الضبط الإداري البيئي في الجمهورية اليمنية

د. ياسر أحمد عوض القحوم

أستاذ مساعد كلية القانون جامعة حضرموت

الملخص:

تناول هذا البحث موضوع الضبط الإداري البيئي الذي يعد من الموضوعات المتعلقة بالعمل الإداري بما يمثله من أهمية في حياة الأفراد والجهات العامة والخاصة، وتم تناول المسائل المتعلقة به ، مفهومه ، وسائله وأدواته القانونية ، والجهات المختصة بحماية البيئة، والجزاءات الإدارية التي يحق للجهات المختصة توقيعها بحق المخالفين، وقد تمَّ الاعتماد على الآراء الفقه والاستشهاد بكم كبير من النصوص التشريعية المتعلقة بالبيئة.

وفي نهاية البحث توصلنا إلى بعض النتائج منها الاهتمام الملحوظ بالبيئة من قبل المشرع اليمني وإحاطته لها بمنظومة تشريعية متكاملة تضمن حمايتها ، وأن الضبط البيئي يمثل أحد مظاهر تلك الحماية القانونية للبيئة ، وبهدف تحقيق أهدافه منح القانون صلاحيات للجهات الإدارية أثناء قيامها ، وأن هذه الجهات تملك الحق في توقيع عدد من الجزاءات الإدارية عندما لا يتم الالتزام من قبل الأفراد والجهات الخاصة بما تنص عليه التشريعات في هذا الشأن.

وأمكن لنا في نهاية البحث وضع بعض التوصيات أهمها مطالبة المشرع بتشديد الجزاءات الإدارية بحق المخالفين المعتدين على البيئة ، و استبعاد خضوع بعض الجزاءات البسيطة في مجال البيئة للقواعد القضائية المطولة.

مقدمة البحث:

بيئتنا هي حياتنا، والفضاءات التي نعيش فيها، ولأن هذه الفضاءات واسعة والمساحات كبيرة كانت عرضة للمساس بها من بني البشر اعتداء وضررا وإفسادا، وكانت نتيجة لذلك مثار اهتمام المشرع في كل الدول، فخصها بالتنظيم ورعاها بمختلف صور الحماية، و استحقت أن تجتمع الدول كافة بشأنها وتجمع على كونها موضوعاً للتعاون الدولي فيما بينها.

ولذا وجب علينا أن ندرك ما تعنيه هذه الكلمة قليلة الحروف كثيرة المعاني، إدراكاً نعي به واجبنا نحوها فنؤديه، ونعرف حدود استحقاقاتنا فيها فنقف عندها، ونعرف أهميتها فنحميها من الاعتداء والضرر.

إن الحماية القانونية للبيئة متعددة الاتجاهات مختلفة الصور، أبرزها الحماية القضائية التي تتولاها المحاكم بمختلف درجاتها بما تقرره من عقوبات صارمة تحقق الجزاء للمخالفين والردع من تكرار الأفعال المخالفة للقانون، ويسبقها صورة من صور الحماية للبيئة تتمثل في إجراءات ضبطية تتخذها السلطات الإدارية تهدف إلى تحقيق أغراض المحافظة على النظام العام في المجال البيئي فيما يُعرف بالضبط الإداري البيئي الذي اخترناه موضوعاً لهذا البحث.

لقد دفعنا إلى اختيار هذا الموضوع أهميته بوصفه واحداً من صور الحماية المقررة للبيئة، بالإضافة إلى الرغبة في بيان أهم الجوانب المتصلة بهذا الموضوع مساهمة في التوعية القانونية في ظل ما نلمسه ونعايشه من الجهل بالجوانب القانونية في التعامل مع البيئة والوقوع في شراك التعامل السلبي معها، واعتمدنا على المنهج الوصفي التحليلي في بيان المفاهيم البيئية وفي شرح وتوضيح النصوص القانونية والربط بينها.

وستكون خطة البحث على وفق التقسيم الآتي:

المبحث الأول: مفهوم البيئة والتنظيم القانوني لها في الجمهورية اليمنية

المطلب الأول: مفهوم البيئة وعناصرها و صور المساس بها

المطلب الثاني: التنظيم القانوني لحماية البيئة في الجمهورية اليمنية ومساهمتها في الحماية الدولية للبيئة

المبحث الثاني: مفهوم الضبط الإداري البيئي ووسائله وأدواته القانونية

المطلب الأول : مفهوم الضبط الإداري البيئي

المطلب الثاني : وسائل الضبط الإداري البيئي وأدواته القانونية

المبحث الثالث : الجهات الإدارية المختصة بحماية البيئة و الجزاءات التي يحق لها اتخاذها

المطلب الأول : الجهات الإدارية المختصة بحماية البيئة واختصاصاتها

المطلب الثاني : الجزاءات الإدارية في مجال حماية البيئة

المبحث الأول :

مفهوم البيئة والتنظيم القانوني لها في الجمهورية اليمنية

ليست البيئة مفهوماً مجرداً أو مصطلحاً غامضاً يستعص على الفهم والاستيعاب، بل هي المجال الذي يحيطنا من كل الاتجاهات، و لذلك وجب علينا أن نتعرف على هذا المصطلح ونفهم هذه الكلمة فهماً قانونياً يمكننا من الخوض في تفاصيل موضوع البحث المحدد في الضبط الإداري البيئي.

للبيئة معنى ولها عناصر ترسم حدودها و مجالاتها ، وتتعدد وتكثر صور المساس بها تلويثاً واضراراً و اعتداءا وإفسادا ممن يعيش على عناصرها براً كانت أو ماء أو هواء ، ولقد أدركت الجمهورية اليمنية أهمية البيئة فخصتها بنصيب وافر من تشريعاتها في منظومة تشريعية تجعلها متميزة بين الدول في هذا الشأن ، وساهمت بقدر معين في الجهود الدولية في حمايتها.

وفي هذا المبحث سنبيّن مفهوم البيئة وعناصرها وصور المساس بها في مطلب أول، ثم نستعرض في مطلب ثان التنظيم القانوني لحماية البيئة في الجمهورية اليمنية ومساهمتها في الحماية الدولية للبيئة.

المطلب الأول :

مفهوم البيئة وعناصرها و صور المساس بها

أولاً : مفهوم البيئة وعناصرها

تعددت تعريفات البيئة لدى المشرّعين في الدول العربية الذين اتخذوا في مسعاهم هذا اتجاهين ، اتجاه يأخذ بالمفهوم الضيق فيقصر تعريف البيئة على الوسط الطبيعي فقط مثل المشرع اللبناني الذي عرّف البيئة بأنها " المحيط الذي يعيش فيه

الإنسان وجميع الكائنات الحية ويشمل الهواء والماء والتربة والغذاء"[1]، وعلى نفس الاتجاه يعرف المشرِّع الأردني البيئة بأنها " المحيط الذي تعيش فيه الأحياء من إنسان وحيوان ونبات وتشمل على الماء والهواء والتربة"[2].

وهناك الاتجاه الثاني الذي يعرِّف البيئة تعريفاً موسعاً الذي يجعل هذا المصطلح يشمل كافة العناصر الطبيعية بالإضافة إلى العناصر الصناعية ، وممن يأخذ بها الاتجاه المشرّع الكويتي فالبيئة عنده هي " المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية من إنسان وحيوان ونبات وكل ما يحيط بها من هواء وماء وتربة ، وما يحتويه من مواد صلبة أو سائلة أو غازية أو إشعاعات ، والمنشآت الثابتة والمتحركة التي يقيمها الإنسان"[3] ، وفي مصر يعرِّف القانون البيئة بأنها " المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية وما يحويه من مواد وما يحيط بها من هواء وماء وتربة ، وما يقيمه الإنسان من منشآت "[4] ، وعلى نفس الاتجاه سار المشرع السعودي عندما عرَّف البيئة بأنها: "كل ما يحيط الإنسان من ماء وهواء ويابسة وفضاء خارجي، وكل ما تحتويه هذه العناصر من جماد ونبات وحيوان وأشكال مختلفة من طاقة ونظم وعمليات طبيعية وأنشطة إنسانية "[5].

أما المشرِّع اليمني فقد أخذ بالمفهوم الواسع للبيئة حيث يعرفها بأنها: "المحيط الحيوي الذي تتجلي فيه مظاهر الحياة بأشكالها المختلفة، ويتكون هذا المحيط من عنصرين :

عنصر كوني : يضم الكائنات الحية من إنسان وحيوان ونبات وموارد طبيعية من هواء وماء وتربة، ومواد عضوية وغير عضوية وكذلك الأنظمة الطبيعية .

عنصر إنساني : يشمل كل ما أضافه الإنسان إلى البيئة الطبيعية من منشآت ثابتة وطرق وجسور ومطارات ووسائل نقل وما استحدثه من صناعات ومبتكرات وتقنيات"[6].

---

(1) المادة (1 ، الفقرة 1) من القانون رقم (7) لسنة 1982م المعدَّل بالقانون رقم (15) لسنة 2003م بشأن حماية البيئة في لبنان .
(2) المادة (1) من القانون الصادر عام 1992م .
(3) المادة (1 البند / 1) من القانون رقم (62) لسنة 1980م بشأن حماية البيئة في الكويت.
(4) المادة (1) من قانون حماية البيئة المصري رقم (14) لسنة 1994م
(5) المادة (1 الفقرة / 7) من النظام العام للبيئة السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ 34 بتاريخ 1422/5/28هـ .
(6) المادة (2 ، الفقرة / 3) من قانون حماية البيئة رقم (26) لسنة 1995م في اليمن.

وفي التعريف السابق إشارة إلى التوازن الطبيعي وهو ذلك التوازن الدقيق القائم بين عناصر البيئة المختلفة المائية منها والجوية والبرية التي تنتظم مع الإنسان في إطار علاقة تبادلية فنكون أمام ما يسمى بالنظام البيئي الذي يضم كافة المكونات الطبيعية التي تتفاعل فيما بينها .

وإذا كان مفهوم البيئة على النحو السابق بيانه فإن حماية البيئة مصطلح تحدد القوانين معالمه وحدوده ، فالمشرع اليمني عرّفه بأنه " المحافظة على مكوناتها وخواصها وتوازنها الطبيعي، ومنع التلوث أو الإقلال منه أو مكافحته، والحفاظ على الموارد الطبيعية وترشيد استهلاكها، وحماية الكائنات الحية التي تعيش فيها خاصة المهددة بالانقراض"[1].

ثانياً : صور المساس بالبيئة

تحرص القوانين على إضفاء البيئة بعناصرها المتعددة الحماية من المساس بها والاعتداء عليها بمختلف أنواعه، وبالرغم من أن التلوث ليس الخطر الوحيد الذي يهدد البيئة الإنسانية إلا أنه يعتبر من أهم الأخطار على وجه العموم ، وعليه فإن فكرة التلوث هي مفتاح قانون حماية البيئة[2].

والواقع أننا نفضّل استخدام مصطلح المساس بالبيئة لأنه جامع لصور متعددة من العلاقة بمكونات البيئة وعناصرها بغض النظر عن ترتُّب الضرر بهذه العناصر أو عدم ترتُّبه ، وسنحاول توضيح ذلك من خلال التعريف بصور المساس بالبيئة المتمثلة في التلوث و الإضرار بالبيئة ، والاعتداء على البيئة ، وإفساد البيئة وتحديد علاقته وارتباطه بالتلوث.

1) **التلوث البيئي:**

عرف القانون تلوث البيئة بأنه " قيام الإنسان بشكل مباشر أو غير مباشر إرادي وغير إرادي بإدخال أي من المواد والعوامل الملوثة في عناصر البيئة الطبيعية، والذي ينشا من جرائه أي خطر على صحة الإنسان أو الحياة النباتية والحيوانية أو أذى

---

(1) المادة (2 ، الفقرة / 8) من قانون حماية البيئة رقم (26) لسنة 1995م في اليمن.

(2) د. فهد بن إبراهيم الضويان ، أنظمة حماية البيئة في المملكة العربية السعودية في عهد خادم الحرمين الشريفين ، النشر العلمي والمطابع ، جامعة الملك سعود ، 1423هـ ، ص 4

للموارد والنظم البيئية أو تأثير على الاستخدامات المشروعة على البيئة أو تتداخل بأي شكل في الاستمتاع بالحياة والاستفادة بالممتلكات"[1].

أقسام التلوث :

ينقسم التلوث من ناحية مصدره إلى نوعين هما[2]:

أ- التلوث الطبيعي : وهو الذي ينتج عن مكونات البيئة ذاتها دون تدخل من الإنسان ، ومن أمثلته الغازات والأتربة التي تقذفها البراكين ، وأكاسيد النيتروجين التي تتكون في الهواء نتيجة للتفريغ الكهربائي والزلازل والفيضانات.

ب- التلوث الصناعي : وهو ما ينتج عن مستحدثات وتدخل الإنسان في البيئة من تقنيات وابتكارات واكتشافات وأنشطة خصوصاً الزراعية والصناعات ويجد مصدره فيما تنفثه عوادم السيارات والمصانع والمواد المشعة والنفايات.

2) الأضرار بالبيئة:

إذا كان الضرر هو الأثر السلبي الذي يسبب الأذى بالبيئة فإنه يكون تبعاً لذلك أوسع نطاقاً من مصطلح تلوث البيئة ، لأن الضرر يمثل مساساً بها سواء أكان ذلك في صورة تلوث أو في غيره من صور المساس الأخرى بالبيئة ، فمن صور التلوث انبعاث الأدخنة والإشعاعات من المصانع ، وهناك صورة تضر بالبيئة ولا تعد بطبيعتها تلوثاً كالضوضاء أو الصخب.

3) الاعتداء على البيئة:

هو السلوك أو النشاط الإنساني الذي يمثل تجاوزاً على البيئة أو أحد عناصرها ، ويترتب عليه حدوث تهديد للبيئة أو إمكانية إلحاقها بالضرر[3]: ما يستلزم وجود تدخل بشري ، بخلاف التلوث الذي يمكن أن يكون مصدره الإنسان أو الطبيعة.

4) إفساد البيئة:

يدل مصطلح إفساد البيئة على إخراج مكونات البيئة وعناصرها التي خلقها

---

(1) المادة (2 الفقرة 5) من قانون حماية البيئة اليمن .
(2) د. فهد بن إبراهيم الضويان ، المرجع السابق ، ص 8
(3) محمد عبدالله المسيكان ، حماية البيئة : دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون الكويتي ، كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط ، 2012م ، ص 56

الله عليها وسخرها لمنفعة الإنسان، مما يؤدي إلى الإخلال في توازنها[1]، وبهذا يتطابق مصطلح إفساد البيئة مع مصطلح تلوثها من زاوية أن كل تلوث إفساد ولكن الإفساد أوسع لأنه يشمل التلوث وغيره من صور المساس إن لم يكن يتشابه إلى حد كبير مع مصطلح المساس بشكل عام.

المطلب الثاني :

التنظيم القانوني لحماية البيئة في الجمهورية اليمنية ومساهمتها في الحماية الدولية للبيئة

كغيرها من دول العالم خصصت اليمن نصيباً من اهتمامها التشريعي بالبيئة فغطت مجالاتها بقوانين ولوائح منظمة وحامية لها ، كما شاركت نظيراتها من الدول بجهود على المستوى الدولي الاهتمام بهذا المجال الحيوي من مجالات الحياة ، وسنعرض لذلك الاهتمام في فرعين :

الفرع الأول :

التنظيم القانوني لحماية البيئة في اليمن

أولت اليمن اهتماماً خاصاً بالبيئة ومن أهم مظاهر هذا الاهتمام تضمين الدستور اليمني نصاً يجعل " حماية البيئة مسئولية الدولة والمجتمع ، وهي واجب وطني وديني على كل مواطن "[2] ، وليس بخاف على أحد الأهمية التي يكتسبها ورود الحق في بيئة سليمة في الدستور بوصفه أسمى الوثائق القانونية في الدولة وأعلاها مرتبة ، ثم جاءت أحكام القانون لتؤكد حق كل مواطن في العيش في بيئة صحية متوازنة تتفق مع الكرامة الإنسانية ، تسمح له بالنمو الصحي الجسماني والعقلي والفكري ، وجعل القانون مسئولية المحافظة على البيئة ومواردها الطبيعية ومنع الأضرار البيئية ومكافحة التلوث على عاتق سلطات الدولة الرسمية والمؤسسات العامة والخاصة وكذلك الأفراد ، كما ألزم القانون كافة الجهات العامة والخاصة والأفراد بتقديم جميع المساعدات والإمكانات التي تتطلبها مواجهة الكارثة البيئية ، وبمنح الأولوية

---

(1) د. محمد عبدالقادر الفقي ، البيئة ومشاكلها وقضاياها وحمايتها من التلوث ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1996م ، ص 32

(2) المادة (35) من الدستور اليمني النافذ .

لمبدأ وقاية البيئة ومنع التلوث وليس مجرد إزالة الإضرار بعد حدوثها أو التعويض عنها[1].

كما عكست اليمن اهتمامها بالبيئة وحمايتها في حزمة من التشريعات منها قانون حماية البيئة رقم (95) لسنة 1995م الذي يعد الأساس التشريعي لهذا البحث وأبرز القوانين المنظمة للبيئة والمعوّل عليه في تنظيم المسائل المتعلقة بحمايتها[2]، وقانون حماية البيئة البحرية من التلوث رقم (11) لسنة 1993م ، بالإضافة إلى عدد من القوانين والتشريعات ذات الصلة مثل قانون المياه، وقانون المناجم والمحاجر ، وقانون النظافة العامة ، وقانون المواصفات والمقاييس ، وقانون تنظيم وتداول مبيدات الآفات النباتية ، وقانون التخطيط الحضري ، وقانون الرقابة على الأغذية ، كما تضمنت قوانين أخرى موضوع البيئة بصورة غير رئيسية مثل قانون تنظيم السلطة المحلية ، إلى جانب بعض اللوائح التنظيمية مثل لائحة مخالفات التخطيط ، ولائحة مخالفات النظافة، ولائحة حماية أفراد المجتمع من أخطار التدخين .

أما نطاق البيئة اليمنية فيشمل كما حدده القانون مساحات الأرض والمياه الداخلية والبحرية وما في باطنها وما يعلوها من فضاء جوي التي تُمارس عليها السيادة اليمنية طبقاً لأحكام القانون الدولي واتفاقية قانون البحار لعام 1982م وأي اتفاقية أخرى تصادق عليها[3].

الفرع الثاني :
مساهمة اليمن في الجهود الدولية لحماية البيئة

في ظل المستجدات الدولية المتتالية والمتسارعة أصبح تهديد البيئة بمختلف مصادر التلويث خطراً دولياً عاماً ، وأصبحت الحاجة ماسة إلى ضرورة إرساء قواعد قانونية دولية واجبة الاحترام[4].

---

(1) المادة (4 الفقرات 2 ، 3 ، 5) ، والمادة (29 الفقرة ج) من قانون حماية البيئة اليمني .

(2) يحتوي القانون على (95) مادة موزعة على خمسة أبواب ،هي الباب الأول المخصص للأحكام والمبادئ العامة الذي تضمن الفصل الثالث منه الأحكام المتعلقة بمجلس حماية البيئة (الهيئة العامة لحماية البيئة) الباب الثاني المخصص لحماية المياه والتربة واستخدام المبيدات ، والباب الثالث المخصص للأنشطة المضرة بالبيئة ، والباب الرابع المخصص للتلوث البحري ، والباب الخامس المخصص للمخالفات والتعويض عن الأضرار البيئية.

(3) المادة (4 الفقرة 4) من قانون حماية البيئة اليمني.

(4) د. عبدالوهاب شمسان ، القانون الدولي وجهود الأمم المتحدة لمنع تلويث البيئة البحرية ، مجلة الثوابت ، العدد (38) ، أكتوبر - ديسمبر 2004م ، ص 169

وإذا كانت الجمهورية اليمنية لم تألُ جهداً في حماية البيئة من خلال إصدار حزمة التشريعات سابقة الذكر و إنشاء الجهات الرسمية المختصة اختصاصاً مباشراً أو غير مباشر بحماية البيئة فإن اهتمامها في هذا الشأن تعدى الواقع الداخلي إلى المساهمة في الجهود الدولية من خلال المشاركة في مختلف الفعاليات والأنشطة الإقليمية والدولية من مؤتمرات وندوات واجتماعات والمساهمة الفاعلة في صياغة وإعداد ما يصدر عنها من مقررات واتفاقيات .

ومن مظاهر الاهتمام اليمني بالبيئة وحمايتها الانضمام في الاتفاقيات والمعاهدات والبروتوكولات الدولية واتخاذ الإجراءات الدستورية والقانونية اللازمة وتنفيذ الالتزامات والتعهدات التي تترتب على ذلك من أهم الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي انضمت إليها الجمهورية اليمنية :

1) الاتفاقية الإطار لتغير المناخ .
2) الاتفاقية الدولية للتنوع البيولوجي و بروتوكول قرطاجنة التابع للاتفاقية
3) اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون
4) اتفاقية الملوثات العضوية الثابتة
5) الاتفاقية الدولية لمكافحة التصحر

كما تحتفل اليمن بالمناسبات المحلية والدولية بالبيئة مثل اليوم الوطني للبيئة (20 فبراير) من كل عام ، واليوم العربي للبيئة (14 أكتوبر) ، واليوم العالمي للبيئة (5 يونيو) .

وبالإجمال فإن النص الدستوري المتعلق بالبيئة في الدستور اليمني يمثل مع منظومة التشريعات الوطنية بمختلف أنواعها ومراتبها الأساس القانوني لحماية البيئة في الجمهورية اليمنية بالإضافة إلى الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالبيئة التي انضمت إليها اليمن .

المبحث الثاني

مفهوم الضبط الإداري البيئي ووسائله و أدواته القانونية

يمارس الأفراد نشاطهم مشبعين حاجاتهم العامة ومحققين منافعهم مستندين في هذا إلى النصوص الدستورية والقانونية التي كفلت لهم حقوقاً عديدة وفرضت في مقابلها الواجبات، غير أن هذا النشاط الفردي يجب ألا يُترك دون تنظيم ورقابة من قبل الدولة وإلا انتشرت الفوضى وعمّ الاضطراب وتوافرت الظروف المناسبة للاعتداء على حريات وحقوق الآخرين ، لهذا كان لزاماً تدخُّل الدولة لتنظيم نشاط الأفراد من خلال قيام الإدارة بوظيفتها الأولى المتمثلة في الضبط الإداري (البوليس الإداري) ، وهو ما سنبينه في هذا المبحث من خلال مطلبين ، المطلب الأول نخصصه لتعريف الضبط الإداري البيئي وخصائصه ، وفي المطلب الثاني سنبحث في وسائل الضبط الإداري البيئي وأدواته القانونية .

المطلب الأول :

مفهوم الضبط الإداري البيئي

قبل التطرق إلى الضبط الإداري البيئي بوصفه إحدى الوسائل التي يتم من خلالها حماية البيئة يتوجب علينا أولاً أن نعرض لمفهوم الضبط الإداري وأقسامه وخصائصه في الفرع الأول من هذا المطلب ، ثم نبين في الفرع الثاني المقصود بالضبط الإداري البيئي والأغراض التي يهدف إلى تحقيقها ثم نبيّن العلاقة بينه وبين أغراض الضبط الإداري العام والضبط الخاص .

الفرع الأول :

مفهوم الضبط الإداري

سنبدأ الكلام هنا بتعريف الضبط الإداري بشكل عام ، ثم نبين أقسامه ، مع الإشارة إلى الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية.

أولاً : تعريف الضبط الإداري

يُعرَّف الضبط الإداري عموماً بأنه مجموعة الإجراءات الملزمة التي تفرضها السلطة بقصد تنظيم حريات الأفراد وتقييد أنشطتهم صوناً للنظام العام في

المجتمع[1]، من خلال إصدار لوائح الضبط والقرارات الفردية واستخدام القوة المادية (الجبرية) عند الاقتضاء أو الضرورة ، ويتبين من هذا التعريف الآتي :

- جوهر أو موضوع الضبط الإداري : المتمثل في إجراءات تفرضها جهة مختصة هي السلطة الإدارية في الدولة ، وطابع هذه الإجراءات إلزامي فليس للأفراد خيار في إتباعها أو تركها .
- هدف الضبط الإداري : وهو صيانة النظام العام في البلد وتنظيم حريات ونشاط الأفراد ، وسمو هذا الهدف هو ما يبرر الحق في فرض هذه الإجراءات ولو أدى ذلك إلى تقييد الحريات الفردية.
- وسائل الضبط الإداري : المتمثلة في لوائح الضبط ، القرارات الفردية ، القوة المادية .

ويقوم حق الإدارة في اتخاذ الإجراءات الضبطية على أساس أن حقوق و حريات الأفراد ليست مطلقة بل مقيّدة و مشروطة بعدم الإضرار لا بالمجتمع ولا بالغير ، لكن هذه الإجراءات الإدارية يجب ألا تصل إلى حد تعطيل إحدى الحريات العامة التي كفلها الدستور أو كفلتها القوانين تعطيلاً تاماً ، أي يجب ألا تصل حد تقرير الحظر المطلق لها لأن ذلك يعني إلغاءها ، وفي مجال مكافحة التلوث تُضطر الإدارة إلى وضع القيود على بعض الحريات العامة على وجه الخصوص مثل حرية التجارة والصناعة للوقاية من المخلفات الضارة التي يمكن أن تنشأ عن ممارستها[2].

والأصل أن الضبط الإداري يكون في إطار الضبط التشريعي ، حيث تقوم سلطات الضبط بتطبيق المبادئ والأحكام العامة التي ينظمها الضبط التشريعي ،إلا أن هذا لا يمنع الإدارة من إضافة أحكام لائحية جديدة عبر لوائح الضبط تقيّد بمقتضاها من حريات الأفراد.

---

(1) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين ، الوجيز في القانون الإداري اليمني ، دار الفكر المعاصر، صنعاء ، 2002م ، ص 104

(2) د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، دار المطبوعات الجامعية ، 1995م ص 67

ثانياً : أقسام الضبط الإداري وخصائصه

ينقسم الضبط الإداري وفقاً للنشاط الذي تتم حمايته إلى قسمين :

أ) **الضبط الإداري العام : هو الضبط الذي يهدف إلى صون النظام العام بعناصره المختلفة من أمن عام و سكينة عامة و صحة عامة و آداب عامة وذوق عام.**

ب) **الضبط الإداري الخاص : هو الضبط الذي يقتصر على تنظيم بعض أوجه النشاط الفردي التي لا تدخل ضمن مفهوم أو عناصر الضبط الإداري العام، ومن أمثلة الضبط الخاص ما ينص عليه قانون التموين من إجراءات تهدف إلى منع الغش لحماية المستهلكين ومكافحة التلاعب بالأسعار ، أو ما يقوم به رجال الجمارك من إجراءات ضبطية تهدف إلى مكافحة التهريب الجمركي.**

ووفقاً للنطاق الجغرافي لاختصاص السلطة القائمة به ينقسم الضبط الإداري إلى:

أ) **الضبط الإداري الوطني أو القومي : وفيه يمتد اختصاص السلطة القائمة بالضبط الإداري إلى كامل النطاق الوطني أي يشمل كافة أرجاء إقليم الدولة .**

ب) **الضبط الإداري المحلي : هو الضبط الذي يقتصر فيه اختصاص الجهة الضبطية على جزء محدد من إقليم الدولة لا يتعداه كالولايات والإمارات في الدولة الاتحادية ، أو في الوحدات الإدارية كالمحافظة أو المديرية إذا كانت الدولة بسيطة .**

الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية :

إن الإدارة عند قيامها بممارسة الضبط الإداري بما يتضمنه من تنظيم نشاط الأفراد في الأحوال والظروف العادية لا تكون سلطاتها مطلقة بل خاضعة لمبدأ الشرعية الذي يقتضي خضوع كل السلطات في الدولة بما فيها السلطة الإدارية للقانون. ويتوجب على الإدارة أن تراعي تطبيق مبدأ المساواة بين الأفراد فلا تميِّز بينهم في إجراءات الضبط الإداري طالما كانوا في وضع قانوني متساو ، وإذا لم تلتزم الإدارة بهذه الضوابط والاعتبارات فإن إجراءاتها وأعمالها الضبطية ستكون معيبة وغير مشروعة وخاضعة لرقابة القضاء الذي يقوم حينها بإلغاء هذه الإجراءات بل والتعويض عنها إذا ترتَّب عليها إضرار بالأفراد .

كما تمارس الإدارة وظيفة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية أي الحالة التي تمر بها الدولة أثناء الاضطرابات الداخلية والفتن والحروب ، أو الكوارث الطبيعية من زلازل وفيضانات أو انتشار للأوبئة ، هنا لا تجدي إجراءات الضبط الإداري العادية في

مواجهة الأخطار التي تهدد أمن واستقرار الدولة والمواطنين مما يستوجب معها منح الإدارة سلطات استثنائية قد تصل حد تعطيل العمل بالقوانين العادية ونكون بصدد ما يُعرَف بحالة الطوارئ التي يتم تنظيمها بقانون الطوارئ[1]، لكن نظرية الظروف الاستثنائية سالفة الذكر مشروط تطبيقها حسبما يرى الفقه[2] بتوافر عدد من الشروط تحكم الإدارة أثناء تطبيقها.

وتجب الإشارة هنا إلى أن للضبط الإداري خصائص منها طابعه الإلزامي فلا يملك الأفراد حرية في قبول أو رفض ، كما يتميز بخاصية الوقائية حيث يهدف إلى تلافي وقوع أية نتائج وخيمة ، ويكون للإدارة سلطة تقديرية في اتخاذها للإجراءات الضبطية مما يعطيه خاصية التقديرية .

الفرع الثاني :
مفهوم الضبط الإداري البيئي
وعلاقته بأغراض الضبط الإداري العام والخاص

أولاً : مفهوم الضبط الإداري البيئي

يعد الضبط الإداري البيئي أحد أنواع الضبط الإداري المتعلق بمجال محدد من المجالات الإدارية ونعني به هنا مجال البيئة وحمايتها ، ويمكننا استناداً إلى التعريف الفقهي للضبط الإداري أن نعرِّف الضبط الإداري البيئي بأنه هو مجموعة الإجراءات الملزمة التي تفرضها السلطة بقصد تنظيم حريات الأفراد وتقييد أنشطتهم في علاقتهم

---

(1) عدّ الدستور اليمني إعلان حالة الطوارئ من اختصاص رئيس الجمهورية، وجاء تنظيم هذه الحالة فيه من حيث الأداة والكيفية والأسباب وتحديد المدة وتمديدها على النحو الآتي :
" يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ بقرار جمهوري على الوجه المبين في القانون ويجب دعوة مجلس النواب لعرض هذا الإعلان عليه خلال السبعة الأيام التالية للإعلان فإذا كان مجلس النواب منحلاً ينعقد المجلس القديم بحكم الدستور فإذا لم يدع المجلس للانعقاد أو لم تعرض عليه في حالة انعقاده على النحو السابق، زالت حالة الطوارئ بحكم الدستور، وفي جميع الأحوال لاتعلن حالة الطوارئ إلا بسبب قيام الحرب أو الفتنة الداخلية أو الكوارث الطبيعية ولا يكون إعلان حالة الطوارئ إلا لمدة محدودة ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس النواب ". م/ 121/119 من الدستور اليمني ، جدير بالذكر أن المشرع اليمني لم يصدر قانون الطوارئ الذي ينظم حالة الطوارئ .

(2) د. رمضان محمد بطيخ ، الضبط الإداري وحماية البيئة ، ورقة عمل مقدمة في ندوة " دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية "، الشارقة ، دولة الإمارات العربية المتحدة ، مايو 2005م ، ص 304

بالبيئة وتكفل حمايتها من مختلف صور المساس بها ، من خلال إصدار لوائح الضبط والقرارات الفردية واستخدام القوة المادية (الجبرية) عند الاقتضاء أو الضرورة .

سبق القول أن الضبط الإداري عند تعريف الضبط الإداري أنه يهدف إلى صون أو صيانة النظام العام في الدولة بأنواعه المختلفة، ويُقصَد بالنظام العام مجموع المصالح المعتَرف بها كحاجات أساسية لحماية المجتمع، وسنبين هنا أغراض الضبط الإداري العام الأساسية المتمثلة في الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة مع تحديد علاقة الضبط البيئي بها ، ثم نبين صور الضبط الإداري الخاص التي يستهدفها الضبط الإداري البيئي.

ثانياً : علاقة الضبط البيئي بالضبط الإداري العام

يمكن توضيح العلاقة بين الضبط البيئي والضبط الإداري العام من خلا ل بيان الأغراض التي يهدف إلى تحقيقها الضبط العام وهي :

1) **المحافظة على الأمن العام :**

يُقصَد به كل ما يهدف إلى حماية الأرواح والأموال ، أو بمعنى آخر كل ما يطمئن الإنسان على نفسه وولده وعرضه من الحوادث والكوارث والاعتداءات سواء أكان مصدرها الطبيعة كالفيضانات والبراكين والزلازل والحرائق، أو كان مصدرها الإنسان كما في حالة الإشعاعات النووية القاتلة أو إقامة محطات أو أعمدة ذات ضغط عال[1].

2) **المحافظة على الصحة العامة :**

أي وقاية أفراد المجتمع من الأخطار التي تهدد الصحة العامة باتخاذ الإجراءات اللازمة لدرء الأمراض والأوبئة، من هذه الإجراءات تحصين المواطنين ضد الأمراض المعدية ، والتأكد من سلامة ونظافة الأغذية ، ومنها الكثير من الإجراءات التي تتعلق البيئة مثل توفير المياه الصالحة للشرب ، وتنظيم المجاري ، واتخاذ إجراءات الحجر الصحي لمنع تفشي أي وباء ، ومنع التدخين في الأماكن العامة ، ومنع استخدام بعض أنواع الوقود المضرة بالصحة ، وتتعاظم أهمية هذا الغرض من أغراض الضبط العام في ظل ما يشهده الواقع من تزايد لبعض الممارسات الفردية الضارة بالصحة العامة

(1) د. رمضان محمد بطيخ ، الضبط الإداري وحماية البيئة ، المرجع السابق ، ص 285

كاستخدام المواد الكيماوية في الزراعة ، أو ما يصدر عن المصانع من مواد سامة أو أدخنة ، أو إشعاعات صادرة من شبكات الاتصالات مضرة بالبيئة[1].

3) المحافظة على السكينة العامة :

يتحقق هذا الغرض من أغراض النظام العام باتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع مظاهر الإزعاج والمضايقات ، عن طريق المحافظة على هدوء وسكون الطرق والأماكن العامة ، بحيث لا تتجاوز المضايقات التي تحدث فيها المضايقات العادية للحياة في جماعة[2] من خلال تنظيم استخدام مكبرات الصوت و أبواق السيارات في الشوارع ، والمقذوفات النارية التي تصدر أصواتاً مزعجة أو أضواء ضارة و ذلك في المناسبات كالأفراح أو المنافسات الرياضية أو في أوقات متأخرة من الليل أو في فترة الظهيرة، أو اتخاذ إجراءات بيئية كمنع إقامة الورش والمعامل الصادرة عنها أصواتاً مزعجة كالمناشير .

ومن التطبيقات القانونية لهذا الغرض من أغراض الضبط البيئي ما ينص عليه قانون البناء من عدم جواز إصدار تراخيص بناء في المناطق السكنية والتجارية لمصانع أو ورش أو معامل بلك أو كسارات أو مناشير أحجار أو أي منشاة أخرى مضرة بالصحة العامة أو مقلقة لراحة السكان[3].

4) المحافظة على الذوق الجمالي العام :

يساعد الذوق الجمالي لدى الأفراد على تنمية الإحساس الحضاري بأهمية بعض المظاهر الجمالية في الحياة كالتشجير وبناء الحدائق والاهتمام بالشواطئ والمحميات الطبيعية، ومن هنا جاء دور بعض الجهات الإدارية البيئية في الاهتمام بالمظاهر الجمالية السابقة ومنع تشويهها أو الاعتداء عليها.

---

(1) يستشهد في هذا الشأن بالحكم الصادر عن محكمة الميناء الابتدائية بتاريخ 2003/6/0م بوقف تشغيل محطة تقوية للهاتف النقال لاحتمال الإضرار بالسكان المجاورين بسبب الإشعاعات الراديوية المنبعثة منها ، مشار إليه عند أستاذنا د. سعد محمد سعد ، طرق التعويض عن الأضرار البيئية بحث منشور في مجلة الثوابت ، العدد (39) ، يناير ـ مارس 2005م ، ص 132.

(2) د. عيد محمد مناحي ، الحماية الإدارية للبيئة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2009م ، ص 390

(3) المادة (23) من قانون البناء .

ويبين مما سبق الارتباط الوثيق بين كل عنصر من عناصر النظام العام التي يستهدفها الضبط الإداري العام حيث لا يخلو تعريف كل عنصر منها من مثال أو حالة تتعلق بالبيئة.

ثالثاً : علاقة الضبط البيئي بالضبط الإداري الخاص

يتسع مجال الضبط الإداري البيئي ليشمل إلى جانب عناصر الضبط العام أغراض الضبط الإداري الخاص حيث يلتقي معها في بعض الصور منها الضبط الخاص بالمحافظة على المحميات الطبيعية الذي يُقصد به 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[1].

وقد ضمَّن المشرع اليمني قانون حماية البيئة نصوصاً تتعلق بالمحميات الطبيعية التي عرَّفها بأنها مساحة من الأرض أو المياه الداخلية أو الساحلية أو كلاهما معا تتمتع بحماية خاصة لصون بيئتها أو لحماية أنواع من النباتات أو الحيوانات أو الطيور أو الأحياء المائية المهددة بالانقراض بما في ذلك حماية المواقع الأثرية ، وحدَّد القانون عدداً من الأعمال والأنشطة والتصرفات المحظورة في المنطقة المحمية التي من شانها إتلاف أو تدمير أو تدهور البيئة الطبيعية أو الإضرار بالحياة البرية أو البحرية أو المساس بقيمتها الجمالية[2].

المطلب الثاني :
وسائل الضبط الإداري البيئي وأدواته القانونية

تستخدم الإدارة أثناء قيامها بوظيفة الضبط الإداري وسائل هي في الأصل سلطات تُمنَح لها ، وقد تعارف أغلب الفقه الإداري على أن هذه الوسائل أو السلطات ثلاث : لوائح الضبط ، إصدار القرارات الفردية ، التنفيذ الجبري باستخدام القوة المادية وسنعرض لها في الفرع الأول ثم لأدوات الضبط الإداري البيئي في الفرع الثاني .

---

(1) د. عيد محمد مناحي ، المرجع السابق ، ص 413

(2) المادتان (2 الفقرة 20 ، 11 الفقرة ب) من قانون حماية البيئة اليمني .

الفرع الأول
وسائل الضبط الإداري

1) **لوائح الضبط**

تعد هذه اللوائح أبرز مظاهر سلطات الضبط الإداري لأنها تتضمن قواعد عامة موضوعية ، كما تتضمن في الغالب عقوبات لمن يخالف أحكامها ، والهدف منها تنظيم بعض أوجه نشاط الأفراد لحماية النظام العام[1]، ويشترط في هذه اللوائح عدم مخالفة قواعد القانون لأنها ما شُرعت إلا لسد النقص فيه ولأنها في مرتبة أدنى منه ، ومن أمثلة هذه اللوائح المتعلقة بالبيئة في اليمن لائحة مخالفات التخطيط والبناء الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (23) لسنة 1994م ، ولائحة مخالفات النظافة العامة وصحة البيئة الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (24) لسنة 1994م، ولائحة حماية أفراد المجتمع من أخطار التدخين رقم (126) لسنة 1995م .

2) **قرارات الضبط الفردية :**

القرار الإداري بشكل عام هو إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح ، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين ، متى ما كان ممكناً وجائزاً قانوناً ، وكان الباعث عليه مصلحة عامة[2]، أما قرار الضبط الفردي فهو أحد أنواع القرارات الإدارية التي تتعلق بالمركز القانوني لشخص معين أو أشخاص معينين بذواتهم أو بحالة معينة بذاتها بغرض المحافظة على النظام العام استناداً إلى نص قانوني يأمر بأمر ما أو تمنع القيام بأمر ما أو تسمح بمزاولة عمل ما ، وبهذا يختلف قرار الضبط الفردي عن لائحة الضبط التي تتضمن قواعد عامة مجردة تكون قابلة للتطبيق أكثر من مرة بخلاف القرار الفردي الذي ينتهي بمجرد تطبيقه الفرد المخاطب به أو الأفراد المخاطبين به أو الحالة التي صدر لمعالجتها.

والقرارات الفردية هي أكثر الوسائل تأثيراً لكونها تمثل التدخل القانوني المباشر لمنع وقوع التلوث أو وقفه أو معاقبة مرتكبه ، وذلك لإزالة الأخطار الناجمة

---

(1) د. فؤاد العطار ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط 3 ، ص 342

(2) حكم القضاء الإداري المصري في القضية رقم 934 ، السنة 6 ، جلسة 6 يناير 1954م ، مشار إليه عند د. أحمد شرف الدين ، المرجع السابق ، ص 161 .

عن التصرفات التي يمكن أن تؤدي إلى مخاطر التلوث[1]، وهي كذلك الأكثر شيوعاً في مباشرة النشاط الضبطي حيث يتحقق من خلالها الاتصال المباشر بين الإدارة والمخاطبين بهذه القرارات الإدارية.

والواقع أن هذه الوسيلة تنطوي على خطورة بسبب مساسها المباشر بحقوق الأفراد وحرياتهم ، فالإدارة تتمتع بمزايا وسلطات من بينها حقها في التنفيذ المباشر لقراراتها ما يجعلها في موقف أقوى في مواجهة المخاطبين بتلك القرارات لهذا ينبغي التأكيد على ضرورة التزام الإدارة بالشروط الواجب توافرها في هذه الوسيلة كي تكتسب المشروعية من حيث الاختصاص والشكل والإجراءات وتوافر السبب والمحل والغاية ، فلا يجوز لها على سبيل المثال أن تحظر نشاطاً لم يحظره القانون أو اللوائح أو أن تحد من ممارسته إلى مستوى المنع، ولا أن تشترط الحصول على ترخيص أو إخطار سابق للقيام بعمل معين ما لم يشترط القانون ذلك ، وإلا كان قرارها الضبطي البيئي مشوباً بعيب يفتح المجال أمام القضاء لممارسة رقابته عليها .

ومن أمثلة القرارات الضبطية الفردية المتعلقة بالبيئة قرار إزالة منزل آيل للسقوط ، أو قرار المنع من مزاولة نشاط أو مهنة ، أو قرار منع إقامة الورش في الأحياء السكنية ، أو قرار إزالة أكوام القمامة ، أو قرار مصادرة مواد غذائية منتهية الصلاحية وإتلافها ، أو قرار حجز سفينة تسببت في تلوث بحري .

3) <u>التنفيذ الجبري باستخدام القوة المادية :</u>

تُمكّن هذه الوسيلة الإدارة من تنفيذ القوانين واللوائح الضبطية جبراً إذا استعصى عليها التنفيذ اختياراً أو طوعاً من قِبَل الأفراد و تلجأ إليها إذا كان القانون يجيز لها ذلك استثناءً من الأصل العام أو القاعدة العامة في هذا الشأن وهي اللجوء إلى القضاء لاستصدار إذن منه ، وتمثل هذه الوسيلة إحدى الامتيازات أو السلطات الاستثنائية التي تُمنَح للإدارة .

ومن حالات استخدام القوة المادية في مجال الضبط البيئي استخدام الإدارة لمعداتها في هدم منزل آيل للسقوط ، أو إزالة مخلفات بناء، أو وضع متاريس و حواجز لمنع المرور في شارع ما إذا ترتب على المرور فيه خطورة على المواطنين .

---

[1] د. خالد عمر باجنيد ، الوسائل الإدارية الهادفة إلى حماية البيئة ، بحث منشور في مجلة الثوابت ، العدد (38) ، أكتوبر - ديسمبر 2004م ، ص 114

لكن هذه الوسيلة من وسائل الضبط الإداري محكومة برفض الأفراد تنفيذ قرارات الإدارة بشكل طوعي ، كما يشترط وجود نص قانوني صريح يجيز للإدارة التنفيذ المباشر لقرارها مثل منح مكاتب وزارة الأشغال والتخطيط الحضري بالمحافظات حق إزالة مخلفات البناء من الشوارع على نفقة المخالف[1]، أو حق القوات المسلحة والأمن في القيام بمطاردة السفن الأجنبية التي انتهكت أحكام القانون وقامت بتصريف أو إلقاء أو إغراق مواد ملوثة في المياه اليمنية[2].

وقد تعني القوة المادية أيضاً منح الشرطة سلطة على درجة كبيرة من الخطورة وهي استخدام السلاح الناري، ولهذا وضع المشرع اليمني ضوابط يجب مراعاتها وشروط يجب توافرها وحدد حالات حصرية يجوز عندها استخدام هذا السلاح[3].

الفرع الثاني :
أدوات الضبط الإداري البيئي

تتفاوت درجة وطبيعة التصرف المطلوب اتخاذه من قبل المخاطب بالوسيلة القانونية في مجال البيئة، فقد يُطلب منه القيام بسلوك إيجابي وتكون الأداة هنا الأمر أو الإلزام ، وقد يكون التصرف المطلوب منه تصرفاً سلبياً وذلك بالامتناع أو الكف عن القيام بعمل ما يضر بالبيئة أو يمس بها ، وهاتين الحالتين لا يكون أمام المخاطب بالأداة القانونية أي خيار سوى الانصياع والالتزام .

وفي حالات أخرى يُجبر فيها الفرد أو الجهة على الحصول على الموافقة من قبل الجهة المختصة إذا ما أراد القيام بالتصرف المتعلق بالبيئة ، بحيث يكون تصرفه مخالفاً للقانون إن قام به قبل الموافقة الإدارية ، وفي حالة رابعة لا يكون على الفرد إلا مجرد إبلاغ الإدارة بما ينوي القيام به أو قام به بالفعل فيما يُعرف بالإبلاغ أو الإخطار بنوعيه السابق واللاحق.

وسنخصص هذا الفرع لبحث أدوات الضبط الإداري البيئي الأربعة وهي الأمر (الإلزام)، والحظر (المنع)، الترخيص (الإذن السابق)، الإخطار (الإشعار السابق).

---

(1) المادة (57) من قانون البناء اليمني .
(2) المادة (39) من القانون رقم (11) لسنة 1993م بشأن حماية البيئة البحرية من التلوث .
(3) المادة (10) من قانون هيئة الشرطة رقم (15) لسنة 2000م .

1) الأمر (الإلزام)

وفيه يلجأ القانون في حمايته للبيئة إلى إلزام الناس بالقيام بعمل إيجابي معين كإلزام من تسبب بخطئه في تلويث البيئة بإزالة آثار التلوث ، أو إلزام أصحاب المركبات بإصلاح محركات مركباتهم حتى لا تتسرب منها الملوثات[1]، وتحفل التشريعات بكم هائل من الأوامر والنواهي والالتزامات التي يُخاطب بها الأفراد والهيئات والتي تمثّل في مجملها واجبات قانونية تضع المخاطبين بها تحت طائلة المساءلة القانونية إن لم يلتزموا فعلاً أو امتناعاً عن الفعل ، ومثاله في مجال حماية البيئة في اليمن :

أ) إلزام أي مالك أو ربان أو أي شخص آخر مسئول عن إحدى السفن بالاحتفاظ بسجل زيت وتقديمه لضباط مراقبة التلوث للتفتيش ، وإلزامهم أيضاً بإبلاغ الهيئة بحدوث أي من عمليات تحميل الزيوت أو نقلها أو تفريغها أو فصلها أو تصريفها ، وحمل شهادة مسئولية مالية أو ضمان مالي استناداً إلى الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات الشأن[2].

ب) إلزام أي منتج أو موزع أو تاجر جملة في صنف ما أو غذاء أن يبيع ذات الصنف أو الغذاء لأي بائع تجزئه ما لم يكن مدون على المنتج طبيعة وجودة الصنف وصلاحيته للاستهلاك الآدمي ،وعدم استيراد أي صنف أو غذاء مضى على فترة إنتاجه نصف المدة المحددة لصلاحيته ، أو أي صنف أو غذاء لا يطابق أحكام القانون[3].

ج) إلزام المنتفع بعدم تجاوز كميات المياه أو أغراض الاستخدام أو أي مواصفات فنية أخرى، والالتزام بالشروط المحددة في الترخيص[4].

د) تقديم المساعدات والإمكانيات التي تتطلبها مواجهة الكوارث البيئية[5].

---

(1) د. رمضان محمد بطيخ ، الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة ، ورقة عمل مقدمة في ندوة " دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية "، الشارقة ، دولة الإمارات العربية المتحدة ، مايو 2005م ، ص 255

(2) المواد (7 ، 8 ، 10) من قانون حماية البيئة البحرية من التلوث

(3) المواد (18، 19) من قانون الرقابة على الأغذية وتنظيم تداولها .

(4) المادة (37) من قانون المياه

(5) المادة (29، الفقرة / ج) من قانون حماية البيئة .

2) **الحظر (المنع):**

هو الإجراء الذي يُمنَع الأفراد بموجبه من ممارسة أنشطة معينة حيث يكون تقييد الحريات فيه أقصى درجاته ، وقد يكون هذا الحظر حظراً مطلقاً فيكون المنع من إتيان أفعال معينة لما لها من آثار ضارة بالبيئة منعاً تاماً لا استثناء فيه ولا ترخيص ، من ذلك في مجال البيئة في اليمن[1]:

أ) **حظر مباشرة أي نشاط من شأنه أن يضر بكمية أو نوعية الغطاء النباتي في أي منطقة مما يؤدي إلى التصحر أو تشوه البيئة الطبيعية.**

ب) **الحظر المطلق على أية جهة عامة أو خاصة أو أي شخص طبيعي أو معنوي استيراد أو إدخال أو دفن أو إغراق أو تخزين النفايات الخطرة أو السامة أو الإشعاعية أو التخلص منها بأي شكل في البيئة اليمنية .**

ج) **الحظر على كل شخص طبيعي أو اعتباري إلقاء أو وضع أو ترك المخلفات في الميادين والساحات والحدائق والشوارع أو الأرصفة والممرات والأزقة سواء أكانت عامة أو خاصة أو وضعها على أسطح المباني وبلكونات المنازل وشواطئ البحار والأراضي الزراعية ومجاري السيول والأودية والأراضي الفضاء، كما يحظر دفنها وحرقها أو وضعها في غير الأماكن المخصصة[2].**

د) **حظر إصدار ترخيص بناء مصانع أو ورش أو معامل بلك أو كسارات أو مناشير أحجار أو أية منشآت أخرى مضرة بالصحة العامة أو مقلقة لراحة السكان في المناطق السكنية والتجارية[3].**

هـ) **الحظر على كل شخص طبيعي أو اعتباري استعمال طرف الإبادة في صيد الأحياء المائية كالسموم والمتفجرات والمواد الكيماوية والطاقة الكهربائية وغيرها ، واستعمال وسائل وعدد الصيد التي تضر ببيوض الأحياء المائية وصغارها ، وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون تلك الوسائل والعدد ، وعدم رمي الأسماك التالفة وغير التالفة إلى البحر بعد اصطيادها من قبل القوارب المرخص لها من قبل مكتب الوزارة أو وضعها خارج الأوعية أو نقاط التجميع المحددة لها[4].**

---

(1) المواد (14/ الفقرة أ ، 53) من قانون حماية البيئة .
(2) المـادة (5) من قانون النظافة رقم (39) لسنة 1999م
(3) المادة (23) من قانون البناء .
(4) المادة (22) من القانون رقم (42) لسنة 1991م بشأن تنظيم صيد واستغلال الأحياء المائية .

3) **الترخيص (الإذن السابق) :**

يأتي هذا الإجراء بعد الحظر من حيث الشدّة ويعني الإذن الصادر من الإدارة المختصة بممارسة نشاط معين لا يجوز ممارسته بغير هذا الإذن ، وتقوم الإدارة بمنح الترخيص إذا توافرت الشروط اللازمة التي يحددها القانون لمنحه[1]، ومن أمثلة هذه الصورة في مجال حماية البيئة في اليمن :

أ) **حظر تداول المواد الخطرة أو السامة أو المواد التي يُحتمل أن تكون كذلك بغير ترخيص مسبق من الجهة المختصة[2].**

ب) **لا يجوز لأي فرد أو جماعة أو جهة حكومة أو أهلية أو أية شخصية اعتبارية أو طبيعية القيام بحفر أية بئر للمياه أو إقامة أية منشاة مائية لحجز مياه السيول والغيول الجارية في مجاري الأودية أو فوقها أو تحويلها عن مجاريها الطبيعية إلا بعد الحصول على ترخيص مسبق بذلك من الهيئة[3].**

ج) **الحظر على أي شخص أو جهة حفر بيارات في الشوارع والساحات والميادين والمواقع العامة والخاصة إلا بترخيص من مكتب الوزارة وفقا للشروط التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون مراعية في ذلك التشريعات البيئية الأخرى[4].**

د) وجوب حصول المقاولين والمكاتب الهندسية على تراخيص من الهيئة العامة للموارد المائية لمزاولة بعض الأعمال مثل حفر آبار المياه ، أو التنقيب عن المياه الجوفية وإجراء الدراسات والأعمال الاستشارية في مجال الموارد المائية ، أو توزيع المياه من الآبار مباشرة أو عبر شبكات مياه الشرب أو عن طريق تعبئتها[5].

ويلاحظ أن المنع في هذا الإجراء الإداري هو منع يمكن التخلص منه بالحصول على الترخيص ولهذا يسمى أيضاً بالحظر النسبي .

وبالرغم من تخفيف حدة القيد على نشاط الأفراد في هذه الصورة من صور تنظيم النشاط الفردي إلا أنه قد ينطوي على خطورة وذلك في بعض الحالات التي

---

(1) د. رمضان محمد بطيخ ، الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص 255
(2) المادة (44 الفقرة أ) من قانون حماية البيئة .
(3) المادة (1/35) من قانون المياه .
(4) المادة (16) من قانون النظافة العامة.
(5) المادة (42) من قانون المياه .

يكون إصدار الترخيص متروكاً للسلطة التقديرية للإدارة ، غير أن ذلك لا يحصّنها من الخضوع للرقابة القضائية في هذا الشأن .

4) الإخطار (الإشعار السابق) :

في هذه الحالة يكون من حق الأفراد ممارسة نشاط معين بشرط إخطار الإدارة مسبقاً أو مقدماً باعتزامهم القيام به قبل البدء فيه وتحديد المكان والزمان كي تتمكن السلطة المختصة من اتخاذ الإجراءات والترتيبات اللازمة لمنع أي تهديد بشأنه أو يعيق القيام به.

وقد تضمن القانون النص على هذه الأداة عندما ألزم الراغبين في إقامة أي نشاط أو مشروع قد ينجم عنه تأثيرات سلبية على البيئة بتقديم دراسة التقييم البيئي لمعرفة التأثيرات المحتملة واتخاذ الإجراءات الوقائية المناسبة لها[1].

والأصل أن الإخطار كأداة للضبط الإداري يكون سابقاً على الفعل ، وبهذا فإنه يتميز عن إخطار الإدارة المختصة بأية مخالفة حصلت أو تحصل للقانون أو لوائحه التنفيذية، لكننا نجدهما يتفقان معاً من حيث الهدف من تقريرهما وهو تدارك الحالة أو الظرف المؤثر على البيئة واتخاذ ما يلزم للوقاية منه في الإخطار السابق ، فيما يتعدى الأمر ذلك في الإخطار اللاحق إلى تصحيح الأوضاع وإزالة المخاطر .

ومن أمثلة الإخطار اللاحق في المجال البيئي أنه إذا عثر الباحث أو الكاشف أو المستثمر أثناء قيامه بالعمليات على خامات مشعة كاليورانيوم والثوريوم والراديوم ونحوها وجب عليه إبلاغ الهيئة العامة للموارد المائية على الفور بمجرد العثور على أي من هذه المواد وعلى الهيئة اتخاذ التدابير والمعالجات والإجراءات المناسبة حسب طبيعة وخطورة المادة المشعة المكتشفة[2]، ومن ذلك أيضاً أن يقوم أي شخص أو هيئة أو شركة بالإخطار الفوري الهيئة العامة لحماية البيئة أو أحد فروعه عن أي تصريف يخالف القانون أو أي حادث قد يؤدي إلى تلوث البيئة أو يشكل خطراً عليها[3].

ويُلاحظ أن الترخيص والإخطار يختلفان عن الحظر من حيث أن النشاط الذي ينوي الأفراد القيام به ليس نشاطاً محظوراً أو ممنوعاً وإما يشترطان أن يسبق ذلك

---

(1) المادة (24) من قانون حماية البيئة اليمني .
(2) المادة (38) من قانون المياه
(3) المادة (25) من قانون حماية البيئة .

استصدار إما موافقة عليه من الجهة المختصة في حالة الترخيص أو إشعارها في حالة الإخطار السابق ، في حين يختلف الترخيص عن الإخطار السابق من حيث أن ممارسة النشاط المزمع القيام به من قبل الأفراد يجب ألا يتم في الصورة الأولى (الترخيص) إلا بعد صدور الموافقة أو الإذن ، فيما يكفي في الصورة الثانية (الإخطار السابق) بمجرد الإخطار أو الإشعار الرسمي قبل مزاولة النشاط والبدء فيه ، كما أنه لا مجال في حالة الإخطار السابق للسلطة الإدارية في القبول أو الرفض بخلاف صورة الترخيص التي تملك الإدارة إمكانية الرفض عند عدم توافر الشروط القانونية ، مع عدم الإخلال بحق المتضرر في اللجوء إلى القضاء المختص .

المبحث الثالث
الجهات الإدارية المختصة بحماية البيئة
والجزاءات التي يحق لها اتخاذها

ترتبط الدولة بالبيئة ارتباطاً وثيقاً من خلال مرافقها العامة وأعطيت من قبل المشرع مهاماً تنظيمية وصلاحيات حمائية ، وتتفاوت تلك المهام والصلاحيات بتفاوت درجة الارتباط بين هذه المرافق والبيئة فبعضها يكون اختصاصه مباشراً والآخر غير مباشر، ويترتب على ذلك منحها الحق في اتخاذ إجراءات تحمي البيئة وتصد عنها الأفعال الضارة فيما يعرف بالجزاءات الإدارية ، وسنبين ذلك في مطلبين نخصص الأول للجهات الإدارية المختصة بحماية البيئة والثاني للجزاءات الإدارية في المجال البيئي .

المطلب الأول
الجهات الإدارية المختصة بحماية البيئة واختصاصاتها

استناداً إلى قاعدة التخصص في المهام والوظائف أنشأ المشرع اليمني جهات وأوكل لها اختصاصات في حماية البيئة ومنحها صلاحيات وسلطات تمكّنها من أداء تلك الاختصاصات وتحقيق الأهداف المنوطة بها ، وسنعرض لهذه الجهات و تناول أهم اختصاصاتها ، ثم نوضّح بإيجاز للحماية المجتمعية للبيئة في فرعين متواليين.

الفرع الأول

الجهات الإدارية المختصة بحماية البيئة

نظراً لأهمية البيئة وتعدد مجالاتها وتشعب المسائل المتعلقة بحمايتها تعددت تبعاً لذلك الجهات المختصة بتوفير تلك الحماية ، ويمكن تقسيم الجهات المختصة بحماية البيئة في الجمهورية اليمنية إلى قسمين :

1) جهات اختصاص مباشر : هي جهات حكومية مركزية تضم وزارة متخصصة هي وزارة المياه والبيئة وهيئة عامة متخصصة بالشئون البيئية هي الهيئة العامة لحماية البيئة :

أ) وزارة المياه و البيئة :

استحدثت هذه الوزارة تحت مسمى وزارة السياحة والبيئة عام 2001م، ثم تحولت تسميتها إلى وزارة المياه والبيئة عام2003م، وقبل إنشائها كانت بعض الوزارات تضم في هيكلها التنظيمي قطاعات أو إدارات عامة تختص بالبيئة حتى استشعرت السلطة التنفيذية أهمية استقلالية هذا المجال فجعلت له وزارة مستقلة ، وقد أُنيط بالوزارة عدد من المهام والاختصاصات أهمها حماية البيئة من التلوث والتصحر ، ومُنحت في هذا الشأن صلاحيات كثيرة تضمنها قرار تنظيم الوزارة منها :

- العمل على حماية البيئة والحفاظ على سلامتها وتوازنها وصيانة أنظمتها الطبيعية وتنميتها ، وتشجيع الجمعيات الأهلية والمجتمعات المحلية على الإسهام في ذلك .
- وضع سياسة حماية البيئة الوطنية من التأثيرات الضارة الناجمة عن الأنشطة التي تتم خارج الحدود والعمل على تنفيذ هذه السياسة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
- وضع الخطط لمواجهة الكوارث البيئية والمائية
- اتخاذ الإجراءات والوسائل الكفيلة بمكافحة التلوث بأشكاله المختلفة .

ب) الهيئة العامة لحماية البيئة :

أنشأت هذه الهيئة عام 2001م كبديل لمجلس حماية البيئة الذي شُكّل عام 1990م، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة وتعد جهاز الدولة الرسمي عن حماية البيئة في اليمن الذي يضطلع بوضع السياسة الوطنية العامة لحماية البيئة والرقابة عليها ، والقيام بالتنسيق مع الجهات المختصة بتنفيذ تلك السياسة بعد إقرارها من

مجلس الوزراء[1]، وتتكون الهيئة من أربع إدارات هي الموارد الطبيعية ، الرصد والرقابة البيئية ، التخطيط والمعلومات ، الشئون المالية والإدارية، وقد منحها قانون حماية البيئة صلاحيات تنفيذية ورقابية عديدة لتنفيذ الأهداف التي أنشأت من أجلها .

2) جهات اختصاص غير مباشر :

هي جهات إدارية فرعية ضمن وزارات أخرى كالصحة العامة ، والأشغال العامة والتخطيط الحضري ، و الصناعة والتجارة ، وفروعها في المحافظات ، وكذا هيئات السلطة المحلية (المحافظات والمديريات)[2]، بالإضافة إلى بعض المرافق الخاصة الأخرى ذات العلاقة بالشأن البيئي مثل جمعيات حماية البيئة و أنصارها، والجامعات وجهات التعليم المختلفة .

ويتمحور دور الجهات الإدارية الرسمية المختصة بحماية البيئة في مجال الضبط الإداري في القيام بالعمل الرقابي ، حيث تحقق الرقابة أهداف الضبط الإداري البيئي وذلك في نطاق جرائم المساس بالبيئة لما قد يترتب عليها من تدخل الإدارة في مرحلة سابقة على وقوع المخالفة البيئية ، بهدف التنبيه إلى خطورة بعض الأعمال التي قد ترتّب ضرراً على البيئة في مرحلة لاحقة[3] ويتحقق لها ذلك من خلال الوسيلتين الآتيتين[4]:

1) تقييم المردود البيئي للمشروعات : هو إجراء يتمثّل نوعاً من الرقابة الإدارية السابقة في المجال البيئي ، فلا يجوز للجهات المختصة أن تأذن أو تمنح ترخيصاً لإقامة أو تشغيل أو تعديل مشروعات أو منشآت تضر بالبيئة أو تسهم في تدهورها أو تتسبب في تلوثها أو تضر بالإنسان أو الكائنات الحية الأخرى إلا وفقاً للمقاييس أو المواصفات أو الشروط التي تحددها الهيئة العامة للبيئة ، كما لا يجوز الترخيص للمشروعات والمنشآت التي تكون بطبيعتها مصدر تلوث بيئي أو يحتمل حصول أضرار بيئية من نشاطها إلا بموجب بيان تقييم الأثر البيئي.

---

(1) المادة (5 ، الفقرة 2) من قانون حماية البيئة في اليمن .
(2) للتعرف على اختصاصات هذه الجهات في مجال حماية البيئة يمكن العودة إلى التشريعات المنظِّمة لها .
(3) د. محمد مؤنس محب الدين ، البيئة في القانون الجنائي ،مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ، 1995م ، 297
(4) المواد (71، 68، 36) من قانون حماية البيئة في اليمن ، لمزيد من التفاصيل راجع مواد الفصلين الثالث من الباب الثالث ، والثالث من الباب الرابع من القانون .

2) **مراقبة المنشآت : بهدف التأكد من مدى التزامها بالقانون عن طريق رقابة لاحقة من الرقابة الإدارية ، وجاء تنظيم هذا النوع من الرقابة في الفصل الثالث من الباب الرابع من قانون حماية البيئة ، حيث أعطى القانون لضابط مراقبة التلوث بدراسة ومراجعة الوقائع المتعلقة بأية مخالفة لأحكام القانون وتقديم تقرير بما توصل إليه بعد الدراسة ، ويتمتع بسلطة الصعود إلى ظهر أي مركب لتفقد المعدات أو السجلات .**

وتتعاون الجهات السابقة جميعها بغض النظر عن طبيعة اختصاصها مباشراً كان أو غير مباشر لتحقيق بيئة آمنة وسليمة ، ويأتي دور الجهات القضائية (ممثلة بنيابات ومحاكم المخالفات والنيابات والمحاكم الابتدائية) ليضيف صورة أخرى من صور الحماية المطلوبة للبيئة هي الحماية القضائية.

الفرع الثاني
الحماية المجتمعية للبيئة

لا تقتصر مسألة حماية البيئة فقط على الجهات الرسمية ذات الاختصاص المباشر وغير المباشر على النحو الذي سبق بيناه آنفاً وإنما تمتد لتشمل مشاركة جماهيرية واسعة وحقيقية من خلال دور منظمات المجتمع المدني في نشر الوعي البيئي بين الأفراد ، وتتشارك معها جهات الإعلام والثقافة و التعليم بمختلف مراحله (الأساسي والثانوي والعالي) بما فيها الجامعات التي تسهم بقدر لا يمكن إغفاله في الجانب العملي بالذات من خلال القيام بالبحوث وتقديم الاستشارات في كافة التخصصات وخاصة فيما يتعلق بالبيئة ، وإقامة المؤتمرات[1].

لقد خصَّ قانون حماية البيئة في اليمن الجهات المذكورة بنصوص جاءت في صيغة الإلزام في سياق ذكره لواجباتها تجاه البيئة ، تلتزم أجهزة الدولة المعنية بالإعلام والتعليم والثقافة بالعمل على رفع مستوى الوعي لدى الفرد والمجتمع بقضايا البيئة وأهمية حمايتها ، وأوجب على جميع الجهات المسئولة عن التعليم بمراحله المختلفة والأجهزة المعنية بالتخطيط للمناهج والمقررات الدراسية العمل على إدخال

---

[1] د. فهد بن إبراهيم الضويان ، المرجع السابق ، ص 37

المواد والعلوم البيئية في جميع مراحل التعليم والعمل على إنشاء وتطوير المعاهد المتخصصة في العلوم البيئية لتخريج الكوادر المؤهلة للعمل البيئي.

كما ألزم جميع الجهات المسئولة عن الإعلام والتوجيه والإرشاد العمل على تعزيز برامج التوعية البيئية في مختلف وسائل الإعلام المسموعة والمقروءة والمرئية وعلى أجهزة الإعلام توجيه برامجها العامة والخاصة بشكل يخدم أغراض حماية البيئة .

وألقى القانون على عاتق الأجهزة المعنية بالثقافة إعداد البرامج والكتب والمطبوعات والدوريات التي تهدف إلى تنمية الثقافة البيئية ، وأجاز القانون للهيئة العامة لحماية البيئة تدريب الكوادر والعاملين في الهيئات والمشروعات لزيادة كفاءتهم ومعارفهم في التعامل مع القضايا والمشاكل البيئية ، وتشجيع البحث العلمي والدراسات[1].

وأوجب المشرع في قانون النظافة على وسائل الإعلام الرسمية تخصيص جزء من وقتها أو مساحتها للتوعية البيئية والقوانين المنظمة لها كما يجب على وزارة الأوقاف حث خطباء المساجد لتوعية المجتمع بأهمية النظافة[2].

برغم النصوص القانونية السابقة التي تؤكد حرص المشرع اليمني على البيئة إلا أن مستوى الوعي بأهمية الحفاظ عليها ليس بالمستوى المطلوب ، ومن أسباب ذلك عدم اضطلاع الجهات المختصة بدورها المنوط بها ، وعدم استشعار الأفراد لواجباتهم تجاهها مما يدفعهم إلى التعامل السلبي معها.

المطلب الثاني

الجزاءات الإدارية في مجال حماية البيئة

لا يستوي البشر في تعاملهم مع البيئة ، فبعضهم يتعاط بشكل إيجابي تجاه البيئة فلا يسبب الضرر لها إيماناً منه بدورها وأهميتها في حياته والتزاماً بما تفرضه القوانين من واجبات نحوها ، والبعض الآخر لا ينظر إلى البيئة هذه النظرة السليمة فيسئ إليها ولا يلقي بالاً ولا اعتباراً لما يتوجب عليه نحوها فيضع نفسه تحت طائلة

(1) المواد (10/4، 87 ، 88 ، 89 ، 90) من قانون حماية البيئة في اليمن .
(2) المادة (42) من قانون النظافة العامة .

المسئولية القانونية ويعرّض نفسه لإجراءات تتخذ في مواجهته جزاءً لما صدر منه وردعاً له من تكرار فعله المخالف ولغيره من القيام به .

وفي هذا المطلب سنبحث الجزاء الإداري في مجال البيئة من خلال تعريفه في فرع أول ، ثم توضيح الجوانب المتعلقة بالنظام القانوني للجزاءات البيئية في التشريع اليمني في فرع ثان .

الفرع الأول

تعريف الجزاء الإداري البيئي

يعرّف البعض الجزاء الإداري البيئي بأنه عبارة عن " قرار إداري فردي يتخذ طابع العقاب الذي يمنح المشرع سلطة توقيعه لجهة إدارية معينة بعيداً عن تدخل القضاء على كل شخص طبيعي أو معنوي يأتي بأفعال تشكل تهديداً للبيئة على خلاف ما تقرره التشريعات والأنظمة الخاصة بحماية البيئة في الدولة"[1] ، وبما أن الجزاء الإداري البيئي يقولب في صورة قرار إداري فردي فيترتب على ذلك وجوب توافر أركان القرار الإداري فيه ، وأن يكون متضمناً شروط صحة هذا القرار وهي شرط الاختصاص وشرط الشكل والإجراءات وشرط السبب وشرط المحل وشرط الغاية ، فإذا اختل فيه شرط أو أكثر من الشروط المذكورة فيه كان قرار الجزاء الإداري عرضة للطعن بالإلغاء أمام الجهة القضائية المختصة .

وهذه الجزاءات الإدارية بعضها ذو طبيعة مادية والآخر ذو طبيعة غير مادية وبرغم تميزها عن غيرها من الجزاء الأخرى (الجنائية والتأديبية و التعاقدية) إلى أنه يجب أن تتوافر فيها ما يجب توافره من سمات الجزاء أو العقوبة بشكل عام كالشرعية، وعدم الرجعية، والتناسب، وعدم جواز تعددها عن المخالفة الواحدة ، ويتم تنفيذ هذه الجزاءات البيئية تنفيذاً مباشراً أي بالطريق الإداري الذي يعد من السلطات التقديرية الممنوحة قانوناً للإدارة.

---

[1] م.م. علاء نافع كطافة ، دور الجزاءات الإدارية البيئية في حماية البيئة ، مجلة جامعة الكوفة ، العدد (15) ، ص 207

الفرع الثاني

النظام القانوني للجزاءات الإدارية في التشريع اليمني

تتعدد صور الجزاءات التي توقع بحق من يرتكب مخالفات أو جرائم تمس بالبيئة تبعاً لتعدد الجهات المنوط بها توقيع هذه الجزاءات وحسب درجة خطورة المساس بالبيئة ، فهناك الأوامر الجزائية التي تختص بتقريرها النيابة المختصة وهي نيابة المخالفات وفقاً لقانون المخالفات العامة ولائحته التنفيذية الذي يعد الأساس العام المعتمد في تحديد الجزاءات الإدارية بشكل عام ، وهناك الجزاءات الإدارية التي يُعطى الاختصاص بفرضها وتوقيعها للجهات الإدارية وفقاً لنصوص القوانين ذات العلاقة بالبيئة وحمايتها ، وأخيراً العقوبات القضائية التي تختص بتوقيعها المحاكم المختصة ، وما يعنينا في مجال بحثنا الجزاءات الإدارية .

وسنقوم هنا بعرض لأهم الجزاءات الإدارية التي يتم توقيعها عند القيام بالأفعال الماسة بالبيئة وتسبيب الضرر لها .

نص قانون المخالفات العامة ولائحته التنفيذية على ستة جزاءات يمكن توقيعها على المخالف هي[1]:

1. الغرامة التي لا تقل عن ثلاثمائة ريال ولا تزيد على عشرة آلاف ريال.
2. الغرامة النسبية في المخالفات المالية والاقتصادية.
3. إغلاق المحل نهائياً أو بصورة مؤقتة.
4. سحب الترخيص أو الحرمان من مزاولة المهنة أو النشاط بصفة دائمة أو مؤقتة.
5. المصادرة.
6. رد الشيء إلى أصله.

لكنه عاد ليجعل الاختصاص في فرض ثلاث منها للنيابة المختصة وهذه الجزاءات هي الغرامة التي لا تتجاوز نصف الحد الأدنى المقرر للمخالفة والمصادرة ورد الشيء إلى أصله[2]، ما يعني إعطاء الاختصاص في فرض الثلاث العقوبات الأخرى للجهة الحكومية المختصة .

---

(1) المادة (5) من قانون المخالفات العامة والمادة (11) من لائحته التنفيذية .
(2) المادة (11) من قانون المخالفات العامة والمادة (25) من لائحته التنفيذية .

أنواع الجزاءات الإدارية البيئية :

1) الغرامة المالية :

هي "مبالغ نقدية تفرضها الإدارة بإرادتها المنفردة دون اللجوء إلى القضاء على الشخص الذي ينتهك النصوص التشريعية المتعلقة بحماية البيئة والتي تمنحها هذه السلطة "[1] ، وهي نوعان ، الأول الغرامة العادية وهي مبلغ ثابت من المال تحدده التشريعات جزاء عن الفعل المخالف ، والثاني الغرامة النسبية وهي مبلغ غير محدد و إنما يتحدد من قبل المشرع بمقدار من المال بنسبة معينة ويكون في المخالفات المالية والاقتصادية .

وقد قرر المشرع اليمني هذا الجزاء الإداري بنوعيه السابقين في قانون المخالفات العامة ، لكنه حدد سقفاً للغرامة العادية يتراوح بين الثلاثمائة ريال وعشرة آلاف ريال وأوجب الحصول على حكم قضائي فيما يزيد عن السقف الأعلى المذكور ، كما جعل اختصاص فرض الغرامة النسبية للنيابة المختصة وأخرجها من نطاق العقوبات الإدارية

ومن أمثلته الغرامة العادية المفروضة على مخالفات البناء والنظافة العامة[2]:

- **غرامة لا تقل عن (1000) ريال ولا تزيد عن (3000) ريال عند إقامة البناء دون مراعاة الرسومات المعمارية والإنشائية والمواصفات وبقية الاشتراطات الصحية.**
- **غرامة لا تقل عن (1000) ريال ولا تزيد عن (3000) ريال عند عدم إقامة سياج مؤقت أثناء البناء أو الهدم.**
- **غرامة لا تقل عن (2000) ريال ولا تزيد عن (3000) ريال .نقل مخلفات البناء إلى شوارع أخرى في غير الأماكن المخصصة لها.**

ومن أمثلتها في لائحة مخالفات النظافة العامة وصحة البيئة[3]:

- **الغرامة بين (1500- 3000) ريال عند عدم الالتزام بالاشتراطات الصحية الخاصة بنظافة المحل ومحتوياته أو النظافة الشخصية للعاملين.**

---

(1) م.م. علاء نافع كطافة ، المرجع السابق ، ص 215

(2) المادة (1 الفقرات 15،20،22) من لائحة مخالفات التخطيط والبناء .

(3) المواد (1 الفقرات ج ، د ، 2 ،30، 41، 51) من لائحة النظافة العامة وصحة البيئة.

- **الغرامة بين (1000- 1500) ريال عدم توفير مياه نقية أو تخزينها بطريقة غير صحية تعرضها للتلوث والإضرار بالصحة العامة .**
- **غرامة لاتقل عن (1000) ولا تزيد عن (2000) ريال عند عدم مطابقة أي نوع من أنواع المواد الغذائية أو المشروبات المعروضة للبيع معلبة كانت أو غير معلبة مجمدة كانت أو طازجة للمواصفات والاشتراطات الصحية القانونية .**
- **غرامة لا تقل عن (500) ريال ولا تزيد عن (1000) ريال عند تساقط مواد البناء أو أي مخلفات أخرى من القلابات أو الناقلات إلى الشوارع .**
- **غرامة (3000) ريال عند عدم التزام مصانع البلك والكسارات وما في حكمها بالاشتراطات اللازمة للتخلص من الغبار أو الدخان أو الضجيج الصادر عنها.**
- **غرامة لا تقل عن (500) ريال ولا تزيد عن(1000) ريال عند إتلاف الأشجار والزهور والغرس المزروعة في الحدائق العامة أو وسط الشوارع وجوانب الطرق.**

يُشار هنا إلى أن هذه الغرامة الإدارية تختلف عن الغرامة القضائية التي تعد العقوبة الأساسية ولا تكاد تخلو منها التشريعات المتعلقة بالبيئة و يتم توقيعها على مرتكب الجريمة البيئية من قبل القضاء .

2) <u>إغلاق المحل نهائياً أو مؤقتاً :</u>

يعد هذا الجزاء من أكثر الجزاءات الإدارية في الواقع العملي وأكثرها فاعلية وتأثيراً في مجال حماية البيئة بسبب السرعة في اتخاذه ودوره في المعالجة السريعة للمخالفة التي تمس بالبيئة وتلافياً لما يسببه استمرار النشاط من أضرار بها ، كما أن ما يستتبعها من خسارة مادية أكيدة تدفع من يتحملها إلى تلافي أسبابها[1]. وإغلاق المحل أو المنشأة قد يكون مؤقتاً تحدد الإدارة مدته في قرارها الجزائي ، وقد يكون الغلق نهائياً ما يعني الوقف النهائي للنشاط الذي يتطابق مع عقوبة سحب أو إلغاء الترخيص ، ومن أمثلة النصوص التشريعية التي تضمنت هذا الجزاء الإداري :

---

(1) د. رمضان محمد بطيخ ، الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص 258 .

- قيام الهيئة العامة للموارد المائية بعد موافقة مجلس الوزراء بإغلاق المصانع والمنشآت التي تقوم بتصريف مخلفاتها بدون تصريح أو بمخالفة شروط التصريح أو عدم الامتثال للأوامر والتوجيهات الصادرة إليها من الهيئة[1].
- حق الهيئة العامة للمواصفات والمقاييس في إغلاق أو إيقاف إنتاج أية منشأة صناعية لا تلتزم بتطبيق المواصفات القياسية المعتمدة[2].
- غلق المصنع مؤقتاً لمدة ثلاثة أشهر في حالة عدم الالتزام بالاشتراطات الصحية الخاصة بنظافة المصنع أو المزرعة أو الحظيرة أو النظافة الشخصية للعمال[3].

ويمكن أن ندرج ضمن هذا الجزاء الإداري توقيف حق الانتفاع مؤقتاً حسبما يقرره قانون المياه إذا تبين تلوث مياه البئر أو المنشأة المائية وفقاً لتقرير مخبري من جهة مختصة[4].

3) <u>سحب الترخيص أو الحرمان من مزاولة المهنة أو النشاط بصفة دائمة أو مؤقتة</u>

تعطي القوانين للإدارة الحق في اتخاذ هذا الجزاء الإداري الذي يمثل أشد الجزاءات حيث لا يكون أمام المخالف فرصة لتصحيح مخالفته الضارة بالبيئة والسماح له بالاستمرار في مزاولة نشاطه وعمله كما في حالة جزاء الوقف المؤقت لنشاطه ، وغالباً ما تتخذ الإدارة هذا الإجراء عندما لا ينصاع المخالف للعقوبات الأخف التي توقع عليه كالغرامات أو وقف النشاط ، ويتسبب في إلحاق أضرار جسيمة بالبيئة يصعب معالجتها ، وينبغي التأكيد هنا على أن حق الإدارة في اتخاذ هذا الجزاء لا يكون بمقتضى سلطتها التقديرية وإنما محكوم بتوافر حالة من الحالات التي تشكّل إخلالاً من قبل صاحب الترخيص بالاشتراطات القانونية في علاقته بالإدارة ، ومثالها في التشريع اليمني :

- حق هيئة المساحة الجيولوجية في سحب الترخيص من المرخص له بالكشف عن الثروة المعدنية في حالات من بينها مخالفته لبنود الترخيص[5].

---

(1) المادة (53 الفقرة 4/ أ) من قانون المياه
(2) المادة (17) من القرار الجمهوري بالقانون بشأن المواصفات والمقاييس .
(3) المادة (38) من لائحة مخالفات النظافة العامة وصحة البيئة .
(4) المادة (40) من قانون المياه .
(5) المادة (34) من قانون المناجم والمحاجر

- حق الهيئة العامة للموارد المائية أن توقف العمل بأي من التصاريح الممنوحة للأفراد والجهات لممارسة حقوق الانتفاع بالمياه بصورة مؤقتة أو تلغيها ، في حالة مخالفة أصحابها لأي من الشروط والمواصفات الفنية التي تضمنته هذه التصاريح[1].
- حق للوزير أو من يفوضه سحب رخصه مزاولة العمل في حالة ثبوت أية مخالفة على أي شخص من المخالفات المشار إليها في القانون[2].

4) **المصـادرة :**

الأصل أن أموال الأفراد والجهات الخاصة عقارات كانت أو منقولات مشمولة بالحصانة الدستورية والقانونية فلا يتم المساس بها إلا وفقاً للاعتبارات والحالات التي يجوز عندها نقل ملكيتها من صاحبها وإضافتها إلى أموال الدولة من قبل القضاء كعقوبة مفروضة بحق من ارتكب فعلاً يجرمه القانون ، لكن المشرع يمنح الإدارة هذا الحق على سبيل الاستثناء كما يقتصر نطاقه على بعض المال الخاص وليس على كله ، وعليه فإن المصادرة العامة للأموال محظورة حسب الدستور اليمني الذي يجيز المصادرة الخاصة أي الجزئية بحكم قضائي[3].

وعلى الرغم من الأثر القاسي لهذا الإجراء العقابي الذي يخسر بموجبه صاحب المال ماله بدون أن يُدفع له أي تعويض ، إلا أنه يجد له سنده القانوني في التشريع اليمني في بعض النصوص التي تجيز للإدارة مصادرة المال الخاص الذي يشكل ضرراً بالبيئة ولكن ليس رغبة في ضمه لأموال الدولة وإنما للقيام بإتلافه لما يسببه بقاءه من ضرر بيئي ، ومثالها في المجال البيئي مصادرة كل مذبوح في حالة التأكد من عدم سلامة المذبوح[4].

5) **رد الشيء إلى أصله**

قد يتسبب المخالف بفعله الضار بالبيئة في تغيير الظروف والأحوال المتعلقة بالوسط البيئي ، ويصدر عنه تصرفات سلبية يكون من واجبه تصحيحها و معالجتها ، في هذه الحالة من حق الإدارة أن تلزمه بإعادة الحال إلى ما كانت عليه وهو ما يتحقق من خلال هذا الجزاء الإداري في مجال البيئة الذي أسماه المشرع اليمني رد الشيء إلى أصله .

---

(1) المادة (58) من قانون المياه .
(2) المادة (21) من قانون الرقابة على الأغذية وتنظيم تداولها .
(3) المادة (20) من الدستور اليمني .
(4) المادة (3) من لائحة مخالفات النظافة العامة وصحة البيئة .

ونظراً للحاجة العاجلة لمعالجة بعض حالات الضرر البيئي والاحتياج في حالات أخرى إلى إمكانيات خاصة لرد الشيء إلى أصله وإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل حصول الضرر تعطي غالبية التشريعات البيئية الدولة الحق في القيام بالإجراءات السريعة التي تكفل إزالة الأضرار البيئية مع حقها في إلزام المسئول عن هذه الأضرار بدفع نفقات تلك الإجراءات .

وقد قرر التشريع اليمني هذا الجزاء الإداري تحت مسمى إزالة المخلفات التي يهدف منه إلزام المتسبب في الأضرار البيئية بإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل تسبيها ، ومن أمثلتها العديدة :

- إلزام المخالف بنقل المخلفات على نفقته عند ترك مخلفات البناء في الشارع بعد انتهاء أعمال البناء[1].
- إلزام من أقام البناء على مجاري السيول أو على أرض رخوة أو في المناطق التي تحظر البناء عليها المخططات بإزالة البناء المخالف[2].
- إلزام ملاك الفنادق والمؤسسات أو البقالات الكبيرة ومجمعات بيع اللحوم والأسماك والدواجن بنقل المخلفات والقمامة إلى مقلب القمامة المخصص من قبل البلدية عند عدم الالتزام بذلك[3].

ويختلف هذا الجزاء الإداري البيئي عن جزاء آخر هو الإلزام بعمل ما من حيث الهدف المرتجى منهما ، فالهدف في هذا الجزاء يكون العودة إلى الحال أو الوضع قبل المخالفة أي تصحيح الوضع ومعالجتها ، أما في الجزاء الثاني فلا يشترط ذلك .

6) **الإلزام بعمل ما :**

من بين الإجراءات الجزائية التي يحق للإدارة اتخاذها في مواجهة المخالفين في المجال البيئي إلزامهم بالقيام بعمل ما ، ويُعطى هذا الحق للجهات الإدارية ذات الاختصاص في أحوال معينة ليس شرطاً أن يكون الشخص أو الجهة قد تسببوا في إحداث ضرر بالبيئة وإنما يتقرر ذلك حتى في ظروف تتعلق بنشاطهم غير الضار بالبيئة، من ذلك على سبيل المثال :

---

(1) المادة (1 الفقرة 23) من لائحة مخالفات التخطيط والبناء .
(2) المادة (1 الفقرة 16) من لائحة مخالفات التخطيط والبناء .
(3) المادة (5 الفقرة أ) من لائحة مخالفات النظافة العامة وصحة البيئة .

- **الإلزام بإزالة مبنى متصدع[1].**
- **الإلزام بتنفيذ الاشتراطات والمواصفات عند إقامة البناء[2].**
- **دفع قيمة حاوية القمامة كاملة في حالة إتلافها بإشعال النار فيها[3].**
- **الإلزام بتغيير استعمال مواد البناء حسب المواصفات الموضوعة من البلدية وعدم استعمال مواد أو أدوات أو أنابيب من أصناف رديئة بغرض إنشاء بيارة (حفر راشحة) أو أية مرافق صحية صغيرة مخالفة للمواصفات[4].**
- **إلزام المالك بترميم أو صيانة المبنى وطلائه وتنظيفه من الخارج إذا كان سيئ المنظر أو مشوهًا لجمال الحي أو الشارع أو مخالف لألوان وأنواع الطلاء المحددة في المخططات التفصيلية[5].**
- **الإلزام بالإتلاف أو التخلص من الصنف أو الغذاء المخالف لأحكام القانون بموجب توجيه الموظف المختص عند الموافقة على ذلك من قبل المالك إذا تبين من نتيجة الفحص المختبري إن الصنف أو الغذاء غير صالح للاستهلاك الآدمي[6].**

ونشير هنا إلى أن صورة الإتلاف التي تعد من حالات هذا النوع من الجزاءات الإدارية تختلف عن جزاء المصادرة من حيث إمكانية الاستفادة من المادة موضوع الجزاء ، ففي المصادرة تظل إمكانية الاستفادة من المادة التي تمت مصادرتها فيتم إلحاقها بذمة الدولة وتعد مالاً عاماً من أموالها يسخر في أوجه النفع العام ، في حين أن الموضوع في هذا الجزاء الإداري لا تتوافر فيه هذه الإمكانية بل على العكس من ذلك سيتسبب وجوده في إحداث أضرار بالبيئة أو أحد عناصرها ما يستدعي معه ضرورة التخلص منها .

أما بالنسبة لآلية تنفيذ وتوقيع الجزاءات الإدارية بشكل عام فقد جاء النص عليها في قانون المخالفات العامة ولائحته التنفيذية ، وسنذكر أهم المسائل المتصلة بها ومنها[7]:

---

(1) المادة (51) من قانون البناء اليمني .
(2) المادة (1 الفقرة 15) من لائحة مخالفات التخطيط والبناء .
(3) المادة (27) من لائحة مخالفات النظافة العامة وصحة البيئة .
(4) المادة (10) من لائحة مخالفات النظافة العامة وصحة البيئة .
(5) المادة (43 الفقرة أ / 1) من قانون البناء .
(6) المادة (10) من قانون الرقابة على الأغذية وتنظيم تداولها .
(7) أنظر المواد (24،22،23) من اللائحة التنفيذية لقانون المخالفات العامة .

أ) أوجبت لائحة القانون على الجهات الحكومية عند تطبيقها للعقوبات التي يحق لها تطبيقها وهي إغلاق المحل نهائياً أو بصورة مؤقتة، أو سحب الترخيص أو الحرمان من مزاولة المهنة أو النشاط بصفة دائمة أو مؤقتة إتباع الإجراءات الآتية:

1) إبلاغ المخالف بالمخالفة المنسوبة له والجزاء المقرر لها قانوناً.

2) إبلاغ المخالف كتابة بتصحيح وضعه أو إزالة المخالفة خلال المدة المحددة قانوناً.

3) تمكين المخالف من الدفاع عن نفسه ، وإفساح المجال له لتقديم أدلته، وإعطائه المدة اللازمة لذلك وفقاً لما تحدده القوانين النافذة، فإذا امتنع أو لم يحضر في الموعد المحدد لسماع دفاعه جاز للجهة المختصة إصدار الجزاء المقرر قانوناً بعد الاطلاع على الأوراق والتحقيقات التي أجريت وبالشروط المبينة في لائحة القانون ، أما عقوبة الغرامة فيتم تنفيذها بالطريق الإداري المباشر.

ب) يحق لمن صدر ضده جزاء إداري التظلم منه أمام الجهة مصدرة الجزاء أو الطعن فيه أمام المحكمة المختصة ، كما يُعطى المخالف فرصة تنفيذ الجزاء طواعية خلال المدة المحددة قانوناً، ثم يجوز للجهة الحكومية المختصة تنفيذ الجزاء بالطريق الإداري في حال وجود نص قانوني يخولها ذلك ، أما إذا لم تكن مخوله قانوناً بالتنفيذ وكانت المخالفة المرتكبة معاقب عليها قانوناً فعليها إحالة المخالف للنيابة العامة مع المحاضر والأوليات التي تثبت صحة المخالفة و نسبتها للمخالف لاتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها .

ملاحظات عامة على الجزاءات الإدارية وآلية توقيعها في التشريع اليمني :

من خلال ما سبق بحثه من أنواع الجزاءات الإدارية يمكن أن نبرز الملاحظات الآتية :

1) أن المشرع اليمني حاول أن يضفي على البيئة اليمنية حماية من المساس بها والإضرار فقرر لها أنواعاً مختلفة من الجزاءات ولم يشذ في مسعاه هذا عن اتجاه نظرائه المشرعين الآخرين، ومن الطبيعي أن تتوزع تلك الجزاءات على مختلف التشريعات البيئية ، مع الخصوصية التي جعلها لقانون المخالفات العامة بوصفه القانون العام في هذا الشأن ، ولعله مما يحسب للمشرع اليمني أن قام بوضع قواعد عامة منظمة للجزاءات الإدارية في المخالفات العامة التي من ضمنها المخالفات البيئية.

2) أن بعض الجزاءات قد لا تحقق الردع المناسب للمخالف عن مخالفته أو تصحيح الوضع المخالف مما استدعى المشرع أن يقوم بإقران بعضها ببعض ، على سبيل

المثال جمع جزاء الغرامة مع جزاء رد الشيء إلى أصله أو إزالة المخالفة ، أو الغرامة مع سحب الترخيص ، أو مضاعفة الغرامة المفروضة ، ونرى أن الطريق الأمثل لتحقيق هدف الجزاء هو تشديده بزيادة مبالغ الغرامة مثلاً أو برفع قيد اللجوء إلى النيابة المختصة لاستصدار الأمر الجزائي .

3) من شأن القواعد القانونية المتعلقة بتوقيع الجزاءات الإدارية أن تشكل عائقاً أمام ما تتمتع به الجزاءات الإدارية من السرعة في اتخاذها ومعالجة مخالفات بسيطة لا تحتاج إلى الإجراءات القضائية الطويلة ، كما أن منح المخالف حق الطعن فيها على بساطتها يحد من طابعها الردعي السريع ، علاوة على التقييد في اتخاذ بعضها باشتراط موافقة النيابة المختصة وصدورها في صورة أمر جزائي منها.

جدير بالإشارة في الختام إلى أن المشرع اليمني يمنح الإدارة الحق في اتخاذ إجراءات إدارية ذات طبيعة حامية للبيئة ولكنها ليست بجزاءات إذ يهدف منها التأكد من صحة الأعمال أو الأنشطة المتعلقة بالبيئة لتحديد أثرها عليها ثم اتخاذ ما يلزم من جزاءات نتيجة لذلك بحق من تسبب في إحداث الضرر البيئي إن حصل أو السماح بالاستمرار في الأعمال أو الأنشطة إن لم يترتب عليها مساس بالبيئة ، ومن هذه الإجراءات :

1) إيقاف أو تفتيش أو حجز أية وسيلة نقل يشتبه أنها تقوم بنقل أي صنف أو مادة غذائية مخالفة للقانون ، واحتجاز أي صنف أو غذاء يشتبه أنه مخالف لأحكام القانون حتى يتم الفحص والتحليل المخبري لتحديد مدى صلاحيته للاستهلاك الآدمي[1].

2) حجز أية سفينة داخل المنطقة الخالية من التلوث إذا تسببت في حدوث أضرار بيئية ، أو إغراق السفينة أو تدمير الموقع البري أو أجهزة نقل الزيت في حالة وقوع حادث لإحدى السفن أو فيها أو لموقع بري أو فيه أو لجهاز نقل زيت أو فيه يؤدي أو يحتمل أن يؤدي إلى تلوث المنطقة الخالية من التلوث[2].

3) بيع السفينة وحمولتها في مزاد علني من قبل الهيئة العامة للشئون البحرية وتسديد قيمة الغرامة المحكوم بها أو أي التزام استُحق بموجب القانون من عائداتها[3].

---

(1) المادة (9) من قانون الرقابة على الأغذية وتنظيم تداولها .
(2) المادتان (14،17) من قانون حماية البيئة البحرية من التلوث .
(3) المادة (19) من قانون حماية البيئة البحرية من التلوث .

خاتمة البحث :

بحثنا في السطور السابقة موضوع الضبط الإداري البيئي في اليمن ، مفهومه ووسائله وأدواته القانونية ، والجهات التي تقوم به والجزاءات التي تفرضها بحق من يقوم بالاعتداء على البيئة ، و توصلنا في ختام البحث إلى عدد من النتائج أهمها :

1) أن المشرع اليمني أخذ بالمفهوم الواسع للبيئة فعرّفها بأنها المحيط الذي يضم عنصرين كوني و إنساني متفقاً مع الاتجاه التشريعي الثاني الذي يجعل مصطلح البيئة يشمل العناصر الطبيعية والعناصر الصناعية .

2) تعدد صور المساس بالبيئة فهناك تلوث البيئة ، والإضرار بها ، والاعتداء عليها ، وأخيراً إفسادها ، ولكل صور من هذه الصور مظاهرها وارتباطها بالتلوث البيئي الذي يعد أخطرها .

3) الاهتمام الخاص بالبيئة في الجمهورية اليمنية وإحاطتها بمنظومة تشريعية متكاملة بدءا من النص الدستوري ومروراً بحزمة من القوانين في مقدمتها قانون حماية البيئة وانتهاءً باللوائح التنفيذية والتنظيمية ، وإنشاء جهات متخصصة بالشأن البيئي رسمية وغير رسمية ، والمساهمة في الجهود الدولية لحماية البيئة .

4) أن الضبط البيئي هو أحد أنواع الضبط الإداري يتعلق بمجال محدد هو البيئة وحمايتها ، ويتمثل في مجموعة الإجراءات الملزمة التي تفرضها السلطة الإدارية بقصد تنظيم حريات الأفراد وتقييد أنشطتهم في علاقتهم بالبيئة ، وفيه تتجلى الحماية الإدارية للبيئة التي تقوم بها الجهات المختصة من خلال وسيلتين هما تقييم المردود البيئي للمشروعات ومراقبة المنشآت .

5) أن الضبط الإداري البيئي له وسائل ثلاث ، هي لوائح الضبط بما تتضمنه قواعد عامة موضوعية ، وقرارات الضبط الفردية التي تعد أكثر الوسائل تأثيراً لكونها تمثّل التدخل القانوني المباشر لمنع وقوع التلوث أو وقفه أو معاقبة مرتكبه ، كما أنها الأكثر شيوعاً في مباشرة النشاط الضبطي بما تحققه من اتصال مباشر بين الإدارة والمخاطبين بهذه القرارات الإدارية ، و آخر هذه الوسائل التنفيذ الجبري باستخدام القوة المادية .

6) تستخدم الإدارة أثناء قيامها بالضبط الإداري البيئي أدوات قانونية تخاطب بها الأفراد والجهات ، فقد يُطلب منهم القيام بسلوك إيجابي وتكون الأداة هنا الأمر أو

الإلزام ، وقد يكون التصرف المطلوب منهم تصرفاً سلبياً بالامتناع عن طريق أداة الحظر ، وقد يُلزم الفرد أو الجهة بالحصول على موافقة الجهة المختصة فتمنحه أداة الترخيص و يكون تصرفه مخالفاً للقانون إن قام به قبل الموافقة الإدارية ، وقد لا يُلزم إلا مجرد إبلاغ الإدارة بما ينوي القيام به أو قام به بالفعل فيما يُعرف بالإبلاغ أو الإخطار بنوعيه السابق واللاحق .

7) أن المشرع قد ألزم الأفراد والجهات بواجبات تجاه البيئة ومن لا يؤديها يضع نفسه تحت طائلة المساءلة القانونية ويعرّض نفسه لجزاءات إدارية تتخذ في مواجهته جزاءً لما صدر منه وردعاً له من تكرار فعله المخالف ولغيره من القيام به ، هذه الجزاءات هي الغرامة المالية ، إغلاق المحل نهائياً أو مؤقتاً ، سحب الترخيص ، المصادرة ، رد الشيء إلى أصله ، الإلزام بعمل ما .

8) أن المشرع اليمني أحكم تنظيم آلية الجزاءات الإدارية البيئية ، لكن بعض قواعدها الإجرائية من الممكن أن تعيق سرعة المعالجة للحالة البيئية المتضرر بمنح الحق في الطعن فيها بالرغم من بساطتها مما يؤثر على وظيفتها الجزائية والردعية ، ووجوب استصدار أمر جزائي بتوقيعها.

التوصيات:

وفي ختام البحث نوصي بالتوصيات الآتية :

1) توسيع نطاق التعاون بين الجهات العامة ذات الارتباط بالبيئة وحمايتها بما يرفع من مستوى الحماية الحالية للبيئة ، والعمل على إيجاد قنوات للتواصل بينها ، و تحقيق الانسجام وعدم التعارض في الاختصاصات خدمة للأهداف التي أنشأت من أجلها .
2) ضرورة التزام الإدارة بأحكام وقواعد القانون أثناء قيامها بإجراءات الضبط الإداري البيئي ، وأن تتعامل مع الأفراد حسب ما يمليه عليها باعتبارها الجهة التي يُناط بها تحقيق النفع العام الذي يطلبونه من خلال حريتهم في ممارسة نشاطاتهم وأعمالهم .
3) دعوة جميع الأفراد والجهات إلى استشعار دورهم وواجبهم تجاه البيئة و التعاطي الإيجابي معها بوصفها المحيط الذي يضمنا ويأوينا ، وأن تعريضها للضرر من شأنه أن ينعكس سلباً على كل من يعيش على هذا المحيط .
4) تشديد الجزاءات الإدارية التي يحق للجهات الإدارية توقيعها على المخالفين سواء التي جاء النص عليها في قانون المخالفات العامة أو في القوانين الأخرى ذات الصلة بالبيئة ، ومنح هذه الجهات الحق في اتخاذ جميع تلك الجزاءات دون التقييد بالأمر الجزائي من النيابة العامة .
5) مراجعة المشرع للقواعد القانونية المتعلقة بتوقيع الجزاءات الإدارية بتشديدها ، واستبعاد بعض الجزاءات البسيطة من الخضوع لتلك القواعد القضائية المطولة .

قائمة المراجع :

1) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين ، الوجيز في القانون الإداري اليمني ، دار الفكر المعاصر، صنعاء ، 2002م
2) د. خالد عمر باجنيد ، الوسائل الإدارية الهادفة إلى حماية البيئة ، بحث منشور في مجلة الثوابت ، العدد (38) ، أكتوبر - ديسمبر 2004م
3) د. رمضان محمد بطيخ ، الإدارة المحلية ودورها في حماية البيئة ، ورقة عمل مقدمة في ندوة " دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية "، الشارقة ، دولة الإمارات العربية المتحدة ، مايو 2005م
4) د. رمضان محمد بطيخ ، الضبط الإداري وحماية البيئة ، ورقة عمل مقدمة في ندوة " دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية "، الشارقة ، دولة الإمارات العربية المتحدة ، مايو 2005م
5) د. عبدالوهاب شمسان ، القانون الدولي وجهود الأمم المتحدة لمنع تلويث البيئة البحرية ، مجلة الثوابت ، العدد (38) ، أكتوبر - ديسمبر 2004م
6) م. م. علاء نافع كطافة ، دور الجزاءات الإدارية البيئية في حماية البيئة ، مجلة جامعة الكوفة ، العدد (15)
7) د. عيد محمد مناحي ، الحماية الإدارية للبيئة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2009م
8) د. فؤاد العطار ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط 3
9) د. فهد بن إبراهيم الضويان ، أنظمة حماية البيئة في المملكة العربية السعودية في عهد خادم الحرمين الشريفين ، النشر العلمي والمطابع ، جامعة الملك سعود
10) د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، دار المطبوعات الجامعية ، 1995م
11) د. محمد عبدالقادر الفقي، البيئة ومشاكلها وقضاياها وحمايتها من التلوث، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996م
12) د. محمد مؤنس محب الدين ، البيئة في القانون الجنائي ،مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ، 1995م
13) محمد عبدالله المسيكان ، حماية البيئة : دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون الكويتي ، كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط ، 2012م .

القوانين :

1) الدستور اليمني الحالي النافذ
2) قانون المخالفات العامة رقم (17) لسنة 1994م، ولائحته التنفيذية
3) قانون حماية البيئة رقم (26) لسنة 1995م
4) القرار الجمهوري بالقانون رقم (11) لسنة 1993م بشأن حماية البيئة البحرية من التلوث
5) قانون البناء رقم (12) لسنة 2002م
6) القرار الجمهوري رقم (13) بتعديل القانون رقم (38) لسنة 1992م بشأن الرقابة على الأغذية وتنظيم تداولها
7) القرار الجمهوري بالقانون رقم (42) لسنة 1991م بشأن تنظيم صيد واستغلال الأحياء المائية وحمايتها
8) القرار الجمهوري بالقانون رقم (44) لسنة 1999م بشأن المواصفات والمقاييس
9) القانون رقم (32) لسنة 2002م بشأن المياه
10) القانون رقم (24) لسنة 2002م بشأن المناجم والمحاجر
11) القانون رقم (42) لسنة 1991م بشأن تنظيم صيد واستغلال الأحياء المائية
12) القانون رقم (39) لسنة 1999م بشأن النظافة العامة
13) قرار رئيس الوزراء رقم (23) لسنة 1994م بشأن لائحة مخالفات التخطيط والبناء
14) قرار رئيس الوزراء رقم (24) لسنة 1994م بشأن لائحة مخالفات النظافة العامة وصحة البيئة