

جامعة البحرين

قسم القانون العام

كلية الحقوق



الضبط الإداري في مجال حماية البيئة البحرية
في التشريع البحريني والمقارن

أطروحة مقدمة كجزء من متطلبات الحصول على درجة الدكتوراه
في فلسفة القانون العام

إعداد:

الطالبة: شيخة أحمد العليوي

الرقم الجامعي: 20063741

إشراف:

الدكتور جمال الأحمر

أستاذ القانون العام المشارك

جامعة البحرين

مملكة البحرين

أكتوبر 2022



جامعة البحرين

قسم القانون العام

كلية الحقوق

الضبط الإداري في مجال حماية البيئة البحرية في التشريع البحريني والمقارن

أطروحة مقدمة كجزء من متطلبات الحصول على درجة الدكتوراه
في فلسفة القانون العام

إعداد:

الطالبة: شيخة أحمد العليوي

الرقم الجامعي: 20063741

إشراف:

الدكتور جمال الأحمر

أستاذ القانون العام المشارك

جامعة البحرين

مملكة البحرين

أكتوبر 2022



جامعة البحرين

قسم القانون العام

كلية الحقوق

الضبط الإداري في مجال حماية البيئة البحرية في التشريع البحريني والمقارن

أطروحة مقدمة كجزء من متطلبات الحصول على درجة الدكتوراه
في فلسفة القانون العام

إعداد:

الطالبة: شيخة أحمد العليوي

الرقم الجامعي: 20063741

إشراف:

الدكتور جمال الأحمر

أستاذ القانون العام المشارك

جامعة البحرين

مملكة البحرين

أكتوبر 2022



جامعة البحرين
كلية الحقوق
قسم القانون العام
برنامج الدكتوراه

نموذج رقم (2)
صفحة الاعتماد من قبل لجنة التحكيم

ناقش الطالب/ شبيخة أحمد جاسم العليوي رقم جامعي 20063741 الأطروحة التي
استكمل بها متطلبات الحصول على درجة الدكتوراه في (الفلسفة في القانون
العام) والمعنونة بـ (الضبط الإداري في مجال حماية البيئة البحرية في التشريع
البحريني والمقارن)

ونلك في يوم الاثنين الموافق 2022/06/6

وتوصي اللجنة بمنحه درجة الدكتوراه، بتقدير B+

(لجنة المناقشة)

التوقيع

الختم

الاسم

د. جمال الدين الأحمر - مشرفاً
أ. د. داود عبدالرزاق الباز - ممتحناً خارجياً
د. بدر محمد عادل - ممتحناً داخلياً





استمارة إيداع البحث

اسم الباحث:		شيخة أحمد جاسم عمر العليوي	
عنوان البحث:		الضبط الإداري في مجال حماية البيئة البحرية في التشريع البحريني والمقارن	
سنة النشر:		2022	
الكلية:	كلية الحقوق	القسم:	قسم القانون العام
البريد الإلكتروني:	Al3laiwi@hotmail.com	رقم الاتصال:	33404202

إقرار الباحث بالموافقة على الشروط التالية:

يحق لجامعة البحرين إتاحة وتوفير الرسالة أو الأطروحة المذكورة أعلاه في مكتبة الجامعة أو من خلال موقع الإسهامات البحثية للجامعة أو على نطاق أوسع في الخارج؛ كما ويمكن إعادة طباعة الرسالة إذا اقتضت الحاجة لذلك أو رقميتها مع إتاحتها على شبكة الأنترنت وذلك حسب تقدير إدارة الجامعة.

تنطبق هذه الشروط على جميع النسخ بما في ذلك النسخ الإلكترونية

تعتبر هذه الرسالة أو الأطروحة من المواد المحمية والتي تخضع إلى حقوق النشر والتأليف، ولا يجوز نشر أي اقتباس من الرسالة بدون توثيق المصدر.

التاريخ:

توقيع الباحث:

ملخص الدراسة

تعلقت هذه الدراسة بموضوع «الضبط الإداري في مجال حماية البيئة البحرية في التشريع البحريني والمقارن»، وقسمتها إلى بابين، يسبقهما مقدمة، وفصل تمهيدي، وذيلت الدراسة بخاتمة تتضمن النتائج والتوصيات.

وقد وضحت في الفصل التمهيدي ماهية البيئة البحرية، من خلال تبيان نطاق حمايتها وخصائص الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية. وخلصت إلى أن حماية البيئة البحرية تعتبر من الحقوق والواجبات الأساسية التي تقع على كل من الدول والأفراد مسؤولية استدامة ثرواتها، كما تعد مقوماً من مقومات الدولة الاقتصادية وهدفاً حديثاً من أهداف الضبط الإداري الذي يقتضي المحافظة على النظام العام بجميع مدلولاته سواء في مجال الأمن البحري، أو الصحة العامة، أو السكينة العامة.

أما الباب الأول من الدراسة فتناولت فيه الإطار القانوني للضبط الإداري البحري وهيئاته، وخلصت إلى أن حماية البيئة البحرية والتنمية أمران متلازمان ولا يمكن فصلهما، ولذلك فإن سلطة الضبط الإداري البحري تعمل على تحقيق توازن حقيقي بين حماية الموارد البحرية والمصالح التنموية، من خلال وضع ضوابط يتقيد بها الأفراد في أنشطتهم، بما لا يمس أمن وسلامة البيئة البحرية، وباستخدام صلاحياتها الواسعة في تطبيق السياسة الوقائية في حماية البيئة البحرية لتكون وسيلة لاحترام الإجراءات المتبعة في حماية الأمن البحري، وليس غاية في حد ذاتها.

وقد بينت في الباب الثاني، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري البحري، وانتهيت إلى أن سلطة الضبط الإداري البحري ليست مطلقة في إعمالها لوظيفتها الضبطية، بل تتقيد بمصادر مبدأ المشروعية، آخذة في الاعتبار تدرج القواعد القانونية في الهرم التشريعي. وتأتي رقابة القضاء الإداري على قرارات سلطات الضبط الإداري البحري لتكون ضماناً قانونية لحماية حقوق وحريات الأفراد في ممارستهم للأنشطة البحرية من تعسف سلطات الضبط الإداري البحري عند أدائها لمهامها. كما يتضح لنا من استقراء الأحكام القضائية الإدارية، بأن القضاء الإداري المصري قد اهتم بإيراد أحكام قضائية بينية عامة مع ندرة الإشارة إلى قضايا حماية البيئة البحرية، وذلك بخلاف نظيره الكويتي والبحريني واللذين انعدمت فيهما الإشارة إلى قضايا حماية البيئة البحرية، ويرجع ذلك لعدم وجود دائرة قضائية بهما مخصصة للنظر في دعاوى البيئة.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قَالَ اللَّهُ تَعَالَى:

﴿وَأَنْزَلْنَا مِنَ السَّمَاءِ مَاءً بِقَدَرٍ فَأَسْكَنَاهُ فِي الْأَرْضِ وَإِنَّا عَلَى ذَهَابٍ بِهِ لِقَادِرُونَ﴾

صدق الله العظيم

سورة المؤمنون - الآية 18

"الماء ضروري لكي نبقى على قيد الحياة، وهو يساعد على حماية الصحة العامة والصحة البيئية، وتعتمد أجسامنا ومُدننا وصناعاتنا وزراعتنا وأنظمتنا الإيكولوجية على المياه، ولهذا يجب علينا أن نقدر قيمة موارد المياه، ونضمن إدارتها إدارة شاملة للجميع، إذا أردنا حماية هذا المورد الحيوي واستخدامه استخداماً مستداماً يعود بنفعه على جميع الناس".

أنطونيو غوتيريش

الأمين العام للأمم المتحدة

بمناسبة اليوم العالمي للمياه

22 مارس 2019

الإهداء

إلى والدي.. السند والعزة

إلى زوجي.. شكراً لأنك الحياة

إلى ابنتي هند.. كوني مكافحة كوالدتك وتوكلي على الله

الباحثة

الشكر والتقدير

الحمد لله الذي خلق الإنسان وعلمه البيان، وأنعم عليه بالعقل واللسان، حيث إنه لا يفتتح الحمد والثناء إلا لصاحب الجود والعطاء، فحمداً لله حمداً كثيراً طيباً مباركاً فيه، لا ينقطع أبداً، ولا يحصي له الخلائق عدداً على فضله ورحمته ولطفه وتوفيقه، والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين نبينا محمد النبي المصطفى خير البرية والأنام، وعلى آله وصحابه أجمعين.

ولما كان الشكر والتقدير لأهل الفضل والعرفان علينا واجب، فمن لا يشكر الناس لا يشكر الله، أتوجه لمن تعلمنا منهم مفاتيح القانون، ونهلنا من معينهم فيض العلوم، لكم أساتذتي جزيل الشكر والتقدير، على دوام توجيهكم ومساندكم، ودمتم لنا في محراب العلم والعمل مجاهدين.

ولك أستاذي الدكتور جمال الأحمر، خالص العرفان، وصادق الوفاء، على ما بذلته من جهد جاد، ومتابعة حثيثة، وإشراف مخلص على هذه الأطروحة، وشكراً للأستاذ زياد علي عبدالغفار على توجيهك القيم في تدقيق هذه الأطروحة.

وأذكر بالتقدير والامتنان هنا، من دعمونا بالأفكار، وسهلوا علينا عناء البحث، وإلى من أخذوا على عاتقهم تزويدنا بما كان ينقصنا من أجل إثراء هذه الدراسة، فشكراً للدكتور صالح الغنيث رئيس هيئة المستشارين القانونيين بمجلس النواب، وشكراً للأستاذ أنس يوسف والأستاذ حسن سليس خبراء البيئة في المجلس الأعلى للبيئة.

شيخة أحمد العليوي

قائمة المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
ملخص الدراسة	أ
آية قرآنية	ب
أقوال أنطونيو غوتيريش بمناسبة اليوم العالمي للمياه	ج
الإهداء	د
الشكر والتقدير	هـ
المقدمة	1
موضوع الدراسة	2
إشكالية الدراسة	2
تساؤلات الدراسة	3
أهداف الدراسة	4
نطاق الدراسة	4
منهجية الدراسة	4
خطة البحث	5
الفصل التمهيدي ماهية البيئة البحرية	7
المبحث الأول: مفهوم البيئة البحرية	8
المطلب الأول: مجال حماية البيئة البحرية	10
الفرع الأول: تعريف البيئة البحرية لغةً واصطلاحاً	10
الفرع الثاني: مفهوم حماية البيئة البحرية في التشريعات المقارنة	12
المطلب الثاني: أهمية البيئة البحرية	14

16	الفرع الأول: مكونات البيئة البحرية
18	الفرع الثاني: الأعمال المهددة لسلامة البيئة البحرية
22	المبحث الثاني: خصائص الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية
23	المطلب الأول: ماهية الضبطية الإدارية البحرية
24	الفرع الأول: مفهوم الضبط الإداري البحري
25	الفرع الثاني: تطور مفهوم الضبط الإداري
27	المطلب الثاني: أهداف الضبط الإداري البحري وتمييزه عن أنواع الضبط الأخرى
27	الفرع الأول: أهداف الضبط الإداري البحري
30	الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري البحري عن أنواع الضبط الأخرى
33	المطلب الثالث: الطبيعة القانونية للضبط الإداري البحري
34	الفرع الأول: الضبط الإداري كوظيفة إدارية محايدة
35	الفرع الثاني: الضبط الإداري كوظيفة سياسية
36	الفرع الثالث: الطبيعة المزدوجة للضبط الإداري
38	الباب الأول المجال القانوني للضبط الإداري البحري وهيئاته
40	الفصل الأول: حدود الضبط الإداري البحري
41	المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية
41	المطلب الأول: سلطات الضبط الإداري المركزي البحري
41	الفرع الأول: الأمير أو الملك
42	الفرع الثاني: مجلس الوزراء
46	المطلب الثاني: سلطات الضبط الإداري المحلي البحري
46	الفرع الأول: المجالس المحلية (البلدية)
47	الفرع الثاني: قوات الأمن العام
48	المبحث الثاني: وسائل الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية
49	المطلب الأول: لوائح تنظيم النشاط البحري

52	المطلب الثاني: القرارات الفردية
53	المطلب الثالث: التنفيذ الجبري باستخدام القوة المادية
56	الفصل الثاني: جزاءات مخالفة الضبط الإداري البحري
57	المبحث الأول: أساليب الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية في الظروف العادية والاستثنائية
57	المطلب الأول: أساليب الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية في الظروف العادية
58	الفرع الأول: الحظر الجزئي
61	الفرع الثاني: الترخيص (الإذن المسبق)
63	الفرع الثالث: الإخطار السابق
65	المطلب الثاني: أساليب الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية في الظروف الاستثنائية
69	المبحث الثاني: جزاءات الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية
70	المطلب الأول: التنبيه
72	المطلب الثاني: الغرامة المالية
74	المطلب الثالث: سحب الترخيص أو إلغاؤه أو وقفه
77	المطلب الرابع: وقف العمل بالمنشأة
80	الباب الثاني الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري البحري
81	الفصل الأول: مبدأ المشروعية كقيد على سلطات الضبط الإداري البحري
83	المبحث الأول: مصادر مبدأ المشروعية
84	المطلب الأول: الدستور
87	المطلب الثاني: التشريعات العادية
90	المطلب الثالث: القرارات التنظيمية
93	المبحث الثاني: ضمانات تحقيق مبدأ المشروعية

94	المطلب الأول: الرقابة القضائية في ظل النظام الموحد والمزدوج
95	المطلب الثاني: نطاق رقابة المشروعية
97	الفصل الثاني: رقابة الإلغاء على قرارات الضبط الإداري البحري
98	المبحث الأول: ماهية دعوى الإلغاء وشروط قبولها
98	المطلب الأول: التعريف بدعوى إلغاء القرار الإداري
100	المطلب الثاني: شروط قبول دعوى الإلغاء
106	المبحث الثاني: أوجه إلغاء قرارات الضبط الإداري البحري
107	المطلب الأول: رقابة القضاء على العيوب الشكلية للقرار الإداري
107	الفرع الأول: رقابة القضاء الإداري على عيب عدم الاختصاص
109	الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري على عيب الشكل
111	المطلب الثاني: رقابة القضاء على العيوب الموضوعية للقرار الإداري
111	الفرع الأول: رقابة القضاء الإداري على عيب مخالفة القانون
113	الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري على عيب السبب
116	الفرع الثالث: رقابة القضاء الإداري على عيب الانحراف بالسلطة
118	الخاتمة
119	نتائج الدراسة
120	توصيات الدراسة
122	مراجع الدراسة
A	ملخص الدراسة باللغة الإنجليزية

المقدمة

لقد نشأت الحياة نفسها من البحار والمحيطات، فهي تغطي مساحة 140 مليون ميل مربع، أي ما يقارب من 72% من سطح الأرض.⁽¹⁾ وبالرغم من ترسيم القارات والتواصل فيما بينها بواسطة الطرق والأنهار والبحار، إلا أن معظم الناس في العالم يعيشون في مسافة لا تزيد عن 200 ميل من البحر وتربطهم علاقة وثيقة بها، بما يمكن القول معه بأنه وإن كانت البحار تفصل بين الناس إلا أنها تجمعهم معاً في آن واحد.

وتعتبر البحار مصدراً رئيساً لتغذية الحياة، فهي تخدم الأعمال التجارية والمغامرات والاستكشافات منذ تاريخ طويل، كما تعد الثروات البحرية أحد ركائز الأمن الغذائي وخاصة لمملكة البحرين، التي يعتمد الكثير من سكانها على مهنة صيد الأسماك والمهن ذات العلاقة، فضلاً عن كون مياه البحر مصدراً أساساً للأمن المائي نظراً لاعتماد مملكة البحرين على تحلية مياه البحر كمصدر مهم للشرب، الأمر الذي يُبرز أهمية حماية البيئة البحرية وضرورة المحافظة على مواردها الطبيعية.

وقد كانت الطبيعة مُنذُ الأزل مصدر تخوف وتهديد للإنسان بالزلازل والبراكين والفيضانات والأمطار، وكان هاجس الإنسان في العصور الأولى أن يسيطر على قوى الطبيعة، لكن بفضل الاكتشافات العلمية والتكنولوجيا الحديثة، تغيرت علاقة الإنسان بالطبيعة، وانعكس الطرف المُهدد، فأصبح الإنسان هو مُهدد الطبيعة، فتحول من كونه مهتداً إلى مُهدد لمكونات الطبيعة، فقام باستهلاك المياه، واستئصال الغابات، واستخدام ناقلات النفط، واستخدام الأسلحة الإشعاعية النووية، وامتهن الصناعات المتنوعة، الأمر الذي نتج عنه نشوء ظاهرة الاحتباس الحراري التي أصبحت تهدد البيئة والإنسان في آن واحد، حتى رصد القرن الماضي أخطر نتائجها المتمثلة في ارتفاع مستويات البحار بمعدل 17 سنتيمتراً مقداره 1.75 ملليمتر في السنة،⁽²⁾ وشح المياه، وارتفاع درجات الحرارة، وارتفاع تركيزات ثاني أكسيد الكربون، وتفاشي الأمراض المعدية كالمالاريا والبلهارسيا والأمراض

1- الموقع الرسمي للأمم المتحدة، المحيطات وقانون البحار، إحصائية مساحة البحار والمحيطات في العالم،

<https://www.un.org/ar/sections/issues-depth/oceans-and-law-sea/index.html> ،

2021/4/8.

2- إيمان غنيم، دراسة بالاستشعار عن بعد: أي شواطئ عربية يغرقها ارتفاع البحار؟، مجلة البيئة والتنمية، المنتدى

العربي للبيئة والتنمية، المجلد 15، العدد 142، بيروت، 2010، ص16.

الرئوية، وازدياد قسوة الجفاف، وتآكل الشواطئ، وانخفاض المحاصيل الزراعية. فأصبحت قضية تلوث المياه بشكل عام، والتلوث البحري بشكل خاص، أكبر مشكلة تهدد الإنسانية بأكملها، باعتبار أنه لا حدود لها، فهي لا تتعلق بدولة بذاتها، ولا ديمغرافية معينة،¹ ولا تتعلق بمواطن بعينه في منطقة نائية، بل تهم البشرية جمعاء، ولذلك فهي مشكلة محلية ذات أبعاد دولية، حيث إن معالجتها تتجاوز قدرات وإمكانيات بلد معين.

ولم تكن مملكة البحرين مستثناة من التوجه البناء لصون وحماية بيئتها البحرية، خاصة أنها تعد من الدول الجزرية التي حباها الله مياه جوفية عذبة وعيوناً طبيعية وثروة بحرية جعلتها مرتكزاً لحضارات متتالية منذ آلاف السنين، فكانت أرض الخلود وجزيرة المليون نخلة، مما يجعلها بطبيعة الحال قلقة تجاه خسارة المورد الأساسي لاستمرارية الحياة وهو المياه.

أولاً: موضوع الدراسة

حرص المشرع البحريني على أن يُضمّن الوثيقة الدستورية من النصوص ما يكفل بها حماية البيئة البحرية، وتحقيقاً لمتطلبات النص الدستوري، فإنه يقع على عاتق الجهة الإدارية - والتي هي جزء من السلطة التنفيذية - مسؤولية حماية البيئة البحرية.

وقد نشطت فكرة الضبط الإداري لتحديث توازناً بين حق الفرد في الانتفاع بموارد البيئة البحرية، وحق المجتمع في إقرار النظام في الدولة، وذلك بوضع ضوابط يتقيد بها الأفراد بما لا يمس أمن وسلامة البيئة البحرية، تحقيقاً للمصلحة العامة.

وارتأينا البحث في موضوع "الضبط الإداري في مجال حماية البيئة البحرية في التشريع البحريني والمقارن" لأهميته البارزة لمملكة البحرين، باعتبار أن بيئتها البحرية تشغل نحو 7510 كيلومتراً مربعاً، أي نحو 92% من إجمالي مساحة الأرض والمياه التابعة لها، فضلاً عن كونه موضوعاً حديثاً لم تتطرق له الدراسات القانونية من قبل، واقتصرت الدراسات المنشورة على التحليلات الاقتصادية والبيولوجية للبيئة البحرية فحسب، دون التوجه لتحليل العلاقة ما بين القانون الإداري وحماية البيئة البحرية.

¹ تُعرّف الديموغرافيا، علم السكان أو الدراسات السكانية، بأنها أحد فروع علم الاجتماع والجغرافيا البشرية، وتُعنى بإجراء الدراسات العلمية ومعرفة الخصائص السكانية، والتي تتمثل بالتوزيع، والحجم، ومكونات النمو، والبنية، والتركييب، و تتم دراسة هذه الخصائص ضمن معايير وظروف اجتماعية واقتصادية معينة. الموقع الرسمي لموضوع كوم، <https://mawdoo3.com/> ، 11 يونيو 2022.

ثانياً: إشكالية الدراسة

تعد مملكة البحرين واحدة من أكثر مناطق الإجهاد المائي في العالم، وخاصة مع ما يشهده العالم من تداعيات وآثار تغير المناخ التي أدت إلى تعرض سواحل مملكة البحرين للغمر إثر ارتفاع مستوى سطح البحر⁽¹⁾ مما أدى إلى خسارة جزء من أراضيها يبلغ نحو 13.4% و6.9% على التوالي،⁽²⁾ الأمر الذي يطرح عدداً من الإشكاليات القانونية أبرزها؛ كيفية استنباط مفهوم حماية البيئة البحرية في ظل عدم تعريفها في أغلب النظم القانونية، وتحديد دور القوانين البيئية الصادرة حديثاً في تفعيل صلاحية سلطات الضبط الإداري لحماية البيئة البحرية كصدور القانون البحريني رقم (7) لسنة 2022 بشأن البيئة بتاريخ 17 مارس 2022، والقانون المصري رقم (146) لسنة 2021 بشأن إصدار قانون حماية وتنمية البحيرات والثروة السمكية.

كما تنير الدراسة إشكالية مدى إمكانية تحديد الجهات المختصة بحماية البيئة البحرية في ظل تعدد الجهات المعنية وعدم وجود جهة مركزية لحمايتها، فضلاً عن الوصول الى أدوات ووسائل وجزاءات الضبط الإداري المستخدمة والمُسخرة لحماية البيئة البحرية في ظل افتقار وجود مادة مخصصة معنية بالحماية القانونية للبيئة البحرية من جانب، وتشعب القوانين واللوائح والقرارات الإدارية المتعلقة بالبيئة بشكل عام من جانب آخر.

إلى جانب ذلك، تطرح الدراسة إشكالية القدرة على الوصول الى تطبيقات وأمثلة قضائية من خلال تحليل الأحكام القضائية النادرة الصادرة في مجال رقابة القضاء الإداري على قرارات الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية.

ثالثاً: تساؤلات الدراسة

يقتضي بحثنا التعمق في دراسة لوائح الإدارة ومستوى تنفيذها على أرض الواقع من منظور ميداني علمي وقانوني، الأمر الذي يثير التساؤلات التالية:

1- تقرير "حالة البيئة في مملكة البحرين"، إدارة التقييم والتخطيط البيئي، الهيئة العامة لحماية الثروة البحرية والبيئة والحياة الفطرية، مملكة البحرين، 2009، ص34.

2- تم قياس مستوى ارتفاع البحر من خلال استعمال "نظام المعلومات الجغرافية- GIS" وبيانات "بعثة الطبوغرافيا الرادارية المكونية- SRTM"، إيمان غنيم، مرجع سابق، ص19.

- مفهوم الضبطية الإدارية البحرية؟
- هل يعد عنصر حماية البيئة البحرية عنصراً مستقلاً عن النظام العام وأهدافه؟ بمعنى آخر هل يمكن فصل مدلول وأهداف الضبط الإداري البحري عن مدلول وأهداف الضبط الإداري العام؟
- ما هو أساس مشروعية الإدارة في حماية البيئة البحرية؟
- ماهي الصلاحيات القانونية التي تتمتع بها جهة الإدارة لحماية البيئة البحرية؟
- مدى الرقابة التي يفرضها القضاء الإداري على قرارات الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية؟

رابعاً: أهداف الدراسة

تكمّن أهداف الدراسة في الأمور الآتية:

1. تحديد نطاق حماية القانون الإداري للبيئة البحرية والطبيعة القانونية لسلطة الضبط المعنية بحمايتها.
2. بيان نقاط التلاقي ما بين أهداف الضبطية الإدارية العامة وحماية البيئة البحرية.
3. تحديد المنظومة القانونية التي تدعم اتخاذ الإجراءات الوقائية من قبل سلطات الضبط الإداري لمنع أي مساس بسلامة البيئة البحرية قبل وقوعه تفادياً للأضرار اللاحقة بها.

خامساً: نطاق الدراسة

يحكم نطاق موضوع الدراسة، دراسة الإطار القانوني لدور سلطات الضبط الإداري في حماية البيئة البحرية، والوسائل والأساليب التي تتبعها تلك الجهات لإضفاء الحماية الفعّالة للبيئة البحرية وضمان سلامتها وأمنها، إلى جانب تحديد الجزاءات التي توقعها على المخالفين وأثرها في الحد من المخالفات البحرية، فضلاً عن الوقوف على مصادر المشروعية التي تستند إليها سلطات الضبط الإداري البحري في إصدارها للقرارات التي تُقيّد بها حريات الأفراد بغية حمايتها للبيئة البحرية، وتحديد مدى رقابة القضاء الإداري عليها.

سادساً: منهجية الدراسة

تعتمد هذه الدراسة المنهج التحليلي الذي يستنتج مفهوم ونطاق وأهداف وسلطات والرقابة على حماية البيئة البحرية من المفاهيم القانونية البيئية الواسعة، فضلاً عن المنهج المقارن من خلال مقارنة النظام القانوني الإداري البحريني بالنظام المصري والكويتي للتوصل إلى أفضل الممارسات القانونية الإدارية لحماية البيئة البحرية.

سابعاً: خطة البحث

تناولت في هذه الدراسة «الضبط الإداري في مجال حماية البيئة البحرية في التشريع البحريني والمقارن»، وقسمته إلى بابين، ويسبقهما مقدمة ثم فصل تمهيدي، وذيلت الدراسة بخاتمة تتضمن النتائج والتوصيات، وذلك على النحو الآتي:

الفصل التمهيدي

ماهية البيئة البحرية

المبحث الأول: مجال حماية البيئة البحرية

المطلب الأول: ماهية البيئة البحرية

المطلب الثاني: أهمية البيئة البحرية

المبحث الثاني: خصائص الضبط الإداري ومميزاته المعنية بحماية البيئة البحرية

المطلب الأول: ماهية الضبطية الإدارية البحرية

المطلب الثاني: أهداف الضبط الإداري البحري وتمييزه عن أنواع الضبط الأخرى

المطلب الثالث: الطبيعة القانونية للضبط الإداري البحري

الباب الأول

المجال القانوني للضبط الإداري البحري وهيئاته

الفصل الأول: حدود الضبط الإداري البحري

المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية

المبحث الثاني: وسائل الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية

الفصل الثاني: جزاءات الضبط الإداري البحري

المبحث الأول: أساليب الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية في الظروف العادية والاستثنائية

المبحث الثاني: جزاءات الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية

الباب الثاني

الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري البحري

الفصل الأول: مبدأ المشروعية كقيد على سلطات الضبط الإداري البحري

المبحث الأول: مصادر مبدأ المشروعية

المبحث الثاني: ضمانات تحقيق مبدأ المشروعية

الفصل الثاني: رقابة الإلغاء على قرارات الضبط الإداري البحري

المبحث الأول: ماهية دعوى الإلغاء وشروط قبولها

المبحث الثاني: أوجه إلغاء قرارات الضبط الإداري البحري

الفصل التمهيدي

ماهية البيئة البحرية

- المبحث الأول: مفهوم البيئة البحرية
- المطلب الأول: نطاق حماية البيئة البحرية
- المطلب الثاني: أهمية البيئة البحرية
- المبحث الثاني: خصائص الضبط الإداري ومميزاته المعنية بحماية البيئة البحرية
- المطلب الأول: ماهية الضبطية الإدارية البحرية
- المطلب الثاني: أهداف الضبط الإداري البحري وتمييزه عن أنواع الضبط الأخرى
- المطلب الثالث: الطبيعة القانونية للضبط الإداري البحري

الفصل التمهيدي

ماهية البيئة البحرية

أضحت البيئة البحرية الآمنة والصحية والنظيفة حلاً صعباً المنال خاصةً مع ارتفاع معدلات التلوث البحري التي تلازمت مع درجة التطور التكنولوجي والصناعي، حتى أصبحت العودة إلى صورة البيئة البحرية المثالية شبه مستحيل، لذلك انصب اهتمام الدولة على ضمان توفير الحد الأدنى الضروري من نوعية البيئة البحرية لصون مواردها للأجيال اللاحقة ترجمةً لمقتضيات التنمية المستدامة، وأصبح الدفاع مقتصرًا على الحفاظ على البيئة البحرية في مستواها الحالي وتطويرها؛ من خلال بناء منظومة قانونية تدعم اتخاذ الإجراءات الوقائية -من قبل سلطات الضبط الإداري داخلها- لمنع أي مساس بسلامة البيئة البحرية قبل وقوعه نقادياً للأضرار اللاحقة بها، باعتبار أن وقاية البيئة البحرية من التلوث والتدهور أقل كلفة وأيسر تنفيذاً وأجدى نفعاً من إزالة الأضرار بعد حصولها.

ولتحديد ماهية البيئة البحرية، فإنه يتعين علينا ابتداءً تحديد مفهوم البيئة البحرية، ومن ثم تبين خصائص الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية، والتي سنوضحها في هذا الفصل التمهيدي، في المبحثين التاليين.

المبحث الأول

مفهوم البيئة البحرية

تعد البيئة البحرية أحد أنواع البيئة الأربعة المقسّمة فقهاً، والتي تتمثل أولاً بالبيئة العمرانية، وهي التي تتشكل بما يحدده القانون من اشتراطات صحية وجمالية في البناء. وثانيها: البيئة الطبيعية، وهي التي تشمل محيط الخضرة والغابات الموجودة في اليابسة. وثالثها: البيئة الجوية، المتعلقة بالغلاف الجوي الملتهب حول الأرض وما يدور معه. ورابعها: البيئة البحرية -وهي موضوع الدراسة- "وهي التي تؤدي دوراً مهماً في المحافظة على التوازن البيولوجي داخل البحار".⁽¹⁾

1- د. أحمد محمود سعد، استقراء قواعد المسؤولية المدنية في منازعات التلوث البيئي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص14.

ويتحدد مجال البيئة البحرية لكل دولة من خلال رسمٍ كاملٍ للمنطقة البحرية، يتم فيه تحديد خط الأساس بدءاً من خط المياه المنخفض عن طريق استخدام أميال بحرية، وهو قياس يعتمد على محيط الأرض، حيث إن كل ميل بحري يساوي 1.15 ميل بشكل تقريبي على اليابسة.⁽¹⁾ ويكون للدولة الحق في أن تحدد عرض بحرها الإقليمي بمسافة لا تتجاوز 12 ميلاً بحرياً⁽²⁾ مقيسة من خطوط الأساس المقررة، وعليه يتحدد نطاق البيئة البحرية لمملكة البحرين بـ 12 ميلاً بحرياً من خطوط الأساس المرسومة.

وقد حدد المشرع البحريني مجال حماية البيئة البحرية في القانون رقم (7) لسنة 2022 بشأن البيئة، في المادة (21)، بأنها تقتضي حماية المياه الداخلية⁽³⁾ والبحر الإقليمي والمنطقة المتاخمة للبحر الإقليمي والمياه الملاصقة له،⁽⁴⁾ وما يعلو هذه المناطق في طبقات الهواء العليا وما في قاع وباطن البحر⁽⁵⁾ من أي تلوث يقع بها.

1- كانت هذه صيغة تم اقتراحها من قبل مجموعة العمل NG/10 التي تطالب بتطبيق مبادئ الإنصاف عند تعيين الحدود البحرية، وتمت الموافقة عليها بالأغلبية لإدراجها في اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، بعد أن كانت مسألة تحديد الحدود البحرية من المسائل غير المتفق عليها في الدورات السابقة لصياغة مشروع الاتفاقية. د. بدرية العوضي، تقرير وفد دولة الكويت لمؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار "الدورة العاشرة المستأنفة" المقدم في 3- 28 أغسطس 1981، مجلة الحقوق والشرعة، جامعة الكويت، العدد الثالث، الطبعة الثانية، السنة الخامسة، الكويت، 1981، ص374.

2- المادة (1) من المرسوم بقانون رقم (8) لسنة 1993 بشأن البحر الإقليمي لمملكة البحرين والمنطقة المتاخمة.

3- عرّف المرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2002 بشأن تنظيم صيد واستغلال وحماية الثروة البحرية، مصطلح "المياه الداخلية" في المادة الأولى منه بأنها: "المناطق المائية التي تقع وراء خطوط الأساس التي يقاس فيها البحر الإقليمي، وباتجاه اليابسة".

4- إن لمملكة البحرين منطقة متاخمة ملاصقة لبحرها الإقليمي تمتد لمسافة اثني عشر ميلاً بحرياً من الحد الخارجي للبحر الإقليمي تمارس فيها السيطرة لمنع خرق قوانينها وأنظمتها الجمركية أو الضريبية أو المتعلقة بالهجرة أو الصحة داخل إقليمها أو بحرها الإقليمي والمعاقبة على أي خرق لتلك القوانين والأنظمة.

5- عرّف المرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2002 بشأن تنظيم صيد واستغلال وحماية الثروة البحرية في مملكة البحرين، مصطلح "قاع البحر وترتيبه التحتية" في المادة الأولى منه بأنه: "الجزء من قاع البحر وترتيبه التحتية الذي تغمره مياه الصيد والمياه الداخلية".

وعليه، فإن معرفة مجال البيئة البحرية للدولة يؤكد على سيادتها الإقليمية، ويعترف لها بأحقية إقامة نظام قانوني يضمن الانتفاع الكامل بمواردها الطبيعية بشكل منصف وعادل، إلى جانب صون مواردها الحية والعمل على استدامتها بما يحمي بيئتها البحرية. الأمر الذي يحثنا لبيان ماهية البيئة البحرية وأهميتها في المطلب التالي.

المطلب الأول

مجال حماية البيئة البحرية

لتحديد مجال البيئة البحرية ينبغي البحث حول تعريفها لغةً واصطلاحاً، والإشارة إلى موقف التشريعات المقارنة من مفهومها، والذي سنوضحه في الفروع التالية.

الفرع الأول

تعريف البيئة البحرية لغةً واصطلاحاً

تعرف "البيئة" لغةً، بأنها: اسم مشتق من الفعل باء يبيء، أي رجع، وبوأ المنزل: أعده، قال تعالى: ﴿وَالَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ لَنُبَوِّئَنَّهُمْ مِنَ الْجَنَّةِ غُرَفًا﴾⁽¹⁾ وتبوأ المكان: نزله وأقام به. قال تعالى: ﴿وَالَّذِينَ تَبَوَّءُوا الدَّارَ وَالْإِيمَانَ مِنْ قَبْلِهِمْ﴾⁽²⁾ أي الذين اتخذوا المدينة منزلاً ومسكناً.. والتبؤؤ: التمكن والاستقرار، والبيئة: المنزل.⁽³⁾

كما تعرف البيئة اصطلاحاً؛ بأنها: "كل ما يحيط بالإنسان من ماء وهواء ويابسة أو فضاء خارجي وكل ما تحتويه هذه الأوساط من جماد ونبات وحيوان وأشكال مختلفة من الطاقة ونظم وعمليات طبيعية وأنشطة بشرية".⁽⁴⁾ أو أنها "مجموع الظروف والعوامل الخارجية التي تعيش فيها

1- سورة العنكبوت، آية 58.

2- سورة الحشر، آية 9.

3- المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، الجزء الأول، الطبعة الثانية، مطابع دار المعارف، القاهرة، 1972، ص75.

4- النظام العام للبيئة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/3 في 1421/2/4هـ المبني على قرار مجلس الوزراء رقم (23) وتاريخ 1421/1/26هـ.

الكائنات الحية، وتؤثر في العمليات الحيوية التي تقوم بها⁽¹⁾ أو بمعنى آخر: "جميع الأوضاع أو الظروف والمؤثرات المحيطة التي تؤثر في تنمية الأحياء العضوية".⁽²⁾

أما البحر فهو خلاف البرّ، الماء المِلْح، قال الراغب: "أصل البحر كل مكان واسع جامع للماء الكثير، وسمّوا كلّ متوسّع في شيء بحراً".⁽³⁾ وهو أيضاً: "الماء الواسع الكثير، الذي يغلب فيه الملح".⁽⁴⁾ و(أَبْحَرَ) الماء مِلْح، وَأَبْحَرَ الرَّجُلُ رَكِبَ الْبَحْرَ، وَ(بَحْرَيْنِ) بَلَدٌ، وَ(تَبَحَّرَ) فِي الْعِلْمِ وَغَيْرِهِ تَعَمَّقَ فِيهِ وَتَوَسَّعَ.⁽⁵⁾ وفي الحديث: سئل النبي صلى الله عليه وسلم عن التَّوَضُّؤِ بماء البحر، فقال: "هو الطَّهُّور ماؤه والحِلُّ مَيْتَتُهُ".⁽⁶⁾ قال الله تعالى: ﴿وَالْبَحْرُ يَمُدُّهُ مِنْ بَعْدِهِ سَبْعَةُ أَبْحُرٍ﴾.⁽⁷⁾

ومفهوم البحر اصطلاحاً، هو عبارة عن "المساحات الشاسعة من الماء المالح الذي يغطي قسماً كبيراً من الكرة الأرضية".⁽⁸⁾

وبذلك شملت معجمات العربية في تعريفها للبيئة البحرية ثلاثة أمور هي: سعة المكان، وجمعه للماء، وأن يكون الماء كثيراً.

1- د. عدنان أحمد الصمادي، منهج الإسلام في الحفاظ على البيئة من التلوث، مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية، سلسلة عالم المعرفة، العدد 51، الكويت، 2002، ص 300.

2- Webster's third new international dictionary, Germany, 1993, P760.

3- محمد عميم الإحسان، التعريفات الفقهية، دار الكتب العلمية، لبنان، 1986، ص 42.

4- المعجم الوسيط، مرجع سابق، ص 75.

5- محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، مكتبة لبنان، 1986، ص 17.

6- نشوان بن سعيد الحميري، شمس العلوم ودواء كلام العرب من الكلوم، دار الفكر المعاصر، الطبعة الأولى، بيروت، 1999، ص 435.

7- سورة لقمان، الآية 27.

8- جبران مسعود، معجم الرائد، دار العلم للملايين، الطبعة السابعة، لبنان، 1992، ص 165.

الفرع الثاني

مفهوم حماية البيئة البحرية في التشريعات المقارنة

إن تحديد مفهوم البيئة البحرية في التشريعات المقارنة، يتطلب منا تبيان موقفها من أفراد تعريف خاص بالبيئة البحرية من عدمه.

وبالاطلاع على التشريع المصري، تبين أنه لم يُورد تعريفاً خاصاً بحماية البيئة البحرية، إلا أنه يمكن استنباط مفهومها من النصوص القانونية التي نظمت حمايتها في القانون رقم (4) لسنة 1994 بشأن البيئة،¹ على أنها: حماية الموارد الحيوية أو النظم البيئية من أية مواد أو طاقة تقلل من درجة جودة مياه البحر وصلاحيته أو تؤدي إلى التأثير على خواصه. ويعد هذا المفهوم شاملاً لمفهوم البيئة البحرية، باعتباره حدد مكوناتها المعنية بالحماية، ومصادر تلوثها، وأثر التلوث على بيئة البحر.

أما التشريع الكويتي، فقد خلا أيضاً من تحديد تعريف خاص بحماية البيئة البحرية، إلا أنه يمكن استنباط مفهومها من النصوص القانونية التي نظمت حمايتها في القانون رقم (42) لسنة 2014 بشأن حماية البيئة،² على أنها: حماية الموارد الحيوية أو النظم البيئية البحرية من أية مواد أو طاقة يمكن أن تتجم عنها بعض الآثار الضارة بصحة الإنسان أو تعيق أوجه النشاط البحري بما فيها الصيد، أو تلك التي يمكن أن تقلل من درجة جودة المياه وصلاحياتها لبعض الاستخدامات أو تؤدي إلى التأثير على أوجه الاستخدام المشروع للبيئة البحرية. ويتوافق هذا التعريف مع ما انتهجه

¹ اكتفى القانون رقم (4) لسنة 1994 بشأن البيئة في جمهورية مصر العربية بتعريف التلوث البحري في مادته الأولى على أنه: "إدخال أية مواد أو طاقة في البيئة المائية بطريقة إرادية أو غير إرادية مباشرة أو غير مباشرة ينتج عنه ضرر بالموارد الحية أو غير الحية، أو يهدد صحة الإنسان أو يعوق الأنشطة المائية بما في ذلك صيد الأسماك والأنشطة السياحية أو يفسد صلاحية مياه البحر للاستعمال أو ينقص من التمتع بها أو يغير من خواصها".

² أورد القانون رقم (42) لسنة 2014 بشأن حماية البيئة في دولة الكويت مفهوم "تلوث البيئة البحرية" في مادته الأولى التي تنص على أنه: "قيام الإنسان بطريق مباشر أو غير مباشر إرادي أو غير إرادي بإضافة أو باستخراج مواد أو طاقة من أو إلى البيئة البحرية يمكن أن تنجم عنها بعض الآثار الضارة بصحة الإنسان أو تمس بالموارد الحيوية أو النظم البيئية أو تعيق أوجه النشاط البحري بما فيها الصيد، أو تلك التي يمكن أن تقلل من درجة جودة المياه وصلاحياتها لبعض الاستخدامات أو تؤدي إلى التأثير على أوجه الاستخدام المشروع للبيئة البحرية".

المشرع المصري، وقد تميز عنه بالاعتداد بحماية البيئة البحرية من أي تأثير على أوجه استخدامها المشروع.

وبالاطلاع على التشريع البحريني، يتبين خلوه من أفراد مفهوم خاص بحماية البيئة البحرية، ومع ذلك فقد أشار إلى مكونات البيئة البحرية في المرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2002 بشأن تنظيم صيد واستغلال وحماية الثروة البحرية، حيث عرّفت المادة الأولى منه مصطلح "الثروة البحرية" بأنها: "الكائنات الحيوانية والنباتية التي تعيش في مياه الصيد أو على قاع البحر أو في تربته التحتية، وما يتكون داخل أجسام هذه الكائنات من (اللؤلؤ) أو الشعاب المرجانية أو غيرها. وكذلك قاع البحر وما يحويه من رمال وصخور". وكان من الأولى الإشارة إلى مفهوم "البيئة البحرية" في القانون رقم (7) لسنة 2022 بشأن البيئة، وخاصةً أنه قد نظم أحكاماً خاصة بحماية البيئة البحرية في متنته، بدلاً من الإشارة إلى مفهوم الثروة البحرية في المرسوم بقانون بشأن تنظيم صيد واستغلال وحماية الثروة البحرية.

وعليه، يمكن استنباط مفهوم حماية البيئة البحرية وفقاً للمشرع البحريني، على أنه: حماية الكائنات الحيوانية والنباتية التي تعيش في مياه الصيد أو على قاع البحر أو في تربته التحتية، وما يتكون داخل أجسامها من لؤلؤ أو شعاب مرجانية أو غيرها، وكذلك حماية النظم البيئية التي تعيش عليها من أية أضرار مباشرة أو غير مباشرة للمواد السامة.¹ ويؤخذ على هذا التعريف أنه حصر مصادر التلوث البحري في المواد السامة فحسب.

وبعد التطرق إلى مفهوم حماية البيئة البحرية لغاً واصطلاحاً وتبيان موقف التشريعات المقارنة حولها، يمكننا تعريفها، بأنها: حماية النظم البيئية في مساحة المياه المالحة من أية مواد أو طاقة تفسد نوعية مياه البحر وخواصها أو تؤدي إلى التأثير على أوجه الاستخدام المشروع لمواردها.

¹ أشار المشرع البحريني الى مصطلح "المواد السامة لمياه الصيد" في المادة الأولى من قرار رئيس الهيئة العامة لحماية الثروة البحرية رقم (8) لسنة 2005 بشأن تنظيم عملية تشييد الشعاب الصناعية في مياه الصيد، معرّفاً التلوث البحري بأنه: "المواد التي يسبب وجودها في الماء أضراراً مباشرة أو غير مباشرة بفعل تراكمها في الكائنات الحية وأثارها السامة على النظم الأحيائية.

المطلب الثاني

أهمية البيئة البحرية

ترتبط حماية البيئة البحرية بشكل مباشر بالحق في تأمين وسط ملائم لحياة الإنسان،⁽¹⁾ فهي تعد جزءاً مهماً من حياة الإنسان، خاصة لأهميتها الكبيرة في النظام البيئي، سواء من ناحية مناخية، أو اقتصادية، أو استراتيجية.

وتلعب البيئة البحرية من ناحية مناخية دوراً بارزاً في تحقيق التوازن المناخي،⁽²⁾ حيث تمتص البحار درجة حرارة الشمس، وتعمل بذلك على تلطيف درجات الحرارة، وهذا يظهر جلياً في مناخ المناطق الساحلية المعتدل معظم أوقات العام. كما تعمل الحياة البحرية على تنقية الهواء من خلال امتصاص غاز ثاني أكسيد الكربون ومن ثم تحويل ذرات الكربون إلى نباتية، فينطلق الأوكسجين ليذوب في الماء، فتتنفس به الكائنات الحية في البيئة البحرية، بما يساعد على استمرار حياة آلاف الأنواع من الأحياء البحرية المختلفة.⁽³⁾ وليس ذلك فحسب، بل إن مياه البحار تعتبر مورداً أساسياً لمياه الأمطار العذبة التي تساعد في حصول الإنسان على الماء العذب للشرب أو الزراعة من خلال تبخرها عند تعرضها للأشعة الشمسية، فبتحلية مياه البحر، تمكنت العديد من الدول من حل مشاكل النقص في الموارد المائية العذبة.

كما تولى البيئة البحرية أهمية كبيرة من الناحية الاقتصادية، حيث تعتبر البيئة البحرية مصدر غذاء، قال تعالى ﴿وَهُوَ الَّذِي سَخَّرَ الْبَحْرَ لِتَأْكُلُوا مِنْهُ لَحْماً طَرِيّاً وَتَسْتَخْرِجُوا مِنْهُ حَبّاً ثَلْبَسُونَهَا وَتَرَى الْفُلْكَ مَوَازِرَ فِيهِ وَلِتَبْتَغُوا مِنْ فَضْلِهِ وَلِعَلَّكُمْ تَشْكُرُونَ﴾.⁽⁴⁾ فالبيئة البحرية العربية تزخر بالثروة السمكية والثروات الحية المختلفة، حيث تشير التقديرات إلى أن المخزون الاحتياطي لهذه الثروة الغذائية

1- Kiss (A.Ch): Definition et nature juridique du droit de l'homme a l'environnement et droit de l'homme, UNESCO, Paris, 1987, P.13, Spec. P.17

أشار إليه د. أنور جمعة الطويل، دعوى المسؤولية المدنية عن الأضرار البيئية "دراسة مقارنة"، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، 2014، ص278.

2- د. أحمد محمود سعد، مرجع سابق، ص14.

3- الموقع الرسمي لقناة بيئي http://beeaty.tv/?page_id=2295، 28 نوفمبر 2021.

4- سورة النحل، آية 14.

المهمة يبلغ نحو 8.7 مليون طن، ويرجع السبب في ذلك إلى طول الشواطئ العربية التي تبلغ نحو (23830) كيلومتر تقريباً.⁽¹⁾

وإلى جانب كون البيئة البحرية مصدراً للثروات الحية المختلفة، فهي تعد مصدراً للصناعات المهمة والثروات المعدنية أيضاً، حيث يستخرج منها معظم الزيوت التي تستخدم في صناعة الدهون. وتعتبر منفذاً فعالاً أيضاً للمواصلات، فبالرغم من اكتشاف أحدث وأسرع وسائل النقل، إلا أن منافذ البيئة البحرية ما زالت محافظة على مكانتها كطريق عظيم الفائدة، حيث تنقل على السفن وعبر البحار ما تعجز عن حمله الطائرات.

وما يؤكد على الأهمية الاقتصادية للثروة البحرية العربية، ما أعلنته المنظمة البحرية الدولية في قرارها رقم 168/56 على اعتبار منطقة الخليج البحرية - منطقة خاصة - ابتداءً من شهر أغسطس 2008 مما يجعلها إحدى المناطق الرئيسة التسع في العالم التي حصلت على هذا الاعتراف العالمي، لكونها ذات بيئة ثمينة للثروات البحرية وتتمتع بأهمية اقتصادية تنموية كبيرة على المستوى العالمي، حيث إن المنطقة تزود العالم بنحو 50% من الطاقة النفطية والغازية المستخدمة عالمياً، وإن منطقة الخليج العربي تعد من أكثر البحار في العالم حركة بالسفن وناقلات النفط العملاقة، فعلى سبيل المثال تدخل الخليج 12000 سفينة، منها 8000 ناقلة نفط، ويتم نقل 60% من النفط المصدر عالمياً عبر مضيق هرمز.

ولا نغفل الأهمية الاستراتيجية الكبرى للبيئة البحرية العربية، والتي ترجع إلى الوضع الجغرافي للمنطقة العربية، حيث تقع الدول العربية في موقع فريد يجعلها تتوسط ثلاث قارات مهمة (آسيا وأفريقيا وأوروبا) وتمتد سواحلها الطويلة من المحيط الأطلسي غرباً إلى المحيط الهندي والخليج العربي شرقاً، وتسيطر على ممرات وطرق مستعملة للملاحة الدولية في غاية الأهمية الإستراتيجية، وهي مضيق باب المندب، ومضيق هرمز، ومضيق تيران، ومضيق جبل طارق، وقناة السويس التي تربط بين الشرق والغرب.⁽²⁾

1- د. بدرية عبدالله العوضي، التشريعات البيئية العربية الحديثة: ما لها وما عليها، مجلة معهد القضاء، معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية، العدد الخامس عشر، السنة السابعة، الكويت، 2008، ص 29-30.

2- الموقع الرسمي لعالم البحار والمحيطات <http://marinsciences.blogspot.com>، 11 نوفمبر، 2021.

للكائنات البحرية ومحطات للطيور البحرية المقيمة والمهاجرة. كما تحتوي البيئة البحرية على بعض الحيوانات النادرة المهددة بالانقراض. وسنبين مكونات البيئة البحرية بمزيد من التفصيل على النحو الآتي.

تتكون الموائل البحرية الرئيسية في مملكة البحرين من مهد الحشائش البحرية والتي توفر أفضل موئل للعديد من أنواع الأحياء البحرية ذات الأهمية التجارية، وهي توجد على شكل بقع ممتدة على طول سواحل مملكة البحرين، وتزدهر هذه الحشائش في مملكة البحرين بالكثافة على الرغم من أنها لا تمتد عموماً إلى أكثر من ثمانية أمتار عمقاً، وتتكون معظم منابت الأعشاب الكثيفة على ركائز رملية.

وتعتبر الطحالب من أنواع الموائل المهيمنة في مملكة البحرين، وتصنف إلى أربعة أنواع: الطحالب الخضراء، والطحالب الحمراء، والطحالب البنية، والطحالب المرجانية.

كما توجد في مملكة البحرين العديد من الشعاب المرجانية التي تؤدي دوراً مهماً بالنسبة إلى بعض الأنواع من الأسماك، وقد تم العثور على حوالي 30 نوعاً من الأحياء البحرية التي تؤول إلى 19 نوعاً من الشعاب المرجانية؛ وتوجد الشعاب المرجانية الأكثر تنوعاً وصحة في فشت أبولثامة شمال مملكة البحرين.

إلى جانب ذلك، توجد أشجار القرم من نوع *Avicennia marina* في خليج توبلي، وهو المكان الوحيد لتواجد هذا النوع من الأشجار، والذي يعتبر مهدداً بالانقراض، كما توجد أنواع أخرى منه في دوحة عراد. ويحظى خليج توبلي والمناطق المائية الضحلة جنوب فشت العظم بمكانة متميزة بسبب وفرة الروبيان بها، وتوجد 6 أنواع منها في تلك المناطق، وإن كان الصيد التجاري يعتمد أساساً على نوع واحد وهو *Penaeus Semisulcatus* - والذي تعد سفن الصيد التي تقوم بجرف القاع المسؤول الأول عن استنزاف مخزون هذا النوع من الروبيان - إلا أن هناك أنواعاً أخرى تشكل ما نسبته 5% من كميات الروبيان التي يتم اصطيادها سنوياً.

الاجتماعية أو الاقتصادية أو الثقافية أو العلمية، أو التي تمثل أو تنفرد أو تقترب من سلسلة من عمليات النشوء والتطور أو غير ذلك من التفاعلات البيولوجية".

ويحتوي الخليج العربي على أكثر من 500 نوع من الأسماك، يعيش معظمها في مواطن قاعية ناعمة الحبيبات، ويعيش في الشعاب المرجانية نحو 125 نوعاً على الأقل، ويوجد في مملكة البحرين حوالي 71 نوعاً.

كما توجد أربع عائلات من جراد البحر تنتمي إلى الطائفة العليا من القشريات، ومن بين هذه العائلات توجد عائلتان في منطقة الخليج العربي، وهما: جراد البحر الشوكي أو الصخري، وجراد البحر الزلق. ومن بين عائلة جراد البحر الشوكي يتم استغلال بعض الأنواع تجارياً، مثل: جراد البحر الشوكي المدور. وفي مملكة البحرين، يتم الحصول على جراد البحر ذي الأنف الجاروفي، كصيد جانبي بصورة واسعة- أثناء صيد الروبيان، ويتم صيد نحو 200 طن من هذا النوع من جراد البحر سنوياً.

إن هذا التنوع الحيوي في مكونات البيئة البحرية، جعل مملكة البحرين مركزاً لتغذية وحضانة الموارد البحرية المهمة. والجدير بالذكر أنه في سبيل توثيق التراث البحري الأصيل، فقد فازت مملكة البحرين بتبناها موقعاً على قائمة التراث العالمي للإنساني لليونسكو لحصولها على تصديق لجنة التراث العالمي في الدورة الـ 36 لعام 2012 في مدينة سانت بطرسبرج بالجمهورية الروسية لتسجيل مشروع (طريق اللؤلؤ)؛ والذي يحتوي على محمية طبيعية بحرية معنية بحماية الهيراث (بيئات المحار) والتي تعد من أكبر المحميات الطبيعية في الخليج العربي والأولى المعنية بحماية مغاصات اللؤلؤ.⁽¹⁾

1- إن مشروع "طريق اللؤلؤ" يمتد لمسافة تزيد على 3 كيلومترات بداية من هيراث اللؤلؤ بالقرب من قلعة بوماهر، التي تعود إلى سنة 1840، وصولاً إلى بيت سيادي في قلب المحرق، وهو مرآة تعكس هوية المجتمع البحريني، باعتباره يؤسس لتوثيق حقبة زمنية في مملكة البحرين كان اقتصادها يعتمد على اللؤلؤ، ولهذه الأسباب فإن وزارة الثقافة بذلت كافة جهودها من أجل وضع الأدوات القانونية والخطط الإدارية التي تساعد في الحفاظ على الموقع واستمرار استفادة المجتمع المحلي، الذي يشكل خط الدفاع الأول عن تراث مملكة البحرين العريق. الموقع الرسمي لهيئة البحرين للثقافة والآثار:

https://www.culture.gov.bh/ar/authority/infra_projects/Name,14932,ar.php#.YOWii-gzZPY، 7 يوليو 2021.

الفرع الثاني

الأعمال المهددة لسلامة البيئة البحرية

تتعرض البيئة البحرية للعديد من الضغوط التي تساهم بشكل كبير في التأثير في مقوماتها، والإضرار بالكائنات الحية التي تعيش فيها أو تعتمد عليها، أو حتى بإمكانيات الاستفادة منها، وسنوضح أبرز الأعمال التي تهدد سلامة البيئة البحري في النقاط التالية:

أولاً: زيادة أعمال جرف الرمال

بالرغم من أهمية أعمال جرف الرمال لتنفيذ المشروعات الصناعية والسكنية،⁽¹⁾ إلا أن لها تأثيرات سلبية على البيئة البحرية، ذلك أن معامل جرف وغسل الرمال تُلقي بالمياه الناتجة عن عمليات الجرف والغسل في البيئة الساحلية المجاورة، وفي أحيان عديدة تتجاوز نسبة الطمي في المياه المصرفة الحدود المسموح بها، ويؤدي انتشار الطمي في البيئة البحرية إلى تكدر المياه وافتقادها صفاءها وبالتالي انخفاض عملية التمثيل الضوئي اللازمة لنمو الأحياء البحرية فيها.

ثانياً: الضغوط الواقعة من الأنشطة الصناعية

تختلف الأنشطة وتتنوع على الساحل الشرقي لمملكة البحرين عنها في الساحلين الشمالي والغربي، حيث تتركز على الساحل الشرقي العديد من الأنشطة الصناعية، كالمصافي النفطية، والمجمعات البتروكيميائية، ومعامل تحلية المياه، ومحطات توليد الطاقة الكهربائية، بينما يكثر النشاط السياحي والتنموي والاقتصادي في الساحلين الشمالي والغربي، وقد أدى هذا الاختلاف في الأنشطة إلى تغير السمات الفيزيائية والحيوية للبيئة البحرية، كتغير حرارة سطح البحر، والملوحة، وتركيز أيونات الهيدروجين، إلى جانب العديد من المخاطر التي تهدد نوعية البيئة البحرية ومواردها البيئية.

1- وقد أدت عمليات ردم بعض المناطق البحرية إلى زيادة المساحة السطحية لمملكة البحرين من 661,87 كيلومتر مربع في عام 1963 إلى 760 كيلومتراً مربعاً في عام 2007، أي أن الزيادة بلغت 99 كيلومتراً مربعاً في أقل من 45 سنة. تقرير "حالة البيئة في مملكة البحرين"، مرجع سابق، ص 21.

ثالثاً: مخلفات محطات مياه الصرف الصحي

تعتبر مخلفات محطات مياه الصرف الصحي من أهم المصادر التي تهدد سلامة البيئة البحرية، لكونها تقوم بصرف كميات كبيرة من مياه الصرف الصحي المعالجة جزئياً إلى البيئة البحرية،⁽¹⁾ والتي تتضمن أحياناً تجاوزات في نسب بعض الخواص، كاحتياج الكيماوي والبيوكيميائي للأوكسجين، والأمونيا، وبعض المعادن الثقيلة. كما قد تحتوي المياه المصروفة أيضاً على أحياء دقيقة كالبيكتيريا والأوليات (البروتوزوا) الممرضة، والفيروسات، وهو الأمر الذي يمثل تهديداً مستمراً وخطيراً للبيئة البحرية.

الجدير بالذكر، بأنه يوجد في مملكة البحرين إحدى عشرة محطة تحلية مياهٍ فرعية، وجميعها تقوم بمعالجة مياه المجاري معالجةً ثلاثيةً، وبتصريف مياهها المعالجة جزئياً إلى البيئة البحرية، ما عدا محطة جامعة البحرين التي تقوم بالمعالجة ثلاثياً، ويتم استخدام مياهها المعالجة لأغراض الري. وبالرغم من أن محطة توبلي تقوم بالمعالجة الثلاثية إلا أنها - ونتيجة الضغط عليها في مواسم الذروة - تُلقِي بمياهها المعالجة في البحر.⁽²⁾

رابعاً: مخلفات السفن

إن لمخلفات السفن أيضاً دوراً جوهرياً في تدهور البيئة البحرية، حيث تقوم الناقلات البحرية بتصريف كميات من النفط إلى البيئة البحرية عن طريق مياه التوازن الملوثة بالنفط. كما تفرز مختلف أنواع السفن المارة في المياه الإقليمية لمملكة البحرين مياهاً آسنةً، وزيتاً مستعملتاً تنتج من عملية الطرد المركزي للزيت المستخدم في تشغيل السفن، بالإضافة إلى ما يتسرب من غرف المحركات، ومن عمليات غسل المحركات،⁽³⁾ ومياه الصرف الصحي،⁽¹⁾ مما يعرض البيئة البحرية لأفدح المخاطر، نتيجة القيام بالإغراق غير المشروع للمواد السمية.⁽²⁾

1- د. عبدالعزيز قاسم محارب، الاقتصاد البيئي مقوماته وتطبيقاته، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص210.

2- تقرير "حالة البيئة في مملكة البحرين"، مرجع سابق، ص23.

3- ومن أجل حماية البيئة البحرية أنشأت مملكة البحرين مرافق لاستقبال مخلفات السفن ومعالجتها، حيث تقوم شركة نفط البحرين (بابكو) باستقبال ومعالجة مخلفات السفن الناتجة عن غسل خزاناتها، والتي عادة ما تكون عبارة عن خليط من المنتجات النفطية ومياه التنظيف. كما تستقبل وتعالج الشركة العربية لبناء وإصلاح السفن (أسري) الحمأ المترسب في قيعان الخزانات التابعة للسفن، وتقوم الشركات الخدمية المرخصة من قبل الإدارة

ومن الجدير بالذكر أنه قد يتم تلويث البحر بشكل اضطراري حفاظاً على السفينة ذاتها وعلى سلامة راكبيها، وذلك عندما تقوم السفينة بتفريغ جزء من حمولتها عند حدوث عطل بها دفعاً للضرر المحقق بها، وهو ما يشكل في ذات الوقت خطراً مهدداً لسلامة البيئة البحرية.

خامساً: حوادث الانسكاب النفطي

تمثل ناقلات النفط القادمة إلى مملكة البحرين من مختلف أنحاء العالم مصدراً من مصادر الضغط على بيئتها البحرية، فهناك كميات كبيرة لا يستهان بها من المشتقات النفطية التي يتم تصديرها ونقلها عبر مرفأ شركة نفط البحرين (بابكو) بمنطقة سترة، وقد أدى عدد من حوادث الناقلات والانسكابات النفطية إلى إحداث أضرار كبيرة بالبيئة البحرية.

ولعل أهم حادث انسكاب نفطي حدث في مملكة البحرين هو ذلك الانسكاب الذي حصل في مارس عام 2003، حيث أبلغ جناح الطيران بوزارة الداخلية البحرينية عن رصد بقعة نفط في عرض البحر، وبدأ النفط بعد ذلك بالاقتراب من السواحل البحرينية إلى أن وصل إلى السواحل الشمالية وبعدها بحوالي ثلاثة أيام وصل إلى السواحل الشرقية والغربية. كما توغلت بقعة النفط إلى ميناء سلمان، وانتشرت في مرفأ لصيد الأسماك ملحقة أضراراً جمة بالأحياء البحرية. وقد تسبب هذا الحادث في تلويث 18 كم من الخط الساحلي لمملكة البحرين بما يقرب من 100 طن من النفط الخام.⁽³⁾

كما يشكل وجود عدد من خطوط الأنابيب الناقلة للنفط الخام والمشتقات النفطية إلى جانب مرافئ التصدير أحد مصادر التلوث البحري ومصدراً من مصادر الضغط على البيئة البحرية في مملكة البحرين، حيث إن طمر خطوط الأنابيب في المناطق الساحلية يجعلها عرضة لحوادث التسرب النفطي التي قد تتجم عن حوادث اصطدامها بالمراكب والناقلات وغيرها.

العامة لحماية البيئة والحياة الفطرية باستقبال مخلفات السفن ونقلها إلى المواقع المخصصة لها في منطقة عسكر لمعالجتها.

1- د. عبدالعزيز قاسم محارب، مرجع سابق، ص210.

2- حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية الصادر في الطعن رقم 34 لسنة 15 الصادر بالجلسة 1997/3/2 الذي أشار إلى الآتي: "... على تقدير بأن الحق في الحياة، وكذلك صحة الإنسان يتعرضان لأفدح المخاطر، عن طريق قيام البعض بالإغراق غير المشروع لمواد سمية أو لجواهر خطرة، أو لفضلاتهم ونفاياتهم...".

3- تقرير "حالة البيئة في مملكة البحرين"، مرجع سابق، ص34.

وبعد أن بيّنا الأعمال المهددة لسلامة البيئة البحرية التي تساهم بشكل كبير في تدهورها، نوضح أن التلوث البحري له انعكاسات سلبية على سلامة البيئة وتنوعها البيولوجي بشكل عام وعلى صحة الإنسان بشكل خاص، فهو يساهم في نشر الأمراض البكتيرية كالتيفود والكوليرا والأمراض الفيروسية كشلل الأطفال والتهاب الكبد الوبائي، والأمراض الطفيلية مثل البلهارسيا. كما أن التلوث البحري بالمعادن الثقيلة كالزئبق والرصاص، يؤثر على نوعية مياه البحر ولونه وحتى رائحته، ويؤثر أيضاً على الثروة السمكية والأحياء المائية بما يؤدي إلى انخفاض احتياطاتها وهلاكها، كما يؤدي إلى القضاء على الكائنات الدقيقة، ويسهم في تدهور الظروف البيئية الجيدة للتغذية، وفقد بعض السلالات، والإخلال بنظام الهجرة الطبيعية للأسماك والكائنات الحية الأخرى، بما يؤدي إلى ارتفاع أسعارها.

وليس ذلك فحسب، بل إن التلوث البحري يؤدي إلى تردي نوعية الأسماك نتيجة لتراكم المواد السامة فيها والأمراض المنقولة إليها من خلال المياه الملوثة، والتي تنقل بدورها -عبر سلسلة الغذاء- المواد الكيميائية إلى الإنسان، محدثةً التسمم الغذائي، بما يؤدي بصحته وحياته.⁽¹⁾ الأمر الذي يثير التساؤل حول دور الضبط الإداري في حماية البيئة البحرية، والذي سننتظر إليه من خلال الإشارة إلى خصائصه ومميزاته في المبحث الثاني.

وبعد تحديد مفهوم البيئة البحرية في المبحث الأول من الفصل التمهيدي من هذه الدراسة، والذي بيّنا فيه مجال حماية البيئة البحرية، وأهميتها وأبرز مكوناتها والأعمال المهددة لسلامتها، نصل إلى أن إطار حماية البيئة البحرية محدد في حماية الثروة البحرية في المياه الداخلية للدولة، والتي تقع داخل ولاية الدولة وتمتد إليها سيادتها، وبما يختص بحمايتها القانون الإداري وبشكل أخص سلطات الضبط الإداري - موضوع الدراسة - ، وبما يخرج عنه أحكام القانون البحري رقم (23) لسنة 1982 وتعديلاته، لتعلقه بتنظيم العمل البحري دون الثروات البحرية التي تحتويها البيئة البحرية، كتنظيمه للحقوق العينية على السفينة، وإجراءات الحجز عليها، وطرق استثمارها، فضلاً عن تنظيم الحوادث البحرية والتأمين البحري.

1- د. عبد العزيز قاسم محارب، مرجع سابق، ص 209 - 213.

المبحث الثاني

خصائص الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية

تعد حماية البيئة البحرية جزءاً من حق الإنسان في بيئة سليمة، والذي يستوجب على كل من الدولة والفرد التعاون من أجل ضمانها وإنهاء معوقاتهما، إنصافاً لكل الأجيال لتؤمّن احتياجاتها من الثروات البحرية على وجه مستدام.

لذلك عكفت السلطة الإدارية على تجسيد حماية البيئة البحرية من خلال ممارسة نشاط الضبطية الإدارية⁽¹⁾ باعتباره النشاط الأكثر أهمية في الدولة. ويتمتع الضبط الإداري البحري بجملة من الخصائص، منها أنه يعد مظهراً من مظاهر السلطة والسيادة في مجال الوظيفة الإدارية نظراً لما يتمتع به من مجموعة الامتيازات الاستثنائية لفرض النظام في المجتمع لضمان تمتع الأفراد بثروات البيئة البحرية على وجه مستدام، إلى جانب الصفة الوقائية لقرارات سلطة الضبط الإداري البحري التي تهدف لمنع تلوث البيئة البحرية والمساس بثرواتها بوضع التصرفات المحظورة مسبقاً، فضلاً عن تمتع الضبطية الإدارية البحرية بسلطة تقديرية وليست مطلقة في أعمال التوازن بين الأنشطة التنموية وضوابط حماية البيئة البحرية.

ولتوضيح خصائص الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية، فإنه يتطلب منا ابتداءً تبيان ماهية الضبطية الإدارية البحرية وتوضيح مراحل تطور الضبط الإداري التي شملت لاحقاً حماية البيئة البحرية، ومن ثم استنباط أهداف الضبط الإداري البحري التي تسعى سلطات الضبط الإداري إلى تحقيقها، إلى جانب تبيان الفرق ما بين الضبط الإداري البحري وأنواع الضبط الأخرى، وتحديد الطبيعة القانونية له، وذلك على النحو الآتي.

1- تمارس الدولة في إطار وظيفتها التنفيذية نوعين من النشاط، الأول يتمثل في إنشاء وإدارة المرافق العامة، والثاني يظهر في الضبطية الإدارية أو ما يعرف بسلطة الضبط. د. عبدالعليم مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص1.

المطلب الأول

ماهية الضبطية الإدارية البحرية

لقد ارتبطت كلمة الضبط بوظيفة حفظ النظام العام وتطبيق القانون،⁽¹⁾ إذ إن أمن المجتمع واستقراره وسلامة المواطنين هي أهداف عليا تعلو على المصالح الفردية الخاصة، وعلى ذلك تضع جهة الإدارة الأطر التنظيمية لنشاطات الأفراد المختلفة ضماناً لضبطها، وحتى لا تكون عشوائية ومتناقضة تمس بحبل أمان المجتمع.⁽²⁾ ولا تخرج حماية البيئة البحرية عن أهداف الدولة العليا، الأمر الذي يقع على عاتق الجهة الإدارية مسؤولية تنظيم ووضع القيود على نشاطات الأفراد لكفالة حماية البيئة البحرية من أي إخلال أو مساس يؤثر على مقوماتها وصلاحياتها.

وللتعريف بماهية الضبطية الإدارية البحرية، فإننا سنشير إلى مفهوم الضبط الإداري في الفرع الأول، ثم سنبرز أثر تطور مفهوم الضبط الإداري على إدخال مفهوم جديد يتعلق بحماية البيئة البحرية وذلك في الفرع الثاني.

الفرع الأول

مفهوم الضبط الإداري البحري

تعد الضبطية الإدارية وظيفة من وظائف الإدارة، ويعرّف "الضبط" في اللغة بأنه: "لزوم الشيء بحسبه،... وقال الليث الضبط: لزوم شيء لا يفارقه في كل شيء، وضبط الشيء حفظه بالحزم، والرجل ضابط أي حازم".⁽³⁾ وهو ضابط للأمور، والشخص لا يضبط عمله أي لا يقوم بما فوض إليه، ولا يضبط قراءته أي لا يحسنها.⁽⁴⁾ فضبط البلاد أي القيام بأمرها دون خلل أو قصور،

1- د. طعيمة الجرف، القانون الإداري "نشاط الإدارة العامة وأساليبه ووسائله"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987، ص23.

2- رامي محمد حسن صومان، الضبط الإداري كوجه من أوجه نشاط الإدارة "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، 2004، ص1، أشار إليه عبدالمجيد غنيم المطيري، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، 2001، ص2.

3- ابن منظور، محمد بن مكرم، لسان العرب، دار صادر، بيروت، 1968، ص2549.

4- أبو القاسم محمد بن عمر الزمخشري، أساس البلاغة، دار ومطابع الشعب، القاهرة، 1960، ص555.

كما يعني الضبط بإعادة الأمور إلى وضعها الطبيعي الصحيح عقب إصابتها بخلل أو اضطراب.⁽¹⁾ أما اصطلاحاً، فقد عرّف سليمان الطماوي، الضبط الإداري، بأنه "حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد من حرياتهم بقصد حفظ النظام العام".⁽²⁾

وقد دارت أغلب تعريفات الفقه حول مفهوم الضبطية الإدارية بشكل عام في اتجاهين، يذهب الاتجاه الأول من الفقه إلى تحديده من خلال حصر مفهومه على رجال الشرطة أو العاملين في جهاز الأمن العام فقط؛ في حين يذهب الاتجاه الثاني إلى تحديد مدلول الضبط الإداري في إطار القواعد التنظيمية التي تضعها السلطة الإدارية لتقييد النشاط الخاص، والتي تستهدف من خلالها المحافظة على النظام العام.⁽³⁾

ولم يشر الفقه إلى مدلول الضبطية الإدارية البحرية،⁽⁴⁾ إلا أنه يمكن استنباطه من التعريفات الفقهية للضبط الإداري بشكل عام والتي تشير إلى أبرز خصائصه المتمثلة في الصفة الوقائية لقرارات سلطة الضبط الإداري التي تهدف إلى منع وقوع الاضطرابات في النظام العام وتجنب تفاقمها باتخاذ الإجراءات الضرورية بشكل مسبق. وبالتالي، يمكننا تعريف "الضبط الإداري البحري" بأنه: السلطة التي تتمتع بها الإدارة في تقييد حريات الأفراد من خلال إصدار قرارات فردية وتنظيمية من أجل حماية البيئة البحرية.

1- المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، القاهرة، 1980، ص376.

2- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1994، ص598.

3- أحمد ناجي الماربي، رقابة القضاء على مشروعية أعمال الضبط الإداري "دراسة مقارنة (فرنسا، مصر، اليمن)"، رسالة ماجستير، جامعة عدن، الجمهورية اليمنية، 2007، ص8.

4- وضع الفقه مفهوماً للضبط الإداري في مدلوله البيئي العام فحسب بأنه: "وظيفة من وظائف الإدارة، تقوم باتخاذ إجراءات وإصدار قرارات (تنظيمية وفردية) وقائية تنظم بموجبه ممارسة الحريات بهدف حماية النظام العام البيئي في المجتمع في حالات وشروط معينة". إسماعيل نجم الدين زنكنه، القانون الإداري البيئي "دراسة تحليلية مقارنة"، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2012، ص261.

الفرع الثاني

تطور مفهوم الضبط الإداري

أن وظيفة الضبط الإداري مهمة للغاية، فهي أول واجبات الدولة عند ظهورها،⁽¹⁾ والتي تهدف من خلاله إلى إيجاد التوازن ما بين نشاط الأفراد وحفظ النظام العام، والذي ما هو إلا حالة مادية أو معنوية لمجتمع منظم.⁽²⁾

ولقد تطورت فكرة الضبط الإداري نتيجة المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي طرأت على الدولة، فقد كان المفهوم يرتبط ابتداءً بإقرار وحماية النظام القائم بما يحقق أهدافه التقليدية - في معناها الضبطي العام - المتمثلة في الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة. غير أنه ومع بزوغ الفكر الديمقراطي، انفصلت فكرة الضبط الإداري عن سلطة الحكم، فلم يعد فرض الانضباط والنظام الاجتماعي القائم غاية الدولة، وإنما أصبحت الحقوق الطبيعية للإنسان وحياته العامة هي أساس التنظيم القانوني الجديد،⁽³⁾ مما مهد لظهور ما يعرف بالضبط الإداري الخاص، والذي يتصل بما قد ينظمه المشرع من صور خاصة للنظام العام بالدولة لمواجهة ظروف مؤقتة أو عارضة، أو ظروف خاصة مميزة،⁽⁴⁾ والذي يُعنى بتحقيق أهداف الضبط العام أو أحدها، ولكن في ظل نظام قانوني خاص، وقد يقصد منه حماية النظام العام ممثلاً في عناصر جديدة خلاف العناصر المتفق عليها.⁽⁵⁾

1- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثالث، الطبعة العاشرة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص84.

2- جليطي أعمر، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر، 2015، ص17.

3- عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، 1995، أشار إليه عبدالمجيد المطيري، مرجع سابق، ص9.

4- د. محمود سامي محمد جمال الدين، العمل الشرطي وتحقيق المصلحة العامة، دورية الفكر الشرطي، المجلد الثاني، العدد الرابع، الشارقة، 1994، ص76-77.

5- د. داود الباز، حماية السكينة العامة معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر "الضوضاء دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشرعية الإسلامية"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص58.

وقد ظهرت أهداف جديدة للضبط الإداري،⁽¹⁾ كالمحافظة على البحار والمواطن الطبيعية، وحماية الرونق والرواء للبيئة، وحماية الأمن البحري النووي، والمحافظة على أنواع معينة من الحيوانات والطيور والأسماك،⁽²⁾ إذ أصبحت من عناصر النظام العام الحديثة التي ينبغي على سلطات الضبط الإداري المحافظة عليها،⁽³⁾ بما يبرر تداعي أصول المذهب الفردي إزاء ازدهار المذهب الاجتماعي،⁽⁴⁾ والذي نقل الدولة بنطاق وظيفتها الإدارية من دور الدولة الحارسة التي تحصر وظيفتها في المجال الإداري البحت وتؤثر عدم التدخل في الأنشطة الفردية إلى دور الدولة التدخلية النشطة التي تؤثر أن تبسط يدها في كافة المجالات الحيوية،⁽⁵⁾ والذي يعد مجال حماية البيئة البحرية أحدها.

وبالتالي، فقد امتدت فكرة الضبطية الإدارية إلى مجال حماية البيئة البحرية، وأصبحت عنصراً من عناصر النظام العام فيه، مبررة تدخل سلطة الضبط الإداري لتقييد أنشطة الأفراد بما يضمن حماية البيئة البحرية باعتبارها جزءاً من حق الأفراد في بيئة سليمة.

المطلب الثاني

أهداف الضبط الإداري البحري

وتمييزه عن أنواع الضبط الأخرى

سنتناول في هذا المطلب، أهداف الضبط الإداري البحري، في الفرع الأول، في حين سنخصص الفرع الثاني لبيان الفرق بينه وبين أنواع الضبط الأخرى.

1- جلطي أكرم، مرجع سابق، ص58.

2- د. إبراهيم شيجا، القانون الإداري البحريني، الطبعة الأولى، جامعة البحرين، مملكة البحرين، 2007، ص419.

3- سعيد بن جعفر الصارمي، دور سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام "دراسة مقارنة بين الأردن وعمان"، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، 2001، ص2.

4- د. ماجد الحلو، القانون الإداري الكويتي، الطبعة الأولى، ذات السلاسل، الكويت، 1981، ص123.

5- د. حبيب إبراهيم الدليمي، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية "دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2015، ص8.

الفرع الأول

أهداف الضبط الإداري البحري

قد يثار التساؤل عما إذا كانت هناك أهداف مستقلة لعنصر حماية البيئة البحرية تختلف عن الأهداف العامة للضبطية الإدارية؟ ويمكننا الإجابة على ذلك، إن تقبل حماية البيئة البحرية كعنصر من عناصر النظام العام، وهدفٍ حديثٍ للضبطية الإدارية، لا يعني اعتباره "هدفاً مستقلاً"⁽¹⁾ عن أهداف الضبطية الإدارية المتمثلة في حماية الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة.

وعليه، تقوم سلطة الضبط الإداري البحري بتقييد أنشطة الأفراد من أجل حماية البيئة البحرية، لكونها تدخل في إطار النظام العام، وتهدف بذلك لتحقيق أهدافه المتمثلة في الأمن البحري، والصحة البحرية، والسكينة البحرية، والتي سنوضحها على النحو الآتي.

أولاً: تحقيق الأمن البحري

يعتبر الأمن البحري⁽²⁾ أحد عناصر الأمن العام الذي تستهدفه سلطات الضبط الإداري البحري ابتغاء حماية البيئة البحرية، وذلك من خلال اتخاذ الإجراءات وإصدار القرارات الإدارية التي تدرأ الخطر المهدد للبيئة البحرية.

ويعد التلوث البحري مهدداً للأمن البحري، عندما يكون سبباً في تدمير وإفساد الثروات السمكية والحيوانية في البيئة البحرية، وعائقاً لصون الموارد البحرية الطبيعية على نحو جائر، ومنقصاً لمقومات البيئة البحرية وخصائصها.

وتقوم سلطات الضبط الإداري البحري بإصدار عدّة قرارات إدارية تستهدف تحقيق الأمن البحري وتحمي بها البيئة البحرية؛ منها ما يتعلق بالتحكم في استهلاك المخلفات البلاستيكية، إلى جانب تطوير مستوى المنتجات البلاستيكية المستخدمة في المجالات التي لا يمكن منع استخدامها فيها لتكون صديقة للبيئة، وذلك للمساهمة في تقليل الآثار الضارة للبلاستيك غير القابلة للتحلل التي

1- جلطي أعمر، مرجع سابق، ص59.

2- ظهر مفهوم الأمن البيئي كبعد من أبعاد الأمن الوطني، إذ لا يمكن المحافظة على أمن الدولة دون تحقيق الأمن البيئي. منى طواهرية، نحو مقاربة جديدة للأمن البيئي وتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد 6، الجزائر، 2017، ص157.

تلحق بالبيئة البحرية، ومنها ما يتعلق بتنظيم طرق ووسائل الصيد البحري واستغلال الثروة البحرية بما لا يؤدي أضراراً وسلامة الأحياء البحرية والموارد البحرية.

الجدير بالذكر أن المشرع المصري قد أنشأ إدارة عامة خاصة لشرطة المسطحات المائية لحماية الأمن البحري في القانون رقم (4) لسنة 1994 بشأن البيئة، في حين جعل المشرع الكويتي في قانون حماية البيئة رقم (42) لسنة 2014 الأمر مقصوراً على إنشاء وحدة عسكرية في وزارة الداخلية تسمى "شرطة البيئة" لتعنى بمتابعة تطبيق القوانين والاشتراطات بشكل عام دون تخصيص للبيئة البحرية، وقد خلا قانون البيئة البحريني الجديد الصادر بموجب القانون رقم (7) لسنة 2022 بشأن البيئة من استحداث إدارة خاصة لشرطة البيئة البحرية، وكان من الأولى النص عليها لخصوصية وأهمية البيئة البحرية في مملكة البحرين.

ثانياً: حماية الصحة البحرية

إن حماية البيئة البحرية هي هدف للضبطية الإدارية وعامل مهم لحماية الصحة العامة لارتباطهما مع بعضهما البعض، فالتلوث الذي يهدد البيئة البحرية ويخل بتوازنها الطبيعي يؤثر على صحة الفرد بشكل غير مباشر، بسبب تلوث الأحياء النباتية والحيوانية التي تدخل في سلسلة غذائه. وعليه، تكفل سلطة الضبط الإداري البحري اتخاذ الإجراءات اللازمة والشروط الصحية لمباشرة الأنشطة المختلفة بغرض حماية الصحة العامة من الأخطار التي تهدد البيئة البحرية وتسهم في انتقال العدوى، وتعمل على مكافحة أسباب ومصادر التلوث البحري واتخاذ ما يلزم من تدابير للمحافظة على مقومات مياه البحر، وتنظيم نقل وتداول المواد الضارة والتقليل من أوجه استعمالها للحد من آثارها الضارة بالبيئة البحرية وصحة الإنسان.

وحفاظاً على الصحة العامة، تحظر كل من جمهورية مصر العربية، ودولة الكويت، ومملكة البحرين اصطياد سمكة الأرنب وبيعها، لكونها سامة وضارة بالصحة لكونها تتغذى على الطحالب السامة، مما يؤدي تناولها إلى التسمم والوفاة.

ثالثاً: حماية السكينة البحرية

تعد حماية السكينة العامة، الهدف الثالث للضبط الإداري البحري، والتي يقصد بها المحافظة على الهدوء والأمن.⁽¹⁾ ذلك أن هذا الهدف يرتبط ارتباطاً وثيقاً بقواعد السلوك لدى الأفراد،⁽²⁾ وبالتالي فإن سلطة الضبط الإداري البحري مكلفة باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير لحظر الممارسات التي تعكر صفو السكينة العامة وتؤثر على مقومات البيئة البحرية، وذلك من خلال منع كافة مظاهر التلوث البحري، ووقف ومنع المحال المؤثرة على سلامة البيئة البحرية، فضلاً عن وضع اللوائح التي تحدد ضوابط لمستوى انبعاث المواد الملوثة للبيئة البحرية، سواء بشكل مؤقت أو دائم، ووضع الاشتراطات العامة لحماية البيئة البحرية أثناء بناء المشاريع التنموية القريبة من البحر بغية إضفاء الحماية الفعالة لمقومات وثروات البيئة البحرية.

وتعد القرارات الإدارية الصادرة بموجب سلطات الضبط الإداري البحري حول منع سفن الصيد ذات المحركات عالية القدرة والمجهزة بأدوات ومعدات ووسائل الصيد الحديثة من ممارسة عمليات صيد الأسماك والأحياء البحرية، فضلاً عن القرارات التنظيمية التي تحظر صيد الأسماك والأحياء البحرية الأخرى باستعمال المواد المتفجرة والمخدرة وأدوات الصيد الشائكة والكهربائية والأسلحة النارية، قرارات مشروعة، نظراً لاستهداف القيود الموضوعة على نشاطات الأفراد تحقيق السكينة العامة للبيئة البحرية، من خلال الحيلولة دون أي تأثير على صحة وسكينة الأحياء في البيئة البحرية بما يحفظ الموارد البحرية ويصون صلاحيتها ومقوماتها.

وذلك كما هو الحال، في إصدار سلطة الضبط الإداري الكويتية القرار رقم (5) لسنة 1984 في شأن منع سفن الصيد ذات المحركات عالية القدرة والمجهزة بأدوات ومعدات ووسائل الصيد الحديثة من ممارسة عمليات صيد الأسماك والأحياء البحرية في المياه الإقليمية الكويتية، فضلاً عن صدور القرار رقم (8) لسنة 2004 بشأن منع الصيد باستخدام بعض أنواع الشباك وأدوات ووسائل

1- وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصري عندما أشارت إلى ما يلي: (إن الإدارة بمالها من وظيفة البوليس الإداري مكلفة بمراعاة هدوء الأحياء السكنية وصيانتها من حيث الأمن والصحة والمظهر...)، محكمة القضاء الإداري المصري، الحكم رقم 571، لسنة 2 قضائية، بتاريخ 1949/4/26 مكتب فني 3، رقم الجزء 1، ص622.

2- د. داود الباز، مرجع سابق، ص130.

الصيد في المياه الإقليمية الكويتية، والذي يحظر فيه صيد الأسماك والأحياء البحرية الأخرى باستعمال المواد المتفجرة والمخدرة وأدوات الصيد الشائكة والكهربائية والأسلحة النارية، وذلك للحيلولة دون الإضرار بالأحياء البحرية، ودون التأثير على صلاحية البيئة البحرية والانتقاص من مقوماتها.

الى جانب إصدار سلطة الضبط الإداري البحرينية القرارات التي تحظر استخدام طرق الإبادة الجماعية للثروة البحرية باستخدام السموم أو المتفجرات أو المواد الكيميائية أو الطرق الكهربائية، وتحظر استيراد أو تداول المعدات الممنوع استخدامها في الصيد لما لها من آثار خطيرة على أمن وسكينة الثروة البحرية.⁽¹⁾

ويعد أن ربطنا أهداف الضبط الإداري البحري، نصل إلى أنه لا يمكن فصل مدلول الضبط الإداري البحري عن مدلول الضبط الإداري العام، فهو في ذاته يعتبر هدفاً أساسياً من أهداف المحافظة على النظام العام بجميع مدلولاته التي يحققها سواء في الأمن البحري، والصحة البحرية، والسكينة البحرية.

الفرع الثاني

تمييز الضبط الإداري البحري عن أنواع الضبط الأخرى

من المبادئ المسلم بها أن الدولة تقوم بوظائف ثلاث، هي: التشريعية والتنفيذية والقضائية. ففي إطار حماية الدولة للبيئة البحرية، تحرص سلطاتها التشريعية على سن القوانين التي تنظم الانتفاع بثروات البيئة البحرية، وهذا يعني أن هناك ضبطاً تشريعياً تمارسه السلطة التشريعية، ويجد أساسه في مطالبة الدستور البحريني لاتخاذ التدابير التشريعية المناسبة للحد من تلوث البيئة البحرية. وكذلك، فإنه يقع على عاتق الجهة الإدارية مسؤولية حماية البيئة البحرية من خلال إصدار اللوائح والقرارات التي تحمي وتنظم الانتفاع بالبيئة البحرية مستهدفةً بذلك تحقيق التوازن ما بين أنشطة الأفراد وحماية البيئة البحرية، وهذا يعني أن هناك ضبطاً إدارياً تمارسه السلطة التنفيذية.

1- المادة (19)، (22)، (24) من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 2002 بشأن تنظيم صيد واستغلال وحماية الثروة البحرية في مملكة البحرين.

وتأتي الرقابة القضائية على شرعية أعمال الإدارة وتقرير مدى خضوع تصرفاتها لأحكام الدستور والقانون كضمانة قانونية للأفراد تجاه ما تمارسه سلطة الضبط البحري من تصرفات تمس حرياتهم في الانتفاع بثروات البيئة البحرية. وهذا يعني أن هناك ضبطاً قضائياً تمارسه السلطة القضائية.

وبالتالي، تشارك السلطات العامة الثلاثة مجتمعة في إقرار النظام العام لتحقيق التوازن والتوفيق ما بين مصالح الجماعة وحريات الأفراد. الأمر الذي يحثنا لبيان أوجه الاختلاف والتشابه ما بين كل من الضبط الإداري والضبط التشريعي والقضائي فيما يتعلق بحماية البيئة البحرية، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: الضبط الإداري والضبط التشريعي

يشارك كل من الضبط الإداري والضبط التشريعي المتعلق بحماية البيئة البحرية في أن كليهما ينظمان حق انتفاع الأفراد بثروات البيئة البحرية من خلال إيراد بعض القيود التي ترد على أنشطتهم تحقيقاً للنظام العام، والذي تعتبر حماية البيئة البحرية أحد مقوماته.

وإن كان الأصل، أن تمارس سلطة الضبط الإداري مهمتها في حدود الضبط التشريعي المحدد لها في القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، إلا أن ذلك لا يحرمها من أحقية اتخاذ إجراءات مستقلة تبتغي من خلالها المحافظة على النظام العام.⁽¹⁾

ويمكن الفرق فيما بينهما، في أن الضبط الإداري البحري يورد قيوداً على أنشطة الأفراد بغية تنظيم الانتفاع بثروات البيئة البحرية، سواء تحقق ذلك في قرارات تنظيمية أو أوامر فردية، كصدور قرار وزير الأشغال وشؤون البلديات والتخطيط العمراني رقم (18) لسنة 2020 بشأن حظر صيد أو تداول أو بيع الروبيان، لمدة (6) أشهر بدءاً من 1 فبراير ولغاية 31 يوليو 2020، ليسهم في تنمية وحماية المخزون السمكي في مملكة البحرين وذلك في ظل الممارسات الخاطئة لطرق الصيد. في حين يورد الضبط التشريعي البحري قيوداً على أنشطة الأفراد المتعلقة بالانتفاع بثروات البيئة

1- وإن كان الضبط الإداري يجب أن ينفذ استناداً لأداة قانونية تتمثل في لائحة أو قرار تنظيمي أو قرار فردي، إلا أن الأمر لا يسير دائماً على نفس المنوال، فقد تتدخل الإدارة وتصدر لائحة أو قراراً تنظيمياً أو فردياً لتقييد نشاط فردي أو تنظيم حرية من الحريات بدون وجود نص تشريعي يمنع المساس بالنشاط أو الحرية التي تنظمها الإدارة بحيث يجب أن يكون تنظيم هذه الحرية أمراً ضرورياً لتحقيق النظام العام، وأن يكون هناك تناسب بين ما تفرضه الإدارة من قيود على الحرية الفردية والأغراض المراد تحقيقها. د. إبراهيم شبحا، مرجع سابق، ص 413.

البحرية، وذلك بمقتضى قانون يصدر من السلطة التشريعية، كصدور قانون البيئة المصري رقم (4) لسنة 1994، وقانون حماية البيئة الكويتي رقم (42) لسنة 2014، وصدور قانون البيئة البحريني الجديد رقم (7) لسنة 2022 بشأن البيئة، والمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2002 بشأن تنظيم صيد واستغلال وحماية الثروة البحرية في مملكة البحرين.

ثانياً: الضبط الإداري والضبط القضائي

يتلزم الضبط الإداري مع الضبط القضائي فيما يتعلق بحماية البيئة البحرية ويدوران في فلك متحد، خصوصاً عندما يكون الموظف المكلف بالضبط الإداري هو ذاته المكلف بالضبط القضائي؛ ففي مجال الوظيفة الضبطية الإدارية البحرية، يقوم المفتش البيئي بإجراء التفتيش والرقابة على مدى التزام المنشآت الصناعية بالمعايير والمواصفات التي حددها القانون لتصريف بعض المواد في البيئة البحرية، إلى جانب التحقق من مدى التزام المنشآت بتحقيق اشتراطات تداول وتخزين المخلفات الصلبة والتخلص منها في حدود القانون، لضمان عدم تأثر البيئة البحرية بها.⁽¹⁾

فإذا ظهرت المخالفة التي تمس حماية البيئة البحرية، كثبوت التخلص من المخلفات الخطرة بطريقة غير آمنة، وتضرر بالبيئة البحرية، ودون التقيد بالاشتراطات الواجبة في القانون، أو ثبوت تصريف المواد الملوثة غير القابلة للتحلل في البيئة البحرية، فإن مهمة المفتش البيئي تنتقل من كونها ضبطاً إدارياً إلى مهمة تنفيذه لأعمال الضبط القضائي، فينعد لمأمور الضبط الاختصاص بتولي إثبات الحالة والتحقيق الابتدائي وتحرير محضر ضبط للمخالفة التي وقعت وتحويلها للمحكمة الجنائية.

ويختص أعضاء النيابة العامة وحرس الحدود البحرية والموانئ -في الأصل- بوظيفة الضبط القضائي التي تقتضي التقصي عن جرائم تلوث البيئة البحرية والبحث عن مرتكبيها وجمع الاستدلالات التي تلزم للتحقيق والتصرف في الدعوى.⁽²⁾ واستثناءً من ذلك، ينعقد لمأمور الضبط

1- الموقع الرسمي لوزارة البيئة لجمهورية مصر العربية، أهداف التفتيش البيئي: <http://www.eeaa.gov.eg/ar-eg> ، 2021/7/14.

2- وقد أشار المرسوم بقانون رقم (46) لسنة 2002 بإصدار قانون الإجراءات الجنائية البحريني إلى الأشخاص المخولين للضبطية القضائية، في المادة (45)، بأنهم: "يكون من مأموري الضبط القضائي في دوائر اختصاصهم: أ. أعضاء النيابة العامة. ب. ضباط وضباط الصف وأفراد قوات الأمن العام. ج. حرس الحدود والموانئ والمطارات. د. مفتشو الجمارك...". كما بينت المادة (46) من المرسوم إجراءات الضبط القضائي

الإداري البحري اختصاص ممارسة وظيفة الضبط القضائي، وذلك عند صدور قرار إداري يكلفه بذلك، كما هو الحال في صدور قرار وزير العدل والشؤون الإسلامية والأوقاف رقم (21) لسنة 2020 بشأن تخويل بعض موظفي بلدية المحرق صفة مأموري الضبط القضائي، بالنسبة للجرائم التي تقع في دوائر اختصاصهم، بالمخالفة لأحكام قانون النظافة العامة الصادر بالمرسوم بقانون رقم (10) لسنة 2019 ولائحته التنفيذية والقرارات الصادرة تنفيذاً له.

كما يتوافق الضبط الإداري مع الضبط القضائي فيما يتعلق بقواعد المسؤولية والاختصاص القضائي؛ حيث تعد كل من إجراءات الضبط الإداري البحري وإجراءات الضبط القضائي قرارات إدارية تُسأل عنها الدولة على أساس المسؤولية الإدارية القائمة على أساس الخطأ¹ إن أحدثت ضرراً. ويمكن الفصل ما بين الضبط الإداري البحري والضبط القضائي، في أن الأول يعد سابقاً يهدف إلى الوقاية قبل وقوع المساس بالبيئة البحرية على نحو جائر أو تعسفي، من خلال فرض تدابير تمنع حدوث التلوث البحري، وتحد من أنشطة الأفراد التي تؤثر على البيئة البحرية، كالصيد الجائر والصيد غير المنظم قبل تفاقمها بما يطبع على مهمة الضبط الإداري البحري بالطابع الوقائي. في حين أن الضبط القضائي يعد لاحقاً على وقوع جريمة التلوث البحري، ويهدف إلى تعقب مرتكبيه بقصد تقديمهم للعدالة الجنائية ومحاكمتهم لتوقيع العقاب وتحقيق الردع العام، ولهذا يطلق عليه الطابع العلاجي.

كالآتي: "يجب على مأموري الضبط القضائي أن يقبلوا التبليغات والشكاوى التي ترد إليهم بشأن الجرائم، ويجب عليهم وعلى رؤوسهم أن يحصلوا على جميع الإيضاحات اللازمة لتسهيل تحقيق الوقائع التي تبلغ إليهم أو التي يعلمون بها بأية كيفية كانت وعليهم أن يتخذوا جميع الوسائل التحفظية اللازمة للمحافظة على أدلة الجريمة. ويجب أن تثبت جميع الإجراءات التي يقوم بها مأمورو الضبط القضائي في محاضر موقع عليها منهم يبين فيها وقت اتخاذ الإجراء ومكان حصوله، كما يجب أن تشمل تلك المحاضر أيضاً على توقيع الشهود والخبراء الذين سمعوا، وترسل المحاضر إلى النيابة العامة مع الأوراق والأشياء المضبوطة".

¹ ولمزيد من المعلومات حول المسؤولية الإدارية القائمة على أساس الخطأ، انظر أنور جمعة الطويل، المرجع السابق.

المطلب الثالث

الطبيعة القانونية للضبط الإداري البحري

لقد كانت الطبيعة القانونية للضبط الإداري مثار جدل بين العديد من الفقهاء، حيث تقسموا إلى ثلاثة اتجاهات، يرى الأول منها أن الضبط الإداري ما هو إلا وظيفة إدارية تهدف إلى وقاية النظام العام في المجتمع، فلا يمكن للإدارة أن تمارسه إلا في حدود القانون، أما الاتجاه الثاني فيرى أنه وظيفة سياسية تعبر عن مصالح الطبقة الحاكمة التي تستخدم الضبط لخدمة أغراضها ومصالحها، في حين يذهب الاتجاه الثالث إلى الطبيعة المزدوجة للضبط الإداري.

وقد يثار التساؤل حول الطبيعة القانونية للضبط الإداري البحري، وما إذا كان يعتبر ذا طبيعة قانونية محايدة أو سياسية، أو ذا طبيعة مزدوجة، والتي سنوضحها على النحو الآتي.

الفرع الأول

الضبط الإداري كوظيفة إدارية محايدة⁽¹⁾

في إطار تحديد الطبيعة القانونية للضبط الإداري البحري، اختلف الفقه الإداري حول مدى وجود نظام عام للبيئة بشكل مستقل عن النظام العام المادي من عدمه،⁽²⁾ وفيما إذا كان لسلطة الضبط الإداري أن تتدخل لحماية البيئة البحرية حتى في الحالة التي لا يوجد فيها اضطراب مادي،

1- يذهب أصحاب هذا الرأي إلى أن الضبط الإداري ما هو إلا وظيفة إدارية محايدة غايتها حفظ النظام العام في المجتمع، ولا تصطبغ بالصبغة السياسية إلا في الأحوال التي يرتبط فيها النظام العام في المجتمع بنظام الحكم، وأن سلطة الضبط الإداري تخضع لسلطة القانون في الظروف العادية، في حين يجوز لها الخروج عنه بالقدر الذي يضمن سيادة النظام العام في الدولة في حالة الظروف الاستثنائية. د. حبيب إبراهيم الدليمي، مرجع سابق، ص30. د. مجدي أحمد فتح الله، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص37.

2- تعد سمة المادية من سمات النظام العام وفقاً لمدلوله التقليدي، والتي تتطلب أن يتخذ الخطر أو الاضطراب مظهراً مادياً ملموساً، إلا أن القضاء استثنى هذه السمة من مدلول النظام العام الحديث، فلم يشترط لتدخل سلطات الضبط للحفاظ على الآداب العامة حدوث اضطراب مادي محسوس. د. إبراهيم شبحا، مرجع سابق، ص438.

فاتجه أصحاب الفريق الأول من الفقهاء إلى الإقرار بوجود نظام عام مستقل للبيئة، يدخل بطبيعته ضمن فكرة النظام العام، ويجيز لسلطة الضبط أن تتدخل لحمايته حتى ولو لم يترتب على ذلك إخلال بالنظام العام المادي، كون ذلك يدخل ضمن المصلحة العامة لأفراد المجتمع، حيث تعد حماية البيئة جزءاً من التراث الثقافي الوطني للدولة.⁽¹⁾

في حين اتجه الفريق الثاني من الفقه الإداري إلى عدم الاعتداد بالنظام العام للبيئة بشكل مستقل، مما يحول دون تدخل سلطة الضبط لحمايته ما لم يرتبط مباشرة مع أحد العناصر التقليدية للنظام العام المادي، حيث إن عنصر حماية البيئة يندمج عادةً مع عنصر الصحة العامة أو مع عنصر السكينة العامة، وإن تدخل سلطة الضبط في هذا الجانب إنما يتم للحفاظ على الصحة العامة أو السكينة العامة.⁽²⁾

وتؤيد الباحثة اتجاه الفريق الفقهي الثاني، الذي يذهب إلى عدم الاعتداد بالنظام العام البيئي بشكل مستقل عن النظام العام المادي، بما يؤكد على تقبل فكرة حماية البيئة البحرية باعتبارها أحد عناصر النظام العام الحديثة وليست المستقلة عنه، ويؤكد على نقطة الالتقاء مابين هدف الضبطية الإدارية البحرية مع أهداف الضبطية الإدارية العامة الممثلة في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، بحيث لا يمكن فصلهما عن بعض.

الفرع الثاني

الضبط الإداري كوظيفة سياسية

اتجه جانب من الفقه إلى اعتبار الضبط الإداري وظيفة سياسية للسلطة التنفيذية، لها حق الرقابة والدفاع عن كيان الدولة، وتملك الحق في إجبار الأفراد على احترام نظام الدولة ولو بالقوة.⁽³⁾

1- Duez: police et esihetique, chronique, Dalloz, 1927

أشار إليه د. حبيب إبراهيم الدليمي، مرجع سابق، ص 136 - 137.

2- د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 78.

3- د. حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2011، ص 71.

ويذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى اعتبار الضبط الإداري سلطة رابعة من سلطات الدولة، تُضاف للسلطات الأخرى التشريعية والتنفيذية والقضائية.⁽¹⁾

ووفقاً لهذا الرأي، تعد فكرة الضبط الإداري من أوضح مظاهر فكرة السيادة، إذ تتجسد هذه الفكرة في مجموعة الامتيازات والصلاحيات الاستثنائية وغير المألوفة التي تمارسها الإدارة،⁽²⁾ فيقرر هذا الجانب أن الضبط الإداري وظيفة سياسية لا شبهة فيها وليس وظيفة محايدة، إذ إن مهمته هي حفظ النظام العام في الدولة، وأن النظام العام ما هو في الأصل إلا فكرة سياسية واجتماعية، حيث يزداد التركيز في الحماية على كل ما يتصل بالسلطة السياسية العليا وأهدافها وأغراضها.⁽³⁾

وترى الباحثة أن الطبيعة القانونية للضبط الإداري البحري تتفق مع فكرة أن سلطة الضبط لا يمكن أن تتجرد من الطابع السياسي بشكل مطلق،⁽⁴⁾ بل هي مرتبطة بحماية أهداف السلطة السياسية في الدولة، والتي تعد حماية البيئة البحرية أحدها، فعلى سبيل المثال تشكل حزب الخضر في عام 1980 والذي يعد القوة السياسية الأولى في ألمانيا، للمطالبة بالحفاظ على البيئة من تلوث الصناعة والتخلص من الطاقة النووية ومكافحة التغير المناخي.⁵

ومن ناحية أخرى، لا تؤيد الباحثة القول بأن الضبط الإداري البحري سلطة رابعة من سلطات الدولة،⁽⁶⁾ لأن سلطة الضبط الإداري البحري ليست سلطة مستقلة في الدولة، فهي ليست كسلطات

1- د. محمد الوكيل، مرجع سابق، ص 21.

2- وقد وُجّهت إلى الرأي الذي يحدد الطبيعة القانونية للضبط الإداري البحري كوظيفة سياسية عدة انتقادات منها أنه يؤدي إلى تبرير التوسع من نظرية أعمال السيادة. د. محمود عاطف البناء، مرجع سابق، ص 8. وأنه لا بد من وجود نظام ديموقراطي يكفل حياد السلطة التنفيذية وعدم تعسفها، إضافة إلى وجود قضاء إداري مستقل محايد للرقابة على أعمال الإدارة من أي انحراف. د. محمود سعد الدين الشريف، دروس في النظرية العامة للضبط الإداري لطلبة الدراسات العليا، دار الفكر العربي، القاهرة، 1964، ص 77.

3- د. محمد عصفور، البوليس والدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972، ص 450.

4- وقد اعترف بالطبيعة السياسية للنظام العام الفقيه الفرنسي "Bernard" مسلماً بأن النظام العام يعد ترجمة لأهداف السلطة السياسية، مبيناً أنه: "من العبث محاولة وضع مفهوم النظام العام بمنأى عن كل اعتبار سياسي، ذلك لأن النظام العام يميل بقدر محدود لأن يتأثر بالسياسة". د. عادل السعيد، البوليس الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2008، ص 98.

5- Deutsche Welle Academy, <https://www.dw.com/>, 12 June 2022.

6- د. عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011، ص 36.

الدولة الثالث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، بل هي جزء من السلطة التنفيذية، وما يصدر عنها من إجراءات أو قرارات تهدف إلى حماية النظام العام، هو استناد إلى مواد الدستور والقوانين واللوائح التي تنظم حماية البيئة البحرية.

الفرع الثالث

الطبيعة المزدوجة للضبط الإداري

يذهب أصحاب هذا الرأي من الفقه إلى الاعتداد بالطبيعة المزدوجة للضبط الإداري، والتي تكون ذات طبيعة محايدة في الوظائف العادية للضبط، وفي نفس الوقت تكون ذات طبيعة سياسية في الوظائف السياسية.⁽¹⁾ وقد تم انتقاد هذا الاتجاه لغموضه وافتقاده للسند القانوني الذي يميز ما بين الوظائف ذات الطابع التقليدي والوظائف ذات الطابع السياسي.⁽²⁾

ومما سبق، في تحديد الطبيعة القانونية للضبط الإداري البحري، فإن الباحثة تؤيد الوظيفة السياسية للضبط الإداري في جانب منه والمتعلق بحق سلطة الضبط في الرقابة والدفاع عن البيئة البحرية ولو بالقوة، وذلك باعتبار أن أهدافها متعلقة بتنفيذ أهداف السلطة السياسية في الدولة، والتي تعد حماية البيئة البحرية أحدها والتي تكفل الدولة حمايتها لكونها مقوم من مقوماتها الاقتصادية ومحوراً مهماً لتحقيق تنميتها المستدامة.

1- ممدوح عبدالمطلب عبدالحاميد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية - سلطات البوليس في قوانين الطوارئ "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، أكاديمية الشرطة، الشارقة، 1993، ص 31.

2- عبدالمجيد المطيري، المرجع السابق، ص 23.

الباب الأول

الإطار القانوني للضبط الإداري وهيئاته

- الفصل الأول: حدود الضبط الإداري البحري

المبحث الأول: سلطات الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية

المبحث الثاني: وسائل الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية

- الفصل الثاني: جزاءات الضبط الإداري البحري

المبحث الأول: أساليب الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية في

الظروف العادية والاستثنائية

المبحث الثاني: جزاءات الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية

الباب الأول

المجال القانوني للضبط الإداري وهيئاته

انتهج المشرع أسلوبين لسن القواعد القانونية الرامية لحماية البيئة البحرية، أحدهما مباشر، من خلال إصدار القوانين التي تتعلق بحماية البيئة البحرية بشكل مباشر، كقانون تنظيم صيد واستغلال وحماية الثروة البحرية، والأسلوب الآخر غير مباشر، من خلال إصدار القوانين التي تتعلق بحماية البيئة بشكل عام، وتضع أحكاماً معنية بحماية البيئة البحرية في متنها، كالقانون البيئي، وقانون البلديات، وقانون النظافة.

وإلى جانب الاهتمام التشريعي بحماية البيئة البحرية، يقع على عاتق السلطة التنفيذية أيضاً - والتي تعد مهمة الضبط الإداري جزء لا يتجزأ منها - صلاحية إصدار اللوائح والقرارات التي تحمي وتنظم الانتفاع بالبيئة البحرية وتضمن أعمال التوازن ما بين حق الفرد في الانتفاع بموارد البيئة البحرية وحق المجتمع في إقرار النظام في الدولة، وذلك بوضع ضوابط يتقيد بها الأفراد بما لا يمس أمن وسلامة البيئة البحرية.

وعليه، تعكف جهات الضبط الإداري بما لها من امتيازات السلطة العامة على تجسيد حماية البيئة البحرية من خلال تنفيذ القوانين المتعلقة بحماية البيئة البحرية، من خلال استخدام وسائل وأساليب الضبط الإداري، إلى جانب فرض الجزاءات، ليكون وسيلة رادعة لاحترام الإجراءات المتبعة في حماية الأمن البحري. ذلك، أن حماية البيئة البحرية تعد من الواجبات المهمة التي يجب على الإدارة القيام بها من خلال نشاطها الضبطي، وذلك لضمان وجود بيئة نظيفة خالية من التلوث البحري تكفي مواردها الأجيال الحاضرة والمستقبلية، فحماية البيئة البحرية تُعدّ أهم مطالب البيئة السليمة والنظام العام في المجتمع، نظراً لارتباطها بصحة الأفراد.

وبالتالي، سنحدد في الباب الأول من الدراسة، المجال القانوني للضبط الإداري البحري وهيئاته، من خلال الإشارة إلى حدود الضبط الإداري البحري في الفصل الأول منه، ومن ثم سنوضح جزاءات مخالفة الضبط الإداري البحري في الفصل الثاني، وذلك على النحو الآتي.

الفصل الأول

حدود الضبط الإداري البحري

تتمتع سلطة الضبط الإداري البحري ببعض الامتيازات الاستثنائية التي تعينها لحماية البيئة البحرية، كامتياز التنفيذ المباشر، والذي يتيح للإدارة حق تنفيذ قراراتها الفردية بالقوة الجبرية دون اللجوء إلى القضاء، وذلك عند امتناع الأفراد عن تنفيذها اختيارياً، وقرينة المشروعية، التي تفترض سلامة قراراتها الإدارية حتى إثبات العكس، بحيث تعد هذه الامتيازات وسيلة وليس غاية بحد ذاتها لإرساء الأمن البحري، والصحة البحرية، والسكينة البحرية.

وإن تمتع سلطة الضبط الإداري البحري بالامتيازات المقررة لها تجاه الأفراد لا يعني أن تكون لها حرية مطلقة في أدائها لمهامها دون حدود أو قيود، بل يوجب عليها التقيد بإجراء الموازنة بين متطلبات حماية البيئة البحرية لأنه يمثل غاية الضبط الإداري البحري من جهة، واحترام حقوق الأفراد وحياتهم في ممارسة أنشطتهم والانتفاع بالثروات البحرية من جهة أخرى، حتى وإن تطلب ذلك تنظيمياً لممارسة الأفراد لتلك الحريات، حفاظاً على الثروات البحرية وتغادياً لتفاقم التلوث البحري وللمحد منه، وذلك باعتبار أن "حقوق الإنسان وحياته لا يجوز التضحية بها في غير ضرورة تملئها مصلحة اجتماعية لها اعتبارها... وأن الحقائق... تتطلب نظاماً متكاملًا يكفل للجماعة مصالحها الحيوية، ويصون - في إطار أهدافه - حقوق الفرد وحياته الأساسية".⁽¹⁾

ولبيان حدود الضبط الإداري البحري، فإننا سنتناول في هذا الفصل سلطات الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية في المبحث الأول منه، فضلاً عن تحديد وسائل الضبط الإداري البحري في المبحث الثاني، وذلك على النحو الآتي.

1- المحكمة الدستورية المصرية العليا، القضية رقم 20، لسنة 15 قضائية، بتاريخ 1994/10/1، مكتب فني 6، رقم الجزء 1، ص 358.

المبحث الأول

سلطات الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية

تعد هيئات الضبط الإداري البحري هي الجهات المخولة قانوناً بحماية البيئة البحرية، وقد قام المشرع بتحديد السلطات المعنية بحمايتها في القوانين لإزالة أي لبس أو غموض يعتريها حول اختصاصها، وحتى تكون على بينة عند أدائها لمهمتها الضبطية في تحقيق الأمن البحري، والصحة البحرية، والسكينة البحرية.

ومن الملاحظ أن المشرع قد أسند لعدد من سلطات الضبط الإداري المركزية والمحلية مسؤولية النشاط الضبطي المعني بحماية البيئة البحرية، والتي سنستقيها من القوانين المعنية بحماية البيئة البحرية وذلك على النحو الآتي.

المطلب الأول

سلطات الضبط الإداري المركزي البحري

يقصد بالضبط الإداري المركزي: مجموعة الإجراءات والتدابير التي تتخذها السلطات الإدارية المركزية⁽¹⁾ بقصد المحافظة على البيئة البحرية في جميع أنحاء الدولة. ومن السلطات المركزية المعنية بحماية البيئة البحرية الآتي:

الفرع الأول: رئيس الدولة

أناط المشرع الكويتي بأمير البلاد سلطة وضع لوائح الضبط المعنية بحماية البيئة البحرية، حيث نصت المادة (73) من دستور دولة الكويت 1962 على أنه: "يضع الأمير، بمراسيم، لوائح الضبط... بما لا يتعارض مع القوانين".

كما أسند المشرع البحريني لجلالة الملك سلطة وضع اللوائح بشتى أنواعها ومنها لوائح الضبط الإداري البحري، استناداً لنص المادة (39) من الدستور، التي تشير إلى أنه: "ب- يضع الملك، بمراسيم، لوائح الضبط...".

1- د. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص14.

ويجوز لرئيس الدولة باعتباره رئيس السلطة التشريعية أن يفوض السلطة التنفيذية في إصدار لوائح الضبط المعنية بحماية البيئة البحرية وذلك في حدود القانون، ولاستكمال ما نقص من جوانب السلطة التشريعية، استجابةً للضرورة الاجتماعية، وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية البحرينية في حيثيات حكمها إلى أنه : "حيث إن الدستور المعدل قد أختص ... السلطة التشريعية بمهمة إقرار القوانين، فلا تباشرها إلا بنفسها، ولم يخول السلطة التنفيذية مباشرة شيء من الوظيفة التشريعية إلا في الحدود الضيقة التي بينتها النصوص حصراً، ذلك أن الأصل أن السلطة التنفيذية لا تتولى التشريع، وإنما يقوم اختصاصها أساساً على إعمال القوانين، وإحكام تنفيذها، غير أنه استثناء من هذا الأصل وتحقيقاً لتعاون السلطات وتساندها ... فقد عهد الدستور إليها في حالات محددة بأعمال تدخل في نطاق الأعمال التشريعية، من ذلك، إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، فنصت المادة (39) من الدستور المعدل على أن "يضع الملك بمراسيم اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما لا يتضمن تعديلاً فيها أو تعطيلاً لها أو إعفاء من تنفيذها، ويجوز أن يعين القانون أداة أدنى من المرسوم لإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذه...".¹

الفرع الثاني: المجلس الوزاري

أناط المشرع المصري بمجلس الوزراء صلاحية إصدار اللوائح التي تنظم أنشطة الأفراد بغية حماية البيئة البحرية، حيث نصت المادة (172) من الدستور المصري المعدل عام 2019 على أنه: "يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط، بعد موافقة مجلس الوزراء".

كما أناط المشرع البحريني بمجلس الوزراء مهمة المحافظة على حماية البيئة البحرية باعتبارها أحد مصالح الدولة الجوهريّة، إذ نصت المادة (47) (أ) من دستور مملكة البحرين على الاختصاص الضبطي لمجلس الوزراء لما له من هيمنة على شؤون الدولة ومصالحها المختلفة، حيث أشارت إلى أنه: "يرعى مجلس الوزراء مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الجهاز الحكومي".

ويتمتع المجلس الوزاري بسلطة استكمال لوائح الضبط بقرارات تنظيمية تبسط إرادتها على الأفراد وتحد من استعمالهم لحرياتهم ابتغاء حماية البيئة البحرية، وذلك استناداً إلى المادة (48) (أ)

¹ المحكمة الدستورية البحرينية - الطعن رقم 1 لسنة 7 قضائية بتاريخ 2009/6/25.

من دستور مملكة البحرين الذي ينص على أنه: "يتولى كل وزير الإشراف على شؤون وزارته، ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها، كما يرسم اتجاهات الوزارة، ويشرف على تنفيذها". وعليه، سنشير إلى الوزارات والمؤسسات التي عُهدت إليها مهمة الضبط الإداري المعني بحماية البيئة البحرية بموجب التشريعات، وذلك على النحو الآتي.

أولاً: الجهاز المعني بشؤون البيئة

أسند المشرع المصري مهمة الضبطية الإدارية البحرية إلى وزارة البيئة - وهي الجهاز المعني بشؤون البيئة بشكل عام - وذلك بموجب القانون رقم (4) لسنة 1994 في شأن حماية البيئة، والتي تختص برسم السياسة العامة للحفاظ على البيئة البحرية وتنميتها، فضلاً عن اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لردع الأفراد عن ارتكاب أي فعل يمس بأمنها.

وتتعدد للهيئة العامة للبيئة في دولة الكويت - المنشأة بناء على القرار رقم (21) لعام 1995 والمعدل بالقرار رقم (16) لعام 1996 - صلاحيات الضبط الإداري البحري، من خلال وضع خطط العمل من أجل حماية البيئة البحرية وصون مواردها الطبيعية، فضلاً عن تنفيذ الإجراءات والممارسات المعنية بحماية البيئة البحرية واستدامة ثرواتها.

وقد أُسندت مهمة الضبطية الإدارية البحرية في مملكة البحرين في بادئ الأمر إلى الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية،⁽¹⁾ ومن ثم إلى الهيئة العامة لحماية الثروة البحرية والبيئة والحياة الفطرية،⁽²⁾ التي حلت محلها ومُنحت صلاحية تنظيم استغلال الثروة البحرية، من خلال اتخاذ جميع الإجراءات الوقائية للحد من التلوث أو التدهور البحري. وقد قامت الهيئة العامة بموجب صلاحياتها الضبطية بإصدار العديد من القرارات الإدارية المعنية بحماية البيئة البحرية، منها ما هو متعلق بتحديد مناطق معينة دون غيرها لصيد الروبيان،⁽³⁾ ومنها القرارات المتعلقة بحظر صيد معين من

1- المرسوم بقانون رقم (2) لسنة 1995 بشأن الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية.

2- صدر في عام 2002 المرسوم الملكي بإنشاء الهيئة العامة لحماية الثروة البحرية والبيئة والحياة الفطرية بهدف حماية البيئة ومواردها من العوامل الملوثة ووضع الخطط والسياسات اللازمة للمحافظة عليها من أجل رفاهية الإنسان؛ والتي تعنى بحماية الثروة البحرية من خلال إدارة وتنظيم عمليات الصيد وآلياتها ومعدات المستخدمة، وطرق ممارستها، وتنظيم عملية بيع الثروة البحرية.

3- قرار رئيس الهيئة رقم (12) لسنة 2009 والذي حدد بمقتضاه أن تكون المنطقة الشمالية والشرقية مخصصة لصيد الروبيان، منشور في الجريدة الرسمية العدد 2905 بتاريخ 2009/7/23، وأضاف القرار رقم (3) لسنة 2011 مناطق أخرى وهي غرب الحد وشرق ضاحية الفاتح، منشور في الجريدة الرسمية العدد 2985.

الأسماك سواء بصورة دائمة،⁽¹⁾ أو مؤقتة،⁽²⁾ إلى جانب إصدار القرارات المتعلقة بحظر استخدام طريقة معينة لصيد الأسماك،⁽³⁾ وذلك للحفاظ على الثروة البحرية.

وقد عُهدت مهمة الضبطية الإدارية البحرية إلى المجلس الأعلى للبيئة في عام 2012 الذي نُظم بموجب المرسوم بقانون رقم (47) لسنة 2012⁽⁴⁾ واختص من خلال اللوائح والقرارات "بوضع الاستراتيجية المستقبلية للبيئة والتنمية المستدامة في مملكة البحرين ومتابعة تنفيذها مع الوزارات والهيئات والمؤسسات ذات الصلة"،⁽⁵⁾ بما يجعله الجهة المركزية التنفيذية المعنية بحماية البيئة في مملكة البحرين.

ثانياً: الجهات المعنية بشؤون الاستزراع السمكي

تتعقد لوزارة الزراعة واستصلاح الأراضي في جمهورية مصر العربية صلاحية الضبط الإداري لحماية البيئة البحرية، والتي تقوم بإعمال التوازن ما بين حرية الأفراد في الانتفاع بالثروات البحرية وحماية البيئة البحرية كأحد عناصر النظام العام من الاستنزاف وضمان تحقيق الأمن الغذائي للمواطنين، من خلال حظر صيد الأسماك أثناء موسم تكاثرها، كما في حالة قيام الوزارة بحظر صيد الأسماك اعتباراً من الأول من مايو ولمدة شهرين من كل عام.

وتعد الهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية في دولة الكويت الجهة الضبطية المعنية بحماية البيئة البحرية، والتي تضع القيود على أنشطة الأفراد في صيد الأحياء البحرية في أوقات معينة وذلك للمحافظة على ثروات البيئة البحرية. ومن ذلك، حظر صيد الروبيان في الفترة من 1 يناير وحتى 31 يوليو من كل عام.

1- قرار رئيس الهيئة رقم (3) لسنة 2003 بشأن حظر صيد أبقار البحر والسلاحف والدلافين، والقرار رقم (2) لسنة 2007 بشأن منع صيد سرطان البحر "القباقب" بالنسبة لإناث القباقب وصغار القباقب التي يقل طولها عن 7 سنتيمترات.

2- يمنع صيد الروبيان أثناء فترة التكاثر التي تمتد من منتصف مارس حتى منتصف يوليو، القرارات رقم (3) لسنة 2009، و(2) لسنة 2010، و(4) لسنة 2011 الصادرة من رئيس الهيئة.

3- القرار رقم (1) لسنة 2011 بشأن منع استخدام الشباك العائمة "الهيالي"، والقرار رقم (6) لسنة 2011 بشأن منع استخدام خيوط الصيد (الخية).

4- والذي ألغى بموجبه المرسوم بقانون رقم (50) لسنة 2002 بإنشاء الهيئة العامة لحماية الثروة البحرية والبيئة والحياة الفطرية.

5- المادة الأولى من مرسوم بقانون رقم (47) لسنة 2012 بإنشاء وتنظيم المجلس الأعلى للبيئة - مملكة البحرين.

وتعتبر وزارة الأشغال وشؤون البلديات والتخطيط العمراني - ممثلة في وكالة الزراعة والثروة البحرية - في مملكة البحرين جهة لها اختصاصات سلطة الضبط الإداري البحري، والتي تهدف إلى حماية الأمن البحري، وقد أصدرت العديد من القرارات الإدارية المعنية بحماية البيئة البحرية، منها القرار رقم (18) لسنة 2020 بشأن حظر صيد أو تداول أو بيع الروبيان، لمدة (6) أشهر بدءاً من 1 فبراير لغاية 31 يوليو 2020، والقرار رقم (52) لسنة 2016 بشأن بدء حظر صيد أو تداول أو بيع سرطان البحر (القبب) اعتباراً من 15 مارس لغاية 15 مايو من كل عام، والذي حظر أيضاً عرض أو تداول "القبب" الطازج وغير المصنع في الأسواق والأماكن العامة لغرض التسويق أو البيع خلال فترة سريان الحظر المقررة. وتأتي قرارات حظر صيد الأحياء البحرية في أوقات معينة للمحافظة على ثروات البيئة البحرية وإثراء المخزون السمكي وضمان وفرته مستقبلاً.

ثالثاً: وزارة الصحة

خلت التشريعات الصحية لجمهورية مصر العربية ودولة الكويت من الإشارة إلى جهة ضبطية لحماية البيئة البحرية، في حين كان التشريع البحريني أكثر تقدماً بسبب إقراره بالعلاقة الوثيقة التي تربط حماية البيئة البحرية وتحقيق الصحة العامة للأفراد، حيث حظرت المادة (85) من قانون رقم (34) لسنة 2018 بشأن الصحة العامة لتلوث البحر، وذلك بتفريغ أية مواد مضرّة بالكائنات البحرية، وأجازت المادة (84) من القانون لمجلس الوزراء بناء على توصية من الوزير إيقاف النشاط في أي ميناء إذا تبين وجود خطر جسيم على الصحة العامة وصحة الكائنات البحرية.

وعليه، تعد وزارة الصحة في مملكة البحرين إحدى سلطات الضبط الإداري البحري، وبشكل أكثر تحديداً تعد إدارة الصحة العامة هي الجهة الضابطة للتلوث البحري، وتمتد مهمتها الضبطية إلى حماية البيئة البحرية سواء بشكل مباشر أو غير مباشر من خلال تنفيذ ومتابعة وتقييم سياسات الصحة الوقائية وإجراءاتها، واقتراح التعليمات والمعايير والاشتراطات الصحية والضوابط التي يتوجب إصدار تعاميم أو قرارات وزارية بشأنها.⁽¹⁾

ومن القرارات الإدارية التي أصدرتها وزارة الصحة في مجال مهمتها الضبطية الإدارية المعنية بحماية البيئة البحرية، القرار رقم (5) لسنة 2006 بشأن الاشتراطات الصحية لإنتاج وتصنيع

1- المادة (2) من قانون رقم (34) لسنة 2018 بشأن الصحة العامة - مملكة البحرين.

الأسماك، والذي ينظم ممارسات التصنيع الصحية للمنتجات السمكية⁽¹⁾ بما يضمن حمايتها من التلف والفساد وعدم الصلاحية للاستهلاك الآدمي. وقد وضع القرار الإداري عدة اشتراطات صحية على المعدات المستخدمة لزراعة الأسماك،⁽²⁾ من أبرزها اشتراط المحافظة على جميع المعدات المستخدمة لمنتجات الأغذية السمكية في حالة جيدة من النظافة والصلاحية بحيث لا تشكل مصدراً لتلوث المنتجات الغذائية السمكية، كما وضع اشتراطات معينة لتخزين ونقل المنتج السمكي، منها حظر تخزين أو نقل المنتجات الغذائية السمكية مع المنتجات الأخرى التي قد تسبب تلوثها أو تؤثر على سلامتها الصحية أو تسبب في تدني نوعيتها، بما يضمن المحافظة على صحة الأفراد الذي يعتمد غذائهم على الثروات البحرية.

المطلب الثاني

سلطات الضبط الإداري المحلي البحري

يقصد بالضبط الإداري المحلي: مجموعة الإجراءات والتدابير التي تتخذها المجالس أو الحكومات المحلية⁽³⁾ لحماية البيئة البحرية. وتُعدُّ المجالس المحلية (البلدية)، وقوات الأمن العام من هيئات الضبط الإداري المحلي المعنية بحماية البيئة البحرية.

الفرع الأول

المجالس المحلية (البلدية)

تتعد للبلديات صلاحية الضبط الإداري لحماية البيئة البحرية، كلاً في حدود نطاق سلطته، من خلال سلطة إصدار اللوائح والقرارات والأوامر ومراقبة كل ذلك في حدود اختصاصاتها.

1- عزف القرار رقم (5) لسنة 2006 بشأن الاشتراطات الصحية لإنتاج وتصنيع الأسماك، مصطلح "المنتجات السمكية" بأنها: "كافة الحيوانات البحرية التي تعيش في المياه المالحة باستثناء الثدييات المائية التي تحميها تشريعات الاتحاد الأوروبي".

2- عزف القرار رقم (5) لسنة 2006 بشأن الاشتراطات الصحية لإنتاج وتصنيع الأسماك، مصطلح "منتجات زراعة الأسماك" بأنها: "المنتجات السمكية بما في ذلك الأسماك والقشريات البحرية التي تم اصطيادها أو تربيتها في ظروف تخضع للمراقبة، وذلك لزيادة حجمها أو وزنها وتم طرحها في الأسواق لبيعها، ويستثنى من ذلك الأسماك والقشريات التي تم اصطيادها بحجمها التجاري وحفظت دون السعي لزيادة حجمها أو وزنها لبيعها لاحقاً".

3- د. عدنان عمرو، مرجع سابق، ص 14.

وقد أناط المشرع المصري بالإدارات المحلية اختصاص الضبطية الإدارية البحرية بموجب المادة (43) من قرار رئيس الجمهورية رقم (1513) لسنة 1960 بشأن اللائحة الداخلية لقانون نظام الإدارة المحلية، والتي تشير إلى اختصاص المحافظ بدعم أوجه التعاون ما بين أجهزة المحافظة لخدمة البيئة والنهوض بالمجتمع المحلي، وتبرز اختصاص مجالس المدن والمجالس القروية كل في دائرة اختصاصه بمباشرة أعمال النظافة العامة، والرقابة والإشراف عليها.

وقد اعتد المشرع الكويتي بالبلدية كجهة ضبط إداري معنية بحماية البيئة البحرية من أي تلوث يضر بها، فبيّنت المادة (21) من قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت، اختصاص المجلس البلدي بإقرار اللوائح المتعلقة بالأنشطة وعلى وجه الخصوص المتعلقة بالنظافة العامة.

كما منح مجلس الوزراء البحريني أيضاً البلدية صلاحية إصدار قراراتٍ ضبطيةٍ لحماية البيئة البحرية، وذلك منذ فترة السبعينات.⁽¹⁾ فيملك المجلس البلدي في دائرة اختصاصه صلاحيات الضبط الإداري المتعلقة بتنظيف وحماية البيئة البحرية، وقد حددت المادة (19) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات ما يقوم به العضو البلدي من أعباء تتعلق بحماية البيئة البحرية وهي: "(ج) العمل على حماية البيئة من التلوث على ضوء تجارب الدول المختلفة وأنظمة المؤسسات الدولية في مجال البيئة وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة بشؤون البيئة في الدولة... (ط) وضع النظم الخاصة بجمع النفايات، والتخلص منها، أو إعادة تدويرها وفقاً لأحدث الأساليب العلمية والاقتصادية وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة...".

ومن القرارات الضبطية التي أصدرتها البلدية من أجل حماية البيئة البحرية في مملكة البحرين؛ قرار رئيس الهيئة البلدية المركزية رقم (1) لسنة 1989 بشأن تحديد المنطقة التي يجوز منها أخذ الحصى والحجارة اللازمة لعمليات الدفن أو البناء ونقلها وتنظيم ترخيص الحصول عليها، وهي منطقة المحجر الحكومي، وذلك لضمان دفن المنطقة البحرية وفقاً لمعايير صحية دون الإضرار بها.

1- قرار مجلس الوزراء في جلسته رقم 312 المنعقدة في 1975/7/27، وقرار البلدية رقم (4) لسنة 1979 بتشكيل لجنة مشتركة من الجهات التي تعنى بسلامة البيئة، منشور في الجريدة الرسمية العدد 1323 بتاريخ 1979/3/22.

الفرع الثاني

قوات الأمن العام

تعد قوات الأمن العام إحدى سلطات الضبط الإداري المحلية المعنية بحماية البيئة البحرية، فهي الجهة ذات الاختصاص الأصيل في تحقيق أغراض الضبط الإداري البحري المتمثلة في الأمن البحري والصحة البحرية والسكينة البحرية في كافة محافظات الدولة.

وقد أشار المشرع المصري في القانون رقم (109) في شأن هيئة الشرطة 1971 المعدل بالقانون رقم (8) لسنة 2020 إلى اختصاص هيئة الشرطة بإقرار أهداف النظام العام، والتي تعد حماية البيئة البحرية أحدث عناصره، فنص في المادة (3) على أنه: "تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام والآداب...".

كما أنطأ المشرع الكويتي بقوات الأمن العام سلطة حماية الأمن البحري باعتباره جزءاً لا يتجزأ من تحقيق الأمن العام، فأشار في المادة (2) من قانون رقم (23) لسنة 1968 بشأن نظام قوة الشرطة على أن: "الشرطة قوة نظامية مسلحة تابعة لوزارة الداخلية تقوم على حفظ الأمن والنظام داخل البلاد...".

كما أُنشئت قوات الأمن العام التابعة لوزارة الداخلية في مملكة البحرين لتكفل حماية الأمن العام بشكل عام، والأمن البحري بشكل خاص، فنصت المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم (3) لسنة 1982 بشأن نظام قوات الأمن العام على أن: "قوات الأمن العام قوات نظامية مسلحة... تختص بالمحافظة على النظام والأمن العام والآداب داخل البلاد وحماية الأرواح والأعراض والأموال، وتتولى هذه القوات اتخاذ التدابير اللازمة لمنع ارتكاب الجرائم وضبط ما يقع منها وتلقي البلاغات والمعلومات والشكاوي وإجراء التحريات والأبحاث والتحقيقات والقيام بكل ما تفرضه عليها القوانين واللوائح والقرارات والأوامر والأنظمة من واجبات ومعاونة سلطات الدولة في تأدية وظائفها وفق أحكام القانون".

وبعد أن عرضت سلطات الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية من التشريعات، والتي قمنا بتقسيمها إلى سلطات مركزية ومحلية، يتبين لنا تعدد الهيئات التي تقوم بأعباء الضبط الإداري البحري، وهذا أمر يؤدي إلى تشتت الإداري، وتكرار المهام بين أكثر من جهة إدارية، مما يستوجب بيان وسائل إزالته، من خلال تحديد جهة مركزية لها سلطات واسعة في إقرار الآليات والمبادئ المتعلقة بحماية البيئة البحرية، ومن ثم تحديد الجهات الفرعية التي تعاونها في التنفيذ.

المبحث الثاني

وسائل الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية

تعد منظومة الحريات العامة أقدم وجوداً من الإدارة، وذلك باعتبارها سلطة عامة نظراً لالتصاقها بالإنسان وعله وجوده. وقد تنوعت الحريات العامة في الوقت الذي تشعبت وظائف الإدارة في كافة المجالات. وبالرغم من أن النظم القانونية جاءت زاخرة بالقواعد القانونية التي تضمن حق الفرد في ممارسه حرياته، إلا أنها في الوقت ذاته أجازت تدخل الدولة لتضييق من الحريات لغرض حماية النظام والأمن البحري فيها.

وقد قام المشرع بتحديد هيئات الضبط الإداري البحري في القوانين حتى لا تصبح هذه الهيئات عاجزة عن القيام بعملها المتمثل في حماية البيئة البحرية،⁽¹⁾ وقد منحها العديد من الوسائل التي تتخذها من أجل تحقيق الأمن البحري، والصحة البحرية، والسكينة البحرية التي تجيز لها التدخل - بما لها من امتيازات السلطة العامة - لتقييد حريات الأفراد في ممارسة أنشطتهم البحرية حفاظاً على البيئة البحرية من التلوث والاستنزاف الجائر لثرواتها.

وتتحدد وتتعدد وسائل الضبط الإداري البحري باعتبارها وسائل وقائية ما بين وسائل قانونية - متعلقة بالضبط الإداري البحري - متمثلة في لوائح تنظيم النشاط البحري، والقرارات الفردية، ووسائل مادية - وهي مجموعة من الأعمال المادية التي تؤديها سلطات الضبط الإداري بهدف حماية البيئة البحرية - متمثلة في التنفيذ الجبري باستخدام القوة المادية، وسنشير إليها وذلك على النحو الآتي.

المطلب الأول

لوائح تنظيم النشاط البحري

تضع الإدارة لوائح التنظيم⁽²⁾ - وهي القرارات التنظيمية التي تتضمن قواعد عامة وموضوعية مجردة -⁽³⁾ من أجل تحديد ضوابط وتعليمات وتوجيهات معينة لممارسة الأنشطة بما لا يؤثر على

1- كاوه ياسين سليم، دور القضاء الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة "دراسة مقارنة"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016، ص474.

2- تصدر السلطة التنفيذية لوائح التنظيم بناء على نص في الدستور يخولها هذه الصلاحية، فتضع قواعد تشريعية في مجال أو أكثر من مجالات النشاط الضبطي. د. حبيب إبراهيم الدليمي، مرجع سابق، ص39.

3- عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص93.

سلامة وصلاحية البيئة البحرية، وهي بنود قُصد منها التوفيق ما بين حرية الأفراد في ممارسة أنشطتهم ومقتضيات حماية البيئة البحرية. فالتنظيم اللائحي يهدف إلى وقاية البيئة البحرية من أي مساس يؤثر على مقوماتها وثرواتها، دون أن يصل هذا التنظيم إلى إلغاء حريات الأفراد في الانتفاع بها أو التقييد المفرط لها.

وقد وضع المشرع المصري قيوداً على أنشطة الأفراد بما يتناسب مع مقتضيات حماية البيئة البحرية باعتبارها أحد عناصر النظام العام، من خلال اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري رقم (4) لسنة 1994، المعدلة بالقانون رقم (9) لسنة 2009، والتي وضعت المعايير والمواصفات لبعض المواد الملوثة عند تصريفها في البيئة البحرية؛ كما في بيان الحد الأقصى لتصريف الزئبق بما لا يزيد على (0.005 ملليجرام)، والمبيدات بأنواعها بما لا تزيد نسبتها على (0.2 ملليجرام)، والرصاص بما لا يزيد تصريفه نسبة (0.5 ملليجرام). وقد حظرت اللائحة حظراً مطلقاً صرف هذه المواد في مناطق صيد الأسماك، للحيلولة دون تلوث الأحياء البحرية وبما يضمن الحفاظ على الأمن الغذائي وصحة الأفراد على التوالي.

وقد أوضحت اللائحة التنفيذية أيضاً الطرق السليمة لتخلص المنشآت الصناعية من النفايات بما لا يسمح بتلوث مياه البحر والإضرار بثرواتها.

كما أن المشرع الكويتي قد وضع نظاماً ل خطة وطنية لإدارة البيانات المتعلقة بالبيئة البحرية من خلال اللائحة التنفيذية في شأن الإدارة البيئية الصادرة بموجب القرار رقم (7) لسنة 2017، والتي تنظم تداول بيانات رصد جودة مياه البحر والرسوبيات القاعية والأحياء البحرية، وحالة البحر والأنشطة الثابتة والمتحركة في البحر، حتى يسهل على الجهة الإدارية تحديث إجراءاتها الضبطية حسب البيانات الواردة لها حول مدى تأثر البيئة البحرية.

وقد وضع المشرع البحريني لوائح تنظيم النشاط البحري، كإصداره لللائحة التنفيذية للقانون رقم (10) لسنة 2019 بشأن النظافة العامة الصادرة بموجب القرار رقم (239) لسنة 2019 والتي تبين آلية فرز النفايات ومعالجتها حتى لا تشكل النفايات غير القابلة للتحلل ضرراً على الأحياء البحرية بما يؤثر على أمن وسلامة الثروات البحرية.

ومن أجل حماية البيئة البحرية من أضرار المواد غير القابلة للتحلل فيها،⁽¹⁾ صدر القرار الوزاري رقم 11 لسنة 2019 بإصدار اللائحة الفنية للمنتجات البلاستيكية الذي دخل حيز النفاذ في 21 يوليو 2019، والذي يلزم المصانع البحرينية بتصنيع الأكياس البلاستيكية القابلة للتحلل فقط، وذلك كضمانة لتحقيق الأمن البحري من آثار البلاستيك الخطرة. وبالرغم من اهتمام المشرع البحريني بالتقليل والحد من استخدام البلاستيك لآثاره الضارة على البيئة البحرية،⁽²⁾ إلا أنه من الملاحظ عدم صدور قرار إداري يحظر إلقاء العلب البلاستيكية في البحر، ومن ذلك وعاء "الأضحية" أو ما يطلق عليه "الحية بية" والتي يتم زراعتها ببذور "الماش" في وعاء بلاستيكي، والذي اعتاد الصغار على رميها في البحر كموروث شعبي في ليلة عيد الأضحى المبارك احتفاءً به كل عام، الأمر الذي يشجع الشركات الصناعية والتجارية على التهافت على تصنيع أنواع مختلفة من الأوعية البلاستيكية الضارة التي تتكدس بعد إلقائها على ساحل البحر، وتخلق أضراراً بيئية جمة، منها إعاقة نمو النباتات البحرية نظراً لأنها تحجب أشعة الشمس والهواء من الوصول إليها، فضلاً عن تهديد

1- زاد تغلغل التلوث البلاستيكي في النظم الإيكولوجية المائية بشكل كبير، ومن المتوقع أن يتضاعف التلوث المرتبط به بحلول عام 2030، مما سيؤدي بلا شك إلى عواقب وخيمة على صحة الإنسان والتنوع البيولوجي والمناخ. لذلك أطلق برنامج الأمم المتحدة للبيئة "حملة البحار النظيفة" منذ عام 2017، لتهدف الحملة إلى الحد من استخدام لمواد البلاستيكية غير الضرورية، والتي يمكن تجنبها والتي تسبب مشاكل (بما في ذلك المواد البلاستيكية التي تُستخدم لمرة واحدة) والتخلص التدريجي من الجسيمات البلاستيكية الدقيقة المضافة بصورة متعمدة. تقرير صادر عن الأمم المتحدة حول التلوث البلاستيكي بعنوان "من التلوث إلى الحل"، صدر بتاريخ 21 أكتوبر 2021،

<https://www.unep.org/ar/alakhbar-walqss/alnshrat-alshfyt/tqrr-sadr-n-alamm-almthdt-hwl-altlwth-alblastyky-yhdhr-mn-tbny>

2- نشر فريق من معهد الأبحاث الصناعية والعلمية الأسترالي تقريراً علمياً مفاده بأن: "عدداً كبيراً من الحيوانات يعاني من تأثير النفايات البلاستيكية على نظامه الغذائي، والتي تضر بصحته وتؤدي إلى نفوقه". ووفقاً للتقرير الذي نشرته مجلة الأكاديمية الوطنية للعلوم، فإن: "99 % من الطيور البحرية معرضة لابتلاع جزيئات البلاستيك جنباً إلى جنب مع الغذاء حتى عام 2050". وجاء في موقع "تسايت أونلاين" أيضاً أن نسبة الطيور المتضررة من نفايات البلاستيك لم تتعد في ستينيات القرن المنصرم 5%. أما خلال الخمسين سنة الأخيرة، فقد وصلت هذه النسبة إلى 80 %. وينصح خبراء البيئة من أجل وقف تلوث البحار باتباع استراتيجية للوقاية من النفايات تتمثل في خفض نسبة القمامة البلاستيكية بشكل كبير جداً. كذلك يجب العمل على إعادة تدوير أكياس البلاستيك اللينة التي تستخدم في الأسواق التجارية وتملاً شوارع ومقالب القمامة. كما أن مبادرة فرز القمامة في كيسين منفصلين، أولهما للقمامة العضوية والثاني للأشياء التي يمكن إعادة تدويرها مثل البلاستيك والورق المقوى، تبقى المبادرة الأكثر رفقا بالصحة والبيئة وبالطيور البحرية.

The German Way to Media, <https://www.dw.com/ar/>, 23/7/2021.

البلاستيك لحياة الكائنات البحرية الحية بسبب ابتلاعها، مما يتسبب بتسمم الأسماك والتي بدورها تنقله إلى الإنسان مهددةً صحته. ومن الأولى تدخل السلطة التنفيذية لإصدار قرار باستبدال العلب المصنوعة من خوص النخيل بالعلب البلاستيكية، كونها مادة صديقة للبيئة البحرية.

ومن الملاحظ أيضاً عدم وجود لائحة تنفيذية لقانون البيئة البحريني الصادر بالمرسوم بقانون رقم (21) لسنة 1996 على غرار وجودها لدى السلطة التنفيذية في جمهورية مصر العربية ودولة الكويت، ويعد ذلك قصوراً تشريعياً لعدم وجود لائحة تنظيمية موحدة لتطبيق أحكام حماية البيئة البحرية، حيث إن تنظيمها يكاد يكون مبعثراً في عدة قوانين ولوائح كما في تضمينها لأحكام حمايتها في القرارات الإدارية المتعلقة بالمقاييس البيئية، وقانون تنظيم صيد واستغلال وحماية الثروة البحرية، والقرارات الإدارية المتعلقة بشأن الصرف الصحي، والقرارات المتعلقة بالتقويم البيئي للمشروعات.

المطلب الثاني

القرارات الفردية

قد لا يكفي لتحقيق أغراض الضبط الإداري البحري إصدار اللوائح التنظيمية التي تنظم أنشطة الأفراد بما يحمي البيئة البحرية فحسب، بل قد تلجأ الإدارة إلى إصدار قرارات فردية في مباشرتها لمهمتها، بغية تحقيق الأمن البحري والصحة البحرية والسكينة البحرية.

ويُقصد بالقرارات الفردية - باعتبارها أحد وسائل الضبط الإداري البحري - أن تقوم السلطة الإدارية بإصدار قرارات تطبيقية للقوانين تخص شخصاً بعينه، أو مجموعة أشخاص معينين بذواتهم.⁽¹⁾ فهي بذلك تشكل اتصالاً مباشراً ما بين سلطات الضبط الإداري البحري والأفراد.

وتَخضع القرارات الصادرة في شأن الضبط الإداري البحري للأحكام العامة للقرارات الإدارية، فهي تُؤلّد المراكز الفردية الشخصية، وتُدخّل أفراداً معينين في مراكز قانونية شخصية مما يجيز لهم الطعن فيها بالإلغاء، ولعل من أبرز صورها: القرار الصادر بتعيين أحد الأشخاص في مهمة الضبط الإداري البحري، كما في حالة صدور قرار بشأن تخويل أحد الأشخاص في منطقة معينة صفة مأموري الضبط القضائي بالنسبة للجرائم التي تقع في دائره اختصاصه المتعلقة بمخالفة أحكام حماية

1- د. محمد شريف عبدالمجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، 1979، ص 85.

الثروة السمكية، أو لأحكام قانون تنظيم صيد واستغلال وحماية الثروة البحرية، أو قانون البيئة بشكل عام والذي تتضمن أحكامه بنوداً حول حماية البيئة البحرية.

وكذلك تعد القرارات الإدارية الفردية الصادرة من جهة الضبط الإداري بمنح ترخيص أو رفضه فيما يتعلق بالأنشطة البحرية للأفراد، وسيلة من وسائل الضبط الإداري البحري التي تهدف إلى تنظيم النشاط الفردي بما لا يمس البيئة البحرية بأي ضرر، كما في حالة منح ترخيص لتحويل مساحة مائية لغرض إنشاء مزارع للأسماك، وحالة رفض الإدارة الصريح أو الضمني لطلب ترخيص ممارسة الصيد،⁽¹⁾ وحالة منح الترخيص لسفن الصيد الأجنبية لبيع أو تسويق الثروة البحرية ومنتجاتها.

المطلب الثالث

التنفيذ الجبري باستخدام القوة المادية

يعد التنفيذ الجبري حقاً من حقوق الإدارة بموجب ما لها من امتيازات السلطة العامة، وأخطر وسائلها الضبطية، لأنها تستخدم أساليب القهر والقوة لإجبار الأفراد على الامتثال للأنظمة قسراً⁽²⁾ بغية حماية البيئة البحرية.

وقد حدد الفقه والقضاء ضوابط معينة لتدخل الإدارة واتخاذ التدابير الوقائية من خلال استخدام القوة المادية،⁽¹⁾ وتتمثل في ضرورة وجود خطر جسيم يهدد مقومات البيئة البحرية وثرواتها، وتعذر

1- أكدت المادة (11) من المرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2002 بشأن تنظيم صيد واستغلال وحماية الثروة البحرية في مملكة البحرين المنشور في الجريدة الرسمية رقم 2540 ، أن رفض الإدارة الصريح أو الضمني لطلب ترخيص ممارسة الصيد، يخضع للقواعد العامة للقرارات الإدارية من حيث جواز التظلم والطعن عليه، فنصت على أنه: "تبت الإدارة المختصة في طلب الترخيص وطلب تجديده خلال (15) يوماً من تاريخ تقديمه، وفي حالة الرفض يجب أن يكون القرار الصادر برفض الترخيص أو رفض تجديده مسبباً، ويعتبر فوات (15) يوماً على تقديم الطلب دون أن تجيب عنه الإدارة المختصة بمثابة رفضه. ولمن رفض طلبه أو اعتبر مرفوضاً أن يتظلم إلى الوزير خلال (15) يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار الصادر بالرفض أو من تاريخ اعتباره مرفوضاً، ويكون قرار الوزير بالبت في التظلم خلال (15) يوماً من تاريخ تقديمه. ويعتبر فوات (15) يوماً على تقديم التظلم دون الإجابة عنه بمثابة رفضه. ولمن رفض تظلمه أو اعتبر مرفوضاً أن يطعن في القرار الصادر بالرفض أو في اعتبار التظلم مرفوضاً أمام المحكمة الكبرى المدنية خلال (30) يوماً من تاريخ إخطاره برفض تظلمه أو من تاريخ اعتبار تظلمه مرفوضاً".

2- د. عدنان الزنكة، مرجع سابق، ص 151.

رفع الخطر بالطرق القانونية المعتادة، واشترط عدم تضمن ما اتخذته سلطة الضبط البحري من إجراءات على الانحراف بالسلطة عن تحقيق الأهداف المبتغاة في حماية الأمن البحري والصحة البحرية والسكنية البحرية، فضلاً عن وجوب عدم التضحية بمصلحة الأفراد والمنشآت الصناعية المتعلقة بممارسة النشاط البحري إلا بالقدر الذي يستوجب الضرورة فحسب.

وتلجأ سلطة الضبط الإداري البحري إلى استخدام القوة المادية لمنع أي إخلال بالبيئة البحرية، دون اشتراط حصولها على إذن مسبق من القضاء، بشرط أن تكون وسيلة التنفيذ الجبري استثنائية وضرورية وملاءمة، بغية تحقيق المصلحة العامة.

وقد أجاز المشرع المصري لسلطة الضبط الإداري البحري التدخل للتنفيذ الجبري عند ثبوت مخالفة إنشاء سدود أو تحويط مساحة مائية في البحر لغرض إنشاء مزارع للأسماك من غير ترخيص، من خلال ثبوت حقها في مصادرة الأدوات المستخدمة في المخالفة وإزالة المخالفة إدارياً على نفقة المخالف، حيث نصت المادة (62) من قانون رقم (146) لسنة 2021 بشأن حماية وتنمية البحيرات والثروة السمكية على أن: "... تضبط كافة الآلات والأدوات والمواد المستخدمة في المخالفة... الموجودة بموقع المخالفة، ويحكم بمصادرة المضبوطات أو ثمنها لحساب الجهاز، وتزال المخالفة إدارياً على نفقة المخالف...".

كما اعتد المشرع الكويتي بالحجز الإداري كوسيلة من وسائل التنفيذ الجبري في حالة ثبوت قيام مالك القارب أو الباخرة بإلقاء القمامة أو المخلفات في البيئة البحرية، حيث أجاز قانون حماية البيئة رقم (42) لسنة 2014 المعدل بموجب القانون رقم (99) لسنة 2015 لجهة الضبط الإداري البحري حجز القارب أو الباخرة المخالفة إلى حين سداد الغرامة الجنائية المحكوم بها، فقد نصت المادة (143 مكرر) من القانون على أنه: "يعاقب... المالك لقارب صغير قام مستخدموه بإلقاء القمامة أو المخلفات أيّاً كان نوعها في البيئة البحرية... كما يعاقب... المالك لقارب متوسط الحجم أو تجاري أو شخصي إذا قام مستخدموه بإلقاء القمامة أو المخلفات أيّاً كان نوعها في البيئة البحرية... ويعاقب... المالك لباخرة من البواخر الناقلة للنفط أو البواخر التجارية إذا قام طاقم الباخرة بإلقاء القمامة أو المخلفات أيّاً كان نوعها في البيئة البحرية... ويجوز في جميع الأحوال أن تقوم الهيئة بحجز القارب أو الباخرة حتى سداد الغرامة المحكوم بها...".

1- د. طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص28. كما أشار إليه د. إبراهيم شيحا، مرجع سابق، ص454.

وقد حدد المشرع البحريني الحالات التي تتعد لجهة الضبط الإداري البحري صلاحية التدخل للتنفيذ الجبري لضمان تحقيق الأمن البحري، كما في حالة ثبوت مخالفة إنشاء سدود تحد من حرية انتقال الثروة البحرية بدون ترخيص، وثبوت مخالفة نزع أو استغلال النباتات المائية أو الشعاب المرجانية بدون ترخيص، وثبوت استخدام الأجسام الصلبة أو الحادة في تشييد الشعاب الصناعية، وثبوت مخالفة صيد أسماك الزينة واستخراج اللؤلؤ بدون ترخيص،⁽¹⁾ حيث تقوم الإدارة بإزالة المخالفات المشار إليها، أو تصحيحها بالطريق الإداري وذلك على نفقة المخالف في حال عدم الامتثال بإزالة الأعمال المخالفة في الميعاد الذي تحدده، وذلك وفقاً لأحكام المرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2002 بشأن تنظيم صيد واستغلال وحماية الثروة البحرية الذي ينص في المادة (35) الفقرة الأولى والثانية منه على أنه: "... يجوز للإدارة... إلزام المخالف بإزالة الأعمال المخالفة أو تصحيحها في الميعاد الذي تحدده، وإلا تمت إزالتها أو تصحيحها بالطريق الإداري على نفقة المخالف...".

إلى جانب ذلك، أجاز قرار رئيس الهيئة العامة لحماية الثروة البحرية رقم 8 لسنة 2005 بشأن تنظيم عملية تشييد الشعاب الصناعية في مياه الصيد البحرينية، تدخل الإدارة لاستخدام وسيلة التنفيذ الجبري لحماية البيئة البحرية، من خلال إزالة الشعب الصناعية المخالفة التي تضر بالبيئة البحرية في حالة عدم امتثال المخالف بإزالتها وتصحيح المخالفة في الميعاد الذي تحدده، حيث نصت المادة (10) منه على أنه: "... يجوز للهيئة إلزام المخالف بإزالة أو تصحيح الشعب الصناعية المخالفة التي تضر بالبيئة في الميعاد الذي تحدده وإلا قامت الهيئة بإزالتها على نفقة المخالف".

وعليه، تلجأ سلطة الضبط الإداري البحري إلى التنفيذ الجبري كآخر وسيلة من وسائل الضبط الإداري، وذلك عند تعذر امتثال المخالف للأحكام القانونية التي تنظم حماية البيئة البحرية في المدة الزمنية التي تمنحها الجهة الإدارية لإزالة المخالفة قبل أن تنتقل إلى استخدام القوة والتي يجب أن تكون ملائمة بالقدر المتناسب مع حجم المخالفة الإدارية المرتكبة، فقد يكفي إجراء الحجز على السفينة أو الأدوات المستخدمة في ارتكاب المخالفة التي تمس بثروات وسلامة البيئة البحرية، أو قد يمتد الإجراء إلى مصادرتها أو إزالتها على نفقة المخالف.

1- المادة (21) من المرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2002 بشأن تنظيم صيد واستغلال وحماية الثروة البحرية في مملكة البحرين.

وتعتبر وسيلة التنفيذ الجبري التي تستخدمها سلطة الضبط الإداري البحري بغية حماية البيئة البحرية، وسيلة مشروعة بالرغم من قيامها بتقييد أنشطة الأفراد، ذلك أن حماية البيئة البحرية تعد جزءاً لا يتجزأ من حق الأفراد في بيئة سليمة، وأن التقييد يأتي من أجل حماية حق من حقوقهم ويصون مورداً طبيعياً يصب في احتياجاتهم واحتياجات الأجيال المستقبلية.

الفصل الثاني

جزاءات مخالفة الضبط الإداري البحري

تتدخل السلطة التنفيذية لتنسيق الحريات العامة وفقاً لظروف حماية البيئة البحرية، من خلال إصدار أنظمة قانونية داخلية تضمن أعمال التوازن مابين أنشطة الأفراد ومقتضيات حماية البيئة البحرية. وعليه تقع على سلطة الضبط الإداري البحري مهمة الحفاظ على البيئة البحرية من خلال ممارسة أساليب متنوعة متطورة تتماشى مع الظروف البيئية المستجدة.

وفي حالة مخالفة الأفراد للأحكام التنظيمية التي تضعها الجهة الإدارية المعنية بحماية البيئة البحرية سواء في ظل الظروف العادية أو الاستثنائية، فإنه يحق للإدارة فرض الجزاءات الإدارية بغية تحقيق الردع العام لكل من تسول له نفسه المساس بأمن وسلامة البيئة البحرية. وتتفاوت الجزاءات الإدارية ما بين التنبيه، والغرامة المالية، ووقف الترخيص، ووقف العمل بالمشروع، وفقاً لطبيعة وحجم المخالفة التي تمس البيئة البحرية.

وسنوضح في هذا الفصل أساليب الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية في الظروف العادية والاستثنائية في المبحث الأول، ثم سنستنبط جزاءات مخالفة الضبط الإداري البحري في المبحث الثاني.

المبحث الأول

أساليب الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية

في الظروف العادية والاستثنائية

تعد أساليب الضبط الإداري البحري نموذجاً فنياً تستخدمه السلطة الإدارية في أدائها لمهمة حماية البيئة البحرية، سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، وتتخذ تلك الأساليب صوراً متعددة بصدد تقييدها لأنشطة الأفراد لتحقيق الأمن البحري، والصحة البحرية، والسكينة البحرية.

وسنوضح في هذا الفصل، أساليب الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية في كل من الظروف العادية والاستثنائية، في المطلبين التاليين.

المطلب الأول

أساليب الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية في الظروف العادية

تضع أساليب الضبط الإداري قيوداً على أنشطة الأفراد بموجب قواعد عامة ومجردة، بغية كفالة بيئة بحرية خالية من التلوث تنأى بالمجتمع عن مخاطر تأثيره على مقومات البيئة البحرية ومواردها وثرواتها.

وتتميز أساليب الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية بمرونتها وقابليتها للتغيير بحسب ظروف الزمان والمكان؛ وتتراوح ما بين الحظر الجزئي لبعض أنواع الأنشطة المتعلقة بالبيئة البحرية في أوقات وأماكن معينة، واشتراط الحصول على ترخيص من الإدارة قبل ممارسة بعض الأنشطة أو وجوب إخطارها مسبقاً قبل ممارستها، وسنوضح ذلك خلال الفروع الآتية.

الفرع الأول

الحظر الجزئي

يتحدد أسلوب الحظر الجزئي في حماية البيئة البحرية من خلال منع الأفراد من القيام بأنشطة معينة في زمان ومكان معين بشكل مؤقت ضماناً للحفاظ على مقومات وثروات وموارد البيئة البحرية.

وتستخدم سلطة الضبط الإداري البحري المصرية، أسلوب الحظر المطلق والجزئي على أنشطة الأفراد بغية الحفاظ على ثروات البيئة البحرية. فعلى سبيل المثال، تستخدم الإدارة أسلوب الحظر المطلق في إصدار قرارات إدارية تتضمن نهياً عن إنشاء مزارع للأسماك إلا بموجب ترخيص من جهاز البيئة، فضلاً عن إصدارات قرارات إدارية تحظر فيها إلقاء أو تصريف المواد السامة أو

المشعة أو الكيميائية أو البترولية أو زيوت ومخلفات ونفايات السفن أو فضلات المعامل أو المصانع أو مياه الصرف الصحي غير المعالجة في مياه البحر، أو أية مواد أخرى يكون من شأنها الإضرار بالثروة الأحياء البحرية. إلى جانب حظر صيد أو جمع أو نقل أو حيازة زريعة الأسماك والسلاحف البحرية والثدييات البحرية من البحر أو العبث بأماكن وجودها وتكاثرها بحسب الأحوال في المياه البحرية إلا بتصريح من الجهاز.⁽¹⁾ وتستخدم الإدارة أسلوب الحظر الجزئي في منع الصيد في المناطق والفترات الممنوع الصيد فيها،⁽²⁾ كما تعد حالة تحديد الإدارة لمدة معينة لصيد محار اللؤلؤ والحيوانات ذات الصدف، أحد أساليب الحظر الجزئي.⁽³⁾

كما تحظر سلطة الضبط الإداري الكويتية بعض الممارسات التي تؤثر على سلامة البيئة البحرية حظراً مطلقاً، كما في حالة إصدار قرارات إدارية تمنع الهيئات الوطنية والأجنبية من استغلال الموارد الطبيعية البحرية، وتمنع السفن من تصريف أو إلقاء الزيت أو مخلفاته في البيئة البحرية، وتنتهي المنشآت الصناعية عن تصريف أي نفايات من شأنها إحداث تلوث في البيئة البحرية سواء كان ذلك بطريق إرادي أو غير إرادي،⁽⁴⁾ إلى جانب صدور القرار رقم (82) لسنة 2000 بشأن منع استيراد شباك الألياف الصناعية (النايلون) المستخدمة في صيد الأسماك، لخطورتها على البيئة البحرية نظراً لعدم قابليتها للتحلل، بما يهدد حياة الأحياء البحرية فيها.

ومن الأمثلة على استخدام الإدارة لأسلوب الحظر الجزئي في مجال حماية البيئة البحرية، صدور قرار الهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية رقم (84) لسنة 1997 بشأن تنظيم صيد محار اللؤلؤ في المياه الإقليمية الكويتية، والذي يحدد مدة صيد محار اللؤلؤ خلال الفترة من منتصف شهر مايو وحتى منتصف شهر سبتمبر من كل عام فحسب، وبالتالي فإنه يُحظر صيد اللؤلؤ حظراً مؤقتاً في الفترة مابين شهر أكتوبر وحتى أبريل، حفاظاً على تكاثره وتنميته.

1- المادة (28)، والمادة (31) من القانون المصري رقم (146) لسنة 2021 بشأن حماية وتنمية البحيرات والثروة السمكية.

2- المادة (22) من القانون المصري رقم (146) لسنة 2021 بشأن حماية وتنمية البحيرات والثروة السمكية.

3- انظر قرار وزير الصحة والإسكان بجمهورية مصر العربية رقم (153) لسنة 1986 بشأن تنظيم صيد المحار والحيوانات ذات الصدف.

4- المادة (75)، و(72)، و(73) من قانون حماية البيئة الكويتي رقم (42) لسنة 2014 والمعدل بموجب القانون رقم (99) لسنة 2015.

كما تستند سلطة الضبط الإداري البحري البحرينية إلى أنظمة الحظر المطلق، فتتظم الإجراءات وتصدر القرارات الإدارية التي تتضمن نهياً للأفراد عن صيد اليرقات أو صغار الكائنات البحرية التي تقل أطوالها عن الحجم المصرح به، وتمنع صيد السلاحف البحرية وأبقار البحر والثدييات الأخرى أو العبث بأماكن تواجدها وتكاثرها على امتداد شواطئ الدولة أو في مياه الصيد، فضلاً عن إصدار القرارات التي تحظر استخدام طرق الإبادة الجماعية للثروة البحرية باستخدام السموم أو المتفجرات أو المواد الكيميائية أو الطرق الكهربائية، إلى جانب النهي المطلق لإغراق أو إلقاء القمامة أو تصريف مياه الصرف الصحي في البيئة البحرية، ومنع الجهات المرخص لها باستكشاف أو استخراج أو استغلال حقول النفط والغاز البحرية من تصريف أية مادة ملوثة ناتجة عن عمليات الحفر أو الاستكشاف أو اختبار الآبار أو الإنتاج في البيئة البحرية، بحيث يشترط عليها معالجة ما يتم تصريفه من نفايات ومواد وعوامل ملوثة طبقاً لأحدث النظم الفنية الآمنة على البيئة البحرية.⁽¹⁾

بالإضافة إلى قيام جهة الضبط الإداري البحري البحرينية بحظر ممارسات الصيد الخطرة والمدمرة للبيئة البحرية،⁽²⁾ والتي تستنزف الثروة السمكية بطريقة جائرة، حظراً مطلقاً،⁽³⁾ ومن أدوات الصيد المحظور استخدامها: أ) شباك الجر القاعي لصيد الأسماك بواسطة أي نوع من سفن الصيد.⁽⁴⁾ ب) شباك الجرف العائمة (الهيالي). ج) البنادق البحرية لصيد الأحياء البحرية. د) شباك

1- المادة (25)، و(26) من القانون البحريني رقم (7) لسنة 2022 بشأن البيئة.

2- المادة (19)، (22)، (24) من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 2002 بشأن تنظيم صيد واستغلال وحماية الثروة البحرية في مملكة البحرين.

3- أسندت النيابة العامة في مملكة البحرين لسنة متهمين أنهم بتاريخ 1994/4/3 استخدموا الشباك العائمة بطريقة الجر في صيد الأسماك. وطلبت معاقبتهم بالمادتين الأولى والثانية من القرار الوزاري رقم 8 لسنة 1988 والفقرة (ب) من المادة 17 من المرسوم بقانون رقم 5 لسنة 1981. وقد حكمت المحكمة بإدانتهم وحبس كل منهم ثلاثة أشهر ومصادرة أدوات الصيد والأسماك المضبوطة. محكمة التمييز البحرينية، الأحكام الجزائية، الطعن رقم 7، لسنة 1995 قضائية، بتاريخ 1995/7/2، مكتب فني 6، رقم الجزء 1، ص 695.

4- قرار وزير الأشغال وشؤون البلديات والتخطيط العمراني رقم (205) لسنة 2018، بشأن حظر الصيد البحري بواسطة شباك الجر القاعي (الكراف)، والتي تعد من الطرق المدمرة للبيئة البحرية.

الألياف الصناعية (النايلون) الأحادي. هـ) الشباك المصنوعة من النايلون ذي الثلاث طبقات من الغزل. و) شبكة صيد الروبيان أثناء فترة منع الصيد.⁽¹⁾

ومن أمثلة أسلوب الحظر المطلق أيضاً على ممارسات الأفراد التي تهدد الثروة البحرية، ما تضمنته المادة (6) من قرار رئيس الهيئة العامة لحماية الثروة البحرية رقم 8 لسنة 2005 بشأن تنظيم عملية تشييد الشعاب الصناعية في مياه الصيد البحرينية، من حظر لاستخدام الشعاب الصناعية التي تحتوي على مواد تضر بالبيئة البحرية، ومن حظر إلقاء أي هيكل للشعاب الصناعية في مياه الصيد إذا ما اشتمل على أي مادة من المواد المشعة أو التي تحتوي على مواد سامة أو خطيرة، تسبب أضراراً فادحة للبيئة البحرية.

ومن جانب آخر، تستخدم سلطة الضبط الإداري أسلوب الحظر الجزئي في مجال حماية البيئة البحرية، من خلال قيامها بحظر صيد وبيع الثروة البحرية بمختلف أنواعها مؤقتاً، وذلك بغرض حماية هذه الثروة من الاستنزاف؛⁽²⁾ كصدور قرار وزير الأشغال وشؤون البلديات والتخطيط العمراني رقم (18) لسنة 2020 بشأن حظر صيد أو تداول أو بيع الروبيان، لمدة (6) أشهر بدءاً من 1 فبراير لغاية 31 يوليو 2020، وكذلك القرار رقم (204) لسنة 2018 بشأن حظر تصدير بعض أنواع الإنتاج المحلي من الأسماك والروبيان والأحياء المائية الأخرى، وذلك اعتباراً من 1 ديسمبر 2018، وقد حدد القرار أنواعاً وأصناف المنتجات البحرية المحلية غير المصرح بتصديرها، "كالروبيان، وأم الربيان، والكنعد، والهامور، والسبيطي، والكفدار، والحمام، والشعري، والفسكر، والصافي، والسكن، والجنم، والشكر، والقين". إلى جانب صدور القرار رقم (52) لسنة 2016 بشأن حظر صيد أو تداول أو بيع سرطان البحر (القبب)، والذي يحظر فيه صيد القبب من 15 مارس حتى 15 مايو من كل عام.

ومما سبق يتبين أن اتباع الإدارة لأسلوب الحظر لحماية البيئة البحرية يكون في حالتين، تتعلق أولاهما بالحظر المطلق لبعض الممارسات التي قد تشكل تهديداً للثروة البحرية، ويتعلق ثانيتهما بمنع اصطيد أنواع معينة من الأحياء البحرية في أوقات معينة وخاصةً في موسم تكاثرها، وهو حظر جزئي فحسب، يتحدد في مكان أو زمان معين، ولا يمتد لكونه حظراً مطلقاً، وإلا عُدَّ ذلك

1- المادة (20) من المرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2002 بشأن تنظيم صيد واستغلال وحماية الثروة البحرية في مملكة البحرين.

2- المادة (16) من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 2002 بشأن تنظيم صيد واستغلال وحماية الثروة البحرية في مملكة البحرين.

إلغاءً ومصادرة لحريات الأفراد، بما يخالف النص الدستوري لمملكة البحرين في مادته (31) الذي ينص على أنه: "لا يكون تنظيم الحقوق والحريات العامة المنصوص عليها في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون، أو بناء عليه. ولا يجوز أن ينال التنظيم أو التحديد من جوهر الحق أو الحرية".

الفرع الثاني

الترخيص (الإذن المسبق)

يعد الترخيص المظهر الثاني لأساليب الضبط الإداري البحري المعنية بحماية البيئة البحرية، فهو عبارة عن قرار إداري نهائي - سواء كان إيجابياً أو سلبياً - ⁽¹⁾ تفصح بموجبه سلطة الضبط الإداري البحري بشكل صريح أو ضمني عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطات بمقتضى القوانين واللوائح بغية أعمال التوازن ما بين ضرورات التنمية وضرورات المحافظة على البيئة البحرية.

ويهدف الترخيص إلى ضمان تمكين سلطة الضبط الإداري البحري من فرض ما تراه مناسباً من الاحتياطات الوقائية التي تمنع المساس بموارد البيئة البحرية بشكل تعسفي أو جائر، فضلاً عن تمكين الإدارة البحرية من مراقبة صحة ممارسات الأفراد لأنشطتهم بما لا يضر أو يمس بسلامة وأمن البيئة البحرية.

ويأتي قرار الترخيص من جهة الضبط الإداري البحري سواء بالموافقة أو الرفض على الطلب المسبق المقدم من قبل الأفراد حول ممارسة أحد الأنشطة المتعلقة بالبيئة البحرية. وتكون صلاحية الإدارة عند البت في الطلب المقدم إليها، صلاحية مقيدة وليست تقديرية، إذ إن عليها أن تمنح الترخيص لكل فرد يتقدم بذلك الطلب متى استوفى الشروط المحددة سلفاً فيه، وليس لها - على إثر ذلك - التمييز بين الأفراد في منح الإذن دون وجه حق، وإلا عدَّ قرارها برفض الترخيص غير مشروع مما يستوجب إلغاءه.⁽²⁾

وقد أخذت سلطة الضبط الإداري البحري المصرية بنظام التراخيص كأحد أساليب الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية، فاشتترطت الحصول على ترخيص عند إنشاء مزارع للأسماك، وعند ممارسة الصيد لأسماك الزينة من المياه البحرية، وعند إقامة مراكز تجميع الأسماك في مناطق

1- المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 8364، لسنة 48 قضائية، بتاريخ 2008/4/2، مكتب فني 53، رقم الجزء 2، رقم الصفحة 960.

2- Georges Burdeau: Les Libertés publiques, 4e'd, paris, L.G.D.J.1972, P.41

أشار إليه د. حبيب إبراهيم الدليمي، مرجع سابق، ص52.

استخراجها، وعند الاستزراع النباتي، وعند إنشاء الأقفاص السمكية بالمياه البحرية، وعند صيد أو حيازة السلاحف البحرية والتدييات البحرية.

كما قيدت سلطة الضبط الإداري البحري الكويتية مزاولة الأفراد لبعض الأنشطة المتعلقة بالبيئة البحرية من خلال تطلب الترخيص لها، فاشتترطت الترخيص في إقامة المصائد البحرية كالحضور، كما اشتترطت على سفن الصيد الكويتية الحصول على ترخيص لممارسة الصيد، حيث يحدد في الترخيص مواصفات وطرق ومعدات الصيد وطاقم السفينة.

وتطلبت سلطة الضبط الإداري البحري البحرينية موافقة الإدارة المختصة قبل القيام بتصدير أو استيراد الثروة البحرية ومنتجاتها بأي شكل ولأي غرض، كالروبيان والأسماك. كما اشتترطت حصول الأفراد على ترخيص من الإدارة المختصة للقيام بعدد من الأعمال التي تمس البيئة البحرية، كوضع السدود أو العوارض التي تحد من حرية انتقال الثروة البحرية، وعند نزع أو استغلال الأعشاب أو النباتات المائية أو الشعاب المرجانية أو الصخور بمختلف أنواعها، وكذلك عند إلقاء أو وضع المواد أو الأجسام الصلبة أو الحادة وغيرها التي تعوق عمليات الصيد والملاحة.

واشتترطت سلطة الضبط الإداري البحري البحرينية أيضاً الحصول على الترخيص عند صيد أسماك الزينة واستخراج اللؤلؤ، وقبل استخراج الرمل البحري.⁽¹⁾ وعليه، فإن الإدارة المختصة تستطيع سحب الترخيص عند مخالفة الأشخاص الطبيعية والمعنوية لأحكام بنود الترخيص الممنوح.

وقد أصدرت سلطة الضبط الإداري البحري عدة قرارات إدارية تستند إلى اشتراط الحصول على الترخيص لإعمال التوازن ما بين أنشطة الأفراد وحماية البيئة البحرية، كما في صدور قرار رئيس الهيئة العامة لحماية الثروة البحرية رقم 8 لسنة 2005 بشأن تنظيم عملية تشييد الشعاب الصناعية في مياه الصيد البحرينية، والذي يشير إلى ضرورة قيام الشركات والمؤسسات بالحصول على ترخيص من جهة الإدارة المختصة قبل استغلال مياه الصيد في تشييد الشعاب الصناعية، وذلك للتأكد من توافق المشروع المطلوب الموافقة عليه مع المعايير المعتمدة في حماية البيئة البحرية. وكذلك قرار رئيس الهيئة العامة لحماية الثروة البحرية البحرينية رقم 3 لسنة 2006 الصادر بشأن إدارة المخلفات الخطرة، الذي يشترط حصول الأشخاص الطبيعية أو المعنوية على الترخيص قبل نقل المخلفات الخطرة.

1- المادة (21)، و(23) من المرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2002 بشأن تنظيم صيد واستغلال وحماية الثروة البحرية في مملكة البحرين.

الفرع الثالث

الإخطار السابق

يعد الإخطار المسبق أسلوباً من أساليب سلطة الضبط الإداري البحري المعنية بحماية البيئة البحرية، والذي يجب على الأفراد أو الهيئات قبل مزاوله النشاط البحري تقديمه لسلطة الضبط البحري لإعلامها بعزمهم على ما يودون القيام به، حتى يتسنى لسلطة الضبط الإداري البحري اتخاذ كافة الاحتياطات اللازمة لمنع أي تهديد أو إضرار بالبيئة البحرية بما يصب في تحقيق الأمن البحري، والصحة البحرية، والسكينة البحرية.

ويتميز الإخطار عن الترخيص بأنه لا يتطلب موافقة الجهة الإدارية المختصة على ممارسة النشاط البحري، فهو ليس بمثابة طلب أو التماس من الفرد إلى الجهة الإدارية المختصة للموافقة على ممارسة نشاط معين - كما هو في نظام الترخيص - بل يعد مقصوراً على إبلاغها بالمعلومات والبيانات فحسب، وذلك حتى تكون الإدارة على علم مسبق بما يتطلب ممارسته من نشاط، ليتسنى لها التحقق من صحة البيانات والمعلومات، واستيفاء الشروط والإجراءات القانونية في حالة تخلفها،⁽¹⁾ وحتى تكون الإدارة أيضاً على علم بالمخاطر التي تنجم عن ذلك النشاط، وتتمكن من اتخاذ ما يلزم من إجراءات أو احتياطات⁽²⁾ لضمان مباشرة النشاط على نحو لا يتضمن مساساً بمقتضيات حماية البيئة البحرية.

ويعتبر الإخطار المسبق أقل تقييداً لحريات الأفراد من نظام الترخيص، إذ لا يستطيع الفرد ممارسة نشاطه في ظل نظام الترخيص إلا بموجب موافقة مسبقة من جهة الإدارة، في حين لا يتطلب الإخطار المسبق ذلك، وكيفية إحاطة الإدارة علماً بمباشرة النشاط.

وقد أخذت سلطة الضبط الإداري البحري المصرية بنظام الإخطار المسبق كأحد أساليب الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية، فألزمت جميع المنافذ البحرية، وكذا الحاصلين على موافقة باستيراد المواد المشعة، بإخطارها فوراً بمجرد وصول هذه المواد، مع تزويدها ببيانات شاملة

1- د. عدنان الزنكة، مرجع سابق، ص 131.

2- د. إبراهيم شيحا، مرجع سابق، ص 445.

عن تلك المصادر الإشعاعية أياً كان نوعها،⁽¹⁾ وذلك لرفع استعداد سلطة الضبط الإداري البحري لمكافحة الحريق وتوفير المتطلبات والاحتياطات اللازمة لحماية البيئة البحرية من أي تأثير نووي.

وقد استخدمت سلطة الضبط الإداري البحري الكويتية أسلوب الإخطار المسبق لمواجهة الأخطار البحرية، حيث ألزمت المسؤول عن أي وسيلة أو منشأة بحرية في حالة وقوع أي حادث تلوث للبيئة البحرية بالزيت أو المواد الضارة الأخرى بالإبلاغ عنه فوراً لديها، لاتخاذ الإجراءات الاحتياطية لحماية البيئة البحرية.⁽²⁾

ومن أمثلة تطلّب أسلوب الإخطار المسبق لدى سلطة الضبط الإداري البحري البحرينية، ما نظمته قرار رئيس المجلس الأعلى للبيئة رقم (4) لسنة 2014 بشأن اعتماد وتنظيم عمل مكاتب الاستشارة البيئية، من وجوب قيام صاحب المشروع الصناعي بإخطار المجلس الأعلى للبيئة بشأن اختياره لمكتب استشاري معتمد بتقويم التأثير البيئي⁽³⁾ لمشروعه،⁽⁴⁾ يعنى بإبراز المستوى الحقيقي المتوقع للأضرار البحرية للمشروع.

كما أوجبت سلطة الضبط الإداري البحري البحرينية على الأشخاص الطبيعية أو المعنوية إخطار وزير الأشغال والزراعة قبل بدء العمل بأعمال النسف بقصد تعميق قاع البحر، وأعمال الحفر

1- المادة (27) من القرار رقم (1326) لسنة 2011 بشأن إصدار اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الأنشطة النووية والإشعاعية الصادر بالقانون رقم (7) لسنة 2010.

2- المادة (80) من قانون حماية البيئة الكويتي رقم (42) لسنة 2014 المعدل بالقانون رقم (99) لسنة 2015.

3- أورد القانون المصري رقم (4) لسنة 1994 في شأن البيئة مفهوم "تقويم التأثير البيئي" في المادة 36/1 بأنه: "دراسة وتحليل الجدوى البيئية للمشروعات المقترحة التي قد تؤثر إقامتها أو ممارستها لنشاطها على سلامة البيئة وذلك بهدف حمايتها".

4- تنص المادة (15) من قرار رئيس المجلس الأعلى للبيئة رقم (4) لسنة 2014 بشأن اعتماد وتنظيم عمل مكاتب الاستشارة البيئية في مملكة البحرين في فقرتها الثانية على أنه: "وعلى المكتب الاستشاري تنفيذ نوعية دراسات التقويم البيئي للمشروعات المتاحة له حسب الفئة المنتمي إليها وكذلك بحسب ما يتوفر لديه أو لدى المراكز الداعمة المرتبطة به من خبرات علمية في المجالات البيئية ويتحمل صاحب المشروع مسؤولية انتقاء المكتب الاستشاري من قائمة المكاتب المعتمدة لدى المجلس فقط، ويتعين على صاحب المشروع إخطار المجلس والحصول على موافقته بشأن اختياره المكتب الاستشاري...".

ورد البحر وذلك بمدة معقولة،⁽¹⁾ حتى تكون سلطة الضبط الإداري البحري على دراية بالأعمال التي ستمس البيئة البحرية وتكون على أتم الاستعداد لوضع خطة لدرء أخطارها.

المطلب الثاني

أساليب الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية

في الظروف الاستثنائية

تعلن الدولة حالة الطوارئ عند تعرض أمنها ونظامها العام للخطر، مما يدفع سلطات الضبط الإداري إلى التدخل للمحافظة على أمن الوطن والمواطنين معاً، بحيث تكون غاية جميع الإجراءات المتخذة هي الحفاظ على النظام العام دون سواه.⁽²⁾

ويشترط لتدخل سلطة الضبط الإداري لإقرار النظام العام في حالة الظروف الاستثنائية، أن تكون الدولة بصدد حالة تشكل خطراً يهدد حياة الأمة، وأن تُقرض حالة الطوارئ لأقصر مدة ممكنة، وأن يتم إخطار المجتمع الدولي بإعلان حالة الطوارئ،³ وأن تلتزم الدولة حال إعلان الطوارئ وطوال مدة قيامها بمبدأ الشرعية وحكم القانون.⁽⁴⁾

1- المادة (12) من المرسوم بقانون البحريني رقم (12) لسنة 1980م بشأن تنظيم استعمال المياه الجوفية وتعديلاته في مملكة البحرين.

2- المحكمة الدستورية العليا المصرية، القضية رقم 74، لسنة 23 قضائية، بتاريخ 2006/1/15، مكتب فني 11، رقم الجزء 2، رقم الصفحة 2158.

3- إن التزام الدولة بإخطار المجتمع الدولي بإعلانها لحالة الطوارئ يأتي تنفيذاً لنص المادة (4) الفقرة الثالثة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والذي ينص على أنه: "على أية دولة طرف في هذا العهد استخدمت حق عدم التقيد أن تعلم الدول الأطراف الأخرى فوراً، عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، بالأحكام التي لم تتقيد بها وبأسباب التي دفعتها إلى ذلك. وعليها، في التاريخ الذي تنهي فيه عدم التقيد، أن تعلمها بذلك مرة أخرى وبالطريقة ذاته".

4- علي إسماعيل مجاهد، المبادئ العامة للقانون الدستوري وضمانات حماية الحريات الشخصية في دستور مملكة البحرين، مطبوعات الأكاديمية الملكية للشرطة، 2012، ص122، أشار إليه د. أسامة بحر، حدود سلطات الضبط الإداري في حالات الطوارئ والحرب - سلطات غير اعتيادية لمواجهة ظروف استثنائية، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2017، ص50.

ولا يمكن حصر الكوارث العامة والبيئية - بشكل أكثر تحديداً - أو توقع حدوثها، إلا أنه متى ما وقعت فإنه ينبغي الاعتدال لسلطة الضبط الإداري البحري لمجابهتها، واتخاذ تدابير في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع⁽¹⁾ تحقيقاً لمقتضيات حماية الأمن العام، والذي يعد الأمن البحري أحد عناصره في تلك الظروف الطارئة. فقد تواجه الدولة تلك الظروف بخطط السلامة المعدة سلفاً بموجب تشريعاتها العادية، وفي حالة عجز الأخيرة عن التصدي لها، تتجه الدولة لاستخدام الوسائل الاستثنائية بموجب ما لها من سلطة ضبطية.

وتسمح الظروف الطارئة باتساع سلطات الإدارة اتساعاً يمكن أن يعد في الظروف العادية غير مشروع، بحيث يزود هذا الاتساع الإدارة باختصاصات جديدة دونما وجود أساس قانوني، كما يسمح باتساع اختصاصات السلطات الإدارية في ميدان الضبط الإداري، محرراً الإدارة من قواعد الشكل والموضوع.⁽²⁾

ويعد تدخل سلطة الضبط الإداري البحري لمواجهة الظروف الاستثنائية من خلال إيراد القيود على حريات الأفراد واتخاذ الإجراءات الاستثنائية تدخلاً مشروعاً، ذلك أن القاعدة الشرعية تقرر بأن الضرورات تبيح المحظورات، وأن منح سلطات الدولة الوسائل الاستثنائية في ظل ما تتعرض له من ظروف طارئة تهدد أمنها وسلامتها، يكفل حمايتها في تلك الظروف. فعلى سبيل المثال، عندما ضرب إعصار جونو منطقة الخليج في 3 يونيو 2007، ارتفع منسوب المياه في مملكة البحرين بشكل غير مسبوق معلناً عن كارثة بيئية، مما استدعى سلطة الضبط الإداري البحري - المتمثلة في اللجنة الوطنية لمواجهة الكوارث - للتدخل باتخاذ العديد من التدابير الاحترازية، كتحديد الملاجئ

1- ولقد أكد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية - والتي انضمت إليه مملكة البحرين بموجب قانون رقم (56) لسنة 2006 - على أهمية إحداث التوازن ما بين دفاع الدولة عن مؤسساتها والحفاظ على حقوق وحريات الأفراد أثناء الظروف الاستثنائية، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة (4) على أنه: "في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسمياً، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تتقيد بالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منفاة هذه التدابير للتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي".

2- د. فاروق خماس، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، الطبعة الأولى، جامعة البحرين، مملكة البحرين، 2007، ص 52-53.

المناسبة لكل مناطق مملكة البحرين، وتشكيل فرق أمن احتياطية، فضلاً عن إعداد الخطط المستقبلية حيال ذلك.⁽¹⁾

وقد اتخذت سلطات الضبط الإداري البحري العديد من الإجراءات الاستثنائية⁽²⁾ لمكافحة فيروس كورونا المستجد (COVID-19)،⁽³⁾ باعتباره شكّل طارئة وحدثاً استثنائياً أثر على الصحة العامة؛⁽⁴⁾ كفرض الحظر البحري في بعض المناطق البحرية، ومنع طواقم السفن من النزول إلى البحر، وتعليق رحلات السفن السياحية لمدة من الزمن، وذلك بغية تحقيق الأمن البحري الذي يعد مرآة للأمن العام للدولة.

والجدير بالذكر، أنه بالرغم من أن كافة الظروف الطارئة الاستثنائية لها تأثيرات سلبية سواء على المستوى الأمني أو الإداري أو المؤسسي أو حتى على مستوى التمتع بالحقوق والحريات في الدولة، إلا إن فيروس كورونا باعتباره أحد الظروف الطارئة قد سجل نتيجة مخالفة لذلك، حيث ظهرت الآثار الإيجابية له على البيئة البحرية، فقد رصدت منظمة الأمم المتحدة العالمية للأرصاء الجوية (UN World Meteorological Organization (WMO أن التلوث البحري في ظل

1- أيوب أبودية، الاحتباس الحراري، 2008، ص21، أشار إليه د. أسامة بحر، مرجع سابق، ص89.

2- قامت وزارة المواصلات والاتصالات في مملكة البحرين من أجل مواجهة فيروس كورونا المستجد بالحظر البحري في بعض المناطق البحرية، إلى جانب إصدار التعميم رقم 3 بتاريخ 26 فبراير 2020 بشأن منع طواقم السفن من النزول أثناء تواجدها بميناء خليفة بن سلمان أو الأرصفة الخاصة لفترة من الزمن، والتعميم رقم 2 الصادر بتاريخ 26 فبراير 2020 بشأن تعليق رحلات السفن السياحية لمدة أسبوعين.

3- وقد عرّفت منظمة الصحة العالمية فيروسات كورونا بأنها: "سلالة واسعة من الفيروسات التي قد تسبب المرض للحيوان والإنسان. ومن المعروف أن عدداً من فيروسات كورونا تسبب لدى البشر أمراضاً تنفسية تتراوح حدتها من نزلات البرد الشائعة إلى الأمراض الأشد وخامة مثل متلازمة الشرق الأوسط التنفسية (ميرس) والمتلازمة التنفسية الحادة الوخيمة (سارس)". منظمة الصحة العالمية، مرض فيروس كورونا (كوفيد-19):

<https://www.who.int/ar/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses> 6/10/2020.

4- وقد صدر في مملكة البحرين قرار وزير الصحة رقم (12) لسنة 2020 بتحديد الأمراض السارية بتاريخ 13 فبراير 2020، وهو ينص صراحة على إدراج فيروس كورونا المستجد (2019) ضمن الجداول الخاصة بالأمراض السارية التي تظهر ضمن قسم "الأحداث التي تشكل طارئة تؤثر على الصحة العامة". كما أصدر المجلس الأعلى للصحة قراراً رقم (10) لسنة 2020 بإنشاء وتشكيل الفريق الوطني الطبي للتصدي لفيروس الكورونا المستجد، والذي نص على أن فيروس كورونا المستجد هو أحد الأمراض السارية التي تحدث بشكل طارئ وتؤثر على الصحة العامة.

جائحة كورونا قد انخفض بشكل ملحوظ مع تزامن غلق ثقب طبقة الأوزون التي تحمي الأرض من الأشعة فوق البنفسجية الضارة،⁽¹⁾ وذلك يرجع إلى القيود التي فرضتها سلطات الضبط الإداري على الأنشطة الصناعية والتجارية والتي تراوحت ما بين إيقاف العمل بها بشكل مؤقت لمواجهة فيروس كورونا، والتحول للعمل عن بُعد، مما ساهم في تقليل نسب التلوث الناشئة عن الأنشطة في ظل الظروف العادية بشكل كبير، وبما انعكس إيجاباً على إضفاء الحماية الفعالة للبيئة البحرية ومقوماتها من خلال الاستفادة من الحياة الساكنة التي تمتعت بها في ظل الجائحة، بعيداً عن ضوضاء الظروف العادية التي تؤدي إلى تلوثها وتهديدها وهدر مواردها.

وتخضع الإجراءات الضبطية المتخذة في ظل الظروف الاستثنائية لرقابة القضاء الإداري، للتأكد من ملائمتها ومشروعيتها للظرف الاستثنائي، وإن ذلك يعني بطبيعة الحال، خضوع قرارات الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية - الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية - لرقابة القضاء الإداري.

وقد حدد القضاء الإداري ضوابط لفرض الرقابة على قرارات الضبط الإداري الصادرة في الظروف الاستثنائية تتمثل في التأكد من مدى قيام حالة واقعية أو قانونية ذات طابع استثنائي تتطلب التدخل بإجراء ضبوطي، على أن يحدد هذه الحالة الدستور، مثال ذلك: حالة الحرب، أو الاضطرابات الداخلية، أو الكوارث أو الأوبئة. وكذلك يوجب أن يكون الإجراء الضبوطي الاستثنائي هو الوسيلة الأنجح لمواجهة الظرف الطارئ، فضلاً عن وجوب أن يهدف الإجراء الضبوطي الاستثنائي إلى تحقيق المصلحة العامة والنظام العام،⁽²⁾ وألا تتطوي إجراءات الضبط الإداري البحري في مجابهة الكارثة البيئية على أي تمييز. فإذا تبين استيفاء قرارات الضبط الإداري لشروط مجابهة الظرف الاستثنائي، فإنه يحكم بمشروعيتها، وإلا تطلب القضاء تعويض ما يصيب الأفراد من ضرر

1- An "unprecedented" ozone depletion in the northern hemisphere has healed, but unlikely due to the impacts of worldwide coronavirus lockdowns. The hole had been about three times the size of Greenland. A "record - level "ozone hole over the Arctic - the biggest since 2011 - has now closed. UN World Meteorological Organization (WMO) - 1 May 2020.

2- د. عدنان الزنكة، مرجع سابق، ص 202-203.

جاء الإجراء الضبطي، وذلك استناداً إلى نظرية المسؤولية الإدارية القائمة على أساس المخاطر وتحمل التبعات.⁽¹⁾

المبحث الثاني

جزاء الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية

لا يمكن فصل الجزاء الإداري عن وسائل الضبط الإداري بشكل مستقل، لأنه يعد جزءاً من الوسيلة القانونية المتبعة من قبل سلطة الضبط، والتي عادة ما تتضمن أنظمتها جزءاً يفرض على من يخالفها، والذي قد يكون إما جزءاً جنائياً، أو جزءاً وقائياً.⁽²⁾

ويعد الجزاء الإداري أحد أساليب سلطة الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية التي توقعها من أجل حماية البيئة البحرية من أي اعتداء أو مساس بثرواتها، وذلك لضمان تحقيق الأمن البحري، والصحة البحرية والسكينة البحرية.

ويتميز الجزاء الإداري عن الجزاء الجنائي من حيث الجهة المختصة بإيقاعه، فالأول يصدر عن الجهة الإدارية بموجب قرار إداري في خصومة تكون الإدارة طرفاً فيها، في حين أن الآخر يصدر عن السلطة القضائية بحكم قضائي في خصومة ليست الإدارة طرفاً فيها. كما يتميز الجزاء الإداري عن الجزاء الجنائي من حيث نطاق تطبيقه، فالأول ينحصر في المخالفات الإدارية التي تتمثل في الإخلال بمقتضيات حماية البيئة البحرية باعتبارها أحد عناصر النظام العام، أما الآخر فيطبق على الجرائم المنتهكة لقوانين البيئة وقوانين حماية الثروة البحرية.

فلا مرية من ضرورة الجزاءات الإدارية في مجال المخالفات التي تمس البيئة البحرية، نظراً لما تتسم به من سرعة في التطبيق، بما يؤدي إلى تفادي اتساع نطاق الأخطار والأضرار الناجمة عن التلوث، ومن ثم الحد من تعاظم آثارها، ريثما يصدر في شأنها حكم قضائي فاصل فيها.⁽³⁾

1- د. فاروق خماس، مرجع سابق، ص 45 - 55.

2- د. إبراهيم طه الفياض، مرجع سابق، ص 236. ومن جانب آخر، يدعم البعض أيضاً استقلال الجزاء الإداري عن وسائل الضبط الإداري، مستندين إلى أن الجزاء الإداري هو إجراء علاجي ردعي يتخذ كعقاب على ارتكاب خطأ يتمثل في مخالفة حكم من أحكام القانون، في حين أن وسائل الضبط الإداري هي إجراءات تحفظية تتخذ لمنع اختلال النظام العام قبل أن يحدث وتقع المخالفات. د. ماجد الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2016، ص 185 - 186.

3- د. عادل الأنفي، الحماية الجنائية للبيئة، رسالة دكتوراه، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2011، ص 544.

وتتمثل السياسة الرادعة لحماية البيئة البحرية في تقرير الجزاء المناسب إزاء كل ما من شأنه الإضرار بالبيئة البحرية، سواء أكان ناتجاً عن نشاط الأشخاص الطبيعة أم المعنوية. وتتنوع الجزاءات الإدارية التي توقعها الجهة الإدارية على المخالف لقانون البيئة والقوانين المتعلقة بحماية الثروة البحرية والقرارات الصادرة تنفيذاً لها تبعاً لطبيعة الضرر وطبيعة المنشأة المسببة له؛ فقد تتضمن وسيلة منع التلوث إنذاراً لصاحب المنشأة الصناعية بتعديل أوضاع نشاطه بحيث يقلل من نسب التلوث البحري، وقد يُفرض على المخالف غرامة مالية نظير تقاعسه عن إزالة المخالفة البحرية، وقد لا تجدي مثل هذه الوسائل الأمر الذي يستدعي وقف الترخيص أو إغلاق المنشأة نهائياً. وعلى ذلك، فإن دراسة أهم الجزاءات الإدارية المقررة لحماية البيئة البحرية تقتضي منا الإشارة إليها على النحو الآتي.

المطلب الأول

التنبيه

يعد التنبيه من جزاءات الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية، وهو يعتبر من الإجراءات التي تملكها سلطة الضبط الإداري البحري لإخطار المخالف لأحكام قانون البيئة وقانون حماية الثروة البحرية والقرارات المنفذة لهما بموضوع المخالفة الإدارية وإلزامه بتصحيح نشاطه المخالف الذي يؤثر على البيئة البحرية خلال مدة معينة تحددها الإدارة، وذلك باتخاذ التدابير الكفيلة بمعالجة الوضع الخطر على البيئة البحرية، وبما يجعل نشاطه مطابقاً للمقاييس القانونية البيئية المعمول بها.

وقد اعتد المشرع المصري بالتنبيه كجزاء إداري قبل تدخل جهة الضبط الإداري البحري للتنفيذ الجبري لإزالة الأعمال المخالفة التي تمس البيئة البحرية في حالة عدم التزام المخالف بتصحيح نشاطه المخالف في الموعد الذي تحدده الجهة، حيث ألزمت المادة (89) من القانون رقم 4 لسنة 1994 بشأن البيئة إخطار "... المخالف بإزالة الأعمال المخالفة أو تصحيحها في الموعد الذي تحدده وزارة الأشغال العامة والموارد المائية فإذا لم يتم بذلك في الموعد المحدد يكون لوزارة الأشغال العامة والموارد المائية اتخاذ إجراءات الإزالة أو التصحيح بالطريق الإداري على نفقة المخالف وذلك دون إخلال بحق الوزارة في إلغاء الترخيص". وكذلك أعطت المادة (22) من القانون لجهة الضبط الإداري البحري صلاحية إخطار صاحب المنشأة عند ثبوت مخالفة عدم احتفاظه بسجل بيئي يُدون فيه بيان تأثير نشاط المنشأة على البيئة البحرية حتى يقوم بتصحيح المخالفة على وجه السرعة، فإذا

لم يتم بذلك خلال ستين يوماً من تاريخ تكليفه بتصحيح المخالفة فإنه يحق لجهة الضبط الإداري التدخل لتصحيح المخالفة على نفقة صاحب المنشأة المخالفة.

كما منح المشرع الكويتي لهيئة الضبط الإداري البحري سلطة إخطار المخالف لأحكام واشتراطات قانون البيئة وقانون حماية الثروة السمكية والقرارات المنفذة لهما لتصحيح مخالفته البحرية فوراً، فإذا لم يتم بذلك خلال ثلاثين يوماً أو تبين خلال هذه المدة أن استمرار المخالفة من شأنه إلحاق أضرار جسيمة في البيئة البحرية، يكون لسلطة الضبط الإداري البحري اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لوقف النشاط المخالف أو غلق المنشأة أو إلغاء الترخيص، وذلك استناداً للمادة (174) من قانون حماية البيئة الكويتي رقم (42) لسنة 2014 والمعدل في 2015.

ويتبين من ذلك أن المشرع الكويتي لم يمنح جهة الضبط الإداري صلاحية إزالة الأعمال المخالفة على نفقة المخالف كما فعل المشرع المصري، بل منحها صلاحيات أكثر اتساعاً وصرامة من خلال اتخاذ الإجراءات القانونية لوقف النشاط المخالف أو غلق المنشأة أو إلغاء الترخيص عند عدم امتثال المخالف لتصحيح مخالفته المخاطر بها، في حين اقتصر المشرع المصري على إقرار حق الإدارة في إلغاء الترخيص إلى جانب التنفيذ الجبري.

وقد اعتد المشرع البحريني بالتنبيه كصورة من صور الجزاء الإداري أيضاً بالنسبة لمخالفة ترك أو تجميع أو إلقاء النفايات في البيئة البحرية، فأجاز لسلطة الضبط الإداري إخطار المخالف بضرورة تصحيح المخالفة فوراً، وفي حالة عدم امتثاله فإن للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ الجبري بإزالة الأعمال المخالفة على نفقة المخالف، وذلك استناداً للائحة التنفيذية للقانون رقم (10) لسنة 2019 بشأن النظافة العامة، التي تنص في المادة (12) على أن: "... ب- بالنسبة لمخالفة إلقاء أو ترك أو تجميع النفايات أو فرز أو معالجة النفايات في غير الأماكن المخصصة أو المرخصة لها، تتبع الإجراءات الآتية: 1- يتم إخطار منتج أو ناقل النفايات بحسب الأحوال بضرورة تصحيح المخالفة بإزالتها فوراً. 2- في حالة عدم الاستجابة تتم الإزالة الفورية لهذه النفايات من قبل البلدية أو الأمانة المختصة..."

كما منح القانون البحريني رقم (7) لسنة 2022 بشأن البيئة في المادة (87) للمفتش البيئي صلاحية توجيه إخطار إلى المخالف بإزالة المخالفة التي تمس البيئة البحرية خلال فترة زمنية، فإذا لم يتم المخالف بتصحيح المخالفة، جاز لهيئة الضبط اتخاذ إجراءات الإزالة أو التصحيح بالطريق الإداري على نفقة المخالف.

المطلب الثاني

الغرامة المالية

تعد الغرامة المالية من صور الجزاءات الإدارية المالية، وهي عبارة عن مبلغ نقدي محدد في القانون سلفاً،⁽¹⁾ تفرضه سلطة الضبط الإداري البحري على المخالف لأحكام قانون البيئة وقانون حماية الثروة البحرية والقرارات المنفذة لهما، وذلك لصالح خزانة الدولة بدلاً من ملاحقته جنائياً عن الفعل غير المشروع. ويعد هذا الجزاء من أكثر الجزاءات الإدارية استخداماً في مخالفات التلوث البحري، نظراً لسهولة توقيعه، وسرعة تحصيل الغرامة المقررة.

ويكون لسلطة الضبط الإداري البحري المصرية الحق في تحصيل الغرامة من تكاليف إزالة الآثار الناجمة عن التلوث غير العمدى الناشئ في الحالات التالية: التلوث الصادر من تأمين سلامة السفينة وسلامة الأرواح عليها، والتفريغ الناتج عن عطب بالسفينة، والكسر المفاجئ للأنابيب التي تحمل الزيت أثناء الحفر في البيئة البحرية، وذلك استناداً إلى المادة (54) من قانون رقم (4) لسنة 1994 بشأن البيئة، حيث نصت في فقرتها الأخيرة على أنه: "دون إخلال بحق الجهة المختصة في الرجوع على المتسبب بتكاليف إزالة الآثار الناجمة عن التلوث والتعويض عن الخسائر والأضرار الناجمة عنه".

كما أوضحت المادة (75) من قانون البيئة المصري حق سلطة الضبط الإداري البحري في تحصيل قيمة الغرامة بطريق الحجز الإداري، وذلك عند عدم امتثال المخالف لإزالة المنشآت التي أقامها على الشواطئ البحرية بدون ترخيص أو إزالة الأعمال التي تشكل مساساً بخط المسار الطبيعي للشاطئ دخولاً في مياه البحر، وقيام سلطة الضبط الإداري البحري برد الشيء لأصله على نفقته، حيث نصت المادة على أنه: "لممثلة الجهات الادارية المختصة ... دخول منطقة الحظر للاطلاع على مايجري بها من أعمال، فإذا تبين لهم أن أعمالاً أجريت أو شرع في إجرائها مخالفة ... يكلف المخالف برد الشيء لأصله وإلا تم وقف العمل إدارياً ورد الشيء لأصله على نفقة المتسبب والمستفيد متضامين وتحصل القيمة بطريق الحجز الإداري".

وقد أقر المشرع الكويتي بنظام التصالح الإداري كمصدر لتحصيل الغرامة الإدارية من المخالف لأحكام قانون البيئة وذلك في قضايا التلوث البحري غير العمدى فقط، فقد أجاز قانون

1- د. عادل الألفي، مرجع سابق، ص545.

حماية البيئة الكويتي رقم (42) لسنة 2014 والمعدل في 2015 لسلطة الضبط الإداري البحري قبول الصلح في قضايا التلوث غير العمدية، كما في حالة إلقاء سفينة لمواد ضارة في البيئة البحرية بغير عمد، أو قيام المنشآت الصناعية أو التجارية أو السياحية بتصريف نفايات أو مواد ملوثة من شأنها إحداث تلوث في مياه البحر بشكل غير إرادي،⁽¹⁾ وذلك من خلال دفع المخالف لمبلغ لا يقل عن خمسين ألف دينار كويتي، وسداد كلفة تدابير مكافحة التلوث التي تصدرها جهة الضبط الإداري البحري.

وقد اعتد المشرع البحريني بالغرامة كصورة من صور الجزاء الإداري البحري بالنسبة لمخالفة ترك أو تجميع أو إلقاء النفايات في البيئة البحرية، ويتم تحصيلها إدارياً من جهة الضبط الإداري عند عدم امتثال المخالف بإزالة نشاطه المخالف المتمثل في إلقاء النفايات في البيئة البحرية من خلال احتساب مبلغ لا يقل عن 80 دينار لكل شحنة لا تتجاوز 12 متراً مكعباً.⁽²⁾ والجدير بالذكر، أن المشرع البحريني أجاز التصالح الجنائي في هذه المخالفة، من خلال دفع ثلث الحد الأقصى للغرامة المقررة قبل رفع الدعوى الجنائية، وثلثي الحد الأقصى للغرامة المقررة بعد رفع الدعوى الجنائية وقبل صدور حكم في الموضوع.

كما أجاز المشرع البحريني، نظام التصالح الإداري كمصدر لتحصيل الغرامة الإدارية من المخالف لأحكام قانون البيئة، حيث نصت المادة (115) من قانون رقم (7) لسنة 2022 بشأن البيئة على أنه "... يجوز للرئيس التنفيذي بناءً على طلب كتابي من المخالف وقبل إحالة المخالفة إلى النيابة العامة أن يقرر التصالح بشأن المخالفات التي تقتصر عقوبتها على الغرامة، شريطة قيام المخالف بسداد مبلغ التصالح المقرر، على ألا يقل عن قيمة الحد الأدنى للغرامة المحددة لهذه المخالفة، ...".

ومما تقدم، يتبين أن المشرع البحريني قد أجاز للمخالف لأحكام قانون البيئة التصالح الإداري مع سلطة الضبط الإداري البحري في جميع أنواع المخالفات الماسة بأمن وسلامة البيئة البحرية والتي تكون عقوبتها الغرامة، في حين قيد كل من المشرع المصري والكويتي قبول التصالح الإداري بجرائم التلوث غير العمدية فحسب.

1- المادة (72)، (73)، (75) من قانون حماية البيئة الكويتي رقم (42) لسنة 2014 والمعدل في 2015.

2- المادة (12) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (10) لسنة 2019 بشأن النظافة العامة.

وترى الباحثة أن المشرع المصري والكويتي كانا أكثر توفيقاً في الاقرار بنظام التصالح الإداري في جرائم التلوث البحري غير العمدي فحسب، لأنها خارجة عن إرادة الشخص الطبيعي أو المعنوي، بخلاف المشرع البحريني الذي وسّع إطار التصالح الإداري في جرائم التلوث العمدي وغير العمدي بما يسمح للمخالف بالتحايل على أحكام القانون من خلال ارتكاب المخالفة البيئية البحرية، وعند ضبطه، فإنه يلجأ لطلب التصالح الإداري ودفع الغرامة الإدارية قبل إحالة مخالفته للمحاكمة الجنائية. وعليه، توصي الباحثة بإدراج فقرة ثانية في المادة (114) من القانون البحريني رقم (7) لسنة 2022 بشأن البيئة، لتتص على قبول التصالح الإداري في جرائم التلوث غير العمدي، وإلغاء المادة (115) التي تقر بنظام التصالح الإداري في الجرائم التي تكون عقوبتها الغرامة.

المطلب الثالث

سحب الترخيص أو إلغاؤه أو وقفه

يعد نظام الترخيص من أهم وسائل الرقابة الإدارية لما يحققه من حماية مسبقة على وقوع الإعتداء على البيئة البحرية، وباعتباره أكثر النظم تحكماً ونجاعة لحمايتها، لارتباطه بالمشاريع ذات الأهمية والخطورة على البيئة البحرية، ولا سيما المشاريع الصناعية وأشغال البناء التي قد تؤثر عليها بشكل مباشر أو غير مباشر.

وإن كان للإدارة حق منح الترخيص عند توافر الضوابط والشروط القانونية اللازمة لتنظيم النشاط الذي يتعلق بالبيئة البحرية، فلها كذلك وقفه أو سحبه. وعلى ذلك، فإن جزاء سحب الترخيص أو إلغاؤه أو وقفه يعتبر من أخطر الجزاءات الإدارية التي خولها المشرع لسلطة الضبط الإداري البحري، وذلك عند مخالفة المرخص له للضوابط والشروط الخاصة بممارسة النشاط.

وقد اعتد المشرع المصري بوقف الترخيص كجزاء إداري عند تحقق المخالفة التي تمس بأمن وسلامة البيئة البحرية، وعدم امتثال المخالف بتصحيحها أو إزالتها وفقاً لأحكام الترخيص الممنوح له، فقد نصت المادة (89) من القانون رقم (4) لسنة 1994 بشأن البيئة على أنه: "... يلتزم المخالف بإزالة الأعمال المخالفة أو تصحيحها في الموعد الذي تحدده وزارة ...، فإذا لم يتم بذلك في الموعد المحدد... دون إخلال بحق الوزارة في إلغاء الترخيص".

كما يجوز لسلطة الضبط الإداري البحري سحب الترخيص الصادر للمنشأة الصناعية المصرح لها بتصريف المواد الملوثة القابلة للتحليل وذلك بعد معالجتها، عند ثبوت عدم التزام المنشأة

بمواصفات ومعايير معالجة المخلفات قبل إلقيائها في البيئة البحرية، وعدم امتثالها لتصحيح المخالفة خلال مهلة معينة، ولذلك نصت المادة (71) من القانون رقم (4) لسنة 1994 بشأن البيئة على أنه: "تحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون المواصفات والمعايير التي تلتزم بها المنشآت الصناعية التي يصرح لها بتصريف المواد الملوثة القابلة للتحليل وذلك بعد معالجتها. وعلى الجهة الإدارية المختصة... إجراء تحليل دوري في معاملها لعينات المخلفات السائلة المعالجة وإخطار الجهات الإدارية المختصة بنتيجة التحليل. وفي حالة المخالفة يمنح صاحب الشأن مهلة مدتها شهر واحد لمعالجة المخلفات لتصبح مطابقة للمواصفات والمعايير المحددة. فإذا لم تتم المعالجة خلال المهلة المشار إليها أو ثبت من التحليل خلالها أن استمرار الصرف من شأنه إلحاق أضرار جسيمة بالبيئة المائية، يوقف التصريف بالطريق الإداري ويسحب الترخيص الصادر للمنشأة...".

وقد أعطى المشرع الكويتي لجهة الضبط الإداري البحري حق إلغاء الترخيص كجزاء إداري على المخالف لأحكام قانون البيئة، إذا لم يقم المخالف بتصحيح مخالفته الماسة بأمن وسلامة البيئة البحرية وتبين بأن استمرارها سيلحق أضراراً جسيمة بها، حيث نصت المادة (174) من قانون حماية البيئة الكويتي رقم (42) لسنة 2014 على ما يلي: "فإذا... تبين خلالها أن استمرار المخالفة من شأنه إلحاق أضرار جسيمة في البيئة، يكون للهيئة بالاتفاق مع الجهات المعنية اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لـ... إلغاء الترخيص...".

كما أجاز القانون لسلطة الضبط الإداري البحري الكويتية إلغاء الترخيص الممنوح لتداول المواد الكيميائية إذا ثبت خطورتها بيئياً، وذلك استناداً لقانون حماية البيئة الكويتي رقم (42) لسنة 2014 الذي نصت مادته (21) على ما يلي: "يحظر إنتاج أو تداول المواد الكيميائية التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون إلا بعد الحصول على ترخيص من الجهة المختصة وذلك بعد أخذ موافقة الهيئة. ويجوز للهيئة... التقدم بطلب إلغاء الترخيص من الجهة المانحة له إذا ثبت خطورة المنتج بيئياً...".

وأجاز المشرع البحريني لسلطة الضبط الإداري البحري فرض جزاء إلغاء ترخيص النشاط أو تعديله وفقاً للاشتراطات البيئية المعمول بها، وذلك عندما يتبين أن المخالفة ذات تأثير كبير على البيئة البحرية، وأن عدم امتثال المخالف بتصحيحها من شأنه مضاعفة هذا التأثير، فنصت المادة (86) من قانون رقم (7) لسنة 2022 بشأن البيئة على أنه: "... إذا كانت المخالفة البيئية التي وقعت ذات تأثيرات بيئية كبيرة، وكان عدم القيام بإزالتها فوراً يترتب عليه مضاعفة هذه التأثيرات...".

يتعين على الجهاز التنفيذي... اتخاذ إجراءات إلغاء ترخيص النشاط أو تعديله وفقاً للاشتراطات البيئية المعمول بها".

وبطبيعة الحال، يجوز لسلطة الضبط الإداري البحري في حالة صدور حكم جنائي ضد مالك السفينة الذي ثبت اعتداؤه على البيئة البحرية بإلقاء المواد الضارة أو النفايات بالمخالفة لأحكام المرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2002 بشأن تنظيم صيد واستغلال وحماية الثروة البحرية، وقف الترخيص الصادر لصالحه لمدة لا تزيد على ستة شهور أو إلغائه نهائياً، وذلك استناداً لنص المادة (35) من المرسوم التي تنص على أنه: "... كما يجوز للإدارة المختصة في حالة الإدانة وقف الترخيص الصادر لصالح المخالف وفقاً لأحكام هذا القانون لمدة لا تزيد على ستة شهور أو إلغائه نهائياً".

ويتبين مما سبق أن صلاحيات الضبط الإداري البحري المصرية تتسع لفرض جزاء سحب الترخيص وإلغائه عند المساس بأمن وسلامة البيئة البحرية، في حين تقتصر صلاحية الضبط الإداري البحري الكويتية على إلغاء الترخيص، أما المشرع البحريني فقد أقر حق سلطة الضبط الإداري البحري في فرض جزاء إلغاء الترخيص أو وقفه، ويستحدث جزاءً إدارياً يقر بإمكانية سلطة الضبط الإداري بتعديل الترخيص وفقاً للاشتراطات البيئية المعمول بها، والذي تراه الباحثة جزاءً إدارياً غامضاً نظراً لعدم بيان إجراءاته ونطاقه وسبل إعماله سواء على الصعيد التشريعي أو اللائحي.

ويختلف مفهوم "سحب الترخيص" عن إلغائه، حيث إنه في حالة السحب يتم إزالة أثر الترخيص بأثر رجعي منذ تاريخ صدور قرار الترخيص وليس من تاريخ سحبه، في حين أن أثر الإلغاء يبدأ من تاريخ لاحق لإصداره. أما وقف الترخيص فيحدد بمدة معينة.

المطلب الرابع

وقف العمل بالمشروع

يعتبر الغلق الإداري أو وقف العمل بالمشروع بمثابة جزاء عيني توقعه سلطة الضبط الإداري البحري على المنشأة لمنعها من مواصلة نشاطها في المكان الذي ارتكبت فيه أو بسببه مخالفة متعلقة بالمساس بأمن وسلامة البيئة البحرية. ونقصد هنا بالوقف الإداري النشاط المتخذ من قبل السلطة الإدارية بموجب قرار إداري، وليس الوقف الذي يتم بحكم قضائي.

وقد أجاز القانون المصري رقم (4) لسنة 1994 بشأن البيئة لسلطة الضبط الإداري البحري فرض جزاء وقف النشاط المخالف عند ثبوت مخالفة عدم احتفاظ المنشأة بسجل بيان تأثير نشاط المنشأة على البيئة البحرية أو ثبوت عدم مطابقة السجل البيئي للواقع، فضلاً عن ثبوت مخالفة عدم التزام المنشأة بالمعايير الموضوعية لحماية البيئة البحرية أو الأحمال النوعية للملوثات، فنصت المادة (71) منه على ما يلي: "... يكون للجهاز بعد إخطار الجهة الإدارية المختصة اتخاذ... الإجراءات الآتية: 2- وقف النشاط المخالف لحين إزالة آثار المخالفة ودون المساس بأجور العاملين فيه..."

كما منح قانون حماية البيئة الكويتي رقم (42) لسنة 2014 جهة الضبط الإداري البحري سلطة تقديرية في تقدير جسامته تأثير النشاط على البيئة البحرية لفرض جزاء الغلق الإداري، فإذا تبين للجهة الإدارية أن من شأن استمرار المخالفة - التي لم يمثل المخالف لإزالتها أو تصحيحها في المدة الممنوحة له - إلحاق أضرار جسيمة في البيئة البحرية، فإنه يجوز لسلطة الضبط الإداري البحري فرض جزاء وقف النشاط المخالف أو غلق المنشأة، وذلك استناداً إلى النص التالي للمادة (174): "إذا... تبين خلالها أن استمرار المخالفة من شأنه إلحاق أضرار جسيمة في البيئة يكون للهيئة بالاتفاق مع الجهات المعنية اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لوقف النشاط المخالف أو غلق المنشأة..."

وقد نظم المشرع البحريني أحكام وقف النشاط المخالف لأنظمة حماية البيئة البحرية كجزاء إداري في القانون رقم (7) لسنة 2022 بشأن البيئة، الذي منح جهة الضبط الإداري البحري صلاحية فرض جزاء وقف النشاط المخالف للاشتراطات البيئية عند ثبوت أثره الضار على البيئة البحرية، وأن من شأن عدم تصحيحه فوراً من قبل المخالف مضاعفة هذا التأثير، حيث نصت المادة (86) من القانون على أنه: "... إذا كانت المخالفة البيئية التي وقعت ذات تأثيرات بيئية كبيرة، وكان عدم القيام بإزالتها فوراً يترتب عليه مضاعفة هذه التأثيرات، يكون للرئيس التنفيذي أن يأمر بإزالة هذه المخالفة على الفور على نفقة المخالف، ووقف النشاط حسب الاشتراطات البيئية المعمول بها، لمدة لا تزيد على شهرين، ويجوز مدّها لمدة مماثلة..."

كما يجوز لسلطة الضبط الإداري البحري وقف النشاط المتعلق بأعمال النسف بقصد تعميق قاع البحر وأعمال حفر وردم البحر إذا ارتأت أنه سترتب على هذه الأعمال الإضرار بالبيئة البحرية بأي شكل من الأشكال، وذلك استناداً لنص المادة (12) من المرسوم بقانون رقم (12) لسنة 1980 بشأن تنظيم استعمال المياه الجوفية وتعديلاته التي تشير إلى أنه: "يجب إخطار وزير الأشغال والزراعة عند القيام بأي عمل من الأعمال الآتية: 1- أعمال النسف بقصد تعميق قاع البحر. 2-

أعمال الحفر والردم عن طريق البحر. 3-أي تخطيط عمراني أو إقامة مشروعات ضخمة تعتمد أساساً على الاستفادة من المياه الجوفية في موقع العمل. ويجب أن يتم الإخطار في الحالات السابقة قبل بدء العمل بمدة معقولة، ويجوز للوزير وقف هذه الأعمال إذا تبين عدم كفاية المياه الجوفية في المنطقة أو أنه سترتب على هذه الأعمال الإضرار بهذه المياه بأي شكل من الأشكال".

وبعد بياننا لجزاءات الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية، يتضح لنا أن الجزاءات الإدارية المتعلقة بالمخالفات البحرية - سواء المباشرة وغير المباشرة - تكاد تكون متعددة ومتشعبة، مما قد يوقع الفرد في مغبة الالتباس أو الخلط أو الخطأ فيما بينها، كما أن إعادة تكرار الجزاءات الإدارية في كل تشريع دون إحالتها إلى تشريع معين كأصل عام لها قد يزعزع التناغم والاتساق في وحدة وتكامل التشريعات البيئية، الأمر الذي نوصي معه بتوحيد الجزاءات الإدارية على المخالفات البحرية المنصوص عليها في التشريعات البيئية المتعلقة وذلك بإيراد نص فيها للإحالة في تطبيقها إلى القانون رقم (7) لسنة 2022 بشأن البيئة، أو المرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2002 بشأن تنظيم صيد واستغلال وحماية الثروة البحرية.

وفي ختام الباب الأول من الدراسة، نخلص إلى أن المشرع البحريني قد حرص على وضع إطار قانوني محدد الأهداف لسلطة الضبط الإداري البحري حتى تعمل على حماية البيئة البحرية والحفاظ على مواردها وثرواتها وإعمال التوازن ما بين أنشطة الأفراد وحماية البيئة البحرية وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة، من خلال تزويد سلطات الضبط الإداري البحري بصلاحيات واسعة في تطبيق السياسة الوقائية والردعية في مجال حماية البيئة البحرية، المتمثلة في وسائل وأساليب الضبط الإداري، إلى جانب فرض الجزاءات الادارية، علماً بأن هذه الصلاحيات ليست مطلقة، بل مقيدة بحدود وضوابط لا يجوز لسلطة الضبط الإداري البحري تجاوزها بما يؤدي إلى المساس بحقوق الأفراد وحياتهم العامة. وبالتالي، تخضع سلطات الضبط الإداري البحري للرقابة القضائية حمايةً لحقوق الأفراد وحياتهم من انحراف الإدارة خلال استعمالها لسلطاتها الضبطية، فإذا ما تبين تجاوزها للإطار القانوني المحدد لها بموجب القانون، فإن التصرف الصادر عنها يكون غير مشروع وعرضة للإلغاء. وهذا ما سنتطرق إليه في الباب الثاني من هذه الدراسة.

الباب الثاني

الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري البحري

- الفصل الأول: مبدأ المشروعية كقيد على سلطات الضبط الإداري البحري

المبحث الأول: مصادر مبدأ المشروعية

المبحث الثاني: ضمانات تحقيق مبدأ المشروعية

- الفصل الثاني: رقابة الإلغاء على قرارات الضبط الإداري البحري

المبحث الأول: ماهية دعوى الإلغاء وشروط قبولها

المبحث الثاني: أوجه الإلغاء على قرارات الضبط الإداري البحري

الباب الثاني

الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري البحري

قد تتركب الإدارة بعض الأخطاء الجوهرية خلال اتصالها المستمر مع الأفراد، والتي تشكل اعتداءً على حريتهم في الانتفاع بموارد البيئة البحرية، ولذلك تأتي رقابة القضاء الإداري على إجراءات الضبط الإداري البحري كضمانة للأفراد من تعسف سلطات الضبط الإداري.

وتعد الرقابة القضائية من أهم الرقابات على مشروعية قرارات الإدارة فيما تتخذه من إجراءات تتعلق بحماية البيئة البحرية، فهي الحصن الحصين لضمان حقوق الأفراد وحرياتهم في ممارسة أنشطتهم المتعلقة بالبيئة البحرية دون إضرار بها وكفالة تمتعهم بالموارد والثروات البحرية دون استنزاف لها، وتشمل الرقابة القضائية؛ رقابة الإلغاء ورقابة التعويض، وأن مجال دراستنا هذه ستقتصر في مجال رقابة الإلغاء.

وعليه، سنتطرق في هذا الباب إلى "الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري البحري"، من خلال بيان حدود مبدأ المشروعية في الفصل الأول، ثم سنتعرض الى رقابة الإلغاء على قرارات الضبط الإداري البحري في الفصل الثاني.

الفصل الأول

مبدأ المشروعية كقيد

على سلطات الضبط الإداري البحري

باتت الدول المعاصرة تضع في مقدمة مفردات حضارتها مبدأ خضوعها للقانون، فمن مقتضيات العدالة ومقوماتها، أن تخضع الإدارة لحكم القانون، وتحتكم فيه لمبدأ المشروعية، وأن تكون كلمة القانون هي العليا، وذلك لضمان مبدأ سيادة حكم القانون، والذي يكفل وجود نظام قانوني متكامل يكفل للفرد حقوقه وحرياته في ممارسة أنشطته، ويكفل في الوقت ذاته حقوق الجماعة ككل في حماية وتنمية الموارد والثروات البحرية والحفاظ عليها من الاستنزاف.

ويقتضي مبدأ المشروعية أن تتوافق تصرفات الهيئات العامة في الدولة مع قواعد القانون الوضعي، وقد استخدم الفقه العربي مصطلح "المشروعية" إلى جانب مصطلح "الشرعية" للتدليل على

معنى واحد،⁽¹⁾ والذي يفرض على الإدارة - في ممارستها لنشاطاتها - الخضوع لقواعد وأحكام القانون بحيث تكون تصرفاتها غير المتسقة مع أحكام القانون، مستحقة للإلغاء ومرتبعة بالتعويض.⁽²⁾

وقد بين الدستور المصري الصادر عام 2014 والمعدل في عام 2019 أن مبدأ سيادة القانون يعد ركيزة من ركائز الدولة القانونية التي تقوم عليها، حيث نص في المادة (1) على أن: "جمهورية مصر العربية دولة ذات سيادة، موحدة لا تقبل التجزئة ... نظامها ... ديمقراطي، يقوم على أساس ... سيادة القانون". وأشار الدستور الكويتي 1962 بشكل ضمني إلى أن مبدأ سيادة القانون يعد جزءاً لا يتجزأ من النظام الديمقراطي في المادة (6) منه التي نصت على أن: "نظام الحكم في الكويت ديمقراطي...". وأقر الدستور البحريني الصادر عام 1973 وتعديلاته الارتباط الوثيق ما بين مبدأ الشرعية وسيادة القانون، في المادة (33) (ب) التي نصت على أنه: "يحمي الملك شرعية الحكم وسيادة الدستور والقانون، ويرعى حقوق الأفراد والهيئات وحياتهم". ويعد المشرع البحريني أكثر دقة في الإشارة إلى مبدأ المشروعية باعتباره ركيزة ومقوم من مقومات الدولة القانونية.

ويمكننا تعريف مبدأ المشروعية الذي تركز عليه مهمة الضبطية الإدارية المعنية بحماية البيئة البحرية، على أنه: "مطابقة تصرفات سلطات الضبط الإداري البحري التي تتخذها في تحقيق الأمن البحري، والصحة البحرية، والسكينة البحرية، مع أحكام القانون".

وبالتالي، يقع على سلطة الضبط الإداري البحري مسؤولية التقيد بأحكام مبدأ المشروعية، واحترامه والعمل وفقاً لما يقتضيه، فإذا ما تبين تجاوزها للإطار القانوني المحدد لها مسبقاً بموجب القانون، فإن التصرف الصادر عنها يتصف بأنه غير مشروع ويكون عرضة للإلغاء.

وقد يُثار التساؤل حول الأساس القانوني الذي تستمد منه سلطة الضبط الإداري البحري سندها للقيام بمهمتها في حماية البيئة البحرية؛ وللإجابة على ذلك، سننتقل إلى مصادر مبدأ المشروعية في المبحث الأول، ثم ضمانات تحقيق مبدأ المشروعية في المبحث الثاني.

1- باعتبارهما ترجمة للمصطلح الفرنسي "LEGALITE". د. فاروق خماس، مرجع سابق، ص 15.

2- د. إبراهيم شيجا، مرجع سابق، ص 455.

المبحث الأول

مصادر مبدأ المشروعية

يعكس مبدأ المشروعية علاقة التوافق ما بين القواعد القانونية المعنية بحماية البيئة البحرية والنشاط الإداري البحري، فالمشروعية تعكس ما يجب أن تكون عليه العلاقة ما بين السلطة والقانون من ضرورة التلازم والتكامل فيما بينهما.

وتقوم الدولة في مفهومها المعاصر - وخاصة في مجال توجهها نحو الحرية - "على مبدأ مشروعية السلطة مقترناً ومعرّزاً بمبدأ الخضوع للقانون، باعتبارهما مبدآن متكاملان لا تقوم بدونهما المشروعية في أكثر جوانبها أهمية"⁽¹⁾، وبالتالي تحرص الدولة على أن تصبح القاعدة القانونية محوراً لكل تنظيم، وهداً لكل سلطة إدارية تتعسف في استعمال صلاحياتها المقررة لها، ضماناً لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم في الانتفاع بالثروات البحرية من جهة، ولتنظيم الإجراءات الصادرة من سلطات الضبط الإداري البحري في إطار من المشروعية من جهة أخرى.

وإن خضوع سلطات الضبط الإداري البحري للقانون من خلال تقييد نشاطاتها بقواعد قانونية تعلو عليها يكون ضابطاً بحد ذاته لتصرفاتها المتنوعة، وضمانة أساسية لحماية الحقوق والحريات، وتأكيداً على أن السلطة لم تعد امتيازاً شخصياً لأحد، ولكنها تمارس نيابة عن مصالح الجماعة وتعبيراً عنها.

وفي ضوء ذلك، سنبين مصادر المشروعية التي تستند عليها سلطة الضبط الإداري في أدائها لمهمة حماية البيئة البحرية وذلك على النحو الآتي.

المطلب الأول

الدستور

تعد القواعد الدستورية أولى مصادر المشروعية، وهي تتبوأ مكاناً علياً بين سائر القواعد القانونية الأخرى، إذ يرتكز عليها النظام القانوني كاملاً، وجميع الأنشطة التي تمارسها الدولة تستمد

1- المحكمة الدستورية المصرية العليا، القضية رقم 22، لسنة 8، تاريخ الجلسة 1992/1/4، مكتب فني 5، رقم الجزء 1، رقم الصفحة 89، القاعدة رقم 14.

شرعية وجودها منها، ذلك أنها تعد الأساس الذي تستند إليه التشريعات بكافة أنواعها، وبالتالي يأتي دور المشرع العادي دائماً تحت مظلة الشرعية الدستورية المتمثلة في مبدأ سمو الدستور، وضرورة احترام التشريعات العادية له⁽¹⁾ وانسجامها مع الدستور نصاً وروحاً.

ولمكانة البيئة البحرية باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من حق الإنسان في بيئة سليمة، ومقوماً من مقومات الدولة الاقتصادية إلى جانب كونها مكوناً أساسياً من المكونات الثلاثة لتحقيق التنمية المستدامة المتمثلة في النمو الاقتصادي، والتنمية الاجتماعية، وحماية البيئة، فقد اتجهت الدول لتضمينها في دساتيرها لتكون محمية بموجب أعلى وثيقة قانونية في البلاد، والتي يتوجب على إثر ذلك، ألا يصدر قانون أو لائحة أقل مرتبة من الدستور إلا متوافقاً مع حماية البيئة، نظراً لكون حماية البيئة من النظام العام، على نحو يسمو بمبدأ المحافظة على البيئة إلى مصاف القواعد الدستورية.⁽²⁾ بما يمكن القول معه، بأن الجهة الإدارية تستمد من الدستور صلاحية أدائها لمهمتها الضبطية في حماية البيئة البحرية.

وقد أشار الدستور المصري المعدل الصادر عام 2019 إلى حماية البيئة البحرية، في الفصل الثاني منه المتعلق بالمقومات الاقتصادية، ليؤكد على أن البيئة البحرية تعد أحد مقومات الدولة الاقتصادية، حيث ألزمت المادة (30) منه الدولة بحماية الثروة السمكية وحماية ودعم الصيادين وتمكينهم من مزاولة أعمالهم دون إلحاق الضرر بالنظم البيئية. كما خصت المادة (44) من الدستور حماية نهر النيل باعتباره معلماً تاريخياً لجمهورية مصر العربية، وأوجبت الحفاظ عليه وعدم إهداره أو تلويثه، فضلاً عن النص على كفالة الدولة لحق المواطن في التمتع بنهر النيل بشرط عدم التعدي عليه والإضرار به. كما نصت المادة (45)⁽³⁾ من الدستور على ضرورة إعمال التوازن بين وظيفة الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية المصرية، وحق المواطن في التمتع بثرواتها. وبالتالي

1- د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت "دراسة مقارنة"، الطبعة الخامسة، جامعة الكويت، الكويت، 2009، ص5.

2- (نتيجة لما حصل من تطور في القانون البيئي ومواده، ولتنامي الإحساس بضرورة المحافظة على البيئة، أسمى التزام ذلك، من النظام العام)، على نحو يسمو بمبدأ المحافظة على البيئة إلى مصاف المبادئ الدستورية. أ. د. أحمد عبدالرحيم الملحم، مرجع سابق، ص9.

3- نصت المادة (45) من الدستور المصري على أنه: "تلتزم الدولة بحماية بحارها وشواطئها وبحيراتها وممراتها المائية ومحمياتها الطبيعية. ويحظر التعدي عليها، أو تلويثها، أو استخدامها فيما يتنافى مع طبيعتها، وحق كل مواطن في التمتع بها مكفول، كما تكفل الدولة... الحفاظ على الثروة النباتية والحيوانية والسمكية، وحماية المعرض منها للانقراض أو الخطر... وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون".

فإن هذه النصوص الدستورية تعد أولى مصادر المشروعات التي تستمد منها سلطة الضبط الإداري البحري صلاحيتها المتعلقة بحماية البيئة البحرية.

أما الدستور الكويتي الصادر عام 1962، فلم يورد نصوصاً تقضي بحماية البيئة، سواء بشكل عام ولا حتى بشأن حماية البيئة البحرية بشكل خاص، إلا أن هناك رأياً فقهيّاً طرح بخصوص كارثة نفوق الأسماك التي شغلت فكر الكويتيين خلال شهري أغسطس وسبتمبر عام 2001 بأن التزام الدولة بتعويض متضرري الأسماك يستند إلى صريح نص المادة (15) من الدستور،⁽¹⁾ والتي تعنى بالصحة العامة وبوسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة،⁽²⁾ بما يمنح سلطة الضبط الإداري البحري صلاحية الاستناد إلى هذه المادة الدستورية في أدائها لمهمتها في حماية البيئة البحرية.

وقد اعتد الدستور البحريني بحماية البيئة باعتبارها مقوماً أساسياً للمجتمع، حيث ضم نصوصاً تكفل حمايتها بشكل عام في الباب الثاني المتعلق بالمقومات الأساسية للمجتمع، ونص على مهمة سلطة الضبط الإداري بحفظ وصيانة البيئة وإعمال التوازن بين مقتضياتها ومتطلبات التنمية المستدامة، في كل من المادتين (9) (ح)، و(11).⁽³⁾

والجدير بالذكر أن ميثاق العمل الوطني الصادر بموجب الأمر الأميري رقم (17) لسنة 2001⁽⁴⁾ يعد مصدراً أكثر تحديداً للأساس الدستوري لالتزام سلطة الضبط الإداري بحماية البيئة

1- د. داوود عبدالرزاق الباز، الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث في دولة الكويت: دراسة تحليلية في إطار المفهوم القانوني للبيئة والتلوث، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، الكويت، 2003، ص 107-108.

2- تنص المادة (15) من الدستور الكويتي على أنه: "تعنى الدولة بالصحة العامة وبوسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة".

3- نصت المادة (9) (ح) من الدستور البحريني على أن: "تأخذ الدولة التدابير اللازمة لصيانة البيئة..."، وأشارت المادة (11) من الدستور إلى أن: "الثروات الطبيعية جميعها ومواردها كافة ملك للدولة، تقوم على حفظها وحسن استثمارها، بمراعاة مقتضيات أمن الدولة واقتصادها الوطني".

4- أوضحت اللجنة المشكلة بموجب المرسوم رقم (5) لسنة 2001 لوضع مشروع التعديلات الدستورية لدستور مملكة البحرين رأيها حول القوة الملزمة لما ورد في ميثاق العمل الوطني، فاستقرت اللجنة في تحديدها لطبيعة ميثاق العمل لمملكة البحرين على أنه "سواء احتل مرتبة أعلى من الدستور أو كان في ذات مرتبته، فإن له الصفة الإلزامية"، مستندة في ذلك إلى "أن الميثاق قد صدر نتيجة لاستفتاء الشعب صاحب السيادة في الدولة"، كما "أن الصيغة التي وردت بها المبادئ والأسس التي تضمنها تحمل في طياتها معنى الإلزام، مما يجعله أساساً لتعديل الدستور ووضع القوانين". وأن ما ورد في الميثاق ضمن استشرافات المستقبل من القول بأن "هذا الميثاق

البحرية، لأنه نص⁽¹⁾ على حماية البيئة البحرية باعتبارها أحد البيئات الطبيعية التي تتميز بمكوناتها الحيوانية والنباتية النادرة.

ومما سبق يتضح أن الدساتير قد عهدت إلى السلطة التنفيذية بمهمة تنظيم حماية البيئة البحرية، وبالتالي يجب أن تكون تصرفات سلطات الضبط الإداري البحري مقيدة بضوابط الدستور وأحكامه وضمناته خلال أدائها لمهامها في حماية الأمن البحري والصحة العامة والسكينة العامة؛ وإن أي تجاوز منها لسياج أحكام الدستور، يعتبر إخلالاً بمبدأ المشروعية. وفي ذلك، أكدت المحكمة الدستورية البحرينية على أن ممارسة مهمة الضبطية الإدارية تكون: (2) "... مقيدة بضوابط الدستور وحدوده والتي تعدّ سياجاً لا يجوز اقتحامه أو تخطيه، فإذا ما عهد الدستور إلى أي من السلطتين التشريعية أو التنفيذية بتنظيم موضوع معين، كان لزاماً على القواعد القانونية التي تصدر عن أي منهما في هذا النطاق ألا تنال من جوهر الحقوق أو الحريات التي كفلها الدستور، سواء بنقضها من أساسها أو بانتقاصها من أطرافها، وإلا كان ذلك بمثابة عدوان على مجالاتها الحيوية".

وقد توافق الجميع على محتواه حكومياً وشعباً، وأخذاً في الاعتبار أنه يمثل وثيقة عمل مستقبلية للبلاد، وأن تفعيل الأفكار الأساسية الواردة فيه تتطلب بعض التعديلات الدستورية..."، يؤكد الصفة الإلزامية لما ورد فيه من مبادئ، وضرورة التزام الدستور بها. المذكرة التفسيرية لدستور مملكة البحرين الصادرة لعام 2002، أولاً- القوة الملزمة لميثاق العمل الوطني.

1- نص ميثاق العمل الوطني في الفصل الثاني - خامساً منه على أن: "... الدولة تسعى إلى الاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية والتنمية غير الضارة للبيئة وصحة المواطن... وذلك من خلال وضع إستراتيجية وطنية لحماية البيئة واتخاذ جميع الإجراءات والتدابير التشريعية المناسبة للحد من التلوث من مصادره المختلفة وتوفير التسهيلات للشركات الصناعية للتحويل للإنتاج النظيف، وضرورة إجراء دراسات التقييم البيئية قبل البدء في تنفيذ المشاريع. من ناحية أخرى تقوم الدولة بالمحافظة على الحياة الفطرية وخاصة البيئات الطبيعية المتنوعة التي تتميز بها البحرين بما في ذلك مكوناتها الحيوانية والنباتية من خلال وضع الخطط المناسبة لاستخدام الأراضي وإدارة المناطق الساحلية وإنشاء منظومة من المحميات الطبيعية على غرار محمية العرين ومحمية جزر حوار والمياه المحيطة بها والتي تأتي أهميتها على المستوى العالمي نظراً لما يتواجد فيها من حيوانات وطيور نادرة".

2- حكم المحكمة الدستورية البحرينية رقم (ط.ش/1/2015)، لسنة (13) قضائية، الجلسة 27 يناير، 2015.

المطلب الثاني

التشريعات العادية

تأتي التشريعات العادية بعد مرتبة الدستور في تدرج الهرم التشريعي، وهي تعد المصدر الثاني لمصادر المشروعية التي تستند عليها سلطات الضبط الإداري في أدائها لمهمة حماية البيئة البحرية.

ويعدُّ التشريع الأداة الرئيسية لتحقيق أهداف المجتمع في ضمان تحقيق الأمن البحري والصحة البحرية والسكينة البحرية. وعليه، يقع على عاتق السلطة التشريعية مهمة سن القوانين التي تنظم حماية البيئة البحرية، والتي تحدد فيها نطاق استغلال الموارد البحرية بما لا يمس ثرواتها أو يستنزفها، وتبيان الشروط والإجراءات التي يتعين على الشخص الطبيعي والمعنوي اتباعها قبل ممارسة النشاط الذي له تأثير على البيئة البحرية والعقوبات المقررة عليه عند الإخلال بها، إلى جانب تحديد التزامات الجهة الإدارية في حماية البيئة البحرية، باعتبار أن ذلك التحديد لموضوع التشريعات يندرج ضمن القواعد والأصول العامة التي يفرضها المنطق السليم القائم على أعمال الموازنة بين المصلحة العامة للدولة وحقوق الأفراد في ممارسة نشاطاتهم والانتفاع بموارد البيئة البحرية.

وتستند سلطات الضبط الإداري البحري المصرية في أدائها لوظائفها -بعد الدستور- إلى منظومة القوانين التي تنظم أحكام حماية البيئة البحرية، والتي تتحدد في القانون الجديد رقم (146) لسنة 2021 بشأن حماية وتنمية البحيرات والثروة السمكية، والذي يحمي الثروات المائية الحية وينظم أحكام الانتفاع بها واستثمارها وتنميتها، والقانون رقم (4) لسنة 1994 بشأن البيئة، والذي ينظم أحكام البيئة بشكل عام، ويخصص الباب الثالث منه لتنظيم أحكام حماية البيئة المائية من التلوث.

وتتحدد المنظومة التشريعية المعنية بحماية البيئة البحرية في دولة الكويت، والتي تستند إليها سلطة الضبط الإداري البحري في القانون رقم (42) لسنة 2014 بشأن حماية البيئة، والمعدلة بعض أحكامه بالقانون رقم (99) لسنة 2015، حيث خصص الباب الرابع منه لتنظيم أحكام حماية البيئة المائية والساحلية من التلوث، فضلاً عن المرسوم بقانون رقم (46) لسنة 1980 في شأن حماية الثروة السمكية، والذي ينظم أحكام الصيد بما لا يتعارض مع مقتضيات حماية ثروات البيئة البحرية.

وقد بدأت الجهود التشريعية فيما يتعلق بتوفير الحماية القانونية للبيئة البحرية في مملكة البحرين منذ عام 1980، عندما صدر المرسوم بقانون رقم (12) لسنة 1980 بشأن تنظيم استعمال

المياه الجوفية وتعديلاته، ليضع ضوابط على استخراج المياه ورفعها ودفعها ونقلها من الطبقة الحاملة للمياه الجوفية والتي تلي طبقة العلات ثم طبقة الخبر، بما لا تشكل أي من هذه الأعمال ضرراً للبيئة البحرية بأي شكل من الأشكال.

وفي مجال رسم السياسات والاستراتيجيات المائية العامة المستدامة، صدر المرسوم بقانون رقم (7) لسنة 1982 بإنشاء مجلس الموارد المائية المعدل بالقانون رقم (36) لسنة 2009 بهدف المحافظة على ترشيد واستغلال موارد المياه وحمايتها من النضوب والتلوث والعمل على تنميتها بصورة مستدامة.

أما في شأن حماية البيئة الطبيعية للكائنات الفطرية في البحر من حيوان أو طير أو نبات، فقد صدر المرسوم بقانون رقم (2) لسنة 1995 بشأن حماية الحياة الفطرية، المعدل بالمرسوم بقانون رقم (12) لسنة 2000، والذي يهدف إلى دراسة طبيعة البيئة البحرية بقصد تحديد المناطق المحمية فيها بغرض حماية موارد الحياة الفطرية فيها وإنمائها، إلى جانب العمل على تأهيل المواطن الطبيعية الملائمة للحياة الفطرية، وحظر أو تقييد الأنشطة البشرية التي تؤدي إلى الإضرار بها.⁽¹⁾

ولعل التشريع الأقرب الذي يحمي البيئة البحرية، هو المرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2002 بشأن تنظيم صيد واستغلال وحماية الثروة البحرية المعدل بالمرسوم بقانون رقم (45) لسنة 2012، والذي يهدف إلى حماية الثروة البحرية من خلال إدارة وتنظيم عملية الصيد ومعدات المستخدمة، فضلاً عن تنظيم عملية بيع الثروة البحرية، والإجراءات الخاصة بتنميتها واستثمارها.

إلى جانب ذلك، صدر القانون رقم (33) لسنة 2006 بشأن الصرف الصحي وصرف المياه السطحية، والذي يهتم بوضع ضوابط على مرافق الصرف العامة لمنع حدوث أية أضرار على الصحة العامة أو البيئة البحرية من جراء تصريف مياه الصرف الصحي.

ولا يغفل الإشارة إلى صدور المرسوم بقانون رقم (47) لسنة 2012 بإنشاء وتنظيم المجلس الأعلى للبيئة، المعني بحماية البيئة ومراقبة الأنشطة الفردية لضمان توافقها مع الاشتراطات البيئية الصحية.

1- صدر القانون رقم (53) لسنة 2006 باعتبار خليج تبولي منطقة محمية طبيعية على إثر صدور المرسوم بقانون رقم (2) لسنة 1995م بشأن حماية الحياة الفطرية والذي يعني بتنويع المحميات الطبيعية.

كما صدر القانون رقم (37) لسنة 2014 بشأن تنظيم عملية استخراج الرمال البحرية وبيعها، والذي يحدد مواقع معينة في البحر لاستخراج الرمال، وذلك للمحافظة على سلامة البيئة البحرية وعدم تعريض الحياة الفطرية والثروة البحرية للخطر.

وقد صدر آخر تشريع حديث معني بحماية البيئة البحرية بموجب القانون رقم (7) لسنة 2022 بشأن البيئة، والذي حل محل المرسوم بقانون رقم (21) لسنة 1996، لينشئ الصندوق الوطني لحماية وتنمية البيئة، وينظم تقويم الأثر البيئي للمشروعات على البيئة، ويضع خطاً لمواجهة الكوارث والطوارئ البيئية، فضلاً عن تخصيصه الباب الخامس منه ليعنى بتنظيم أحكام حماية البيئة المائية من مصادر التلوث.

ونلاحظ من خلال استقراء المنظومة التشريعية المعنية بحماية البيئة البحرية في مملكة البحرين والتي تستند إليها سلطات الضبط الإداري البحري في أدائها لمهامها، عدم وجود تشريع موحد ينظم حماية البيئة البحرية ومواردها بكافة جوانبها، فالبنود القانونية التي تنظم أحكامها متشعبة ما بين عدة قوانين، منها المباشر ومنها غير المباشر في حمايته للبيئة البحرية، بخلاف المسلك الذي انتهجه كل من المشرع المصري والكويتي والذان حصرا تنظيم البيئة البحرية في قانونين، أولهما القانون البيئي وثانيهما القانون المعني بحماية الثروة السمكية.

المطلب الثالث

القرارات التنظيمية

تعد القرارات الإدارية التنظيمية أو ما يعرف باللوائح بأنواعها المتعددة المصدر الثالث من مصادر المشروعية. وقد تقوم الإدارة في مهمتها لحماية البيئة البحرية بإصدار القرارات التنظيمية، كأنظمة إنشاء وترتيب المرافق العامة،⁽¹⁾ أو أنظمة الضبط،⁽¹⁾ أو اللوائح التفويضية،⁽²⁾ فضلاً عن أنظمة الضرورة.⁽³⁾

1- أشار الدستور المصري المعدل الصادر في عام 2019 إلى اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار أنظمة إنشاء وترتيب المرافق العامة، فنص في المادة (171) على أن: "يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء". كما أشار الدستور الكويتي الصادر عام 1962 إلى اختصاص أمير البلاد باعتباره رأس السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية بإصدار لوائح ترتيب المصالح والإدارات في المادة (73) التي تنص على أن: "يضع الأمير، بمراسيم... اللوائح اللازمة لترتيب المصالح

وتستند سلطات الضبط الإداري البحري المصرية في أدائها لوظائفها -بعد الدستور والتشريعات العادية- إلى القرارات التنظيمية، التي تضع القواعد العامة والمجردة من أجل حماية

والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين". وقد أشار الدستور البحريني الصادر عام 1973 وتعديلاته إلى اختصاص السلطة التشريعية بالتزامن مع السلطة التنفيذية لإصدار هذه اللوائح، حيث نصت المادة (39) (ب) على أن: "يضع الملك، بمراسيم... اللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين".

1- تعد لوائح الضبط أحد اللوائح المستقلة التي تصدرها السلطة التنفيذية دون أن تكون مستندة إلى قانون صادر من السلطة التشريعية، فضلاً عن كونها لوائح تصدر في الظروف العادية وتعتبر من مستلزمات الوظيفة الإدارية، وليس من مستلزمات الوظيفة التشريعية. وبموجب ذلك، فإن لوائح الضبط تكون مقيدة بالقواعد الدستورية والقانونية التي تكفل الحريات العامة في مواجهة سلطات الضبط، وذلك باعتبارها تضع قيوداً على حقوق الأفراد وحرياتهم، وتنظم موضوعات لم يسبق للمشرع تنظيمها. د. إحسان المفرجي، القضاء الدستوري وتجربته في مملكة البحرين، جامعة البحرين، مملكة البحرين، 2007، ص175. وقد أشار الدستور المصري إلى اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار لوائح الضبط في المادة (172) حيث نص على أنه: "يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط، بعد موافقة مجلس الوزراء". كما أشار إليها الدستور الكويتي في المادة (73) التي تنص على أنه: "يضع الأمير، بمراسيم، لوائح الضبط... بما لا يتعارض مع القوانين". وكذلك أشار إليها الدستور البحريني في نص المادة (39) (ب): "يضع الملك، بمراسيم، لوائح الضبط... بما لا يتعارض مع القوانين".

2- أشار الدستور المصري إلى اللوائح التفويضية في المادة (170) التي تنص على أنه: "يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذها". كما أشار إليها الدستور الكويتي في المادة (72) بنصه على أنه: "يضع الأمير، بمراسيم، اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما لا يتضمن تعديلاً فيها أو تعطيلاً لها أو إعفاء من تنفيذها. ويجوز أن يعين القانون أداة أدنى من المرسوم لإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذها". وقد أشار إليها الدستور البحريني في المادة (32) (أ) منه، والتي نصت على أن: "... ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها... وإنما يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة وبموضوع أو موضوعات بالذات، ويمارس وفقاً لقانون التفويض وشروطه".

3- أشار الدستور المصري إلى اختصاص رئيس الجمهورية مع السلطة التنفيذية بإصدار لوائح الضرورة في المادة (154) التي تنص على أنه: "يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون...". وقد أشار الدستور الكويتي في المادة (69) على اختصاص أمير البلاد مع السلطة التنفيذية بإصدار لوائح الضرورة، حيث نصت على أنه: "يعلن الأمير الحكم العرفي في أحوال الضرورة التي يحددها القانون، وبالإجراءات المنصوص عليها فيه. ويكون إعلان الحكم العرفي بمرسوم...". كما بينت المادة (36) (ب) من الدستور البحريني اختصاص السلطة التشريعية مع التنفيذية بإصدار لوائح الضرورة: "لا تعلن حالة السلامة الوطنية أو الأحكام العرفية إلا بمرسوم...".

البيئة البحرية، كاللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري رقم (4) لسنة 1994 المعدلة بالقانون رقم (9) لسنة 2009، والتي تضع المعايير والمواصفات لبعض المواد الملوثة عند تصريفها في البيئة البحرية وتحظر صرفها في مناطق صيد الأسماك للحيلولة دون تلوث الأحياء البحرية والاضرار بصحة الإنسان.

كما تستند سلطة الضبط الإداري البحري الكويتية في تحقيق الأمن البحري والصحة العامة والسكنية العامة إلى اللائحة التنفيذية في شأن الإدارة البيئية الصادرة بموجب القرار رقم (7) لسنة 2017 والتي تنظم تداول بيانات رصد جودة مياه البحر والأحياء البحرية، وحالة البحر والأنشطة الثابتة والمتحركة في البحر، حيث تُجيز اللائحة التنفيذية لسلطة الضبط الإداري البحري التدخل عند ثبوت المساس بمقومات البيئة البحرية.

وتستند سلطة الضبط الإداري البحري البحرينية إلى العديد من القرارات التنظيمية المعنية بحماية البيئة البحرية، كالقرار رقم (8) لسنة 2005 بشأن تنظيم عملية تشييد الشعاب الصناعية في مياه الصيد البحرينية، والذي يضع الضوابط على المصانع في تشييد الشعاب المرجانية بما لا يضر البيئة البحرية، حيث استوجب القرار أن تكون المواد المستخدمة في تشييد الشعاب الصناعية ذات عمر طويل وحالتها مستقرة عند تثبيتها في قاع البحر وتدعم تكوين مجتمع الشعاب الصناعية، وأن تثبت بمواد توفر السلامة إلى البيئة البحرية وغير قابلة للتحلل أو التفكك.

وتستند سلطة الضبط الإداري البحري البحرينية في تنظيم إدارة المخلفات الخطرة بما يحمي البيئة البحرية من التلوث الى القرار رقم 3 لسنة 2006 بشأن إدارة المخلفات الخطرة، الذي يهدف إلى وضع نظام مراقبة وتحكم لضبط عمليات نقل ومعالجة المخلفات الخطرة والتخلص منها بهدف السيطرة على هذه المخلفات والحيلولة دون انتشار آثارها الملوثة للبيئة البحرية الضارة بالصحة العامة، والذي يشترط على كل منتج للمخلفات الخطرة العمل على منع أو خفض معدلات تولد هذه المخلفات كماً ونوعاً من خلال تطوير الأجهزة والمعدات المستخدمة، واتباع أساليب التقنية النظيفة وذلك باختيار البدائل والمواد الأولية الأقل ضرراً على البيئة البحرية.

إلى جانب استناد سلطة الضبط الإداري إلى اللائحة التنفيذية للقانون رقم (10) لسنة 2019 بشأن النظافة العامة الصادرة بموجب القرار رقم (239) لسنة 2019 والتي تبين آلية فرز النفايات ومعالجتها حتى لا تشكل النفايات غير القابلة للتحلل تهديداً يقع على الأحياء البحرية بما يؤثر على أمن وسلامة الثروات البحرية.

كما أنه من مجموعة القرارات التنظيمية التي تستند إليها سلطة الضبط الإداري البحري في حماية موارد البيئة البحرية وثرواتها؛ قرار وزير الأشغال وشؤون البلديات والتخطيط العمراني رقم (18) لسنة 2020 بشأن حظر صيد أو تداول أو بيع الروبيان، لمدة (6) أشهر بدءاً من 1 فبراير لغاية 31 يوليو 2020، والقرار رقم (52) لسنة 2016 بشأن بدء حظر صيد أو تداول أو بيع سرطان البحر (القيقب) اعتباراً من 15 مارس لغاية 15 مايو من كل عام، والقرار رقم (5) لسنة 2006 بشأن الاشتراطات الصحية لإنتاج وتصنيع الأسماك. وتأتي هذه القرارات التنظيمية لحرص الجهة الإدارية للحفاظ على الثروة البحرية والتنوع البيولوجي بما يساهم في تنميتها وحماية المخزون السمكي لتحقيق التنمية المستدامة للثروات البحرية، وذلك في ظل الممارسات الخاطئة لطرق الصيد.

وبعد الإشارة إلى مصادر مبدأ المشروعية، نصل إلى أنه يجب أن تُصدّر قرارات سلطة الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة البحرية بالتوافق مع القواعد القانونية المجردة والسابقة على تصرفها، أيّاً كان مصدرها، سواء كانت قاعدة من الدستور، باعتباره على قمة هرم التشريعات، أو كان مصدرها التشريعات العادية التي تلي مرتبة الدستور، أو التشريعات الفرعية "اللوائح والقرارات" التي تلي التشريعات العادية في المرتبة، وذلك وفقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية، والذي يرتبها وفقاً لقوتها والجهة المنوط بها إصدارها، مع ضرورة الالتزام بهذا الترتيب عند التطبيق، بما لا يجوز لسلطة أدنى في مدارج التشريع أن تلغي قاعدة قانونية وضعتها سلطة أعلى إلا بتفويض من القانون. وبالتالي، فإن أي تجاوز لمبدأ تدرج القاعدة القانونية، يوصم نشاط الضبط الإداري البحري بعدم المشروعية.

المبحث الثاني

ضمانات تحقيق مبدأ المشروعية

إذا كانت وظيفة الضبط الإداري ضرورة لا بد منها في كافة المجتمعات، قديمها وحديثها، تُمارس من خلال وضع القيود على ممارسات الأفراد لأنشطتهم بغية حماية البيئة البحرية وذلك باعتبار أن الحرية المطلقة تشكل اعتداءً على المصلحة العامة، فإن الرقابة القضائية هي القيد الذي يكبح جماح السلطة التقديرية للضبط الإداري البحري، "ويقلل من غلوها وتحكمها فيما تقوم به من إجراءات ماسة بالحقوق والحریات العامة، وهي قيد يتصل بوجه الحق في الوقائع التي تعد قوفاً وركناً للإجراء الضابط، وهو ما يحقق للأفراد الحماية والمنفعة والسلامة ومطابقة القانون، لذلك يعد من مقومات الدولة القانونية،

لأنه ثبت عملاً أن الرقابة البرلمانية وهي رقابة سياسية لا تكفي، كما أن الرقابة الإدارية على أعمال السلطة الإدارية وإجراءاتها تجعل الأفراد تحت رحمة هذه السلطة⁽¹⁾.

وعادةً ما تكون الجهة الإدارية الخصم الأقوى للأفراد، بما يحتم ضمان لجوء الفرد إلى القضاء لإنصافه عند انتهاك حقوقه، وتعد الرقابة القضائية أكثر أساليب النظام القانوني فاعلية في حماية حريات الأفراد في التنظيم البحري، فهي وحدها التي تجعل من خضوع السلطات الإدارية للرقابة خضوعاً حقيقياً بما يكرس مبدأ المشروعية الذي أصبح العلامة الفارقة بين الدولة القانونية والدولة الديكتاتورية.

وتتوقف فاعلية الرقابة القضائية على ضرورة إسنادها إلى هيئة قضائية أو أكثر تتمتع بضمانات الحيادة والاستقلال - باعتبار أن "خضوع الدولة للقانون وإن استقلال القضاء... ضمانتان أساسيتان لحماية الحقوق والحريات" -⁽²⁾ إلى جانب ضمانات تمكين الفرد من اللجوء إلى قاضيه الطبيعي الذي يعينه له القانون سلفاً. الأمر الذي يثير التساؤل حول اختصاص الرقابة القضائية بالنظر في قرارات الضبط الإداري البحري في ظل الأنظمة الموحدة والمزدوجة، ومدى خضوع قرارات الضبط الإداري البحري لرقابة المشروعية، والذي سنوضحه على النحو الآتي.

المطلب الأول

الرقابة القضائية في ظل النظام الموحد والمزدوج

تختلف ممارسة الرقابة القضائية على المنازعات الإدارية المتعلقة بمشروعية قرارات الضبط الإداري البحري حسب النظام القضائي المتبع في الدولة، سواء كان في ظل النظام الموحد أو في ظل النظام المزدوج.

ويتكون النظام القضائي المزدوج - والذي تبنته جمهورية مصر العربية - من قضاء إداري متخصص في الفصل في المنازعات الإدارية، إلى جانب وجود القضاء العادي المستقل للنظر في منازعات الأفراد. وبالتالي، تخضع قرارات الضبط الإداري البحري - في النظام المزدوج - لرقابة القضاء الإداري، والذي يختص بالفصل في المنازعات الإدارية دون المنازعات المدنية لكونها تندرج تحت اختصاص القضاء العادي.

1- كاوه ياسين سليم، مرجع سابق، ص 83.

2- المحكمة الدستورية المصرية العليا، القضية رقم 22، لسنة 8، تاريخ الجلسة 1992/1/4، مكتب فني 5، رقم الجزء

1، رقم الصفحة 89 - القاعدة رقم 14.

أما في نظام القضاء الموحد - والذي تبنته كل من دولة الكويت ومملكة البحرين - فإنه يمتاز بوحدة الهيكل القضائي، والذي لا توجد به هيئة قضائية متخصصة بالمنازعات الإدارية ومستقلة عن القضاء العادي كما هو في النظام القضائي المزدوج، وإنما تكون له ولاية شاملة في نظر جميع المنازعات سواء تلك التي تنشأ بين الأفراد بعضهم البعض بجميع أنواعها، أو بين الأفراد والإدارة.⁽¹⁾ وقد أنشأ كلٌّ من المشرع الكويتي⁽²⁾ والمشرع البحريني⁽³⁾ دائرة قضائية إدارية ضمن دوائر المحاكم المدنية لنظر المنازعات الإدارية كدعاوى الإلغاء والتعويض والعقود الإدارية. وبالتالي، فإن الدائرة الإدارية بالمحكمة الكبرى المدنية هي التي تختص بنظر المنازعات المتعلقة بالقرارات الصادرة من سلطة الضبط الإداري البحري.

وبالرغم من أن النظام القضائي في مملكة البحرين قد أحال مهمة رقابة المنازعات الإدارية البيئية بشكل عام إلى الدائرة الإدارية التابعة للمحكمة الكبرى المدنية، إلا أن هناك دولا قد شكلت دائرة قضائية إدارية متخصصة للنظر في منازعات البيئة، كما هو الحال في جمهورية مصر العربية، بما يعزز طرح فكرة إيجابية تشكيل دائرة قضائية في مملكة البحرين لتختص بالنظر في المنازعات البيئية لخصوصية الموضوعات البيئية عن الموضوعات الإدارية بشكل عام، ولتشجيع ودعم وصول الدعاوى البيئية إلى القضاء للنظر فيها، فضلا عن أثر تخصيص دائرة قضائية بيئية في إثراء العمل القضائي بالتفسيرات البيئية للأحكام الصادرة فيها.

1- د. فاروق خماس، مرجع سابق، ص 90.

2- نص المرسوم بقانون رقم (20) لسنة 1981 بشأن إنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية في دولة الكويت على أنه: "تنشأ بالمحكمة الكلية دائرة إدارية... وتختص دون غيرها بالمسائل الآتية... وتكون لها فيها ولاية الإلغاء... خامساً: الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية...".

3- حدد المشرع البحريني اختصاص الدائرة الإدارية التابعة للمحكمة الكبرى المدنية بالفصل في المنازعات الإدارية استناداً إلى المادة (7) من المرسوم بقانون رقم 42 لسنة 2002 بنظام السلطة القضائية التي تنص على أنه: "قيماً عدا أعمال السيادة، تختص المحكمة الكبرى المدنية - بدائرة إدارية - بالفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الأفراد وبين الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة، عدا الحالات التي نص فيها القانون على خلاف ذلك".

المطلب الثاني

نطاق رقابة المشروعية

ينبغي لتحديد النطاق الذي تمتد له رقابة المشروعية، التمييز ما بين الوظيفة الإدارية لجهة الإدارة والوظيفة التشريعية لها.

وقد بينا سابقاً أن السلطة التشريعية تختص بالتشريع، والسلطة التنفيذية بالإشراف على تنفيذ القوانين من خلال إصدار أنواع من القواعد العامة المجردة الشبيهة بالتشريع والتي تسمى باللوائح.

ويتعين لتمييز العمل التشريعي عن العمل الإداري أن يعتمد على طبيعة العمل ذاته وجوهره بصرف النظر عن السلطة التي أصدرته، وعن الشكليات والإجراءات التي اتبعت في إصداره. وتبعاً لذلك فإن جميع الأعمال المشرعة تعتبر داخلة في الوظيفة التشريعية، ويتمثل ذلك بصفة أساسية في القوانين واللوائح، لا فرق في ذلك بين القانون الذي تصدره السلطة التشريعية، واللائحة التي تصدرها السلطة التنفيذية من حيث إن كلاهما يتضمن قاعدة عامة مجردة وملزمة. وعليه، تعد المراسيم بقوانين والأنظمة التفويضية لوائح تصدرها الجهة الإدارية ضمن صفتها التشريعية، نظراً لطبيعة عملها التشريعي مما يقتضي خضوعها وحدها لرقابة المحكمة الدستورية.⁽¹⁾ في حين تخضع كل من اللوائح التي تصدرها جهة الإدارة ضمن صفتها الإدارية، كلوائح الضبط وأنظمة إنشاء وترتيب المرافق العامة إلى رقابة المشروعية باعتبارها في نظر القضاء الإداري قرارات إدارية.

وقد يُثار التساؤل حول ما إذا خالفت اللائحة أحكام الدستور، فهل يحكم بعدم دستورتها أو بعدم مشروعيتها؟

وإذا كانت القاعدة العامة تقتضي خضوع القرارات الإدارية إلى رقابة المشروعية، إلا أنه يرد استثناء على ذلك، مفاده امتداد رقابة المحكمة الدستورية إلى اللوائح التي تصدرها جهة الإدارة ضمن صفتها الإدارية وذلك عند مخالفتها المباشرة لأحكام الدستور، لتحكم بعدم دستورتها وليس عدم مشروعيتها.

فقد تُخالف اللائحة القانون والدستور معاً، مما يقتضي خضوعها لرقابة المشروعية والدستورية في آنٍ واحد. وقد تخالف اللائحة الدستور لصدورها بناء على قانون يتعارض بدوره مع الدستور، مما

1- د. إحسان المبرجي، مرجع سابق، ص 178، 174.

يقتضي خضوعها لرقابة الدستورية فحسب دون رقابة المشروعية.⁽¹⁾ مما يمكن القول معه، بخضوع قرارات الضبط الإداري البحري لرقابة المشروعية التي يفرضها القضاء الإداري عند مخالفتها لأحكام القانون، فضلاً عن امتداد رقابة الدستورية إليها وذلك عند مخالفتها المباشرة لأحكام الدستور.

وتطبيقاً لذلك امتدت رقابة المحكمة الدستورية المصرية الى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 450 لسنة 1986 بإنشاء محميات طبيعية بحرية بمنطقة جبل علبة بالبحر الأحمر، وذلك فيما تضمنه من عدم تعيين للحدود البحرية التي تبين النطاق المكاني لتلك المحميات، مما أدى إلى عرقلة حقوق كفلها الدستور كحق الأفراد في التنقل، باعتبار أن تعيين حدود المحمية الطبيعية الواقعة في نطاق المياه البحرية ينفي التجهيل بأبعاده، وهو شرط أولي لصون الحرية الفردية التي أعلى الدستور قدرها، واعتبرها من الحقوق الطبيعية التي تكمن في النفس البشرية ولا يتصور فصلها عنها أو انتهاكها، وقد حكمت المحكمة الدستورية بعدم دستوريته.⁽²⁾

الفصل الثاني

رقابة الإلغاء على قرارات الضبط الإداري البحري

تأتي رقابة القضاء الإداري على جميع القرارات الإدارية⁽³⁾ الصادرة من سلطة الضبط الإداري البحري للتأكد من مدى ملاءمة ما اتخذته من أساليب ووسائل لتحقيق الأهداف المنشودة في حماية البيئة البحرية وذلك ترجمة لمبدأ المشروعية.

وتسعى رقابة القضاء الإداري من خلال مخاصمة القرار الإداري الذي اتخذته سلطة الضبط الإداري البحري خارج نطاق المشروعية، إلى تحقيق الموازنة الدقيقة بين ما تتمتع به الجهة الإدارية

-
- 1- د. محمد باهي أبو يونس، القضاء الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2014، ص 334 - 335.
 - 2- المحكمة الدستورية المصرية العليا، القضية رقم 20، لسنة 15 قضائية، بتاريخ 1994/10/1، مكتب فني 6، رقم الجزء 1، رقم الصفحة 358.
 - 3- "لما كان الأصل طبقاً لمبدأ المشروعية هو تسليط رقابة القضاء الإداري على جميع القرارات الإدارية التي يختص بإلغائها والتعويض عنها فإنه إذا صدر قانون باستثناء طائفة من القرارات من الخضوع لتلك الرقابة لحكمة تغياها المشرع وغاية قصد حمايتها - وجب عدم التوسع في تفسير النص المتضمن لهذا الاستثناء بحيث لا يطبق إلا في خصوص ما صدر في شأنه وفي حدود الهدف الذي قصد المشرع إصابته وبلوغه". المحكمة الإدارية المصرية العليا، الطعن رقم 407، لسنة 11، تاريخ الجلسة 1967/12/16، مكتب فني 13، رقم الجزء 1، رقم الصفحة 283 - القاعدة رقم 38.

من سلطات متميزة منحها إياها المشرع من أجل حماية البيئة البحرية، وبين ضمان تمتع الأفراد بالحقوق والحريات التي مُنحت لهم بموجب الدستور والقوانين، بحيث لا يجوز التعدي عليها وإهدارها أو الحد منها.

ويعد نظام التقاضي مكفولاً ومصوناً بموجب الدساتير، بما يشكل معه ضماناً لحماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف سلطات الضبط الإداري البحري. الأمر الذي يثير التساؤل حول ماهية دعوى إلغاء القرار الإداري الصادر من سلطة الضبط الإداري البحري، وشروط قبولها، وأوجه إلغاء قرارات الضبط الإداري البحري، والذي سنتطرق لها على النحو الآتي.

المبحث الأول

ماهية دعوى الإلغاء وشروط قبولها

لتحديد ماهية دعوى إلغاء القرار الإداري الصادر من سلطة الضبط الإداري البحري، سنقوم بتعريف دعوى الإلغاء في المطلب الأول، ثم نبين شروط قبولها في المطلب الثاني.

المطلب الأول

التعريف بدعوى إلغاء القرار الإداري

جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية على أن "الخصومة في دعوى الإلغاء عينية، قوامها مشروعية القرار الطعين، وما إذا كان هذا القرار قد صدر مطابقاً لأحكام القانون أو غير مطابق لها، فالخصومة موجهة إلى القرار الإداري في ذاته، فإذا كان الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري إلغاءً جزئياً فإن الحجة لا تلحق سوى الشرط الذي قضى بإلغائه وينحصر آثارها فيما تناوله الحكم في قضائه باعتبار القرار في هذا الشرط كأن لم يكن من تاريخ صدوره مما يقتضي إعادة الحال إلى ما كان عليه وقت صدور القرار المقضي بإلغائه، والوقوف بالتنفيذ عند هذا الحد دون أن يشمل ذلك القرارات اللاحقة التي يتعين الطعن عليها استقلاً".⁽¹⁾

وقد سارت محكمة التمييز الكويتية على نهج قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية، وأوضحت بأن دعوى الإلغاء هي: دعوى عينية ينحصر نطاقها في القرار محل الطعن دون غيره من

1- المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 263 لسنة 60 قضائية، الإدارية العليا، الدائرة الثانية، بتاريخ

2016/3/19.

القرارات التي يشملها الطعن،⁽¹⁾ وهي التي تحمي المراكز القانونية العامة التي تبنى أساساً على التصدي للقرار المخالف للمشروعية ولا تثير خصومة شخصية ولكنها مخاصمة للقرار غير المشروع في ذاته لردّه إلى حكم القانون الصحيح حماية لمبدأ المشروعية.⁽²⁾

وقد بيّنت محكمة التمييز البحرينية بأن دعوى الإلغاء "في حقيقتها مخاصمة للقرار الإداري المعيب، ومن ثم كان عمل قاضي الإلغاء ينحصر - في الأصل - في إلغاء القرار إذا ما ثبت له عدم مشروعيته فحسب".⁽³⁾

ويلاحظ أن التعريفات القضائية لدعوى الإلغاء قد اتفقت على عناصر هذه الدعوى الأساسية باعتبارها دعوى قضائية عينية ترفع لمخاصمة قرار إداري مخالف للقانون بغرض إلغائه أو إعدامه. ونظراً لكون القرارات الصادرة من سلطات الضبط الإداري المعنية بحماية البيئة هي قرارات إدارية، فإن دعوى إلغاء القرار الإداري الصادر عنها في الأصل يتعلق بمخاصمة قرار إداري قد حاد عن الهدف العام المتعلق بحماية البيئة البحرية إلى أهداف أخرى غير مشروعة لا تبتغي المصلحة العامة.

ولا يوجد تلازم ما بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، فقد يفقد القرار الإداري مشروعيته ويكون محلاً للإلغاء، إلا أن ذلك لا يعني أن يكون موجباً للتعويض عنه أيضاً إذا ثبت عدم تحقق ركن الخطأ الموجب للتعويض، وقد استقر القضاء على أن ما قد يشوب القرار الإداري من عيب ويجعله غير مشروع لا يصلح حتماً وبالضرورة أساساً للتعويض ما لم يكن هذا العيب مؤثراً في موضوع القرار.⁽⁴⁾

وتختلف طبيعة دعوى إلغاء القرار الإداري، عن طبيعة دعوى التعويض عنه، ففي حين تعتبر دعوى الإلغاء دعوى موضوعية تقوم على مخاصمة القرار الإداري غير المشروع، تعتبر دعوى

1- محكمة التمييز الكويتية، الأحكام الإدارية، الطعن رقم 26 لسنة 1996 قضائية، بتاريخ 1997/1/6، مكتب فني 2، رقم الصفحة 321.

2- محكمة التمييز الكويتية، الأحكام الإدارية، الطعن رقم 233 لسنة 1997 قضائية، بتاريخ 1998/4/20، مكتب فني 2، رقم الصفحة 305، رقم القاعدة 160.

3- محكمة التمييز البحرينية، الأحكام المدنية، الطعن رقم 82، لسنة 2004، تاريخ الجلسة 2005/2/14، مكتب فني 16، رقم الصفحة 126 - القاعدة رقم 36.

4- المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدائرة السابعة، موضوع الطعن رقم 8260، لسنة 48، تاريخ الجلسة 2005/11/13، حكم غير منشور.

التعويض دعوى شخصية أساسها اعتداء الإدارة على حق شخصي للمدعي بحجة حماية البيئة البحرية. كما تهدف دعوى الإلغاء إلى إلغاء القرار الإداري غير المشروع، في حين تهدف دعوى التعويض إلى التعويض عن الأضرار التي لحقت بالمدعي.⁽¹⁾ ويتمتع الحكم في دعوى الإلغاء بحجية مطلقة في مواجهة الكافة،⁽²⁾ بينما تكون الحجية نسبية في دعوى التعويض تقتصر على أطراف النزاع.⁽³⁾

إلى جانب ذلك، فإن استقلال دعوى الإلغاء عن دعوى التعويض يعد ميزة تضمن بها حق الفرد في التقاضي وعدم سقوط حقه بالتقادم، فقد "يستغلق على صاحب الشأن طريق دعوى الإلغاء لسقوط حقه في رفعها، بينما تكون دعوى التعويض متاحة له، إذ هي تخضع لمدد التقادم المنصوص عليها في القانون التي من الممكن ألا تكون قد انقضت، بينما انقضت دعوى الإلغاء التي تفرض طبيعتها ألا يطول أمد السماح بها حتى تستقر القرارات الإدارية ولا تكون مستهدفة لخطر الإلغاء وقتاً طويلاً".⁽⁴⁾

1- "تنعى الطاعنة... على الحكم المطعون فيه مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه إذ ألزمها الحكم المطعون فيه بتعويض الدفعة الواحدة... رغم عدم استحقاق المطعون ضدهم طبقاً لنص المادة 54 من قانون التأمين الاجتماعي لأن إصابة مورثهم والتي أودت بحياته قد حدثت نتيجة عمل جنائي اقترفه المتوفى بنزوله لصيد الروبيان في المياه الإقليمية أثناء فترة حظر صيدها بالمخالفة للقرار رقم 13 لسنة 2015 مما يعيب الحكم ويستوجب نقضه". محكمة التمييز البحرينية، الأحكام المدنية، الدائرة المدنية. الطعن رقم 918، لسنة 2019، تاريخ الجلسة 2019/12/23.

2- "الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة -تلك نتيجة لا معدي عنها إدارياً للطبيعة العينية لدعوى الإلغاء ولكون الدعوى مخاصمة للقرار الإداري في ذاته- إذا ما حكم بالإلغاء فإن الإدارة تلتزم بتنفيذ الحكم وإعادة الحال إلى ما كان عليه لو لم يصدر هذا القرار إطلاقاً دون أن يكون لجهة الإدارة أن تمتنع عن تنفيذه أو تتقاعس فيه على أي وجه نزولاً على حجية الأحكام وإعلاء لشأنها وإكباراً لسيادة القانون والنزول على مقتضياته - إن مقتضى تنفيذ الحكم الحائز لقوة الأمر المقضي الذي قضى بإلغاء القرار المطعون فيه هو إعدام هذا القرار ومحو آثاره من وقت صدوره في الخصوص وفي المدى الذي عينه الحكم...". المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 228 لسنة 38 قضائية بتاريخ 1998/5/16، مكتب فني 43، رقم الجزء 2، رقم الصفحة 1237، رقم القاعدة 135.

3- د. فاروق خماس، مرجع سابق، ص 145 - 147.

4- محكمة التمييز البحرينية، الأحكام المدنية، الطعن رقم 102، لسنة 2008، تاريخ الجلسة 2008/11/24، مكتب فني 19، رقم الجزء 1، رقم الصفحة 956 - القاعدة رقم 206.

المطلب الثاني

شروط قبول دعوى الإلغاء

لابد من وجود شروط معينة من أجل قبول المنازعات القائمة بين جهة الضبطية الإدارية البحرية والأفراد للنظر فيها أمام القضاء الإداري، فإذا لم تتوافر، يحكم القاضي بعدم قبولها دون أن ينظر في موضوعها؛ وشروط قبول دعوى الإلغاء هي:

1. أن يكون محل الطعن قراراً إدارياً:

يتعلق أول شرط من أجل قبول المنازعة القائمة بين جهة الضبط الإداري البحري والأفراد أمام القضاء الإداري أن يكون محل الطعن قراراً إدارياً.

ولقد بينت محكمة النقض المصرية، بأن القرارات الإدارية هي "تلك التي تفصح بها جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين..."⁽¹⁾.

كما عرفت محكمة التمييز الكويتية القرار الإداري بأنه "عمل تفصح به جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين بما مؤداه أن القرار الإداري يتميز عن العمل المادي بأن الأول يكون مسبقاً أو مصحوباً بقصد إحداث تعديل في المراكز القانونية القائمة،² في حين أن العمل المادي يكون دائماً واقعة مادية أو إجراء مثبتاً لها ولا يقصد به تحقيق به آثار قانونية معينة إلا ما كان منها وليد إرادة المشرع مباشرة..."⁽³⁾. كما عرفت في حكم آخر لها بأنه: "هو ذلك الذي تفصح به الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه مصلحة عامة..."⁽⁴⁾.

1- محكمة النقض المصرية، الطعن رقم 20 لسنة 61 قضائية، 14/4/1992، مكتب فني 43، رقم الجزء 1، رقم الصفحة 75، رقم القاعدة 17.

2- ليس تعديل المراكز القانونية القائمة فحسب، وإنما يمتد القرار الإداري لينشئ ويلغي المراكز القانونية أيضاً.

3- محكمة التمييز الكويتية، الأحكام الإدارية، الطعن رقم 58 لسنة 1996 قضائية، بتاريخ 17/3/1997، مكتب فني 2، رقم الصفحة 131.

4- "ومن ذلك قرار الإدارة الصريح برفض طلب الاستفادة من ميزة أو رخصة لعدم توافر شروط ذلك لأن الإدارة وهي تمارس اختصاصها بالاستجابة لطلب منح الميزة أو الرخصة أو برفض هذا الطلب تفصح عن إرادتها بغية

وقد عرّفت محكمة التمييز البحرينية القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين، متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، مما مؤداه أن كل تصرف من الإدارة لا يعبر عن إرادتها الذاتية، بل عن إرادة جهة أخرى ولا يستحدث بذاته أثراً قانونياً من شأنه التأثير في مراكز الأفراد القانونية، لا يعد بهذه المثابة قراراً إدارياً، ومن ذلك المنشورات والأوامر المصلحية التي تصدر عن الإدارة لموظفيها متضمنة تفسير القوانين والتشريعات القائمة وكيفية تنفيذها، وذلك باعتبار أن أصل الحق مقرر في قاعدة تنظيمية عامة سواء كانت قانوناً أو لائحة، طالما لم تستحدث الإدارة بتصرفها أحكاماً جديدة مغايرة لما ورد في ذلك القانون أو تلك اللائحة".⁽¹⁾

ويلاحظ من التعريفات القضائية أنها اتفقت في اشتراطها لقبول دعوى الإلغاء، أن يكون محل الدعوى قراراً ضبطياً إدارياً تُفصح عنه الإدارة بما لها من سلطة، بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة. وقد أضاف التعريف القضائي الكويتي إلى ذلك المفهوم تمييزاً ما بين القرار الإداري والعمل المادي حول الأثر المترتب عليهما، مفاده أن الأول ينتج أثراً قانونية في المراكز القانونية، في حين ينتفي ذلك عن الآخر. كما تفرّد التعريف القضائي البحريني بالإشارة إلى تصرفات الإدارة التي تخرج عن قائمة القرارات الإدارية وتكون بذلك غير قابلة للطعن أمام القضاء الإداري.

كما يشترط لقبول نظر القرارات الضبطية الإدارية أمام القضاء الإداري، أن يكون محلها قراراً ضبطياً نهائياً؛ أي قابل للتنفيذ دون حاجة إلى إجراء آخر لاحق، فإذا لم يقر بالقرار المطعون فيه

إحداث أثر قانوني معين تحقيقاً للغاية التي استهدفها القانون من الميزة أو الرخصة بما مؤداه أن يكون عملها بالاستجابة للطلب في هذا الخصوص أو رفضه قراراً إدارياً صريحاً وليس سكوتاً أو امتناعاً عن إصدار القرار يستوجب الطعن عليه خلال الميعاد المقرر لدعوى الإلغاء...". محكمة التمييز الكويتية، الأحكام الإدارية، الطعن رقم 17 لسنة 1998 قضائية، بتاريخ 1999/2/8، مكتب فني 7، رقم الصفحة 355، رقم القاعدة 47.

1- محكمة التمييز البحرينية، الأحكام المدنية، الطعن رقم 480، لسنة 2005، تاريخ الجلسة 2006/4/3، مكتب فني 17، رقم الجزء 1، رقم الصفحة 575 - القاعدة رقم 147.

هذا الوصف كان الطلب غير مقبول.⁽¹⁾ ويجب أن يكون القرار الضبطي صادراً عن سلطة إدارية وطنية.⁽²⁾

وتطبيقاً لذلك، يشترط لكي تُقبل دعوى إلغاء قرار صادر من سلطة الضبط الإداري البحري، أن يكون القرار محل الدعوى قراراً ضبطياً نهائياً، صادراً من إحدى سلطات الضبط الإداري البحري المركزية أو المحلية، والتي تُفصح عنه بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد تقييد أنشطة الأفراد، بغية حماية البيئة البحرية.

وعلى سبيل المثال، يجوز الطعن على قرار الإدارة الصريح أو الضمني برفض طلب الحصول على الترخيص لتحويل مساحة مائية لغرض إنشاء مزارع للأسماك، أو رفض طلب منح الترخيص لسفن الصيد الأجنبية لبيع أو تسويق الثروة البحرية ومنتجاتها، لكونها قرارات إدارية نهائية، في حين تخرج عن ولاية الإلغاء، القرارات الصادرة من مكتب الأمم المتحدة للبيئة⁽³⁾ "United Nations Environment Programme "UNEP" والمنظمة البحرية الدولية "International Maritime Organization "IMO"⁽⁴⁾ لأنها صادرة عن هيئات دولية، ولا تكون قراراتها محلاً للطعن أمام القضاء الإداري الوطني.

2- ضرورة توافر شرط المصلحة لرافع الدعوى:

يشترط أيضاً من أجل قبول المنازعة القائمة بين جهة الضبطية الإدارية البحرية والأفراد أمام القضاء الإداري ضرورة توافر شرط المصلحة لرافع الدعوى.

ولقد أقر القضاء الإداري المصري بأنه "يكفي لمخاصمة القرار الإداري في دعوى الإلغاء أن يكون لرافعها مصلحة شخصية يؤثر فيها ذلك القرار تأثيراً مباشراً وللمدعي مصلحة شخصية

1- محكمة النقض المصرية، الطعن رقم 20 لسنة 61 قضائية، بتاريخ 14/4/1992، مكتب فني 43، رقم الجزء 1، رقم الصفحة 75، رقم القاعدة 17.

2- د. فاروق خماس، مرجع سابق، ص 148 - 149.

3- إن برنامج الأمم المتحدة للبيئة هو السلطة البيئية العالمية التي تضع جدول الأعمال البيئي العالمي، وتعزز التنفيذ المتسق للبعد البيئي للتنمية المستدامة داخل منظومة الأمم المتحدة، وتعمل كمناصر رسمي للبيئة العالمية. (<https://www.unep.org/ar/nbdht-n-alammm-almthdt-llbyyt>)

4- المنظمة البحرية الدولية (IMO) هي وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة منذ عام 1958م، وهي الهيئة العالمية المختصة بوضع المعايير المتعلقة بالسلامة والأمن والأداء البيئي للشحن الدولي.

<https://www.itfglobal.org/ar/sector/seafarers>

مباشرة في الطعن على القرار الإداري الصادر"،⁽¹⁾ وهذه المصلحة تتحقق متى ما كان الطاعن في القرار الإداري في مركز قانوني خاص مباشر بالقرار المطعون فيه.

وقد يُثار التساؤل عما إذا كان يؤخذ بالاعتبار صفة المتقاضي إلى جانب شرط المصلحة الشخصية المباشرة، وقد أجاب القضاء الإداري المصري على ذلك بما يلي: "إن صفة المتقاضي في قضاء الإلغاء تندمج في المصلحة فيكفي لقبول طلب إلغاء القرار الإداري توافر شرط المصلحة الشخصية المباشرة في هذا الإلغاء مهما كانت صفة رافع الدعوى...".⁽²⁾

كما أقر القضاء الكويتي بشرط المصلحة باعتباره مناط دعوى الإلغاء، وعرفها بأنها الفائدة العملية التي تعود لرافع الدعوى من الحكم له بطلانته. "ومن ثم فلا تقبل الدعوى إذا لم يكن الحق أو المركز القانوني المطلوب حمايته بها قد وقع عليه اعتداء أو حصلت منازعة بشأنها تبرر اللجوء إلى القضاء".⁽³⁾

وقد أقر أيضاً القضاء البحريني بشرط المصلحة لقبول الخصومة أمام القضاء، وعرفها بأنها "المنفعة التي تعود على المدعي من اختصاص المدعي عليه، للحكم بطلانه في النزاع القائم على الحق موضوع التقاضي، وأن يكون للمدعي مصلحة شخصية ومباشرة".⁽⁴⁾

وبالتالي، فإن الشرط الثاني لقبول المنازعة القائمة بين جهة الضبطية الإدارية البحرية والأفراد أمام القضاء الإداري، أن تتوافر المصلحة الشخصية والمباشرة للطاعن على القرار الإداري، فإذا لم تتوافر، يحكم القاضي بعدم قبولها دون أن ينظر في موضوعها.

وعلى سبيل المثال، يجوز للفرد الطعن على القرار الإداري الصادر بالحظر المطلق لصيد الأحياء البحرية، كالروبيان والأسماك، باعتبار أن صلاحية الإدارة مقيدة بأسلوب الحظر الجزئي

1- المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 330 لسنة 6 قضائية، بتاريخ 1961/12/9، مكتب فني 7، رقم الجزء 1، رقم الصفحة 88.

2- محكمة القضاء الإداري المصري، الحكم رقم 942 لسنة 5 قضائية، بتاريخ 1954/1/5، مكتب فني 8، رقم الجزء 2، رقم الصفحة 398.

3- محكمة التمييز الكويتية، الأحكام الإدارية، الطعن رقم 9 لسنة 1992 قضائية، بتاريخ 1993/5/10، مكتب فني 2، رقم الصفحة 285.

4- محكمة التمييز البحرينية، الطعن رقم 65 لسنة 2003 قضائية، بتاريخ 2004/1/26، مكتب فني 15، رقم الصفحة 113، رقم القاعدة 32.

للصيد في موسم التكاثر فحسب، وأن الحظر المطلق يعد إلغاءً ومصادرة لحريات الأفراد، خاصة أن مهنة الصيد هي مصدر رزق لهم، مما يؤثر على مستواهم المعيشي بشكل شخصي ومباشر.

3- الالتزام بميعاد رفع دعوى الإلغاء:

يعد الالتزام بميعاد رفع دعوى الإلغاء الشرط الثالث لقبول المنازعة القائمة بين جهة الضبطية الإدارية البحرية والأفراد أمام القضاء الإداري.

إذ إن العلة في تحديد المدة التي يجوز فيها الطعن بالإلغاء هي ما يقتضيه الصالح العام من استقرار الأوضاع الإدارية في محيط العمل الإداري واستقرار المراكز القانونية المترتبة على القرارات الإدارية بحيث لا تكون هذه القرارات مهددة بالإلغاء فترة طويلة من الزمن.⁽¹⁾

وقد حدد القضاء المصري ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري بستين يوماً، تسري من تاريخ نشر القرار الإداري التنظيمي المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن بالقرار الإداري الفردي، ويقف سريان هذا الميعاد في حالة التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار، أو إلى الهيئات الرئاسية لها، ويعتبر في حكم قرار الرفض فوات وقت يزيد على أربعة أشهر دون أن تجيب السلطات الإدارية المختصة عن التظلم المرفوع إليها.⁽²⁾

وقد قيد القضاء الكويتي "دعوى الإلغاء بالنسبة للقرارات الإدارية التي تولد حقاً أو مركزاً شخصياً للأفراد بنطاق زمني محدد سَوَى فيه بين الإدارة والأفراد... وهي ستون يوماً من تاريخ نشر القرار، بحيث إذا مضت تلك المدة أغلق سبيل الطعن وأصبح القرار المعيب بمثابة القرار السليم".⁽³⁾

وقد اجتهد القضاء البحريني اجتهداً محموداً- في ظل الفراغ التشريعي- في تحديد المدة التي يسقط بها حق الطاعن في إقامة دعوى الإلغاء بستين يوماً من تاريخ إخطاره به، مبيناً أن قبول

1- بدر محمد عادل، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، الطبعة الأولى، جامعة البحرين، مملكة البحرين، 2016، ص 265.

2- محكمة النقض المصرية، الطعن رقم 10 لسنة 19 قضائية، بتاريخ 1952/5/3، مكتب فني 3، رقم الجزء 2، رقم الصفحة 760، رقم القاعدة 6.

3- محكمة التمييز الكويتية، الأحكام الإدارية [الطعن رقم 9، لسنة 1987، تاريخ الجلسة 1987/5/6، مكتب فني 3، رقم الصفحة 613.

ذي المصلحة للقرار الإداري المعيب من خلال عدم التظلم عليه أمام الجهة الإدارية، يُسقط حقه في إقامة دعوى بإلغائه إذا ما أراد الرجوع في هذا القبول باعتبار أن الساقط لا يعود.⁽¹⁾ وعليه، يجب على الطاعن لقبول دعواه المتعلقة بإلغاء القرار الإداري الذي يمس مصلحته الشخصية المباشرة والصادر عن سلطة الضبط الإداري البحري، أن يلتزم بالمدة المقررة للطعن به أمام القضاء الإداري خلال ستين يوماً من نشر القرار الإداري أو إعلانه به وإلا أغلق باب الطعن عليه، وينقطع سريان هذه المدة بالتظلم الإداري الذي استلزم القانون حصوله قبل رفع دعوى الإلغاء، وتسري مدة الستين يوماً الجديدة بعد رد الإدارة الصريح أو الضمني على التظلم الإداري، وأن عدم قيام صاحب المصلحة بالتظلم الإداري يعد قبولاً منه للقرار الإداري المعيب بما يسقط حقه في إقامة دعوى الإلغاء.

المبحث الثاني

أوجه إلغاء قرارات الضبط الإداري البحري

لما كنا نبحث عن تحقيق العدالة والتوازن ما بين حماية حقوق وحريات الأفراد وحقوق الصالح العام في بيئة بحرية زاخرة بثرواتها تكفي احتياجات الأجيال الحاضرة والمستقبلية، وُجدت الحاجة الماسة لتدخل القضاء وفرض رقابته على إجراءات الضبط الإداري البحري، نظراً لأن الإدارة عندما تمارس سلطتها الضبطية فإنها تقيد الحريات العامة للأفراد، ولذلك كان من الضروري خضوعها للرقابة القضائية خشية تجاوزها لحدود المشروعية.

وتمتد رقابة القضاء الإداري إلى التدابير والقرارات الفردية أو التنظيمية، وذلك لتحديد مشروعية المدى الذي مسّت به الإدارة حريات الأفراد، وسواء كان ذلك في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية،⁽²⁾ وذلك للتوصل إلى إلغاء القرارات الإدارية الصادرة من سلطات الضبط الإداري البحري المخالفة لمبدأ المشروعية.

وإن إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة الصادرة من سلطات الضبط الإداري البحري، يتطلب ثبوت اختلال ركن أو أكثر من أركانها الخمسة المتمثلة في الاختصاص والشكل والغاية

1- محكمة التمييز البحرينية، الأحكام المدنية، الطعن رقم 349، لسنة 2005 قضائية، بتاريخ 2006/1/30،

مكتب فني 17، رقم الجزء 1، رقم الصفحة 182.

2- داوود الباز، مرجع سابق، ص 10.

والسبب والمحل، وهذا ما سنوضحه عند البحث في أوجه الإلغاء على قرارات الضبط الإداري البحري.

المطلب الأول

رقابة القضاء

على العيوب الشكلية للقرار الإداري

في هذا المطلب، سنبين مدى الرقابة التي يفرضها القضاء الإداري على العيوب الشكلية التي تصاحب القرار الإداري كعيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات، وذلك على النحو الآتي.

الفرع الأول

رقابة القضاء الإداري

على عيب عدم الاختصاص

يعد عيب عدم الاختصاص أحد العيوب الشكلية التي قد تصاحب القرار الإداري الصادر عن سلطة الضبط الإداري البحري، وذلك عند صدوره من جهة غير منوط بها إصداره قانوناً، بما يعيبه ويفقده صفة المشروعية. "طالما كان في ذلك افتتات على سلطة جهة أخرى لها شخصيتها المستقلة".⁽¹⁾

ويعد تحديد الاختصاص بإصدار القرار الإداري من الجهة المختصة قانوناً، ومن ثم يستوجب أن يصدر القرار من الجهة التي ينص عليها التشريع، وأن يصدر في حدود الاختصاص المخول للجهة المعنية، فإذا لم تراعى سلطة الضبط الإداري البحري قواعد الاختصاص في إصدار قراراتها الإدارية، فإن قرارها يكون معيباً حقيقياً بالإلغاء.

1- المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1365، لسنة 12، تاريخ الجلسة 1969/11/29، مكتب فني 15،

رقم الجزء 1، رقم الصفحة 38.

وقد يعهد المشرع إلى جهة معينة صلاحية إصدار القرار الإداري، فيكون الاختصاص مقصوراً على تلك الجهة لإصدار القرار، وقد يعهد بذلك إلى جهتين إداريتين بطريق المشاركة فيما بينهما لإصدار القرار، وبالتالي فإن صدور القرار من أحدهما يعيب القرار بعيب عدم الاختصاص.⁽¹⁾

ويراقب القضاء الإداري شرعية القرارات الصادرة عن سلطات الضبط الإداري البحري ويبطلها إذا ما شابها عيب بسيط من عيب عدم الاختصاص، ويعدمها عند تحقق العيب الجسيم من عيوب الاختصاص أو تحقق اغتصاب السلطة.⁽²⁾

وللتمييز بين صور عدم الاختصاص أهمية بالغة الخطورة في الآثار المترتبة على كل منهما، فالقرار الباطل يتحصن من الإلغاء بفوات ميعاد الطعن عليه، بخلاف القرار المنعقد الذي لا يتحصن من الإلغاء. كما أنه يجوز التظلم من القرار الباطل في حين لا يخضع القرار المنعقد للتظلم. ويعد القرار الباطل قراراً إدارياً معيباً في حين يعد القرار المنعقد فعلاً مادياً معدوم الأثر قانوناً. إلى جانب ذلك، فإن القرار الباطل يكون قابلاً للتنفيذ المباشر حتى يتم تقرير بطلانه، في حين يعد تنفيذ القرار المنعقد عملاً من أعمال الغصب المادية.⁽³⁾

وعلى سبيل المثال، إذا أوكل القانون إلى جهة حكومية معينة - كالمجلس الأعلى للبيئة - صلاحية إعطاء التراخيص للأفراد في الاتجار بالكائنات الفطرية البحرية، فلا يمكن أن تقوم جهة أخرى كوزارة الصناعة والتجارة والسياحة بإصدار هذا الترخيص للأفراد، وإلا عُدَّ قرارها مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم ويحكم القضاء الإداري بإلغائه نظراً لتعدي الجهة الإدارية غير المختصة على صلاحيات الجهة المختصة قانوناً بإصدار ترخيص الاتجار بالكائنات الفطرية البحرية، والتي تهدف الجهة المختصة من خلال دراسة منح الترخيص أو رفضه إلى حماية الحياة الفطرية في الدولة بما يؤدي إلى الحفاظ على مختلف أنواع الكائنات الفطرية البحرية فضلاً عن حماية الأنواع النادرة منها أو المهددة بالانقراض من حيوان أو طير أو نبات.

1- محكمة القضاء الإداري المصري، الحكم رقم 568، لسنة 25، تاريخ الجلسة 1972/11/21، مكتب فني 27، رقم الجزء 1، رقم الصفحة 25.

2- إن سلامة القرارات الإدارية تتفاوت "بين الجسامة والبسر، بحيث يجرده من صفته كقرار إداري ويهبط به إلى منزلة العمل المادي الذي لا يعدو أن يكون مجرد عقبه مادية يصبح معها القرار غير جدير بالحماية التي يقرها القانون لأعمال الإدارة...". محكمة التمييز الكويتية، الأحكام الإدارية، الطعن رقم 9، لسنة 1987، تاريخ الجلسة 1987/5/6، مكتب فني 3، رقم الصفحة 613.

3- د. بدر محمد عادل، مرجع سابق، ص 289.

الفرع الثاني

رقابة القضاء الإداري على عيب الشكل

إن التدابير التي تصدر عن سلطة الضبط الإداري البحري لا تخضع كأصل عام لأي إجراءات أو شكل معين، إلا إذا تطلب القانون ذلك، فتكون الإدارة ملتزمة بمراعاته في اتخاذ قراراتها وإجراءاتها المعنية بحماية البيئة البحرية. فإذا خالفت سلطة الضبط الإداري البحري القواعد والإجراءات التي يتطلبها القانون واللوائح الموضوعة في هذا الشأن، فإنه قرارها يعدو معيباً بعبء الشكل وحقيقاً للإلغاء.

و"يفرق القضاء الإداري بين الشكل المعتبر بحكم القانون كركن من أركان القرار الإداري، والشكل الذي لا يعدو أن يكون مجرد شرط متطلب في القرار، فالعيب في الشكل في الحالة الأولى يولد القرار معدوماً لأنه يتخذ صورة من صور اغتصاب السلطة، وفي الحالة الثانية إن كان الشكل شرطاً جوهرياً لم يكن هناك بد من استيفائه وفقاً لما ينص عليه القانون، إما في ذات القرار وإما تصحيح لاحق، أما إذا كان غير جوهري فلا يعتبر مؤثراً في صحة القرار وسلامته...".⁽¹⁾ وبناء على ذلك، يعد الشكل جوهري في حالتين: حالة ما إذا اعتبر القانون أن ذلك الشكل هو إجراء جوهري من خلال النص عليه بصيغة وجوبية، وفي حالة ما إذا كان الشكل يعد جوهرياً ومؤثراً على مضمون القرار والغاية منه، وبالتالي فإن عدم استيفاء تلك الشكليات في الحالتين يترتب عليه أن يكون القرار معيباً بعبء الشكل الذي يصيب أحد أركان القرار الإداري. ويعد الشكل غير جوهري عندما لا يؤثر عدم استيفائه أو عدم إتمامه أو عدم إتباعه على مضمون القرار ومصيره ولايغير منه، وبالتالي لا يترتب على إغفاله أن يكون القرار معيب بعبء الشكل ولا يؤدي إلى إلغائه، نظراً لكون إجراء الشكل في هذه الحالة شرطاً متطلباً - غير جوهرياً - وليس ركناً من أركان القرار الإداري.²

وتشمل رقابة القضاء الإداري على شكل القرار الصادر من سلطة الضبط البحري، رقابة محتواه كوثيقة مكتوبة، وتسببه إذا ما اشترط القانون ذلك، وتاريخ إصداره، والإجراءات السابقة على اتخاذه كأخذ الرأي الاستشاري قبل الإصدار. فقد يشترط المشرع على سلطة الضبط الإداري البحري الحصول على رأي جهة أخرى كإدارة تقييم المشروعات على البيئة البحرية، قبل إصدار القرار

1- حكم محكمة القضاء الإداري المصري رقم 568، لسنة 25، تاريخ الجلسة 1972/11/21، مكتب فني 27، رقم

الجزء 1، رقم الصفحة 25.

2- د. بدر محمد عادل، المرجع السابق، ص 308 - 309.

الإداري المعني بحماية البيئة البحرية، وبالتالي فإن اشتراط الحصول على رأي تلك الجهة وسواء أخذت به الجهة مصدرة القرار أو لم تأخذ به، يكون ركناً شكلياً لصحة القرار، ويتخلفه يصبح القرار الإداري الصادر قراراً معدوماً معيباً بعيب الشكل.

كما تمتد رقابة القضاء الإداري إلى الإجراءات اللاحقة لصدور قرار الضبط الإداري البحري والمتمثلة في النشر والإعلان، حيث إن إعلام المخاطبين بالقوانين واللوائح إعلاماً كافياً يعد ضماناً لحقوقهم وحرّياتهم، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال نشرها في الجريدة الرسمية التي تتحقق بها العلانية.⁽¹⁾

وعلى سبيل المثال، امتدت رقابة القضاء الإداري إلى النظر في ركن الشكل لقرار إداري صادر عن سلطة الضبط الإداري البحري والمعني بتحديد محمية طبيعية في منطقة بحرية وحظر الصيد فيها دون أن ينشر في الجريدة الرسمية. وقد قامت الإدارة بمخالفة الأفراد الذي قاموا بالصيد في تلك المنطقة البحرية. وقد حكم القضاء بعدم مشروعية القرار الإداري الصادر عن سلطة الضبط الإداري نظراً لعدم نشره في الجريدة الرسمية بما يجعله معيباً بعيب الشكل. إذ إنه لا يمكن للإدارة تأثيم أفعال الأفراد عند ممارستهم أنشطتهم لجهلهم بحدود المحمية الطبيعية البحرية والتي ظلّ تعيينها خافياً للنطاق المكاني لعدم نشره مما يكون معه القرار مفتقراً إلى خاصية اليقين التي تهيمن على التجريم.⁽²⁾

1- محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة 1948/12/8، السنة 3، ص138.

2- "إن المحميات الطبيعية التي نظمها القانون رقم 102 لسنة 1983... لا ينشئها إلا قرار يصدر عن رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح جهاز شؤون البيئة... يكون كاشفاً عن حدودها قاطعاً بتخومها، ليكون نطاقها المكاني جلياً واضحاً توكفاً لاختلاطها بغيرها من المناطق البحرية، وتعييناً للدائرة التي لا يتصور وقوع الأفعال التي أثمها فيما وراء محيطها، وكان إعمال أحكام هذا القانون رهناً بصدور ذلك القرار مستكملاً العناصر التي لا يقوم إلا بها... وحيث إن إعلام المخاطبين بالقانون رقم 102 لسنة 1983 أنف البيان إعلاماً كافياً fair notice بحدود المحميات الطبيعية لضمان حقوقهم وحرّياتهم... لا يتأتى إلا من خلال نشرها في الجريدة الرسمية التي تتحقق بها العلانية، وكان قرار رئيس مجلس الوزراء المطعون فيه قد أحال في شأن تعيين حدود المحميات الطبيعية التي عينها إلى خريطة تبين مواقعها، إلا أنها لم تنشر، وظل خافياً بذلك النطاق المكاني الذي تمتد إليه تلك المحميات على صعيد المياه البحرية...". المحكمة الدستورية العليا المصرية، القضية رقم 20، لسنة 15 قضائية، بتاريخ 1994/10/1، مكتب فني 6، رقم الجزء 1، رقم الصفحة 358.

المطلب الثاني

رقابة القضاء

على العيوب الموضوعية للقرار الإداري

في هذا المطلب، سنبين مدى الرقابة التي يفرضها القضاء الإداري على العيوب الموضوعية التي تصاحب القرار الإداري الصادر عن سلطة الضبط الإداري البحري، كعيب مخالفة القانون، وعيب السبب، والانحراف بالسلطة، وذلك على النحو الآتي.

الفرع الأول

رقابة القضاء الإداري

على عيب مخالفة القانون

تتجه إرادة سلطة الضبط الإداري البحري، من خلال التوفيق بين تنظيم الحريات الفردية ومقتضيات حماية البيئة البحرية، إلى إحداث أثر قانوني، وهو الذي يترجم اشتراط أن يكون للقرار الإداري محل يتمثل في "المركز القانوني الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه والأثر القانوني الذي يترتب عليه يقوم مباشرة وفي الحال، وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية جديدة أو تعديل مركز قانوني قديم أو إلغاؤه، وبهذا يغير المحل في العمل القانوني المحل في العمل المادي الذي يكون دائماً نتيجة واقعية...".⁽¹⁾

ويشترط أن يكون محل القرارات الإدارية التي تصدرها سلطة الضبط الإداري البحري جائزاً قانوناً حتى تكون مشروعة، فإذا ثبت تجاوزه لقاعدة عامة مجردة أياً كان مصدرها، أو مساسه بمركز قانوني مشروع، فإن القرار يكون مخالفاً للقانون.

وتتمثل رقابة القضاء الإداري على عيب مخالفة القانون في "التأكد من مطابقة محل القرار الإداري لأحكام القانون وما إذا كانت الإدارة قد التزمت في تصرفها أحكامه أم أنها تجاهلت القاعدة

1- محكمة القضاء الإداري المصري، الحكم رقم 1146، لسنة 6، تاريخ الجلسة 1954/2/24، مكتب فني 8، رقم الجزء 2، رقم الصفحة 771، وحكم محكمة النقض المصرية، الطعن رقم 319 لسنة 36 قضائية، بتاريخ 1970/12/31، مكتب فني 21 رقم الجزء 3 رقم الصفحة 1344 - رقم القاعدة 220.

القانونية تجاهلاً كلياً أو جزئياً باتيانها عملاً من الأعمال المحرمة بهذه القاعدة أو الامتناع عن القيام بعمل تستلزمه...".⁽¹⁾

وعليه، تمتد رقابة القضاء الإداري لمطابقة مدى التزام محل القرارات الإدارية الصادرة من سلطة الضبط الإداري البحري لأحكام القانون، فإذا ما ثبت مساس القرارات الإدارية بمركز قانوني مشروع، فإن ذلك يَصْمُها بعدم المشروعية، مما يتحتم إلغاؤها.

وعلى سبيل المثال، إذا ثبت للقضاء الإداري قيام سلطة الضبط الإداري البحري بمخالفة الطاعن لأنه قام ببيع الروبيان في يوليو 2021 خلافاً للقرار رقم (18) لسنة 2020 والذي يحدد فيه فترة حظر صيد وبيع الروبيان ما بين (1 فبراير لغاية 31 يوليو) فحسب من كل عام، فإن القضاء الإداري يحكم بمشروعية القرار الإداري، لعدم وجود عيب مخالفة القانون.

وكذلك الأمر في حالة عدم وجود السلطة التقديرية للإدارة، فإذا ثبت للقضاء الإداري رفض سلطة الضبط الإداري البحري لطلب الطاعن لتشييد الشعاب الصناعية بالرغم من حصوله على ترخيص يؤكد سلامة مشروعه من الناحية البيئية وفقاً للمعايير المعتمدة من قبل الإدارة المختصة، فهنا يكون محل القرار الإداري مخالفاً للقانون لأنه يمس المراكز القانونية للأفراد، بما يحتم إلغاؤه.

الفرع الثاني

رقابة القضاء الإداري

على عيب السبب

من المقرر أن يقوم القرار الإداري الصادر على حالة في الواقع والقانون تبرر صدوره⁽²⁾ وذلك كركن من أركان انعقاده، فتتقيد سلطة الضبط الإداري البحري بوجود سبب حقيقي يستلزم تدخلها للحفاظ على البيئة البحرية وحمايتها من أي اعتداء أو مساس بثرواتها، ذلك أن المحافظة على البيئة البحرية أضحت حالة واقعية في مجال الضبط الإداري، مما يفترض ألا تتدخل سلطات الضبط

1- محكمة التمييز الكويتية، الأحكام الإدارية، الطعن رقم 206 لسنة 1992 قضائية، 1993/5/24، مكتب فني 3، رقم الصفحة 382.

2- المحكمة الإدارية العليا المصرية. الطعن رقم 1616، لسنة 2، تاريخ الجلسة 1956/6/30، مكتب فني 1، رقم الجزء 3، رقم الصفحة 1002 - القاعدة رقم 121.

الإداري البحري بوسائلها وأساليبها إلا استناداً على أسباب جديّة وصحيحة تبرر مهمتها في حماية البيئة البحرية، فلا يمكن التذرع بأن تدخل الإدارة كان مدفوعاً بحسن النية أو مجرد توهم لوجود تهديد للأمن البحري.

ولما كانت الإدارة وفي جميع الأحوال خاضعة لرقابة القضاء الإداري حال تطبيقها للقواعد القانونية للتحقق من الوجود المادي للوقائع، وللتأكد من أن هذه الوقائع كافية لتبرير إصدار القرار، فإن رقابة القضاء تنصب على التحقق "من أنها أُسْتُدْتُد في إصدار قرارها إلى وقائع موجودة من الناحية المادية وصحيحة سواء أكانت الإدارة حسنة النية أي اعتقدت بقيام الوقائع التي تدعيها، أم كانت تعلم بعدم توفرها،... كما وأن القرار الإداري يشترط لصحة سببه أن يكون السبب قائماً وموجوداً فعلاً لا يشوبه غموض أو شك".⁽¹⁾

وبناءً على ماسبق، يخضع مدى تحقق الأسباب التي دعت سلطة الضبط الإداري البحري إلى اتخاذ قرار إداري معين لمراقبة القاضي الإداري، والذي يقوم بالبحث عن الحالة الواقعية أو القانونية التي بُنِيَ عليها القرار الإداري بقصد التحقق من مطابقته أو عدم مطابقته للقانون وأثر ذلك في النتيجة التي انتهى إليها.

وعلى سبيل المثال، تمتد ولاية القضاء الإداري لمراقبة ركن السبب في القرار الإداري الصادر من سلطة الضبط الإداري البحري بإلغاء ترخيص منشأة صناعية، فإذا تبين عند البحث في الوقائع أن الأسباب قائمة على أن المنشأة لم تلتزم بالمعايير والمواصفات في تصريف المواد الملوثة غير القابلة للتحليل في البيئة البحرية، فضلاً عن عدم التزامها بتصحيح المخالفة أو إزالتها عند إخطارها، فإن القضاء يرى كفاية الأسباب التي بَنَتْ عليها الإدارة قرارها في إلغاء ترخيص المنشأة الصناعية لعدم قيامها بتلافي المخالفات الواقعة عليها، مما يسبغ عليه صفة المشروعية.

وإذا كانت سلطة الضبط الإداري البحري غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا عندما يقضي القانون بذكر أسبابها، حيث "يفترض في القرار غير المسبب أنه قام على سببه الصحيح وعلى من يدعي

1- حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية، الدائرة الإدارية، الدعوى رقم 7275، لسنة 2004، تاريخ 2005/3/28، أشار إليه د. بدر محمد عادل، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص308.

العكس أن يقيم الدليل على ذلك، إلا أنها إذا ذكرت أسباباً لها فإنها تخضع لرقابة القضاء الإداري...⁽¹⁾.

وقد يثار التساؤل حول مدى امتداد ولاية القضاء الإداري إلى الرقابة على ملاءمة وسائل وأساليب الضبط الإداري البحري المتخذة لتقييد حريات الأفراد وحماية البيئة البحرية؟

والاجابة على ذلك، أن ولاية القضاء الإداري تمتد إلى الرقابة على ملاءمة وسائل وأساليب الضبط الإداري البحري المتخذة لتقييد حريات الأفراد وحماية البيئة البحرية، ذلك أن قاضي الإلغاء لا تقتصر رقابته على بحث الأسانيد والدوافع الموضوعية التي أدت بالإدارة لإصدار قرارها، وإنما تمتد أيضاً لاستحداث رقابة الملاءمة على إصدار القرار،⁽²⁾ فالرقابة القضائية لا تقتصر على مراقبة مشروعية وسيلة الضبط المتخذة فحسب، وإنما مراقبة ملاءمتها لأسباب التدخل أيضاً، غير أن ذلك لا يعني أن القاضي الإداري قد أصبح قاضي ملاءمة بالإضافة إلى كونه قاضي مشروعية، لأنه في الحقيقة لا يراقب الملاءمة إلا في الحالات التي تكون فيها عنصراً من عناصر المشروعية،⁽³⁾ إذ يتوجب على سلطة الضبط الإداري البحري بما تتمتع به من سلطة تقديرية أن تقوم بتقدير الوقائع التي على إثرها تتدخل بالإجراء الضبطي المناسب واختيار الإجراء المناسب لها بروح موضوعية، بعيداً عن البواعث الشخصية⁽⁴⁾ لإعمال التوازن بين حماية حريات الأفراد ومقتضيات حماية البيئة البحرية. وللقضاء الإداري حق الرقابة على قيام هذا المسوغ من عدمه، فإذا ثبت جدية هذه الأسباب

1- محكمة التمييز الكويتية، الأحكام الإدارية، الطعن رقم 301 لسنة 1991 قضائية، بتاريخ 19/1/1992، مكتب فني 3، رقم الصفحة 59.

2- د. سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010، ص173.

3- M.Waline, Traite' de droit administratif, 1963, p.649

أشار إليه د. ماجد الحلو، مرجع سابق "قانون حماية..."، ص168.

4- د. محمد محمود سعيد، نظرية الضبط الإداري في ظل الظروف العادية، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2019، ص263.

التي تبرر هذا التدخل، كان القرار بمنجاة من أي طعن، أما إذا اتضح أن الأسباب لم تكن جدية ولم تكن فيها من الأهمية الحقيقية ما يسوغ التدخل لتقييد الحريات، كان القرار مهدداً بالبطلان.⁽¹⁾

وبالتالي، لا يجوز لسلطة الضبط الإداري البحري استخدام وسائل صارمة من أجل مواجهة ظروف لا ترقى إلى نفس درجة الملاءمة، وإلا عدّ أسلوبها غير مشروع؛ فيجب على الإدارة أن تستخدم سلطاتها بالقدر اللازم الذي يتناسب مع الحالة الواقعية، ذلك أن المناطق في مشروعية القرار التي تتخذها الإدارة هو أن يكون التصرف لازماً لمواجهة حالات معينة من دفع خطر يهدد الأمن البحري باعتبار هذا الإجراء الوسيلة الوحيدة لمنع هذا الخطر.

وبناء على ماسبق، لا يجوز لسلطة الضبط الإداري البحري أن تقوم بإطلاق النار أو استخدام القوة المادية فور ضبطها لمخالفة بحرية بسيطة؛ كوجود القوارب المخالفة لشروط وأنظمة الصيد المهددة للبيئة البحرية، وإنما يجب عليها التدرج في استخدام الجزاءات الواردة وفقاً لأحكام القانون والتي تبدأ بإطلاق الإنذارات الأمنية البحرية، ثم طلب التوقف والتعريف بالنفس، وفي حالة عدم الامتثال كهروب قارب الصيد⁽²⁾ ينعقد للإدارة حق التدخل باستخدام القوة المادية نظراً لارتباط المتغيرات التي يشهدها الأمن البحري بالمعطيات الأمنية لسيادة مملكة البحرين. فإذا لم تلتزم جهة الضبط الإداري البحري بذلك التدرج، أصبح قرارها بالتدخل غير ملائم ومهدداً بالإلغاء.

1- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في جلسة 13 أبريل 1957، المجموعة الثانية، ص 886، وفي نفس السياق ذهب إليه حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في جلسة 2 أبريل 1953، السنة السابعة، ص 1027.

2- وفي إطار عدم امتثال المخالف للإنذارات الأمنية البحرية، نشير إلى حادثة أمنية حصلت بتاريخ 2021/5/6 تعرض لها شرطة خفر السواحل بمملكة البحرين عند ضبطهم لقارب مخالف للقرار الوزاري بحظر صيد الروبيان في فترة معينة، فضلاً عن مخالفة استعمال أدوات صيد ممنوعة وفي منطقة محظور الصيد فيها، وفور سماع الأفراد المخالفين للإنذارات الأمنية البحرية، هموا بالفرار واصطدموا بقارب خفر السواحل مما تسبب في انقلابه ووفاة وإصابة شرطة خفر السواحل الذين كانوا على متنه. وقد قضت المحكمة الصغرى الجنائية الخامسة بمعاقبة المتهم في واقعة وفاة شرطي خفر السواحل بحبسة لمدة ثلاثة سنوات مع النفاذ عما أسند إليه من تهمة الإصابة والقتل الخطأ، وبحبسة لمدة سنة مع النفاذ عما أسند إليه عن باقي التهم. كما قضت المحكمة بحبس المتهمين الثاني والثالث والرابع لمدة شهر مع النفاذ وبتغريم كل منهم مبلغ ألف دينار عما أسند إليهم من اتهام للارتباط، وحبس المتهم الخامس مالك القارب المستخدم في الحادث لمدة سنة مع النفاذ وذلك عما أسند إليه من اتهام للارتباط، مع إبعاد المتهمين من الأول حتى الرابع نهائياً عن مملكة البحرين بعد تنفيذ العقوبة، وأمرت المحكمة بمصادرة القارب المستخدم في الحادث.

الفرع الثالث

رقابة القضاء الإداري على عيب الانحراف بالسلطة

يجب أن يكون الباعث على القرار الإداري الصادر عن سلطة الضبط الإداري البحري هو حماية البيئة البحرية، باعتبار أن الحفاظ عليها يحمي الصالح العام من خلال صون حقوق الأجيال الحاضرة والمستقبلية في الاستفادة بموارد وثروات البيئة البحرية، وأن الغرض النهائي الذي تبتغيه سلطة الضبط الإداري البحري من اتخاذ القرار الإداري هو حماية البيئة البحرية، وهو ركن من أركان القرار الإداري والذي يستهدف حماية النظام العام باعتباره جزءاً لا يتجزأ من حق الإنسان في بيئة سليمة. فإذا ثبت أن ملابسات إصدار القرار الإداري تكشف عن أن الإدارة مارست اختصاصها على وجه يخالف القانون من خلال إثارة تحقيق منفعة ذاتية، أو مصالح سياسية، فإن قرارها يصبح مشوباً بعيب الانحراف باستعمال السلطة،⁽¹⁾ أو عيب إساءة استعمال السلطة، حيث إن عيب الانحراف بالسلطة أصبح عيباً متعلقاً بأهداف الإدارة.

وتبعاً لذلك، تلتزم سلطة الضبط الإداري البحري عند ممارستها لمهمتها بتحقيق الأهداف التي قصدها المشرع بعناصرها الثلاثة المتمثلة في تحقيق الأمن البحري، والصحة العامة والسكينة العامة. ذلك أن نشاط الإدارة الضبطي يدور في صحته وبطلانه حول الأهداف التي رسمها المشرع لممارسة هذا النشاط، فمتى التزمت الإدارة بسعيها نحو تحقيق تلك الأهداف اعتبر ذلك دليلاً على مشروعية ذلك النشاط. أما إذا ثبت انحراف الإدارة باستعمال وسائلها وأساليبها عن تلك الغايات واتجاه نيتها لتحقيق أهداف تختلف عن تلك المحددة لها فيما يتعلق بحماية البيئة البحرية، فإن ذلك يؤدي إلى إلحاق صفة عدم المشروعية لذلك النشاط، ويؤدي إلى وصم القرار بعيب الانحراف بالسلطة المبرر لإلغائه.

وعلى سبيل المثال، إذا ارتأى القضاء الإداري عند نظره لركن الغاية في القرار الإداري، قيام سلطة الضبط الإداري بإعفاء أحد أصحاب المشاريع الصناعية من تقديم دراسة الجدوى البيئية للمشروع الذي يحتمل أن يكون له تأثير مباشر وضار على البيئة البحرية بغية تحقيق أغراض مالية منه ومحاباة له على غيره من أصحاب المشاريع المنافسة له في السوق، فإن تصرف الجهة الإدارية يكون مبرراً لإلغائه لثبوت عيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها، حيث إن تصرفها يعد تمييزاً

1- المحكمة الإدارية المصرية العليا، الطعن رقم 2534، لسنة 33، تاريخ الجلسة 1992/5/16، مكتب فني 37، رقم الجزء 2، رقم الصفحة 1407 - القاعدة رقم 153.

بين الأفراد ومخالفة صريحة للقانون الذي يلزم أصحاب المشاريع بتقديم دراسات الجدوى لتحديد الأثر البيئي قبل صدور الترخيص لتنفيذ المشروع.

كما يعد انحرافاً لاستعمال سلطة الضبط الإداري البحري عن تحقيق هدفها المعني بحماية البيئة البحرية، عندما تقوم جهة الإدارة بالمانعة في منح أحد الأفراد الترخيص لممارسة الصيد التجاري في مياه الصيد، بالرغم من تحقق الشروط المحددة فيه سلفاً، بقصد الانتقام لوجود خلافات شخصية سابقة بين ممثلي جهة الإدارة وطالب الترخيص، بما يبرر للقضاء الإداري إلغاء القرار الصادر برفض الترخيص، نظراً لأن صلاحية الإدارة عند البت بطلب الترخيص المقدم إليها تكون صلاحية مقيدة وليست تقديرية، إذ إن على تلك الجهة أن تمنح الترخيص لكل فرد يتقدم بذلك الطلب متى ما توافرت الشروط المحددة سلفاً فيه، وليس لها منحه لبعض الأفراد وحجبه عن غيرهم بدون وجه حق، وإلا عدّ قرارها برفض الترخيص غير مشروع وذلك باعتبار أن الأفراد متساوون في الانتفاع بخدمات المرافق العامة.

وفي ختام الباب الثاني من الدراسة، نصل إلى أن سلطة الضبط الإداري مقيدة بمصادر مبدأ المشروعية في تصرفاتها المعنية بحماية البيئة البحرية. وأن امتداد ولاية القضاء الإداري لرقابة القرارات الإدارية الصادرة عن سلطات الضبط الإداري البحري لبحث مدى مشروعيتها، وإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة يأتي ترجمة لمبدأ المشروعية وسيادة حكم القانون. كما يتضح لنا من استقراء الأحكام القضائية الإدارية، أن القضاء الإداري المصري قد اهتم بإيراد أحكام قضائية بيئية مختلفة تتضمن حماية البيئة البحرية، وذلك بخلاف نظيره الكويتي والبحريني، بسبب عدم وجود دائرة قضائية إدارية بهما متخصصة للنظر في دعاوى البيئة.

الخاتمة

إن الحفاظ على البيئة البحرية والعناية بها لا يقل أهمية عن الحفاظ على البيئة الجوية والبرية، ذلك أن الماء هو أساس بقائنا على قيد الحياة، مصداقاً لقوله تعالى: ﴿وَجَعَلْنَا مِنَ الْمَاءِ كُلَّ شَيْءٍ حَيٍّ أَفَلَا يُؤْمِنُونَ﴾⁽¹⁾ فهو الذي تعتمد عليه أجسامنا ومُدننا وصناعاتنا وزراعتنا وأنظمتنا الإيكولوجية.

ولذلك فإن البيئة البحرية هي وطن الإنسان وذخيرته وقوته وملبسه، وهي مشغلتة ورسالته الأولى بعد الإيمان بالله عز وجل، الأمر الذي جعله يعكف جاهداً بعد تقديره لقيمة المورد المائي على محاولة إدارته إدارة شاملة مستدامة تضمن انتفاع الأجيال الحاضرة واللاحقة به.

وينبثق الالتزام بحماية البيئة البحرية من واجب الإنسان بالوفاء بحق الله تعالى عز وجل من الوجدانية والعبودية، ثم حق الأرض من الرعاية والإعمار، فكان تعمير الأرض وإنماؤها وظيفه دينية يُثاب عليها الإنسان يوم القيامة.

ويعد حق التمتع بخيرات البيئة البحرية حقاً مكفوفاً للجميع بلا استثناء، ولذلك كان من الأولى التعامل بحب مع عنصر الماء باعتباره أحد عناصر البيئة في هذا الكون الفسيح، وضمان حسن استغلاله وإدارته واستثماره بما لا يشكل تهديداً لأمنه وسلامته واستدامته.

وبالتالي، يقع العبء في مجمله على القانون الإداري بصفة عامة، وعلى الضبط الإداري البحري بصفة خاصة، الذي يستهدف حماية البيئة البحرية باعتبارها هدفاً حديثاً من أهداف النظام العام، ذلك أن الحماية الإدارية للبيئة البحرية تقوم على أساس فلسفة الضبط الإداري وطبيعته الوقائية، التي تعمل على تجنب الضرر قبل حدوثه وعدم استفحاله بعد وقوعه.

ومن خلال دراستنا لموضوع "الضبط الإداري في مجال حماية البيئة البحرية في التشريع البحريني والمقارن" توصلنا إلى النتائج والتوصيات التالية:

1- سورة الأنبياء، الآية رقم 30.

(أ) النتائج:

أولاً: تعد حماية البيئة البحرية جزءاً من حق الإنسان في بيئة سليمة، ومقوماً من مقومات المجتمع، وركناً أساسياً في التنمية المستدامة، ولذلك لا بد من تحقيق توازن حقيقي بين حماية الموارد البحرية والمصالح التنموية، حتى نحقق منظومة متكاملة تبرز أهمية التنمية بأطر بيئية سليمة بما يحقق الصالح العام.

ثانياً: إن نطاق حماية البيئة البحرية محدد في حماية الثروة البحرية في المياه الداخلية للدولة والتي تقع داخل ولاية الدولة وتمتد إليها سيادتها، وبما يختص بحمايتها القانون الإداري، وبشكل أخص سلطات الضبط الإداري، وبما يخرج عنه أحكام القانون البحري رقم (23) لسنة 1982 وتعديلاته، لتعلقه بتنظيم العمل البحري دون الثروات البحرية التي تحتويها البيئة البحرية؛ كتنظيمه للحقوق العينية على السفينة، وإجراءات الحجز عليها، وطرق استثمارها، فضلاً عن تنظيم الحوادث البحرية والتأمين البحري.

ثالثاً: لم يشر الفقه إلى مدلول الضبطية الإدارية البحرية، ويمكن تعريفه على أنه: السلطة التي تتمتع بها الإدارة في تقييد حريات الأفراد من خلال إصدار قرارات تنظيمية وفردية من أجل حماية البيئة البحرية.

رابعاً: إن نقبُ حماية البيئة البحرية كعنصرٍ من عناصر النظام العام، وهدفٍ حديثٍ للضبطية الإدارية، لا يعني اعتباره هدفاً مستقلاً عن أهداف الضبطية الإدارية المتمثلة في حماية الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة.

خامساً: تميز القضاء الإداري المصري بإيراد أحكام قضائية بيئية وإن كانت الإشارة نادرة إلى حماية البيئة البحرية على وجه الخصوص، وذلك بخلاف نظيره الكويتي والبحريني، والذي انعدمت فيهما الإشارة إلى الأحكام القضائية المتعلقة بحماية البيئة البحرية بسبب عدم وجود دائرة قضائية متخصصة لديهما للنظر في دعاوى البيئة.

سادساً: خلت كل من التشريعات الصحية لجمهورية مصر العربية ودولة الكويت من الإشارة إلى جهة ضبطية لحماية البيئة البحرية، في حين كان التشريع البحريني أكثر تقدماً بسبب إقراره بالعلاقة الوثيقة التي تربط حماية البيئة البحرية وتحقيق الصحة العامة للأفراد في قانونه رقم (34) لسنة 2018 بشأن الصحة العامة.

سابعاً: تخضع جميع أعمال سلطات الضبط الإداري المتعلقة بحماية البيئة البحرية إلى رقابة الدائرة الإدارية التابعة للمحكمة الكبرى المدنية لمعرفة مدى التزام قراراتها التنظيمية بمبدأ المشروعية.

(ب) التوصيات:

أولاً: إيراد تعريف لمصطلح "حماية البيئة البحرية" مفاده: حماية النظم البيئية في مساحة المياه المالحة من أية مواد أو طاقة تفسد نوعية مياه البحر وخواصها أو تؤدي إلى التأثير على أوجه الاستخدام المشروع لمواردها؛ وإدراجه في القانون رقم (7) لسنة 2022 بشأن البيئة في مادته الأولى، خاصة أنه قد نظم أحكاماً متعلقة بحماية البيئة البحرية في متنه.

ثانياً: إنشاء إدارة مركزية مختصة بحماية البيئة البحرية في مملكة البحرين، بدلاً من تعدد الجهات المختصة التي تقوم بأعمال الضبط الإداري البحري.

ثالثاً: تشكيل دائرة قضائية متخصصة في شؤون البيئة تابعة للمحكمة الكبرى المدنية.

رابعاً: استحداث إدارة خاصة لشرطة البيئة البحرية تابعة لوزارة الداخلية.

خامساً: إصدار لائحة تنفيذية لقانون البيئة الجديد الصادر بموجب القانون رقم (7) لسنة 2022 وذلك لتبيان سبل وإجراءات ونطاق تطبيقه في حماية البيئة بشكل عام وحماية البيئة البحرية بشكل خاص.

سادساً: إعادة تسمية المجلس الأعلى للبيئة المنشأ بموجب المرسوم بقانون رقم (47) لسنة 2012 ليمسى "المجلس الأعلى لحماية البيئة والتنمية"، وذلك لارتباط حماية البيئة البحرية بأهداف التنمية المستدامة.

سابعاً: إصدار تشريع موحد ينظم أحكام حماية البيئة البحرية ومواردها بكافة جوانبها، بدلاً من تجزئتها وتنظيمها في عدد من القوانين واللوائح.

ثامناً: إصدار قرار من وزير الصناعة والتجارة والسياحة يحظر فيه استخدام العلب البلاستيكية في زراعة "الحية بية"، وضرورة استبدال العلب المصنوعة من خوص النخيل بالعلب البلاستيكية، كونها مادة صديقة للبيئة البحرية.

تاسعاً: توحيد الجزاءات الإدارية على المخالفات البحرية المنصوص عليها في التشريعات البيئية، وذلك بإيراد نص فيها للإحالة إلى الجزاءات المنصوص عليها في القانون رقم (7) لسنة 2022 بشأن البيئة، أو المرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2002 بشأن تنظيم صيد واستغلال وحماية الثروة البحرية، بدلا من استحداث وتكرار الجزاءات في اللوائح والقرارات عنها في القوانين المتعلقة بحماية البيئة البحرية.

عاشراً: إدراج فقرة ثانية في المادة (114) من القانون البحريني رقم (7) لسنة 2022 بشأن البيئة، لتنص على قبول التصالح الإداري في جرائم التلوث غير العمدية فقط، وإلغاء المادة (115) التي تقر بنظام التصالح الإداري في الجرائم التي تكون عقوبتها الغرامة.

مراجع الدراسة

أولاً: القرآن الكريم

ثانياً: القواميس والمعاجم

- أبو القاسم محمد بن عمر الزمخشري، أساس البلاغة، دار ومطابع الشعب، القاهرة، 1960.
- ابن منظور، محمد بن مكرم، الطبعة الأولى، دار صادر، بيروت، 1968.
- جبران مسعود، معجم الرائد، دار العلم للملايين، الطبعة السابعة، لبنان، 1992.
- محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، مكتبة لبنان، 1986.
- محمد عميم الإحسان، التعريفات الفقهية، دار الكتب العلمية، لبنان، 1986.
- المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، القاهرة، 1980.
- المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، الجزء الأول، الطبعة الثانية، مطابع دار المعارف، القاهرة، 1972.
- نشوان بن سعيد الحميري، شمس العلوم ودواء كلام العرب من الكلوم، دار الفكر المعاصر، الطبعة الأولى، بيروت، 1999.
- Black's Law Dictionary, Fifth edition, United State of Amarica, 1979.
- Webster's third new international dictionary, Germany, 1993.

ثالثاً: كتب الفقه الإسلامي

- خالد جمعة الخراز، موسوعة الأخلاق، الطبعة الأولى، مكتبة أهل الأثر للنشر والتوزيع، الكويت، 2009.
- صفاء موزة، حماية البيئة الطبيعية في الشريعة الإسلامية "دراسة فقهية مقارنة"، الطبعة الثانية، دار النوادر، لبنان، 2010.

- عدنان أحمد الصمادي، منهج الإسلام في الحفاظ على البيئة من التلوث، مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية، سلسلة عالم المعرفة، العدد 51، الكويت، 2002.

رابعاً: المؤلفات

1- المؤلفات باللغة العربية

- إبراهيم شيحا، القانون الإداري البحريني، الطبعة الأولى، جامعة البحرين، مملكة البحرين، 2007.
- إبراهيم شيحا، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1994.
- إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، مكتبة الفلاح، الكويت، 1988.
- إبراهيم محمود اللبيدي، ضمانات حقوق الإنسان أمام المحاكم الجنائية، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2010.
- أحمد عبد الكريم سلامة، قانون حماية البيئة، دار النهضة العربية، مصر، 2008.
- أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، مصر، 2000.
- أحمد فتحي سرور، القانون الدولي الإنساني دليل للتطبيق على الصعيد الوطني، الطبعة الثالثة، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القاهرة، 2006.
- أحمد محمد حشيش، المفهوم القانوني للبيئة في ضوء أسلمة القانون المعاصر، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2001.
- أحمد محمود سعد، استقراء لقواعد المسؤولية المدنية في منازعات التلوث البيئي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
- أسامة بحر، حدود سلطات الضبط الإداري في حالات الطوارئ والحرب - سلطات غير اعتيادية لمواجهة ظروف استثنائية، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2017.
- إسماعيل نجم الدين زكنه، القانون الإداري البيئي "دراسة تحليلية مقارنة"، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2012.
- أنور جمعة الطويل، دعوى المسؤولية المدنية عن الأضرار البيئية "دراسة مقارنة"، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، 2014.

- بدر محمد عادل، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، الطبعة الأولى، جامعة البحرين، مملكة البحرين، 2016.
- بدر محمد عادل، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
- بدرية عبدالله العوضي، أبحاث في القانون البيئي الوطني والدولي، جامعة الكويت، الكويت، 2005.
- تامر مصطفى محمد، المواجهة القانونية والأمنية للتداول غير المشروع للمواد والنفائات الخطرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014.
- حبيب الدليمي، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2015.
- حسام فرحات أبو يوسف، الحماية الدستورية للحق في المساواة، دار النهضة العربية، مصر، 2004.
- حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011.
- حسني درويش عبدالحميد، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، مؤسسة الطوبجي للتجارة والطبع والنشر، مصر، 2005.
- حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعات الداخلية لأعمال الضبط الإداري "دراسة مقارنة فرنسا ومصر ومبادئ الشريعة الإسلامية"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1989.
- خالد العراقي، البيئة.. تلوثها وحمايتها، دار النهضة العربية، مصر، 2011.
- خالد مصطفى فهمي، الجوانب القانونية لحماية البيئة من التلوث في ضوء التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية "دراسة مقارنة"، دار الفكر الجامعي، مصر، 2011.
- داود الباز، حماية السكنية العامة معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر "الضوضاء دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.

- رمزي الشاعر، القضاء الدستوري في مملكة البحرين "دراسة مقارنة"، مطبعة أوّل، مملكة البحرين، 2003.
- رياض صالح أبو العطا، حماية البيئة من منظور القانون الدولي العام، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009.
- سامح عبدالقوي السيد، التدخل الدولي بين المنظور الإنساني والبيئي، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2012.
- سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2010.
- سحر محمد نجيب، التنظيم الدستوري لضمانات حقوق الإنسان وحرياته، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2011.
- سعيد جويلي، حق الإنسان في البيئة، دار النهضة العربية، مصر، 2001.
- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1994.
- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973.
- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثالث، الطبعة العاشرة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
- شيخة أحمد العليوي، الحق في بيئة سليمة في النظام الدستوري البحريني، معهد البحرين للتمية السياسية، مملكة البحرين، 2017.
- صلاح هاشم جمعة، البيئة ودور الشرطة في حمايتها، أكاديمية مبارك للأمن، القاهرة، 2004.
- ضاري خليل محمود، أصول البحث القانوني، الطبعة الأولى، جامعة البحرين، مملكة البحرين، 2011.
- طارق إبراهيم الدسوقي، النظام القانوني لحماية البيئة في ضوء التشريعات العربية والمقارنة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2014.

- طعيمة الجرف، القانون الإداري، نشاط الإدارة العامة وأساليبه ووسائله، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987.
- عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، 1995.
- عادل السعيد، البوليس الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2008.
- عادل الطبطبائي، المحكمة الدستورية الكويتية (تكوينها، اختصاصاتها، إجراءاتها)، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، الكويت، 2005.
- عبدالرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشرعية الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2008.
- عبدالرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الثامن، دار النهضة العربية، مصر، 1967.
- عبدالعزيز قاسم محارب، الاقتصاد البيئي "مقوماته وتطبيقاته"، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2011.
- عبدالعزيز محمد سالم، أصول الحريات العامة في مملكة البحرين، مركز البحوث للدراسات والبحوث، مملكة البحرين، 2008.
- عبدالعليم مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
- عبد المجيد سليمان وأنيس جعفر، أصول القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989.
- عبد الناصر زياد هياجنه، القانون البيئي - النظرية العامة للقانون البيئي مع شرح التشريعات البيئية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2014.
- عثمان محمود غزال، الحقوق والحريات في القوانين الدولية والتشريعات، دار الفكر الجامعي، مصر، 2015.
- عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.
- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.

- عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989.
- عطا سعد حواس، المسؤولية المدنية عن أضرار التلوث البيئي في نطاق الجوار "دراسة مقارنة"، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2011.
- علي إسماعيل أبو بكر، شرح قانون البيئة رقم 4 لسنة 1994 وتعديلاته حتى صدور القانون رقم 9 لسنة 2009 "النصوص - الشرح - الأحكام - الفتاوى"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018.
- علي شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني - النشاط الإداري، الجامعة الأردنية، 1996.
- فاروق خماس، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، الطبعة الأولى، جامعة البحرين، مملكة البحرين، 2007.
- فهد مرزوق العنزي، النظام القانوني للتراخيص في دولة الكويت، مكتبة الفلاح، 2002.
- كاوه ياسين سليم، دور القضاء الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة "دراسة مقارنة"، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2016.
- ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2016.
- ماجد الحلو، القانون الإداري الكويتي، الطبعة الأولى، ذات السلاسل، الكويت، 1981.
- مجدي أحمد فتح الله، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
- محسن عبدالحميد أفكيرين، النظرية العامة للمسؤولية الدولية عن النتائج الضارة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي مع إشارة خاصة إلى تطبيقها في مجال البيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
- محمد باهي أبو يونس، القضاء الدستوري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2014.
- محمد خالد رستم، التنظيم القانوني للبيئة في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.

- محمد عبدالقادر الجاسم، انحراف الرقابة البرلمانية وموقف القضاء الدستوري الكويتي، الطبعة الأولى، دار قرطاس للنشر، الكويت، 2007.
- محمد عصفور، البوليس والدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972.
- محمد عطية فودة، الحماية الدستورية لحقوق الإنسان، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2011.
- محمد محمود سعيد، نظرية الضبط الإداري في ظل الظروف العادية، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2019.
- محمد المشهداني، القانون الدستوري والنظم السياسية، جامعة البحرين، الطبعة الثانية، 2006.
- محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- محمد يوسف المرخ، الرقابة الدستورية في مملكة البحرين، الطبعة الأولى، تايلوس للطباعة والنشر، مملكة البحرين، 2010.
- مريم بنت حسن آل خليفة، البيئة وأنظمة حمايتها، الطبعة الأولى، جامعة البحرين، مملكة البحرين، 2010.
- مريم بنت حسن آل خليفة وعبدالكريم علوان، ملتقى البحرين في حقوق الإنسان وحياته الأساسية، الطبعة الأولى، جامعة البحرين، مملكة البحرين، 2006.
- مصطفى كمال ونجيب صعب، البيئة العربية وتغير المناخ - أثر تغير المناخ على البلدان العربية، المنتدى العربي للبيئة والتنمية، بيروت، 2009.
- معمر رتيب محمد عبدالحافظ، القانون الدولي للبيئة وظاهرة التلوث (خطوة للأمام لحماية البيئة الدولية من التلوث)، دار الكتب القانونية، جامعة أسيوط، مصر، 2010.
- نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 1999.
- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر، عمان، 1996.

- هيلين تورار، تدويل الدساتير الوطنية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010.
- وليد محمد الشناوي، الحماية الدستورية للحقوق البيئية "دراسة مقارنة"، دار الفكر والقانون، مصر، 2013.
- يوسف عيسى الهاشمي، رقابة دستورية القوانين واللوائح وتطبيقها في مملكة البحرين والدول العربية والأجنبية، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2015.

2- المؤلفات باللغة الإنجليزية

- A-k alwan, public international law, university of Bahrain, kingdom of Bahrain, 2008.
- Office of the united nations high commissioner for human rights, Assessing the effectiveness of national human rights institutions, Geneva, 2005.
- Office of the united nations high commissioner for human rights, teaching human rights practical activities for primary and secondary schools, new York and Geneva, 2004.
- Office of the united nations high commissioner for human rights, world programme for human rights education, New York and Geneva, 2012.

خامساً: أطروحات الدكتوراه ورسائل الماجستير

أ- باللغة العربية:

- أبو الخير أحمد عطيه عمر، الالتزام الدولي بحماية البيئة البحرية والمحافظة عليها من التلوث، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، 1995.
- أحمد ناجي الماربي، رقابة القضاء على مشروعية أعمال الضبط الإداري، دراسة مقارنة (فرنسا، مصر، اليمن)، رسالة ماجستير، جامعة عدن، الجمهورية اليمنية، 2007.

- إسلام محمد عبدالصمد، الحماية الدولية للبيئة من التلوث في ضوء الاتفاقيات الدولية وأحكام القانون الدولي، أطروحة دكتوراه، جامعة الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2016.
- أشرف عبدالفتاح أبو المجد، التنظيم الدستوري للحقوق والحريات الاقتصادية "دراسة تطبيقية على النظام الدستوري"، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، طبعة منشأة المعارف، مصر، 2009.
- بدر عبدالمحسن عزوز، حق الإنسان في بيئة نظيفة "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، 2009.
- بو زيد صبرينة، قانون المنافسة: لا أمن قانوني أم تصور جديد للأمن القانوني؟، رسالة ماجستير، جامعة قلمة، الجزائر، 2015.
- جلطي أعمر، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر، 2015.
- جمال محمود الكردي، حلول مشكلة الاختصاصين القضائي والتشريعي بدعوى المسؤولية والتعويض عن مضار التلوث البيئي العابر للحدود، أطروحة دكتوراه، جامعة طنطا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015.
- رامي محمد حسن صومان، الضبط الإداري كوجه من أوجه نشاط الإدارة "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، 2004.
- سعيد بن جعفر الصارمي، دور سلطات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام "دراسة مقارنة بين الأردن وعمّان"، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، 2001.
- عادل ماهر الألفي، الحماية الجنائية للبيئة، أطروحة دكتوراه، جامعة المنصورة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011.
- عباس إبراهيم دشتي، الجوانب القانونية لتلوث البيئة البحرية بالنفط، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمّان، 2010.
- عبدالمجيد غنيم المطيري، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمّان، 2011.

- عبدالهادي العشري، الاختصاص في حماية البيئة البحرية من التلوث، أطروحة دكتوراه، جامعة الزقازيق، مصر، 1989.
- علي عبدالله العرادي، مبدأ التناسب في التشريع والرقابة على دستوريته "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة البحرين، مملكة البحرين، 2014.
- محمد شريف عبدالمجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، 1979.
- ممدوح عبدالمطلب عبدالحמיד، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، سلطات البوليس في قوانين الطوارئ "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، أكاديمية الشرطة، الشارقة، 1993.
- مهنا بن صالح المنذرى، المسؤولية الإدارية عن أضرار التلوث البيئي، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، مصر، 2009.

ب- باللغة الفرنسية:

- Vincent Bicini, These de Doctorat: Le Droit De L'urbanisme Et La Segregation Urbaine, Universite Cote D'azur, December 2016.
- Robin Fischhoff, These de Doctorat: La police Judiciaire aux prises avec les atteintes a l'environn, Universite Cote D'azur, July 2017.

سادساً: البحوث المنشورة في المجلات والدوريات القانونية:

1- البحوث والدوريات باللغة العربية

- أحمد عبدالرحمن الملحم، حماية البيئة من النظام العام، مجلة معهد القضاء، معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية، العدد الخامس عشر، السنة السابعة، الكويت، 2008.
- إيمان غنيم، دراسة بالاستشعار عن بعد: أي شواطئ عربية يغرقها ارتفاع البحار؟، مجلة البيئة والتنمية، المنتدى العربي للبيئة والتنمية، المجلد 15، العدد 142، بيروت، 2010.
- بدرية عبدالله العوضي، دور المنظمات الدولية في تطوير القانون الدولي البيئي، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثاني، السنة التاسعة، الكويت، 1997.

- بدرية عبدالله العوضي، التشريعات البيئية العربية الحديثة: ما لها وما عليها، مجلة معهد القضاء، معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية، العدد الخامس عشر، السنة السابعة، الكويت، 2008.
- بدرية العوضي، تقرير وفد دولة الكويت لمؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار "الدورة العاشرة المستأنفة"، المقدم في 3- 28 أغسطس 1981، مجلة الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، العدد الثالث، الطبعة الثانية، السنة الخامسة، الكويت، 1981.
- بن عطا الله بن عليه، الحماية الدولية للحق في البيئة، مجلة جيل حقوق الإنسان، جامعة ورقلة، الجزائر، 2014.
- توماس تريبر وليزابيثونبو وغيرهما، الحماية الدستورية لحقوق الإنسان، المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان، الدنمارك، 2012.
- جودة فرحات، الماء والبيئة بين التشريع والقضاء، مجلة معهد القضاء، معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية، العدد الخامس عشر، السنة السابعة، الكويت، 2008.
- داود الباز، الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث في دولة الكويت "دراسة تحليلية في إطار المفهوم القانوني للبيئة والتلوث"، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، الكويت، 2003.
- داود الباز، حماية القانون الإداري للبيئة في دولة الكويت من التلوث السمعي، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ملحق العدد الرابع، السنة الثلاثون، الكويت، 2006 .
- دزيككيزيا، الدليل الإرشادي عن حقوق الإنسان ووضع الدستور، مركز العقد الاجتماعي، مصر، 2013.
- رشيد حمد العنزي، حماية البيئة خلال النزاعات المسلحة، مجلة معهد القضاء، معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية، العدد الخامس عشر، السنة السابعة، الكويت، 2008.
- زهرة صادق العلوي، التلوث وحماية البيئة، سلسلة الدراسات والبحوث العلمية، مركز البحرين للدراسات والبحوث، مملكة البحرين، 2004.

- علي إسماعيل مجاهد، المبادئ العامة للقانون الدستوري وضمانات حماية الحريات الشخصية في دستور مملكة البحرين، مطبوعات الأكاديمية الملكية للشرطة، مملكة البحرين، 2012.
- علي السيد الباز، ضحايا جرائم البيئة "دراسة مقارنة في التشريعات العربية والأجنبية مع دراسة تحليلية للمصادر التشريعية لحماية البيئة في الكويت"، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، الكويت، 2005.
- عيد أحمد الحسين، الطبيعة الخاصة للنصوص الدستورية في مجال الحقوق الأساسية "دراسة مقارنة"، مجلة الحقوق، جامعة البحرين، المجلد الثامن، العدد الثاني، مملكة البحرين، 2011.
- محمد خليل موسى، العهدان الدوليان الخاصان بحقوق الإنسان (دليل تدريبي)، منشورات مركز عدالة لدراسات حقوق الإنسان، الطبعة الأولى، عمان، 2009.
- محمد عبدالله الركن، التنظيم الدستوري للحقوق والحريات العامة، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد الثامن، الإمارات العربية المتحدة، 1994.
- محمود سامي محمد جمال الدين، العمل الشرطي وتحقيق المصلحة العامة، دورية الفكر الشرطي، المجلد الثاني، العدد الرابع، الشارقة، 1994.
- محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، مجلة مجلس الدولة المصري، السنة 12، مصر، 1964.
- محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة، السنة 11، مصر، 1962.
- موسى مصطفى شحادة، الحق في الحصول على المعلومات في مجال البيئة حق من الحقوق الأساسية للإنسان، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الامارات العربية المتحدة، العدد الثلاثون، السنة الحادية والعشرون، الامارات العربية المتحدة، 2007.
- منى طواهرية، نحو مقارنة جديدة للأمن البيئي وتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد 6، الجزائر، 2017.

- هناء فهمي أحمد، حماية الشريعة الإسلامية للبيئة الطبيعية "دراسة فقهية مقارنة"، المجلة الأكاديمية المصرية EKB Journal Management System، العدد الثالث والثلاثون، الجزء الأول، المنصورة، 2018.
- وائل أحمد علام، المعاهدة الدولية في دستور مملكة البحرين، مجلة دراسات دستورية، المحكمة الدستورية، المجلد الأول، العدد الأول، مملكة البحرين، 2013.

2- البحوث والدوريات باللغة الإنجليزية

- SUSANNAH WILLCOX, Essex Human Rights Review: A Rising Tide: The Implications of Climate Change Inundation for Human Rights and State Sovereignty– Review Volume 9 Number 1, June 2012, 1756–1957, University of Essex, <http://projects.essex.ac.uk/ehrr/V9N1/Willcox.pdf>.
- David R. Boyd, The environmental rights revolution “a global study of constitutions, human rights, and the environment, UBC Press, Vancouver, 2012.
- UNEP: Events, Human rights and Environment, High Level Expert Meeting on the New Future of Human Rights and Environment: Moving the Global Agenda Forward, Nairobi, 2009.
- OHCHR: your human rights, HR and climate change Report, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HRCClimateChangeIndex.aspx>
- Wouter Vandenhoe and Tamara Wielders, (Water as a Human Right– Water as an Essential Service: Does It Matter?) Netherlands Quarterly of Human Rights, Netherlands, Vol. 26/3, 2008, 391–424. http://www.nqhr.net/pdf_file/ITS/NQHR_26_03_0391.pdf
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, United Nations, General Assembly, Human Rights Council, Report of the independent expert on the issue of human rights obligations

relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, John H.Knox

[http://daccess-dds-](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/189/70/PDF/G1218970.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/189/70/PDF/G1218970.pdf?OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/189/70/PDF/G1218970.pdf?OpenElement)

- International Coordination Committee of National Institution for the promotion and protection of human rights (ICC), Chart of the status of national institutions, Accreditation Status as of 28 January 2014.
<http://nhri.ohchr.org/EN/>, Feb 2014
- The American society of international law, resources.
<http://www.asil.org/erg/?page=ienvl>, Oct
- Evaluation of the environmental law, institutions and policies – united nations environment Program – Project Design and Evaluation Unit/Corporate Planning and Accountability Service November 1994 – International Environmental Law, 2012.
- Global Change Instruction Program: What is International Environmental law?
<http://www.ucar.edu/communications/gcip/m3elaw/m3pdfc1.pdf>, August 2013.

سابعاً: المقالات وأوراق العمل والتقارير

- أحمد عبدالظاهر، الأمن القانوني كقيمة دستورية، مقال منشور في مجلة جامعة القاهرة، القاهرة، 2009.
- كيتاك ليم/ الأمين العام للمنظمة البحرية الدولية، مقال حول " دور المنظمة البحرية الدولية في الحيلولة دون تلوث المحيطات الناجم عن السفن والشحن البحري"، الامم المتحدة، بدون تاريخ نشر.
- تقرير "حالة البيئة في مملكة البحرين"، إدارة التقييم والتخطيط البيئي، الهيئة العامة لحماية الثروة البحرية والبيئة والحياة الفطرية، مملكة البحرين، 2009.

- تقرير لجنة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، الدورة الخامسة 7-25 أبريل 1997، الوثيقة E/CN.17/1997/8.
- تقرير صادر عن الأمم المتحدة حول التلوث البلاستيكي بعنوان: "من التلوث إلى الحل" بتاريخ 21 أكتوبر 2021، <https://www.unep.org/ar/alakhbar-walqss/alnshrat-alshfyt/tqrry-sadr-n-alamm-almthdt-hwl-altlwth-alblastyky-yhdhr-mn-tbny>.
- صحيفة الوطن، العدد (15234)، السنة 44، 2019.

ثامناً: المواقع الإلكترونية

- موقع الأمم المتحدة (www.un.com)
- موقع برنامج الأمم المتحدة للبيئة (www.unep.com)
- عالم البحار والمحيطات (<http://marinsciences.blogspot.com/>)
- المنظمة البحرية الدولية (<https://www.itfglobal.org/ar/sector/seafarers>)
- المنظمة العالمية للأرصاد الجوية (<https://public.wmo.int/ar>)
- الموقع الرسمي لمنظمة الصحة العالمية (<http://www.who.int>)
- The German Way to Media (<https://www.dw.com>)
- Deutsche Welle Academy, (<https://www.dw.com/>)
- الموقع الاخباري الرسمي لقناة BBC (<https://www.bbc.com/>)
- الموقع الرسمي لوزارة المواصلات والاتصالات - مملكة البحرين (<http://www.transportation.gov.bh>)
- الموقع الرسمي للمجلس الأعلى للبيئة - مملكة البحرين (www.scs.gov.bh)
- الموقع الرسمي لهيئة البحرين للثقافة والآثار (<https://www.culture.gov.bh/>)
- الموقع الرسمي لهيئة التشريع والرأي القانوني (<https://legalaffairs.gov.bh/>)

- الموقع الرسمي لشبكة قوانين الشرق (<https://www.eastlaws.com/>)
- الموقع الرسمي لقناة بيئتي (<http://beeaty.tv/>)
- الموقع الرسمي لوزارة البيئة لجمهورية مصر العربية (<http://www.eeaa.gov.eg/ar-eg>)
- منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة - (<https://www.fao.org/ecosystem-services-biodiversity/>)
- الموقع الرسمي لموضوع (<https://mawdoo3.com/>)

تاسعاً: أحكام المحاكم

- أحكام المحكمة الدستورية البحرينية.
- أحكام المحكمة الدستورية المصرية.
- أحكام محكمة التمييز البحرينية.
- أحكام محكمة التمييز الكويتية.
- أحكام المحاكم الإدارية الكويتية.
- أحكام محكمة القضاء الإداري المصري.
- فتاوى مجلس الدولة المصري.

Thesis Abstract

This study addresses the subject of “The Administrative Control in the field of Protection Marine Environment in the Bahraini and Comparative legislation”. This Study is divided into two chapters, preceded by an introduction, preamble chapter and ended with conclusion containing the findings and recommendations.

In the Preamble chapter, I clarified the scope of Marine Environment Protection, the characteristics of administrative control and its advantages related to the Protection of the Marine Environment. The chapter concluded to consider the Protection of the Marine Environment is one of the basic rights and duties that fall on each of states and individuals the responsibility of sustaining its wealth. Its also, considered as an economic component of the state and a recent goal of administrative control, which requires the preservation of public order with all its implications, whether in the field of maritime security, public health, or public tranquility.

The First Chapter of the study dealt with the legal framework for Marine Administrative Control and its bodies. It concluded that the Protection of the Marine Environment and Development are intertwined and cannot be separated, and therefore the Marine Administrative Control works to achieve a real balance between the Protection of Marine Resources and Development Interests by setting controls that individuals adhere to in their activities in a manner that does not affect the security and safety of the Marine Environment, and by using its broad powers In applying the preventive policy in Protecting the Marine Environment.

Also, I explained at the Second Chapter, the Judicial Oversight on the Marine Administrative Control Decisions, and I concluded that the Authorities are not absolute in the implementation of its controlling function, but rather adheres to the sources of the principles of legality, taking into account the inclusion of legal rules in the legislative hierarchy. In addition, the Administrative Judiciary Oversight comes as a legal guarantee to protect the individual's rights and freedoms in practicing their activities from the arbitrariness of the Marine Administrative Control Authorities when performing their duties. It is also clear to us from the extrapolation of administrative judicial rulings, that the Egyptian Administrative Judiciary has been interested in listing various environmental judicial rulings which include the Protection of the Marine Environment, unlike the Kuwaiti and Bahraini counterparts, which is due to the absence of an administrative department specialized in environmental claims.

UNIVERSITY OF BAHRAIN

College of Law

Public Law Department



**The Administrative Control in the field of
Protection Marine Environment in the Bahraini
and Comparative legislation**

A Thesis Submitted as Part of the Requirements for Achieving a PHD's Degree in
the Philosophy Public Law

Submitted by:

Student: Shaikha Ahmed Alolaiwi

ID: 20063741

Supervised by:

Dr. Jamal Alahmar

Co- Professor of Public Law

University of Bahrain

Kingdom of Bahrain

October 2022

UNIVERSITY OF BAHRAIN

College of Law

Public Law Department



**The Administrative Control in the field of
Protection Marine Environment in the Bahraini
and Comparative legislation**

A Thesis Submitted as Part of the Requirements for Achieving a PHD's Degree in
the Philosophy Public Law

Submitted by:

Student: Shaikha Ahmed Alolaiwi

ID: 20063741

Supervised by:

Dr. Jamal Alahmar

Co- Professor of Public Law
University of Bahrain

Kingdom of Bahrain

October 2022