الخاتمة

حاولنا في هذه الدراسة أن نتطرق لمجمل القضايا التفصيلية ذات العلاقة بدور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن، ومن خلال هذه الدراسة، توصلنا إلى عدد من النتائج والتوصيات، التي أشرنا إليها في مواضعها، ونشير هنا لأهمها، وعلى النحو الآتي:

اولاً: النتائج

١- إذا كان من الصعوبة وضع تعريف محدد للنظام العام لأنه يمثل فكرة مرنة ونسبية، تختلف وتتبلور باختلاف المكان والزمان وحاجة المجتمع، إلا أنه في جميع الأحوال لابد أن يكون تحديد مفهوم النظام العام متضمناً جانبين، وهما الجانب المادي والجانب المعنوي، من دون الاعتماد على تقسيم عناصر النظام العام أو أغراض الضبط الإداري الى أغراض تقليدية وأخرى غير تقليدية، وإنما لابد أن يشتمل المفهوم الكامل للنظام العام على الجانب المادي والمتمثل (بالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة)، وعلى الجانب المعنوي والمتمثل (بالأخلاق والآداب العامة وبالجمال العام).

٢- إن هيئات الضبط الإداري، مسؤولة عن حماية جمال المدن، مثل مسؤوليتها عن حماية أغراض الضبط الإداري الأخرى من أمن وصحة وسكينة وأخلاق أو آداب عامة، لاسيما هيئات الضبط الإداري البيئي، وهذا ماأقره الفقه والقضاء الإداري، فالإدارة مسؤولة عن حماية مشاعر الأفراد والجمال لدى المارة، كمسؤوليتها عن ضمان حياتهم وسلامتهم وإن للإنسان الحق في حماية حياته الأدبية والثقافية والروحية فضلا عن حماية حياته المادية، وإن الجمال والرواء نفسه نظام، لأنه يخلق النظام والانسجام ومن ثم يعد عاملا رئيسا في السلام الاجتماعي وصولاً إلى تحقيق الرفاهية العامة في المجتمع. لأنه ومما لاشك فيه أن الحاجة إلى حماية جمال المدن ورونقها في وقتنا الحاضر وفي مجتمعنا أصبحت حاجة ملحة وضرورية ومطلباً اصيلاً من مطالب الأفراد وواجباً يقع على عاتق الإدارة تلبيته والقيام به على آتم وجه، لأن فكرة النظام العام هي نتاج عوامل اجتماعية في حالة تطور دائم ومستمر، ولذلك هي تشمل كل فكرة مهمة ومتعلقة بحماية مصلحة الأفراد وسلامتهم وكل مايتعلق بازدهار مجتمعهم.

٣- إن تسمية هذا العنصر من عناصر النظام العام بـ (جمال الرونق والرواء) هي تسمية غير دقيقة لأن المقصود بالجمال والرونق والرواء من الناحية اللغوية بصورة عامة: هو حسن المنظر والبهاء والإشراق، وبذلك يكون المعنى متقارباً جداً ان لم يكن معنى واحداً فأن قلنا: جمال المدن أو رونق المدن وروائها، فإننا نقصد حسن منظرها وبهاءها وإشراقها، إذ انها مصطلحات تكاد تكون مترادفة بالمعنى ان لم نقل المعنى نفسه، فمصطلح الجمال بالتأكيد يدل على رونق المدن وروائها وبهائها وإشراقها، فضلاً عن ان صياغة العبارة (جمال الرونق والرواء) غير صحيحة، ولذلك نكتفي بذكر مصطلح الجمال فحسب دون الرونق والرواء، إذ نجد ان تسمية هذا العنصر بـ (عنصر الجمال العام) أكثر دقة من الناحية اللغوية والقانونية وبما ينسجم مع عناصر النظام العام الأخرى.

٤- إن الاهتمام بحماية جمال المدن هو دليل على حضارة الإنسان ورقيه، ومظهر من مظاهر تقدم المجتمع وتطوره، فالمجتمع الذي لايهتم بجمال بلده ومدنه، هو من دون شك مجتمع متخلف في الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية كافة.

٥- يُراد بعنصر الجمال العام، هو حسن المنظر للمكان أو هو المظهر الفني والجمالي الذي يعكس تراث المدينة التاريخي والثقافي والحضاري بشكل معماري منسق ومنظم يسر الناظرين من المارة. كما أن حماية الجمال العام، هو إشاعة المظهر الحسن وصون المنظر المنمق للمدينة من أجل المحافظة على إحساس ومشاعر الجمال لدى المارة وبما يحقق السكينة النفسية والروحية للأفراد.

٦- إن الإجراءات التي تتخذها هيئات الضبط الإداري بقصد المحافظة على جمال المدن ورونقها وحماية التنظيم والتنسيق وحسن المنظر في الشوارع والأحياء السكنية تعد بمثابة طائفة من تدابير أو إجراءات الضبط الإداري بغية المحافظة على النظام العام في الدولة، للعلاقة الوثيقة التي تربط عنصر الجمال العام بعناصر النظام العام، ومنها حماية الأمن البيئي أو الصحة العامة أو السكينة النفسية للأفراد.

٧- تعد مشكلة اختفاء المظاهر الجمالية في المدن، أحد أهم أنواع التلوث البيئي في الوقت الحاضر، والذي يسمى بالتلوث البصري ويمكننا تعريفه بأنه هو شعور نفسي ناتج عن الحس البصري للعناصر المكونة للبيئة أو للمحيط المادي و المعنوي من حولنا. ويظهر هذا الشعور النفسي في صورة عدم الارتياح والنفور، الأمر الذي ينعكس سلباً على حالة

الإنسان النفسية والجسدية. فالإحساس بالجمال والتنسيق والتنظيم في جميع معالم المدينة وبروز المظاهر الجمالية، كلها أمور تفضي إلى الإحساس بالراحة النفسية وتعزز من قيمة الإنسان وشدة شعوره بالانتماء إلى بيئته مما يدفعه أن يكون غيوراً على تلك البيئة وأكثر وعياً بسلامتها وأمنها.

٨- يرتبط التلوث البصري بعلاقة وثيقة مع أنواع التلوث البيئي الأخرى، إلى درجة قد يُعتقد أن بعض أنواع التلوث البيئي هو تلوث بصري في حين أنه قد يكون تلوثاً بالنفايات أو تلوثاً ضوئياً مثلاً، والعكس يصح أيضاً، الأمر الذي يجعل من مكافحة التلوث البصري مكافحة لأنواع مهمة من الملوثات البيئية الأخرى.

٩- لقد نصت الشريعة الاسلامية على أهمية الجمال العام في حياة الإنسان وضرورة توفير هذا العنصر في البيئة المحيطة للأفراد، فقد اهتم القرآن الكريم بجمال الطبيعة اهتماماً كبيراً، ويظهر ذلك في مواضع متعددة من القرآن الكريم، من خلال ذكر لفظ (الجمال أو الزينة) بشكل صريح، أو من خلال وصف مشاهد أو عناصر الجمال بوصفها دليلاً على قدرة الله عز وجل، وأهمية هذا العنصر وضرورته، ومنه قوله تعالى:**{ وَلَكُمْ فِيهَا جَمَالٌ حِينَ تُرِيحُونَ وَحِينَ تَسْرَحُونَ}** [١]، وقوله عز وجل: **{أَفَلَمْ يَنظُرُوا إِلَى السَّمَاءِ فَوْقَهُمْ كَيْفَ بَنَيْنَاهَا وَزَيَّنَّاهَا وَمَا لَهَا مِن فُرُوجٍ * وَالْأَرْضَ مَدَدْنَاهَا وَأَلْقَيْنَا فِيهَا رَوَاسِيَ وَأَنبَتْنَا فِيهَا مِن كُلِّ زَوْجٍ بَهِيجٍ * تَبْصِرَةً وَذِكْرَى لِكُلِّ عَبْدٍ مُّنِيبٍ * وَنَزَّلْنَا مِنَ السَّمَاءِ مَاءً مُّبَارَكًا فَأَنبَتْنَا بِهِ جَنَّاتٍ وَحَبَّ الْحَصِيدِ * وَالنَّخْلَ بَاسِقَاتٍ لَّهَا طَلْعٌ نَّضِيدٌ}** [٢]، وقوله تعالى: **{وَآيَةٌ لَّهُمُ الْأَرْضُ الْمَيْتَةُ أَحْيَيْنَاهَا وَأَخْرَجْنَا مِنْهَا حَبًّا فَمِنْهُ يَأْكُلُونَ * وَجَعَلْنَا فِيهَا جَنَّاتٍ مِن نَّخِيلٍ وَأَعْنَابٍ وَفَجَّرْنَا فِيهَا مِنْ الْعُيُونِ}**[٣]، كذلك قوله تعالى: **{أَمَّنْ خَلَقَ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضَ وَأَنزَلَ لَكُم مِّنَ السَّمَاءِ مَاء فَأَنبَتْنَا بِهِ حَدَائِقَ ذَاتَ بَهْجَةٍ مَّا كَانَ لَكُمْ أَن تُنبِتُوا شَجَرَهَا أَإِلَهٌ مَّعَ اللَّهِ بَلْ هُمْ قَوْمٌ يَعْدِلُونَ}**[٤].

١٠- كفل المشرع الدستوري في أغلب الدول، حماية جمال المدن في صلب الوثيقة الدستورية، مما يدل على أهمية هذا الموضوع، كونه يشكل حاجة من الحاجات العامة

---

[١] سورة النحل من الآية (٦).

[٢] سورة ق من الآية (٦) الى الآية (١٠).

[٣] سورة ياسين الآية (٣٣ و٣٤).

[٤] سورة النمل الآية (٦٠).

الواجب الوفاء بها، فمرة نكون أمام حماية ضمنية من خلال النص على حماية الصحة أو حماية البيئة وضرورة حماية حق الإنسان في البيئة السليمة أو الصالحة، أو من خلال حماية النظام العام بجميع عناصره، أو من خلال النص على حماية جميع حقوق الانسان التي كفلتها الشريعة الإسلامية والدول، أو حماية المحميات الطبيعية وغيرها، ومرة نكون أمام حماية صريحة ومباشرة من خلال النص على وجوب إعداد البرامج العمرانية والترفيهية، أو من خلال حماية الآثار أو المواقع أو المباني الأثرية التي تشكل مظهراً مهماً وأساسياً من مظاهر جمال المدن، وقيمة جمالية لاغنى عنها في هذا المجال، او من خلال حماية وتنمية المساحات الخضراء في المدن.

١١- أصدر المشرع في أغلب الدول، العديد من التشريعات التي تؤكد على الاهتمام بجمال المدن وحمايته، ولأنها مسألة تتعلق وتدخل في العديد من المجالات منها الاهتمام بالتخطيط العمراني للمدن أو حماية الآثار والاهتمام بالسياحة وغيرها أو من خلال محاربة مشكلة اختفاء المظاهر الجمالية من خلال محاربة البناء العشوائي أو التسول أو الإقلاق وغيرها. لذا نجد أن المشرع في اغلب الدول ومنها العراق وهو في سعيه لحماية جمال المدن قد انتهج أسلوبين، أحدهما مباشر من خلال إصدار القوانين التي تتعلق بحماية جمال المدن بصورة مباشرة وأساسية ومنها القوانين المتعلقة بالبناء والمباني وتراخيص أو شروط البناء أو القوانين المتعلقة بإدارة البلديات أو بحماية الآثار وغيرها، أو بشكل غير مباشر من خلال أصدار القوانين التي تتعلق بحماية جمال المدن أيضاً ولكن من ناحية أو زاوية معينة، ومنها قوانين منع التسول أو مكافحة الكلاب السائبة أو محاربة الإقلاق والازعاج في المدن أو حماية الصحة العامة، وغيرها من القوانين، ألا أن الذي يلاحظ على هذه التشريعات ضعفها وعدم توفيرها للحماية الكافية لهذا العنصر المهم من عناصر النظام العام، فضلاً عن انعدام التطبيق الحقيقي لهذه الحماية على أرض الواقع.

١٢- هناك عدة أسباب سياسية واقتصادية وثقافية واجتماعية تظافرت مع بعضها مولدة لنا مشكلة أختفاء المظاهر الجمالية في المدن التي تظهر لنا بصور أو أشكال عدة منها البناء العشوائي والتسول.

١٣- ضعف الوعي البيئي لدى الأفراد، ولدى العاملين في هيئات الضبط المختصة، وعدم الإحساس بقيمة البيئة، وبأهمية حماية الجمال العام في المدن وضرورة حماية البيئة من مشكلة اختفاء المظاهر الجمالية أو الملوثات البصرية، وما ينجم عن التلوث البصري من أضرار ومخاطر تُصيب الإنسان في صحته النفسية والجسدية معاً.

١٤- تمتلك هيئات الضبط الإداري بغية المحافظة على جمال المدن من أي تهديد أو أضرار، وسائل عدة تمنحها القدرة القانونية لمنع أي اعتداء على الجمال العام لأنه يشكل صورة من صور الفوضى في المجتمع، ويكون القضاء الاداري هو الرقيب عليها في استخدامها لهذه الوسائل لمنع أي تعدٍ أو تعسف في هذا الجانب، وعليه فإن إخلال الإدارة، بعد ذلك بواجب الحماية، يُرتب مسؤولية الإدارة عن هذا التقصير.

ثانياً- التوصيات

١- لم يرد النص في الدستور العراقي على وجوب الاهتمام بالعمران وإقامة البرامج العمرانية والترفيهية، والإشراف على تنفيذها، لاسيما وان العراق بحاجة إلى مثل هذا النص بالنظر للفوضى البصرية التي تعم البلاد، فضلاً عن النقص الكبير في مجال الاعمار والبناء وتجميل المدن، ويزداد اهمية هذا النص الدستوري بالنظر لحاجة الافراد الملحة الى مدن نضرة وجميلة ومنظمة، تنعم بالتخطيط العمراني وبالتنسيق وتدل على حضارة هذا البلد وثقافة شعبه وتطوره، لذا ندعو المشرع الى تضمين الدستور مثل هذا النص وترك أمر تنظيمه للقانون.

٢- إن الاهتمام بالتخطيط العمراني للمدن يشكل الخطوة الأولى في طريق تحقيق جمال المدن، ولذلك عملت معظم الدول على إصدار قانون خاص بالتخطيط العمراني، وذلك لجمع القواعد القانونية المتعلقة بتخطيط المدن في متن واحد مما يسهل أمر الرجوع إليها الأمر الذي نفتقده في العراق، لذا ندعو المشرع العراقي بأن يسن قانوناً خاصاً بالتخطيط العمراني بدلاً من تشتت القواعد القانونية المتعلقة بتخطيط المدن في عدة قوانين منها قانون البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل، ونظام الطرق والأبنية رقم (٤٤) لسنة ١٩٣٥، وغيرها، خاصة مع زيادة حركة العمران عن ذي قبل والحاجة الماسة إلى أحكام تتعلق بالتخطيط العمراني مع مراعاة الظروف البيئية الخاصة بكل مدينة من مدن العراق، ومن أهمها المتطلبات الاجتماعية والدينية والنفسية والمعمارية والتاريخية

والفنية والجمالية التي تشتهر بها البيئة العراقية. فالتخطيط العمراني هو الحل الأمثل لتقويم وتنظيم الحياة العمرانية، وإيجاد الحلول الهندسية للمشاكل العمرانية ومنها التضخم السكاني وأزمات المرور والعشوائيات وتنظيم الحركة بين السكان والخدمات، بما يحقق نسيجاً عمرانياً متوازناً ومتناسقاً وظيفياً وجمالياً واجتماعياً.

كما يفتقد التشريع العراقي لقانون يتعلق بالنظافة العامة الذي يحظر العديد من الممارسات التي تشكل خرقاً لجمال المدن والصحة العامة، وكذلك لقانون يتعلق بحماية وتنمية المساحات الخضراء، كغاية لتجميل المدن و تحسين الإطار المعيشي الحضري لما للغطاء النباتي من أهمية لصحة الانسان، فهو ليس وسيلة جمالية فحسب وأنما يشكل معدلاً مناخياً خاصة في ظل التغيرات المناخية المؤثرة في البيئة وبالتالي الصحة العامة، وان كان المشرع العراقي قد اصدر قانون الغابات والمشاجر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٩، والذي يُعد من القوانين المهمة جداً في مجال حماية البيئة والجمال العام، الا ان تشريع قانون خاص يتعلق بحماية وتنمية المساحات الخضراء، له اهمية خاصة في هذا المجال، من خلال تحقيق عدة اهداف منها، تحسين الاطار المعيشي الحضري، وصيانة وتحسين نوعية المساحات الخضراء الموجودة، وتوسيع المساحات الخضراء بالنسبة للمساحات المبنية، والزامية ادراج المساحات الخضراء في كل مشروع بناء يُراد انشائه، على ان يتم انشاء هذه المساحات بشكل مدروس ومنظم وبالاستناد للدراسات الحضرية والمعمارية.

٣- وجوب استحداث كلية للتخطيط العمراني في كل جامعات العراق، إذ لاتوجد في وزارة التعليم العالي كلية للتخطيط العمراني سوى كلية التخطيط العمراني في جامعة الكوفة، التي تمنح شهادة البكالوريوس في علوم التخطيط العمراني، كما أنه لاتوجد في العراق درجة (مخطط عمراني)، وبذلك فأن الموظفين الذين يقومون بالتخطيط العمراني في الدوائر المختصة، هم موظفون غير متخصصين في هذا المجال وهذا يشكل خللاً كبيراً واجب التصدي له، فإنشاء كليات للتخطيط العمراني، يساعد في إعداد جيل من المخططين العمرانيين والقادرين على فهم مشكلات المجتمع العمرانية وحلها في ضوء المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، ورفع كفاءتهم لتلبية احتياجات المجتمع.

٤- يمتلك العراق حضارة عريقة تمتد لآلاف السنين، وعلى الرغم من أعمال السرقة والتهريب والتخريب التي جرت على حضارة العراق وآثاره بمختلف الأزمنة، إلا أن

العراق لما يزل يمتلك حضارة عريقة وإن الآثار القائمة على أرضه دليل بارز على تلك الحضارة والتراث الكبير، الأمر الذي يُلزم الجهات المختصة بوجوب الاهتمام بتلك المناطق الأثرية وحمايتها وتفعيل القوانين المتعلقة بهذا الجانب، من أجل إبراز السمة التاريخية والثقافية للبلاد فضلاً عما تضيفه هذه المعالم من جمال على المدن التي تحتضنها، لاسيما وأن أغلب مدن العراق تحتوي على المناطق الأثرية والمقدسات الدينية التي تبعث جمالاً وأصالة عند مشاهدتها وزيارتها، فضلاً عما تشكله هذه الآثار من حافز لدى الأفراد في سبيل بذل المزيد من الجهود لمضاهاة آثار السلف، وفي الوقت نفسه هي مصدر اعتزاز لنا لما تمثله من جذور وعراقة وتاريخ، هذه غير أن الاهتمام بها وبرونقها يشكل عامل جذب للسياح من مختلف بلدان العالم مما ينعش اقتصاد البلد ويفتحه على الحضارات والثقافات والبلدان الأخرى.

٥- ضرورة قيام السلطات الإدارية المختصة، بتجميل المظهر العام للمدن، سواء مايتعلق منها بالمحافظة على نظافة المدينة أم ببث الروح والحيوية والتجدد فيها من خلال تزيين الشوارع وواجهات المباني، أو تحديد الشروط اللازمة للمواد المستخدمة في البناء وإعداد تصاميم البناء من حيث السعة والارتفاع وتناسق الالوان والأشكال واستخدام الزخارف لأضفاء الطابع الجمالي، وتوسيع المساحات الخضراء والتشجير، وتشييد العمارات وفتح المدارس والمستشفيات والنوادي والأسواق التجارية وأماكن الاستراحة والانتظار والمنتزهات وإنشاء البحيرات الاصطناعية والنافورات داخل المدن والأماكن الترفيهية والثقافية بشكل عام، مع مراعاة أن تكون العمارة في هذه الأبنية تتماشى مع الوظيفة الجمالية للمدينة، بحيث يجب أن يخضع التصميم المعماري إلى ثقافة معمارية تنبع من خلفيات ثقافية واجتماعية وتاريخية تعكس اصالة المدينة من جانب، وتراعي الذوق العام للافراد فيها من جانب آخر، كل ذلك وغيره يعد أمراً ضرورياً لحسن المظهر الخارجي للمدينة يجب السعي إليه لحماية المصلحة العامة في المجتمع.

٦- وجوب التصدي لظاهرة السكن في مؤسسات الدولة ومبانيها والتي استغلت من قبل الأفراد كمساكن بعد سقوط النظام عام ٢٠٠٣، إذ اضافت تلوثاً بصرياً جديداً لبيئتنا من خلال ترك هذه المباني من دون ترميم وهي تحتاج إلى إعادة ترميم وتأهيل بعد السقوط، والأكثر من ذلك تمت إضافة ملوثات بصرية أخرى لها، داخل المدينة نفسها، وهي مؤسسات ومباني معدة كمرافق عامة وغير معدة للسكن أساساً، وقد تستخدم هذه المباني كمراكز لبيع المنتجات النفطية أو كمجازر للذبح ما يهدد الصحة العامة ويشكل تلوثاً

بصرياً وبيئياً كبيراً، الأمر الذي يوجب على الجهات المعنية اتخاذ الاجراءات اللازمة لإخلاء هذه المباني، وتوفير السكن الملائم للمواطنين، من دون أن يظلم المواطن المجتاح فعلاً في بلده فالدولة ملزمة بتوفير السكن اللائق لمواطنيها، واستغلال هذه المباني والمنشأت من قبل الدولة بما يحقق المصلحة العامة في المجتمع.

٧- وجوب تعديل نص المادة (٢/ اولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، لأنه يخالف أحكام الدستور بمنح المحافظات غير المنتظمة في إقليم سلطة تشريعية، كما أنه يشكل خرقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية. كما نقترح إلغاء البند (ثانياً) من المادة (٢) من قانون المحافظات، لأنه قد اعترض احكام الدستور عندما نص على أن " يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب "، فهذا النص يخالف نص المادة (٦١) من الدستور الذي حدد اختصاصات مجلس النواب على سبيل الحصر ولذلك لايجوز اضافة اختصاصات جديدة اليها بقانون، فضلاً عن أن النص المذكور يشكل خرقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية أيضاً لأن الهيئات اللامركزية وفقاً لهذا المبدأ يجب أن تخضع لرقابة السلطة المركزية في العاصمة، أما مجلس النواب فهو سلطة تشريعية ليس لها مراقبة عمل المجالس المحلية.

٨- تفعيل الدور المهم الذي تمارسه الشرطة البيئية في حماية البيئة من الملوثات كافة ومنها التلوث البصري، من خلال ضبط المخالفات البيئية التي تصدر عن الافراد والمنشآت والمعامل والمصانع وغيرها، الامر الذي يوفر حماية للنظام العام في المجتمع.

٩- حُسن استخدام وسائل الضبط الإداري، من خلال اتخاذ القرارات الإدارية الفردية أو التنظيمية أو استخدام القوة المادية التي يجيز القانون للإدارة استخدامها والضرورية لحفظ البيئة والنظام ومنه حماية جمال المدن، كلما اقتضى الأمر ذلك، وعدم التواني أو التراخي أو التقاعس متى لزم أمر الحماية ذلك، وكذلك معاقبة الموظفين المسؤولين عن حماية البيئة في حالة التقصير أو الاهمال

١٠- تفعيل أسلوب الترغيب في حماية جمال المدن بشكل خاص، والبيئة بشكل عام، بمنح بعض المزايا المادية أو المعنوية لكل من يقوم بأعمال معينة يقدر القانون أهميتها في حماية البيئة أو المنظر الجمالي للمدن، مثل المساعدات المادية أو الاعفاءات الضريبية أو تقديم التسيهلات القانونية أو الضمانات الاقتصادية، وهذا مانص عليه قانون حماية وتحسين البيئة العراقي، من منح وزير البيئة الحق في منح الأشخاص الطبيعية

والمعنوية من الذين يقومون بأعمال او مشروعات من شأنها حماية البيئة وتحسينها مكافآت يحدد مقدارها وكيفية صرفها بتعليمات يصدرها بموجب القانون، وهذا النص غاية في الاهمية لما يمنحه من تشجيع للأفراد من أجل النهوض بالواقع البيئي في بلدنا ولكن هذه المكافات او الحوافز مرهونة بصدور التعليمات من قبل الجهة المختصة، التي لم تصدر حتى الآن الأمر الذي يجب تلافيه فوراً لعدم وجود مايبرره.

١١- وجوب اعتماد طريقة إعادة تدوير النفايات للتخلص منها، وتتمثل بعملية تجميع المواد التي بالإمكان إعادة تدويرها ثم القيام بفرزها حسب أنواعها لتصبح مواداً خام صالحة للتصنيع والتحويل إلى منتجات قابلة للاستخدام، ومن إيجابيات إعادة التدوير، التقليل من تلوث البيئة والمحافظة على المصادر الطبيعية وتقليل الاعتماد على استيراد المواد الأولية والاستفادة من أرباح مصانع إعادة التدوير وغيرها، في حين قد يسبب الطمر الصحي للنفايات الى احتمالية تلوث البيئة، لاسيما مصادر المياه الجوفية وتسرب الغازات الملوثة للهواء، كذلك الحال فيما يتعلق بعملية حرق النفايات التي تخلف بقايا عملية الحرق كما أنها تتطلب مبالغ باهضة من أجل إنشاء محارق خاصة للنفايات.

١٢- تفعيل أسلوب الغرامة الإدارية كجزاء يفرض على الملوث البيئي، أو كل من يعتدي على جمال المدن، بالتشويه والعبث بالمنظر العام، وضرورة جعل مقدار الغرامة غير يسير وأن يضاعف في حالة العود كي تكون اقدر على ردع المخالف .

١٣- خلو قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، من إدراج عقوبة سحب الترخيص فيما يتعلق بالمشاريع الملوثة للبيئة والمستمرة في ممارسة نشاطها الملوث على الرغم من إنذارها، الأمر الذي يشكل نقصاً في التشريع يجب تلافيه، لاسيما أن قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كوردستان العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨، قد نص على سحب الموافقة البيئية مؤقتاً لحين معالجة التلوث، وذلك بعد الإنذار (المادة (٤١) منه).

١٤- وجوب توفير الحماية الفعلية من جانب الجهات المختصة بحماية جمال المدن، وضرورة تفعيل القوانين المتعلقة بحماية الجمال العام والبيئة، كي تُحقق المغزى من تشريعها وكي يهنأ المواطن في بلده، وكذلك تعديل قوانين الضبط الضعيفة أو تلك التي لم توفر حماية فعلية وكافية للجمال العام والبيئة المحيطة، بالشكل الذي يؤمن حماية أفضل لجمال المدن ومقاومة أعلى للملوثات البصرية، وإذا كان موضوع حماية جمال المدن

يتعلق بشكل او بآخر بجميع عناصر النظام العام الاخرى، ويدخل ويتعلق في العديد من المجالات، الامر الذي أوجب تشريع كل هذه القوانين المتعلقة بحماية جمال المدن، إلا أن غياب التنسيق بين الجهات المختصة بحماية جمال المدن وقلة الوعي بهذه الحماية بل قلة الوعي البيئي بشكل عام لدى جميع فئات المجتمع لاسيما الأشخاص أو الجهات المعنية بهذه الحماية، هو الأمر الذي نفتقده في العراق، الشيء الذي يحتاج الى توحيد الجهود من قبل الجهات الادارية المختصة بحماية البيئة بشكل عام وحماية جمال المدن بشكل خاص، لاسيما التنسيق في العمل بين الوزارات المعنية، وضرورة محاربة الفساد الإداري الذي ينخر في مؤسساتنا فيمنع البلد من جميع مظاهر التقدم والرقي.

١٥- يجب أن تكون العقوبة الخاصة بالتسول وقائية واصلاحية بالنسبة للإنسان المضطر للتسول، ورادعه بالنسبة للشخص الذي اتخذ التسول مهنة وتصنع في خداع الأفراد، وعليه يجب تشديد العقوبة لأنها يسيرة لمثل هؤلاء الذين يمتلكون مورداً مشروعاً يعتاشون منه أو ممن يملكون القوة البدنية التي تمكنهم من العمل ويرتكبون هذه الجريمة، كما يجب تشديدها بصورة أعلى في حالة العود لأرتكاب جريمة التسول، كما يجب تفعيل الدور الخاصة برعاية المسنين والمحتاجين والعجزة والقضاء على البطالة، وتخصيص رواتب معقولة للعاجزين عن العمل. أما الافراد غير المحتاجين فالعقاب الرادع ينبغي أن يطبق عليهم، وضرورة تفعيل القوانين الخاصة بهذا الشأن، لمكافحة هذه المشكلة التي تخل بالنظام العام من جميع عناصره، وتضيف للمدن ارهاقاً بصرياً جديداً من خلال هذه الظاهرة الغير حضارية.

١٦- وفيما يتعلق بحماية البيئة بصورة عامة ومكافحة التلوث البصري بصورة خاصة نوصي بما يأتي:

- العمل على نشر الوعي البيئي، ورفع الوعي الحسي لدى الأفراد كافة، بضرورة صيانة البيئة من كل أشكال التلوث ومنها التلوث البصري، صيانة لموارد الطبيعة.
- تشجيع ومساعدة الأبحاث والدراسات البيئية وعلى المستويات كافة، والسعي نحو عقد الندوات والمؤتمرات العلمية والمتعلقة بالبيئة وطرائق حمايتها من الملوثات ومنها التلوث البصري أو اختفاء المظاهر الجمالية في المدن، وإدخال المناهج الخاصة بحماية البيئة من الملوثات للمناهج الدراسية ما يساعد في رفع الإحساس بقيمة البيئة وأهمية صيانتها لدى الأجيال الناشئة.

- تهيئة وإعداد الفنيين المؤهلين والمختصين بعلوم البيئة وطرائق وقايتها من الفساد والتلوث ومنه التلوث البصري ، و تهيئة الأموال والإمكانات المادية اللازمة لتوفير الحماية الكافية للبيئة.

أخيراً لنا في كتاب الله تبارك وتعالى أسوة حسنة إذ يقول جل شأنه:

{رَبَّنَا لاَ تُؤَاخِذْنَا إِن نَّسِينَا أَوْ أَخْطَأْنَا رَبَّنَا وَلاَ تَحْمِلْ عَلَيْنَا إِصْرًا كَمَا حَمَلْتَهُ عَلَى الَّذِينَ مِن قَبْلِنَا رَبَّنَا وَلاَ تُحَمِّلْنَا مَا لاَ طَاقَةَ لَنَا بِهِ وَاعْفُ عَنَّا وَاغْفِرْ لَنَا وَارْحَمْنَا }(سورة البقرة، من الاية ٢٨٦)

واخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيدنا وهادينا النبي الأمين وعلى اله وصحبه أجمعين، ورحمة الله وبركاته.

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة النهرين
كلية الحقوق

دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن

(دراسة مقارنة)

أطروحة دكتوراه تقدمت بها الطالبة

سجى محمد عباس الفاضلي

إلى

مجلس كلية الحقوق/ جامعة النهرين وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الدكتوراه في القانون العام

بإشراف

الأستاذ الدكتور

غازي فيصل مهدي

١٤٣٦ هـ

٢٠١٥م

الفصل الاول

التعريف بجمال المدن بوصفه عنصراً من عناصر النظام العام

إن الاهتمام بجمال المدن ورونقها أصبح اليوم حاجة من الحاجات العامة في حياة الأفراد والدول كافة، فهو مظهر لحضارة الإنسان ورقيه، ومظهر لتقدم المجتمع وتطوره، فالمجتمع الخالي من الجمال والتربية الجمالية هو من دون شك مجتمع متخلف في الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية كافة.

من هنا لم يعد من الكافي مطلقاً الحديث عن مسؤوليات هيئات الضبط الإداري في حماية النظام العام من دون أن نذكر جمال المدن ضمن عناصر النظام العام، ومسؤولة هيئات الضبط الإداري عن حمايته كمسؤوليتها عن حماية عناصر النظام العام الأخرى، التي درج بعضهم على تسميتها بالعناصر الأساسية للنظام العام أو بالعناصر التقليدية وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، في حين يضع حماية الآداب والأخلاق العامة، وجمال المدن ضمن العناصر غير التقليدية للنظام العام، متناسين أن فكرة النظام العام إنما تتبلور وتختلف باختلاف الزمان والمكان وحاجة المجتمع فما يعد حاجة أساسية في زمان ومكان معين قد لايعد كذلك في زمان ومكان آخر، وما لاشك فيه أن الحاجة إلى حماية جمال المدن ورونقها في وقتنا الحاضر وفي مجتمعنا أصبحت حاجة ملحة وضرورية ومطلباً أصيلاً من مطالب الأفراد وواجباً يقع على عاتق الإدارة تلبيته والقيام به على آتم وجه.

فالسلطات الإدارية مسؤولة عن حماية مشاعر الأفراد والجمال لدى المارة، كمسؤوليتها عن ضمان حياتهم وسلامتهم وللأنسان الحق في حماية حياته الأدبية والثقافية والروحية فضلاً عن حماية حياته المادية، وإن الجمال نفسه نظام، لأنه يخلق النظام والانسجام ومن ثم يعد عاملاً رئيساً في السلام الاجتماعي.

فهناك علاقة وثيقة بين عناصر النظام العام بعضها ببعضها الآخر، ألامر الذي يجعل من الإخلال بواحد أو ببعض هذه العناصر إخلالاً بسائر العناصر الأخرى للنظام العام فهي تشكل كلاً متكاملاً لابد منه لتحقيق النظام العام في المجتمع، وهذا ماسندرسه ونؤكده في الصفحات القادمة من دراستنا هذه.

ولغرض دراسة هذا الفصل والتعريف بجمال المدن كعنصر من عناصر النظام العام، سنقسم هذا الفصل على ثلاثة مباحث، ندرس في المبحث الأول، التعريف بالنظام العام، وفي المبحث الثاني، التعريف بجمال المدن، وفي المبحث الثالث، مقومات جمال المدن.

المبحث الاول

التعريف بالنظام العام

تعد نظرية الضبط الإداري من أهم نظريات القانون الاداري، وتتمثل في الإجراءات التي تتخذها الدولة بهدف إقامة النظام العام في المجتمع تحقيقاً للمصلحة العامة، ولغرض الوصول إلى هذه الغاية تباشر السلطات الإدارية نشاطها الضبطي الذي تمس به حريات الأفراد ونشاطهم الخاص لغرض حماية النظام العام.

وبناءً عليه لابد من الوقوف على معنى النظام العام، بوصفه الهدف الأساسي للإدارة الذي تسعى من أجل بلوغه. ويتبين لنا أهمية التعريف بالنظام العام بشكل خاص عندما نعلم أن فكرة النظام العام هي فكرة عامة وواسعة، وهذا الاتساع في مفهوم النظام العام يؤدي إلى صعوبة تعريفه تعريفاً جامعاً مانعاً أو وضع تعريف مستقر وثابت له لاختلاف مفهومه باختلاف الزمان والمكان. ولكن لابد من تعريف النظام العام من خلال ماتفق الفقه عليه، وبيان خصائصه وعناصره بوصفه الهدف الاصيل للإدارة.

ولغرض دراسة موضوع التعريف بالنظام العام، سوف نقسم هذا المبحث على مطلبين، ندرس في المطلب الأول تعريف النظام العام، وفي المطلب الثاني ندرس خصائص النظام العام، أما عناصر النظام العام سوف نُرجي البحث فيها إلى المبحث الثاني وندرسها من خلال علاقتها بجمال المدن.

المطلب الأول

تعريف النظام العام

لغرض الإحاطة بموضوع تعريف النظام العام، سنقسم الدراسة في هذا المطلب على ثلاثة أفرع، ندرس في الفرع الأول، التعريف اللغوي للنظام العام، وفي الفرع الثاني، التعريف الاصطلاحي للنظام العام، وفي الفرع الثالث، التطورات التي طرأت على مفهوم النظام العام.

الفرع الأول

التعريف اللغوي للنظام العام

الأصل اللغوي لكلمة (نظام): يقال نَظَمَ الشيء ينظمه نظاماً ونظماً، أي ألفه وجمعه في سلك واحد فانتَظمَ وتَنَظمَ.

(نظم): نظمه، ينظمه، نظماً ونظاماً، ونظمه فأنتظم وتنظم، ونظمت اللؤلؤ: أي جمعته في السلك، وتناظمت الصخور: اي تلاصقت.

والنِّظامُ: مانظمت فيه الشيء من خيط وغيره.

ونظام كل أمر: هو ملاكه. والجمع منه (أنظمة ونظم).

ومنه أيضاً النظم، نظمك الخرز بعضه إلى بعض في نظام واحد.

كذلك يراد منه النظام في كل شيء، حتى يقال: ليس لأمره نظام أي لاتستقيم طريقته.

ويقال ليس لأمرهم نظام: اي ليس له هدى ولامتعلق ولااستقامة. ويقال أيضاً: مازال على نظام واحد: اي عادة واحدة[1]. والنظام هو قوام كل أمر، ويراد به أيضاً الطريقة والمنهج ومنه يقال (هم على نظام واحد) أي على طريقة واحدة أو على منهج واحد.

كما يراد بالمعنى اللغوي للنظام هو الخضوع للقوانين والحفاظ عليها.

أو هو الخضوع لقاعدة معينة في الاقتصاد أو في طرق الحكم ونحوه. ومنه النظام الديمقراطي أو النظام الرأسمالي أو النظام الاشتراكي أو النظام الاستبدادي وغيره.

كما تدل كلمة (نظام) دلالة اجتماعية على كل الأمور التي تنظم بها حياة الأفراد والمجتمعات والدول[2].

---

[1] لسان العرب للامام العلامة ابن منظور / طبعة مراجعة ومصححة بمعرفة نخبة من السادة الاساتذة المتخصصين / المجلد الثامن (الاحرف ل- م- ن) / باب النون / الدار الحديث / القاهرة / ٢٠٠٢ / ص٦٠٩ .

[2] جبران مسعود الرائد (معجم لغوي عصري) / الطبعة الثامنة / دار العلم للملاين / لبنان / ١٩٩٥ / حرف النون / ص ٨١٠ .

الفرع الثاني

التعريف الاصطلاحي للنظام العام

الضبط الإداري بمعناه الواسع هو مجموعة من الاجراءات التي تتخذها الدولة بهدف إقامة النظام العام (L'ordre Public) في المجتمع، ولضمان كيان الدولة واستقرار أمنها وتوفير الخدمات اللازمة لمواطنيها وكل ذلك من أجل تحقيق المصلحة العامة[١]، وبذلك فان الضبط الإداري يهدف إلى تحقيق النظام العام في المجتمع، ويعرف الفقه النظام العام بتعاريفات متعددة ومتنوعة، ويعود السبب في ذلك إلى اتساع مضمون النظام العام وشمول نطاقه من جانب وإلى اختلاف مفهوم النظام العام باختلاف الزمان والمكان من جانب آخر.

ومن التعريفات الفقهية التي وردت في هذا الجانب: يعرفه الفقيه الفرنسي شارل ديباش (Charles Debbash) " بأنه مفهوم متغير يلخص روح الحضارة وحقبة من الزمن وينطوي على مجموعة من المتطلبات التي تُعد أساسية لحماية الحياة الاجتماعية "[٢]. في حين يذهب الفقيه الفقيه لويس لوكاس (Louis Lucas) إلى أن كل فكرة عن النظام العام " هي متغيرة وعائمة فهي أقرب صلة بالشعور منها بالواقع القانوني ". أما الفقيه (M.Mimin) فيرى أنه " لاتوجد فكرة للنظام العام وإنما إيحاء فحسب بالنظام العام"[٣]. وأهم ما يلاحظ على هذه التعاريفات هو غموضها. كما عرفه الفقيه (جودوليوري لامردانير) بأنه " مجموعة من الشروط اللازمة للأمن والآداب العامة التي لاغنى عنها لقيام علاقات سليمة بين المواطنين، بما يتناسب مع علاقاتهم الاقتصادية "[٤]، وما يلاحظ على هذا التعريف أنه يذكر وبصورة صريحة المظهر المعنوي للنظام العام إلى جانب المظهر المادي للنظام العام.

في حين يذهب الفقيه (هوريو) إلى تعريف النظام العام بأنه " حالة واقعية معارضة لحالة الفوضى"[٥]، فالنظام العام يمنع أي فوضى أو اخلال أو اضطراب (desordre) في الدولة. "ويرى جانب من الفقه ان (الفقيه هوريو) يقصر معنى النظام العام بالجانب المادي المحسوس دون الجانب المعنوي المتعلق بالأفكار والمعتقدات والأحاسيس، أي أنه يضيق من مفهوم النظام العام، إذ لايمكن لسلطات الضبط الاداري أن تحمي الإخلال بالنظام العام في مظهره المعنوي إلا

---

[١] ينظر: د. صلاح الدين فوزي / القانون الاداري / مكتبة الجلاء الجديدة / ١٩٩٣ / ص ٤٣٣، وكذلك: د.علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. مهدي ياسين السلامي / المرجع السابق / ص٢١١.

[2] Charles Debbasch / droit administrative /Pairs / 1971 / p.232.

[٣] د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني / المرجع السابق / ص ٧٤.

[٤] عامر احمد مختار / المرجع السابق / ص٥٢.

[5] Re'ne' Chapus / droit administrative / tom 1 e'dition 14, p. 688.

إذا كان له مظهر خطير من شأنه أن يعكر صفو النظام العام المادي وأن يهدده تهديداً مباشراً، هنا فقط يجوز لسلطات الضبط الإداري أن تتدخل لوقف هذا التهديد بوسائل الضبط المعروفة ولاجناح عليها في ذلك"[١]، "وهذا في رأيهم يشكل قصورا كبيرا بوصف أن النظام العام الأدبي أو المعنوي مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بالنظام العام المادي لأنه يتصل بقيم المجتمع ومبادئه"[٢].

وإننا نتفق مع هذا الرأي وبشدة في وجود علاقة وارتباط وثيق بين النظام العام المادي والنظام العام المعنوي، وإن أي اخلال بأحدهما سوف يؤدي إلى الإخلال بالنظام الآخر، فإنه ما لاشك فيه أن حماية الأخلاق والادآب العامة في مجتمع معين هو حماية للأمن العام والسكينة العامة في ذلك المجتمع، وحماية جمال المدن ورونقها هو حماية للصحة العامة والسكينة العامة بل وحماية للأمن العام في ذلك المجتمع من خلال تحقيق السكينة النفسية للأفراد وحماية إحساسهم الداخلي والأمن البيئي ومنع كل أضطراب او فوضى ما يساهم وبشكل كبير في استقرار المجتمع وأمنه. كما أن تعريف النظام العام بأنه "حالة واقعية معارضة أو مناهضة للفوضى " هذا يعني أن النظام العام يرفض كل إخلال واضطراب وفوضى في المجتمع، وما لاشك فيه أن محاربة الاخلاق والآداب العامة بصورة علنية هي حالة واقعية وتشكل تهديداً وإخلالاً بالنظام العام. كما أن شيوع الفوضى في جماليات المدن والأماكن العامة هي حالة واقعية وتشكل إخلالاً بالنظام العام أيضاً.

في حين يتفق كل من الفقيه (جورج بيردو) والفقيه (مارسيل فالين) على أن فكرة النظام العام هي فكرة ذات مضمون موسع يشمل صور النظام العام كافة، فهي لاتقتصر على النظام المادي فقط وانما تتسع لتشمل النظام الأدبي والمعنوي أيضا[٣]. كما يعرفه الفقيه (ايسمان) بأنه " مجموعة القواعد الراسخة لحماية مصالح الأفراد أنفسهم بوصفها ضرورية لسلام وازدهار الجماعة التي ينتمون إليها "[٤].

وبناءً على ذلك، نجد أن فكرة النظام العام تشمل كل فكرة متعلقة بحماية مصلحة الأفراد وسلامتهم وكل مايتعلق بازدهار مجتمعهم، من دون أن نحدد عناصر معينة دون أخرى. وهذا يؤكد أن فكرة النظام العام إنما هي فكرة نسبية للغاية (Notion trope relative) ولذلك

---

[١] عامر احمد مختار / المرجع السابق / ص٥٩.

[٢] ينظر رأي: د. فوزي حسين سلمان الجبوري / الاغراض غير التقليدية للضبط الاداري / رسالة ماجستير / جامعة النهرين / ١٩٩٧/ ص ٤٢. وكذلك: د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني / المرجع السابق / ص ٧٤.

[٣] ينظر: منيب محمد ربيع / ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الادراي / اطروحة دكتوراه / كلية الحقوق/ عين الشمس / ١٩٨١ / ص ٦٢.

[٤] د. فوزي حسين سلمان الجبوري / المرجع السابق/ ص ٤١.

لايمكن تحديد نطاق دائم لها ولا وصفها على نحو ثابت، وذلك لأن النظام العام هو وليد عوامل اجتماعية في حالة تطور دائم ومستمر[١].

ومن خلال دراستنا للتعاريفات السابقة نجد ان الجميع يكاد يتفق على أن فكرة النظام العام التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها، انما هي فكرة مرنة ومتطورة ونسبية، تختلف باختلاف المكان والزمان، بل وباختلاف المذاهب السياسية والأسس الفلسفية والاجتماعية السائدة في المجتمع، فما يعد من النظام العام في بلد معين قد لايكون كذلك في بلد آخر.

وفقاً لهذا الأساس " لانستطيع أن نحصرالنظام العام في دائرة دون آخرى فهو شيء متغير يضيق ويتسع حسب مايعده الناس في حضارة معينة مصلحة عامة ولاتوجد قاعدة ثابتة تحدد النظام العام تحديداً ثابتاً يتماشى مع كل زمان ومكان لأن النظام العام شيء نسبي. إن كل مانستطيع فعله هو أن نضع معياراً مرناً يكون معيار المصلحة العامة وتطبيق هذا المعيار في حضارة معينة يؤدي إلى نتائج غير التي نصل اليها في حضارة أخرى "[٢]. الامر الذي جعل بعضهم يصف فكرة النظام العام بالمطاطية[٣]، في إشارة إلى الديناميكية والتطور المستمر في مفهوم النظام العام.

ووفقاً لذلك لانستطيع أن نذكرعناصر النظام العام بشكل محدد بحيث نقول إن النظام العام يتكون من هذه العناصر دون غيرها، لأن هذا مخالف للحقيقة فبما أن فكرة النظام العام هي فكرة مرنة ومتطورة ومتغيرة كذلك الحال فيما يتعلق بعناصر النظام العام فهي مرنة ومتطورة ومتغيرة. وإذا كان الفقه والقضاء متفقين بشأن العناصر الأساسية أو الرئيسة للنظام العام ألا وهي (الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة) التي تسمى أيضاً العناصر التقليدية للنظام العام، فإن هناك من يزيد عليها عناصر جديدة في أطار فكرة النظام العام نتيجة للتوسع في مدلول النظام العام، فلم يعد يقتصر على المدلول التقليدي للنظام العام والمتمثل – بالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة – إذ لم يعد هذا المدلول والذي تحميه سلطات الضبط الإداري كافياً لتغطية كل غايات الضبط الإداري أو أغراضه.

من هنا ظهرت عناصر جديدة في اطار فكرة النظام العام وأهمها (الأخلاق والآداب العامة والجمال العام (L'esthetique)) التي تسمى بالعناصر غير التقليدية للنظام العام.

---

[١] ينظر كل من: منيب محمد ربيع / المرجع السابق / ص ٩٥، وكذلك: د. فوزي حسين سلمان الجبوري / المرجع السابق/ ص ٣٨.

[٢] عبد الرزاق احمد السنهوري / الوسيط في شرح القانون المدني الجديد / منشورات الحلبي الحقوقية / لبنان / ٢٠٠٢ / ص٣٩٩.

[٣] بشير بلعيد / القضاء المستعجل في الامور الادارية / مطابع عمار قرفي / الجزائر / ١٩٨٨/ ص ٧٩.

بوصف السلطات الإدارية مسؤولة عن حماية مشاعر الأفراد وحماية القيم الجمالية لدى المارة، مثل مسؤوليتها عن ضمان حياتهم وسلامتهم وأن للأنسان الحق في حماية حياته الأدبية والثقافية والروحية فضلا عن حياته المادية[١].

والحقيقة إن تشويه المنظر الجمالي للشارع أو المدينة، هو صورة من صور اختفاء المظاهر الجمالية الذي يعرف بالتلوث البصري، وهو ضرب من ضروب انخفاض التذوق الفني الذي ينجم عنه عدم الارتياح النفسي لدى الإنسان[٢].

وبذلك نجد أن فكرة النظام العام أصبحت لاتقتصر على الناحية المادية وإنما إلى جانب النظام العام المادي أصبحت السلطات الإدارية مسؤولة عن النظام العام المعنوي (الروحي) للمواطنين كافة. كما أن عناصر النظام العام لاتقتصر على هذه العناصر التي ذكرنا سواء العناصر التقليدية من أمن وصحة وسكينة عامة، أو عناصر غير تقليدية من اخلاق وآداب عامة وجمال ورونق عام، وإنما هي تمتد لتشمل كل العناصر التي تستدعي تطورات الظروف الاجتماعية وازدياد تدخل الدولة في مختلف مجالات الحياة إلى التوسع في مدلول النظام العام أو مفهومه لتغطية حاجات المواطنين كلها وتوفير الخدمات اللازمة لهم.

فالنظام العام يمثل ظاهرة قانونية تهدف إلى المحافظة على المبادئ والأسس والقيم التي يقوم عليها المجتمع، ولذلك فالنظام العام يشمل النظام العام المادي والنظام العام المعنوي أو الأدبي.

---

[١] د. محمود عاطف البنا / المرجع السابق / ص٣٦٦ ومابعدها.

[٢] عند الرجوع الى بعض المراجع في القانون الاداري نجد ان البعض من الفقهاء درج على تسمية هذا العنصر من عناصر النظام العام بـ (جمال الرونق والرواء) الا ان هذه التسمية غير دقيقة، لان المقصود بالجمال والرونق والرواء من الناحية اللغوية بصورة عامة: هو حسن المنظر والبهاء والاشراق، اي يكون المراد منهم جميعاً معنى واحداً تقريباً وهو الجمال العام (وهذا ماسنبينه بشكل اكثر تفصيلا عند التعريف اللغوي لجمال المدن)، فضلاً عن ان صياغة العبارة (جمال الرونق والرواء) غير صحيحة، ولذلك نقترح ان تكون تسمية هذا العنصر بـ (عنصر الجمال العام) بأعتبار ان هذه التسمية اكثر دقة من الناحية اللغوية والقانونية وبما ينسجم مع عناصر النظام العام الاخرى.

الفرع الثالث

التطورات التي طرأت على مفهوم النظام العام

لم تعد الدولة كما كانت في الماضي مجرد دولة حارسة فقط بل أصبحت اليوم تتدخل في كثير من المجالات وبتطور الوظيفة الإدارية للدولة نجد أن مفهوم النظام العام قد تطور أيضاً، فالدولة في الوقت الحاضر لم تعد متدخلة فقط بل أصبحت فضلاً عن وظائفها السابقة طرفاً في المعادلة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الأمر الذي انعكس بالإيجاب على مفهوم النظام العام، إذ أصبح المفهوم الحديث للنظام العام يجعل منه الضابط الذي يحافظ على صفو الحياة العامة واستقرارها واستمرارها ويبيح تدخل الإدارة في إطار صلاحياتها الضبطية للحفاظ على حقوق الأفراد وحرياتهم[1].

فظهرت الاتجاهات الحديثة التي ترى ضرورة التوسع في مفهوم النظام العام، إذ لم يعد من الكافي مطلقاً الإبقاء على المفهوم التقليدي للنظام العام والمتمثل بالمحافظة على العناصر التقليدية للنظام العام وهي - الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة – وإنما طرأت تطورات على المفهوم التقليدي للنظام العام، إذ ظهرت عناصر جديدة يحيث أصبح الحفاظ عليها وحمايتها ضرورة واجبة على الدولة بسبب الوجود القانوني لها الذي يظهر من خلال اتخاذ سلطات الضبط الاداري قرارات خاصة بشأنها، وكذلك الاحكام القضائية التي اتخذها القضاء من أجل حمايتها شأنها شأن العناصر التقليدية للنظام العام.

ويظهر لنا هذا التطور في مفهوم النظام العام من خلال ظهور **النظام العام الخلقي أو الأدبي**، الذي يُعنى بحماية المثل العليا السائدة في كل مجتمع[2]، وإن القضاء الإداري في فرنسا والعراق ومصر ولبنان وغيرها قد أجاز لسلطات الضبط الاداري التدخل من أجل حماية هذا النظام، وسنوضح ذلك فيما بعد بشكل أكثر تفصيلاً.

كذلك الحال في مجال حماية الجمال العام في المدن إذ ظهر لدينا **النظام العام الجمالي** وهذا النظام يُعنى بجمال ورونق ونظافة المدينة، و**النظام العام العمراني** الذي يعُنى بالتخطيط العمراني للمدينة والانسجام الهندسي للتجمعات السكنية، **والنظام العام البيئي** المتعلق بحماية

---

[1] ينظر: محمد فؤاد عبد الباسط / القانون الاداري / بدون سنة طبع / دار الفكر الجامعي / الاسكندرية / ص ٢٧٢.

[2] د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني / المرجع السابق / ص ٩١.

البيئة التي نحيا فيها من خلال محاربة أنواع التلوث كافة[١]، والملاحظ أن كل هذه الأنواع من الأنظمة لها صلة وثيقة بجمال المدن لذا سوف نتكلم عنها لاحقاً بشكل أكثر تفصيلاً.

ونحن نبحث في التطورات التي طرأت على مفهوم النظام العام لايسعنا إلا أن **نذكر النظام العام الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والحضاري**، ففي المجال الاقتصادي والاجتماعي نجد أن القضاء قد أقر الطبيعة الاقتصادية لبعض النصوص واتصالها بالنظام العام[٢]، ومنها التراخيص التي تمنحها الإدارة في سبيل ممارسة نشاط معين أو تلك الشروط التي تفرضها بمناسبة ممارسة نشاط معين أو نشاطات محددة، وذلك ليس فقط لمراقبة تلك النشاطات وإنما من أجل توجيه الاستثمارات نحو مجالات معينة تساهم في تحقيق الرفاهية العامة للأفراد[٣].

كتقديم التسهيلات للمعامل الكبرى التي تتطلب عدداً كبيراً من الأيدي العاملة من أجل محاربة البطالة في المجتمع ومن ثم محاربة الاضطرابات التي قد تهدد الأمن العام، أو وضع شروط معينة تجعل المستثمرين يعزفون عن الاستثمار في هذا النشاط لأن فائدته قليلة مثلا أو غيرها من أسباب من أجل تحويل رؤوس الأموال نحو نشاطات أخرى أكثر فائدة للمجتمع بما يحقق التوازن الاجتماعي وإشباع حاجات الأفراد[٤].

كما أن تدخل الإدارة في مجال الإسكان من خلال توفير المساكن أو منع السكن في أماكن معينة لأنها خطرة أو آيلة للسقوط مثلا أصبح من واجبات الإدارة وهو يعد من النظام العام، فضلاً عن حماية القدرة الشرائية للمواطن وحماية التموين والأسعار وحماية شرائح معينة من المجتمع

---

[١] ينظر: د. عليان بو زيان / النظام العام العمراني / جامعة تيارات / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني : Manifest.univ-ouargla.dz.

[٢] فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن للمحافظ أن ينظم فتح مخازن الخبز وأن يحظر نقله إلى المنازل في نطاق السياسة العامة للتغذية وأن للعمدة في سبيل حماية مصالح المستهلكين أن يفرض تدابير ملائمة لمنع نقص المواد الأولية (الغذائية) وكذلك الارتفاع الوهمي للأسعار.

وفي مصر صدرت بعض القوانين المتعلقة بالنظام العام الاقتصادي منها القانون رقم (١٠١) لسنة ١٩٣٩، والقانون رقم (٩٥) لسنة ١٩٤٥، بشأن التموين، والقانون رقم (٩٦) لسنة ١٩٤٥ الملغى، بالقانون رقم (١٦٣) لسنة ١٩٥٠ بشأن التسعير الجبري. كما قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمها الصادر في ٣١/ ٣/ ١٩٦٣ بمنح الإدارة سلطة تقديرية لتحديد الأسعار وتعيين الأرباح بالسلع. ينظر: د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني / المرجع السابق / ص٩٧.

[٣] ينظر: محمود سعد الدين الشريف / فلسفة العلاقة بين الضبط الاداري وبين الحريات / مجلة مجلس الدولة / دار الكاتب العربي / القاهرة / ١٩٦٩ / ص ٥.

(٤) ينظر: محمد صالح خراز / المفهوم القانوني العام لفكرة النظام العام / مجلة دراسات قانونية / العدد السادس / دار القبة / الجزائر / ٢٠٠٣ / ص٤٨.

لأنها معرضة للخطر أكثر من غيرها (ومنها النساء والأطفال)، وغيرها من واجبات يفرضها التطور المستمر لمفهوم النظام العام التي تدخل في المجال الاقتصادي والاجتماعي للنظام العام.

أما فيما يتعلق **بالنظام العام الثقافي والحضاري** الذي يتمثل في الحفاظ على الطابع التاريخي ويعكس الخصوصية الحضارية للمجتمع من خلال حماية التراث المعماري والتراث الثقافي، فهو من ضمن المفاهيم التي ظهرت نتيجة التطور في مفهوم النظام العام، فتدخل الإدارة بفرض تدريس مادة معينة أو منع تدريس مادة أخرى أو افكار معينة يعد من النظام العام أيضاً، ذلك أن إعداد أجيال المستقبل يجب ألا يُبنى على ماينا‌قض المجتمع نفسه وإلا فإن التقاء جيلين بأفكار مختلفة سيؤدي إلى انفجار المجتمع نفسه[1].

[1] محمد صالح خراز / المرجع السابق / ص ٤٧.

المطلب الثاني

خصائص النظام العام

يتميز النظام العام ببعض الخصائص، يمكننا من خلال التعريفات السابقة للنظام العام، أن نقف في هذا المطلب على أهم تلك الخصائص من خلال الفروع الآتية:

الفرع الاول

النظام العام مرن ومتطور

إن للنظام العام طبيعة حيوية ومرنة لاتتفق مع ثبات النصوص واستقرارها، فمن غير الممكن وضع مفهوم كامل للنظام العام نظراً لمرونة فكرة النظام العام وتطورها ولذلك لايمكن أن تصب في قالب تشريعي، فهي بطبيعتها تتعارض مع استقرار النصوص التشريعية[١]. فليس بامكان المشرع أن يحدد له مسبقاً مفهوماً واحداً لايتغير، لأن النظام العام يمثل أداة تطور اجتماعي ومن ثم فإن أي تحديد مسبق وجامد لمفهومه يؤدي إلى منعه من أداء وظيفته هذه بالشكل الصحيح واللازم. لذلك نجد أن أغلب المشرعين لم يضعوا نصاً ثابتاً للنظام العام بل إن كل مافعلوه هو أن يعرفوا فكرة النظام العام بمضمونها تاركين للفقه والقضاء أمر تحديد التصرفات التي تعد مخالفة للنظام العام[٢]، " لابل إن بعض الدول آثرت ألا تنص على النظام العام بصورة صريحة في صلب قوانينها ومنه سكوت المشرع الفرنسي عن النص على النظام العام في المادة (١٦) والمادة (٦٨٦) من القانون المدني الفرنسي مثلاً "[٣]. وتأسيساً على ذلك نجد أنه من الصعوبة تحديد عناصر النظام العام بشكل ثابت، لأن مثل هذا التحديد إن كان صحيحاً خلال فترة معينة من الزمن وفي ظل ظروف معينة أو في مكان معين فإنه قد لايكون كذلك في زمان وظروف أخرى أو مكان أخر، بسبب أن فكرة النظام العام ترتبط بالمصلحة العامة التي يراها الناس كذلك في حضارة معينة وزمان معين.

وبذلك لانستطيع أن نحصر النظام العام في دائرة معينة دون أخرى[٤]، لأن فكرة النظام العام تمثل مجموعة المصالح الاساسية والسائدة في المجتمع، ولما كانت هذه المصالح تختلف من

---

[١] ينظر: د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني / المرجع السابق / ص ٨٦.

[٢] ينظر: د. فوزي حسين سلمان الجبوري / المرجع السابق / ص ٥٠.

[٣] وكذلك القانون المدني الألماني فقد عمد الى اغفال النص على النظام العام عند صياغة المادة (١٣٨) منه. ينظر: د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني / المرجع السابق / ص ٨٧.

[٤] ينظر: عبد الرزاق احمد السنهوري / المرجع السابق / ص٣٩٩.

مجتمع لاخر ومن وقت لاخر لذا كان من البديهي والمنطقي أن تتغير فكرة النظام العام باختلاف الزمان والمكان، فهي فكرة مرنة وخاضعة للتطور. فالتطورات التي تحدث في المجتمع تؤدي دوراً كبيراً في اتساع مفهوم النظام العام أو تضييق مفهومه، ومنها الأفكار والقيم السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأخلاقية التي تؤدي دوراً في صياغة مفهوم النظام العام. " ومثال ذلك مانلاحظه من اهتمام محلي وعالمي (بحماية البيئة) وما تتعرض له من مظاهر التلوث المختلفة، ما ترتب عليه ظهور العديد من القوانين والأنظمة لإعطاء سلطات الضبط الإداري سلطات أوسع"[1]، للنهوض بواجبها في حماية البيئة ومن ثم حدوداً أوسع لمفهوم النظام العام. وعليه فإن تحديد مفهوم النظام العام في وقت من الأوقات لن يكون إلا انعكاسا للحالة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأخلاقية السائدة في الدولة في ذلك الوقت، فالنظام العام هو انعكاس لمعطيات الزمان والمكان، وهذا مايؤكد لنا أن عناصر النظام العام لايمكن أن تحدد بشكل ثابت ومستقر بل تخضع لتطورات المجتمع ما يجعلها عرضة للتغير المستمر.

الفرع الثاني

النظام العام ليس من صنع المشرع وحده

إن للمشرع دوراً هاماً في التعبير عن النظام العام وصياغته وتطوره إلا أن النظام العام هو ليس وليد إرادة المشرع وحده، فالمشرع لايستطيع فرضه بالقوة على الأفراد مالم يكن هناك قبول اجتماعي لهذا المفهوم الذي يطرحه المشرع، وكما أوضحنا سلفاً أن النظام العام ليس نتاج النصوص القانونية بصورة مطلقة، بل هو تعبير عن فكرة اجتماعية في وقت معين ومكان معين، وهذه الفكرة ومن خلالها يتبلور مفهوم النظام العام وتبرز عناصره الخاصة وأهميتها وضرورتها للجماعة.

وبذلك فأن النظام العام هو أيضاً وليد للأعراف والتقاليد المحلية، وعليه لايمكن أن يستطيع النظام العام الاستمرار في مجتمع معين إلا إذا استمر تقبل أفراد ذلك المجتمع له، فهو اذاً يفترض رضا المحكومين. وعليه لايستطيع المشرع أن يستقل بوضع النظام العام بوصف أن النظام العام ليس فكرة قانونية جامدة وإنما هو فكرة اجتماعية حية، وهو تعبير عن روح النظام القانوني لأية أمة في سكونها وتطورها، إلا أن هذا لايعني أن النظام العام تعبير عن تطلعات الجماعة التي لم

[1] د. محمد عبيد الحساوي القحطاني / الضبط الاداري سلطاته وحدوده / دولة الامارات العربية المتحدة / ٢٠٠٣/ ص ١٥٥.

تُصغ بعد صياغة واضحة ومستقرة وإنما هو يعبر عن القواعد الواضحة والمستقرة لدى الجماعة[١].

الفرع الثالث

النظام العام هو مجموعة من القواعد الآمرة

يمثل النظام العام مجموعة القواعد التي تنظم المصالح الاساسية في المجتمع سواء أكانت هذه المصالح سياسية أم اقتصادية أم اجتماعية، وإن هذه القواعد والنظم التي تؤلف النظام العام لها من الأهمية الاجتماعية مالا يمكن تجنب تطبيقها أو المساس بها، لذا نجد أن المشرع ينظم هذه المصالح الأساسية في المجتمع بقواعد آمرة[٢]. وعليه لايجوز الاتفاق على مخالفتها من قبل ألأفراد، وإن كان الاتفاق على مخالفتها مما يحقق مصالح خاصة بالنسبة لهم لأن قواعد النظام العام تعبر عن المصلحة العامة ومن ثم لايجوز الاتفاق على مخالفتها.

إن هذه الخصيصة للنظام العام، لاتختلف وجهة نظر القانون العام أو الخاص حولها (في أن النظام العام يعبر عن الحلول الامرة في النظام القانوني)، لأنه يضع قاعدة سامية قادرة على وضع الحلول الآمرة عندما تتنازع إرادات مختلفة، فهي تزيل التنازع هذا بوصفه قاعدة أساسية لحماية الجماعة[٣].

---

[١] ينظر في هذا الشأن كل من:

- عامر احمد مختار / المرجع السابق / ص٥٥ و٥٦.
- عادل السعيد محمد ابو الخير / الضبط الاداري وحدوده / مطابع الطوبجي / القاهرة / ١٩٩٣ / ص ٢١٢.
- فوزي حسين سلمان الجبوري / المرجع السابق/ ص ٥٠.

[٢] تنقسم قواعد القانون على قسمين: قواعد آمرة وقواعد مكملة، فالقواعد الآمرة: يراد بها مجموعة القواعد القانونية التي لايجوز للأفراد الاتفاق على مخالفتها.

أما القواعد المكملة: فهي مجموعة القواعد القانونية التي تلزم الأفراد في حال عدم انصراف إرادتهم إلى مخالفتها، أو هي القواعد التي تنظم سلوك الأفراد على نحو معين ولكن يجوز لهم الاتفاق على مايخالف حكمها. ينظر: د. حسن كيره / المدخل الى القانون / منشأة المعارف / الاسكندرية / ١٩٦٩ / ص٤٠ .

[٣] ينظر كل من: عامر احمد مختار / المرجع السابق / ص٥٦. وكذلك: محمود سعد الدين الشريف / فلسفة العلاقة بين الضبط الاداري وبين الحريات / دار الكتاب العربي / القاهرة / ١٩٦٩/ ص٥ ومابعدها. وكذلك: د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني / المرجع السابق / ص ٨٥.

الفرع الرابع

النظام العام ينتمي الى التفسير القضائي

بما أن للقاضي الإدراك والوعي بالخصائص السياسية لفكرة القانون في بلده، أي أنه يعي الضمير الكامن للقانون في بلده، بوصفه عضواً في جماعة معينة ولديه الاحساس بالخصائص السياسية لروح القانون، وبما أن النظام العام هو فكرة اجتماعية، لذلك كان للقاضي سلطة تقديرية في هذا المجال عند نظر المنازعات المعروضة امامه في تحديد مضمون النظام العام وبحسب الظروف المحيطة به. أذ لايوجد معيار موضوعي للنظام العام وإنما الأمر يتعلق بفكرة اجتماعية يجب أن يحسها القاضي ويحميها، فالقاضي يقوم بتفسير القانون بما يتفق مع روح عصره حتى أنه يكاد أن يكون مشرعاً في هذا المجال المرن، إذ يجب عليه أن يتقيد بآداب عصره ونظم أمته الأساسية ومصالحها العامة[١]. ونظراً للدور المهم والخطير الذي يقوم به القاضي " والناتج عن طبيعة النظام العام المرنة والمتطورة لذلك كان من اللازم توفير الضمانات اللازمة ومنها، ضرورة توفير ضمانات معينة بالنسبة للطريقة التي يجب أن يتم بها تكوين القاضي من الناحيتين الروحية والمهنية، وكذلك وجوب الاحتياط من انحراف القاضي في تفسير مايعد متفقاً او مناهضاً للنظام العام "[٢]، بوصف فكرة النظام العام هي فكرة نسبية تتسع وتضيق تبعاً لتطور المجتمع وتقدمه.

---

[١] ينظر كل من: عامر احمد مختار / المرجع السابق / ص٥٦، وكذلك: عادل السعيد محمد ابو الخير / المرجع السابق / ص ٢١٤، وكذلك: د. محمد عبيد الحساوي القحطاني / المرجع السابق / ص ١٦١.

[٢] فوزي حسين سلمان الجبوري / المرجع السابق/ ص ٥٢.

الفرع الخامس

صفة العموميـــــــــــة

إن من طبيعة النظام العام وأهم مايجب أن يتصف به هو صفة العمومية والتجريد، فيجب أن يسعى الضبط الإداري في نشاطه الضبطي الذي يمس به حريات الأفراد فيقيدها إلى حماية النظام في المجتمع ويجب أن يكون النظام المهدد هذا عاماً أي ينماز بسمة العمومية والتجريد فهو يتعلق بالجمهور أو بمجموعة غير محددة من جمهور المواطنين. ولذلك فإن الإخلالات غير العامة ومنها مايتعلق بفرد معين بالذات أو بنظام هيئة من الهيئات أو شركة أو إحدى الجمعيات الخاصة وغيرها من أمثلة لايمكن أن تكون مدعاة لتدخل سلطات الضبط الإداري لأنها وبكل بساطة إخلالات غير عامة، والعمومية سمة لصيقة وملازمة للنشاط الضبطي، وهذه السمة (العمومية) هي التي تبرر تدخل سلطات الضبط الاداري ومساسهم بالحريات العامة من أجل حماية الجمهور أو مجموعة من الأفراد غير معينين، من التهديد أو الخطر الذي قد يلحقهم لولا هذا التدخل من جانب سلطات الضبط الإداري[1].

"وبهذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر: لئن كان حظر تشغيل المطحنة ليلاً لايعدو أن يكون مجرد تنظيم حتى لايسبب تشغيلها في هذا الوقت قلقاً وإزعاجاً للسكان، إلا أن المحكمة تسارع إلى التنبيه بأن مثل هذا التنظيم يجب أن يصدر في شكل قرارعام يسري على المطاحن كافة. فإذا ماصدر مثل هذا التنظيم بقرار عام، وجب على جميع المطاحن التزامه وإلا استهدفت للجزاءات التي ينص عليها القانون. أما أن يقيد مطحنة بذاتها ليحظر عليها التشغيل ليلاً بقرار فردي قبل أن يكون مسبوقاً بهذا التنظيم العام الذي يسري على الكافة فيما لو صدر ففيه مجاوزة للسلطة"[2].

وعليه فإن تدخل النشاط الضبطي وتقييده للحريات الفردية لايمكن أن يبرره شيء إلا تهديد الجمهور بصورة مباشرة أو غير مباشرة للنظام العام.

وإن صفة العمومية هذه تستوجب خروج المعتقدات التي تختلج وتدور في نفوس أصحابها، وكذلك الأفعال التي تحدث في الملك الخاص مالم يكن لها مظهر خارجي يهدد العناصر التي يتكون منها النظام العام، ومن الأمثلة على ذلك نجد أن وظيفة الضبط الإداري في

---

(1) Jean Rivero / Droit Administratif / Dixiame. e'dition/ Paris / 1983. p 521.

ينظر كذلك: د. ابراهيم طه الفياض / المرجع السابق / ص٢٣٤.

(٢) نقلاً عن: د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني / المرجع السابق / ص ٨٤.

حماية السكينة العامة لاتنهض إلاعندما يكون هناك تهديد عام لهذا العنصر مثل مكبرات الصوت التي تستخدم أثناء الاحتفالات في بعض البيوت، إذا كان الصوت المنبعث منها يسبب إزعاجاً وإقلاقاً لراحة الجمهور من دون إمكانية تحديد أفراده على وجه التعيين، أي يجب أن يكون مصدر الاضطراب غير معين لاتربطه بمنشأ الاضطراب أية صلة سابقة بل ينبعث الاضطراب من مصدره ليصادف من يصيبه من دون تعيين أو تحديد[١]. إلا أنه وبما أن فكرة النظام العام لاتقبل التحديد بسبب مرونتها ونسبيتها ولأنها تتطور دائماً لتلائم ظروف المجتمعات الحديثة وتنوع نشاط الدولة واتساع مجالاته، لذلك بدأ التساهل يظهر إزاء اشتراط عمومية النظام العام، إذ أجاز مجلس الدولة الفرنسي لسلطات الضبط الإداري في أن تستعمل سلطاتها الضابطة لمواجهة تهديد النظام العام حتى لو كان هذا التهديد داخلياً عندما تكون السلامة الداخلية للمبنى مهددة، وعليه أصبحت مسؤوليات الضبط الإداري تمتد لتشمل حماية كل من يوجد داخل المبنى أو خارجه ولو لم يقع المبنى على الطريق العام ولم تعد تقتصر على حماية أمن المارة في الطريق العام وحركة المرور فحسب[٢].

جدير بالذكر هنا وقبل الانتقال الى المطلب اللاحق لابد من الإشارة الى أن هناك جانباً من الفقه[٣]، يرى أن طبيعة النظام العام تستند على دعامتين أساسيتين الأولى أن يكون عاماً والثانية أن يكون مادياً، أو أن يرى في المظهر المادي خصيصة للنظام العام، بوصفه المظهر المادي الملموس والمتمثل بالاضطراب الحسي، بحيث ينحصر النظام العام في هذه الحالة بالعناصر المادية له وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، على اعتبار أن المساس بهذه العناصر يشكل المظهر المادي والملموس، أما الجانب المعنوي فلا شأن لسلطات الضبط الإداري به إلا إذا اتخذ مظهراً مادياً يشير إلى خطورته على النظام العام المادي.

إلا أن وجهة النظر هذه لاتعبر عن حقيقة مضمون النظام العام المرنة والمتطورة مع حاجة المجتمع ومايراه ضروريا حسب التطورات الاجتماعية والتقدم العلمي وتنوع نشاط الدولة واتساع مجالاته، كما أن الاعتداء على الجانب المعنوي للنظام العام، هو حالة لايمكن تجاهلها، وهذا مأكده مجلس الدولة الفرنسي عندما عدل عن وجهة النظر هذه وأجاز لسلطة الضبط الاداري التدخل في الجانب المعنوي كما هو الحال فيما يتعلق بالجانب المادي، إذ إن مجلس الدولة الفرنسي كان يقيم النظام العام على الناحية المادية، أي يحصر أغراض النظام العام

---

[١] ينظر: د. ابراهيم طه الفياض / المرجع السابق / ص٢٣٤.

[٢] د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني / المرجع السابق / ص ٨٨.

[٣] ينظر رأي الدكتور: د. ابراهيم طه الفياض / المرجع السابق / ص٢٣٤، وكذلك: عامر احمد مختار / المرجع السابق / ص٥٧ ومابعدها.

بالعناصر الرئيسة الثلاثة، الا انه فيما بعد عدل عن موقفه هذا خاصة بعد قضية شركة لوتيسيا الشهيرة (Lutetia) بتاريخ ١٩٥٩. التي قضى فيها مجلس الدولة الفرنسي بأن لعمدة المدينة الاختصاص في منع عرض فلم في مدينته، بسبب مجافاته للياقة والآداب العامة ، وبذلك أدخل مجلس الدولة الفرنسي النظام الأدبي المتمثل بالمحافظة على الأخلاق والآداب العامة ، إلى جانب النظام المادي المتمثل بحماية أمن المواطنين وصحتهم وسكينتهم. ليشمل النظام العام الناحيتين المادية والمعنوية أو الروحية[١]، كما أن القضاء الفرنسي في حكم آخر اتجه إلى تفسير النظام العام بناءً على الجانب المعنوي إذ قضى بصحة لائحة النظام، فحرم على النساء الظهور في المجتمعات في زي الرجال[٢].

أما في مصر فمن تشريعات الضبط المتعلقة وبصورة مباشرة بحماية الأخلاق والآداب العامة "من ذلك: مانصت عليه المادة (٢٣) من القرار بقانون رقم (٣٧١) لسنة ١٩٥٦، والمتعلقة بحظر ارتكاب أفعال أو إبداء إشارات مخلة بالحياء أو الآداب. وكذلك المادة (٢٧) من القرار بقانون رقم (٣٧٢) لسنة ١٩٥٦، بشأن الملاهي، وكذلك قانون هيئة الشرطة رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١، الذي نص صراحة على اختصاص الشرطة بالمحافظة على النظام العام والآداب وغيرها "[٣].

أما في لبنان فان المشرع اللبناني أكد أن الضبط الإداري يستهدف حماية الأخلاق والآداب العامة، وذلك في المادة (٩٢) من قانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٦٣، إذ أشارت هذه المادة إلى أنه يدخل في اختصاص رئيس المجلس البلدي اتخاذ التدابير المحلية في كل مايخص الاداب والحشمة العمومية[٤].

أما في العراق، فإن المشرع قد حسم الموضوع وعدُّ النظام العام متكوناً من جزأين، هما النظام العام المادي والمعنوي، فقد نصت المادة (٣٨) من دستور ٢٠٠٥ على أنه " تكفل الدولة ،

---

[١] ينظر كل من: د. نواف كنعان / المرجع السابق / ص ٢٨٦و ٢٨٧، وكذلك: د. محمود عاطف البنا / المرجع السابق / ص ٣٧٠ و ٣٧١.

[٢] عامر احمد مختار / المرجع السابق / ص٦١.

[٣] نقلاً عن: د. ماجد راغب الحلو / القانون الاداري / دار الجامعة الجديدة / الاسكندرية / ٢٠٠٤ / ص ٣٣٩.

[٤] نقلاً عن: د. محمد رفعت عبد الوهاب / المرجع السابق /ص ٢٣٨.

وكذلك المشرع الجزائري فقد عدَّ حماية الأخلاق والآداب العامة من واجبات سلطات الضبط الإداري سواء في قانون البلدية أم قانون العقوبات إذ ورد في الباب الثاني، الفصل الثاني تحت عنوان الجنايات والجنح ضد الأسرة والاداب العامة وتناوله في القسم السادس تحت عنوان انتهاك الآداب العامة وذلك في المواد (٣٣٣-٣٤١) من قانون العقوبات الجزائري، الامر رقم (٦٦-١٦٥) في ١٩٦٦، (تعديل ٢٠١٥).

وبما لايخل بالنظام العام والآداب ،... " ، ومن ثم فإن لهيئات الضبط الإداري التصدي لأي عمل مخل بالنظام العام المادي والمعنوي معاً وهذا هو الأصح يقيناً. لأن النظام العام لايتصل بالنظام المادي فحسب وإنما هو يتعلق بالمثل العليا في المجتمع، حتى قيل إن النظام العام (هو قانون الحياة) الذي يفرض على الأمم، متجهاً نحو أقصى حد من الحياة المواجهة لمزاج كل أمة ووفقاً لظروفها، وإن الحيوية التي يتميز بها النظام العام مردها أنه لايقصد كفالة الحياة المادية للأفراد فحسب وإنما يقصد كفالة حياتهم المعنوية (الخلقية والجمالية)، بوصف الاعتبارات الخلقية والجمالية، هي اعتبارات مدمجة في طبيعة النظام العام، وإن لهذا النظام غاية تتمثل في (حماية الانسان ضد كل التشوهات)[1]، ونحن نؤكد ان من أهم هذه التشوهات هو اختفاء المظهر الجمالي في المدن، وانهيار المفاهيم الجمالية لدى الأفراد، بسبب إخفاق السلطات الضبطية عن واجبها في حماية الجمال العام في المدن. وعليه وإزاء الموقف الفقهي والقضائي المؤيد لضرورة إدخال الجانب المعنوي ضمن اختصاصات السلطات الضبطية والواجبة الحماية شأنها شأن الجانب المادي للنظام العام. نجد أن أصحاب الرأي السابق – الذي يرى وجوب أن يكون النظام العام مادياً – هم ذاتهم قد أكدوا أنه إذا كانت صفة العموم في النظام العام لاتثير إشكالاً، إلا أن الصفة المادية للنظام العام هي في رأيهم من العسير حصرها وتثير إشكالاً[2]، وهذا إنما يؤكد أن النظام العام لايمكن أن يكتمل معناه بالشكل الصحيح إلا من خلال كلا جانبيه المادي والمعنوي معاً.

[1] عامر احمد مختار / المرجع السابق / ص٦٠.

[2] ينظر رأي الاستاذ: عامر احمد مختار / المرجع السابق / ص٦٢.

المبحث الثاني

التعريف بجمال المدن

إن البحث في موضوع التعريف بجمال المدن يتطلب منا ابتداء تعريف الجمال من الناحية اللغوية ومن ثم تعريف جمال المدن من الناحية الاصطلاحية بوصفه مطلباً اولاً، ثم دراسة علاقة عنصر جمال المدن بعناصر النظام العام الأخرى، مطلباً ثانياً.

المطلب الأول

تعريف جمال المدن

سوف نقسم هذا المطلب على فرعين، ندرس في الفرع الأول: التعريف اللغوي للجمال، ثم ندرس في الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي لجمال المدن.

الفرع الاول

التعريف اللغوي للجمال

الجَمَال:مصدر الجميل، والفعل منه: جَمُل.

قال تعالى في كتابه العزيز: { **وَلَكُمْ فِيهَا جَمَالٌ حِينَ تُرِيحُونَ وَحِينَ تَسْرَحُونَ**}[1].

أي لكم فيها بهاء وحسن، فالجَمَال: هو الحسُن، ويكون في الفعل والخلق[2].

قال جَمُل الرجل بالضم جمالاً، فهو جميل، وجُمال بالضم والتشديد: أجمل من الجميل، وجمله: أي زينه وحسنه. ومنه حَسنت الشيء: أي زينته، والحسنة ضد السيئة والإحسان: ضد الإساءة.

---

[1] سورة النحل / آية رقم (٦).

[2] لسان العرب للامام العلامة ابن منظور / (الاحرف ج – ح) / باب الجيم / المرجع السابق / ص ٢٠٨ و ٢٠٩.

قال تعالى في كتابه العزيز { الذي أحسن كل شيء خلقه}[١]، ويأتي الحسن هنا بمعنى الجمال، والحسن في الأصل للصورة ثم استعمل في الأفعال والأخلاق، فالجمال يقع أيضاً على الصور والمعاني[٢].

ولابد أن نشير هنا الى المعنى اللغوي لمصطلح (الرونق والرواء) لأن فقهاء القانون العام قد درجوا على ذكر هذين المصطلحين مع مصطلح الجمال عند الحديث عن عنصر الجمال العام في المدن ودور الضبط الإداري في حفظه.

أما المعنى اللغوي لكلمة الرونق فيراد بها، رونق الشيء: أي حسنه وإشراقه، ومنه يقال:

رونق الكلام، أو رونق الصبح، أو رونق الشباب: أي أوله، ورونق السيف: أي طلاوته وصفاؤه وبريقه[٣].

والذي يلاحظ من خلال التعريف اللغوي لمصطلح (الجمال) أو مصطلح (الرونق)، أن كلا المصطلحين يراد بهما بصورة عامة: حسن المنظر والبهاء والإشراق، وهذا المعنى أيضاً يفهم عند تعريف مصطلح الرواء من الناحية اللغوية، إذ يعرف مصطلح الرُواء بالضم والمد: أي المنظر الحسن، ومنه يقال : إذا رأيت رجلاً ذا رُواء طمع بصري إليه.

الرّيُّ: المنظر الحسن، ومنه حسن المكان، ومنه: رّيا منظرهم: أي منظرهم مورتوٍ من النعمة كأن النعيم بين فيهم[٤].

والروُاء من الماء: اي العذب، والرَواء: حسن المنظر، وماء الوجه[٥].

وعلى هذه الأساس نجد أن التسمية التي درج بعض الفقهاء في القانون الإداري[٦]، على تسميتها لهذا العنصر من عناصر النظام العام بـ (جمال الرونق والرواء) هي تسمية غير دقيقة لأن المقصود بالجمال والرونق والرواء من الناحية اللغوية بصورة عامة: هو حسن المنظر

---

[١] سورة السجدة من اية (٧).

[٢] ينظر كل من: لسان العرب للامام العلامة ابن منظور / (الاحرف ح – ج)/ باب الجيم / المرجع السابق / ص٢٠٨ و ٢٠٩، وكذلك: جبران مسعود الرائد (معجم لغوي عصري) / حرف الجيم / المرجع السابق / ص٢٨١.

[٣] جبران مسعود الرائد (معجم لغوي عصري) / المرجع السابق / ص٤٠٧.

[٤] لسان العرب للامام العلامة ابن منظور / (الاحرف ر – ز - س) / باب الراء / المرجع السابق /ص ٣١١ و ٣١٢.

[٥] جبران مسعود الرائد (معجم لغوي عصري) / حرف الراء / المرجع السابق / ص٤٠٦.

[٦] من هؤلاء الفقهاء ينظر: د. محمود عاطف البنا / المرجع السابق / ص ٣٣٩، وكذلك: د. محمد عبيد الحساوي القحطاني / المرجع السابق / ص١٤٥.

والبهاء والإشراق، وبذلك يكون المعنى متقارباً جداً إن لم يكن معنىً واحداً فأن قلنا: جمال المدن أو رونق المدن وروائها، فإننا نقصد حسن منظرها وبهاءها وإشراقها، إذ انها مصطلحات تكاد تكون مترادفة بالمعنى ان لم نقل المعنى نفسه، فمصطلح الجمال بالتأكيد يدل على رونق المدن وروائها وبهائها وإشراقها، فضلاً عن ان صياغة العبارة (جمال الرونق والرواء) غير صحيحة، ولذلك نكتفي بذكر مصطلح الجمال فحسب دون الرونق والرواء، إذ نقترح ان تكون تسمية هذا العنصر بـ (عنصر الجمال العام) كونها أكثر دقة من الناحية اللغوية والقانونية وبما ينسجم مع عناصر النظام العام الأخرى.

الفرع الثاني

التعريف الاصطلاحي لجمال المدن

تختلف مقاييس الجمال ومعاييره باختلاف الأمم والشعوب، ولكن هم متفقون على فكرة وفلسفة الجمال والإحساس به، فالإحساس بالجمال قديم قدم الوجود البشري وهذا مايتضح لنا عند مشاهدة الرسومات والزخارف التي تزخر بها الآثار والحضارات القديمة، فقد سعى الإنسان منذ القدم إلى إشاعة التنسيق والتأنق والترتيب والتنظيم بكل ماحوله[1]، ومن أجل إشاعة الجمال والإحساس به نجد أن الأنفس قد تطلعت إلى الاهتمام بحماية جمال المدن ورونقها، إذ أخذت هذه الفكرة تتبلور تدريجياً لتصبح بعد ذلك موضوع خلاف بين الفقهاء حول إمكانية عدّ جمال المدن عنصراً من عناصر النظام العام تسعى السلطات الضبطية الى حمايته شأنه في ذلك شأن العناصر التقليدية للنظام العام[2]، بوصف عنصر الجمال العام داخل ضمن الجانب المعنوي أو الروحي للنظام العام.

---

[1] أميرة حلمي مطر / مدخل الى علم الجمال وفلسفة الفن / الطبعة الاولى / دار التنوير / القاهرة / ٢٠١٣ / ص ١١ ومابعدها، وكذلك: مفهوم التربية الجمالية ووظائفها واهدافها (جامعة ام القرى) / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني :Uqu.edu.sa/paqe/ar/118079

[2] ترتبط فكرة العناصر التقليدية للنظام العام بالأفكار التي نادى بها أنصار المذهب الفردي ارتباطاً كبيراً، فالعلاقة وفقاً لهذا المذهب بين الدولة والفرد تقوم على أساس أن الحرية هي الأصل وأن تقييدها هو الاستثناء من هذا الأصل، ومن ثم لايكون فرض القيود على الحرية إلافي أضيق الحدود، إذ يجب على سلطات الضبط الإداري التوفيق بين ممارسة الحرية وصيانة النظام العام ولايجوز التوسع في مفهوم النظام العام ولو كان الدافع لهذا التجاوز هو تحقيق المصلحة العامة، ولكن أصول المذهب الفردي على هذا النحو تداعت إزاء ازدهار المذهب الاجتماعي الذي يؤدي الأخذ به إلى زيادة تدخل الدولة ومن ثم وضع القيود على الحريات الفردية تحقيقاً للمصلحة العامة، على ذلك أن حياة الفرد في ظل مجتمع تبنى قيماً حضارية وإنسانية يقرها المجتمع ولاينفر منها أدى إلى فرض قيود على الحريات الفردية في بعض المجالات والتي تكون فيها صيانة هذه القيم الحضارية أجدى وأنفع من إطلاق الحريات الفردية، من هنا ظهر التوسع في مفهوم النظام العام وإدخال عناصر جديدة غير=

إذ ذهب جانب من الفقه[١]، إلى عدم إمكانية عدّ جمال المدن عنصراً من عناصر النظام العام مالم تندمج معه أحد عناصر النظام العام التقليدية (أمن، وصحة، وسكينة). كأن تلزم الإدارة مالك أرض فضاء بتسويرها محافظة على الشكل الجمالي وفي الوقت نفسه منع الأتربة المتراكمة فيها من أن تثيرها الرياح فتسبب حدوث تلوث في البيئة أو أمراض مما يضر بالصحة العامة. وعليه فأن مسألة المحافظة على جمال المدن وفقاً لهذا الرأي الفقهي لاينبغي أن يؤخذ في الحساب أو لتبرير تدخل سلطات الضبط الإداري إلا إذا تلاقت بصورة ما مع أحد عناصر النظام العام التقليدية، أو يبلغ المساس بجمال المدن درجة معينة من الخطورة أو أن يكون من شأنه حدوث اضطرابات خارجية[٢].

أما الرأي الفقهي الثاني[٣] – الذي نؤيده بشدة لأنه يحقق المفهوم الكامل للنظام العام بشقيه المادي والمعنوي - فيذهب إلى ضرورة المحافظة على جمال المدن أو الشوارع والطرقات بوصف عنصر الجمال العام هو أحد عناصر النظام العام، ويستند أصحاب هذا الرأي إلى أن الإدارة مسؤولة عن حماية مشاعر الفرد والجمال لدى المارة مثلما هي مسؤولة عن حماية حياتهم وسلامتهم وسكينتهم.

=العناصر التقليدية للنظام العام، إذ ازداد تدخل النشاط الضبطي في مجالات متعددة من أهمها الحفاظ على الرونق الجمالي ورواء المدن ولحماية الآثار وغيرها. ينظر: د. ابراهيم طه الفياض / المرجع السابق / ص ٢٣٠ و٢٣١.

[١] ومنهم الفقيه (هوريو) الذي يعتد بالمظهر المادي للنظام العام دون المظهر المعنوي. ينظر: ص٦ من هذه الاطروحة، كذلك الدكتور (ماجد راغب الحلو) الذي يرى بأن هناك نزعة متزايدة في تجاوز أغراض الضبط الإداري العام المعروفة عن طريق توسيع دائرة الضبط الإداري الخاص وخلق أنواع جديدة منه تحقيقاً لأهداف محددة لاتدخل ضمن أهداف الضبط الاداري العام، إذ يرى وجوب أن يكون ذلك مبنياً على ضرورة واضحة أو مصلحة أساسية لايمكن تحقيقها بغير وسيلة الضبط الإداري. ينظر: د. ماجد راغب الحلو / قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة / دار الجامعة الجديدة / الاسكندرية / ٢٠٠٤ / ص٩١.

[٢] عيد محمد العازمي / الحماية الادارية للبيئة / ط ب / دار النهضة العربية / القاهرة / ٢٠٠٩/ ص٤٠٥، وكذلك: دايم بلقاسم / النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة / اطروحة دكتوراه / كلية الحقوق/ جامعة ابي بكر بلقايد- تلمسان / الجزائر / ص ٢٩.

[٣] ومنهم الفقيه (دويز) من فرنسا، وكذلك الدكتور محمود عاطف البنا، والدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني من مصر، والدكتور فوزي حسين سلمان الجبوري من العراق والذي يرى وجود اتصال وثيق بين الجانب المادي والمعنوي للنظام العام، واخرون غيرهم، ينظر كل من:

- د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني / المرجع السابق / ص ٨٨ و ٩٣.
- د. محمود عاطف البنا / المرجع السابق / ص٣٦٦.
- د. فوزي حسين سلمان الجبوري / المرجع السابق/ ص٤٢.

كما أن الانسان يمتلك الحق في حماية الجوانب الروحية شأنها شأن الجوانب المادية لابل إنهما يكملان بعضهما البعض، وهما الاثنان (الحياة الروحية أو المعنوية والحياة المادية) لازمان لوجود الحياة البشرية، ولهذا يتوجب على سلطات الضبط الإداري أن تتدخل لحماية جمال المدن مثلما تتدخل لحماية العناصر الأخرى للضبط الإداري.

إذ يرى هذا الجانب الفقهي أن إشاعة الجمال والرونق في الشوارع أو المدن وحماية الإحساس بالجمال لدى الأفراد هو سبب من أسباب تحقيق السكينة النفسية للأفراد، ذلك لأن شيوع الفوضى في جماليات المدن وانتشارها بكل ماحولنا من بيئة محيطة هو بلا شك سبب من أسباب الضيق والاضطراب والتوتر العصبي لدى الأفراد[١].

وفي هذا الصدد يؤكد الفقيه دويز (Duez) أن الاضطراب بالجمال بمثابة قلاقل عامة ولذلك فإن حماية جمال الأماكن العامة تدخل في مهام الضبط الإداري، كما أن حماية مشاعر الجمال والإحساس لدى المارة تدخل بطبيعتها في فكرة النظام العام، ولذلك فإن الإدارة مسؤولة عن حمايتها كمسؤوليتها عن حماية أمن وسلامة الأفراد"[٢].

غير أن الرأي الفقهي الثاني " لم يكن يلقى التأييد الذي يستحقه قانوناً في بداية الأمر بوصف جمال الأماكن العامة ورونقها، لايمكن أن يعد عنصراً من عناصر النظام العام إلا في الحالات التي وردت بها نصوص خاصة، غير أنه في وقت لاحق صدرت قوانين ضبط أدخلت فيها الاعتبارات الجمالية كتلك المتعلقة بتنظيم وتزيين المدن وحماية الآثار والمحافظة على العمارة العربية الإسلامية وزخرفتها وغيرها "[٣].

بالرجوع إلى موقف مجلس الدولة الفرنسي نجد أنه ابتداءً التزم عناصر النظام العام التقليدية ورفض أن يتجاوزها حفاظاً على الحريات الفردية، وتطبيقاً لهذا الاتجاه قضى المجلس في قضية (Lerpy) في (٤ مايو ١٩٢٨)، بأن السلطة القائمة على وظيفة الضبط الإداري لايحق

---

[١] ينظر كل من: د. محمود عاطف البنا / المرجع السابق / ص٣٦٦ ومابعدها، وكذلك: عيد محمد العازمي / المرجع السابق / ص ٤٠٥، وكذلك: د. محمد محمد بدران / مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الاداري / دار النهضة العربية / القاهرة /١٩٩٢/ ص ١٠٧ ومابعدها.

[٢] ينظر كل من: دايم بلقاسم / المرجع السابق/ ص ٢٩ و ٣٠، وكذلك: د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني / المرجع السابق / ص ٩٣.

[٣] د. محمد عبيد الحساوي القحطاني / المرجع السابق / ص ١٤٥.

لها أن تستهدف صون المظهر المنمق والمحافظة على جمال المدن إلا في الحالات التي يرخص بها القانون في ذلك بنصوص قاطعة "[١].

إلا أن مجلس الدولة الفرنسي سرعان ماعدل عن رأيه هذا عادّاً القيمة الجمالية للمدن عنصراً من عناصر النظام العام وهدفاً من أهداف الضبط الإداري، وذلك في حكمه في (٢٣ اكتوبر ١٩٣٦)، في قضية اتحاد نقابات المطابع الباريسية (Union Parisienne de Syndicats Delimprimerie) ، وتتلخص القضية في أن الإدارة وحفاظاً على جمال الشوارع ورونقها، قد أصدرت لائحة تنظيمية تمنع توزيع الاعلانات على المارة في الطرقات خوفاً من القائها في الطرقات العامة بعد قراءتها أو عقبها كما يحدث في العادة.

مما أدى إلى أن يطعن اتحاد نقابات المطابع في باريس بهذه اللائحة أمام مجلس الدولة الفرنسي طالباً الغاءها بالنظر لخروجها عن الأغراض المرسومة والمحددة لاستعمال سلطات الضبط الإداري. أي خروج الإدارة عن العناصر التقليدية للنظام العام، الا أن مجلس الدولة الفرنسي قضى برد الطعن ورفض إلغاء اللائحة نظراً لشرعيتها، إذ أشار الحكم صراحة إلى حق سلطة الضبط الإداري في اتخاذ الإجراءات التي تقتضيها صيانة النظام والسكينة والصحة العامة وجمال الرواء أو القيم الجمالية، وبذلك يكون القضاء الإداري الفرنسي قد أضاف عنصراً جديداً إلى عناصر النظام العام لم يكن مسلماً به لدى البعض من قبل[٢].

وقد ساير القضاء الإداري المصري مجلس الدولة الفرنسي في نهجه هذا إذ قضى بمشروعية تدبير ضبطي صادر عن محافظ الجيزة في (٢٠ يونيو ١٩٤٨) بمنع إنشاء (بقالة) في حي الجيزة لاعتبارات تتعلق (بمظهر) الحي المذكور، وهذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري في (٢٦ ابريل ١٩٤٩)، إذ جاء في حكمها " أن الادارة بما لها من وظيفة البوليس مكلفة بمراعاة هدوء الاحياء السكنية وصيانتها من حيث الامن والصحة والمظهر "[٣]. وبإيراد عبارة المظهر في حكم محكمة القضاء الإداري المصرية دليل على أن القضاء الإداري المصري

---

[١] د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني / المرجع السابق / ص ٩٣، وكذلك: د. ابراهيم طه الفياض / المرجع السابق / ص ٢٣١.

[٢] د. اسماعيل نجم الدين زنكنة / القانون الاداري البيئي / الطبعة الاولى / منشورات الحلبي الحقوقية / لبنان / ٢٠١٢ / ص ٢٩١. ينظر كذلك كل من:

- د. فوزي حسين سلمان الجبوري / المرجع السابق/ ص ١٣٢.
- د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني / المرجع السابق / ص ٩٤.

[٣] د. ابراهيم طه الفياض / المرجع السابق / ص ٢٣٢.

قد ساوى بين جمال المدن وبين عناصر النظام العام التقليدية الأخرى من حيث الأهمية الموجبة لتدخل سلطات الضبط الاداري.

أما فيما يتعلق بموقف مجلس شورى الدولة في بلدنا العراق، فإننا نجد أنه وإن لم ينص صراحة في حكمه على حماية جمال المدن كعنصر من عناصر النظام العام، إلا أنه قد قضى في عدد من أحكامه بما يتعلق في هذا الجانب، ومنه قضائه بمنع تأجير فضاءات الأرصفة والجزرات الوسطية وساحات الشوارع الرئيسة الكائنة ضمن حدود المؤسسات البلدية لأغراض نصب لوحات إعلانية، بعد أن طلبت وزارة البلديات والأشغال العامة، الرأي من مجلس شورى الدولة عن صحة تأجير فضاءات الأرصفة والجزرات الوسطية وساحات الشوارع الرئيسة الكائنة ضمن حدود المؤسسات البلدية، لأغراض نصب لوحات إعلانية ضمن الفضاءات من دون أن تؤثر في حركة السابلة على أرصفة تلك الشوارع، الأمر الذي لم يجزه المجلس[١].

وفي قرار آخر، قضى مجلس شورى الدولة العراقي بعدم جواز تشييد أبنية السكن في الأراضي الزراعية والبساتين المخصصة كمساحات خضراء وفقاً للتصاميم الأساسية للمدن[٢].

كما قضى مجلس شورى الدولة بعدم جواز تغيير جنس الأراضي الزراعية إلى أراضٍ سكنية خارج حدود الآليات التي رسمها القانون[٣]، وبذلك يكون مجلس شورى الدولة في العراق هو الآخر قد ساير مجلس الدولة الفرنسي والقضاء الإداري المصري في حماية جمال المدن، وحسناً فعل في ذلك، لان حماية الجمال العام في المدن هو واجب ينبغي على سلطات الضبط الاداري الوفاء به ولاسيما في بلدنا العراق لما يعاني منه بلدنا من فوضى بصرية وأختفاء للمظاهر الجمالية في المدن.

---

[١] قرار رقم (٢٠٠٨/٥١) بتاريخ (٢٠٠٨/٥/٧) / مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨ / قرار منشور / دار الكتب والوثائق/ بغداد / ٢٠٠٩ / ص١٤٣.

[٢] قرار رقم (٢٠١٤/٨) بتاريخ (٢٠١٤/١/٢١) / قرار غير منشور / قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة / زيارة قمنا بها الى مجلس شورى الدولة بتاريخ ٢٠١٥/٣/١٥.

[٣] قرار رقم (٢٠١٣/٥٣) بتاريخ (٢٠١٣/٥/٢٩) / قرار منشور / مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣ / مطبعة الوقف الحديثة / بغداد / ٢٠١٤ / ص ١٣٢.

ومن أجل أن نضع تعريفاً لجمال المدن، يتطلب الأمر منا الرجوع إلى مؤلفات القانون العام ودراسة التعريفات الفقهيه الواردة في هذا الجانب، إلا اننا سنواجه مشكلتين في هذا الشأن الأولى تتعلق بأن هذا العنصر لم يشر الكثير من فقهاء القانون العام اليه، والمشكلة الثانية تظهر في أن القلة من الفقهاء الذين أشاروا إلى هذا العنصر من عناصر النظام العام وهم في الغالب من الفقه الحديث الذي يؤمن باتساع مفهوم النظام العام نتيجة تطور الظروف الاجتماعية وازدياد تدخل الدولة في مختلف مجالات الحياة، نجد أن هذا الجانب الفقهي قد اكتفى بالحديث عن هذا العنصر في أسطر قليلة توضح هذا العنصر من دون التطرق الى تعريفه.

ومن التعريفات التي وردت في كتب القانون العام نذكر مايأتي، يعرف عنصر الجمال العام بأنه " هو المظهر الفني والجمالي للشارع والذي يستمتع المارة برؤيته "[١].

كما يعرف بأنه " هو المظهر الحسن أو هو المظهر الجمالي للشارع العام والأحياء السكنية التي يستمتع المارة برؤيتها المسرة للنظر، والتي يجب المحافظة عليها على اعتبار أنها غاية للضبط الإداري بنفس مستوى الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والآداب والأخلاق العامة والتي جميعها تندرج تحت فكرة النظام العام "[٢].

أما المحافظة على عنصر الجمال العام فتعرف " بأنها هي الاهتمام بحماية جماليات الشوارع ورونقها، حتى لايصاب عابر السبيل بتقزز في العين لسوء المنظر "[٣].

كما يذهب الفقيه دويز (Duez) الى أن حماية الجمال العام هو " مسؤولية الإدارة عن حماية مشاعر الجمال لدى المارة باعتبار أن الجمال العام هو غاية للضبط الإداري على نفس مستوى الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة "[٤].

من خلال ماتقدم نستطيع أن نتصور تعريفاً لعنصر الجمال العام، حيث يمكننا تعريفه بأنه: هو حسن المنظر للمكان أو هو المظهر الفني الذي يعكس تراث المدينة التاريخي والثقافي والحضاري بشكل معماري منسق ومنظم يسر الناظرين من المارة. اما حماية الجمال العام، فيمكننا تعريفه بأنه، هو إشاعة المظهر الحسن وصون المنظر المنمق للمدينة من أجل المحافظة على إحساس ومشاعر الجمال لدى المارة وبما يحقق السكينة النفسية والروحية للأفراد.

---

[١] د. رمضان محمد بطيخ / الضبط الاداري وحماية البيئة / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني: www.kantakji.com

[٢] د. محمد عبيد الحساوي القحطاني / المرجع السابق / ص ١٤٥.

[٣] دايم بلقاسم / المرجع السابق/ ص ٢٩.

[٤] د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني / المرجع السابق / ص ٩٣.

" فكما تؤدي الفوضى والمفاجآت غير المتوقعة والسيئة إلى الضيق والضجر والاضطراب النفسي والتوتر العصبي فإن إشاعة الجمال والرونق في الشارع يحققان فيه مكاناً للتنزه والتمتع بجمال الطبيعة ورونق التطور المعماري بتوفيره السكينة النفسية والارتياح الطبيعي لتذوق الجمال الفني "[1].

وعليه ووفقاً لهذا المنطق، أن جميع الإجراءات التي تتخذها سلطات الضبط الإداري بقصد المحافظة على جمال المدن ورونقها وحماية التنظيم والتنسيق وحسن المنظر في الشوارع والإحياء السكنية تُعد بمثابة طائفة من تدابير أو إجراءات الضبط الإداري بغية المحافظة على النظام العام في الدولة، لأن الإدارة يقع على عاتقها واجب حماية الجوانب المادية من حياة الأفراد وكذلك الجوانب المعنوية (الروحية والثقافية)، بوصفها كلها جوانب لازمة وضرورية للوجود البشري. ولأن الجمال هو نفسه نظام لأنه يخلق النظام والانسجام ومن ثم هو عامل مهم في تحقيق السلام الاجتماعي، فكما يبحث الفرد عن الأمن والصحة والسكينة هو يبحث عن الجمال وحسن المنظر والبهاء والرونق في مدينته، وهذا مايفسر ويبرر لنا سفر العديد من المواطنين إلى خارج العراق بحثاً عن بيئة جميلة، الأمر الذي يوجب على الادارة الوفاء بهذا العنصر من عناصر النظام العام للأفراد خدمة للمصلحة العامة وتحقيقاً للنظام العام بمفهومه الكامل، وذلك لأن المفهوم الكامل للنظام العام يجب أن يشتمل على الجانبين معاً المادي والمعنوي وبالمقدار نفسه من الحماية والاهتمام.

[1] د. محمد عبيد الحساوي القحطاني / المرجع السابق / ص ١٤٥، ينظر كذلك: أحمد عبد العزيز الشيباني / المرجع السابق / ص ٥٥.

المطلب الثاني

علاقة جمال المدن بعناصر النظام العام

إن عناصر النظام العام تتداخل فيما بينها وتتكامل من أجل تحقيق راحة الأفراد وسلامتهم وحماية حقوقهم وحرياتهم وسلامة بيئتهم وكل مامن شأنه أن يحقق المصلحة العامة في المجتمع، فالضبط الإداري يسعى إلى صيانة النظام العام وحمايته من كل إخلال أو اضطراب وفي حالة وجود تهديد معين للنظام العام تسعى سلطات الضبط الإداري إلى إعادة النظام العام إلى حالته الطبيعية من أجل استقرار الدولة، وهذا مالايمكن تحقيقه من دون حماية عناصر النظام العام جميعها، اي حماية النظام العام بشقيه المادي والمعنوي معاً، والسبب في ذلك يعود إلى أن كل عنصر من عناصر النظام العام هو مكمل للعنصر الآخر ومتداخل معه، بحيث لايمكن تحقيق عنصر معين والاستغناء عن العنصر الآخر في بلد ما، لأن ذلك الأمر سوف يشكل نقصاً كبيراً في معنى النظام العام ومفهومه في ذلك البلد أو تلك المدينة.

ولكي نشعر بالنظام العام بمفهومه الكامل لابد أن نلمس جميع عناصره على أرض الواقع في مكان وزمان معينين. لوجود علاقة وثيقة بين عناصر النظام العام بعضها ببعض، الأمر الذي يجعل من الإخلال بواحد أو ببعض هذه العناصر إخلالاً بسائر العناصر الأخرى للنظام العام فهي تشكل كلاً متكاملاً لابد منه لتحقيق النظام العام في المجتمع.

فلا يمكننا على سبيل المثال، تثبيت الأمن العام والسكينة العامة – وهما عنصران ينتميان إلى الجانب المادي من النظام العام- في مجتمع معين من دون حماية الأخلاق والآداب العامة – وهو عنصر ينتمي الى الجانب المعنوي من النظام العام – في ذلك المجتمع، كما أنه بالمنطق نفسه لايمكننا حماية الصحة العامة والسكينة العامة لابل والأمن العام – الجانب المادي – في مجتمع معين من دون حماية الجمال العام – الجانب المعنوي – في ذلك المجتمع، لتعلق عنصر الجمال العام بالسكينة النفسية للأفراد وحماية الإحساس الداخلي للأفراد وتوفير الآمن البيئي ومنع الاضطراب والتوتر ما يساهم وبشكل كبير في استقرار وأمن المجتمع وازدهاره وتقدمه ونموه، كما أن عنصر الجمال العام هو خير دليل على استقرار المجتمع وتقدمه.

وهذا القول يصح أيضاً فيما يتعلق بعناصر النظام العام من (أمن وصحة وسكينة وأخلاق عامة)، وهو المقصود بتداخل عناصر النظام العام بعضها ببعض، والحقيقة أن كل عنصر من عناصر النظام العام له أهمية بالغة وعلاقة وطيدة بالعناصر الأخرى للنظام العام، فالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والأخلاق والآداب العامة والجمال العام كلها مهمة لكل مجتمع يطمح في النهوض والسير في ركب التطور والتقدم.

ولغرض دراسة علاقة جمال المدن (أو عنصر الجمال العام) بعناصر النظام العام الاخرى، سوف نقسم هذا المطلب على أربعة افرع، ندرس في الفرع الأول، علاقة جمال المدن بالأمن العام، وفي الفرع الثاني، علاقة جمال المدن بالصحة العامة، وفي الفرع الثالث، علاقة جمال المدن بالسكينة العامة، وفي الفرع الرابع، علاقة جمال المدن بالأخلاق والآداب العامة.

الفرع الأول

علاقة جمال المدن بالأمن العام

يقصد بالمحافظة على الأمن العام هو تأمين الأرواح والأموال وحمايتها من الأعتداء عليها، وتجنب صور المخاطر والكوارث كافة التي تهدد كيان الجماعة، سواء أكانت هذه المخاطر أو الكوارث من فعل الطبيعة مثل الكوارث الطبيعية (زلازل، وفيضانات، وعواصف، وحرائق) أم من فعل الإنسان، وسواء أكان هذا الإنسان عاقلاً (مدركاً لأفعاله) نحو جرائم القتل أو هتك العرض أو الاعتداء أو الاغتصاب أو السرقة؛ أو الحوادث التي تقع من قبل المجانين أو المعتوهين أو المخمورين. كما يقصد بالأمن العام العمل على إشاعة الطمأنينة واستتباب النظام في المدن والقرى لتحقيق اطمئنان الفرد على نفسه وماله من خطر الاعتداءات التي يمكن أن يتعرض لها في الطرق والأماكن العامة[1].

وما لاشك فيه أن إشاعة الطمأنينة والأمن واستتباب النظام في المدن هو من أهم صور جمال المدن، وعنصر ضروري ولازم لإشاعة الجمال العام، وفي الوقت نفسه إن اختفاء المظاهر الجمالية وإشاعة الفوضى في المدن هو دليل واضح على تدهور الوضع الأمني في تلك المدينة، الأمر الذي يبين لنا العلاقة الوثيقة بين هذين العنصرين من النظام العام، فلايمكن لنا أن نتحدث عن حماية الأمن العام واستتبابه ونحن نرى مدينة تفتقر لمظاهر الجمال والبهاء لأن المحافظة على الأمن العام تتضمن "وضع حد لمخاطر الفوضى بكل أشكالها"، ولايمكن لنا في الوقت نفسه أن نوفر مدينة جميلة من دون أن نحافظ على أمن تلك المدينة ونظامها[2].

فالمحافظة على الأمن العام توجب على هيئات الضبط الإداري" اتخاذ كافة التدابير والإجراءات التي تستهدف تحقيق الأمن وتسهيل حركة المرور في الطرق والشوارع والأماكن

---

[1] ينظر: د. محمود عاطف البنا / المرجع السابق / ص٣٥٨.

ch. Debbasch : op. cit. p. 74

- د. محمد علي أل ياسين / المرجع السابق / ص ١٣٤.

- د. عبد الغني بسيوني / النظرية العامة في القانون الاداري / المرجع السابق / ص ٣٩٤.

[2] ينظر: د. علي خطار شطناوي / الوجيز في القانون الاداري / المرجع السابق / ص٣٦٢.

والساحات العامة. وكذلك التدابير والإجراءات التي تستهدف النظافة والإنارة وإزالة الحواجز، وأصلاح الأبنية أوهدم الأبنية الآيلة للسقوط أو المباني القديمة او المباني المخالفة للمواصفات الهندسية المتعارف عليها، وبعبارة أدق التأكد من مطابقة المباني والمنشآت للأصول الفنية الصحيحة والقواعد السليمة في البناء والتعمير كي لاتنهار تلك المباني وتضر بالأمن العام (انهيارات المباني وحق الأفراد في الأمن العام)، وكذلك حظر عرض الأشياء من النوافذ أو من أية جهة أخرى خشية سقوطها على المارة في الطرق العامة ما قد يؤدي إلى إصابتهم أو الحاق الأذى بهم وحظر إلقاء الأشياء المضرة بالمارة، وكذلك الإجراءات الخاصة بالإمساك بالحيوانات الضالة أو الخطرة على الإنسان، كما يتعين على هيئات الضبط الإداري اتخاذ التدابير والاجراءات كافة التي تستهدف المحافظة على الأمن في أماكن التجمعات العامة مثل الأسواق العامة والأفراح والاحتفالات العامة والمعارض العامة والمقاهي والكنائس والأماكن العامة الأخرى، وكذلك تنظيم المظاهرات والمواكب في الشوراع العامة التي تخل بالأمن العام أو منعها عند الضرورة والسهر على درء المؤامرات والفتن الداخلية "[1].

وبعد هذا العرض لأهم التدابير والإجراءات الواجب على هيئات الضبط الإداري اتخاذها بغية المحافظة على الأمن العام لايسع أي شخص غير الإقرار بالعلاقة الوثيقة التي تربط عنصر الأمن العام بعنصر الجمال العام أو بجمال المدن، الأمر الذي يوضح أن حماية الأمن العام هو حماية لجمال المدن، وحماية جمال المدن هو حماية للأمن العام في الوقت نفسه، من خلال حماية الأمن البيئي، فمنع حوادث المرور وتسهيل حركته في الطرق والشوارع والأماكن العامة أو الإجراءات المتعلقة بالنظافة والإنارة وإزالة الحواجز او إصلاح الابنية وهدم الآيل منها للسقوط أو المخالفة للمواصفات الهندسية (وهذا الاختصاص يدخل ضمن مفهموم التخطيط العمراني).

وكذلك التدابير المتعلقة بمنع عرض الأشياء من النوافذ (وهذا الاختصاص يدخل ضمن مفهوم اختفاء المظاهر الجمالية أو التلوث البصري)، وكذلك الإجراءات المتعلقة بالإمساك بالحيوانات الضالة والخطرة، أو مايتعلق بأمن الأماكن العامة من جوامع وكنائس ومقاهٍ ومعارض واحتفالات عامة أو تنظيم المظاهرات والمواكب في الاماكن العامة وغيرها، فجميع هذه الصور وغيرها التي هي من صميم إجراءات سلطات الضبط الإداري التي تتخذها في سبيل

---

[1] ينظر: د. علي خطار شطناوي / الوجيز في القانون الاداري / المرجع السابق/ ص ٣٦٢.

- د. مازن ليلو راضي / القانون الاداري / منظمة نشر الثقافة القانونية / مؤسسة O.P.L.C للطباعة والنشر / كوردستان العراق / ٢٠٠١ / ص ١٠٥.
- د. نواف كنعان / المرجع السابق / ص ٢٨٠.

د. محمد رفعت عبد الوهاب / المرجع السابق / ص ٢٣٦و٢٣٧.

حماية الأمن العام، هي نفسها تشكل صورة من صور المحافظة على جمال المدن التي تدخل في صميم اختصاصات سلطات الضبط الإداري الواجب عليها الوفاء بها للأفراد حماية للنظام العام والمصلحة العامة في البلاد.

وقد ورد لفظ الامن في القران الكريم في مواضع متعددة، من ذلك قوله تعالى في كتابه العزيز:

{ وَضَرَبَ اللّهُ مَثَلاً قَرْيَةً كَانَتْ آمِنَةً مُّطْمَئِنَّةً يَأْتِيهَا رِزْقُهَا رَغَدًا مِّن كُلِّ مَكَانٍ فَكَفَرَتْ بِأَنْعُمِ اللّهِ فَأَذَاقَهَا اللّهُ لِبَاسَ الْجُوعِ وَالْخَوْفِ بِمَا كَانُواْ يَصْنَعُونَ }[1].

فمن يقرأ الآية الكريمة يتبادر الى ذهنه جمال هذه القرية الآمنة والمطمئنة بطاعتها لرب العالمين، وقبح هذه القرية بعد أن نزع الله عنها لباس الأمن والاطمئنان والسكينة وألبسها لباس الجوع والخوف والقلق لكفرها بأنعم الله. إذ ان العلاقة التي تربط عناصر النظام العام ببعضها علاقة وثيقة، بحيث لايمكن معها الوفاء بواحد من هذه العناصر من دون الوفاء بها جميعاً وإلا كنا أمام نقص لمفهوم النظام العام الواجب تحقيقه من قبل سلطات الضبط الإداري، فلايمكن أن نحقق الجمال والسكينة والصحة وحماية الأخلاق من دون الأمن العام والعكس يصح أيضاً، فلايمكن أن نحقق الأمن ونحن نعاني من الخوف والإقلاق والاضطراب وكل ما يهدد السكينة والصحة والجمال العام، وذلك لأن الخوف هو نقيض الأمن[2]، من ذلك قوله تعالى:

{الَّذِي أَطْعَمَهُم مِّن جُوعٍ وَآمَنَهُم مِّنْ خَوْفٍ }[3].

وكذلك قوله تعالى: **{ وَلَيُبَدِّلَنَّهُم مِّن بَعْدِ خَوْفِهِمْ أَمْنًا }**[4].

كما أن الفرد الذي يحيا في مدينة جميلة ونظيفة ومنمقة، وينعم بالتخطيط العمراني والثقافي الذي يحفظ هويته وأصالته من جهة ويرعى إحساسه الداخلي والنفسي بالطمأنينة والراحة من جهة أخرى هو في الغالب فرد غيور على أمن بلده واستقراره، بعيد عن الجرائم والاعتداءات الأخرى التي تهدد الأمن العام، وهو أيضاً فرد متوازن في تصرفاته بعيد عن الغضب والتوتر وضيق الأعصاب وغيرها من العوارض التي يخلفها اختفاء المظاهر الجمالية في المدينة.

فالضغط والقلق والتوتر يدفع الفرد إلى أن ينهج في سلوكه وتعامله مع الأخرين وفي علاقاته الاجتماعية النهج أو السلوك العدواني إذ تتزايد نسب المشاجرات والاعتداءات وحوادث

---

[1] الآية (١١٢) من سورة النحل.

[2] ينظر: د. ماجد راغب الحلو / قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة / المرجع السابق / ص ٨٥.

[3] الآية (٤) من سورة قريش

[4] الآية (٥٥) من سورة النور

العنف والجرائم، الأمر الذي يؤثر بصورة مباشرة على الأمن العام في البلاد. فاختفاء المظاهر الجمالية في المدن يشكل أحد الأسباب التي تدفع الأفراد إلى ارتكاب الجرائم وانتهاج السلوك العدواني في التعامل نتيجة الضغط النفسي والأثر السيء الذي يخلفه المنظر المنفر في الشارع أو البيئة المحيطة.

وعليه أن الاجراءات التي تتخذها هيئات الضبط الإداري الخاص بحماية جمال المدن لايستهدف حماية البيئة فحسب وإنما حماية الأمن العام كذلك من خلال حماية الأمن البيئي ومايتعلق بقواعد البناء والتعمير أو التخطيط العمراني[1].

[1] جدير بالذكر أن مدلول الأمن العام قد تعرض لتطور ملحوظ في المجتمعات الحديثة، إذ يمكن التمييز بين أكثر من جانب للأمن العام، فهناك شق اقتصادي، من مظاهره حماية العملة الوطنية من التهريب أو المضاربة غير المشروعة، ومحاربة التهرب من الضرائب، أو دفع الرسوم الكمركية، وتحقيق المناخ الأمني اللازم للسياحة وغيرها. وهناك الشق السياسي أيضاً الذي ظهرت أهميته في الكثير من الدول التي تعاني من الارهاب أو العنف السياسي، سواء أكان ذلك العنف يقوم على أساس ديني أم عرقي أم جغرافي ام فكري عقائدي، الأمر الذي يستوجب التصدي له ومقاومته للمحافظة على وحدة الدولة شعبا وإقليما. كما أنَ هناك الشق الاجتماعي للأمن العام، وهو المتصل ببعض السلوكيات الاجتماعية المخلة بالأمن مثل فرض الأتاوات مقابل خدمات مزعومة، والتسول الإجباري، والتعسف في ممارسة بعض الحقوق والحريات، وفرض المضايقات في وسائل المواصلات العامة، كما أن هناك الشق البيئي، فمصطلح الأمن البيئي من المصطلحات الحديثة نسبياً والذي ارتبط ظهوره بالتداعيات والحوادث البيئية، فحماية البيئة في جزء كبير منها هي حماية للأمن العام فرضت التطورات الحديثة على الإدارة التزاماً بتحقيق الأمن في صوره المختلفة ومنه الأمن البيئي، فمثلاً هناك الكثير من المشروعات – ومنها مصانع الإسمنت والحديد ومحطات توليد الطاقة الكهربائية ومشاريع الاتصالات وغيرها – التي من شأنها أن يترتب عليها أضراراً جسيمة في حال عدم تقيدها بالاشتراطات والنظم البيئية المقررة ما سيؤدي في هذه الحالة إلى اضطراب الأمن في المجتمع، ولكن من خلال دراسة المردود السلبي تستطيع الجهات البيئية المعنية في الحد من المردودات البيئية السلبية لهذه المشروعات وإلزامها بالتقيد بالخط البيئي الآمن المحدد لها، إذ يهدف الأمن البيئي إلى تحقيق أقصى حماية للبيئة بعناصرها الطبيعية والصناعية كافة. ينظر كل من: د.علي خطار شطناوي / المرجع السابق / ص٥٠٠ و٥٠١، وكذلك: رائف محمد / الحماية الاجرائية للبيئة / رسالة ماجستير / كلية الحقوق / جامعة المنوفية / ٢٠٠٨ / ص٧٠. ينظر: د.محمود عاطف البنا / المرجع السابق / ص٣٥٩.

الفرع الثاني

علاقة جمال المدن بالصحة العامة

إن حماية الصحة العامة في الوقت الحاضر تُعد من أخص واجبات الدولة، فهي مسؤولة عن منع انتشار الأمراض والوقاية منها، وإن حماية صحة المواطنين من أخطار الأمراض والأوبئة، يكون بأتخاذ الاجراءات اللازمة كافة للوقاية من تلك الأمراض والأوبئة والحيلولة دون انتشارها، وتوفير الوسائل العلاجية للمواطنين في حالة ظهور أية أخطار صحية في البلاد. ولم تعد الفكرة تقتصر على حماية الصحة في الأماكن العامة فحسب، وإنما امتدت لتشمل توفير الشروط الصحية في المنشأت الصناعية والتجارية والمساكن الخاصة في حدود معينة[١].

ومن قبيل الإجراءات الواجب اتخاذها لحماية الصحة العامة تدابير الوقاية من الأمراض المعدية (ومنها توفير الأمصال والتطعيم الاجباري والعزل)،كذلك القيود الخاصة بنظافة الأماكن العامة، ونظافة السلع الغذائية، ومراقبة المطاعم والمجازر والمحال العامة وعدم تلويث مياه الشرب وحماية البيئة من التلوث بصورة عامة، ووضع المواصفات والشروط الصحية في العقارات والمباني للوقاية من الامراض وغيرها[٢].

كما أن حماية البيئة بمختلف عناصرها (الطبيعية والصناعية) من خطر التلوث الناشئ بفعل الإنسان ووسائل مدنيته الحديثة، هو واجب يقع على عاتق الإدارة الوفاء به لحماية الصحة العامة، وذلك لأن التلوث اصبح من اهم العوامل التي تضر بالإنسان وصحته مسببه له العديد من الإمراض خاصة بعد تعدد مصادر التلوث في بيئتنا.

والحقيقة أن العلاقة بين الصحة العامة وجمال المدن قد تبدو أكثر وضوحاً من سابقتها خاصة إذا ماعلمنا أن اختفاء المظاهر الجمالية (التلوث البصري) هو أحد أنواع التلوث البيئي في الوقت الحاضر وهو ما يخلف آثاراً سيئة على صحة الإنسان النفسية والجسدية في آن واحد، وبما أن حماية الصحة العامة تعني حماية صحة المواطنين من الأمراض، إذن فالإدارة مسؤولة عن منع الملوثات البصرية كافة "، لأن حماية صحة جسم الإنسان وسلامته تعد من أبرز الحقوق في الدولة القانونية التي يجب ان يكفل القانون ضمانها للأفراد "[٣]. فالصحة العامة تتمثل بصحة

---

[١] ينظر كل من: د. غازي فيصل مهدي / اعمال السلطة العامة الماسة بالحق في سلامة الجسم / بحث منشور في مجلة الحقوق / الجامعة المستنصرية / العدد ٥ / ٢٠٠٩ / ص ٩، وكذلك: د. احمد حافظ نجم / المرجع السابق / ص ٣٤٩، وكذلك: د. سامي جمال الدين / اصول القانون الاداري / منشأة المعارف / ٢٠٠٤ / ٥٠١.

[٢] د. ماجد راغب الحلو / القانون الاداري / دار الجامعة الجديدة / ٢٠٠٤ / ص ٣٣٨.

[٣] صفا عباس كبة / الحق في الرعاية الطبية / رسالة / ماجستير / جامعة النهرين / بغداد/ ٢٠٠٨ / ص ١٢٧.

الإنسان الجسدية والنفسية والعقلية أما جمال المدن فهو يتعلق بالارتياح النفسي للإنسان وبذلك تكون العلاقة واضحة بين الاثنين، مما يجعل حماية أحدهما حماية للعنصر الآخر.

كما أن العلاقة بين الصحة العامة وجمال المدن تبرز من خلال، أن حماية الصحة العامة تقتضي الاعتناء بنظافة الأماكن العامة، ونظافة السلع الغذائية، ومراقبة المطاعم والمجازر والمحال العامة وعدم تلويث مياه الشرب وحماية البيئة من التلوث، ووضع المواصفات والشروط الصحية في العقارات والمباني للوقاية من الأمراض وغيرها. وإن هذه الاختصاصات هي نفسها تدخل ضمن اختصاصات سلطات الضبط الإداري في سبيل حماية جمال المدن[١].

وعليه إن حماية جمال المدن هو حماية للصحة العامة في تلك المدن من خلال مراعاة المسافات المناسبة بين المباني والمنشآت وضرورة وجود مناور وفتحات جيدة لها، وفقاً لقواعد البناء والتعمير، أو من خلال جمع القمامة والمحافظة على نظافة الأماكن العامة والقضاء على الكلاب السائبة والقطط والقوارض وغيرها من حيوانات مضرة بالصحة العامة، ونظافة السلع والمنتجات والمواد الغذائية كذلك نظافة الأطعمة المعدة للبيع، وإعداد الصرف الصحي، ونظافة البيئة بصورة عامة ومنع الملوثات ومنها الملوثات البصرية والقضاء على المناظر التي تقزز العين البشرية وتعكر الحالة النفسية والجسدية للأفراد ومن ثم حالتهم الصحية، فحماية جمال المدن في بعض جوانبه هو حماية للصحة العامة في البلاد، وحماية الصحة العامة في بعض جوانبها هي حماية لجمال المدن[٢].

---

[١] ينظر كل من: د. احمد حافظ نجم / المرجع السابق / ص ٣٤٩، وكذلك: د. سامي جمال الدين / اصول القانون الاداري / منشأة المعارف / ٢٠٠٤ / ٥٠١.

[٢] من الظواهر التي انتشرت في الوقت الحاضر التي تؤثر في الصحة العامة وجمال المدن في آن واحد، ظاهرة نصب أبراج الاتصالات داخل المناطق السكنية التي تشكل خطراً كبيراً على صحة الأفراد وتلوثاً بصرياً يضاف إلى البيئة المحيطة بالبرج، وفي هذا الجانب قضت محكمة التميز الاتحادية بانتخاب خمسة خبراء من المختصين من دوائر البيئة والصحة والاتصالات لتقديم خبرتهم بشأن البرج والأضرار التي تنتج عن استخدامه كي تتمكن من اصدار حكمها بالدعوى المرفوعة من جانب عدد من الأفراد، على شركة الاتصالات (س)، التي نصبت برجاً لتقوية البث في إحدى المناطق السكنية في بغداد. (حكم محكمة التمييز الاتحادية / عدد: ١٩٧٧ / الهيأة الاستئنافية/ ٢٠١١)، (زيارة قمنا بها إلى رئاسة محكمة استئناف بغداد / الكرخ، في تاريخ ٢٠١٥/٣/١٨، والتقينا بالقاضي (سلمان أبراهيم سلمان) الذي بين لنا قلة الدعاوى التي ترفع فيما يتعلق بحماية البيئة لقلة الوعي البيئي لدى الأفراد بصورة عامة).

الفرع الثالث

علاقة جمال المدن بالسكينة العامة

تعرف السكينة العامة في فقه القانون العام بتعريفات عدة، منها أنها " مجموعة من الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة "[١].

أو هي المحافظة على حالة الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة لوقاية الناس من الضوضاء والصخب والازعاج والمضايقات السمعية، خاصة في أوقات راحتهم، بعبارة أخرى كي لايتعرض الأفراد لمضايقات الآخرين مثل المضايقات الناجمة عن المتسولين أو أصوات الباعة المتجولين ومكبرات الصوت وآلات التنبيه في السيارات وغيرها "[٢].

أو هي " مكافحة مظاهر الضوضاء المقلقة للراحة الناشئة عن مكبرات الصوت وأجهزة الراديو والتسجيلات الصوتية وأبواق السيارات وأصوات الباعة المتجولين الذين يستخدمون مكبرات الصوت للدعاية لمبيعاتهم في الطرق العامة، وكذلك اصوات الآلات المزعجة في الورش والمحال والمصانع وذلك بإخراجها من نطاق الأحياء والمناطق السكنية "[٣].

كما تعرف السكينة العامة بأنها " منع الضوضاء والجلبة في الأحياء السكنية، والقضاء على مصادر الإزعاج في الشوارع والطرقات ومنع استخدام الوسائل المقلقة للراحة من مكبرات الصوت والآلات المزعجة وغيرها، وكذلك القضاء على الاضطرابات والمشاحنات التي تخل بالهدوء والسكينة العامة "[٤]. وتعرف كذلك " بأنها تجنب جميع مظاهر وصور الإزعاج التي تتجاوز حدود المخاطر والمساوئ الاعتيادية للحياة المشتركة "[٥].

فالسكينة العامة لدى جانب من الفقه[٦]، لها معنيان: الأول إيجابي يدل على ترسيخ الاستقرار والهدوء في البلاد من خلال المحافظة على السكون والهدوء في الطرق والأماكن العامة، والمعنى الثاني سلبي يظهر من خلال منع الإخلال أو الفوضى أو الاضطراب والإزعاج لاسيما الضوضاء والمضايقات السمعية كافة وكل مامن شأنه الإخلال بالسكينة العامة في البلاد،

---

[١] د. عبد الغني بسيوني / القانون الاداري / المرجع السابق / ص ٣٩٥.

[٢] د. ماجد راغب الحلو / القانون الاداري / ٢٠٠٤ / المرجع السابق / ص ٤٧٨.

[٣] د. شاب توما منصور / المرجع السابق / ص١٧١، وكذلك: د. محمد فؤاد مهنا / المرجع السابق / ص٦٨٧ و ٦٨٨.

[٤] د. عبد الغني بسيوني / النظرية العامة في القانون الاداري / المرجع السابق / ص ٣٩٥.

[٥] د. علي خطار شطناوي / الوجيز في القانون الاداري / المرجع السابق / ص٣٧٤.

[٦] ينظر: د. داود الباز / حماية السكينة العامة (معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر الضوضاء) / دار النهضة العربية / القاهرة / ١٩٩٨ / ص ١٢٨ ومابعدها.

أما غالبية الفقه فيعرف السكينة العامة من خلال الدمج بين المعنى الايجابي والسلبي لها من دون الاكتفاء بذكر أحد المعنيين - وهذا الاتجاه نميل إليه لأنه يعطي المعنى الدقيق والكامل للسكينة العامة – ووفقاً للمعنى المختلط تعرف السكينة العامة بأنها مجموعة الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الهدوء ومنع الضوضاء والجلبة داخل المناطق السكنية وفي الطرق العامة[١]. أو هي توفير الهدوء في الطرق والأماكن العامة ومنع كل ما من شأنه أن يقلق راحة الأفراد أو يزعجهم[٢]. فالسكينة العامة تهدف إلى حماية راحة المواطنين وهدوئهم واستقرارهم، كما تهدف إلى القضاء على المشاجرات والاضطرابات في الطرق والساحات العامة، التي من شأنها إثارة الشعور العام عن طريق زيادة الحماس لدى الأفراد ما يهدد النظام في المجتمع، ومن ثم فإن السكينة العامة تهدف إلى المحافظة على حسن النظام بمعناه الواسع[٣].

من خلال هذا العرض لمعنى السكينة العامة وكما عرفها الفقهاء في كتب القانون العام تتضح لنا العلاقة واضحة وجلية بين السكينة العامة بوصفها عنصراً من عناصر النظام العام وعنصر جمال المدن (أوعنصر الجمال العام)، فجمال المدن ورونقها لايتحقق من دون السكينة العامة، فالمحافظة على الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة ومنع الضوضاء والضجيج والازعاجات الأخرى كافة من أصوات الباعة المتجولين أو مضايقات المتسولين أو أصوات مكبرات الصوت أو آلات التنبيه في السيارات أو مضايقات الطريق الأخرى أو الجلبة التي قد تحدث في الأحياء السكنية، أو الأصوات التي تنبعث من الورش والمحال والمصانع أو المشاحنات والاضطرابات التي تخل بالهدوء العام وكل مامن شأنه أن يسلب راحة وهدوء المواطن وسكينته.

---

[١] د. سامي جمال الدين / المرجع السابق / ص٥٠١

[٢] د. مازن ليلو راضي / المرجع السابق / ص ١٠٥.

[٣] د. داود الباز / المرجع السابق / ص ١٣٢.

هذه المظاهر وغيرها تهدد جمال المدن والسكينة العامة في آن واحد[١]، لأن كليهما يتعلقان بالارتياح النفسي للإنسان وبمشاعره وأحاسيسه، فتدخل سلطات الضبط الاداري بالتصدي لها يفرضه واجب حماية السكينة العامة وجمال المدن في الوقت نفسه، وبالمنطق نفسه لايمكننا الحديث عن حماية السكينة العامة في مجتمع معين من دون إشاعة الجمال في الشارع، الذي يحقق السكينة النفسية للأفراد نظراً لحاجة الفرد إلى حماية إحساسه وسكينته من الداخل[٢]، فمعنى السكينة العامة يشمل السكينة النفسية التي يوفرها الارتياح النفسي الناتج عن تذوق الجمال الفني في الشارع والمدن ومن خلال مجرى الحياة اليومية. فمعنى السكينة العامة لاينحصر فقط في "منع الأصوات من مصادرها المختلفة وكف المضايقات السمعية فقط، وإن كانت الضوضاء من أشد المظاهر وأكثرها تأثيراً في السكينة العامة (وعلى جمال المدن ايضاً)، إلا أن الضوضاء ليست الضرر الوحيد الذي يبدد السكون والهدوء ويربك الراحة ويقلق البال.

فللسكينة العامة معنى آخر يتمثل بضرورة حماية وتوفير أسباب الراحة والهدوء كالضبط الخاص بحماية الحدائق العامة والمناظر والمشاهد الجميلة التي تلقي في روعة الإنسان الهدوء وراحة النفس عند رؤيتها أو شمها "[٣]. وهذا يعني أن الفقه قد أعطى معنى آخر للسكينة العامة (زيادة على المعنى المتعلق بمنع الضوضاء والمضايقات السمعية والإقلاق وتوفير الهدوء

---

[١] ومن النصوص القانونية التي تبين العلاقة بين السكينة العامة وجمال المدن، نص المادة (٧٢) من قانون الصحة العامة العراقي رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ الذي نص على: أولاً: " يمنع إيواء وتربية الحيوانات بما فيها الدواجن في الأحياء السكنية بأعداد تتجاوز حدود الاستعمال العائلي أو الشخصي". إذ تحظر العديد من القوانين تربية الحيوانات واقامة الحظائر في المناطق السكنية حفاظاً على السكينة العامة وجمال المدن ورونقها والصحة العامة في الوقت نفسه ما يدلل على العلاقة التي تربط بينهم.

وكذلك نص المادة (٤٩٥/ أولاً) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل " يعاقب بالحبس مدة لاتزيد عن شهر وبغرامة. .. ، / سادساً: من أركض في الجهات المسكونة خيلاً او دواباً أو تركها تركض فيها " ، لما يسببه هذا الفعل من إقلاق وإزعاج للأفراد فيؤثر في سكينتهم وجمال مدينتهم. وكذلك نص المادة (٣٨١) من قانون العقوبات المصري التي نصت على فرض غرامة على " كل من مر من القصابين أو غيرهم بلحم البهائم أو جثثها داخل المدن أو حملها من دون أن يحجبها عن نظر المارين " وكذلك المادة (٣٨٥) من القانون نفسه، نصت على فرض عقوبة الحبس أو الغرامة على " كل من اغتسل في المدن أو القرى بحالة منافية للحياء أو وجد في طريق عمومي بهذه الحالة " إلا أن هاتين المادتين قد ألغيتا بموجب القانون رقم (١٦٩) لسنة ١٩٨٩. ينظر: د. عارف صالح مخلف / الإدارة البيئية (الحماية الإدارية للبيئة) / دار اليازوري العلمية / عمان-الاردن / ٢٠٠٧ / ص٢٣٩.

[٢] دايم بلقاسم / المرجع السابق / ص ٢٩.

[٣] د.عارف صالح مخلف / المرجع السابق / ص ٢٣٨ و٢٣٩.

والسكون في الأماكن العامة) هذا المعنى يتعلق بحسن المنظر والجمال. ونحن نتفق مع هذا الراي كثيراً، لان هذا هو المقصود بمعنى الجمال العام، إذ يعرف الجمال والرونق والرواء من الناحية اللغوية بأنه حسن المنظر، وعليه ووفقاً لذلك نجد أن للسكينة العامة معنى يتعلق بالمحافظة على حسن المنظر في الأماكن العامة.

فكل مايتصل بحواس الإنسان ومشاعره وحياته المعنوية يكون سبباً في جلب السكينة العامة أو تبديدها كما أنه وما لاشك فيه مطلقاً أن توفير الهدوء والسكون والطمأنينة وراحة البال ومنع الصخب والضجيج والضوضاء والمضايقات السمعية الأخرى كافة والإقلاق بكل أنواعه والمضايقات كافة التي تخل بالسكينة العامة في الوسط أو البيئة التي يحيا بها الإنسان هو سبب أساس في جمال ذلك الوسط او تلك البيئة وسبب ضروري في صفاء ونقاء الفكر[1]، وهدف سامٍ يجب أن تسعى سلطات الضبط الإداري من أجل تحقيقه وتثبيته في البلاد.

ومن ثم فإن الصلة وثيقة بين جمال ورونق المدن والسكينة العامة[2]، سواء أتحدثنا عن معنى السكينة العامة المتعلق بالأصوات أو الضوضاء أو المضايقات السمعية المختلفة التي لها تأثير كبير على جمال المدن ورونقها، أم تحدثنا عن معنى السكينة المتعلق براحة النفس والبال وحماية المناظر والمشاهد الجميلة التي تسعد الإنسان بالنظر اليها، وعليه تكون بعض الاجراءات التي تتخذها هيئات الضبط الاداري في حماية جمال المدن متعلقة ايضاً بحماية السكينة العامة في المدن الامر الذي يوضح لنا اهمية حماية عنصر الجمال العام في المدن.

---

[1] د.عارف صالح مخلف /مرجع سابق/ ص ٢٣٨

[2] ينظر بصدد موضوع العلاقة بين جمال ورونق المدن والسكينة العامة: ندى صالح هادي الجبوري / الجرائم الماسة بالسكينة العامة / اطروحة دكتوراه / جامعة بغداد/ ٢٠٠٦ / ص ٩ ، حيث تذكر الباحثة (جريمة انتهاك جمالية المدن) من ضمن النماذج القانونية للجرائم الماسة بالسكينة العامة ذات الخطر المجرد، ونحن نؤيدها في هذا الاتجاه الدقيق والصائب. ينظر: المرجع السابق نفسه / ص ٧٩ ومابعدها

الفرع الرابع

علاقة جمال المدن بألاخلاق والآداب العامة

يراد بالأخلاق والآداب العامة[١]، "مجموع القواعد الاجرائية التي وجد الناس أنفسهم ملزمين باتباعها في دولة ما وفي زمن ما حتى إن لم يأمرهم المشرع بها فهي تنبثق من العادات والتقاليد السائدة والموروثة أو المعتقدات والاعراف السارية، وتحدد بمعيار موضوعي إزاء المجتمع وليس بالنسبة للفرد ويختلف هذا المعيار من زمن لآخر ومن مكان لآخر"[٢].

كما تعرف الأخلاق والآداب العامة كعنصر من عناصر النظام العام بأنها " القاعدة الخلقية التي تبلغ من الأهمية درجة تجعلها تؤثر في كيان الجماعة أو مصلحة أساسية من مصالحها مما يستوجب حمايتها من قبل الإدارة العامة "[٣].

إن عنصر الأخلاق العامة يقترب كثيراً من عنصر الجمال العام في أن كليهما ينتميان إلى الجانب المعنوي من النظام العام الذي يتعلق ويسود الأفكار والأحاسيس والمعتقدات، وقد أشرنا فيما سبق أن هذا الجانب لم يكن يدخل تحت سلطان الضبط الإداري إلا إذا بلغ الإخلال به حداً معيناً بحيث يهدد النظام العام المادي، الأمر الذي يستوجب معه تدخل سلطات الضبط الإداري لوقف هذا التهديد، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد أقر فيما بعد بضرورة حماية الجانب المعنوي

---

[١] ان الحديث عن مفهوم الأخلاق والآداب العامة في القانون يتطلب منا توضيحاً يتعلق بتسمية هذا العنصر من النظام العام، إذ إن القوانين لم تستقر على استخدام عبارة موحدة للدلالة على موضوع البحث فبعضهم قد استخدم عبارة (الآداب العامة منفردة، ينظر المادة (١٨٤) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ الملغى)، وبعضهم الآخر قد استخدم عبارة (الأخلاق العامة منفردة، ينظر قانون الرقابة على المصنفات والافلام السينمائية العراقي رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٣، المادة (٢ الفقرة الثانية)). كما أن بعض التشريعات قد تستخدم عبارة (الأخلاق والآداب العامة، مترادفتين ومنه ماجاء في الباب التاسع من الفصل الثاني من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، إذ وردت عبارة (الجرائم المخلة بالأخلاق والآداب العامة)، كما جرى اغلبية فقهاء القانون العام على عدم التفرقة بين الأخلاق والآداب العامة واستخدامهما مترادفين، وبخلاف ذلك حاول جانب من الفقه التمييز بينهما وإعطاء مفهوم أوسع للأخلاق العامة من الآداب العامة، موضحين بأن الأخيرة تمثل الحد الأدنى من الأفكار والقيم الخلقية التي تواضع عليها الناس والتي يرى المجتمع من الواجب احترامها، إلا أن الرأي الفقهي الراجح يذهب إلى أن مفهومي الاخلاق العامة والآداب العامة مترادفان، كما أن غالبية الفقه وكذلك التشريعات، تذهب الى استخدامهما معاً، ولذلك أثرنا استخدام عبارة (ألاخلاق والاداب العامة)، ينظر: نجيب شكر محمود / سلطة الادارة في حماية الاخلاق العامة وأثرها في الحريات العامة / اطروحة دكتوراه / جامعة بغداد / ٢٠٠٦ / ص ٧ ومابعدها.

[٢] د. حنان محمد القيسي / المحافظون في العرق / مكتب الغفران / بغداد / ٢٠١٢ / ص ٨٥.

[٣] نجيب شكر محمود / المرجع السابق / ص ١٣

للنظام العام كما هو الحال للجانب المادي[1]، نظراً لخطورة الاعتداء على هذا الجانب ومايترتب على ذلك من صدمة للمشاعر والأحاسيس والمعتقدات كما أن فيه اعتداء على القيم والمثل التي

[1] وبقدر تعلق الأمر بالأخلاق والآداب العامة فقد " قضى مجلس الدولة الفرنسي بشرعية قرار صادر بحظر مباريات الملاكمة بوصفها مناهضة للصحة الخلقية، وكذلك قضى بأن حماية رعايا المستعمرات من تعاطي المشروبات الروحية أمر يهم النظام العام بطريقة مباشرة، كما قضى بتحريم عرض مطبوعات تضمنت مامن شأنه تنمية نزعة الإجرام عند الشباب، كما قضت محكمة النقض الفرنسية بصحة لائحة تحرم على النساء الظهور في المجتمعات بزي الرجال ". نقلاً عن: د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني / المرجع السابق / ص ٩١ و٩٢.

اما في العراق فإن أساس سلطة الإدارة في حماية الأخلاق والآداب العامة، هو تشريعي ومنه نص المادة (٢٥) من دستور العراق لسنة ١٩٧٠ الملغى: " حرية الأديان والمعتقدات وممارسة الشعائر الدينية مكفولة على أن لايتعارض ذلك مع أحكام الدستور والقوانين وأن لاينافي الآداب والنظام العام "، وكذلك نص المادة (٣٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والذي ينص على كفالة الدولة لعدد من الحريات بما لايخل بالنظام العام والآداب، فضلاً عن النصوص القانونية التي تفرض حماية الأخلاق والآداب العامة ومنها المواد الواردة في قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل ينظر المواد من (٣٩٣ ،الى ٤٠٢)، أما فيما يتعلق بالقضاء العراقي فإنه لم يختلف عن القضاء الفرنسي بتأكيده ضرورة تدخل القانون لمنع الأفعال المخلة بالأخلاق والآداب العامة، فقد قضى مجلس شورى الدولة بعزل الموظف المحكوم عليه في جرائم الرشوة أو الاختلاس أو السرقة (ينظر: قرار رقم (٢٠١٣/٨٥) في (٢٠١٣/٩/٢٣) / قرار منشور/ مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣ / دار الكتب والوثائق / بغداد / ٢٠١٤ / ص١٩٦)، وكذلك قضى مجلس شورى الدولة بعزل الموظف المحكوم عليه في جريمة التزوير(ينظر: قرار رقم (٢٠١٠/١٥١) في (٢٠١٠/١٢/١٣) / قرار منشور/ مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٠ / مطبعة الوقف الحديثة / بغداد / ٢٠١١ / ص٣٢٧)، ومن القرارات الضبطية التي صدرت في هذا الجانب، تعليمات وزارة الداخلية رقم (٤) لسنة ١٩٩٤، الصادرة بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل، رقم (٨٢) لسنة ١٩٩٤، والمتعلق بمنع بيع المشروبات الروحية في المدن المقدسة (النجف، كربلاء، الكاظمية، الأعظمية، سامراء)كما منع بيعها في المناطق المحيطة بهذه المناطق بمسافة لاتقل عن (٥٠٠) متر وبالقرب من الجوامع والمساجد والحسينيات بمسافة لاتقل عن (١٥٠) متراً أيضاً (التعليمات منشورة في الوقائع العراقية العدد (٣٥٢٢) في ١٩٩٤/٨/٨، في حين ان التعليمات الصادرة عن هيئة السياحة رقم (٦) لسنة ٢٠٠١، اشترطت في منح الإجازة أن يبعد المحل عن الجوامع والمساجد والحسينيات مسافة لاتقل عن (٢٠٠) متر/ منشور في الوقائع العراقية العدد (٣٨٧٠) في ٢٠٠١/٣/١٩، ص١٨٧)، نقلاً عن: نجيب شكر محمود / المرجع السابق / ص١٥٧. ينظر كذلك: قرار مجلس محافظة بغداد، رقم (٣٧) في ٢٠٠٩/٨/١٨، والمتعلق بغلق محلات بيع الخمور خلال شهر رمضان المبارك. (زيارة قمنا بها الى المجلس المحلي / قاطع المنصور / تاريخ الزيارة: ٢٠١٥/١/٤).

وكذلك الحال في مصر إذ أجاز المشرع المصري لهيئات الضبط الإداري التدخل لحماية الأخلاق والآداب العامة في القانون رقم (١٤٠٩ لسنة ١٩٥٦ المعدل والذي اجاز " للسلطة المختصة وفقاً لمقتضيات التنظيم أوالأمن أو المصلحة أو حركة المرور أو الآداب العامة أو جمال وتنسيق المدينة أن تصدر قراراً بالغاء الترخيص الخاص=

تسود المجتمع، ومايتولد عن هذا الاعتداء من استنكار قد يصل الى حد الخروج عن النظام المستقر في المجتمع[١].

وبصدد العلاقة بين عنصر الأخلاق والآداب العامة وجمال المدن نقول، ان المدن كما تتزين بالأمن والصحة والسكينة العامة فهي تتزين بالأخلاق والآداب العامة أي القيم والمثل والفضائل التي يحترمها مجتمع معين ويؤمن بها، فالأخلاق والفضائل جزء أصيل من كيان المجتمع، وفقدان هذا العنصر في مدينة ما أو مجتمع معين يعني فقدان عنصر أساس من جمال تلك المدينة أو ذلك المجتمع ورونقه. كما أن الإنسان الذي يفقد الخلق الطيب هو من دون شك إنسان غير غيور على نظافة مدينته وجمالها ورونقها لابل هو إنسان يفتقد للصحة النفسية أو الطمأنينة أو السكينة النفسية ومن المؤكد أن كل ذلك يؤثر في جمال المدن لأن جمال المدن يظهر أيضاً من خلال أبنائها الذين يحيون بها.

والواضح من كل ماتقدم أن عناصر النظام العام تتداخل مع بعضها على نحو يكاد يكون الفعل الواحد اعتداء على كل عناصر النظام العام[٢]، بشكل لايمكن معه فصل هذه العناصر عن بعضها البعض ولكن في الوقت نفسه لكل منها خصوصيته وصولاً إلى تحقيق هدف الضبط الإداري الأسمى في البلاد وهو النظام العام، ومن الواضح كذلك ان الكثير من الاجراءات التي تتخذها هيئات الضبط الإداري في سبيل حماية الجمال العام في المدن هي اجراءات تتعلق بحماية عناصر النظام العام الاخرى، الامر الذي يبين لنا اهمية حماية عنصر الجمال العام في المدن.

=بإشغال الطريق أو المساحة المرخص في شغلها"، وكذلك في القانون رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١، إذ خول الشرطة صراحة حق العمل على حماية (الآداب والأعراض والاحتشام العام)، وكذلك الدستور المصري لعام ١٩٧١ الملغى، في المادة (١٨٤) منه، ومن الأحكام التي قضت بها محكمة القضاء الإداري المصرية حكم جاء فيه " بأنه يعد مساساً بالنظام العام تأليف الكتب أو إلقاء المحاضرات التي تحض على الإلحاد والإباحية في المجتمع الذي يتمسك بتعاليم الاديان السماوية". ينظر كل من: د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني / المرجع السابق / ص ٩٢، وكذلك د. ماجد راغب الحلو / قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة / المرجع السابق / ص ٤٦ وما بعدها.

[١] جدير بالذكر أن مفهوم الأخلاق والآداب العامة بوصفه عنصراً من عناصر النظام العام في القانون الاداري أوسع من مفهومه في القانون الجنائي ومنه تدخل سلطات الضبط الإداري لمنع وقوع أفعال تمس الأخلاق العامة لايجرمها القانون الجنائي مثل منع اللبس غير المحتشم، ومن باب أولى تتدخل السلطات الضبطية لمنع وقوع الافعال المجرمة قانوناً كجرائم الاغتصاب او هتك العرض. ينظر نجيب شكر محمود / المرجع السابق / ص ١٠.

[٢] د. عارف صالح مخلف / المرجع السابق/ ص ٢٣٨.

المبحث الثالث

مقومات جمال المدن

إن الوظيفة الجمالية للمدن تعتمد عدداً من المقومات، يُعد أمر تحقيقها أو توافرها في المدن مسألة غاية في الأهمية لتحقيق جمال أي مدينة، فمن الممكن، لابل من المحمود عليه إضافة صور أو أشكال جمالية أخرى ولكن هذه المقومات التي سنشير إليها، تُعد أساسية وضرورية عند الكلام عن وظيفة الضبط الإداري في تحقيق جمال المدن، فبعد اتساع مفهوم النظام العام نتيجة تطور الحاجات العامة للأفراد، أصبح من اللازم على الإدارة مواكبة هذا التطور من خلال توسيع نشاطها والولوج في مجالات جديدة لم تكن سابقاً تدخل في الحاجات العامة والأساسية للأفراد في حين أصبحت اليوم من الحاجات الأساسية التي لاغنى عنها لكل إنسان.

فالراحة النفسية التي يوفرها الشارع المنسق والمنظم من خلال تخطيط المدن وتنظيم البناء وأساليب منح تراخيص أعمال البناء، وإشاعة النظافة وتزيين الشوارع وواجهات المباني والاهتمام بالحدائق العامة وحماية الفنون والآثار والتنوع البيولوجي ومكافحة التصحر وتشجير المدن. .. وغيرها مما يعزز جمال ورونق المدن والمظهر العام، كلها حاجات أساسية وتعد من قبيل الحاجات العامة التي توجب على الادارة النهوض من أجل توفيرها والإتيان بها على أتم صورة في الوقت الحاضر إلى جانب الأمن والصحة والسكينة والأخلاق العامة، وخاصة في بلدنا العراق الذي يعاني من فقر شديد في المظاهر الجمالية للمدن الأمر الذي يشكل مصدر إزعاج ونفور للمواطنين، خاصة أن بلدنا هو بلد الحضارات وأرض السواد ومجرى الرافدين وأساس القيم الجمالية والروحية والثقافية... .

وعليه سنقسم الدراسة في هذا المبحث على ثلاثة مطالب، ندرس في المطلب الأول: التخطيط العمراني، وفي المطلب الثاني: تجميل المظهر العام للمدن، وفي المطلب الثالث: حماية الآثـــــــــــار.

المطلب الأول

التخطيط العمراني للمدن

إن الاهتمام بالتخطيط العمراني للمدن يشكل الخطوة الأولى في طريق تحقيق جمال المدن، ويعرف التخطيط بصورة عامة بأنه "أسلوب للعمل يدعو المجتمع لاتباع منهج علمي لرسم المستقبل وحل مشاكله، من دون أن يترك أموره للقوى الغيبية سواء في المجالات السياسية أم الاقتصادية أم الاجتماعية أم العمرانية. ..، أو هو التدبير الذي يرمي إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفاً لتحقيق اهداف محددة"[١].

في حين يعرف التخطيط العمراني " بأنه المجال التطبيقي الذي يهتم بالبيئة الحضرية أي المدينة، من حيث موقعها الجغرافي وعلاقة الموقع بالظروف الطبيعية والبشرية لإقليم معين، والمراحل التي مرت بها انماط التطور، والمؤثرات المختلفة على محاور التطور، والتركيب الوظيفي للمدينة، ومشكلات هذا التركيب، ومدى إمكانية وضع خطط عمرانية جديدة تعالج المشكلات التي تعوق تطور المدينة"[٢].

كما تعرف البيئة العمرانية "بأنها المحيط الاصطناعي الذي أقامه الانسان في إطار الوسط الطبيعي الذي نشأ فيه وذلك كإضافة بشرية تعد من قبيل تعمير الارض وجعلها أكثر توافقاً وتناغماً مع حاجاته تحقيقاً لغاياته"[٣].

فتوفير المباني للأفراد من أجل السكن وانشاء الحدائق والشوارع العامة للمواطنين بوصفها من الحاجات العامة، لأن الانسان بحاجة إلى مسكن يأويه وشوارع يمر من خلالها وحدائق يتنزه فيها، فإقامة مثل هذه المنشآت يجب ألاّ يكون عبثاً وبشكل غير منظم بل يجب أن يكون ذلك من خلال دراسة قومية ومحلية تنتهي بإخضاعها لقواعد تنظيمية تحدد الطابع العمراني للمدينة من حيث طبيعة استعمال الأرض وارتفاع الأبنية وعدد السكان وفضاءات الطرق والأرصفة وواجهات الأبنية ونوعية المواد المستخدمة فيها وتحديد المناطق التي يمنع فيها أي استخدام غريب للأرض، ففي حالة تجاوز هذه القواعد يعني ظهور مدينة وعمارة غير صحيحة وظيفياً

---

[١] د. محسن العبودي / التخطيط العمراني بين النظرية والتطبيق / دار النهضة العربية / ١٩٩٥ / ص ٩.

[٢] المرجع السابق نفسه / ص ٢٨.

[٣] د. ماجد راغب الحلو / البيئة العمرانية بين الشريعة الاسلامية والقوانين الوضعية / مجلة دراسات قانونية / كلية الحقوق / جامعة بيروت / العدد الاول / المجلد الاول / ١٩٩٨ / ص ٩٨.

وعمرانياً وجمالياً[١]. لأن التخطيط العمراني هو علم وفن تنظيم استعمال الأرض واسقاط الأبنية وتحديد صفات الأبنية والفضاءات الحضرية (أبنية، وطرق، وساحات) بشكل يضمن أعلى درجة من الاقتصاد والراحة والجمال. فهو يستهدف بالأساس تنظيم الأرض واستعمالاتها بالشكل الذي يوفر العوامل الأساسية الثلاثة الاقتصاد، والراحة، والجمال بأعلى درجاتها[٢]. والحقيقة إن عمران المدينة أمر غاية في الأهمية فالعمران هو المرآة العاكسة للدولة، وهو الذي يبين مدى تقدمها وتطورها ومستوى الحضارة فيها، لذلك تسهر أغلب الدول من أجل وضع مقاييس تستجيب لها البيانات، من أجل إظهار الوجه الحسن لهذه الدول، ومتى كانت الدولة متطورة كان مستوى العمران فيها متطوراً والعكس في حالة الدولة المتخلفة التي تعاني من الفوضى في المجال العمراني وجمال ورونق المدن[٣]. غير أن " تخطيط المدن وعمرانها غير منبت الصلة بقيم المجتمع المادية والروحية وعاداته وتقاليده، لذلك يجب على المخطط العمراني أن يستلهم المعطيات الواقعية والاجتماعية والاقتصادية والدينية والثقافية والمناخية للمدينة ومتطلبات الإنسان النفسية والجمالية والفنية والمعمارية.

وأن يعمل على إيجاد التوازن بين الحاجات المادية والروحية في البيئة العمرانية"[٤]. فالتخطيط العمراني عملية متداخلة يتم من خلالها ربط ودمج المعطيات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والادارية والقانونية من أجل الخروج بنمط استعمال معين وتوجيه البناء في المستقبل بحيث يتم الاستعمال الأمثل للأرض (إذ إن كل قطعة أرض لابد أن تؤدي وظيفة معينة وتخدم المصلحة العامة)، وذلك يكون بعد دراسة العوامل الاقتصادية والطبيعية كافة لمساحة أرض المدينة، ويجب أن يأخذ التخطيط العمراني منحى جمالياً يتوافق مع حركة تجميل المدينة

---

[١] ينظر كل من: د. عارف صالح مخلف / المرجع السابق / ص ٢٥٧، وكذلك: ندى صالح هادي الجبوري / المرجع السابق / ص ٨٠.

والحقيقة ان العمارة فن يقوم على اساس الرؤية البصرية للابنية واحساسنا بها، فأرتفاع القباب والابنية في العمارة يلفت النظر اولاً، لكن تقدير العين يتسع للاحساس بالكتل والاحجام والتوازن بينها، من اسقف واحجار متماسكة بشكل افقي او عمودي او مائل، وعلى العموم ان من اهم اسس الجمال المعماري مطابقة المبنى للمكان والحاجات الانسانية. أميرة حلمي مطر / المرجع السابق / ص١٤٩ ومابعدها.

[٢] اهمية التخطيط / منتديات كلية العلوم الحضرية / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:

http://www.urbanstudents.ba7r.org

[٣] ينظر: رخصة البناء / جامعة التكوين المتواصل تيبازة / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:

https:// www. Facebook. com / ufctipaza

[٤] د. عارف صالح مخلف / المرجع السابق/ ص ٢٥٨.

City Movement Beautiful ، والتنظيم والتنسيق المكاني فضلاً عن تخطيط المدينة بالشكل الذي يجعلها مستعدة لنموها مستقبلاً[١].

وعلى هذا الاساس يكون التخطيط العمراني هو أداة لتحقيق المصلحة العامة، من خلال وضع تصورات ورؤى لأوضاع مستقبلية مرغوبة. وبما يحقق التوازن بين احتياجات التنمية في الحاضر والمستقبل القريب، وبين احتياجات التنمية لأجيال المستقبل البعيد، أي تحقيق ما يعرف بالتنمية المستدامة. وبما يحقق التوازن بين الرؤى الاستراتيجية والطموحات، وبين محددات الموارد والإمكانات الواقعية، مع ضمان تحقيق التنسيق والتكامل، في استيفاء احتياجات القطاعات - سياسية، اقتصادية، اجتماعية، وبيئية. .. وغير ذلك - من خلال وضع الاستراتيجيات والسياسات العامة، والمخططات العمرانية بمستوياتها المختلفة وطنية وإقليمية ومحلية، ووضع وتحديد البرامج والمشروعات العمرانية، إذ يحدد استعمالات الأرض من حيث تقسيمها إلى مناطق سكنية وتجارية وصناعية وسياحية وأثرية أو تاريخية ، كما يحدد موقع الخدمات والمرافق العامة من نقل وطرق وجسور ولاسيما المطارات وخطوط السكك الحديدية والشوارع والمجاري والكهرباء،... وغير ذلك. وكل ذلك في إطار تشريعي وقانوني واضح وملزم[٢].

ولذلك عمدت أغلب الدول الى اصدار قانون خاص بالتخطيط العمراني ومنها على سبيل المثال مصر، إذ أصدر المشرع المصري عدداً من القوانين المتعلقة بهذا الشأن ومنها القانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٤٠، الخاص بتقسيم الأراضي المعدة للبناء بهدف تخفيف الضغط على المناطق المزدحمة بالسكان، وكذلك القانون رقم (٥٩) لسنة ١٩٧٩، الخاص بالمجتمعات العمرانية الجديدة لمواجهة إنشاء المدن الجديدة وإدارتها، ألا ان المشرع المصري عمد إلى إصدار القانون رقم (٣) لسنة ١٩٨٢، الخاص بالتخطيط العمراني لمواجهة النقص الذي يشوب القوانين السابقة

---

[١] د. تيسير حامد ابو سنينه / أهمية واهداف التخطيط الحضري (الموسوعة الجغرافية) / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:

www. 4 geography. Com

[٢] ينظر: سياسات التخطيط العمراني ودورها في التنمية المستدامة / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:

www.unhabitat.org.jo

ينظر كذلك: د. محسن العبودي / المرجع السابق / ص١٥ ومابعدها. وكذلك: د. ماجد راغب الحلو / البيئة العمرانية بين الشريعة الاسلامية والقوانين الوضعية / المرجع السابق / ص ٢٠.

وكذلك لجمع القواعد القانونية المتعلقة بتخطيط المدن في متن واحد ما يسهل أمر الرجوع اليها الأمر الذي نفتقده في العراق، لذا ندعو المشرع العراقي بأن يسن قانوناً خاصاً بالتخطيط العمراني بدلاً من تشتت القواعد القانونية المتعلقة بتخطيط المدن في عدة قوانين ومنها قانون البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل، اونظام الطرق والابنية رقم (٤٤) لسنة ١٩٣٥، وغيرها. خاصة مع زيادة حركة العمران عن ذي قبل والحاجة الماسة الى احكام تتعلق بالتخطيط العمراني مع مراعاة الظروف البيئية الخاصة بكل مدينة من مدن العراق، ومن أهمها المتطلبات الاجتماعية والدينية والنفسية والمعمارية والتاريخية والفنية والجمالية التي تشتهر بها البيئة العراقية. فالتخطيط العمراني هو الحل الأمثل لتقويم الحياة العمرانية وتنظيمها، وإيجاد الحلول الهندسية للمشاكل العمرانية ومنها التضخم السكاني وأزمات المرور والعشوائيات وتنظيم الحركة بين السكان والخدمات، بما يحقق نسيجاً عمرانياً متوازناً ومتناسقاً وظيفياً وجمالياً واجتماعياً.

إذ تعمل دوائر التخطيط في الدول الحديثة على اتباع الأسلوب العلمي في نظرتها للمدينة واستعمالات الأرض بها وتركز جهودها في تطوير المدن بصورة عامة ومراكز المدن بصورة خاصة، ضمن أهداف محددة: منها جعل المركز بيئة إنسانية متميزة ومترابطة ومعرضاً يومياً وحيوياً وجذاباً للتسوق واللقاءات الاجتماعية وللسياحة، بحيث يصبح مكاناً يذهب إليه السكان للمتعة والتسوق، وتركيز القاعدة الاقتصادية في المركز من ناحية توفير الوظائف والمعاهد والخدمات والاستثمار، مع مراعاة حركة المشاة وربطها بعناصر ونقاط التجمع، والنهوض بمستوى الحياة وإيجاد البيئة الأمنية والصحية والترفيهية التي تدعم النمو النفسي والنضوج الاجتماعي، من حيث تأمين أماكن للجلوس والانتظار، والتجمعات، والترويح وغيرها[1].

[1] ينظر: د. أشرف توفيق شمس الدين / شرح قانون توجيه وتنظيم اعمال البناء من الوجهة الجنائية والمدنية والادارية / الطبعة الثانية / دار النهضة العربية / القاهرة / ١٩٩٨ / ص٥، وكذلك: د. محسن العبودي / المرجع السابق / ص١٥ ومابعدها، وكذلك: د. تيسير حامد ابو سنينه / المرجع السابق/ www. 4 geography. Com

المطلب الثاني

تجميل المظهر العام للمدن

إن الإجراءات التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة سواء مايتعلق منها بالمحافظة على نظافة المدينة ام ببث الروح والحيوية والتجدد فيها من خلال تزيين الشوارع وواجهات المباني والمنازل وكل مامن شانه ان يجعل المدينة أكثر جمالاً ورونقاً، هذه الإجراءات تكمل الدور الأساس الذي تقوم به الجهات الإدارية المعنية بتخطيط المدينة وعمرانها في سبيل تحقيق الوظيفة الجمالية للمدينة، فتنظيم استعمال الأرض وتوزيعها على مناطق سكنية، وتجارية، وصناعية، وسياحية، وترفيهية، وغيرها، وكذلك تحديد الشروط اللازمة للمواد المستخدمة في البناء وإعداد تصاميم البناء من حيث السعة والارتفاع وتناسق الألوان والأشكال واستخدام الزخارف لتزيين المباني أو لإضفاء الطابع الجمالي عليها وتوسيع المساحات الخضراء وغيرها كل ذلك وغيره يعد أمراً ضرورياً لحسن المظهر الخارجي للمدينة يجب السعي إليه لحماية المصلحة العامة[١].

فتجميل المظهر العام للمدن يظهر بعدة صور منها الاهتمام بنظافة المدينة، لاسيما رعاية النظافة في الأماكن العامة، من خلال جمع النفايات والفضلات وترحيلها إلى الأماكن المخصصة لذلك، وفرض العقوبات المناسبة لمنع رمي النفايات أوالمخلفات أوالأوساخ في الحدائق والشوارع العامة، فصيانة النظام العام في الأماكن العامة واجب أصيل من واجبات الضبط الإداري، ومن حُسن النظام هو رعاية النظافة العامة في تلك الأماكن، لما لهذه المخلفات أو النفايات من آثار سيئة على الصحة العامة بوصفه عنصراً من عناصر النظام العام[٢].

وما لاشك فيه خطورة الفضلات التي كثيراً مايلقيها الناس في الأماكن المكشوفة أو بجوار المساكن، لما يترتب عليها من أمراض وأضرار، ويتكاثر فيها الذباب والصراصر والفئران وغيرها من قوارض أو حيوانات ضارة أو ناقلة للأمراض[٣].

---

[١] د. عارف صالح مخلف / المرجع السابق/ ص ٢٦٥. وقد اجاد الدكتور بالقول: " إن حماية القيم الجمالية للمدينة يعد دفاعاً عن إحدى وجوه المصلحة العامة شأنه في ذلك شأن حماية الفن والتراث والثقافة، وإن المساس بالفن والتراث يعد اعتداء وخطراً عاماً وانتهاكاً لقيمة جمالية وهو الأمر الذي يسوغ لسلطات الضبط الإداري التدخل لحماية هذه القيمة الجمالية بوصفها من عناصر النظام العام ".

ينظر كذلك حول موضوع تجميل المظهر العام للمدن: ندى صالح هادي الجبوري / المرجع السابق / ص ٨٠.

[٢] د. ماجد راغب الحلو / قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة / المرجع السابق / ص ٢٨٩.

[٣] المرجع السابق نفسه / ص ٢٨٩.

أو تجميل المدن من خلال عدم الترخيص بالبناء لارتفاع معين أو طلي المساكن بلون معين أو استعمال مواد معينة في البناء ولاسيما الواجهة أو الأبواب أو الشبابيك أوالشرفات بشكل يأنس به الناظر ويبعث السرور والراحة في النفس. بوصف أن مراعاة الذوق العام في البناء والتشييد أمر ضروري لأن المالك لايحق له بأي حال من الأحوال أن يتعسف في استعمال حقه ويفرض على الآخرين منظراً نافراً أو مقززاً يشوه به الذوق والمنظر العام للمدينة[١].

كذلك تجميل المدن بالمساحات الخضراء والتشجير، فالمناطق الخضراء في المدينة ذات أهمية كبيرة ولها دور أساس في توفير فرص الراحة والتمتع بمباهج الطبيعة لسكان المدن، وتضفي المساحات الخضراء جمالاً طبيعياً على الأحياء السكنية، وكلما زادت الحدائق كلما زادت البيئة الصحية للإنسان، فإلى جانب الدور الذي تقوم به في تنقية الجو وزيادة نسبة الأوكسجين في الهواء ومنع الغبار وغيرها من آثار جيدة لصحة الإنسان الجسدية، فإن الحدائق وما تشتمل عليه من نباتات وأشجار وأزهار ذات أشكال وألوان مختلفة ومناظر جمالية من برك ونافورات وأقواس وغيرها، فهي مريحة للنفس ومهدئة للأعصاب، وخاصة لسكان المدن التي تعاني من الضوضاء والضغط وغيره ما يؤثر على صحة الانسان النفسية وأعصابه، فضلاً عما لهذه الحدائق من أثر في توطيد الروابط الاجتماعية والتأثير في سلوك الأفراد نحو السلمية، فضلاً عن أنها تشكل رابطاً قوياً بين الإنسان ومحيطه، مما يعزز من انتمائه لوطنه وأرضه، لأن الإنسان بحاجة إلى مكان تهدأ فيه نفسه وتطمئن اليه احاسيسه ويستريح فيه ويأنس بجماله ويعوضه مشقة وعناء عمله[٢].

فضلاً عن ذلك نجد أن تشجير المدن والاهتمام بزيادة المساحات الخضراء، سوف يقلل بشكل كبير من مشكلة التصحر، والتصحر مشكلة تعاني منها العديد من بلدان العالم، ويقصد بالتصحر: هو التناقص في قدرة الانتاج البيولوجي للأرض أو تدهور خصوبة الأراضي المنتجة بالمعدل الذي يكسبها ظروفاً تشبه الأحوال المناخية الصحراوية، أو هو تعرض الأرض للتدهور في المناطق القاحلة وشبه القاحلة والجافة شبه الرطبة، ما يؤدي إلى فقدان الحياة النباتية والتنوع الحيوي بها ويؤدي ذلك إلى فقدان قدرة الأرض على الإنتاج الزراعي ودعم الحياة الحيوانية

---

[١] ينظر: ندى صالح هادي الجبوري / المرجع السابق / ص ٨١.

[٢] أهمية المساحات الخضراء ونظم تصميمها في المدن / الجغرافيون العرب / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:

www.arabgeographers.net-

والبشرية، ما يؤثر بشكل كبير على الحالة الاقتصادية للبلاد[١]. ويخلق التصحر جواً ملائماً لتكثيف حرائق الغابات وإثارة الرياح وانتشار الغبار[٢]، حيث تثير الرياح الأتربة في الصحراء والمناطق الجافة وتدفعها حتى تصل إلى الكثير من مدن العالم. وهذه المشكلة لاتؤثر فقط على البيئة البرية والتنوع الحيوي أو البيولوجي[٣]، أو على جمال تلك المناطق ومنظرها فحسب وإنما

---

[١] ينظر: كريم عبد كاظم التميمي / الحماية الدولية للبيئة من ظاهرة التصحر / رسالة ماجستير / كلية القانون / جامعة بغداد / ٢٠٠٢ / ص ٨ ومابعدها.

ينظر كذلك: د. عادل الشيخ حسين / البيئة مشكلات وحلول / اليازوري / عمان - الاردن / ٢٠٠٩ / ص٦٣ ومابعدها .

[٢] أزدادت مشكلة الغبار في العديد من الدول ومنها العراق في السنوات الأخيرة، ويعود هذا الأمر لأسباب عدة أهمها الجفاف والتصحر، ويؤثر الغبار كثيراً على صحة الإنسان، لاسيما أعراض تهيج الجهازين التنفسي العلوي والسفلي وزيادة أمراض الصدر المزمنة والحساسية، بسبب استنشاق ذرات الغبار، وكلما كانت الذرات الترابية أصغر زاد تأثيرها لأنها يمكن أن تتخطى أجهزة الفرز والتصفية الطبيعية في الجهاز التنفسي، كما أظهرت الأبحاث الحديثة أن الغبار ليس مزعجاً للانسان فقط بل يمكن أن يكون مصدراً للآثار الصحية السيئة، فقد حددت منظمة الصحة العالمية أن العواصف الترابية تسببت في انتشار وبائي لالتهاب السحايا أصاب ٢٥٠ ألف شخص، ونتج عنه وفاة ٢٥ ألف شخص في مناطق الصحراء في أفريقيا، وسبب انتشار المرض المعدي هو حمل ذرات الغبار للبكتيريا المسببة للمرض، كما قد تحمل ذرات الغبار الفطريات وبقايا الخلايا ما يساهم في انتشار الأمراض. ينظر: تأثير الغبار في الصحة / النوم في الصحة والمرض / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني: www.alnoum.com

[٣] يقصد بالتنوع البيولوجي: هو التعدد في أنواع الكائنات الحية والتباين بين هذه الأنواع وكذلك الاختلافات بين أفراد النوع الواحد، والتنوع البيولوجي يدعم الحياة على كوكب الارض، ويعني التنوع البيولوجي هو التنوع الموجود في الكائنات الحية والذي يتراوح بين التركيب الجيني للنباتات والحيوانات وبين التنوع الثقافي، ويؤثر التنوع البيولوجي على صحة الإنسان وحياته، فصحة الانسان تعتمد بشكل كبير وجذري على منتجات وخدمات النظام الايكولوجي (كتوافر المياه العذبة والغذاء ومصادر الوقود) وهي منتجات لاغنى عنها بالنسبة للإنسان، فخسارة التنوع البيولوجي يؤدي إلى آثار سيئة ومباشرة على صحة الإنسان إذا أصبحت خدمات النظم الايكولوجية غير كافية لتلبية الاحتياجات الاجتماعية، كما قد تتسبب خسارة التنوع البيولوجي في الحد من اكتشاف العلاجات المحتملة لكثير من الأمراض والمشاكل الصحية، هذا غير تأثيره على الانتاجية المستدامة للتربة بسبب افتقار الموارد الجينية لكل المحاصيل والماشية، فضلاً عن مشاكل اخرى جمة.

فتدهور التنوع البيولوجي أو الحيوي يهدد الجنس البشري، وإن من أهم وسائل أو طرق مكافحة هذا التدهور هو إنشاء المحميات الطبيعية والعمل على وقف قطع الغابات، ويراد بالمحميات الطبيعية، بأنها مساحة من الأرض أو الماء تخصص لحماية المصادر الطبيعية والحيوية والثقافية من الزوال (وفق المادة الاولى من قانون وزارة البيئة العراقي رقم ٣٧ لسنة ٢٠٠٨، ونرى أن هذا التعريف على قدر من الاهمية كونه يشمل عناصر البيئة=

اثبتت الدراسات أن استنشاق تلك الأتربة تزيد من معدلات المرض والوفاة لدى الأفراد[١]، فإزالة الغابات أو الغطاء النباتي بشكل عام، ذلك الغطاء الذي يساهم في تماسك تربة الأرض، والاستغلال المفرط أو غير المناسب للأراضي، والرعي الجائر، وأساليب الري الرديئة، لاتؤثر على جمالية المناطق فحسب وإنما تشكل أسباباً كفيلة بنشوء ظاهرة التصحر في البلاد الأمر الذي يخلف مشاكل جمة، أحد أهم تلك المشاكل هو أن هذه المشكلة – مشكلة التصحر – إذا ماحصلت من الصعب جداً إعادة الحياة من جديد الى الأرض الصحراوية أو المتجهة إلى التصحر الشامل، لذلك يجب المحافظة على الأراضي الخصبة قبل تدهورها والعمل على إزالة أسباب التصحر الأكثر فاعلية، ومن أهم طرق مكافحة التصحر[٢]،وأكثرها اقتصادية هو إنشاء الحواجز النباتية، فهناك العديد من النباتات التي لها القدرة على تثبيت الرمال، فالتشجير هو الأفضل في عملية التثبيت، ولكن لابد من اختيار الانواع النباتية المناسبة من حيث الطول والتفرع وقوة الجذور ومقاومة الظروف البيئية القاسية.

كذلك سعي السلطات الإدارية المختصة في البناء وتشييد العمارات وفتح المدارس والمستشفيات والنوادي والأسواق التجارية وأماكن الاستراحة والانتظار والمنتزهات وإنشاء البحيرات الاصطناعية والنافورات داخل المدن والأماكن الترفيهية والثقافية بشكل عام. مع مراعاة أن تكون

=الطبيعية والحيوية والثقافية)، فالضبط الإداري الخاص بالمحميات الطبيعية يراد منه الحد من النشاط الخاص للأفراد والجماعات في منطقة معينة بمقتضى نص تشريعي بهدف حماية التنوع البيولوجي والطبيعي في هذه المنطقة التي تمتاز بخصائص فريدة سواء في كائناتها الحية أو في ظواهرها الطبيعية، وتبدو أهمية الضبط الاداري الخاص بالمحميات الطبيعية في انه يعد ضمانة لحماية الكائنات الحية المهددة بالانقراض من حيوانات أو نباتات ما يحافظ على التوازن البيئي. وفي هذا الجانب قضى مجلس شورى الدولة بأهمية انضمام العراق إلى اتفاقية الحفاظ على طيور الماء المهاجرة الافريقية، (في قراره المرقم (٢٠١٣/١١٠) في (٢٠١٣/١١/١٧) / قرار منشور / مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣ / دار الكتب والوثائق / بغداد / ٢٠١٤ / ص٢٤٨، ينظر كذلك: عماد عبيد جاسم / التشريعات البيئية في العراق / الجزء الاول / الطبعة الاولى / دار الكتب والوثائق / ٢٠١٢ / ص ٢٤. وكذلك: د. عيد محمد مناحي / المرجع السابق / ص ٤١٣ و٤١٤. ينظر كذلك:

- ويكبيديا الموسوعة الحرة / تنوع حيوي - تصحر / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:
Ar.m.wikpedia.org

[١] التنوع البيولوجي / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:
www.uobabylon

[٢]ينظر: كريم عبد كاظم التميمي / المرجع السابق / ص ١٣.

العمارة في هذه الأبنية تتماشى مع الوظيفة الجمالية للمدينة، بحيث يجب أن يخضع التصميم المعماري إلى ثقافة معمارية تنبع من خلفيات ثقافية واجتماعية وتاريخية تعكس أصالة المدينة من جانب، وتراعي الذوق العام للأفراد فيها من جانب آخر[١].

هذه الصور وغيرها يمكن من خلالها تجميل المظهر العام للمدينة، الذي يُعد من أهم اختصاصات الدولة في الوقت الحاضر لما له من أثر كبير في الأفراد فالدولة مسؤولة عن الحاجات العامة ومسألة تجميل المدن في الوقت الحاضر حاجة من أهم الحاجات العامة لدى الأفراد كما هو الحال بالنسبة للأمن والصحة والسكينة والاخلاق العامة، وجميع هذه العناصر تلتقي مع عنصر الجمال العام لان سلطات الضبط الإداري في سعيها لتحقيق جمال المدن لابد لها من تحقيق وحماية، هذه العناصر، للعلاقة الوثيقة التي تربط عنصر الجمال العام بعناصر النظام العام الأخرى[٢].

---

[١] ينظر: ندى صالح هادي الجبوري / المرجع السابق / ص ٨٠ و٨١. وفي هذا الجانب فقد أفتى مجلس شورى الدولة، فيما يتعلق بالمشورة القانونية، بضرورة انضمام العراق الى العديد من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحماية البيئة، ومنها القرار رقم (٢٠٠٨/٤٩) في ٢٠٠٨/٥/٧، والمتعلق بانضمام العراق الى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر المعتمدة في باريس بتاريخ ١٩٩٤/٦/١٧، وكذلك قراره رقم (٢٠٠٨/٨٥) في ٢٠٠٨/٦/٤، والمتعلق بانضمام العراق إلى النظام الأساس لاتحاد المحاكم العليا العربية لحماية البيئة، الذي صدقت عليه الدول العربية الأعضاء في ٢٠٠٤/١١/٢٥، بمقر المحكمة الدستورية العليا في القاهرة، وكذلك قراره المرقم (٢٠٠٨/٤٧) في ٢٠٠٨/٥/٧، والمتعلق بأنضمام العراق الى اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود، والموقعة في بازل بتاريخ ١٠٨٩/٣/٢٢، وغيرها من فتاوى في هذا المجال. ينظر: قرارات منشورة / مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨/ دار الكتب والوثائق / بغداد / ٢٠٠٩ / ص١٤٠و٢٢٨و١٣٧.

[٢] لقد منح المشرع في دولة الامارات العربية المتحدة هيئات الضبط الاداري سلطات واسعة من اجل المحافظة على الجمال العام اوتجميل وتنسيق المدن والاحياء والشوارع، ووضع مواصفات معينة للمباني والميادين والابنية بحيث تؤدي الى تناسقها، مع مراعاة العمارة الاسلامية، وشكل المبنى بحيث يظهر بشكل يسر الناظرين ويدخل البهجة والسعادة ويعطي صورة جمالية لكل جزء من الارض، مع المحافظة على الآثار القديمة، وقد بادرت الجهات المختصة بذلك بتفعيل هذه القوانين وتطبيقها بالشكل الذي يحقق المغزى من تشريعها، وظهر هذا الاهتمام من خلال التركيز على عدة محاور اساسية منها، الاهتمام بالبناء والتشيد، وترميم المباني القديمة، وتزين تقاطعات الطرق، والاهتمام بأنشاء اكبر عدد من الحدائق العامة، والاهتمام بزراعة الميادين والطرق على الرغم من صعوبة الزراعة في دولة الامارات بسبب ان ارضها تتميز بالطابع الصحراوي، ومع ذلك بادرت الجهات المختصة بالقيام بمسؤولياتها في هذا الجانب، الامر الذي حول هذه الاراضي، من اراضي صحراوية الى ارض خضراء زراعية تنتج مختلف المحاصيل التي تساهم في رفع اقتصاد البلد، اضافة الى المنظر الجميل الذي تضفيه على المكان، الامر الذي نتمنى الاخذ به من جانب الجهات المختصة في بلدنا العراق لاسيما وان العراق=

المطلب الثالث

حماية الآثـــــــــــار

إن الحضارة والتراث الإنساني هما المقياس الحقيقي لأصالة الأمم وعراقتها، فالآثار هي بصمات الانسان التي تركها أثناء مسيرة حياته وتطوره على مر العصور من أعمال مادية ملموسة تجسد معنى الحياة وشكلها في شتى المجالات، أوهي مايرشح عن الإنسان من عالم الخيال إلى عالم الوجود من علم أو إبداع أو فن أو جمال عبر العصور[١]. فالآثار هي المرآة العاكسة التي تعكس الحقب الزمنية المختلفة والمتعاقبة وثقافة الشعوب[٢].

ويقصد بعلم الآثار[٣]: هو علم يختص بدراسة مخلفات الإنسان المادية، بدءاً من الأدوات التي صنعها من مواد خام لمواجهة متطلبات الحياة من معيشة ومسكن وغير ذلك، وانطلاقاً من بقاء هذه الادوات بعده أثراً دالاً على تجربته ومؤرخة عصره. فعلم الآثار يكشف الأثر الإنساني المادي، ويدرسه ويكشف عن البيئة التي وجد فيها واستخلاص كل المدلولات الممكنة، ومعرفة حياة الشعوب القديمة وتشمل تلك المخلفات، أشياء مثل المباني والعمارة والقطع الفنية والأدوات والفخار وغيرها. ومايكشف عنه علم الآثار يساهم في رسم صورة عن معالم الحياة في

=يتمتع بارض زراعية خصبة ومنتجة، كما لابد لنا من الاستفادة من تجارب الدول الاخرى في هذا الجانب ولاسيما دولة الامارات العربية في تجميل المظهر العام لمدننا والاهتمام بها. ينظر: د. محمد عبيد الحساوي القحطاني / المرجع السابق / ص١٤٦ ومابعدها.

[١] د. عارف صالح مخلف / المرجع السابق/ ص٢٦٨.

[٢] حيدر كمونة / العمارة البغدادية / تراث وذاكرة ثقافة / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:
www.iraqnla-iq.com

[٣] يسمى علم الاثار ايضاً (بعلم العاديات) نسبة الى قبيلة عاد البائدة، وقد ذكر القران الكريم عن احوال هؤلاء القوم انهم كانوا يبنون القصور الشاهقة والحصون العالية وغيرها، كما ان التشريعات اتجهت في تسميتها للمصطلح الذي يعبر عن النتاج الانساني عبر العصور والذي يعد ذا اهمية فنية وعلمية وتاريخية، الى ثلاث اتجاهات، الاول اطلق على هذا النتاج مصطلح (التراث)، ومنه قانون حماية التراث الثقافي الاسترالي ١٩٨٦، والثاني استخدم مصطلح (الممتلكات الثقافية) ومنه قانون حماية الممتلكات الثقافية والمتاحف البولندي ١٩٦١، اما الاتجاه الثالث فقد اطلق عليه (الآثار) ومنه قانون الاثار العراقي ١٩٣٦ الملغى، اما القانون العراقي النافذ فقد استخدم كلا المصطلحين معاً (الاثار والتراث)، ورغم الاختلاف الا ان جميع التسميات تدل على قصد واحد، الا وهو اظهار قدرات الانسان عبر مراحل تطوره. ينظر: فراس ياوز عبد القادر / الحماية الجنائية للاثار / اطروحة دكتوراه / كلية القانون / جامعة بغداد / ١٩٩٨ / ص ٤٦ ومابعدها.
ينظر: ويكبيديا الموسوعة الحرة / علم الآثار / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:
Ar.m.wikipedia.org

المجتمعات القديمة، فالبحث آلآثاري يشكل رافداً مهما في اغناء معلوماتنا عن المجتمعات والحضارات القديمة[١] .

فدراسة علم الآثار هي دراسة الجنس البشري وتراثه الفكري والمادي (وهو مايسمى بالأنثروبولوجيا)، ويرتبط علم الآثار ارتباطاً وثيقاً بعلم التاريخ غير ان علم الآثار يختلف عن التاريخ من جهة أن المؤرخين يدرسون بصورة رئيسة مسيرة الشعوب استناداً إلى السجلات المكتوبة، في حين يعتمد علم الآثار في دراسته على مخلفات الانسان المادية، التي تبين مسيرة الشعوب القديمة وحياتهم وحضارتهم وثقافتهم.

وتحديد الزمن الذي يتوقف عنده علم الآثار مختلف عليه فبعضهم يرى أن مهمته يجب أن تنحصر في دراسة زمن الشعوب التي لم تكن تعرف القراءة والكتابة، ويتوقف بعضهم الأخر بعلم الآثار عند عصر النهضة الأوربية، ولكن أكثر الدول تعد الآن أثرياً كل ما وجد قبل مئة عام أو مئتين[٢].

"إن الإنسان يتفاعل مع البيئة المحيطة به ويتأثر بها، سواء كانت هذه البيئة بيئة طبيعية (من هواء وماء وأرض وجبال وغيرها مما خلق الله عزوجل) أو بيئة صناعية (من منشآت ومبانٍ ومدن وطرق وجسور ومطارات وحدائق ومعابد وغيرها مما اقامه الانسان وشيده فوق البيئة الطبيعية)، والآثار إحدى أهم تلك العناصر البيئية الصناعية التي يتأثر بها الإنسان ويتفاعل معها لاسيما أنها تعكس حقبة زمنية مضت، تكشف عن ثقافة الآباء والأجداد أو السلف -بصورة

---

[١] ويكبيديا الموسوعة الحرة / علم الآثار / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:

Ar.m.wikipedia.org

ينظر كذلك: الموسوعة العربية / الآثار / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:

www.arab-ency.com

[٢] ويكبيديا الموسوعة الحرة / علم الآثار / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:

Ar.m.wikipedia.org

تختلف التشريعات المقارنة في تحديد شرط العمر للقطع الأثرية، فالقانون العراقي رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢، يشترط في تحديد عمر الآثار أن يكون قد مر عليها (٢٠٠) سنة، اذ تعرف الآثار وفقاً لهذا القانون،" هي الأموال المنقولة وغير المنقولة التي بناها أو صنعها أو نحتها أو كتبها أو رسمها أو صورها الانسان ولايقل عمرها عن (٢٠٠) مئتي عام، وكذلك التي شيدها أو صنعها الإنسان وكذلك المنجزات أي بقايا السلالات البشرية والحيوانية ". اما القانون السويدي رقم (١٠٤) لسنة ١٩٨٥ يشترط أن تكون موجودة قبل عام ١٦٠٠م، والقانون الإيراني لسنة ١٩٣٠ يشترط وجود الآثار قبل عام ١٧٧٩م. ينظر: د. عارف صالح مخلف / المرجع السابق/ ص٢٧١، وكذلك: فراس ياوز عبد القادر / المرجع السابق / ص٤٧.

عامة- وعلمهم وإبداعهم وحضارتهم مما يتاثر به الإنسان الأمر الذي ينعكس على سلوكه ونمط تفكيره على نحو معين.

ولعل من الآثار مايلقى عند مشاهدتها والتمتع بقيمتها الجمالية في روعة الإنسان وخلده حافزاً وباعثاً عن بذل المزيد من الجهود لإنجاز الأعمال التي تضاهي آثار السلف بقدر ماتكشف الاثار عن جذور الإنسان وعراقته وتاريخه فإنها تحتم عليه في ذات الوقت السعي الدؤوب للنسج على منوال السلف أو يزيد عليه، بالإضافة إلى القيمة الاقتصادية الكبيرة للآثار، فهي تشكل عامل جذب للسياح من مختلف البلدان"[١] والحقيقة إن مسألة الاهتمام بالآثار وحمايتها هي مسألة غاية في الأهمية، لأن الآثار لاتشكل منهلاً يستمد منه الانسان مقومات الماضي والحاضر والمستقبل، وإنما هي عنوان للحضارة والتقدم، فالآثار في أي عصر من العصور تعكس مدى التقدم الحضاري بشقيه المادي والمعنوي، فضلاً عن القيمة الجمالية التي تتركها هذه المخلفات المادية، ولذلك نجد أن الإسلام قد اهتم بالآثار، فقد أورد الله عز وجل في القران الكريم العديد من الايات القرانية التي تبين قصص من قبلنا وآثارهم حتى نعتبر بهم[٢].

أما التشريعات الوضعية – الدولية منها أو الوطنية - هي الأخرى اهتمت بموضوع حماية الآثار متى ما توافرت الشروط اللازمة تعدُّ هذه الاثار من الاثار المشمولة بالحماية القانونية[٣].

إن حماية الآثار والاهتمام بها، من الأمور المهمة عند الحديث عن جمال المدن، فالمساجد العظيمة والمتاحف النادرة والقصور والهندسة المعمارية الفخمة والفريدة، ومنها الهندسة المعمارية الإسلامية وغيرها، وما تضفيه هذه المخلفات المادية على المدن من عراقة وجمال،

---

[١] د. عارف صالح مخلف / المرجع السابق/ ص٢٧٠.

[٢] منه قوله تعالى: {أَلَمْ تَرَ كَيْفَ فَعَلَ رَبُّكَ بِعَادٍ * إِرَمَ ذَاتِ الْعِمَادِ * الَّتِي لَمْ يُخْلَقْ مِثْلُهَا فِي الْبِلَادِ * وَثَمُودَ الَّذِينَ جَابُوا الصَّخْرَ بِالْوَادِ* وَفِرْعَوْنَ ذِي الْأَوْتَادِ * الَّذِينَ طَغَوْا فِي الْبِلَادِ }(سورة الفجر، آية ٦، ٧، ٨، ٩، ١٠، ١١).
ينظر الحماية الجنائية للاثار / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:

www.startimes.com

[٣] سوف نشير إلى أهم هذه التشريعات، التي عنيت بحماية الآثار والاهتمام بها عند بحثنا في موضوع الأساس الدستوري والقانوني لحماية جمال المدن، بوصف حماية الآثار والاهتمام بها هو حماية لجمال المدن، لأن الآثار هي من أهم مقومات جمال المدن ورونقها ودليل على تاريخها وأصالتها، لذلك نجد ان اغلب الدول قد جرمت الافعال الماسة بسلامة الآثار سواء كانت منقولة او غير منقولة. ينظر: فراس ياوز عبد القادر / المرجع السابق / ص١٥٨ومابعدها.

هي بالتأكيد إحدى أهم مقومات جمال المدن ورونقها، لاسيما أن الآثار لاتعكس المنظر الجمالي أو الصورة الحسنة للمدن فحسب، بل الجمال يمتزج مع التاريخ والتراث مما يمنح المدن جمالاً وأصالة في الوقت نفسه، فهي تشكل الذاكرة الثقافية للبلد حيث تعكس الأعمال المادية هذه، الثقافة الفكرية والقيم التاريخية والجمالية لذلك البلد.

ولايمكننا الحديث عن الآثار وأهمية حمايتها والاهتمام بها في تحقيق جمال المدن من دون أن نذكر بلدنا العراق على وجه الخصوص، فالعراق يمتلك حضارة عريقة تمتد لآلاف السنين، حيث شهدت أرض العراق قديماً بواكير الحضارات البشرية الاصيلة المعروفة على مستوى العالم التي عرفت بمنجزاتها الحضارية الكبيرة والقيمة، وكان لها أيضاً علاقاتها وتأثيراتها الحضارية الواسعة مع مختلف حضارات ودول العالم القديم، وهذا ماأكدته الكتب المقدسة والمدونات القديمة والمتخصصين - من العرب والغرب- في علم الآثار[1].

---

[1] تشكل المواقع الأثرية في العراق أكثر من اثني عشر ألف موقعاً تعود إلى حقب زمنية مختلفة، ومن أهم تلك المواقع على سبيل المثال لا الحصر:

- أور: وهي إحدى المدن السومرية التي تقع على بعد (١٧كم) من مدينة الناصرية جنوبي العراق.
- نمرود: تقع على بعد (٣٤كم) جنوب الموصل شمال العراق وهي عاصمة الآشوريين.
- نيبور: تقع في مدينة عفك جنوب العراق، وهي عاصمة دينية للسومريين والبابليين.
- إيسن: تقع في مدينة عفك جنوب العراق، وتعاقب على حكمها سلالات مثل سلالة إيسن الاولى وسلالة السومريين والبابليين.
- بابل: تقع على مسافة (٩٠كم) جنوب بغداد في العراق، وتضم العديد من الآثار واشهرها شارع الموكب واطلال الحدائق المعلقة والقصور وبوابة عشتار ، حكمها نبوخذ نصر من الكلدانيين وحمورابي من الآموريين.
- نينوى: تقع أشهر المدن الاشورية على بعد (٤١٠كم) شمال بغداد، ومن اهم أثارها قصر الملك سنحاريب وقصر الملك أشور ناصربال الثاني وغيرها.
- أوروك: تقع على بعد (٢٥٠كم) جنوب بغداد وهي احدى اهم المدن السومرية التي بنيت في القرن الخامس قبل الميلاد ومركز ديني كبير، واشهر ملوكها كلكامش.
- سامراء: تقع على بعد (١٢٤كم) شمال العراق، وكانت تشكل حصناً عسكرياً في الحقبة الساسانية وعرفت بحصن (سومير) وهي من اهم المدن في التاريخ الاسلامي.
- اضافة الى العديد من المدن العراقية التي تتزين بالاماكن الدينية المقدسة، ومنها بغداد والنجف وكربلاء وسامراء. =

= لمزيد من التفصيل حول هذه الاثار ينظر : أهم المواقع الاثرية العراقية / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني :

وعلى الرغم من أعمال السرقة والتهريب التي جرت على حضارة العراق بمختلف الأزمنة، الا أن العراق مازال يمتلك حضارة عريقة وإن الآثار القائمة على أرضه دليل بارز على تلك الحضارة والتراث الكبير، الأمر الذي يُلزم الجهات المختصة بوجوب الاهتمام بتلك المناطق الآثرية وحمايتها من أجل إبراز السمة التاريخية والثقافية للبلاد فضلاً عما تضيفه هذه المعالم من جمال على المدن التي تحتضنها، ونستطيع أن نقول إن أغلب مدن العراق تحتوي على المناطق الأثرية والمقدسات الدينية التي تبعث جمالاً وأصالة عند مشاهدتها وزيارتها، فضلاً عما تشكله هذه الآثار من حافز لدى الأفراد في سبيل بذل المزيد من الجهود لمضاهاة آثار السلف، في الوقت نفسه هي مصدر اعتزاز لنا لما تمثله من جذور وعراقة وتاريخ، هذه غير أن الاهتمام بها وبرونقها يشكل عامل جذب للسياح[1]، من مختلف بلدان العالم مما ينعش اقتصاد البلد ويفتحه على الحضارات والثقافات والبلدان الأخرى.

---

www.aljazeera.net

- ويكبيديا الموسوعة الحرة / علم الآثار في العراق / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني: Ar.m.wikipedia.orq

[1] تعرف السياحة بأنها هي الحركة الاجتماعية التي تتم أختيارياً، التي تهدف الى الترفيه والاستمتاع الذهني والعقلي والبدني، وتلبية الحاجة إلى الراحة والتغيير والإحساس بجمال الطبيعة والشعور بالبهجة والاستمتاع بالإقامة في منطقة لها طبيعتها الخاصة. واهم متطلبات صناعة السياحة، هي توفير أماكن الجذب السياحي والترويج لها وتسويقها، وتوفير سبل الراحة للسائح أثناء إقامته وتحسين النشاطات الترويحية وتنظيم زيارة المواقع الاثرية والدينية والمتاحف والمعارض والمدن الترفيهية وغيرها، وكذلك التقدم التقني في وسائل النقل المختلفة واستخدامها في نقل السياح من وإلى بلادهم وغيرها، وجميع هذه المتطلبات تساهم بشكل كبير في تجميل المدن وتعزيز السياحة فيها. ينظر: د. عصمت عدلي / الامن السياحي والاثري في ظل قوانين السياحة / دار الجامعة الجديدة / ٢٠٠٨ / ص١٧و١٨.

الفصل الثالث

الأساس القانوني لحماية جمال المدن والهيئات الإدارية المختصة بالحماية

اهتم القانون بالبيئة وحمايتها والمحافظة عليها من خلال وضع النصوص القانونية المتعلقة بموضوع الحماية البيئية ومكافحة التلوث أودفع الاعتداءات وكل مامن شأنه ان يعرض توازن البيئة الفطري للأختلال، الا أن اهتمام الدول المتقدمة بموضوع البيئة قد تبلور في وقت متقدم قياساً بالدول النامية، إذ كان للدول المتقدمة السبق في إصدار التشريعات البيئية حول التلوث، وكل اعتداء على البيئة بشكل أو بآخر. وهذا يعود لعوامل سياسية واقتصادية واجتماعية عدة، أهمها توافر الوعي البيئي بأهمية مكافحة التلوث وحماية البيئة لدى الأفراد أو الجهات المختصة بهذه الحماية، فضلاً عن توافر الامكانات الاقتصادية اللازمة لهذه الحماية وغيرها.

ولضمان تحقيق أهداف الضبط الإداري الخاص بحماية البيئة بشكل عام والضبط الإداري الخاص بحماية جمال المدن بشكل خاص، يصدر المشرع القوانين اللازمة التي تمكن من تحقيق أهدافه ويسند إلى جهات إدارية محددة مختصة تطبيق هذه القوانين ومراقبة تنفيذها، فالجمال العام ومنظر المدن ورونقها وحماية الفن المعماري في كل مجتمع هو المرآة العاكسة في الدولة التي تبين واقعها وتطورها ومستوى الحضارة فيها، لذلك اتجهت الدول في الوقت الحاضر الى حماية جمال المدن والمحافظه عليه لإظهار الوجه الحسن لهذه الدول، وفي سبيل تحقيق ذلك مُنحت هيئات الضبط الإداري الاختصاص في حماية جمال المدن والمحافظة عليه بالوسائل التي يحددها القانون للإدارة، فالنص القانوني يمثل المرتكز أو القاعدة التي تستند إليها سلطات الضبط الإداري في حمايتها لجمال المدن، وهذه القواعد القانونية هي التي تمنح المشروعية للأعمال أو القرارات الإدارية المتخذة من جانب هذه الهيئات.

لغرض البحث في موضوع الأساس القانوني لحماية جمال المدن والهيئات الإدارية المختصة بالحماية، قسمنا هذا الفصل على مبحثين، إذ ندرس في المبحث الأول: الأساس القانوني لحماية جمال المدن، في حين ندرس في المبحث الثاني: الهيئات الإدارية المختصة بحماية جمال المدن.

المبحث الأول

الأساس القانوني لحماية جمال المدن

إن الاعتداء على الجمال العام في المدن يمثل واحداً من أهم الاعتداءات على البيئة ونوعاً من أنواع التلوث البيئي المهمة والخطيرة، لما يخلفه من أضرار متعددة، فسلامة البيئة وصيانتها لايمكن أن يتحقق ويكتمل دون حماية المظهر العام للمدن وصيانة جمال المدن ورونقها، لكون أن حماية جمال المدن يدخل ضمن حماية العناصر الطبيعية او الصناعية للبيئة، مما يحقق السكينة النفسية والطمأنينة للأفراد، وبما يراعي المشاعر والذوق العام، الامر الذي يرسخ الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة في الدولة، لذا اتجهت العديد من الدول الى حماية جمال المدن من خلال تشريع القواعد القانونية المتعلقة بهذه الحماية. وإن كانت هذه الحماية ضعيفة قياساً بغيره من عناصر النظام العام الاخرى او بغيره من ملوثات البيئة الاخرى، وإن ضعف الاهتمام هذا لانلاحظه من الناحية القانونية فحسب وإنما من الناحية الفقهية كذلك، فغالباً ماكان فقهاء القانون العام نجدهم يكتفون بالحديث عن عنصر الجمال العام (تحت عنوان جمال ورونق الرواء) بسطور قليلة وبإيجاز شديد وهناك من اكتفى بالإشارة إلى عناصر النظام العام التقليدية فقط دون البحث في العناصر غير التقليدية مما يشكل قصوراً في فهم المعنى الكامل للنظام العام وطبيعته المتطورة.

لذا ولغرض دراسة الاساس القانوني لحماية جمال المدن، سوف نقسم الدراسة في هذا المبحث على مطلبين، ندرس في المطلب الاول: حماية جمال المدن في الدساتير الوطنية، ثم ندرس في المطلب الثاني: حماية جمال المدن في التشريعات.

المطلب الأول

حماية جمال المدن في الدساتير الوطنية

ان مبدأ (سمو الدستور) يشكل مبدأً أساسياً في الدولة القانونية، وهذا المبدأ يفترض اعتلاء الدستور قمة الهرم القانوني، أي اعتلاءه على جميع القواعد القانونية النافذة في الدولة وخضوع الحكام والمحكومين له على السواء، مما يوجب على جميع التشريعات الداخلية أن تكون متفقة مع نصوص الدستور ولاتخالفها. ولما تتمتع به هذه القواعد من سمو شكلي أوموضوعي، كانت الحقوق والحريات من المواضيع المهمة التي أخذت حيزاً من النصوص الدستورية، فعلوية الدستور ستُضيف لهذه الحقوق والحريات مزيداً من الاحترام والهيبة هذا من جهة، ومن جهة اخرى ان النص على الحقوق والحريات في الدستور سيوفر لها الثبات والاستقرار الذي لاتجده في القوانين الاعتيادية، لسهولة تعديل هذه الأخيرة خلاف الدستور الذي يتطلب في الغالب اجراءات خاصة لتعديله[١]، ومن أهم هذه الحقوق هو الحق في تأمين أو توفير بيئة صحية وسليمة لكل فرد من أفراد المجتمع، وهذا الحق قد كفلته أغلب الدساتير في العالم بصورة صريحة، خاصة بعد انعقاد مؤتمر استوكهولم في السويد عام ١٩٧٢، الذي أكد حماية البيئة وسلامتها[٢].

أن الاقرار بحق الانسان في العيش في بيئة ملائمة ونظيفة، يعتبر ذا اهمية كبيرة، لأن هذا الحق هو أحد حقوقه الاساسية التي ترعى وتصون أمنه الشخصي وسلامته[٣]، ويعرف الحق في البيئة السليمة أو الخالية من التلوث بأنه: " الحق في تأمين وسط ملائم لحياة الإنسان والعيش

---

[١] ينظر: صفا عباس كبة / المرجع السابق / ص ٨٤ و ٨٦ .

[٢] يُعرف القانون الدولي للبيئة : بأنه مجموعة القواعد القانونية المنصوص عليها من النظام القانوني الدولي، التي تتولى عملية تنظيم التغييرات البيئية بصورة مباشرة او غير مباشرة، تلك التغيُرات التي يتسبب بها السلوك البشري، ويرى او يقر المجتمع الدولي بأنها ذات تأثير سيء بمصالح البشر المهمة، ينظر:

Allen L.Springer / the international law of pollution /protections the Connecticut / Querum books / 1983/ p. 54

[٣] المؤتمر السادس للجمعية المصرية للقانون الجنائي / مشكلات المسؤولية الجنائية في مجال الاضرار بالبيئة / دار النهضة العربية / القاهرة / ١٩٩٣ / ص١٩١.

بكرامة، وفي ظروف تسمح بتنمية متناسقة لشخصيته، أوهو توفير الحد الأدنى الضروري من نوعية البيئة التي يجب الدفاع عنها وتأمينها لكل فرد "[1].

كما يعرف هذا الحق بأنه: " الحق في وجود البيئة المتوازنة، أو هو سلطة كل إنسان في العيش في وسط حيوي سليم، والتمتع والانتفاع بموارد الطبيعة بالشكل الذي يكفل له حياة لائقة وتنمية متكاملة لشخصيته "[2].

إلا أن تأمين الحق في البيئة السليمة، لايمكن أن يتحقق دون حماية البيئة من التلوث بجميع صوره، ومنه اختفاء المظاهر الجمالية (التلوث البصري)، الذي يُعد من أهم المخاطر التي تهدد بيئة الإنسان، بسبب امتداد آثاره السيئة الى حياة الإنسان وصحته ورفاهيته، فاختفاء المظاهر الجمالية، إخلال بالنظام العام ومشكلة بيئية غير مقبولة، تصدت لها الدساتير من خلال حماية الحق في البيئة الصالحة أو الحق في الصحة، التي يدخل حماية جمال المدن ومكافحة اختفاء المظاهر الجمالية من مضامينها، أو من خلال النص على حماية النظام العام في الدولة الذي يشكل الجمال العام أو جمال المدن أحد عناصره المهمة، كما أن هناك عدداً من الدساتير التي أشارت إلى حماية جمال المدن في دستورها بشكل صريح ومباشر، الأمر الذي يتطلب منا عرض بعض هذه النصوص الواردة في الدساتير الوطنية المقارنة.

ومن الدساتير التي تضمنت نصاً صريحاً على حق الانسان في بيئة سليمة، دستور جمهورية إيران الإسلامية لعام١٩٨٠، الذي نصت المادة (٥٠) منه على انه:

" في الجمهورية تعتبر المحافظة على سلامة البيئة مسؤولية عامة حيث يجب أن يحيا فيها الجيل المعاصر والأجيال القادمة حياة اجتماعية سائرة نحو التكامل كذلك تُمنع النشاطات الاقتصادية وغيرها التي تؤدي الى تلوث البيئة أو إلى تخريبها بشكل لايمكن تعويضه ".

فإن سلامة البيئة وتكاملها لايمكن أن يتحقق مع وجود الملوثات البصرية التي تؤذي العين والروح وتؤدي الى تلوث البيئة وتخريبها بصرياً، ومن ثم الإضرار بالصحة النفسية والجسدية للأفراد مما ينتقص وبشكل مباشر من حق الإنسان في العيش في بيئة صالحة وسليمة.

كما أن الدستور الإيراني في المادة (٤٣) الفقرة الأولى نص على: " توفير الحاجات الاساسية للجميع... " ومنها المسكن المناسب والصحة العامة والتعليم وجميع الحاجات الأساسية والإمكانات اللازمة لتشكيل الاسرة.

---

[1] د. رياض صالح ابو العطا / المرجع السابق / ص ٦٢ .

[2] د. احمد عبد الكريم سلامة / قانون حماية البيئة (مكافحة التلوث، تنمية الموارد البشرية) / دار النهضة العربية / القاهرة / ص٩٩ و١٠١.

وإذا كان النصان السابقان قد أشارا إلى حماية الإنسان من اختفاء المظاهر الجمالية بشكل ضمني، فإننا نجد أن نص المادة (٨٣) من الدستور الإيراني قد أشار إلى حماية عنصر مهم من عناصر او مقومات جمال المدن من خلال حماية المباني الأثرية والآثار التراثية التي تُجمل المدن وتُزينها، إذ نصت على ان:

" العقارات والأموال الحكومية التي تعتبر من المباني الأثرية والآثار التراثية لايجوز نقل ملكيتها إلى أحد إلا بمصادقة مجلس الشورى الإسلامي على أن لاتكون من التحف الفريدة النادرة".

كما ان المشرع الايراني في المادة (١٠١) منه، نص على ضرورة " تحقيق التعاون في مجال إعداد البرامج العمرانية والترفيهية للمحافظات والإشراف على تنفيذها بشكل منسق... " وبذلك يكون المشرع الدستوري في إيران قد نص وبشكل صريح على وجوب حماية جمال المدن في صلب الدستور، من خلال الاهتمام بالعمران واقامة الاماكن الترفيهية للمحافظات، الامر الذي لم يفعله المشرع الدستوري العراقي، اذ ان حماية جمال المدن قد ورد في الدستور العراقي بصورة ضمنية وليس صريحة، بأستثناء مانص عليه المشرع الدستوري العراقي من ضرورة حماية الآثار والتي تشكل عنصرا مهما من عناصر او مقومات جمال المدن، وذلك في المادة (١٣٣) منه، في حين لم يرد النص على وجوب الاهتمام بالعمران واعداد البرامج العمرانية والترفيهية، والاشراف على تنفيذها، لاسيما وان العراق بحاجة الى مثل هذا النص بالنظر للفوضى البصرية التي تعم البلاد، اضافة للنقص الكبير في مجال الاعمار والبناء وتجميل المدن، ويزداد اهمية هذا النص الدستوري بالنظر لحاجة الافراد الملحة الى مدن نضرة وجميلة ومنظمة، تنعم بالتخطيط العمراني وبالتنسيق وتدل على حضارة هذا البلد وثقافة شعبه وتطوره.

أما الدستور التركي لعام ١٩٨٤ فقد نص في المادة (٥٦) منه على موضوع حماية البيئة والعمل على تحسينها والوقاية من الملوثات البيئية كافة، إذ نصت على أنه: " كل إنسان له الحق في أن يعيش في بيئة صحية ملائمة، وواجب على الدولة والمواطنين تحسين البيئة الطبيعية والوقاية من التلوث "[1].

والدستور اليوناني لعام ١٩٧٦ الذي نص على حماية البيئة الطبيعية أو الثقافية، في الباب الثاني تحت عنوان (الحقوق الفردية والاجتماعية) نص المادة (٢٤) منه التي انتظمت على: " أن حماية البيئة الطبيعية والثقافية يعتبر واجباً على الدولة القيام به "، فجمال المدن يدخل ضمن البيئة الطبيعية والثقافية في آن واحد.

---

[1] أسماعيل نجم الدين نامق / المرجع السابق / ص ٦٤ .

وكذلك الدستور الهولندي لعام ١٩٨٤ والذي نص في الباب الأول من المادة (٢١) على أن: " يكون من مهام الدولة والمسؤولين، أن يعملوا على حماية البيئة وتحسينها "[١].

اما إلدستور الإيطالي، الذي دخل حيز التنفيذ في إيطاليا عام ١٩٤٨، نجده هو الآخر قد أشار إلى حماية البيئة وجمال المدن من خلال نص المادة (١١٧) منه والتي نصت على: " حماية البيئة والنظام البيئي والتراث الثقافي... ".

كما جاء في الفقرة (١١) من ديباجة الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦ المُلغى: "تضمن الأمة للفرد وأسرته الشروط الضرورية لنموه وتكفل للجميع وبخاصة الأم والطفل والعمال والمسنين حماية صحتهم وأمنهم المادي وراحتهم... "[٢].

ودستور جنوب إفريقيا لعام ١٩٩٦ الذي ينص في م (٥) منه على أنه: " لكل شخص الحق في : أ. بيئة لاتضر صحته أو سلامته، ب. حماية البيئة لمصلحة الاجيال الحالية والقادمة من خلال تدابير تشريعية معقولة وغيرها من التدابير التي: ١- تمنع التلوث والتدهور الايكولوجي، ٢- تدعم المحافظة على البيئة، ٣- تضمن تنمية الموارد الطبيعية واستخدامها على نحو مستدام من الناحية البيئية، وفي الوقت نفسه تعزز التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستندة الى مبررات وجيهة.

وكذلك الحال في دستور كوريا الجنوبية الذي ينص على أنه: " لكل المواطنين الحق في بيئة صحية طيبة "[٣].

أما في الدساتير العربية، مثلاً نجد أن الدستور المصري لعام ١٩٧١ الملغى، ذكر كلمة (البيئة) لأول مرة فيه في تعديل عام ٢٠٠٧ وذلك من خلال إضافة نص المادة (٥٩) الذي جاء فيه " حماية البيئة واجب وطني "، وفي تعديل عام ٢٠١٢، فقد تقدم الدستور إلى الأمام وذلك بإضافة " الحق في بيئة صحية سليمة " ما يلزم الدولة بصون البيئة وحمايتها من التلوث، كما ميز الدستور بين العناصر الطبيعية الأكثر أهمية مثل مياه النيل (المادة ١٩) والحقول (المادة ٥) والموارد الطبيعية (المادة ١٨) ومنه أيضاً إلزام الدولة بحماية شواطئها وبحارها وممراتها

---

[١] د. عارف صالح مخلف / المرجع السابق / ص ١٢٠ .

[٢] صفا عباس كبة / المرجع السابق / ص ٩٦ .

[٣] ومن الدساتير التي اقرت الحق في البيئة الصحية والخالية من الملوثات بصورة صريحة في الدستور كالبرتغال والمجر والاكوادور والفلبين والبرازيل والارجنتين وبولونيا واوكرانيا . ينظر: ماس احمد سانتوسا/ الحق في البيئة الصحية/ منشور في الانترنيت على الموقع: http://www.abibalex.org

ينظر كذلك: علي دريوسي/ مدخل الى حقوق الجيل الثالث – بيئة نظيفة / منشور على الموقع:

http://www.ahewar.org

المائية وبحيراتها، وصيانة الآثار والمحميات الطبيعية وإزالة مايقع عليها من تعديات (المادة ٢٠)[١].

في حين نص الدستور المصري لعام ٢٠١٤، في (باب المقومات الأساسية للمجتمع: الاجتماعية والثقافية والاقتصادية) في المادة (٤٥) منه على: " حماية المحميات الطبيعية ويحظر التعدي عليها أو تلويثها أو استخدامها فيما يتنافى مع طبيعتها، وحق كل مواطن في التمتع بها مكفول، كما تكفل الدولة حماية وتنمية المساحة الخضراء في الحضر "، وفي هذا النص إشارة الى ضرورة حماية جمال المدن من خلال حماية المحميات الطبيعية وتنمية المساحات الخضراء في الحضر. أما المادة (٤٦) من ذات الدستور فقد نصت على حق كل شخص في بيئة صحية سليمة وحمايتها واجب وطني وتلتزم الدولة بإتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ عليها وعدم الإضرار بها.... كما اكدت المادة (٤٩) " التزام الدولة بتجميل المدن من خلال حماية الآثار والحفاظ عليها ورعاية مناطقها وصيانتها وترميمها واسترداد مااستولى عليه منها وتنظيم التنقيب عنها والإشراف عليه... " .

أما المادة (٧٨) والمادة (٧٩) من الدستور نفسه فقد نصت على حماية الحق في الصحة العامة والمسكن الملائم مع مراعاة الخصوصية البيئية، وكذلك حماية التنوع البيولوجي[٢].

---

[١] ينظر: الحق في بيئة مستدامة في الدستور المصري / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:
www.tadamun.info

[٢] من الدساتير العربية التي تضمنت حماية لجمال المدن نذكر أيضاً:

- الدستور السوري لعام ٢٠١٢، الذي نص على موضوع حماية البيئة في المادة (٢٧) منه التي نصت على ان: " حماية البيئة مسؤولية الدولة والمجتمع وهي واجب على كل مواطن "، كما نص في المادة (٣٢) منه على " التزام الدولة بحماية الآثار والأماكن الآثرية والتراثية والأشياء ذات القيمة الفنية والتاريخية والثقافية "، التي تدخل ضمن مفهوم تجميل المظهر العام للمدن، وحماية الجانب التاريخي والثقافي والجمالي للمدينة . كما أشارت المادة (٢٥) من الدستور نفسه إلى التزام الدولة بتقديم الخدمات الاجتماعية للمواطنين – وأحد أهم هذه الخدمات الاجتماعية هو حماية جمال المدن وتطويره فضلاً عن الخدمات الأخرى مثل الصحة أو التعليم وغيرها- بوصف هذه الخدمات الاجتماعية حاجات عامة وأساسية لبناء المجتمع وأن تعمل الدولة على تحقيق التنمية المتوازنة كما نصت المادة (٢٢) الفقرة الثانية، من الدستور نفسه على واجب الدولة في حماية صحة المواطنين وأن توفر لهم وسائل الوقاية والمعالجة والتداوي.
- الدستور التونسي لعام ٢٠١٤ فهو واحد من الدساتير التي عنيت بحماية البيئة والاهتمام بها وذلك من خلال النص في ديباجة الدستور على موضوع حماية البيئة وحق المواطن في بيئة نظيفة، بما يضمن استدامة الموارد الطبيعية واستمرارية الحياة الآمنة للأجيال القادمة، كما أكد الدستور التزام الدولة بضمان الحق في بيئة سليمة ومتوازنة، وواجب الدولة في توفير الوسائل الكفيلة بمكافحة التلوث =

=البيئي بجميع أنواعه، وذلك في (الفصل ٤٥) من الدستور الذي ينص على أن: " تضمن الدولة الحق في بيئة سليمة ومتوازنة والمساهمة في سلامة المناخ وعلى الدولة توفير الوسائل الكفيلة بالقضاء على التلوث البيئي ". كما كفل الدستور التونسي الصحة العامة (الجسدية والنفسية) في الفصل (٣٨) منه.

- الدستور السوداني لعام ١٩٩٨ الذي نص في المادة (١٣) منه: " تعمل الدولة على صحة المجتمع ورعاية الرياضة وعلى حماية البيئة وطهرها وتوازنها الطبيعي تحقيقاً للسلامة والتنمية المستدامة لصالح الأجيال ".
- الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦ والمعدل عام ٢٠٠٢، وعام ٢٠٠٨، فقد نص في المادة (١٢٢) منه على أن: " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها الدستور وكذلك في المجالات الآتية: ....، ١٧- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية للسكان، ....، ١٩- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة والتهيئة العمرانية ....، ٢١- حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه ....، ٢٢- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية ....، ٢٣- النظام العام للمياه ..." . وفي هذه النصوص إشارة واضحة الى التزام الدولة بحماية جمال المدن ورونقها، اما المادة (٥٤) من الدستور نفسه فقد ضمنت حماية للصحة العامة في البلاد.
- الدستور البحريني في تعديل عام ٢٠١٢، والدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ واللذين لم ينصا صراحة على حماية جمال المدن أو حماية البيئة بصورة عامة ولكنهما أشارا الى ذلك ضمناً من خلال نصوص عدة منها نص المادة (٦) في الدستور البحريني، والمادة (١٢) في الدستور الكويتي، واللتان تنصان على أن: " تصون الدولة التراث الإسلامي والعربي وتسهم في ركب الحضارة الإنسانية... "، كذلك نص المادة (٤٩) من الدستور الكويتي، الذي ينص على أن: " مراعاة النظام العام واحترام الآداب العامة واجب على جميع سكان الكويت ". كما حمى المشرع البحريني الصحة العامة في المادة (٨) منه، اما المشرع الكويتي فقد حمى الصحة العامة في المادة (١٥) منه.
- الدستور القطري لعام ٢٠٠٤، نص على موضوع حماية البيئة وتوازنها، وذلك في المادة (٣٣) منه التي جاء فيها: " تعمل الدولة على حماية البيئة وتوازنها الطبيعي تحقيقاً للتنمية الشاملة والمستدامة لكل الأجيال " . كما حمى المشرع القطري الصحة العامة في المادة (٢٣) منه
- نظام الحكم الأساسي في المملكة العربية السعودية لعام ١٩٩٢، فقد كفل هو الآخر موضوع حماية البيئة ومكافحة التلوث بجميع أنواعه ومنه التلوث البصري وذلك في المادة (٣٢) منه التي تنص على أن: " تعمل الدولة على المحافظة على البيئة وحمايتها وتطويرها ومنع التلوث عنها ". أما المادة (٣١) من نظام الحكم الأساسي السعودي فقد ضمنت حماية الصحة العامة في البلاد. كما كفل المشرع السعودي في المادة (٢٥) حقوق الإنسان أجمع بالنص على أن: " تحمي الدولة حقوق الإنسان وفق الشريعة الإسلامية "، كما نصت المادة العاشرة من نظام الحكم الأساسي السعودي على واجب الدولة بحماية الاسرة وضرورة توفير الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم وقدراتهم، ومنها توفير المحيط أو البيئة السليمة والحسنة.

أما في دستورنا العراقي[1]، لسنة ٢٠٠٥ فحماية جمال المدن قد ورد فيه بصورة ضمنية من خلال نصوص عدة نستطيع أن نستعرضها وفق الآتي:

- المادة (٣٣) الفقرة الاولى تنص على أنه: " لكل فرد حق العيش في ظروف بيئية سليمة"، اما الفقرة الثانية فقد نصت على أنه :" تكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الاحيائي والحفاظ عليهما ". وبذلك يكون المشرع العراقي قد عَد البيئة السليمة والصحية حقاً لكل مواطن، وهو في الوقت نفسه واجب من واجبات الدولة، وهي مسؤولة عن ضمانهِ، ولايمكن ان نكون امام بيئة سليمة مادامت هذه البيئة تعاني من الملوثات البصرية المختلفة.

- كما نصت المادة (٢٩) من الدستور العراقي على واجب الدولة في حماية الأسرة والمحافظة على كيانها ووجوب توفير الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم وقدراتهم. فمن الظروف اللازمة لهذه التنمية والواجب على الدولة توفيرها هي البيئة السليمة والصحية والنضرة.

- كما نصت المادة (٣١/اولاً) منه على أنه:

" تُعنى الدولة بالصحة العامة وتكفل وسائل الوقاية والعلاج... ". فمما لاشك فيه أن واحداً من الأخطار التي تهدد الصحة العامة في المدن هو خطر الملوثات والتشوهات البصرية المنتشرة

---

[1] جاء في ديباجة دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ :

بسم الله الرحمن الرحيم

(ولقد كرمنا بني آدم)

" نحن أبناء وادي الرافدين، موطن الرسل والأنبياء، ومثوى الأئمة الأطهار، ومهد الحضارة، وصناع الكتابة، ورواد الزراعة، ووضاع الترقيم، على أرضنا سُن أول قانون وضعه الإنسان، وفي وطننا خُط أعرق عهد عادل لسياسة الأوطان، وفوق تُرابنا صلى الصحابة والأولياء، ونظر الفلاسفة والعلماء، وأبدع الأدباء والشعراء ...."

فالسؤال الذي يفرض نفسه هنا، هل من الممكن أن تعاني بلاد وادي الرافدين ومهد الحضارة وموطن الرسل والأنبياء والأئمة الأطهار والعلماء والفلاسفة والأدباء والشعراء، ومن هم صناع للكتابة والترقيم وأساس القانون وأصله ووو..وغير ذلك، من حقائق تثبت تاريخ هذا البلد العظيم وإرثه الكبير وأصالته وعراقته فضلاً عما يتميز ويختص به من شعب عُرف بعلمه وتفوقه وإبداعه، هل من الممكن أن تعاني المدن العراقية وبعد كل هذا من أختفاء المظاهر الجمالية والإهمال؟ هل يجوز أن نتجول في مدننا ونحن مهد الحضارة ونجد الملوثات البصرية منتشرة في كل مكان من حولنا؟ أين الجهات المسؤولة والمختصة بحماية جمال المدن من هذه الفوضى البصرية التي عمت مدننا فسلبت راحتنا وصحتنا، بل وموروثنا التاريخي وهويتنا، هل من الممكن ونحن في القرن الحادي والعشرين، أن يرى بعضنا أن حماية جمال المدن هو من باب الترف أو أنه مسألة لاتحظى بالاهمية بالقدر الذي تحظى به بقية عناصر النظام العام الاخرى؟ نقول أن حماية جمال المدن هو حاجة من الحاجات العامة يجب على الإدارة الوفاء بها شأنها شأن سائر عناصر النظام العام الأخرى، وبالمقدار نفسه من الأهمية والمكانة لأنها الدليل على النظام، وقد أقرت في فرنسا منذ عام ١٩٣٦ .

في كل مكان والتي تخلف أضراراً صحية - نفسية وجسدية- وفقاً لما أثبتته الدراسات والأبحاث العلمية[1].

- في حين حمى المشرع العراقي عنصرا او مظهراً مهماً وأساسياً من مظاهر جمال المدن ألا وهو حماية الآثار والمواقع أو المباني الأثرية، وذلك في المادة (١١٣) من الدستور والتي تنص على أن: "تعد الآثار والمواقع الآثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية وتدار بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات وينظم ذلك بقانون ". فالمحافظة على الآثار والمواقع الأثرية هو من أساسيات او مقومات الاهتمام بجمال المدن، فحماية الآثار هو قيمة جمالية وإضافة ثقافية وتايخية في الوقت نفسه.

- كما نصت المادة (١١٤) من الدستور على الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الإقليم التي من ضمنها: ثالثاً- رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ".

رابعاً- رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

خامساً- رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

---

[1] ان مشكلة اختفاء المظاهر الجمالية أو التلوث البصري لاتخلف فقط لدى الإنسان الشعور بعدم الراحة النفسية وفقدان الانتماء للبيئة المحيطة فحسب، فالتلوث البصري يؤدي إلى مشكلات نفسية وجسدية تبدأ من القلق والتوتر والضغط النفسي، لتمتد إلى جسد الانسان وتصيبه بأمراض القلب والقولون والسكري، فقد اثبتت الدراسات العلمية أن مشكلة اختفاء المظاهر الجمالية في المدن أو مايعرف بالتلوث البصري لها تأثير سلبي وخطير في حياة الإنسان وصحته ومن ثم في سلوكه وعمله . ينظر: التلوث البصري / عبث الانسان بالذوق العام / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني www.emaratalyoum.com:

- وجدير بالذكر ان النص على الحق في الصحة قد جاء أيضا في أغلب الدساتير العراقية السابقة ومنها الدستور المؤقت لعام ١٩٦٣ في م (٣٦)، والدستور المؤقت لعام ١٩٦٨ في م(٣٧)، والدستور المؤقت لعام ١٩٧٠ في م (٣٢ و٣٣)، وقانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ في م (١٤)، كما نصت م (٣٠) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥على ان اولا :

" تكفل الدولة للفرد والأسرة وبخاصة الطفل والمرأة الضمان الاجتماعي والصحي والمقومات الاساسية للعيش في حياة حرة كريمة..." .

وفقاً لما تقدم وبدراستنا للنصوص الدستورية السابقة نستطيع القول ان المشرع الدستوري في أغلب الدول، قد نص على حماية جمال المدن في صلب الدستور، مما يدل على أهمية هذا الموضوع، كونه يشكل حاجة من الحاجات العامة الواجب الوفاء بها، فمرة نكون أمام حماية ضمنية من خلال النص على حماية الصحة اوحماية البيئة وضرورة حماية حق الإنسان في البيئة السليمة أو الصالحة، أو من خلال حماية النظام العام بجميع عناصره، أو من خلال النص على حماية جميع حقوق الانسان التي كفلتها الشريعة الإسلامية والدول، أو حماية المحميات الطبيعية وغيرها، ومرة نكون أمام حماية صريحة ومباشرة من خلال النص على وجوب إعداد البرامج العمرانية والترفيهية، أو من خلال حماية الآثار أو المواقع أو المباني الأثرية التي تشكل مظهراً مهماً وأساسياً من مظاهر جمال المدن، وقيمة جمالية لاغنى عنها في هذا المجال، أو من خلال حماية وتنمية المساحات الخضراء في المدن.

ومهما يكن من أمر الحماية التي كفلها الدستور لهذا الموضوع المهم والحساس في حياة أية دولة أو مجتمع، وسواء أكانت هذه الحماية (صريحة أو ضمنية) نجد أن حماية جمال المدن وحسن منظرها ورونقها، يشكل مطلباً دستورياً في أغلب الدول إن لم نقل جميعها[1].

[1] ان العيش في بيئة نظيفة وغير ملوثة يعد من الحقوق المكفولة دستورياً وقانونياً فهناك العديد من التشريعات البيئية التي تكفل حماية فعالة للوسط الذي نحيا به هذا غير الاقرار بالمسؤولية والتعويض فيما يتعلق بضحايا التلوث وغيره من الاضرار البيئية. ينظر كل من: نوار دهام / الحماية الجنائية للبيئة ضد اخطار التلوث / اطروحة دكتوراه / كلية القانون/ جامعة بغداد / ١٩٩٧ / ص٨٥ ومابعدها، وكذلك: محمد صديق محمد عبد الله المرجع السابق / ص٩٧ ومابعدها .

المطلب الثاني

حماية جمال المدن في التشريعات

اعتنى المشرع في مختلف دول العالم بحماية جمال المدن من خلال وضع الحلول القانونية اللازمة لمعالجة مشكلة اختفاء المظاهر الجمالية في المدن، وهذه المعالجة قد ظهرت بأشكال متعددة ومختلفة، إلا أنها جميعاً ترمي إلى حماية المنظر أو المشهد العام للمدن.

الفرع الأول

حماية جمال المدن في تشريعات الدول الأجنبية

من الدول الأجنبية التي عنيت بحماية جمال المدن ورونقها، نذكر فرنسا والسويد أنموذجاً.

اولاً: حماية جمال المدن في التشريعات الفرنسية

ففي فرنسا "ومنذ عهد القائد نابليون بونابرت صدر مرسوم عام ١٨١٠ والذي يتعلق بالرقابة على المصانع التي تنفث كميات كبيرة من الدخان والروائح الكريهة والمقلقة للراحة.

وبصدد تحسين البيئة والحفاظ على الجمال العام، صدر قانون (٢٢) تموز ١٩٦٠ القاضي بإنشاء الحدائق الوطنية لتنظيم النشاطات السياحية والترفيهية والاقتصادية فيها، وصدر في (٦) كانون الاول ١٩٥٨ ألأمر الخاص بالحفاظ على المناطق المشجرة، وفي عام ١٩٦٤ أنشئ المكتب الوطني للغابات، كما صدر قانون تطوير الجبال.

كما أصدر المشرع الفرنسي قانون الأصلاح الحضري والعمراني في (٧) تموز ١٩٧٧ الذي حدد الحدود المعقولة لاستخدامات الأرض ودراسة آثار المشاريع والمنشآت على الآراضي قبل إنشائها وفرض الرقابة الإدارية المشددة المدعمة بالرقابة القضائية كما أكد القانون ضرورة توفر شروط الأمن الصحي للمباني وتوقي مخاطر الانفجارات والضجيج وتحديد أوقات عمل الملاهي وصالات الرقص وأعطى القانون المذكور للجهات الإدارية ذات العلاقة صلاحية منح الرخص وحجبها"[1].

ثانياً: حماية جمال المدن التشريعات السويدية

لقد أصدر المشرع السويدي عدداً من القوانين التي تهتم بحماية جمال المدن منها:

---

[1] د. عارف صالح مخلف / المرجع السابق / ص ١٣٢ و ١٣٥ .

- قانون أستعمال الاراضي والبناء رقم (١٣٢) لسنة ١٩٩٩، وينظم هذا القانون عملية التخطيط العمراني ومنح رخص البناء إذ يمنع البناء العشوائي في الدولة، وقد أكد هذا القانون على تشجيع الجمالية في البيئة العمرانية والبناء الجيد والقوي أو المقاوم فضلاً عن ضرورة صيانة المباني ما يجعلها تعيش لفترة أطول، كما أكد ضرورة حماية البيئة الثقافية، ودراسة خطط المناظر الطبيعية التي تضعها وزارة البيئة، وجعل البلديات في الدولة هي الجهة المسؤولة عن التخطيط .

- قانون البيئة، رقم (٨٠٨) لسنة ١٩٩٨، بشأن حماية البيئة والمناطق الطبيعية والتنوع البايولوجي.

- قانون البناء والهدم رقم (٣٣٨) لسنة ٢٠١١ والذي ينظم هدم المباني، ويحدد إزالة طوابق من الأبنية كإجراء لازم من أجل حماية جمال المدن لما يسببه علو الأبنية من منع وصول الشمس إلى الشارع الذي يمر بين بنايتين ما يسبب غلق المكان أو حصره ومن ثم العديد من المشكلات النفسية والصحية ومنها الكآبة وانتشار الأمراض بسبب تكاثر البكتريا والفطريات وغيرها، فضلاً عن تأثيره في النباتات والزرع مما يسبب موتها.

اما في مجال حماية الآثار، فقد أصدر المشرع عددا من القوانين المتعلقة بهذا الجانب منها:

- قانون الآثار رقم (٢٩٥) لسنة ١٩٦٣المُلغى، والمتعلق بحماية الآثار القديمة والنهي عن الخطوات التي تهددها وحماية البيئة التاريخية وتقييم الآثار البيئية والمناظر الطبيعية والجمالية وأسباب الراحة والتراث الثقافي وتنوع الطبيعة، أي الاهتمام بالمحافظة على البيئة ولاسيما البيئة التاريخية وكذلك التنوع البايولوجي وجمال الطبيعة.

- قانون حماية الأبنية الآثرية، رقم (٦٠) لسنة ١٩٨٥ المُلغى، الذي يهدف إلى حماية الإرث الثقافي الوطني.

- قانون حماية الإرث العمراني والآثار رقم (٤٩٨) لسنة ٢٠١٠، والمتعلق بحماية الأبنية ذات الطابع الثقافي والتاريخي. كما أصدر المشرع السويدي في هذا الجانب القانون الكنسي رقم (١٠٥٤) لسنة ١٩٩٣ المعدل، والخاص بحماية المباني التي تنتمي إلى الكنيسة التي بنيت قبل عام ١٩١٧ ومابعدها، وتشمل الأعمال الفنية والهياكل مثل برج الجلاص والمصلى وغيرها.

مما تجدر الاشارة اليه هنا، أن أهم مايميز الحماية التشريعية لجمال المدن في الدول الاجنبية المقارنة انها قد تبلورت بشكل فعلي على أرض الواقع، من خلال تطبيق هذه النصوص القانونية وتفعيلها وتوفير الحماية الفعلية لجمال المدن، الامر الذي ندعوا الهيئات الادارية المختصة في العراق للاخذ به ومسايرته، من خلال الاستفادة من النصوص القانونية المتعلقة بهذا الجانب وتفعيلها، دون ان تبقى محصورة في الجانب النظري فحسب.

الفرع الثاني

حماية جمال المدن في تشريعات الدول العربية

اهتم المشرع في أغلب الدول العربية بموضوع حماية جمال المدن والعناية بالمظهر العام، وقد ظهر هذا الاهتمام من خلال التشريعات التي أصدرها المشرع بهذا الخصوص، وسوف نذكر منها على سبيل المثال، التشريعات المصرية، والأردنية، واللبنانية، ثم نذكر أهم التشريعات التي ضمنت حماية لجمال المدن في بلدنا العراق.

اولاً: حماية جمال المدن في التشريعات المصرية

حمى المشرع المصري جمال المدن بعدد من التشريعات منها:

- القانون رقم (١٨٧) لسنة ١٩٦١، بشأن تنظيم هدم المباني.
- قانون النظافة العامة رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٧ المعدل بالقانون رقم (١٠٦) لسنة ٢٠١٢، إذ يعد من القوانين المهمة التي تعنى بحماية جمال المدن، من حيث الاهتمام بالنظافة العامة وحظر العديد من الممارسات التي تشكل خرقاً لجمال المدن والصحة العامة.
- قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء رقم (١٠٦) لسنة ١٩٧٦ المعدل.
- قانون التخطيط العمراني رقم (٣) لسنة ١٩٨٢ في شان تنظيم وتوجيه العمران.
- قانون الآثار المصري رقم (١١٧) لسنة ١٩٨٣، والمعدل بالقانون رقم لسنة ٢٠١٠.
- قانون المباني، رقم (١٠١) لسنة ١٩٩٦.
- قانون هدم المباني والمنشآت غير الآيلة للسقوط والحفاظ على التراث المعماري، رقم (١٤٤) لسنة ٢٠٠٦، حيث يحظر هذا القانون الترخيص بالهدم أو الإضافة للمباني والمنشأت ذات الطراز المعماري المتميز أو المرتبطة بالتاريخ القومي أو بشخصية تاريخية أو التي تمثل حقبة تاريخية أو التي تعد مزاراً سياحياً، كما لايجوز هدم ماعدا ذلك من مبانٍ او منشآت أو الشروع في هدمه من دون ترخيص يصدر وفقاً لأحكام هذا القانون.
- القانون رقم (١١٩) لسنة ٢٠٠٨ والخاص بإصدار قانون البناء، في شأن التخطيط العمراني والتنسيق الحضاري وتنظيم أعمال البناء والحفاظ على الثروة العقارية، وكذلك اللائحة التنفيذية له رقم (١٤٤) لسنة ٢٠٠٩.
- قانون رقم (١٤٠) لسنة ١٩٥٦ في شأن إشغال الطرق العامة والميادين على اختلاف أنواعها وصفتها، من اعمال الحفر والبناء والهدم أو غرس الأشجار في الطرق العامة أو إقامة الحفلات وغيرها من أعمال إشغال للطرق العامة تستلزم ترخيصاً من السلطة المختصة.

- قانون الطرق العامة رقم (٨٤) لسنة ١٩٦٨، فيما يتعلق بتقسيم الطرق العامة وكيفية الانتفاع بها ، وكذلك القيود المفروضة على الأراضي الواقعة على جانبي الطرق العامة.

ومن القوانين التي عالجت مشكلة اختفاء المظاهر الجمالية من زاوية معينة:

- قانون رقم (١٠٢) لسنة ١٩٨٣، بشأن إقامة المحميات الطبيعية، لما تتميز به هذه المساحات (سواء أكانت أراضي أو مياهاً ساحلية أو داخلية تضم كائنات حية) من قيمة ثقافية أو علمية أو سياحية أو جمالية.
- قانون رقم (٤٥) لسنة ١٩٤٩ الخاص بتنظيم استعمال مكبرات الصوت.
- قانون المحال العامة رقم (٣٧١) لسنة ١٩٥٦، المتعلق بحماية السكينة العامة وحظر الإقلاق والضوضاء أو أي فعل يشكل مخالفة للآداب أو النظام العام.
- قانون الباعة المتجولين رقم (٣٣) لسنة ١٩٥٧.
- قانون التسول رقم (٤٩) لسنة ١٩٣٣ المعدل، والخاص بمنع جريمة التسول ومعاقبة مرتكبيها، وإنشاء المؤسسات للرعاية الاجتماعية للمتسولين غير أصحاء البنية، أو غير القادرين على العمل. لما للتسول من أثر سيء على مظهر المدن وجمالها، هذا غير آثاره السيئة الأخرى في المجالات كافة لاسيما المجالات الاجتماعية والثقافية.

ثانياً: حماية جمال المدن في التشريعات الاردنية

من التشريعات التي عنيت بحماية جمال المدن في الاردن نذكر منها:

- قانون تنظيم مدينة العقبة لسنة ١٩٦٠، والذي منع في المادة (١٥) منه أي شخص أو أية هيئاة كانت ان تنشئ أي بناء في منطقة التنظيم المقررة إلا بعد موافقة لجنة تنظيم مدينة العقبة على تصاميم ومواصفات ذلك البناء.
- قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦ المعدل، والذي تضمن العديد من النصوص التي تضمن تحسين المدن وتجميلها ومنع كل ما يشوه المنظر العام في المدينة.
- نظام الابنية والتنظيم في مدينة عمان نظام رقم (٦٧) لسنة ١٩٧٩، الصادر بالاستناد الى احكام المادة (٦٧) من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦.
- قانون تطوير وادي الأردن رقم (١٩) لسنة ١٩٨٨ المعدل.
- قانون الآثار الأردني رقم (٢١) لسنة ١٩٨٨ المعدل.
- قانون السياحة رقم (٢٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل، الذي يهدف إلى المحافظة على المواقع السياحية وتطويرها، من أراضٍ وأبنية ومنتجعات مياه وغيرها من مواقع تقرر الجهات المختصة على أنها مواقع سياحية الأمر الذي يشجع السياحة ويجمل المدن في آن واحد.

- قانون البناء الوطني الأردني رقم (٧) لسنة ١٩٩٣ المعدل بالقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٣، والقانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٤.

- قانون حماية التراث العمراني والحضري رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥.

- قانون حماية البيئة رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦.

- قانون البلديات رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٧، الذي أناط لمجلس البلدية في المادة (٤٠) منه عدداً من المهام تمارسها مباشرة أو أن تعهد بها أو ببعضها إلى متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين، منها: تخطيط البلدة والشوارع، رخص البناء، المجاري، الأسواق العامة، الحرف والصناعات، وسائط النقل البري ووسائله، المحلات العامة، المنتزهات، المطافئ ومنع الحرائق، الاحتياط للفيضانات، معاينة الذبائح وإنشاء المسالخ، التنظيفات، الصحة العامة، الباعة المتجولين والبسطات والمظلات، الاعلانات، هدم الأبنية المتداعية، فضلات الطرق، الكلاب، الدواب، وغيرها.

- قانون الصحة العامة رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٨، الذي يعنى بحماية الصحة الجسدية والنفسية للافراد فضلاً عن حماية البيئة[١].

---

[١] من التشريعات العربية التي تضمنت حماية لجمال المدن نذكر أيضاً:

- في سوريا اصدر المشرع عدداً من القوانين المتعلقة بحماية جمال المدن منها: قانون الآثار رقم (٢٢٢) لسنة ١٩٦٣ المعدل، وقانون تنظيم وتجميل المدن وعمرانها رقم (٩) لسنة ١٩٧٤ المعدل، وقانون التخطيط العمراني رقم (٥) لسنة ١٩٨٢ المعدل.
- في الجزائر أصدر المشرع مجموعة من القوانين المتعلقة بهذا الجانب منها: القانون رقم (٩٠- ٢٩) لسنة ١٩٩٠، المتعلق بالتهيئة والتعمير والشهادات والرخص ذات الصلة بالتنظيم العمراني، وقانون حماية التراث الثقافي الجزائري رقم (٩٨- ٠٤) لسنة ١٩٩٨، وقانون حماية البيئة في أطار التنمية المستدامة رقم (٠٣- ١٠) لسنة ٢٠٠٣، وقانون مناطق التوسع والمواقع السياحية رقم (٠٣- ٠٣) لسنة ٢٠٠٣، وقانون الاستعمال واستغلال السياحيين للشواطىء رقم (٠٣- ٠٢) لسنة ٢٠٠٣، وقانون رقم (٠٦-٠٧) لسنة ٢٠٠٧، والمتعلق بتسيير وحماية وتنمية المساحات الخضراء، قانون مطابقة البنايات وإتمام إنجازها رقم (٠٨- ١٥) لسنة ٢٠٠٨، وقانون رقم (٨٥-٠٥) لسنة ١٩٨٥، والمعدل بالقانون (٠٨-١٣) لسنة ٢٠٠٨، والمتعلق بحماية الصحة العامة وترقيتها.
- في تونس أصدر المشرع عددا من القوانين لحماية جمال المدن نذكر منها: القانون الأساس للبلديات رقم (٣٣) لسنة ١٩٧٥ المعدل، وقانون عدد (٣٥) لسنة ١٩٨٦، والمتعلق بحماية الآثار والمعالم التاريخية والمواقع الطبيعية والعمرانية .
- في المغرب من القوانين التي عنيت بحماية جمال المدن نذكر منها: ظهير شريف، رقم (٠٦٣- ٦٠-١) لسنة ١٩٦٠ والمتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية، وظهير شريف، رقم (٣٤١-٨٠-١) لسنة١٩٨٠، يتضمن الأمر بتنفيذ القانون رقم (٨٠-٢٢) لسنة ١٩٨٠، المتعلق بالمحافظة على المباني التاريخية والمناظر والكتابات المنقوشة والتحف الفنية والعاديات، وقانون التعمير رقم (١٢-٩٠) لسنة=

ثالثاً: حماية جمال المدن في التشريعات اللبنانية

كذلك المشرع اللبناني فقد عني هو الآخر بحماية جمال المدن، ومن أهم وجوه هذه الحماية القانونية:

- قانون حماية المناظر والمواقع الطبيعية في لبنان ١٩٣٩، الذي ألزم وزارة الاقتصاد الوطني بإجراء جرد عام للمناظر والمواقع الطبيعية التي يكون في صيانتها أو وقايتها مصلحة عامة سواء بالنظر إلى الفن أم التنظيم المدني أم السياحة، وسواء أكانت مملوكة للدولة أم لجماعات أم لطوائف أم لأوقاف أم لأشخاص معنويين أم حقيقيين...، وتعد بمثابة مناظر ومواقع طبيعية الأشجار وفئات الأشجار المنفردة التي يستصوب حفظها بالنظر إلى عمرها أو جمالها أو قيمتها التاريخية.
- مرسوم رقم (٨٧٣٥) لسنة ١٩٧٤، المتعلق بالمحافظة على النظافة العامة.
- قانون البلديات رقم (١١٨) لسنة ١٩٧٧.
- قانون المحافظة على البيئة ضد التلوث من النفايات الضارة والمواد الخطرة (٨٨/٦٤) لسنة ١٩٨٨.

= ١٩٩٢، وقانون التجزئة العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات (٢٥-٩٠) لسنة ١٩٩٢، وقانون النظام الأساس للمؤوسسات السياحية رقم (٦١- ٠٠) لسنة ٢٠٠٢.

- في دولة الإمارات العربية المتحدة من القوانين التي عنيت بحماية جمال المدن: قانون الآثار في إمارة الشارقة رقم (١) لسنة ١٩٩٢، وقانون حماية البيئة وتنميتها رقم (٤٢) لسنة ١٩٩٩، وقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٥، في إمارة أبو ظبي، والمتعلق بإدارة النفايات في الإمارة .
- في الكويت فقد أصدر المشرع الكويتي عدداً من القوانين التي اهتمت بحماية جمال المدن منها: القانون رقم (١١) لسنة ١٩٦٠، في شأن الآثار، وقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥، في شأن بلدية الكويت .
- في البحرين ظهرت حماية المشرع لجمال المدن من خلال عدة قوانين منها: قانون تنظيم المباني رقم (١٣) لسنة ١٩٧٧ المعدل، وقانون التخطيط العمراني رقم (٢) لسنة ١٩٩٤، وقانون رقم (١١) لسنة ١٩٩٥، بشأن حماية الآثار، والقانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٦، بشأن إشغال الطرق العامة، والقانون رقم (٢١) لسنة ١٩٩٦، بشأن حماية البيئة المعدل، وقانون البلديات رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠١ المعدل بالقانون رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٦، وقانون الصحة العامة رقم (٣) لسنة ١٩٧٥، الذي أشار في المادة (الرابعة) منه إلى عدد من المخالفات الصحية، التي تشكل في الوقت نفسه مظهراً من مظاهر التلوث البصري، ومنها ترك اكوام او رواسب ضارة بالصحة، أو أية بركة أو مستنقع أو قناة أو مرزاب او مجرى مائي يكون بحالة قذرة او ملوث بدرجة تجعله ضارا بالصحة، أو أي مبانٍ أو أراضٍ موبوءة بالقوارض أو الحشرات الضارة، وغيرها من المخالفات الصحية التي وردت في هذه المادة .

- قانون المؤسسة العامة للاسكان (٥٣٩) لسنة ١٩٩٦.
- قانون حماية الغابات رقم (٥٥٨) لسنة ١٩٩٦.
- قانون حماية البيئة رقم (٤٤٤) لسنة ٢٠٠٢.

كما ظهرت هذه الحماية لجمال المدن من زاوية أو ناحية أخرى، من خلال محاربة مشكلة أختفاء المظاهر الجمالية إذ أصدر المشرع اللبناني:

- قانون منع التسول ١٩١٠.
- مرسوم (٢١) لسنة ١٩٣٢، والمتعلق بالمحلات الخطرة والمضرة بالصحة والمزعجة.

رابعاً: حماية جمال المدن في التشريعات العراقية

أما في بلدنا العراق، فقد اهتم المشرع العراقي بحماية جمال المدن وتنظيم المنظر العام من خلال إصدار العديد من التشريعات نذكر منها:

- قانون الغابات العراقي رقم (٧٥) لسنة ١٩٥٥ المُلغى.
- قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل.
- قانون منع تشييد الصرائف والمحلات غير الصحية رقم (٤٤) لسنة ١٩٦٥، وتعليمات الإسكان لسنة ١٩٦٨، الصادرة بالاستناد إلى المادة السابعة من هذا القانون، إذ يهدف القانون إلى عدم إفساح المجال لتشييد مساكن غير صحية وبصورة مخالفة لما هو مسموح به قانوناً.
- قانون التصميم الاساسي لمدينة بغداد رقم (١٥٦) لسنة ١٩٧١، والمتعلق بتخطيط مدينة بغداد وكيفية تنفيذ تصميمها الأساس والسيطرة على استعمالات الأرض فيها.
- قانون المؤسسة العامة للسياحة رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٧ المعدل، الذي نص على إنشاء مؤسسة (تسمى المؤسسة العامة للسياحة)، يكون من واجبها تطوير المناطق السياحية، من خلال استصلاح المصادر الطبيعية وتطويرها مثل المناطق الجبلية، وتطوير المناطق التاريخية والآثرية المختلفة وإستثمارها، وتشييد المدن والمجمعات السياحية والمنتجعات والفنادق والدور والمخيمات والملحقات الضرورية لها، وتشييد أماكن ومحلات التسلية والمنتزهات والمسابح الاصطناعية والطبيعية والملاعب ومحلات التزحلق والتزلج وتأجيرها، وإنشاء مختلف المرافق العامة مثل الأسواق الحرة والعامة وغيرها.
- قانون استغلال الشواطئ رقم (٥٩) لسنة ١٩٨٧ المعدل، الذي يهدف إلى تنظيم استغلال نهر دجلة والفرات والأنهر الرئيسة وروافدهما والبحيرات والخزانات والأراضي المجاورة لها، ومنع التلوث وغيره، كما أجاز تعديل رقم (٧) لسنة ١٩٩٠، إنشاء البساتين والأبنية والمشاريع على

جانبي النهر، فضلاً عن المنشأت السياحية التي تتوافر فيها الأسباب الصحية والبيئية المقامة أو التي ستقام قرب شواطئ البحيرات.

- قانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥ الملغى، الذي منح في المادة (٤٧) منه، صلاحيات متعددة لمجلس الشعب المحلي، يتعلق الكثير منها بضرورة حماية جمال المدن والاهتمام بالعمران وإنشاء المدارس والمستشفيات والملاعب والحدائق والمنتزهات العامة وتوسيعها والكراجات والأسواق والشوارع وتبليطها ورصفها وتشجيرها، والاهتمام بالنظافة العامة وغيرها مما يتعلق بحماية المشهد العام للمدينة.

- قانون أمانة بغداد رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦.

- قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٣) لسنة ١٩٩٧ المُلغى.

- قانون الآثار والتراث رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢.

- قانون الطرق العامة رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٢ والمعدل بالقانون رقم (٥) لسنة ٢٠١٣، ويهدف للمحافظة على سلامة الطرق العامة والجسور والتقاطعات والأنفاق وصيانتها ومنع التجاوز عليها، وتحديد المحرمات فيها، وتنظيم استعمالها، وتنظيم إجراءات تقدير توابعها من منشآت ومغروسات ومزروعات وكيفية التعويض عنها، وتنظيم منح إجازة بناء المنشآت التي تخدم الطرق العامة، ومنح الموافقة على المشاريع الأخرى خارج حدود أمانة بغداد والبلديات وغيرها مما يتعلق بتنظيم استعمال الطرق العامة وتحسينها.

- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

- قانون حماية وتحسين البيئة (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الذي يهدف الى المحافظة على الموارد الطبيعية بما يحقق الصحة والرفاهية والتنمية المستدامة ونشر الوعي البيئي، والحد من التلوث البيئي الناجم عن الممارسات الخاطئة، وبهدف تعزيز دور الأجهزة التنفيذية في حماية وتحسين البيئة، وتحقيق التعاون الدولي في ذلك.

- قانون رقم (٢٩) لسنة ٢٠٠٩، تعديل قانون تنظيم مناطق تجميع الأنقاض رقم (٦٧) لسنة ١٩٨٦، الذي جاء في الأسباب الموجبة لتشريعه هو: " لغرض الحفاظ على جمالية المدن والحد من ظاهرة تشويه الطرق العامة ولغرض فرض العقوبة المناسبة على المخالفين، شُـــرع هذا القانون ".

- قانون الغابات والمشاجر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٩، بوصف الغابات والمشاجر ثروة وطنية، إذ يهدف هذا القانون الى تنظيم إدارة الغابات وحمايتها وصيانتها وتحسينها، وزيادة المساحات الخضراء، وللمساهمة في تحسين البيئة ومكافحة التصحر، وتشجيع الاستثمار الزراعي، والمحافظة على التراث العراقي الزراعي، وتوفير مناطق سياحية ترفيهية.

- قانون وزارة السياحة والآثار رقم (١٣) لسنة ٢٠١٢، الذي يلزم وزارة السياحة والآثار بوجوب تطوير مناطق الجذب السياحي والمناطق الآثرية والمراكز الدينية بوصفها رافداً مهما من روافد الاقتصاد الوطني، وتعزيز دور القطاع الخاص وتشجيع الاستثمارات الوطنية والأجنبية فيها بالتنسيق مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم، بوصف الاهتمام بمنظر هذه الاماكن وجمالها هو واحد من أهداف هذه الوزارة.

- نظام الطرق والأبنية رقم (٤٤) لسنة ١٩٣٥.

ومن القوانين التي أصدرها المشرع العراقي، والتي عنيت بحماية جمال المدن من زاوية معينة نذكر:

- قانون منع الضوضاء رقم (١٢) لسنة ١٩٦٦.

- قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل، الذي أشار في المادة (الثانية / ثامناً) إلى ضرورة حماية البيئة وتطويرها وتحسينها والحفاظ على مقوماتها والعمل على منع تلوثها.

- قانون المراعي الطبيعية رقم لسنة ١٩٨٣، والذي يهدف الى تنظيم شؤون المراعي الطبيعية وتطويرها، وتنظيم الرعي وحماية النبات الطبيعي وصيانة المراعي الطبيعية من التجاوز والرعي الجائر.

- قانون مكافحة الكلاب السائبة رقم (٤٨) لسنة ١٩٨٦، والذي يهدف إلى القضاء على ظاهرة الكلاب السائبة في المدن، لما تسببه من أضرار بصحة وسلامة المواطنين بوصفها ناقلاً لكثير من الأمراض المعدية من الحيوان إلى الإنسان، فضلاً عن كونها بحالتها هذه، ظاهرة غير حضارية.

كما أن هناك عدداً من القرارات التي أصدرها مجلس قيادة الثورة المنحل والمتعلقة بحماية جمال المدن نذكر منها: " القرار رقم (٣٧) لسنة ١٩٨٧ بشأن استعمال الارض أو البناء خلافاً لأحكام قانون التصميم الأساس لمدينة بغداد، القرار رقم (٥١) لسنة ١٩٨٧ الخاص بتحجيم مدينة بغداد ، وتغيير استعمالات الارض الزراعية فيها، والقرار رقم (٤٧٢) لسنة ١٩٨٩ الخاص بتحديد ارتفاع الأبنية كافة داخل مدينة بغداد بما لا يزيد عن (٤٠) مترا، والقرار رقم (٥٥٩) لسنة ١٩٨٩ الخاص بالزام أصحاب العمارات السكنية وغيرها بتوفير مواقف للسيارات أو دفع رسوم بدل عند عدم امكانية توفيرها، والقرار رقم (٥٩٠) لسنة ١٩٨٩ الخاص بانشاء المشاريع السياحية والكازينوهات على الاراضي العائدة للدولة، والقرار رقم (٨١) لسنة ١٩٩٤ بشأن منع الزراعة والسكن وأقامة البناء على المواقع التي تعد من قبيل الآثار، والقرار رقم (١٨٤) لسنة ١٩٩٧ الخاص بتحسين أرصفة الشوارع التجارية أو تطوير، والقرار رقم (١٥٢١) لسنة ١٩٨١ الخاص بمنح أمين بغداد الحق في ترتيب حقوق المساطحة للعقارات العائدة لامانة بغداد ولمدة

(٢٥) سنة، والقرار رقم (١٢١) لسنة ٢٠٠٠ الخاص بمنع التشييد في منطقة مقطع النهر ولعمق (١٥) مترا "[1].

من كل ماتقدم نجد أن المشرع في أغلب الدول لم يتوان أو يغفل عن الاهتمام بحماية جمال المدن وروائها والعناية بمنظرها ورونقها، بل على العكس من ذلك نجد أن المشرع وفي أغلب الدول عمل على إصدار العديد من التشريعات التي تؤكد على الاهتمام بهذا العنصر الحيوي والفعال من عناصر النظام العام ألا وهو عنصر الجمال العام، واذا كان الجمال العام ومسألة الاهتمام بجمال المدن وحمايته هي مسألة تتعلق وتدخل في العديد من المجالات منها الاهتمام بالتخطيط العمراني للمدن أو حماية الآثار والاهتمام بالسياحة وغيرها أو من خلال محاربة مشكلة اختفاء المظاهر الجمالية من خلال محاربة البناء العشوائي أو التسول أو الإقلاق وغيرها. لذا نجد أن المشرع في أغلب الدول ومنها العراق وهو في سعيه لحماية جمال المدن قد انتهج أسلوبين، أحدهما مباشر من خلال إصدار القوانين التي تتعلق بحماية جمال المدن بصورة مباشرة وأساسية ومنها القوانين المتعلقة بالبناء والمباني وتراخيص البناء أو شروطه أو التخطيط العمراني، أو القوانين المتعلقة بإدارة البلديات أو بحماية الآثار او بحماية وتنمية المساحات الخضراء في المدن وغيرها، أو بشكل غير مباشر من خلال إصدار القوانين التي تتعلق بحماية جمال المدن أيضاً ولكن من ناحية أو زاوية معينة، ومنها القوانين المتعلقة بالسياحة اوحماية المراعي والمحميات الطبيعية والعمل على إنشائها وتنميتها، وقوانين منع التسول أو مكافحة الكلاب السائبة أو محاربة الإقلاق والازعاج في المدن أو حماية الصحة العامة، وغيرها من القوانين.

وبقدر تعلق الأمر ببلدنا العراق، فإننا نجد مقابل هذا الكم من القوانين التي ضمنت حماية قانونية لجمال ورونق المدن، غياب الحماية الفعلية من جانب الجهات المختصة بهذه الحماية وعدم تفعيل هذه القوانين كي تحقق المغزى من تشريعها وكي يهنأ المواطن في بلده.

كما يفتقد التشريع العراقي لقانون التخطيط العمراني الذي حرصت العديد من الدول وكما لاحظنا لسنهِ من اجل حماية جمال مدنهم وبالتالي بلدانهم، ومنهم المشرع المصري، بالاضافة الى قانون النظافة العامة الذي يحظر العديد من الممارسات التي تشكل خرقاً لجمال المدن والصحة العامة، كما يفتقد التشريع العراقي لقانون يتعلق بحماية وتنمية المساحات الخضراء، كغاية لتجميل المدن و تحسين الإطار المعيشي الحضري لما للغطاء النباتي من أهمية لصحة الانسان، فهو ليس

---

[1] التشريعات / أمانة بغداد / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني :

www.amanatbaghdad.gov

وسيلة جمالية فحسب وأنما يشكل معدلاً مناخياً خاصة في ظل التغيرات المناخية المؤثرة في البيئة وبالتالي الصحة العامة، وان كان المشرع العراقي قد اصدر قانون الغابات والمشاجر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٩، والذي يُعد من القوانين المهمة جداً في مجال حماية البيئة والجمال العام، الا ان تشريع قانون خاص يتعلق بحماية وتنمية المساحات الخضراء، له اهمية خاصة في هذا المجال، من خلال تحقيق عدة اهداف منها، تحسين الاطار المعيشي الحضري، وصيانة وتحسين نوعية المساحات الخضراء الموجودة، وتوسيع المساحات الخضراء بالنسبة للمساحات المبنية، والزامية ادراج المساحات الخضراء في كل مشروع بناء يُراد انشائه، على ان يتم انشاء هذه المساحات بشكل مدروس ومنظم وبالاستناد للدراسات الحضرية والمعمارية.

كما ان غياب التنسيق بين الجهات المختصة بحماية جمال المدن وقلة الوعي بهذه الحماية بل قلة الوعي البيئي بشكل عام لدى جميع فئات المجتمع ولاسيما الأشخاص أو الجهات المعنية بهذه الحماية، هو الامر الذي نفتقده في العراق، الشيء الذي يحتاج إلى توحيد الجهات الإدارية المختصة بحماية البيئة بشكل عام وحماية جمال المدن بشكل خاص، لاسيما التنسيق في العمل بين الوزارات المعنية، وضرورة محاربة الفساد الإداري الذي ينخر في مؤسساتنا فيمنع البلد من جميع مظاهر التقدم والرقي، فضلاً عن ضرورة زيادة الوعي البيئي لدى الأفراد كافة.

المبحث الثاني

الهيئات الإدارية المختصة بحماية جمال المدن

لتتمكن الإدارة من ممارسة مهامها واختصاصاتها المختلفة على الوجه الأفضل والأسنى، أناطت الإدارة سلطة ممارسة بعض هذه المهام أو فيما يتعلق بموضوع معين، لهيئات معينة وجعلتها مختصة بممارسة هذه المهام والاختصاصات بصورة أساسية بحيث أصبحت هذه الهيئات الادارية تمتلك سلطة التعبير عن ارادة الادارة، مستخدمة في ذلك سلطتها التقديرية أو المقيدة أو كليهما لتحقيق هدف الإدارة.

وبقدر تعلق الموضوع بحماية جمال المدن نجد أن الهيئات الإدارية المختصة بهذه الحماية هي الهيئات التي منحها الدستور أو القانون هذا الاختصاص وجعلها تمتلك السلطة بممارسة أو استخدام وسائل أو أساليب معينة بغية المحافظة على جمال المدن وحمايته.

إن هيئات الإدارة المختصة بحماية جمال المدن في الدول المختلفة، تتنوع وتختلف اختصاصاتها وصلاحياتها بحسب القوانين النافذة في الدولة، كما أن هذه الهيئات الإدارية تختلف من دولة لأخرى فقد تكون هيئات او مجالس محلية أو قد تعهد لأفراد مختصين أو غيرها، لذلك ولغرض دراسة موضوع الهيئات الإدارية المختصة بحماية جمال المدن، سوف ندرس هذه الهيئات في بلدنا العراق بالدرجة الأساس، ثم نعمل أثناء دراستنا على المقارنة مع دول القانون المقارن، اذا اقتضت الضرورة ذلك.

إن هيئات الادارة العامة في العراق متعددة، فبعضها يمتد اختصاصها الى انحاء العراق كافة، مثل مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء والوزراء ورئيس الجمهورية ووزارة الداخلية، أما بعضها الاخر من هيئات الإدارة العامة فنجد ان اختصاصه يكون متعلقاً بموضوع معين مثل وزارة البيئة، أو محصوراً بمكان معين مثل مجالس المحافظات أو المجالس المحلية.

وفيما يتعلق بموضوعنا (حماية جمال المدن) نجد أن الهيئات الإدارية المختصة به بشكل أساس هي أمانة بغداد والبلديات، والمحافظة، ومجالس المحافظات والمجالس المحلية، ووزارة البيئة، وعليه سوف نقسم الدراسة في هذا المبحث على ثلاثة مطالب، ندرس في المطلب الأول: أمانة بغداد والبلديات، وفي المطلب الثاني: المحافظة ومجالس المحافظات والمجالس المحلية، وفي المطلب الثالث: وزارة البيئة.

المطلب الأول

أمانة بغداد والبلديات

سوف تتم دراسة هذا المطلب في فرعين، ندرس في الفرع الأول: أمانة بغداد، وفي الفرع الثاني: البلديات.

الفرع الأول

أمانة بغداد

أمانة بغداد هي الجهة الحكومية المسؤولة – فضلاً عن الدوائر البلدية- عن نظافة وجمالية عاصمة جمهورية العراق (بغداد)[1]، وهي مؤسسة ذات استقلال مالي وتمارس الوظائف والسلطات والصلاحيات المنصوص عليها في قانونها، قانون أمانة بغداد رقم (١٦) لسنة ١٩٩٥ المعدل.

وقد نصت "المادة الأولى" من قانون أمانة بغداد، على مهام أمانة بغداد، إذ أشارت إلى أن "تتولى أمانة بغداد تقديم الخدمات البلدية ضمن حدود مدينة بغداد بما يضمن تطورها بشكل مخطط يتناسب مع كونها عاصمة العراق".

في حين نصت "المادة الثانية" من القانون نفسه على أن "تتألف امانة بغداد من: أمين بغداد ووكلاء أمانة بغداد ودوائر الأمانة والدوائر البلدية"[2].

أما "المادة الرابعة" من قانون الأمانة فقد عرفت أمين بغداد: "بأنه الرئيس الأعلى للأمانة يتولى توجيه دوائرها والتنسيق بينها والتخطيط لنشاطاتها وتصدر باسمه القرارات والبيانات والأوامر" وبذلك تكون هذه المادة قد بينت اختصاصات أمين بغداد ومهامه.

كما نصت "المادة الخامسة" من القانون على أن "يعاون أمين بغداد في أداء مهامه عدد من وكلاء أمانة بغداد ويكونون مسؤولين أمامه عن أداء الدوائر والأقسام المرتبطة بهم مهامها

---

[1] ويكبيديا الموسوعة الحرة / أمانة بغداد / منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني :

Ar.m.wikipedia.org

[2] سوف نعمد إلى المقارنة مع أمانة عمان الكبرى لما تتمتع به مدينة عمان من جمال ورونق خاص على الرغم من قلة مواردهم مقارنة ببلدنا العراق، فنبين هنا ان أمانة عمان الكبرى: هي مؤسسة ذات استقلال مالي وتمارس الوظائف والسلطات والصلاحيات المنصوص عليها في قانون البلديات الأردني رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥ المعدل، وتتألف من أربعين عضواً يتم انتخاب نصفهم من قبل المواطنين والنصف الآخر يعين بقرار من مجلس الوزراء وترتبط الأمانة ارتباطاً مباشراً برئيس الوزراء، ونحن نجد أن هذا النهج في اختيار اعضاء الأمانة أفضل، فأعتماد أسلوب التعيين والانتخاب، امر جيد، كما نؤيد اسلوب الانتخاب ولاسيما بالنسبة للاشخاص المهنيين والمختصين بهذا المجال، لان الانتخاب يمثل الديمقراطية، فضلاً عن أن العضو المنتخب في أغلب الاحوال يكون أحرص من غيره على أداء عمله.

وواجباتها وله تخويل أي منهم والمدراء العامين بعضاً من صلاحياته". وبذلك يكون لأمين بغداد تخويل بعض صلاحياته لوكلاء أمانة بغداد أو للمدراء العامين، ما يساعد في أداء هذه المهام بالشكل الأفضل، خاصة إذا ماكانت المهام أو الصلاحيات كثيرة مما يخفف عن الأمين بعض من صلاحياته.

في حين نجد أن "الفصل الثاني" من القانون قد خُصص لبيان دوائر أمانة بغداد واختصاصاتها، إذ حددت "المادة السادسة" هذه الدوائر وهي:

- دائرة التخطيط والمتابعة.
- دائرة ماء بغداد.
- دائرة مجاري بغداد.
- دائرة المشاريع.
- دائرة الوحدات الانتاجية.
- دائرة التصاميم.
- قسم الحاسبة الالكترونية.
- قسم المشاتل والمنتزهات.
- قسم الكهرباء والتزيينات.

وقد ربط القانون جميع هذه الدوائر والأقسام بوكيل الأمانة للشؤون الفنية، وفقاً لهذه المادة.

والملاحظ أن بعض هذه الدوائر والأقسام التابعة لأمانة بغداد، تختص بواجب حماية جمال مدينة بغداد وإبراز المنظر الحسن للعاصمة، وهذا ما أكدته نصوص هذا القانون عند تحديدها لاختصاصات كل دائرة من هذه الدوائر، إذ نصت "المادة العاشرة" من قانون الأمانة، على أن تتولى دائرة المشاريع تنفيذ مشاريع المباني والطرق والمنتزهات، وتتكون مما يأتي:

- قسم التخطيط والمتابعة.
- قسم مشاريع المباني.
- قسم مشاريع الطرق.
- قسم مشاريع المنتزهات.
- قسم الشؤون الادارية والمالية.

في حين جاءت "المادة الثانية عشرة" من القانون لتوضح مهام أو اختصاصات دائرة التصاميم، إذ نصت على أن "تتولى تنفيذ التصميم الاساسي لمدينة بغداد واقتراح تحديثه ووضع ضوابط البناء لمختلف الاغراض والمساهمة في الحفاظ على تراث المدينة واعداد التصاميم

الخاصة بإفراز الأراضي وتقسيمها وأية مهام أخرى ذات علاقة بتخطيط وإعمار المدينة وإعداد التصاميم المعمارية والإنشائية للأبنية والحدائق والمنتزهات وشبكات الطرق والإشراف الفني على أعمال التنفيذ وتهيئة المعلومات الجغرافية والتخطيطية والانمائية وتحديث خارطة الخدمات، وتتكون مما يأتي:

- قسم التصميم الأساسي.
- قسم التصاميم.
- قسم المساحة.
- قسم المعلومات الجغرافية".

والواضح من النص السابق أن دائرة التصاميم التابعة لأمانة بغداد تمتلك اختصاصات واسعة فيما يتعلق بإعمار مدينة بغداد وتخطيطها وتجميلها والحفاظ على تراثها وهويتها.

أما الفصل الثالث من قانون أمانة بغداد فقد جاء بعنوان "الدوائر البلدية"، التي جعلها ترتبط بالأمانة التي تتولى الإشراف والرقابة عليها والتخطيط لنشاطاتها ومتابعة التنفيذ.

وتكون حدود صلاحية كل دائرة بلدية لممارسة مهامها واختصاصاتها ضمن حدود القطاع المخصص لها وبموجب نظام الترقيم لمدينة بغداد (المادة ١٧/ أولاً من قانون أمانة بغداد)، اما البند ثانياً من المادة نفسها، فقد أشار إلى أن "تتولى كل دائرة تنفيذ الخدمات الخاصة بها وتجميلها ومنح إجازات ورخص البناء واستعمالات الأرض والبناء ورصد المخالفات البلدية ومحاسبة المخالفين وتحصيل إيرادات الأمانة وصيانة الطرق والمباني وشبكات الماء، عدا الناقلة منها، والمجاري ومعالجة التخسفات ومحطات ضخ المجاري والمتنزهات". ولايخفى على أحد مالهذه الاختصاصات من أثر واضح في تجميل مدينة بغداد وإعمارها[1].

في حين اوضحت "المادة الثامنة عشرة، البند اولاً، من قانون الامانة" أقسام كل دائرة من الدوائر البلدية، ومن أهم هذه الاقسام والمتخصصة بجمال مدينة بغداد نذكر:

١- قسم النظافة ومعالجة النفايات.

---

[1] نصت المادة (١٦) من قانون أمانة بغداد على ان ترتبط بوكيل الامانة للشؤون البلدية عدد من الدوائر والاقسام، وهي تسع دوائر بلدية، فضلاً عن قسم المقابر وقسم الطمر الصحي، في حين قُسمت أمانة عمان الكبرى إلى سبع وعشرين منطقة إدارية تقدم كافة الخدمات البلدية التي نص عليها قانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥ المعدل، على الرغم من صغر مدينة عمان قياساً بمدينة بغداد الامر الذي يساعد في تقديم الخدمات واداء المهام بشكل افضل .

٢- قسم المتنزهات والتشجير.

٣- قسم صيانة المجاري.

٤- قسم صيانة الطرق.

٥- قسم أجازات البناء والرخص.

أما البند ثانيا من المادة نفسها، فقد أشار إلى أن "تتولى الدوائر البلدية التنسيق والتعاون فيما بينها بما يضمن انسيابية الخدمات البلدية المشتركة، ومعالجة أي خلل ينجم عنه تأثير في تقديم الخدمات لدى الدوائر البلدية الأخرى". ويعد هذا النص غاية في الأهمية إذ أن مسألة التنسيق والتعاون فيما بين الدوائر البلدية أمر ضروري جدا للنهوض بمستوى الخدمات المقدمة للمواطن ولإبراز الوجه الحسن لعاصمتنا بغداد[1].

اما المادة "التاسعة عشرة" من قانون الأمانة، فقد نصت على أن "يرأس كل دائرة من دوائر أمانة بغداد الوارد ذكرها في هذا القانون مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية على الأقل ذات علاقة بمهام الدائرة"، وهذا يعني أن مدير كل دائرة من دوائر أمانة بغداد يجب أن يكون مُختصاً في عمل الدائرة التي يرأسها، لما لهذا الأمر من أثر واضح في أداء مهام كل دائرة من دوائر الأمانة على الوجه الدقيق والأسنى .

[1] فعلى سبيل المثال من غير الممكن القيام بصيانة الطرق من دون حل مشكلة المجاري ابتداءً، الامر الذي يتسبب في حفر الطرق واعادة العمل من جديد ما يتسبب في إرهاق الخزينة العامة هذا غير ضياع الجهد والوقت، وكذلك الحال فيما يتعلق بمد أسلاك الكهرباء او الاتصالات التي يتم دفنها في الشوارع أو الطرق، الأمر الذي يوجب إكمال العمل بها قبل القيام بإكساء الطرق أو تبليطها ما يوفر الوقت والجهد والمال. والحقيقة ان هذا الموضوع واحد من المواضيع التي أكدها الاستاذ (حميد منعم حميد) عضو المجلس المحلي في قاطع المنصور اثناء الزيارة التي قمنا بها الى هناك، بتاريخ ٢٠١٥/١/٤، إذ أكد أهمية التعاون بين الجهات الإدارية المختصة بحماية البيئة لاسيما فيما يتعلق بتجميل المدن وإعمارها ونظافتها.

إن المشرع العراقي وفي سبيل "تقديم أفضل الخدمات لمدينة بغداد بأعتبارها عاصمة العراق ومركزاً تاريخياً لها تراثها وشخصيتها المميزة، ومن أجل النهوض نحو التقدم الحضاري، قد اعتمد على استحداث تسع دوائر بلدية، معتبرا كل دائرة وحدة جغرافية قائمة بذاتها تضم جميع النشاطات الخدمية التنفيذية لتقديم افضل الخدمات وتطويرها"، وهذا ماجاء في الأسباب الموجبة لتشريع قانون أمانة بغداد.

إن دراسة النصوص القانونية أو المواد التي جاء بها قانون أمانة بغداد رقم (١٦) لسنة ١٩٩٥ المعدل، وعلى الرغم من وجود بعض الملاحظات التي يمكن تسجليها على هذا القانون لاسيما بالمقارنة مع أمانة عمان الكبرى وكما أشرنا سلفاً، إلا أن دراسة هذا القانون، تبين لنا بشكل واضح الدور المهم والأساس الذي تؤديه أمانة بغداد في إبراز الوجه الحسن والمنظر الحضاري لعاصمتنا بغداد، فيما لو نهضت امانة العاصمة ومارست دورها بالشكل الصحيح والمفترض أن يكون عليه، فهي تمتلك الاختصاص والقدرة القانونية أو السلطة التي تمكنها من المحافظة على جمال المدن وإعمارها.

الفرع الثاني

البلديات

أما البلديات، فقد عرفها قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل، في المادة (٢/ثانياً) بأنها[1]: مؤسسة محلية لها شخصية معنوية تقوم بالأعمال والخدمات العامة المنصوص عليها في هذا القانون أو في أي قانون آخر، ويكون لكل بلدية مجلس لايقل عدد أعضائه عن خمسة ولايزيد عن واحد وعشرين ومنهم أمين بغداد أو رئيس البلدية (المادة ٤)، أما المادة (٤٣) من ذات القانون فقد حددت مهام المجلس بوصفة ذا صلاحية تقرير ومراقبة وظائف متعددة منها:

- إعداد تصميم أساس للبلدية أو تصميم ابتدائي يشمل: تنظيم وتحديد المساحات التي يجوز امتداد العمران إليها في ضوء المتطلبات الصناعية والاجتماعية والاقتصادية والجغرافية وغيرها، ايضاً تقسم المدينة على قطاعات سكنية تتوافر فيها مناطق عمرانية وصناعية وتجارية.

- تهيئة تصميم مفصل لكل قطاع يقع ضمن التصميم الأساسي يشمل: تقسيم القطاع على مناطق عمرانية وسكنية وصناعية وتجارية، وتعيين الأراضي للمقاصد العامة على اختلاف أنواعها بما في ذلك الشوارع والحدائق والمدارس والمستشفيات والمؤسسات الصحية الأخرى والمخافر ودوائر البريد والمصارف والساحات الرياضية والمسابح والأسواق والمجازر والحمامات والمغاسل والمكتبات والمتاحف ومطافئ الحريق وأماكن العبادة والمقابر والملاعب ومحلات وقوف السيارات والمطارات والموانئ ومحطات السكك الحديدية وثكنات الجيش ومحطات سيارات النقل والركوب وأنفاق الخطوط الكهربائية والتلفونية والغازية ومجاري المياه القذرة ومحلات بيع وعرض المخضرات والفواكه واللحوم بالجملة والمفرد ومحلات الباعة

---

[1] عرفت المادة (٣/أ) من قانون البلديات الاردني رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٧، البلدية بأنها: مؤسسة ذات استقلال مالي، تحدث وتلغي وتعين حدود منطقتها ووظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام هذا القانون، وتهدف إلى إعداد وتنفيذ ومتابعة الخطط والبرامج لتحقيق التنمية المستدامة بمشاركة المجتمعات المحلية، وممارسة كل ماهو ذو طابع محلي تنموي وإدارة الخدمات والمرافق والمشاريع المحلية كافة المناطة بها بنفسها أو من خلال التشارك مع القطاع الخاص او مؤسسات المجتمع المدني.

واحسن المشرع الاردني بذكر عبارة (ممارسة كل ماهو ذو طابع محلي تنموي)، وبذلك لم يقصر وظائف البلدية، بالاعمال او المهام المنصوص عليها بالقانون فقط، وانما القيام بكل عمل يكون ذو طابع محلي ومن شأنه النهوض بالمنطقة محل اختصاص البلدية وتنميتها، كذلك ادارة كافة الخدمات والمرافق المحلية المناطة بها واجاز القانون للبلدية ادارتها بنفسها او من خلال التشارك مع القطاع الخاص او مؤسسات المجتمع المدني، الامر الذي نراه جيداً من اجل النهوض بالواقع الخدمي في المنطقة، ولاسيما مايتعلق بتجميل المدن وروائها.

المتجولين ومحلات ربط الحيوانات وتربيتها والملاهي ومحلات دور اللهو والسينما وما يماثل ذلك.

كذلك تعيين الشوارع وتنظيم وتنسيق مختلف الخدمات فيها مع مراقبة العمران بشكل يؤمن المحافظة على تراث المدينة التاريخي والحضاري مع ضرورة إبراز المواقع ذات المناظر الجميلة بالأبنية والأماكن التي لها حرمة دينية أو أثرية بالشكل اللائق بها بالتعاون مع الجهات المختصة، فضلاً عن إلغاء تصميم المناطق المزدحمة بالسكان وإعادة إنشائها وفق شروط خاصة تكون أساسا لمنح رخص البناء في تلك المناطق، أيضاً تعيين مواقع الأبنية وحجمها وارتفاعها وعدد طوابقها وشكلها وهندستها ومظهرها الخارجي بما في ذلك تحسين الأبنية الموجودة حاليا من قبل مالكيها خلال المدة التي تعينها البلدية و تحديد المناطق والمواقع والأبنية التي لا يجوز تعاطي بعض الحرف والصناعات فيها.

- تقسيم البلدية إلى مناطق مختلفة يبين فيها أنواع استعمالاتها بالنظر إلى وضعها العمراني وتعين الخطط التي يجب السير عليها لتنظيم وفتح الشوارع وإنشاء المباني والمنتزهات العامة فيها مع مراعاة التطور الذي سيطرأ على المدينة، وغيرها من اختصاصات ومهام تنصب في تجميل المدن وتزيينها.

في حين أوجبت المادة (٤٤) من قانون إدارة البلديات، على أمانة بغداد وبلدية الوحدة الادارية القيام بالإعلان عن التصاميم لاطلاع المواطنين وذوي العلاقة ودوائر الدولة والقطاع العام وأية جهة أخرى وقبول الاعتراضات والمقترحات خلال (٦٠) يوماً من تاريخ الإعلان، وبعد الدراسة يجوز للمجلس تعديل التصاميم عند الضرورة وللمصلحة العامة.

أما المواد (٤٦، ٤٧، ٤٨) من قانون إدارة البلديات، فقد خولت مجلس البلدية القيام بوظائف أو أعمال أو خدمات غاية في الأهمية وتدخل بشكل أساس في حماية جمال المدن وتطوير المدينة ورونقها[1]. اما المادة (٧٢) فقد قضت بأن يمارس صلاحية التنفيذ في أمانة

[1] المادة (٤٦): أولا - يقرر المجلس القيام بالوظائف والخدمات والأعمال الرئيسة ومنها: تنظيف الشوارع والمحلات العامة ورفع الأوساخ والمواد المضرة والملوثة والمقلقة للراحة العامة، وإنشاء وصيانة أفران حرق القمامة، وإنشاء مجاري وخزانات لمياه الأمطار وفضلات المياه الأخرى، وردم المستنقعات والبرك ومحلات تجمع المياه، وتهيئة المحلات لخزن المياه القذرة وتأمين الوسائط لنقلها بصورة لا تؤثر على راحة المواطنين وحرق الفضلات أو إتلافها، تنوير الشوارع وتسويتها أو تبليطها، ورش الشوارع بالماء أو النفط أو أية مادة أخرى تمنع تسرب الغبار منها، والقبض على الحيوانات السائبة والتخلص من الضار منها، وتهيئة وتعيين محلات لإقامة المهرجانات بمناسبة الأعياد الوطنية والقومية، وإنشاء مجازر صحية وعصرية ومنع الذبح خارجها وتأمين سلامة اللحوم من الناحية الصحية وخزنها=

=ونقلها من المجازر إلى الأسواق، تهيئة أو تعيين محلات وأسواق لبيع اللحوم والأسماك ومحلات لبيع المخضرات، إطفاء الحريق والوقاية منه، تقديم إعانة مالية للفقراء والمعوزين وذوي العاهات المستديمة التي تعيقهم عن العمل (اي منع تجوالهم بالشوارع وتسولهم مما يؤثر بجمالية المدن)، ترقيم الدور والشوارع والقطاعات وتسميتها.

ثانيا - تعد الوظائف المذكورة حداً إدنى للخدمات التي تقدمها البلدية وعلى المجلس إقرارها واعتماد المبالغ اللازمة لها ولرعايتها وصيانتها وإدامتها في ميزانيتها لكل سنة إذا اقتضى القيام بها على نفقة البلدية .

وهذه الفقرة تبين لنا ان دور البلدية لاينحصر مطلقاً بهذه الخدمات وإنما هي تتطور وتتزايد بتطور وتزايد الحاجات والخدمات العامة، ونحن نرى أن هذه الفقرة مهمة جداً، وقد أحسن المشرع العراقي بإيرادها في القانون. وقد أكد مجلس شورى الدولة في قراره رقم (٣٠) الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/٥/٤، ضرورة قيام البلدية بالمهام المنصوص عليها في المادة (٤٦) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤، ومنها تحمل المؤسسات البلدية وأمانة بغداد أجور إنارة الشوارع. (مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٩ / قرار منشور/ص١٠٣).

اما المادة (٤٧) فقد نصت: للمجلس أن يقرر القيام بالوظائف والأعمال الآتية في حالة تحقيق المصلحة العامة وتوافر المبالغ اللازمة لها في ميزانية البلدية، ومنها:

١- فتح الشوارع وتوسيعها، تعيين كيفية إشغال أرصفة الشوارع وفضلاتها و العرصات الخالية العائدة إلى البلدية وتنظيم كيفية مزاولة الباعة المتجولين وأصحاب الحوانيت المؤقتة (الأكشاك) لمهنهم بشكل لا يتعارض مع المصلحة العامة، وإنشاء الحدائق والمتنزهات العامة وتوسيعها وتصنيفها وإلغاؤها، وإنشاء المراسي والأرصفة والشرائع لوسائط النقل النهرية، وإنشاء الجسور والقناطر والمعابر وصيانتها عدا التي تعود إلى الدولة والإدارات المحلية، تعيين عمق النتوءات وعرضها على الشوارع والأنهر ومجاري العيون والمحلات العامة المختلفة ذات المناظر الجميلة أو التاريخية، وتعيين كيفية تشييد المباني لغرض التنسيق والتزيين، وتعيين المواد الإنشائية التي لا يجوز استعمالها في بعض المباني حفظا للأرواح وتعيين شروط البناء، هدم المباني المائلة للانهدام والنتوءات التي تعيق مرور وسائط النقل، تعيين المواقع والمساحات الصغرى لدور السكن والمحلات العامة المختلفة والأسواق والحوانيت المختلفة ومحلات وقوف السيارات والكراجات ومحلات ربط وتربية الحيوانات وكيفية إنشائها وتعيين أشكالها والشروط الواجب توافرها فيها وذلك ضمن المنطقة العمرانية، إنشاء الأسواق العامة، تعيين محلات المعامل والمصانع، إنشاء أسواق عصرية للأسماك واللحوم والخضروات والحيوانات وكافة المنتجات الحيوانية والزراعية والطبيعية ومنع بيع هذه المواد في غير الأماكن المعدة لها، إنشاء الكراجات، تعيين أسواق أو محلات للحدادين والسباكين وعمل المعادن المختلفة والصناعات المختلفة، إنشاء محلات لوقوف وسائط النقل، تعيين محلات لخزن أنقاض المعادن المختلفة ومحلات خزن وبيع المواد الإنشائية، إنشاء القاعات والمسارح والسينمات والملاعب والفنادق ودور الاستراحة والتسلية والمسابح النهرية وغير النهرية والحمامات والكازينوهات والمتاحف المحلية والمطاعم وتشجيع إنشاء النوادي والمكتبات.

اما المادة (٤٨) فقد نصت على انه للمجلس إن يقرر عدة امور منها: =

العاصمة بغداد، أمين بغداد وفي البلديات الأخرى رئيس البلدية، في حين حددت المادة (٧٣) الوظائف الإدارية التي يمارسها أمين بغداد ورئيس البلدية بصفته ذا صلاحية تنفيذ أو من يخوله.
والملاحظ من دراسة نصوص قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل، بأنه يمنح لأمانة بغداد وللبلديات اختصاصات واسعة في حماية وتجميل المدن وتقديم العديد من الخدمات للمواطنين، فضلاً عما نص عليه الفصل السابع من هذا القانون والذي جاء تحت عنوان (محاكم البلديات والعقوبات) إذ أجازت المادة (٩٤) لوزير العدل أن يشكل محكمة جزاء في أمانة العاصمة أو البلديات بناء على قرار المجلس واقتراح الوزير للنظر في القضايا الناشئة من هذا القانون، كما نصت على أن يكتسب أمين العاصمة ومدراء البلديات، كل ضمن حدود بلديته، صفة قاضي جنح للنظر في المخالفات الناشئة عن تطبيق أحكام هذا القانون وكذلك المخالفات المنصوص عليها في المواد من (٤٨٧ إلى ٤٩٣) من الباب الأول من الكتاب الرابع من قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩المعدل ، وذلك لفرض الغرامة عن المخالفات التي تقع أمامهم فقط. كما نصت المادة (٩٥) من قانون البلديات، على أن: تعد البلدية من السلطات العامة المؤسسة قانونا ولها أن تطلب الإذعان من كل فرد لأوامرها الصادرة عنها والمبلغة أو المعلنة بصورة منتظمة وإطاعة موظفيها القائمين بإعمالهم المزودين بالسلطة ومن يخالف ذلك يعاقب وفق مواد قانون العقوبات المختصة بمخالفة أوامر السلطات العامة. كما أن لمدير عام دائرة

١- إلزام أصحاب الأراضي الفضاء والخرائب المفتوحة بإزالة ما يوجد عليها من أتربة وقاذورات والمحافظة على نظافتها على الدوام وحملهم على تسويرها بناء على تقرير السلطة الصحية وفي حالة امتناعهم فللمجلس إن يقرر القيام بها نيابة عنهم واستيفاء جميع النفقات منهم بالطرق القانونية .

٢- إجازة المحلات العامة وتفتيشها ومراقبتها وإلزام أصحابها باتخاذ ما يقتضي من التدابير التي تضمن راحة وسلامة المواطنين من الناحية الصحية في الأماكن التي لا توجد فيها سلطات صحية لهذا الغرض .

٣- تعيين المحلات للأعمال والمصانع التي قد تكون أو تصبح مصدرا للخطر أو القلق أو الإزعاج للجيران بسبب ما ينبعث منها من دخان أو أبخرة أو غازات أو أتربة أو روائح أو صخب أو اهتزاز ووضع الشروط التي يجب أن تخضع لها هذه الأعمال أو المصانع .

٤- كيفية منح المعماريين إجازات ممارسة المهنة بعد اختبارهم وتصنيف درجاتهم .

٥- إيقاف أو تغيير أو هدم أي بناء بدئ فيه أو تم مخالفا لأحكام إجازة البناء أو القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبه .

٦- منع تشييد المباني التي تؤدي إلى الإضرار بالآخرين أو تشوه الشوارع والمتنزهات العامة .

البلدية التابعة لأمانة بغداد ومدير البلدية المختص فرض الغرامة في حالة وجود مخالفات معينة حددتها (المادة (٩٥) مكررة / أضيفت هذه المادة بموجب تعديل ٢٠٠١/١/١).

وبذلك يتضح لنا الدور المهم الذي تمارسه أمانة بغداد أو البلديات في حماية جمال المدن الذي تستمده من القانون، أذ إن تطبيق هذه النصوص القانونية وممارسة أمين بغداد أو رئيس البلدية للصلاحيات التنفيذية والاختصاصات والوظائف المنصوص عليها وفرض العقوبات اوالغرامات عند اللزوم كفيل بالنهوض بجمالية مدننا وإعمارها.

المطلب الثاني

المحافظة ومجالس المحافظات والمجالس المحلية

تُعرف الإدارة المحلية بأنها مناطق محددة تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها[١]، فالادارة المحلية تقوم على أساس منح الوحدات المحلية الشخصية المعنوية وإيجاد مجالس محلية منتخبة فيها تتولى الإشراف على الخدمات وفق التخطيط أو السياسة العامة للدولة ورقابتها، والادارة المحلية مظهر من مظاهر الإدارة الديمقراطية أو الإدارة بالمشاركة لانها تعتمد مشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم فهم يساهمون في اعداد خطط التنمية المتعلقة بوحداتهم المحلية وتنفيذها ومتابعتها، فأسلوب الإدارة المحلية هو أسلوب تلجأ إليه الإدارة العامة للوفاء بالتزامها في إشباع الحاجات العامة للأفراد وتقديم مختلف الخدمات الضرورية التي يحتاجها السكان المحليون، كما يهدف نظام الادارة المحلية إلى رفع الروح المعنوية للمواطنين وتكثيف الولاء لوطنهم ابتداءً من غرس روح الفخر والاعتزاز بالحي او القرية التي ولدوا فيها وانتهاءً بالوطن[٢].

لذا سوف نعمد إلى تقسيم هذا المطلب على فرعين، ندرس في الفرع الأول: المحافظة، وفي الفرع الثاني: مجالس المحافظات والمجالس المحلية .

الفرع الأول

المحافظة

يُراد بالمحافظة بصورة عامة، هي تقسيم إداري في الدولة وتشمل مساحة محددة ولها مركز محافظة ويديرها المحافظ، وتقسم المحافظة إلى مناطق أو أقضية أو نواحي أو ألوية أوغيرها حسب كل دولة[٣]. أما في العراق فقد قضت المادة (١٢٢ / اولاً) من دستور ٢٠٠٥، على ان: " تتكون المحافظات من عدد من الأقضية والنواحي والقرى ". وهذا ماأكده قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم العراقي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، إذ يعرف في المادة

---

[١] د. عبد الرزاق الشيخلي / الادارة المحلية / الطبعة الاولى / دار الميسرة / عمان / ٢٠٠١ / ص ٢٠ .

[٢] علاء سمير العامري / الادارة المحلية / بدون سنة طبع / مؤسسة الثقافة القانونية / ٢٠٠٨ / ص ٣ ، ص ٤ .

[٣] ويكبيديا الموسوعة الحرة / محافظة (تقسيم اداري)/ بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:

Ar.m.wikipedia.org

(١) منه، المحافظة بأنها: وحدة إدارية ضمن حدودها الجغرافية وتتكون من أقضية ونواحٍ وقرى.

أما البند (ثالثاً من المادة ١٢٢) من الدستور فقد قضت بأنه " يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس "، كما نصت المادة (٢٤) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، أن المحافظ هو: الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية. وبما أن المحافظ هو الموظف التنفيذي الاعلى وكذلك القائممقام ومدير الناحية وهذا مانص عليه قانون المحافظات، ومن ثم يكون جزءاً من عملهم تحت اشراف رئيس الوزراء ومسؤوليته - بوصف رئيس الوزراء المسؤول التنفيذي الاعلى في الدولة وفقاً للمادة (٧٨) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ – فضلاً عن مسؤولية المحافظ امام مجلس المحافظة[١].

ووفقاً لما تقدم وبما ان المحافظ وفقاً للدستور ولقانون المحافظات، هو رئيس السلطة التنفيذية في المحافظة، فهو يضطلع بمهام واختصاصات متعددة وفقاً للقانون، فضلاً عن مايخوله اياه مجلس المحافظة من اختصاصات، وجميع هذه الاختصاصات تتعلق بالوظيفة التنفيذية، ويكون المحافظ مسؤولاً أمام مجلس المحافظة بشأن أختصاصاته هذه التي تتعلق وتهدف الى النهوض بالواقع الخدمي للمحافظة، ومنه النهوض بالمحافظة من الناحية الجمالية.

يمارس المحافظ العديد من الاختصاصات[٢]، بعضها اختصاصات مالية، تتعلق بإعداد الموازنة المالية للمحافظة وفق المعايير الدستورية، عدا مايقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية، لرفعها إلى المجلس، "وهي مهمة غاية في الأهمية بالنسبة للمحافظة لأنها تتعلق بوضع خطة لنفقات وإيرادات المحافظة خلال مدة زمنية قادمة وهي في الغالب سنة، وتضم الموازنة العامة المحلية، قسمين أساسين هما النفقات والايرادات. وتكون النفقات عادةً على نوعين، نفقات استثمارية: ويراد بها النفقات التي تخصص للمشاريع الجديدة وأعمال البنى التحتية بصورة عامة.

ولاشك أن هذه النفقات فيما لو استخدمت بالشكل الصحيح والمطلوب سوف تنهض بالمنظر العام للمدن وتطويرها، وكذلك النفقات التشغيلية: ويشمل هذا النوع من النفقات على

---

[١] د. حنان محمد القيسي / المرجع السابق / ص ٦.

[٢] ينظر: المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، حول اختصاصات اوصلاحيات المحافظ.

الرواتب ونفقات السلع والتي تستعمل لأدامة العمل اليومي في أية إدارة محلية أم عامة"[1]. كما يمارس المحافظ اختصاصات إدارية واسعة فيما يتعلق بموظفي الدولة في المحافظة، وعلى جميع الموظفين الحكومين في الدوائر الرسمية وشبه الرسمية والوزارات والجهات الإدارية كافة في المحافظة، الالتزام بالأوامر والتعليمات التي يصدرها المحافظ. وتظهر اختصاصات المحافظ الإدارية من ناحية الإشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها، كذلك الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة العامة – من تعيين أو تثبيت أو تأديب - ، أيضا من ضمن الاختصاصات الإدارية للمحافظ الاختصاصات المتعلقة بتقديم الخدمات في المحافظة، وهي اما تمثيل المحافظة والاطلاع على المعاملات والمراسلات، أو إدارة المرافق المحلية بالتنسيق مع الوزارات المعنية، واستحداث المرافق المحلية بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي[2].

---

[1] د. حنان محمد القيسي / المرجع السابق / ص ٥٦ .

[2] د. حنان محمد القيسي / المرجع السابق / ص ٥٩ ومابعدها، ينظر كذلك: سارة خلف جاسم / المركز القانوني للمحافظ في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل / كلية الحقوق / جامعة النهرين / اطروحة دكتوراه / ٢٠١٤ / ص٩٥ ومابعدها. فللمحافظ استحداث المرافق المحلية مثل الجامعات والكليات بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وهذا النص غير قانوني لان المرافق العامة وطنية كانت أم محلية يجب أن يتم استحداثها بقانون، كما ان النص المذكور يتعارض مع قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل. إذ نصت المادة (٢/٤/أ/ رابعاً) من هذا القانون، على أن تحدد الوزارة الجهات التي تتولى اقرار استحداث الكليات أوالمعاهد أو التوصية بفتح جامعة، فوزارة التعليم تستطيع مباشرة اتخاذ القرار باستحداث كلية أو معهد، أما فيما يتعلق بالجامعة فتستطيع التوصية بذلك لمجلس الوزراء وفي حالة توافر المستلزمات والشروط العلمية واقتناع مجلس الوزراء بذلك يتم رفع التوصية من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب لاستصدار قانون بذلك، ومن ثم يعد هذا الاختصاص غير قانوني، لأن المحافظ يمارس وظائف إدارية صرفة ولامجال لتفويضه اختصاصاً فنياً بحتاً وان كان الاستحداث في مثل هذه الحالة مرهون بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ومصادقة مجلس المحافظة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، فاستحداث الجامعة يجب أن يتم بقانون وليس بوسيلة اخرى . ينظر كل من: د. حنان محمد القيسي / المرجع السابق / ص٧٧ ، ٧٨ . وكذلك: د. غازي فيصل مهدي / نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، في الميزان / مجلة الملتقى / العدد (١١) / ٢٠٠٨ / ص ١٥٠ .

- أما في المملكة الأردنية فأن المحافظ يمثل الحكومة المركزية في المحافظة التي يقوم على رأسها إذ ينفذ سياسة الحكومة ويلتزم بتوجيهاتها، والمحافظ هو رئيس الإدارة العامة في محافظته وأعلى سلطة تنفيذية فيها ويتقدم على موظفي الدولة في المحافظة ونظراً للصفة السياسية لمنصب المحافظ فإن الحكومة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تعيينه، ويطغى على اختياره الاعتبارات السياسية والتوافق مع سياسة الحكومة وبرنامجها، ويعين المحافظ بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير، على أن يقترن القرار بالإرادة الملكية السامية =

أما اختصاصات المحافظ المتعلقة بالضبط الإداري[1]، فهي من أهم الاختصاصات التي يمارسها المحافظ التي تتعلق بحفظ الأمن وصيانة النظام العام، فالقضاء على الفوضى وحماية النظام العام بعناصره كافة، يدخل ضمن اختصاصات المحافظ في حدود محافظته، ومن ضمن هذه الفوضى هي الفوضى البصرية التي تعج بها مدننا، وبما أن فكرة النظام العام اتسعت في الوقت الحاضر بحيث أصبحت تشمل حماية الجمال العام في المدن، فلم يعد من المقبول القول بأن اختصاصات المحافظ الضبطية تقتصر على الأغراض التقليدية للنظام العام وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة او حتى الأخلاق العامة فقط وإن كان في حماية الأمن العام حماية للجمال العام في المدن أيضا بصورة غير مباشرة فالإجراءات التي يتخذها المحافظ مثلا لحماية الأمن العام من خلال تنظيم حركة المرور هي حماية للأمن العام والجمال العام في آن واحد.

=المادة (٤/أ) من نظام التشكيلات الادارية الاردني رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٠، وواضح من هذا ان المحافظ لايشترط فيه أي شروط تتعلق بالخبرة أو المؤهل العلمي بخلاف الحكام الإداريين الاخرين في المملكة – مثل المتصرف أو مدير القضاء أو المختار، (ونحن نرى ان الافضل وضع شروط تتعلق بالمحافظ كالخبرة او المؤهل العلمي، لما لهذا المنصب من أهمية).

ويتألف الجهاز الإداري في المحافظة من المحافظ ونائبه ومساعدي المحافظ وعدد من الموظفين، إذ يُعين نائب للمحافظ برتبة متصرف يتولى الأعمال التي يعهد بها إليه المحافظ ويقوم مقامه في حال غيابه ويعين مساعد أو أكثر للمحافظ برتبة متصرف للقيام بالأعمال التي يعهد إليه بها، ويساعد المحافظ مجلسان تنفيذي واستشاري .

وقد حددت المادة (١٠) من نظام التشكيلات الإدارية الأردني، اختصاصات المحافظ، ومنها صون الحريات العامة وحقوق المواطنين، والمحافظة على النظام العام والآداب العامة وتأمين الراحة العامة (وهذا يعني ان القانون قد نص صراحة على وجوب حماية الجانب المعنوي للنظام العام بالنص على الاداب العامة وتأمين الراحة العامة وهو الافضل يقيناً)، وتوفير أفضل الخدمات للمواطنين، وتوفير المناخ الملائم لتشجيع الاستثمار في المحافظة وتوفير متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك الاشراف على المجالس المحلية بما يكفل قيامها بواجباتها على أكمل وجه، وغيرها . د. حمدي سليمان القبيلات / مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الاردنية الهاشمية / الطبعة الاولى / دار وائل للنشر / الاردن- عمان / ٢٠١٠ / ص ٩٨ ومابعدها .

والحقيقة ان اعتماد اسلوب التعيين لمنصب المحافظ في نظام اللامركزية الادارية هو الأفضل باعتبار ان المحافظ سوف يكون عين الحكومة في مجلس المحافظة، وهذا ماتتطلبه الإدارة اللامركزية من وجود أشخاص من السلطة المركزية داخل الإدارات المحلية، الامر الذي يضمن تقديم أفضل الخدمات للسكان المحلين وفق التخطيط أو السياسة العامة للدولة وتحت رقابتها.

[1] ينظرفي هذا الجانب: سارة خلف جاسم / المرجع السابق / ص٧٨ ومابعدها.

كذلك الإجراءات التي يتخذها المحافظ في سبيل حماية الصحة العامة ومنها مكافحة التلوث وخاصة فيما يتعلق بتلويث مياه الشرب أو التلوث بالنفايات أو مراقبة المطاعم والمجازر والمحال العامة ووضع المواصفات والشروط الصحية في العقارات والمباني للوقاية من الأمراض، كل هذه الاجراءات وغيرها هي حماية للصحة العامة وحماية للجمال العام في آن واحد، وكذلك الحال فيما يتعلق بالإجراءات المتخذة من قبل المحافظ في سبيل حماية السكينة العامة ومنها توفير الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة ومنع الإزعاج أو الضوضاء أو منع المتسولين من مضايقة المارة أو تنظيم التراخيص الخاصة بأماكن الصناعة والتجارة والمهن والحرف المقلقة للراحة أو الملوثة للبيئة هذه وغيرها من الإجراءات هي حماية للسكينة العامة وحماية للجمال العام في آن واحد، كذلك الاجراءات المتخذة لحماية الأخلاق والادآب العامة هي حماية للجمال العام لأنها تمنع التلوث الأخلاقي الذي هو أحد مصادر انتفاء المظاهر الجمالية في المدن لأن المدن تتزين بأخلاق ساكنيها او مواطنيها فيقال شعب متحضر او واعٍ او مثقف.

واذا كان المحافظ كما أوضحنا في أعلاه قد مارس حماية جمال المدن بصورة غير مباشرة فإنه بالوقت نفسه مسؤول عن حماية جمال المدن بصورة مباشرة بوصفه من الاختصاصات الضبطية للمحافظ الواجب الوفاء بها، لأنه يدخل ضمن الحاجات العامة ومن ضمن الخدمات الواجب الوفاء بها للسكان المحليين خاصة بعد تطور مفهوم النظام العام، إذ لم يعد منحصراً بالأغراض التقليدية فحسب، فضلاً عن مسؤولية المحافظ بحماية البيئة المحلية من التلوث بأنواعه كافة ومنه التلوث البصري أو اختفاء المظاهر الجمالية.

أما فيما يتعلق بالاختصاصات التنفيذية للمحافظ من تنفيذ السياسة العامة للحكومة الاتحادية أو تنفيذ قرارات مجلس المحافظة او غيرها نجد أن مايعنينا في هذا الجانب ويدخل ضمن تطوير المدن وتجميلها هو اختصاص المحافظ بتقديم الاقتراحات والطلبات إلى مجلس المحافظة، الذي عن طريق هذا الاختصاص يستطيع المحافظ تقديم الاقتراحات والطلبات المتعلقة بتجميل المحافظة وإعمارها وتنميتها[1].

[1] يعد المحافظ أحد هيئات الضبط الإداري في فرنسا، إذ حدد غالبية الفقه الفرنسي هيئات الضبط الإداري العام في فرنسا، برئيس الجمهورية لما يتمتع به من سلطة في تنظيم شؤون الدولة ومن ثم فهو يمتلك صلاحية اتخاذ إجراءات وتدابير ضبطية للحفاظ على النظام العام، وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي بهذا الاختصاص لرئيس الجمهورية بحكمه الشهير في قضية (Labonne) في (٨) اغسطس ١٩١٩، من دون ان يخل ذلك باختصاص السلطات المحلية، وكذلك الوزير الأول (رئيس الوزراء)، الذي يمتلك وفق أحكام المادة (٢١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦، مهمة تنفيذ القوانين وإصدار أنظمة ضبط إداري قابلة للتطبيق في أرجاء اقليم الدولة كافة، كما يجوز له إصدارها انطلاقا من واجباته الدستورية ولو لم يفوض بذلك بموجب نص تشريعي، كما يعد وزير=

الفرع الثاني

مجالس المحافظات والمجالس المحلية

إن تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بالشكل الذي يسمح بتعدد أشخاصه على أساس جغرافي، حيث يتولى شخص معنوي عام محلي تقديم الخدمات للمواطنين ورعاية مصالحهم في جزء معين من إقليم الدولة، هو المقصود من الإدارة المحلية[١]، كما تُعرف الإدارة المحلية في الفقه الفرنسي بأنها اعتراف الدولة للأشخاص الإقليمية بسلطة إصدار قرارات ادارية في بعض المجالات[٢]، أو هي السماح لوحدة محلية بإدارة نفسها بنفسها وأن تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها[٣]، أو هي تحويل سلطة اصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين[٤].

إذ تمثل مجالس المحافظات والمجالس المحلية وكذلك المحافظة، الإدارة المحلية في العراق، إذ نصت المادة (٢/ اولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، على أن "مجلس المحافظة هو أعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود

=الداخلية في فرنسا، مسؤولاً عن سلامة الأشخاص والممتلكات وعن صيانة النظام العام بما له من اختصاص الإشراف والرئاسة على أعضاء الضبط الإداري في الدولة، وهو بذلك لايمتلك اختصاصاً أصيلاً بإصدار أنظمة الضبط الإداري ولكنه يستطيع اصدارها بصورة غير مباشرة عن طريق اصدار الأوامر إلى مرؤوسيه من مديري المقاطعات لاتخاذ الاجراءات اللازمة للمحافظة على النظام العام في المقاطعة، وكذلك يعد المحافظ مسؤولا عن سلطة الضبط الإداري في المقاطعة وفقاً لأحكام الفقرة الأولى من المادة (٢٢١٢) من قانون الجماعات الإقليمية والمحلية الجديد الصادر في (٢١) فبراير ١٩٩٦، ويجوز له ان يحل محل العمدة في مباشرة هذا الاختصاص في المدن والقرى في حالة تقاعسه عن أداء واجباته بعد إنذاره بالقيام بهذه الواجبات، كما يعد روؤساء المجالس البلدية في فرنسا من هيئات الضبط الاداري، والذين يمتلكون صلاحيات ضبطية واسعة تتمثل في المحافظة على النظام والسلامة العامة، كما يمتلك العمدة سلطة القيام بمهام الضبط الإداري في المدن والقرى بمساعدة مأمور المركز وفقا للفقرة الاولى من المادة (٢٢١٢) من قانون الجماعات المذكور أعلاه.

أما في مصر فيعد المحافظ مسؤولاً كذلك عن حماية النظام العام، ويعاونه في ذلك مدير الأمن، إذ تتمثل هيئات الإدارة العامة في مصر، برئيس الجمهورية ووزير الداخلية وهيئاة الشرطة والمحافظ والعمد والمشايخ، وتحدد صلاحيات كل منهم وفقاً للقانون. ينظر كل من: نجيب شكر محمود / المرجع السابق / ص ٥٤ ومابعدها، وكذلك: د. على خطار شطناوي / المرجع السابق / ص ٣٨٧ و ٣٨٨، وكذلك: د. مجدي احمد فتح الله حسن / فاعلية الاداء الضبطي لرجال الشرطة / النسر الذهبي / مصر / ٢٠٠٢ / ص ٨٥ و٨٦ و٨٧ .

[١] د. طعيمة الجرف / القانون الاداري / دار النهضة العربية / القاهرة / ١٩٧٨ / ص١١١ .

[2] Ch-debbasch / institution et droit administratif/ Paris / P.U / 1980/ p.204.

[3] Andre delaubader / droit administratif / Paris / 1960 / p.42.

[4] Valine / traite elementaire de droit administrative / GED / P.192.

الإدارية للمحافظة، ولها حق إصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية بما لايتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية"، في حين أخضعت المادة (٢/ ثانياً) من هذا القانون مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب[١].

أما المادة (٣/ اولاً/٤) فقد أكدت انتخاب أعضاء المجالس سواء أكانوا أعضاء مجالس المحافظة أم أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب السري المباشر حسب قانون الانتخابات للمجالس[٢].

---

[١] إن البند (ثانياً) من المادة (٢) من قانون المحافظات العراقي، قد اعترض أحكام الدستور عندما نص على ان " يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب "، فهذا النص يخالف نص المادة (٦١) من الدستور الذي حدد اختصاصات مجلس النواب على سبيل الحصر ولذلك لايجوز اضافة اختصاصات جديدة اليها بقانون، فضلاً عن أن النص المذكور يشكل خرقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية أيضاً لأن الهيئات اللامركزية وفقاً لهذا المبدأ يجب ان تخضع لرقابة السلطة المركزية في العاصمة، اما مجلس النواب فهو سلطة تشريعية ليس لها مراقبة عمل المجالس المحلية، لذا نقترح الغاء البند (ثانياً) من المادة (٢) من قانون المحافظات .

ينظر: د. غازي فيصل مهدي / المرجع السابق / ص١٤٦. وفي هذا الجانب قضى مجلس شورى الدولة بأن المحافظة لاتعد جهة غير مرتبطة بوزارة (رقم القرار(٢٠٠٩/٧٦) / تاريخ القرار (٢٠٠٩/٩/١٣) / قرار منشور/ مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٩ / ص٢٤٢).

[٢] نصت المادة (٧٢) من دستور فرنسا الصادر في ٤/ تشرين الاول / لسنة ١٩٥٨، على مايأتي:

" الوحدات الإقليمية في الجمهورية هي البلديات والمقاطعات وأقاليم ماوراء البحار، وكل وحدة إقليمية أخرى تنشأ بقانون. تدير هذه الوحدات شؤونها بحرية بواسطة مجالس منتخبة وبالشروط المنصوص عليها في القانون" وهذا النص الدستوري يبين أن المشرع الدستوري الفرنسي، قد حدد صراحة كيفية تنظيم العضوية في المجالس البلدية أو المحلية وأسلوب اختيار الأعضاء فيها، إذ حصر اختيارهم بالانتخاب فقط، وليس بالتعيين من قبل السلطة المركزية، إلا أن كيفية الانتخاب وشروطه قد أحالها النص الدستوري للقانون الذي يمكن أن يختار طريق الانتخاب المباشر أو غير المباشر، أما فيما يتعلق بالدستور المصري لعام ١٩٧١ الملغى، فقد حدد المشرع الدستوري المصري كيفية اختيار أعضاء المجالس المحلية من خلال الانتخاب المباشر حصراً، كما أوجب أن يكون نصف أعضاء المجلس الشعبي المحلي على الأقل من العمال والفلاحين، ومن ثم فإن المواطنين من أهالي المجالس المحلية هم من يقومون بانتخاب أعضاء المجالس المحلية بأنفسهم، وهذا مانصت عليه المادة (١٦٢) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ الملغى، والتي انتظمت بصيغة: " تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً على مستوى الوحدات الادارية عن طريق الانتخاب المباشر ، على ان يكون نصف أعضاء المجلس الشعبي على الأقل من العمال والفلاحين " .

في حين نصت المادة (١٢١) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل، على أنه: " الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة "، وبذلك يكون المشرع الدستوري الأردني قد أحال أمر بيان كيفية تنظيم العضوية وشروطها في المجالس البلدية إلى المشرع العادي وفقا للقوانين الخاصة ولم=

ونص المادة (٢/ أولاً) من قانون المحافظات، على الرغم ممايشوبه من عيب لأنه يجعل من مجلس المحافظة سلطة تشريعية تمارس اختصاص تشريع القوانين، في حين أن الدستور قضى بأن " تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية وينظم ذلك بقانون "[١].

فالمحافظات غير المنتظمة في اقليم تعمل وفقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية، وهذا المبدأ يتعلق بتوزيع الوظيفة الادارية في الدولة بين السلطة المركزية في العاصمة والهيئات اللامركزية سواء أكانت أقليمية أم مصلحية، وهذا يعني أن نص المادة (٢/ اولاً) من قانون المحافظات، قد اعترض أحكام الدستور بمنح المحافظات غير المنتظمة في إقليم سلطة تشريعية، كما أنه يشكل خرقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية، وإن كان البند (خامساً) من المادة (١٢٢) من الدستور قد جاء بحكم يخالف مبدأ اللامركزية الإدارية، عندما قضى بعدم إخضاع مجلس المحافظة لسيطرة او إشراف أية وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة، فهذا الحكم هو الآخر يشكل خرقاً لمبدأ اللامركزية الإدارية الذي من أهم مقوماته نظام الوصاية الإدارية[٢].

وعلى الرغم من هذا العيب[٣]، فإن نص المادة (٢/ اولاً) من قانون المحافظات، يوضح دور مجالس المحافظات بالرقابة والإشراف والمتابعة على أعمال روؤساء الوحدات الإدارية وعلى اجهزة الإدارة العامة كافة ومختلف القطاعات على مستوى المحافظة، فمجلس المحافظة هو جهة رقابية وهذا الاختصاص الرقابي لمجالس المحافظات هدفه تحقيق هدف الإدارة المحلية الأساس ألا وهو إشباع الحاجات العامة وتقديم الخدمات المحلية للسكان المحلين، واستخدام الموارد المتاحة أفضل استخدام ممكن، والكشف عن الأخطاء والانحرافات في العمل بهدف اصلاحها وتقويمها، ويتم ذلك من خلال أسلوب الإشراف والتفتيش على نشاط الجهات الخاضعة للرقابة، مايرفع الكفاءة الإدارية المحلية بما يتفق مع المصلحة العامة وضمان حسن اداء الخدمات المحلية، وإن الاختصاص الرقابي هذا لاينحصر على مجالس المحافظات فحسب وإنما تضطلع المجالس المحلية في المحافظة بمهمة الرقابة والإشراف هذه، إلا أن اختصاصات مجلس

=يبحث في تحديد طريقة تشكيل المجالس البلدية تعيينا أو انتخابا ولم يقيد سلطة المشرع، فقد تكون بالانتخاب أو بالتعيين أو بالمزج بين الاثنين . ينظر: د. حمدي سليمان القبيلات / المرجع السابق / ص ١٣٥ ومابعدها.

[١] المادة (١٢٢/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

[٢] ينظر: د. غازي فيصل مهدي / المرجع السابق / ص١٤٦ .

[٣] إن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم العراقي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، قد تضمن عدداً من العيوب والأحكام المتعارضة مع نصوص الدستور وقواعد المنطق السليم، الامر الذي يتطلب إعادة النظر فيه . ينظر: د. غازي فيصل مهدي / المرجع السابق / ص١٤٤ ومابعدها .

المحافظة تكون أوسع كما أن له حق طلب إقامة المشاريع وكل مايتعلق بتنمية المحافظة وبما لايتعارض مع التنمية الوطنية، وتمارس المجالس المحلية الإعلى صلاحيات رقابية على المجالس الأدنى وذلك بآليآت وطرق معينة[١].

إن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، قد حدد اختصاصات مجلس المحافظة والمجالس المحلية في الفصل الثاني منه، إذ جاءت المادة (٧) من القانون لتنص على اختصاصات مجلس المحافظة، إذ يمتلك مجلس المحافظة العديد من الاختصاصات والصلاحيات – اختصاصات مالية وإدارية وتنفيذية وضبطية تتعلق بحماية النظام العام ومنه الجمال العام - التي تمكنه من النهوض بالواقع الخدمي والجمالي للمحافظة وهذا ماأكدته المادة (٧) من هذا القانون، ومنها الاختصاصات المتعلقة برسم السياسة العامة للمحافظة بالتنسيق مع الوزارات المعنية في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة وفي حال الخلاف تكون الأولوية لقرار مجلس المحافظة[٢]، والرقابة على جميع نشاطات الهيئات التنفيذية المحلية – باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد – لضمان حسن أداء عملها، عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي[٣]، والمصادقة على اجراء التغييرات الإدارية على الأقضية والنواحي والقرى[٤]، وكذلك تحديد أوليات المحافظة في المجالات كافة ورسم سياسة المحافظة ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها بما لايتعارض مع التنمية الوطنية[٥].

في حين نصت المواد (٨ و٩ و١٠ و١١)، على اختصاصات مجلس القضاء، والتي لها دور بارز في تنمية القضاء وتطويره بممارسة الاختصاصات الممنوحة لها، ومنها تنمية الناحية الجمالية للقضاء، ومن هذه الاختصاصات، تخطيط الطرق[٦]، والموافقة على التصاميم الأساسية

---

[١] د. حنان محمد القيسي / المرجع السابق / ص ١٤٤.ينظر كذلك: د. حمدي سليمان القبيلات / المرجع السابق / ص١٩ .

[٢] المادة (٧/ رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل. أذ قضى مجلس شورى الدولة بأختصاص مجلس المحافظة بالموافقة على التصاميم الاساسية في المحافظة. (قرار رقم (٢٠١٤/٧٠) بتاريخ (٢٠١٤/٦/٢٢) / قرار غير منشور / قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة / زيارة قمنا بها الى مجلس شورى الدولة بتاريخ ٢٠١٥/٣/١٥).

[٣] المادة (٧/ سادساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

[٤] المادة (٧/ احد عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
المادة (٧/ خامس عشر) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

[٥] المادة (٨/ سادساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

[٦] المادة (٨/ سادساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

في القضاء بالتنسيق مع مجلس المحافظة وضمن المخطط العام للحكومة الاتحادية[١]، ومراقبة تنظيم استغلال الأراضي العامة ضمن الرقعة الجغرافية للقضاء والعمل على تطوير الزراعة والري[٢]، فضلاً عن تقديم الدراسات والبحوث العلمية في كل المجالات المتعلقة بتطوير القضاء وإحالتها إلى مجلس المحافظة[٣]. أما المواد (١٢ و١٣ و١٤)، فقد حددت أختصاصات مجلس الناحية، وهي الأخرى لها دور مهم في النهوض بالواقع الخدمي في الناحية وتطويرها، والواضح من دراسة هذه الاختصاصات أن مجلس المحافظة والمجالس المحلية تتمتع بصلاحيات إدارية ومالية واسعة تمكنها من النهوض بمسؤولياتها والوفاء بحاجات سكانها المحليين، وتحقيق الهدف من إقامة نظام لامركزي أو إدارة محلية.

وجدير بالذكر أن القانون قد أخضع المحافظ في عمله لرقابة وإشراف مجلس المحافظة[٤]، المحافظة[٤]، كما يمتلك المجلس اختصاص إقالة المحافظ بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، لأسباب محددة حصرا ووفقاً لإجراءات معينة على أن يسبق قرار الإقالة استجواب للمحافظ أو أحد نائبيه بناءً على طلب ثلث أعضاء المجلس[٥].

---

[١] المادة (٨/ سابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

[٢] المادة (٨/ تاسعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

[٣] المادة (٩/ اولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

[٤] المادة (٢/ اولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.، كما أن هناك نوعاً من العلاقة بين المحافظ والسلطة المركزية، أهمها أن المحافظ لايمكن ان يباشر مهامه إلا بعد صدور مرسوم جمهوري بتعيين المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه، كما تظهر العلاقة بين المحافظ والسلطة المركزية مانصت عليه المادة (٤٥/ اولاً وثانياً) من قانون المحافظات، على أن تؤلف هيئاة عليا للتنسيق بين المحافظات تكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية المحافظين وتختص بالنظر في شؤون المحافظات وإدراتها المحلية والتنسيق بينها ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها وبكل مايتعلق بالشؤون المشتركة بين المحافظات، على أن تجتمع الهيئاة بدعوة من رئيسها كل ستين يوماً أو إذا دعت الضرورة لذلك، ومن مظاهر هذه العلاقة أيضاً اختصاص رئيس الوزراء باقتراح إقالة المحافظ، ورفعها لمجلس النواب ليصوت على قرار الاقالة بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه، علماً أن هذا الاختصاص لمجلس النواب بالاقالة لاينسجم مع الدستور لأنه دخيل على اختصاصات مجلس النواب المحددة على سبيل الحصر، فضلاً عن أن المحافظات غير المنتظمة في إقليم تعمل وفق مبدأ اللامركزية الإدارية ولذا يجب أن تكون إقالة المحافظ من اختصاصات السلطة المركزية .

[٥] (المادة ٧/ ثامناً) من قانون المحافظات، وهذه الحالات هي: حالة عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي، أو حالة التسبب في هدر المال العام، أو حالة فقدان أحد شروط العضوية، أو حالة الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب أو المسؤولية . علماً أن إقالة المحافظ قد تتم من قبل مجلس المحافظة أو مجلس النواب أو بحكم القانون .

وفي المقابل منح قانون المحافظات للمحافظ سلطة الرقابة على قرارات مجلس المحافظة[١]. كما يمتلك المحافظ اختصاص طلب حل مجلس المحافظة[٢]، ان هذه الآلية في العمل بالنسبة للهيئات الإدارية جيدة، فالمحافظ يخضع في عمله لرقابة مجلس المحافظة وإشرافه وهو في المقابل يمتلك سلطات في مواجهة مجلس المحافظة (وان كنا نفضل اسلوب التعيين لمنصب المحافظ كما اشرنا سلفاً)، لأن مجلس المحافظة أو المحافظ حتى إن كانا منتخبين ففي حالة عدم قيامهم بالواجبات الموكلة إليهم وجب تطبيق القانون بحقهما، كما يجب التنسيق في العمل بين دوائر المحافظة ومجلس المحافظة لتقديم افضل الخدمات للافراد او السكان المحليين[٣]، كما تخضع المجالس المحلية الادنى لرقابة المجالس المحلية الأعلى وفق آليات وطرق معينة، وهذه الآلية في العمل من المفروض أنها تضمن حُسن الأداء والجودة وتقديم أفضل الخدمات للسكان المحليين وتلبية احتياجاتهم وإشباعها، مما يحقق هدف الإدارة المحلية وغايتها، وبالتأكيد أحد أهم أهدافها هو إعمار المدن وتجميلها وتنميتها بما يعكس الوجه الحضاري والمشرق لمدننا.

---

[١] من خلال الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة أو المجلس المحلي، في حالات محددة على سبيل الحصر، وهي في حالة كون هذه القرارت مخالفة للدستور أو القوانين النافذة، أو إذا لم تكن من اختصاصات المجلس، أو إذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية أو للموازنة، المادة (٣١/ احد عشر) من قانون المحافظات.

[٢] وفقاً للمادة (٢٠ / ثانياً) من قانون المحافظات، يمتلك المحافظ اختصاص طلب حل مجلس المحافظة في الحالات الثلاث الآتية، حالة الاخلال الجسيم بالأعمال والمهام الموكلة إليه، أو في حالة مخالفة الدستور والقوانين، أو في حالة فقدان ثلث الأعضاء لشروط العضوية، وحق طلب حل مجلس المحافظة هذا لايقتصر على المحافظ فقط وإنما يكون لثلث أعضاء مجلس المحافظة أيضاً طلب حل المجلس أو اقتراح حله، ويتم رفع هذا الطلب إلى مجلس النواب ليتخذ قرار الحل بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه . وفي حالة صدور قرار المصادقة على حل المجلس، أو انتهاء مدة الطعن القانونية يدعو المحافظ مجلس المحافظة إلى انتخاب مجلس محافظة جديد - المادة (٢١/ اولاً) من قانون المحافظات -، وتسري الأحكام الواردة في هذه المادة على المجالس المحلية على ان تكون الدعوة لانتخابات جديدة لمجلس القضاء مقدمة من قبل القائممقام، وانتخابات مجلس الناحية من قبل مدير الناحية – المادة (٢١/ اولاً) من قانون المحافظات .

[٣] من قضاء مجلس شورى الدولة في هذا الجانب، قراره ذي الرقم (٢٠٠٦/١١١) في تاريخ (٢٠٠٦/١٢/٢٦)، الذي ينص على أن تحسين إيصال الخدمات العامة الى الشعب وجعل الحكومة أكثر تجاوبا مع احتياجاته ومنها تحديداً تلبية المشاريع والخدمات للاحتياجات المحلية إنما يتطلب التنسيق بين مجلس المحافظة ودوائر المحافظة، إذ إن حماية المصلحة العامة لاتتحقق هنا إلا بالتعاون والتنسيق بين أجهزة الدولة المختلفة. قرار منشور / مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ / دار الكتب والوثائق / بغداد / ٢٠١٠ / ص ٢٨.

المطلب الثالث

وزارة البيئة

إن ازدياد التدهور البيئي وانتشار ظاهرة التلوث في مختلف أرجاء العالم قد دفع الدول إلى سن القوانين المتعلقة بحماية البيئة بصورة خاصة وكذلك تشكيل الهيئات الإدارية البيئية ومنحها امتيازات السلطة العامة وخاصة بعد انعقاد مؤتمر ستوكهولم بالسويد[١].

ومن هيئات حماية البيئة في بعض الدول: " وكالة حماية البيئة بالولايات المتحدة الأمريكية وتتبعها فروع متخصصة في مكافحة بعض أنواع التلوث، ومنها أيضاً مكتب النفايات الصلبة وإدارة البيئة الفدرالية في كندا، وجهاز شؤون البيئة في مصر، ولجنة حماية البيئة في البحرين، وارتقى الاهتمام بحماية البيئة في دول عديدة إلى درجة تخصيص وزارة للبيئة كما هو الشأن في بلدنا، وبريطانيا وفرنسا[٢]، وإيطاليا والمانيا وهولندا وسوريا وتونس ومصر ولبنان وغيرها"[٣].

---

[١] إن الاهتمام الدولي بالبيئة قد ازداد في بداية السبعينيات من القرن العشرين، وهذا يدل على أن البيئة قد حظيت بالاهتمام العالمي في وقت متأخر من القرن الماضي، فالمخاطر التي تعرضت لها البيئة والتحدي الكبير الذي تواجهه، قد دفع بالدول إلى التفكير بالتعاون من أجل وضع حد لهذا التدهور، بوصف البيئة الانسانية تشكل كلاً واحداً متكاملاً في نسق طبيعي، وما أقاليم الدول أعضاء المجتمع الدولي ألا أجزاء اقتطعت من هذا الكل الواحد، وقد زاد هذا الاهتمام بشكل خاص بعد عام ١٩٧٢، إذ عقد في مدينة ستوكهولم بالسويد مؤتمر الامم المتحدة للبيئة البشرية الذي شاركت فيه ١٠٩ دولة، وبعدها توالت المؤتمرات العالمية والإقليمية لغرض صيانة البيئة من اخطار التلوث، بل أكثر من ذلك إذ يسعى المجتمع الدولي حالياً إلى تثقيف الناس وتربيتهم تربية من شأنها المحافظة على البيئة التي يحيون بها، ومن هذه المؤتمرات، المؤتمر الدولي للتربية البيئية الذي عقد عام ١٩٧٧، بمدينة (يلبس) في الاتحاد السوفيتي سابقاً، وكذلك مؤتمر قمة الأرض الأولى حول البيئة والتنمية الذي تم انعقاده في البرازيل عام ١٩٩٢ وغيرها. ينظر كل من: د. نبيلة عبد الحليم كامل / المرجع السابق / ص ١٠، وكذلك: صلاح عبد الرحمن عبد الحديثي / المرجع السابق/ ص ٤١، د. صالح محمد محمود بدر الدين / المرجع السابق / ص ٣٢ ومابعدها، وص ٥٠ ومابعدها، وكذلك: سلافة طارق عبد الكريم الشعلان / الحماية الدولية للبيئة من ظاهرة الاحتباس الحراري / رسالة ماجستير / كلية القانون / جامعة بغداد / ٢٠٠٣ / ص٨ ومابعدها.

[٢] أنشئت أول وزارة بيئة في فرنسا عام ١٩٧١، وسميت بوزارة حماية الطبيعة والبيئة، وقد عين أول وزير فرنسي للبيئة (Robert) بموجب تعديل وزاري محدود، تم في السابع من يناير ١٩٧١، وأعلن لدى توليه المنصب بأنه (وزير المستحيل) إشارة للصعوبات التي تنبأ بالتعرض لها اثناء القيام بعمله، نقلاً عن: د. أسماعيل نجم الدين زنكنة /المرجع السابق/ص١٨٠.

[٣] ينظر كل من: د. عارف صالح مخلف / المرجع السابق / ص ٧١، وكذلك: د. أسماعيل نجم الدين زنكنة / المرجع السابق / ص١٨٠ .

أما في بلدنا العراق نجد أنه بعد أن كان مجلس حماية وتحسين البيئة هو المختص والمسؤول عن حماية البيئة، وفقاً لقانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٣) لسنة ١٩٩٧الملغى، وكان يرتبط بمجلس الوزراء، وفروعه في كل محافظة من محافظات العراق[1]، أصبحت وزارة البيئة بعد صدور قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨، هي الجهة المختصة والمسؤولة عن حماية البيئة وتحسينها على الصعيدين الداخلي والدولي، إذ نصت المادة (٢/ أولاً) من القانون نفسه، على أنه " تؤسس وزارة تسمى (وزارة البيئة) تتمتع بالشخصية المعنوية ويمثلها وزير البيئة أو من يخوله " اما البند ثانياً من المادة نفسها فقد عدّ وزارة البيئة هي الجهة القطاعية في مجالات حماية البيئة وتحسينها على الصعيدين الدولي والداخلي.

---

[1] المادة (٣) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٣) لسنة ١٩٩٧ الملغى .

- يتألف مجلس حماية وتحسين البيئة سابقاً من: وزير الصحة رئيساً ووكيل وزير الداخلية نائباً للرئيس وعضوية مدير عام دائرة حماية وتحسين البيئة وممثل عن كل من حزب البعث المجتث والمجلس الوطني ووزارة الصحة والإعلام والري والزراعة والصناعة والمعادن والخارجية والتربية والتعليم العالي والبحث العلمي ووزارة التخطيط وأمانة بغداد ومديرية الأمن، فضلاً عن دائرة حماية وتحسين البيئة وفروعها في المحافظات التي ترتبط فنيا وإداريا بمجلس حماية وتحسين البيئة وفروعه في المحافظات .

أما مجلس حماية وتحسين البيئة الذي تأسس أو تشكل بموجب قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ النافذ، وفقاً للمادة (٣) منه، فهو يرتبط بوزارة البيئة ويمثله رئيس المجلس أو من يخوله . ويتألف المجلس من، وزير البيئة رئيساً، والوكيل الفني للوزارة نائباً للرئيس، ومدير عام من الوزارة عضواً ومقرراً، كما يضم المجلس ممثلاً (عضواً) عن كل من الجهات الآتية، على أن يكون بعنوان مدير عام في الاقل ومن دائرة أو جهة ذات علاقة بحماية البيئة ومن ذوي الخبرة في هذا المجال، والجهات هي: وزارة البلديات والأشغال العامة، وزارة التخطيط والتعاون الانمائي، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وزارة الداخلية، وزارة الزراعة، وزارة الصحة، وزارة الصناعة والمعادن، وزارة العلوم والتكنولوجيا، وزارة الكهرباء، وزارة الموارد المائية، وزارة النفط، وزارة النقل، وزارة الدولة لشؤون السياحة والآثار، وزارة الخارجية، وزارة التربية، وزارة التجارة،وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وزارة الثقافة، وزارة الاعمار والاسكان، امانة بغداد، الهيئة العراقية للسيطرة على مصادر النشاط الاشعاعي، وزارة الدفاع، كما يضم المجلس احد الخبراء في حماية البيئة يسميه الوزير(عضواً)، وموظف من الوزارة يسميه الوزير ايضاً (سكرتيراً للمجلس)، وللمجلس أيضاً استضافة أي من المختصين أو ممثلين عن اي من القطاعات (العام أو المختلط أو التعاوني) للاستئناس برأيه والاستفسار عن الامور البيئية المتعلقة بالجهة التي يمثلها دون ان يكون له حق التصويت (المادة الرابعة من القانون) كما يؤسس في كل محافظة مجلس يسمى (مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة) ويرأسه المحافظ ويرتبط بالمجلس، تحدد مهامه وسير العمل فيه وتسمية اعضائه بتعليمات يصدرها رئيس المجلس، المادة (٧) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

وتهدف الوزارة إلى حماية البيئة وتحسينها للحفاظ على الصحة العامة والموارد الطبيعية والتنوع الأحيائي والتراث الثقافي والطبيعي بما يضمن التنمية المستدامة وتحقيق التعاون الدولي والاقليمي في هذا المجال[١]، وهذا هو الهدف نفسه الذي سعى المشرع الى تحقيقه من اصدار قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، فضلاً عن نشر الوعي البيئي، والى تعزيز دور الأجهزة التنفيذية في تطبيق القرارات ومتابعة الاجراءات الكفيلة بحماية البيئة.

ويراد بحماية البيئة، هي المحافظة على مكونات البيئة والارتقاء بها ومنع تدهورها أو تلويثها أو التقليل من حدة التلوث[٢]. اما تحسين البيئة، فهو مجموعة التدابير والإجراءات المتخذة التي من شأنها إلغاء الاثار البيئية السلبية او تخفيفها إلى المستويات المقبولة محلياً وفقاً للتشريعات والمعايير الدولية المعتمدة[٣].

إن حماية البيئة من التلوث يراد منه مكافحة كل أنواع التلوث البيئي ومنها التلوث البصري أو اختفاء المظاهر الجمالية بكل صوره، من نفايات أو أبخرة أو غازات ملوثة أو ضوضاء أو مباني آيلة للسقوط أو أنقاض أوغيرها، ولاشك أن هذه المكافحة أو المعالجة البيئية لها الأثر الفعال في حماية جمال المدن.

ووزير البيئة هو المختص والمسؤول عن تحقيق هذه الحماية، بوصفه يمثل الرئيس الأعلى في الوزارة والمسؤول عن تنفيذ سياستها ومهامها ويمارس الرقابة على نشاطاتها وفعالياتها وتصدر عنه التعليمات والأنظمة الداخلية والقرارات والأوامر في كل ما له علاقة بعمل الوزارة وتشكيلاتها وسائر شؤونها الإدارية والفنية والمالية والتنظيمية وفقا لأحكام قانون وزارة البيئة، وللوزير أن يخول بعض صلاحياته الى وكيلي الوزارة أو أي من المديرين العامين فيها أو إلى أي من موظفيها[٤].

ومن أجل تحقيق أهدافها تتخذ وزارة البيئة العديد من الإجراءات التي تساعد في النهوض بالواقع البيئي، وقد نص قانون الوزارة على هذه الإجراءات في المادة الرابعة منه، وجميع هذه الإجراءات تتعلق بالحفاظ على البيئة وحمايتها وتحسينها سواء على الصعيد الداخلي أم الدولي، إلا أننا سوف نعرض للإجراءات المتعلقة بحماية جمال المدن بشكل خاص - وإن كان حماية

---

[١] المادة (٣) من قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨، والمادة (١) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

[٢] المادة (١) من قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨.

[٣] المادة (١) من قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ .

[٤] المادة (٥ / اولاً / ثانياً) من قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨.

البيئة يتعلق بحماية جمال المدن بشكل أو باخر- فأهم الاجراءات الواجب على وزارة البيئة اتخاذها في هذا الشأن، هو ما أشارت له المادة الرابعة من قانون الوزارة وهي:

- اقتراح السياسة العامة لحماية البيئة من التلوث والعمل على تحسينها ورفعها إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليها. وما لاشك فيه إن من اهم انواع التلوث البيئي الواجب مكافحته من قبل الوزارة هو التلوث البصري.
- التنسيق مع الجهات ذات العلاقة في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، لتنفيذ سياسات الوزارة. فمثل هذا التعاون يساهم بشكل كبير في تنفيذ سياسات الوزارة المتعلقة بمكافحة التلوث بأنواعه كافة ومنه التلوث البصري.
- النظر في القضايا والمشاكل البيئية واتخاذ القرارات والتدابير المناسبة بشأنها.
- متابعة سلامة البيئة وتحسينها،.... بالتنسيق مع الوزارات والجهات المعنية.
- إبداء الرأي بصلاحية مواقع المشاريع من الناحية البيئية ووضع الضوابط لهذه المواقع بالتنسيق مع الوزارات والجهات المعنية.
- إعداد ونشر وتشجيع الدراسات والبحوث الخاصة بحماية وتحسين البيئة وتحديد المواضيع البيئية التي يمكن دراستها مع الباحثين وطلبة الدراسات العليا في الجامعات والمعاهد والمؤسسات العلمية للتعاقد على تنفيذها والتعاون مع مؤسسات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والوزارات والجهات الأخرى بخصوص الدراسات والبحوث البيئية واستحداث مراكز بحوث بيئية في الوزارة.
- العمل على نشر الوعي والثقافة البيئية وتفعيل دور المجتمع المدني في هذا المجال.
- إقامة وتشجيع الندوات والدورات التدريبية في هذا المجال.
- إعداد تقرير سنوي عن حالة البيئة في العراق يقدم إلى مجلس الوزراء.
- الحفاظ على التراث الطبيعي والثقافي بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة.
- العمل على حماية الطبيعة والمواقع الطبيعية المسجلة وطنياً بالتنسيق مع الوزارات والجهات المعنية.
- إقامة وإدارة المحميات الطبيعية.
- إعداد مشروعات القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بحماية البيئة وتحسينها وإبداء الرأي في التشريعات ذات العلاقة بالبيئة المقترحة من جهة أخرى.

ومن الواضح أن التزام الوزارة باتباع هذه الإجراءات من شأنه أن يرفع الواقع البيئي في العراق بشكل كبير لاسيما مايتعلق بموضوع بحثنا ألا وهو حماية المواطنين من أنواع الملوثات البصرية كافة التي تعج بها مدننا فتعكر صفوها وتعود على المواطنين بمختلف الأمراض النفسية والصحية.

أما قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، فقد نص في ثناياه على العديد من النصوص القانونية التي ترتبط بمكافحة التلوث البصري، وتجميل البيئة أو المدن، وأهم هذه النصوص، الفرع الرابع من القانون، الذي جاء تحت عنوان (حماية الأرض)، إذ نصت المادة (١٧)، على أن يمنع ما يأتي:

أولاً : أي نشاط يؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر إلى الإضرار بالتربة أو تدهورها أو تلوثها على نحو يؤثر في قدراتها الإنتاجية وعلى السلسلة الغذائية والنواحي الجمالية إلا وفقاً للتشريعات النافذة.

ثانياً : عدم الالتزام بالتصاميم الأساسية للمناطق الحضرية وحماية الأراضي من الزحف العمراني.

ثالثاً : أي نشاط من شأنه الإضرار بمساحة الغطاء النباتي أو نوعيته في أي منطقة يؤدي إلى التصحر أو تشويه البيئة الطبيعية إلا بعد استحصال موافقة الجهات ذات العلاقة.

رابعاً : هدم أو الإضرار بالأماكن التراثية الطبيعية والثقافية المذكورة في سجل تعده الوزارة لهذا الغرض بالتعاون مع الجهات المعنية الأخرى.

خامساً : رمي المخلفات الصلبة عشوائياً إلا في الأماكن المخصصة لها.

اما الفرع الخامس فقد جاء تحت عنوان (حماية التنوع الأحيائي)، إذ نصت المادة (١٨)، على أن يمنع ما يأتي :

أولاً : الإضرار بالمجموعات الإحيائية في موائلها.

ثانياً : صيد الأسماك والطيور والحيوانات البرية والمائية المهددة وشبه المهددة بالانقراض أو الاتجار بها.

ثالثاً : صيد أو قتل أو مسك أو حيازة أو نقل الطيور والحيوانات البرية والمائية المحددة من الجهة المعنية بما فيها الطيور المهاجرة التي تتخذ من الأراضي العراقية محطة للراحة أو التفريغ وكذلك موائلها وأماكن تكاثرها.

رابعاً : الإبادة أو الإضرار بالنباتات النادرة والطبية والعطرية والبرية وتتم عملية استخدامها للأغراض العلمية والطبية والصناعية والإتجار بها أو ببذورها وفق تعليمات تصدرها الجهات المعنية.

خامساً : قطع الأشجار المعمرة في المناطق العامة داخل المدن إلا بأذن من رئيس مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة ويقصد بالأشجار المعمرة لهذا الغرض التي يصل عمرها إلى (٣٠) ثلاثين سنة فأكثر.

سادساً : قطع أشجار الغابات إلا بعد استحصال موافقة الجهات المعنية بمنح التراخيص وفق معرفة الإنتاج السنوي للدونم الواحد.

سابعاً : إدخال أحياء نباتية أو حيوانية بأنواعها كافة إلى البيئة إلا بأذن من الجهات المعنية.

ثامناً : إجراء بحوث الهندسة الوراثية بما يضر بالبيئة والأحياء.

وكذلك الحال فيما يتعلق بالفرع سادساً من هذا القانون، المتعلق بحماية البيئة من التلوث بالنفايات، اذ جاء تحت عنوان (إدراة المواد والنفايات الخطرة) وتضمن عدداً من المواد التي تضمن حماية للبيئة من خطر النفايات وأضرارها سواء على الصحة العامة فضلاً عما تتركه في نفس المواطن من أضرار نفسية بمنظرها السيء والمنفر للعين، كونها تشكل أحد أهم صور التلوث البصري ألا وهو التلوث بالنفايات.

أما النصوص القانونية التي تضمنها هذا القانون، التي ترتبط بمكافحة التلوث البصري ولكن بشكل غير مباشر، نص المادتين (١٥ و١٦) والمتعلقة بحماية الهواء من التلوث والحد من الضوضاء، لما تخلفه الضوضاء من اثر على جمالية المدن وسكينتها.

كما رسم هذا القانون آلية للتعويض عن الأضرار في المادة (٣٢) منه، وكذلك على العقوبات التي يمكن إيقاعها بحق المخالفين من قبل الوزير أو من يخوله، في المادة (٣٣)، فضلاً عن أسلوب المكافآت للأشخاص الذين يساهمون بحماية البيئة وأعمالها، في المادة (٢١) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

ولابد من الاشارة أيضاً، إلى الدور المهم الذي تمارسه الشرطة البيئية في حماية البيئة من الملوثات كافة ومنها التلوث البصري، من خلال ضبط المخالفات البيئية التي تصدر عن الأفراد والمنشآت والمعامل والمصانع وغيرها[1].

ومن الواضح جداً أن وزارة البيئة تمتلك الاختصاص والسلطة التي تمكنها من حماية البيئة من الملوثات البيئية كافة والعمل على تحسين البيئة وتنميتها، وتمنع الإضرار بها أو تدهورها، كما تختص وزارة البيئة بحماية النواحي الجمالية في البيئة، من خلال منع الزحف العمراني أو الإضرار بالغطاء النباتي مايسبب ظاهرة التصحر أو أي تشويه للبيئة الطبيعية، وكذلك منع جميع

[1] ينظر: نص المادة (٢٤) و(٢٥) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الذي نص في المادة (٢٥) منه على تأسيس قسم للشرطة البيئية يرتبط ادارياً بوزارة الداخلية، وتقوم الوزارة بتحديد هيكليته ومهامه وارتباطه بنظام داخلي يصدره وزير الداخلية بالتنسيق مع وزير البيئة.

الأعمال التي تضر بالأماكن التراثية الطبيعية والثقافية، وحماية التنوع الأحيائي، وغيرها مما يسهم في حماية جمال المدن ورونقها.

وهيئات الضبط الإداري البيئي لاتشمل فقط وزارة البيئة أو مجلس حماية البيئة بل تشمل وزارات وهيئات أخرى متعددة، فعلى سبيل المثال لاالحصر، وزارة الاعمار والإسكان التي يدخل ضمن أهدافها، تحديث مواد البناء وتقديم أفضل المواصفات والخدمات في مجال التشييد والصيانة، كما تمارس هذه الوزارة، اقتراح الخطط في مجال المباني والإسكان والطرق والجسور ووضع التصاميم للمشاريع الموكلة إليها وإنشاء الطرق العامة وصيانتها وغير ذلك[1]، أيضاً تهتم وزارة الصحة بالمحافظة على الصحة العامة التي هي عنصر من عناصر النظام العام، وتمارس وزارة الصحة عملها هذا من خلال مكافحة الأوبئة والأمراض المعدية والمحافظة على سلامة الماء والتفتيش الدوري على الصحة المهنية للعمال المعرضين لأخطار المهنة للمحافظة على الأمن الصناعي وغيرها، وتدير وزارة الزراعة المحميات الطبيعية وتنظم بيع واستيراد المبيدات الحشرية.

وتقوم وزارة البلديات والأشغال العامة بمنح تراخيص البناء ومراقبة الفنادق وتفتيشها وجمع النفايات وتنظيم المجاري ومنع انتشار الأمراض، وتقوم وزارة الصناعة بتخطيط وتنسيق ومتابعة الحد من التلوث الصناعي للمخلفات الصلبة والسائلة والغازية ودراسة افضل السبل لمعالجة النفايات أو إعادة استخدامها أو العمل على التقليل منها بأستخدام تكنلوجيا نظيفة، وتتولى وزارة التخطيط إعداد خطط التنمية وتنسيق النشاطات المتعلقة بالبيئة فيما بين الوزارات والمؤسسات ذات العلاقة والاطلاع على مشاريع التنمية والتأكد من أخذ الأثر البيئي للمشاريع في الحسبان، وتقوم وزارة الداخلية بالمحافظة على الأمن العام الذي هو عنصر من عناصر النظام العام ومنه الأمن البيئي الذي هو جزء من الأمن العام، كما تتولى وزارة الداخلية تنفيذ القوانين والأنظمة والقرارات البيئة، هذا فضلاً عن العديد من الوزارات والهيئات أو الجهات الأخرى التي تؤدي دورها في مجال الضبط الإداري البيئي ومنه حماية البيئة وجمال المدن[2].

---

[1] ينظر: نص المادة (٢) و(٣) من قانون وزارة الاعمار والاسكان العراقي، رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٢.

[2] د. سه نكه رداود محمد / المرجع السابق / ص ٢٢١ و ٢٢٢.

الفصل الثاني

التعريف باختفاء المظاهر الجمالية بوصفه نوعاً من أنواع التلوث البيئي

إن اختفاء المظاهر الجمالية هو مصطلح مقترن بنوع مهم من أنواع التلوث البيئي المعروفة في الوقت الحاضر ألا وهو التلوث البصري (visual pollution)، هذا النوع المهم والخطير من أنواع التلوث البيئي الذي لايزال غائباً عن الأذهان عندنا، على الرغم من أن مشكلة اختفاء المظاهر الجمالية أو التلوث البصري من المشاكل المعقدة التي أدت إلى مظاهر مشوهة لازمت الجانب البصري والجمالي في الواقع الحضري المعاصر، فالبيئة الحضرية في العراق تمر بحالة من الفوضى البصرية ومنه الإرباك التنظيمي في العمران والذي أخذ بالتزايد نتيجة التطور السريع في مختلف المجالات وخاصة المتغيرات الواضحة في السكان وبيئاتهم الحضرية، ما تسبب في اختفاء المظاهر الجمالية لكل شيء يحيط بنا من أبنية أو طرقات أو أرصفة. .. وغيرها.

ولغرض التعريف باختفاء المظاهر الجمالية بوصفه نوعاً من أنواع التلوث البيئي، لابد من التعريف أولاً بالتلوث البيئي، ولذا سوف ندرسهُ مبحثاً اولاً، ثم ندرس التعريف باختفاء المظاهر الجمالية في المبحث الثاني، ثم دراسة العلاقة الخاصة لاختفاء المظاهر الجمالية ببعض أنواع التلوث البيئي في المبحث الثالث.

المبحث الأول

التعريف بالتلوث البيئي

منذ وجدت الحياة ووجد الكائن البشري، وجد التلوث على الأرض، فظاهرة التلوث ليست حديثة العهد وإن بدا الاهتمام بها حديثاً، بحيث اصبح موضوع التلوث البيئي من الموضوعات المهمة في الحقبة الأخيرة من القرن العشرين، بسبب تعرض البيئة إلى الكثير من الاستنزاف والإرهاق الذي أدى في النهاية الى الكثير من التلوث، ففي السابق كانت كمية التلوث الناتجة محدودة وليست بالكمية والنوعية الناتجة منذ عصر الثورة الصناعية حتى الآن، وربما كانت الطبيعة قادرة بقواها على امتصاص هذا التلوث، فضلاً عن زيادة الوعي إلى خطورة التلوث وانتشاره فهو يشكل مشكلة بيئية متعددة الجوانب وغير محددة الأبعاد.

ولغرض دراسة موضوع التعريف بالتلوث البيئي سنقسم هذا المبحث على مطلبين، ندرس في المطلب الأول: تعريف التلوث البيئي، وفي المطلب الثاني: شروط التلوث البيئي وأنواعه.

المطلب الاول

تعريف التلوث البيئي

يعد موضوع التلوث البيئي من أهم المشكلات التي تواجه الإنسان، بسبب التقدم التكنولوجي والصناعي المذهل الذي وإن أدى إلى تقدم البشرية في مجالات الحياة كافة فقد أدى في الوقت نفسه إلى متغيرات ومشكلات وكوارث بيئية كثيرة، وتكمن أهمية تعريف التلوث البيئي في أن اختفاء المظاهر الجمالية (التلوث البصري) هو واحد من أهم أنواع التلوث البيئي التي أفرزها عبث الإنسان بالطبيعة الأمر الذي يخلق مدينة غير متناسقة ومتداعية جمالياً.

لذا سنقسم الدراسة في هذا المطلب على فرعين، ندرس في الفرع الأول: التعريف اللغوي للتلوث، وفي الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي.

الفرع الاول

التعريف اللغوي للتلوث

قال تعالى في كتابه الكريم: { **ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُم بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ** }[1].

وقوله عز وجل: "{ **وَإِن مِّن شَيْءٍ إِلاَّ عِندَنَا خَزَائِنُهُ وَمَا نُنَزِّلُهُ إِلاَّ بِقَدَرٍ مَّعْلُومٍ** }[2].

كما قال تعالى:{ **إِنَّا كُلَّ شَيْءٍ خَلَقْنَاهُ بِقَدَرٍ** }[3].

التلوث لغة هو التلطيخ أو الخلط، فيراد منه خلط الشي بما هو خارج عنه، أو اختلاط أي شيء غريب عن مكونات المادة بالمادة نفسها، فيقال لوث الماء بالطين يعني كدره، وتلوث الماء أو الهواء ونحوه يعني خالطته مواد غريبة.

كما أن كلمة التلوث هي اسم من الفعل (لوث، يلوث) ومنه يقال لوث الشي تلويثاً، ومنه أيضاً يقال للرجل الضعيف العقل (ألوث) أو فيه (لَوثة) بالفتح أي فيه حماقة أو تلوث بالرجل أي التجأ إليه رجاء منفعة، وتلوث تلوثاً (ل وث)، لوث الثياب أو اليد بالشيء : أي تلطخت به[4].

---

[1] سورة الروم اية (٤١)

[2] سورة الحجر اية (٢١) .

[3] سورة القمر اية (٤٩).

[4] جبران مسعود الرائد (معجم لغوي عصري) /حرف التاء / المرجع السابق / ص ٢٣٩، ينظر كذلك: الفيروز ابادي / القاموس المحيط / الجزء الاول / دار الفكر العربي / بيروت / ١٩٧٨ / ص ١٧٤.

أما في اللغة الانكليزية فيستخدم لفظ (Pollution) للدلالة على حدوث التلوث، كما يستخدم الفعل (Pollute) للتعبير عن فعل التلويث، فيعبر فعل التلويث عن عدم النظافة وعدم الطهارة والتدنيس والفساد وإساءة الاستعمال، وكذلك الحال في اللغة الفرنسية حيث تستخدم كلمة (Pollution) بمعنى تدنيس أو تلويث او تنجيس مثل تلويث الهواء أو مياه النهر بالنفايات الصناعية أو تدنيس الكنيسة[١].

وعليه نجد ان التلوث يراد به تغيير خواص الشئ وفساده أو هو تغيير الحالة الطبيعية التي أوجدها الله تعالى للأشياء وذلك بخلطها بعناصر أو أشياء غريبة عنها[٢].

الفرع الثاني

التعريف الاصطلاحي للتلوث

إن تعريف التلوث البيئي يقتضي منا ابتداءً بيان المقصود بالبيئة (Environment) وذلك لارتباط البيئة بالكائنات الحية ومنها الإنسان، وارتباط مصادر التلوث (Pollution) بالبيئة، وإبراز العناصر المكونة لها، لأن هذه العناصر هي محل الحماية القانونية من خطر التلوث الذي يصيب أحدها، إذ تنطلق مهمة رجل القانون بالتصدي لأي نشاط يمس أحد عناصر البيئة، مائية كانت أم جوية أم برية، الأمر الذي حتم علينا بداية أن نتعرض لمفهوم البيئة ثم بعد ذلك لمفهوم التلوث، لنتمكن من تعريف التلوث البيئي.

اولاً: مفهوم البيئة

قال تعالى في كتابه العزيز{ **وَالَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ لَنُبَوِّئَنَّهُم مِّنَ الْجَنَّةِ غُرَفًا**}[٣]، كما قال عز زجل: { **وَكَذَلِكَ مَكَّنَّا لِيُوسُفَ فِي الأَرْضِ يَتَبَوَّأُ مِنْهَا حَيْثُ يَشَاء**. ..}[٤].

إن كلمة البيئة في اللغة مشتقة من الفعل الثلاثي (بوأ) ومنه بوأ الرمح أي سدده قبله وهيأه، وبوأهم منزلاً، نزل بهم إلى سندِ جبل، وأبأت بالمكان: أقمتُ به، وبوأتك بيتاً: اتخذت لك بيتاً، والبيئة والباءة والمباءة المنزل[٥]، (منزل القوم) أو الحالة أو المستوى " فيقال من بيئة حسنة أو

---

[١] ينظر د. محمد حسين عبد القوي / الحماية الجنائية للبيئة الهوائية / القاهرة / ٢٠٠٢ / ص٤٢ .

[٢] ينظر د. ماجد راغب الحلو / قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة / المرجع السابق / ص ٤٩ الى ٥٤.

[٣] سورة العنكبوت اية (٥٨).

[٤] سورة يوسف من الاية (٥٦) .

[٥] لسان العرب للامام العلامة ابن منظور / المجلد الاول (الاحرف أ- ب- ت- ث) / باب الباء / المرجع السابق / ص٥٤٣ و ٥٤٤.

سيئة " أو بمعنى الهيئة أو هي الوسط الذي يعيش فيه الإنسان: " البيئة الاجتماعية أوالريفية أوالثقافية أو الحضرية "، كما يراد بالبيئة مجموعة الظواهر والعوامل والقوى الخارجية المؤثرة في الإنسان[١]. ويراد بالمعنى الاصطلاحي للبيئة بأنها: " الوسط الذي يحيط بالإنسان، الذي يشتمل الجوانب المادية وغير المادية كافة ، البشرية منها وغير البشرية، فالبيئة تعني كل ما هو خارج عن كيان الإنسان، وكل مايحيط به من موجودات فالهواء الذي يتنفسه الانسان، والماء الذي يشربه، والأرض التي يسكن عليها ويزرعها، وما يحيط به من كائنات حية أو من جماد هي عناصر البيئة التي يعيش فيها والتي تعد الاطار الذي يمارس فيه حياته ونشاطاته المختلفة"[٢]. وكما تعرف البيئة بأنها رصيد الموارد المادية والاجتماعية المتاحة في وقت ما وفي مكان ما لاشباع حاجات الإنسان وتطلعاته[٣].

في حين يذهب بعضهم الى " ضرورة أن يشتمل التعريف مختلف العناصر مثل المحيط الحيوي (Biosphere) ونظام (Ecosystem) وهو نظام يتعايش فيه جميع الأحياء فضلاً عن الغلاف الجوي ومايتبعه من هواء وغازات وخلافه وأيضا العناصر المائية (Hydrosphere) من محيطات وبحيرات وانهار..وغيرها، وذلك فضلا عن الظواهر الطبيعية من غابات وأشجار، لابل يجد هؤلاء أن معنى البيئة لايقتصرعلى العناصر الطبيعية والصناعية فحسب بل إن البيئة يجب أن تشتمل مواقع التراث الثقافي والطبيعي العالمية "[٤].

أما في التشريعات فقد عرفتها المادة (الثانية /خامسا) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ بأنها " المحيط بجميع عناصره الذي تعيش فيه الكائنات الحية،

---

[١] د. خالد السيد المتولي / نقل النفايات الخطرة عبر الحدود والتخلص منها في ضوء احكام القانون الدولي / الطبعة الاولى / دار النهضة العربية / القاهرة / ٢٠٠٥ / ص٩.

[٢] د. معمر رتيب محمد عبد الحافظ / القانون الدولي للبيئة وظاهرة التلوث / دار الكتب القانونية / مصر /٢٠٠٨ / ص١٦.

[٣] سحر قدوري عباس / الحقوق البيئية بين مسؤولية الفرد والمجتمع / بحث منشور في مجلة الحقوق /جامعة المستنصرية / المجلد ٢ / السنة ٤ / العدد ٥ / ٢٠٠٩ / ص ٨٧، ينظر كذلك: د. نظام توفيق المجالي / نطاق الحماية الجنائية للبيئة (دراسة في التشريع الاردني) / بحث منشور في مجلة كلية الحقوق / جامعة النهرين / المجلد ٩ / العدد١٥ / ٢٠٠٦ / ص ٢٨و٢٩.

[٤] د. صالح محمد محمود بدر الدين / الالتزام الدولي بحماية البيئة من التلوث / دار النهضة العربية / القاهرة /٢٠٠٦ / ص ١٨، ينظر كذلك: د.ابراهيم سليمان عيسى / تلوث البيئة المشكلة والحل / الطبعة الثانية / دار الكتاب الحديث / القاهرة /٢٠٠٠ / ص ١٨.

والتأثيرات الناجمة عن نشاطات الانسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية "[١]. والذي يتضح من نص المادة المذكورة بأن التأثيرات التي يمكن أن تتمخض عن نشاطات الإنسان سواء أكانت اقتصادية أم اجتماعية أم ثقافية هي تندرج تحت مفهوم البيئة وحسناً فعل المشرع العراقي عندما ذكر اماكن التراث الثقافي والطبيعي في تعريف البيئة الأمر الذي لم يفعله المشرع المصري في نص المادة الأولى من قانون البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤، إذ عرف البيئة بأنها " المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية وما يحويه من مواد، وما يحيط بها من هواء وماء وتربة، وما يقيمه الانسان من منشآت " ومن دون أن يذكر مواقع التراث الثقافي صراحةً.

أما قانون البيئة الفرنسي لسنة ١٩٧٦، فتُعرف البيئة فيه بأنها: " كُل ما ينتج من علوم الطبيعة والتي تطبق على المجتمعات الإنسانية "[٢]. كما عرفها المشرع الأردني "بالمحيط الذي يشمل الكائنات الحية وغير الحية وما تحويه من مواد ومايحيط به من هواء وماء وتربة وتفاعلات أي منها وما يقيمه الإنسان من منشأت"[٣].

أما القانون اللبناني رقم (٤٤٤) لسنة ٢٠٠٢، فقد عرفها " بالمحيط الطبيعي الذي تعيش فيه الكائنات الحية كافة ونظم التفاعل داخل المحيط وداخل الكائنات وبين المحيط والكائنات ". أما التعريف الوارد في المؤتمر الدولي للبيئة والمنعقد في ستوكهولم سنة ١٩٧٢ فقد عرفها " بأنها مجموعة النظم الطبيعية والاجتماعية والثقافية التي يعيش فيها الانسان والكائنات الأخرى والتي يستمدون منه زادهم ، ويؤدون فيها نشاطهم[٤] ". وما يلاحظ على هذه التعاريفات، أنها تكاد تتفق على مفهوم واحد للبيئة[٥].

في ضوء ذلك يمكننا تعريف البيئة بإنها هي الوسط أو المحيط الذي يتكون من عدد من العوامل الطبيعية والحيوية فضلاً عن العوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتي تؤثر

---

[١] كما عرف المشرع العراقي البيئة في المادة (٢) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٣) لسنة ١٩٩٧ الملغى، "بانها المحيط بجميع عناصره الذي تعيش فيه الكائنات الحية ".

[2] prieur(M) / Droit de I'environment / 2'edition / Dalloz / paris / 1991 / p.3.

[٣] قانون البيئة الاردني رقم (١) لسنة ٢٠٠٣ المُلغى.

[٤] د. ابراهيم سليمان عيسى / المرجع السابق / ص١٨.

[٥] تقسم البيئة وفق توصيات مؤتمر ستوكهولم إلى البيئة الطبيعية: وتتكون من الغلاف الجوي والغلاف المائي واليابسة والمحيط الجوي بما تشمله هذه الأنظمة من ماء وهواء وتربة ومعادن ومصادر للطاقة ونباتات وحيوانات. والبيئة البيولوجية: وتتمثل بالإنسان وأسرته ومجتمعه فضلاً عن الكائنات الحية، وتعد البيئة البيولوجية جزءاً من البيئة الطبيعية. والبيئة الاجتماعية: وهي اطار العلاقات الذي يحدد ماهية علاقة الانسان مع غيره. ينظر: نوري رشيد نوري الشافعي / تلوث الانهار الدولية / رسالة ماجستير / كلية القانون / جامعة بغداد / ٢٠٠٦ / ص ١٨.

بصورة مباشرة أو غير مباشرة على الكائنات الحية ومنها الإنسان. وعلى هذا الاساس تتكون البيئة من نوعين أساسيين من العناصر، أولاً: العناصر الطبيعية (البيئة الطبيعية)، وتشمل العناصر التي لادخل لإرادة الإنسان في وجودها فهي من صنع الله عز وجل، ومنها الهواء والماء والتربة والجبال والمحيطات والحيوانات والنباتات، كما تشتمل الثروات الطبيعية مثل الغابات والمصايد والمعادن وغيرها[1].

والنوع الثاني من العناصر، العناصر الصناعية (البيئة الحضرية أوالاجتماعية أوالمشيدة)، وتضم المنشأت والمباني والمدن والطرق والجسور والمطارات والحدائق كافة فضلاً عن المعابد والحضارات وغيرها. كما تشتمل هذه البيئة كل العوامل والعلاقات والنظم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية[2]، وعلى هذا الأساس نجد ان حماية جمال المدن له علاقة واضحة بحماية البيئة سواء بعناصرها الطبيعية ام الصناعية. وجدير بالذكر ايضاً، ان ألمادة (٢/ سادساً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، حددت عناصر البيئة: بالماء والهواء والتربة والكائنات الحية، وبذلك يكون المشرع العراقي قد اقتصرعلى البيئة الطبيعية من دون البيئة الصناعية، في حين ان البيئة تتكون من العناصر الطبيعية والصناعية معاً وبما يتفق مع ما وضعه للبيئة من تعريف شامل في نفس (المادة /خامسا)، وهو ما يحمد عليه.

---

(1) تستخدم كلمة (Environment) في اللغة الانكليزية، وكلمة (Enviror) في اللغة الفرنسية للدلالة عن مجموعة الظروف الخارجية والطبيعية للوسط او المحيط سواء من هواء او ماء او تربة والتي تؤثر في الكائنات الحية. ينظر:

-Long man Active study dictionary of English / 1988 /p. 200

-Webster's new / World dictionary / 2 nd edition / 1982 /p. 312

-Oxford word power/ 2004/ p. 253

-Oxford Dictionary / 1970 / p. 213

- د. محمد حسن الكندري / المسؤولية الجنائية عن التلوث البيئي / دار النهضة العربية / ٢٠٠٢ / ص٥٤.

(2) اي مناطق التراث الثقافي الذي انشأه الانسان من تماثيل او نقوش او أثار والتي تشكل قيمة معنوية وجمالية، ينظر: د. منى قاسم / التلوث البيئي والتنمية الاقتصادية / الطبعة الرابعة / الدار المصرية اللبنانية / ٢٠٠٠ / ص ٣٦ و٣٧، ينظر كذلك: عقيلة هادي عيسى / نحو حماية دولية لحق الانسان في البيئة / رسالة ماجستير / كلية القانون / جامعة بغداد / ٢٠٠٠ / ص١٠، و كذلك: د. عبد العزيز مخيمر عبد الهادي / دور المنظمات الدولية في حماية البيئة / دار النهضة العربية / القاهرة / ١٩٨٦/ ص٢٠، وكذلك: د. عادل الشيخ حسين / المرجع السابق / ص١٩.

وهذا ماتتجه اليه الدول حالياً حيث قامت بعض الدول بذكر المفهوم الشامل للبيئة ضمن تشريعاتها لتشمل الحماية القانونية كل عناصر البيئة[١].

ثانياً: مفهوم التلوث

يعرف التلوث من الناحية الاصطلاحية بأنه أي تغيير مباشر أو غير مباشر في الخصائص الفيزيائية او البايولوجية أو الكيميائية أو الإشعاعية لأي جزء من أجزاء البيئة بأية طريقة تؤدي إلى زيادة الأضرار الكامنة أو الظاهرة التي تصيب الصحة أو الأمن أو الرفاهية لأي من الكائنات الحية الموجودة في تلك البيئة.

كما يعرف التلوث بأنه " التغييرات غير المرغوبة فيما يحيط بالإنسان كلياً أو جزئياً بوصفه نتيجة نشاطات الإنسان من خلال حدوث تأثيرات مباشرة أو غير مباشرة، تُغير من المكونات الطبيعية والكيمياوية والبيولوجية للبيئة ما قد يؤثر على الانسان ونوعية الحياة التي يعيشها "[٢].

او " هو الضرر الحال او المستقبلي الذي ينال من أي عنصر من عناصر البيئة والناتج عن نشاط الإنسان او فعل الطبيعة، والمتمثل في الإخلال بالتوازن البيئي، سواء أكان صادراً من داخل البيئة أو وارداً عليها "[٣].

فالتلوث يحدث نتيجة عبث الإنسان بالطبيعة، إذ يعرف التلوث بأنه الخلل أو التغير البيئي الناتج عن النشاط الإنساني[٤]، إلا أن هذا لايعني أن الإنسان هو المصدر الوحيد للتلوث إذ من الممكن أن يحصل التلوث نتيجة أسباب طبيعية لادخل لإرادة الإنسان فيها وخارجة عن سيطرته كالزلازل والبراكين وما يترتب عليها من تلوث للبيئة[٥]. غير أن هذا النوع من التلوث لاتعنى به

---

[١] ومنها على سبيل المثال فنلندا، ينظر: د. محمد حسين عبد القوي / المرجع السابق / ص١١ .

[٢] معوض عبد التواب و د. مصطفى معوض عبد التواب / جرائم التلوث من الناحيتين القانونية والفنية / منشأة المعارف / ١٩٨٦ / الاسكندرية / ص١٠.

[٣] د. احمد محمود سعد / استقراء لقواعد المسؤولية المدنية في منازعات التلوث البيئي / دار النهضة العربية / ٢٠٠٩ / ص٨٩.

[3] Lund / Industrial pollution control / hand book / New York / 1971 / p5.

Dix / Environment pollution / john villey and sans / New York / 1981 / p60.

[٥] ينظر د. محمود عبد القوي زهران / اساسيات علم البيئة النباتية وتطبيقاتها / دار النشر للجامعات المصرية / القاهرة / ١٩٩٥ / ص٢٤٦، وكذلك: د. داود الباز / الاساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث / دار الفكر العربي / مصر / ٢٠٠٧ / ص٥٣.

القواعد القانونية لأنه غير ناتج عن إرادة الإنسان وتدخله بل بسبب ثورة طبيعية يصعب رقابتها والسيطرة عليها في أكثر الأحوال، في حين أن التلوث المقصود بالحماية القانونية هو ذلك التلوث الناتج عن نشاط الإنسان وتدخله وعبثه بالطبيعة.

أما في التشريعات، فقد عرف المشرع العراقي تلوث البيئة بأنه: وجود أي من الملوثات المؤثرة في البيئة بكمية أو تركيز أو صفة غير طبيعية تؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر إلى الإضرار بالإنسان أو الكائنات الحية الأخرى أو المكونات اللاحياتية التي توجد فيها[1]. في حين عرف المشرع المصري التلوث في القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٤، بأنه " تغيير في خواص البيئة مما قد يؤدي بطريقة مباشرة أو غير مباشرة إلى الإضرار بالكائنات الحية أو المنشآت أو يؤثر على ممارسة الإنسان لحياته الطبيعية "[2].

في حين نجد أن التعريف الذي ذكرته منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لظاهرة التلوث هو الأفضل إذ عرفت التلوث بانه : إدخال الإنسان في الطبيعة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مواداً أو طاقة من شأنها إحداث نتائج ضارة تعرض صحة الإنسان للخطر وتضر بالمصادر الحيوية أو النظم البيئية أو تخل بالاستمتاع بالوسط الطبيعي أو تعرقل الاستمتاعات الأخرى المشروعة لهذا الوسط[3].

---

[1] المادة(٢/ ثامناً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ / كما عرفت المادة (٢/سادسا) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٣) لسنة ١٩٩٧ الملغى، التلوث " وجود أي من الملوثات المؤثرة في البيئة بكمية أو تركيز أو صفة غير طبيعية تؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر إلى الإضرار بالإنسان أو الكائنات الحية الأخرى او البيئة التي تعيش فيها ".

[2] المادة (٧) من قانون البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤.

[3] د. حسن سعد سند / الحماية الدولية لحق الانسان في السلامة الجسدية / الطبعة الثانية / دار النهضة العربية / القاهرة / ٢٠٠٤ / ص ٣٩٨، ينظر كذلك كل من:

- د. عبد العزيز مخيمر عبد الهادي / تعليق على مجموعة المبادئ والقواعد القانونية لحماية البيئة من التلوث عبر الحدود / المجلة المصرية للقانون الدولي / العدد ٤٣ / ١٩٨٧/ ص ٢٣٨.

- صلاح عبد الرحمن عبد الحديثي / النظام القانوني الدولي لحماية البيئة / اطروحة دكتوراه / كلية القانون / جامعة بغداد / ١٩٩٧ / ص ٤٣.

أما المادة (٩/٤) من قانون البيئة لسلطنة عمان رقم (١٠) لسنة ١٩٨٢، فتعرف التلوث البيئي بأنه " أي تغيير أو فساد حاد طارئ أو خفيف مزمن في خصائص النظم والعوامل والموارد البيئية أو في نوعيتها بالدرجة التي تجعلها غير صالحة للاستعمال المفيد في الأغراض المخصصة لها أو يؤدي استخدامها إلى أضرار صحية أو اقتصادية أو اجتماعية في السلطنة على المدى القريب أو البعيد ".

أما المشرع التونسي يعرف التلوث في المادة الثانية من القانون رقم (٩١) لسنة ١٩٨٣ بأنه "إدخال أي مادة ملوثة في المحيط بصفة مباشرة أو غير مباشرة سواء كانت بيولوجية أو كيمياوية أو مادية ". =

والذي يلاحظ على هذا التعريف أنه يحصر التلوث بالنشاط الانساني المحدث أثراً في الطبيعة، بعبارة أدق إن التغيرات البيئية الحاصلة بسبب تدخل الإنسان بالطبيعة من إدخال مواد أو طاقة مضرة بالبيئة هي المقصودة بالتلوث والمعنية بالحماية القانونية، كما أن كلمة (مواد أو طاقة) يقصد بها المواد السائلة أو الصلبة أو الغازية بل حتى أشكال الطاقة المضرة بالبيئة نحو الإشعاعات والذبذبات والضوضاء والحرارة. ولذا نجد أن التعريف المذكور اعتمدته الكثير من تشريعات البيئة في العديد من الدول وهي في سبيل وضعها تعريفاً للتلوث، هذه الظاهرة التي اصبحت تهدد الانسان والبيئة التي فيها على السواء[1].

من كل ماتقدم نجد أن التلوث البيئي هو كل تغيير كمي أو كيفي في مكونات البيئة الحية وغير الحية بشكل لايتمكن النظام البيئي أن يستوعبه من دون أن يؤدي ذلك الى اختلال في توازنه، والتلوث من أكبر المخاطر التي يواجهها الإنسان وتهدده لافي وجوده وصحته فحسب وانما يمتد هذا الخطر ليشمل نشاطه وعمله ورفاهيته.

بعد تعريف التلوث البيئي سننتقل إلى دراسة شروط التلوث البيئي وأنواعه في المطلب اللاحق.

= ينظر: اميرة موسى جاسم / المسؤولية الجنائية الناشئة عن تلوث المياه في العراق/ رسالة ماجستير / كلية القانون / جامعة بغداد /٢٠٠٣/ص ١٩.

في حين عرفت المادة (١ / الفقرة ٣) من قانون حماية البيئة الكويتي تلوث البيئة بأنه " أن يتواجد في البيئة أي من المواد أو العوامل الملوثة بكميات أو صفات أو لمدة زمنية قد تؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر، وحدها أو بالتفاعل مع غيرها إلى الأضرار بالصحة العامة، أو تتداخل بأية صفة في إعاقة الاستمتاع بالحياة أو الاستفادة من الممتلكات ".

[1] ينظر كل من:

Michael Allaby / Mac Milan Dictionary of the environment /Second/Mc Million Press/London/1983/P 390.

وكذلك: د. صليحة علي صداقة / النظام القانوني لحماية البيئة البحرية من التلوث في البحر المتوسط / الطبعة الاولى / بنغازي / ١٩٩٦ / ص٤٠ و٤١، وكذلك: بشير جمعة عبد الجبار / الحماية الدولية للغلاف الجوي / اطروحة دكتوراه / كلية القانون / جامعة بغداد / ٢٠٠٧ / ص ٤٦. وكذلك: محمد عبد الله نعمان / الحماية الدولية للبيئة البحرية (دراسة قانونية خاصة على البحر الاحمر) / رسالة دكتوراه / كلية الحقوق / جامعة القاهرة / ٢٠٠٤ / ص٢٢.

المطلب الثاني

شروط التلوث البيئي وأنواعه

سنقسم دراسة هذا المطلب على فرعين، ندرس في الفرع الأول: شروط التلوث البيئي، وندرس في الفرع الثاني: أنواع التلوث البيئي.

الفرع الأول

شروط التلوث البيئي

ليس من السهولة تحديد حصول التلوث في البيئة " إذ غالباً ماتعتبر المادة نفسها ملوثة في مكان ما، بينما تكون مورداً نافعاً في مكان أونسق ايكولوجي آخر. فالفضلات البيولوجية للحيوانات تشكل مورداً مفيداً إذا استخدمت كمخصبات للتربة، غير أن تراكمها في مجاري المياه في شكل صرف يمثل نوعاً من أكثر أنواع التلوث البيئي خطورة، لذلك يذهب البعض الى أن مفهوم التلوث (نسبي Relative) بمعنى أن مستوى الخطورة يختلف من حالة إلى حالة أخرى تتوقف على الاستخدام الفعلي والغرض منه، فمثلاً يعد الماء الملوث ذا خطورة وغير صحي لاستخدامات الإنسان، بينما يعد مناسباً لاستخدامات الصناعة في المصنع مثلاً والعكس بالعكس "[1]، وحتى نكون أمام تلوث بيئي لابد من توافر شروط معينة، وهذه الشروط هي:

١- حصول التلوث نتيجة تدخل الإنسان بالبيئة سواء أكان هذا التدخل بشكل مباشر أم غير مباشر، فحتى يكون التلوث معتداً به يجب أن يكون بفعل الإنسان ونتيجة لتدخله في إحداث تغيرات في خواص البيئة.

٢- أن يؤدي تدخل الانسان هذا إلى إحداث تغيير في خواص البيئة وعلى النحو الذي بينه التعريف الذي ذكرته منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لظاهرة التلوث من أن التغيير الحاصل في البيئة يكون نتيجة ادخال مواد أو طاقة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من قبل الإنسان[2].

---

[1]. عارف صالح مخلف / المرجع السابق / ص ٥١.

[2] د. ماجد راغب الحلو / قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة / المرجع السابق / ص٤٣ و٤٤، ينظر كذلك: د. صالح محمد محمود بدر الدين / المرجع السابق/ ص ٢٧ و ٢٨، وكذلك: محمد صديق محمد عبد الله / الحماية القانونية للبيئة من التلوث / بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق/ كلية القانون - جامعة الموصل / المجلد ٩ / السنة ١٢/ العدد ٣٢ / ٢٠٠٧ / ص٧٩.

وهنا يمكن تصنيف المواد الملوثة إما إلى عوامل كيمياوية نحو الكبريت وغاز الكربون وغيرها، أوعوامل فيزيائية نحو الضوضاء والإشعاعات الذرية والحرارة، أو تكون عوامل حيوية أو بيولوجية نحو الميكروبات والحشرات الضارة وغيرها.

وهذا التغيير البيئي غير مرغوب فيه والمغير لخواص البيئة قد يكون تغييراً كيفياً أو كمياً أو مكانياً أو زمانياً. والمقصود بالتغيير الكيفي: هو أي تغيير في نوعية الأشياء مثل تحول مادة الكربون من الحالة الصلبة إلى الغازية بسبب الصناعة الأمر الذي يلوث أجواء المدن بأكاسيد الكربون التي تسقط مع الأمطار فتضر البيئة ومنه الزرع والأراضي والمباني. أما المقصود بالتغيير الكمي: هو أي تغيير في كمية المواد الموجودة في الطبيعة مثل زيادة ثاني أوكسيد الكربون ونقص كمية الأوكسجين ما يضر بالبيئة والإنسان. في حين يتحقق التغيير المكاني: بتغيير مكان بعض المواد الموجودة في الطبيعة مثل نقل النفط بالسفن والبواخر عن طريق البحار والمحيطات وغرق البعض منها ما يسبب تلوث الماء بالزيت. ويتحقق التغيير الزماني: بوجود بعض المواد والطاقة في غير زمانها مثل وجود المياه الزراعية في غير أوقات السقي يعد تلوثاً ضاراً بالمزروعات والتربة[1].

٣- أن يؤدي تدخل الإنسان هذا إلى الإضرار بالبيئة، إذ يمثل الضرر عنصرا ضروريا ولازماً لقيام المسؤولية القانونية، فحدوث تغييرات في البيئة نتيجة إدخال مواد أو طاقة من قبل الإنسان بصورة مباشرة أو غير مباشرة لايكفي مالم يؤد ذلك إلى الإضرار بعناصر البيئة أي إيقاع الضرر بالإنسان والكائنات الحية وغير الحية. وبهذا يكون الإضرار في البيئة على نوعين:

١- الإضرار بالكائنات الحية ومنها الإنسان.

٢- الإضرار بالمنشآت [2].

ويعرف الضرر البيئي " بأنه الآثار الضارة التي تعني التغيرات في البيئة المادية أو في الكائنات الحية، بما في ذلك التغيرات في المناخ التي لها آثار شديدة الضرر على الصحة البشرية أو على تركيب النظم الايكولوجية الطبيعية ومرونتها وإنتاجيتها، وتلك التي ينظمها الإنسان أو

---

[1] د. ماجد راغب الحلو / قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة / المرجع السابق / ص٤٣ و٤٤، ينظر كذلك د. صالح محمد محمود بدر الدين / المرجع السابق / ص ٢٧ و ٢٨.

[2] ينظر: د. ماجد راغب الحلو / قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة / المرجع السابق / ص ٤٢ و ٤٣.

على الموارد المفيدة للبشرية "[1]، إلا أنه لايلزم أن تكون الآثار الضارة قد حدثت أو وقعت بالفعل بل يكفي أن يكون هناك احتمال بحدوثها في المستقبل[2].

الفرع الثاني

انواع التلوث البيئي

يُقسم التلوث على أنواع عديدة وذلك حسب المعايير التي يعتمد عليها العلماء في تقسيمهم[3]، إذ يقسم التلوث الى:

أولاً- أنواع التلوث بالاستناد إلى درجته: إذ يُقسم التلوث في مثل هذه الحالة على ثلاثة أنواع.

١- **التلوث المقبول أو العادي (Normal Pollution):** هذا النوع من التلوث لايتأثر به النظام البيئي ولايكون مصحوبا بأخطار أو مشكلات بيئية. وينتشر هذا النوع من التلوث في أغلب مناطق الكرة الأرضية إذ لاتكاد تخلو بيئة بشكل تام من التلوث بسبب سهولة انتقال التلوث من مكان لآخر بواسطة العوامل المناخية أوالعوامل البشرية.

١- **التلوث الخطر(Dangerous Pollution):** ينتشر في الدول الصناعية، وهذا التلوث يتأثر به النظام البيئي لما يصاحبه من أخطار ومشكلات بيئية ويتطلب إجراءات سريعة للحد من تأثيراته السلبية، عن طريق الاستعانة بالوسائل التكنولوجية الحديثة ومنها انشاء وحدات معالجة كفيلة بتخفيض نسبة الملوثات الى الحد المسموح به عالمياً، وعن طريق سن القوانين وفرض الضرائب على المصانع التي تساهم في زيادة نسبة التلوث.

---

[1] د. محمد حسين عبد القوي / المرجع السابق /ص٤٦، ينظر كذلك: ئافان عبد العزيز رضا / المسؤولية التقصيرية عن الاضرار البيئية / رسالة ماجستير / كلية القانون / جامعة بغداد / ١٩٩٩ / ص٤٩.

[2] د. فرج صالح الهريش / جرائم تلوث البيئة / الطبعة الاولى / ١٩٩٨ / ص٥١.

(2)Marline R-Coulloud/Du prejudice ecologique/R`Dalloz /1989/ 37 /P-259

[3] ينظرحول موضوع انواع التلوث البيئي كل من:

- اميرة موسى جاسم / المرجع السابق / ص ٢٣ ومابعدها.
- د. نبيلة عبد الحليم كامل / نحو قانون موحد لحماية البيئة / دار النهضة العربية / القاهرة / ١٩٩٣ / ص١١٥.
- د. معمر رتيب محمد عبد الحافظ / المرجع السابق / ص ١٨٢ ومابعدها.
- سهير ابراهيم حاجم الهيتي / المسؤولية الدولية عن الضرر البيئي / رسالة ماجستير / كلية القانون / جامعة بغداد / ٢٠٠٥ / ص ٢٣ و٢٤ و٢٥.

Universal Encyclopedia /V.14 /1985/ p 95.

٢- **التلوث المدمر(Destructive Pollution):** وهو أخطر أنواع التلوث لأنه يؤدي إلى انهيار النظام البيئي بشكل جذري لاختلاف مستوى الاتزان بين العناصر الطبيعية والملوثات، وتعد حادثة (تشرنوبل) التي وقعت في المفاعلات النووية في الاتحاد السوفيتي سابقاً، خير مثال على هذا النوع من التلوث، إذ ان النظام البيئي انهار انهياراً كلياً ويحتاج إلى سنوات طويلة لاعادة اتزانه من خلال تدخل العنصر البشري وبتكلفة اقتصادية باهضة[١].

ثانياً- أنواع التلوث بالاستناد إلى نطاقه الجغرافي: إذ يُقسم التلوث هُنا على نوعين:

١- **التلوث المحلي (Local Pollution):** وهو التلوث الذي لاتتعدى آثاره الحيز الإقليمي لمكان مصدره، أي ينحصر من حيث المصدر والأثر في مكان أو إقليم معين.

٢- **التلوث بعيد المدى (Transboundary Pollution):** وقد عرفته اتفاقية جنيف لعام ١٩٧٩ "بأنه التلوث الذي يكون مصدره العضوي موجوداً كليا أو جزئيا في منطقة تخضع للاختصاص الوطني لدولة ويحدث آثاره الضارة في منطقة تخضع للاختصاص الوطني لدولة أخرى "[٢].

ثالثاً- أنواع التلوث بالاستناد الى طبيعته: يُقسم إلى:

١- **التلوث البايولوجي (Biological Pollution):** وهو من أقدم صور التلوث البيئي التي عرفها الإنسان، ويقصد به التلوث الذي ينتج عن نشاط كائنات حية مرئية أو غير مرئية في الوسط البيئي نحو الماء أو الهواء أو التربة مثل البكتريا أو الفطريات، وينجم التلوث البايولوجي في العادة من الرواسب الناتجة عن النشاطات الصناعية أو الزراعية أو المنزلية أو عن النفايات المتخلفة عن الصناعات التي تعالج مواداً عضوية وغيرها[٣].

٢- **التلوث الفزيائي (Physical Pollution):** ويتمثل هذا التلوث بالضوضاء والحرارة والإشعاعات، وينتج عن انبعاث مواد اشعاعية في الأماكن الصناعية أي بترسب مواد

---

[١] أ.د. سيد عاشور احمد / علوم الارض والبيئة / مخاطر تهدد البيئة العالمية / الطبعة الاولى / دار الكتاب الحديث / القاهرة / ٢٠١١ / ص ٢٨.

[٢] سليمان محمد العقيلي وبشير محمد جراد / تلوث الهواء / لبنان / ١٩٩٠/ ص ٢٥، ينظر كذلك: د. فرج صالح الهريش/ المرجع السابق / ص٥٦.

[٣] د. محمد حسين عبد القوي / المرجع السابق / ص٤٨.

مشعة إلى أحد عناصر البيئة من (تربة أو هواء أو ماء) ويسميه بعضهم بالتلوث الإشعاعي[1].

٣- **التلوث الكيميائي (Chemical Pollution)** ويحدث نتيجة رمي مواد كيميائية أومخلفاتها في الوسط البيئي نحو الماء أو الهواء أو التربة، أو نتيجة لتزايدها تزايداً يبلغ حدود الضرر بالبيئة والانسان مثل مركبات الزئبق والكاديوم والزرنيخ وغيرها[2].

رابعاً- أنواع التلوث بالاستناد إلى مصدره: ينقسم التلوث بالاستناد إلى مصدره على نوعين:

١- **التلوث الطبيعي (Natural Pollution)** : وهذا النوع من التلوث يحدث نتيجة ظواهر طبيعية كالفيضانات والبراكين أي من دون تدخل الانسان ومن ثم لايعتد به من الناحية القانونية لانه لايصدر من الإنسان.

٢- **التلوث الصناعي:** وهو التلوث المقصود بالحماية القانونية الذي يصدرعن الإنسان أثناء ممارسته لأوجه حياته المختلفة ومنه التلوث الإشعاعي والضوئي والبصري.

خامساً- أنواع التلوث بالاستناد إلى نوع الأثر الذي يتركه في البيئة: إذ ينقسم التلوث هنا على نوعين:

١- **التلوث المادي:** وهو التلوث المتمثل في إفساد عناصر البيئة وجعلها مصدر ضرر للإنسان، وهو الذي يتبادر الى الذهن مباشرة عند الحديث عن التلوث، بوصف هذا النوع من التلوث ملموساً أي يترك أثراً مادياً في الوسط أو المحيط الذي ينتشر به خلافاً للنوع الثاني وهو التلوث المعنوي الذي يكون محسوساً ولكن لايترك أثراً مادياً وانما يخلف آثاراً معنوية – روحية أو نفسية - سيئة.

٢- **التلوث المعنوي:** وهو التلوث المتعلق بالأفكار والمعتقدات والأحاسيس، الذي لايترك أثراً مادياً في المحيط الذي ينتشر فيه وإنما أثراً معنوياً، إذ يخلف آثاراً سيئة على الناحية المعنوية والنفسية للإنسان التي من شأنها أن تؤثر في الناحية المادية والجسدية للفرد، كما أن حماية الجانب المعنوي للفرد من المسائل التي حرصت القوانين على رعايتها – فضلاً عن الأديان السماوية – لما يسببه الإخلال بالجانب المعنوي من آثار سيئة في البيئة، كما

---

[1] يحدث التلوث الإشعاعي بتسرب مواد مشعة إلى أحد مكونات البيئة (هواء أو ماء أو تربة) والمواد المشعة تنقسم إما إلى اشعاعات كهرومغناطيسية مثل أشعة (جاما واكسي)، وهي تستخدم في المجالات العلمية ولها قدرة عالية على اختراق أنسجة الجسم أو أية مواد أخرى لمسافة بعيدة، أو إلى إشعاعات ذات طبيعة جسمية مثل أشعة (ألفا وبيتا)، وهذه الأشعة قدرتها على اختراق الأجسام أقل من سابقتها. ينظر: د. محمد حسين عبد القوي / المرجع السابق / ص٤٩.

[2] ينظر: سهير ابراهيم حاجم الهيتي / المرجع السابق / ص ٢٤.

أن ما لاشك فيه أن الأعمال المنافية لجمال المدن وتنسيقها مثلاً، يمكن أن تؤدي الى تلوث البيئة بالمعنى المادي لهذا التعبير، فانتشار النفايات والأزبال وتكاثر القوارض وغيرها من الحيوانات الضارة عليها في المدن، من شأنه المساعدة في انتشار الأمراض والإضرار بالصحة العامة، كذلك الحال فيما يتعلق بالأعمال المنافية للآداب يمكن أن تؤدي الى تلوث البيئة بالمعنى المادي لهذا التعبير فتفشي الدعارة مثلاً من شأنه المساعدة في انتشار الأمراض والإضرار بالصحة العامة[1] ما يبين لنا أهمية هذا النوع من التلوث – التلوث المعنوي - وضرورة حماية البيئة منه.

وينقسم التلوث المادي والتلوث المعنوي على أنواع عدة، أما أهم أنواع التلوث المادي هي: التلوث الهوائي، والتلوث المائي، والتلوث الأرضي، والتلوث الغذائي، أما أهم أنواع التلوث المعنوي فهي: التلوث البصري، والتلوث الأخلاقي، والتلوث السمعي، والتلوث الضوئي، وسنُرجئ البحث فيها إلى المبحث الثالث من هذا الفصل، من خلال البحث في موضوع علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بأنواع التلوث البيئي الأخرى.

[1] ينظر: د. أشرف هلال / المرجع السابق / ص ٦٩ ومابعدها، وكذلك: د. ماجد راغب الحلو / قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة / المرجع السابق / ص ٤٥.

المبحث الثاني

التعريف باختفاء المظاهر الجمالية في المدن

(التلوث البصري)

إن مسألة العيش في مدينة جميلة ومنظمة ومنسقة أصبحت تحظى بأهمية خاصة لدى الجميع وبات اختفاء المظاهر الجمالية في المدن يشكل إرهاقا بصرياً غير مبرر، لذلك يعده بعضهم من أمراض العصر[1]. فالتغيرات المتلاحقة نتيجة التطور السريع في مجالات الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية كافة، أدت إلى أن تتعرض البيئة بشكل عام والبيئة العمرانية بشكل خاص إلى مختلف أنواع الملوثات وأهمها ظاهرة اختفاء المظاهر الجمالية في المدن (التلوث البصري)، وتتعدد أشكال الملوثات البصرية وتختلف أسباب ظهورها فقد تظهر في بعض الاحيان بسبب عدم توافر الإمكانات المادية والتطور السريع في مجالات الحياة كافة فضلاً عن عدم توافر الوعي العام لدى الأفراد في المجتمع من حيث وسائل المحافظة على البيئة وأساليبها والوعي بأهمية وضرورة العيش في بيئة متناسقة وصحية نفسياً ومادياً.

ولغرض دراسة هذا المبحث والتعريف باختفاء المظاهر الجمالية في المدن، سوف نقسم الدراسة في هذا المبحث على مطلبين: ندرس في المطلب الأول، تعريف اختفاء المظاهر الجمالية في المدن، وفي المطلب الثاني، أسباب اختفاء المظاهر الجمالية في المدن.

---

[1] فقد أظهرت آخر الدراسات أن الألمان يعدون مسألة اختفاء المظاهر الجمالية مرضاً من أمراض العصر الواجب حمايتهم منه وهذا مايراه الأفراد وأكاديميات الفنون والمصممون وعلماء النفس والأطباء وغيرهم. ينظر: الفداء / التلوث البصري / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني :

Fedaa.alwehda.gov.sy

المطلب الأول

تعريف اختفاء المظاهر الجمالية في المدن

إن ظاهرة اختفاء المظاهر الجمالية في المدينة العراقية أصبحت من الظواهر الاعتيادية التي تزداد يوماً بعد آخر نتيجة ظهور صور بصرية غير متزنة وغير متناسقة مع محيطها لاسيما في الاعوام الأخيرة، فانتشار التلوث البصري المعماري وسوء التخطيط العمراني وظهور البناء العشوائي وغياب الرقابة الإدارية والسلوكيات الاجتماعية الخاطئة وغيرها كلها عوامل أسهمت في انتشار ظاهرة اختفاء المظاهر الجمالية أو مايسمى بالتلوث البصري، إذ فقدت البيئة الخارجية للمدينة منظرها وصورتها الجمالية المتناسقة، وهذه الظاهرة تعد من المشكلات البيئية المعقدة التي تترك أضراراً كبيرة في المنظومة البيئية بصورة عامة، وأضراراً سيئة تقع على الحالة النفسية والسلوكية للإنسان بصورة خاصة.

ومن أجل تعريف اختفاء المظاهر الجمالية في المدن، سنقسم هذا المطلب على فرعين، ندرس في الفرع الأول: التعريف اللغوي للاختفاء، ثم ندرس في الفرع الثاني التعريف الاصطلاحي لاختفاء المظاهر الجمالية في المدن.

الفرع الاول

التعريف اللغوي للاختفاء

اختفى، اختفاء (خ، ف، ي) بمعنى توارى الشيء أو واراه[1].

الإخفاء لغةً هو: الستر والكتمان.

قال تعالى في كتابه العزيز:

{يُخْفُونَ فِي أَنفُسِهِم مَّا لاَ يُبْدُونَ لَكَ }[2].

فهو متعدٍ بخلاف الاختفاء بمعنى التواري، فإنه لازم ومطاوع للإخفاء .

---

[1] جبران مسعود الرائد (معجم لغوي عصري) / حرف الهمزة / المرجع السابق / ص ٣٢.

[2] سورة آل عمران / أية رقم (١٥٤).

وقد قيل في تفسير هذه الآية الكريمة أن المنافقين في القتال مع الرسول محمد (صلى الله عليه وآله وصحبه وسلم) يخفون في أنفسهم ويقولون: (لو كان لنا من الأمر شيء ماقتلنا ههنا)، أي يسرون ويكتمون هذه المقالة عن الرسول محمد (صلى الله عليه وآله وصحبه وسلم)[١].

أما المقصود بكلمة المظاهر من الناحية اللغوية، فـ (المَظهر) من الفعل ظَهَر، والجمع: مظاهر، ويراد به مكان الظهور من الانسان او غيره، ومظهر الشيء: أي خارجه، أو مابدا منه[٢].

من هنا يظهر لنا أن المراد بالاختفاء لغةً هو التواري والستر فاختفاء المظاهر الجمالية أو القيم الجمالية هو تواريها وإخفاؤها وحجبها أو سترها.

[١] تفسير الجلالين للإمامين، العلامة جلال الدين محمد بن احمد المحلي والعلامة جلال الدين عبد الرحمن بن ابي بكر السيوطي / الطبعة الاولى / دار الخير / بيروت، دمشق / ٢٠٠١ / ص ٧٠.

[٢] جبران مسعود الرائد (معجم لغوي عصري) / حرف الميم / المرجع السابق / ص ٧٥٠.

الفرع الثاني

التعريف الاصطلاحي لاختفاء المظاهر الجمالية في المدن

إن البيئة العمرانية[1]، في العراق تمر بحالة من الفوضى البصرية بسبب الإرباك التنظيمي في العمران فضلاً عن السلوكيات الفردية والاجتماعية والاقتصادية غير المدروسة، والتطور السريع في مختلف المجالات وخاصة المتغيرات الواضحة في السكان وبيئاتهم الحضرية، مما تسبب في اختفاء المظاهر الجمالية لكل شيء يحيط بنا.

فقصور الوعي البيئي لدى الأفراد والجهات المختصة وتدهور القيم والمعايير الاجتماعية أدى الى ظهور هذه المشكلة البيئية التي تعد من أخطر أنواع التلوث البيئي في الوقت الحاضر لأنها الأكثر وضوحاً من أنواع التلوث البيئي الأخرى، إذ يذهب بعضهم إلى أن أنواع التلوث البيئي الأخرى – من الملوثات غير البصرية - يمكن علاجها وتلافي أسبابها ولايظهر تأثيرها إلا

---

[1] هناك من يقسم البيئة التي يعيش فيها الإنسان على ثلاث بيئات أساسية:

- البيئة الطبيعية: - وكما ذكرنا سابقاً- وهي البيئة التي خلقها الله سبحانه وتعالى ليعيش فيها الإنسان وتتحدد بعدد هائل من المظاهر التي لادخل للإنسان في وجودها أو استحداثها، وهي تمثل الأرض وما عليها من بحار ومحيطات وأنهار وغابات وصحارى وجبال وماتتضمنه من مخلوقات تعيش منذ آلاف السنين في تناسق تام، وتضم البيئة الطبيعية عناصر حية (حيوانات ونباتات) وعناصر جامدة (ماء وهواء وتربة).
- البيئة العمرانية: وهي البيئة التي بدأ الإنسان في صنعها منذ آلاف السنين لكي تساعده على الحياة على الأرض وهي تضم المساكن والمباني والمنشآت والقرى والمدن الصغيرة والتجمعات العمرانية البدائية والبسيطة والمتطورة والمتقدمة.
- البيئة الإنسانية: وتسمى أيضاً بالبيئة الاجتماعية، والمقصود بها جميع مايتصل بالإنسان من سلوك وعلاقات فردية واجتماعية وعادات وتقاليد ومفاهيم ثقافية تحكم رؤيته لما حوله ولنفسه وعلاقته مع الآخرين.

تؤثر البيئات الثلاث في بعضها وتتأثر ببعضها لتشكل الإطار العام لحياة الانسان، فبينما تؤثر البيئة الطبيعية في تكوين البيئة العمرانية وتطورها ومن ثم في شكل العلاقات الانسانية يؤثر الإنسان في البيئة الطبيعية تأثيراً مباشراً بما يقوم به من نشاطات تؤدي إلى تغيير أساس في منظومة تلك البيئة مثل تغيير شكل الأرض أو تحويل الممرات المائية أو إزالة الغابات تؤثر البيئة العمرانية في سلوكيات الإنسان وطباعه وعاداته وتقاليده. ينظر: ياسر محجوب / التلوث البصري في البيئة العمرانية / عالم الصحة والسلامة والبيئة / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:

Hseworld.ne

ينظر كذلك: نوار دهام مطر الزبيدي / الحماية الجنائية للبيئة ضد اخطار التلوث / اطروحة دكتوراه / كلية القانون / جامعة بغداد / ١٩٩٧ / ص ٧٣.

بعد مضي مدة معينة أو وقت مناسب، على العكس من الملوثات البصرية التي تتصف بعدم إمكانية إخفائها[١].

والمقصود باختفاء المظاهر الجمالية من الناحية الاصطلاحية :

" هو أي تغيير غير مرغوب فيه في عناصر البيئة العمرانية من اضافات أو تشوهات أو كتل بنائية غير قانونية، أو فراغات غير مصممة أو أي إضافات تتنافر مع البيئة الطبيعية أو المناخية أو الوظيفية أو القيم الدينية أو الحضارية أو الجمالية أو المعمارية، التي تؤدي إلى النفور منها أو الأذى فور رؤيتها "[٢]، وهذا هو التلوث البصري في حد ذاته، إذ يعرف التلوث البصري بأنه :

" وهو تشويه لأي منظر تقع عليه عين الإنسان يحس عند النظر إليه بعدم الارتياح النفسي، فهو ضرب من ضروب انخفاض أو انعدام التذوق الفني او اختفاء الصورة الجمالية لما يحيط بالإنسان من أبنية وأسوار وطرق وغيرها "[٣].

" أو هو مصطلح يطلق على العناصر البصرية غير الجذابة "[٤].

" أو هو الاحساس بالنفور فور رؤية مناظر أو مظاهر غير جمالية أو منفرة في عناصر البيئة العمرانية من كتل بنائية أو فراغات أو طرق تتعارض مع كل من البيئة الطبيعية والمناخية

---

[١] ينظر: ليلى علي / البناء العشوائي وأثره في تكوين ظاهرة التلوث البصري / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:

www.arabgeographers.net

في الحقيقة إن أي نوع من أنواع التلوث البيئي هو أخطر وأهم من النوع الآخر بل أن جميع أنواع التلوث البيئي هي الأهم والأخطر على حد سواء وإن كل نوع من أنواع التلوث البيئي إنما يكمل النوع الآخر ويتداخل معه، وإن ظاهرة التلوث البيئي هي ظاهرة عامة ومترابطة لاتتجزأ، ومقتضيات البحث والدراسة هي التي تدفعنا إلى دراسة كل نوع من أنواع التلوث على حده، غير أن جميع أنواع التلوث البيئي على اختلافها هي متداخلة مع بعضها وجميعها مهمة وخطرة، الأمر الذي يدفعنا للقول إن قضية البيئة بصورها المختلفة وجوانبها المتعددة تستحق كل اهتمام ودراسة.

[٢] د. عمر محمد الحسيني / التلوث البصري وتأثيره على سلوكيات الانسان واستيعابه للفراغات العمرانية العامة / كلية الهندسة / جامعة عين شمس / ص١ / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني

www.cpas-egypt.com

ينظر كذلك: د. محمد محمود ذهبية / علم البيئة / الطبعة الاولى / مكتبة المجتمع العربي / عمان / ٢٠١٠ / ص ٢٦.

[٣] محمد محمود ذهبية / المرجع السابق / ص ٢٦.

[٤] أ. د. سيد عاشور احمد / المرجع السابق / ص٥٠.

أو القيم الدينية والخلقية أو الحضارية أو القيم الجمالية أو المعمارية "[١].

" أو هو كل مايوجد من أعمال من صنع الإنسان تؤذي الناظر لدى مشاهدتها وتكون غير طبيعية ومتنافرة مع ماحولها من عناصر أخرى فهي ملوثة للبيئة أو الوسط المحيط بها "[٢].

كما يعرف التلوث البصري بأنه " كل تشوه يؤذي الإنسان ويسبب له الانزعاج وعدم الراحة والقلق النفسي على المدى الطويل، بحيث يفقد الحس الجمالي من حوله وذلك باستبدال المناظر الجميلة بأخرى متضاربة ومتنافرة وبمعنى أدق انه عبث الإنسان بالذوق العام وخدشه عمدا أو من دون قصد وتحويل محيطه إلى مكان يعج بالعناصر السلبية والتي تؤدي إلى اختفاء الصورة الجمالية من كل شيء وإصابته بأمراض نفسية وجسدية تؤثر في حياته اليومية "[٣].

ويعرف التلوث البصري أيضاً بأنه " كل مايشاهد من أعمال انشائية من صنع الإنسان تؤذي الناظر عند مشاهدتها ومع تكرار النظر إليها ومرور الوقت على وجودها تفقد المشاهد الإحساس بالقيم الجمالية والصور الراقية للمنشآت، فوجودها يشكل مادة ملوثة غير طبيعية تتنافر مع ماحولها من عناصر بيئية أخرى "[٤].

كما يعرف التلوث البصري بأنه:

" هو الشعور بعدم الراحة النفسية، وفقدان الانتماء للبيئة المحيطة ".

أو " هو تنافر الشكل والنسب واللون والحركة ".

أو " هو كل ماينقص من النظافة والسلامة والأصالة ".

أو " هو وجود عنصر ينافي المعالم البيئية ويبدو دخيلاً على البيئة المحيطة ".

أو " هو كل مايخدش الذوق العام سواء بالرسم أو الاشارة أو الكلام ". وهذا التعريف يعطي معنى واسع جداً للتلوث البصري.

أو " هو كل العوامل التي تقلل من تكامل الإحساس الجمالي للبيئة "[٥].

---

[١] التلوث البصري / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني :

Ejabat.google.com

[٢] التلوث البصري لمدينة القاهرة / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:

Eguniversity.awardspace.com

[٣] التلوث البصري / عبث الانسان بالذوق العام / الامارات / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني

www.emaratlyoum.com

[٤] ابراهيم الجبر / التلوث البصري / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:

www.swcc.gov.sa

[٥] ينظر في جميع التعاريف السابقة: ياسر محجوب / التلوث البصري في البيئة العمرانية / عالم الصحة والسلامة والبيئة / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني: Hseworld.ne =

فكل العناصر والمشاهد التي لاتشد الناظر إليها بل قد تثير في نفسه الاضطراب والتعب النفسي لانعدام التذوق الفني فيها واختفاء الصورة الجمالية من بناء عشوائي أو لوحات إعلانية عشوائية أو اختلاف ألوان أو دهان واجهات المباني أو مبانً مهدمة أو سيارات محطمة أو منظر الأجهزة الكهربائية بشكل غير متناسق مع المباني أو النفايات من قمامة منتشرة في الفضاء أو حول صناديق القمامة أو منظر صناديق القمامة الذي يسبب تلوثاً بصرياً لدى المارة وغيرها من أمثلة كثيرة تشكل في النهاية عدم ارتياح نفسي لعين الانسان وإحساسه.

فالتلوث البصري هو وليد عوامل عدة تظافرت مع بعضها لتشكل لنا هذه الظاهرة السلبية والخطيرة على البيئة وعلى سلوك الانسان وصحته وحياته، فالإهمال، أو سوء الاستعمال، أو سوء التخطيط والتصميم، أو سوء السلوكيات الاجتماعية والاقتصادية كلها عوامل وأسباب أفضت إلى اختفاء المظاهر الجمالية في مدننا لاسيما المدن التراثية والحضارية. إذ إن يد التلوث التي عبثت بالطبيعة امتدت لتحطم قيمنا وتراثنا ومدننا ما أدى إلى تداعي القيم الجمالية والمعمارية وتهديد مدننا بمختلف الملوثات البصرية المنفرة للعين والمضرة بالصحة النفسية والجسدية.

إن الذي يتضح لنا من التعاريفات المتقدمة ان مشكلة اختفاء المظاهر الجمالية في البيئة أو المحيط الذي نحيا فيه هي نفسها مشكلة التلوث البصري التي توصف بانعدام التذوق الفني أو انخفاضه، وبذلك يمكننا تعريف التلوث البصري بأنه:

"هو شعور نفسي ناتج من الحس البصري للعناصر المكونة للبيئة أو للمحيط المادي و المعنوي من حولنا. ويظهر هذا الشعور النفسي في صورة عدم الارتياح والنفور، الأمر الذي ينعكس سلباً على حالة الانسان النفسية والجسدية ".

فالإحساس بالجمال والتنسيق والتنظيم في جميع معالم المدينة وبروز المظاهر الجمالية من مساحات خضراء أو نافورات أو تخطيط عمراني... وغير ذلك، كلها أمور تفضي إلى الإحساس بالراحة النفسية وتعزز من قيمة الإنسان وشدة شعوره بالانتماء إلى بيئته ما يدفعه أن يكون غيوراً على تلك البيئة وأكثر وعياً بسلامتها وأمنها.

= ينظر كذلك: د. محمد محمود ذهبية / المرجع السابق / ص ٢٦ و٢٧، وكذلك: أ. د. سيد عاشور احمد / المرجع السابق / ص٥٠ و ٥١.

المطلب الثاني

أسباب اختفاء المظاهر الجمالية في المدن

إن مشكلة اختفاء المظاهر الجمالية في مدننا تفشت بشكل كبير لتعبث بنواحي البيئة العمرانية كافة فضلاً عن النواحي الجمالية جميعها من أشكال وواجهات وفراغات حتى أنه قلما نجد شارعاً أو منطقة لاتعاني من هذه المشكلة، فالعمارة غير المنظمة والمباني غير المدروسة والعلامات والإعلانات العشوائية والقمامة وغيرها من مظاهر أختفاء الجمال في مدننا تشكل مناظر معتادة في بيئتنا، وهذا يعود إلى أسباب عدة منها سياسية واقتصادية وثقافية واجتماعية تظافرت مع بعضها مولدة لنا مشكلة اختفاء المظاهر الجمالية في المدن التي تظهر لنا بصور أو أشكال عدة، سوف نشير إلى المهم منها.

وعليه سوف ندرس أسباب مشكلة اختفاء المظاهر الجمالية في المدن في أربعة أفرع، ندرس في الفرع الأول: الأسباب السياسية، وندرس في الفرع الثاني: الأسباب الاقتصادية، وندرس في الفرع الثالث: الأسباب الثقافية والاجتماعية، ثم بعد ذلك نشير إلى أهم صور اختفاء المظاهر الجمالية في المدن، في الفرع الرابع.

الفرع الأول

الاسباب السياسية

إن الأوضاع السياسية والأمنية غير المستقرة التي يعاني منها بلدنا في الوقت الحاضر بل والدول العربية بصورة عامة قد أثرت سلباً وبشكل كبير في جمال المدن ورونقها، فعدم الاستقرار الأمني والسياسي يؤدي إلى توقف المشاريع بصورة عامة والمشاريع العمرانية بصورة خاصة، ويتسبب في هجرة أصحاب رؤوس الاموال والمستثمرين إلى الخارج، ويشكل عامل طرد لمن يرغب في الاستثمار من مستثمرين من خارج البلاد، ما يؤثر وبشكل كبير في اقتصاد البلد بصورة عامة، ويؤثر في عمران المدن ورونقها بصورة خاصة[١].

كما أن عدم اتخاذ القرارات التي تستهدف حل المشاكل في المدن ومنها مشكلة اختفاء المظاهر الجمالية والإبقاء على المظاهر غير الجذابة من سوء التخطيط العمراني أو الإبقاء على المباني المهدمة أو انتشار اللافتات ولوحات الإعلانات المعلقة في الشوارع بألوانها المتضاربة وغيرها من مظاهر مشوهة للبيئة المحيطة[٢]، وضعف القوانين وعدم تفعيل ماهو موجود منها وعدم تفعيل دور الجهات الادارية المسؤولة عن جمال المدن ورونقها لاتخاذ الإجراءات المناسبة لذلك، وأهمها حل مشكلة البناء العشوائي وكذلك مايتعلق بالتخطيط العمراني، وضعف الإمكانات الإجرائية من إجراءات نزع الملكية أو الإجراءات المتعلقة بإزالة التعديات على بيئتنا، والإهمال في حماية البيئة أو الإهمال في المحافظة على النظافة العامة كلها أسباب أدت دوراً مهماً في تفاقم مشكلة التلوث البيئي والتلوث البصري على حد سواء[٣].

---

[١] يمتلك العراق الموارد التنموية الكافية لتحقيق تنمية اقتصادية شاملة الا ان تدهور الوضع السياسي والامني في العراق ادى الى تعثر جميع خطط التنمية الاقتصادية في البلاد، فالمستثمر بالعادة لايغامر بنقل رأسماله وخبراته الى دولة ما الا اذا اطمئن الى استقرار الاوضاع الامنية والسياسية في تلك الدولة. ينظر: رنا محمد راضي / دور الادارة في منح الاجازة الاستثمارية / اطروحة دكتوراه / كلية الحقوق / جامعة النهرين / ٢٠١٥ / ص١٦٦.

[٢] ينظر: د. محمد محمود ذهبية / المرجع السابق / ص ٢٦ و٢٧.

[٣] ينظر: فارس وريث الطيب / التلوث البصري (اسبابه وكيفية التغلب عليه) / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:

Ejabat.google.com

الفرع الثاني

الأسباب الاقتصادية

يؤدي الاقتصاد دوراً مهماً جداً في بروز مشكلة اختفاء المظاهر الجمالية في مدننا إذ نرى دائما أن البلدان ذات الاقتصاد الضعيف والإمكانات المادية البسيطة تظهر مشكلة اختفاء المظاهر الجمالية أو التلوث البصري فيها بشكل كبير، بعكس البلدان المتقدمة ذات الاقتصاد القوي إذ لاتعاني من هذه المشكلة بل على العكس من ذلك نجد انتشار المظاهر الجمالية من تخطيط عمراني ومباني مدروسة وعمارة وغيرها.

فالأسباب الاقتصادية تظهر من خلال نقص الامكانات المادية للدولة الأمر الذي يؤدي إلى اختفاء المظاهر الجمالية وإهمال النظافة في المدن ومنها القمامة المنتشرة في شوارعنا والمخلفات من القمامة حول صناديق القمامة وفي أراضي الفضاء التي تبعث على التشاؤم وتهدد الصحة العامة بشكل كبير[١]. كما أن الجهات الإدارية المختصة وبسبب إمكانيتها المتواضعة لاتعمل على توفير الآليات والمعدات والأدوات اللازمة لتجميل المدن والاهتمام بها، زيادة على ضرورة توفير الكوادر المختصة والمهنية من مهندسين ومخططين ومعماريين كي تكون عملية الاعتناء بالمدن وفق منهج منظم ومخطط ومدروس لا بشكل عشوائي. وبسبب العامل الاقتصادي والإمكانات المادية المحدودة، قد تلجأ الدول لحل هذه المشكلة المهمة من خلال اللجوء إلى الحلول السطحية التي تشكل مشكلة في حد ذاتها وتلوثاً بصرياً جديداً يضاف إلى مدننا ومنها تجميل الأماكن العامة من خلال دهان واجهات المباني أو الأرصفة بدهانات مختلفة أو رديئة، أو وضع النشرات الضوئية ذات الألوان والأشكال غير المتناسقة التي تشكل تلوثاً ضوئياً وبصرياً في آن واحد، أو زراعة النباتات الموسمية بدلاً من النباتات دائمة الخضرة الأمر الذي يؤدي إلى جفافها بعد انتهاء موسم خضرتها ما يسبب تلوثاً بصرياً جديداً لمدننا وغيرها من مظاهر أخرى تساهم السلطات المختصة نفسها في حدوثها من خلال هذه الحلول المشوهة للمدن تحت مسمى تجميل الأماكن العامة[٢].

---

[١] ينظر: أ. د. سيد عاشور احمد / المرجع السابق / ص٥٠ و ٥١.

[٢] ينظر: فارس وريث الطيب / التلوث البصري (اسبابه وكيفية التغلب عليه) / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:

Ejabat.google.com

الفرع الثالث

الأسباب الثقافية والاجتماعية

وتظهر من خلال فقدان الوعي البيئي والحس الجمالي لمدننا ومعالمها الأثرية والحضارية، وعدم المعرفة بما يسببه التلوث البصري من آثار سلبية في صحة الانسان النفسية والجسدية، فالسلوكيات الاجتماعية الخاطئة والتي يمارسها مواطنون ذوو وعي ثقافي محدود فضلاً عن هبوط مستوى الذوق العام كلها تزيد من حجم المشكلة، كما أن مشكلة فقدان الوعي البيئي والحس الجمالي لايقتصر لدى الفرد بوصفه مواطناً مسؤولاً عن حماية بيئته والاعتناء بها بما له من حق المواطنة في وطنهِ؛ وإنما يمتد هذا الجهل إلى المختصين في هذا المجال من مصممين ومخططين، إذ إن مستوى الوعي لدى المصممين والمخططين في دوائر التخطيط العمراني تحتاج إلى المزيد من الاهتمام بسبب ضعف الخلفية التعليمية في مجال العمارة والتخطيط العمراني وتصميم المواقع مما يحتاج إلى التصدي لهذه المشكلة من خلال اعداد جيل من المخططين العمرانيين والقادرين على فهم وحل مشكلات المجتمع العمرانية في ضوء المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، ورفع كفاءتهم لتلبية احتياجات المجتمع، بتخريج مخططين عمرانيين قادرين على المنافسة المحلية والإقليمية والدولية باستخدام أحدث نظم تكنولوجيا المعلومات ومناهج البحث[1].

---

[1] هذا جزء من أهداف كلية التخطيط العمراني / جامعة الكوفة في النجف الاشرف، التي تعد أول كلية في العراق أنشئت على غرار كلية التخطيط العمراني الموجودة في البلدان الأخرى وتحديداً مصر والسعودية، أنشئت عام ٢٠١٢ /٢٠١٣، إذ لاتوجد في وزارة التعليم العالي كلية للتخطيط العمراني قبل إنشاء هذه الكلية في جامعة الكوفة، تمنح شهادة البكالوريوس في علوم التخطيط العمراني، باستثناء مركز التخطيط الحضري المتعلق بالدراسات العليا الموجود في جامعة بغداد، وبذلك فأن هذه الكلية تشكل خطوة ايجابية جدا لاسيما وان العراق لم يضع قانون التخطيط العمراني حتى الآن مما يشكل نقصاً كبيراً في التشريع القانوني، كذلك لايوجد في العراق درجة (مخطط عمراني) وبذلك فإن الموظفين الذين يقومون بالتخطيط العمراني في دوائر التخطيط العمراني هم موظفون غير متخصصين في هذا المجال. وجدير بالذكر أن كلية التخطيط تعمل على استحداث هذه الدرجة في الوظيفة العامة بالتخاطب والتعاون مع وزارة المالية. (زيارة قمنا بها الى كلية التخطيط العمراني / جامعة الكوفة).

ينظر : أ. د. سيد عاشور احمد / المرجع السابق / ص٥٠ و ٥١.

ينظر كذلك: فارس وريث الطيب / التلوث البصري (اسبابه وكيفية التغلب عليه) / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:

Ejabat.google.com

الفرع الرابع

صور اختفاء المظاهر الجمالية في المدن

أن الاسباب السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية لمشكلة اختفاء المظاهر الجمالية في المدن، قد تظافرت مع بعضها لتساهم في ظهور عدة صور لاختفاء المظاهر الجمالية في المدن، واهم هذه الصور على سبيل المثال لاالحصر هو البناء العشوائي والتسول.

اولاً- البناء العشوائي

أن للبناء العشوائي تأثيراً واضحاً في تفاقم ظاهرة التلوث البصري الناتجة من عدم تجانس الطابع المعماري داخل اطار المدينة الامر الذي يفقد المدينة هويتها بسبب انتشار كتل معمارية خالية من الفكر والمضمون، دون وعي بالتناقض الجمالي والوظيفي بين تلك الابنية والبيئة المحيطة بها. ويمكن ان نعرف المنطقة العشوائية: " بأنها منطقة سكنية غير منظمة بنيت في الغالب بدون ترخيص وقد تفتقر لأبسط مقومات الحياة ". كما يعرف الاسكان العشوائي بأنه: " نمو مجتمعات وانشاء مباني ومناطق لاتتماشى مع النسيج العمراني للمجتمعات التي تنمو بداخلها أو حولها ومتعارضة مع الاتجاهات الطبيعية للنمو والامتداد وهي مخالفة للقوانين المنظمة للعمران "[1].

ويظهر البناء العشوائي في الغالب في الأراضي الزراعية والصحراوية أو أراضي الدولة وفي الغالب تكون هذه الأراضي في أطراف المدن[2].

---

[1] يقصد بقوانين البناء: مجموعة القواعد والاحكام والقرارات المنفذة لها لتنظيم حركة المباني ذاتها، ايأً كانت الاعمال المزمع أقامتها سواء انشاء مباني او اقامة اعمال عمرانية اخرى كأعمال التعلية او التوسيع او التعديل او التدعيم وغيرها. ينظر: د. عبد الناصر العطار / دراسة في تشريعات تنظيم المباني / مجلة ادارة قضايا الحكومة / العدد الثالث / السنة الثانية عشر / ١٩٦٨ / ص٦٤٦، وكذلك: د. أشرف توفيق شمس الدين / المرجع السابق / ص٣، وكذلك: ويكبيديا الموسوعة الحرة / المنطقة العشوائية / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:

Ar.wikipedia.org

[2] وتظهر هذه المشكلة في العراق من جانب آخر في مؤسسات الدولة ومبانيها والتي استغلت من قبل الأفراد كمساكن بعد سقوط النظام عام ٢٠٠٣، إذ أضافت تلوثاً بصرياً جديداً لبيئتنا من خلال ترك هذه المباني من دون ترميم وهي تحتاج إلى إعادة ترميم وتأهيل بعد السقوط، والأكثر من ذلك تم اضافة ملوثات بصرية أخرى لها ومنها جملونات حديدية وكرتون، وأحياناً استخدام الأقمشة البالية وغيرها من ملوثات بصرية داخل المدينة نفسها، علماً أنها مؤسسات ومبانٍ معدة بوصفها مرافق عامة وغير معدة للسكن أساساً الأمر الذي يوجب على الجهات المختصة إخلاؤها وتوفير السكن الملائم للمواطنين، فضلاً عن أنه قد تستخدم هذه المباني مراكز لبيع=

وتكون هذه المناطق غير مخططة وغير خاضعة للتنظيم ولايسمح بالبناء عليها. إذ يقوم بتخطيط هذا البناء وتشييده الأهالي أنفسهم وعلى أساس اجتهادات شخصية، وينتشر البناء العشوائي في دول العام الثالث. والبناء العشوائي ظاهرة تكمن وراءها العديد من الأسباب أهمها زيادة معدلات النمو السكاني من جانب، ونقص عدد الوحدات السكنية وارتفاع أسعار الأراضي والمباني السكنية من جانب اخر، فضلاً عن شدة جذب المدن الرئيسة لتمركز الخدمات والإمكانات بها خلاف المناطق الريفية. والسبب الذي قد يكون بارزاً هنا هو تهاون السلطات الحكومية المختصة، مع منتهكي القوانين ومغتصبي الأراضي من سكان البناء العشوائي، بسبب عدم توافر البدائل الأخرى والمناسبة ما أدى أن تصبح هذه المناطق العشوائية أمراً واقعاً وشكلت جماعات ضغط أجبرت الحكومات على مد المرافق لها وتمليكها لسكانها في أغلب الأحيان.

وأهم ماتخلفه ظاهرة البناء العشوائي من سلبيات هو إيجاد نسيج عمراني يشوه الكتلة العمرانية الأساسية للمدينة ويفاقم مشكلة التلوث البصري، كما أن هذه الظاهرة تؤثر في استقرار الأمن العام في البلاد، لأن هذه المناطق العشوائية تعجز عن توفير الخدمات الأساسية والصحية لسُكانها، فضلاً عن تقليل النتاج القومي للدول بسبب تحويل الأراضي الزراعية إلى مناطق سكنية . .. وغيرها من سلبيات ومشكلات[١].

إن نوعية البنايات وشكلها وإدماجها مع المحيط واحترام المناظر الطبيعية والحضرية وحماية التراث الثقافي والتاريخي منفعة عمومية للأفراد كافة في المجتمع وللدولة على حد سواء.

ولذلك من اللازم على الجهات المعنية تفعيل الأحكام الخاصة برخص البناء[٢]، إذ ان أي بناء في منطقة عمرانية يجب ان يستجيب لمجموعة من المقاييس والقواعد التقنية المحددة مسبقاً

=المنتجات النفطية أو مجازر للذبح ما يهدد الصحة العامة ويشكل تلوثاً بصرياً وبيئياً كبيراً. (ومنه قرار محكمة استئناف بغداد الكرخ الاتحادية / محكمة تحقيق الكرخ، ذي العدد (٢٤١٢٥) بتاريخ (٢٠١٤/١٢/١٨)، والمتعلق بأصدار اوامر قبض بحق المتجاوزين على بناية محكمة الكرخ مقابل منتزه الزوراء. (في زيارة قمنا بها الى محكمة تحقيق الكرخ في رئاسة محكمة استئناف بغداد الكرخ الاتحادية، بتاريخ ٢٠١٥/٣/١٠، والتقينا بالقاضي (ناصر سعدون زاجي) المختص بالنظر في قضايا البيئة ايضاً، والذي اكد على ضرورة البحث والدراسة بالمواضيع البيئية، وضرورة رفع الوعي البيئي لدى الافراد كافة ولاسيما المختصين بحماية البيئة، من اجل المحافظة عليها، والتصدي لجميع الملوثات البيئية ومنها البناء العشوائي والتجاوزات على المباني).

[١] ويكبيديا الموسوعة الحرة / المنطقة العشوائية / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:

Ar.wikipedia.org

[٢] تعرف رخصة البناء من قبل الفقه بتعاريفات عدة منها: هي رخصة مسبقة وهي إجراء جوهري ينبغي المرور به قبل الشروع في عملية البناء أو التغيير في البناية أو تحويل البناية. أو هي الوثيقة الرسمية التي تثبت حق أي شخص طبيعي أو معنوي في إقامة بناء معين. أو هي الرخصة التي تمنحها سلطة إدارية مختصة =

من قبل المشرع مضبوطة بقواعد تنظيمية، وكذلك الحال فإن أي توسع في التجمعات السكانية أو إنشاء مدن جديدة يكون وفقاً لمخططات تقنية تسهر عليها الجهات الإدارية للمحافظة على البيئة وعناصرها، ومن أجل مكافحة البناء الفوضوي أو العشوائي ومايصاحبه من أخطار، وتحسين الوجه الجمالي للمدن، اذ ينبغي ان تسير حركة البناء وتشييد المدن وفق قواعد مرسومة وان لاتترك لأهواء الافراد ورغباتهم[١].

ثانياً- التسول

وهو مظهر من مظاهر التخلف الاجتماعي في الدولة، وظاهرة تعد بصورها جميعها من أبرز المخاطر الجسيمة في المجتمع، فللتسول أبعاد جرمية تظهر من خلال تنمية الحس الجرمي والمساعدة في توفير مقومات ارتكاب الجريمة، وبناء العلاقات المشبوهة والمخلة بالآداب العامة. ويعرف التسول بأنه: الطلب من الناس اياً كانت مادة هذا الطلب سواء أمالاً أم طعاماً أم كسوةً أم اي شيء آخر، وأن يكون الطلب من دون وجه حق[٢]. كما يُعرف التسول بأنه طلب الصدقة من الأفراد في الطرق والأماكن العامة. والمتسول: هو الشخص الذي يعتاش من التسول ويجعل منه حرفة له ومصدراً وحيداً أو أساسياً للرزق، أو هو من كانت له موارد أو كان يستطيع الحصول على موارد بالعمل فاستجدى في أي مكان، إما بصراحة أو بشكل يفهم على أنه تسول مثل ادعائه أو تظاهره بأداء خدمة للغير أو أن يعرض ألعاباً أو أن يبيع أي شيء أخر[٣].

ما لاشك فيه أن ظاهرة التسول التي انتشرت بشكل كبير في السنوات الأخيرة من الظواهر الخطيرة والمهمة التي تمس حق الإنسان في العيش وسط بيئة سليمة وهادئة ونظيفة من الإقلاق،

=لإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل تنفيذ اعمال البناء. أو هي أحد الإجراءات الوقائية التي تحدد ماهية المبنى المرخص به، وذكر مواصفاته، وبيان الغرض منه أسكني أم خدمي أم تجاري. ينظر حول مفهوم رخصة البناء: د.السيد احمد مرجان / تراخيص اعمال البناء والهدم / دار النهضة العربية / القاهرة / ٢٠٠٢ / ص ٩٠ ومابعدها.

[١] ينظر: د. عبد الناصر العطار / المرجع السابق / ص٦٤٨.

ينظر كذلك: رخصة بناء / جامعة التكوين المتواصل / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:

https://www.facebook.com/ufctipaza

ينظر كذلك: احكام رخصة البناء والمنازعات المتعلقة بها / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني: www.startimes.com

[٢] منتدى الطرح العام / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني : http://3refe.com

[٣] ملتقى الخطباء / المملكة العربية السعودية / بحث منشور في الانترنيت على الموقع : http://khutabaa.com

فالتسول يؤثر في جمال ورونق المدن والسكينة العامة والأمن العام في الدولة بل على النظام العام بصورة شاملة بوصفها مهد الجريمة وبداية الطريق إلى الإنحراف والإجرام. كما أن انتشار هذه الظاهرة في الطرقات والشوارع والحدائق العامة وفي أبواب المستشفيات وغيرها من أماكن عامة أو داخل المناطق السكنية، تسلب تلك الأماكن السكينة والطمأنينة كما تسلب جمالية المدينة أو المكان الذي يرتاده المتسولون.

إن التسول فعل يشكل جريمة في نظر القانون ولذلك نجد أن الدول حرمت التسول وعدّته من الجرائم الخطيرة والماسة بالمظهر الحضاري للدولة، ومن هذه الدول العراق إذ نجد ان المشرع كان حريصاً على حظر التسول وتجريمه في قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

إذ ذكر المشرع العراقي الجرائم المضرة بالمصلحة العامة في الكتاب الثاني منه وأفرد لها تسعة أبواب تناول في الباب الثامن الجرائم الاجتماعية ومنها جريمة التسول[١]. وكذلك الحال بالنسبة للعديد من الدول الأخرى التي جرمت التسول وفرضت العقوبات الرادعة على مرتكبيه[٢]. نستدل من ذلك أن التسول فعل يشكل جريمة في نظر القانون، الا أن ارتباط هذه

---

[١] إذ نصت المادة (٣٩٠/ اولاً): " يعاقب بالحبس مدة لاتقل عن شهر ولا تزيد على ثلاثة أشهر كل شخص أتم الثامنة عشرة من عمره وكان له مورد مشروع يتعيش منه أو كان يستطيع بعمله الحصول على هذا المورد وجد متسولا في الطريق العام أو في المحلات العامة أو دخل دون إذن منزلا أو محلا ملحقا به لغرض التسول وتكون العقوبة الحبس مدة لاتزيد على سنة إذا تصنع المتسول الاصابة بجروح أو عاهة أو استعمل أية وسيلة أخرى من وسائل الخداع لكسب إحسان الجمهور أو كشف عن جرح أو عاهة أو إلخ في الاستجداء". وقد تعامل المشرع مع المتسول في المادة (٣٩١) بدوافع أكثر إنسانية عندما أجاز للمحكمة أن تقوم بايداع المتسول داراً للتشغيل أو للعجزة حسب الأحوال إذ جاء فيها : " يجوز للمحكمة بدلا من الحكم على المتسول بالعقوبة المنصوص عليها في المادة السابقة أن تأمر بإيداعه مدة لاتزيد على سنة دارا للتشغيل إن كان قادرا على العمل أو بإيداعه ملجأ أو دارا للعجزة أو مؤسسة خيرية معترفا بها إذا كان عاجزا عن العمل ولا مال لديه يقتات منه. متى كان التحاقه بالمحل الملائم له ممكنا ". وقد عدّ المشرع العراقي في المادة (٣٩٢) من قانون العقوبات التحريض على التسول جريمة يعاقب عليها القانون إذا كان المتسول غير بالغ ولم يتم الثامنة عشر من العمر ، كما ويعد التحريض على التسول من قبل الولي أو الوصي أو الشخص المكلف برعاية وحماية المتسول غير البالغ ظرفاً مشدداً في جريمة التحريض على التسول ويعاقبه عقوبة أشد.

[٢] ينظر: قانون التسول المصري رقم (٤٩) لسنة ١٩٣٣، وكذلك قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته حتى سنة ٢٠١١ ، المادة (٣٨٩) منه / الفقرة الاولى (ب، ج ، هـ) والفقرة الثانية والثالثة منه، وكذلك القانون الجنائي المغربي في المواد (٣٢٦ ، ٣٢٧ ، ٣٢٨) منه، وكذلك قانون العقوبات السوري رقم (١٤٨) لسنة ١٩٤٩ في المادة (٥٦٩).

الجريمة بدوافع إنسانية قد يكون مصدرها الحاجة والعوز أدى أن تكون العقوبة الخاصة بها وقائية وإصلاحية للإنسان المضطر للتسول، ورادعة للشخص الذي اتخذ التسول مهنة وتصنعاً في خداع الأفراد، وبذلك يكون الإصلاح والردع وسيلة في علاج هذه المشكلة لاسيما أن العراق بلد غني يمتلك ثروات طبيعية هائلة لاتليق به هذه الظاهرة غير الحضارية وعلى العكس من ذلك يجب الحفاظ على كرامة الإنسان العراقي على أكمل وجه. ولايمكن تحقيق ذلك إلا بتفعيل الدور الخاصة برعاية المسنين والمحتاجين والعجزة والقضاء على البطالة، وتخصيص رواتب معقولة للعاجزين عن العمل. أما الأفراد غير المحتاجين فالعقاب الرادع ينبغي أن يطبق عليهم. بل أننا نرى أن العقوبة التي جاء بها المشرع العراقي هي عقوبة يسيرة لمثل هؤلاء الذين يمتلكون مورداً مشروعاً يعتاشون منه أو ممن يملكون القوة البدنية التي تمكنهم من العمل ويرتكبون هذه الجريمة، فيأخذون المال من الموظف أو العامل أو الطالب أو المريض الذي يزور الطبيب للعلاج و غيرهم من الأفراد. كما يجب تشديدها بصورة اعلى في حالة العود لارتكاب جريمة التسول، كما لابد من تفعيل المواد القانونية في هذا المجال فما فائدة الحماية القانونية التي يوفرها القانون ان بقيت حبراً على ورق لاسيما أن جرائم التسول هذه ترتكب يومياً على مرأى ومسمع من رجال الشرطة والمكلفين بالمحافظة على النظام العام بوصفهم الجزء الحيوي من السلطة التنفيذية، فالشرطة بوصفها سلطة ضبط اداري مهمتها الاحتياط لمنع وقوع الجرائم ومن ثم فهي تختص باتخاذ تدابير خاصة للحيلولة دون أن يتحول أي خطر إلى ضرر أو للحد من الضرر القابل للتجدد، لاسيما أننا نجد العشرات من المتسولين يجوبون الإشارات المرورية والشوارع والطرق العامة والبعض منهم يتعرض للمواطنين بالإيذاء، الأمر الذي يستوجب وقفة جادة لمثل هذه المشكلة التي تخل بالنظام العام من جميع عناصره، وتضيف للمدن إرهاقاً بصرياً جديداً من خلال هذه الظاهرة غير الحضارية.

جدير بالذكر أنه فضلاً عن البناء العشوائي والتسول، هنالك صور عديدة تزيد من مشكلة اختفاء المظاهر الجمالية في المدن ومنها: انتشار الباعة المتجولين[1]، وكذلك المزعجين أو

[1] يقصد بالبائع المتجول: كل شخص متنقل يبيع أو يحوز سلعاً أو بضائع يعرضها للبيع أو يتعاطى حرفة أو صناعة في أي شارع أو في أي مكان خلاف الدكاكين. فالبائع المتجول: هي صفة تطلق على الأشخاص الذين يقومون بعرض بضائعهم في الطرقات. م(٤٣/ثانيا) من قانون الصحة الأردني، ينظر: د. صاحب عبيد الفتلاوي / التشريعات الصحية / مكتبة دار الثقافة للنشر/ عمان / الاردن / ١٩٩٧ / ص ٣١، ينظر كذلك نص المادة (٣٨) من قانون الصحة العراقي رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١. ويشكل منظر الباعة المتجولين في الطرقات تلوثاً بصرياً واقلاقاً مؤثراً في تلك الأماكن التي ينتشر فيها لاسيما من تجول لعرض البضاعة في الأماكن الممنوع فيها ذلك بأمر من السلطة المختصة او في غير الأوقات المعينة لذلك من قبلها. ينظر: المادة (٤٨٨) من قانون العقوبات =

السكارى أو المجانين في الطرقات والأرصفة والأماكن العامة مما يؤثر في جمالية المدن والنظام العام بشكل كبير. فضلاً عن انتشار الحيوانات السائبة من كلاب[١]، وقطط وقوارض[٢]، وغيرها في المدن، زيادة على النفايات والقمامة التي تعاني منها مدننا.

=العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، والمادة (٩) من قانون الباعة المتجولين المصري رقم (٣٣) لسنة ١٩٥٧، والمادة (٧) من لائحة الباعة المتجولين الكويتية لعام ١٩٧٧.

[١] تنتشر ظاهرة الكلاب السائبة في مدننا من دون أي اهتمام من الجهات المختصة على الرغم من أن العراق من البلدان التي شرعت قانوناً خاصاً بمكافحة الكلاب السائبة وهو قانون مكافحة الكلاب السائبة رقم (٤٨) لسنة ١٩٨٦، الذي الغى في المادة العاشرة منه قانون مكافحة الكلاب السائبة رقم (١٢) لسنة ١٩٧٠، وذلك من أجل وضع خطة شاملة مركزية لعموم القطر تعالج بها هذه الظاهرة، بالنظر لوجود أعداد كبيرة من الكلاب السائبة في شوارع المدن والقصبات وفي المحلات العامة ولأن هذه الكلاب ناقلة لكثير من الأمراض المعدية من الحيوان الى الانسان مثل داء الكلب والاكياس المائية والحمى السوداء واليرقان المعدي ما يسبب الضرر بصحة المواطنين وسلامتهم فضلاً عن أنها في حالتها هذه ظاهرة غير حضارية، (هذا ماجاء في الأسباب الموجبة لتشريع هذا القانون).

[٢] زيادة على المنظر المنفر الذي يسببه انتشار هذه الحيوانات في المدن فإن لهذه المشكلة آثاراً صحية واقتصادية وخيمة إذا مااستمرت من دون مكافحة من قبل السلطات المختصة، لاسيما إذا ماعلمنا أن قانون الصحة العراقي رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل، قد أفرد فصلاً خاصاً بهذا الموضوع، وهو الفصل السابع بعنوان مكافحة القوارض، الذي جاء فيه: " تعمل الوزارة (وزارة الصحة) على وضع برنامج سنوي لمكافحة القوارض ضمن خطتها في مكافحة الأمراض المشتركة بين الإنسان والحيوان، لخطورة القوارض على صحة الانسان والبيئة ولتلافي الأضرار الاقتصادية الكبيرة التي تسببها الفئران والجرذان ". المادة (٧٤) منه. في حين نصت المادة (٧٥) من القانون نفسه على " الوزارة والجهات الأخرى مسؤولة عن إجراء البحوث والتجارب في مختبراتها الخاصة بمكافحة القوارض وتضع الوزارة العمليات الفنية المتعلقة بمكافحتها في جميع أنحاء القطر وتلتزم دوائر الدولة والقطاع العام والجهات الأخرى بتنفيذ أحكامها". كما الزمت المادة (٧٦) من القانون نفسه المحلات العامة العائدة لدوائر الدولة والقطاع العام أو القطاع المختلط او الخاص بمكافحة القوارض طبقاً لتعليمات الوزارة وتحت إشرافها. كما نصت المادة (٧٧) على " تقوم الوزارة بالمكافحة مجاناً في المناطق السكنية ذات الكثافة العالية بالقوارض، وللمكلفين بالمكافحة بعد ابراز هوياتهم الرسمية الخاصة دخول الدور والشقق السكنية نهاراً ولهذا الغرض فقط وعلى شاغلي هذه الدور والشقق السكنية تسهيل مهمة القائمين بعملية المكافحة والتعاون معهم ". وهذا إن دل على شيء انما يدل على الخطر الكبير الذي يسببه انتشار هذه الحيوانات في المدن، بحيث أعطت الحق للمكلفين بالمكافحة، دخول الدور والمباني السكنية لهذا الغرض وألزمت المواطنين على إبداء التعاون معهم، ونحن نؤكد في هذا الصدد أن المواطن العراقي إنما هو المبادر إلى تقديم المساعدة ولو لم يكن هناك إلزام قانوني على عاتقه، للوعي الثقافي والصحي الذي يمتلكه في هذا الجانب، ولذلك نجده هو من يقوم بهذه المهمة حالياً لتخلف الجهات المسؤولة عن أداء مهامها في أغلب المدن العراقية في حين أكدت المادة (٧٨) من القانون نفسه على تحصين المباني ضد دخول القوارض إليها باتباع مواصفات البناء=

ونزيد عليها الازدحامات أو الاختناقات المرورية، والحواجز الكونكريتية[١]، وغيرها من الصور التي ملأت مدننا وسلبت جمالها ورونقها.

أخيراً وقبل الانتقال الى دراسة موضوع علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بأنواع التلوث البيئي، لابد من الإشارة إلى أن مشكلة اختفاء المظاهر الجمالية أو التلوث البصري لاتخلف فقط لدى الإنسان الشعور بعدم الراحة النفسية وفقدان الانتماء للبيئة المحيطة فحسب، وإنما لها تأثير سلبي وخطير في حياة الإنسان وصحته ومن ثم في سلوكه وعمله وهذا ماأثبتته الدراسات العلمية، فالتلوث البصري يؤدي إلى مشكلات نفسية وجسدية تبدأ من القلق والتوتر والضغط النفسي، لتمتد إلى جسد الإنسان وتصيبه بأمراض القلب والقولون والسكري[٢].

فالبيئة البصرية تتكون في الدماغ من خلال دخول الصور والمشاهد المؤثرة إيجابياً أو سلبياً عبر العينين[٣]، الى الدماغ حيث تتكدس وتخزن، فتؤدي الصور المؤذية والمزعجة إلى تغييرات كيميائية ومن ثم إلى آثار جسيمة، نفسية وجسدية، لاسيما أنها تصبح مخزونة في ذاكرته الواعية واللاواعية، وبما أن المحيط أو البيئة تؤثر في نفسية الإنسان، تبدأ آثار التلوث البصري

=والوسائل الكفيلة وفقا لتعليمات الوزارة، ولاتمنح إجازة البناء لأي محل عام إلابعد التأكد من ذلك ويكون المهندس المشرف على البناء هو المسؤول عن أية مخالفة.

[١] علماً أن ظاهرة الازدحامات المرورية والحواجز الكونكريتية وسيطرات التفتيش المنتشرة في جميع مدن العراق لاتؤثر في جمال المدن وراحة المواطن فحسب، وانما هي تؤثر وبشكل كبير على حرية من الحريات العامة التي كفلها الدستور لنا (دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥)، ألا وهي حرية التنقل والسفر التي نصت عليها المادة (٤٤) من الدستور، فلا يكفي أن يكفل لنا القانون حرية معينة بل لابد أن يوفر لنا الوسائل والاسباب لكي ننعم بها، فحينما ينص الدستور على أنه " للعراقي حرية التنقل والسفر. .." يجب أن يوفر لنا الأسباب التي تساعد على ممارسة هذه الحرية داخل العراق، من شوارع جميلة ونظيفة ومفتوحة ومنظمة وغير مزدحمة، لاسيما في المناسبات والأعياد، كي يستطيع المواطن أن يشعر بما كفله الدستور له من حقوق وحريات وينعم بها، مما يحقق الرضا والسلام الاجتماعي داخل البلاد ومن ثم سيادة النظام العام، وهذا هو أحد أهم تأثيرات حماية جمال ورونق المدن (الذي تشكل الازدحامات المرورية والحواجز احدى صوره) على نفسية المواطن وشعوره الداخلي، فحماية المواطن من التلوث البصري من الأمور التي تحقق له السلام الداخلي وتجعله أكثر تمسكاً بوطنه، وأكثر حرصاً على أمنه وسلامته.

[٢] التلوث البصري / عبث الانسان بالذوق العام / الموقع الالكتروني / www.emaratalyoum

[٣] إن العين هي من أهم الحواس التي نملكها، قال تعالى: " وهو الذي أنشأ لكم السمع والأبصار والأفئدة قليلا ماتشكرون "(سورة المؤمنون، أية ٧٨) ، وإن ٨٠% مما نتعلم يتم بواسطة العين، وان الصور والمناظر التي تدخل عيوننا، تقرر صحتنا وحالتنا النفسية والجسدية ومدى جودة عملنا وعلاقاتنا الاجتماعية والسلوكية وأدائنا وانتاجيتنا. ما يؤكد أهمية العين في حياتنا وصحتنا ونشاطاتنا اليومية. ينظر: التلوث البصري داء إنساني وكارثة خطيرة / دار الدستور / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني :www.daraddustour.com

بالمشكلات النفسية مثل التوتر والضيق والعصبية الزائدة والسلوك المضطرب وتزداد سوءاً لتصبح أمراضاً جسدية مثل ارتفاع الضغط والقلب والسكري وأوجاع المفاصل والقولون وصعوبة التنفس وغيرها[١].

وعلى هذا الأساس يكون للتلوث البصري فضلاً عما يسببه من امتعاض ونفور لأعين الناظرين بسبب فقدان البيئة الخارجية للمدينة لمنظرها وصورتها الجمالية، فإنه يخلف كذلك آثاراً سيئة في صحة الإنسان النفسية والجسدية مما يؤثر في سلوك الأفراد وعلاقاتهم الاجتماعية، ومدى قدرتهم على الاستيعاب والتعلم، وقدرتهم على الأداء والإنتاجية، ومن ثم على مستوى العطاء والتقدم لدى الأفراد، فالتلوث البصري ينال من حق الإنسان في العيش في بيئة ملائمة ونظيفة، ولايقتصر تأثيره في الأجهزة النفسية والعصبية لجسم الإنسان، بل يمتد أثره السيء لينال من النواحي الجسدية للإنسان[٢].

---

[١] ينصح الاطباء النفسيون المرضى المصابين بالتلوث البصري، بالابتعاد عن البناء العشوائي وزحمة السكان وغيرها من صور اختفاء المظاهر الجمالية والبحث عن الأماكن المفتوحة والنظيفة وغير المزدحمة مثل الاماكن الطبيعية، مما يحفز على استقرار الحالة النفسية والجسدية، فضلاً عن عدم التركيز في المناظر أو الصور التي تسبب الانزعاج والنفور، أما إذا كانت الآثار مدمرة فينصح بتغيير البيئة أو المحيط الذي يعيش فيه المريض، لأن المريض لن يتمكن من المضي قدما في حياته في حال لم يعالج هذا المرض المؤذي والمزمن لاسيما أن مشكلة أو مرض التلوث البصري في ازدياد مستمر. التلوث البصري / عبث الانسان بالذوق العام / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني :

www.emaratalyoum.com

ينظر كذلك: أ.د. سيد عاشور احمد / المرجع السابق / ص٥٠.

[٢] د. عصام احمد محمد / الحق في بيئة ملائمة كأحد حقوق الانسان / بحث مقدم للمؤتمر السادس للجمعية المصرية للقانون الجنائي / القاهرة / دار النهضة العربية / ١٩٩٣ / ص١٧٩. ومن الجدير بالاشارة اليه ان القضاء الامريكي يحكم بالتعويض عن الاضرار البيئية المعنوية بصورة مستقلة وليس بمبلغ اجمالي عن الضرر المادي والمعنوي، بل انه اخذ يحكم بالتعويض ليس عن الاضرار المعنوية المحققة او الواقعة فعلاً، بل ويحكم بالتعويض عن مجرد الخوف من الحاق الاذى او الضرر بالمدعي مستقبلاً، كالاصابة بالامراض مستقبلاً نتيجة التعرض المستمر للملوثات البيئية ومنه التعرض للملوثات البصرية ومايترتب عليها من ضغط نفسي قد يلحق الاذى بمن يتعرض لها بشكل مستمر ويومي، ومن انواع الضرر البيئي المعنوي ايضاً، الضرر المتمثل بفقدان مباهج الحياة الطبيعية النقية والنقص في اسباب المتعة والراحة التي يمكن ان توفرها البيئة الخالية من التلوث ومنه التلوث البصري. ينظر: ئافان عبد العزيز رضا / المرجع السابق / ص ١٩٠ و١٩١.

المبحث الثالث

علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بأنواع التلوث البيئي الأخرى

إن للتلوث البصري أو مشكلة اختفاء المظاهر الجمالية علاقة قوية بأنواع التلوث البيئي الأخرى، فالتلوث البيئي وإن كان يقسم إلى أنواع مختلفة حسب المعايير التي يعتمدها العلماء في تقسيمهم إلا أن ظاهرة التلوث هي ظاهرة عامة ومترابطة، وهذا التقسيم لأنواع التلوث البيئي هو مما تقتضيه ضرورات البحث العلمي والقانوني ولايمكن أن يستنتج منه وجود انفصال بين هذه الأنواع والصور للتلوث البيئي بعضها عن بعضها الآخر، بل على العكس من ذلك هناك تداخل وترابط واضح بين أنواع التلوث البيئي، لاسيما العلاقة الخاصة التي تربط التلوث البصري بأنواع التلوث البيئي إلى درجة قد يعتقد بعضهم أن بعض أنواع التلوث البيئي هو تلوث بصري في حين أنه قد يكون تلوثاً بالنفايات او تلوثاً ضوئياً على سبيل المثال، والعكس يصح أيضاً، فالتلوث البصري تربطه علاقة واضحة بجميع أنواع التلوث البيئي لاسيما التلوث البيئي المعنوي وسوف نعرض في هذا المبحث أهم ملامح هذه العلاقة مما يوضح أن مكافحة مشكلة أختفاء المظاهر الجمالية في البيئة، تمكننا من مكافحة العديد من أنواع التلوث البيئي الأخرى في الوقت نفسه.

لذا سنقسم الدراسة في هذا المبحث على مطلبين، ندرس في المطلب الأول: علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بأنواع التلوث البيئي المادي، وندرس في المطلب الثاني: علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بأنواع التلوث البيئي المعنوي.

المطلب الأول

علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بأنواع التلوث البيئي المادي

لغرض دراسة موضوع علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بأنواع التلوث البيئي المادي، سوف نعرض لكل نوع من أنواع هذا التلوث ونوضح علاقته بمشكلة اختفاء المظاهر الجمالية، من خلال دراسة الأفرع الأتية:

الفرع الأول

علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بالتلوث الهوائي

يراد بالتلوث الهوائي: أي تغيير في خواص الهواء الطبيعية مما قد يؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر إلى الإضرار بالكائنات الحية[1]. أو هو الحالة التي يكون فيها الهواء محتويا على مواد بتركيزات تُعد ضارة بصحة الإنسان وبمكونات بيئته، بسبب وجود مواد صلبة أو سائلة أو غازية أو إشعاعية أو جرثومية في الهواء وبشكل جزيئات عضوية أو غير عضوية[2]، كما يُعرف تلوث الهواء بأنه " تواجد شوائب في الهواء سواء أكانت طبيعية أم بفعل الانسان وبكميات ولمدد تكفي لإقلاق راحة وصحة المعرضين له "[3].

ومصادر التلوث الهوائي، هي إما أن تكون مصادر طبيعية مثل الأتربة الناتجة عن العواصف أو الغازات المنبعثة من الثورات البركانية أو الحرائق في الغابات وغيرها، وإما أن يكون تلوث الهواء ناتجا عن النشاطات الإنسانية العمرانية منها أو الصناعية مثل استخدام الوقود

---

[1] د. هدى حامد قشقوش / التلوث بالاشعاع النووي في نطاق القانون الجنائي/ دار النهضة العربية / القاهرة / ص ١١١.

[2] اشرف هلال / المرجع السابق /ص ٧٨.

- عرف المشرع المصري تلوث الهواء في م (١٠/١) من القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ بأنه " كل تغيير في خصائص ومواصفات الهواء الطبيعي يترتب عليه خطر على صحة الإنسان والبيئة سواء كان هذا التلوث ناتجا عن عوامل طبيعية أو نشاط إنساني ، بما في ذلك الضوضاء " في حين نجد أن قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ جاء خاليا من مثل هذا التعريف تاركا المسألة للفقه سواء فيما يتعلق بالتلوث الهوائي أو غيره من أنواع التلوث البيئي وهو الأفضل كما نعتقد، أما القول بأن ذلك ضروري لأهمية التلوث الهوائي فهو قول غير دقيق وذلك لأن كل أنواع التلوث البيئي لاتخلو من الأهمية والخطورة في آن واحد. ينظر: أ.د. احمد محمد حشيش / المفهوم القانوني للبيئة في ضوء مبدأ اسلمه القانون المعاصر / دار الكتب القانونية / مصر /٢٠٠٨ / ص٨٦ ومابعدها.

[3] محمد عبد الرحمن الشرنوبي / الانسان والبيئة / مكتبة الانجلو المصرية / ١٩٧٦ / ص٢٩٢.

في الصناعة أو توليد الطاقة الكهربائية، إلا أن الأمر الواجب توضيحه هنا هو أن مصادر تلوث البيئة الطبيعية هي أقل خطورة من النشاطات الإنسانية، فالعوامل الطبيعية لاتبلغ مبلغ السلوكيات الخاطئة المتأتية من الأشخاص في المجتمعات لاسيما المتخلفة تلك الممارسات التي أدت إلى التسليم بأن الأنسان أكثر خطراً على بيئته من الظواهر الطبيعية[١].

أما أهم العناصر المنتشرة في الهواء والمسببة لتلوثه فهي: الجسيمات الدقيقة أو العالقة من أتربة ورذاذ عالق في الهواء وأكاسيد النيتروجين الناتجة عن احتراق الوقود وأول أوكسيد الكربون كالغاز المستعمل في المنازل و ثاني اوكسيد الكربون ومصدرها الصناعات وأكاسيد الرصاص والإشعاعات الذرية وهي نواتج التجارب الذرية ومؤسسات الطاقة النووية والمفاعلات الذرية ودخان التبغ وغاز الأوزون السطحي وغيرها[٢].

ومن أنواع التلوث الهوائي الحديثة، هو " التلوث الإلكتروني الذي ينتج عن الموجات التي تحدث حول الأجهزة الالكترونية بدءاً من الجرس الكهربائي والمذياع والتلفاز وأنتهاءً بالأقمار الصناعية، إذ يحفل الفضاء من حولنا بمجالات الموجات الكهرومغناطيسية وغيرها، كما يعد الهاتف النقال أو الجوال الذي انتشر استخدامه في بلدان العالم بكثافة في السنوات الاخيرة سبباً رئيسياً للموجات الكهرومغناطيسية، وتشير بعض الدراسات الى أن هذا النوع من التلوث الهوائي قد يؤثر في الخلايا العصبية للمخ البشري وربما كان مصدراً لبعض حالات عدم الاتزان وحالات الصداع المزمن الذي تفشل الوسائل الطبية الإكلينيكية في تشخيصه "[٣].

إن التعريف بالتلوث الهوائي وبيان مصادره، يبين لنا وبصورة واضحة العلاقة الوثيقة التي تربط التلوث الهوائي بالتلوث البصري، من ذلك النشاطات الانسانية والاعمال التي تقوم بها

---

[١] كذلك بسبب الدور الغالب للنشاط الإنساني في تلوث البيئة يذهب بعضهم إلى تغيير مفردة (التلوث) إلى مفردة (التلويث) دلالة لقيام الإنسان ودوره الخطر والبارز في تلوث البيئة، ينظر كل من: د. أسماعيل نجم الدين زنكنة / المرجع السابق / ص ٦٥، وكذلك: ابتسام سعيد الملكاوي / المرجع سابق / ص ٢٤.

[٢] عبد خليل فضيل، وعلوان جاسم الوائلي / علم البيئة / جامعة الموصل / ١٩٨٥ / ص ٣٩٩ و٤٠٠، ينظر كذلك: صبري فارس الهيتي، وصالح فليح حسن / جغرافية المدن/ دار الكتب للطباعة والنشر/ جامعة الموصل / ١٩٨٦ / ص٢٨٥، وكذلك: أ. د. سيد عاشور احمد / المرجع السابق /ص ٢٨ و٢٩.

[٣] أ. د. سيد عاشور احمد / المرجع السابق /ص ٣٢. والحقيقة إن التلوث الالكتروني فضلاً عما يسببه من أضرار بالغة في الصحة العامة فهو في عدد من صوره يشكل تلوثاً بصرياً وهوائياً في ذات الوقت فمنظر الأبراج التابعة لشركات الاتصال للهاتف النقال أو محطات وأبراج التلفزيون وخاصة المنتشرة في مراكز المدن أو حتى في المناطق السكنية، فضلاً عما تسببه من تلوث هوائي فهي تشكل في الوقت نفسه مظهراً من مظاهر أختفاء الجمال العام في المدن (ينظر في هذا الشأن: حكم محكمة التميز الاتحادية / عدد: ١٩٧٧ / الهيأة الاستئنافية / ٢٠١١ / ص٥٤ من أطروحتنا هذه).

القطاعات المختلفة في المجتمع ومايترتب عليها من تلوث الهواء، كقطاع النقل والمواصلات أو قطاع الصناعة والإنتاج أو بعض السلوكيات الخاطئة التي ينتهجها الإنسان في الحياة وتسبب التلوث ومنها حرق المخلفات والقمامة أو تدخين التبغ أو استخدام المبيدات الكيمياوية[1]، او الادخنة المتصاعدة من المولدات الكهربائية في المناطق السكنية والتي تفسد الهواء بالغازات والسموم وتسلب سكينة وجمال المكان، وغيرها من مصادر.

إن مايترتب على هذه المصادر من دخان أو غازات أو أبخرة أو سموم تتسبب في تلوث الهواء والعديد من الأمراض الصحية وتعكر صفاء المدن وتعبث بجمالها ورونقها، فجمال المدن لايكتمل إلا بجمال هوائها وصفائه من التلوث والامراض. وعليه فإن أي مكافحة للتلوث الهوائي تشكل في الوقت نفسه مكافحة لمظهر مهم وأساس من مظاهر اختفاء جمال المدن ورونقها والعكس يصح أيضاً.

الفرع الثاني

علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بالتلوث المائي

يعرف التلوث المائي بأنه " أي تغيير في المياه سواء من ناحية التركيب العضوي أو الرائحة وجعله غير صالح للانتفاع به على أي وجه من الوجوه"[2]. كما يعرف التلوث المائي من منظور علمي بأنه " حدوث خلل في نوعية المياه ونظامها البيئي إذ تصبح غير صالحة لاستخداماتها الأساسية وغير قادرة على احتواء الجسيمات والكائنات الدقيقة المختلفة في نظامها البيئي، وبدرجة لايكون معها في وسع عمليات التنقية الطبيعية التابعة له أن تؤدي وظيفتها على الوجه المطلوب، ومن ثم يبدأ اتزان هذا النظام بالاختلال حتى يصل إلى الحد الحرج الذي تبدأ معه الآثار الضارة بالظهور في البيئة "[3]. أما أهم مصادر التلوث المائي فهي: المصادر

---

[1] ينظر: د. محمود احمد طه / الحماية الجنائية للبيئة من التلوث / منشأة المعارف / ٢٠٠٦ / ص٣١ ومابعدها. ومن القوانين المتعلقة بحماية الهواء من التلوث قانون منع التدخين الذي حرصت بعض الدول على اصداره ومنه، قانون منع التدخين العراقي رقم (١٩) لسنة ٢٠١٢، وكذلك القانون المصري رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠٧، بشأن الوقاية من اضرار التدخين، وقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٩، الاماراتي في شأن مكافحة التبغ وغيرها، والحقيقة يساهم التدخين بالتلوث الهوائي والبصري في آن واحد من خلال رمي اعقاب السجائر في الطرقات والشوارع.

[2] د. حسن سعد سند / المرجع السابق / ص ٤٠٤.

[3] أ. د. سيد عاشوراحمد / المرجع السابق /ص٣٢ و٣٣.

الصناعية التي ظهرت بشكل كبير بعد التطور الصناعي، إذ إن لها آثاراً ضارة من الناحية الصحية والاجتماعية والاقتصادية، كذلك هناك المصادر الزراعية ومنها المخصبات والمبيدات الكيمياوية التي تذوب في الماء وتغير من تركيبته وجودته، ويتلوث الماء أيضا بمخلفات الصرف الصحي ونفايات القمامة والمنظفات الكيميائية المختلفة وببعض العناصر المعدنية نحو النفط والكلور والرصاص والزئبق والفوسفات والنترات، ومن المصادر الملوثة لمياه الأمطار ما تطلقه المصانع من أبخرة وغازات ينشأ بسببها ما يسمى بالمطر الحمضي[١].

وعلى الرغم من أهمية المياه بالنسبة للإنسان بصورة خاصة والكائنات الحية بصورة عامة، بوصف الماء مصدراً مهماً من مصادر الحياة على الارض وعنصراً من العناصر الأساسية فهو أصل كل شيء، قال تعالى في كتابه العزيز { **وَجَعَلْنَا مِنَ الْمَاء كُلَّ شَيْءٍ حَيٍّ** }[٢]. كما قال عز وجل { **وَهُوَ الَّذِي أَرْسَلَ الرِّيَاحَ بُشْرًا بَيْنَ يَدَيْ رَحْمَتِهِ وَأَنزَلْنَا مِنَ السَّمَاء مَاء طَهُورًا * لِنُحْيِيَ بِهِ بَلْدَةً مَّيْتًا وَنُسْقِيَهُ مِمَّا خَلَقْنَا أَنْعَامًا وَأَنَاسِيَّ كَثِيرًا** }[٣]. وتُعد مشكلة تلوث المياه من المشكلات البيئية القديمة، وتحديداً تلوث البيئة البحرية، إذ يعود ظهور التلوث المائي إلى وجود الإنسان على سطح الكرة الأرضية من خلال مايلقيه من مخلفات في المياه البحرية أو المجاري المائية مما سبب ولمّا يزل ضرراً بالكائنات البحرية بصورة خاصة وبمنظر المسطحات المائية على وجه العموم[٤]، فالتلوث المائي لايؤدي الى فساد المياه فحسب وإنما يؤثر في منظر المسطحات المائية ومن ثم في جمال المدن ورونقها، فالمصانع التي تلقي بمخلفاتها الصناعية وما ينتج عنها من فضلات في المجاري المائية وخاصة المصانع أو المنشآت الصناعية التي أنشأت بالقرب من المناطق السكنية، ما يؤدي إلى تلوث الماء بالدهون والبكتيريا والأحماض والقلويات والأصباغ ومركبات البترول وأملاح المعادن الثقيلة السامة كالزئبق والزرنيخ والرصاص والنيكل وغيرها، (وهو مايعرف بالصرف الصناعي)،أو المياه التي تتكون من مجموع المياه التي تستعمل في المنازل والفنادق والمستشفيات والمدارس، كمياه المطابخ والحمامات والمياه التي تحمل الفضلات من دورات المياه ومياه غسيل الملابس

---

[١] ي.ف.ميلانوفا وأ.م. ريا بتشيكوف / الجوانب الجغرافية في حماية الطبيعة / ترجمة د.أمين طربوش / الطبعة الاولى / ١٩٩٦ / ص٣٦. ، كما ان هناك مصادر متعددة لتلوث البيئة البحرية ، ينظر: د. محمد البزاز / حماية البيئة البحرية (دراسة في القانون الدولي) / منشأة المعارف / الاسكندرية / ٢٠٠٦ / ص ١٤ ومابعدها.

[٢] سورة الانبياء اية (٣٠).

[٣] سورة الفرقان أية (٤٨ و٤٩).

[٤] د. أسماعيل نجم الدين زنكنة / المرجع السابق / ص ٦٥، ينظر كذلك: أ. د. سيد عاشوراحمد / المرجع السابق /ص٣٧.

والأرضيات والمياه المستخدمة في الورش وأماكن العمل وماتحتويه من صابون ومنظفات صناعية وبكتريا وميكروبات ضارة وعناصر ثقيلة وسامة، (وهو مايعرف بالصرف الصحي)[١]، فكل هذه المصادر وغيرها من مصادر تلوث المياه لاتؤدي الى تلويث المياه وتخلق خطورة على الأحياء المائية والصحة العامة فحسب وإنما تؤثر في الصحة النفسية للانسان بما تخلفه من منظر منفر للعين، ينتج لنا نوعاً مهماً من أنواع التلوث البيئي ألا وهو التلوث البصري، ألامر الذي يجعل مكافحة التلوث المائي في مثل هذه الحالات يشكل مكافحة للتلوث البصري في الوقت نفسه والعكس يصح أيضاً.

الفرع الثالث

علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بالتلوث الأرضي

وهو ذلك التلوث الذي يصيب القشرة العليا للكرة الأرضية، أي الطبقة الرقيقة السطحية المنتجة التي تُعد الحلقة الأولى والأساسية من حلقات النظام البيئي وتعد أساس الحياة وسر ديمومتها[٢]. كما يعرف التلوث الارضي بأنه: " هو تواجد أي مادة من المواد الملوثة في البيئة أو الوسط بكميات تؤدي بطريق مباشر أوغير مباشر وبمفردها أو بالتفاعل مع غيرها إلى الإضرار بالصحة أو تتسبب في تعطيل الأنظمة البيئية إذ تتوقف تلك الأنظمة عن أداء دورها الطبيعي على سطح الكرة الأرضية "[٣].

فالتربة تشكل عنصراً مهماً من عناصر البيئة فهي نظام كيميائي وفيزيائي وأحيائي (بايولوجي) مهم، وتتكون التربة من حبيبات متباينة الأشكال من المواد العضوية والهواء والماء ومركبات معدنية وغرين فضلاً عن الرمل والطين والعديد من الكائنات الحية المرئية وغير المرئية (المجهرية) وغيرها مما خلق الله عز وجل لنا في هذا الوسط البيئي ليكون مورداً طبيعياً يستثمره الأنسان في الزراعة للحصول على مختلف الأغذية، فلولا هذه التربة الخصبة لما

---

[١] د. أسماعيل نجم الدين زنكنة / ص ٦٨ و٦٩.

[٢] أ. د. سيد عاشور احمد / المرجع السابق / ص ٤٢.

[٣] عبد الوهاب عبد الله قاسم التورنجي / التكاليف المالية للتلوث الضوضائي واثارها الاجتماعية على الوحدات الاقتصادية / رسالة ماجستير/ كلية الادارة والاقتصاد / الاكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك / ٢٠٠٨ / ص ٣١.

استطاع المزارع إنتاج مختلف المحاصيل الزراعية التي يعتمد الإنسان في غذائه وصحته وحياته عليها[١].

قال تعالى في كتابه الكريم: { **ثم شققنا الارض شقاً * فأنبتنا فيها حباً * وعنباً وقصباً * وزيتوناً ونخلاً * وحدائق غُلباً * وفاكهةً واباً** }[٢].

إلا أن التكنولوجيا وزيادة النشاط الصناعي للإنسان ترتب عليه ارتفاعُ في عدد الملوثات التي تصيب التربة من النفايات المشعة أو الكيميائية، وسواء أكان ذلك برمي تلك النفايات أم بدفنها في باطن الأرض، كما أن الإفراط في استخدام الأسمدة والمبيدات الكيميائية والفضلات الآدمية او الحيوانية يؤدي إلى إرهاق التربة والتقليل من انتاجيتها كذلك الحال فيما يتعلق بري التربة في المناطق الجافة فهو يخلف رواسب ملحية تؤثر في إنتاجية التربة بشكل كبير إذا لم يصاحب ذلك الري تصريف جيد للمياه يمنع ركودها وتبخرها، فضلاً عن النظم الزراعية الخاطئة التي يعتمدها بعض المزارعين التي تتسبب في تغيير الخواص الطبيعية للتربة ومنها زراعة الأرض بصورة مستمرة وسنوياً ما يعمل على تدهور الصفات الكيميائية والاحيائية والفيزيائية للتربة ويقلل من خصوبتها. أو الرعي الجائر للأراضي، فضلاً عن ظاهرة قطع الأشجار والتي تؤثر بشكل كبير في التربة، فالأشجار تساعد في تثبيت التربة وتحميها من التعرية والانجراف وزحف الرمال، ولذلك يشكل قطعها سبباً رئيساً في تكون ظاهرة التصحر[٣].

إن العلاقة بين التلوث الأرضي والتلوث البصري هي علاقة وثيقة وواضحة، فحماية الأراضي والاهتمام والاعتناء بها من مصادر التلوث كافة هو اهتمام بجمال تلك الأراضي ورونقها، كما أن التلوث الأرضي وفي الكثير من مصادره يلتقي مع التلوث البصري أو اختفاء المظاهر الجمالية في المدن، فالاستخدام الأمثل للأسمدة الكيمياوية والفضلات الآدمية والمبيدات وكذلك ري الأراضي بالشكل الصحيح ومنع ترسب المياه والأملاح في التربة أو مكافحة الرعي الجائر أو مكافحة ظاهرة قطع الأشجار والمزروعات مما يساهم في تكوين ظاهرة التصحر

---

[١] ينظر: محمد محمود ذهبية / المرجع السابق / ص ١١، وكذلك: د. سيد محمدين / حقوق الانسان واستراتيجيات حماية البيئة / الطبعة الاولى / الوكالة العربية للنشر / القاهرة / ٢٠٠٦ / ص ٤٧ وما بعدها. وكذلك: اشرف هلال / المرجع السابق/ ص ٨٥ ومابعدها.

[٢] سورة عبس اية ٢٦ و ٣١.

[٣] أسماعيل نجم الدين زنكنة / المرجع السابق / ص ٦٥، ينظر كذلك: كريم عبد كاظم التميمي / المرجع السابق / ص ١٤.

- أ. د. سيد عاشور / المرجع السابق / ص ٤٢ وما بعدها.

بسبب إزالة الجذور والتأثير في الكائنات الحية الموجودة في التربة، كل هذه العوامل وغيرها لاتشكل تلوثاً أرضياً فحسب وأنما تؤثر بشكل كبير في منظر المدن وجمالها، فالمدن إنما تتزين بأراضيها الخصبة ومساحاتها الخضراء وأشجارها ومزروعاتها، ولايمكن أن يتحقق ذلك من دون الاهتمام بالأراضي ومكافحة تلوثها، الأمر الذي يجعل مكافحة التلوث البصري يمكن أن يتم بوسائل مكافحة التلوث الأرضي.

ومن أهم صور تلوث التربة هو التلوث بالنفايات سواء من القمامة أم النفايات الطبية أم النفايات الإشعاعية[1]، وللعلاقة الخاصة التي تربط التلوث بالنفايات بمشكلة اختفاء المظاهر الجمالية في المدن، سوف ندرس موضوع علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بالتلوث بالنفايات في الفرع الرابع من هذا المطلب، ثم ندرس موضوع علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بالتلوث الغذائي في الفرع الخامس.

الفرع الرابع

علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بالتلوث بالنفايات

من أنواع التلوث البيئي المهمة، هو التلوث بالنفايات، إذ يُخلف أضراراً بالغة في البيئة بشكل عام وعلى الإنسان بشكل خاص، والنفايات بصورة عامة هي أجسام أو مواد يتم الاستغناء عنها لنفاد منفعتها أو لزيادتها عن الحاجة، وتنتج هذه المواد أو الأجسام عن النشاطات البشرية المختلفة، أي أثناء ممارسة الانسان لحياته اليومية، فالنفايات هي مجمل مخلفات النشاطات الإنسانية المنزلية والزراعية والصناعية والانتاجية أي كل المنقولات المتروكة أو المتخلى عنها في مكان ما التي يهدد تركها الصحة والسلامة العامة، وتكون معظم هذه النفايات قابلة للتدوير واعادة الاستفادة منها وأستخدامها بصفة مواد خام لصناعات جديدة، وتصنف النفايات إلى نفايات صلبة وسائلة وغازية[2]. وتتزايد نسبة تلك النفايات في البلدان النامية خاصة في ظل التضخم السكاني.

---

[1] يُعد التلوث الإشعاعي من اهم انواع تلوث التربة واخطرها وذلك لانه لايرى ولايشم ولايحس فهو يدخل الى الجسم من دون ان نحس به في بادئ الامر، ينظر في هذا الموضوع:

- أ. د. سيد عاشور احمد / المرجع السابق / ص ٤٢ وما بعدها.
- اشرف هلال / المرجع السابق / ص ٦٩ الى ٧٧.
- ي.ف.ميلانوفا وأ.م. ريا بتشيكوف / المرجع السابق / ص٣٦.

[2] د.سه نكه ر داود محمد / المرجع السابق / ص ١٢٧.

ويقصد **بالنفايات الصلبة (القمامة):** هي النفايات المكونة من مواد عضوية أو معدنية أو زجاجية وغيرها، تنتج عن نشاط الإنسان المنزلي أو الصناعي أو الزراعي، وهي بحاجة إلى وقت طويل كي تتحلل، ربما مئات السنين مما يشكل تواجدها خطراً بيئياً كبيـــــــراً. أما **النفايات السائلة:** فيراد بها المواد السائلة التي تتكون من خلال استخدام المياه في العمليات الصناعية والزراعية المختلفة ومنها الزيوت، وكذلك مياه الصرف الصحي في المؤسسات والمرافق الصحية، التي تحتوي أنواعاً متباينة من المخلفات السائلة، ومع أن كمياتها قليلة إلا أنها تتضمن العديد من الميكروبات المعدية والمركبات الخطيرة الناتجة من العناية بالمرضى ومنها ميكروبات الأمراض المعوية من بكتريا وفيروسات، وسوائل كيمياوية خطرة ناتجة عن عمليات التعقيم والتنظيف اليومي للأجهزة والمعدات والأسطح والأرضيات، وكذلك المخلفات الصيدلانية التي تحتوي نسباً قليلة من الدواء الذي يتم تصريفه إلى المجاري العامة وينتقل بسهولة عبر الماء، أو المخلفات السائلة والمشعة والناتجة من أقسام علاج الأورام، أو مخلفات بقايا المعادن الثقيلة ذات السمية العالية مثل الزئبق والرصاص والفضة والتي يتم تصريفها من مراكز خدمات الأسنان ومن أقسام التصوير بالأشعة وغيرها إلى مياه الصرف الصحي. أما **النفايات الغازية:** فهي عبارة عن الغازات أو الأبخرة الناتجة عن حلقات التصنيع التي تتصاعد في الهواء من خلال المداخن الخاصة بالمصانع ومنها أول أوكسيد الكاربون وثاني اوكسيد الكبريت والأوكسيدات النتروجينية والجسيمات الصلبة العالقة في الهواء مثل الأتربة وبعض ذرات المعادن المختلفة[1].

إن سرعة التقدم الصناعي وماتخلفه الصناعة من نفايات يصعب التخلص منها، وغياب الوعي البيئي لدى المواطن وغياب المتابعة من قبل الجهات المختصة أدى إلى انتشار هذه المشكلة البيئية بشكل كبير في الوقت الحاضر. فالنفايات تُخلف اضراراً صحية وبيئية جسيمة ومنها أنتشار الروائح الكريهة والتسبب في اشتعال النيران والحرائق، وإيجاد بيئة خصبة لتكاثر الحيوانات الضارة كالذباب والصراصير والبعوض والقوارض وغيرها، فضلاً عن الميكروبات الضارة بالإنسان والمسببة للعديد من الأمراض كالاسهال وأمراض العيون وغيرها، فهذه النفايات تشكل مظهراً مهماً من مظاهر اختفاء جمال المدن.

فالنفايات وبمختلف أنواعها، تشكل تلوثاً بصرياً شديداً، فلايمكننا الحديث عن جمال مدينة ما وهذه المدينة تعاني من مشكلة النفايات، سواء النفايات الغازية التي تتصاعد إلى الجو من ادخنة واتربة وغازات تعكر صفاء سماء تلك المدينة، أو نفايات سائلة تُرمى في المياه فتشوه

---

[1] - أ. د. سيد عاشور احمد / المرجع السابق /ص ٤٣ وما بعدها.

- الثقافة العامة / النفايات / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:

Tofoula-mourahaka.blogspot.com

منظرها ومنظر المناطق المحيطة بها، أم نفايات صلبة وقمامة تنتشر في مناطق تلك المدينة مسببة منظراً منفراً للعين وإزعاجاً وإقلاقاً نفسياً جسيماً ومشكلة بيئية كبيرة. مما يجعل مكافحة التلوث بالنفايات هو مكافحة لاختفاء المظاهر الجمالية والعكس يصح أيضاً[١].

فأستخدام وسائل الضبط الإداري الخاصة بمكافحة التلوث بالنفايات من قمامة ونفايات منزلية وغيرها مما يلوث الأماكن العامة، تلك الاماكن التي يهتم الضبط الاداري بصيانة النظام العام فيها، لما تسببه النفايات من آثار سيئة على الصحة العامة، لايحافظ فيها على السلامة والصحة العامة فحسب بل يحافظ أيضاً على المظهر والرونق العام في المدن[٢].

---

[١] ـينظر كل من: أ. د. سيد عاشور احمد / المرجع السابق /ص ٤٣ وما بعدها.

وكذلك: الثقافة العامة / النفايات / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:

Tofoula-mourahaka.blogspot.com

[٢] د. ماجد راغب الحلو/ قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة / المرجع السابق / ص٢٩٣.

تعد طريقة إعادة تدوير النفايات من أفضل الطرق للتخلص من النفايات التي نأمل من الجهات المختصة إتباعها وتتمثل في عملية تجميع المواد التي بالإمكان إعادة تدويرها ثم القيام بفرزها حسب أنواعها لتصبح مواد خام صالحة للتصنيع والتحويل إلى منتجات قابلة للاستخدام، ومن إيجابيات إعادة التدوير، التقليل من تلوث البيئة والمحافظة على المصادر الطبيعية وتقليل الاعتماد على استيراد المواد الأولية والاستفادة من أرباح مصانع إعادة التدوير وغيرها، في حين قد يسبب الطمر الصحي للنفايات الى احتمالية تلوث البيئة، لاسيما مصادر المياه الجوفية وتسرب الغازات الملوثة للهواء، كذلك الحال فيما يتعلق بعملية حرق النفايات التي تخلف بقايا عملية الحرق كما أنها تتطلب مبالغ باهضة من أجل إنشاء محارق خاصة للنفايات.

وتعتمد الدول طرقاً متعددة في الحد من النفايات منها التحول من الطاقة الملوثة إلى المصادر الطبيعية، ومعالجة المخلفات الصناعية قبل رميها، وتنظيم برامج توعية إلى مختلف قطاعات المجتمع والمواطنين، وسن التشريعات التي تمنع الرمي العشوائي للنفايات وتفعيلها.

الفرع الخامس

علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بالتلوث الغذائي

الغذاء يطلق عملياً على جميع مايتناوله الإنسان من المواد الجافة من طعام نباتي أو حيواني أو المواد السائلة المختلفة المتمثلة بالماء والمشروبات الأخرى وغيرها. يشكل الغذاء للإنسان مثل غيره من الكائنات الحية التي تعيش على الأرض المصدر الرئيس للطاقة هذه الطاقة التي تؤمن للجسم القيام بمختلف العمليات الحيوية اللازمة للبقاء .

ويقصد بالتلوث الغذائي هو" إصابة المادة الغذائية للإنسان والتي بها قوام حياته وبدنه، بمادة ضارة تؤدي إلى إفسادها أوتسممها، أو التأثير على سلامتها بأي درجة من درجات التلوث "[1]، أو "هو وصول الكائنات الحية الدقيقة أو أي أجسام غريبة غير مرغوب بوجودها، إلى المادة الغذائية"[2]. ويتعرض الغذاء لأنواع متعددة من التلوث لعَلَ من أكثرها شيوعا وأخطرها هو التلوث الكيميائي والتلوث الإشعاعي أو التلوث بالمعادن الثقيلة أو الغبارالذري[3]، والتلوث بالكائنات الحية نحو الحشرات المنزلية والميكروبات كالفطريات والخمائر والتلوث بالأمراض و بالأوبئة[4]

فانتشار القاذورات والقمامة في المدن أو بالقرب من المحلات والأسواق لايعني فقط فقدان المدن لجمالها ورونقها بل هو سبب رئيس في انتقال هذه الكائنات الحية من بكتريا ضارة أو ديدان مسببة للأمراض عن طريق الحشرات والحيوانات الناقلة للأمراض كالذباب والفئران، أو عن طريق الهواء، ما يسبب تلوث الغذاء بالكائنات الحية وهو من أكثر أنواع التلوث انتشاراً من حيث سهولة وقوعه، فمكافحة تلك المظاهر لايعني محاربة التلوث الغذائي فحسب وإنما محاربة التلوث الغذائي والبصري معاً.

---

[1] د. محمد محمد عبده امام / القانون الاداري وحماية الصحة العامة / الطبعة الاولى / دار الفكر الجامعي / ٢٠٠٧ / ص ٣٤.

[2] التلوث الغذائي / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:

www.uobabylon.edu.iq

[3] يراد بالتلوث بالغبار الذري، هو ان يتلوث الغذاء بالمواد المشعة المتخلفة عن التجارب النووية أو غيرها من مجالات استخدام الذرة فتدخل هذه المواد في بناء خلايا النباتات بعد أن تمتصها من مصدر ملوث بالإشعاع سواء أكان هذا المصدر هو التربة أم الماء أم الهواء وتنتقل هذه المواد عن طريق الطعام إلى الحيوان و الإنسان. ينظر: د. ماجد راغب الحلو / قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة / المرجع السابق / ص ٢٧٩.

[4] ينظر: المرجع السابق نفسه / ص ٤٤ ومابعدها وص ١٠٦ وما بعدها.

كذلك الحال بالنسبة للمخلفات الصناعية ومخلفات الصرف الصحي والأتربة المتساقطة، هذه وغيرها ليست مصادر مهمة من مصادر اختفاء المظاهر الجمالية في المدن فحسب، بما تسببه من منظر منفر للعين عند رؤيتها، وإنما هي في الوقت نفسه مصدر مهم من مصادر تلوث الغذاء بالمعادن الثقيلة أو بالمواد الكيماوية وهما من أهم أنواع تلوث الغذاء[1]. كما أن المدن كي توصف بالجمال لايكفي أن يكون مظهرها بهياً فحسب وإنما يجب أن يكون غذاؤها سليماً وصحياً، كي يأمن سكانها على أنفسهم وصحتهم، وما يضيفه هذا الوصف (سلامة غذاء مدينة معينة من التلوث الغذائي) على تلك المدينة من شعور بنظافة تلك المدينة وسلامتها.

[1] د. ماجد راغب الحلو / قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة / المرجع السابق / ص٢٧٦ ومابعدها.

المطلب الثاني

علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بأنواع التلوث البيئي المعنوي

إذا كانت لظاهرة أو مشكلة اختفاء المظاهر الجمالية علاقة واضحة بأنواع التلوث البيئي المادية وكما رأينا في المطلب السابق، فإن اختفاء المظاهر الجمالية أو التلوث البصري تربطه علاقة خاصة مع أنواع التلوث البيئي المعنوية، لاسيما أن كل أنواع التلوث البيئي المعنوية تتعلق أو تؤثر في المعتقدات والمشاعر والأحاسيس ابتداءً، أي بالجانب الروحي أو المعنوي للفرد إلا أنها تنتقل في النهاية إلى الجانب المادي وتؤثر فيه بشكل أو بآخر، عليه سندرس هذه العلاقة من خلال دراسة الافرع الآتية:

الفرع الأول

علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بالتلوث الأخلاقي

أن القاعدة الأساسية التي يستند إليها إي عمل إنساني إنما تتمثل بما يملكه ذلك الإنسان من قيم وأخلاق، فالأخلاق هي الركيزة التي ينظم بها سلوك الإنسان وحياته الاجتماعية، إذ تعرف الأخلاق بأنها مجموعة الصفات النفسية والأعمال الإنسانية التي توصف بالحسن أو القبح في عصر ومكان معينين، فكل عمل يقال له أنه عمل غير أخلاقي يراد به كل مضاد لقواعد السلوك المسلم بها في مكان وزمان معينين[1].

ومن هنا فإن اتباع سلوكيات لاتتفق مع العادات المتأصلة والتقاليد والمعتقدات الموروثة وما جرى به العرف في مجتمع معين هو مايعرف بالتلوث الأخلاقي، وهو من أخطر أنواع التلوث المعنوي للبيئة[2].

ومن صور التلوث الأخلاقي السرقة وهتك العرض والرشوة، وانتشار ظاهرة تقليد الغرب بالأزياء والعادات وغيرها من ملوثات أخلاقية.

وتبرز لنا العلاقة واضحة بين التلوث الأخلاقي والتلوث البصري أو اختفاء المظاهر الجمالية في المدن في أن كليهما يمس الإحساس والمشاعر لدى الانسان فيلوثها، وما لاشك فيه أن مخالفة الأخلاق العامة في المدن هو مصدر من مصادر انتفاء المظاهر الجمالية في تلك المدن لأن المدن تتزين بأخلاق ساكنيها أو مواطنيها فيقال شعب متحضر أو واعٍ أو مثقف أو نظيف أو

---

[1] نجيب شكر محمود / المرجع السابق / ص٦ وص ١٤.

[2] المرجع السابق نفسه / ص ١٥، ينظر كذلك أ. د. سيد عاشور احمد / المرجع السابق / ص ٥١ و٥٢ و٥٣.

طيب، كما أن الشخص الذي لايمتلك الخُلق الطيب بالتأكيد لن يكون غيورا على سلامة بيئته أو نظافة مدينته وجمالها، فالبيئة النظيفة تحتاج إلى إنسان لديه من القيم الخلقية مايجعله يغار على تلك البيئة ويسعى جاهداً من أجل المحافظة عليها، باذلاً جهده ووقته من أجل خدمتها والدفاع عنها. بعبارة أخرى إن مايرتكب من جرائم مختلفة يشكل البعض منها تعدياً على البيئة مرجعها غياب الضمير والخلق، فتلوث الخلق هو الأساس في كل مايحدث من مخالفات أو جرائم.

وجدير بالذكر أن من أهم صور التلوث الأخلاقي في البلاد الإسلامية هو الكفر بالله عز وجل ومحاربة الدين الإسلامي بصورة علنية، وذلك لأن المحافظة على المشاعر الإسلامية تعد جزءاً أساسياً من المحافظة على الأخلاق العامة بوصف أن ديننا الاسلامي الحنيف يعد طابعاً مميزا لشخصيتنا التي يجب حمايتها[1]، وحماية الأخلاق العامة في المدن هو جمال لتلك المدن، لاسيما الدول الاسلامية فكما تتزين مدنها بالنقوش والثقافة والطابع الإسلامي المعماري من مساجد أو أبنية معمارية إسلامية، فإن تلك المدن تتزين من خلال المحافظة على المشاعر الإسلامية والالتزام بالدين الإسلامي.

الفرع الثاني

علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بالتلوث الضوئي

إن مفهوم التلوث الضوئي من المفاهيم الحديثة جدا فقد ظهر في الثمانينيات من القرن العشرين، ويتمثل بأثر الإضاءة أو " الانزعاج المترتب عن الاضاءة غير الطبيعية ليلاً وآثار الإنارة الاصطناعية الليلية على الحيوانات والنباتات والأنظمة البيئية وكذلك أثرها على صحة الإنسان "[2]. أو "هو الظاهرة المتزايدة للتغيرات الوظيفية في الأنظمة البيئية بسبب الإضاءة الاصطناعية في البيئة الليلية وخاصة وقعها السلبي والواضح على الأحياء وعلى سلامة المنظر البيئي عامة"[3].

---

[1] أ. د. سيد عاشور احمد /المرجع السابق /ص ٥٣ و٥٤، ينظر كذلك: نجيب شكر محمود / المرجع السابق / ص ١٥، وكذلك: د. صلاح عبد السميع عبد الرزاق / التلوث الخلقي (مجتمع بلا أخلاق يساوي بناء بلا أساس) / بحث منشور في الانترنيت على الموقع الالكتروني:

www.saaid.net/tarbiah

[2] عبد الوهاب عبد الله قاسم التورنجي / المرجع السابق / ص ٣٣.

[3] ويكبيديا الموسوعة الحرة / تلوث ضوئي / منشور في الانترنيت على الموقع :

http://ar.wikipedia.org

والواضح أن مصدر التلوث الضوئي ينحصر بالإضاءة الاصطناعية في البيئة الليلية، أي الإسراف في استعمال الضوء الصناعي، إذ ينتج هذا التلوث عن الضوء الحاد أو الشديد الذي يضر بشبكية العين، كما ثبت علمياً أن مثل هذه الاضاءة تؤثر سلباً في صحة الإنسان العضوية أو النفسية وعلى توازنه الهرموني وعلى مرحلة تجديد خلايا الجسم في الليل فضلاً عن العديد من الأمراض السرطانية والمعوية زيادة على ما يسببه من قلق واضطراب في النوم ومايبعثه في النفس من إزعاج وشعور دائم بالإرهاق والصداع والتوتر بسبب زيادة إفراز الأدرينالين، كما تؤثر الإضاءة الليلية في بعض الحيوانات مثل الطيور والبرمائيات والخفافيش والحشرات الليلية. وتُعد محلات لحم المعادن وأماكن صناعة الحديد والصلب والأنوار المبهرة للمركبات والأنوار المتعددة الألوان والسريعة التغيّر من مصادرهذا النوع من التلوث[١].

إن العلاقة بين التلوث الضوئي والتلوث البصري علاقة وثيقة جداً، فضلاً عن أن كلاً من التلوث الضوئي والتلوث البصري يتعلقان بالجانب المعنوي للشخص ابتداءً ومن ثم ينتقلان إلى الجانب المادي، نجد أن هذين النوعين من التلوث البيئي يرتبطان بحاسة البصر لدى الإنسان فهما ينتقلان من خلال العين أو المشاهدة، إلا أن التلوث الضوئي ينحصر بالانزعاج أو الأثر المترتب على الإضاءة الاصطناعية، في حين أن التلوث البصري يتسع ليشمل كل انزعاج أو عدم ارتياح نفسي بسبب اختفاء الصورة الجمالية في البيئة المحيطة بالانسان. فالاضاءة الليلية للشوارع والمدن والأنوار هي من مصادر جمال المدن ورونقها إلا أن المبالغة في استخدام الإضاءة او الأنوار الحادة أو الساطعة أو القوية أو السريعة التغيير أو استخدام ألوان متعددة في الإضاءة ما يؤثر في شبكية العين هو من دون شك تلوث ضوئي وبصري في آن واحد، لأن الإضاءة الحادة والقوية هي منظر مشوه للبيئة المحيطة بها، فضلاً عما تخلفه من أمراض نفسية وجسدية للإنسان والكائنات الحية عموماً. فتجميل المدن يكون من خلال استخدام الإنارة القريبة للإنارة الطبيعية والتقليل قدر الإمكان من الوهج المنتشر أو الضوء المنعكس أو آثار الإضاءة الاصطناعية، ما يقلل من الشحنات الكهرومغناطيسية المنتشرة في الجو التي لها آثار سلبية في صحة الأحياء لاسيما الأنسان، ويقلل من الملوثات البصرية الداخلة عن طريق العين للجسم الأمر الذي يشكل مكافحة للتلوث الضوئي والبصري في الوقت نفسه[٢].

---

[١] عبد الوهاب عبد الله قاسم التورنجي / المرجع السابق / ص٣٤و٣٥.

- ينظر كذلك ويكبيديا الموسوعة الحرة / تلوث ضوئي / منشور في الانترنيت على الموقع :

http://ar.wikipedia.org.

[٢] على الرغم من أن التلوث الضوئي من أنواع التلوث البيئي الحديثة إلا أننا نجد في التشريعات المختلفة قواعد لحماية الإنسان من التعرض للتلوث الضوئي أو الإضاءة الاصطناعية الزائدة أو غير المناسبة، وإن كانت هذه=

الفرع الثالث

علاقة أختفاء المظاهر الجمالية بالتلوث السمعي

يُعد التلوث السمعي واحداً من أهم أنواع التلوث البيئي خطورةً وأهمية، خاصة مع تزايد مصادر الضوضاء والضجيج في بيئتنا[١]، اذ يُعرف التلوث السمعي بأنه " كل صوت غير مرغوب فيه أو غير مطلوب، أو أي صوت عديم الفائدة ولاقيمة له سواء كان صوت الطبيعة من حولنا، أو الآلات في مصانعنا، أو أدوات الانتقال والمواصلات في شوارعنا، أو اصوات أجهزة الإرسال في بيوتنا، أو كلام الناس وصياحهم من حولنا، أو هي الأصوات الكثيرة والشديدة والتي يختلط بعضها مع بعض من غير انسجام"[٢]. والضوضاء عبارة عن الأصوات التي تنتقل عبر الهواء، ولهذا يُعد التلوث السمعي نوعاً من تلوث الهواء، فالضوضاء تفسد الطبيعة الخاصة بالهواء وتحوله من حالة الهدوء والسكينة إلى هواء مزعج. وتعرف الموسوعتان البريطانية والأمريكية الضوضاء – Noise or Sound) Pollution) - بأنها الصوت غير المطلوب، أو غير المرغوب فيه[٣]. أو هي: " الصوت غير المرغوب فيه في بيئة الفرد"[٤]، أو" هي الصوت

=القواعد قليلة جداً قياساً بغيره من الملوثات البيئية الأخرى التي حظيت باهتمام أكثر، ومن هذه القواعد القانونية على سبيل المثال: حظر تشريعات المرور لاستخدام أنوار السيارات المبهرة أو العالية ليلاً إلا عند الضرورة أو في الأماكن التي لاتوجد فيها إضاءة كهربائية على أن يخفض الضوء العالي عند مواجهة مركبة أخرى، لما تسببه من إيذاء للبصر وإخلال بالرؤية بالنسبة للقادمين في الطريق المقابل (ينظر: قانون المرور العراقي رقم (٨٦) لسنة ٢٠٠٤ / الملحق أ / ٤ / ح / وكذلك الفقرة: ١٤ / ٢)، أو القواعد القانونية المتعلقة بالإضاءة العالية أو المبهرة في الأسواق التي يستخدمها بعض التجار للترويج عن بضائعهم وجذب انتباه المشترين (ينظر: قانون المرور الكويتي رقم (٦٧) لسنة ١٩٧٦ / المادة (٣٥)).

[١] لاسيما في الدول النامية، أما الدول المتقدمة فقد التفتت إلى هذه المشكلة وما تسببه من أضرار محاولة إيجاد الحلول والمعالجات لها.

[٢] د. داود الباز/ المرجع السابق / ص ١٥٥ و ١٥٦.

[٣] عبد الوهاب عبد الله قاسم التورنجي / المرجع السابق / ص٤٣، ينظر كذلك: أ. د. سيد عاشور احمد / المرجع السابق / ص٤٨.

[٤] الاستاذ عامر احمد غازي منى / البيئة الصناعية تحسينها وطرق حمايتها / ط١ / دار دجلة / ٢٠١٠ / ص٢٣٦.

الذي له طابع شاذ وغير مكون من عناصر محددة أو قاطعة"[١]، أوهي "مجموعة من الأصوات تتداخل بعضها مع البعض الآخر مؤدية الى شيء من القلق وعدم الارتياح"[٢].

والتلوث السمعي لايراد به الأصوات العالية التي تحدث ذبذبات شديدة تتجاوز الحد المسموح به فحسب وهو مايطلق عليه بالتلوث السمعي المادي، وإن كان هذا المعنى هو المعروف أو الذي يفهم من التلوث السمعي، وإنما قد يظهر التلوث السمعي بصورة معنوية أو أدبية ويقصد به هنا بالأصوات التي تؤذي الإنسان نفسيا عند سماعها ولو كانت خافتة ومنه الكلمات النابية أو الألفاظ الفاحشة[٣]، مصداقاً لقوله تعالى: { **لاَّ يُحِبُّ اللّهُ الْجَهْرَ بِالسُّوَءِ مِنَ الْقَوْلِ إِلاَّ مَن ظُلِمَ وَكَانَ اللّهُ سَمِيعًا عَلِيماً** }[٤]، ولذلك نحن نؤيد من التعريفات السابقة تلك التي تعرف التلوث السمعي بالصوت غير المرغوب أو الصوت المرفوض لأن مثل هذا التعريف يكون أقرب إلى حقيقة التلوث السمعي وماهيته من كونه يشتمل على الأصوات العالية أو تلك النابية وكلاهما يؤثر في الإنسان بشكل أو بآخر، وبهذا ينقسم التلوث السمعي على نوعين: تلوث سمعي مادي يتمثل بالضوضاء والضجيج والأصوات العالية، وتلوث سمعي معنوي يتمثل بالأصوات غير المرغوبة وإن كانت خافتة. أما مصادر التلوث السمعي فيمكن تقسيمها على نوعين أساسيين هما: المصادر الرئيسة للتلوث السمعي والمصادر الثانوية للتلوث السمعي، وتنقسم المصادر الرئيسة للتلوث السمعي على قسمين : ضوضاء وسائل النقل أو المواصلات (البرية أو الجوية أو البحرية)، والضوضاء الصناعية. أما المصادر الثانوية التي تتمخض عن

---

(1)Michel Despax / op.cit.p. / P 447.

[٢] اشرف هلال / المرجع السابق / ص ٩٤، وكذلك: فاطمة درو ملوح الطائي / احكام الصحة والسلامة المهنية في العمل / رسالة ماجستير / كلية الحقوق / جامعة النهرين / ٢٠٠٦ / ص١٦.

[٣] وبهذا يكون مصطلح التلوث السمعي أدق من مصطلح التلوث الضجيجي أو الضوضائي الذي يراد منه الضوضاء والأصوات العالية فحسب. ينظر كل من: د. نيران النقيب / الضوضاء والذبذبة في بيئة العمل / ١٩٨٢/ مكتب العمل العربي / ص١٣ومابعدها. وكذلك: د. محمود احمد طه / المرجع السابق / ص٥٠ ومابعدها، وكذلك:

-Ahmad Salameh EL-Khawaldeh /Non-Auditory Effects of Noise Among Employees in Textile Factories / M.A. Thesis /College of Medicine / University of Baghdad / 1993 /p.3 .

[٤] سورة النساء أية (١٤٨).

نشاط الإنسان اليومي، فهي تنقسم على أقسام عدة أهمها: الضوضاء المنزلية وضوضاء مكبرات الصوت وأصوات المزعجين والسكارى وغيرها[١]. ويقاس التلوث السمعي، هذا النوع من التلوث البيئي الذي يعود بالضرر على الإنسان والحيوان والنبات معا[٢]، بوحدة قياسية خاصة تسمى الديسبل Decibel واختصارها "دي بي، DB "[٣].

إن العلاقة بين التلوث السمعي واختفاء المظاهر الجمالية في المدن وثيقة جداً، فمن غير الممكن والمنطقي التحدث عن جمال المدن من دون التحدث عن الهدوء والسكينة العامة التي تسود تلك المدن، فالضوضاء والضجيج والصخب الذي تعج به مدننا قد سلب جمالها ورونقها، وخلف وراءه آثاراً صحية جمة هي في الحقيقة عبارة عن الأضرار المترتبة على كل من التلوث السمعي والبصري في تلك المدن لاسيما أضرار هذين النوعين من التلوث على الإنسان، إذ باتت صحة الإنسان بسببهما في خطر كبير، فمن حق الإنسان المحافظة على ماوهبه الله له من نعم ومنها نعمة السمع والبصر، قال تعالى في كتابه العزيز: **{ قُلْ هُوَ الَّذِي أَنشَأَكُمْ وَجَعَلَ لَكُمُ السَّمْعَ وَالْأَبْصَارَ وَالْأَفْئِدَةَ قَلِيلاً مَّا تَشْكُرُونَ}**، وقال تعالى: **{ قُلْ أَرَأَيْتُمْ إِنْ أَخَذَ اللَّهُ سَمْعَكُمْ وَأَبْصَارَكُمْ وَخَتَمَ عَلَى قُلُوبِكُمْ مَنْ إِلَهٌ غَيْرُ اللَّهِ يَأْتِيكُمْ بِهِ انْظُرْ كَيْفَ نُصَرِّفُ الآيَاتِ ثُمَّ هُمْ يَصْدِفُونَ }**، وقوله تعالى: **{ وَاللهُ أَخْرَجَكُمْ مِنْ بُطُونِ أُمَّهَاتِكُمْ لاَ تَعْلَمُوْنَ شَيْئًا وَجَعَلَ لَكُمُ السَّمْعَ وَالأَبْصَارَ وَالأَفْئِدَةَ لَعَلَّكُمْ تَشْكُرُوْنَ}**[٤].

فلا شيء يدل أكثر على أهمية هاتين الحاستين (حاسة السمع والبصر) والعلاقة الوثيقة بينهما أكثر من أن الله عز وجل في كتابه الجليل يذكرهما معاً، ويبين لنا أهميتهما ويوجب علينا الشكر عليهما ومن أنواع الشكر لله على نعمه هو المحافظة على تلك النعم والاعتناء بها، ومن الممكن لهيئات الضبط الإداري المختصة ان تتخذ عدة إجراءات في سبيل تجميل المدن ومكافحة التلوث السمعي في آن واحد، منها: الالتزام بالحدود المسموح بها لشدة الضوضاء، والحد من إقامة المصانع ومحطات توليد الطاقة بالقرب من المناطق السكنية، والعمل على إقامة عوازل

---

[١] ينظر كل من: د. سيد عاشور احمد / المرجع السابق / ص٤٩، وكذلك: د. داود الباز / المرجع السابق / ص١٦٦ وما بعدها.

[٢] ينظر كل من : د. داود الباز / المرجع السابق / ص١٨١ وما بعدها، وكذالك: د. زين الدين عبد المقصود / المرجع السابق / ص٢٣٣، وكذلك: جريمي سترانكس/ دليل المدير الى الصحة والسلامة في العمل/ ترجمة بهاء شاهين/ الطبعة الاولى/ ٢٠٠٣ / مجموعة النيل العربية /ص١٩٣و١٩٤.

.- Terry Jenning / Geography Success / 2002 / p.12 and 13

[٣] نور الدين الهنداوي / الحماية الجنائية للبيئة / دار النهضة العربية / ١٩٨٥/ ص٧٤.

[٤] سورة الملك اية (٢٣)، و سورة الانعام اية (٤٦)، و سورة النحل اية (٧٨).

صوت حول المباني المنتجه لتقلل من قوة الضجيج، واستعمال التقنيات التي من شأنها أن تقلل من الضوضاء، وإلزام المستثمرين والمنتجين على استعمالها، وتفتيش المحلات والأماكن المقلقة للراحة في المدن، وأيضاً الحد من استخدام أجهزة التنبيه، والعمل على تشجير المناطق السكنية والمناطق المحيطة بالمعامل والمصانع للتقليل من الأصوات العالية والضجيج، هذه وغيرها من أساليب مهمة يمكن اعتمادها في مكافحة التلوث السمعي وتجميل المدن في الوقت نفسه، للعلاقة الوثيقة التي تربطهما معاً.

من كل ما تقدم، نجد ان للتلوث البصري علاقة وثيقة وواضحة بجميع انواع التلوث البيئي الاخرى، المادية منها والمعنوية، وبذلك تستطيع الهيئات الادارية المختصة، ومن خلال حماية جمال المدن ان تحمي البيئة من الكثير من الملوثات الاخرى في ذات الوقت، للعلاقة الوثيقة التي تربط هذا النوع من التلوث بالملوثات البيئة الاخرى، الامر الذي يبين لنا اهمية مكافحة التلوث البصري، واهمية حماية جمال المدن ودور هذه الحماية في حياة الانسان، لان الجمال العام هو نفسه نظام ويعني مكافحة جميع انواع الفوضى والتشوهات والملوثات.

الفصل الرابع

الوسائل القانونية للضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن

تضطلع الإدارة متمثلة بالسلطة التنفيذية بمهمة تنفيذ وتحقيق المسؤوليات والمهام المنوطة بها لتحقيق الرفاهية العامة إذ يعد الضبط الإداري هو صورة من صورتي النشاط الإداري إلى جانب المرافق العامة واللتين من خلالهما تتمكن الإدارة من تحقيق هذه المهمة.

فالضبط الإداري يمثل أحد المهام الرئيسة للدول المختلفة لأن المراد من وظيفة الضبط الإداري بصورة عامة هو التنظيم وتحويل المجتمع من حالة الفوضى إلى حالة الانتظام وهذه الوظيفة المترتبة على عاتق الدولة فور إنشائها هي وظيفة مستمرة لايتصور أن تنتهي بتحقق أمر ما أو تلبية حاجة معينة أو انتهاء مدة معينة لأن الحاجة إلى إنشاء مجتمع منظم خالي من كل أنواع الفوضى هي ضرورة لاغنى عنها لكل المجتمعات فمن خلال وظيفة الضبط الاداري يتم حماية النظام العام والمحافظة على أمن الدولة وسلامتها والتوقي من الأضرار والجرائم وأي اعتداء على النظام العام ومنه الاعتداء على منظر المدن وجمالها أو على البيئة المحيطة بصورة عامة.

ولكي تمارس هيئات الضبط الإداري اختصاصاتها في إقامة النظام العام ووقايته من أي تهديد أو أضرار تملك هذه الهيئات وسائل عدة تمكنها من حماية النظام العام لتحقيق المصلحة العامة في المجتمع. ومما لاشك فيه أن حماية جمال المدن ورونقها يمثل حماية لعنصر مهم من عناصر النظام العام لان الاعتداء على جمال المدن هو اعتداء على النظام العام وصورة من صور الفوضى في المجتمع التي تتطلب من سلطات الضبط الإداري البيئي مكافحتها واتخاذ الوسائل المناسبة لمنعها.

ولغرض دراسة موضوع الوسائل القانونية للضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن سوف نقسم هذا الفصل على ثلاثة مباحث إذ ندرس في المبحث الأول وسائل الضبط الإداري البيئي أما في المبحث الثاني فسوف ندرس الجزاء الإداري في حين نخصص المبحث الثالث لدراسة حدود هيئات الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن.

المبحث الأول

وسائل الضبط الإداري البيئي

لهيئات الضبط الاداري وفي سبيل القيام بمهامها واختصاصاتها التي خولها القانون القيام بها أن تلجأ إلى استخدام وسائل عدة وهي القرارات التنظيمية والقرارات الفردية والتنفيذ الجبري وسوف ندرسها جميعاً من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول

القرارات التنظيمية

تُعرف القرارات التنظيمية التي تتخذها هيئات الضبط الإداري بأنها قواعد عامة موضوعية مجردة تنظم النشاط الفردي وبعض الحريات الفردية بوضع القيود اللازمة للحفاظ على النظام العام ومنها القرارات التنظيمية المتعلقة بنظافة الأماكن العامة أو المحال العامة كالمطاعم ومحلات بيع الأغذية ومايجب أن تتضمنه من شروط صحية والوقاية من الأمراض المعدية والأوبئة وغيرها[1].

فالقرارات التنظيمية هي القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية المختلفة التي تتضمن قواعد عامة وموضوعية من شأنها أن تطبق على عدد غير محدد من الأفراد أو الحالات كلما توفر فيهم أو فيها شروط معينة. والأصل العام أن المشرع أو السلطة التشريعية (مجلس النواب) هو المختص بتنظيم الحريات الفردية والنشاط الفردي في إطار مبادئ الدستور فالقانون هو الوسيلة الأساسية والأصلية لضبط وتقييد حريات ونشاط الأفراد ولكن للضرورات العملية وحسن السياسة الإدارية فقد أجيز دستورياً في مختلف النظم للسلطة التنفيذية أن تشارك السلطة التشريعية هذا الاختصاص فتصدر قواعد قانونية عامة ومجردة[2].

تسمى بالقرارات التنظيمية (الأنظمة والتعليمات أو مايسمى في بعض النظم باللوائح) على أن تكون متفقة مع أحكام الدستور والقوانين الصادرة من المشرع من الناحية الشكلية والموضوعية وإلا تكون غير مشروعة ويمكن الطعن فيها أمام القضاء الإداري تماما كما هو الحال فيما يتعلق بالقرارات الفردية.

---

[1] د.محمد رفعت عبد الوهاب / المرجع السابق / ص ٢٣٩.

[2] ينظر كل من: د.محمد علي بدير، ود.عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود.مهدي ياسين السلامي / المرجع السابق / ص ٤٥٣، وكذلك: د.غازي فيصل مهدي و د.عدنان عاجل / القضاء الاداري / الطبعة الاولى / النبراس للطباعة / العراق / ٢٠١٢ / ص ٣٢ و٣٣، وكذلك: حبيب ابراهيم حمادة / المرجع السابق / ص٢٣.

وتتشابه أنظمة الضبط الإداري مع القانون من الناحية الموضوعية فكلاهما يضع قواعد عامة ومجردة ولذا نجد أن الادارة ملزمة بمراعاة أحكام قراراتها التنظيمية فيما تصدره من قرارات فردية على الرغم من أن كليهما (القرارات التنظيمية والقرارات الفردية) هي قرارات إدارية وصادرة عن الإدارة ذاتها في حين تختلف أنظمة الضبط الإداري عن القانون من الناحية الشكلية إذ تصدر الانظمة عن هيئات الضبط الاداري في حين يصدر القانون من جانب المشرع أو السلطة التشريعية[١].

وتتخذ القرارات التنظمية أشكالاً أو صوراً عدة في تقييدها للنشاط الفردي من أجل حماية جمال المدن هي في الحقيقة تمثل التقنية القانونية التي يعتمدها رجال الضبط الإداري في حماية جمال المدن منها حظر ممارسة نشاط معين أو الإلزام أو اشتراط الحصول على إذن مسبق قبل ممارسة النشاط أو إخطار السلطة المختصة مقدماً أو الترغيب أو تنظيم النشاط الفردي.

الفرع الأول

الحظر

يُراد بالحظر: هو المنع أو النهي عن اتخاذ إجراء معين أو ممارسة نشاط محدد منعاً كاملاً أو جزئياً وبذلك يعد الحظر من الأساليب الوقائية المانعة التي تنسجم مع طبيعة الضبط الإداري البيئي فكثيراً ماتلجأ القوانين المتعلقة بحماية البيئة عموماً وحماية جمال المدن خصوصاً إلى حظر القيام ببعض التصرفات أو السلوكيات التي تضر بالناحية البيئة والجمالية للمدن وتؤثر فيها، والحظر نوعان إما حظر مطلق أو حظر نسبي[٢].

---

[١] ينظر: د. محمد علي بدير، ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود. مهدي ياسين السلامي / المرجع السابق/ ٤٥٣، وكذلك: د. نواف كنعان / القضاء الاداري / الطبعة الاولى / دار الثقافة / عمان / ٢٠٠٢ / ص ١٥ ومابعدها.

[٢] ينظر: د.سه نكه رداود محمد / المرجع السابق / ص ٢٢٦.

أولاً: الحظر المطلق

ويتمثل الحظر المطلق في منع القيام بأفعال أو إجراءات معينة تكون ذات آثار سلبية وضارة على الناحية الجمالية للبيئة او المدينة[١]. ومن الأمثلة على الحظر المطلق لحماية جمال المدن نذكر منها:

- منع تشييد المباني التي تؤدي إلى الإضرار بالأخرين أو تشوه الشوارع والمنتزهات العامة[٢].
- الحظر المطلق لأي نشاط يؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر إلى الإضرار بالتربة أو تدهورها أو تلوثها على نحو يؤثر في قدراتها الإنتاجية وعلى السلسلة الغذائية والنواحي الجمالية...[٣]. أوعدم الالتزام بالتصاميم الأساسية للمناطق الحضرية وحماية الأراضي من الزحف العمراني[٤].
- هدم أو الإضرار بالأماكن التراثية الطبيعية والثقافية المذكورة في سجل مُعد من الجهة المختصة[٥].
- حظر الإضرار بالمجموعات الأحيائية في موائلها أو صيد الأسماك والطيور والحيوانات البرية والمائية المهددة وشبه المهددة بالانقراض أو الإتجار بها من أجل حماية التنوع البيولوجي[٦].
- رمي المخلفات الصلبة عشوائياً الا في الأماكن المخصصة لها[٧] وكذلك القاء القمامة أو حرقها في غير الأماكن المخصصة لها التي تحددها الوحدات الإدارية المحلية وهذا ماتقضي به قوانين البلدية في أغلب دول العالم.

---

[١] الأصل أن لايتم الحظر المطلق لنشاط معين، لأن ذلك يعني انتهاكاً للحرية ومصادرة للنشاط ولكن أجاز القضاء استثناءً الحظر الكامل للنشاط عندما يشكل إخلالا بالنظام العام كمنع انشاء مساكن للبغاء أوللعب الميسر. ينظر: د.مازن ليلو راضي / القانون الاداري / مؤسسة (O.P.L.C) للطباعة والنشر / كوردستان العراق / ٢٠٠٩ / ص١٠٧.

[٢] المادة (٦/٤٨) من قانون ادارة البلديات العراقي رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل.

[٣] المادة (١٧/ اولاً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

[٤] المادة (١٧/ ثانياً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

[٥] المادة (١٧/ رابعاً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

[٦] المادة (١٨/ اولاً وثانياً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

[٧] المادة (١٧/ خامساً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

- الحظر المطلق لأي عمل أو نشاط يؤدي إلى ابادة الأجناس الحيوانية أو النباتية[١].

ثانياً: الحظر النسبي

يُراد بالحظر النسبي أو المنع الجزئي هو منع القيام بأعمال معينة مضرة بجمال المدن ورونقها بصورة خاصة أو مضرة بالبيئة بصورة عامة ويرفع هذا الحظر في حال الحصول على ترخيص من الجهات المختصة ووفقاً للضوابط والشروط التي تحددها القوانين والتعليمات الخاصة بحماية جمال المدن والبيئة ومن الأمثلة على هذا الحظر نذكر منها:

- أي نشاط من شأنه الإضرار بمساحة الغطاء النباتي أو نوعيته في أية منطقة يؤدي إلى التصحر أو تشويه البيئة الطبيعية إلا بعد أستحصال موافقة الجهات ذات العلاقة[٢].
- قطع الأشجار المعمرة في المناطق العامة داخل المدن إلا بإذن من رئيس مجلس حماية وتحسين البيئة في المحافظة وكذلك قطع أشجار الغابات إلا بعد استحصال موافقة الجهة المعنية[٣].
- حظر فتح المحلات الخطرة أو المضرة بالصحة أو المقلقة للراحة[٤].

الفرع الثاني

الإلزام

يُراد بالالزام هو الأمر، إذ تلجأ هيئات الضبط الإداري في حمايتها لجمال المدن والبيئة إلى إلزام الأفراد بالقيام بعمل إيجابي معين عندما يعتقد المشرع أن هذا العمل من شأنه أن يساعد في حماية البيئة ومنظرها ويقابل الالتزام الإيجابي بالقيام بعمل معين الالتزام السلبي بالامتناع عن عمل معين من شأنه الإضرار بالبيئة ومنظرها. ومن الأمثلة على الإلزام[٥]:

---

[١] المادة (٣١/ اولاً) من قانون حماية وتحسين البيئة في اقليم كوردستان العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨، والمادة (٢٨) من قانون البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤.

[٢] المادة (١٧/ ثالثاً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

[٣] المادة (١٨/ خامساً وساساً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

[٤] ومنه في مصر الحظر الوارد في قانون المحال العامة رقم (٣٧١) لسنة ١٩٥٦، وقانون الملاهي رقم (٣٧٢) لسنة ١٩٥٦. ينظر: د.محمد حسام محمود / الحماية القانونية للبيئة المصرية / القاهرة / ٢٠٠١ / ص١٧.

[٥] المادة (١/٤٨) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل.

- إلزام أصحاب الأراضي الفضاء أو الخرائب المفتوحة بإزالة مايوجد عليها من أتربة وقاذورات والمحافظة على نظافتها على الدوام[١].
- إلزام الهيئات والمؤسسات التربوية والتعليمية بإدخال الثقافة والتربية البيئة في مناهجها الدراسية[٢]. أو إلزام الجهات التي ينتج عن نشاطها تلوث القيام بأعمال عدة لحماية البيئة كدراسة تقويم الأثر البيئي أو توفير وسائل وأجهزة معينة[٣].
- إلزام أصحاب مركبات الحمل الكبيرة والإنشائية والزراعية والحافلات ترك أو مبيت مركباتهم في الأزقة والشوارع الداخلية والمناطق السكنية باستثناء المدة المنتظمة للتفريغ أو التحويل وكذلك إلزام سواق المركبات بعدم استخدام جهاز التنبيه (الهورن) إلا في الحالات الضرورية التي تستدعي استخدامه أو لتفادي خطر محتمل مما يحافظ على السكينة العامة في المدن لاسيما في المناطق السكنية[٤].

وكذلك إلزام اصحاب المركبات على اختلاف أنواعها بإصلاح مركباتهم وتوفير شروط المتانة والامان حتى لاتتسرب منها الملوثات[٥]، وكذلك إلزام الأفراد بعدم قطع الأشجار أو قطف قطف الأزهار في الحدائق العامة والمنتزهات أو القرار الصادر بمنع التدخين في الأماكن العامة المغلقة أو برمي القناني الفارغة والأكياس في الشوارع وذلك حفاظاً على البيئة وجمالية المدن

---

[١] د.نواف كنعان / دور الضبط الاداري في حماية البيئة / دراسة تطبيقية في دولة الامارات العربية المتحدة / بحث منشور في مجلة الشارقة للعلوم الشرعية والانسانية المجلد(٣) / العدد(١). ومنه كذلك ومن اجل المحافظة على جمال المدن ونضارتها فقد اجاز المشرع الاردني للجان المحلية الزام مالكي العقارات بالقيام وعلى نفقتهم الخاصة بتنظيف الواجهات والحيطان الخارجية لأي بناء سيء المنظر، او يشوه الحي او الشارع او المدينة او ازالة اي بناء مؤقت تعتبره اللجنة المحلية مشوهاً للجوار او المنظر العام للمدينة او ان يهدم العقار او الساحة المحيطة به اذا كان ذو منظر منفر او بشع، وهذا النوع من الالزام الذي تمارسه الهيئات الادارية جداً مهم وفي محله كونه يساهم وبشكل كبير في تجميل المدن. المادة (٤٢) من قانون تنظيم المدن والقرى والابنية رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦.

[٢] ينظر: المادة (١٣) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٩) لسنة ٢٠٠٩، والمادة (٣/ ثالثاً) من قانون حماية وتحسين البيئة في اقليم كوردستان العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨.

[٣] المادة (٩) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٩) لسنة ٢٠٠٩، والمادة (١٢) من قانون حماية وتحسين البيئة في اقليم كوردستان العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨، كذلك نص المادة (١٣و١٩) من قانون حماية البيئة الاردني رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦.

[٤] ينظر: الملحق (أ) بقانون المرور رقم (٨٦) لسنة ٢٠٠٤، الفقرة (٢٩/ أ)، وكذلك: الانظمة المتعلقة بسواق المركبات (٤/ خ)، وكذلك الفقرة (٢٩/ ج).

[٥] ينظر نص المادة (٣/١٨) من قانون المرور العراقي رقم (٤٨) لسنة ١٩٧١ الملغى .

فالإلزام يهدف إلى حث الاشخاص على القيام بعمل أو عدم القيام به إذا كان في هذا العمل مايؤدي إلى الإضرار بالبيئة أو رونقها وجمالها[١].

الفرع الثالث

الترخيـــــــــص

ويسمى بالإذن أيضاً وهو قرار صادر عن الإدارة المختصة موضوعه السماح لأحد الأشخاص بممارسة نشاط معين لايمكن ممارسته من قبل الأشخاص قبل الحصول على الإذن الوارد في الترخيص ويمنح الترخيص اذا توافرت الشروط اللازمة التي يحددها القانون لمنحه وتكاد تقتصر سلطتها التقديرية على التحقق من توافر هذه الشروط واختيار الوقت المناسب لإصدار الترخيص[٢]. والحكمة من فرض نظام الترخيص تكمن في تمكين سلطة الضبط الإداري من التدخل مسبقاً في النشاطات الفردية لاتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية المجتمع من الأخطار التي قد تحدث بسبب ممارسة النشاط الفردي بصورة غير امنة او سليمة ومن ثم فإن الأثر الذي يترتب على الترخيص هو إزالة الموانع القانونية التي تحول دون ممارسة النشاط الذي يقدر المشرع خطورته على المجتمع ومن ثم يخضعه لنظام الترخيص أو الإذن المسبق[٣].

والأصل في الترخيص أنه دائم مالم ينص فيه على توقيته ويجوز تجديد الترخيص المؤقت بعد اكتمال أو استيفاء الشروط المطلوبة للتجديد والترخيص قد يصدر من السلطة المركزية أو من السلطات اللامركزية أو المحلية[٤].

وقد يصدر الترخيص من البلديات كما في حالة الترخيص بجمع ونقل القمامة أو بفتح المحلات المقلقة للراحة أو الضارة بالصحة العامة أو تلك التي تؤثر في جمالية المدينة.

ويستهدف نظام الترخيص حماية عناصر النظام العام بصورة عامة من أمن عام (مثل التراخيص المتعلقة بالمحال الخطرة) أو صحة عامة (مثل التراخيص المتعلقة بإقامة

---

[١] ينظر: د. عارف صالح مخلف / المرجع السابق / ص٢٩٩.

[٢] د. ماجد راغب الحلو / قانون حماية البيئة / ص ١٣٨.

[٣] د. اسماعيل نجم الدين زنكنة / المرجع السابق / ص٣٣٠. ود. نواف كنعان / دور الضبط الاداري في حماية البيئة / المرجع السابق / ص ٩٤.

[٤] د. ماجد راغب الحلو / قانون حماية البيئة / ص ١٣٨.

المشروعات الغذائية[١]) أو سكينة عامة (مثل التراخيص المتعلقة باستخدام مكبرات الصوت في الاماكن العامة) أو أخلاق وآداب عامة (مثل التراخيص المتعلقة بفتح دور السينما) او الجمال العام (مثل التراخيص المتعلقة بالبناء[٢] أو في البناء بالأراضي الزراعية أو تراخيص الصيد أو التراخيص المتعلقة بالمحال الخطرة أو المقلقة للراحة أو المشروعات ذات المخلفات الضارة بالبيئة).

الفرع الرابع

الإخطار

يعد النشاط الفردي في هذه الحالة غير محظور ولايشترط الحصول على اذن من السلطة المختصة قبل ممارسته ولكن يجب اخطار السلطة المختصة أو إبلاغها بممارسة هذا النشاط إما قبل القيام بالعمل أو خلال مدة معينة من القيام به لكي تستطيع أن تتخذ مايلزم من إجراءات لحماية النظام العام ومنع وقوع أي اعتداء[٣]. ومنه الأعمال التي يمكن أن يترتب عليها أضرار بالناحية الجمالية للمدينة أو البيئة إذ لايشترط القانون في هذه الحالة الحصول على التراخيص أو الإذن المسبق على الرغم من احتمالية الضرر لأن الضرر الذي يتولد عنها أقل ويمكن تلافيه في حال الإبلاغ أو الإخطار إذ تتمكن الجهات أو الهيئات الإدارية المختصة من أن تراقب الموقف وتتحسب لمواجهة احتمالية الضرر فالقانون في هذه الحالة يبيح للأفراد القيام بأعمال معينة ولكن شريطة الإخطار عن هذه الأعمال لتتخذ الإدارة مايلزم من احتياطات للحفاظ على النظام العام. والإخطار أو الإبلاغ نوعان إما إخطار سابق أو إخطار لاحق[٤].

أولاً: الإخطار السابق

في هذه الحالة يكون الاخطار أمراً لازماً قبل ممارسة النشاط والهدف من هذا الإجراء كي تتمكن الإدارة من دراسة الأمر وبحث ظروف النشاط والنتائج المترتبة عليه ولو كانت محتملة ومايمكن أن يترتب عن هذا النشاط من أثر في البيئة المحيطة فإن وجدت الإدارة أن النشاط آمن ولاضرر يُعتد به ويترتب عنه سكتت وتركت النشاط يتم أما إذا وجدت خطورة من النشاط المراد القيام به على البيئة المحيطة نهت الإدارة المختصة عن القيام به[٥].

---

[١] ينظر: المادة (٣٣) من قانون الصحة العراقي رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل.

[٢] ينظر: المادة (٦٣) من قانون ادارة البلديات العراقي رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل.

[٣] د.عبد الغني بسيوني عبد الله / النظرية العامة في القانون الاداري / المرجع السابق / ص ٣٩٦.

[٤] ينظر: د.سه نكه رداود محمد / المرجع السابق / ص٢٣٣.

[٥] د.سه نكه رداود محمد / المرجع السابق / ص٢٣٣.

والاخطار السابق يقترب من الترخيص بل ان في سكوت الادارة على الرغم من إخطارها أو إبلاغها مايمكن أن يعدّ ترخيصاً ضمنياً للقيام بالعمل محل الإخطار وفي حالة الرد من جانب الإدارة بالرفض (أي اتخذت موقفاً إيجابياً بالرد على العكس من الموقف السلبي السكوت) فهذا يمكن أن يعدّ رفضاً صريحاً يعادل رفض الترخيص وقد تتخذ الإدارة موقفاً وسطاً بين القبول الضمني والرفض الصريح بأن تضع شروطاً معينة تستوجب توافرها في النشاط محل الإبلاغ ترى فيها الحماية الكافية للنظام العام أو البيئة[١]. وللتمييز بين الإخطار السابق وبين الترخيص نجد أن الترخيص هو أمر لابد من الحصول عليه من الجهة الإدارية المختصة بإصداره قبل ممارسة النشاط محل الترخيص ولايمكن مزاولة النشاط قبل الحصول على الترخيص أما الإخطار السابق فهو إخبار الهيئات الإدارية المعنية بالنشاط المراد مزاولته قبل القيام به بمدة معينة وإذا سكتت الادارة ولم تفصح عن رأيها بشأن النشاط المخطر عنه وانتهت المدة المحددة لذلك فإنه يعد بمثابة الترخيص الضمني ومن ثم يمكن مزاولة النشاط أما إذا رفضت الادارة للنشاط المخطر عنه فانه يُعد رفضاً صريحا[٢]. وقد ألزم قانون حماية وتحسين البيئة العراقي صاحب أي مشروع يؤثر فأن البيئة المحيطة أن يقوم قبل البدء بانشائه بتقديم الأثر البيئي للنشاطات والمشاريع التي سيقيمها ورفعها إلى وزارة البيئة لاتخاذ القرار المناسب بشأنها[٣].

ثانياً: الإخطار اللاحق

قد يشترط القانون لممارسة نشاط معين أن يتم الإبلاغ أو الإخطار عنه خلال مدة معينة أي أن القانون في مثل هذه الحالة لايشترط الإخطار ابتداءً ولكن خلال مدة معينة كي تتمكن الجهات المختصة من دراسة آثار هذا النشاط في البيئة واتخاذ اللازم لمنع أي نوع من الملوثات البيئية ويعد الإخطار اللاحق أكثر اتفاقاً من غيره مع مقتضيات الحريات العامة فالترخيص لايسمح بممارسة النشاط قبل الحصول عليه[٤] ومن الأمثلة على الإخطار اللاحق الإبلاغ عن فتح

---

[١] د.ماجد راغب الحلو / قانون حماية البيئة / ص١٤٠.

[٢] د.عارف صالح مخلف / المرجع السابق / ص٣٠٤.

[٣] ينظر نص المادة (١٠) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٧، ونص المادة (١٢) من قانون حماية وتحسين البيئة في اقليم كوردستان العراق، رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨.

ومن الأمثلة على الحالات التي يستلزم القانون فيها الإبلاغ عن النشاط قبل ممارسته، الإخطار عن موعد نقل المواد الخطرة والطرق التي تمر من خلالها من نقطة الانطلاق الى نقطة الوصول وهو مانص عليه قانون المحافظة على البيئة الأمريكي الصادر عام ١٩٧٦، وكذلك الإبلاغ عن تصدير النفايات إلى الخارج أو استيرادها منه وهو مانص عليه القانون الفنلندي الصادر ١٩٧٩، وأجاز للوزارة عدم التصريح بذلك. نقلاً عن د.ماجد راغب الحلو / المرجع السابق / ص١٤١.

[٤] د.سه نكه رداود محمد / المرجع السابق / ص٢٣٦.

المحلات التي تمارس نشاطاً مقلقاً للراحة ما يؤثر في سكينة المدن والهدوء أو الراحة العامة كما قد يتصل الإخطار اللاحق بأمر لم يكن معلوما بالنسبة لمن يلتزم قانونا بالتبليغ عنه فتلزم بعض القوانين كل من اكتشف تلوثا في نطاق أملاكه الخاصة أن يخطر السلطات المحلية المختصة بالمعلومات الكافية[1].

الفرع الخامس

تنظيم النشـــــــاط

قد يكتفي القرار التنظيمي بمجرد تنظيم النشاط الفردي بالمعنى الدقيق فالإدارة هنا لاتحظر ممارسة نشاط معين ولاتشترط الحصول على إذن سابق أو القيام بالإبلاغ عن النشاط قبل ممارسته أو خلال فترة معينة وإنما تكتفي بوضع نظام محدد لكيفية ممارسة ذلك النشاط فتضع اشتراطات معينة في أسلوب ممارسة الأفراد لنشاط معين وتبين حدود ممارسة هذا النشاط[2].

فالحرية هي الأصل في هذه الصورة من القرارات التنظيمية ولكن يوجد تنظيم لكيفية ممارستها بالشكل الذي يتفق مع هدف الإدارة الأصيل ألا وهو المحافظة على النظام العام بكل عناصره وصيانته من كل اعتداء. ومن أهم الأمثلة على هذا النوع من القرارات التنظيمية التي تتفق مع حماية جمال المدن والبيئة المحيطة منها وجوب اتباع المركبات إشارات السير وعدم التجاوز على السرعات المحددة حسب طبيعة الطريق ومما لاشك فيه أن مخالفة هذه القرارات التنظيمية يؤثر في سكينة المدن وهدوئها كذلك عدم ترك الأفراد للمركبات في أماكن محددة فضلاً عن شروط سلامة المركبة وصلاحيتها ومثال ذلك أيضاً الاشتراطات الصحية التي توضع للمحال العامة مثل المطاعم والمقاهي والصيدليات وذلك من حيث فتحات التهوية والنظافة ومقاومة الحريق أو شرط المسافة الذي يجب أن يفصل بين بناية وأخرى ويلاحظ أن مثل هذه الشروط التنظيمية قد يحددها القانون نفسه أو يترك أمر تحديدها للقرارات التنظيمية[3].

---

[1] كالقانون الدنماركي لعام ١٩٧٦، نقلاً عن: د.ماجد راغب الحلو / المرجع السابق / ص١٤٢.

[2] د.محمد رفعت عبد الوهاب / المرجع السابق / ص٢٤١.

[3] المرجع السابق نفسه / ص٢٤١.

الفرع السادس

الترغيـــــــــــب

يعد الترغيب القانوني من الأساليب الفعالة في حماية البيئة عموما وحماية جمال المدن بشكل خاص ويتمثل هذا الأسلوب في منح بعض المزايا المادية أو المعنوية لكل من يقوم بأعمال معينة يقدر القانون أهميتها في حماية البيئة أو المنظر الجمالي للمدن وأبرز الأمثلة على هذه المزايا منح المساعدات المادية أو الائتمانات المالية أو الإعفاءات الضريبية أو تقديم التسيهلات القانونية أو الضمانات الاقتصادية[١].

ومن الأمثلة على أسلوب الترغيب مانص عليه قانون حماية البيئة المصري إذ أعطى لجهاز شؤون البيئة بالاشتراك مع وزارة المالية نظاما للحوافز التي يمكن أن يقدمها الجهاز أو الجهات الإدارية المختصة للهيئات والمنشآت والأفراد وغيرها الذين يقومون بأعمال أو مشروعات من شأنها حماية البيئة على أن يعرض النظام المذكور على مجلس إدارة شؤون البيئة ويتم اعتماده من قبل رئيس الوزراء[٢].

كذلك مانص عليه قانون حماية وتحسين البيئة العراقي من منح وزير البيئة الحق في منح الأشخاص الطبيعية والمعنوية من الذين يقومون بأعمال أو مشروعات من شأنها حماية البيئة وتحسينها؛ مكافأت يحدد مقدارها وكيفية صرفها بتعليمات يصدرها بموجب القانون[٣] وكذلك الحال فيما يتعلق بقانون البيئة في إقليم كوردستان الذي اعتمد أسلوب الترغيب أيضاً إذ أسماه (بالتدابير التحفيزية) وألزم وزارة البيئة بالتنسيق مع وزارة المالية إعداد نظام للحوافز تتم بموجبه مساعدة الأشخاص الطبيعيين والمعنويين ممن يقومون بنشاطات أو يقدمون أفكارا من شأنها حماية وتحسين البيئة[٤] وهذان النصان غاية في الأهمية لما يمنحانه من تشجيع للأفراد من أجل النهوض بالواقع البيئي في بلدنا ولكن هذه المكافآت أو الحوافز مرهونة بصدور التعليمات من قبل الجهة المختصة والتي لم تصدر لغاية الآن الأمر الذي يجب تلافيه فوراً لعدم وجود مايبرره.

---

[١] د.اسماعيل نجم الدين زنكنة / المرجع السابق / ص٣٣٥.

[٢] المادة (١٧و١٨) من قانون حماية البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل.

[٣] المادة (٣١) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

[٤] المادة (٢٠) من قانون حماية وتحسين البيئة في اقليم كوردستان العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨.

وجدير بالذكر أن للأفراد ضمانات في مواجهة القرارات التنظيمية كي لاتسيء هيئات الضبط الإداري في استعمال سلطاتها أو صلاحياتها الممنوحة لها في سبيل حماية النظام العام وأهم هذه الضمانات هو وجوب أن تستند الهيئات الإدارية فيما تصدره من قرارات تنظيمية أو تعليمات إلى نص القانون الصريح أو الضمني ويجب أن تراعي السلطة الإدارية الدنيا الأنظمة أو التعليمات الصادرة من السلطة الإدارية العليا أعمالا لمبدأ تدرج القواعد القانونية كما يجب نشر القرار التنظيمي في الجريدة الرسمية للعلم به من جانب الافراد شأنه في ذلك شان التشريع العادي كما تخضع القرارات التنظيمية للرقابة الإدارية على وفق تسلسلها التنظيمي كأن يراقب مجلس الوزراء الوزراء والمحافظين وهكذا كما تخضع هذه القرارات للرقابة القضائية فضلاً عن إلزام الإدارة بوجوب تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة وضرورة حماية النظام العام وتحقيق أهداف الضبط الإداري كما حددتها النصوص القانونية[1].

[1] ينظر حول موضوع الضمانات: د.سه نكه رداود محمد / المرجع السابق / ص ٢٤٠ و ٢٤١.

المطلب الثاني

القرارات الفردية

قد تلجأ هيئات الضبط الإداري إلى إصدار قرارات إدارية[١]، أو أوامر إدارية فردية لتطبق على فرد أو أفراد معينين بذواتهم أو حالة أو حالات معينة من أجل المحافظة على النظام العام وتستنفد هذه القرارات مضمونها بمجرد تطبيقها وذلك لأنها تتمثل بتحديد الحكم القانوني بشأن حالات معينة أو أفراد معينين بذواتهم وقد تتضمن هذه القرارات أوامر بالقيام بأعمال معينة أو نواهٍ بالامتناع عن أعمال أخرى أو تراخيص موجهة للأفراد[٢]، ومن الأمثلة على القرارات الإدارية الفردية المتعلقة بحماية الجمال العام في المدينة القرارات أو الأوامر التي تتخذها هيئات الضبط الإداري بإزالة أكوام النفايات المكدسة في أحد الأماكن العامة أو الترخيص بشغل بعض أجزاء من الأرصفة في عرض بضائع التجار أو قرار الامتناع عن إصدار ترخيص لمنشأت معينة لكونها تتسبب في تلوث البيئة المحيطة أو القرار الصادر بهدم منزل آيل للسقوط أو القرار الصادر بمنع أحد الأشخاص من الصيد في المحميات الطبيعية وغيرها من أمثلة عديدة .

وتصدر القرارات الفردية في العادة من الوزراء في نطاق اختصاصاتهم أو من المحافظين في إطار محافظاتهم أو من رجال الضبط الإداري المختصين كل في دائرة سلطته.

ويمكن تصنيف القرارات الفردية التي تتخذها هيئات الضبط الاداري من أجل حماية جمال المدن إلى أنواع عدة[٣]، سوف ندرسها في الافرع الاتية، إذ ندرس في الفرع الاول، قرارات الضبط الاداري الفردية بالنظر الى سندها القانوني، وفي الفرع الثاني، قرارات الضبط الاداري الفردية بالنظر الى مضمونها، وفي الفرع الثالث، قرارات الضبط الاداري الفردية بالنظر الى شكلها.

---

[١] يُعرف القرار الإداري بأنه عمل قانوني صادر بالارادة المنفردة والملزمة لإحدى الجهات الإدارية بغية إحداث تغيير في الأوضاع القانونية القائمة إما بإنشاء مركز قانوني جديد (عام أو خاص) أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغاء له. ينظر: د.عصام عبد الوهاب البرزنجي واخرون / المرجع السابق / ص٤١٥.

[٢] د.عبد الغني بسيوني عبد الله / النظرية العامة في القانون الاداري / المرجع السابق / ص٣٩٧.

[٣] ينظر في هذا الشأن: د.علي خطار شطناوي / الوجيز في القانون الاداري / المرجع السابق / ص ٤٠٤ ومابعدها.

الفرع الأول

قرارات الضبط الإداري الفردية بالنظر إلى سندها القانوني

وتقسم قرارات الضبط الإداري حسب سندها القانوني على نوعين إما قرارات الضبط الإداري الفردية المستندة إلى قاعدة تنظيمية عامة أو إلى قرارات الضبط الإداري غير المستندة إلى قاعدة تنظيمية عامة (المستقلة).

اولاً: قرارات الضبط الاداري الفردية المستندة إلى قاعدة تنظيمية عامة

في الغالب يصدر قرار الضبط الإداري الفردي تطبيقاً لقاعدة تنظيمية عامة على حالة فردية معينة بالذات وهذا هو الأصل في القرارات الادارية الفردية ومن الأمثلة على هذه الحالة القرار الإداري الفردي الصادر بمنح ترخيص لإقامة مشروع معين أو منشأة أو فتح مصنع معين من شأنه أن يساهم في حماية البيئة المحيطة كما يمكن أن يكون القرار الصادر بالاستناد إلى القاعدة التنظيمية العامة هو امتناع عن منح الترخيص أو الإذن بالنظر للضرر البيئي الذي يترتب على هذا النشاط محل القرار[١].

ثانياً: قرارات الضبط الاداري الفردية غير المستندة إلى قاعدة تنظيمية عامة (المستقلة)

الأصل أنه يجب أن تستند قرارات الضبط الإداري الفردية إلى القوانين والأنظمة فتكون تنفيذا لها إلا أنه استثناءً من ذلك قد تصدر القرارات الإدارية الفردية من دون أن تكون مستندة إلى قانون أو قاعدة تنظيمية وذلك لأن القوانين أو الأنظمة لايمكن أن ينصا على جميع التوقعات أو التنبؤات التي قد تحدث فضلاً عن أن مفهوم النظام العام متغير فإذا ظهر تهديد أو إخلال معين للنظام العام لم يكن التشريع أو القاعدة التنظيمية قد توقعاه فإن طلب أن يكون القرار الفردي مستنداً إلى قاعدة تنظيمية يؤدي إلى تجريد سلطة الضبط الإداري من فاعليتها[٢].

وعليه يمكن أن تصدر القرارات الإدارية الفردية مستقلة ولكن وفق الشروط الآتية:

١- أن لاتخالف نص القانون أو القاعدة التنظيمية.

٢- أن لايكون هناك نص قانوني يعارض إصدار القرار الفردي من دون الاستناد إلى قاعدة تنظيمية عامة.

٣- أن تستهدف الهيئة الإدارية من وراء قرارها الإداري الفردي المحافظة على النظام العام.

---

[١] ينظر: د.سه نكه رداود محمد / المرجع السابق / ص٢٤٤.

[٢] د.مازن ليلو راضي / المرجع السابق / ص ١٠٨

٤- وأن لايكون المشرع قد اشترط صدور قاعدة تنظيمية في الموضوع الذي يتناوله القرار الفردي[١].

وعليه يمكن لهيئات الضبط الإداري أن تصدر قرارات إدارية فردية تتعلق بأفراد معينين بذواتهم أو حالات معينة من دون أن تستند لقاعدة تنظيمية عامة ولكن وفقاً للشروط أعلاه.

الفرع الثاني

قرارات الضبط الإداري الفردية بالنظر إلى مضمونها

يمكن تصنيف قرارات الضبط الاداري الفردية بالنظر إلى مضمونها إلى ثلاثة أنواع وكما يأتي:

أولاً: قرارات الضبط الإداري الفردية الآمرة بالقيام بعمل معين

تمتلك هيئات الضبط الإداري وفي سبيل المحافظة على النظام العام أن تصدر قرارات إدارية فردية آمرة أو قاضية بالقيام بعمل معين والأمثلة على هذه الحالة فيما يتعلق بالقرارات الإدارية الفردية التي تصدر عن الضبط الإداري في سبيل حماية جمال المدن أو البيئة كثيرة منها القرار الصادر بحق أحد الأفراد بضرورة إزالة النفايات.

ثانياً: قرارات الضبط الاداري الفردية الناهية عن القيام بعمل معين

تمتلك هيئات الضبط الإداري وفي سبيل المحافظة على النظام العام أيضاً أن تصدر قرارات إدارية فردية ناهية (نواهِ) أو قاضية بالامتناع عن القيام بعمل معين ترى سلطات الضبط الإداري ضرره على البيئة المحيطة بصورة عامة، ومنه النهي عن بيع سلعة غذائية محددة ثبت فساد المتداول منها في الأسواق[٢].

---

[١] ينظر كل من: د.ماجد راغب الحلو / قانون حماية البيئة / المرجع السابق / ص ١٢٥، وكذلك: د.طعيمة الجرف / مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الادارة العامة للقانون / الطبعة الثالثة / دار النهضة العربية / القاهرة / ١٩٧٦.

[٢] ينظر: د.ماجد راغب الحلو / قانون حماية البيئة / المرجع السابق / ص ١٢٥.

ثالثاً: قرارات الضبط الاداري الفردية القاضية بمنح التراخيص

ويراد منها تلك القرارات الإدارية الفردية الصادرة عن هيئات الضبط الإداري والقاضية بمنح ترخيص أو إذن لمزاولة نشاط محدد كالتراخيص الممنوحة للأفراد بإقامة منشأت أو فتح محال عامة وغيرها[١].

الفرع الثالث

قرارات الضبط الإداري الفردية بالنظر إلى شكلها

إذ يمكن تصنيف قرارات الضبط الإداري الفردية بالنظر إلى شكلها إلى ثلاثة أنواع وهي إما قرارات إدارية فردية مكتوبة أي تصدر عن هيئات الضبط الإداري بالشكل المكتوب والصريح الأمر الذي يسهل إثباتها وفهم مقاصدها ومعانيها أو أن تكون قرارات إدارية فردية شفهية كالأمر الصادر بالتطعيم أو الأمر الصادر برفع النفايات حمايةً للبيئة ولجمال المدينة أو أن تكون القرارات الإدارية الفردية صادرة بالإشارة مثل إشارة رجل المرور أو الإشارة الضوئية أو الإشارات التي ترمز إلى عدم استخدام منبه السيارة وغيرها.

وجدير بالذكر أن للأفراد ضمانات في مواجهة قرارات الضبط الإداري الفردية أهمها وجوب أن يصدر القرار الإداري الفردي في حدود القوانين والأنظمة والتعليمات وأن يكون محدداً ويتحقق ذلك بتوافر أوضاع واقعية أو صفة معينة تستلزم إصداره وإلاعُد معيباً، اي اذا قام ظرف خاص او وصف معين بالاشخاص المعنين الذين يخاطبهم القرار او بالشيء الذي يسري عليه، وقد يتوقف على مركز قانوني خاص له علاقة وثيقة بموضوع القرار.

كما يجب ان يكون للقرار الإداري الفردي غاية أو هدفاً محدداً مثل حماية البيئة أو جمال المدن أو حماية السكينة العامة. وأن يكون قرار الضبط الفردي ضرورياً ولازماً وفعالاً ومتناسباً مع جسامة الخلل المراد تفاديه كما يجب أن يصدر قرار الضبط الإداري الفردي من سلطة الضبط المختصة بإصداره مثل القرارات الفردية المتعلقة بالشروط الصحية للمساكن وملاءمة البناء للمنطقة الموجود بها ففي تلك الأمور نجد أن سلطة الضبط المحلية أقدر من غيرها على اتخاذ تلك التدابير إذ إنها أكثر معرفة بظروف المكان والبيئة وطبيعة السكان واحتياجاتهم[٢].

---

[١] ينظر: د.سه نكه رداود محمد / المرجع السابق / ص٢٤٥.

[٢] المرجع السابق نفسه / ص٢٤٦ و٢٤٧.

المطلب الثالث

التنفيذ الجبـــــري

من الامتيازات الخطيرة التي تتمتع بها الإدارة فضلاً عن السلطة التقديرية ونزع ملكية العقارات للمنفعة العامة هو امتياز تنفيذ قراراتها الإدارية تنفيذاً جبرياً من دون الحصول على إذن سابق من القضاء بقصد حماية النظام العام وهو من أخطر وسائل الضبط الإداري وأكثرها تهديدا لحريات الأفراد وحقوقهم بما تتضمنه من أساليب القهر والقوة ولذلك فإن امتياز الإدارة في التنفيذ المباشر ليس هو الأصل بل هو استثناء على القاعدة العامة التي تقتضي من الإدارة والأفراد - على حد سواء - اللجوء إلى القضاء في حال المنازعة لاستحصال حقوقهم التي يدعونها ولهذا السبب لايجوز اللجوء إلى هذه الوسيلة من قبل الإدارة إلا في الحالات الاستثنائية التي يصبح معها اللجوء إلى التنفيذ الجبري هو الحل الوحيد والأخير للحفاظ على النظام العام وان تكون قرارات الإدارة مشروعة وأن يثبت امتناع الأفراد عن تنفيذ قراراتها.

ولغرض دراسة موضوع التنفيذ الجبري سوف نقسم هذا المطلب على فرعين إذ ندرس في الفرع الأول تعريف التنفيذ الجبري في حين ندرس في الفرع الثاني حالات اللجوء إلى التنفيذ الجبري.

الفرع الأول

تعريف التنفيذ الجبري

يُعرف التنفيذ الجبري في الفقه الإداري بأنه " لجوء الإدارة إلى استخدام القوة المادية لإجبار الأفراد على تنفيذ القوانين واللوائح أو الأنظمة والقرارات الإدارية لمنع الإخلال بالنظام العام"[1].

كما يعرف التنفيذ الجبري أو التنفيذ المباشر بأنه هو حق الإدارة في تنفيذ قراراتها جبراً إذا لم ينفذها الأفراد اختياراً أو هو الوسيلة العملية التي تبررها ضرورة ضمان طاعة القانون عند عدم وجود إجراء اخر[2].

ويعرف التنفيذ الجبري أيضاً بأنه هو حق الإدارة في أن تنفذ قراراتها وأوامرها الضبطية على الأفراد بالقوة الجبرية من دون الحاجة إلى إذن سابق من القضاء من أجل المحافظة على

---

[1] د.مازن ليلو راضي /المرجع السابق / ص١٠٨.

[2] د.عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني / المرجع السابق / ص١٤٦.

سلامة الدولة والنظام العام في المجتمع كأستثناء من قاعدة أن الإدارة لايمكن لها أن تستخدم القوة المادية إلا بإذن سابق من القضاء[١].

فالتنفيذ المباشر أو الجبري هو امتياز من بين امتيازات القانون العام التي يجوز للادارة العامة أو السلطة الإدارية استخدامها التي ليس لها مقابل في علاقات الأفراد طبقاً للقانون الخاص فهو حق الإدارة في تنفيذ قراراتها التنظيمية والفردية بأسلوب مباشر ومن دون سبق الالتجاء للقضاء للحصول على سند تنفيذي يسمح لها بالتنفيذ المباشر لقراراتها وهو امتياز على قدر كبير من الأهمية والخطورة خاصة إذا لجأت الإدارة إلى استخدام القوة المادية في التنفيذ المباشر الفعلي لقراراتها وبعد توافر شروط معينة[٢]. والهدف من التنفيذ المباشر أو الجبري هو حماية النظام العام من الاضطرابات أو لوقف ماأصابه فعلاً من اضطراب وانتهاك من خلال اتخاذ إجراءات مادية سريعة يتهدد جدواها وفاعليتها إذا هي اخضعت لأذن قضائي مسبق ومن الأمثلة على التنفيذ الجبري أو استعمال القوة المادية للمحافظة على جمال المدن ورونقها ازالة مايشغل الارصفة من بضائع أو أكشاك مملوكة للأفراد عندما تكون إقامتها على الطريق او الرصيف من دون ترخيص أي بشكل غير مشروع.

الفرع الثاني

حالات التنفيذ الجبري

تعد وسيلة التنفيذ الجبري من أكثر وسائل الضبط الإداري خطورة لما لها من مساس بالحريات العامة ولذلك تعد هذه الوسيلة إجراءً استثنائياً لايجوز لسلطة الضبط الإداري اللجوء إليه إلا بتوافر شروط أو حالات معينة ولذلك تنحصر حالات التنفيذ الجبري بثلاث حالات وهي الإجازة الصريحة وحالة وجود نص من دون جزاء وحالة الضرورة.

اولاً: الإجازة الصريحة

مقتضاها وجود نص صريح في القوانين يبيح للإدارة استعمال امتياز التنفيذ المباشر لقرارات الضبط الإداري ويعني ذلك أن المشرع قد يخول جهة الإدارة سلطة تنفيذ قراراتها جبراً من دون أن تلتجئ إلى القضاء سلفاً وذلك بالنظر إلى خطورة بعض الموضوعات وضرورة الإسراع بشأنها أما إذا كان المشرع قد رسم طريقاً آخر لتنفيذ أحكام القانون غير طريق التنفيذ

---

[١] د.اسماعيل نجم الدين زنكنة / المرجع السابق / ص٣٢١.

[٢] د.محمد رفعت عبد الوهاب / المرجع السابق / ص٢٤٣.

الجبري مثال ذلك اشتراط صدور حكم قضائي لإمكان التنفيذ هنا لاتملك الإدارة إلا أن تمتثل لذلك وعليها أن تسلك الطريق الذي حدده المشرع فتقدم المخالف إلى القضاء لإصدار الحكم الملائم[1].

وحالة وجود نص في القوانين أو الأنظمة يجيز لهيئات الضبط الإداري استعمال حق التنفيذ الجبري لقررات الضبط الاداري كثيرة منها نص المادة (٣٣/ اولاً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، التي نصت على أنه للوزير أو من يخوله إنذار أية منشأة أو معمل أو أي جهة أو مصدر ملوث للبيئة لإزالة العامل المؤثر خلال (١٠) أيام من تاريخ التبلغ بالإنذار وفي حالة عدم الامتثال فللوزير إيقاف العمل أو الغلق المؤقت مدة لاتزيد عن (٣٠) يوماً قابلة للتمديد حتى إزالة المخالفة[2].

---

[1] ينظر كل من: د.عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني / المرجع السابق / ص١٤٨. وكذلك: د.سليمان الطماوي / النظرية العامة للقرارات الادارية / ط٢/ دار الفكر العربي / ص٥٧٤.

[2] ينظر كذلك نص المادة (٢١/ ثانياً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٣) لسنة ١٩٩٧ الملغى، التي خولت رئيس مجلس حماية وتحسين البيئة أو من يخوله ممن لاتقل وظيفته عن مدير عام فرض العقوبات المنصوص عليها في البند (١) من الفقرة (ثانياً) من هذه المادة، وتشمل هذه العقوبات الحبس والغرامة.

كذلك نص المادة (٤١) من قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كوردستان العراق، رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨، التي أجازت لوزير البيئة أو من يخوله إنذار أية منشأة أو مشروع أو آية جهة او مصدر ملوث للبيئة لإزالة العامل المؤثر المضر بالبيئة خلال مدة أقصاها عشرة ايام من تاريخ التبلغ بالإنذار وفي حالة عدم الامتثال فللوزير إيقاف العمل أو غلقه وسحب الموافقة البيئية مؤقتاً لحين معالجة التلوث. كما أجازت الفقرة (أولاً) من المادة (٢١) من ذات القانون لوزارة البيئة بعد الإخطار اتخاذ التدابير والإجراءات الكفيلة بإزالة الضرر البيئي وتحميل المسبب بجميع ماتكبدته لهذا الغرض مضافا إليه النفقات الإدارية، ومن التطبيقات العملية لهذا الجانب أيضاً، كتاب أمانة بغداد / مكتب الأمين العام، المتعلق بالقيام بحملة من جانب الدوائر المعنية بالأمانة لغرض ازالة التجاوزات مهما كان نوعها في مدينة بغداد للحفاظ على نظافة وجمالية العاصمة والتصميم الاساس ويمنع التشوه البصري، وذلك لما يترتب على هذه الظاهرة من آثار سيئة على الحياة العامة وحقوق المواطنين مما يتطلب اتخاذ إجراءات وخطوات سريعة ورادعة وفق القوانين بحق المخالفين والمتجاوزين، ينظر: كتاب أمانة بغداد / مكتب الامين العام، ذي العدد م/١/ ٩٢٩٧ في ٢٠١٤/١٢/٢٤. (زيارة قمنا بها الى مديرية بلدية المنصور، بتاريخ ٢٠١٥/٣/٥).

أما في مصر ينظر المادة (٣) من القانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٨٢، الخاص بحماية نهر النيل والمجاري المائية من التلوث، التي أجازت لوزارة الري في حال وجود التلوث والضرر، تبلغ المتسبب بالتوقف فورا وإزالة مسببات الضرر فورا وإلا قامت الوزارة بذلك على نفقتها وسحبت الترخيص من المتسبب بالضرر، وكذلك نص المادة (١٨٩) من اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤، التي أجازت لجهاز شؤون البيئة بعد إخطار صاحب المنشاة المخالف خلال (٦٠) يوماً يكون للرئيس التنفيذي بالتنسيق مع الجهة الإدارية=

ثانياً: حالة وجود نص من دون جزاء

أما الحالة الثانية فتقتضي عدم وجود وسيلة قانونية تلزم مَنْ رفض تنفيذ القرار على تنفيذه أي انعدام الجزاء الجنائي أو الإداري أي امتناع الأفراد عن تنفيذ أوامر الإدارة طوعاً أو التمرد عليها وعدم وجود أسلوب آخر لحمل الإفراد على تنفيذ هذه الإوامر غير التنفيذ الجبري فقد أباح القضاء الفرنسي للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر في هذه الحالة لتكفل احترام النصوص القانونية وإلا تعطل القانون.

فسكوت المشرع عن تقرير جزاء لمن يخالف القوانين والأنظمة يجيز للإدارة أن تسلك هذا الطريق من أجل حماية النظام العام واحترام القانون في حين يُكيف بعض الفقهاء حق الإدارة في هذه الحالة استنادا إلى حالة الضرورة لأن عدم وجود وسيلة منظمة لتنفيذ القانون يجعل الإدارة أمام حالة ضرورة تخولها الالتجاء إلى التنفيذ المباشر[1].

ثالثاً: حالة الضرورة

أما حالة الضرورة فمقتضاها أن تجد الإدارة نفسها أمام خطر داهم يقتضي منها أن تتدخل فورا للمحافظة على النظام العام إذ لو انتظرت حكم القضاء لترتب على ذلك أخطار جسيمة أي أن يكون هناك خطر جسيم حال يتعذر دفعه بالطرائق القانونية الاعتيادية ففي هذه الحالة يجوز للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ الجبري المباشر حتى إن كان المشرع يمنعها صراحة من الالتجاء إليه (فالقاعدة ان الضرورات تجيز المحظورات) بيد أن المشرع قد يتوقع الضرورة وينص على حق الإدارة في التدخل عند تحققها والمستقر عليه أن المشرع في هذه الحالات لاينشئ للإدارة

=المختصة، غلق المنشأة، ووقف النشاط المخالف، والمطالبة القضائية بالتعويضات المناسبة لمعالجة الإضرار الناشئة عن المخالفة. ينظر: د.سه نكه رداود محمد / المرجع السابق / ص ٢٦٢. كذلك ينظر القانون رقم (١٠٠) لسنة ١٩٦٤ الخاص بتنظيم وتأجير العقارات المملوكة للدولة ملكية خاصة لاسيما المادتين٤٢ و٤٦ منه. وكذلك المادة (١٠٢) من قانون الشرطة المصري رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١. ينظر: د.سليمان الطماوي / النظرية العامة للقرارات الادارية / المرجع السابق / ص ٥٧٤ ومابعدها. ينظر كذلك: د.عبد الغني بسيوني/ النظرية العامة في القانون الاداري / المرجع السابق/ ص٣٩٩.

[1] علماً ان هذه الحالة لاوجود لها في العراق لانه من المعتاد ان تذكر نصوص عقابية في القوانين والانظمة، وفي حالة عدم وجود نص خاص فهناك النص العام وهو نص م (٢٤٠) من قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، كذلك الحال بالنسبة لمصر لوجود نص م (٣٩٥) من قانون العقوبات المصري. ينظر كل من: د.عصام عبد الوهاب البرزنجي واخرون / المرجع السابق / ص٤٦١، وكذلك: د.عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني / المرجع السابق / ص١٤٨. وكذلك: د.سليمان الطماوي / النظرية العامة للقرارات الادارية / المرجع السابق / ص٥٧٤.

حقاً جديداً وإنما يؤكد لها حقاً ثابتاً من قبل وكل مايترتب على نص المشرع هو التزام الإدارة بسلوك السبيل الذي رسمه لها المشرع في حالة الضرورة المنصوص عليها[1].

ويجب على الإدارة عند استخدام أسلوب التنفيذ الجبري وفي كل الحالات أن يكون هناك خطر جسيم يهدد النظام العام ويتطلب من الإدارة التدخل وأن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية وأن يكون استخدام القوة المادية متناسبا مع جسامة الخطر وأن تستهدف الادارة تحقيق المصلحة العامة وأيضا تلتزم الإدارة بعدم التضحية بحقوق الأفراد ومصالحا إلا بقدر ما تستوجبه الضرورة حقيقةً وتُعد الادارة مسؤولة عن المبالغة أو التعسف فيما تتخذ من إجراءات بحيث تلتزم بالتعويض وللقاضي في هذه الحالة أن يحكم بإيقاف التنفيذ فخطأ الإدارة - سواء بإهمال أو عن عمد- يجعل أعمالها مشوبة بعيب الانحراف باستعمال السلطة[2].

[1] د.عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني / المرجع السابق / ص١٤٩.

[2] د.شاب توما منصور / المرجع السابق/ ص١٧٤، و د.محمود عاطف البنا / المصدر السابق/ ص٤٠٧.

المبحث الثاني

الجـــــــزاء الإداري

من أساليب الضبط الإداري الذي تمارسه هيئات الضبط لتحقيق هدفها في حماية النظام العام والمحافظة عليه من كل خطر هو اسلوب (الجزاء الاداري) الذي يضاف إلى أساليب الضبط الإداري في حماية النظام العام بصورة عامة.

اما في مجال حماية جمال المدن والبيئة يعد أسلوب الجزاء الإداري من الأساليب الفاعلة لمكافحة الملوثات البيئية المختلفة ومنها التلوث البصري أو اختفاء المظاهر الجمالية.

ولغرض دراسة موضوع الجزاء الإداري وتمييزه عن غيره من صور الجزاء في القانون الداخلي ومنه الجزاء الجنائي أو الجزاء المدني سنقسم هذا المبحث على مطلبين إذ ندرس في المطلب الأول تعريف الجزاء الاداري في حين ندرس في المطلب الثاني صور الجزاء الإداري.

المطلب الأول

تعريف الجزاء الإداري

يقصد بالجزاءات الإدارية "هي الجزاءات التي توقعها السلطات الإدارية على الأشخاص الطبيعية والمعنوية كافة في حالة ارتكاب أحد الأفعال المضرة بالبيئة والتي يمنع القانون القيام بها إذ يمنح المشرع الهيئات الإدارية سلطة فرض جزاءات ذات طبيعة مالية كالغرامة أو سلطة فرض جزاءات غير مالية كالتدابير التي تحد من النشاط الملوث للبيئة أو التنبيه من عواقب الاستمرار بهذا الفعل الملوث للبيئة"[١].

كما تعرف الجزاءات الإدارية بأنها "هي تلك الجزاءات ذات الخصيصة العقابية التي توقعها سلطات إدارية بواسطة إجراءات إدارية محددة وهي بصدد ممارستها لسلطاتها العامة تجاه الأفراد بهدف ردع بعض الأفعال المخالفة للقوانين واللوائح"[٢].

ويقصد بالجزاء الإداري أيضاً " هو التدبير الذي تتخذه هيئات الضبط الإداري ضد من خالف نصاً من نصوص القوانين والأنظمة بهدف حماية النظام العام ومنه النظام العام البيئي"[٣].

أو هي " جزاءات توقعها الإدارة أو الهيئات الادارية على الأفراد أو المؤسسات دون تدخل القضاء نتيجة لارتكابهم مخالفة أو اعتداء أو جرماً على المصلحة التي يحميها المشرع وذلك بهدف حماية المصلحة العامة أو النظام العام"[٤].

كما يعرف الجزاء الإداري بأنه " إجراء أو تدبير يمتاز بالشدة ويقع على الصالح المادي أو الأدبي للفرد وهذا الجزاء تتخذه الإدارة بغية حماية ناحية من نواحي النظام العام" وتمارس جهة الإدارة سلطتها في توقيع الجزاء بوصفها سلطة عامة قائمة على مهمة الضبط الإداري وليس بوصفها قائمة مقام القضاء في إيقاع العقاب[٥].

ان التعاريفات السابقة للجزاء الإداري توجب علينا الوقوف على طبيعة الجزاء الإداري لأن بعضاً من التعريفات السابقة يعرف الجزاء الإداري بأن له طابعاً عقابياً في حين يعرفه بعضهم الآخر بأنه تدبير وقائي يراد به اتقاء الإخلال بالنظام العام بجميع عناصره.

---

[١] د.عارف صالح مخلف / المرجع السابق / ص٣١٣.

[٢] د.محمد سعد فودة / النظرية العامة للعقوبات الادارية / دار الجامعة الجديدة / مصر / ٢٠١٠ / ص٦٦.

[3] Michel prieur / Droit do Lenvironnement / 2eme ed / Dalloz / Paris / 1991 / P723.

[٤] د.موسى مصطفى شحادة / الجزاءات الادارية في مواجهة المنشأت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الاداري في فرنسا عليها / بحث منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، تصدر عن كلية الحقوق جامعة الاسكندرية / العدد (١١) / السنة ١٩٨١ / ص١١١.

[٥] د.عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني / المرجع السابق / ص١٥٤.

ولذا سندرس في الفرع الأول طبيعة الجزاء الإداري وفي الفرع الثاني تمييز الجزاء الإداري عن غيره من أنواع الجزاءات الأخرى.

الفرع الأول

طبيعة الجزاء الإداري

الأصل أن الجزاء الإداري هو تدبير وقائي يراد منه اتقاء الإخلال بالنظام العام بجميع عناصره - ومنه الجانب البيئي أو مايتعلق بجمال المدن – فأي تهديد للنظام العام تظهر بوادره ويخشى منه إيقاع الضرر بالنظام العام يتم ايقاع الجزاء الإداري عليه في سبيل حماية النظام العام والمحافظة عليه من أي خرق ومنه النظام العام البيئي فالجزاء الإداري وفقاً لهذا المعنى يمنع مصدر التهديد من إيقاع الضرر البيئي.

فأسلوب الجزاء الإداري يختلط فيه التدبير مع التنفيذ وسمي جزاء لأن فيه مساساً خطراً بحرية الفرد أو ماله أو بنشاطه الخاص وهذا المعنى وإن اشترك فيه مع الجزاء القامع إلا أن الجزاء الإداري الوقائي ينطوي على امر اخر غاية في الأهمية ألا وهو منع مصدر التهديد من الإضرار بالنظام العام[1].

فصاحب البناية المخالفة أو غير المطابقة للشروط المطلوبة يهدد الصحة العامة ويهدد الجمال العام والأمن البيئي وكذلك سائق السيارة التي لاتتوافر فيها شروط الأمن والصلاحية فهو يهدد أمن المارة في الطريق وكذلك صاحب المحل العام المخالف للشروط الصحية فهو يهدد الصحة العامة الأمر الذي يتطلب ايقاف هذا التهديد من خلال اتخاذ الجزاء الإداري الوقائي المناسب.

[1] د.عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني / المرجع السابق / ص ١٥٤ ومابعدها.

الفرع الثاني

تمييز الجزاء الإداري عن غيره من أنواع الجزاءات الأخرى

سندرس موضوع تمييز الجزاء الإداري عن غيره من أنواع الجزاءات الأخرى وفقاً للنقاط الآتية:

أولاً: تمييز الجزاء الإداري عن الجزاء التأديبي

ويختلف الجزاء الإداري عن الجزاء التأديبي من نواحٍ عدة أهمها:

١- يفرض الجزاء الإداري على أفراد المجتمع ممن يهددون سلامة النظام العام من دون أن يتقيد فرض الجزاء الإداري على فئة معينة من أفراد المجتمع في حين أن الجزاء التأديبي يشترط وجود الرابطة الوظيفية بين الإدارة من جهة ومن يوقع عليه الجزاء من جهة أخرى أي يجب أن يقع الجزاء التأديبي على الموظف المخالف ولايجوز إيقاعه على أفراد المجتمع عامة فالجزاء التأديبي هو جزاء يقع على إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه بمقتضى القوانين والأنظمة أو أوامر الرؤساء في حدود القانون. أو في حالة تقصير الموظف العام أو إهماله لواجباته الوظيفية أو أي ذنب إداري اخر يبرر تأديبه من خلال فرض الجزاء التأديبي عليه. وبذلك ينحصر الجزاء التأديبي بالجزاء الذي توقعه الإدارة على الموظفين والعاملين في الدولة عند إخلالهم بواجباتهم الوظيفية.

٢- يفرض الجزاء الإداري من قبل هيئات الضبط الإداري في حين يفرض الجزاء التأديبي من قبل الرئيس الإداري او المحكمة التأديبية أو الهيئات المهنية مثل النقابات.

٣- يتسم الجزاء الإداري بالطابع الوقائي في حين يتسم الجزاء التأديبي بالطابع العقابي أو الجزائي[1].

ثانياً: تمييز الجزاء الإداري عن الجزاء الجنائي

يتفق الجزاء الإداري والجزاء الجنائي في أن كلاً منهما هو جزاء محدد ومنصوص عليه في القانون لمن يخالف القواعد القانونية إلا أنهما يختلفان من نواحٍ عدة اهمها:

١- إن الجزاء الإداري الغاية منه حماية النظام العام من خلال منع أي تهديد قد يلحقه أي الوقاية والحيلولة من دون وقوع جريمة مثل هدم البناية المخالفة للشروط أو مواصفات البناء

[1] ينظر كل من: د.سه نكه رداود محمد / المرجع السابق / ص ٢٤٩، وكذلك: د.عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني / المرجع السابق / ص١٥٦.

السليمة وبذلك تكون وظيفته وقائية في حين نجد أن الغاية من الجزاء الجنائي هو ردع الجاني فهو يفرض على شخص ارتكب جريمة ما ولذا تكون وظيفته علاجية.

٢- إن الجزاء الإداري توقعه هيئات الضبط الإداري ولذا فإن هذه الجزاءات تعد قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً في حالة مخالفتها لمبدأ المشروعية في حين نجد أن الجزاء الجنائي يتولى القضاء توقيعه على الجاني.

٣- يجوز للإدارة الرجوع عن قرارها الإداري بفرض الجزاء الإداري من خلال سحبه إذا ماتبين لها أن الأسباب التي أوجبت فرضه قد زالت بأن زال التهديد أو الإخلال بالنظام العام في حين يتمتع الجزاء الجنائي بقوة الشيء المقضي به لأنه يكون بصورة حكم تقضي به المحاكم.

ثالثاً: تمييز الجزاء الإداري عن الجزاء المدني

يختلف الجزاء الإداري عن الجزاء المدني من نواحٍ عدة منها:

١- يُفرض الجزاء الإداري من قبل الإدارة أو هيئات الضبط الإداري ولاتقضي به المحاكم في حين يفرض الجزاء المدني من قبل القضاء.

٢- الغرض من فرض الجزاء الإداري هو وقاية النظام العام من أي إخلال قد يتهدده أما الغرض من الجزاء المدني هو منع مخالفة القواعد الآمرة في القانون المدني.

٣- إن الجزاء الإداري يتمثل في فرض قيود على الحرية الشخصية مثل الاعتقال أو على ممارسة المهنة مثل الغلق أو على ملكية الأموال مثل المصادرة أما الجزاء المدني فلايتعدى إبطال الالتزام أو إنقاصه أو الحكم بالتعويض للمتضرر لقاء مخالفة شروط التعاقد لقاعدة آمرة من قواعد النظام العام[١].

[١] ينظر حول موضوع تميز الجزاء الاداري عن غيره من انواع الجزاءات الاخرى، كل من: د.سه نكه رداود محمد / المرجع السابق / ص ٢٤٩، وكذلك: د.عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني / المرجع السابق / ص١٥٦.

المطلب الثاني

صور الجزاء الإداري

يتخذ الجزاء الإداري الذي تفرضه الهيئات الإدارية صوراً أو أشكالاً متعددة ولكن يمكن تقسيم الجزاءات الإدارية على نوعين فهي إما جزاءات إدارية مالية أو جزاءات إدارية غير مالية.

الفرع الأول

الجزاءات الإدارية المالية

يراد بالجزاءات الإدارية المالية هي الجزاءات التي تفرض أو تقع مباشرةً على الذمة المالية للشخص المخالف أو الملوث للبيئة من دون المساس بجسمه أو حريته، وتقترب الجزاءات الإدارية المالية من حيث الردع ومعنى العقوبة مع الجزاء الجنائي ولكن تختلف عنه من حيث اتباع قواعد خاصة في مجال الإثبات وكذلك تتطلب الجزاءات الإدارية وجود هيئات إدارية تقوم بالتحقيق وتقرير الجزاء الإداري المناسب[1]. أما أهم صور الجزاءات الادارية المالية التي يمكن لهيئات الضبط الإداري فرضها هي:

اولاً: الغرامة الإدارية

الغرامة الإدارية هي عبارة عن مبلغ من النقود تفرضه السلطة الإدارية المختصة بنص القانون على مرتكب فعل التلوث وعادةً ما يجري النص على تحديد عقوبة الغرامة بالحد الادنى والحد الأقصى ويترك للسلطات الإدارية سلطة تقديرية في توقيع الجزاء المناسب على الملوث البيئي[2].

والغرامة من أكثر الجزاءات الادارية استخداماً في العمل إذ حرصت أكثر التشريعات البيئية على تقريرها أو فرضها على المخالفات البيئية الملوثة للبيئة المحيطة والسبب يعود لسهولة فرض الغرامة وسرعة تحصيلها.

والغرامة الإدارية لاتنحصر في صورة المبلغ المالي الذي يتم فرضه على المصدر الملوث للبيئة وإنما من المكن أن تتخذ الغرامة الإدارية أشكالاً أخرى منها شكل المصالحة بين جهة الإدارة والمخالف أو قد تكون الغرامة الإدارية على شكل رسوم ثابتة ومحددة عن كل سلوك خاطئ كما في جرائم المرور كما قد تتخذ الغرامة مضمون الغرامة من دون اسمها اذ تكون على

---

[1] د. اسماعيل نجم الدين زنكنة / المرجع السابق / ص٣٤٠، وكذلك: د. .عارف صالح مخلف / المرجع السابق / ص٣١٤.

[2] د.عارف صالح مخلف / المرجع السابق / ص٣١٥.

شكل فرض زيادة في الضرائب والرسوم على النشاطات الملوثة للبيئة. وتصدر الغرامة الإدارية عن الجهات الإدارية المختصة مثل الوزير المختص أو الجهات الإدارية المختصة بحماية البيئة أو لجان خاصة يتولى القانون تشكيلها وتحديد اختصاصاتها ويضاعف مبلغ الغرامة إذا تكرر الفعل الملوث للبيئة أي في حالة العود[١].

ومن الأمثلة على الغرامة الإدارية نص المادة (٥١٤) من قانون البيئة الفرنسي الصادر في عام ٢٠٠٠ إذ أعطت هذه المادة لجهة الإدارة الاختصاص في فرض غرامة مالية على المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة التي تخالف الاشتراطات والمعايير الواجب اتباعها بشأن البيئة وتعادل هذه الغرامة قيمة الأعمال التي يجب على المنشأة المصنفة القيام بها لمحو الآثار الضارة التي لحقت بالبيئة جراء فعلها على أن تودع هذه الغرامة في الخزانة العامة وفي حالة قيام مستغل المنشأة المصنفة الضارة بالبيئة بإنجاز الاعمال التي من شأنها إصلاح الضرر البيئي ترد اليه الغرامة المدفوعة منه أو جزء منها بناءً على قرار صادر عن المحافظ كما يجوز لوزير البيئة الفرنسي أن يفرض غرامات مالية على مستغل المنشأة الخاصة بتخزين النفايات في حالة عدم تقديمه الضمانات المالية اللازمة لعدم الاضرار بالبيئة وذلك وفقاً لنص المادة المذكورة من القانون أعلاه وتعادل الغرامة في هذه الحالة ثلاثة اضعاف الفرق بين مقدار الضمان المالي المقدم من المنشأة ومقدار الضمان المالي الحقيقي بشرط أن لا تتجاوز هذه الغرامة مقدارا معيناً بموجب هذا القانون[٢].

أما في مصر فمن الامثلة على الغرامة الإدارية هو نص المادة (٩) من قانون النظافة العامة رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٧ المعدل التي أجازت التصالح في المخالفات التي تقع بسبب عدم الالتزام بأحكام المادتين (١و٤) من هذا القانون مقابل أداء مبلغ محدد في هذا القانون للمارة ولغيرهم من المخالفين وذلك خلال اسبوع من ضبط المخالفة وتنقضي الدعوى الجنائية بناءً على هذا التصالح والمخالفات البيئية التي يمكن التصالح عنها بموجب هذا القانون هي تلك المخالفات المتعلقة بوضع القمامة او القاذورات او المخلفات او المياه القذرة في غير الأماكن التي يحددها المجلس المحلي[٣].

كما أجازت المادة (٦١) من اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل، للجهات الإدارية المختصة بحماية البيئة تحصيل مبالغ فورية بصفة مؤقتة تحت حساب

---

[١] ينظر: د.سه نكه رداود محمد / المرجع السابق / ص٢٥٠.

[٢] د.اسماعيل نجم الدين زنكنة / المرجع السابق / ص٣٤٠.

[٣] ينظر نص المادة (١و٤و٩) من قانون النظافة العامة المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٧ المعدل.

تنفيذ عقوبة الغرامة والتعويض التي يقضى بها في الحدود المنصوص عليها في الباب الرابع من قانون البيئة المذكور.

أما في العراق فقد أعطى المشرع في المادة (٩٥ مكررة / ١) لمدير عام دائرة البلدية التابعة لأمانة بغداد ومدير البلدية المختص سلطة فرض غرامة على كل من أقام بناء أو منشآت سكنية من دون إجازة أصولية أو خلافا لها صادرة عن أمانة بغداد أو البلدية المختصة ويكون كل من صاحب الملك والقائم بعملية البناء أو الاشراف عليها مسؤولا عن ذلك كما تفرض الغرامة على من استعمل الأرض أو البناء أو المنشات خلافا للاستعمالات التي يسمح بها التصميم الأساس لمدينة بغداد أو البلدية المعنية وتزداد نسبة الغرامة إذا كانت الأبنية أو المنشآت أو الاستعمالات المنصوص عليها اعلاه تستعمل لاغراض تجارية.

وكذلك المادة (٣٣/ ثانياً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ لوزير البيئة أو من يخوله ممن لاتقل وظيفته عن مدير عام فرض غرامة محددة وفق هذا القانون تتكرر شهرياً حتى إزالة المخالفة على كل من خالف احكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه. وكذلك الحال بالنسبة للمادة (٤١/ ثالثاً) من قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كوردستان العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨[١].

كذلك نص المادة (٩٦/ اولاً) من قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل الذي اعطى صلاحية فرض الغرامة الإدارية لوزير الصحة أو من يخوله بحق صاحب المحل الخاضع للإجازة أو الرقابة الصحية في حال مخالفته لأحكام القانون أو الأنظمة أو التعليمات الصادرة بموجبه.

ثانياً: المصادرة الإدارية

المصادرة بصورة عامة هي نزع المال جبراً بغير مقابل وهي عينية دائماً وإن انصبت على قدر معين من المال وقد تكون المصادرة الإدارية منصبة على أشياء محرمة في ذاتها مثل مصادرة الأسلحة المضبوطة بعد انقضاء الدعوى الجزائية[٢]. والأصل في المصادرة أنها عقوبة جنائية وتقضي بها المحاكم الجنائية إلا أنه يمكن للإدارة أن تقرر المصادرة بوصفها جزاءاً إدارياً تكميلياً أو تبعياً أو اصلياً لمواجهة بعض الجرائم الإدارية وهذا ما أقره القضاء الإداري الفرنسي لهيئات الضبط الإداري من إمكانية مصادرة المواد الغذائية الفاسدة المعروضة للبيع حماية للصحة العامة وكذلك مصادرة المطبوعات التي تتضمن وصفاً للجرائم أو تلك المطبوعات

[١] ينظر كذلك: نص المادة (١٢/ رابعاً) والمادة (٢٠)، من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٣) لسنة ١٩٩٧ الملغى.

[٢] د. اسماعيل نجم الدين زنكنة / المرجع السابق / ص ٣٤٤.

المثيرة للفتن التي تنشر الفضائح وكذلك الحال فيما يتعلق بالقضاء الإداري المصري والذي أجاز لهيئات الضبط الإداري استخدام أسلوب المصادرة الإدارية كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك في سبيل حماية النظام العام[١].

وفي مجال حماية البيئة نجد أن استخدام أسلوب المصادرة الإدارية يتم من خلال مصادرة الإجهزة أو الأدوات أو المواد الملوثة للبيئة ومن الأمثلة على ذلك فيما يتعلق بحماية السكينة أو الراحة العمومية في المدن مانص عليه قانون منع الضوضاء العراقي رقم (٢١) لسنة ١٩٦٦ فبعد أن أشارت المادة (٤) منه، الى أنه لرجال السلطة[٢]، حق الإشراف والمراقبة فيما يخص استعمال وسائل البث[٣]، في الأماكن العامة ولهم اتخاذ الإجراءات القانونية بحق المخالفين.

نجد أن المادة (٥)، قد نصت على ان يعاقب من يخالف احكام هذا القانون بالغرامة او بالحبس أو بالعقوبتين معاً وتصبح العقوبة اشد في حالة تكرار المخالفة أي العود وللمحكمة أن تحكم في كل الأحوال بمصادرة وسيلة البث فضلاً عن فرض العقوبة. كما أجازت المادة (٩٦/ الفقرتان ب وج) من قانون الصحة العراقي رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل لأجهزة الرقابة الصحية المخولة مصادرة المواد الغذائية ومستحضرات التجميل والمنظفات والمواد الداخلة في صنعها والممنوع تداولها في السوق المحلية أو التي دخلت إلى العراق بصورة غير أصولية كما لها أن تصادر المواد والأجهزة والمعدات والأدوات المصنعة والمكائن التي تستخدم لصناعة وتجهيز وتحضير المواد الغذائية ومستحضرات التجميل والمنظفات في حالة تكرار مخالفة الشروط الصحية أو عدم الحصول على الإجازة الصحية المطلوبة.

---

[١] ينظر: حكم محكمة جنوب القاهرة الابتدائية الصادر بتاريخ ١٨ يونيو لعام ١٩٧٨، الذي أجاز لهيئات الضبط الإداري مصادرة جريدة الأهالي وعدّ مثل هذه المصادرة سليمة ومشروعة وذلك لما تتضمنه هذه الصحيفة من موضوعات تثير الرأي العام والتحريض على مقاطعة الاستفتاء. نقلاً عن: د.عبد الرؤوف هاشم بسيوني / المرجع السابق / ص١٥٩و١٦٠.

[٢] حددت المادة (١/ الفقرة ٣) من القانون اعلاه، رجال السلطة بأنهم منتسبو الشرطة والامن المختصون.

[٣] حددت المادة (١/ الفقرة ٢) من قانون منع الضوضاء العراقي، وسيلة البث: كل جهاز يؤدي الى احداث الصوت او نقله او تكبيره سواء كان اشتغاله بالكهرباء أو بغيره كالمسجل ومكبرة الصوت والتلفزيون والمذياع وغيرها. كما نصت المادة الرابعة أن " لرجال السلطة حق الإشراف والمراقبة فيما يخص استعمال وسائل البث في الأماكن العامة ولهم اتخاذ الإجراءات القانونية بحق المخالفين". فالشرطة هي ذلك الجزء الحيوي من السلطة التنفيذية المنوط بها المحافظة على النظام العام، فالشرطة بوصفها سلطة ضبط إداري مهمتها الاحتياط لمنع وقوع الجرائم ومن ثم فهي تختص بأتخاذ تدابير عامة بواسطة أوامر تصدرها أو أية تدابير خاصة للحيلولة دون ان يتحول اي خطر الى ضرر او للحد من الضرر القابل للتجدد. ينظر: رعد ادهم عبد الحميد / المسؤولية المدنية لرجل الشرطة / اطروحة دكتوراه / كلية القانون / جامعة بغداد / ٢٠٠٦ / ص٧.

الفرع الثاني

الجزاءات الادارية غير المالية

وهي الجزاءات التي تصيب مصدر التلوث في ذمته المالية ولكن بشكل غير مباشر فتأثيرها في الذمة المالية يكون بطريق غير مباشر من خلال تأثيرها في نشاط المشروع أو أرباحه وهذه الجزاءات ليست يسيرة قياساً بالجزاءات الإدارية المالية بل قد تكون اشد منها لأنها في الأغلب تعد جزاءات سالبة أو مقيدة للحقوق والحريات مثل الحق في العمل أو حرية ممارسة التجارة او الصناعة وغيرها. وهناك صور متعددة لهذه الجزاءات في مجال حماية جمال المدن او البيئة المحيطة والتي نصت عليها القوانين وهذا ماسنوضحه في النقاط الآتية:

أولاً: الإنذار أو التنبيه

يعد الإنذار من أخف وأبسط الجزاءات الإدارية التي يمكن إن تفرض على الشخص المخالف أو مصدر التلوث او كل من لم يمتثل للأحكام أو القوانين البيئية ويكون الإنذار بتوجيه كتاب تحريري يبين مدى خطورة المخالفة المرتكبة وجسامة الجزاء الذي يمكن أن يفرض في حال عدم الامتثال أو الاستمرار بالمخالفة فغالباً ما يتم فرض جزاءات ادارية أشد على المخالف مثل الغلق أو إلغاء الترخيص الإداري إذا مااستمر المخالف في مخالفته حتى بعد الإنذار وقد تكون جزاءات مدنية اشد مثل الإزالة أو التعويض او كلاهما أما الجزاءات الجنائية المترتبة على مخالفة قوانين حماية البيئة فعادةً ماتوقع دون سابق إنذار[1].

ومنه نص المادة (٩٥ مكررة / ٢) الذي جاء فيه أن يمنع مدير عام الدائرة أو مدير البلدية استمرار العمل في البناء الممنوع أو الاستعمال المخالف للتصاميم الأساسية وينذر المسؤول عنهما بلزوم معالجة وتصحيح أو إزالة الاسباب الداعية للمنع بالكيفية التي تقررها أمانة بغداد أو

---

[1] د.ماجد راغب الحلو / قانون حماية البيئة / المرجع السابق / ص١٤٩، إلا أن هناك من لايعد الإنذار جزاءً ادارياً، - نميل الى هذا الاتجاه - بل هو إجراء تحضيري تنبه به الإدارة الفرد الى المخالفات التي اقترفها وتطلب منه إزالتها وإلا قامت بإصدار القرار الإداري المطلوب، إي أن الإنذار في حد ذاته لايرتب أي أثر قانوني، فالإنذار هو عمل تتخذه السلطة الإدارية وتذكر المخاطب به بضرورة الالتزام بموجب سابق وتدعوه لموافقة أعماله معه، ولاينتج عن الإنذار أية نتائج قانونية جديدة ولايمس بالوضعية القانونية للمخاطب به، فهو عبارة عن تحذير بصيغة الأمر توجهه الإدارة إلى المعني به وتطالبه بالعمل على نحو معين أو الامتناع عن عمل مع اقتران الأمر أو النهي بالتهديد بتوقيع جزاءات معينة على من يخالف الأمر الصادر له، وعليه يكون للإنذار طابع توسطي، لأنه يأتي زمنياً في وقت بين صدور القرار الأساس وفرض العقوبات على الامتناع عن التنفيذ. ينظر: د.عصام نعمة اسماعيل / الطبيعة القانونية للقرار الاداري – دراسة مقارنة / الطبعة الاولى / منشورات الحلبي الحقوقية / بيروت - لبنان / ٢٠٠٩ / ص٤٣١.

البلدية خلال المدة التي تحددها كذلك نص المادة (٩٥ مكررة / ٣) التي منحت الاختصاص لمدير عام الدائرة ولمدير البلدية انذار المسؤول عن أي بناء أو استعمال تم من دون إجازة أو موافقات أصولية قبل صدور هذا القانون[١].

يتبين لنا من كل ماتقدم أن الإنذار أو التنبيه هو إجراء إداري توجهه الهيئات الإدارية المعنية بحماية البيئة ومنه حماية جمال المدن، بناءً على تقارير لجان الرقابة والتفتيش البيئي إلى أية منشأة أو معمل أو نشاط او غيره مما يلوث البيئة او يشوه المدن، يقضي بضرورة الالتزام بالقوانين، وفي حال عدم الامتثال أو الاستمرار بالمخالفة يُصار إلى جزاءات إدارية أشد.

[١] ينظر نص المادة (٩٥ مكررة / ٣) من قانون إدارة البلديات العراقي رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤، ومن الأمثلة على الإنذار أو التنبيه أيضاً، نص المادة (٣٣/ اولاً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، التي نصت على أنه للوزير أو من يخوله إنذار أية منشأة أو معمل أو اي جهة أو مصدر ملوث للبيئة لإزالة العامل المؤثر خلال (١٠) ايام من تاريخ التبلغ بالإنذار وفي حالة عدم الامتثال فللوزير إيقاف العمل أو الغلق المؤقت مدة لاتزيد على (٣٠) يوماً قابلة للتمديد حتى إزالة المخالفة، ينظر كذلك: نص المادة (١٢) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٣) لسنة ١٩٩٧ الملغى، التي نصت على صلاحية مدير عام دائرة حماية وتحسين البيئة العراقي أو من يخوله أن ينذر أية منشأة أو معمل أو جهة أو مصدر ذا تأثير ملوث للبيئة أو مخالف لشروط ومستلزمات الصحة والسلامة المهنية لإزالة العامل المؤثر خلال عشرة أيام من تاريخ التبليغ بالإنذار، وفي حالة عدم الامتثال للإنذار يكون للمدير العام صلاحية إيقاف العمل أو الغلق المؤقت للمصدر الملوث مدة لاتزيد عن ثلاثين يوماً وله أن يرفع إلى مجلس حماية وتحسين البيئة توصية بالغلق الدائم، وكذلك نص المادة (٤١) من قانون حماية وتحسين البيئة في اقليم كوردستان العراق، رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨، التي اجازت لوزير البيئة أو من يخوله إنذار أية منشأة أو مشروع أو أية جهة او مصدر ملوث للبيئة لإزالة العامل المؤثر المضر بالبيئة خلال مدة أقصاها عشرة أيام من تاريخ التبلغ بالإنذار وفي حالة عدم الامتثال فللوزير إيقاف العمل أو غلقه وسحب الموافقة البيئية مؤقتاً لحين المعالجة.- أما في مصر ينظر المادة (٣) من القانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٨٢، الخاص بحماية نهر النيل والمجاري المائية من التلوث، والتي اجازت لوزارة الري في حال وجود التلوث والضرر، يُبلغ المتسبب بالتوقف فورا وإزالة مسببات الضرر فورا وإلا قامت الوزارة بذلك على نفقتها وسحبت الترخيص من المتسبب بالضرر. ينظر: د.سه نكه رداود محمد / المرجع السابق / ص ٢٦٢.

- كما نصت المادة (٧ / ب /١) من قانون حماية البيئة الاردني رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦، على أن للوزير بناءً على تنسيب الامين العام إنذار المنشأة أو المؤسسة أو المحل المخالف أو أية جهة مخالفة أخرى وتحديد مدة لازالة المخالفة فأذا تخلف عن ازالتها يحال المخالف الى المحكمة، كما نصت الفقرة (ج) من ذات المادة على انه في حالة تكرار المخالفة للمرة الثالثة تغلق المنشأة لحين ازالة المخالفة.

ثانياً: الغلق المؤقت أو إيقاف العمل

قد تستمر المنشآت أو المصانع أو المشاريع الملوثة للبيئة أو المخالفة في الاستمرار بمخالفتها على الرغم من الإنذار أو التنبيه الموجه لها من الإدارة أوهيئات الضبط الإداري ما يضطر الإدارة إلى استخدام أسلوب أشد من الإنذار او التنبيه ألا وهو أسلوب الغلق المؤقت.

إذ يتم غلق هذه المنشآت أو المصانع المخالفة لمدة معلومة ومذكورة في أمر الغلق الصادر من الإدارة المختصة وذلك عقوبةً أو جزاءً ادارياً لصاحب المشروع المخالف والعاملين فيه (بالتبعية) لأن الغلق يؤدي إلى وقف النشاط ويستتبع خسارة مادية أكيدة فضلا عن الخسائر الأخرى المتمثلة في تقدم المشروعات المنافسة وفقد الأسواق المستهلكة الأمر الذي يدفع من يتحملها إلى تلافي أسبابها باتخاذ السبل الكفيلة بازالة الملوثات البيئية[1].

ومنه نص المادة (٥/٤٨) من قانون إدارة البلديات العراقي رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل الذي اعطى للمجلس - ويراد به مجلس البلدية - الاختصاص في إيقاف أو تغيير أو هدم أي بناء بدىء فيه أو تم مخالفاً لأحكام إجازة البناء أو القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبه ومنه أيضاً نص المادة (٣٣/ اولاً) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ والتي نصت على أن للوزير أو من يخوله بعد إنذار المنشأة أو المعمل أو الجهة أو المصدر الملوث للبيئة وعدم الامتثال فللوزير إيقاف العمل أو الغلق المؤقت مدة لاتزيد عن (٣٠) يوماً قابلة للتمديد حتى إزالة المخالفة وكذلك نص المادة (١٢) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم لسنة ١٩٩٧ الملغى كذلك نص المادة (٤١) من قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كوردستان العراق رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨ والمشار إليهم سلفاً. كما نصت المادة (٤٣) من قانون الصحة العامة العراقي رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل على أن " للجهة الصحية المختصة إمهال صاحب المحل العام المجاز قبل نفاذ هذا القانون مدة لاتزيد عن سنة واحدة لاستكمال الشروط الصحية الواردة في تعليمات وزارة الصحة لتنفيذ هذا القانون وعند عدم استكمال تلك الشروط خلال مدة الإمهال يغلق المحل العام وتلغى الإجازة" أما في مصر فقد نصت المادة (١٢) من القانون رقم (٤٥٣) لسنة ١٩٥٤ بشأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة أنه " في حالة وجود خطر داهم على الصحة أو الأمن العام نتيجة لإدارة محل من المحال التي تسري عليها أحكام هذا القانون يجوز لمدير إدارة الرخص بناءً على اقتراح فرع الإدارة الذي يقع في دائرته المحل أصدار قرار مسبب بإيقاف إدارة المحل

[1] د.عارف صالح مخلف / المرجع السابق / ص ٣١٩.

كلياً أو جزئياً ويكون هذا القرار واجب النفاذ بالطريق الإداري أي بالتنفيذ الجبري إذا لزم الأمر ودون حاجة لاستصدار حكم قضائي "[1].

ثالثاً: إلغاء الترخيص الإداري

إن هذه الصورة من صور الجزاءات الإدارية غير المالية تعد من أشد أنواع الجزاءات الإدارية التي يمكن فرضها أو إيقاعها من قبل الإدارة على المنشآت أو المشاريع المخالفة أو الملوثة للبيئة إذ يتم الغاء الترخيص الإداري الممنوح لها من قبل الإدارة.

وعادةً ماتلغي الإدارة الترخيص الإداري الممنوح للمنشآت أو المشاريع عندما يصبح استمرار تشغيل المشروع فيه خطر داهم على الأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة أو الجمال العام والبيئة، أي يشكل خطراً على النظام العام بكل عناصره وهذا الخطر أو التهديد يتعذر تداركه أو عندما يصبح المشروع غير مستوف للاشتراطات الأساسية الواجب توافرها فيه ومنها الاشتراطات المتعلقة بحماية البيئة أو عندما يتم وقف العمل بالمشروع لأكثر من مدة معينة يحددها القانون إذ لامحل لبقاء الترخيص مع وقف العمل كما ان ذلك يحفز اصحاب المشاريع على استمرار تشغيلها وعدم وقفها أو إذا صدر حكم نهائي بإغلاق المشروع نهائياً أو بإزالته[2].

رابعاً: تأديب الموظفين المسؤولين

ويراد بها الجزاءات الإدارية التأديبية التي يمكن أن توقع على الموظفين المقصرين في حماية جمال المدن أو حماية البيئة بصورة عامة أو المتسببين في تلويثها سواء تعلق الأمر بموظفين يعملون في مجال تنفيذ حماية البيئة أو الإشراف عليها نحو مفتشي الصحة العامة أم تعلق الأمر بمشاريع الدولة ذات الآثار الملوثة للبيئة[3].

---

[1] نقلاً عن: د.ماجد راغب الحلو / قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة / المرجع السابق / ص١٥٢. وكذلك: د.سه نكة ر داود محمد / المرجع السابق / ص ٢٥٤.

[2] د.ماجد راغب الحلو / قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة / المرجع السابق / ص ١٥٢و١٥٣.

[3] المرجع السابق نفسه / ص١٤٩.

المبحث الثالث

حدود سلطات الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن

تمتلك هيئات الضبط الاداري سلطات مهمة وخطيرة تمس بها حريات الأفراد ونشاطهم الخاص في سبيل حماية النظام العام بعناصره من كل إخلال أو اضطراب أو إعادة النظام العام إلى الحالة التي كان عليها إذا اختل أو اضطرب ولهذا نجد أن هيئات الضبط الإداري ولكي تمارس اختصاصاتها في إقامة النظام العام ووقايته من أي تهديد أو إضرار تمتلك هذه الهيئات عدة وسائل أو سلطات تمكنها من حماية النظام العام لتحقيق المصلحة العامة في المجتمع وتتمثل هذه السلطات بسلطة إصدار قرارات إدارية بالإرادة المنفردة للإدارة وتكون هذه القرارات الإدارية واجبة الاتباع من قبل المخاطبين بها فهي نافذة من تلقاء نفسها من دون توقف على قبول الأفراد أو رضائهم بل وتمتلك الإدارة السلطة أو القدرة القانونية التي تمكنها من تنفيذ قراراتها تنفيذاً جبرياً في حالات محددة أو إيقاع الجزاء الإداري على من خالف نصاً من نصوص القوانين والأنظمة بهدف حماية النظام العام ومنه النظام العام البيئي أوالعمراني.

فاستخدام الإدارة لسلطة الضبط الإداري يعد أقوى مظاهر السلطة العامة وأكثرها تقييداً للحقوق والحريات الفردية وإزاء كل هذه السلطات التي تملكها هيئات الضبط الإداري تجاه الأفراد نجد أن القانون في المقابل قد وضع ضمانات للأفراد ضد إجراءات الضبط الإداري المتخذة للمحافظة على النظام العام ومنه حماية الجمال العام في المدن خوفاً من أن تتجاوز هيئات الضبط الإداري حدودها أو صلاحياتها فتستخدم السلطات الممنوحة لها لتحقيق هدف آخر غير المصلحة العامة وصيانة النظام العام مما يعرض حقوق الأفراد وحرياتهم للخطر.

لكل ذلك ومن أجل تحقيق التوازن بين السلطات الممنوحة لهيئات الضبط الإداري من جهة وبين حقوق الأفراد وحرياتهم من جهة أخرى كان للضبط الإداري حدود أو قيود فرضها عليه القانون لايمكن تجاوزها وإلا كانت أعماله معيبة ومستحقة للالغاء والتعويض إذا لزم الأمر.

لذا سوف نخصص هذا المبحث لدراسة مبدأ المشروعية وإجراءات الضبط الإداري في حماية جمال المدن مطلباً أولاً ثم ندرس الرقابة على إجراءات الضبط الإداري في حماية جمال المدن مطلباً ثانياً ثم ندرس مسؤولية الإدارة عن الإخلال بواجب حماية جمال المدن مطلباً ثالثاً.

المطلب الاول

مبدأ المشروعية وإجراءات الضبط الإداري في حماية جمال المدن

يقصد بمبدأ المشروعية خضوع السلطة الإدارية للقانون في كل مايصدر عنها من تصرفات وماتتخذه من أعمال وقرارات وفي جميع مظاهر النشاط الذي تقوم به.

ويسمى مبدأ المشروعية أيضاً بمبدأ سيادة القانون يعني خضوع الدولة وسلطاتها وهيئاتها لأحكام ونصوص الدستور والقانون فيما تصدره أو تقوم به من أعمال وقرارات تماما مثلما يخضع الإفراد أنفسهم لأحكام القانون ويترتب على ذلك بطلان أي تصرف أو إجراء تتخذه سلطة الإدارة بشكل مخالف للقانون أو يخرج عن قواعده الملزمة.

وهذا يعني أن جميع التصرفات الصادرة عن الإدارة من أعمال أو قرارات أو إجراءات تتخذها في سبيل النهوض بالواجبات الملقاة على عاتقها للمصلحة العامة يجب أن تكون في حدود النظام القانوني المقرر في الدولة ومن ثم فإن تقييد الإدارة في جميع تصرفاتها بمبدأ المشروعية يشكل ضماناً قوياً لحقوق الافراد وحرياتهم تجاه السلطات الواسعة والكبيرة التي تتمتع بها الإدارة ومايمكن أن يترتب عليها من تجاوز أو تعدٍ لحريات الأفراد الأساسية[1].

---

[1] ينظر كل من: د.عبد الغني بسيوني عبد الله / النظرية العامة في القانون الاداري / المرجع السابق / ص٤٠٠، وكذلك: محمد رفعت عبد الوهاب / المرجع السابق / ص٢٤٩، وكذلك: د.غازي فيصل مهدي و د.عدنان عاجل / المرجع السابق / ص ١٧ ومابعدها، وكذلك: د.نواف كنعان / القضاء الاداري / المرجع السابق / ص ٣ و٤.

وهذا ماأكده مجلس شورى الدولة في الكثير من قراراته، ومنه قراره رقم (٢٠٠٩/٤٦)، الصادر في ٢٠٠٩/٧/٥، وكذلك قراره رقم (٢٠٠٩/٩٠)، الصادر في ٢٠٠٩/١٠/٧، الذي منع فيهما أمانة بغداد والبلدية المختصة من تأخير معاملات التصرفات العقارية لحين إزالة المخالفات البنائية ورفع التجاوز، على الرغم من انتشار ظاهرة التجاوزات والمخالفات البنائية، وعد المجلس أن الإجراء المتخذ بالتأخير للسبب المذكور لاسند له من القانون وتعسفاً في استعمال السلطة، وأن أمانة بغداد أوالبلدية المختصة ملزمة بتطبيق احكام المادة (٩٥) مكررة، من قانون إدارة البلديات رقم (٦٥) لسنة ١٩٦٤المعدل، ووفقاً للآلية المحددة فيها، من فرض غرامات على كل من أقام بناء او منشأت سكنية من دون إجازة أو خلافا لها أو استعمل الارض أو البناء خلافا لاستعمالات التصميم الأساس، أوإنذار المسؤول عنها بإزالة المخالفة، أو قيام أمانة بغداد أو البلدية بإزالة المخالفة واستحصال كلفة الإزالة من مالك العقار ووفقا للقانون.

وعلى الرغم من أن أمانة بغداد أو البلدية المختصة كانت تبتغي في إجرائها هذا المصلحة العامة أيضا (من خلال الانتفاع من فرصة ورود المعاملات التصرفية إليها وتأخير إنجاز المعاملة لحين إزالة المخالفة ورفع التجاوز تحقيقا للمصلحة العامة)، إلا أن مجلس شورى الدولة قد أكد ضرورة خضوع إجراءات أمانة بغداد أوالبلدية المختصة للقانون أي لمبدأ المشروعية، وبما أن القانون قد رسم الطريق لأمانة بغداد أو البلدية=

وكذلك الحال في مجال حماية جمال المدن نجد أن الهيئات الضبطية ملزمة بمراعاة مبدأ المشروعية فيما يصدر عنها من أعمال أو تصرفات أو قرارات أو إجراءات تتخذها في سبيل حماية جمال المدن أو المنظر العام في المدينة فسلطات الضبط الاداري في كل الأحوال ليست مطلقة وإنما هي مقيدة من جانب القانون لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم فعدم التزام هيئات الضبط الإداري بمبدأ المشروعية أثناء حمايتها للجمال العام في المدن سوف يجعل من قراراتها اوتصرفاتها باطلة ومستحقة للإلغاء والتعويض إن لزم الأمر أي في حالة وجود ضرر لحق بالمعنيين من هذه التصرفات الصادرة عن هيئات الضبط الإداري.

إن الأخذ بمبدأ المشروعية والتقيد به من جانب هيئات الضبط الإداري يعني وجوب الالتزام أو التقيد بمايأتي:

أولاً: التقيد بمبدأ تدرج القواعد القانونية

يعني الالتزام بمبدأ المشروعية وجوب احترام التدرج الموضوعي للقواعد القانونية والذي يقتضي خضوع القرارات الفردية واحترامها للقواعد العامة التنظيمية.

إذ يجب ان يكون القرار الفردي مستنداً إلى قاعدة تنظيمية في صدوره من ناحية كما يجب أن يكون القرار هذا مطابقاً لهذه القاعدة العامة لأنه يعد تطبيقاً لها على الحالات الفردية المتنوعة التي تشملها هذه القاعدة[1].

كما يجب أن تلتزم القرارات التنظيمية او لوائح الضبط التي تصدر عن هيئات الضبط المختلفة بنصوص ومبادئ الدستور التي تكفل الحريات العامة وتحميها مثل حرية الاجتماع والحرية الشخصية وحرمة الملكية لأن الأصل أن يكون تنظيم الحريات وتقييدها في حدها الأدنى الذي تستلزمه الضرورة بناءً على قانون صادر من السلطة التشريعية (مجلس النواب) ومن ثم إذا فوض مجلس النواب الحكومة تنظيم بعض الحريات العامة حماية للنظام العام أو في حالة لم تتدخل السلطة التشريعية لتنظيم ممارسة بعض الحريات العامة فإن السلطة التنفيذية إذا اصدرت أنظمة ضبط فيجب أن تراعي في قراراتها التنظيمية هذه أن لاتهدر حرية من الحريات أو تقيدها على نحو شديد بحيث ينتقص من جوهر الحرية[2].

=المختصة فيما يتعلق بالتجاوزات أو المخالفات البنائية، وجب اتباع القانون. (قرار منشور / مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٩ / دار الكتب والوثائق / بغداد / ٢٠١٠ / ص١٤٤وص٢٩٥).

[1] د.عبد الغني بسيوني عبد الله / النظرية العامة في القانون الاداري / المرجع السابق / ص٤٠٠.

[2] ينظر كل من: د.محمد رفعت عبد الوهاب / المرجع السابق / ص ٢٥٠، وكذلك: د.غازي فيصل مهدي و د.عدنان عاجل / المرجع السابق / ص ٤١

فالتنظيم إذا كان يتطلب بعض القيود المعقولة والضرورية لحماية النظام العام والمصلحة العامة في المجتمع فإنه لايجوز في كل الأحوال أن يمنع منعاً مطلقاً ممارسة النشاط الفردي ويعطل الحرية التي كفلها الدستور[١].

كما لايجوز لأنظمة الضبط الإداري أن تقيد الحرية الفردية على نحو شديد وتضع شروطاً قاسية أو صعبة لممارستها لأن هذا التشديد يعني مصادرة الحرية والنشاط الفردي من الناحية العملية ومن ثم تكون هذه الأنظمة أو القرارات التنظيمية معيبة ما يجعلها قابلة للالغاء لأنها قد صادرت الحق أو الحرية الفردية أو قيدتها بشدة وبما لايستوجبه حفظ النظام العام[٢].

ومن الأمثلة التي يمكن ذكرها في مجال حماية جمال المدن ورونقها لايجوز لهيئات الضبط الإداري المختصة إيقاف أو تغيير أو هدم أي بناء مادام هذا البناء قد شُيد وفق أحكام إجازة البناء أو القانون أو الأنظمة الصادرة بموجبه.

كما لايجوز لهيئات الضبط الإداري المختصة حرمان فرد معين من الحصول على إجازة البناء بعد استيفاء شروطها المحددة قانوناً كما يجب أن يكون أي منع صادر عن الجهات الضبطية المختصة بشأن تشييد المباني التي تؤدي مثلاً إلى الإضرار بالآخرين أو تشوه الشوارع والمنتزهات العامة وفقاً لأحكام القانون وبما لايقيد الحريات العامة من دون وجه حق.

ثانياً: احترام التدرج الشكلي أو العضوي للهيئة العامة في الدولة

كما يعني مبدأ المشروعية وجوب احترام التدرج الشكلي او العضوي للهيئات العامة في الدولة إذ يعتمد هذا التدرج على صفة الهيئة المصدرة للقرار ومكانها في التدرج الهرمي للهيئات وأيضاً على الإجراءات المتبعة والاشكال المقررة لإصدار القواعد القانونية.

وبناءً على ذلك تحتل الهيئة التاسيسية 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 والمديرين العامين ورؤساء الأقسام والدوائر والشعب[٣].

---

[١] ومنه نص المادة (٢ / اولاً / ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والذي قضى بأنه "لايجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية الواردة في هذا الدستور"، فمن باب أولى فإنه لايجوز إصدار أنظمة ضبط إداري تتعارض مع حقوق وحريات الأفراد المصونة بموجب الدستور.

[٢] د.محمد رفعت عبد الوهاب / المرجع السابق / ص ٢٥٠.

[٣] د.عبد الغني بسيوني عبد الله / النظرية العامة في القانون الاداري / المرجع السابق / ص٤٠١

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 اعمال السلطة التنفيذية من أنظمة وتعليمات.

وبذلك يتعين على جميع القواعد القانونية في الدولة أن تصدر وفقاً للدستور وتطبيقاً لما يتضمنه من مبادئ وأسس وكذلك القرارات التنظيمية التي يجب أن لاتخالف القوانين كما أن القرارات الصادرة من هيئة في موقع أدنى يجب أن تحترم ماتصدره الهيئات التي تحتل مواقع أعلى منها في التدرج الهرمي للهيئات من أعمال[1].

[1] د.عبد الغني بسيوني عبد الله / النظرية العامة في القانون الاداري / المرجع السابق / ص ٤٠١.

المطلب الثاني

الرقابة على إجراءات الضبط الإداري في حماية جمال المدن

تتركز ضمانات الأفراد ضد إجراءات الضبط الإداري المتخذة للمحافظة على النظام العام بصورة عامة والمحافظة على الجمال العام في المدن بصورة خاصة في الرقابة التي تمارس على اعمال الإدارة وهذه الرقابة تكون على ثلاث صور فهي إما رقابة سياسية أو إدارية أو قضائية ويجب في الرقابة مهما تنوعت أن لا تكون من الشدة بحيث تغل يد الادارة وتضع العقبات في طريق نشاطها وقوة ابتكارها، ولامن الضعف بحيث تترك حقوق الأفراد وحرياتهم لتحكم الإدارة وغلوها في ممارسة سلطاتها في بعض الاحيان.

ولغرض دراسة هذه الأنواع من الرقابة التي تمثل قيداً يفرض على سلطات الضبط الإداري لضمان حسن العمل سوف نعمد الى تقسيم هذا المطلب على فرعين إذ ندرس في الفرع الأول الرقابة غير القضائية على إجراءات الضبط الإداري في مجال حماية جمال المدن وفي الفرع الثاني الرقابة القضائية على إجراءات الضبط الإداري في مجال حماية جمال المدن.

الفرع الأول

الرقابة غير القضائية على إجراءات الضبط الإداري في مجال حماية جمال المدن

إن المراد من الرقابة غير القضائية التي تمارس على إجراءات الضبط الاداري هو خضوع النشاط الإداري لرقابة اجهزة لاتحمل الصفة القضائية وهي على نوعين سياسية وإدارية.

أولاً: الرقابة السياسية على إجراءات الضبط الإداري في مجال حماية جمال المدن

يراد بالرقابة السياسية على إجراءات الضبط الإداري في مجال حماية جمال المدن، هو النشاط الذي يمارس من قبل الصحافة أو الأحزاب السياسية أو النقابات على مختلف انواعها فضلاً عن وسائل الإعلام الأخرى التي بواسطتها يمكن كشف الأخطاء الإدارية وحالات انحراف الإدارة في ممارسة اعمالها القانونية إلا أن هذه الرقابة وعلى الرغم من أهميتها لايمكن أن تصل إلى حد إلغاء القرارات الإدارية المعيبة أو غير المشروعة[1].

من جهة أخرى إن الرقابة السياسية يمكن أن تظهر من خلال ممارسة السلطة التشريعية لمهامها أو اختصاصاتها إذ تتخذ الرقابة السياسية في النظام البرلماني مظاهر متعددة تتدرج من

[1] د.محمد علي جواد / القضاء الاداري / العاتك / بغداد / ص٣، ينظر كذلك: د.عبد الغني بسيوني / القضاء الاداري / الطبعة الثالثة / المعارف / القاهرة / ٢٠٠٦ / ص ٦٢ ومابعدها.

إمكانية طرح الموضوع محل الرقابة للمناقشة إلى توجيه الأسئلة والاستجوابات وإلى سحب الثقة من الوزير أو الوزارة بأكملها.

ثانياً: الرقابة الإدارية على إجراءات الضبط الإداري في مجال حماية جمال المدن

إن هذا النوع من الرقابة تمارسه السلطة الادارية نفسها ويراد بالرقابة الإدارية هي قيام السلطة الإدارية سواء أكانت مركزية أو لامركزية بتصحيح الأخطاء التي تقع من قبلها سواء أكانت على شكل قرارات تنظيمية أم فردية مخالفة لمبدأ المشروعية.

وللرقابة الإدارية أهمية خاصة لأن من شأنها إزالة آثار القرار الاداري الباطل ومن ثم فإن هذا الإجراء سيقطع الطريق على الشخص المعني بالقرار غير المشروع من الطعن به قضائياً فضلاً عن أن الطعن الإداري لايكون له ميعاد محدد خلاف الطعن القضائي كما أن الطعن الإداري يتم بغير نفقات يتكبدها 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 بالاضافة 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[1].

والرقابة الإدارية تكون على نوعين فهي إما رقابة ذاتية أو رقابة إدارية بناءً على تظلم.

١- الرقابة الإدارية الذاتية

وتسمى أيضاً بالرقابة التلقائية ويقصد بها قيام السلطة الادارية بمراجعة قراراتها من قبلها مباشرةً من دون وجود شكوى أو اعتراض من قبل الآخرين تجاهها ويتم ذلك عن طريق المصادقة على القرار في النظام الإداري المركزي إذ يمكن للرئيس الإداري الأعلى إلغاء القرار الصادر عن المرؤوس طبقاً لقواعد المشروعية وفي النظام اللامركزي يمكن إلغاء القرارات غير المشروعة عن السلطة المركزية طبقاً لمبدأ الوصاية الإدارية فالرقابة الإدارية الذاتية تمارس من قبل جهة أعلى على جهة أدنى[2].

إن هذه الآلية في الرقابة سوف تضمن الكفاءة في العمل من قبل الجهات الإدارية المختصة، ففي مجال حماية جمال المدن نجد ان القرار الضبطي الصادر عن هيئات الضبط المختصة محلياً، يجب أن يُراعى فيه الظروف المكانية والبيئية وطبيعة المكان واحتياجاته

---

[1] د.عبد الغني بسيوني / القضاء الاداري / المرجع السابق / ص ٦٧.

[2] د.محمد علي جواد /المرجع السابق /ص٤.

المختلفة ومنها التدابير المتعلقة بالشروط الصحية للسكن وملاءمة البناء للمكان المقامة عليه والا كان قرارها معيباً.

٢- الرقابة الإدارية بناءً على تظلم

في هذا النوع من الرقابة الإدارية لاتجري الرقابة الا بناءً على تظلم إداري مقدم من صاحب المصلحة ثم تقوم الإدارة بنفسها بمراجعة تصرفاتها الصادرة عنها والتظلم الإداري إما أن يقدمه صاحب المصلحة إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري نفسها ويسمى بالتظلم الولائي أو يقدمه صاحب المصلحة إلى الجهة الإدارية الرئاسية أو الرئيس الإداري المباشر للجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري وهو مايعرف بالتظلم الرئاسي وفي هذه الحالة يتولى الموظف أو رئيسه إما سحب الإجراء أو التصرف الصادر أو الغاؤه أو تعديله.

وقد يجعل القانون مهمة النظر في التظلم إلى لجنة معينة فيتقدم صاحب المصلحة إلى هذه اللجنة بالتظلم الإداري فتقوم اللجنة بفحص التظلم وإصدار قرار بشأنه إما بتأييده أو الغائه أو تعديله[1].

وهناك من يفضل طريقة اللجنة في الرقابة الإدارية - نميل إلى هذا الاتجاه - بوصفه يمثل ضمانة أكثر فاعلية في بحث صحة القرارات المتظلم منها لأنها تتشكل من أعضاء أو عناصر ذوي خبرة وكفاءة متخصصة فضلاً عن تعدد الأعضاء فيها بما يؤدي الى تعدد وجهات النظر وهو مالايتوفر في حالتي البت في التظلم الولائي والتظلم الرئاسي.

والأصل في التظلم الإداري أن يكون اختيارياً أي أن يكون للفرد مطلق الحرية في أن يتقدم بالتظلم الى جهة الإدارة أو أن لايتظلم من القرار الإداري الصادر بحقه وإنما يتجه مباشرةً إلى القضاء للطعن به قضائياً ولكن قد يلزم القانون الأفراد وقبل اللجوء الى القضاء والطعن بالقرار الإداري أن يتم التظلم منه إدارياً بحيث يكون التظلم شرطاً لقبول دعوى الإلغاء وهنا يكون التظلم وجوبياً وعندما ترفض الإدارة التظلم صراحةً أو ضمناً بانتهاء المدة المحددة قانوناً يكون لصاحب العلاقة اللجوء إلى طريق الطعن القضائي.

من كل ماتقدم يتضح لنا أن الإجراء أو التصرف الضبطي الصادر عن هيئات الضبط الإداري يخضع إلى الرقابة الإدارية وهي إما رقابة ذاتية تمارسها الإدارة من دون وجود شكوى أو تظلم معين وإنما عن طريق مراجعة قراراتها الإدارية من حيث مدى توافقها مع مبدأ المشروعية أو أن تكون الرقابة بناءً على تظلم إداري من صاحب العلاقة تجاه القرار الضبطي

---

[1] د.ماجد راغب الحلو / قانون حماية البيئة / ص ١٢٨، وكذلك: د.عبد الغني بسيوني / القضاء الاداري / المرجع السابق / ص ٦٨، وكذلك: د.محمد علي جواد / المرجع السابق / ص٤.

الصادر بحقه مما يدفع الإدارة أو سلطات الضبط الإداري إلى مراجعة قراراتها الإدارية وإلغاء ماكان مخالفاً منها لمبدأ المشروعية بل ومراقبة مدى ملاءمة هذه القرارات بحيث يجب أن يكون هدف هيئات الضبط الإداري صيانة النظام العام مع عدم المساس بحقوق الافراد وحرياتهم قدر الأمكان أي صيانة النظام العام مع قيام الحرية وليس حماية النظام العام على حساب الحرية[1]، ومنها القرارات الإدارية الصادرة لحماية جمال المدن والنظام العمراني – مثل القرارات الصادرة بمنح رخصة البناء أو فتح المحلات المقلقة للراحة أو غيرها – فإذا كان يمكن حماية جمال المدن مع منح هذه التراخيص وجب على الهيئات المختصة إصدارها خاصة إذا ماعلمنا أن القانون في اغلب الأحوال يحدد شروطاً معينة إذا ماتوافرت وجب منح الرخص أو الغاؤها.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على إجراءات الضبط في مجال حماية جمال المدن

يراد بالرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري هي الرقابة التي تمارسها وتتولاها المحاكم وتعد الرقابة القضائية هي الضمانة الحقيقية لحقوق الافراد وحرياتهم إزاء كل فعل من شأنه المساس بها بشكل مباشر أو غير مباشر، بوصف القضاء جهة مستقلة عن السلطات الأخرى في الدولة[2]. ان رقابة القضاء على أعمال الضبط الإداري في مجال حماية جمال المدن تختلف في الظروف العادية عنها في الظروف الاستثنائية وهذا ماسندرسه فيما يأتي:

أولاً: الرقابة القضائية في ظل الظروف العادية

يمارس القضاء رقابة كبيرة على سلطات الضبط الاداري من نواحٍ عدة أهمها التقيد بهدف الضبط الإداري أو عناصر النظام العام وكذلك الرقابة على الأسباب الدافعة إلى تدخل في سلطة الضبط الإداري والرقابة على وسائل الضبط المستخدمة من جانب سلطة الضبط الإداري.

١- رقابة القضاء لهدف الضبط الاداري

تتقيد سلطة الضبط الإداري بتحقيق هدف الضبط الإداري الأول ألا وهو حماية النظام العام الذي يتكون من عناصر عدة تتمثل في العناصر التقليدية للنظام العام وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والعناصر غير التقليدية للنظام العام وهي الأخلاق والآداب العامة والجمال العام، التي يجمعها الهدف الرئيس للضبط الإداري ألا وهو النظام العام.

إذ يراقب القضاء الغرض من استخدام سلطة الضبط الإداري للوسائل الضبطية لتقييد حريات الأفراد فإذا استعملت سلطة الضبط الإداري الوسائل الضبطية المتاحة لها لتحقيق

---

[1] ينظر: د. عبد الغني بسيوني / القضاء الاداري / المرجع السابق / ص ٦٧.

[2] ينظر: د.محمد علي جواد / المرجع السابق / ص٧، وكذلك: د.السيد احمد مرجان/ المرجع السابق / ص٤٥٤.

أغراض أخرى مغايرة لأغراض الضبط الإداري العام المتمثلة في النظام العام أو أغراض الضبط الإداري الخاص فإن قراراتها تكون غير مشروعة جديرة بالإلغاء في مثل هذه الحالة[١].

وتعد قرارات الضبط الإداري وإن كانت تستهدف تحقيق المصلحة العامة منحرفة عن هدف الضبط الإداري إذا كانت هذه القرارات تستهدف أغراضاً أخرى مغايرة لهدف الضبط الإداري وهذا ماأكده مجلس الدولة الفرنسي في قضائه[٢] فمثلاً يجب أن تلتزم سلطة الضبط في قراراتها الخاصة بأعمال البناء والتعمير بتحقيق الأغراض الخاصة والعامة التي قصدها المشرع من منحها سلطة الضبط لأن تحقيق أغراض معينة أو تخصيص الأهداف هو الغاية النهائية من كل تنظيم قانوني والاكانت قراراتها معيبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة فالمشرع خول رجل الإدارة اختصاصات معينة لتحقيق هدف معين متى حاد عنه بطل القرار واستوجب الإلغاء ولايمكن للجهاز الإداري مع تعدد فروعه ومسؤولياته أن يترك لأحد أعضائه مهمة تحقيق المصلحة العامة جملة كيفما اتفق[٣].

وعليه لايجوز للجهة الإدارية المختصة بأي حال من الأحوال طبقاً لقاعدة تخصيص الأهداف أن تستخدم وسائل أو أساليب الضبط الإداري بما يخالف الأهداف المخصصة أو المحددة حتى وأن كان الهدف مشروعاً في ذاته فأهداف الضبط الاداري – ومنها الضبط الإداري الخاص بحماية جمال المدن – هي أهداف مخصصة وليس للإدارة أن تخرج عنها فأذا كان الهدف من تراخيص البناء هو مطابقة مشروع البناء وتصميمه لأحكام واشتراطات تنظيم المباني وتخطيط المدن ومايقترن بذلك من الأصول والقواعد الفنية وفق شروط وإجراءات وقواعد قانونية معينة رسمها القانون المنظم لأعمال البناء[٤] فإنه يجب الالتزام بهذا الهدف والتقيد به والرقابة القضائية هي الرقيب على أعمال الضبط الإداري في هذا المجال.

٢- رقابة القضاء على الأسباب الدافعة إلى تدخل سلطة الضبط الاداري

السبب هو الحالة القانونية أو الواقعية التي تدفع رجل الإدارة إلى إصدار القرار الإداري أي أن السبب هو حالة موضوعية تحدث قبل إصدار القرار الإداري فتحمل الإدارة على إصداره وعيب السبب هو عدم مشروعية سبب القرار الإداري إما لعدم وجود الحالة الواقعية أو القانونية

---

[١] يتظر كل من: د.محمود عاطف البنا / حدود سلطة الضبط الاداري / مجلة قانون / المرجع السابق / ص ٥٣٦، كذلك: د.عبد الغني بسيوني عبد الله / القانون الاداري / المرجع السابق / ص٤٠٢.

[٢] د.عبد الغني بسيوني عبد الله / القانون الاداري / المرجع السابق / ص٤٠٢.

[٣] د.السيد احمد مرجان / المرجع السابق / ص٤٦٣.

[٤] المرجع السابق نفسه / ص ٤٦٤.

الباعثة على إتخاذ القرار الإداري أو لعدم صحة التكييف القانوني للوقائع التي بني عليها القرار لذا يشترط في السبب أن يكون موجوداً ومشروعاً[١].

فالقضاء في هذه الحالة يراقب الأسباب التي دفعت سلطة الضبط الاداري الى اتخاذ إجراءاتها او تصرفاتها بحيث يجب أن تكون هناك أسباب جدية تهدد بحدوث إخلال بالنظام العام حتى يعد تدخل سلطة الضبط الإداري مشروعاً ومبرراً. فقيام سلطات الضبط بهدم المنزل الآيل للسقوط سببه تهديد هذا المنزل للأمن البيئي في المنطقة فضلا عن الفوضى البصرية التي يسببها في المكان المحيط به.

وإذا كان الأصل ان لجهة الإدارة حرية التقدير في إصدار الترخيص أو عدم إصداره واختيار الوقت المناسب لاتخاذه إلا أن القانون قد يحدد للإدارة أسباباً معينة لابد من توافرها قبل اتخاذ القرار الاداري مثل تحديد شروط الحصول على رخصة البناء فإذا ماتوافرت هذه الشروط فإن الإدارة ملزمة بإصدار القرار.

٣- رقابة القضاء على وسائل الضبط الإداري

تنصب الرقابة القضائية في هذا الجانب على مشروعية وسائل الضبط المستخدمة من قبل السلطات الضبطية من جهة وكذلك الرقابة على مدى تناسب الوسائل المستخدمة مع الظروف التي دفعت الإدارة إلى استخدامها من جهة أخرى.

وكي تكون وسائل الضبط الاداري المستخدمة مشروعة يجب أن لاتصل بأي حال من الأحوال إلى درجة تعطيل الحريات العامة تعطيلا تاماً فالقرارات الإدارية الصادرة عن هيئات الضبط الإداري التي تمنع ممارسة نشاط عام منعاً عاماً ومطلقاً هي قرارات غير مشروعة[٢].

وتأسيساً على ذلك فقد عارض مجلس الدولة الفرنسي بشدة القرارات التي تتضمن منعاً عاماً ومطلقاً مثل القرار الخاص بمنع المرور من شارع معين بصورة دائمة ولكن يجوز تحديده بأتجاه واحد او بأوقات معينة أي يجوز تنظيم استخدامه[٣].

كما تنسحب ولاية القضاء على مدى ملاءمة الوسيلة لظروف التدخل أي يجب أن تتناسب الوسائل المستخدمة من جانب الإدارة مع الظروف المادية التي دفعتها إلى التدخل وأن تتلاءم مع أسباب استعمال سلطاتها وبذلك يتعين على سلطة الضبط الإداري أن تختار الوسيلة المناسبة لمواجهة الظروف المهددة بانتهاك النظام العام أي يجب أن يكون هناك تناسب وملائمة بين جسامة القيد الوارد على الحرية وبين جسامة التهديد بالإخلال بالنظام العام وخطورته فإذا كان

---

[١] د.محمد علي جواد / المرجع السابق / ص٨٢.

[٢] د.عبد الغني بسيوني عبد الله / النظرية العامة في القانون الاداري / المرجع السابق / ص٤٠٣.

[٣] د.عصام عبد الوهاب البرزنجي واخرون / المرجع السابق / ص ٢٢٦.

الاضطراب المحتمل حدوثه يسير ويكفي لمواجهته بإجراء ضبطي أقل جسامة يكون القرار الجسيم في شدته غير مشروع ويقوم القضاء بالغائه والتعويض عن أضراره بناءً على مراجعة صاحب الشأن[١].

وهذا لايعني أن القاضي الإداري قد انتقل من نطاق رقابته للمشروعية إلى رقابة الملاءمة إذ إن ملاءمة الوسيلة وتناسبها مع الظروف الدافعة إلى استخدامها يعد أحد عناصر المشروعية في هذا المجال[٢].

ثانياً: الرقابة القضائية في ظل 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 لاتكفي سلطات الضبط الإداري العادية لمواجهة هذه الظروف والمحافظة على النظام العام، ومن أجل اتخاذ إجراءات سريعة وصارمة لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية غالباً مايوسع المشرع بنصوص قانونية من سلطات الضبط الإداري بصورة مؤقتة تنتهي بانتهاء الأزمة من خلال فرض القيود على مختلف أوجه النشاط الفردي وفي المجالات كافة[٣].

ويقصد بالظروف الاستثنائية مجموعة الحالات الواقعية الفجائية وغير المتوقعة التي تؤدي إلى تعطيل القواعد القانونية التي تطبقها الإدارة في الظروف العادية لتطبق قواعد مشروعية خاصة بالأزمات أو الظروف الاستثنائية ويترك للقاضي بيان وتحديد مقتضيات هذه المشروعية الخاصة[٤].

فإجراءات الضبط الإداري التي تمارسها في ظل الظروف العادية لاتسعف السلطة التنفيذية في حماية النظام العام بل يجب التقيد بقواعد قانونية تمنح سلطات استثنائية لهيئات الضبط الإداري تتفق مع الوضع الاستثنائي الذي تواجهه الدولة أي إعطاء سلطات أوسع لمواجهة الظروف الاستثنائية[٥].

---

[١] د.محمد رفعت عبد الوهاب / المرجع السابق / ص ٢٥٥.

[٢] د.عبد الغني بسيوني عبد الله / النظرية العامة / المرجع السابق / ص٤٠٣.

[٣] د. محمد علي بدير، ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود. مهدي ياسين السلامي /المرجع السابق/ص٢٢٦.

[٤] د. سه نكة ر داود محمد / المرجع السابق / ص ٣٠٩.

[٥] د. محمد علي بدير، ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود. مهدي ياسين السلامي / المرجع السابق / ص ٢٢٦.

ويراقب القضاء سلطة الضبط في أثناء الظروف الاستثنائية بطريقة مختلفة عن رقابته لها في ظل الظروف العادية فقد وضع مجلس الدولة الفرنسي نظرية الظروف الاستثنائية لتكون أكثر شمولا من النصوص في مواجهة هذه الظروف وملخص النظرية أن بعض القرارات الادارية غير المشروعة في الظروف العادية يمكن أن تعد مشروعة في الظروف الاستثنائية اذا ثبت لزومها للمحافظة على النظام العام أو دوام سير المرافق العامة فتحل مشروعية استثنائية محل المشروعية العادية[١].

لذا نجد أن مجلس الدولة الفرنسي منح الادارة حق التحرر من بعض الشكليات والإجراءات الواجب اتباعها في ظل الظروف العادية وعدها مشروعة وصحيحة في الظروف الاستثنائية.

وتقوم نظرية الظروف الاستثنائية على أساس أن الادارة ملزمة بحفظ النظام العام في الظروف كافة فضلاً عن ان الضرورات تبيح المحظورات واستخدام الإدارة لسلطات الظروف الاستثنائية كما هو واضح لايعفيها من الرقابة القضائية او من ضرورة ان تكون أعمالها وتصرفاتها وقراراتها مشروعة، وإن كانت سلطاتها في الظروف الاستثنائية أوسع إلا أنها تبقى خاضعة لرقابة القضاء ومن الممكن أن تلتزم الادارة بتعويض المتضرر من جراء الاجراءات الاستثنائية حتى وأن حكم القضاء بمشروعيتها وذلك على أساس المخاطر وتحمل التبعة[٢].

وقد يحاول المشرع أن يواجه الظروف الاستثنائية بحلول تشريعية مثل قانون الطوارئ لتتمتع السلطة التنفيذية من خلال هذه القوانين بسلطات واسعة لاتملكها في الظروف العادية لمواجهة الظرف الاستثنائي بحيث يكون من شأنها فرض قيود على ممارسة الحقوق والحريات العامة للأفراد إلا أن المشرع لايستطيع مهما كانت قدرته على أن يتنبأ بجميع الظروف غير العادية التي تحيط بالدولة الأمر الذي دفع القضاء لإقامة نظرية الظروف الاستثنائية.

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 خطرا يتهدد النظام العام مع صعوبة مواجهة هذا الظرف بالوسائل العادية اي 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

---

[١] د.سه نكة ر داود محمد / المرجع السابق / ص٣٠٩.

[٢] د.ماجد راغب الحلو / القانون الاداري / المرجع السابق / ص٣٤٦.

سلطات الإدارة الاستثنائية بانتهاء الظرف الاستثنائي لأن هذه السلطات تدور وجوداً وعدماً مع وجود الظرف الاستثنائي[١].

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[٢].

ومن الأمثلة على توسع سلطات الضبط الإداري في مجال حماية جمال المدن في الظروف الاستثنائية صدور عدد من الاوامر العسكرية في مصر بخصوص أعمال البناء والهدم في المجال العمراني بغرض تنظيمه وتشديد العقاب على مرتكبي مخالفات أعمال البناء ومنها الأوامر الصادرة عام ١٩٨٦ الخاصة بالمباني المقامة من دون تراخيص أو التخريب أو الاتلاف للمباني للحصول على مسكن من دون وجه حق بعد كارثة الزلازل[٣].

الأمر الذي لم نلمسه من هيئات الضبط الاداري في بلدنا العراق إذ لم تواجه هيئات الضبط الإداري الظروف الاستثنائية التي مر بها بلدنا بعد سقوط النظام السابق وتغير الحكم مما جعل الكثير من المواطنين يقومون بإقامة المباني من دون تراخيص وبالتخريب والاتلاف والتجاوز على الأماكن والمرافق العامة والسكن في البعض منها من دون وجه حق فانتشر البناء العشوائي والفوضى والعديد من الملوثات البصرية ما خرب جمال المدن ورونقها من دون أية مكافحة أو مقاومة تذكر من الجهات المختصة بذلك، الأمر الذي يجب حسمه وإيجاد الحلول القانونية والسليمة بحقه من دون أن يُظلم المواطن المحتاج فعلاً في بلده فالدولة ملزمة بتوفير السكن اللائق لمواطنيها لا أن يسكن الافراد في مناطق تفتقر لأبسط مظاهر الحياة والصحة والسلامة.

لذا خصصنا المطلب الأخير من هذا المبحث لدراسة مسؤولية الإدارة عن الإخلال بواجب حماية جمال المدن.

---

[١] د.نواف كنعان / القضاء الاداري / المرجع السابق / ص٥٧، وكذلك: د.محمد علي جواد / المرجع السابق / ص٤٨ و٤٩.

[٢] د.محمد علي جواد / المرجع السابق / ص٥٠.

[٣] د.السيد احمد مرجان / المرجع السابق / ص٤٧٠.

المطلب الثالث

مسؤولية الإدارة عن الإخلال بواجب حماية جمال المدن

إن إشباع الحاجات العامة للأفراد ومسؤولية تنفيذ القوانين وحماية النظام العام هو أساس السلطات التي يمنحها القانون للإدارة من أجل النهوض بمسؤولياتها فإخلال الادارة بواجب حماية النظام العام ومنه حماية الجمال العام في المدن سوف تتولد عنه مسؤولية الإدارة عن هذا التقصير وإن مسؤولية الإدارة لاتنهض فقط في حال وجود الضرر الذي يستوجب التعويض فحسب وإنما نجد أن الهيئات الإدارية المختصة بحماية جمال المدن ملزمة بممارسة المهام الملقاة على عاتقها وفق القواعد القانونية على أكمل وجه وبذل العناية اللازمة لحماية الجمال والمنظر العام وتنفيذ القواعد القانونية المتعلقة بهذا الجانب بصورة دقيقة مما يجعلها ضمانة حقيقية وقائية وعلاجية في آن واحد.

تقوم مسؤولية الإدارة في أغلب الأحوال على أساس الخطأ ولكن قد تقوم مسؤولية الإدارة في بعض الأحيان على أساس فكرة المخاطر وتحمل التبعة لذا سوف ندرس هذا المطلب في فرعين، إذ ندرس في الفرع الأول مسؤولية الإدارة المشروطة بوجود الخطأ، وفي الفرع الثاني ندرس مسؤولية الإدارة المشروطة بوجود المخاطر.

الفرع الأول

مسؤولية الإدارة المشروطة بوجود الخطأ

تختلف قواعد المسؤولية الإدارية عن قواعد المسؤولية المدنية فهذه الأخيرة تحكمها قواعد القانون المدني في حين أن قواعد المسؤولية الإدارية هي قضائية النشأة و تراعي الاعتبارات الخاصة بالإدارة ومقتضيات السلطة العامة وحاجة المرفق العام وضرورة التوفيق بين حقوق الإدارة وحماية حقوق الافراد وحرياتهم في الوقت نفسه. إلا ان الاعتراف بوجود قواعد ادارية مستقلة تحكم مسؤولية الادارة عن اعمالها، هذا لايستلزم استبعاد القواعد المدنية نهائياً في هذا المجال، بل ماتزال القواعد المدنية تطبق على بعض قضايا المسؤولية الادارية، ومنها القضايا التي يكون الاختصاص فيها للمحاكم المدنية مثل المنازعات الإدارية الناجمة عن نشاط المرافق التجارية والصناعية أو عن أعمال الادارة المادية، كما أن المسؤولية الإدارية تقوم مثل المسؤولية المدنية على ثلاثة أركان وهي الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما[1].

[1] د.سليمان محمد الطماوي / القضاء الاداري / الكتاب الثاني / قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام / دار الفكر العربي / ١٩٦٨ / ص ١١٥و ١١٦.

ويراد بالخطأ: الانحراف في السلوك أو قصور في الموقف يقاس عادةً بأنموذج مجرد للإنسان السوي العاقل وموقفه من هذه الأفعال كما يعرف الخطأ بأنه الإخلال بواجب عام أو بالتزام سابق وهذه التعاريفات تدور حول فكرة واحدة هي أن يتصرف الشخص على غير مايجب أن يكون عليه التصرف ويقاس الخطأ بمعيار موضوعي[١] ويلزم المتسبب بالخطأ أن يجبر الضرر ويعوض المتضرر عما أصابه من جراء خطئه.

والخطأ الناتج إما أن يكون خطأً شخصياً صادراً عن الموظف المختص لتحقيق غايات وأهداف لاتمت لأهداف المرفق العام الذي ينتمي إليه أو الوظيفة التي يشغلها بصلة وهنا يلتزم الموظف المخطئ بالتعويض عن الضرر الذي أحدثه وينفذ الحكم في أمواله الخاصة أو أن يكون الخطأ الناتج مرفقياً فتتحمل الإدارة المخطئة التعويض عن الضرر الناتج عن فعلها[٢].

فتقاعس الإدارة عن استعمال سلطتها الضبطية في اتخاذ القرارات الفردية او التنظيمية من أجل المحافظة على النظام العام سوف ينشئ المسؤولية الإدارية للإدارة عن عدم أدائها للعمل إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد اشترط في خطا الإدارة ان يكون جسيماً كي تنهض المسؤولية الإدارية وتلتزم الادارة بالتعويض[٣].

---

[١] د.عارف صالح مخلف / المرجع السابق / ص ٣٤٨. ينظر كذلك: د.ماجد راغب الحلو/ القضاء الاداري / دار المطبوعات الجامعية / الاسكندرية / ١٩٨٥ / ص ٤٧٦.

[٢] د.سليمان محمد الطماوي / القضاء الاداري / المرجع السابق/ ص١١٩.

[٣] ومنه حكم مجلس الدولة الفرنسي بأن استعمال الطابق الأرضي غير المسكون بأحد المنازل التي يعاد بناؤها كمكان سهل للراحة، مفتوح لكل قادم على الطريق العام ومن السوق القريب، فهو يشكل خطراً كبيراً على الصحة العامة، وبامتناع العمدة عن اتخاذ الاجراءات التنظيمية أو الفردية الضرورية لوقف هذا الخطر يكون قد ارتكب خطأ جسيماً يستتبع المسؤولية، وتكون المحكمة الإدارية قد أخطأت عندما رفضت طلب التعويض المقدم ضد البلدية ويستحق المدعي التعويض عما أصابه من ضرر ومتاعب نتيجة تقاعس سلطة الضبط الإداري عن القيام بواجبها في إزالة سبب الضرر.

وكذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي بحق السيد (دوبليه)، في الحصول من البلدة على تعويض لما أصابه من ضرر في استعمال مسكنه نتيجة امتناع العمدة عن استخدام مايتمتع به من سلطة الضبط للمحافظة على السكينة العامة في منطقة معينة بالمدينة كان بها معسكر يزعج السكان المجاورين ويعرض الامن العام بالمنطقة للخطر بسبب تجمع النزلاء فيه.

وفي حكم آخر اعترف مجلس الدولة الفرنسي بمسؤولية الإدارة لتقصيرها في اتخاذ الإجراءات الضبطية اللازمة لمنع الروائح الكريهة الناشئة عن وضع الأسماك والقواقع على أرصفة الشارع العام أمام محل بيعها، وأكد=

وفي مجال حماية جمال المدن نجد أن الإدارة تتمتع بجملة من السلطات والامتيازات المستمدة من أحكام القوانين فإزاء الواجب الملقى على عاتقها في حماية الجمال العام نجد أن الإدارة تمتلك السلطة او القدرة، التي تمكنها من النهوض بجمال المدن وصيانته من كل فوضى أو خلل مما يجعل الإدارة تقف موقف المسؤولية عن أي إخلال بالوقاية أو الحماية اللازمة لجمال المدن.

وقد يكون خطأ الإدارة في هذا الجانب إما خطأً سلبياً يتمثل بعدم توفير أسباب الوقاية اللازمة لحماية جمال المدن أو أن يكون الخطأ الصادر عن الإدارة هو خطا إيجابي ويتمثل بتوفير أسباب الوقاية اللازمة لحماية جمال المدن.

أولاً: الخطا نتيجة عدم توفير أسباب الوقاية اللازمة لحماية جمال المدن

ويتمثل بامتناع الادارة عن اتخاذ الإجراءات القانونية والمادية اللازمة لحماية جمال المدن ويتخذ صورة الخطأ السلبي إذ تمتنع الإدارة عن القيام بممارسة نشاطها الإداري الضبطي والمرفقي[1]، الذي تقضي به القوانين المتعلقة بحماية جمال المدن ومنها قانون إدارة البلديات العراقي رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل، وقانون امانة بغداد رقم (١٦) لسنة ١٩٩٥ المعدل، وقانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، وغيرها من القوانين التي خولت هيئات الضبط الإداري العديد من السلطات التي تمكنها من القيام بواجبها في حماية الجمال العام في المدن. وهناك صور عدة لأمتناع الادارة عن اتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة لحماية جمال المدن منها:

١- عدم اتخاذ القرارات الإدارية اللازمة لحماية جمال المدن:

إن امتناع الإدارة عن اتخاذ أو إصدار الأوامر والقرارات الإدارية في مجال حماية جمال المدن والمحافظة على المنظر العام في المدينة وإزالة الفوضى البصرية وماينجم عنها من تلوث بيئي على الرغم من وجود ماينبئ بوجود هذه الملوثات أي أن الوقائع والأسباب القانونية والواقعية موجودة وتستلزم تدخل الإدارة لمنع حدوث تلوث في البيئة المحيطة ألا وهو التلوث البصري أو اختفاء المظاهر الجمالية. فقد نصت المادة (٧ / ثانياً / هـ) من قانون مجلس شورى

=مسؤولة الضبط الإداري في القيام بمايلزم لضمان توافر شروط الرخص الممنوحة لمحلات بيع الأسماك التي يؤدي تخلفها إلى إغلاقها.

نقلا عن: د.ماجد راغب الحلو / قانون حماية البيئة / المرجع السابق / ص ١٣٢.

[1] د.عارف صالح مخلف / المرجع السابق / ص٣٥١.

الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل على أنه " يعتبر في حكم القرارات والأوامر التي يجوز الطعن فيها رفض أو امتناع الموظف أو الهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام عن اتخاذ قرار أو أمر كان من الواجب عليها اتخاذه قانوناً " فعدم اتخاذ الإدارة للإجراء المناسب يجعلها مخطئة ويثير مسؤوليتها الإدارية كما لو امتنعت الادارة عن اتخاذ القرارات الإدارية المناسبة لمواجهة الفيضانات في موسم الفيضان ما يترتب عليه من ضرر في المنازل والمدن كذلك في حال عدم قيام الهيئات الادارية المختصة بإصدار قرار الضبط المناسب لضبط وسائل ومعدات أو غلق الأماكن التي تقلق راحة المواطنين وتضر بسكينتهم[١].

٢- عدم قيام المرفق بأداء عمله

فقد تتخذ إدارة المرفق موقفاً سلبياً بامتناعها عن القيام بعمل يدخل ضمن مهام المرفق وواجباته أي عدم تقديم الخدمة المطلوبة منه والتي يجب عليه القيام بها إذ أن هذا الامتناع يشكل خطأً مرفقياً تسأل عنه الإدارة وتلتزم بالتعويض عن الأضرار التي قد تنتج عنه سواء كانت سلطتها في هذا المجال سلطة مقيدة ام سلطة تقديرية، واساس الخطأ المرفقي هنا هو أن السلطات التي تتمتع بها الإدارة أو الاختصاصات الممنوحة لها لم تعد امتيازاً لها تباشره كيفما شاءت ومتى أرادت وإنما واجب على الموظف يؤديه بكل أمانة[٢].

ويشترط لالزام الإدارة بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن عدم قيام أو امتناع المرفق العام عن أداء عمله:

- أن يكتسب امتناع الإدارة عن التنفيذ طابعاً آلياً أي تنحو الإدارة منحى الامتناع عن تنفيذ القانون أو النظام في جميع الحالات التي يطلب منها ذلك.
- أن ينطوي مسلك الإدارة بالامتناع عن تطبيق القانون أو النظام على مخالفة للقانون باستثناء السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة في بعض الأحيان ففي هذه الحالة لايكون أساس مسؤوليتها الخطأ وإنما عيب الانحراف بالسلطة ولذلك يجب أن يكون الامتناع مخالفاً لسلطتها التقديرية.

---

[١] ينظر كل من: د.اسماعيل نجم الدين زنكنة / المرجع السابق / ص ٤٤٩، وكذلك د.على خطار شطناوي / مسؤولية الادارة العامة عن اعمالها الضارة / المرجع السابق / ص ١٩٤.

[٢] د.على خطار شطناوي / مسؤولية الادارة العامة عن اعمالها الضارة / المرجع السابق / ص١٩٥.

وبتوفر هذه الشروط التي وضعها مجلس الدولة الفرنسي في امتناع المرافق الإدارية عن أداء واجبها بموجب القوانين والأنظمة والتعليمات عندئذ يمكن إثارة المسؤولية الإدارية المصحوبة بالخطأ المرفقي[١].

ومن الأمثلة على هذه الحالة حكم مجلس الدولة الفرنسي في مسؤولية الإدارة عن عدم انشاء حواجز وقائية تمنع سقوط المارة فوق طريق مرتفع أو عدم إزالتها لقطع الحديد والأنقاض التي القيت في أحد الأنهار مما أدى إلى اصطدام سفينة بها أو إحجام الإدارة عن صيانة إحدى الطرق العمومية مما أدى إلى تهدمها بشكل كبير وأدى إلى انقلاب مركبة وإصابة ركابها بأضرار أو عدم قيام الإدارة بتقليم الأشجار المحاذية لجوانب الطرق البرية أو المائية مما أدى إلى سقوط فروعها على المركبات والسفن وإصابة ركابها بأضرار وغيرها من أحكام[٢].

يتضح لنا أهمية قيام إدارة المرفق العام بواجبها وإلا أثيرت مسؤوليتها ومنه على سبيل المثال مسؤولية أمانة بغداد أو البلديات المختصة في كل محافظة عن حماية الجمال العام في المدن من خلال ممارستها للمهام الملقاة على عاتقها.

٣- عدم القيام بالرقابة والتوجيه

إن واجب الادارة بالرقابة والتوجيه والإشراف يعد احد اهم الواجبات التي تمارسها الإدارة وأي إخلال بممارستها او عدم القيام بها يثير المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ فالسلطات التي تتمتع بها الإدارة والمستمدة من أحكام القوانين والانظمة هي ليست امتيازاً للإدارة كي تمارسها متى تشاء بل هي واجب على الإدارة وموظفيها يجب النهوض به بكل أمانة وحرص[٣] ومنه واجب حماية جمال المدن من خلال قيام الإدارة بواجبها في الرقابة والتوجيه ومنه على سبيل المثال واجب الأمانة أو البلدية المختصة بمراقبة أعمال البناء ومنع البناء العشوائي او الفوضى العمرانية وغيرها مما يؤثر في الناحية الجمالية للمدينة أيضاً من خلال حماية البيئة المحيطة من جميع الملوثات البيئية ومنه التلوث البصري من خلال مراقبة المؤسسات والمشاريع

---

[١] ينظر كل من: د.اسماعيل نجم الدين زنكنة / المرجع السابق / ص٤٥٢، وكذلك د.على خطار شطناوي / مسؤولية الادارة العامة عن اعمالها الضارة / المرجع السابق / ص ١٩٨، وكذلك: د.سليمان محمد الطماوي / الوجيز في القضاء الاداري / دار الفكر العربي / القاهرة / ١٩٨٥ / ص ٣٥٧ ومابعدها، وكذلك: د.ماجد راغب الحلو/ القضاء الاداري / المرجع السابق / ص ٤٨٨.

[٢] د.على خطار شطناوي / مسؤولية الادارة العامة عن اعمالها الضارة / المرجع السابق / ص١٩٥ و١٩٦.

[٣] ينظر نص المادة (٦) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، وكذلك المادة (١٦) من قانون حماية وتحسين البيئة الكردستاني رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨.

والمنشآت والنشاطات المختلفة متى ما ترتب عنها ضرر بالأفراد أو البيئة المحيطة نهضت مسؤولية الإدارة على أساس خطئها المتمثل بعدم القيام بمهمة الرقابة والتوجيه[1].

ثانياً: الخطا في توفير أسباب الوقاية اللازمة لحماية جمال المدن

وهذا الخطأ يسمى بالخطأ الايجابي ويتمثل الخطأ في توفير أسباب الوقاية اللازمة لحماية جمال المدن في قيام الإدارة بإصدار القرارات الإدارية المشوبة بعيب أو أكثر من عيوب أوجه المشروعية مما يؤدي تنفيذها إلى الإضرار بحماية جمال المدن أو بالبيئة المحيطة ومثال ذلك قيام الإدارة بإصدار قرار إداري بإنشاء مصنع من دون توفر الشروط والمحددات البيئية المتعلقة بالمشاريع الصناعية كأن يكون في منطقة سكنية على عكس اتجاه الريح السائدة مما يترتب عليه إصابة الأفراد بأضرار بالغة تنهض معها مسؤولية الإدارة في تعويض الأضرار التي تصيب البيئة والأفراد على أساس خطأ الإدارة، وإصدار القرارات الإدارية لتوفير أسباب الوقاية اللازمة لايشفع للإدارة لأن مسؤوليتها تقوم على أساس الخطأ الذي ولد الضرر وكانت العلاقة السببية بينه وبين الخطأ قائمة ومن ثم تلتزم بالتعويض[2].

كما قد يتمثل الخطأ الإيجابي للإدارة بأداء المرفق العام بشكل سيء مما يولد مسؤولية الإدارة عن الضرر الذي لحق بالأفراد ومثاله تباطؤ الإدارة في تنظيف أحد الشوارع حتى تتفاقم حالته ويتضرر سكان المنازل المطلة عليه وأيضا فيما لو قامت هيئات الضبط الإداري المكلفة بحماية الصحة العامة بحملة تلقيح لمكافحة أحد الإمراض المعدية أو للحد من انتشار وباء معين ثم تبين أن الأمصال أو الأدوات ملوثة بفيروس ما أو غيرها من الأضرار التي يمكن أن تلحق بالأفراد نتيجة استعمال مواد تالفة او غير صالحة أو الأضرار التي تتسببها السيارات الحكومية أو إصدار قرار اداري بأنشاء صناعة خطيرة في مناطق مجاورة للسكان وتخفي الانبعاثات الملوثة والمضرة او في حالة تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات تطبيقاً خاطئاً. كما قد يتمثل الخطأ الإيجابي في حالة الإخلال بواجب الرقابة والتوجيه فالضرر يكون راجعا للنشاطات

[1] ينظر: د.عارف صالح مخلف / المرجع السابق / ص ٣٥٦.

[2] المصدر نفسه/ ص ٣٥٨.

المختلفة التي يمارسها أشخاص القانون الخاص وخطأ الإدارة يكون بالإخلال بواجب الرقابة والتوجيه[1]

الفرع الثاني

مسؤولية الإدارة المشروطة بوجود المخاطر

إن إقامة المسؤولية الإدارية على أساس فكرة الخطأ وصعوبة إثبات وجود الخطأ من جانب الإدارة والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر قد يحول بين المتضرر وبين حصوله على التعويض فذهب الفقه إلى إيجاد نظرية جديدة تكون قادرة على حماية المتضرر بشكل أفضل وإيصال التعويض له بطريق أسهل من صعوبة إثبات الخطأ فعمدوا إلى استبعاد فكرة الخطأ وقالوا بمسؤولية كل من يحدث بفعله ضرراً سواء أكان مخطئاً أم غير مخطئ إذ يجب أن يتحمل من يمتلك مصدر الخطر ومبعثه الأضرار التي تصيب الآخرين وسواء أكانت الأدوات الملوثة للبيئة مملوكة للادارة أم لجهة تعمل تحت إشرافها ورقابتها[2].

إلا أن قيام المسؤولية الإدارية على أساس غير الخطأ أو بالتحديد على أساس المخاطر تكون لها صفة استثنائية وتكميلية بمعنى أن المسؤولية على أساس المخاطر هي في حقيقة الأمر تعد مكملة للمسؤولية على أساس الخطأ وقد تقررت في الأصل لتحقيق مصلحة المتضرر وضمان حقوقه في حالة صعوبة إثبات الخطأ وإذا كان مجلس الدولة الفرنسي هو من وضع هذه النظرية (نظرية المخاطر وتحمل التبعة) موضع التطبيق الفعلي لبناء مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر منذ حكمه في ١٨٩٥ إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد جعل تطبيق هذه النظرية في إطار محدد فالمسؤولية الإدارية تقوم في حالة الخطأ بالاساس وفي حالة تعذر اثبات الخطأ يمكن ان تقوم مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر[3]. وقد تقوم مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر عن نشاط الإدارة المباشر ومنه ممارسة الإدارة أعمالاً خطرة تعرض السكان المجاورين للمخاطر فإنها تلتزم بالتعويض بصرف النظر عن قيام ركن الخطأ في نشاطها أو عدم قيامه مثل نشاط المرافق العامة المكلفة بحماية النظام العام ومنها المرافق المكلفة بحفظ الأمن العام ورد العدوان الخارجي والاضطراب الداخلي فهي تمارس نشاطاً يتسم بالخطورة فإذا

---

[1] ينظر: د.عارف صالح مخلف / المرجع السابق / ص٣٦٢ ومابعدها، و د.سليمان محمد الطماوي / الوجيز في القضاء الاداري / المرجع السابق / ص ٣٥٦، وكذلك: د.ماجد راغب الحلو/ القضاء الاداري / المرجع السابق / ص ٤٢٢ و٤٨٩.

[2] د.عارف صالح مخلف / المرجع السابق / ص٣٧١.

[3] ينظر كل من: د.اسماعيل نجم الدين زنكنة / المرجع السابق / ص٤٦٤، وكذلك: د.سليمان محمد الطماوي / القضاء الاداري / المرجع السابق / ص ٢٠٧.

تسربت بعض الغازات السامة من المصانع الحربية أو بعض عناصر اليورانيوم بحيث سبب ضرراً بالأفراد أو البيئة المحيطة تعد الإدارة مسؤولة على أساس المخاطر وتحمل التبعة[١].

كما قد تقوم مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر عن نشاط الإدارة غير المباشر مثل التلوث الذي يحصل أثناء قيام الإدارة بالعمليات الانتاجية التي قد تكون مصدراً للتلوث من خلال ماتطرحة من مخلفات أو نفايات.

وفي مجال حماية جمال المدن ومنع التلوث البيئي بصورة عامة والتلوث البصري بصورة خاصة والأضرار التي يمكن أن تلحق بالبيئة والأفراد نجد إمكانية قيام مسؤولية الإدارة أيضا على أساس المخاطر وتحمل التبعة.

ومن الأمثلة على قيام مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر التي قد تنتج عن النشاط المباشر للإدارة التلوث الناشئ عن نشاط المرافق المختصة بأمور النقل والمواصلات مثل التلوث البصري الذي يصيب البيئة العمرانية من خلال إتلاف الطرق والشوارع الرئيسة نتيجة كثرة المركبات وضغطها الشديد على الطرقات فضلاً عن ما يتمخض عنها من ضوضاء وضجيج يقلق الراحة العامة في المدن أو تلوث البيئة المائية من خلال غرق السفن الناقلة للبترول وما ينجم عن ذلك من اضرار بالثروة السمكية وبالتنوع الأحيائي وغيرها.

ومن الأمثلة كذلك على قيام مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر ولكن التي تنتج عن النشاط غير المباشر للإدارة كما لو قامت الإدارة بإزالة مساحات كبيرة من الأشجار أو الغابات للاستفادة منها في صناعة الخشب أو استعمال الأرض لأهداف غير زراعية فأن هذا الاجراء وإن يعد مشروعاً بذاته إلا أنه بالنتيجة قد تسبب في تقليل الرقعة او المساحة الخضراء والغاء المنظر الطبيعي فضلاً عن تعريض التوازن البيئي إلى الضرر من خلال التأثير الضار على انقراض الكائنات الحية وكذلك قد يؤدي إلى ازدياد رقعة التصحر كما يؤثر على تقليل انبعاث الأوكسجين إلى الهواء مما يعد عاملاً يؤدي إلى توسع في حجم ثقب الاوزون ويكثر من الاحتباس الحراري وغيرها من أضرار أو مخاطر[٢].

---

[١] ينظر: د.اسماعيل نجم الدين زنكنة / المرجع السابق / ص٤٦٧ ومابعدها، ينظر كذلك: د.سليمان الطماوي / الوجيز في القضاء الاداري / المرجع السابق / ص ٣٧٢ ومابعدها.

[٢] ينظر: د.اسماعيل نجم الدين زنكنة / المرجع السابق / ص٤٧٤ و٤٧٧، وكذلك د.سليمان الطماوي / الوجيز في القضاء الاداري / المرجع السابق / ص ٣٧٢ ومابعدها، وكذلك: د.ماجد راغب الحلو/ القضاء الاداري / المرجع السابق / ص ٥١٨ ومابعدها.

المقدمة

المبحث التمهيدي

التعريف بالضبط الإداري

الفصل الأول

التعريف بجمال المدن بوصفه عنصراً من عناصر النظام العام

الفصل الثاني

التعريف
باختفاء المظاهر الجمالية بوصفه
نوعاً من أنواع التلوث البيئي

الفصل الثالث

الأساس القانوني لحماية جمال المدن والهيئات الإدارية المختصة بالحماية

الفصل الرابع

الوسائل القانونية للضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن

الخاتمة

المصادر والمراجع

المبحث التمهيدي

التعريف بالضبط الإداري

تُعد وظيفة الضبط الإداري من الوظائف الأساسية للدولة، إذ تتمتع هذه الوظيفة بقدر عالٍ من الخطورة والأهمية في آن واحد، فمنذ أن تنشأ الدولة بتكامل أركانها من شعب وإقليم وسلطة حاكمة، تنشأ معها الحاجة إلى وظيفة الضبط الإداري من أجل تنظيم نشاطات الأفراد ووضع القيود الضرورية على تلك النشاطات لمنع أي خرق أو تعدٍ على النظام العام في المجتمع بمختلف عناصره، ومنها القيود التي تفرضها الإدارة على الحريات العامة، في سبيل مكافحة التلوث (مثل القيود المفروضة على حرية الصناعة)، لأن المساس بعناصر النظام العام من دون وجود ردع من جانب سلطات الضبط الإداري، بالتأكيد سوف يؤدي إلى شيوع الجرائم والمخالفات، وانتشار الفوضى واضطراب الأمن والاستقرار ومنه الأمن البيئي، ومن ثم الإضرار بالمصلحة العامة، فنظرية الضبط الإداري البيئي لاتختلف عن نظرية الضبط الاداري في شيء سوى أنها تتعلق بالجانب البيئي وضرورة حماية البيئة المحيطة وصيانتها من الملوثات كافة التي تؤدي الى استنزافها وتلوثها، وكيفية استخدام وسائل الضبط الإداري في حماية البيئة.

ولدراسة موضوع التعريف بالضبط الإداري، سنقسم هذا المبحث الى أربعة مطالب، ندرس في المطلب الأول، تعريف الضبط الإداري، وفي المطلب الثاني، أنواع الضبط الإداري، وفي المطلب الثالث، تمييز الضبط الإداري عما يشتبه به، وفي المطلب الرابع، حدود سلطات الضبط الإداري.

المطلب الأول

تعريف الضبط الإداري

يقصد بالضبط الإداري- بصورة عامة- النشاط الذي تباشره الهيئات الإدارية وما يتمخض عن هذا النشاط من قرارات وإجراءات تتخذها تلك الهيئات، تمسُ بها حقوق الأفراد وحرياتهم و نشاطهم الخاص، بهدف المحافظة على النظام العام في مجتمع معين[1]، فالضبط الإداري ماهو الإوظيفة من وظائف الإدارة العامة المهمة والضرورية للمحافظة على النظام العام بعناصره.

[1] إن الضبط الإداري ينطوي على معنيين، الأول يطلق عليه المعنى الوظيفي أو المادي للضبط الإداري، والثاني هو المعنى العضوي للضبط الإداري، إذ يراد بالأول: هو النشاط الذي تتولاه الهيئات الإدارية وتُقيد به حريات الأفراد ونشاطهم الخاص صيانةً للنظام العام . أما المقصود بالمعنى العضوي للضبط الإداري: فهو الهيئات الإدارية التي تضطلع بمهمة المحافظة على النظام العام، إلا أن هنالك جانباً من الفقه لايرى بالمعنى العضوي تعريفاً للضبط الإداري، بل هو تعريف للسلطات او الهيئات الإدارية القائمة بوظيفة الضبط الإداري، في حين يرى الدكتور ماجد راغب الحلو أن اصطلاح الضبط الإداري يراد به معنى واحداً وهو المعنى المادي فقط، أما القول بأن الضبط الإداري ينطوي على معنيين ففي ذلك إشارة إلى البوليس الإداري وليس إلى الضبط الإداري، لأن البوليس الإداري له معنيان أحدهما مادي ويعني نشاط البوليس الإداري والآخر عضوي ويعني هيئة البوليس الإداري، ولذا يقال هيئة الشرطة أو هيئة الضبط، ولذلك يفضل استخدام لفظ الضبط الاداري بدلاً عن اصطلاح البوليس الإداري (La Police Administratif)، فضلا عن أن لفظ (الضبط) عربي، أما لفظ (البوليس، Police) فهو أجنبي مستعار من اللغات الأوربية. د. ماجد راغب الحلو / القانون الاداري / دار المطبوعات الجامعية / الاسكندرية / ١٩٨٧ /ص٤٧١، و د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني / نظرية الضبط الاداري / الطبعة الاولى / دار الفكر الجامعي / الاسكندرية / ٢٠٠٧ / ص١١.

ينظر في هذا الشأن ايضاً، كل من:

- حبيب ابراهيم حمادة الدليمي/ حدود سلطة الضبط الاداري في الظروف العادية / اطروحة دكتوراه / كلية القانون / جامعة بغداد / ص٧ومابعدها.
- د. سعاد الشرقاوي / القانون الاداري / دار النهضة العربية / القاهرة / ١٩٨٤ / ص١٢.
- د. احمد حافظ نجم / القانون الاداري / الطبعة الاولى / دار الفكر العربي / ١٩٨١ / ص ٣٤٦.
- Jean Rivero et Jean waline / droit administratif /14 eme ed /1992 / p.371.

وإن كانت هذه الوظيفة تنماز بتقييدها للحريات الفردية بواسطة ما تصدره السلطات الإدارية من أنظمة أو تعليمات الضبط[١]، والملاحظ أن المشرع سواء في فرنسا أم في العراق أم في مصر لم يضع تعريفاً محدداً للضبط الإداري، مكتفيا بسرد أغراضه، والسبب في ذلك هو أن الضبط الإداري يهدف بصفة عامة إلى تحقيق النظام العام في البلاد، وبما أن" فكرة النظام العام هي فكرة نسبية تختلف باختلاف الزمان والمكان، أي أن مايُعد من النظام العام في بلد معين لايكون كذلك في بلد اخر فنظام تعدد الزوجات يُعد في فرنسا مخالفاً للنظام العام، ولايُعد كذلك في العراق او في مصر، كما أن مايُعد من النظام العام في وقت معين قد لايكون كذلك في وقت آخر فالتأمين على الحياة كان وإلى وقت قريب يُعد مخالفاً للنظام العام أما الآن فلا يعد كذلك "[٢]، كما أن وظيفة المشرع أوالقانون هي ليست وضع التعاريفات فهي من عمل الفقهاء والباحثين لذلك ترك المشرع تعريفه للفقه والقضاء وسنذكر في هذا المقام أهم التعريفات التي قالها الفقه سواء الأجنبي أم العربي.

إذ يعرف الفقيه هوريو (Maurice Hauriou) الضبط الإداري بأنه: " سيادة النظام والسلام وذلك بالاستخدام الوقائي للقانون "[٣]، وقد أدخل الأستاذ (هوريو) في نطاق وظيفة الضبط الإداري المرافق العامة معتبراً إياها من وسائل الضبط الإداري، إلا أنه فيما بعد ميَز بين الضبط الإداري والمرفق العام.

أما الفقيه جورج فيدل (George Vedel) فيعرف الضبط الإداري من خلال مقارنته بالمرفق العام، إذ يقسم الضبط الإداري على نوعين وهما ضبط إداري خاص وآخر عام ويعرف هذا الأخير، "بأنه مجموعة أوجه النشاط التي تهدف إلى إصدار قواعد عامة بغية المحافظة على النظام العام"[٤].

كما يعرف الفقيه دي لوبادير(Andre' De laubadere) الضبط الإداري بأنه " مظهر من مظاهر عمل الإدارة يتمثل في تنظيم حريات الأفراد حمايةً للنظام العام "[٥].

ويعرف الفقيه بينوا (Benoit) الضبط الاداري، بأنه" مجموعة من الاختصاصات الممنوحة للإدارة للتدخل في النشاطات والعلاقات الخاصة، بغية تحقيق المصلحة العامة، بغض

---

[١] ينظر كل من: د. عبد الغني بسيوني / القانون الاداري / منشأة المعارف / الاسكندرية / ص ٣٩٠، وكذلك: د. محمود عاطف البنا / الوسيط في القانون الاداري / دار الفكر العربي / ١٩٨٤ / ص ٣٣٩.

[٢] د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني / المرجع السابق / ص ١٨.

(3) Maurice Hauriou / Pr'ecis e'lementaire de droit administratif / p.443 .

(4) George Vedel / droit administratif /ed Themis / Paris / 1980 / p.987 .

(5) Andre' De laubadere / Manual de droit administratif / 1951 / p.196 .

النظـر عـن هـدف الإدارة فـي هـذا التـدخل "[1]، والـذي علـى هـذا التعريـف انـه يمـنح الادارة أختصاصات واسعة بغية تحقيق المصلحة العامة ودون تخصيص للاهداف.

ومـــن الفقهـــاء الفرنســـيين الـــذين عرفـــوا الضـــبط الاداري الفقيـــه شـــارل ديبـــاش (CharlesDebbasch) حيث يعرفه بأنه " نوع من انواع التدخل في النشاطات الخاصة بهدف المحافظة على النظام العام"[2].

أما الفقهاء العرب، فيعرف الدكتور طعيمة الجرف، الضبط الاداري بأنـه" وظيفة من أهم وظـائف الادارة التـي تتمثـل أصـلاً بالمحافظـة علـى النظـام العـام، عـن طريـق إصـدار القـرارات التنظيمية والفردية واستخدام القوة المادية مع مايتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية والتي تستلزمها الحياة الاجتماعية "[3].

في حين يعرف الدكتور سليمان محمد الطماوي الضبط الإداري، بأنه " حق الادارة في أن تفرض قيودا على الأفراد تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام "[4]. غير أن هذا التعريف منتقد وذلك يعود الى أن الإدارة لاتزاول حقوقاً بل هي تمارس أو تزاول اختصاصات وفقا لأحكام الدستور أو القانون[5].

كما يُعرف الضبط الإداري بأنه " حق الادارة في أن تفرض على حريات الأفراد بعضاً من القيود بقصد رقابة النظام العام في المجتمع "[6].

---

[1] Benoit / le droit administratif Francais / 1968 / p. 745.

[2] Charles Debbasch / droit administratif / 1969 / p.235.

[3] د. طعيمة الجرف / القانون الاداري / دار النهضة العربية / ١٩٧٨ /ص ٤٧١، وكذلك: د. ماجد راغب الحلو / القانون الاداري / المرجع السابق /ص ٤٧١.

يعُد الدكتور ماجد راغب الحلو الضبط الاداري بما يقوم به من حفظ للنظام العام في المجتمع نوعاً مهماً من المرافق العامة رغم خصوصياته التي بررت دراسته منفردا، لذلك يقال احيانا مرفق الشرطة او مرفق الضبط وهو يرى ان في قول ذلك لاخطأً ولاتجاوزا . ينظر: المصدر السابق نفسه / ص ٤٧١.

[4] د.سليمان محمد الطماوي / مبادئ القانون الاداري / دار الفكر العربي / ١٩٧٩ / ص ٨٤.

[5] د. عبد المنعم محفوظ / القانون الاداري / الطبعة الاولى / مكتبة عين الشمس / ص ٩.

[6] د. صلاح الدين فوزي / المبسوط في القانون الاداري / دار النهضة العربية / القاهرة / ٢٠٠٣ / ص ٧٩٥.

أما الدكتور إبراهيم طه الفياض فيعرف الضبط بوصفه " وظيفة ضرورية محايدة من وظائف السلطة العامة التي تنصب على حريات الأفراد فتقيدها وتهدف إلى وقاية النظام العام باستعمال وسائل القسر في ظل القانون"[١].

بينما يذكر الدكتور محمد فؤاد مهنا، تعريفاً واسعاً للضبط الإداري حيث يعرف الضبط بمعناه العام بأنه " تنظيم الدولة تنظيماً وقائياً يكفل سلامة المجتمع إذ يدخل في هذا المعنى الواسع، تنظيم سير جميع المرافق والمشروعات العامة وضمانها في الدولة، والنظام الذي يسود في الدولة وفقاً لهذا التنظيم الوقائي يطلق عليه اسم " نظام الضبط "[٢].

أما الدكتور محمد علي آل ياسين فيعرف الضبط الاداري بأنه " شكل من أشكال تدخل الإدارة العامة في النشاط الفردي، تمارس فيه بعض السلطات الإدارية فرض قيود على حريات الأفراد، عن طريق إجراءات تتخذها بهدف صيانة وحفظ النظام العام "[٣].

كذلك الدكتور مازن ليلو راضي يعرف الضبط الإداري: " بأنه مجموعة من الاوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة للمحافظة على النظام العام"[٤].

ومن الفقه العراقي هناك أيضا من يميز بين المعنى الواسع للضبط إذ يعرفه " بمجموعة الإجراءات التي تتخذها الدولة بهدف إقامة النظام في المجتمع، وضمان سلامة كيانها واستقرار أمنها، وتوفير الخدمات اللازمة لمواطنيها وكل ذلك من اجل تحقيق الصالح العام .

وبَينَ المعنى الضيق للضبط الذي يراد به النشاط الذي تباشره الهيئات الإدارية وتمس به حريات الأفراد ونشاطهم الخاص، لغرض استتباب الأمن وصيانة النظام العام وإعادته إلى الحالة التي كان عليها، إذا اضطرب أو اختل" [٥].

---

[١] د. ابراهيم طه الفياض / القانون الاداري - نشاط واعمال السلطة الادارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن / الطبعة الاولى / مكتبة الفلاح / الكويت / ١٩٨٨ / ص ٢١١.

[٢] د. محمد فؤاد مهنا / مبادئ واحكام القانون الاداري في ظل الاتجاهات الحديثة دراسة مقارنة / منشأة المعارف / الاسكندرية / ص ٦٨٤.

[٣] د. محمد علي آل ياسين / القانون الاداري / المبادئ العامة في نظرية المرافق العامة، الضبط الاداري ،القضاء الاداري / المكتبة الحديثة للطباعة والنشر/ بيروت / ص ١٢٩.

[٤] د. مازن ليلو راضي / القانون الاداري / منظمة نشر الثقافة القانونية، مؤسسة O.P.L.C للطباعة والنشر / كوردستان العراق ٢٠١٠ / ص١٠٠.

[٥] د. محمد علي بدير، ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود. مهدي ياسين السلامي / مبادى واحكام القانون الاداري / مكتبة السنهوري / بغداد / ٢٠٠٩ / ص ٢١١ و٢١٢.

هذا قليل من كثير من التعريفات التي قيلت في معنى الضبط الإداري، الذي يلاحظ على هذه التعريفات أنها تكاد تتفق على معنى واحد للضبط الإداري وهو كونه وظيفة من وظائف الإدارة العامة الضرورية والمهمة، فهو اختصاص الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيودا تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام[1]، فالضبط الإداري هو مجموع القيود والضوابط التي تفرضها هيئات الضبط الإداري على حريات ونشاطات الافراد بهدف حماية النظام العام، وإن ترتب على وظيفة الضبط الإداري مساسُ بحقوق وحريات الأفراد، بأستعمال وسائل القسر في ظل القانون، بما ان الهدف هو تحقيق المصلحة العامة من خلال صيانة النظام العام في البلاد. وتهدف وظيفة الضبط الإداري إلى حماية النظام العام ووقايته من الانتهاكات والأخطار، أو وقف هذه الانتهاكات والتجاوزات ومنع استمرارها في حال حدوثها وإعادة الوضع إلى حالته الطبيعية والمستقرة، اي منع الفوضى والمضايقات كافة بشرط أن تتجاوز هذه المضايقات الحد المألوف الذي تفرضه الحياة داخل المجتمع وتكون على درجة من الجسامة بحيث تستدعي تدخل سلطات الضبط الإداري لمنعها[2].

[1] ينظر كل من: د. احمد حافظ نجم / المرجع السابق / ص ٣٤٦، وكذلك: د. سليمان محمد الطماوي / مبادئ القانون الاداري / الطبعة الثامنة / ١٩٦٦ / ص٨٣٦.

[2] د. عبد الغني بسيوني عبد الله / النظرية العامة في القانون الاداري / منشأة المعارف / ٢٠٠٣ / ص٣٩٤. وكذلك: احمد عبد العزيز الشيباني / مسؤولية الادارة عن اعمال الضبط الاداري في الظروف العادية / اطروحة دكتوراه / كلية القانون / جامعة بغداد / ٢٠٠٥ / ص٥٠.

المطلب الثاني

انواع الضبط الإداري

يقسم الضبط الإداري على نوعين: الضبط الإداري العام، والضبط الاداري الخاص، وكما يأتي:

الفرع الأول

الضبط الاداري العام

يراد بالضبط الاداري العام (La Police Administratif General) هو "تنظيم المجتمع تنظيماً وقائياً، إذ تتحسب الدولة وجهازها التنفيذي إلى الأخطاء التي قد ترتكب من قبل المواطنين وتؤدي إلى الإخلال بالنظام العام في المجتمع، فتجتهد من أجل الحيلولة دون وقوعها"[١]، أو هو المحافظة على النظام العام بكل مايشتمله هذا الاصطلاح من عناصر، للسكان جميعاً وفي جميع الأماكن، أي سواء أكان ذلك على مستوى الدولة كلها أم على مستوى إحدى وحداتها الإقليمية، ففي الحالة الاولى أعضاء السلطة المركزية هم من يمارس الضبط الإداري، في حين رؤساء الوحدات المحلية ومجالسها هم من يمارسون وظيفة الضبط الإداري في الحالة الثانية، وكل ذلك يكون في حدود الاختصاصات التي يمنحها القانون بصفة عامة لسلطات الضبط الإداري[٢].

ويهدف الضبط الإداري العام إلى حماية البيئة من خلال حماية عناصر النظام العام، فحماية الأمن العام لايكون من دون تحقيق السلامة العامة التي يراد منها أن يطمئن الإنسان على نفسه وماله من خلال منع الحوادث والكوارث[٣]، ومنها الكوارث البيئية.

وفقاً لذلك يعد داخلاً في صيانة الأمن العام حماية البيئة عن طريق الوقاية من المخاطر والمشاكل التي تؤدي إلى استنزاف وتدهور البيئة واتخاذ مايلزم من الوسائل للحفاظ عليها وعلى مواردها الطبيعية وتنميتها، فحماية البيئة في جزء كبير منها هي حماية للأمن العام فرضت التطورات الحديثة على الإدارة التزاماً بتحقيق الأمن في صوره المختلفة ومنه الأمن البيئي، فقد

---

[١] سعد محمد عبد الكريم الابراهيمي / سلطات اعضاء الضبط القضائي في التحري وجمع الادلة / رسالة ماجستير / كلية القانون / جامعة بغداد / ٢٠٠٠/ ص٣٢.

[٢] ينظر كل من: د. نواف كنعان / القانون الاداري / الطبعة الاولى / دار الثقافة / ٢٠٠٢ / ص ٢٦٧، وكذلك د. شاب توما منصور / القانون الاداري / الطبعة الاولى / ١٩٨٠ / ص١٦٩.

[٣] ينظر كل من: د. صلاح الدين فوزي / المرجع السابق / ص٨٠٣، وكذلك: د. مجدي مدحت النهري / مبادئ القانون الاداري / دار النهضة العربية / القاهرة / ٢٠٠١ / ص ٣٣٠.

توسع مفهوم الأمن ليشمل أمن البشر وكوكب الأرض، فليس بالإمكان إغفال التهديدات البيئية الواسعة لأمن الدول والأقاليم والأفراد فالأمن البيئي جزء لايتجزأ من مفهوم الأمن بمعناه الواسع أو صوره المختلفة من أمن سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي أو تجاري ...وغير ذلك، وكلها تنضوي تحت مفهوم الأمن العام[١]، وكذلك الصحة العامة تستهدف الحفاظ على صحة الإنسان وحماية الطبيعة من أخطار الأمراض والأوبئة والأفعال الأخرى المضرة بالبيئة والكائنات الحية عموماً وأولها الإنسان، ومنها نظافة الأماكن العامة والطرق وكيفية التخلص من الفضلات وضرورة توفير شروط صحية معينة في العقارات وأماكن العمل وغيرها من المنشآت[٢]، والسكينة العامة يراد بها أيضاً المحافظة على الهدوء في الشوارع والأماكن العامة ومنع كل ما من شأنه إزعاج الناس ومنها الضوضاء التي تقلق الراحة العامة، إذ تتولى هيئات الضبط الإداري المعنية بالبيئة، بمنع الضوضاء والضجيج وحماية الأفراد من التلوث السمعي وأضراره المتعددة ما يؤدي إلى توفير السكينة العامة واستباب الطمأنينة في المجتمع[٣].

الفرع الثاني

الضبط الإداري الخاص

يقصد بالضبط الإداري الخاص (La Police Administratif Special) هو صيانة النظام العام من زاوية معينة، أو في أماكن معينة أو بصدد أوجه نشاط معين من أنواع النشاط الفردي، أو أستهداف غرض آخر غير أغراض الضبط الإداري بصورة عامة، فحماية النظام العام في مكان أو أماكن محددة، يقصد به أن يُعهد بمهمة الضبط الإداري في هذا المكان أوتلك الأماكن إلى سلطة إدارية معينة، مثل الضبط الإداري الخاص بالسكك الحديدية الذي يتولى تنظيمه وزير النقل والمواصلات، أما المقصود بصيانة النظام العام في ناحية معينة من أنواع النشاط الفردي، هو تنظيم ورقابة ممارسة وجوه معينة من النشاط عن طريق تشريعات خاصة تمنح اختصاصات معينة إلى جهات مختصة بالضبط، ومن أمثلتها تنظيم المرور، وكذلك القوانين الخاصة بالمحلات المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة العامة، كما يستهدف الضبط الإداري

---

[١] ينظر كل من: د. سه نكة ر داود محمد / الضبط الاداري لحماية البيئة- دراسة مقارنة / ٢٠١٢ / دار الكتب القانونية / مصر – القاهرة / ص٣٩ . وكذلك: عيد محمد مناحي / الحماية الادارية للبيئة / ٢٠٠٩ / دار النهضة العربية / القاهرة / ص ٣٧٣ وما بعدها.

[٢] ينظر كل من: د. صلاح الدين فوزي / المرجع السابق / ص ٨٠٤، وكذلك: د. مجدي مدحت النهري / الضبط الاداري / مكتبة ام القرى / مصر – المنصورة / ١٩٩٦/ ص ٢٠ – ٢١.

[٣] ينظر كل من: رائف محمد / الحماية الاجرائية للبيئة / رسالة ماجستير / كلية الحقوق / جامعة المنوفية / ٢٠٠٨ / ص ٧٢، وكذلك: د. سه نكة داود محمد / المرجع السابق / ص٤٠.

الخاص أغراضاً أخرى غير الأغراض الرئيسة للضبط الاداري العام نحو المحافظة على تنسيق المدن والطابع الخاص والمميز لها، أو حماية الآثار العامة بوصفها ثروة قومية حضارية أو المحافظة على الأماكن السياحية أو الحدائق العامة والمتنزهات وغيرها[١].

فالضبط الإداري الخاص يساهم في حفظ النظام العام البيئي ومنه على سبيل المثال الضبط الإداري الخاص بالمحميات الطبيعية، الذي يراد منه الحد من النشاط الخاص للأفراد والجماعات في منطقة معينة، بمقتضى نص تشريعي بهدف حماية التنوع البيولوجي والطبيعي في هذه المنطقة التي تتميز بخصائص فريدة سواء في كائناتها الحية أو ظواهرها الطبيعية[٢]

كذلك الحال فيما يتعلق بالضبط الإداري الخاص بالبيئة العمرانية وجمال المدن، وهذا الضبط لايستهدف حماية البيئة والجمال فقط وإنما يستهدف حماية الأمن العام لأفراد المجتمع عن طريق التأكد من مطابقة المباني والمنشآت للأصول الفنية الصحيحة والقواعد السليمة في البناء والتعمير حتى لاتنهار تلك المباني وتضر بأمنهم العام، كما أنه يستهدف حماية الصحة العامة عن طريق مراعاة المسافات المناسبة بين المباني والمنشآت ووجود مناور وفتحات جيدة لها، كما يستهدف هذا الضبط حماية السكينة العامة كذلك من خلال مراعاة وجود مسافات مناسبة بين المباني أو المنشآت وتصميمها بشكل يمنع المضايقات والأصوات أو الضوضاء والإزعاج وغيره بما يقلق الراحة العامة[٣].

---

[١] سعد محمد عبد الكريم الابراهيمي / المرجع السابق/ ص٣٢، ينظر كذلك:

- عامر احمد المختار/ تنظيم سلطة الضبط الاداري في العراق / رسالة ماجستير / كلية القانون والسياسة / جامعة بغداد / ١٩٧٥ / ص٣٩ و٤٠ ومابعدها .
- د. علي خطار شطناوي / القانون الاداري الاردني / الطبعة الاولى / دار وائل للنشر / الاردن ٢٠٠٩ / ص٣٦٠.

[٢] يضفي القانون على المحميات الطبيعية حماية خاصة فيمنع القيام باي عمل من شأنه المساس بالبيئة الطبيعية ومستواها الجمالي او الإضرار بالكائنات الحية – الحيوانية أو النباتية - الموجودة فيها، إذ يمنع صيدها أو قتلها أو نقلها أو إيذاءها أو إدخال اية أجناس غريبة إلى المنطقة المحمية، وذلك لحماية الكائنات الحية المهددة بالانقراض والمحافظة على التوازن البيئي، أي الارتقاء بالمحيط الحيوي من أي خلل أو ضرر من شأنه المساس بوظائف البيئة الحالية أو المستقبلية في مكوناتها كافة ومنها المحميات الطبيعية. ينظر في هذا الشأن: د. ماجد راغب الحلو / قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة / ٢٠٠٤ / دار المطبوعات الجامعية / ص ١١٧ ومابعدها، وكذلك: د. رياض صالح ابو العطا / حماية البيئة من منظور القانون الدولي العام / الطبعة الاولى / دار الجامعة الجديدة / ٢٠٠٩ / ص٢٤، وكذلك: عيد محمد مناحي / المرجع السابق / ص٤١٤.

[٣] عيد محمد مناحي / المرجع السابق / ص٤٢٩.

المطلب الثالث

تمييز الضبط الإداري عما يشتبه به

سوف نعمد إلى تقسيم هذا المطلب على ثلاثة أفرع، إذ ندرس في الفرع الأول، تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي، وفي الفرع الثاني، تمييز الضبط الإداري من الضبط التشريعي، وفي الفرع الثالث ندرس الضبط الإداري والمرفق العام .

الفرع الأول

تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي

يستهدف كل من الضبط الإداري والضبط القضائي (La Police Administratif et la Police Judiciary) حماية النظام العام، إلا أنهما يختلفان في السلطة المختصة بإجرائه والوظيفة التي يقوم بها وطبيعته، فالمقصود بالضبط القضائي مجموعة الإجراءات التي تتخذها السلطة القضائية في التحري عن الجرائم بعد حدوثها، في سبيل القبض على مرتكبيها، وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق وإقامة الدعوى لمحاكمة المتهمين وإنزال العقوبة على من تثبت إدانته[1]، فمن خلال التعريف السابق تظهر لنا وبصورة واضحة الاختلافات بين هذين النوعين من الضبط، فالجهة التي تتولى وظيفة الضبط الإداري هي غير الجهة التي تتولى وظيفة الضبط القضائي، إذ تقوم السلطة التنفيذية بمهمة الضبط الإداري في حين تقوم السلطة القضائية (ممثلة بالقضاة وأعضاء النيابة العامة وممثليها) بمهمة الضبط القضائي، كما أن وظيفة الضبط الاداري هي الحيلولة دون وقوع مايخل بالنظام العام في المجتمع عن طريق اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة والكفيلة بتحقيق هذه الوظيفة، وقد تستمر مهمته حتى بعد وقوع الاضطراب وذلك لوقفه ومنع استفحاله، فالضبط الإداري وظيفته منع وقوع الاخلال او العمل على وقفه قبل تفاقمه[2]، وهذا الطابع الوقائي للضبط الإداري يوجب على سلطاته وقاية وحماية الأفراد والمواطنين ضد

---

[1] د. عبد الغني بسيوني عبد الله / القانون الاداري / المرجع السابق/ ص٣٩١، وكذلك: د. محمد علي آل ياسين / المرجع السابق / ص ١٣٠.

[2] ينظر: سعد محمد عبد الكريم الابراهيمي / المرجع السابق / ص٣٢.

كل الجرائم ومنها جريمة انتهاك جمالية المدن[١]، أما الضبط القضائي فمهمته هي الكشف عن الجرائم ومرتكبيها تمهيدا لتقديمهم للمحاكمة وتنفيذ العقوبة بهم، عقاباً لهم وردعاً لغيرهم .

كما أن الضبط الإداري يختلف عن الضبط القضائي في طبيعة إجراءاته التي تصدر بشكل قرارات تنظيمية أو فردية تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاء و تعويضاً، " في حين نجد أن الضبط القضائي يصدر في شكل قرارات قضائية لاتخضع لرقابة القضاء الإداري وخضوعها لسلطات القضاء العادي محل نظر"[٢].

الفرع الثاني

تمييز الضبط الاداري عن الضبط التشريعي

يتميز الضبط الاداري من الضبط التشريعي (La Police Administrative et la Police Legislative)، في ان الضبط التشريعي ينصرف إلى القيود التي يضعها المشرع، فالضبط التشريعي يشمل القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية، التي بموجبها تحدد نطاق مزاولة الحريات الفردية التي نص عليها الدستور، كما تتولى هذه القوانين تنظيم مزاولة الحريات العامة والقيود التي ترد عليها[٣]، مع التأكيد على مسألة مهمة ، تتمثل في أن سلطات الضبط

---

[١] ينظر: د. محمود احمد طه / الحماية الجنائية للبيئة من التلوث / منشأة المعارف / الاسكندرية / ٢٠٠٦ / ص٥٠، وكذلك: ندى صالح هادي الجبوري / الجرائم الماسة بالسكينة العامة / اطروحة دكتوراه / كلية القانون / جامعة بغداد / ٢٠٠٦ / ص ٧٩.

[٢] استقر القضاء الفرنسي على الإقرار بعدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة القضائية ومنها إجراءات الضبط القضائي، في حين نجد أن الاحكام القضائية في مصر لاتخضع للطعن أمام جهة القضاء الإداري بالإلغاء أو التعويض، وإن كانت تخضع للإلغاء من السلطة القضائية الأعلى، كسائر الأحكام القضائية، أما في الكويت فلم تُقرر فيها بعد قواعد مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة القضائية فيما لو تجاوز القاضي أو وكيل النيابة حدود ولايته أو وقع أي منهما في خطأ في عمله القضائي . ينظر كل من:

د. مازن ليلو راضي / المرجع السابق /ص١٠٢.

د. احمد حافظ نجم / المرجع السابق / ص ٣٥٣ .

د. سليمان الطماوي / قضاء التعويض / بدون سنة طبع / ١٩٧٧ / ص٦١ .

د. علي خطار شطناوي / القانون الاداري الاردني / المرجع السابق / ص٣٥٢و٣٥٣.

[٣] ينظر كل من: د. عبد الغني بسيوني عبد الله / القانون الاداري / المرجع السابق/ ص ٣٩٠، و كذلك: د. مازن ليلو راضي / المرجع السابق /ص١٠١.

الإداري إنما تعمل في إطار القوانين الخاصة بالضبط وتنفيذا لها، غير أن ذلك لايمنعها من اتخاذ اجراءات مستقلة تتضمن قيودا على الحريات الفردية بوساطة ماتصدره من تعليمات الضبط[1].

الفرع الثالث

الضبط الإداري والمرفق العام

يُعد كل من الضبط الإداري والمرفق العام، (La Police Administratife et la Service Public)، المظهرين الأساسيين لنشاط الإدارة العامة، وثمة علاقة متبادلة بينهما. كما أن هناك من ينظر إلى النشاط الضبطي بأنه نشاط مرفقي عام، فمن الناحية العضوية تُعد الهيئات والأجهزة في مجال الضبط الإداري مرافق عامة، ويطلق على الهيئات القائمة بالنشاط الضبطي مثلاً مرفق الأمن أو مرفق الدفاع[2].

ومع ذلك فالاختلاف بينهما واضح، فالنشاط الضبطي يستهدف إشباع الحاجات العامة، إلا أنه يترك أمر إشباعها الى النشاط الفردي مع فرض قيود على هذا النشاط تكفل عدم مساسه بالنظام العام، فالإدارة العامة يقتصر تدخلها في هذا الجانب على تنظيم مزاولة هذه النشاطات ومراقبتها صيانةً للنظام العام، أما في المرفق العام تقوم الدولة بذاتها او تحت اشرافها ورقابتها بمهمة أشباع الحاجات الجماعية والعامة وذلك اما لعجز الأفراد عن القيام بذلك أو عزوفهم عن الاستثمار الاقتصادي فيها أولارتباط هذه الحاجات بسيادة الدولة نفسها[3].

---

[1] ينظر كل من: د. عبد الغني بسيوني / القانون الاداري / المرجع السابق / ص ٣٧٩، وكذلك: د. محمود عاطف البنا / المرجع السابق / ص ٣٤٠ و ٣٤١ .

[2] ينظر: د. ابراهيم طه الفياض / المرجع السابق / ص٢١٧.

[3] لقد حاول جانب من الفقة التمييز بين هاتين الصورتين من نشاط الإدارة، فظهرت لنا عدد من المعايير مثل معيار التعاون أو معيار مدى تدخل الإدارة، أو معيار العطاء، وغيرها من المعايير إلا أن المعيار المختلط والذي لايعتمد على معيار واحد وانما يجمع بين عدة معايير كان هو الأفضل لإقامة التمييز بين المرفق العام والضبط الإداري اذ يعتمد هذا المعيار في تمييزه على : ١- الهدف أو الغاية : إذ يهدف الضبط الإداري إلى المحافظة على النظام العام أما المرفق العام فغايته تحقيق المصلحة العامة وهي أوسع بكثير من فكرة صيانة النظام العام، ٢- الاسلوب أو الوسيلة : فالنشاط الضبطي يقوم على أسلوب الأمر والنهي (السلطة)، في حين يقوم النشاط المرفقي على أساليب متعددة تتلاءم مع وظيفة المرفق العام الخدمية (الادارة)، ٣- الأثر: فالنشاط الضبطي يترتب عليه فرض قيود على حريات وحقوق الأفراد أما النشاط المرفقي يترتب عليه التسهيل على المواطنين في ممارسة حقوقهم وحرياتهم . ينظر في هذا الشأن، كل من : د. علي خطار شطناوي / الوجيز في القانون الاداري / الطبعة الاولى / دار وائل للنشر / الاردن / ٢٠٠٣ / ص ٣٤٨ و ٣٤٩ و ٣٥٠، وكذلك: د. ابراهيم طه الفياض / المرجع السابق /ص ٢١٨، و د. حسين عثمان محمد عثمان / اصول القانون الاداري / منشورات الحلبي الحقوقية / ٢٠١٠ / ص ٢٦٧ و ٢٦٨.

المطلب الرابع

حدود سلطات الضبط الإداري

إن حدود سلطة الضبط الإداري تختلف في الظروف الاعتيادية عنها في الظروف الاستثنائية، إذ تتقيد سلطة الضبط الإداري في الظروف الاعتيادية بمبدأ المشروعية - أي خضوع الإدارة للقانون والتزامها به عند مباشرتها لمختلف أوجه نشاطها - من جهة، وبرقابة القضاء الإداري من جهة أخرى، إذ يمارس القضاء الإداري رقابة شديدة على أعمال الإدارة، يضمن من خلالها تقيُد الإدارة بأغراض أو أهداف الضبط الإداري التي يجمعها الهدف الرئيس ألا وهو حفظ النظام العام.

كما يمارس القضاء رقابة مباشرة على الأسباب التي دفعت سلطات الضبط الاداري إلى اتخاذ إجراءاتها، وعلى وسائل الإدارة وأساليبها، فيجب أن تكون الأسباب الدافعة والوسائل الضبطية مشروعة ومبررة حتى تكون إجراءات الإدارة مشروعة، وهذا مااستقرعليه القضاء الإداري في فرنسا ومصر والعراق.

و تتسع سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية نحو الحروب أو الكوارث الطبيعية كالفيضانات والأعاصير والجفاف والزلازل أو انتشار وباء وغيرها، فالسلطات الممنوحة للإدارة في ظل الظروف الاعتيادية لاتكفي لمواجهة الظروف الاستثنائية الأمر الذي يستوجب منح الادارة سلطات أوسع تتناسب مع طبيعة الظروف الحاصلة. كما أن القضاء الإداري يمارس رقابته على الإدارة حتى في ظل الظروف الاستثنائية، ولكن بطريقة تتفق مع الظروف الاستثنائية الجديدة وتختلف عن رقابته لسلطات الضبط في الظروف العادية اوالطبيعية[1].

---

[1] ينظر في هذا الشأن، كل من:

- د. عبد الغني بسيوني/ النظرية العامة في القانون الاداري / المرجع السابق/ من ص٤٠٠ الى ٤١١.
- د. شاب توما منصور / المرجع السابق / من ص١٧٤ الى ١٨٥.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب / مبادئ واحكام القانون الاداري / منشورات الحلبي الحقوقية / بيروت – لبنان / ٢٠٠٥ / ص ٢٤٩ وما بعدها.
- د. سامي جمال الدين / اصول القانون الاداري / منشأة المعارف / الاسكندرية / ٢٠٠٤ / ص ٥١٤ ومابعدها.

ووفقاً لنظرية الظروف الاستثنائية، يسمح القضاء باعتبار بعض الاجراءات والقرارات الادارية غير المشروعة في ظل الظروف العادية مشروعة في ظل الظروف الاستثنائية لأنها ضرورية لصيانة النظام العام ولكفالة سير المرافق العامة بإنتظام وإطراد[١].

وعليه تخضع سلطات الضبط الإداري البيئي عند ممارستها لمهام حماية البيئة من التلوث بأنواعه كافة، في الظروف العادية والاستثنائية، لمبدأ المشروعية ورقابة القضاء الإداري، وإن كان في الظروف الاستثنائية – ومنها الكوارث البيئية – تتسع سلطات الضبط الإداري لمجابهة هذه الظروف والحد من مخاطرها، ولكنها تبقى مع ذلك مقيدة بمبدأ المشروعية ورقابة القضاء الإداري وبما يتلاءم مع الظرف الاستثنائي، للتأكد من عدم خروجها على النصوص التشريعية المنظمة للظرف الاستثنائي.

فنظرية الظروف الاستثنائية لاتحرر الادارة من الخضوع لمبدأ المشروعية في الظروف الاستثنائية، بل يجب على الادارة ان لاتتعدى الحدود التي رسمها القضاء طبقاً لهذه النظرية، بمعنى ان رقابة القضاء تشمل رقابة الاهداف والاسباب والوسائل[٢].

هذا ماسنوضحه بشكل اكثر تفصيلاً في المطلب الثالث من الفصل الرابع لهذه الاطروحة.

[١] د. سه نكة ر داود محمد / المرجع السابق / ص ٣١٠.

[٢] د. محمد علي بدير، ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود. مهدي ياسين السلامي / المرجع السابق / ص٢٢٧، وكذلك: د. محمد رفعت عبد الوهاب / المرجع السابق / ص ٢٤٩ وما بعدها.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

{ وَأَلْقَى فِي الأَرْضِ رَوَاسِيَ أَن تَمِيدَ بِكُمْ وَأَنْهَارًا وَسُبُلاً لَّعَلَّكُمْ تَهْتَدُونَ }

(سورة النحل: آية ١٥)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

{وَلَكُمْ فِيهَا جَمَال حِين تُرِيحُونَ وَحِين تَسْرَحُونَ}

(سورة النحل: آية ٦)

الإهداء

إلى من تعهداني بالتربية في الصغر وكانا نبراساً يضيء فكري بالنصح والتوجيه في الكبر

... أمي وأبي ...

إلى من شملني بالمحبة، وأمدني بالعون، وحفزني للتقدم

... زوجي ...

إلى النور الذي ينير لي درب النجاح

... أولادي ...

إلى من سرنا سوياً ونحن نشق الطريق معاً نحو النجاح والابداع

... اخواتي ...

إلى من تجسد فيها معنى الصداقة والوفاء

... فادية ...

إلى كل من علمني حرفاً أصبح سنا برقه يضيء الطريق أمامي ... أساتذتي ...

أهديكم جميعا اطروحتي هذه التي هي رجع لصدى جهودكم الطيبة وثمرة لغرس ايديكم وقطرة من فيض بحركم ...

الباحثة

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين وصلى الله وسلم على النبي الأعظم محمد بن عبد الله وعلى آله الطيبين الطاهرين، وصحبه أجمعين.

وبعد...

من لايشكر الناس لايشكر الله، لذا لايسعني وأنا أنهي اطروحتي الإ أن أتقدم بوافر الشكر والعرفان للأستاذ الدكتور الفاضل (غازي فيصل مهدي) الذي تفضل بقبوله الإشراف على هذه الاطروحة، إذ كان لملاحظاته ونصائحه وتوجيهاته السديدة الأثر البالغ في إعداد هذه الاطروحة، منذ أن كانت فكرة حتى صارت على ما هي عليه اليوم، اللهم زد في علمه وأطل في عمره واجعله من خير عبادك الصالحين.

كما أتوجه بالشكر لأساتذتي الاجلاء من كلية الحقوق جامعة النهرين الذين نهلت من علمهم وتعلمت من فهمهم، سواء على مابذلوا من جهد مخلص في السنة التحضيرية من دراسة الدكتوراه، او من خلال دعمهم المستمر لي بالنصح والتوجيه طيلة فترة كتابة الاطروحة فجزاهم الله خير الجـــــزاء.

كما أتقدم بالشكر الجزيل الى الأستاذ المساعد الدكتور (عارف صالح مخلف) على ما قدمه من نصائح ساهمت في تقويم خطة البحث، وماقدمه من مصادر علمية متخصصة أغنت الاطروحـــــــة.

كما أشكر الأستاذ (قيصر كاظم الدفاعي) المحامي المتخصص في قضايا قطاع الرعاية الصحية / مكتب التأمينات العامة في مملكة السويد، والمهندس (توني الطريحي) مدير مشروع شركة (هيل انترناشيونال) في العراق ويوغسلافيا، لما قدماه لي من مساعدة في الحصول على المصادر الاجنبية الخاصة بموضوع البحث.

كما أشكر القاضي (سلمان إبراهيم سلمان الحديثي) قاضي أول محكمة بداءة الكرخ، والقاضي (ناصر سعدون الموسوي)، قاضي أول محكمة تحقيق الكرخ، والمختص بالنظر في قضايا البيئة، في رئاسة محكمة استئناف بغداد / الكرخ، كما أشكر المهندسة (سجى نزار مجيد)، مدير قسم العلاقات العامة في وزارة البيئة، والمهندسة (ريما رافد انور)، والموظفين العاملين في وزارة البيئة، ووزارة الصحة، ومجلس شورى الدولة لكرم استقبالهم لي، وإمدادي بالمعلومات في هذه الاطروحة.

كما أتقدم بالشكر الى جميع موظفي مكتبة كلية الحقوق جامعة النهرين وكلية القانون جامعة بغداد وكلية القانون الجامعة المستنصرية، ومكتبة المعهد القضائي، والمكتبة المركزية لمجلس القضاء الأعلى، والمكتبة المركزية في جامعة بابل وجامعة الكوفة، وكل من مد لي يد العون والمساعدة مع التقدير...

الباحثة

المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
العنوان	
الآية	
الإهداء	
شكر وتقدير	
المحتويات	أ–ز
المقدمة	١–٦
المبحث التمهيدي: التعريف بالضبط الإداري	٧–٢٠
المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري	٨
المطلب الثاني: أنواع الضبط الإداري	١٣
الفرع الأول: الضبط الإداري العام	١٣
الفرع الثاني: الضبط الإداري الخاص	١٤
المطلب الثالث: تمييز الضبط الإداري عما يشتبه به	١٦
الفرع الأول: تمييز الضبط الإداري عن الضبط القضائي	١٦
الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي	١٧
الفرع الثالث: الضبط الإداري والمرفق العام	١٨
المطلب الرابع: حدود سلطات الضبط الإداري	١٩
الفصل الأول : التعريف بجمال المدن بوصفه عنصراً من عناصر النظام العام	٢١–٧٦
المبحث الأول: التعريف بالنظام العام	٢٢
المطلب الأول: تعريف النظام العام	٢٣
الفرع الأول: التعريف اللغوي للنظام العام	٢٣
الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي للنظام العام	٢٤
الفرع الثالث: التطورات التي طرأت على مفهوم النظام العام	٢٨
المطلب الثاني: خصائص النظام العام	٣١
الفر ع الأول: النظام العام مرن ومتطور	٣١

الفرع الثاني: النظام العام ليس من صنع المشرع وحده	٣٢
الفرع الثالث: النظام العام هو مجموعة من القواعد الآمرة	٣٣
الفرع الرابع: النظام العام ينتمي إلى التفسير القضائي	٣٤
الفرع الخامس:صفة العمومية	٣٥
المبحث الثاني: التعريف بجمال المدن	٣٩
المطلب الأول : تعريف جمال المدن	٣٩
الفرع الأول: التعريف اللغوي للجمال	٣٩
الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي لجمال المدن	٤١
المطلب الثاني: علاقة جمال المدن بعناصر النظام العام	٤٨
الفرع الأول: علاقة جمال المدن بالأمن العام	٤٩
الفرع الثاني: علاقة جمال المدن بالصحة العامة	٥٣
الفرع الثالث: علاقة جمال المدن بالسكينة العامة	٥٥
الفرع الرابع: علاقة جمال المدن بالاخلاق والاداب العامة	٥٩
المبحث الثالث: مقومات جمال المدن	٦٢
المطلب الأول: التخطيط العمراني للمدن	٦٣
المطلب الثاني: تجميل المظهر العام للمدن	٦٧
المطلب الثالث: حماية الآثار	٧٢
الفصل الثاني: التعريف باختفاء المظاهر الجمالية بوصفه نوعاً من أنواع التلوث البيئي	٧٧-١٣٠
المبحث الأول: التعريف بالتلوث البيئي	٧٨
المطلب الأول: تعريف التلوث البيئي	٧٩
الفرع الأول: التعريف اللغوي للتلوث	٧٩
الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي للتلوث	٨٠
اولاً: مفهوم البيئة	٨٠
ثانياً: مفهوم التلوث	٨٤
المطلب الثاني: شروط التلوث البيئي وأنواعه	٨٧

الفرع الأول: شروط التلوث البيئي	٨٧
الفرع الثاني: انواع التلوث البيئي	٨٩
أولاً: أنواع التلوث بالاستناد الى درجته	٨٩
ثانياً: أنواع التلوث بالاستناد الى نطاقه الجغرافي	٩٠
ثالثاً: انواع التلوث بالاستناد الى طبيعته	٩٠
رابعاً: أنواع التلوث بالاستناد الى مصدره	٩١
خامساً: أنواع التلوث بالاستناد الى نوع الاثر الذي يتركه في البيئة	٩١
المبحث الثاني: التعريف باختفاء المظاهر الجمالية في المدن	٩٣
المطلب الأول: تعريف اختفاء المظاهر الجمالية في المدن	٩٤
الفرع الأول: التعريف اللغوي للاختفاء	٩٤
الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي لاختفاء المظاهر الجمالية في المدن	٩٦
المطلب الثاني: أسباب اختفاء المظاهر الجمالية في المدن	١٠٠
الفرع الأول: الأسباب السياسية	١٠١
الفرع الثاني: الأسباب الاقتصادية	١٠٢
الفرع الثالث: الأسباب الثقافية والاجتماعية	١٠٣
الفرع الرابع: صور اختفاء المظاهر الجمالية في المدن	١٠٤
اولاً: البناء العشوائي	١٠٤
ثانياً: التسول	١٠٦
المبحث الثالث: علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بانواع التلوث البيئي الاخرى	١١٢
المطلب الأول: علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بانواع التلوث البيئي المادي	١١٣
الفرع الأول: علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بالتلوث الهوائي	١١٣
الفرع الثاني: علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بالتلوث المائي	١١٥
الفرع الثالث: علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بالتلوث الارضي	١١٧
الفرع الرابع: علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بالتلوث بالنفايات	١١٩
الفرع الخامس: علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بالتلوث الغذائي	١٢٢
المطلب الثاني: علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بانواع التلوث المعنوي	١٢٤
الفرع الأول: علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بالتلوث الاخلاقي	١٢٤

الفرع الثاني: علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بالتلوث الضوئي	١٢٥
الفرع الثالث: علاقة اختفاء المظاهر الجمالية بالتلوث السمعي	١٢٧
الفصل الثالث: الأساس القانوني لحماية جمال المدن والهيئات الادارية المختصة بالحماية	١٣١-١٨١
المبحث الأول: الاساس القانوني لحماية جمال المدن	١٣٢
المطلب الأول: حماية جمال المدن في الدساتير الوطنية	١٣٣
المطلب الثاني: حماية جمال المدن في التشريعات	١٤٢
الفرع الأول: حماية جمال المدن في تشريعات الدول الاجنبية	١٤٢
اولاً: حماية جمال المدن في التشريعات الفرنسية	١٤٢
ثانياً: حماية جمال المدن التشريعات السويدية	١٤٢
الفرع الثاني: حماية جمال المدن في تشريعات الدول العربية	١٤٤
اولاً: حماية جمال المدن في التشريعات المصرية	١٤٤
ثانياً: حماية جمال المدن في التشريعات الاردنية	١٤٥
ثالثاً: حماية جمال المدن في التشريعات اللبنانية	١٤٧
رابعاً: حماية جمال المدن في التشريعات العراقية	١٤٨
المبحث الثاني: الهيئات الإدارية المختصة بحماية جمال المدن	١٥٣
المطلب الأول: امانة بغداد والبلديات	١٥٤
الفرع الأول: امانة بغداد	١٥٤
الفرع الثاني: البلديات	١٥٩
المطلب الثاني: المحافظة ومجالس المحافظات والمجالس المحلية	١٦٤
الفرع الأول: المحافظة	١٦٤
الفرع الثاني: مجالس المحافظات والمجالس المحلية	١٦٩
المطلب الثالث: وزارة البيئة	١٧٥
الفصل الرابع: الوسائل القانونية للضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن	١٨٢-٢٣٧

المبحث الأول: وسائل الضبط الإداري البيئي	١٨٣
المطلب الأول: القرارات التنظيمية	١٨٣
الفرع الأول: الحظر	١٨٤
أولاً: الحظر المطلق	١٨٥
ثانياً: الحظر النسبي	١٨٦
الفرع الثاني: الإلزام	١٨٦
الفرع الثالث: الترخيص	١٨٨
الفرع الرابع: الأخطار	١٨٩
أولاً: الإخطار السابق	١٨٩
ثانياً: الإخطار اللاحق	١٩٠
الفرع الخامس: تنظيم النشاط	١٩١
الفرع السادس: الترغيب	١٩٢
المطلب الثاني: القرارات الفردية	١٩٤
الفرع الأول: قرارات الضبط الإداري الفردية بالنظر الى سندها القانوني	١٩٥
اولاً: قرارات الضبط الاداري الفردية المستندة إلى قاعدة تنظيمية عامة	١٩٥
ثانياً: قرارات الضبط الاداري الفردية غير المستندة إلى قاعدة تنظيمية عامة	١٩٥
الفرع الثاني: قرارات الضبط الإداري الفردية بالنظر الى مضمونها	١٩٦
أولاً: قرارات الضبط الإداري الفردية الآمرة بالقيام بعمل معين	١٩٦
ثانياً: قرارات الضبط الاداري الفردية الناهية عن القيام بعمل معين	١٩٦
ثالثاً: قرارات الضبط الاداري الفردية القاضية بمنح التراخيص	١٩٧
الفرع الثالث: قرارات الضبط الإداري الفردية بالنظر الى شكلها	١٩٧
المطلب الثالث: التنفيذ الجبري	١٩٨
الفرع الأول: تعريف التنفيذ الجبري	١٩٨
الفرع الثاني: حالات التنفيذ الجبري	١٩٩
أولاً: الإجازة الصريحة	١٩٩
ثانياً: حالة وجود نص من دون جزاء	٢٠١
ثالثاً: حالة الضرورة	٢٠١

المبحث الثاني: الجزاء الإداري	٢٠٣
المطلب الأول: تعريف الجزاء الإداري	٢٠٤
الفرع الأول: طبيعة الجزاء الإداري	٢٠٥
الفرع الثاني: تمييز الجزاء الإداري عن غيره من أنواع الجزاءات الأخرى	٢٠٦
أولاً: تمييز الجزاء الإداري عن الجزاء التأديبي	٢٠٦
ثانياً: تمييز الجزاء الإداري عن الجزاء الجنائي	٢٠٦
ثالثاً: تمييز الجزاء الإداري عن الجزاء المدني	٢٠٧
المطلب الثاني: صور الجزاء الإداري	٢٠٨
الفرع الأول: الجزاءات الإدارية المالية	٢٠٨
أولاً: الغرامة الإدارية	٢٠٨
ثانياً: المصادرة الإدارية	٢١٠
الفرع الثاني: الجزاءات الإدارية غير المالية	٢١٢
أولاً: الإنذار أو التنبيه	٢١٢
ثانياً: الغلق المؤقت أو إيقاف العمل	٢١٤
ثالثاً: إلغاء الترخيص الإداري	٢١٥
رابعاً: تأديب الموظفين المسؤولين	٢١٥
المبحث الثالث: حدود سلطات الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن	٢١٦
المطلب الأول: مبدأ المشروعية واجراءات الضبط الإداري في حماية جمال المدن	٢١٧
أولاً: التقيد بمبدأ تدرج القواعد القانونية	٢١٨
ثانياً: احترام التدرج الشكلي أو العضوي للهيئة العامة في الدولة	٢١٩
المطلب الثاني: الرقابة على اجراءات الضبط الإداري في حماية جمال المدن	٢٢١
الفرع الأول: الرقابة غير القضائية على إجراءات الضبط الإداري في مجال حماية جمال المدن	٢٢١
أولاً: الرقابة السياسية على إجراءات الضبط الإداري في مجال حماية جمال المدن	٢٢١
ثانياً: الرقابة الإدارية على إجراءات الضبط الإداري في مجال حماية جمال	٢٢٢

المدن	
الفرع الثاني: الرقابة القضائية على إجراءات الضبط في مجال حماية جمال المدن	٢٢٤
أولاً: الرقابة القضائية في ظل الظروف العادية	٢٢٤
ثانياً: الرقابة القضائية في ظل الظروف الاستثنائية	٢٢٧
المطلب الثالث: مسؤولية الإدارة عن الإخلال بواجب حماية جمال المدن	٢٣٠
الفرع الأول: مسؤولية الإدارة المشروطة بوجود الخطأ	٢٣٠
أولاً: الخطا نتيجة عدم توفير أسباب الوقاية اللازمة لحماية جمال المدن	٢٣٢
ثانياً: الخطا في توفير أسباب الوقاية اللازمة لحماية جمال المدن	٢٣٥
الفرع الثاني: مسؤولية الإدارة المشروطة بوجود المخاطر	٢٣٦
الخاتمة	٢٣٨-٢٤٨
اولاً: النتائج	٢٣٨
ثانياً- التوصيات	٢٤٢
المصادر والمراجع	٢٤٩-٢٦٦
ملخص الأطروحة باللغة الانكليزية	

المصادر والمراجع

❖ القرآن الكريم

اولا: قواميس ومعاجم اللغة

١. الفيروز ابادي / القاموس المحيط / الجزء الاول / دار الفكر العربي / بيروت / ١٩٧٨ / ص ١٧٤.

٢. تفسير الجلالين للإمامين، العلامة جلال الدين محمد بن احمد المحلي والعلامة جلال الدين عبد الرحمن بن ابي بكر السيوطي / الطبعة الاولى / دار الخير / بيروت، دمشق / ٢٠٠١.

٣. جبران مسعود الرائد (معجم لغوي عصري) / الطبعة الثامنة / دار العلم للملاين / لبنان / ١٩٩٥.

٤. لسان العرب للامام العلامة ابن منظور / طبعة مراجعة ومصححة بمعرفة نخبة من السادة الاساتذة المتخصصين / المجلد الثامن (الاحرف ل- م- ن) / باب النون / الدار الحديث / القاهرة / ٢٠٠٢.

ثانيا: الكتب باللغة العربية

٤. د. ابتسام سعيد الملكاوي / جريمة تلويث البيئة / الطبعة الاولى / دار الثقافة للنشر والتوزيع / ٢٠٠٨.

٥. ابراهيم سليمان عيسى / تلوث البيئة المشكلة والحل / الطبعة الثانية / دار الكتاب الحديث / القاهرة /٢٠٠٠.

٦. د. ابراهيم طه الفياض / القانون الاداري - نشاط واعمال السلطة الادارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن / الطبعة الاولى / مكتبة الفلاح / الكويت / ١٩٨٨.

٧. د. احمد حافظ نجم / القانون الاداري / الطبعة الاولى / دار الفكر العربي / ١٩٨١.

٨. د. احمد عبد الكريم سلامة / قانون حماية البيئة (مكافحة التلوث، تنمية الموارد البشرية) / دار النهضة العربية / القاهرة / ٢٠٠٣.

٩. أ.د. احمد محمد حشيش / المفهوم القانوني للبيئة في ضوء مبدأ اسلمه القانون المعاصر / دار الكتب القانونية / مصر / ٢٠٠٨.

١٠. د. احمد محمود سعد / استقراء لقواعد المؤولية المدنية في منازعات التلوث البيئي / دار النهضة العربية / ٢٠٠٩.

١١. د. اسماعيل نجم الدين زنكنة / القانون الاداري البيئي / الطبعة الاولى / منشورات الحلبي الحقوقية / لبنان / ٢٠١٢.

١٢. د. أشرف توفيق شمس الدين / شرح قانون توجيه وتنظيم اعمال البناء من الوجهة الجنائية والمدنية والادارية / الطبعة الثانية / دار النهضة العربية / القاهرة / ١٩٩٨.

١٣. د. اشرف هلال / جرائم البيئة بين النظرية والتطبيق / الطبعة الاولى / القاهرة / ٢٠٠٥.

١٤. أميرة حلمي مطر / مدخل الى علم الجمال وفلسفة الفن / الطبعة الاولى / دار التنوير / القاهرة / ٢٠١٣.

١٥. د. بشير بلعيد / القضاء المستعجل في الامور الادارية / مطابع عمار قرفي / الجزائر / ١٩٨٨.

١٦. د. حسن سعد سند / الحماية الدولية لحق الانسان في السلامة الجسدية / الطبعة الثانية /دار النهضة العربية /القاهرة/ ٢٠٠٤.

١٧. د. حسن كيره / المدخل الى القانون / منشأة المعارف / الاسكندرية / ١٩٦٩.

١٨. د. حسين عثمان محمد عثمان / اصول القانون الاداري / منشورات الحلبي الحقوقية / ٢٠١٠.

١٩. د. حنان محمد القيسي / المحافظون في العراق (دراسة تشريعية مقارنة) / الطبعة الاولى / مكتب الغفران / بغداد / ٢٠١٢.

٢٠. د. خالد السيد المتولي / نقل النفايات الخطرة عبر الحدود والتخلص منها في ضوء احكام القانون الدولي / الطبعة الاولى / دار النهضة العربية / القاهرة / ٢٠٠٥

٢١. د. داود الباز / حماية السكينة العامة (معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر الضوضاء) / دار النهضة العربية / القاهرة / ١٩٩٨ .

٢٢. د. داود الباز / الاساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث / دار الفكر العربي / مصر / ٢٠٠٧.

٢٣. د. رياض صالح ابو العطا / حماية البيئة من منظور القانون الدولي العام / الطبعة الاولى / دار الجامعة الجديدة / ٢٠٠٩.

٢٤. د. سامي جمال الدين / اصول القانون الاداري / منشأة المعارف / الاسكندرية / ٢٠٠٤ .

٢٥. د. سعاد الشرقاوي / القانون الاداري / دار النهضة العربية / القاهرة / ١٩٨٤.

٢٦. د. سليمان الطماوي / النظرية العامة للقرارات الادارية / ط٢/ دار الفكر العربي.

٢٧. د. سليمان محمد الطماوي / القضاء الاداري / الكتاب الثاني / قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام / دار الفكر العربي / ١٩٦٨ .
٢٨. د. سليمان محمد الطماوي / مبادئ القانون الاداري / الطبعة الثامنة /١٩٦٦.
٢٩. د. سليمان محمد الطماوي / مبادئ القانون الاداري / دار الفكر العربي / ١٩٧٩.
٣٠. د. سليمان محمد العقيلي وبشير محمد جراد / تلوث الهواء / لبنان / ١٩٩٠.
٣١. د. سه نكة داود محمد / الضبط الاداري لحماية البيئة / دار الكتب القانونية / مصر – القاهرة / ٢٠١٢ .
٣٢. د. السيد احمد مرجان / تراخيص اعمال البناء والهدم / دار النهضة العربية / القاهرة / ٢٠٠٢ .
٣٣. أ.د. سيد عاشور احمد / علوم الارض والبيئة / مخاطر تهدد البيئة العالمية / الطبعة الاولى / دار الكتاب الحديث / القاهرة / ٢٠١١ .
٣٤. د. سيد محمدين / حقوق الانسان واستراتيجيات حماية البيئة / الطبعة الاولى / الوكالة العربية للنشر / القاهرة / ٢٠٠٦ .
٣٥. د. شاب توما منصور / القانون الاداري / الطبعة الاولى / ١٩٨٠ .
٣٦. د. صاحب عبيد الفتلاوي / التشريعات الصحية / مكتبة دار الثقافة للنشر/ عمان / الاردن / ١٩٩٧.
٣٧. د. صالح محمد محمود بدر الدين / الالتزام الدولي بحماية البيئة من التلوث / دار النهضة العربية / القاهرة /٢٠٠٦.
٣٨. د. صبري فارس الهيتي، وصالح فليح حسن / جغرافية المدن/ دار الكتب للطباعة والنشر/ جامعة الموصل / ١٩٨٦.
٣٩. د. صلاح الدين فوزي / القانون الاداري / مكتبة الجلاء الجديدة / ١٩٩٣.
٤٠. د. صلاح الدين فوزي / المبسوط في القانون الاداري / دار النهضة العربية / القاهرة / ٢٠٠٣ .
٤١. د. صليحة علي صداقة / النظام القانوني لحماية البيئة البحرية من التلوث في البحر المتوسط / الطبعة الاولى / بنغازي / ١٩٩٦ .
٤٢. د. طعيمة الجرف / القانون الاداري / دار النهضة العربية / ١٩٧٨.
٤٣. د.طعيمة الجرف / مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الادارة العامة للقانون / الطبعة الثالثة / دار النهضة العربية / القاهرة / ١٩٧٦.

٤٤. د. عادل السعيد محمد ابو الخير / الضبط الاداري وحدوده / مطابع الطوبجي / القاهرة / ١٩٩٣ .
٤٥. د. عادل الشيخ حسين / البيئة مشكلات وحلول / اليازوري / عمان - الاردن / ٢٠٠٩.
٤٦. د. عارف صالح مخلف / الادارة البيئية (الحماية الادارية للبيئة) / دار اليازوري العلمية / عمان – الاردن / ٢٠٠٧ .
٤٧. الاستاذ عامر احمد غازي منى / البيئة الصناعية تحسينها وطرق حمايتها / ط١ / دار دجلة / ٢٠١٠ .
٤٨. د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني / نظرية الضبط الاداري / الطبعة الاولى / دار الفكر الجامعي / الاسكندرية / ٢٠٠٧ .
٤٩. د. عبد الرزاق احمد السنهوري / الوسيط في شرح القانون المدني الجديد / منشورات الحلبي الحقوقية / لبنان / ٢٠٠٢ .
٥٠. د. عبد الرزاق الشيخلي / الادارة المحلية / الطبعة الاولى / دار المسيرة / عمان / ٢٠٠١ .
٥١. د. عبد العزيز مخيمر عبد الهادي / دور المنظمات الدولية في حماية البيئة / دار النهضة العربية / القاهرة / ١٩٨٦.
٥٢. د. عبد الغني بسيوني / القانون الاداري / منشأة المعارف / الاسكندرية .
٥٣. د. عبد الغني بسيوني عبد الله / النظرية العامة في القانون الاداري / منشأة المعارف / ٢٠٠٣.
٥٤. د. عبد المنعم محفوظ / القانون الاداري / الطبعة الاولى / مكتبة عين الشمس.
٥٥. د. عبد الناصر العطار / دراسة في تشريعات تنظيم المباني / مجلة ادارة قضايا الحكومة / العدد الثالث / السنة الثانية عشر / ١٩٦٨.
٥٦. عبد خليل فضيل، وعلوان جاسم الوائلي / علم البيئة / جامعة الموصل / ١٩٨٥.
٥٧. د. عصمت عدلي / الآمن السياحي والآثري في ظل قوانين السياحة / دار الجامعة الجديدة / ٢٠٠٨.
٥٨. علاء سمير العامري / الادارة المحلية / بدون سنة طبع / مؤسسة الثقافة القانونية / ٢٠٠٨.
٥٩. د. علي خطار شطناوي / الوجيز في القانون الاداري / الطبعة الاولى / دار وائل للنشر / الاردن / ٢٠٠٣ .

٦٠. عماد عبيد جاسم / التشريعات البيئية في العراق / الجزء الاول / الطبعة الاولى / دار الكتب والوثائق / ٢٠١٢.
٦١. عيد محمد العازمي / الحماية الادارية للبيئة / ط ب / دار النهضة العربية / القاهرة / ٢٠٠٩.
٦٢. عيد محمد مناحي / الحماية الادارية للبيئة / ٢٠٠٩ / دار النهضة العربية / القاهرة .
٦٣. د. غازي فيصل مهدي و د.عدنان عاجل / القضاء الاداري / الطبعة الاولى / النبراس للطباعة / العراق / ٢٠١٢ .
٦٤. د. فرج صالح الهريش / جرائم تلوث البيئة،دراسة مقارنة / الطبعة الاولى / ١٩٩٨
٦٥. د. ماجد راغب الحلو / البيئة العمرانية بين الشريعة الاسلامية والقوانين الوضعية / مجلة دراسات قانونية / كلية الحقوق / جامعة بيروت / العدد الاول / المجلد الاول / ١٩٩٨ .
٦٦. د.ماجد راغب الحلو/ القضاء الاداري / دار المطبوعات الجامعية / الاسكندرية / ١٩٨٥.
٦٧. د. ماجد راغب الحلو / القانون الاداري / دار المطبوعات الجامعية / الاسكندرية / ١٩٨٧.
٦٨. د. ماجد راغب الحلو / القانون الاداري / دار الجامعة الجديدة / القاهرة / ٢٠٠٤.
٦٩. د. ماجد راغب الحلو / قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة / دار الجامعة الجديدة / القاهرة /٢٠٠٤.
٧٠. د. مازن ليلو راضي / القانون الاداري / مؤسسة (O.P.L.C) للطباعة والنشر / كوردستان العراق / ٢٠٠٩ .
٧١. د. مازن ليلو راضي / القانون الاداري / منظمة نشر الثقافة القانونية، مؤسسة O.P.L.C للطباعة والنشر / كوردستان العراق ٢٠١٠.
٧٢. د. مجدي احمد فتح الله حسن / فاعلية الاداء الضبطي لرجال الشرطة / النسر الذهبي / مصر / ٢٠٠٢ .
٧٣. د. مجدي مدحت النهري / الضبط الاداري / مكتبة ام القرى / مصر – المنصورة / ١٩٩٦.
٧٤. د. مجدي مدحت النهري / مبادئ القانون الاداري / دار النهضة العربية / القاهرة / ٢٠٠١.
٧٥. د. محسن العبودي / التخطيط العمراني بين النظرية والتطبيق / دار النهضة العربية / ١٩٩٥.

٧٦. د. محمد البزاز / حماية البيئة البحرية (دراسة في القانون الدولي) / منشأة المعارف / الاسكندرية / ٢٠٠٦.
٧٧. د. محمد حسام محمود / الحماية القانونية للبيئة المصرية / القاهرة / ٢٠٠١.
٧٨. د. محمد حسن الكندري / المسؤولية الجنائية عن التلوث البيئي / دار النهضة العربية / ٢٠٠٢.
٧٩. د. محمد حسين عبد القوي / الحماية الجنائية للبيئة الهوائية / القاهرة / ٢٠٠٢.
٨٠. د. محمد رفعت عبد الوهاب / مبادئ واحكام القانون الاداري / منشورات الحلبي الحقوقية / بيروت - لبنان / ٢٠٠٥.
٨١. د. محمد سعد فودة / النظرية العامة للعقوبات الادارية / دار الجامعة الجديدة / مصر / ٢٠١٠.
٨٢. د. محمد عبد الرحمن الشرنوبي / الانسان والبيئة / مكتبة الانجلو المصرية ١٩٧٦.
٨٣. د. محمد عبيد الحساوي القحطاني / الضبط الاداري سلطاته وحدوده / دولة الامارات العربية المتحدة / ٢٠٠٣.
٨٤. د. محمد علي آل ياسين / القانون الاداري / المبادئ العامة في نظرية المرافق العامة، الضبط الاداري ،القضاء الاداري / المكتبة الحديثة للطباعة والنشر/ بيروت .
٨٥. د. محمد علي بدير، ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود. مهدي ياسين السلامي / مبادى واحكام القانون الاداري / مكتبة السنهوري / بغداد / ٢٠٠٩.
٨٦. د. محمد فؤاد عبد الباسط / القانون الاداري بدون سنة طبع/ دار الفكر الجامعي / الاسكندرية .
٨٧. د. محمد فؤاد مهنا / مبادئ واحكام القانون الاداري في ظل الاتجاهات الحديثة دراسة مقارنة /منشأة المعارف /الاسكندرية.
٨٨. د. محمد محمد بدران / مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الاداري / دار النهضة العربية / القاهرة /١٩٩٢.
٨٩. د. محمد محمد عبده امام / القانون الاداري وحماية الصحة العامة / الطبعة الاولى / دار الفكر الجامعي / ٢٠٠٧ .
٩٠. د. محمد محمود ذهبية / علم البيئة / الطبعة الاولى / مكتبة المجتمع العربي / عمان / ٢٠١٠.

٩١. د. محمود احمد طه / الحماية الجنائية للبيئة من التلوث / منشأة المعارف / الاسكندرية / ٢٠٠٦.
٩٢. د. محمود عاطف البنا / الوسيط في القانون الاداري / دار الفكر العربي / ١٩٨٤ .
٩٣. د. محمود عبد القوي زهران / اساسيات علم البيئة النباتية وتطبيقاتها / دار النشر للجامعات المصرية / القاهرة / ١٩٩٥ .
٩٤. د. معمر رتيب محمد عبد الحافظ / القانون الدولي للبيئة وظاهرة التلوث / دار الكتب القانونية / مصر /٢٠٠٨.
٩٥. د. معوض عبد التواب و د. مصطفى معوض عبد التواب / جرائم التلوث من الناحيتين القانونية والفنية / منشأة المعارف / ١٩٨٦ / الاسكندرية .
٩٦. د. منى قاسم / التلوث البيئي والتنمية الاقتصادية / الطبعة الرابعة / الدار المصرية اللبنانية / ٢٠٠٠ .
٩٧. د. مهدي ياسين السلامي / مبادى واحكام القانون الاداري / مكتبة السنهوري / بغداد / ٢٠٠٩.
٩٨. د. نبيلة عبد الحليم كامل / نحو قانون موحد لحماية البيئة / دار النهضة العربية / القاهرة / ١٩٩٣ .
٩٩. د. نور الدين الهنداوي / الحماية الجنائية للبيئة / دار النهضة العربية / ١٩٨٥.
١٠٠.د. نواف كنعان / القانون الاداري / الطبعة الاولى / دار الثقافة / عمان /٢٠٠٢ .
١٠١.د. هدى حامد قشقوش / التلوث بالاشعاع النووي في نطاق القانون الجنائي/ دار النهضة العربية / القاهرة .

ثالثا: الكتب المترجمة

١٠٢.جريمي سترانكس/ دليل المدير الى الصحة والسلامة في العمل / ترجمة بهاء شاهين/ الطبعة الاولى / مجموعة النيل العربية / ٢٠٠٣.
١٠٣.ي.ف.ميلانوفا وأ.م. ريا بتشيكوف / الجوانب الجغرافية في حماية الطبيعة / ترجمة د.أمين طربوش / الطبعة الاولى / ١٩٩٦.

ثالثا: الاطاريح والرسائل الجامعية

١٠٤.ئافان عبد العزيز رضا / المسؤولية التقصيرية عن الاضرار البيئية / رسالة ماجستير / كلية القانون / جامعة بغداد / ١٩٩٩.

١٠٥.احمد عبد العزيز الشيباني / مسؤولية الادارة عن اعمال الضبط الاداري في الظروف العادية / اطروحة دكتوراه/كلية القانون /جامعة بغداد / ٢٠٠٥.

١٠٦.اميرة موسى جاسم / المسؤولية الجنائية الناشئة عن تلوث المياه في العراق / رسالة ماجستير / كلية القانون / جامعة بغداد / ٢٠٠٣ .

١٠٧.بشير جمعة عبد الجبار / الحماية الدولية للغلاف الجوي / اطروحة دكتوراه / كلية القانون / جامعة بغداد / ٢٠٠٧ .

١٠٨.حبيب ابراهيم حمادة الدليمي/ حدود سلطة الضبط الاداري في الظروف العادية / اطروحة دكتوراه / كلية القانون / جامعة بغداد .

١٠٩.رنا محمد راضي / دور الادارة في منح الاجازة الاستثمارية / اطروحة دكتوراه / كلية الحقوق / جامعة النهرين / ٢٠١٥.

١١٠.سارة خلف جاسم / المركز القانوني للمحافظ في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل / كلية الحقوق / جامعة النهرين / اطروحة دكتوراه / ٢٠١٤.

١١١.سعد محمد عبد الكريم الابراهيمي / سلطات اعضاء الضبط القضائي في التحري وجمع الادلة / رسالة ماجستير / كلية القانون / جامعة بغداد / ٢٠٠٠.

١١٢.سلافة طارق عبد الكريم الشعلان / الحماية الدولية للبيئة من ظاهرة الاحتباس الحراري / رسالة ماجستير / كلية القانون / جامعة بغداد / ٢٠٠٣.

١١٣.سهير ابراهيم حاجم الهيتي / المسؤولية الدولية عن الضرر البيئي / رسالة ماجستير /كلية القانون / جامعة بغداد / ٢٠٠٥ .

١١٤.دايم بلقاسم / النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة / اطروحة دكتوراه / كلية الحقوق/ جامعة ابي بكر بلقايد- تلمسان / الجزائر

١١٥.رائف محمد / الحماية الاجرائية للبيئة / رسالة ماجستير / كلية الحقوق / جامعة المنوفية / ٢٠٠٨ .

١١٦.رعد ادهم عبد الحميد / المسؤولية المدنية لرجل الشرطة / اطروحة دكتوراه / كلية القانون / جامعة بغداد / ٢٠٠٦.

١١٧.سعد محمد عبد الكريم الابراهيمي / سلطات اعضاء الضبط القضائي في التحري وجمع الادلة / رسالة ماجستير / كلية القانون / جامعة بغداد / ٢٠٠٠.

١١٨.صفا عباس كبة / الحق في الرعاية الطبية / رسالة / ماجستير / جامعة النهرين / بغداد/ ٢٠٠٨.

١١٩.صلاح عبد الرحمن عبد الحديثي / النظام القانوني الدولي لحماية البيئة / اطروحة دكتوراه / كلية القانون / جامعة بغداد / ١٩٩٧ .

١٢٠.عامر احمد المختار/ تنظيم سلطة الضبط الاداري في العراق / رسالة ماجستير / كلية القانون والسياسة / جامعة بغداد / ١٩٧٥ .

١٢١.عبد الوهاب عبد الله قاسم التورنجي / التكاليف المالية للتلوث الضوضائي واثارها الاجتماعية على الوحدات الاقتصادية / رسالة ماجستير/ كلية الادارة والاقتصاد / الاكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك / ٢٠٠٨.

١٢٢.عقيلة هادي عيسى / نحو حماية دولية لحق الانسان في البيئة / رسالة ماجستير / كلية القانون / جامعة بغداد / ٢٠٠٠ .

١٢٣.فراس ياوز / الحماية الجنائية للآثار / اطروحة دكتوراه / كلية القانون / جامعة بغداد / ١٩٩٨ .

١٢٤.فوزي حسين سلمان الجبوري / الاغراض غير التقليدية للضبط الاداري / رسالة ماجستير / جامعة النهرين / ١٩٩٧.

١٢٥. محمد عبد الله نعمان / الحماية الدولية للبيئة البحرية (دراسة قانونية خاصة على البحر الاحمر) / رسالة دكتوراه / كلية الحقوق / جامعة القاهرة / ٢٠٠٤.

١٢٦.منيب محمد ربيع / ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الادراي / اطروحة دكتوراه / حقوق عين الشمس / ١٩٨١ .

١٢٧.نجيب شكر محمود / سلطة الادارة في حماية الاخلاق العامة واثرها في الحريات العامة / اطروحة دكتوراه / كلية القانون / جامعة بغداد / ٢٠٠٦.

١٢٨.ندى صالح هادي الجبوري / الجرائم الماسة بالسكينة العامة / اطروحة دكتوراه / جامعة بغداد/ ٢٠٠٦ .

١٢٩.نوار دهام مطر الزبيدي / الحماية الجنائية للبيئة ضد اخطار التلوث / اطروحة دكتوراه / كلية القانون / جامعة بغداد / ١٩٩٧ .

١٣٠.نوري رشيد نوري الشافعي / تلوث الانهار الدولية / رسالة ماجستير / كلية القانون / جامعة بغداد / ٢٠٠٦ .

رابعا: الابحاث والمجالات

١٣١.سحر قدوري عباس / الحقوق البيئية بين مسؤولية الفرد والمجتمع / بحث منشور في مجلة الحقوق / جامعة المستنصرية / المجلد ٢ / السنة ٤ / العدد ٥ / ٢٠٠٩.

١٣٢.عبد العزيز مخيمر عبد الهادي / تعليق على مجموعة المبادئ والقواعد القانونية لحماية البيئة من التلوث عبر الحدود / المجلة المصرية للقانون الدولي / العدد ٤٣ / ١٩٨٧.

١٣٣.د. عصام احمد محمد / الحق في بيئة ملائمة كأحد حقوق الانسان / بحث قدم للمؤتمر السادس للجمعية المصرية للقانون الجنائي / القاهرة / نشر ضمن ابحاث مشكلات المسؤولية الجنائية في مجال الاضرار بالبيئة / دار النهضة العربية /١٩٩٣.

١٣٤.د. غازي فيصل مهدي / اعمال السلطة العامة الماسة بالحق في سلامة الجسم / بحث منشور في مجلة الحقوق / الجامعة المستنصرية / العدد ٥ / ٢٠٠٩.

١٣٥.محمد صالح خراز / المفهوم القانوني العام لفكرة النظام العام / مجلة دراسات قانونية / العدد السادس / دار القبة / الجزائر / ٢٠٠٣.

١٣٦.د. محمد صديق محمد عبد الله / الحماية القانونية للبيئة من التلوث / بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق / كلية القانون – جامعة الموصل / المجلد ٩ / السنة ١٢ / العدد ٣٢ / ٢٠٠٧.

١٣٧.د. محمود سعد الدين الشريف / فلسفة العلاقة بين الضبط الاداري وبين الحريات / مجلة مجلس الدولة / دار الكاتب العربي / القاهرة / ١٩٦٩.

١٣٨.د. موسى مصطفى شحادة / الجزاءات الادارية في مواجهة المنشأت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الاداري في فرنسا عليها / بحث منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، تصدر عن كلية الحقوق جامعة الاسكندرية / العدد ١ / السنة ١٩٨١.

١٣٩.د. نظام توفيق المجالي / نطاق الحماية الجنائية للبيئة (دراسة في التشريع الاردني) / بحث منشور في مجلة كلية الحقوق / جامعة النهرين / المجلد ٩ / العدد١٥ / ٢٠٠٦.

١٤٠.د. نواف كنعان / دور الضبط الاداري في حماية البيئة / دراسة تطبيقية في دولة الامارات العربية المتحدة / بحث منشور في مجلة الشارقة للعلوم الشرعية والانسانية المجلد ٣ / العدد ١.

خامسا: الدساتير والقوانين

أ- الدساتير

١٤١.الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.
١٤٢.الدستور المصري لعام ١٩٧١ الملغى.
١٤٣.نظام الحكم الاساسي في المملكة العربية السعودية لعام ١٩٩٢.
١٤٤.الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦ المعدل .
١٤٥.الدستور القطري لعام ٢٠٠٤.
١٤٦.قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى.
١٤٧.دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
١٤٨.الدستور السوري لعام ٢٠١٢.
١٤٩.الدستور البحريني تعديل عام ٢٠١٢.
١٥٠.الدستور المصري لعام ٢٠١٤.
١٥١.الدستور التونسي لعام ٢٠١٤.

ب- القوانين

١٥٢.قانون التسول المصري رقم (٤٩) لسنة ١٩٣٣.
١٥٣.نظام الطرق والابنية العراقي رقم (٤٤) لسنة ١٩٣٥.
١٥٤.قانون العقوبات السوري رقم (١٤٨) لسنة ١٩٤٩.
١٥٥.قانون تنظيم استعمال مكبرات الصوت المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٤٩.
١٥٦.قانون الغابات اللبناني لسنة ١٩٤٩الملغى.
١٥٧.قانون الغابات العراقي رقم (٧٥) لسنة ١٩٥٥ المُلغى.
١٥٨.قانون أشغال الطرق العامة والميادين المصري رقم (١٤٠) لسنة ١٩٥٦.
١٥٩.قانون المحال العامة المصري رقم (٣٧١) لسنة ١٩٥٦.
١٦٠.قانون الباعة المتجولين المصري رقم (٣٣) لسنة ١٩٥٧.
١٦١.قانون تنظيم مدينة العقبة الاردني لسنة ١٩٦٠.
١٦٢.قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
١٦٣.قانون تنظيم هدم المباني المصري رقم (١٨٧) لسنة ١٩٦١.
١٦٤.قانون الآثار السويدي رقم (٢٩٥) لسنة ١٩٦٣المُلغى.
١٦٥.قانون ألآثار السوري رقم (٢٢٢) لسنة ١٩٦٣ المعدل.

١٦٦.قانون ادارة البلديات العراقي رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل.
١٦٧.قانون منع تشييد الصرائف والمحلات غير الصحية العراقي رقم (٤٤) لسنة ١٩٦٥.
١٦٨.قانون منع الضوضاء العراقي رقم (١٢) لسنة ١٩٦٦.
١٦٩.قانون تنظيم المدن والقرى والابنية الاردني رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦ المعدل.
١٧٠.قانون النظافة العامة المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٧ المعدل.
١٧١.قانون الطرق العامة المصري رقم (٨٤) لسنة ١٩٦٨.
١٧٢.قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.
١٧٣.قانون تنظيم وتجميل المدن السوري رقم (٩) لسنة ١٩٧٤ المعدل.
١٧٤.القانون الاساسي للبلديات التونسي رقم (٣٣) لسنة ١٩٧٥ المعدل.
١٧٥.قانون الصحة العامة البحريني رقم (٣) لسنة ١٩٧٥.
١٧٦.قانون توجيه وتنظيم اعمال البناء المصري رقم (١٠٦) لسنة ١٩٧٦ المعدل.
١٧٧.قانون تنظيم المباني البحريني رقم (١٣) لسنة ١٩٧٧ المعدل.
١٧٨.قانون المؤسسة العامة للسياحة العراقي رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٧ المعدل.
١٧٩.قانون البلديات اللبناني رقم (١١٨) لسنة ١٩٧٧.
١٨٠.نظام الابنية والتنظيم في مدينة عمان نظام رقم (٦٧) لسنة ١٩٧٩.
١٨١.قانون الصحة العامة العراقي رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل.
١٨٢.قانون التخطيط العمراني المصري رقم (٣) لسنة ١٩٨٢.
١٨٣.قانون التخطيط العمراني السوري رقم (٥) لسنة ١٩٨٢ المعدل.
١٨٤.قانون أقامة المحميات الطبيعية المصري رقم (١٠٢) لسنة ١٩٨٣.
١٨٥.قانون الآثار المصري رقم (١١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.
١٨٦.قانون حماية الابنية الآثرية السويدي رقم (٦٠) لسنة ١٩٨٥المُلغى.
١٨٧.قانون حماية الآثار والمواقع الطبيعية والعمرانية التونسي عدد (٣٥) لسنة ١٩٨٦.
١٨٨.القانون العراقي لمكافحة الكلاب السائبة رقم (٤٨) لسنة ١٩٨٦.
١٨٩.قانون تنظيم مناطق تجميع الانقاض العراقي رقم (٦٧) لسنة ١٩٨٦المعدل.
١٩٠.قانون أستغلال الشواطئ العراقي رقم (٥٩) لسنة ١٩٨٧ المعدل.
١٩١.قانون حماية البيئة ضد التلوث من النفايات الضارة اللبناني (٨٨/٦٤) لسنة ١٩٨٨.
١٩٢.قانون تطوير وادي الاردن رقم (١٩) لسنة ١٩٨٨ المعدل.
١٩٣.قانون الاثار الاردني رقم (٢١) لسنة ١٩٨٨ المعدل.

١٩٤.قانون السياحة الاردني رقم (٢٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل.
١٩٥.قانون العقوبات المصري (١٦٩) لسنة ١٩٨٩.
١٩٦.قانون التهيئة والتعمير الجزائري رقم (٩٠- ٢٩) لسنة ١٩٩٠.
١٩٧.قانون الآثار في آمارة الشارقة رقم (١) لسنة ١٩٩٢.
١٩٨.قانون التعمير المغربي رقم (١٢-٩٠) لسنة ١٩٩٢.
١٩٩.القانون الكنسي السويدي رقم (١٠٥٤) لسنة ١٩٩٣ المعدل.
٢٠٠.قانون حماية البيئة المصري رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ المعدل.
٢٠١.قانون مجالس الشعب المحلية العراقي رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٥ الملغى.
٢٠٢.قانون أشغال الطرق العامة البحريني رقم (٢) لسنة ١٩٩٦.
٢٠٣.قانون حماية البيئة البحريني رقم (٢١) لسنة ١٩٩٦ المعدل.
٢٠٤.قانون أمانة بغداد رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦.
٢٠٥.قانون المؤسسة العامة للاسكان اللبناني رقم (٥٣٩) لسنة ١٩٩٦.
٢٠٦.قانون المباني المصري رقم (١٠١) لسنة ١٩٩٦.
٢٠٧.قانون حماية الغابات اللبناني رقم (٥٥٨) لسنة ١٩٩٦.
٢٠٨.قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٣) لسنة ١٩٩٧الملغى.
٢٠٩.قانون البيئة السويدي رقم (٨٠٨) لسنة ١٩٩٨.
٢١٠.قانون أستعمال الاراضي والبناء السويدي رقم (١٣٢) لسنة ١٩٩٩.
٢١١.قانون البلديات البحريني رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠١ المعدل.
٢١٢.قانون حماية البيئة اللبناني رقم (٤٤٤) لسنة ٢٠٠٢.
٢١٣.قانون الآثار والتراث العراقي رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢.
٢١٤.قانون الطرق العامة العراقي رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٢ المعدل.
٢١٥.قانون البيئة الاردني رقم (١) لسنة ٢٠٠٣ المُلغى.
٢١٦.قانون حماية البيئة الجزائري رقم (٠٣- ١٠) لسنة ٢٠٠٣.
٢١٧.قانون أدارة النفايات في آمارة ابو ظبي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٥.
٢١٨.قانون حماية التراث العمراني والحضري الاردني رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥.
٢١٩. قانون حماية البيئة الاردني رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦.
٢٢٠.قانون هدم المباني والمنشأت غير الآيلة للسقوط المصري رقم (١٤٤) لسنة ٢٠٠٦.
٢٢١.قانون البلديات الاردني رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٧.

٢٢٢.قانون تنمية المساحات الخضراء الجزائري رقم (٠٦-٠٧) لسنة ٢٠٠٧.
٢٢٣.قانون مطابقة البنايات الجزائري رقم (٠٨- ١٥) لسنة ٢٠٠٨.
٢٢٤.قانون تنظيم اعمال البناء المصري رقم (١١٩) لسنة ٢٠٠٨.
٢٢٥.قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
٢٢٦.قانون حماية وتحسين البيئة لاقليم كوردستان رقم (٨) لسنة ٢٠٠٨.
٢٢٧.قانون حماية وتحسين البيئة العراقي (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.
٢٢٨.قانون الغابات والمشاجر العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٩.
٢٢٩.قانون حماية الآرث العمراني والآثار السويدي رقم (٤٩٨) لسنة ٢٠١٠.
٢٣٠.قانون البناء والهدم السويدي رقم (٣٣٨) لسنة ٢٠١١.
٢٣١.قانون وزارة السياحة والآثار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠١٢.

سادسا: الاعلانات الدولية

٢٣٢.اعلان مؤتمر استكهولم لعام ١٩٧٢.
٢٣٣.اعلان مؤتمر قمة الارض الاولى في عام ١٩٩٢.
٢٣٤.اعلان المؤتمر السادس للجمعية المصرية للقانون الجنائي / مشكلات المسؤولية الجنائية في مجال الاضرار بالبيئة / دار النهضة العربية / القاهرة / ١٩٩٣.

سابعاً: الاحكام القضائية

٢٣٥.قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨ / قرارات منشورة / وزارة العدل- مجلس شورى الدولة / دار الكتب والوثائق / بغداد / ٢٠٠٩.
٢٣٦.قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٩ / قرارات منشورة / وزارة العدل- مجلس شورى الدولة / دار الكتب والوثائق / بغداد / ٢٠١٠.
٢٣٧.قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة الصادرة في ضوء قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ / قرارات منشورة / وزارة العدل- مجلس شورى الدولة / دار الكتب والوثائق / بغداد / ٢٠١٠.
٢٣٨.قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٠ / قرارات منشورة / وزارة العدل- مجلس شورى الدولة / مطبعة الوقف الحديثة / دار الكتب والوثائق / بغداد / ٢٠١١.
٢٣٩.حكم محكمة التميز الاتحادية / عدد: ١٩٧٧ / الهيأة الاستئنافية / ٢٠١١.

٢٤٠.قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣ / قرارات منشورة / وزارة العدل- مجلس شورى الدولة / دار الكتب والوثائق / بغداد / ٢٠١٤.
٢٤١.قرار محكمة استئناف بغداد الكرخ الاتحادية / محكمة تحقيق الكرخ، ذي العدد (٢٤١٢٥) بتاريخ (٢٠١٤/١٢/١٨) / تاريخ الزيارة: ٢٠١٥/٣/١٠.
٢٤٢.قرار مجلس شورى الدولة رقم (٢٠١٤/٨) بتاريخ (٢٠١٤/١/٢١) / قرار غير منشور / تاريخ الزيارة: ٢٠١٥/٣/١٥.
٢٤٣.قرار مجلس شورى الدولة رقم (٢٠١٤/٧٠) بتاريخ (٢٠١٤/٦/٢٢) / قرار غير منشور / تاريخ الزيارة: ٢٠١٥/٣/١٥.

ثامنا: المواقع الالكترونية

(تاريخ الزيارة للمواقع الالكترونية، من ١٥ الى ٢٥ / ٣ / ٢٠١٤)
٢٤٤.عليان بو زيان / النظام العام العمراني / جامعة تيارات/ Manifest.univ-ouargla.dz
٢٤٥.مفهوم التربية الجمالية ووظائفها واهدافها / Uqu.edu.sa/paqe/ar/118079
٢٤٦.د.رمضان محمد بطيخ / الضبط الاداري وحماية البيئة / www.kantakji.com
٢٤٧.اهمية التخطيط / منتديات كلية العلوم الحضرية / http://www.urbanstudents.ba7r.org
٢٤٨.رخصة البناء / جامعة التكوين المتواصل تيبازة / https:// www. Facebook. com / ufctipaza
٢٤٩.د. تيسير حامد ابو سنينه / أهمية واهداف التخطيط الحضري (الموسوعة الجغرافية) / www. 4 geography. Com
٢٥٠.سياسات التخطيط العمراني ودورها في التنمية المستدامة / www.unhabitat.org.jo
٢٥١. أهمية المساحات الخضراء ونظم تصميمها في المدن / الجغرافيون العرب / www.arabgeographers.net
٢٥٢.تأثير الغبار في الصحة / النوم في الصحة والمرض / www.alnoum.com
٢٥٣.ويكبيديا الموسوعة الحرة / تنوع حيوي / Ar.m.wikpedia.org
٢٥٤.التنوع البيولوجي / www.uobabylon
٢٥٥.ويكبيديا الموسوعة الحرة / تصحر / Ar.m.wikpedia.org
٢٥٦.حيدر كمونة / العمارة البغدادية / تراث وذاكرة ثقافة / www.iraqnla-iq.com

٢٥٧.ويكبيديا الموسوعة الحرة / علم الآثار- علم الاثار في العراق / Ar.m.wikipedia.org
٢٥٨.الموسوعة العربية / الآثار / www.arab-ency.com
٢٥٩.الحماية الجنائية للاثار / www.startimes.com
٢٦٠.أهم المواقع الاثرية العراقية / www.aljazeera.net
٢٦١.الفداء / التلوث البصري / Fedaa.alwehda.gov.sy
٢٦٢.الموسوعة الفقهية الكويتية / وزارة الاوقاف والشؤون الاسلامية في الكويت / www.islamport.com
٢٦٣.ليلى علي / البناء العشوائي وأثره في تكوين ظاهرة التلوث البصري / www.arabgeographers.net
٢٦٤.د. عمر محمد الحسيني / التلوث البصري وتأثيره على سلوكيات الانسان واستيعابه للفراغات العمرانية العامة / كلية الهندسة / جامعة عين شمس / ص١ / www.cpas-egypt.com
٢٦٥.التلوث البصري / Ejabat.google.com
٢٦٦.التلوث البصري لمدينة القاهرة / Eguniversity.awardspace.com
٢٦٧.التلوث البصري / عبث الانسان بالذوق العام /الامارات / www.emaratlyoum.com
٢٦٨.ابراهيم الجبر / التلوث البصري / www.swcc.gov.sa
٢٦٩.ياسر محجوب / التلوث البصري في البيئة العمرانية / Hseworld.ne
٢٧٠. فارس وريث الطيب / التلوث البصري / Ejabat.google.com
٢٧١.ويكبيديا الموسوعة الحرة / المنطقة العشوائية / Ar.wikipedia.org
٢٧٢.منتدى الطرح العام / http://3refe.com
٢٧٣. ملتقى الخطباء / السعودية / http://khutabaa.com
٢٧٤.الثقافة العامة / النفايات / Tofoula-mourahaka.blogspot.com
٢٧٥.التلوث الغذائي / www.uobabylon.edu.iq
٢٧٦.د. صلاح عبد السميع عبد الرزاق / التلوث الخلقي / www.saaid.net/tarbiah
٢٧٧.ويكبيديا الموسوعة الحرة / تلوث ضوئي /.http://ar.wikipedia.org
٢٧٨.ماس احمد سانتوسا/ الحق في البيئة الصحية / http://www.abibalex.org
٢٧٩.علي دريوسي/ بيئة نظيفة / http://www.ahewar.org
٢٨٠.الحق في بيئة مستدامة في الدستور المصري / www.tadamun.info

٢٨١. التشريعات / أمانة بغداد / www.amanatbaghdad.gov

٢٨٢. ويكبيديا الموسوعة الحرة / أمانة بغداد / Ar.m.wikipedia.org

٢٨٣. ويكبيديا الموسوعة الحرة / محافظة (تقسيم اداري) / Ar.m.wikipedia.org

تاسعا: المصادر الاجنبية:

أ-المصادر الفرنسية

284. Andre' De laubadere / Manual de droit administratif / 1951.

285. Benoit / le droit administratif Francais / 1968.

286. Charles Debbasch / droit administratif / 1969.

287. Charles Debbasch / droit administratif /Pairs / 1971.

288. Ch-debbasch / institution et droit administratif/ Paris / P.U / 1980.

289. Dix / Environment pollution / john villey and sans / New York / 1981.

290. George Vedel / droit administratif /ed Themis / Paris / 1980.

291. Jean Rivero / Droit administratif / Dixiame. e'dition/ Paris / 1983.

292. Jean Rivero et Jean waline / droit administratif /14 eme ed /1992.

293. Marline R-Coulloud/Du prejudice ecologique/R`Dalloz /1989.

294. Maurice Hauriou / Pr'ecis e'lementaire de droit administrative.

295. Michel prieur / Droit do Lenvironnement / 2eme ed / Dalloz / Paris / 1991.

296. Prieur(M) / Droit de I'environment / 2'edition / Dalloz / Paris / 1991.

297. Re'ne' Chapus / droit administratif / tom 1 e'dition 14.

298. Valine / traite elementaire de droit administratif / GED .

ب-المصادر الانكليزية

299. Ahmad Salameh EL-Khawaldeh /Non-Auditory Effects of Noise among Employees in Textile Factories / M.A. Thesis /College of Medicine / University of Baghdad / 1993.

300. Universal Encyclopedia /V.14 /1985.
301. Long man Active study dictionary of English / 1988.
302. Lund / Industrial pollution control / hand book / New York / 1971.
303. Michael Allaby / Mac Milan Dictionary of the environment /Second/Mc Million Press/London/1983.
304. Oxford Dictionary / 1970.
305. Terry Jenning / Geography Success / 2002.
306. Webster's new / World dictionary / 2 nd edition / 1982.
307. Allen L.Springer / the international law of pollution /protections the Connecticut / Querum books / 1983.

المقدمة

موضوع البحث:

الجمال سر من أسرار القدرة الإلهية، وهو فطري لدى الانسان يدركه بالحس والقلب من خلال المدركات الحسية التي وهبها الله لنا، والجمال هو أمر أساسي وأصيل في حياة الإنسان، وأصبح الاهتمام بجمال المدن ورونقها بحماية البيئة والمنظر العام الحضاري، أمراً ضرورياً وحاجة ملحة في حياة الأفراد والدول كافة، فهو مظهر من مظاهر حضارة الإنسان ورقيه، ومظهر من مظاهر تقدم المجتمع وتطوره، فتنظيم البناء والعمران من حيث الشكل الخارجي وإدماج البنايات في البيئة المحيطة واحترام المناظر الطبيعية والحضرية وحماية التراث الثقافي والتاريخي، هو منفعة عمومية لكامل افراد المجتمع والدولة على السواء.

ان موضوع الدراسة يرتبط بحاجة من الحاجات العامة في المجتمع، وبعنصر من عناصر النظام العام الذي لايقل أهمية عن عناصر النظام العام الأخرى التي درج الفقهاء على تسميتها بالعناصر الأساسية للنظام العام أو العناصر التقليدية للنظام العام، ألا وهي (الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة)، فهذه العناصر على الرغم من أهميتها القصوى وضرورة توافرها في الدولة، الا ان الوفاء بها فقط من دون غيرها من عناصر النظام العام الأخرى – لاسيما حماية جمال المدن - التي فرضت تطورات الحياة، وتزايد تدخل الدولة في حياة المجتمع، إلى ضرورة القيام بها وحمايتها شأنها في ذلك شأن العناصر الأساسية للنظام العام، ويُعد هذا الامر أخلالاً كبيراً بالغاية التي يسعى الضبط الإداري الى تحقيقها، وتتمثل في المحافظة على النظام العام بسيادة النظام والطمأنينة والسلام الاجتماعي وصولاً لتحقيق الرفاهية العامة.

كما يرتبط موضوع الدراسة بنوع من أنواع التلوث البيئي المهمة والخطيرة والحديثة في الوقت الحاضر، ألا وهو اختفاء المظاهر الجمالية في المدن، أو مايعرف بالتلوث البصري، هذا النوع من التلوث الذي بات اليوم أحد أمراض العصر، لما يخلفه من آثار سيئة في صحة الافراد وسلوكهم في المجتمع.

فحماية جمال ورونق المدن، من الملوثات البصرية كافة التي تعج بها مدننا اليوم، يعد من أهم مطالب البيئة السليمة والنظام في المجتمع، ومن أهم الواجبات الملقاة على عاتق هيئات الضبط الاداري في الوقت الحاضر، فكيف يمكننا حماية بيئة معينة وتوفير النظام فيها، وهذه البيئة تعاني من الفوضى والملوثات البصرية، التي لاتضر بالراحة العامة فحسب وإنما بالصحة العامة والسكينة النفسية للأفراد والأمن البيئي؟!

أن الاجابة عن هذا السؤال وحدها كافية للدلالة على أهمية جمال المدن بوصفها عنصراً من عناصر النظام العام، وأهمية مكافحة التلوث البصري بوصفه نوعاً من أنواع التلوث البيئي، من دون ان يقلل ذلك من أهمية عناصر النظام العام الأخرى أو أهمية مكافحة أنواع التلوث البيئي الأخرى، بل يوضح العلاقة التي تربط كلاً من عناصر النظام العام ببعضها ما يجعل الاعتداء على أحدها اعتداءً على العنصر الآخر، ويبين أن قضية حماية النظام العام والبيئة، بصورها المختلفة وجوانبها المتعددة، تستحق كل اهتمام ودراسة.

أهمية البحث:

تتجسد أهمية البحث، بأهمية الموضوع الذي تتناوله الدراسة، فحماية جمال المدن، هو حماية للنظام العام في المجتمع، كونه يشكل عنصراً من عناصر النظام العام، الواجب على هيئات الضبط الاداري الوفاء بها، فحماية مشاعر الأفراد والجمال لدى المارة، واجب على الإدارة، وهي مسؤولة عن تحقيقه كمسؤوليتها عن ضمان حياة الأفراد وسلامتهم، وان للأنسان الحق في حماية حياته الأدبية والثقافية والروحية، كما هو الحال فيما يتعلق بحماية حياته المادية، وإن الجمال العام هو نفسه نظام، لأنه يخلق النظام والانسجام ومن ثم يعد عاملا رئيساً في السلام الاجتماعي. كما أن عنصر الجمال العام، تربطه علاقة وثيقة بعناصر النظام العام الأخرى، من أمن عام، أو صحة عامة، أو سكينة عامة، أو اخلاق وآداب عامة، فتحقيق النظام العام في المجتمع لايكتمل من دون تحقيق حماية للجمال العام في المدن .

وتزداد أهمية الموضوع مع علمنا بأن أختفاء المظاهر الجمالية في المدن يعد نوعاً من أنواع التلوث البيئي الواجب على هيئات الضبط الإداري المختصة حماية الأفراد منه ومن آثاره الضارة على الصحة والسكينة العامة، فالحاجة إلى مدينة جميلة أو بيئة نظيفة من التلوث البيئي بصورة عامة، ومكافحة الملوثات والفوضى البصرية بصورة خاصة، تُعد من الواجبات المهمة التي يجب على الإدارة القيام بها من خلال نشاطها الضبطي والمرفقي معاً .

من ذلك نجد أن دراسة موضوع (دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن)، تُعد ذات أهمية بالغة، فحداثة الموضوع وقلة الدراسات والأبحاث وخاصة القانونية منها وعلى نحو أدق الإدارية، وعدم شمول هذا العدد القليل من الدراسات لجوانب الموضوع كافة، وبشكل خاص في بلدنا العراق، تجعل من هذا البحث أداة تساعد الأجهزة الإدارية المختصة بحماية جمال المدن بشكل خاص، والبيئة بشكل عام، من الوقوف على مفهوم الجمال العام بوصفه عنصراً من عناصر النظام العام، وبيان أهم مظاهر الجمال العام او مقوماته في المدن، كذلك تحديد مفهوم اختفاء المظاهر الجمالية في المدن، وكيفية حماية جمال المدن ومكافحة اختفاء المظاهر الجمالية

عن طريق وسائل الضبط الإداري وسلطاته، كما أن بيان الاساس القانوني لحماية جمال المدن والهيئات الادارية المختصة بالحماية سوف يساعد كثيراً، هذه الهيئات من الوقوف على أوجه النقص والقصور في تلك القواعد القانونية المنظمة لحماية جمال المدن، كي تتدارك هذا النقص بإجراء التعديلات اللازمة لتوفير الحماية الوافية لهذا العنصر المهم من عناصر النظام العام.

مشكلة البحث:

تظهر مشكلة البحث في عدم الاهتمام بإجراء الدراسات القانونية في موضوع حماية جمال المدن، فقد أكتفى فقه القانون العام ممن ذكروا عنصر الجمال العام بالحديث عنه في سطور قليلة، في حين تكاد تنعدم الدراسات القانونية التي تتناول هذا العنصر بشكل خاص، على الرغم من كونه عنصراً من عناصر النظام العام، الواجب على هيئات الضبط الإداري حمايتها والمحافظة عليها حماية للمصلحة العامة في المجتمع، كما أن اختفاء المظاهر الجمالية في المدن يشكل في حد ذاته نوعاً من أنواع التلوث البيئي المهمة والخطيرة في الوقت الحاضر اذ يسميه بعضهم مشكلة العصر، بسبب أن مشكلة اختفاء المظاهر الجمالية في المدن، أصبحت في الوقت الحاضر من الظواهر الاعتيادية التي تزداد يوماً بعد آخر لاسيما في بلدنا العراق، حتى فقدت البيئة الخارجية للمدينة منظرها وصورتها الجمالية المتناسقة، وهذه الظاهرة تعد من المشاكل البيئية المعقدة التي تترك أضراراً كبيرة في المنظومة البيئية بصورة عامة، فضلاً عن اضرار سيئة تقع على الحالة النفسية والسلوكية للإنسان بصورة خاصة، لذلك بات من الضروري أن يساهم القانون الإداري في حماية البيئة من مثل هذا النوع من التلوث ولاسيما القانون الإداري البيئي، بوصفه فرعاً من فروع القانون الاداري وهو المختص بحماية البيئة من التلوث، وكذلك الحال فيما يتعلق بالهيئات الإدارية المختصة بحماية البيئة، لاسيما فيما يتعلق بحماية الجمال العام في المدن، التي يمنحها القانون الامتيازات والسلطات القانونية اللازمة لتحقيق هذه الحماية، بحيث تكون مسؤولة قانوناً في حال عدم الوفاء بواجبها أو في حال التقصير او الفشل في توفير مثل هذه الحماية، لاسيما أن موضوع حماية جمال المدن هو من صميم اختصاص رجال الضبط الإداري أو هيئاته، بوصفه عنصراً من عناصر النظام العام، الواجب حمايته، لأن النظام العام هو الهدف الاساس لهيئات الضبط الإداري.

نطاق البحث:

يتمثل نطاق البحث في التعريف بجمال المدن بوصفه عنصراً من عناصر النظام العام، والتعريف باختفاء المظاهر الجمالية بوصفه نوعاً من أنواع التلوث البيئي، ودراسة الأساس القانوني لحماية جمال المدن والهيئات الإدارية المختصة بالحماية، ودراسة الوسائل القانونية للضبط الاداري البيئي في حماية جمال المدن.

فروض البحث:

١- إن حماية جمال المدن، ضرورة لابد من الوفاء بها من جانب الدولة بهيئاتها المختصة بهذه الحماية، ولايسوغ عدم الوفاء بها أي مبرر، ذلك ان حماية جمال المدن اصبح اليوم حاجة من الحاجات العامة التي يجب الوفاء بها حماية للنظام العام وتحقيقاً للرفاهية العامة في المجتمع.

٢- إن اختفاء المظاهر الجمالية في المدن يشكل نوعاً من أنواع التلوث البيئي المهمة والخطيرة، فهي مشكلة بيئية معقدة تترك آثاراً ضارة في المنظومة البيئية، وآثاراً بالغة في صحة الانسان النفسية والسلوكية، فضلاً عن أن التلوث البصري هو الأكثر وضوحاً من أنواع التلوث البيئي الأخرى.

٣- إن موضوع حماية جمال المدن ومكافحة اختفاء المظاهر الجمالية والملوثات البصرية، تجد أساسها القانوني في الدساتير والتشريعات الداخلية في أغلب الدول ومنها العراق.

٤- إن هيئات الضبط الاداري البيئي تمتلك السلطة والقدرة القانونية التي تمكنها من الوفاء بواجبها في حماية جمال المدن، وعليه فإن الأجهزة الإدارية وخاصة البيئية منها مسؤولة عن حماية جمال المدن ومكافحة مشكلة اختفاء المظاهر الجمالية في المدن، بحيث تكون مسؤولة قانوناً في حال عدم الوفاء بواجبها وفي حال التقصير او الفشل في توفير مثل هذه الحماية.

٥- أن حماية جمال المدن يتعلق بحق الانسان في العيش في بيئة سليمة وملائمة للحياة الخاصة.

أهداف البحث:

يهدف البحث الى تحقيق عدد من الأهداف والنتائج هي:

١- التعريف بجمال المدن بوصفه عنصراً من عناصر النظام العام، من خلال التعريف بالنظام العام، والتعريف بجمال المدن وبيان مقومات جمال المدن.

٢- التعريف باختفاء المظاهر الجمالية بوصفه نوعاً من أنواع التلوث البصري، وبيان خطورته وآثاره في البيئة المحيطة وفي صحة الأفراد وسكينتهم النفسية، وبيان علاقته بأنواع التلوث البيئي الأخرى، الامر الذي يوضح أن في مكافحة التلوث البصري مكافحة للعديد من أنواع التلوث البيئي.

٣- بيان الأساس القانوني لحماية جمال المدن والهيئات الإدارية المختصة بالحماية، لتحديد مواضع القصور والنقص لتلافيها، سواء أفي القواعد القانونية أم في التطبيق الفعلي لتلك القواعد، من خلال عمل الهيئات الادارية المختصة بحفظ أو حماية جمال المدن، وحماية البيئة من اختفاء المظاهر الجمالية، وبيان مسؤولية الإدارة عن الإخلال بواجب الحماية.

٤- بيان الوسائل القانونية المتاحة لهيئات الضبط الاداري البيئي في حماية جمال المدن، وحدود هيئات الضبط الاداري البيئي في هذه الحماية.

٥- رفع الوعي البيئي لدى الأفراد كافة، بأهمية حماية عنصر الجمال العام في المدن وضرورة مكافحة جميع انواع التلوث البيئي ومنه التلوث البصري، لأن المحافظة على البيئة وسلامتها هو واجب يقع على الدولة والافراد معاً، لأن التلوث البيئي يعود بالضرر على الجميع.

٦- إن هذا البحث هو محاولة لتأكيد حق الإنسان في سلامة الجسم، وحقه في العيش في بيئة سليمة خالية من أنواع الملوثات البيئية كافة ومنها التلوث البصري ومايترتب عليه من أضرار.

منهجية البحث:

تحتاج كل دراسة بحثية الى منهج علمي يحكمها ويقومها أياً كانت اهميتها، ونظراً لدقة موضوع الدراسة وأهميته من الناحية النظرية والعملية، فقد اعتمدنا على منهجين علميين يكمل احدهما الاخر لإغناء موضوع البحث، والوقوف على جميع تفصيلاته، ولأجل تحقيق الغاية من هذه الدراسة فقد اتبعنا المنهجين الآتيين:

١- المنهج القانوني التحليلي: استعرضنا فيه جميع الآراء المتعلقة بموضوع الأطروحة وتحليلها ومقارنتها والترجيح لأحدها مع بيان موقفنا من هذه الآراء بالاستناد إلى الحجج القانونية مع الإشارة إلى موقف القوانين المقارنة كالتشريع الفرنسي والسويدي والمصري والأردني واللبناني، مع الاستشهاد ببعض التشريعات الأخرى، عندما تكون هناك ضرورة لها، فضلاً عن الوقوف على موقف المشرع العراقي بالدرجة الاساس.

٢- المنهج التطبيقي: وفيه تمت معالجة موضوع الاطروحة بوصفها قضية عملية ومستمرة في حياتنا المعاصرة، ولاغنى لأي بلد عنها، لذلك عمدنا إلى إبراز التطبيقات العملية

المتعلقة بهذا الموضوع ولإيضاح الأهداف المرجوة منها، مع بيان مدى نجاح تجارب الدول بتفعيل دور الضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن.

خطة البحث:

تشتمل خطة الدراسة على مقدمة، ومبحث تمهيدي، وأربعة فصول، وخاتمة، وعلى النحو الاتي:

سندرس في المبحث التمهيدي، دراسة التعريف بالضبط الإداري، من خلال تعريفه وبيان أنواعه وتمييزه عما يشتبه به ومن ثم بيان حدود سلطات الضبط الإداري.

أما في الفصل الأول من هذه الدراسة، سندرس موضوع التعريف بجمال المدن بوصفه عنصراً من عناصر النظام العام من خلال التعريف بالنظام العام، ومن ثم التعريف بجمال المدن وبيان مقومات جمال المدن.

في حين ندرس في الفصل الثاني، موضوع التعريف باختفاء المظاهر الجمالية بوصفه نوعاً من أنواع التلوث البيئي، من خلال التعريف بالتلوث البيئي، ومن ثم التعريف باختفاء المظاهر الجمالية ودراسة العلاقة الخاصة لاختفاء المظاهر الجمالية ببعض أنواع التلوث البيئي.

أما في الفصل الثالث سوف ندرس، موضوع الأساس القانوني لحماية جمال المدن والهيئات الادارية المختصة بالحماية، من خلال دراسة حماية جمال المدن في الدساتير الوطنية، ومن ثم دراسة حماية جمال المدن في التشريعات، ثم ندرس الهيئات الادارية المختصة بحماية جمال المدن بشكل أساس، وهي أمانة بغداد والبلديات، والمحافظة ومجالس المحافظات والمجالس المحلية، ووزارة البيئة.

ثم نخصص الفصل الرابع والأخير من هذه الدراسة، لبيان موضوع الوسائل القانونية للضبط الإداري البيئي في حماية جمال المدن، وحدود هيئات الضبط الاداري البيئي في حماية جمال المدن، وكذلك دراسة مسؤولية الإدارة في حال الإخلال بواجب الحماية.

ونختم الرسالة بما سنتوصل إليه من استنتاجات، وتوصيات بهذا الشأن... والله ولي التوفيق.

Ministry of Higher Education
&Scientific Research
Al-Nahrain University
College of Law

The Role of the Environmental Administrative Control for Protection the Beauty of the Cities

‹Comparative Study›

A thesis
Submitted to the Council of the College of Law - Al-Nahrain University
In Partial Fulfillment of the Requirement for the Degree of PHD
in Public Law Science

Presented By
Saja Mohammed Abass AL-Fadily

Supervised By
Prof. Dr. Ghazi Faisal Mehdi

Baghdad-Iraq

2015 *1436*

ABSTRACT

Background: Beauty secret of Allah power which is innate in humans realize sense and heart through sensory perceptions that God gave us. The beauty is essential in human life. Became the attention in the beauty of cities and glory through the protection of the environment and landscape of civilization to be necessary and urgent need in the lives of individuals and all countries. Beauty of the cities is a component of public system components and a kind of environmental pollution at the same time. State responsible about public beauty protection which is the system because this system create harmony and consider factor in the social peace. The aims of this study were definition of the beauty of the city as a public order elements and definition disappearance of prettiness appearances as a kind of visual pollution and dangerous statement and its effects on the surrounding environment and the health of individuals and psychological Squinthm. In addition, clarify the legal basis for the protection of the beauty of cities and administrative bodies competent protection statement On the other hand, the novelty of the topic and shortage of legality studies (subject) or we can say it's rare specially in our country Iraq, make this study a tool to help the specialist team to understand the meaning of public beauty and how to protect it by the available facilities and detect the weak point in the basics in this subject to avoid it.

Materials and Method: Office research depend on the manner of return to different sources and modern communication methods (internet) that used for information collection.

Results: Public prettiness meaning is a place good view that reflect the historical city heritage, civilizational and cultural in a regular, coordinated architectural way pleased the witness of people. The protection of city prettiness is a proof of human culture and progression.

The problem of the disappearance of prettiness appearances in the cities one of the main types of environmental pollution at the present time and that the so-called visual pollution. The perfect concept of public system should consist of material part and moral part together. The administrative control section or the state responsible about the prettiness of the cities. The legislation insure the city prettiness protection in most laws including the Iraqi legislation. As well as, the

protection of the public prettiness is spreading the perfect outlook and maintain the city coordination view from the maintenance of sense and prettiness feelings inside the individuals as it confirm spiritual quietness inside the people.

Conclusion: There are many political, economic, cultural and social reasons synergy with each other, generating a problem for us, the disappearance of prettiness appearances in cities, which shows us a number of images and forms, including haphazard construction and begging The state own the legal facilities that make it capable to protect the city prettiness. So any defect in this protection duty

consider defect in the state duty performance that need administrational responsibility on this defect.

Keywords: Environmental Administrative Control, Beauty of the Cities

According to what is mentioned above, we find that our government is responsible for protecting the beauty of cities as its responsibility of protecting other administrative order targets: public security, health, tranquilness, and morals. So human being has the right to protect the spiritual aspects of life besides the material ones. Moreover, protecting the beauty of cities is considered a cultural manifestation of advancement for human and society , and absence of these manifestations is one of environmental pollution aspects which is called visual pollution that must be overcome.