مسؤولية الإدارة التقصيرية عن انتهاك حق الإنسان في بيئة سليمة

Administration tort liability for violating the human right to a healthy environment

اسم الباحث: ا. د. حنان محمد القيسي

جهة الإنتساب: كلية القانون- الجامعة المستنصرية ـ العراق

Author's name: Dr. Hanan Muhammad Al-qaisi

Affiliation: Musstansiriya University –College of law - Iraq

اسم الباحث: م. د. محمد نعمة الغالبي

جهة الإنتساب: كلية الصفوة الجامعة- قسم القانون ـ العراق

Author's name: Muhammad Nima Al-Ghalbi

Affiliation: Alsafwa University college - Iraq

نوع العمل العلمي: بحث

مجال العمل: القانون العام – القانون الاداري

work type: research paper

discipline: public law , administrative law

Doi. https://doi.org/10.61279/0wfybh63

رقم العدد وتاريخه: العدد الثامن عشر - تشرين الأول - ٢٠٢٢

تاريخ الاستلام: ١ تشرين الثاني ٢٠٢٢

تاريخ القبول: ١٣ كانون الأول ٢٠٢٢

تاريخ النشر: ٢٥ تشرين الأول ٢٠٢٢

Issue No. & date: Issue 18 - Oct. 2022

Received: 1 Oct. 2022

Acceptance date: 13 Dec. 2022

Published Online: 25 Oct. 2022

حقوق الطباعة محفوظة لدى مجلة كلية القانون والعلوم السياسية في الجامعة العراقية

حقوق الملكية الفكرية محفوظة للمؤلف

حقوق النشر محفوظة للناشر (كلية القانون والعلوم السياسية - الجامعة العراقية)

نَسب المُصنَّف - غير تجاري - منع الاشتقاق ٤,٠ دولي

للمزيد من المعلومات يرجى مراجعة الحقوق والترخيص

Printing rights are reserved to the Journal of the College of Law and Political Science at Aliraqia University

Intellectual property rights are reserved to the author

Copyright reserved to the publisher (College of Law and Political Science - Aliraqia University)

Attribution – NonCommercial - NoDerivs 4.0 International

For more information, please review the rights and license

CC BY-NC-ND 4.0 DEED

المستخلص

حق الإنسان في بيئة سليمة يعيش فيها بامان واطمئنان أحد حقوق الإنسان الجديدة والتي تنضوي تحت الجيل الثالث لحقوق الإنسان، وهو لا يُمثل حقاً وحسب بل هو ايضاً قيمة اجتماعية يجب أن يسعى النظام القانوني للمحافظة عليها، سواء أكان هذا النظام القانوني دولياً أم داخلياً. إذ لا يرتبط هذا الحق بحق الجيل الحالي بالعيش في بيئة سليمة وحسب، بل أنه يتصل بحق الأجيال القادمة بالعيش في نفس البيئة السليمة الصحية، لذلك لابد من حفظ البيئة لصالح الأجيال القادمة، وهذا ما يعطي هذا الحق بُعداً مستقبلياً. ومن ثم يجب على الدول والمنظمات الدولية العمل على التوفيق بين مقتضيات التطورات التكنلوجية الحديثة وما تفرضه من قيود، وضرورات السهر على تطبيق مبدأ تمتع الإنسان ببيئة صحية مناسبة، من خلال حفظ البيئة وحمايتها من التلوث.

وتبعات الاخلال بهذا الحق باتت واضحة جلية، إذ يلتزم مسبب الضرر بالتعويض، والكلام ينطبق على جميع الأشخاص، طبيعية كانت أم معنوية، خاصة أم عامة، ومنها الدولة، إذ تُعدّ الإدارة الملوث الأكبر، لما تملكه من وسائل انتاج تضخ في البيئة العديد من الملوثات والسموم، فهي تُساهم في تلوث البيئة بشكل كبير بالرغم من التزامها بحمايتها، ومن ثم تُسأل الإدارة تقصيرياً عن انتهاكها لحق الفرد في بيئة سليمة، وتسعى الدراسة الى البحث عن أساس التزام الإدارة بالتعويض، خاصة مع صعوبة نسبة الخطأ اليها، والبحث في أنواع التعويض، ومدى امكان الإفادة فيه من مبدأ الملوث يدفع.

Abstract

The human right in a healthy environment is one of the new human rights that fall under the third generation of human rights. It is not only a right but also a social value that the legal system must struggle to preserve, whether this legal system is international or internal. This right is not only related to the right of the present generation to live in a healthy environment, but it is also linked to the right of future generations to live in a similar healthy environment. Therefore, nature must be preserved for the benefit of future generations, and this what gives this right a future aspect. Thus, states and international organizations must work to reconcile the necessities of modern technological developments and the limitations they inflict, and the imperatives of ensuring the function of the principle of human enjoyment of a suitable healthy environment, by preserving the environment and protecting it from pollution.

The results of violating this right have become clear and evident, as the cause of the damage is obligated to compensate, and this applies to all persons, whether natural or legal, private or public, including the state, as administration is the major

polluter, because of its means of production that pushes into the environment many pollutants and toxins, it contributes to the pollution of the environment significantly despite its obligation to protect it, and then the administration is questioned about its violation of the individual's right to a healthy environment. The study seeks to search for the basis of the administration's commitment to compensation, especially with the difficulty of attributing the error to it, and exploring the types of compensation, and to which extent we can benefit from the principle of polluter pays.

المقدمة

اكتسبت قضية التلوث البيئي أهمية واسعة على كافة المستويات الوطنية والدولية، الصحية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية، وبالرغم من أنها ليست بالقضية الجديدة، إلاّ أن تفاقم حدة التلوث البيئي، خاصة مع ميلاد الثورة الصناعية في النصف الثاني من القرن التاسع عشر وإدخال الملوثات الكيمياوية والصناعية ونفايات المصانع، وكنتيجة حتمية للنمو السكاني الرهيب وما واكبه من إفراط في الإنتاج والاستهلاك واستغلال الموارد الطبيعية، كل ذلك جعل البيئة عرضة للاستغلال غير الرشيد وأصبحت الحاجة ملحة لقواعد قانونية تضبط سلوك الإنسان في تعامله مع بيئته على نحو يحفظ عليها توازنها الايكولوجي.

وتُمثل البيئة موضوع مهم وحيوي يتعلق بحياة الإنسان في محيط تشترك فيه الإنسانية جمعاء، فالإنسان «مخلوق بيئته ومحدد لشكلها، فهي تؤمن له عناصر وجوده المادي، وتُتيح له فرصة النمو الفكري والاجتماعي والروحي، وخلال التطور الطويل والقاسي للجنس البشري على هذا الكوكب، تم الوصول الآن إلى مرحلة اكتسب فيها الإنسان عبر التقدم السريع للعلوم والتكنلوجيا، القدرة على تحويل بيئته بأساليب لا تُحصى، وعلى نطاق لم يسبق له مثيل، وكلا الجانبين من بيئة الإنسان الطبيعية، ضروري لرفاهيته، وللتمتع بحقوق الإنسان الأساسية، وحتى بالحق في الحياة نفسه». (١)

ومن ثم يُعّد حق الإنسان في بيئة سليمة يعيش فيها بامان واطمئنان أحد حقوق الإنسان الجديدة والتي تنضوي تحت الجيل الثالث لحقوق الإنسان، أو ما تُسمى بحقوق التضامن، ومنها ايضاً الحق في الانتفاع بموارد التراث المشترك والحق في السلام والحق في التنمية.

ولا جدال في أن الجهود الدولية أدت إلى التأثيرفي التشريعات الداخلية للدول، وانعكس ذلك على ضرورة أن تكون هنالك قوانين تحمي حق الإنسان في بيئة سليمة، لذلك ظهرت في أكثر الدول، ومنها العراق، تشريعات خاصة بالبيئة تُحدد علاقة الإنسان ببيئته وتمنعه من الأضرار بعناصرها.

وإذا كان من الاهمية بمكان ضرورة إدماج البيئة ضمن الحقوق حتى تتكاثف الجهود نحو حماية هذا الحق، من خلال نشر الثقافة البيئية وعلى كافة المستويات، فإن تبعات الاخلال به باتت واضحة جلية، إذ أن هنالك حماية مدنية له –فضلاً عن الحماية الجنائية التي تخرج عن نطاق بحثنا – إذ لا وجود لنظام قانوني من دون قواعد تقرر جزاءات على مخالفة الالتزامات التي يتضمنها ذلك النظام.

وإذا كانت المسؤولية القانونية بصفة عامة تعني حالة الشخص الملتزم قانوناً بتعويض الضرر الذي سببه لغيره بفعله الخاطئ، إلاّ أن الملاحظ أن التركيز في الغالب يكون على الفرد الذي يتسبب في الإضرار بالبيئة من دون الحديث عن الملوث الأكبر، أي الإدارة، والتي تساهم في تلوث البيئة بشكل كبير رغم التزامها بحمايتها، ومن ثم تسأل الإدارة تقصيريا عن انتهاكها لحق الفرد في بيئة سليمة.

(١) اعلان ستوكهولم لسنة ١٩٧٢، الديباجة، الفقرة الأولى.

المبحث الأول
التعريف بحق الإنسان في بيئة سليمة وأساسه الدستوري

إن اتساع مجالات حقوق الإنسان مع مرور الزمن أدى إلى تطورها فأصبحت هنالك مجموعة من الحقوق التي تحتاج إلى تعاون الجميع سواء على المستوى الداخلي أم الدولي لكون هذه الحقوق ذات بُعد إنساني عام، كالحق في التنمية والحق في السلام والحق في التضامن والحق في الثروة الموجودة في قاع البحر والحق في الإغاثة عند الكوارث الكبرى وبطبيعة الحال الحق في بيئة نظيفة.(٢)

وعلى الرغم من عديد الأبحاث والدراسات والمؤلفات التي تناولت البيئة، إلاّ أن تحديد مضمون حق الإنسان في بيئة سليمة وصحية ما زال محل جدل وخلاف، لأسباب يتمثل بعضها في عدم تحديد عناصر البيئة نفسها، وعدم تحديد مناط الحماية الواجبة، فهل نرغب في حماية الإنسان أم حماية البيئة نفسها؟

من جهة أخرى وعلى الرغم من التشريعات التي تناولت حق الإنسان في بيئة سليمة، سواء أكانت تشريعات دستورية أم قوانين، لم يتطرق أكثرها إلى بيان مفهوم هذا الحق واكتفت بالنص عليه من دون تحديده كحق واضح من حقوق الإنسان، واكتفت باشارات ضمنية لهذا الحق عند الحديث عن حماية عناصر البيئة المختلفة، والتركيز بشكل خاص على حمايتها، أي البيئة، من التلوث.

وسنحاول في هذا المبحث بيان كل من مفهوم حق الإنسان في بيئة سليمة والأساس القانوني له، في المطلبين الاتيين:

المطلب الأول: ماهية حق الإنسان في بيئة سليمة

قبل الخوض في مفهوم الحق في بيئة سليمة، لابد من القول أنه حق حديث، إذ لم ترد له أي إشارة صريحة، لا في ميثاق منظمة الأمم المتحدة ولا في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨، وكذلك خلى العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية للإنسان لعام ١٩٦٦ من إشارة واضحة إلى هذا الحق على غرار بقية الحقوق الأساسية للإنسان.

ولعل النصف الثاني من القرن العشرين شهد أول محاولات تكريس هذا الحق، مما أدى إلى تنامي مفهوم حق الإنسان في بيئة سليمة، وكانت باكورة تلك المحاولات عام ١٩٦٨ بدعوة الجمعية العامة للأمم المتحدة لعقد مؤتمر عالمي حول الإنسان ومحيطه وتوفير سبل العيش السليمة له، بناء على مقترح مقدم من منظمة اليونسكو، وشهد عام ١٩٧٢ تنظيم أول مؤتمر عالمي حول تكريس البيئة كونها حق من حقوق الإنسان، ثم توالت الجهود الدولية في هذا الإطار.

ومحاولة تحديد مضمون حق الإنسان في بيئة سليمة ليس بالامر السهل، بل اصطدم بالعديد من العقبات، ومنها مدلول فكرة البيئة نفسها باعتبارها فكرة مستمدة من مجال العلوم الطبيعية، والمعيار المتبع في تحديد هذا المضمون، وكذا صعوبة تحديد

(٢) ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، منشاة المعارف، مصر، ٢٠٠٩، ص ٥.

إطار هذا الحق ونطاقه والذي يتسع أو يضيق حسب الأيديولوجيات السياسية والاقتصادية السائدة.[٣] وعليه أحجم أغلب الباحثين في مجال البيئة عن وضع تعريف له، إلّا أن هنالك بعض المحاولات الفقهية هنا وهنالك لبيان مفهومه.

وقد اختلفت اتجاهات الفقه في تعريف حق الإنسان في بيئة سليمة وفقاً لمعيارين، أحدهما موضوعي يُعرّف حق الإنسان في بيئة سليمة وصحية بأنه «الحق في تأمين وسط ملائم لحياة الإنسان، والعيش بكرامة، في ظروف تسمح بتنمية متناسقة لشخصيته، أي توفير الحد الأدنى الضروري من نوعية البيئة التي يجب الدفاع عنها». ومعيار عضوي أو شكلي يُعرّف هذا الحق بأنه «الحق في وجود البيئة المتوازنة في نفسها، وما يقتضي ذلك من صيانة وتحسين النظم والموارد الطبيعية ودفع التلوث عنها. أو التدهور والاستنزاف الجائر بمواردها»، ويتوافق مع هذا الاتجاه جميع الوثائق والنصوص الدستورية أو التشريعية التي عدّت البيئة ومواردها تراثاً مشتركاً، وتُلقي على عاتق الدولة وأجهزتها والأفراد واجب حمايتها وتنميتها.[٤]

إلاّ أننا نعتقد أن وضع تعريف جامع مانع للحق في بيئة نظيفة لابد فيه من الجمع بين المعيارين السابقين، إذ يتضمن الحق في بيئة سليمة جانبين، أحدهما يخص البيئة نفسها (عنصر شكلي)، يتمثل في حمايتها وصيانة مواردها بوصفها قيمة ذاتية تضمن استمرار الحياة، وثانيهما يتعلق بمناط الحماية، أي الغاية التي من أجلها يتم الحفاظ على البيئة، وهي الإنسان.

عليه، عرّف بعضهم هذا الحق بأنه «حق كل انسان في العيش في بيئة صحية وذات نوعية مؤاتية لرفاهيته وكرامته، وهذا يتطلب قيام كل من الافراد ومؤسسات الدولة بتقليص حجم الملوثات البيئية حتى تبقى البيئة قادرة على تلبية متطلبات حياة الأجيال الحالية والاجيال المستقبلية، وهذا ما يجعلها ذات صلة بغيرها من الظواهر القانونية والحقوقية، وليست في منأى عن المتغيرات الخارجية، ومن أبرزها الترسانة الحقوقية العالمية».[٥]

ويرى اخر أن الحق في البيئة «أداة لتكريس حق آخر هو الحق في الحياة والسلامة والذي نصت عليه الكثير من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية وجل دساتير الدول، إذ أن حماية البيئة يُعدّ نوعاً من الحفاظ على حق الإنسان في الحياة من خلال المحافظة على صحته في إطار بيئة سليمة».[٦] وهذا الحق سيتعرض لأبلغ المخاطر إذا لم يعش الإنسان في بيئة سليمة وصحية، فالتعدي على البيئة الهوائية أو المائية أو البرية وتلويثها تُشكل اعتداء على الحق في البيئة وتهديداً وخرقاً للحق في الحياة والسلامة.[٧]

---

(٣) عطاء سعد محمد حواس، المسؤولية المدنية عن اضرار التلوث البيئي في نطاق الجوار–دراسة مقارنة، الدار الجامعية الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١١، ص٢١.

(٤) شيخة أحمد العليوي، حق الانسان في بيئة سليمة في النظام الدستوري البحريني، معهد البحرين للتنمية السياسية، سلسلة دراسات ٢٠١٧، ص ٣٠–٣١.

(٥) يزيد عبد القادر وقاسم العيد عبد القادر، مدى فعالية الحق في بيئة سليمة في إرساء معالم اهم حقوق الانسان العالمية، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، المجلد ١١، ع٢، ٢٠٢١، ص ٥٣.

(٦) محمد المصالحة، دور التنظيم الدولي في حماية البيئة، مجلة السياسة الدولية، العدد ١٢٤، نيسان ١٩٩٦، ص ٢٢٠.

(٧) عبد اللاوي جواد، حق الانسان في العيش في بيئة سليمة وصحية– مقاربة بين الشريعة الإسلامية والاتفاقيات الدولية والدساتير الوضعية، متاح على:

https://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/48375/1/6/317

وأخيراً، لحق الإنسان في بيئة سليمة مجموعة من الخصائص يُمكن اشتقاقها من مجمل التعريفات التي وضعها الفقه، يتمثل أولها في أن مصدر هذا الحق هو المجتمع الدولي، وأنه يُعدّ إرثاً مشتركاً بين الجميع ثانياً، وثالثاً هو من حقوق الجيل الثالث لحقوق الإنسان، أخيراً هو حق حديث النشأة.(٨)

وتباينت الاتجاهات بشأن الحق في بيئة سليمة، ولم يعد الأمر محل اتفاق في الفكر القانوني، سواء الدولي أم الداخلي، و تولد عن هذا الخلاف وجود اتجاهين مختلفين، يذهب أولهما إلى إنكار وجود هذا الحق مقرراً أنه ليس للإنسان حق ذاتي في العيش في بيئة سليمة ومتوازنة، ويستند في ذلك إلى عدم وضوح مضمون هذا الحق سواء من ناحية محله أو من ناحية صاحبه، كما أن هذا الحق لم يرد ذكره صراحة في الأعمال القانونية الدولية الأساسية المنظمة لحقوق الإنسان، وخصوصاً الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨، وحتى وإن تمت الإشارة إلى تقرير هذا الحق فإنه لا يتمتع إلاّ بقيمة أدبية ويفتقر إلى الطابع القانوني الملزم، مما يجعل من الصعب وجود حق للإنسان في البيئة السليمة يقابله واجب والتزام قانوني باحترامه وعدم التعدي عليه. أما الاتجاه الثاني فيذهب إلى القول بوجود هذا الحق مؤكداً على أنه إذا كانت فكرة حق الإنسان في البيئة المتوازنة والسليمة تبدو مثالية، فإن الحالة التي وصلت إليها البيئة والموارد الطبيعية تقتضي التأكيد على أن للإنسان حقاً في البيئة المناسبة والملائمة، وهو حق يتميز عن حقوق الإنسان التقليدية الأخرى، وإن لم يُشر إليه في الأعمال القانونية الدولية سابقاً فإن بدايات الاهتمام بالبيئة ومشكلاتها جعل العديد من الإعلانات والمواثيق الدولية تُشير صراحة إلى وجود حق للإنسان في بيئة سليمة متوازنة وخالية من التلوث.(٩)

المطلب الثاني: الأساس الدستوري لحق الإنسان في بيئة سليمة

لم تكن فكرة حماية البيئة معروفة ومألوفة في الدساتير الوطنية قبل مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية في عام ١٩٧٢ كما اسلفنا، لذا قامت عدة دول باعتبار الاهتمام البيئي عموماً ومن بينه حماية البيئة مصلحة دستورية تستوجب الحماية، إلاّ أن الكثير من الدول الأخرى لم تُعلن صراحة عن هذه المصلحة في دساتيرها، لكننا يمكن تبين وجود هذه المصلحة من خلال ادراجها لحماية البيئة كمجال من المجالات التي تنظم بتشريعات، أو بجعلها مهمة يمكن أن توكل للسلطة التنفيذية لأجل تجسيدها على مستوى إقليم الدولة.(١٠)

واختلفت الدساتير في النص على حق الإنسان في بيئة سليمة، إذ نص بعضها عليه بصورة صريحة مثل نص المادة (٤/٢٣) من الدستور البلجيكي لسنة ١٨٣١ التي نصت صراحة على «الحق في التمتع ببيئة صحية»، كما نص الإعلان الروسي لحقوق

(٨) للمزيد من التفاصيل ينظر: د. سدي عمر، حق الانسان في بيئة سليمة وصحية (الجيل الثالث من حقوق الانسان)، المجلة الافريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة احمد دراية، الجزائر، المجلد ٤، ع١، ٢٠٢٠، ص ١٣ وما بعدها.
(٩) احمد عبد الكريم سلامة، مبادئ حماية البيئة في القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق/ جامعة المنصورة، ع ١٧، نيسان، ١٩٩٥، ص ٢٢ و٢٣.
(١٠) عبد اللاوي جواد، حق الانسان في العيش في بيئة سليمة وصحية، مصدر سابق.

الإنسان لسنة ١٩٩١ على حق الإنسان على العيش في وسط ملائم، وبضرورة تعويض الشخص عن الاضرار التي لحقت به في صحته أو ممتلكاته الناجمة عن الاعتداءات على القواعد البيئية، وساير هذا المنهج كل من بلغاريا وكرواتيا ولوتونيا وتركيا وإيطاليا وايران والسعودية، إذ الزمت هذه الدول انفسها بحماية هذا الحق.(١١)

ونظراً لما للدستور من مكانة واهمية في سلم النصوص القانونية، فإن النص على الحق في بيئة سليمة دستورياً يُساهم لا محالة في تحقيق أسمى حماية قانونية لها، فالدستور –على اعتبار أنه القانون الأساس الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية –يُعدّ أفضل ضامن لتحقيق هذه الحماية في ظل دولة القانون والمؤسسات. لذا فإن النص على الحق في البيئة ضمن الدستور يُعطي هذا الحق أسمى حماية قانونية، إذ لا يمكن أن يصدر أي تشريع أو قرار أو تصرف من مختلف السلطات العامة في الدولة يُخالف هذا النص أو يمس بهذا الحق، تحت طائلة البطلان. وأي عمل قانوني أو مادي يمس هذا الحق، يُعدّ تصرف غير مشروع وغير دستوري يفقد بذلك أي قيمة أو حجية قانونية. فرغم وجود حماية للبيئة ضمن التشريعات العادية إلاّ أن النص على هذا الحق في الدستور يزيد من قوته القانونية واحترامه من قبل المخاطبين بهذه القواعد القانونية، استناداً لقاعدة تدرج القواعد القانونية.(١٢)

من جهة اخرى اختلفت دساتير الدول أيضاً بشأن من يقع عليه واجب حماية البيئة إلى اتجاهات ثلاثة:

الاتجاه الأول: حماية البيئة واجب يقع على عاتق الأفراد: مثل الدستور البرتغالي الذي ينص على أن «لكل شخص حق في بيئة إنسانية سليمة ومتوازنة إيكولوجياً وعليه في نفس الوقت واجب الدفاع عنها»، (١٣) أي أن الدستور البرتغالي لعام ١٩٧٥ إعترف صراحة بحق الإنسان في بيئة سليمة، وجعل الدفاع عنها واجب الافراد.

بمعنى أن كفالة الدستور لحق الإنسان في بيئة سليمة، من خلال النص عليه في الوثيقة الدستورية وتمتعه من ثم بالسمو الذي يتمتع به الدستور نفسه، يقابله إلتزام يقع على عاتق الإنسان، إلاّ وهو رعاية هذا الحق وعدم المساس به من خلال القيام بأفعال تضر بالبيئة وعناصرها، فالعلاقة بين الحق وواجب الإنسان في الحفاظ عليه علاقة طردية، فإذا ما رغب الإنسان بالتمتع بالحق في بيئة سليمة وجب عليه الحفاظ عليها، فالحق في بيئة سليمة من الحقوق المشتركة بين الأفراد التي لا يجوز المساس بها.

الاتجاه الثاني: حماية البيئة وتحسينها واجب يقع على عاتق الدولة: يُعدّ واجب الدولة في حماية حق الإنسان في بيئة سليمة مظهراً من مظاهر التقدم الاجتماعي والحضاري للدولة إذ إن البيئة ونظافتها وسلامتها هو إنعكاس لحضارة وتقدم الدول، فلا يكفي النص على حق الإنسان في بيئة سليمة في الدستور، بل على الدول أن تضمن

(١١) عبد الفتاح مراد، شرح قوانين البيئة، ط١، بدون دار نشر، ١٩٩٦، ص٢١.

(١٢) حفيظة عياشي، دسترة الحق في بيئة سليمة على ضوء التعديل الدستوري ٢٠١٦، مجلة البحوث القانونية والسياسية، مجلد ٢، العدد ١٤، ص١٥٣.

(١٣) مادة (٦٦ /١) من الدستور البرتغالي الصادر عام ١٩٧٥ .

هذا الحق من خلال عدم إرتكاب مؤسساتها وأجهزتها افعالاً تنتهك هذا الحق.

ومن الدساتير التي الزمت الدولة بحماية البيئة دستور بنما الذي نص على إن «حماية البيئة الطبيعية ومنع تلوثها والمحافظة على التوازن البيئي يكون أساساً مسؤولية الدولة»،[١٤] وكذلك دستور جمهورية الصين الشعبية لعام ١٩٧٨ إذ نص على أن «دور الدول في الحماية وتحسين البيئة والثروات الطبيعية والقضاء على التلوث وغيره من الظواهر التي تهدد حياة الناس».[١٥] ودستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، إذ نصت المادة (٣٣) منه على «أولاً: لكل فرد حق العيش في ظروف بيئية سليمة. ثانيا: تكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الاحيائي والحفاظ عليهما».[١٦]

وبمجرد إقرار الدولة لهذا الحق فأنها تُقر بحق أجهزة الرقابة على دستورية القوانين في الدولة في نقض أي قانون يُخالف هذا الحق، وسواء أكانت هيئة قضائية (المحكمة الدستورية في عدة دول)، أم هيئة دستورية ذات طبيعة خاصة كالمجلس الدستوري في فرنسا.

إذ تنص المادة (٢/اولاً–ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه «لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية الواردة في هذا الدستور». ومن ثم فأن سن أي قانون يتعارض مع حق العيش في بيئة سليمة يكون قانون غير دستوري، يُمكن الطعن بعدم دستوريته أمام المحكمة الاتحادية العليا. ولعل هذا ما دفع أكثر الدساتير إلى رفض النص صراحة على حق الإنسان في العيش في بيئة سليمة، لخشيتها من أن يُصبح للجهة التي تراقب دستورية القوانين صلاحيات أوسع في مجال الرقابة على القوانين التي قد تصدر والتي لا تتماشى كلياً مع مقتضيات هذا الحق، وهذا الأمر دفع دولاً عديدة للنص على هذا الحق في قوانينها العادية فقط ككولومبيا والولايات المتحدة واندنوسيا.[١٧]

الاتجاه الثالث: يوجد من الدساتيرما يجعل حماية البيئة واجباً يقع على عاتق الافراد والدولة معاً، على سبيل المثال دستور كوريا لعام ١٩٧٨، إذ نصت المادة (٣٣) منه على إن «لكل مواطن الحق في العيش ببيئة نظيفة وعلى الدولة وكل المواطنين واجب حماية البيئة».

(١٤) نقلا عن عارف صالح مخلف، الادارة البيئة (حماية الادارية للبيئة)، دار ياروزي العلمية للنشر وطبع، عمان، ٢٠٠٧، ص ١١٩.
(١٥) مادة (١١) من دستور جمهورية الصين الشعبية لعام ١٩٧٨.
(١٦) مادة (٣٣) من دستور العراق الفدرالي لعام ٢٠٠٥ .
(١٧) عبد اللاوي جواد، حق الانسان في العيش في بيئة سليمة وصحية، مصدر سابق.

المبحث الثاني
انواع مسؤولية الإدارة التقصيرية
عن انتهاك حق الإنسان في بيئة سليمة

أن أي نشاط يؤدي إلى الاضرار بالبيئة أو الاعتداء على عناصرها، فأن محدثه يُعدّ مسؤولاً أمام القانون عن تصرفاته الضارة بالموارد البيئية، ومن المعلوم أن المسؤولية عن الضرر البيئي تستوعب مختلف صور تعدي الإنسان على البيئة، ونطاق المسؤولية عن تلوث البيئة يمتد ليشمل أوجه النشاط العامة، وخاصة التي تؤدي إلى تلوث البيئة والصادرة سواء من الأفراد بصفتهم الشخصية أم من الدولة بصفتها صاحب السيادة على إقليمها.(١٨)

والإدارة، على الرغم من التزامها بحماية البيئة من التلوث وكفالة تمتع الافراد بالحق في بيئة سليمة، إلاّ أنها قد تكون ملوثاً، كالأشخاص الطبيعية والاعتبارية الخاضعة للقانون الخاص على حد سواء، بل قد تكون ملوثاً أشد خطراً بسبب ملكيتها لمنشئات صناعية ضخمة، قد يكون بعضها نووياً، وتحكمّها في التخلص من النفايات عموماً، وهي من ثم قد تكون مسؤولة نتيجة أخطاء العاملين لديها أو بسبب المسؤولية عن الأشياء، وكذلك يمكن أن تقوم مسؤولية الإدارة عن الاضرار البيئية في حالة ارتكاب خطأ من أحد مرافقها العامة، إذ قضت محكمة النقض الفرنسية بمسؤولية الجهة الإدارية عن الاضرار التي حدثت للصياد في الانهار الفرنسية بسبب القاء مواد ملوثة بفضلات البلدية.(١٩)

فعندما يدعي شخص أنه تحمل ضرراً بيئياً في شخصه أو في ماله، بسبب تلوث أو تدهور البيئة أو النفايات الضارة، منتجة أو مخزنة أو منقولة أو يستعملها آخرون، فأن القواعد التقليدية للقانون الوضعي تضع تحت تصرف هذا المضرور مجموعة من الوسائل للرجوع على مُحدث الضرر، أي الإدارة في إطار دراستنا، وبعض تلك القواعد يستلزم إثبات الخطأ، والآخر يعفيه من الإثبات.(٢٠) وعلى التفصيل الآتي:

المطلب الأول: مسؤولية الإدارة القائمة على أساس الخطأ

لم تكن هذه المسؤولية مبدأ مسلماً به منذ البداية، بل كانت القاعدة هي عدم المسؤولية، لكن نظراً لتطور الحياة وتدخل الدولة في الكثير من المجالات الفردية، وبالتالي زيادة المرافق العامة وزيادة اتصال الأفراد بها، وازدياد أحوال انتهاك حقوقهم، لعدم احاطة تلك الحقوق بالضمانات الكافية لصالح الأفراد، فكان من نتيجة ذلك أن امتدت الرقابة القضائية لتشمل كافة هذه الأعمال سواء بإلغائها إذا كانت مخالفة لمبدأ المشروعية أو بتقرير التعويض عن آثارها الضارة، أو بالأمرين معاً، وبالتالي فقد أصبحت القاعدة هي مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التنفيذية غير التعاقدية.

(١٨) هالة صلاح ياسين الحديثي، المسؤولية المدنية الناجمة عن تلوث البيئة – دراسة تحليلية تطبيقية، ط١، دار جهينة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٣، ص ٥٤.
(١٩) سمير حامد الجمال، الحماية القانونية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٢٨١.
(٢٠) نبيلة إسماعيل رسلان، المسؤولية عن الاضرار البيئية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧، ص ١٥٧.

ومسؤولية الإدارة القائمة على أساس الخطأ عن تلوث البيئة واهدار حق الإنسان في بيئة سليمة قد تكون عن القرارات الإدارية، الفردية منها واللائحية، والمسؤولية عن الأعمال المادية، فهي تسأل اذا ما أصدرت تعليمات أو قراراً فردياً أدى إلى الاضرار بالبيئة، وقد تثور المسؤولية لمخالفتها (أي الإدارة) للقوانين واللوائح المعمول بها بخصوص حماية البيئة، أو قد يتمثل الانتهاك في مخالفة التزام قانوني فرضه القانون، أو قد يتمثل الخطأ بإهمال وتقصير في العناية المطلوبة، ومن ثم اعتداء واضح على حق الإنسان في بيئة سليمة، كل ذلك يُمكّن المضرور من الطعن في قرارها ذاك بالإلغاء، كما يُمكّنه من طلب التعويض عنه في حال سبب اضراراً، كما تُسأل الإدارة عن اعمالها المادية التي تُسبب ضرراً للبيئة وحق الإنسان في سلامتها، كالتخلص غير الصحيح من النفايات الضارة أو تلويث البيئة بطريقة من الطرق.

فقد اقر المشرع العراقي مسؤولية الادارة وجعلها قائمة على أساس الخطأ المفترض، فهي مسؤولية عن فعل الغير، إذ نصت المادة ٢١٩ من القانون المدني العراقي على أن «الحكومة والبلديات والمؤسسات الأخرى التي تقوم بخدمة عامة، وكل شخص يستغل إحدى المؤسسات الصناعية أو التجارية، مسؤولون عن الضرر الذي يحدثه مستخدموهم، إذا كان الضرر ناشئاً عن تعد وقع منهم اثناء قيامهم بخدماتهم».

والمسؤولية القائمة على خطأ هي مسؤولية تقوم على الاعتبار الشخصي لا الموضوعي وذلك بتوفر عنصر الخطأ،[٢١] فإذا ترتب على الخطأ ضرر للغير التزم المسؤول عنه (الإدارة هنا) بالتعويض. وحتى يتحمل الشخص العام (الإدارة) المسؤولية، ومن ثم التعويض لا بد من إثبات العلاقة[٢٢] بين نشاطها (أي الخطأ شخصي كان أم مرفقياً) والضرر، ويُعدّ الخطأ شخصياً إذا كان الموظف يستعين بالوظيفة كأداة لتحقيق خطئه.

وقد خلص مجلس الدولة الفرنسي وبعد تطور إلى تقرير مسؤولية الادارة في جميع حالات الخطأ الشخصي، ولم يخرج عن إطار مسؤولية الإدارة سوى الخطأ الشخصي الذي لا صلة له بالوظيفة العامة، أي ذلك الخطأ الذي يقع في حياة الموظف الخاصة، والسبب في ذلك هو رغبة القضاء الإداري في حماية المتضرر من اعسار الموظف، ولكن كل ذلك لا يعفى الموظف من المسؤولية، إذ ترجع عليه الإدارة بما دفعته من تعويض للمتضرر.[٢٣]

ولصعوبة إثبات الخطأ الشخصي في حال المسؤولية عن إنتهاك حق الإنسان في بيئة سليمة، فالوقوف على مصدر الضرر أمر يتسم بالصعوبة، إذ إن التحديد الدقيق لهوية المسؤول في ظل مجموعة عوامل ومؤشرات تُساهم في إحداث الضرر يؤدي إلى

(٢١) وهو إخلال بالتزام قانوني سابق صادر عن إدراك، والخطأ التقصيري كونها قاعدة عامة يقوم على عنصرين، أولهما موضوعي وهو التعدي أو الإخلال، وثانيهما شخصي أي الادراك أو التمييز، للمزيد ينظر: عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، نظرية الالتزام بوجه العام، مصادر الالتزام، ج ١، دار أحياء التراث العربي، بيروت،١٩٦٤، ص ٣٠٣.

(٢٢) أي العلاقة السببية بين الخطأ والضرر معناها أن توجد علاقة مباشرة ما بين الخطأ الذي ارتكبه المسؤول والضرر الذي أصاب المتضرر، فيجب أن يكون هنالك فعل ضار صادر اصابه بضرر، وأن يكون الفعل هو السبب في وقوع هذا الضرر. هالة صلاح ياسين الحديثي، مصدر سابق، ص ١٠٣.

(٢٣) مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الاداري ومجلس الدولة، ط٣، بدون دار نشر، ١٩٦٦، ص ٩١٣.

القول برفض دعوى التعويض.[٢٤] ولا يخفى أن مثل هذه النتيجة أمر يدعو إلى الشعور بالإحباط، ويؤدي إلى حرمان الكثير من المضرورين من المطالبة بالتعويض عن أضرار مؤكدة تطبيقاً لمنطقية هذا النظام للمسؤولية الذي يقضي بأن أحداً لا يجب أن يُسأل عن ضرر لم يتسبب فيه بخطئه إذ أنه ومع التسليم بأن الضرر الحاصل كان نتيجة إلاّ أنه من المشكوك فيه ننسب هذا الخطأ إلى شخص بعينه.

وعلى أي حال تُسأل الإدارة أيضاً عن الأخطاء المرفقية، ويكون الخطأ مرفقياً إذا كان الموظف يعتقد أنه يؤدي وظيفته وقت ارتكاب الخطأ، فهو الخطأ الذي يُنسب للمرفق نفسه حتى ولو كان الذي قام به مادياً أحد الموظفين، ويتمثل ذلك الخطأ في عدم أداء المرفق للعمل المكلف بادائه فيترتب على موقفه السلبي ضرر يُصيب الافراد. ويُمكن تحديد مرتكب هذا الخطأ من الموظفين العاملين في المرفق احياناً، ويصعب ذلك في احيان أخرى، فيُنسب الخطأ إلى تنظيم المرفق نفسه.[٢٥] ولم يفلح الفقه في تحديد معيار للخطأ المرفقي فعمد إلى تحديد صور يُمكن القول فيها أن الخطأ يرجع للمرفق وهي:

- أداء المرفق للخدمة بصورة سيئة.
- المرفق لم يؤد الخدمة.
- المرفق يتباطأ في أداء الخدمة.

ومهما يكن من أمر هذا الخطأ فإن أمره موكول في النهاية إلى القضاء ليقرر في كل حالة على حدة فيما إذا كنا بصدد خطأ شخصي أو خطأ مرفقي. وفي العراق لم يُميز المشرع بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، بل أنه اقام مسؤولية الإدارة والاشخاص المعنوية العامة الأخرى على أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه ضماناً لمصلحة المضرور، ولكنه اهمل الموظف وجعله عرضة للمساءلة القانونية عن جميع الاخطاء التي يرتكبها أثناء اداءه لواجباته الوظيفية من دون تمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، كما اعطى للإدارة الحق في الرجوع على الموظف بما دفعته من تعويض.[٢٦]

ولا يُرتب خطأ الإدارة حقاً في التعويض لأحد ما لم ينشأ عن هذا الخطأ ضرر مباشر بمعنى أن تكون هنالك علاقة مباشرة بين الضرر والعمل المنسوب للدولة، فإذا انتهت العلاقة السببية بقوة قاهرة أو عمل الغير أو عمل المضرور فلا تُسأل الإدارة عن التعويض، أي أنه يجب أن يكون الضرر نتيجة مباشرة للفعل نفسه، وفي حالة تعدد الاسباب يأخذ القضاء بالسبب المنتج، كما يجب أن يكون الضرر محققاً وخاصاً قابل للتقدير بالمال، وأن يخل بمركز قانوني.[٢٧]

المطلب الثاني: مسؤولية الإدارة من دون خطأ

أن الضرر الناجم عن تلوث البيئة يلزم مواجهته بقواعد أخرى تخرج عن القالب

(٢٤) غني حسون طه، الوجيز في النظرية العامة للالتزام، مصادر الالتزام، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٧١، ص ٣٧٧.
(٢٥) سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري ورقابته لأعمال الادارة، ط٣، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦١، ص٩٠١.
(٢٦) المادة (٢٢٠) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل.
(٢٧) محمد عبد الحميد ابو زيد، القضاء الاداري – ولايتا الإلغاء والتعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص٢٧٠ وما بعدها.

التقليدي للمسؤولية، لأن الإصرار على تطبيق هذا القالب يؤدي إلى حرمان المضرور من التعويض، كما أسلفنا، فصعوبة إثبات الخطأ والضرر وعلاقة السببية يعني حرمان المضرور من التعويض، وللتغلب على هذه الصعوبة نجد أمامنا رأيين: أحدهما ينادي ببقاء قواعد المسؤولية المدنية كما هي مع نقل عبء الإثبات، ونادى البعض الآخر –وهذا هو الرأي الراجح باعتقادنا –بالاعتماد على المسؤولية الموضوعية، أي المسؤولية من دون خطأ.(٢٨)

ولا تهتم المسؤولية الموضوعية (وتسمى ايضاً بالمسؤولية المادية) بخطأ المسؤول فقط بل تهتم بالضرر، وتقيم المسؤولية على أساسه، وذلك لسببين، أولهما صعوبة إثبات الخطأ في جانب المدعى عليه وصعوبة إثبات العلاقة السببية ما بين الخطأ والضرر، وبالتالي حرمان المضرور من الحصول على التعويض كما أسلفنا، وثانيهما نتيجة اندلاع الثورة الصناعية والتكنلوجية وما رافقها من انهيار في النظام البيئي. عليه اتجهت كثير من التشريعات إلى هجر النظرية الشخصية والاخذ بالنظرية الموضوعية كأساس للمسؤولية في المجال البيئي.

ولما كان أساس هذه المسؤولية هو الضرر البيئي، فيمكن تعريفه بأنه «ضرر يصيب الموارد بمختلف مجالاتها وينعكس على الأشخاص وممتلكاتهم بسبب الطبيعية الانتشارية لهذا الضرر، فهو مستقل بذاته وله خصوصيات خاصة تجعله صعب الإصلاح في العديد من المجالات».(٢٩) ويعرف ايضاً بأنه «كل ما يضر بالوسط البيئي بشكل مباشر، فهو مستقل بنفسه إلاّ أن له اثارا على الأشخاص والممتلكات»،(٣٠) أي انه الأذى الذي يصيب شخص أو مجموعة أشخاص بصورة مباشرة أو غير مباشرة في جسمهم أو في مالهم أو يؤدي إلى المساس بحق من حقوقهم ومنه الحق بالعيش في بيئة سليمة أو حقوقهم المالية بتفويت مصلحة مشروعة تقرر فائدتها مالياً أو قد يؤذيه معنوياً.

والمسؤولية الموضوعية تقوم على عدة أسس، لعل أهمها فكرة (تحمل التبعة) أو ما يعرف بنظرية المخاطر التي كان لمجلس الدولة الفرنسي قصب السبق في استحداثها ليؤسس لمسؤولية الإدارة تجاه موظفيها من دون الحاجة إلى إثبات الخطأ من جانب الإدارة، بل بغض النظر عن وقوع خطأ أو عدمه،(٣١) فإذا استطاع المضرور إثبات الضرر يكون مُسبب الضرر (الإدارة) مسؤولاً تجاهه سواء أكان فعله خاطئاً أم غير خاطئ.

وتتحمل الدولة المسؤولية على أساس أنه ما دام نشاط الادارة في صالح الجماعة فلا يجوز أن يتحمل ضرره من وقع عليه وحده وإنما يتحمله الجميع (الذي تمثله الدولة) تحقيقاً لمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة.(٣٢)

(٢٨) لمزيد من التفاصيل ينظر: هالة صلاح ياسين الحديثي، مصدر سابق، ص ٧٥ وما بعدها.
(٢٩) حميدة جميلة، النظام القانوني للضرر البيئي وآليات تعويضه، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠١١، ص٧٦.
(٣٠) بن شنوف فيروز، أثر مبدأ الملوث يدفع على تطوير نظام المسؤولية المدنية، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، المجلد ٥، ع٢، ٢٠١٨، ص ٤٢٦.
(٣١) مصطفى العوجي، القانون المدني، ج٢، المسؤولية المدنية، مؤسسة عمون للنشر والتوزيع، بيروت، ص ١٤٠.
(٣٢) انور احمد رسلان، وسيط القضاء الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٧٤١.

ويمكن اللجوء إلى المسؤولية الشيئية في مجال الاضرار البيئية، خاصة بالنسبة لأضرار النفايات السامة والتي يغلب على وصفها أشياء خطيرة تحتاج إلى عناية خاصة في حراستها وحفظها فضلاً عن أنه في كثير من الحالات يكون من اليسير إضفاء وصف الشيء على تلك النفايات، ففي هذا الصدد سوف يجد المضرور ميزة حقيقية، تتمثل في اعفائه من عبء إثبات خطأ المسؤول عن الشيء.[٣٣]

وفي ذلك نصت المادة (٢٣١) من القانون المدني العراقي على أن «كل من كان تحت تصرفه آلات ميكانيكية أو اشياء أخرى تتطلب عناية خاصة للوقاية من ضررها يكون مسؤولاً عما تُحدثه من ضرر ما لم يثبت أنه اتخذ الحيطة الكافية لمنع وقوع هذا الضرر هذا مع عدم الاخلال بما يرد في ذلك من احكام خاصة».

بعبارة أخرى يجوز تطبيق المواد الخاصة بحراسة الأشياء التي تحتاج إلى عناية خاصة على الكثير من الاضرار والتي تُسبب تدهوراً أو تلوثاً للبيئة في عناصرها المختلفة، مع تبعات ذلك على حق الانسان في بيئة سليمة، دون أن يكلفوا بإثبات خطأ المسؤول، إذ أن هذا النوع من المسؤولية يعفيهم من الإثبات.[٣٤]

فالضرر على هذا النحو هو المحور الذي تدور معه المسؤولية بوجه عام وجوداً وعدماً، فإذا انتفى الضرر انتفت المسؤولية مهما كانت درجة جسامة الخطأ، فهو الذي يُعطي الحق في التعويض، وهو الذي يُبرر الحكم به لا الخطأ. [٣٥] إذ لم يعد يُنظر إلى الضرر على أنه مجرد عنصر أو ركن في المسؤولية وإنما أصبح يُنظر إلى وجوب رفع الضرر عن المضرور بصرف النظر عن مصدره وأصبح موضوع إصلاح الضرر مستقلاً عن المسؤولية كما سنبين لاحقاً.

ويشترط في الضرر أن يكون محقق الوقوع، وهو الضرر المؤكد الحدوث سواء أكان حالاً اي وقع فعلاً أم كان مستقبلاً، في حال كان وجوده مؤكداً لكن تراخى وقوعه إلى زمن لاحق، [٣٦] وأن يصيب الضرر حقاً أو مصلحة مالية مشروعة يحميها القانون.

ولا يشترط أن يكون الضرر مباشراً، فالضرر البيئي ضرر بطبيعته وخصوصياته المتميزة غير مباشر ولا يتصل بصفة مباشرة مع الفعل، إذ تتداخل عوامل أخرى بين الفعل والنتيجة، على رأسها مقتضيات التكنولوجيا. مع ملاحظة أن الضرر في هذا المجال لا يصيب شخصاً بعينه، بل أنه يتسم بالعمومية (الضرر الجماعي)، إذ إن النشاط الذي ينجم عنه تلوث بيئي، في أغلب الاحوال يتسم بالعمومية، مما يصعب القول معه أننا بصدد ضرر لأحد الناس دون غيره.

(٣٣) بن شنوف فيروز، مصدر سابق، ص ٤٣٤.
(٣٤) ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص١٤٣.
(٣٥) حسن علي ذنون، مصدر سابق، ص ٢٢٥.
(٣٦) عبد الرزاق السنهوي، مصدر سابق، ص ٨٥٨.

المبحث الثالث
آثار مسؤولية الإدارة المدنية عن إنتهاك حق الإنسان في بيئة سليمة

يتجه العمل في العصر الحديث على التوسع في المسؤولية لتغطي أكبر قدر ممكن من الأضرار، كما أسلفنا، فظهر مبدأ المسؤولية الموضوعية، وسواء أكانت المسؤولية تقوم على الخطأ أم من دونه، فأن الأثر المهم لها هو حق المتضرر بالتعويض، فالتعويض هو الأثر الذي يترتب على تحقق المسؤولية، فإذا تحقق ذلك كان للمتضرر الحق في رفع دعوى للمطالبة بالتعويض.

ومن جهة أخرى هنالك مبدأ جديد في نطاق التعويض عن الاضرار البيئية إلاّ وهو مبدأ (الملوث يدفع) لابد من التطرق له للوقوف على مجمل آثار المسؤولية عن انتهاك الحق في بيئة سليمة، وعلى وفق التفصيل الآتي:

المطلب الأول: مبدأ الملوث يدفع (مسؤولية الملوث)

نظراً للأخطار والأضرار التي تحيط بالبيئة وسعياً لتحميل الملوثين تكاليف إصلاح ما يحدثونه من تلوث، وجعل هذه التكاليف أداة للحد من هذا التلوث والوقاية منه ظهر مبدأ الملوث يدفع (الملوث الدافع/ مسؤولية الملوث) الذي يُعدّ حجر الزاوية في القانون البيئي على الصعيدين الوطني والدولي، فهو المبدأ الذي يقرر مسؤولية محدث التلوث. إذ أثبت التطبيق العملي أن قواعد المسؤولية الخاصة بمنع التلوث غير ملائمة في التعامل مع المشكلات البيئة المعقدة كاستنفاذ الموارد ومعالجة آثار النشاطات الاقتصادية المعاصرة أثر كل ذلك عى حق الانسان في بيئة سليمة، وعليه فأن النظام القانوني يحتاج إلى تحديث واعادة نظر، لبناء منظومة قانونية بيئية شاملة لتقييم المسؤولية عن الأسباب وآثار التلوث.

وكانت منظمة التعاون والتنمية الاقتصاديO.C.D.E))، أول هيئة دولية اعتمدت تعريف هذا المبدأ على أساس أن الملوث ينبغي أن «يتحمل النفقات المتعلقة بتدابير منع ومكافحة التلوث التي تُقررها السلطة العامة كي تظل البيئة في حالة مقبولة، وأن تكلفة هذه السلع والخدمات التي مصدر تلوث في الإنتاج والاستهلاك، وأن التدابير لا ينبغي أن تصاحبها إعانات تؤدي إلى إحداث اختلالات في التجارة والمنافسة الدولية».[٣٧]

وعرّفه المشرع الفرنسي بموجب القانون في ٢ شباط ١٩٩٥ المعروف بقانون بارني «بأنه يتحمل بمقتضاه الملوث التكاليف الناجمة عن تدابير الرقابة والتخفيض من التلوث ومكافحته».

أما فقهياً فيُعرّف بأنه «ادراج كلفة الموارد البيئية ضمن ثمن السلع أو الخدمات المعروضة في السوق، ذلك أن القاء نفايات ملوثة في الهواء أو المياه أو التربة هو نوع من استعمال هذه الموارد ضمن عوامل الإنتاج، وبذلك ينبغي أن يدخل استعمال هذه الموارد الطبيعية في كلفة المنتوج أو الخدمة المعروضة وتؤدي مجانية استخدام هذه

(٣٧) توصية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية c (٧٢), ١٢٨, OCDE, ١٩٧٢. أشار اليها أشرف عرفات أبو حجارة، المصدر السابق، ص ٥٥.

الموارد البيئية التي تدخل ضمن عوامل الإنتاج إلى هدرها، لذلك يُعدّ الاقتصاديون أن سبب تدهور البيئة يرجع لمجانية استخدام الموارد البيئية».[٣٨] وبأنه «يتحمل بمقتضاه الملوث التكلفة الاجتماعية للتلوث الذي يتسبب فيه وهذا ما يؤدي إلى تحميله المسؤولية عن الأضرار الإيكولوجية من أجل تغطية كل آثار التلوث ليس فقط بالنسبة للممتلكات والأشخاص ولكن أيضاً بالبيئة الطبيعية».[٣٩]

ولمبدأ الملوث يدفع مجموعة من الخصائص والمميزات، أهمها:[٤٠]

١. يعمل على تحقيق الفعالية الاقتصادية، إذ أن الأسعار يجب أن تعكس التكاليف الحقيقية للتلوث.
٢. يُساهم في التحفيز على خفض الإنتاج الملوث للبيئة.
٣. يُساهم في تحقيق العدالة، إذ أن تكاليف التلوث يجب دفعها من قبل المتسبب في احداث هذا التلوث (التطابق مع المبدا القانوني «الغُرم بالغنم»).
٤. يُعدّ مبدأ اقتصادياً أي أن الرسم أو الضريبة كافية لوضع سياسة اقتصادية مالية لمكافحة وتخفيض التلوث البيئي.
٥. يوفر تطبيقه للدولة إيرادات جوهرية لتمويل النفقات العامة الموجهة لحماية البيئة.
٦. يعكس نفقات محاربة التلوث في أسعار السلع والخدمات التي ينتج عنها تلوث تؤدي إلى تجنب احداث تشوهات في التجارة والاستثمارات الدولية.

لقد كانت متطلبات حماية البيئة ولا زالت أوسع نطاقاً من بعض التصورات الخاطئة وغير الدقيقة حول أدوات معالجة المشاكل البيئية، على غرار الفكرة التي تدعي بأن صرامة القانون من خلال الأوامر والنواهي، أو أن الوقف التام للأنشطة الملوثة هي الضمانة الكبرى للحماية، فعجلة التطور مستمرة ولا يمكن ايقافها. عليه يُجمع الفقه على أن مبدأ الملوث يدفع يقتضي أن يتحمل الملوث تكاليف مختلف الأضرار البيئية المترتبة عن نشاطه، غير أن هذا المبدأ ليس سوى صياغة جديدة لمبدأ تقليدي شهير والذي تقوم عليه فكرة المسؤولية بشكل عام وهي أن «كل من تسبب بخطئه في ضرر للغير يلتزم بالتعويض».[٤١] فلا يمنع هذا المبدأ تلوث البيئة لكنه جاء لتصحيح الخلل بعد وقوعه.[٤٢]

واجبار الملوث على دفع نفقات تخفيض أضرار الآثار الخارجية السلبية لنشاطه سوف يدفعه إلى اتباع الأساليب والوسائل الإنتاجية الأقل تلويثاً ما دام ذلك أقل مما يدفعه، أو اختيارياً عندما يصبح واعياً ومساهماً في حماية البيئة.[٤٣]

ويرى الفقيه الفرنسي دوجي بأن مبدأ الملوث الدافع يُعدّ أساساً سليماً في تأصيل المسؤولية عن الضرر البيئي. [٤٤] ويرى آخرون أن مبدأ الملوث الدافع بمثابة طرح جديد

(٣٨) قدي عبد المجيد، عوائق وفرص تطبيق مبدأ الملوث يدفع، مجلة الاقتصاد الجديد، ع١٣، المجلد ٢، ٢٠١٥، ص ٦.
(٣٩) أشرف عرفات أبو حجارة، مبدأ الملوث يدفع، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٦، ص ١٦.
(٤٠) قدي عبد المجيد، مصدر سابق، ص ٧.
(٤١) بن شنوف فيروز، مصدر سابق، ص٤٢٣.
(٤٢) قدي عبد المجيد، مصدر سابق، ص ٨.
(٤٣) قدي عبد المجيد، نفس المصدر، ص ٨.
(٤٤) حميدة جميلة، مصدر سابق، ص ١٧٩.

للمسؤولية المدنية مع تحفظات لأنها تختلف عن تلك المتعارف عليها في القواعد العامة، فهي مسؤولية اجتماعية تقتضي تحمل الملوث التكلفة الاجتماعية للأضرار البيئية التي أحدثها، ولذلك فإن مبدأ الملوث الدافع يُعدّ لباس جديد ينسجم مع طبيعة الأضرار التي تُصيب البيئة بغض النظر عن خصائصها سواء أكانت أضراراً مباشرة أم غير مباشرة فهو المبدأ الوحيد الذي يُغطي الضرر بمفهومه الفني «الضرر الخاص».(٤٥)

وينسب بعض الفقه إلى مبدأ الملوث يدفع دوراً في تطوير قواعد المسؤولية عن أضرار التلوث، لما فيه من تيسير على المضرورين، ولتجنيبهم التعقيدات القانونية والفنية المرتبطة باستيفاء حقوقهم في التعويض الكافي والمناسب عن كل ما اصابهم من ضرر ناشئ عن التلوث.(٤٦) إلّا أننا نعتقد أن العلاقة التي تربط بين مبدأ الملوث الدافع بمبدأ المسؤولية لا تزال غير واضحة لا سيما، فيما يتعلق بتحديد المسؤول عن دفع التعويض، فكما لاحظنا أن المبدأ لا يُشير إلى المسؤول بقدر ما يُشير إلى الملوث، في حين أن تحديد شخص الملوث يفيد في تسهيل العمل بمبدأ الملوث يدفع بالكشف عمن يترتب في ذمته الالتزام بالدفع، وهو عادة كل من يُساهم بنشاطه في التلويث. وهذا يجعل المجال مفتوحاً أمام طرح عدد من الاحتمالات بسبب تعدد الفواعل المهددة للبيئة والتي يُحتمل أن تُساهم بسلوكها المباشر أو غير المباشر تبعاً لاختلاف مراكزها بين المشرف منها على النشاط والمراقب والمستغل استغلالاً مباشراً أو بموجب تفويض في احداث التلوث البيئي، أو خلق ظروف تؤدي اليه.(٤٧) ومن ابرز هذه الفواعل –بلا شك – هو الدولة كفاعل كلاسيكي مسبب للتلوث، أما الفواعل من غير الدولة (الكيانات الوطنية من اشخاص طبيعية ومعنوية)، وهما كل من يمتلك أو يُشغّل نشاطاً أو يستعمل أرضاً أو بناية أو اغراضاً تصدر منها المواد الملوثة.(٤٨)

بعبارة أخرى، إن اعتبار المبدأ كأساس للمسؤولية يقتضي تحديد هوية المسؤول، وهو أمر صعب للغاية ذلك أن التلوث يحدث في أحيان كثيرة عن سلسلة متسببين مما يؤدي إلى تداخل المسؤوليات، وعلاوة على ذلك فإن قضايا المسؤولية لا تُقدّم إلاّ بطرح نزاع أمام المحاكم لإثبات قيام المسؤولية والحكم بالتعويض من طرف القاضي المختص، في حين أن تطبيق مبدأ الملوث الدافع لا يستدعي هذه المطالبة وإنما تتكفل السلطات الإدارية المختصة بمتابعة الملوث وفرض مبالغ مالية.(٤٩)

غير أن مجموعة هذه الملاحظات لا تنفي أن مبدأ الملوث الدافع مبدأ قانوني يحتل مكانة مهمة في القانون البيئة ويمكن أن يُشكل صورة من صور المسؤولية الموضوعية كأساس للمسؤولية عن الأضرار البيئة، لكن في صيغة جديدة تختلف عن الأسس التي تعتمد عليها المسؤولية المدنية سواء في صورتها الكلاسيكية أم الحديثة. أي أن نظام المسؤولية المدنية في ظل مبدأ الملوث الدافع يستجيب للمخاوف الناجمة عن تزايد

(٤٥) حميد جميلة، نفس المصدر، ص ٢٠٤.
(٤٦) بن شنوف فيروز، مصدر سابق، ص ٤٣١.
(٤٧) بن شنوف فيروز، مصدر سابق، ص٤٢٤.
(٤٨) أشرف عرفات أبو حجارة، مصدر سابق، ص١٤.
(٤٩) حميدة جميلة، مصدر سابق، ص ٢٠٠.

الأخطار فهو يتوافق في معالجة الأضرار البيئية مع المسؤولية على أساس المخاطر، إذ جاء استمرارية للجهود المبذولة في إطار التسهيل على الضحية الذي لا يملك قدرة إثبات الخطأ.

المطلب الثاني: التعويض

إذا توفرت شروط المسؤولية سالفة الذكر، بشكليها، سواء أكانت تقوم على أساس الخطأ أم بدونه، أي عند تحقق الضرر البيئي، يقع على عاتق محدث الضرر الالتزام بإصلاح الضرر الحاصل، بالتعويض. والاخير هو الأثر الذي يترتب على تحقق المسؤولية، فإذا تحقق ذلك كان للمتضرر الحق في رفع دعوى للمطالبة به، فالتعويض هو لب المسؤولية ووظيفتها وأهم أهدافها على الاطلاق، وهو البديل المتاح لازالة أثر المخالفة، إذا أستحال محو الضرر الناتج عنها، فيؤخذ من مال المخالف بالقدر الذي يجبر الضرر.(٥٠) وهو أيضاً نظام إصلاحي للبيئة وذلك بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل حدوث الضرر وهو ما يتلاءم مع طبيعة الأضرار البيئية المحضة.(٥١)

ومن خلال التعويض يصحح التوازن الذي إختل وأهدر نتيجة وقوع الضرر إلى ما كان عليه، وذلك بإعادة المضرور، إلى الحالة التي كان مفروضاَ أو متوقعاً ان تكون عليها على حساب المسؤول الملتزم بالتعويض، ولما كان الضرر يتمثل في الاعتداء على حق أو مصلحة لمضرور فإن التعويض يتمثل بالتالي في إزالة أثر الاعتداء على حق أو مصلحة المضرور. بالإضافة إلى معاقبة المذنب وأنتقام المضرور، واعادة ترتيب النظام الاجتماعي والوقاية من السلوك غير الاجتماعي، إذ تؤثر في السلوك الفردي بهدف تحسينه ودفعه إلى طريق السوى في ضوء الاعتبارات الاجتماعية السائدة.(٥٢)

بمعنى آخر يتخذ التعويض العيني في مجال الأنشطة البيئية شكلين، يتمثل الأول في إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل وقوع الضرر بالنسبة للغير أو المحيط البيئي الذي لحقه الضرر، ويتمثل الثاني في وقف الأنشطة الضارة المسببة للتلوث البيئي ومنع حدوثه في المستقبل.(٥٣)

فبالنظر إلى طبيعة وخصوصية الضرر البيئي فإنه من الصعب إعادة الحال إلى ما كان عليه، وتكمن صعوبة هذا التعويض بشكل عام في مجال تطبيقه على الجرائم البيئية، لأن قضايا الاعتداء على البيئة من القضايا الشائكة والمتعددة الجوانب ولا سيما إذا كان هناك أكثر من مصدر من مصادر التلوث المختلفة، وبالتالي لا سبيل أمام القاضي إلاّ اللجوء إلى التعويض النقدي، وهو نوع من التعويض بمقابل المعروف في

(٥٠) ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ١٤٩ .

(٥١) أمل نور الدين طاهر، خصوصية المسؤولية المدينة عن الأضرار البيئية للنفايات الخطرة، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص١٥٣.

(٥٢) أحمد محمود سعد، إستقراء القواعد المسؤولية المدنية في منازعات التلوث البيئي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٢٣.

(٥٣) مدحت محمد محمود عبدالعال، المسؤولية المدنية عن الأضرار البيئية، رسالة دكتوراه، اكاديمية شرطة دبي، الأمارات العربية المتحدة، ٢٠١٧، ص١٣٣.

القواعد العامة. (٥٤)

والتعويض النقدي يتمثل في إعطاء المتضرر مبلغاً من النقود نتيجة ما أصابه من الضرر، ويدفع للمضرور بموجب حكم قضائي، وهو يشمل التعويض عن الأضرار التي لحقت به سواء أكانت مادية أم جسدية، كما يمتد ليشمل التعويض عن الأضرار التي تصيب الأموال والممتلكات. ويُدفع التعويض دفعة واحدة أو إقساطاً أو بشكل أيراد مرتب أو قد يُقدم المسؤول تأميناً، وهذا ما نصت عليه المادة (٢٠٩) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ «تعين المحكمة طريقة التعويض تبعاً للظروف ويصح أن يكون أقساطاً أو ايراداً مرتباً ويجوز في هذه الحاله الزام المدين بأن يقدم تأميناً».

وهذا يعني أن التعويض يقاس بمقدار ما يصيب المتضرر من ضرر مباشر سواءً أكان التعويض عينياً أم نقدياً، والضررالمباشر عند تقديره يشمل عنصرين هما الخسارة التي لحقت بالمتضرر، والكسب التي فاته، ولا يدخل في تقديرالتعويض أن يكون الضرر متوقعاً أو غير متوقع، ففي المسؤولية التقصيرية يشمل التعويض كل الضرر، متوقعاً كان أوغيرمتوقع.

(٥٤) إبراهيم الدسوقي، تعويض الضرر في المسؤولية المدنية (دراسة تحليلية تأصيلية لتقدير التعويض)، مطبوعات جامعة كويت، الكويت، ١٩٩٥، ص ١٣.

الخاتمة

إن حق الإنسان في بيئة سليمة لا يُمثل حقاً وحسب بل هو قيمة اجتماعية ايضاً، ومن ثم وجب أن يسعى النظام القانوني للمحافظة عليه، لأن لهذا الحق مضمون واسع يشمل الإنسان والوسط الذي يعيش فيه، لذلك أصبح هذا الحق واجب الاحترام في القانون الداخلي، واتجهت أكثر الدول للنص على هذا الحق في دساتيرها وقوانينها لحمايته من الاعتداءات التي قد تصيبه، واتسع مجال الاعتراف به باعتباره من حقوق الجيل الثالث من حقوق الإنسان، أي حقوق التضامن.

وقد تبين لنا عدم اتفاق الباحثين على مفهوم محدد للحق في بيئة سليمة، بل تعددت مفاهيمه، فهي فكرة صعبة وغير يسيرة من حيث المفهوم، وغامضة من حيث مبادئها ودراستها القانونية، كما أنها هلامية غير محددة الابعاد والعناصر، سواء من حيث مفهوم البيئة نفسها أو من حيث المعني بالحماية، سواء أكانت البيئة نفسها أم الإنسان.

وحق الإنسان في بيئة صحية سليمة وثيق الصلة ببقية حقوق الإنسان، وهذه الصلة هي التي تعطي لحقوق الإنسان الأخرى مغزاها التام وتوفر لها القدرة الحقيقية على التبادل والتأثير. كما أن هذا الحق لا يرتبط بالجيل الحالي وحسب، أي انه لا يتعلق بحياتهم في بيئة سليمة وحسب، بل أنه يتصل بحق الأجيال القادمة بالعيش في نفس البيئة السليمة الصحية، لذلك لابد من حفظ الطبيعة لصالح الأجيال القادمة، وهذا ما يعطي لهذا الحق بعداً مستقبلياً.

ولما تقدم يجب على الدول والمنظمات الدولية –والأفراد بطبيعة الحال كفاعل مهم في هذه المعادلة –العمل على التوفيق بين مقتضيات التطورات التكنلوجية الحديثة وما تفرضه من قيود، وضرورات السهر على تطبيق مبدأ تمتع الإنسان ببيئة صحية مناسبة، من خلال حفظ البيئة وحمايتها من التلوث.

إن الدولة، تُعدّ ملوثاً خطيراً للبيئة، لما تملكه من وسائل انتاج تضخ في البيئة العديد من الملوثات والسموم، ومن ثم تُلزم –كغيرها من الملوثين –بالتعويض عن الاضرار التي تُسببها للأفراد نتيجة انتهاكها للقواعد الخاصة بحماية البيئة سواء أكان ذلك تعمداً أو عن طريق الخطأ. وهي في ذلك تُعامل معاملة الافراد العاديين من حيث الضمان، إلاّ أن الصعوبة تظهر لا من حيث امكان نسبة الخطأ للدولة وحسب، بل من حيث البحث عن أساس لإلزامها بالتعويض.

والإدارة تُسأل عن الاضرار التي تسببها للأفراد بانتهاكها حقهم في بيئة سليمة إما على أساس الخطأ، فإذا ما ارتكبت فعلاً خاطئاً وتسبب عنه ضرر وكان بالإمكان نسبة الضرر لذلك الخطأ حق عليها الضمان، كما أنها قد تُسأل في حال تسببت اعمالها –القانونية والمادية –بانتهاك حق الانسان في بيئة سليمة من دون خطأ منها، أي أن هنالك ضرر أصاب الفرد من دون ارتكاب الإدارة لخطأ ما، فهنا أيضا تُسأل الإدارة عن التعويض من دون حاجة لإثبات الخطأ، ويكفي تحقق الضرر. كما تكون الإدارة مسؤولة

مسؤولية شيئية، فاذا ما كان تحت حراستها أشياء خطرة، فإنها تلتزم بالضمان في حال سببت تلك الأشياء اضراراً للغير.

لا يمكن انكار الأهمية البالغة التي يحتلها مبدأ الملوث الدافع من الناحية المالية والاقتصادية، خاصة في إيجاد موارد مالية مباشرة لحماية البيئة، كما اوضحنا، إلاّ أنه يعتريه نوع من الغموض في تحديد المخاطب الحقيقي به، خاصة مع تعدد المسببين للتلوث، والمدة الزمنية الطويلة التي قد تستغرقها اثار التلوث في الظهور، إلاّ أنه مع ذلك طريقة جيدة للتعويض عن الاضرار البيئية من دون اللجوء للقضاء.

إن مبدأ الملوث يدفع، ليس بديلاً عن قواعد المسؤولية الموضوعية، إلاّ أنها وسيلة أكثر سهولة في حصول المتضرر على التعويض، ومن ثم نرى ضرورة تطوير وتحديد قواعد مبدأ الملوث يدفع مع الطبيعة الخاصة للإضرار البيئة سواء تعلق الأمر بشروط الفعل المسبب للضرر، أم بالنسبة للضرر والعلاقة السببية.