Interdisciplinary Legal Research
Special Issue on Arabic-Language Articles
Sep 2026, 7(4): 855-880
Available online on: www.ilrjournal.ir
e-ISSN:2717-1795

ORIGINAL RESEARCH PAPER

The Continuation of Exceptional Environmental Measures Beyond the Cessation of Their Underlying Causes and the Limits of Judicial Oversight Over Them

Amjad Nouri Sukar Al-Kinani [*1], Ali Mashhadi [2]

Abstract

This article addresses whether exceptional environmental measures remain lawful after the circumstances originally justifying them have ended. It distinguishes the termination of an immediate hazard from the persistence of residual environmental damage, and the expiry of a constitutionally declared state of emergency from the continuation of an administrative measure independently grounded in ordinary legislation. The analysis focuses on Articles 33, 46 and 61(9) of Iraq's 2005 Constitution; Article 33(1) of Environmental Protection and Improvement Law No. 27 of 2009, which links temporary suspension or closure to remedying the violation; and Civil Defence Law No. 44 of 2013, including temporary requisition during disasters. It argues for assessing not only the original legality of a restriction but also the legality of maintaining it as relevant facts evolve. A restriction necessary during an uncontrolled toxic release may become disproportionate after the source is contained, even though remediation and monitoring duties remain. The article examines evidence of changed circumstances, the administrative duty to reconsider, judicial review of refusals or inaction, and selected French administrative-law principles as comparative material rather than directly binding Iraqi law. It proposes a three-stage temporal review: justification at adoption, fresh justification for continuation, and lawful transition from emergency restrictions to ordinary remediation and oversight.

Keywords:
Exceptional Environmental Measures, Change of Circumstances, Temporal Proportionality, Civil Defence, Administrative Closure, Negative Administrative Decision, Judicial Review, Iraq.

1[*] PhD Candidate in Law, University of Tehran, Aras International Campus, Iran.

2 Professor of Public and International Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.

Please Cite This Article As: Al-Kinani, A & Mashhadi, A (2026). "The Continuation of Exceptional Environmental Measures Beyond the Cessation of Their Underlying Causes and the Limits of Judicial Oversight Over Them". *Interdisciplinary Legal Research*, 7(4): 855-880.

This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0)

مقاله بحثیه

(الصفحه ۸۸۰-۸۵۵)

استمرار التدابير البيئية الاستثنائية بعد زوال أسبابها وحدود الرقابة القضائية عليها

أمجد نوري سكر الكناني[۱]، علي مشهدي[۲]*

۱. طالب دكتوراه في القانون، جامعة طهران، پرديس أرس الدولي، إيران.

۲. أستاذ القانون العام والدولي، كلية الحقوق، جامعة قم، إيران. (نويسنده مسؤول) ايميل: droitenviro@gmail.com

المخلص

يناقش المقال مشروعية استمرار التدابير البيئية الاستثنائية بعد زوال الوقائع التي سوغت اتخاذها ابتداء، مع التركيز على التمييز بين انتهاء الخطر العاجل وبقاء آثاره، وبين انقضاء إعلان الطوارئ الدستوري واستمرار تدبير إداري له أساس تشريعي مستقل. ويعالج الموضوع في ضوء المادة (٣٣) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، والمادة (٦١/تاسعا) الخاصة بإعلان حالة الطوارئ ومدتها وتجديدها، والمادة (٤٦) بشأن حدود تقييد الحقوق، والمادة (٣٣/أولا) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، التي تقيد الإيقاف والغلق المؤقت بإزالة المخالفة، وقانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣ بشأن أعمال مواجهة الكوارث والحجز المؤقت. وتستمد الدراسة تميزها من نقل سؤال الرقابة من مشروعية لحظة إصدار القرار إلى مشروعية بقائه في كل مرحلة لاحقة؛ فالتدبير الذي كان لازما عند تسرب مادة سامة قد يصبح غير متناسب بعد احتواء المصدر، وإن ظلت أعمال معالجة التربة مستمرة، والعكس صحيح إذا نشأ خطر متجدد ثبت على نحو مستقل. وتناقش الأدلة اللازمة لإثبات زوال السبب، وطلب سحب القيد أو تعديله، والطعن بالامتناع عن اتخاذ قرار واجب، وتستفيد من نظرية تغير الظروف في القضاء الإداري الفرنسي بوصفها مقارنة لا قاعدة عراقية مباشرة. ويخلص المقال إلى اختبار زمني ذي ثلاث مراحل: فحص سند التدبير عند صدوره، والتحقق من الأسباب الواقعية والقانونية لاستمراره، وتحديد ما يجب أن يحل محله من التزامات إصلاح ورصد عادية. ولا يساوي انتهاء الاستثناء، وفق هذا التصور، انتهاء واجب الدولة في حماية البيئة.

الكلمات المفتاحية: التدابير البيئية الاستثنائية، زوال السبب، التناسب الزمني، الدفاع المدني، الغلق الإداري، القرار السلبي، الرقابة القضائية، العراق.

المقدمه

قد يخلى حي سكني محاذ لمنشأة بعد انبعاث غاز سام، وتغلق طرق الوصول إلى المكان، ويحظر تشغيل بعض خطوط الإنتاج حتى ينتهي التسرب. وبعد أيام تؤكد القياسات انقطاع الانبعاث وانخفاض تركيز المادة إلى مستوى مأمون، لكن بعض القيود تبقى نافذة بدعوى أن آثار الحادث البيئية لم تزل بعد. هنا يتبدل السؤال القانوني: لم يعد النزاع يدور أساسا حول سرعة تدخل الإدارة في الساعة الأولى، وإنما حول حقها في الإبقاء على قيد وضع لدرء خطر عاجل بعدما تغيرت الواقعة التي استند إليها. وإذا كانت تربة الموقع لا تزال ملوثة، فهل يبرر ذلك استمرار إخلاء جميع المساكن، أم يستلزم تدبيرا آخر أقل تقييدا وأكثر اتصالا بمصدر الضرر؟ الجواب يحتاج إلى تفريق بين أخطار متعددة لا إلى حكم واحد يستعمل لفظ «الطوارئ» لإدامة جميع القيود.

لا تفترض هذه الدراسة أن كل إجراء بيئي عاجل يصدر خلال «حالة طوارئ» دستورية. قد تتخذ الإدارة تدابير بسلطات الدفاع المدني لمواجهة كارثة محلية، أو تصدر الوزارة غلقا مؤقتا لمصدر ملوث بموجب قانون البيئة، أو يصدر أمر في إطار حالة طوارئ دستورية أعلنت وفق الإجراءات الخاصة بها. تختلف هذه المسارات في صاحب الصلاحية وشروط القرار والمدة والاعتراض، حتى لو تشابه أثرها الخارجي في إيقاف نشاط أو منع دخول منطقة معينة. ويصبح الخلط بينها أشد ضررا عند انتهاء الظروف؛ إذ قد تنتهي صلاحية مرتبطة بإعلان دستوري بينما تظل على الإدارة واجبات عادية لحماية المياه والتربة، وقد يزال سبب الغلق القانوني مع بقاء منطقة تحتاج إلى معالجة أو مراقبة.

يقرر الدستور العراقي حق الفرد في ظروف بيئية سليمة ويلزم الدولة بحماية البيئة والتنوع الأحيائي في المادة (٣٣). وفي المقابل لا يجيز تقييد الحقوق والحريات إلا بقانون أو بناء عليه وبشرط عدم المساس بجوهر الحق وفق المادة (٤٦)، ويمنع في المادة (١٠٠) تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن. ويفرض البند (تاسعا) من المادة (٦١) لإعلان حالة الطوارئ موافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، ويحدد مدة ثلاثين يوما قابلة للتمديد بموافقة جديدة في كل مرة. وتفهم من هذه الأحكام ضرورة ضبط مصدر السلطة ومدتها، لا جواز استعمال مجرد ظهور أزمة محلية بديلا عن الإعلان الدستوري.[١]

[١] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد (١٩/ثالثا)، (٣٣)، (٤٦)، (٦١/تاسعا)، (١٠٠)، النص الرسمي لدى مجلس النواب: https://iq.parliament.iq/الدستور-العراقي/ . مدة الطوارئ الدستورية تختلف عن مدة أي تدبير قانوني عادي.

وتوفر نصوص تشريعية عادية مثالين يوضحان المشكلة بصورة أدق. الأول المادة (٣٣/أولا) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ التي تجيز، بعد الإنذار وعدم الامتثال، إيقاف العمل أو الغلق المؤقت لمدة لا تزيد على ثلاثين يوما قابلة للتمديد حتى إزالة المخالفة. والثاني المادة (٥/سادسا) من قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣ التي تجيز الحجز المؤقت على الأموال المنقولة والعقارات الضرورية لأعمال الدفاع المدني وقت الحرب والكوارث، مع تعويض المالك عما يلحقه من نقص في القيمة أو المنفعة وفق شروط النص. ففي المثال الأول يثار استمرار سبب الغلق بعد الإصلاح، وفي الثاني تثار ضرورة بقاء المال تحت يد الإدارة عندما تنتهي مهمة الإسناد أو تزول الكارثة. ولا يقوم مجرد تطابق وصف التدبيرين بأنهما «مؤقتان» مقام التحليل المستقل لشروط كل منهما.[١]

عالجت دراسات عربية رقابة القضاء على وقائع الظروف الاستثنائية والتناسب بين الخطر والتدخل، ومنها بحث خليل عبد القادر حسين المنشور في جامعة الموصل سنة ٢٠٢٤، ودراسة أنسام الصائغ وقيدار صالح عن السبب في قرارات الضبط في الظروف الاستثنائية، وبحث صفاء سعدي أحمد عن عيب الاختصاص والشكل في حالة الضرورة. غير أن نقطة هذا المقال أضيق: ماذا يحدث للقرار الإداري عندما تتغير الوقائع بعد صدوره، ومن يتحمل عبء بيان استمرار الضرورة، وكيف يمكن للقاضي اختبار الامتناع عن إنهاء القيد من دون أن يمحو بنفسه كل التزامات المعالجة البيئية؟ وبذلك ينقل البحث أدوات رقابة السبب من لحظة الإنشاء إلى زمن استمرار الأثر القانوني.[٢]

ولا يعد انخفاض الخطر إلى درجة يمكن السيطرة عليها مرادفا لانعدامه بالضرورة. فإذا توقفت غازات مصنع عقب تركيب جهاز سلامة، قد تبقى رواسب خطرة تستوجب منع الحفر أو استعمال المياه الجوفية فترة أخرى، بينما لا يكون استمرار حظر المرور في طريق عام لسبب الانبعاث الأول معقولا بعد تأمين الموقع. إن الاستجابة القانونية قد تستلزم رفع قيد وإبقاء قيد آخر واستحداث تدبير تقني له سند مستقل. وتتمثل فرضية المقال في

---

[١] قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادة (٣٣/أولا)، قاعدة التشريعات العراقية: https://iraqld.msla.iq/legislations/showlegislation?lawbookid=28881؛ قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣، المادة (٥/سادسا)، https://dijlex.com/iq/ar/legislation/civil-defense-law-2013.

[٢] خليل عبد القادر حسين، «رقابة القضاء الإداري على وقائع قرارات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية»، مجلة التربية للعلوم الإنسانية ٤، ع ١٣,١ (٢٠٢٤)، ص ٤١–٦٤، DOI:10.33899/jeh.v4i133.52376؛ أنسام الصائغ وقيدار صالح، «الرقابة القضائية على السبب في قرارات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية»، مجلة الرافدين للحقوق، ع ٨٩ (٢٠٢٤)، ص ٢٥١–٢٧٩؛ صفاء سعدي أحمد، «أثر عيب الاختصاص وعيب الشكل في القرار الإداري الصادر في حالة الضرورة»، مجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونية والفقهية ٤/٥ (٢٠٢٥)، ص ٣٩٥–٤١٥.

أن استمرار التدبير الاستثنائي يحتاج إلى سبب متجدد قابل للإثبات يتناسب مع نطاقه ومدته، وأن زوال السبب لا يعفي الإدارة من الالتزامات الوقائية والعلاجية التي تؤسسها القواعد العادية.

وتسير الدراسة في ثلاثة محاور: تحديد معنى زوال الظروف بالنسبة إلى مصادر التدابير البيئية، وتعيين واجب المراجعة ومقتضيات الإثبات بعد تغير الحال، ثم تحديد حدود تدخل القضاء ووسائل معالجة الامتناع والتعويض. وتستعمل أمثلة افتراضية مع إعلان صفتها، فلا تنسب مخالفة بعينها إلى جهة عراقية لم يراجع قرارها الأصلي، كما تفصل بين النص العراقي القائم وبين نتائج المقارنة الفرنسية والمقترحات التشريعية.

أولا: زوال الظرف الاستثنائي وأثره في سند التدبير البيئي

١. تعدد الأوصاف القانونية للحالة العاجلة

تتطلب «الظروف الاستثنائية» في النظرية العامة قيام وقائع تحول دون كفاية الإجراءات المعتادة لمواجهة خطر جدي؛ لكن استعمال المصطلح في البحث لا يثبت بمجرده توافر نظام قانوني استثنائي في جميع الأوقات. فقد تواجه فرق الدفاع المدني تسرب غاز أو سيولا من دون إعلان حالة الطوارئ وفق المادة (٦١/تاسعا) من الدستور. وقد تفرض وزارة البيئة إجراء محدد المدة استنادا إلى المادة (٣٣) من قانونها في ظرف اعتيادي لا توجد فيه كارثة أصلا، لأن المخالفة تستدعي تصحيحا مؤقتا. كما قد يعلن إجراء على نطاق دولة أو منطقة وفق نص خاص له قيوده.[١]

ومن هنا ينبغي تحديد «سبب» التدبير بالرجوع إلى نوعه. ففي إجراء إخلاء مؤقت لحماية السكان من انفجار محتمل، قد يكون السبب استمرار احتمال الانفجار لا مجرد بقاء مواد خطرة في الموقع؛ أما في غلق مصدر ملوث بعد إنذار، فقد يرتبط سبب استمرار الغلق بعدم إزالة المخالفة نفسها في النطاق الذي حدده القرار. وتختلف أسباب حجز معدات أو مبنى في الكوارث عن أسباب منع إشغال منشأة لغياب شروط السلامة في الأوقات العادية، وإن أجاز قانون الدفاع المدني كلا الأمرين في مواضع مستقلة. ولا يجوز أن يستعمل زوال إعلان طوارئ عام حجة لرفع شرط سلامة دائم فرضه نص نافذ، كما لا يجوز أن يستعمل شرط السلامة لتغطية استمرار استيلاء مؤقت لا يحتاجه العمل بعد انقضاء الكارثة.

---

[١] دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (٦١/تاسعا)، للاختصاص بإعلان حالة الطوارئ؛ قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣، المواد (١)، (٥)، (٧)؛ قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادة (٣٣/أولا).

وعليه يقترح المقال تصنيفا أوليا للقيود: تدابير مرتبطة بإعلان دستوري محدد المدة، وتدابير تدخل إنقاذي مرتبطة بحادث أو كارثة، وتدابير ضبط بيئي مؤقتة لمعالجة مخالفة، واشتراطات وقائية عادية تتصل بترخيص أو سلامة مستمرة. يترتب على هذا التصنيف اختلاف مصدر الانتهاء. فقد يتطلب الأول موافقة تجديد وفق الدستور، ويرتبط الثاني بزوال الحاجة الفنية للتدخل، ويقاس الثالث بإزالة العامل المؤثر أو المخالفة بحسب نصه، أما الرابع فلا يصبح غير مشروع لمجرد أن الحادث الاستثنائي الذي دفع الإدارة إلى تفعيله قد انتهى. وإذا اختلطت هذه الأنواع في قرار واحد كان على جهة المراجعة تفكيك بنوده لا معاملتها كتدبير متجانس.

٢. انتهاء الخطر العاجل ليس انقضاء جميع أضرار الحادث

قد يتوقف اندفاع مادة ملوثة إلى مجرى مائي بعد غلق مصدرها، بينما تبقى آثار في الرواسب تحتاج إلى إزالة طويلة. فهل يصبح حظر الصيد أو استعمال مياه محددة مشروعا إلى أن تنتهي جميع أعمال التنظيف؟ ليس ثمة جواب واحد؛ فقد يوجد خطر مثبت يتصل باستهلاك السمك أو المياه يبرر استمرار قيد خاص، وقد يثبت أن التلوث لم يصل إلى جزء من المجرى فيكون شمول القيد له بلا أساس مقنع. ولذلك لا ينبغي ربط المراجعة بعبارة «هل انتهى الحادث؟» بل بـ«أي خطر بقي، ولمن، وفي أي نطاق، وما التدبير الأقل تقييدا الذي يواجهه؟».

وتحتل المعرفة العلمية هنا موقعا حساسا. قد تظهر قياسات اليوم الأول ارتفاعا في الهواء، وتثبت قياسات لاحقة زوال التركيز في الجو مع استمرار الترسب في التربة. وإذا أصرت الإدارة على استبقاء قيد التنقل الواسع، كان عليها بيان أثر التربة المتبقي في الأحياء المعنية، لا الإشارة العامة إلى وقوع حادث قديم. وبالعكس، لا يثبت اختفاء لون الماء أو الرائحة زوال خطر مادة لا ترى بالعين؛ قد تحتاج الجهة إلى تحاليل مخبرية دورية لمركبات محددة. واستمرار التقييد إلى حين اكتمال فحص محدد قد يكون جائزا حيث يتوافر سنده وتناسبه، لكنه يختلف عن تمديد مفتوح لا يحمل خطة لجمع الدليل.

وهكذا فإن «زوال الأسباب» واقعة مركبة تتطلب تعريفا دقيقا لما كان يبرر التدبير عند صدوره. إذا استند الإخلاء إلى حريق مهدد للأرواح، فإن إخماده والسيطرة على مصدر الاشتعال قد يزيل سبب الإخلاء الشامل، لكن انهيار مبنى مجاور قد ينشئ سببا جديدا لمنع دخول الجزء المحيط به. لا يصح اعتبار الحظر الجديد امتدادا تلقائيا للأول دون تحديد أساسه ونطاقه. والتمييز يحقق فائدة للمواطن وللإدارة: يمنع استمرار القيد لأسباب انقضت، وفي الوقت نفسه يسمح باتخاذ إجراء قانوني آخر عندما يكشف التقييم عن خطر مستقل.

٣. القيد الزمني في النص الدستوري والتشريعي

نظمت المادة (٦١/تاسعا/ب) من الدستور مدة إعلان حالة الطوارئ بثلاثين يوما قابلة للتمديد وبموافقة مجلس النواب في كل مرة. وترتبط هذه الصياغة بنظام إعلان خاص، فلا يصح أن يقرر محافظ أو وزير تمديد حالة طوارئ دستورية بكتاب صادر من دائرته. ولا يصح كذلك اعتبار أي عملية إزالة تلوث تجاوزت ثلاثين يوما «حالة طوارئ دستورية غير مشروعة»؛ فقد تكون أعمال المعالجة مستندة إلى قانون البيئة العادي، بينما يتعلق الأجل الدستوري بوضع قانوني من نوع آخر. وتكتسب الرقابة معناها في تعيين ما انتهى فعلا: الإعلان، أم الإجراء الفردي، أم واجب المعالجة الذي قد يستمر دون حاجة إلى إعلان جديد.[١]

أما المادة (٣٣/أولا) من قانون حماية وتحسين البيئة فقد وصفت الغلق بأنه «مؤقت» وحددت مدته الأولى بما لا يزيد على ثلاثين يوما مع إمكان التمديد حتى إزالة المخالفة. وحين تصدر جهة إدارية أمرا يوقف معملا لعدم امتثاله لإنذار إزالة عامل ملوث، يكون منطق استمرار الغلق مختلفا عن منطق إعلان الطوارئ الدستورية: المعيار ليس تصويت البرلمان مجددا، بل استمرار المخالفة التي ربط النص التدبير بها ضمن اختصاص الجهة وملفها. وإذا أزيلت المخالفة فعلا لم تعد عبارة «قابلة للتمديد» تفويضا لتمديد بلا سبب. ويجب التمييز هنا بين إزالة المخالفة وإزالة الأضرار التي قد تخضع للمادة (٣٢) وواجبات أخرى.

ويجيز قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣ في المادة (٥/سادسا) الحجز المؤقت على أموال منقولة وعقارات ضرورية لتنفيذ أعمال الدفاع المدني وقت الحرب والكوارث، مع حق المالك في التعويض عما يصيبه من نقص القيمة أو المنفعة والاعتراض على مقدار التعويض أمام المحكمة المختصة خلال ثلاثين يوما من تبليغه بقرار التعويض. وهذه المدة الأخيرة تتعلق بالاعتراض على مبلغ التعويض، لا بمدة الحجز ذاته. ولو أخطأ الباحث فقرر أن الحجز ينتهي حتما بعد ثلاثين يوما لمجرد ورود الرقم في المادة، لخلط بين موضوعين مختلفين. وانتهاء ضرورة استعمال المال في أعمال الدفاع المدني يثير أساس استمرار الحجز، بينما تقدير التعويض يتصل بما حصل من نقص خلال مدة الاستعمال المشروع أو المختلف عليه.[٢]

---

[١] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (٦١/تاسعا/أ–د)، النص الرسمي: https://iq.parliament.iq/الدستور-العراقي/؛ سعدي أحمد هناء، «تدابير حالات الطوارئ في مواجهة النواة الصلبة لحقوق الإنسان»، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ٩، ع ٢ (٢٠٢٥)، ص ٩٦٥–٩٨٠، بوصفه مصدرا مقارنا.

[٢] قانون الدفاع المدني العراقي رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣، المادة (٥/سادسا): الحجز المؤقت على الأموال أثناء الحرب والكوارث، وتعويض نقص القيمة أو المنفعة، والاعتراض على مبلغ التعويض خلال ثلاثين يوما من التبليغ. الثلاثون يوما في هذا النص أجل للطعن في مبلغ التعويض لا مدة الحجز.
https://dijlex.com/iq/ar/legislation/civil-defense-law-2013/article-5

۴. تغير الظروف بين مصدر المشروعية وتغير الظروف الفنية

حين يصدر التدبير في ظروف طارئة قائمة بالفعل، قد يكون صحيحا منذ البداية ثم يصبح الإبقاء عليه غير مبرر بعد تبدل الوقائع. وهذه حالة مختلفة عن القرار الذي افتقد السبب أو الاختصاص وقت صدوره. في الأولى تقع المشكلة في الاستمرار، وفي الثانية يكون عيب الإنشاء قائما من الأصل. وإذا أقام صاحب المصلحة دعوى تتعلق بالقرار الأول مع مرور الزمن، يجب أن تتحدد طلباته وأدلته تبعا لنوع المخالفة؛ فلا يصح أن يعامل دليل إصلاح المنشأة في شهر لاحق كأنه ينفي واقعة التلوث يوم إصدار الغلق، كما لا يجوز أن يستعمل تلوث يوم الإصدار لإثبات أنه بقي على حاله بعد انتهاء أعمال المعالجة.

ومن الوجهة المقارنة، تظهر أحكام القضاء الإداري الفرنسي المتعلقة بإلغاء أو سحب القواعد التنظيمية عند تغير ظروف القانون والواقع أن مرور الزمن يمكن أن يغير مشروعية إبقاء قاعدة كانت مقبولة أو يزيل عدم مشروعيتها السابق بحسب الحالة. وفي تحليل مجلس الدولة الفرنسي لحكم ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ رقم ٣٥٩٢١٩، جرى التأكيد على التزام السلطة بفحص طلب إلغاء تنظيم مخالف للقانون سواء كانت المخالفة أصلية أم ناشئة عن تغير ظروف لاحقة، مع تقييد النتيجة بما إذا كان سبب عدم المشروعية قائما عند رد الإدارة. وهذه قاعدة في سياق القانون الفرنسي، لا نص عراقي يمنح كل متضرر حقا مطابقا بطلب إلغاء أي تدبير فردي. لكن قيمتها المنهجية واضحة: الزمن ليس عنصرا خارج الرقابة على السبب، بل قد يكون هو موضع النزاع كله.[1]

ومن غير الدقة أيضا وصف كل تدبير بيئي مؤقت بأنه «قرار تنظيمي» بالمعنى الذي عالجه القضاء الفرنسي. فقد يكون القرار موجها لشخص واحد، كتقييد استخدام قطعة أرض أو وقف تشغيل مصنع، وقد يكون قرارا عاما يمنع المرور في منطقة معلنة أو ينظم استعمال المياه لجميع سكانها. وتختلف شروط الإلغاء والتظلم والآثار الزمنية بين هذه الصور. لذلك لا ينبغي نقل قاعدة تخص واجب الإدارة الفرنسية في إلغاء لائحة أصبحت غير مشروعة إلى الغلق العراقي باعتبارها حلا آليا؛ إنما تستفيد الدراسة من فكرة مراجعة السبب بعد تغير الظروف ضمن النصوص الوطنية الخاصة.

[1] Conseil d'État, Fédération française de gymnastique, no. 359219, 10 October 2013, concerning refusal to repeal a regulation and changed circumstances, official analysis: https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/analyse/2013-10-10/359219.

المقارنة هنا في منهج تقدير المشروعية عند تغير الظروف، ولا تتناول قضية فرنسية بيئية

وتطرح حالة الخطر المتكرر إشكالا مختلفا. فإذا توقف تسرب مادة ثم ظهر تسرب جديد من الأنبوب نفسه بعد أسبوع، لا يلزم إغفال الخطر الثاني بحجة انتهاء الأول. لكن على الإدارة تحديد ما إذا كان استمرار الإجراء الأول يملك سندا صالحا في ضوء حالة فنية لم تستقر، أو أن الواقعة الجديدة تستدعي إجراء أو قرارا مستقلا بشروطه. ويمنع هذا التفصيل أن تتذرع الإدارة دوما بخطر مستقبلي مجرد لتجميد الحياة الطبيعية إلى غير نهاية، كما يمنع خصمها من طلب رفع فوري لكل قيد متى حدث تحسن عابر غير مستقر.

ثانيا: الرقابة الزمنية على ضرورة استمرار التدابير البيئية

١. لحظة الإصدار ولحظة المراجعة: اختباران لا نتيجة واحدة

تعتمد سلامة قرار الإخلاء أو المنع على درجة التهديد عند اتخاذه، ومدى كفاية المعلومات المتاحة في ذلك الوقت. إذا ظهرت مؤشرات معقولة إلى تسرب غاز سريع الانتشار بالقرب من مساكن مأهولة، فقد يكون إخلاء السكان تدبيرا مناسبا قبل اكتمال التحاليل النهائية، وفق السلطة القانونية القائمة. لكن الحكم على بقائه بعد أسبوع يحتاج إلى معلومات الأسبوع اللاحق؛ فلا يكفي أن الإدارة كانت حذرة في اليوم الأول. ويفترض أن يحتوي الملف على تسلسل زمني يبين القياسات والحوادث والتدابير البديلة التي ظهرت بعد القرار، لا وثيقة مؤرخة ساعة الخطر الأول وحدها.

تتغير كثافة الرقابة مع طبيعة الضرر الذي يمنع القرار وقوعه. فقد يكون خطر انفجار خزان لا يحتمل مراجعة مطولة قبل الإخلاء، ويكون الاستمرار في إغلاق شارع لأسابيع بعدها قابلا لبحث أوسع إذا أزيلت المادة القابلة للاشتعال وتأمنت المنشآت المجاورة. وهذا لا يعني أن سرعة القرار الأول تمنع مساءلة الجهة عن إعدادها السابق لمواجهة الطوارئ، بل يعني أن مشروعية فعل عاجل تراجع على ضوء الإمكانات المتاحة ساعته، بينما تراجع مشروعية التمديد وفق ما أصبح متاحا من بيانات وخبرات وبدائل. والخلط بين الزمنين إما يقود إلى تحميل الإدارة نتائج لم تكن تعلم بها، أو إلى إعفائها من الالتفات إلى معلومات تعلمتها فيما بعد.

ويحسن التفريق بين «السبب الواقعي» و«السبب القانوني». فإذا نص على أن الغلق يستمر حتى إزالة المخالفة، فلا يكفي صدور تقرير يقول إن الهواء أصبح آمنا إذا ظلت المخالفة تتعلق بتسرب إلى المياه الجوفية ولم تعالج. وإذا كانت الإدارة قد عللت إخلاء حي بخطر الانفجار فحسب، فقد لا يبرر تلوث تربة بعيد، مهما كان جديا، إبقاء الإخلاء الشامل من دون بيان رابط جديد. وينصرف دور الخبير إلى وصف ما تغير ومقدار الخطر،

ويبقى على جهة القرار والقاضي تعيين ما إذا كانت الوقائع الجديدة تستوفي السند القانوني ذاته أو تقتضي تدبيرا مختلفا.[1]

وتنبه دراسات عراقية في رقابة القضاء الإداري على الوقائع والملاءمة إلى أن الإدارة لا تعفى من إثبات وجود ظروف تستدعي التدخل لمجرد وصفها بأنها استثنائية. وناقش خليل عبد القادر حسين رقابة الوجود المادي والتكييف القانوني وملاءمة الضبط في الظروف الاستثنائية، فيما تناولت أنسام الصائغ وقيدار صالح حدود فحص السبب. لكن القول بأن القضاء العراقي وصل في كل أنواع النزاع إلى درجة تشدد مماثلة للقضاء الفرنسي لا تدعمه هذه الدراسات على إطلاقها؛ بل تظهر بعض الأدبيات تباينا بين النظم، وهو ما يجعل الاستناد إلى مواد الاختصاص والسبب في قانون مجلس الدولة العراقي أدق من الادعاء بوجود قاعدة قضائية وطنية شاملة لا يعرف حكمها المنشور.

٢. ما الذي يثبت انتهاء الضرورة: المؤشرات والحدود والمناطق؟

في مثال تسرب مادة خطرة إلى المياه، قد يتطلب الحكم بانتهاء سبب منع السحب من بئر معينة سلسلة قياسات تتناول تركيز المادة وفترة أخذ العينات ومواقعها واتجاه حركة الماء. وإذا اعتمدت الإدارة عينة واحدة من نقطة بعيدة ورفعت الحظر عن منطقة كاملة، فقد تتسرع في تقدير انخفاض الخطر. أما إذا استندت إلى التقرير ذاته لتمنع استعمال جميع آبار المحافظة زمنا مفتوحا، فقد تتجاوز النطاق الذي تثبته البيانات. وتمنح الرقابة أهمية لتعيين الحدود الجغرافية في القرار ومقارنتها بخريطة التلوث، لأن التناسب لا يتعلق بالمدة وحدها.

وقد تختلف نتائج المختبرات لأسباب تتصل بطريقة أخذ العينات أو بأجهزة القياس أو بتاريخ الاختبار. لذلك لا يختزل واجب المراجعة في تصديق أي ورقة يقدمها صاحب المنشأة أو ساكن المنطقة؛ وإنما يتعين على الجهة المختصة أن تفسر منهجها وأن توضح لماذا تقبل دليلا أو ترفضه في ضوء الحالة. فإذا تجاهلت نتائج موثوقة تثبت إصلاح مصدر الخطر دون أن تجري فحصا بديلا أو تبين نقصها، أصبح استمرار التدبير موضع نقد من زاوية السبب. وفي المقابل، إذا كان التقرير يتناول الهواء وحده بينما يتضمن القرار حظرا لاستخدام المياه الجوفية، فإن إلغائه بحجة تحسن الهواء يقفز فوق دليل لم يختبر.

[1] خليل عبد القادر حسين (٢٠٢٤)، مصدر سابق؛ أنسام الصائغ وقيدار صالح (٢٠٢٤)، مصدر سابق؛ حسين علي قاسم ومنتصر علوان كريم، «رقابة القضاء الإداري على ملاءمة القرارات الإدارية»، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى ١٣، ع ١ (٢٠٢٤)، ص ٥٥٩–٥٩٣، DOI:١٠،٥٥٧١۶/jips.٢٠٢٤,١٣,١,١٧.

إن تحديد نهاية الظرف قد يكون سؤالا عن الإنسان لا عن البيئة المجردة. فقد يصبح الدخول إلى موقع تسرب مأمونا للفنيين المزودين بوسائل حماية قبل أن يصبح مأمونا للأطفال أو السكان على مدار اليوم. عندئذ قد يكون خفض القيد من إخلاء كلي إلى تقييد دخول بعض الفئات أو ساعات معينة إجراء أكثر تناسبا، إذا توافر له سند. ولا يعني هذا أن الإدارة تملك ابتكار تمييز محظور بين المواطنين؛ يجب أن يكون الاختلاف قائما على درجات تعرض ومخاطر مثبتة، وأن يخضع لنفس معايير الاختصاص والغاية والرقابة التي تخضع لها سائر الإجراءات.

وإذا أزيل مصدر الخطر وكان تنظيف التربة يحتاج إلى سنة، تتبدل طبيعة التدخل: قد تستمر مراقبة التربة أو منع استغلال جزء منها، لكن ليس بالضرورة استمرار إخلاء الحي أو إغلاق طريقه الرئيس طوال تلك السنة. لذا فإن الانتقال من إجراءات طوارئ واسعة إلى اشتراطات حماية محدودة يختبر قدرة الإدارة على تحريك سلطاتها العادية، لا مجرد استعدادها للقول إن الحادث «انتهى». وتحقيق ذلك يتطلب خطة تبين أثر كل قيد، لا قائمة واحدة تنتهي كلها في التاريخ نفسه.[١]

٣. تمديد الغلق البيئي وتعدد المخالفات: حراسة شرط الإزالة

تقدم المادة (٣٣/أولا) من القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ مثالا واضحا للتناسب الزمني؛ إذ ربطت إمكان تمديد الغلق المؤقت بإزالة المخالفة. فإذا أصلحت المنشأة جهاز المعالجة الذي سبب انبعاثا فوق المسموح، وقدمت نتائج تثبت عودة التشغيل الآمن، فإن الإدارة مطالبة بفحص ذلك قبل التمديد. ولا يستنتج من انتهاء الثلاثين يوما وحده سقوط سلطة التمديد؛ فالنص أجازه. كما لا يجوز اعتبار التمديد نتيجة تلقائية ما دامت الإدارة لم تحدث تقريرا فنيا يثبت أن المخالفة لا تزال قائمة. وتظل الجهة مختصة بتطبيق قانون آخر على ضرر مستمر إذا استوفى شروطه، لا بالتمسك إلى الأبد بخطاب قديم عن مخالفة أصلحت.

تثير تعدد المخالفات صعوبة أشد: ربما صدر الغلق بسبب مخالفة في نظام احتواء الغازات، ثم اكتشف المفتش أثناء الإغلاق أن المنشأة صرفت نفايات سائلة إلى تربة مجاورة. قد يتبين أن المخالفة الثانية مستمرة وتحتاج إلى تدخل، لكن إدخالها في الملف الأول لا يبرر إسقاط الضمانات أو تغيير سبب الغلق بعد صدوره بغير بيان. يراجع القاضي مدى اتصال الوقائع الجديدة بالسند القائم ومقدار ما تفرضه النصوص من إنذار أو كشف أو

[١] قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المواد (١٧)، (١٨)، (٢٢)–(٢٤)، (٣٢)؛ سامي بوطالبي ومحمد أحميداتو، «الحماية الخاصة للحق في البيئة في ظل إجراءات الاستعجال الإداري»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ١٥، ع ١ (٢٠٢٤)، ص ٢١٢–٢٤٠، للمقارنة.

قرار جديد؛ فلا يجوز أن تنقلب كل مخالفة لاحقة إلى سبب صامت يمدد قيدا وضع لواقعة أخرى. وفي الوقت ذاته لا يحكم برفع كل رقابة عن الموقع لأنه صحح مصدر انبعاث واحد.

وقد تتوقف أعمال المصنع بينما لا تنتهي مسؤولية إصلاح التلوث وفق المادة (٣٢) من قانون البيئة. فالنص يحمل مسبب الضرر التزام التعويض وإزالة الضرر وإعادة الحال ضمن مدته وشروطه، ويختلف منطق هذه المسؤولية عن الغلق المؤقت. إذا أزيل السبب الذي يستدعي وقف التشغيل وبقيت تربة تحتاج إلى معالجة، فإن تحويل الغلق إلى أداة ضغط غير محددة لإجبار المشغل على إنهاء جميع أعمال الإصلاح قد يثير سؤالا عن تناسب الوسيلة والسند، خصوصا إذا كانت بعض أعمال الإصلاح لا تتم دون تشغيل محدود وآمن. ويجوز أن يختلف التقييم إذا أثبتت البيانات أن استئناف النشاط سيعيد إنتاج التلوث.[١]

ولا يكفي أن تقول الإدارة: «لم يقدم صاحب المصنع شهادة براءة بيئية»، من غير تحديد الشهادة المقررة قانونا أو البيانات اللازمة لإثبات إصلاح المخالفة. وقد يتطلب الأمر نتيجة مختبر أو كشف متابعة أو إجازة تشغيل مشروطة، وقد لا تتوافر صيغة موحدة لجميع الأنشطة. ومن مصلحة المشغل نفسه أن يقدم أدلة قابلة للتحقق لا مجرد صور إصلاح ومراسلات تجارية. وعلى الإدارة أن تستجيب وفق شروطها، لأن استمرار التدبير دون بيان ما ينقص إنجازه يحول القيد الوقتي إلى وضع لا يعلم المخاطب كيف ينتهي.

٤. تدابير الدفاع المدني: نهاية الإخلاء والحجز وعودة الاختصاص العادي

يعرف قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣ الدفاع المدني بعموم الإجراءات الرسمية والشعبية التي تهدف إلى حماية السكان والممتلكات في السلم والحرب والكوارث وتقليل الخسائر. ويسند إلى اللجنة العليا أعمال التخطيط وإدارة الاستجابة وفق المادة (٧)، ويجيز في المادة (٥/سادسا) الحجز المؤقت على الأموال الضرورية أثناء الحرب والكوارث، وهي صلاحية تمس الملكية مباشرة. ولا ينبغي أن تتحول حاجة الدفاع المدني إلى معدات ضخ في وقت فيضان إلى ترخيص دائم بالاحتفاظ بها بعد انتهاء العمل المعلن. والسؤال بعد الحادث هو هل بقيت المعدات ضرورية للمهمة نفسها، أم يمكن ردها أو إنهاء حجزها مع استكمال إجراءات التعويض عن النقص المثبت؟[٢]

---

[١] قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادة (٣٣/أولا) بشأن التمديد حتى إزالة المخالفة، والمادة (٣٢) بشأن إزالة الضرر والتعويض وإعادة الحال. النص الرسمي: https://iraqld.msla.iq/legislations/showlegislation?lawbookid=28881

[٢] قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣، المواد (١/ثالثا وخامسا)، (٥/سادسا)، (٧)؛ كاظم عبد جاسم الزيدي، «التنظيم القانوني للدفاع المدني في التشريع العراقي»، مجلس القضاء الأعلى، ٢٠٢٢/١٠/٢٧، https://www.sjc.iq/view.70214/

وقد يصعب تحديد لحظة «انتهاء الكارثة» إذا استمر الماء راكدا أو احتاجت المنطقة إلى إزالة حطام طويل. فهناك فرق بين انتهاء موجة الفيضان التي هددت الأرواح وبين أعمال استعادة الطرق والشبكات. وقد يسمح قانون الدفاع المدني باستعمال وسائل لإنجاز أعماله على مدى مراحل، لكن على الإدارة أن تبين طبيعة المهمة التي لا يزال المال مطلوبا لأجلها، ومدى عدم إمكان أدائها بوسائل متاحة أقل مساسا بالملكية. ولا يستقيم الاستناد إلى وصف «كارثة تاريخية» بعد أعوام لإدامة حجز لم تعد له مهمة محددة، كما لا تكفي شهادة المالك بأن «المياه انخفضت» لإنهاء أعمال إنقاذ لازمة فعلا.

أما حظر إشغال منشأة خالفت شروط السلامة بموجب المادة (٥/رابعا)، فلا ينتهي تلقائيا بزوال كارثة مجاورة؛ لأن سبب المنع هو عدم توفر مستلزمات السلامة التي يوجبها النص. فإذا أعيد تجهيز المنشأة وقدمت تقارير فنية معتبرة، يصبح استمرار المنع قابلا للمراجعة على أساس امتثالها، وليس على أساس تاريخ نهاية الفيضان. وهذا يبين أن وصف «مؤقت» أو «استثنائي» لا يغني عن قراءة السبب المحدد في كل قرار. كما يوجب التفريق بين حظر مؤقت لحركة الناس بسبب خطر مباشر وبين شرط مستمر لمنع إشغال مبنى غير آمن.

وإذا تدخلت جهة الدفاع المدني في منشأة كيميائية بالتوازي مع سلطة البيئة، قد ترفع قيود دخول الجمهور بعد تأمين الخزانات بينما يبقى غلق خط ملوث صحيحا بمقتضى قانون البيئة، أو يحدث العكس. لذلك يجب أن تكتب القرارات وقرارات الرفع بصورة لا تخلط المصدرين. وتصبح مراجعة الجهات المختصة لنتائج بعضها مفيدة، لكن توصية فني في لجنة تحقيق حريق لا تنشئ تلقائيا سلطة الوزير البيئي ولا تحل محل القواعد التي تحكم قرارا آخر. فالمشروعية الزمنية تحتاج إلى وضوح ما الذي يتجدد وما الذي ينقضي وعلى أي سند.

٥. الرقابة على تمديد حالة الطوارئ الدستورية والتدابير الناشئة عنها

إذا أعلنت حالة الطوارئ دستوريا ثم انتهت مدتها دون موافقة على تمديد جديد، فإن القول إن البلاد «لا تزال تواجه تبعات بيئية» لا يشكل بذاته موافقة تشريعية تحل محل الشرط الدستوري. يجب التمييز هنا بين السلطة التي اعتمدت استمرار حالة الطوارئ وبين السلطات العادية التي تستمر في التعامل مع الضرر. فقد يتطلب إصلاح مجرى مائي ملوث سنوات، لكنه لا يجعل استمرار جميع الصلاحيات المرتبطة بإعلان استثنائي أمرا صحيحا إلى أن تعود البيئة إلى سابق وضعها؛ إذ إن الدستور اشترط مدد الإعلان والموافقة المتجددة.[١]

[١] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (٦١/تاسعا/ب–د)، ومتطلبات الموافقة على التمديد وعرض الإجراءات والنتائج على البرلمان. https://www.sjc.iq/view.77/؛ داليا جاسم محمد، «رقابة القضاء الإداري على أعمال الضبط الإداري»، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ١٥، ع ١/٥٦ (٢٠٢٦)، ص ٧٧٣–٧٩١.

وتقرر المادة (٦١/تاسعا/د) وجوب عرض رئيس مجلس الوزراء الإجراءات والنتائج خلال خمسة عشر يوما من انتهاء مدة إعلان الحرب أو الطوارئ على مجلس النواب. وهذه الرقابة اللاحقة على إدارة الحالة الاستثنائية لا تعني تلقائيا أن جميع الأفعال السابقة تصبح مشروعة، ولا تمنع الطعن في قرار إداري معين وفق الدستور والقانون. كما لا يجوز بناء القول بأن كل تدبير بيئي اتخذ أثناء الطوارئ يسقط فورا دون فحص استقلال سنده؛ قد يبقى أمر إصلاح تلوث أو مراقبة محطة مياه قائما وفق قانون اعتيادي لم يتوقف سريانه.

وتستحق القيود المفروضة على الحقوق عناية مضاعفة خلال الانتقال إلى الوضع العادي. فإذا جرى حظر الدخول إلى حي بكامله استنادا إلى صلاحية مرتبطة بإعلان انتهى، ينبغي تحديد ما إذا أصبح هناك سند اعتيادي يسمح بقيد أضيق على منطقة ملوثة، ومن الجهة المخولة بإصداره وبأي إجراء. لا يكتسب القرار الجديد مشروعيته من نجاح القرار الأول في حماية السكان؛ بل من استيفاء شروطه. وينتج من هذا أن تعارض استقرار التدابير مع استمرار الحقوق لا يحل بإدامة الإجراء القديم، وإنما بإعادة ربط كل قيد بسنده الحي وسببه المثبت.

ثالثا: حدود المراجعة القضائية بعد زوال السبب وآثار استمرار القيد

١. قرار الاستمرار وقرار الامتناع عن رفع التدبير

ينصب الطعن أحيانا على القرار الأول الذي فرض الإخلاء أو الغلق، وأحيانا على قرار تمديد لاحق، وقد يقع النزاع في سكوت الإدارة عن طلب رفع القيد بعد تقديم مستندات تثبت تغير الحال. لهذه الصور آثار إجرائية مختلفة. فإذا صدر قرار تمديد صريح فمحل المنازعة يتركز في سبب التمديد وتاريخه وصاحب اختصاصه، أما إذا امتنع الموظف عن رفع إجراء قائم فيجب تحديد ما إذا كان القانون يفرض عليه إصدار قرار جديد بعد تحقق شروط معينة، أم يمنحه سلطة تقدير ضمن الحدود التي تقبل الرقابة. ولا يحول مجرد تقديم شكوى إلى قرار سلبي قابل للإلغاء كل تأخير إداري؛ بل يلزم تحقق شروط القرار والاختصاص والمصلحة والتظلم والطعن وفق القانون.[١]

نص قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، بعد تعديله بالقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، في المادة (٧/سادسا) على اعتبار رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ أمر أو قرار كان القانون يوجب اتخاذه في حكم

[١] قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل بالتعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، المادة (٧/سادسا وسابعا)، قاعدة التشريعات العراقية: https://iraqld.msla.iq/legislations/showlegislation?lawbookid=30455؛ محمد مرعي حسن، «التكييف القانوني لسكوت الإدارة»، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية ٣٣، ع ٤ (٢٠٢٥)، ص ٤٦–٦١.

القرار الإداري. ويمكن أن تفيد هذه القاعدة في مواجهة سلوك إداري لا ينظر في رفع تدبير انتهى موجبه وفق نص ملزم، لكن لا يصح نقلها إلى كل طلب بأن «تلغي الوزارة كل قيود الحادث»، ما لم يحدد صاحب الدعوى القرار الواجب وسنده. وإذا كان استمرار الحظر مشروطا بفحص نتيجة علمية، فقد يكون الواجب القانوني على الإدارة إعادة التقييم وفق ما يتوافر لها من صلاحيات؛ أما وجوب الرفع النهائي فيتوقف على ثبوت شروطه، ولا ينشأ من مجرد إعلان الخصم زوال الخطر.

ومن المألوف أن يتمسك أحد الأطراف بأن القرار الأول قد صدر صحيحا، فيرد الطرف الآخر بأن الظروف اللاحقة تغيرت. كلا القولين قد يكون صحيحا في زمنه. ولذلك يستحسن أن تتضمن الدعوى صورة القرار الأول والإنذارات أو التقارير التي أسسته، ثم الأوراق الجديدة التي ظهرت بعده، وأي طلب مراجعة والرد عليه، حتى لا يحاكم القاضي قرار اليوم بأدلة الأمس وحدها. وإذا رفضت الإدارة الرفع استنادا إلى تقرير جديد أظهر خطرا متبقيا، تتحول الخصومة من إثبات حصول حادث قديم إلى فحص هذا التقرير وحدود ما يبرر استمرار القيد. وفي الحالتين يظل السؤال القانوني عن واجب اتخاذ قرار محدد وسنده، لا عن الصيغة البلاغية المستخدمة في الرد.

وتختلف المطالبة برفع قيد على ملك خاص عن مطالبة سكان بإبقاء الحماية قائمة. فقد يطلب صاحب مصنع إعادة التشغيل بعد إصلاح الخزان، بينما يطلب جيرانه استمرار منع استخدام بئر أظهرت تحاليل مستقلة تلوثها. وقد يكون كل منهما محقا في جزء من طلبه؛ لأن إزالة سبب غلق المصنع ليست بالضرورة إزالة أثر التلوث في المياه. وأولى من المفاضلة المجردة بين مصلحة العامل والمصلحة البيئية تعيين القيد المطعون فيه وسبب بقائه والنتيجة التي تنشأ عن رفعه. فالمراجعة الناجحة قد تنتهي إلى قرارين مختلفين في وقت واحد: إنهاء الإيقاف الصناعي وإبقاء حظر استعمال مياه محددة لحين تأمينها.

٢. رقابة الوجود المادي للوقائع والتكييف والتناسب الزمني

تقر المادة (٧/خامسا) من قانون مجلس الدولة المعدل أوجه الطعن التي تشمل مخالفة القانون والأنظمة والتعليمات وعيوب الاختصاص والشكل والإجراءات والمحل والسبب والخطأ في التطبيق أو التفسير وإساءة استعمال السلطة أو الانحراف عنها. وتصلح هذه الأدوات لفحص قرار استمر رغم تغير الوقائع من غير اختراع دعوى وطنية مستقلة باسم «انتهاء الضرورة». فإذا زال سبب الغلق المثبت في التقرير الأصلي وعادت قياسات المنشأة ضمن المحددات، أمكن الطعن في تمديد الغلق من ناحية السبب أو المحل أو استعمال السلطة بحسب

الوقائع. وإذا استند القرار إلى خطر متبق حقيقي، وجب تحديد نطاقه ومدى معقوليته لا إلغاؤه لأن وصف «الطوارئ» بات غير مرغوب فيه.[1]

وتتدرج الرقابة في ثلاثة أسئلة مترابطة. الأول: هل وقع التغير الذي يدعيه الطاعن ماديا؟ ويثبت ذلك بالسجلات والتحاليل ومحاضر الدفاع المدني أو غيرها. والثاني: هل هذا التغير يزيل أو يبدل الشرط القانوني الذي تأسس عليه التدبير؟ فإصلاح مصدر التلوث قد يكون حاسما لغلق مستند إلى عدم الامتثال، لكنه لا يكفي لإلغاء حظر السلامة بسبب خطر انهيار ثابت. والثالث: هل بقي نطاق التقييد ومدته متناسبين مع الضرر المحتمل في المرحلة الجديدة؟ قد يظل منع استعمال أرض صغيرة سائغا فيما يصبح حظر التنقل في منطقة واسعة عبئا لا تسنده الأدلة. ويتحدد مقدار تدخل المحكمة وفق القانون الوطني وطبيعة النص، ولا يلزم من قبول هذه الأسئلة أن القاضي سيختار بنفسه كل حل فني.

وقد يتعذر اختبار التناسب دون بيان البدائل. لو استندت الإدارة إلى خطر تعرض السكان لمادة كيميائية متبقية في مستودع، فقد يمكن نقل المادة في ظروف مأمونة أو إقامة حاجز وفحص الهواء بدلا من استمرار إخلاء شارع بأكمله. لا يعني وجود بديل نظري أنه صالح أو متاح، لكن على الإدارة أن تبين لماذا استبعدته عندما يكون جوهريا وأقل تقييدا على نحو واضح. وفي المقابل لا يصح أن يطلب صاحب المصلحة إعادة سكان إلى منطقة لم تستكمل فيها تحاليل الغازات اعتمادا على اقتراح عام بأن «الكمامات تكفي» دون تقرير فني معتمد. فالتناسب يستعمل دليل الخطر والقدرة على البديل، لا مجرد مقارنة مفردات «حرية» و«بيئة».

ويمتد هذا الفحص إلى التمييز بين صلاحية التدخل الاستثنائي وصلاحية الرقابة العادية. قد تعطى فرق الدفاع المدني أولوية دخول عقارات في موقع كارثة لإنقاذ الأشخاص، ثم تنتهي الحاجة إلى هذا الدخول الواسع ويبقى على جهة البيئة دخول محدود لأخذ عينات وفق اختصاصها المعتاد. فلا يجوز للجهة الثانية الاستناد إلى كامل سلطة الأولى بلا تفويض، كما لا ينبغي منعها من أداء الرقابة العادية لأن عملية الإنقاذ انتهت. وتزداد فائدة الفصل عند اتهام الإدارة بالتعسف؛ فقد تكون قد غيرت نوع سلطتها ولم تغير غايتها العامة في حماية السكان، وهذا جائز إذا استوفى التدبير الجديد شروطه.

[1] قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، المادة (٧/خامسا) بشأن أوجه الطعن؛ قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادة (٣٣/أولا)؛ حسين علي قاسم ومنتصر علوان كريم (٢٠٢٤)، مصدر سابق.

ومن المهم ألا تعرض الكتابات المقارنة كأنها أدلة على عدد من الأحكام العراقية لم يتحقق أصلها. فقد أكد بحث خليل عبد القادر حسين المنشور في مجلة التربية للعلوم الإنسانية أن الادعاء بالظروف الاستثنائية لا يكفي لإثباتها وأن رقابة الوقائع والتكييف والملاءمة ضرورية لحماية الحقوق، بينما رصد بحث أنسام الصائغ وقيدار صالح أهمية السبب في القرار الضبطي. لكن التطبيقات الموصوفة لا تثبت صدور حكم محدد في بغداد بإلغاء قرار إخلاء بيئي بعد زوال الخطر. لذلك يحافظ هذا المقال على مستوى الادعاء الذي تسمح به المصادر: تتوافر أوجه قانونية للرقابة، ويمكن بناء طعن بها، أما النتيجة في قضية بعينها فتتوقف على ملفها وأحكام القضاء المختص.[١]

٣. الخبرة والاستعجال وعبء عرض المعلومات المستجدة

يتوقف إثبات زوال خطر بيئي على معلومات قد تكون تحت سيطرة جهة الإدارة وحدها، مثل نتائج المختبر الرسمي ومواعيد الزيارات، وقد تكون بحوزة المنشأة، مثل سجل الانبعاثات وخطة المعالجة. وإذا طالب ساكن برفع منع دخول داره بعد الحادث، فقد لا يملك الوصول إلى تقارير خزان مجاور. وفي المقابل قد لا تملك الإدارة البيانات الداخلية التي تدعي المنشأة أنها تثبت امتثالها. ولهذا يتعين التفكير في واجب تقديم المستندات التي تقع ضمن سلطة كل طرف، وفي إمكان الاستعانة بالخبرة ضمن الإجراءات القضائية المنطبقة، دون تقرير عبء إثبات مطلق على طرف واحد خارج نص أو قاعدة مستقرة.

وقد يتباين زمن التقرير عن زمن الخطر. يصدر مختبر نتيجة تقول إن مياه البئر آمنة في بداية الشهر، ثم تقع أمطار تحمل بقايا ملوث من منطقة أخرى بعد أسبوع. فإذا تأخر النظر في طلب الرفع حتى تغيرت الحالة مجددا، لم يعد التقرير الأول وحده كافيا. لكن هذا لا يعني جواز تعطيل البت في الطلب بحجة احتمال تغير الوقائع كل يوم؛ على الإدارة أن توضح ما الفحوص التي تحتاجها ومتى تستطيع إنجازها وما التقييد الأدنى اللازم إلى ذلك الحين. ومتى امتنعت عن إعادة التقييم من غير سبب قابل للتحديد، فإن النزاع يختلف عن اختلاف علمي حسن النية في تحليل عينتين.

قد يرتبط طلب المعالجة القضائية بطابع عاجل لأن القيد يفقد قيمته قبل الحكم النهائي. صاحب متجر منع من الوصول إلى محله بعد انقطاع الخطر قد يتضرر يوميا، كما قد يؤدي رفع منع المرور قرب خزان غير آمن إلى ضرر فوري لا يعوض. لكن لا يصح الجزم بأن مجرد إقامة دعوى إلغاء في العراق توقف تنفيذ القرار، أو نقل

[١] خليل عبد القادر حسين، «رقابة القضاء الإداري على وقائع قرارات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية» (٢٠٢٤)، ص ٤١–٦٤؛ أنسام الصائغ وقيدار صالح، «الرقابة القضائية على السبب في قرارات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية» (٢٠٢٤)، ص ٢٥١–٢٧٩، DOI:10.33899/alaw.2020.128502.1106.

صلاحيات قاضي الاستعجال الفرنسي إلى المحكمة العراقية. يتعين التحقق من النصوص العراقية المتعلقة بوقف التنفيذ والاختصاص ونوع الدعوى، ثم استعمالها في حدودها. والمبدأ المستفاد بحثيا هو أن زمن المراجعة القضائية يجب أن يكون ذا صلة بزمن خطر القرار أو زوال ضرورته؛ وإلا تصبح حماية الحق لاحقة لفوات فائدتها. [1]

وقد يستدعي فحص القيد المؤقت حلا جزئيا. فربما تستطيع المحكمة المختصة، في الحدود التي يسمح بها قانونها، النظر في أثر استمرار جزء من القرار دون أن يتوقف جميع التدابير البيئية. لكن لا يفترض اتساع سلطتها في ذلك من غير سند. وعلى صاحب الطلب أن يوضح الأثر الذي يريد وقفه والسبب الذي يجعله قابلا للانفصال، لأن تعطيل كل الإجراءات بسبب عيب في قيد جانبي قد يعرض المجتمع للخطر ذاته الذي قصد إلى تجنبه. وتكون فائدة الخبير في وصف إمكان فصل الإجراءات وتقدير أثر إلغاء أحدها في الآخر، ويبقى الحكم القانوني للجهة القضائية.

۴. مسؤولية الإدارة عن التأخر في الرفع وحدود التعويض

إذا صدر أمر إخلاء مشروع في يوم الحادث وظل قائما بعد إزالة جميع الأسباب التي بررت شمول منطقة معينة، قد تنشأ خسائر بسبب مدة الاستمرار اللاحقة لا بسبب التدبير الأول. ويقتضي تحليل التعويض الفصل بين المرحلتين: خسارة السكن أو العمل في الفترة اللازمة للإنقاذ، والخسارة التي ترتبت بعد قيام معلومات موثوقة تستوجب إعادة التقييم أو رفع القيد في حدود القانون. ولا يثبت التعويض بمجرد أن قرارا لاحقا رفع الإخلاء، لأن الرفع قد يعكس تغير الظروف تدريجيا لا إقرارا بخطأ سابق. يلزم تعيين الخطأ أو أساس المسؤولية المناسب والضرر وعلاقة السببية والمستندات المطلوبة.

ومن أمثلة النزاع أيضا الحجز المؤقت على معدات ضمن أعمال الدفاع المدني. فإذا استخدمت الإدارة مضخة خاصة عدة أيام لإنقاذ منازل من الغرق، ثم لم تعدها رغم انتهاء الحاجة إلى استعمالها، فقد تتولد خسارة إضافية منفصلة عن نقصان قيمتها الناشئ من الاستعمال الأول. وتنص المادة (۵/سادسا) من قانون الدفاع المدني على تعويض المالك عما يصيب المال من نقص القيمة أو المنفعة وعلى حق الاعتراض على مبلغ التعويض لدى المحكمة المختصة خلال ثلاثين يوما من التبليغ بقرار التعويض. وهذه الضمانة الخاصة لا تفصل بذاتها في

[1] سامي بوطالبي ومحمد أحميداتو، «الحماية الخاصة للحق في البيئة في ظل إجراءات الاستعجال الإداري»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ١/١٥ (٢٠٢٤)، ص ٢١٢–٢٤٠، https://asjp.cerist.dz/en/article/248740؛ ليلى هواري، «الرقابة القضائية على سلطات الإدارة في مجال حماية الحقوق والحريات الأساسية»، مجلة القانون ١/٢ (٢٠١٢)، ص ٢٩٩–٣٢٦.

كل دعوى تعويض عن استمرار غير مشروع للحجز؛ تحتاج المطالبة إلى تحديد طبيعة الضرر والجهة المختصة والسند الإجرائي المناسب، مع تجنب القول بأن ثلاثين يوما هي مدة الحجز القصوى.[١]

وفي المسار البيئي قد يصيب التلوث سكان منطقة قبل رفع الغلق وبعده. لا يكفي أن يثبت مواطن أنه خسر دخله أثناء إغلاق مصنع متسبب بالتلوث ليترتب على الدولة التعويض؛ ربما كان الإغلاق مشروعا وكان المشغل مسؤولا عن الضرر البيئي وفق المادة (٣٢). وقد تكمن المسؤولية الإدارية في إطالة القيد بعد زوال سببه أو في التنفيذ غير الآمن الذي ترك مواد ملوثة في العراء. ويجب الفصل بين دعوى إلغاء قرار الاستمرار ودعوى جبر الضرر البيئي ودعوى تعويض عن فعل إداري. وإذا تداخلت، فلا يبرر ذلك دمج عناصرها في مطالبة واحدة دون إثبات السببية الخاصة بكل منها.

ولا ينبغي أن يساوي البحث بين مسؤولية جهة التصريح ومسؤولية جهة التنفيذ. فقد يوقع وزير على تمديد بناء على تقرير مختبر لم يكشف نتائج أحدث، أو تتأخر مديرية محلية في إحالة التقرير الذي طلبه الوزير، أو يضع منفذون حواجز تتجاوز حدود القرار. تختلف الالتزامات والجهات صاحبة الفعل، وقد لا يثبت خطأ لمجرد الاختلاف الفني. وعلى القاضي أن يحدد من كان عليه واجب اتخاذ خطوة معينة في تاريخ معلوم، وأي وثيقة توفرت له، وكيف أثر الامتناع أو الخطأ على الضرر. ويحمى بهذا التدقيق الحق العام في البيئة كما تحمى سمعة أشخاص لا ينبغي تحميلهم جميعا وصفا عاما بـ«التعسف».

٥. المقارنة القضائية ومبدأ مراجعة المشروعية المتغيرة

يفيد القضاء الفرنسي في تطوير منهج النظر إلى الأثر الزمني للقرارات. فقد استقر مبدأ في سياقه القانوني يتيح طلب إلغاء القواعد التنظيمية التي أصبحت غير مشروعة بسبب تغير ظروف واقعية أو قانونية، وتناوله مجلس الدولة في أحكام منها Compagnie Alitalia الصادر في ٣ شباط/فبراير ١٩٨٩، وقراره الصادر في ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ رقم ٣٥٩٢١٩. ولا يفهم من ذلك أن كل فعل فردي في فرنسا أو العراق ينتهي تلقائيا عند أي تغير واقعي؛ فالقواعد تختلف بحسب طبيعة القرار ودرجة تغير الظروف وما إذا بقي السند

[١] قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣، المادة (٥/سادسا)، ولا سيما فصل حق الاعتراض على مبلغ التعويض عن المدة الموضوعية للحجز المؤقت؛ دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (٢٣) لحماية الملكية.

قائما. الأهمية المقارنة أن الإدارة لا تملك دائما الاحتماء بمشروعية تاريخية لرفض النظر في مستند جديد ذي دلالة.[1]

أما الفقه العربي في الظروف الاستثنائية فقد شدد على ضرورة ارتباط سلطات الضبط بوجود الأزمة وعدم إدامتها بعد زوالها، وناقش محمد عبد الحليم جمال الدين عبد الحليم وعبد المجيد عبد الحفيظ سليمان في دراسة منشورة سنة ٢٠٢٣ حدود توسيع صلاحيات الضبط في الأحوال الاستثنائية والضرورة والتناسب. ويضيف بحث صفاء سعدي أحمد سنة ٢٠٢٥ تمييزا في تأثير حالة الضرورة على الاختصاص والشكل، وهي مسائل لا تحل بالقول إن كل إجراء يصح مهما كانت الظروف. والأولى أن يكون انتهاء الاستثناء سببا لإعادة فحص القاعدة المطبقة بدل نقل نتائج المقارنة إلى العراق بوصفها مسلمات قضائية وطنية.

ولا تغني المقارنة عن النص العراقي النافذ. فالتصحيح القانوني في حالة غلق بيئي يبدأ بالمادة (٣٣) التي عينت شرط الإزالة، وفي حالة الحجز المؤقت يبدأ بالمادة (٥/سادسا) من قانون الدفاع المدني، وفي حالة إعلان الطوارئ الدستوري يبدأ بالمادة (٦١/تاسعا). وقد تتيح المادة (٧) من قانون مجلس الدولة أدوات الطعن بالمخالفة أو السبب أو الامتناع، لكن كيفية قبول الدعوى والحكم فيها تتحدد بحدود اختصاص القضاء العراقي، لا بقرار أجنبي حول لائحة رياضية أو تنظيم إداري فرنسي مختلف. وتفضي هذه المنهجية إلى مقارنة نافعة لا تخل بالسيادة القانونية أو دقة الاستناد.

٦. اختبار رقابي متدرج وتحويل القيود إلى التزامات عادية

يمكن بناء اختبار زمني ثلاثي دون الادعاء بأنه قاعدة إجرائية مستقلة مقررة بحذافيرها في قانون العراق. في المرحلة الأولى تحدد واقعة الحادث وقرار التدخل الأصلي وسنده واختصاص مصدره والمصلحة التي قصد حمايتها. وفي الثانية يعاد تركيب الأحداث من لحظة التدخل حتى تاريخ طلب الرفع: ما الذي تغير في مصدر الخطر، وما النتائج المختبرية الجديدة، وما النطاق الجغرافي الذي بقي متأثرا، وما البدائل التي أصبحت متاحة؟ وفي الثالثة ينظر في الواجبات التي يجب أن تستمر بعد رفع التدبير الاستثنائي، مثل معالجة التربة والمراقبة الدورية

[1] Conseil d'État, Compagnie Alitalia, Assemblée, no. 74052, 3 February 1989؛ Conseil d'État, Fédération française de gymnastique, no. 359219, 10 October 2013, https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000028057180.
يتناول الحكم الأخير أصلا تنظيما يتعلق بالهيئات الرياضية، ويستعمل فقط في المقارنة بشأن تغير الظروف

والتعويض وإعادة تأهيل البنية الأساسية. وهذا التسلسل يمنع مغالطة شائعة هي أن إنهاء إجراء استثنائي يعادل التخلي عن مسؤولية الدولة تجاه بقايا الأزمة.[١]

ففي مثال منطقة سكنية أخليت بعد تسرب مواد سامة، قد يتضح أن المصدر أحكم إغلاقه وأن تركيز الغازات عاد إلى حدود تسمح بالسكن، بينما تحتاج المياه الجوفية إلى قياس مستمر. عندئذ قد يكون القرار الملائم رفع الإخلاء في المناطق الآمنة والإبقاء على منع استعمال الآبار الملوثة وفق سنده الخاص، وربط كل إجراء بتاريخ مراجعة مختلف. وإن بقي جزء من المنطقة غير آمن، لا يصح القول إن تحرير الحي بكامله حق آلي لمجرد تحسن المتوسط العام؛ يتعين إظهار الخرائط ودرجات التعرض وطرق تقليلها. ولا تكون هذه النتيجة متساهلة مع البيئة، بل تتيح توجيه التدخل إلى مصدر الخطر المتبقي بدلا من توسيعه بلا حاجة.

وقد يتضمن ملف المراجعة المقترح محضرا يصف أسباب القرار الأول ودرجة خطورتها، ونسخا من القياسات المرتبطة بالوقت والمكان، وكشفا بما نفذ من معالجة، وردود أصحاب المصالح، وتقريرا يميز بين انتهاء الخطر العاجل وبقاء ضرر يحتاج إلى متابعة، ثم قرارا يثبت الاستمرار أو التعديل أو الرفع مع بيان سنده. ولا يعني اقتراح ملف بهذه العناصر أن كل تقرير غير مكتمل يبطل القرار تلقائيا؛ فالواجبات القضائية الحاسمة تؤخذ من القانون النافذ ونوع الإجراء، في حين يساعد التوثيق على تنفيذها وإثباتها عند المنازعة. كذلك لا يبرر عدم وجود نموذج موحد تعليق مراجعة قيد انتهت أسبابه حتى توضع تعليمات جديدة.

ويتطلب تطوير الرقابة في العراق دقة أكبر في نشر الأوامر والخرائط والقرارات المعنية بزوال الطوارئ، وبيان ما إذا كان الإجراء العام قد ألغي أو بقي في منطقة صغيرة لسبب مثبت، وتعيين مرجع استقبال طلب الرفع. ويمكن اقتراح مراجعة دورية قصيرة للقيود ذات المساس الشديد بالتنقل والسكن والعمل، على أن يحدد المشرع أو السلطة المختصة ما يدخل في اختصاصه ونطاق هذا الواجب. وإذا ربط التمديد قانونا بإزالة مخالفة معينة، كما هو الحال في المادة (٣٣/أولا) من قانون البيئة، ينبغي تفعيل هذا القيد الموجود قبل انتظار إصلاح تشريعي جديد. وتكون الأولوية في جميع الحالات منع التدبير الاستثنائي من أن يصبح طريقة عمل دائمة موازية للقواعد العادية دون قرار وسند ورقابة.

[١] الاختبار ذو المراحل الثلاث اقتراح تحليلي من الباحث مستمد من دستور العراق (المواد ٣٣، ٤٦، ٦١، ١٠٠)، وقانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ (المادتان ٣٢ و٣٣)، وقانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣ (المادة ٥)، وقانون مجلس الدولة المعدل (المادة ٧). ليس تشريعا عراقيا قائما بهذه الصياغة.

وقد تثير مراجعة القيد خوف الإدارة من المسؤولية إذا رفع ثم عاد الخطر. هذا التخوف مفهوم في إدارة الكوارث لكنه لا يبرر بقاء القيود بصورة غير محدودة. والمخرج هو اتخاذ القرار على أساس أفضل المعلومات المعقولة المتاحة عنده، مع تحديد مؤشرات واضحة لإعادة التدخل إذا ظهرت وقائع جديدة. فإذا رفعت الإدارة إخلاء منطقة بعد فحوص معتبرة ووضعت مراقبة وتحذيرا وإجراء استجابة عند ارتفاع التركيز مجددا، لا يصح اعتبار كل خطر لاحق دليلا على أن قرار الرفع كان خاطئا منذ البداية. كما لا يعفى من المساءلة قرار أصدر بغير بيانات كافية رغم إمكان تحصيلها. وبذلك تتحول إدارة عدم اليقين من حجة للجمود إلى سبب للمراجعة المرنة والمنضبطة.[1]

الخاتمة

انتهى البحث إلى أن أصل مشكلة استمرار التدابير البيئية الاستثنائية لا يكمن في اعتراض عام على تدخل الإدارة أثناء الكوارث، بل في التحول الهادئ الذي قد يطرأ على التدبير من وسيلة مؤقتة لمواجهة خطر معين إلى قيد مستمر يستند إلى ذاكرة الحادث أكثر من استناده إلى حاجة قائمة. فقد يكون إخلاء منطقة أو وقف منشأة أمرا مشروعا وضروريا في يوم وقوع التسرب، ثم تصبح المحافظة على الإجراء ذاته بعد إصلاح المصدر موضع طعن جدي. ولا يلزم من ذلك أن آثار التلوث اختفت؛ قد يبقى منع استعمال مياه معينة أو التزام إصلاح تربة أو مراقبة موقع قائما على أساس عادي مستقل. ويقتضي احترام البيئة والحقوق معا أن يعين لكل التزام سنده وخطره ونطاقه الزمني، وألا يستعمل وصف «الضرورة» بديلا عن هذه العناصر.

أظهر التحليل أن الدستور العراقي يميز بين حماية الحق في بيئة سليمة وبين تنظيم إعلان حالة الطوارئ بمدد وموافقات محددة. فالمادة (٦١/تاسعا) لا تتحول إلى مصدر لتجديد ذاتي لصلاحيات استثنائية، كما أن نهاية إعلان الطوارئ لا تلغي تلقائيا الالتزامات التي يفرضها قانون البيئة أو الدفاع المدني في حالات أخرى. وجاءت المادة (٣٣/أولا) من قانون حماية وتحسين البيئة بمثال دقيق على علاقة الزمن بالسبب، إذ أجازت تمديد الإيقاف والغلق المؤقت حتى إزالة المخالفة. وهذه العبارة ليست إذنا بتمديد بلا حد أو سبب، ولا تعني في المقابل سقوط التدبير بقوة انتهاء الشهر الأول إذا استمرت المخالفة على وجهها القانوني.

[1] محمد عبد الحليم جمال الدين عبد الحليم وعبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، «سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية»، مجلة كلية الحقوق بجامعة المنيا ٦، ع ١ (٢٠٢٣)، ص ١–٣٦، DOI:١٠,٢١٦٠٨/lawmin.٢٠٢٣,٣٧١٨٤٤؛ تومي نادية وهدى عزاز، «آثار سلطات الوالي في مجال الصحة العامة على الحقوق والحريات العامة»، مجلة النبراس للدراسات القانونية ١٠، ع ١ (٢٠٢٦)، ص ٢٢–٣٧، للمقارنة في حدود اتخاذ القيود والاستمرار بها.

وقد تبين كذلك أن قانون الدفاع المدني يختلف في موضوعه؛ فالحجز المؤقت على الأموال لتنفيذ أعمال الدفاع المدني وقت الحرب والكوارث يتصل بضرورة استخدامها في تلك الأعمال، بينما حدد النص حق الاعتراض على مبلغ التعويض خلال ثلاثين يوما، ولم يجعل هذه المدة ذاتها سقفا زمنيا للحجز. وتقتضي القراءة الصحيحة ألا تختلط المدد والإجراءات والأسباب، لأن الخطأ في أحدها يقود إلى نتائج خاطئة بشأن المشروعية. ولا يختلف الأمر في حظر إشغال منشأة لا تستوفي شروط السلامة؛ فهو قد يبقى مشروعا رغم انتهاء كارثة مجاورة إذا استمر سبب عدم السلامة المحدد، في حين يجب فحصه مجددا بعد إزالة النقص الفني.

وتبرز أهم نتيجة تحليلية في التمييز بين ثلاثة أزمنة للقرار: زمن اتخاذه بناء على المعلومات المتاحة عند الخطر، وزمن إبقائه بعد ظهور بيانات جديدة، وزمن انتقال الإدارة إلى وسائل المعالجة العادية بعد انتهاء الحاجة للتقييد الاستثنائي. ولا تصح محاكمة القرار الأول بتقرير ظهر بعده بوصفه دليلا قاطعا على خطئه ساعة صدوره، كما لا يصح محاكمة استمرار قيد اليوم بتقرير وقوع الحادث وحده. ويكون عبء المنازعة في إثبات الوقائع المتغيرة وربطها بالسند القانوني، ويظهر دور القضاء في فحص الوجود المادي للخطر وتكييفه وآثار التناسب حسب النص والاختصاص، دون حلول محل الفنيين في إدارة كل تفصيل.

وتؤدي المادة (٧) من قانون مجلس الدولة المعدل دورا في معالجة هذه المنازعات بما تتيحه من أسباب الطعن والاعتداد بالامتناع عن إصدار أمر كان القانون يوجب إصداره. لكن وجود وسيلة للطعن لا يعني أن كل طلب لرفع تدبير بيئي يولد واجبا حتميا بالإلغاء، ولا أن كل تأخر إداري قرار سلبي دون شروطه؛ إذ يجب تعيين الأمر الواجب، والشأن الذي يملكه صاحب الطلب، والمعلومات التي ظهرت، ونوع التدبير. وقد يكون الحل القضائي متصلا بإلغاء تمديد غير مشروع أو معالجة امتناع عن إعادة التقييم، بينما تبقى المسؤولية عن الضرر والتعويض مسألة أخرى لها عناصرها ومرجعها القانوني.

ويوصي البحث بأن تبني الجهات المختصة سجلا زمنيا واضحا للتدابير البيئية العاجلة يحدد أساس كل قيد وتاريخ مراجعته والمؤشرات المطلوبة لرفعه، وأن تميز في قراراتها بين غياب الخطر العاجل واستمرار التلوث الذي يحتاج إلى إصلاح ورصد. ويوصي كذلك بالتعامل مع نتائج الفحوص بوصفها معلومات متجددة، وتحديد أجزاء المناطق والأنشطة التي لا تزال تحتاج إلى منع، بدلا من تمديد شامل بحجة أن الأزمة لم تنته بجميع آثارها. وعلى المستوى التشريعي يمكن التفكير في تقنين مراجعة دورية للقيود الشديدة التي لا ينظم القانون الحالي آلية مفصلة لإعادة فحصها، مع عدم افتراض وجود واجب تشريعي مستقل بهذه الصيغة قبل صدوره.

وتبقى الخلاصة أن قوة الضبط البيئي ليست في إطالة الإجراءات، وإنما في ربطها الدقيق بالخطر الذي تتصدى له. فالقرار الذي يرفع قيدا أصبح بلا موجب، ويحتفظ برقابة عادية لازمة لمنع عودة التلوث، قد يكون أكثر حماية للبيئة وللحقوق من قرار يمدد جميع القيود حتى تختفي كل آثار الحادث. ويتوقف ذلك على الدليل والاختصاص والتناسب، وعلى استعداد الإدارة لتغيير أدواتها عندما تتغير الوقائع دون أن تتخلى عن واجب الحماية.

المصادر والمراجع

أولا: الدستور والقوانين والوثائق العراقية

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد (١٥)، (١٩/ثالثا)، (٢٣)، (٣١)، (٣٣)، (٤٦)، (٦١/ثانيا وتاسعا)، (١٠٠)، النص الرسمي على موقع مجلس النواب العراقي/https://iq.parliament.iq: الدستور-العراقي/

٢. قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد (٤١٤٢)، ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، المواد (١٠)، (١٧)، (١٨)، (٢٢)–(٢٤)، (٣٢)، (٣٣). قاعدة التشريعات العراقية:
https://iraqld.msla.iq/legislations/showlegislation?lawbookid=28881

٣. قانون الدفاع المدني العراقي رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣، الوقائع العراقية، العدد (٤٢٩٧)، ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، المواد (١)، (٥)، (٦)، (٧)، (٨)، (٩). النص:
https://www.iraq-lg-law.org/ar/content/٢٠١٣-لسنة-٤٤-رقم-المدني-الدفاع-قانون

٤. قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، المعدل بقانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، الوقائع العراقية، العدد (٤٢٨٣)، ٢٩ تموز/يوليو ٢٠١٣، المادة (٧/خامسا وسادسا وسابعا وثامنا)؛ وبحسب قانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ حل اسم مجلس الدولة محل مجلس شورى الدولة في التشريعات.
https://iraqld.msla.iq/legislations/showlegislation?lawbookid=30455

٥. قانون وزارة البيئة العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨، الوقائع العراقية، العدد (٤٠٩٢)، ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨. سجل تشريعات الوزارة: https://moen.gov.iq/ar/legislation

٦. مجلس شورى الدولة، الرأي القانوني المنشور لدى وزارة العدل بشأن سريان حكم المادة (٣٣/ثانيا) من قانون البيئة على الوزارات ودوائر الدولة، ٢٠١٥. https://www.moj.gov.iq/view.1712/

٧. كاظم عبد جاسم الزيدي، «التنظيم القانوني للدفاع المدني في التشريع العراقي»، مجلس القضاء الأعلى العراقي، ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢٢. https://www.sjc.iq/view.70214/

ثانيا: الدراسات والبحوث العربية المحكمة

٨. خليل عبد القادر حسين، «رقابة القضاء الإداري على وقائع قرارات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية: دراسة تحليلية مقارنة»، مجلة التربية للعلوم الإنسانية، جامعة الموصل، المجلد (٤)، العدد (١٣,١) (٢٠٢٤)، ص ٤١–٦٤، DOI:10.33899/jeh.v4i133.52376.
https://jeh.uomosul.edu.iq/index.php/jeh/ar/article/view/52376

٩. أنسام الصائغ وقيدار صالح، «الرقابة القضائية على السبب في قرارات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية: دراسة مقارنة»، مجلة الرافدين للحقوق، جامعة الموصل، العدد (٨٩) (٢٠٢٤)، ص ٢٥١–٢٧٩، DOI:10.33899/alaw.2020.128502.1106.
https://alaw.uomosul.edu.iq/index.php/alaw/ar/article/view/48463

١٠. صفاء سعدي أحمد، «أثر عيب الاختصاص وعيب الشكل في القرار الإداري الصادر في حالة الضرورة في التشريع العراقي»، مجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونية والفقهية، المجلد (٥)، العدد (٤) (٢٠٢٥)، ص ٣٩٥–٤١٥، DOI:10.56961/mejljs.v5i4.1202.
https://meijournals.com/ara/index.php/mejljs/article/view/1202

١١. داليا جاسم محمد، «رقابة القضاء الإداري على أعمال الضبط الإداري»، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد (١٥)، العدد (١/٥٦) (٢٠٢٦)، ص ٧٧٣–٧٩١، DOI:10.32894/1898-015-056-027.
https://jclaps.uokirkuk.edu.iq/

١٢. حسين علي قاسم ومنتصر علوان كريم، «رقابة القضاء الإداري على ملاءمة القرارات الإدارية»، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، المجلد (١٣)، العدد (١) (٢٠٢٤)، ص ٥٥٩–٥٩٣، DOI:10.55716/jips.2024.13.1.17.
https://lawjur.uodiyala.edu.iq/index.php/jjps/article/view/413

١٣. محمد مرعي حسن، «التكييف القانوني لسكوت الإدارة»، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد (٣٣)، العدد (٤) (٢٠٢٥)، ص ٤٦–٦١، DOI:10.29196/dyse2b45.
https://journalofbabylon.com/index.php/JUBH/article/view/5680

١٤. سعدي أحمد هناء، «تدابير حالات الطوارئ في مواجهة النواة الصلبة لحقوق الإنسان»، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد (٩)، العدد (٢) (٢٠٢٥)، ص ٩٦٥–٩٨٠. https://asjp.cerist.dz/en/article/275761

١٥. تومي نادية وهدى عزاز، «آثار سلطات الوالي في مجال الصحة العامة على الحقوق والحريات العامة»، مجلة النبراس للدراسات القانونية، المجلد (١٠)، العدد (١) (٢٠٢٦)، ص ٢٢–٣٧.
https://asjp.cerist.dz/en/article/296471

١٦. محمد عبد الحليم جمال الدين عبد الحليم وعبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، «سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية»، مجلة كلية الحقوق بجامعة المنيا، المجلد (٦)، العدد (١) (٢٠٢٣)، ص ١–٣٦، DOI:10.21608/lawmin.2023.371844.
https://journals.ekb.eg/article_371844_0.html

١٧. ليلى هواري، «الرقابة القضائية على سلطات الإدارة في مجال حماية الحقوق والحريات الأساسية»، مجلة القانون، المجلد (٢)، العدد (١) (٢٠١٢)، ص ٢٩٩–٣٢٦. https://asjp.cerist.dz/en/article/67712

١٨. سامي بوطالبي ومحمد أحميداتو، «الحماية الخاصة للحق في البيئة في ظل إجراءات الاستعجال الإداري»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد (١٥)، العدد (١) (٢٠٢٤)، ص ٢١٢–٢٤٠.
https://asjp.cerist.dz/en/article/248740

١٩. أحمد عبد الحكيم الحسين، «الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري في الظروف الاستثنائية»، مجلة جامعة البعث للعلوم الإنسانية، المجلد (٤١)، العدد (٣٩) (٢٠١٩)، ص ١١–٤٥.
https://search.mandumah.com/Record/983337

ثالثا: أحكام ومراجع مقارنة

20. Conseil d'État (France), Compagnie Alitalia, Assemblée, 3 February 1989, no. 74052, principle concerning revocation of unlawful regulations.

21. Conseil d'État (France), Fédération française de gymnastique, no. 359219, 10 October 2013, official analysis of the obligation to repeal regulations rendered unlawful by a change in law or facts, including the legal position at the date of refusal. https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/analyse/2013-10-10/359219

٢٢. قروف جمال، «الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري»، رسالة علمية جامعية، جامعة عنابة، الجزائر، نسخة رقمية متاحة في مستودع الجامعة، تتناول نظرية الظروف الاستثنائية وشروط الرقابة.
https://biblio.univ-annaba.dz/wp-content/uploads/2014/12/قروف-جمال.pdf

٢٣. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، مؤسسة O.P.L.C للطباعة والنشر، كردستان العراق، ٢٠٠٩.

٢٤. غازي فيصل مهدي وعدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الأشرف، طبعة ٢٠١٣.