سلطة الإدارة في تحقيق التوازن بين التنمية وحماية البيئة

جلطي أعمر، أستاذ مساعد أ

جامعة مستغانم

مقدمة:

يعد الحق في التنمية والحق في البيئة من حقوق الجيل الثالث الذي أصبح يحظى بأهمية كبيرة لم يكن يحظى بها في وقت سابق، نظرا لتطور الذي شهده العالم ومدى انعكاسات ذلك على الشعوب وحقوق الإنسان، وعرفت حقوق الإنسان الجيل الثالث اهتمام كبير مرتبطة بالتطور الاقتصاد والوعي لدى الدول، ثم انتقل إلى مفهوم هذه الحقوق إلى حقل السياسة منذ ستينات القرن الماضي، وظهر كحقل منفرد يهتم بتطوير البلدان غير الأوروبية التي تعاني من تأخر النمو الاقتصادي ووعي لدى أفرادها، ولاحقا تطور المفهوم ليرتبط بالعديد من الحقول السياسية والاجتماعية والثقافية والحقوقية. وفي وقت متأخر، ارتبطت التنمية بالقانون الدولي لحقوق الإنسان من خلال إعلان الأمم المتحدة في القرار رقم :128/41 المتعلق بالحق في التنمية وتضمن إدخال الحق في التنمية ضمن حقوق الإنسان واعتبرها غير قابلة للتصرف واعتبر الإنسان موضوع التنمية مع إلزام الدول بالعمل على وضع سياسات إنمائية وتوزيع عادل للفوائد، وتعاون الدول في مجال تامين التنمية والتشجيع على مراعاة حقوق الإنسان وقد جاء هذا الإعلان في ظل التطورات والتغييرات التي طرأت على تركيبة النظام الدولي إثر دخول العديد من بلدان العالم الثالث هيئة الأمم المتحدة بعد أن تحررت من الدول الاستعمارية ونالت استقلالها الوطني خلال منتصف القرن الماضي.

جاء في إعلان الأمم المتحدة فيذكراهاالخامسة والعشرين، تأكيد على الحق في التنمية، وضرورة العمل المشترك لمواجهة التحديات التي تواجه هذا الحق .مثل واتساع فجوة الفقر ونقص الغذاء وتغير المناخ والأزمات الاقتصادية والنزاعات المسلحة، وأكد الإعلان على سعي مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان إلى نشر الوعي بالحق في التنمية وزيادة فهمه، ويعد الحق في البيئة من حقوق الإنسان الجيل الثالث وتعد كذلك من الحقوق الجماعية التي اعتمدتها الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان من بينها الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب من خلال المادة 24 على حق الشعوب في بيئة مرضية وشاملة وملائمة لتنميتها.

فكل من البيئة والتنمية محل لحقوق الإنسان إذن فماهي العلاقة بينهما على مستوى الخارجي والداخلي وفيما تكمن سلطة الإدارة داخليا في خلق توافق ايجابي بينهما؟.

أولا–العلاقة بين التمنية والبيئة

تعد العلاقة بين التنمية والبيئة علاقة تكامل إذا أسست التنمية على أساس الحفاظ على البيئة إلى حد أقصى، وفي الحالات أخرى تعد غير تكاملية إذا اخل مشاريع التنمية وأهدافها بالبيئة بمفهومها الواسع، ولدراسة العلاقة أكثر نعرف بالبيئة والتنمية ونبرز العلاقة على المستوى الداخلي .

1–تعريف التنمية: عرفها برنامج الأمم المتحدة للتنمية البشرية عام 1998 على أنها: "عملية توسيع لخيارات الناس بزيادة القدرات البشرية وطرق العمل البشرية، مع التمكن من المعرفة.

يعد مفهوم التنمية من المفاهيم المرنة التي تحتوي عدة مجالات مفهوم التنمية تعدى الجانب اقتصادي ليشمل حقوق الإنسان والتنمية من أهم المفاهيم

العالمية في القرن العشرين، وأطلقت التنمية على عملية تأسيس نظم اقتصادية وسياسية متماسكة، حيث تعرّف على أنها "عملية متكاملة، ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية، تهدف إلى تحقيق التحسن المستمر المتواصل لرفاهية كل السكان وكل الأفراد، والتي بموجبها يمكن إعمال حقوق الإنسان".

وتبلور مفهوم التنمية Dèvelopment بصورة أساسية منذ الحرب العالمية الثانية، حيث استخدم بداية في علم الاقتصاد للدلالة على عملية إحداث مجموعة من التغيرات أساسية في مجتمع معين، لغرض إكساب ذلك المجتمع القدرة على التطور الذاتي المستمر بمعدل يضمن التحسن المتزايد في نوعية الحياة لكل أفراده، بمعنى زيادة قدرة المجتمع على الاستجابة للحاجات الأساسية والحاجات المتزايدة لأعضائه، بصورة تكفل زيادة درجات إشباع تلك الحاجات، عن طريق الترشيد المستمر لاستغلال الموارد الاقتصادية المتاحة، وحسن توزيع عائد ذلك الاستغلال. ثم انتقل مفهوم التنمية إلى حقل السياسة ليهتم بتطوير البلدان غير الأوربية تجاه الديمقراطية.

تعرف التنمية السياسية: بأنها عملية تغيير اجتماعي متعدد الجوانب، غايته الوصول إلى مستوى الدول من ناحية الفهم الموضوعي للتمثيل السياسي وخلق أعراف سياسية تهدف بالخصوص إلى المصلحة العامة والمساهمة في التطور، ويقصد بمستوى الدولة الصناعية إيجاد نظم تعددية على شاكلة النظم الأوربية تحقق النمو الاقتصادي وتقول المفوضية السامية للأمم المتحدة "إن الحق في التنمية حق لا يمكن إعماله إلا بوجود إطار سليم للمساءلة الوطنية والدولية يقوم على احترام العدالة الاجتماعية وحقوق الإنسان، فلنعد إلى رسالة الفاعلان نفسه التي تبعث على الأمل وتقوم على أسس مبدئية في ظل روح من التوافق العقلاني والشعور بقيمة هذه المهمة الحيوية التي بين أيدينا ولنركز جهودنا على جعل الحق في التنمية واقع يلمسه الجميع".

يتضح بكل جلي مرونة مصلح التنمية ونعرف الحق في التنمية حق من الحقوق الإنسان المرتبطة أساسا بالنمو الحضاري والوعي يستفيد الفرد من خلاله على ميزات التطور.

2- التعريف بالحق في البيئة نظيفة :يعد الحق في البيئة من حقوق الإنسان الجيل الثالث وموضوع البيئة والحفاظ عليها انتقل من الحماية الداخلية من خلال النصوص التشريعية التي تهدف إلى الحماية وتفعيل جانب الحيطة للحفاظ على البيئة بمفهومها المرن من خلال الحفاظ على الوسط والتنوع البيولوجي وحماية الكائنات وصولا إلى حماية الإنسان نفسه خاصة الصحة والنظافة، والحد من التلوث هذه الحماية أخذت بعدا دوليا من خلال اتفاقيات الدولية في مجال حماية البيئة منها اتفاقية فينا لعام 1985 المتعلقة بحماية طبقة الأوزون، بروتوكول مونتريال لعام 1987، الإعلان العالمي لحماية البيئة، اتفاقية برشلونة لعام 1976 ...

تعرف البيئة بمفهومها الفني هي مجموع الظروف والعوامل الطبيعية والحيوية والتي تساعد الإنسان والكائنات الحية على البقاء والدوام، وتعرف على أنها الوسط والمكان الذي يعيش فيه الإنسان وغيره من الكائنات الحية وغير الحية[1].

يختلف تقبل فكرة الحفاظ على البيئة من دولة لأخرى لارتباط هذه الفكرة بعدة عوامل مثل الوعي البيئي التطور التكنولوجي، والحماية التشريعية الخاصة بحماية البيئة وفعالية الإجراءات الردعيةوجزاءات المخالفة كل هذه العوامل تعكس أهمية الحفاظ على البيئة .

ثانيا:سلطة الإدارة في مجال التنمية وحماية البيئة

لسلطة الإدارة دور هام في مجال التنمية والحفاظ على البيئة

[1]احمد عبد الكريم سلامة، قانون حماية البيئة، دار النهضة العربية، مصر، 2009 ص8.

1- في مجال التنمية :باستقراء النصوص القانونية يتبين للإدارة دور في مجال التنمية ومن بين النصوص القانونية قانون البلدية في المادة 3 "تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون.وتساهم مع الدولة، وبصفة خاصة في الإدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .."[1]

للإدارة سلطة واسعة في مجال التنمية ففي المجال الاقتصادي لها صلاحية منح رخص الخاصة بالعمل، والإنشاء وإصدار قرارات تخص الاستثمار، وتسهيلات تربطها باشتراطات مثل موقع المحل وحاجة البلد وإمكانية الاستهلاك المحلي والتصدير في إطار خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة[2].

2- في مجال الحفاظ على البيئة :تعد الحماية الإدارية للبيئة من انجح الوسائل لحماية البيئة لطابعها الوقائي فهي تمنع وقوع أسباب الإضرار بالبيئة بتدابير احترازية تمارسها سلطات الضبط الإداري وتجعل الإدارة مسؤولة في حالة لم تفلح في الحماية[3] .

تتعدد النصوص القانونية التي تخص الإدارة في مجال حماية البيئة منها قانون البلدية تضمنت المادة 94 يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.

---

[1] قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية عدد الجريدة الرسمية 37

[2] احمد محمد مصطفى نصير، دور الدولة ازاء الاستثمار، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، مصر، سنة 2009 ص475.

[3] عارف صالح مخلف، الادارة البيئية، دار اليازوري، الاردن، 2009 ص69

ثالثا–دورالإدارة في تحقيق التوازن بين الحق في التنمية والحفاظ على البيئة

تضمنت النصوص القانونية مجال التداخل بين الحق في التنمية وحماية البيئة ونلمس ذلك من خلال:

1– قانون البيئة والتنمية المستدامة :

من خلال نص المادة 15 على "تضع مسبقا وحسب الحالة لدراسة التأثير أو لموجز التأثير على البيئة مشاريع التنمية والهياكل، والمنشات الثابتة والمصانع والأعمال الفنية الأخرى وكل أعمال وبرامج البناء والتهيئة التي تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة أو فورا أو لاحقا على البيئة "[1] يتبين من نص المادة أولوية حماية البيئة في مجال التنمية بمختلف صورها وضرورة قياس التأثير الذي يعد تنبؤ بالحالة المستقبلية للبيئة في حال تم انجاز المشروع التنموي .

2–**قانون البلدية:** جاء في المادة 109" تخضع إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ولاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير على البيئة " رأي المجلس الشعبي البلدي يعد كأداة توفيق بين البيئة والتنمية. بالنسبة المادة 111 فقد أشارت إلى تحفيز وبعث التنمية من قبل المجلس الشعبي البلدي، جاء في نص المادة 111"يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شانه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، لهذا الغرض يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة

[1] القانون رقم 03–10 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003 يتعلق بحماية البئة في اطار التنمية المستدامة

التدابير التي من شانها تشجيع الاستثمار وترقيته، تتحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

جاء في المادة 114 إلى ضرورة موافقة المجلس الشعبي البلدي على أي مشروع يحتمل تأثيره على البيئة وجاء فيها "يقتضي إنشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية موافقة المجلس الشعبي البلدي باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بالبيئة".

يبرز من خلال هذه المواد عمل الإدارة على تحفيز التنمية مع ربطها بشرط عدم الإضرار بالبيئة ويبقى بذلك موضوع التنمية مرتبط بموضوع البيئة، لكن يبقى الإشكال في إمكانية التجسيد وإخراجها للواقع، فكل مشروع تنمية يتضمن حماية البيئة يعد مشروعا ناجحا من زاوية الحفاظ على البيئة . ومن وسائل الحماية البيئة والتي تكفل جانب التوازن بينهما الجباية البيئية والرخص القابلة للتداول.

رابعا–الوسائل القانونية لتحقيق التوازن بين التنمية وحماية البيئة:

1–**تعريف الجباية البيئية:** تعد الجباية البيئية من أهم وسائل السلطة العامة، تعمل على الحد من أثار التلوث، كما تعرف على أنها إحدى السياسات الوطنية الهادفة إلى تصحيح النقائص عن طريق وضع تسعيرة أو رسم أو ضريبة للتلوث.[1]

ويعبر عن الجباية البيئية بالضرائب الخضراء أو الضرائب الايكولوجية وهي الاقتطاعات النقدية الجبرية التي تدفع للخزينة العامة، دون الحصول على مقابل

[1]بن احمد عبد المنعم، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر سنة 2008–2009 ص104

خاص، فهي إلزامية غير معوضة يعود ريعها إلى الميزانية العامة وقد تخصص لغايات غير مرتبطة بأساس الضريبة.

أما الغرامات البيئية فتفرض على المخالفين للأحكام التشريعية المتعلقة بحماية البيئة ويصطلح عليها بالغرامات الخضراء، والغاية منها ليس توفير مورد مالي يسخر لحماية البيئة بقدر ما هو ردع المخالفين لأحكام التشريعات البيئية.

وتعد الجباية البيئية من انجح الوسائل الحالية لحماية البيئة، وذلك لان الجباية البيئية المتمثلة في الضرائب والرسوم المفروضة من طرف الدول بفرض التعويض عن الضرر الذي يسبب فيه الملوث لغيره على اعتبار أن الحق في البيئة النظيفة هو الحق المطلق لجميع الأفراد على اختلافهم وفي نفس الوقت هي وسيلة للردع من خلال الإجراءات العقابية التي تنجر على عدم الدفع من طرف المكلف.

ولقد اتحدت معظم الحكومات والدول في العالم إلى تبني سياسة فرض الضرائب والرسوم من اجل الحد من التلوث، فالجباية البيئية هي إحدى السياسات الوطنية والدولية المستحدثة مؤخرا والتي تهدف إلى تصحيح نقائص عن طريق وضع تسعيرة أو رسم أو ضريبة للتلوث.

وتستعمل هذه الأموال في الحد من ظاهرة التلوث عن طريق إنشاء أجهزة تسهر على حماية البيئة في الميدان وأيضا هي حافز لعدم التلويث مرة أخرى من طرف الملوث والسعي إلى البحث عن تكنولوجيا نظيفة بيئية تساهم في التقليل من نفقاته.

2-الرخص القابلة للتداول: تقوم الرخص القابلة للتداول على أساس تحديد مستوى معياري للتلوث وتحديد مقدار الإنبعاثات التي يحدثها الملوثون، وتهدف هذه الرخص إلى التحكم في غازات الاحتباس الحراري بشكل خاص

والملوثات الأخرى بشكل عام، حيث تقوم السلطة بإصدار تصاريح قابلة للتداول تخول حائزها الحق في انبعاث كمية معينة من الملوثات[1].

ويمكن تشبيه هذه الرخص القابلة للتداول كأنها سوق خاص بحقوق التلوث حيث يتم شراء حق استخدام جزء من البيئة كمستودع للمخلفات، ويتم تحميل سعر معين مقابل الحصول على حق استخدام الموارد الطبيعية أو البيئية كمواقع للتخلص فيها من المخلفات، والفكرة في التحميل هذا السعر أن يكون هناك عبئا ماليا مباشرا على من يزيد مثلا استخدام مصادر المياه لمثل هذه الأغراض، ووجود سعر مقابل استخدام البيئية يقوم حقيقة أن إجمالي المعروض (الهواء النقي، الماءالنقي، الأرض النقية) محدود ولا يكفي لمقابلة الطلب عليه، وهذا يوضح بدوره ضرورة تسعير حق استخدام البيئة لأغراض التخلص من النفايات، ولو وجد كل فرد نفسه مضطرا لدفع سعر محدد مقابل الحصول على خدمات الموارد البيئية كمستودع لمخلفاته فانه سوف يفكر مرتين قبل الإقدام على هذا العمل، ويمكن للحكومة التدخل من خلال استخدام علاقة(السعر–الكمية)في تحديد أسعار التراخيص التي تسمح للوحدات الإنتاجية بمقتضاها التخلص من كمية محددة من مخلفاتهم بإلقائها في البيئة، وهذا الأسلوب سوف يحقق نفسه الهدف الذي تحققه نتيجة التدخل الحكومي المباشر بالحد الأدنى من التكاليف.

وتقوم الحكومة بعملية التسعير للرخص القابلة للتداول عن طريق:

– إصدار عدد من تراخيص التلوث على أن تكون كمية التراخيص المصدرة مقيدة بمستوى التلوث المعياري الذي تحدده

[1] نزيه عبد المقصود محمد مبروك، الضرائب الخضراء والرخص القابلة للتداول، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، 2011ص127.

-السماح بتسويق (تبادل) الرخص القابلة للتداول بين مسببي التلوث، زمن ثم سيتحدد سعر هذه التراخيص من خلال تفاعل قوى الطلب عليها والعرض منها والذي يكون عديم المرونة لأنه محدد من جانب الحكومة وفقا لمستوى التلوث المعياري المحدد، فإذا كان السعر المطلوب لتحقيق المستوى المعياري للتلوث، فان الحكومة سوف تشتري التراخيص ليرتفع السعر والعكس صحيح حتى يتم الوصول إلى المستوى المعياري للتلوث، وإذا وجدت الحكومة أن أسعار التراخيص أعلى مما يجب وبشكل يعوق النمو الاقتصادي وان التلوث أصبح اقل من المستوى المعيار، فإنها سوف تصدر تراخيص تلوث إضافية لتزيد المعروض منها وبالتالي ستخفض أسعارها وتشجع على دخول مشروعات جديدة في أسواق التراخيص.

خلاصة:

نشير في الأخير إلى أن للإدارة دور فعال في مجال التوفيق بين الحق في التنمية وحماية البيئة من خلال النصوص القانونية وتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية وتقديم الجانب الوقائي من خلال إصدار قرارات تخص انجاز مشاريع بشروط تضعها الإدارة لأجل حماية البيئة ويجب في هذا المجال نشر الوعي

البيئي واكتساب الإداريين فهم التنوع الايكولوجي وحتمية عدم التأثير على هذا التنوع .

قائمة المراجع:

1. احمد عبد الكريم سلامة، قانون حماية البيئة، دار النهضة العربية، مصر، 2009
2. احمد محمد مصطفى نصير، دور الدولة ازاء الاستثمار، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، مصر، سنة 2009
3. بن احمد عبد المنعم، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر سنة 2008-2009
4. نزيه عبد المقصود محمد مبروك، الضرائب الخضراء والرخص القابلة للتداول، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2011
5. عارف صالح مخلف، الادارة البيئية، دار اليازوري، الاردن، 2009
6. القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003 يتعلق بحماية البئة في اطار التنمية المستدامة
7. قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية عدد الجريدة الرسمية 37.