E

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED
E/ESCWA/ENR/1999/WG.4/4
3 June 1999
ORIGINAL: ARABIC

CEDARE

ESCWA

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

1 3 AUG 1999
LIBRARY & DOCUMENT

اجتماع فريق الخبراء حول مدى كفاية التشريعات البيئية
وتعزيز آليات تنفيذها
بيروت، ٧-٩ حزيران/يونيو ١٩٩٩

تقييم عناصر الإنفاذ المتضمنة في التشريعات البيئية في بلدان مختارة أعضاء في الإسكوا

ملاحظة: طبعت هذه الوثيقة بالشكل الذي قدمت به ودون تحرير رسمي. والآراء الواردة فيها هي آراء المؤلف وليست، بالضرورة، آراء الإسكوا.

99-0589

تشكل قضية البيئة مع قضية المياه عشية القرن الواحد والعشرين إحدى أبرز القضايا التي تواجه الإنسان في مصيره الخاص ومصير محيطه الطبيعي المائل إلى تدهور مستمر نتيجة التقدم الاقتصادي والاجتماعي المعاصر الذي وضع التوازن الإيكولوجي في خطر لعدم الأخذ بعين الاعتبار بالجدية اللازمة النتائج السلبية المرتقبة من التطور غير المنظّم وغير المراقب.

وبالرغم من أن قضية البيئة أصبحت قضية عالمية تهم الدول الكبرى والصغرى كلّ منها وفقاً لطاقاتها وحجمها، فالحلول الفاعلة لا زالت بعيدة ويتبين أكثر فأكثر بأن الدول المعاصرة قادمة على أزمة مصيرية حادة إذا لم يتم معالجة الوضع البيئي بالسرعة الممكنة. وهذه المعالجة بالذات لا تقتصر على المحافظة على مظاهر البيئة الطبيعية والتوازن الإيكولوجي بل تتعداها إلى التنمية والإعمار ومحاربة التلوّث، وأكثر من ذلك، إلى خلق العلاقة المميزة بين المواطن وبيئته من أجل حثه على اعتبارها جزءاً قائماً من ذاتيته يقتضي عليه الاعتناء بها لأن البيئة تشكّل الوجه الحضاري للمجتمع الهادف إلى الحياة والتقدم.

لذلك، وانطلاقاً من هذا الواقع الحديث الذي يشغل العالم برمته يشكل القانون كسباً حضارياً في الدول التي ترغب في التقدم والوجه الحقيقي للديمقراطية التي تصبو إلى تحديد موجبات وحقوق المواطن في المجتمع لتجنب تجاوز حد السلطة والتصرف الكيفي. فعلى القانون المرعي الإجراء في مجتمع ما أن يتجاوب مضمونه وصياغته مع حاجات هذا الأخير بحيث أنه يقتضي أن يكون النص القانوني وليد البحث والاختبار والتجربة ليتلاءم مع المعطيات القانونية والاجتماعية والاقتصادية والمالية. وقد تطورت الدراسات الخاصة بإنفاذ القوانين البيئية في هذا المجال لرصدها وتحديد الإشكاليات العائدة لها في هذا المضمار.

ومما لا شكّ فيه بأن خطورة قضيّة البيئة في العالم الحديث وضخامة انعكاساتها قد حملت مختلف الدول إلى الدخول في حوارات على مستوى عالمي من خلال مؤسسات الأمم المتحدة أو من خلال منظمات ومؤتمرات إقليمية من أجل تحديد الإشكاليات بصورة منتظمة وانتهاج مسالك عمل وطنية فاعلة لأنّ المنطلق الوطني لحلّ القضايا البيئية يبقى الخطوة الأولى الواجب تنسيقها بين مختلف الدول.

لذلك تأتي هذه الخطوة بالذات لمنظمة الـESCWA لجهة مدى كفاية التشريعات البيئية وتعزيز آليات تنفيذها في الدول العربية في صلب معالجة الإشكالية البيئية الحديثة في العالم العربي وإنّ اللقاء الحالي المنظّم من قِبل منظمة الـESCWA والذي يشارك فيه خبراء من الدول العربية من شأنه إغناء الموضوع من خلال المناقشات والتوضيحات للانتهاء إلى تحديد الرؤية المستقبلية المناسبة في هذا المجال.

إنّ إشكالية البيئة في عالمنا الحديث تعبّر في منطلقها ومظاهرها عن ثلاثة مستويات من التفكير والرؤية والتصرّف، فالبيئة هي فلسفة وهي سياسة وهي تقنية.

فمن الناحية الأولى، إنّ قضيّة البيئة تعبّر عن رؤية فلسفية سوسيولوجية ينتهجها مجتمع ما من خلال عقيدة راسخة بأنّ المحافظة على البيئة وصيانتها هي جزء من ذاتيّة الوطن ومن ذاتيّة الإنسان وحقوقه. وبالتالي إنّ المحافظة على البيئة تتجاوز المفهوم البسيط الساذج بتأمين الإنماء من خلال المحافظة على البيئة إلى روية حضارية تجسّد مطامح المجتمع في رفع شأن حياة الإنسان وطموحاته.

ولأنّ البيئة فلسفة سوسيولوجية، فهي أيضاً سياسة متفق عليها في المجتمع من خلال نصوص قانونية تتوافق مع الدساتير ومع الأصول البرلمانية والديمقراطية الواجب مراعاتها. فالنصوص القانونية هي الظاهرة المجتمعية التي يتأسس عليها المنطلق العملي لحقوق وموجبات السلطات العامة والمؤسسات الخاصة والإدارات والأشخاص في المحافظة على البيئة.

ولأنّ البيئة هي سياسة فهي أيضاً تقنية من خلال أبحاث ودراسات ومواصفات الخ... تصدر عن السلطات المختصّة ومراكز الأبحاث والجمعيات غير الحكومية التي عليها جميعاً

أن تتعاون من أجل إنقاذ ما يكون المجتمع قد انتهى إليه من منطلق فلسفي سوسيولوجي ومن سياسة استراتيجية ملائمة.

وإننا نرى في اعتماد هذا المسلك المنهجي مدخلاً حقيقياً لجعل قضيّة البيئة وإنفاذ القوانين البيئية على مستوى التحدّي الحضاري الآتي والمستقبلي لمجتمعاتنا العربية الواجب عليها أن تنجح في إنقاذ ما يمكن إنقاذه واسترداد ما يمكن استرداده في البيئة قبل فوات الأوان.

انطلاقاً من هذه الرؤية، سنتطرّق إلى موضوع إنفاذ التشريعات البيئية من خلال مراجعة ملخصّة للأوضاع القائمة في القسم الأول وعرض نهج منتظم لمجالات العمل في المستقبل في القسم الثاني.

القسم الأول : مراجعة الأوضاع العربية

تلخّص الجداول التالية الأوضاع القائمة الرئيسية فيما يعود لإنفاذ القوانين البيئية في بعض الدول من العالم العربي ووضع السلطات العامة والإدارية فيها ونظام العقوبات والتطلعات المستقبلية الممكن استخلاصها :

الأسئلة	اليمن	الأردن	سوريا	لبنان	مصر	الكويت
- هل يوجد وزارة للبيئة ؟	كلاّ	نعم	نعم	نعم	نعم	كلاّ
- هل يوجد هيئة معنية بالشأن البيئي ؟	نعم					نعم
- هل هناك من وزارات أو مؤسسات أخرى معنية بالبيئة ؟	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
- هل هناك من ازدواجية أو تشابك في الصلاحيات ؟	كلاّ	نعم	نعم	نعم	نعم	كلاّ
- هل من دور للبلديات في الشأن البيئي ؟	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
- هل يُؤخذ رأي البلديات في الشأن البيئي بعين الاعتبار ؟	نعم	نعم	نعم	نعم	كلاّ	نعم
- هل يوجد مفتشون في الحقل البيئي ؟	نعم	نعم	نعم	كلاّ	نعم	نعم
- هل من جمعيات غير حكومية معنية بالشأن البيئي ؟	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
- هل يوجد شرطة متخصصة للبيئة ؟	كلاّ	كلاّ	كلاّ	كلاّ	كلاّ	كلاّ
- هل هناك من استراتيجية وطنية للبيئة ؟	نعم	نعم	طور الإعداد	نعم	نعم	نعم
- هل من تعاون بين السلطات الوطنية المعنية بالبيئة ومنظمة الأمم المتحدة ؟	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
- هل يصدر تقرير سنوي عن البيئة ؟	نعم	كلاّ	كلاّ	كلاّ	كلاّ	نعم

الأسئلة	اليمن	الأردن	سوريا	لبنان	مصر	الكويت
- هل تصدر نشرات خاصة عن البيئة من قِبل السلطات العامة ؟	نعم	كلاّ	كلاّ	نعم	كلاّ	نعم
- هل يصدر القضاء قرارات ضدّ المخالفين للتشريعات البيئية ؟	نعم	نعم	كلاّ	كلاّ	نعم	–
- هل يوجد "كود" أو شرعة للبيئة ؟	نعم	نعم	كلاّ	كلاّ	نعم	كلاّ
- هل من قوانين وطنية خاصة بالبيئة ؟	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
- هل تمّ الانضمام إلى أبرز المعاهدات والاتفاقيات الدولية الخاصة بالبيئة ؟	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
- هل يمكن تفسير عدم الانضمام إلى بعض الاتفاقيات بالالتزامات القانونية المفروضة على الدولة ؟	–	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
- هل تُراعي التشريعات البيئية أحكام الدستور ؟	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
- هل هناك نصوص تُلزِم صاحب مشروع بوضع دراسة EIA ؟	نعم	كلاّ	كلاّ	كلاّ	كلاّ	نعم
- هل هناك نصوص تفرض بإجراء تحقيق عام من قِبل الإدارة قَبل منح ترخيص ؟	نعم	كلاّ	نعم	نعم	كلاّ	نعم
- هل توجد مواصفات خاصة للمحافظة على المياه والهواء والتربة ؟	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
- هل تطبّق هذه المواصفات بحزم ؟	إلى حدّ ما في المياه	نعم	كلاّ	كلاّ	نعم	نعم
- هل تتضمّن التشريعات البيئية بإنزال عقوبات بحقّ المخالفين بالشأن البيئي ؟	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
- هل ينفّذ المبدأ القانوني العالمي العائد إلى فرض غرامة على كلّ ملوّث للبيئة ؟	نعم	كلاّ	كلاّ مقترحة	كلاّ	نعم	كلاّ
- هل هناك نظام حسابي لتقدير قيمة المخالفات لتتناسب مع حجم الضرر البيئي ؟	نعم	كلاّ	كلاّ	كلاّ	نعم	

يتأكّد من مراجعة الوقائع المتوفّرة في المجال المؤسساتي والقانوني أنّ جميع الدول العربية قد جعلَت قضيّة البيئة من أولى اهتماماتها حيث أنشأت أجهزة وزارية أو إدارية للتعاطي بالشأن البيئي. ولكن يتأكّد أيضاً أنّ إنشاء تلك الوزارات والأجهزة لم تتماش مع إعادة نظر منتظمة للهيكليّات الإدارية لمنع تشابك الصلاحيات وتعدد المسؤوليات وخلق التنسيق اللازم لهذا الشأن. لذلك نرى أنّ الجهد المؤسساتي الذي تمّ من خلال إنشاء الأجهزة الإدارية لم يتكامل مع الجهد اللازم لرصد المسؤوليات والصلاحيات كما يجب نظراً لتشعّبات قطاع البيئة وضرورة التعاطي معه بدقّة متناهية.

بالإضافة إلى ذلك، يتبيّن أنّ جميع الدول العربية قد أصدرت خلال فترات معيّنة بعض النصوص القانونية التي لها علاقة مباشرة اليوم بقضية البيئة — علماً أنّ قسماً وافراً من هذه النصوص قد صدر في مرحلة لم يكن مفهوم البيئة في مستوى الانتشار كما هو عليه اليوم. لذلك ترى أنّ مجالات الحياة هي مشمولة بنصوص قانونية مختلفة ينقصها، في بعض الأحيان، منطق البيئة بالذات أي الرؤية القانونية الحديثة التي تنطلق من ضرورة المحافظة على البيئة في مختلف مراحل حياة المجتمع اليوم.

من جهة أخرى، قامت بعض الدول بإصدار قانون خاص لحماية البيئة وقد تضمّن هذا النص بعض العقوبات والإجراءات الرادعة ضدّ أي شخص طبيعي أو معنوي من القانون العام أو القانون الخاص لمنعه من القيام بنشاطات ضدّ البيئة. ولكن يتبيّن أيضاً من مراجعة بعض هذه النصوص أنّ هذه القوانين لم تصدر بشكل "كود" أو شرعة للبيئة متضمّنة المبادئ الرئيسية المتفق عليها اليوم عالمياً للمحافظة على البيئة ومنها مبدأ الحيطة ومبدأ المحافظة ومبدأ المسؤولية ومبدأ تحميل الملوِّث مسؤولية التعويض عن التلوّث الناجم عن أعماله...

ولكن وفي مطلق الأحوال مما لا شكّ فيه أنّ وجود الأجهزة الوزارية والإدارية وانتشارها بصورة عامة في مختلف أنحاء البلدان من خلال مكاتب أو فروع إقليمية فضلاً عن التشريعات الموجودة وعلى قلّتها تشجّع القول إلى أنّ الخطوة الأولى المؤسساتية قد تمّت وأنّ القوانين على محدوديتها من الممكن أن تشكّل الخطوة الأولى من خلال إنفاذها في وقف تدهوُر الأوضاع البيئية. وتأكيداً لهذا الأمر إنّ الأنظمة القضائية ونظام العقوبات يسمحان بصورة عامة إنفاذ هذه القوانين للمحافظة على البيئة شرط مراعاة بعض المبادئ المعروفة لجهة سرعة التحرّك لضبط المخالفات وملاحقة المخالفين بصورة فعّالة ومنتظمة.

ولكن يبقى السؤال الأول والأخير مدى جدّية المجتمع السياسي في التعاطي مع الشأن البيئي من أجل إنقاذ الأوضاع ومنع التدهوُر. فالنصوص القائمة لا فائدة منها في حال عدم فهمها، فمن هو مسؤول عن إنفاذها وفي حال عدم وجود الإرادة الصلبة الحقيقية في إنفاذها.

القسم الثاني : منطلقات العمل المستقبلي

إن انطلاقة قانون البيئة في السنوات العشرين الأخيرة يشكل ميزة فريدة من نوعها حيث أنّ الحاجة إلى تقييم انعكاسات الحياة الاقتصادية على البيئة بصورة عامة حمل أصحاب الاختصاص في القوانين الوطنية والدولية إلى الاهتمام بما أطلق عليه عنوان قانون البيئة وهو يشمل في معظم الأحيان نصوصاً متعددة تعود لقطاعات ومجالات مختلفة ولكن الرؤية الجديدة المسندة إلى البيئة والتنمية جعلت المسؤولين والقانونيين والاختصاصيين ينظرون إلى هذه النصوص نظرة جديدة ومتجددة.

لذلك إن في قانون البيئة من القديم ومن الجديد. أما من القديم، فهي تلك النصوص القانونية التي بدأت تصدر في لبنان منذ العشرينات وفي المملكة الأردنية الهاشمية وسوريا منذ الخمسينات وفي سائر الدول العربية بتواريخ متقاربة هادفة إلى ضبط الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتنظيمها في مختلف المجالات من مياه وصرف صحي وزراعة واستعمال المبيدات وإنشاء المصانع والمعامل والمؤسسات المصنّفة ومحاربة الأوبئة ومراقبة المواد الغذائية الخ... أما الجديد، فهو إلقاء نظرة جديدة إلى هذه النصوص والانتقال إلى منطق البيئة أي النظرة الشاملة والمتماسكة للتشريع من أجل إنفاذه بصورة متكاملة وواضحة.

والجدير ذكره فيما يعود لإنفاذ التشريعات البيئية في الأردن ولبنان وسوريا هو وجود كتلة تشريعية مهمة صدرت خلال حقبة من الزمن وهي تقدم للمهتمين بالشأن البيئي الإطار القانوني اللازم — وليس بالكافي — للردّ الأوليّ على الأضرار بالبيئة. ولكن وبما أنّ هذه النصوص لم تخضع عند صياغتها إلى رؤية فلسفية قانونية شاملة وفقاً لمنطق البيئة، لذلك إن إنفاذها يعتريه اليوم بصورة واضحة إشكاليات عديدة يمكن تلخيصها كما يلي :

(١) فقدان التنسيق وروح الاستخلاص :

بالرغم من أنّ قطاع البيئة هو من القطاعات الرئيسية لجهة البحث والعمل المتعدد الاختصاصات إنّ النصوص الصادرة والمرعية الإجراء لم تخضع لأية عملية غربلة وتفكير جماعية بين مختلف الإدارات المعنية بشؤون البيئة لدرجة أن كلّ نصّ من النصوص الصادرة يعبّر عن موقف الإدارة الخاصة صاحبة الصلاحية والفكرة في القطاع موضوع التشريع الصادر دون الأخذ بعين الاعتبار وبالكفاية سائر الآراء والمواقف المعنية بالموضوع.

(٢) إنّ صياغة النصوص هي قديمة :

إنّ معظم النصوص القانونية الصادرة خلال السنين الماضية وخاصة أن بعض هذه النصوص يعود لفترات زمنية بعيدة لم تعرف أي تعديل يذكر بحيث أن صياغتها تبدو، في معظم الأحيان، بعيدة عن الأوضاع الواجب معالجتها وهي تفتقر إلى الدقة العلمية اللازمة لإنفاذها كما يجب من قبل المولجين بالقضية.

(٣) عدم تطابق النصوص الصادرة على واقع الحال :

لقد عرفت الستين عاماً الماضية تطوراً علمياً وتكنولوجياً سريعاً ما لبث أن خلق أوضاعاً اجتماعي وعملية تختلف كلياً عمّا كانت عليه الحال عندما بدأت تصدر النصوص القانونية في الأردن ولبنان وسوريا والتي نما تزال سارية المفعول، ما يفرض إعادة نظر جذرية في الموضوع لتأمين تطابق النصوص على واقع الحال ولكي يتناسب إنفاذ القوانين مع المعطيات العملية.

(٤) عدم فعالية أو عدم تطبيق العقوبات الرادعة :

تتضمن جميع النصوص القانونية المرعية الإجراء في قطاع البيئة أحكاماً رادعة سواء أكانت إدارية أو مالية أو جزائية ولكن إن عدم إنفاذ هذه العقوبات بصورة دائمة على المخالفين في قضايا البيئية هي ميزة يجب الإشارة إليها. لذلك نرى أنّ إتباع سياسة حزم في مضمار إنفاذ النصوص القانونية من شأنه حثّ المواطنين المسؤولين على تطبيق القوانين والمحافظة على البيئة بطريقة جديّة وأكثر فعالية.

(٥) عدم إنفاذ النصوص الصادرة المتعلقة بالبيئة :

بالرغم من الانتقادات العديدة التي يمكن أن نوجهها إلى النصوص القانونية الصادرة حتّى الآن، يجب الإقرار أنّ هذه النصوص موجودة وأنه يقتضي على الأقل محاولة تطبيقها بمجملها، الأمر الذي لم يحصل إلاّ نادراً خلال السنوات الماضية.

(٦) ضرورة التعاون الإقليمي لإنفاذ التشريعات البيئية :

إنّ قضايا البيئة ليست اليوم قضايا وطنية فحسب، بل إنها قضايا إقليمية ودولية. إن تلوّث الهواء والمياه ونقل المواد الخطرة والمضرة والأوبئة... هي قضايا تهمّ الإنسان أينما وجد ولا مجال في حصرها في بلد واحد دون الآخر خاصة إذا كان هناك صِلاة تواصل وحدود متلازمة. لذلك إن إنفاذ القوانين البيئية يفترض مراجعة من قِبل خبراء الدول الإقليمية بصورة منتظمة من أجل تحديث القوانين ووضع البرامج اللازمة لإنفاذ القوانين البيئية لضبط الأوضاع بصورة منسقة ومنتظمة.

لذلك وانطلاقاً من هذه الرؤية والإشكاليات المطروحة نرى أن إنفاذ القوانين البيئية الذي هو جزء لا يتجزأ من قانون البيئة بحدّ ذاته يقتضي سلوك المنهجية التالية المبرمجة للمستقبل :

١- وضع برنامج لإصدار "كود" أو "شرعة" للبيئة مع تضمينه المبادئ الرئيسية والعامة الواجب أخذها بعين الاعتبار لضمان سلامة البيئة واستعراض هذا الكود بصورة دورية للتأكد من حسن إنفاذه من قِبل مختلف الفرقاء المعنيين بالشأن البيئي.
إن هذا الأمر يفرض تعزيز بناء القدرات الوطنية والإقليمية للمشاركة في تحديد الرؤيا وصياغة النصوص القانونية وإنفاذها — خاصة وأنه يستخلص من مراجعة قوانين البيئة المرعية الإجراء عدم صدور كود للبيئة ليرعى الشأن البيئي. وإنّ هذه الخطوة تشكل مدخلاً رئيسياً لجعل البيئة من مسؤولية الجميع ومحاسبتهم على أسس واضحة وثابتة.

٢- وضع الآلية اللازمة للتنسيق بين المنظمات الدولية وأولها منظمة الاسكوا والدول المعنية ضمن إطار إقليمي لوضع وإنفاذ القوانين البيئية. من أجل ذلك يقتضي إنشاء شبكة لتلقي وجمع المعلومات المتعلقة بالأوضاع البيئية والتشريعية والإدارية من

مختلف المصادر الوطنية والإقليمية والدولية للاستفادة منها وتضمينها النصوص الجديدة.

٣- إجراء جردة عامة للاتفاقيات والصكوك الدولية العائدة للشأن البيئي من أجل الانضمام إليها وإنفاذ الترتيبات المؤسساتية والإدارية والقانونية اللازمة لحسن تطبيق هذه الاتفاقيات وتحقيق مقاصدها.
لذلك ليست العبرة في الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية حيث من الممكن أن تبقى حبراً على الورق بل دراستها بجديّة واستخلاص مقاصدها العملية خدمة للبيئة.

٤- إنشاء وتجهيز مرصداً إقليمياً خاصاً بالشأن القانوني والمؤسساتي للتأكد من إنفاذ القوانين ومن صوابيتها في المحافظة على البيئة وتسهيل التنفيذ الفعّال والكامل والعاجل مع مراعاة المعايير والصكوك الدولية وإصدار تقرير سنوي في هذا المضمار.

٥- إصدار وإنفاذ النصوص القانونية الخاصة باستخدام الإجراءات المتعلقة بتقييم الأثر البيئي كعنصر أساسي في التخطيط وفي إنفاذ مختلف التشريعات البيئية.