Interdisciplinary Legal Research
Special Issue on Arabic-Language Articles
Sep 2026, 7(4): 881-907
Available online on: www.ilrjournal.ir
e-ISSN:2717-1795

ORIGINAL RESEARCH PAPER

Procedural Safeguards for the Closure of Hazardous Waste Treatment Facilities by Administrative Decision

***Hamed Lafta Karim* [*1], *Ali Mashhadi* [2]**

Abstract

This article examines procedural safeguards governing administrative closure of hazardous-waste treatment facilities under Iraqi law. It focuses on Article 33(1) of Environmental Protection and Improvement Law No. 27 of 2009 and Hazardous Waste Management Instructions No. 3 of 2015. The former establishes a sequence involving a warning, ten days from notification to remove the harmful factor, and, upon non-compliance, suspension or temporary closure for up to thirty days, renewable until the violation is remedied. The latter imposes specific duties on treatment-site operators concerning environmental assessment, carrier permits, records, air and groundwater monitoring, contingency planning and containment. The article distinguishes evidence of an operational deficiency from the conditions legally required for closure under a particular statutory power; analyzes competence, factual documentation, warning, service and reasoned choice of measure; and separates environmental enforcement from civil-defence safety powers. It then examines administrative grievance procedures, judicial review, remedial orders and compensation, arguing that closing a treatment facility must not leave hazardous inventories without safe management. The central proposal is a two-part legality test: a demonstrable legal and evidentiary basis for coercive intervention, together with an executable plan for safe suspension, monitoring and reopening. Comparative principles are discussed only to clarify procedural choices, not as directly binding Iraqi rules.

Keywords:
Administrative Closure, Hazardous Waste, Procedural Safeguards, Warning, Notification, Judicial Review, Environmental Protection, 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: Karim, H. L & Mashhadi, A (2026). "Procedural Safeguards for the Closure of Hazardous Waste Treatment Facilities by Administrative Decision". *Interdisciplinary Legal Research*, 7(4): 881-907.

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

مقاله بحثیه

(الصفحه ۹۰۷-۸۸۱)

الضمانات الإجرائية لإغلاق منشآت معالجة النفايات الخطرة بقرار إداري

حامد لفته‌كريم [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

يتناول البحث الضمانات الإجرائية التي تحد سلطة الإدارة في غلق منشآت معالجة النفايات الخطرة في القانون العراقي، متخذا من العلاقة بين المادة (٣٣/أولا) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ وتعليمات إدارة النفايات الخطرة رقم (٣) لسنة ٢٠١٥ نقطة مركزية للتحليل. فالأولى تجيز، وفق تسلسل خاص، إنذار المصدر الملوث ومنحه عشرة أيام من تاريخ التبليغ لإزالة العامل المؤثر، ثم إيقاف العمل أو الغلق المؤقت مدة لا تزيد على ثلاثين يوما، مع إمكان التمديد حتى إزالة المخالفة. أما التعليمات فتفرض على مشغل موقع المعالجة شروطا تفصيلية للموافقة البيئية والسجلات والرصد وخطط الطوارئ واحتواء التسرب. ويبحث المقال ما إذا كان ثبوت مخالفة تشغيلية يكفي وحده للغلق، وكيف تثبت الإدارة صلة المخالفة بالتلوث والسند القانوني للتدبير، ومن يملك إصدار القرار، وما أثر عيب الإنذار والتبليغ وعدم الامتثال. كما يميز بين غلق المنشأة بوصفه إجراء ضبط بيئي وبين المنع أو الغلق المرتبط بسلامة الدفاع المدني، فلا يسمح الخلط بينهما بتجاوز الضمانات الخاصة بكل مسار. ويناقش البحث التظلم والطعن القضائي وفق قانون مجلس الدولة المعدل، وما يترتب على الوقف أو الإلغاء أو التعويض، مع بيان أن الغلق لا يسقط التزام المشغل بتأمين المخزون الخطر أو معالجة التلوث. وتخلص الدراسة إلى معيار مزدوج للمشروعية: ثبوت أساس واقعي وقانوني محدد للغلق، مع وجود خطة تنفيذ وتراجع تضمن استمرار حماية الأشخاص والبيئة خلال توقف المنشأة وبعد رفعه.

الكلمات المفتاحية: الغلق الإداري، النفايات الخطرة، الإنذار، التبليغ الدفاع المدني، الرقابة القضائية، الضمانات الإجرائية، العراق.

المقدمه

تستدعي منشأة معالجة النفايات الخطرة نوعا خاصا من التدخل الإداري؛ فالمنشأة التي تخالف شروط التشغيل قد تشكل مصدرا جديا للتلوث، غير أن إغلاق أبوابها دون ترتيب مصير المواد المخزونة قد ينقل الخطر من عملية المعالجة إلى خزانات متروكة أو حاويات يصعب مراقبتها. وعلى هذا لا يكون قرار الغلق مجرد جزاء يضاف إلى محضر المخالفة، ولا مجرد إجراء فني تحدده النتيجة المختبرية وحدها؛ إنه قرار تمس آثاره الصحة العامة والملكية والعمل وحقوق سكان الجوار، كما يمس التزام الدولة بمنع انتشار النفايات التي لم تعالج بعد. تلك الخصوصية تفسر الحاجة إلى ضمانات إجرائية لا تتعارض مع حماية البيئة، بل تجعل الحماية قابلة للتحقق والمساءلة.

يبدأ الإشكال حين تكتشف مخالفة في موقع يستقبل نفايات صناعية أو طبية عالية الخطورة. فقد يكون سجله غير مكتمل، أو يتأخر عن إرسال نتائج مراقبة الهواء، أو يستقبل شحنات من ناقل لا يملك تصريحا، أو تظهر آثار تسرب باتجاه المياه الجوفية. تتفاوت هذه الحالات في صلتها بالخطر ونوع الواجب القانوني المخل به. ولا يقتضي اختلافها التساهل مع مخالفة تنظيمية ثابتة، ولكنه يمنع مساواة كل عيب ورقي بانبعاث ضار مثبت عند تحديد سند الغلق ومدته ونطاقه. وفي المقابل لا ينبغي للإدارة انتظار وقوع أذى جسيم حين يخولها قانون آخر اتخاذ تدبير عاجل لحماية الأرواح؛ وإنما يقتضي ذلك تعيين القانون المختص وإثبات شروطه، لا إسقاط المراحل التي رتبها قانون البيئة على طريقته الخاصة.[١]

لم يترك المشرع العراقي مشروعية إغلاق المصدر الملوث إلى تقدير إداري مطلق. تنص المادة (٣٣/أولا) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ على صلاحية الوزير أو من يخوله في إنذار المنشأة أو أي مصدر ملوث لإزالة العامل المؤثر خلال عشرة أيام من تاريخ التبليغ بالإنذار؛ فإذا لم يمتثل، جاز للوزير إيقاف العمل أو الغلق المؤقت مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما قابلة للتمديد حتى إزالة المخالفة. ويتضح من بناء العبارة أن القرار النهائي لا ينفصل عن إجراء سابق، وعن واقعة عدم امتثال لاحقة، وعن قيد زمني وغائي. كما أن

[١] قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المواد (٢/حادي عشر)، (١١)، (٣٣/أولا)؛ تعليمات إدارة النفايات الخطرة رقم (٣) لسنة ٢٠١٥، المادة (٤). النص القانوني: https://iraqld.msla.iq/legislations/showlegislation?lawbookid=28881.

التفويض المذكور في صدر المادة لا ينبغي التوسع به دون فحص دلالته بالنسبة إلى الجهة التي توقع التدبير النهائي، وبخاصة أن النص أعاد إسناد الإيقاف والغلق إلى الوزير تحديدا.[1]

وأصدرت وزارة الصحة والبيئة تعليمات إدارة النفايات الخطرة رقم (٣) لسنة ٢٠١٥، المنشورة في الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٨٤) بتاريخ ١٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥. وألزمت المادة الرابعة مشغل موقع المعالجة بتقديم الأثر البيئي من جهة معتمدة، وبالامتناع عن قبول النفايات من ناقل غير مصرح له أو بلا وثيقة نقل، والاحتفاظ بسجلات التشغيل والتحاليل والتفتيش ومراقبة الهواء والمياه الجوفية، وإعداد خطة طوارئ وتوفير شروط احتواء التسرب وتفتيش مواقع التخزين. وتتسم هذه الالتزامات بأنها تولد بيانات لازمة للتفتيش وتؤسس لتحديد ما إذا كان الخلل قابلا للتصحيح دون غلق كامل، أو كشف عن خطر يبرر تدبيرا أشد متى استوفت شروطه.[2]

وتظهر أهمية الموضوع أيضا من اتساع الأدبيات العراقية عن الغلق الإداري من حيث حمايته للنظام العام وخطورته على الحريات. فقد وصف صعب ناجي عبود ومحمد سلطان حسن الغلق الإداري بأنه أداة فعالة وذات وجهين، تتيح للإدارة التدخل بغير انتظار القضاء، لكنها تمس الحق في العمل والملكية واستغلال المنشآت. واستعرضت دراسات القضاء الإداري نطاق الرقابة على الاختصاص والسبب والإجراءات وملاءمة بعض القرارات؛ غير أن علاقة هذه الضمانات بملف النفايات الخطرة أكثر تعقيدا، لأن وقف تشغيل وحدة المعالجة قد يخلق التزامات عاجلة لتأمين المخزون لا تختفي بزوال العمل المعتاد. ولا ينصب التحديد في هذا المقال على إعادة سرد صور الضبط الإداري، بل على تحديد سلسلة إثبات وإجراء تجعل الغلق مشروعا في صدوره وآمنا في تنفيذه وقابلا للرفع.[3]

وتتمثل المسألة المركزية في السؤال الآتي: ما الحد الأدنى من الضمانات الذي ينبغي أن تستوفيه الإدارة عند إغلاق منشأة لمعالجة النفايات الخطرة، وكيف توفق بين شروط المادة (٣٣) ومتطلبات الوقاية من تسرب

---

[1] قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادة (٣٣/أولا). النص يجيز للوزير أو من يخوله الإنذار، ويعيد إسناد إيقاف العمل أو الغلق المؤقت إلى «الوزير»؛ يستلزم نطاق التفويض فحصا مستقلا.

[2] تعليمات إدارة النفايات الخطرة رقم (٣) لسنة ٢٠١٥، المادة (٤)، الوقائع العراقية ع ٤٣٨٤ (٢٠١٥/١٠/١٩)، النص العربي: https://faolex.fao.org/docs/pdf/irq١٥٣٤٣٤.pdf. تذكر صفحة فهرسة وزارة البيئة الرقم (٢)، بينما يحمل النص الكامل المودع لدى FAO والبيان القانوني لدى UNEP الرقم (٣)؛ اعتمدت الدراسة النص الكامل.

[3] صعب ناجي عبود ومحمد سلطان حسن، «الرقابة القضائية على قرارات الغلق الإداري»، مجلة مركز دراسات الكوفة، ع ٧٦(2025) (D)، ص ٢٢٢–٢٤٨، DOI:10.36322/jksc.176(D).19773؛حسين علي قاسم ومنتصر علوان كريم، «رقابة القضاء الإداري على ملاءمة القرارات الإدارية»، مجلة العلوم القانونية والسياسية ١٣/١ (٢٠٢٤)، ص ٥٥٩–٥٩٣.

النفايات واستمرار الرقابة القضائية؟ وتفترض الدراسة أن وصف الغلق بوصفه «حماية بيئية» لا يحصنه من رقابة الاختصاص والإجراءات، وأن الاكتفاء بإثبات مخالفة عامة دون بناء رابطة بين السند والسبب والنطاق التنفيذي يضعف الحماية التي أرادها القانون. ويتبع البحث منهجا تحليليا لنصوص العراق، مع استعمال مقارنات محدودة عند الحاجة، ودون اختلاق حكم قضائي عراقي لم يتوافر نصه الأصلي.

أولا: الأساس القانوني لغلق منشآت معالجة النفايات الخطرة وحدود سلطة الإدارة

١. التمييز بين مخالفة شروط المعالجة وتحقق موجب الغلق البيئي

عرف قانون حماية وتحسين البيئة النفايات الخطرة بأنها نفايات تسبب أو يحتمل أن تسبب، بسبب محتوياتها، ضررا خطيرا للإنسان أو البيئة. وتوسع تعليمات سنة ٢٠١٥ الوصف بالنسبة إلى خليط النفايات الخطرة وغير الخطرة، حتى لا يصبح الخلط طريقا لإسقاط إجراءات الإدارة الآمنة. ويفرض هذا الوصف على جهة التفتيش ألا تقرر خطورة المخزون بمجرد لون الحاوية أو وصفه التجاري؛ فمن المهم تثبيت مصدره ونوعه وتركيبه ونتائج الفحص المتاح وطرق التعامل معه. وقد يؤدي سوء التصنيف إلى علاج غير ملائم أو إلى نقل مادة عالية الخطر إلى موقع لا يملك التجهيزات اللازمة.[١]

ليست جميع مخالفات المادة الرابعة من تعليمات إدارة النفايات الخطرة من نمط واحد. إذا لم يحتفظ المشغل بسجل لبعض عمليات التسلم فقد يفوت على جهة التفتيش تتبع شحنات بعينها، وهذه مخالفة تمس القدرة على الرقابة حتى إن لم يقع تسرب ظاهر. وإذا سجل المراقب تشققا في خزان أو تسربا إلى تربة مجاورة، تضاف واقعة مادية قد تتصل مباشرة بالتلوث والخطر. وإذا قبل الموقع حاويات من ناقل غير مجاز، يصبح لزاما التحقق من وثائق الناقل ومصدر المخلفات وملاءمة المعالجة. لا يستفاد من التفاوت أن المخالفات الإجرائية غير مهمة؛ بل إن بعض بيانات التتبع هي التي تكشف التلوث الذي لا يرى. لكن نوع الواقعة يحدد القاعدة القانونية التي تتخذ بموجبها الإدارة الإنذار وما تطلب إصلاحه، ويحدد كذلك درجة التدخل المتناسبة.

ومن هنا يجب تجنب قراءة المادة (٣٣/أولا) قراءة تذيب شرط «المصدر الملوث» في مجرد مخالفة لأي تعليمات. فبناء هذه الفقرة يتحدث عن إنذار مصدر ملوث لإزالة «العامل المؤثر»، في حين تعالج فقرتها الثانية الغرامة على مخالفة أحكام القانون والأنظمة والتعليمات والبيانات الصادرة بموجبه، مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى.

---

[١] قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادة (٢/حادي عشر)، وتعليمات إدارة النفايات الخطرة رقم (٣) لسنة ٢٠١٥، المادة (١/ثانيا)، بشأن اختلاط النفايات الخطرة بغير الخطرة.

وقد تتداخل الحالتان في منشأة خطرة، لكن الاستناد إلى وصف واحد لا يعفي من بيان أن مصدر التلوث وموجبه ثابتان عند تطبيق الغلق بمقتضى الفقرة الأولى. وإذا لم تتوافر الواقعة المطلوبة لتلك السلطة، قد تبقى وسائل أخرى مشروعة للمطالبة بالامتثال أو الجزاء، بحسب النص المنطبق.[1]

وتتطلب هذه القراءة كذلك التمييز بين منشأة المعالجة بوصفها شخصا مرخصا وبين المصدر الملوث بوصفه جزءا من عملية محددة. قد تكتشف مخالفة في حوض لاستقبال مادة معينة، بينما تعمل وحدات أخرى تحت رقابة سليمة وتستطيع استقبال مخلفات لا علاقة لها بالعامل الضار. لا يحظر نص المادة من حيث ألفاظه اتخاذ الغلق على منشأة ملوثة في نطاق مناسب، لكن قرار الغلق الشامل يحتاج إلى بيان لماذا لم يكف وقف الجزء المسبب للتلوث، وما إذا كانت الوحدات متصلة تقنيا بحيث يمنع استمرار بعضها السيطرة على الضرر. وبهذا يصبح محل القرار مجالا للفحص وليس مجرد تسمية المنشأة كاملة.

٢. تعليمات المعالجة بوصفها مصدرا للالتزامات لا نصا مستقلا للغلق المطلق

تقرر المادة (٤) من تعليمات إدارة النفايات الخطرة لسنة ٢٠١٥ التزامات على مشغل موقع المعالجة، منها التقييم البيئي قبل التشغيل والسجلات والتقارير والرصد والفحوص وخطة الطوارئ والتجهيزات الخاصة بالخزانات ومنع الدخول غير المرخص إلى منطقة التداول. ولم يرد في النص ذاته، فيما أمكن مراجعته من مواد التعليمات الخمس، نظام مستقل يجيز لموظف الموقع أو المفتش إصدار قرار غلق نهائي بغير المرور بسند أعلى. وتبقى التعليمات أساسا لتعيين المخالفة وشروط السلامة، في حين ينبغي البحث عن السلطة التي تسمح بتوقيع التدبير وعن الجهة التي تملكه في قانون البيئة أو قانون آخر نافذ.[2]

ولعل من أكثر صور الخلط شيوعا الجمع بين «عدم تجديد الترخيص» و«الغلق الإداري». فقد ترفض الوزارة إصدار موافقة جديدة لمنشأة لم تقدم دراسة الأثر أو لم تستكمل شروط احتواء المخزون، وهذا قرار يتعلق بطلب ترخيص أو تجديده. وقد تكون المنشأة عاملة بترخيص نافذ ثم يصدر بحقها إنذار وغلق مؤقت بعد مخالفة. تختلف الوقائع والإجراءات وآثار كل قرار، حتى إن انتهت الحالتان عمليا إلى توقف التشغيل. ومن الخطأ أن تسلك الإدارة طريق رفض الموافقة بأثر رجعي إذا كانت تريد في الحقيقة فرض جزاء على نشاط قائم

[1] قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادة (٣٣/أولا وثانيا). التفريق بين شروط الغلق والغرامة تفسير لطبيعة ألفاظ النص، لا تقرير لاجتهاد قضائي عراقي منشور.

[2] تعليمات إدارة النفايات الخطرة رقم (٣) لسنة ٢٠١٥، المادة (٤) المتعلقة بمشغل الموقع، والمادة (٥) بشأن النفاذ، نص FAO المودع: https://faolex.fao.org/docs/pdf/irq153434.pdf.

دون سلوك ضماناته؛ كما لا ينبغي إجبارها على إصدار ترخيص جديد لمجرد أن المنشأة لم تتلق إنذار المادة (٣٣) عن نشاط سابق.

ويجب تمييز شهادة الفحص الفني أو تقرير المختبر من القرار الإداري. يثبت التقرير، في حدود منهجه، قيمة أو وجود مادة أو خللا في الحاويات، لكنه لا يحل محل تقدير الجهة المختصة لما إذا كانت المخالفة تستدعي الإنذار ثم الغلق. وقد تتيح القراءة الفنية نفسها أكثر من علاج: إيقاف استقبال نوع من النفايات، أو نقل حمولة إلى وحدة مأمونة، أو عزل خزان، أو إصلاح نظام مراقبة. وفي جميع الأحوال لا يكتسب العلاج وصفه القانوني بمجرد توقيع فني على المحضر؛ بل يتطلب إسناده إلى مادة اختصاص واختيار نطاقه وصاحبه.

٣. تعدد سلطات الحماية: البيئة والدفاع المدني وعدم جواز خلط المسارات

قد تكون المخالفة في منشأة المعالجة مرتبطة بسلامة الحريق والانفجار، كغياب وسائل الإنذار أو عدم تأمين مخازن المواد القابلة للاشتعال. ويضع قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣ قواعد خاصة بالكشف على المنشآت ومنع تشييدها أو إشغالها إذا لم تستوف شروط السلامة على أساس التقارير المختصة، كما نظم سلطات لجان المحافظات في إدارة أعمال الدفاع المدني. وقد أوضح القاضي كاظم عبد جاسم الزيدي في دراسة منشورة بمجلس القضاء الأعلى دور تلك الأجهزة في الرقابة الوقائية والتعامل مع المنشآت التي لم توفر المستلزمات المطلوبة. فالاستجابة لخطر الحريق لا تحتاج بالضرورة إلى انتظار إجراءات غلق بيئي تتعلق بالتلوث، بشرط أن تصدر عن الجهة المخولة في قانون الدفاع المدني وأن تتحدد طبيعتها وغايتها.[١]

لكن هذا التمييز لا يسوغ نقل سلطة من مسار إلى آخر. فإذا رأت لجنة السلامة أن خزانا غير مؤمن يهدد بالانفجار، أمكن بحث صلاحياتها في منع الإشغال والتدخل اللازم. أما إذا ادعت الوزارة أن منشأة تجاوزت محددات تلوث الهواء وطلب منها إزالة العامل المؤثر، فإن إجراءات المادة (٣٣) من القانون البيئي هي التي ينبغي فحصها في ملف الغلق البيئي. وقد يجتمع قرار منع الإشغال وقرار غلق مؤقت في الواقعة ذاتها، إلا أن لكل منهما صاحب صلاحية وأسبابا ومدة ومسار طعن. ولا يصح أن يكتب في صدر القرار «استنادا إلى الضرورة العامة» ثم تترك المادة القانونية مجهولة.

---

[١] قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣، المادة (٥/رابعا) والمواد (٧) و(٨)؛ القاضي كاظم عبد جاسم الزيدي، «التنظيم القانوني للدفاع المدني في التشريع العراقي»، مجلس القضاء الأعلى (٢٠٢٢/١٠/٢٧)، https://www.sjc.iq/view.70214/.

وتبدو خطورة الجمع بين المسارين في الواقعة الافتراضية الآتية: يكتشف تسرب من موقع معالجة، وتقرر مديرية الدفاع المدني منع دخول العمال إلى جزء منه خشية الانفجار، بينما ترسل الجهة البيئية إنذارا لمعالجة تسرب المواد إلى مجرى قريب. لا يكون منع الدخول تدبيرا بديلا عن إزالة التلوث، ولا يكون الإنذار البيئي سببا لتأخير حماية العمال من احتمال الانفجار. ويجب التنسيق كي لا يغلق الموقع دون أن يبقى فريق مؤهل لوقف التسرب، أو تدخل فرق معالجة غير مجهزة إلى منطقة منعها قرار السلامة. مثل هذا التنسيق مسألة تنفيذية تؤثر في سلامة كل قرار، لكنه لا يذيب تعدد الاختصاصات.

أما اتفاقية بازل، التي أصبح العراق طرفا فيها سنة ٢٠١١، فتضع إطارا للتحكم في نقل النفايات الخطرة عبر الحدود ولإدارتها بطريقة سليمة بيئيا. ويمكن الاسترشاد بغايتها في تقييم مصير المخلفات التي لا تستطيع المنشأة المغلقة استقبالها، لكن لا يجوز نسبة سلطة إغلاق محلية محددة إلى نص الاتفاقية كما لو كانت بديلا عن قانون البيئة العراقي؛ فالمسألة المتعلقة بإصدار قرار الغلق وطرق التظلم عنه تخضع أساسا للتشريع والإجراءات الوطنية.[1]

۴. سلطة التقدير بين فعالية الوقاية ومبدأ التناسب

منحت المادة (٣٣/أولا) الإدارة اختيارا بين إيقاف العمل والغلق المؤقت، ولم تنص على أن جميع المنشآت تغلق في كل مخالفة. ويستفاد من صياغتها أن الجهة صاحبة القرار مطالبة بتقدير ما يلائم إزالة العامل المؤثر. وقد يكون وقف خط معالجة واحد كافيا لعزل مصدر التسرب، وقد يتعذر ذلك إذا كانت مجاري التصريف أو نظام الاحتواء مشتركة بين وحدات الموقع. لا يطلب مبدأ التناسب من القاضي أن يدير المصنع بدلا من فنييه، لكنه يجيز مساءلة الإدارة عن الأسباب التي جعلتها تختار غلق المنشأة كلها مع أن المخالفة تخص جزءا قابلا للعزل، أو العكس حين تستمر في تشغيل جزء يمثل خطرا ظاهرا.

ويفحص التناسب في ضوء المعلومات التي كانت موجودة ساعة القرار. فقد تظهر عينات أولية تلوثا غير مؤكد وتستوجب إعادة الفحص خلال أيام، ثم تصل نتيجة ثانية تثبت عدم وجود تسرب. إن إصرار الإدارة على استمرار الغلق دون مراجعة المعطيات الجديدة قد يخرج التدبير من وظيفته الوقائية، كما أن عدم قدرتها على الحصول على التحليل النهائي لا يعني إطلاقا السماح بتشغيل خزان متشقق يهدد بالمياه الجوفية متى أجاز نص قانوني تدبيرا مناسبا. لذلك يجب الفصل بين معيار اتخاذ القرار الأول ومعيار استمراره بعد تغير الوقائع.

---

[1] قانون انضمام العراق إلى اتفاقية بازل رقم (٣) لسنة ٢٠١١، الوقائع العراقية ع ٤١٧٥؛ أمانة اتفاقية بازل، سجل الدول الأطراف: https://www.basel.int/?tabid=4499. دخلت الاتفاقية حيز النفاذ بالنسبة إلى العراق في ٢٠١١/٧/٣١.

وهنا لا تكفي الإشارة إلى خسارة المنشأة الاقتصادية لإثبات التعسف. فقد تكون خسارة توقف النشاط كبيرة بالفعل، لكن احتمال انتشار مواد شديدة السمية إلى مورد مياه مجاور يجعلها نتيجة لا يمكن استبعادها من الموازنة دون دليل على بديل مأمون. وفي المقابل قد يتبين أن السلطة لم تتحقق من الموقع أو من هوية المادة المشتبه بها، فاتخذت غلقا واسعا بسبب شكوى عامة. عندئذ لا يكون انتقاد القرار دفاعا عن مخالفة بيئية، بل عن وجوب وجود سبب مادي كاف للتدخل ومراعاة حقوق الأطراف المتأثرة.[١]

ثانيا: الضمانات السابقة على قرار الغلق وطريقة تنفيذه

١. محضر الكشف وتكوين ملف الإثبات قبل الإنذار

يفترض الإنذار وجود واقعة محددة قابلة للتصحيح. ويكون محضر الكشف نقطة البدء في إثباتها، لا لأنه ينشئ المخالفة بذاته، بل لأنه يحدد ما شاهده المراقب وما أخذ من عينات وما استخرج من سجلات وما بقي محتاجا إلى تحقيق. ومن المهم أن يثبت المحضر تاريخ الزيارة وهوية المفتش وصفته وموقع المخالفة والالتزام المنتهك، وأن يميز بين قراءة جهاز ونتيجة مختبر وبين ملاحظة بصرية لم يتم تحليلها بعد. ويقتضي حفظ الدليل أيضا مراعاة سلسلة تسلم العينة ونقلها ووقت تحليلها، وبيان ما إذا كان المختبر الذي أصدر النتيجة مخولا بالتحليل المطلوب.[٢]

وتوفر تعليمات النفايات الخطرة بيانات ذات قيمة إثباتية خاصة. فالمادة الرابعة تلزم المشغل بإمساك سجل يصف كل شحنة من حيث طبيعتها وكميتها وموقع تخزينها أو معالجتها، والاحتفاظ بنتائج التحاليل والتفتيش ومراقبة الهواء والمياه الجوفية. وقد تظهر مقارنة تلك السجلات بالمحضر أن تسربا حدث بعد استلام شحنة معينة، أو أن قياسات الموقع ظلت مستقرة مع وجود مخالفة في وثيقة نقل، أو أن حاوية خرجت من المخزن ولم يثبت أين عولجت. وينبغي عدم الخلط بين أثر كل نقص؛ فوثيقة نقل غائبة قد تثير خطر فقدان التتبع، بينما يقدم تسرب مثبت سببا يتعلق بالضرر البيئي المادي. وبدون هذه التفاصيل يصبح الإنذار عبارة عامة لا يستطيع المشغل معرفة ما المطلوب إصلاحه.

---

[١] حسين علي قاسم ومنتصر علوان كريم، «رقابة القضاء الإداري على ملاءمة القرارات الإدارية»، مجلة العلوم القانونية والسياسية ١٣، ع ١ (٢٠٢٤)، ص ٥٥٩–٥٩٣؛ نويوة هدى، «سلطات الإدارة في توقيع العقوبات على المنشآت المصنفة»، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ٢/١٢ (٢٠٢٥)، ص ٨٠٢–٨١٩، مصدر مقارن جزائري.

[٢] قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المواد (٢٢) و(٢٤) بشأن الرقابة والمحاضر؛ تعليمات إدارة النفايات الخطرة رقم (٣) لسنة ٢٠١٥، المادة (٤/ثالثا ورابعا) بشأن السجلات وفحصها.

وقد لا يملك المفتش الوصول إلى بعض الأجهزة لحظة الكشف، أو يمتنع ممثل المنشأة عن تسليم سجلات مطلوبة قانونا. يجب تدوين هذا الامتناع والطلب والأساس القانوني له بدقة، لا استنتاج أن كل ما في الموقع مخالف أو أن جميع البيانات مغلوطة. وقد تشكل عدم إتاحة السجلات مخالفة قائمة بذاتها، لكن إثباتها يحتاج إلى بيان أن البيانات المطلوبة من النوع الذي تفرض التعليمات تقديمه وفي حدود المدة والإجراء. وتصبح محاضر اللقاءات والتبليغ والردود جزءا من سجل الإثبات لأنها تبين طبيعة التعاون ومقدار ما كان بوسع المنشأة تقديمه. ومن مصلحة الطرفين أن يكون الفصل واضحا بين ما ثبت في المحضر وما أوصى المفتش بإجراء فحص إضافي له.

تتصل هذه الدقة بمفهوم السبب في القرار الإداري. فلا يكتمل السبب بذكر عبارة «المساس بالبيئة» مجردة، بل يتعين وصف الوقائع المتصلة بالنص الذي يستند إليه الغلق. فالموقع الذي فشل في توفير حوض احتواء ثانوي يحتاج إلى إثبات وجود الخزان وسعته ونوع المادة وخطورة التسرب التي أوجبت التدبير، بينما يتطلب الادعاء بمخالفة حدود الانبعاثات بيان نتائج القياس والمحددات المطبقة عليها. وفي الحالتين ينبغي مقارنة الوقائع بالمعيار الذي كان نافذا في تاريخ الفحص. وإذا ظهر أن المحضر استعمل شروطا صدرت بعد الواقعة، كان في الملف عيب قانوني يحتاج إلى تصحيح قبل توقيع التدبير.[1]

٢. الإنذار والتبليغ ومهلة الأيام العشرة

إذا أسست الجهة البيئية قرارها على المادة (٣٣/أولا)، فإن المرحلة التي تسبق الغلق ليست مراسلة مجاملة يمكن الاستغناء عنها بلا سند. فقد ربط النص الإنذار بإزالة العامل المؤثر خلال عشرة أيام «من تاريخ التبليغ بالإنذار»، ثم جعل عدم الامتثال شرطا للتدخل اللاحق. وتبرز هنا ثلاثة تواريخ يجب التمييز بينها: تحرير محضر المخالفة، وإصدار الإنذار، وتبليغ المخاطب به. ولا يبدأ حساب المدة من زيارة المفتش لمجرد أنه أعلم المدير شفويا بوجود مشكلة، ما لم يكن في الواقعة ما يحقق التبليغ المعترف به قانونا وفق إجراء صحيح.[2]

ويجب أن يكون الإنذار قابلا للتنفيذ. فإذا ورد فيه «إزالة المخالفات البيئية فورا» دون تعيين المخالفة أو موقعها أو المستند الذي يثبتها، تعذر على المنشأة أن تعرف هل المطلوب نقل حاويات أم إصلاح نظام تهوية أم تقديم

[1] تعليمات إدارة النفايات الخطرة رقم (٣) لسنة ٢٠١٥، المادة (٤/ثالثا وحادي عشر وثاني عشر) بشأن السجلات والخزانات والفحص الأسبوعي؛ قانون البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادتان (٢٢) و(٢٤).

[2] قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادة (٣٣/أولا): يبدأ أجل الأيام العشرة من تاريخ التبليغ بالإنذار، وليس من تاريخ محضر الكشف. وتراعى قواعد التبليغ المعمول بها بحسب نوع القرار.

تقرير متأخر. والأفضل أن يتضمن الكتاب رقم المحضر وتاريخه والمادة القانونية والوقائع التي توجب إزالة العامل المؤثر، والمهلة التي يبدأ حسابها من التبليغ والجهة التي تتلقى جواب الامتثال، مع التنبيه إلى ما يمكن أن يترتب على عدم التنفيذ. وليس المقصود أن تفاصيل شكلية من اقتراح الباحث أصبحت شرطا بطلان مستقلا بنص واضح، بل إظهار ما يلزم عمليا لجعل المرحلة التي أوجبها المشرع حقيقية لا صورية.

تخضع طريقة التبليغ للقواعد القانونية الواجبة على الجهة المخاطبة، ويحتاج إثباتها إلى مستند يظهر الشخص الذي تسلم الإنذار وصفته وتاريخه. ولا يجوز التسوية التلقائية بين إرسال بريد إلكتروني عام إلى عنوان المنشأة وبين تمام التبليغ إذا لم يثبت القانون قبول هذه الوسيلة في الحالة المعينة أو وصول الرسالة على نحو معتبر. وفي المقابل لا ينبغي أن يصبح رفض ممثل المنشأة تسلم الكتاب وسيلة لتجميد الرقابة إلى غير نهاية؛ تطبق الإدارة الطريق الذي تجيزه القواعد في حالات الامتناع، وتحتفظ بمحضر الواقعة دون اختراع قرينة إبلاغ لا يعرفها النص.

ويجوز للمنشأة أن تنازع في نتائج القياس أو تقترح وسيلة أخرى لإزالة العامل المؤثر خلال الأجل. لم تورد المادة (٣٣/أولا) تنظيما مفصلا لجلسة سماع مستقلة قبل الغلق، فلا يكون دقيقا أن ننسب إليها وجوب «جلسة مواجهة» بصورة حرفية. لكن الغاية من الإنذار تتحقق على نحو أفضل إذا استطاعت الجهة تلقي رد المشغل وتقييم سجلاته وإثبات ما قدمه من إصلاحات. فإن قررت الإدارة رفض النتيجة التي قدمها، كان من المفيد أن يظهر السبب في الملف: هل الفحص من جهة غير معتمدة، أم لا يغطي فترة التسرب، أم أن العيب لم يصلح؟ وبدون هذا التمييز قد يتحول الإنذار إلى إجراء آلي لا صلة له باحتمال الامتثال.[١]

٣. التحقق من عدم الامتثال بعد انتهاء المدة

لا يكفي أن ينتهي اليوم العاشر كي يتحول الغلق إلى نتيجة حتمية. تتطلب المادة (٣٣) وجود عدم امتثال، وهو وصف لواقعة يجب تثبيتها بعد إعطاء الفرصة التي قصدها النص. قد تكون المنشأة قد أصلحت الخزان وأرسلت صورا وتقرير اختبار، وقد تكون أوقفت استقبال شحنات جديدة لكنها لم تعالج التلوث الموجود، وقد تكون تجاهلت الإنذار كله. هذه احتمالات مختلفة، وتحديدها يحتاج إلى كشف متابعة أو تقييم وثائق أو

[١] قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادة (٣٣/أولا). النص يقرر الإنذار والمهلة، ولا يورد في المادة ذاتها صيغة جلسة استماع مستقلة؛ والمناقشة بشأن استقبال الردود تحليل إجرائي من الباحث.

عينات بحسب طبيعة العيب، لا مجرد ختم يقول «انتهت المدة بلا إجابة» مع وجود مستندات لم تفحصها الجهة.

وإذا قدم المشغل خطة تصحيح لم يكتمل تنفيذها داخل الأجل، فقد يكون تأخر التنفيذ دليلا على عدم الامتثال من حيث النص، لكنه لا يحدد وحده ما إذا كان الغلق الكامل أصلح من الإيقاف الجزئي. والأهم ألا تتخذ الإدارة وعدا عاما بإنجاز المشروع بعد شهور حجة لتعطيل أحكام القانون، ولا تستبعد عملا تم بالفعل لأنه لا يطابق صيغة مفضلة لدى المفتش رغم إزالة العامل المؤثر فعلا. تتطلب العدالة الإجرائية النظر إلى الأثر الوقائي للتدبير، مع الحفاظ على المعايير الإلزامية التي لا يملك الطرفان التنازل عنها.

ويستحسن التفريق بين «إزالة المخالفة» و«إزالة الضرر». فقد تزيل المنشأة سبب استمرار التسرب بواسطة إصلاح أنبوب، بينما يبقى أثر ملوث في التربة يحتاج إلى معالجة زمنية وخطة مستقلة. وقد يكون رفع الغلق مناسبا لبعض الوحدات بعد إصلاحها مع استمرار التزامات إزالة الأضرار وفق المادة (٣٢)، أو يبقى استمرار نشاط معين خطرا لأن المعالجة لم تصل إلى الحد المطلوب. وبهذا لا تختصر الجهة معيار الامتثال في عودة المظهر الطبيعي للموقع، ولا تشترط بصورة غير محددة إعادة البيئة إلى حالتها الأصلية كي تسمح بأي تشغيل ولو كان آمنا وقابلا للرقابة.

۴. الاختصاص بإصدار الغلق وضرورة تعيين سند التفويض

يبدو الفرق بين الإنذار والغلق في الصياغة التشريعية جديرا بالفحص. فقد قال المشرع: «للوزير أو من يخوله إنذار...» ثم عاد فقال: «فللوزير إيقاف العمل أو الغلق المؤقت...». ومن ناحية أخرى نصت الفقرة الثانية صراحة على الغرامة التي يوقعها الوزير أو من يخوله ممن لا تقل وظيفته عن مدير عام. لهذه الفروق اللفظية دلالة يجب ألا تطمس بإقرار عام أن جميع السلطات قابلة للتفويض بلا حدود. والأصل أن يذكر في قرار الغلق اسم الجهة صاحبة الاختصاص والسند النافذ الذي تخول بموجبه الموظف إن لم يصدر القرار من الوزير نفسه، وأن يفحص مدى توافق ذلك التفويض مع النص الخاص والقواعد العامة. وقد يكون التفويض قائما بالفعل وفق نظام مشروع، لكن وجوده لا يفترض من توقيع المدير وحده.[1]

[1] قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادة (٣٣/أولا وثانيا)، للمقارنة اللفظية بين جواز تفويض الإنذار وبين توقيع الغلق والغرامة. انظر مروان حسن عطية وحيدر عبد الجليل مهدي، «سلطة الإدارة في حماية البيئة»، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ٤١/١١ (٢٠١٩)، ص ٢٩٧–٣٢٠.

وتزداد أهمية تحديد صاحب القرار إذا كان التفتيش قد جرى في محافظة بعيدة عن مقر الوزارة. فللدائرة البيئية المحلية أن تجمع الأدلة وتبلغ المخالفة وترفع التوصية ضمن اختصاصها، وقد يكون لموظفيها تفويض بإجراءات معينة؛ إلا أن توصية المفتش بالغلق لا تساوي صدور قرار غلق صحيح ما لم تكن الجهة المصدرة تملك التدبير. وإذا تلقى صاحب المنشأة كتابا من لجنة فنية يطلب إخلاء الموقع خلال ساعات، يحتاج الأمر إلى تمييز هل هو أمر تنفيذ صادر من جهة مختصة أم مجرد إخطار بتوصية لم تعتمد. ويؤثر الوصف في التظلم والمواعيد وفي تحديد من يملك تعديل الإجراء.

وقد يسند قرار الغلق إلى وزير البيئة، بينما تتولى شرطة البيئة أو جهة التنفيذ ختم الموقع. لا ينقل التنفيذ سلطة تقدير استمرار الغلق إلى الموظف الذي وضع الختم، ولا يسمح له بفرض شروط جديدة لإعادة التشغيل من غير قرار ذي سند. ويمكن أن يثبت محضر التنفيذ رفض المشغل الامتثال أو وجود مواد تحتاج إلى نقل، لكنه لا يحل محل القرار الأصلي. وبالمقابل يتعين على الإدارة أن تضمن وصول القرار إلى المنفذين بصورة لا تتركهم أمام تعليمات شفوية متعارضة أو تحفظات فنية لم تعالج.

٥. تسبيب القرار وتعيين مدته وحدوده

لم يضع قانون البيئة العراقي في المادة (٣٣) نموذجا تفصيليا لورقة الغلق أو صيغة عامة لكل قرار مسبب. ومع ذلك فإن فحص مشروعيته يصبح متعذرا إذا خلا الملف من الوقائع التي تستند إليها الإدارة. ويتعين الفصل بين ما يوجبه النص من عناصر مؤكدة، مثل عدم الامتثال بعد الإنذار والحد الأولي للمدة، وبين التوصية المهنية بكتابة تسبيب ظاهر يجمع الأدلة والأسباب والبدائل. فقد يكون القرار صحيحا شكلا وفق القواعد المنطبقة مع وجود أسبابه في المحاضر المرفقة، لكن غياب بيان صلته بمحضر محدد يخلق نزاعا يمكن تجنبه ويضعف قدرة المحكمة على فحص عيب السبب أو الانحراف بالسلطة.

وثمة حد زمني لا يجوز إهماله. فقد وردت مدة الغلق المؤقت في المادة (٣٣/أولا) بحيث لا تزيد على ثلاثين يوما، مع قابليتها للتمديد «حتى إزالة المخالفة». والأدق أن يحدد القرار الأول تاريخ بدئه ونهايته ضمن الحد القانوني، وأن يعاد تقييم الواقعة قبل كل تمديد، بدلا من إصدار أمر مفتوح ينتهي عند رغبة الإدارة دون مراجعة. لا يقتضي النص أن يظل الغلق بعد الثلاثين يوما غير جائز مطلقا، لكنه لا يسوغ أيضا أن يتحول التمديد إلى إطالة آلية يقررها موظف بلا سبب أو إجراء. وعلى الجهة أن تبين ما بقي من مخالفة وما إذا جرى فحص المعالجة التي قدمتها المنشأة.

وإذا صدر قرار بإيقاف «المعالجة» دون تحديد الأجزاء المشمولة، فقد يظن العاملون أن عليهم وقف المضخات كلها، مع أن تشغيل بعض المعدات ضروري لمنع تراكم الغازات أو حفظ ضغط الأحواض أو صيانة وحدات الاحتواء. ولذلك ينبغي التمييز في منطوق الإيقاف بين النشاط الذي يجب ألا يستمر وبين عمليات الحد من الضرر والإنقاذ والرصد التي تبقى لازمة. ولا يعني هذا أن للمشغل حرية إعادة التشغيل تحت ذريعة أعمال الصيانة؛ إذ ينبغي أن تصف خطة التنفيذ الأعمال الضرورية والأشخاص المخولين بها والمواعيد والرقابة التي تمنع استعمال الاستثناء لإدامة النشاط المخالف.

٦. التنفيذ الآمن للغلق في منشأة لا تختفي موادها بتوقف التشغيل

يفترض قرار الغلق العادي أن التوقف يمنع مباشرة النشاط الذي يمثل الخطر، لكن النفايات الخطرة قد تحتفظ بخواصها السامة أو القابلة للاشتعال أو التفاعل بعد توقف معدات المعالجة. وقد تكون في الموقع شحنات لم تكتمل معالجتها أو سوائل تحتاج إلى تبريد أو خزانات تحت الضغط. فإذا أغلق الموقع وخلا من الفنيين وقطع التيار عن أنظمة الرصد دون خطة، فقد ينتج التدبير العام خطرا جديدا. ومن ثم لا تنفصل حماية السكان عن وضع قائمة بالمخزون وطبيعته ووسائل احتوائه ووحدة التشغيل اللازمة لإبقائه آمنا. وهذه النتيجة مستفادة من مضمون التزامات المادة الرابعة من تعليمات ٢٠١٥ المتعلقة بخطط الطوارئ ومراقبة الهواء والمياه والتفتيش الدوري للحاويات والخزانات.[١]

ويحتاج تنفيذ الغلق إلى قرار بشأن الشحنات القادمة. فلا معنى لمنع استقبال النفايات داخل منشأة مغلقة إذا لم تبلغ الجهات التي تنقلها وتولدها بما يلزم كي لا تتركها عند البوابة أو تحولها إلى موقع غير مصرح له. وتلزم التعليمات المشغل بعدم قبول مخلفات من ناقل غير مجاز وبالمحافظة على وثائق التسلم والنقل؛ كما تلزم الناقل نفسه بتصاريح وبيانات وخطط للطوارئ. وتستخلص من مجموع هذه الالتزامات ضرورة التنسيق العملي لضمان أن تعاد توجيه الشحنات إلى منشأة مخولة وآمنة إن كان النقل ممكنا وفق القانون، أو أن تعتمد خطة احتواء مؤقتة لا تخالف شروط السلامة. لا يجوز للإدارة أن تترك البديل مجهولا ثم تعلن أن قرار الغلق حقق الوقاية بمجرد وقف الآلات.

---

[١] تعليمات إدارة النفايات الخطرة رقم (٣) لسنة ٢٠١٥، المادة (٤/ثالثا وخامسا وثامنا وعاشرا وحادي عشر وثاني عشر)، بشأن سجلات الشحنات والتقارير وخطط الطوارئ والخزانات والتفتيش. اقتراح خطة غلق آمن مستخلص من مجموع هذه الواجبات.

وفي الحالات التي يكون فيها جزء من المخزون قابلا للاستقرار لشهور بينما تحتاج نفايات أخرى إلى معالجة عاجلة، تصبح الخيارات أكثر تعقيدا. قد يحتاج المسؤول إلى تدبير إسناد فني أو استخدام معدات خاصة لإزالة الخطر، وربما إلى تدخل الدفاع المدني في حال احتمال حريق أو تسرب واسع. يجب أن يوثق مصدر كل أمر إضافي ويفصل عما يتصل بعقوبة المخالفة. فالقرار الذي يقصر دخول الموقع على فنيين متخصصين لحفظ السلامة لا يمنحهم ترخيصا بتلقي شحنات تجارية جديدة، والقرار الذي يمنع تشغيل خط معالجة لا يبرر الامتناع عن فحص المياه الجوفية إذا ظل ذلك واجبا على المشغل في وضع الموقع الجديد.

وقد تظهر مشكلة المصروفات: من يتحمل نقل النفايات أو حفظها أو عزل التلوث؟ لا تجيب صيغة الغلق وحدها عن كل التزام مالي. وينبغي الرجوع إلى قواعد المسؤولية البيئية والاشتراطات والعقود وسبب الضرر، لا تعيين الكلفة بصورة تلقائية للدولة أو فرضها على أي ناقل قريب. فقد قررت المادة (٣٢) مسؤولية مسبب الضرر البيئي وفق شروطها، بما يشمل إزالة الضرر وإعادة الحال، ولكن نطاق التكليف يجب أن يتصل بالدليل والواجب القانوني. ويصبح من الضروري التمييز بين مصروفات تأمين الموقع أثناء الغلق ومصروفات جبر تلوث وقع قبل القرار أو بسببه.

إن الغلق غير المعد له قد يتحول كذلك إلى مساس بحقوق العمال دون فائدة وقائية تناسب حجم الضرر. فقد يحتاج بعض العمال إلى الوجود لحفظ السلامة، بينما لا تتوافر للآخرين مهمة مشروعة بعد توقف خط الإنتاج. ولا يملك الباحث أن يستنتج أن كل العاملين يستحقون أجورا بعينها بسبب قرار الغلق دون بحث قانون العمل أو العقد المعني؛ لكنه يستطيع التأكيد على أن التنفيذ ينبغي ألا يستعمل التدبير البيئي حجة لتسريح العاملين أو الاحتفاظ بهم في منطقة خطرة بلا تجهيزات. وتتوزع المسؤوليات بحسب صفة المشغل والقوانين المعنية، مع بقاء حماية الأرواح أولوية لا تنفذ بإهمال السلامة المهنية.

٧. الفرق بين الغلق الوقائي والتدبير الجزائي وعدم جواز الجمع غير المعلل

يشار في الفقه إلى الغلق الإداري أحيانا بوصفه جزاء عينيا، وأحيانا بوصفه تدبيرا وقائيا من تدابير الضبط. ويتوقف التكييف العملي على النص والغاية والواقعة. ففي المادة (٣٣) يرتبط الغلق بإزالة مخالفة مصدر ملوث بعد الإنذار وعدم الامتثال؛ ومن ثم يحمل وظيفة إنفاذ وتصحيح. وليس من الضروري أن يحسم اختلاف

المصطلح قبل تحديد ما يملكه صاحب الاختصاص، لكن المهم ألا يستعمل وصف «تدبير وقائي» ذريعة لتجاوز قيد العشرة أيام المقرر لهذا المسار، أو وصف «جزاء» لافتراض إغلاق دائم لم يذكره النص ذاته.[1]

وقد تتزامن الغرامة الإدارية مع الغلق المؤقت، أو تتبعها مساءلة جزائية عن فعل مختلف الأركان، أو يطلب متضررون التعويض المدني. ينظم قانون البيئة آليات متمايزة في المواد (٣٢) إلى (٣٥)، ويجب لكل منها تطبيق شروطه الخاصة. ولا يترتب على صدور الغلق آليا ثبوت جريمة بيئية، كما لا تعني إقامة دعوى جزائية أن بقاء التلوث دون معالجة أصبح مشروعا. وتستلزم سلامة الملف أن يعرف صاحب المنشأة ما إذا كان يتلقى إنذارا أو قرار غلق أو قرار غرامة، وما الذي يمكنه الاعتراض عليه وأمام أي جهة، دون دمج القرارات في كتاب واحد غامض يحجب الفروق بينها.

وتنشأ إساءة استعمال السلطة إذا استخدم الغلق لتحقيق غاية أجنبية عن وقف التلوث؛ كإجبار صاحب منشأة على قبول نقل ملكيتها أو الضغط في خلاف تعاقدي، أو لإغلاق موقع بعينه مع التساهل في مواقع مماثلة دون سبب فني أو قانوني. لا تثبت هذه النوايا بالادعاء وحده، لكنها تبرز أهمية محاضر التفتيش ومعايير الاختيار والقرارات المماثلة. والجهة الرقابية لا تبحث عن مساواة شكلية تسمح بمخالفة جديدة بحجة وجود مخالفة لم تلاحق، بل عن غياب أسباب موضوعية قد يكشف انحرافا في استعمال اختصاص بيئي خصص لغرض مختلف.

ثالثا: ضمانات المراجعة القضائية ورفع الغلق والمسؤولية الناشئة عن التنفيذ

١. التظلم الإداري وقيد المواعيد القضائية

تخضع القرارات الإدارية التي لم يعين القانون مرجعا خاصا للطعن فيها، ضمن شروط الاختصاص، لرقابة القضاء الإداري بموجب المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل بالتعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣. وتنص المادة (٧/سابعا) على التظلم لدى الجهة الإدارية المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ القرار أو اعتباره مبلغا، وعلى الجهة البت في التظلم خلال ثلاثين يوما من تسجيله؛ فإذا رفض حقيقة أو حكما قدم الطعن خلال ستين يوما وفق النص. ومغزى هذه المواعيد في منازعات الغلق ليس إظهار

[1] صعب ناجي عبود ومحمد سلطان حسن، «الرقابة القضائية على قرارات الغلق الإداري»، مجلة مركز دراسات الكوفة ٧٦(D) (٢٠٢٥)، ص ٢٢٢–٢٤٨؛ نويوة هدى، «سلطات الإدارة في توقيع العقوبات على المنشآت المصنفة»، مصدر مقارن (٢٠٢٥).

مهارة شكلية في التقاضي، بل تمكين صاحب الشأن من مراجعة قرار قد يسبب خسائر متسارعة خلال مدة قصيرة.[١]

ومع ذلك يجب فحص ما إذا كان نزاع الغلق المعين قد جعل له قانون خاص مرجعا أو طريقا مختلفا، وألا ينقل الباحث مواعيد النظام العام آليا إلى كل تدبير بيئي أو سلامة. فقد يتعلق الأمر بقرار صادر استنادا إلى الدفاع المدني أو قرار ترخيص له شروطه الخاصة. كما أن التظلم من أصل الغلق يختلف عن طلب رفعه بسبب إزالة العامل المؤثر بعد صدوره، وإن كانا قد يلتقيان في الملف ذاته. والأفضل عمليا أن يحمل كتاب الغلق بيانات تسمح بمعرفة مصدره وتاريخ تبليغه، وأن يحتفظ المشغل بنسخة من اعتراضه وإثبات تقديمه ضمن المدة.

إذا اختار المشغل التظلم، فقد ينازع في وجود المخالفة أو في صحة إجراءات الإنذار أو في شمول الوحدات السليمة بالغلق، أو يقدم ما يثبت أن العامل المؤثر قد أزيل قبل صدور القرار. وتملك الإدارة فرصة تصحيح قرارها إذا وجدت أن المحضر أغفل نتيجة فحص أو أن التنفيذ تجاوز المنطوق. ويكون تصحيحها حماية للمشروعية لا إقرارا يستلزم التعويض في جميع الأحوال. أما الرفض الآلي الذي يكرر عبارة «المصلحة العامة» دون فحص واقعة الامتثال فقد يدفع الخصومة إلى القضاء ويترك خطر المخزون من دون إدارة مشتركة واضحة.

وقد يكون بعض المتضررين سكانا مجاورين لا أصحاب المنشأة؛ فإذا كان التظلم متعلقا برفض الإدارة التدخل ضد مصدر خطر، تثار طبيعة القرار السلبي وشروطه، لا مجرد حقوق صاحب المنشأة. ويعد الامتناع عن إصدار أمر أو قرار كان القانون يوجب اتخاذه في حكم القرار الإداري وفق المادة (٧/سادسا)، لكن لا يعني ذلك أن أي شكوى تلزم الوزارة بغلق كامل؛ يتعين تحديد الواجب القانوني والواقعة والمصلحة ومقدار السلطة التقديرية في اختيار الوسيلة. فمن الممكن أن تكون إزالة العامل المؤثر بإجراء أقل حدة، متى استوفى النص شروطه، أنجع من إغلاق يترك النفايات دون معالجة.[٢]

٢. رقابة القضاء على عيوب الاختصاص والسبب والشكل والغاية

حددت المادة (٧/خامسا) من قانون مجلس الدولة، في صيغتها المعدلة، أوجه الطعن بما فيها مخالفة القانون والأنظمة والتعليمات، وصدور القرار خلافا لقواعد الاختصاص أو معيبا في الشكل والإجراءات والمحل والسبب،

[١] قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، المادة (٧/رابعا وسابعا)، الوقائع العراقية ع ٤٢٨٣، https://iraqld.msla.iq/legislations/showlegislation?lawbookid=30455.

[٢] قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، المادة (٧/سادسا)؛ محمد مرعي حسن، «التكييف القانوني لسكوت الإدارة»، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية ٤/٣٣ (٢٠٢٥)، ص ٤٦–٦١، DOI:10.29196/dyse2b45.

والخطأ في التطبيق أو التفسير وإساءة استعمال السلطة أو الانحراف عنها. وهي أدوات كافية لبناء جانب كبير من رقابة قرارات الغلق دون حاجة إلى افتراض نص خاص بعنوان «ضمانات إغلاق منشآت معالجة النفايات». ويتحدد مدى الرقابة في الواقع بحسب طبيعة القرار ومستنده وما إذا أقيم الطعن أمام المرجع المختص خلال المواعيد.[1]

وتبدأ المراجعة عادة بالاختصاص: هل أصدر القرار الوزير أو من يملك توقيعه وفق نص وتفويض صحيح؟ ثم تنتقل إلى الإجراء: هل صدر إنذار بالمخالفة وثبت تبليغه ومنحت المدة القانونية وتحقق عدم الامتثال؟ وبعد ذلك يأتي فحص السبب: هل كان هناك مصدر ملوث والعامل المؤثر الذي أشارت إليه الإدارة، وهل كشفت المحاضر عن واقع صحيح؟ ويراجع المحل لمعرفة ما إذا تجاوز القرار مدة الثلاثين يوما في أصله أو شمل وحدات لا صلة لها بالمخالفة دون تبرير فني، ثم تفحص الغاية إذا ظهرت قرائن على استعمال سلطة حماية البيئة لغرض آخر. قد لا تتساوى أهمية الأوجه في كل قضية، لكن جمعها يبين لماذا لا يكفي جواب الإدارة بأن «النفايات الخطرة خطرة بطبيعتها» للدفاع عن كل قرار غلق.

ويجوز للخبير أن يوضح للقاضي ما إذا كانت أجهزة احتواء الموقع قادرة على منع التسرب، وما معنى قياسات الهواء أو فشل اختبار أنبوب، لكنه لا يملك إصدار حكم نهائي بأن القرار مشروع أو غير مشروع. وقد يجد القاضي أن الإدارة اتخذت قرارا ضمن هامش تقديرها المعقول عندما هدد تسرب الموارد المائية رغم إمكانية وجود أكثر من حل هندسي؛ وقد يرى أنها تجاهلت تقريرا حاسما عن زوال التلوث وكررت تمديد الغلق دون سبب جديد. ويجب ألا يصاغ دور الرقابة على أنه حلول القاضي محل مديرية البيئة في كل اختيار تقني، ولا تقليصه إلى مجرد التأكد من وجود توقيع رسمي على القرار.[2]

وتصبح قضية الأدلة بالغة الصعوبة إذا تعارضت نتائج مختبر المشغل مع قياسات المراقب. فقد تكون العينات مأخوذة في تاريخين مختلفين أو من نقطتين مختلفتين أو استعمل جهازان لا يقيسان النوع الكيميائي ذاته. الأفضل أن تبحث المحكمة في منشأ التعارض وفي درجة موثوقية كل نتيجة وأثر ذلك على الواقعة اللازمة للغلق، مع مراعاة أن الإدارة قد تتصرف عند خطر عاجل بناء على معلومات لم تكن قد اكتملت؛ لكن لا يمكن

[1] قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، المادة (٧/خامسا) بالنص النافذ وفق قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، https://iraqld.msla.iq/legislations/showlegislation?lawbookid=30455.

[2] حسين علي قاسم ومنتصر علوان كريم، «رقابة القضاء الإداري على ملاءمة القرارات الإدارية» (٢٠٢٤)، ص ٥٥٩–٥٩٣؛ وسام صبار العاني، «عيب السبب ومكانته بين أوجه الإلغاء في النظم المقارنة والعراق»، مجلة رسالة الحقوق ٢/١٤ (٢٠١٢)، ذكره عبود وحسن في مراجع دراستهما (٢٠٢٥).

نقل احتمالات الاستعجال إلى كل حالة خاضعة لتسلسل الإنذار العادي. وتكمن قيمة الملف الفني المنضبط في حماية الإدارة من اتهام غير عادل بقدر ما يحمي صاحب المنشأة من قرار قائم على قراءة مضللة.

وثمة تمييز آخر يتعلق بحكم الإلغاء وأثره على الواجب البيئي. فقد ينتهي القضاء إلى إبطال الغلق لأنه صدر من غير مختص أو لعدم تبليغ الإنذار، من غير أن ينتهي إلى براءة المنشأة من مخالفة شروط معالجة النفايات. ولا يعني ذلك أن على الإدارة إغفال الخطر؛ تستطيع، حيث يسمح القانون وبشروطه، إعادة مباشرة الإجراءات من الجهة المختصة أو اتخاذ إجراء سلامة مستقل له سند خاص. لكن ليس لها إحياء القرار الملغى على أساس أنه صائب بيئيا وإن كان فاقدا ركنه القانوني. ويكون الاحترام الحقيقي للحكم في إصلاح سبب البطلان وعدم الالتفاف على منطوقه.

٣. وقف التنفيذ والطلب العاجل دون نقل نظم أجنبية إلى العراق

قد يطلب صاحب المنشأة وقف تنفيذ قرار الغلق في الوقت الذي ينظر فيه القضاء في أصله، وقد يطلب سكان المنطقة تدبيرا عاجلا لوقف تلوث لا يحتمل التأخير. يختلف السؤال عن شروط قبول كل طلب بحسب قانون المرافعات والقضاء الإداري والقواعد الخاصة، ولا يجوز للباحث أن يجزم بأن مجرد إقامة دعوى الإلغاء توقف الغلق تلقائيا. كما لا يصح وصف قاضي العراق بأنه يملك بالضرورة نظام القضاء المستعجل الفرنسي بحذافيره؛ فاختصاصه وإجراءاته يحددهما التشريع العراقي. وعلى من ينازع في تدبير مؤقت أن يقدم الأدلة المتعلقة بخطر التنفيذ وعيوب القرار وإمكان الحل الآمن، لا طلبا عاما بتعطيل كل رقابة بيئية إلى نهاية النزاع.

وقد تختلف المصلحة الملحة في طلب الوقف من حالة إلى أخرى. فإذا كانت المنشأة عاجزة عن إزالة مخزون قابل للتفاعل دون تشغيل محدود لوحدات السلامة، فإن الطلب المنضبط قد يتعلق بتعديل نطاق التنفيذ للسماح بعمل فني خاضع للرقابة، لا بالسماح باستئناف استقبال نفايات جديدة. أما إذا ثبت تسرب يهدد حيا سكنيا، فإن إلغاء القيود فورا قد يولد ضررا لا يعوض. لذلك لا يكون ميزان الاستعجال متعلقا بخسارة المال وحدها، بل بما سيحدث للنفايات وللناس في حال بقي القرار أو علق تنفيذه. والمطلوب من الجهة القضائية المختصة تقدير ما تسمح به سلطاتها في ضوء هذه الوقائع، لا اعتماد وصف مسبق لكل غلق بأنه عاجل أو قابل للوقف.

۴. شروط رفع الغلق وتجنب احتجاز المنشأة في حالة مؤقتة دائمة

إذا أجاز النص تمديد الغلق حتى إزالة المخالفة، فإن الوجه المقابل هو وجوب مراجعة استمرار التدبير عندما يقدم المشغل دليلا جديا على إزالة العامل المؤثر. وقد ينجز الإصلاح أثناء مدة الغلق الأولى، أو يحتاج إلى فترة إضافية لإعادة تصميم الخزان. وفي كلتا الحالتين يجب أن يكون للجهة سجل بما طلب إصلاحه وما تحقق منه، وأن يظهر سبب تأخر رفع الإجراء إذا كان العنصر الذي استند إليه قد زال. ولا ينبغي أن يبقى الموقع مغلقا لأن ملفه انتقل بين الإدارات دون أن تفحص جهة مختصة نتيجة الصيانة.[1]

وقد تتطلب إعادة التشغيل اختبارا تدريجيا لبعض المعدات للتأكد من سلامتها، على نحو يسمح للرصد الفني دون استئناف استقبال الشحنات قبل استيفاء الضوابط. لا يصح أن يتحول الاختبار إلى تشغيل تجاري مقنع، لكن من غير المعقول أيضا مطالبة المشغل بإثبات كفاءة نظام لا يمكن فحصه دون تشغيل محدود خاضع لشروط السلامة. ومن هنا تظهر أهمية محضر رفع الغلق وتحديد ما إذا كان رفعا كليا أو جزئيا، وما الالتزامات التي تستمر بعد العودة. ولا يعني رفع الغلق أن المنشأة استعادت حصانة من التفتيش؛ تعود إلى المراقبة البيئية المستمرة وسجلاتها وتقاريرها وفق التعليمات.

إذا بقيت آثار للتلوث بعد إصلاح المصدر، يجب التمييز بين السماح الآمن باستعمال بعض وحدات الموقع وبين استمرار مسؤولية إزالة الضرر والتعويض وفق القانون. فقد يسمح تشغيل محطة معالجة برفع كفاءة تطهير التربة أو المخزون نفسه، وقد يستوجب أثر آخر منع التصرف بجزء ملوث من الأرض. ولكل ذلك سند ووقائع ومدة تختلف عن قرار الغلق الأول. وعندما يصبح استمرار الغلق قائما على واقعة جديدة، لا ينبغي إخفاؤها تحت ملف المخالفة السابقة من دون بيان أو إجراء يقتضيه القانون.

۵. التعويض والإنصاف في الضرر الناشئ عن الغلق أو عن مخالفة المنشأة

يميز القضاء الإداري بين إلغاء القرار والتعويض عن الضرر في حدود ما تتيحه القواعد الإجرائية. وقد أعطت المادة (٧/ثامنا) من قانون مجلس الدولة محكمة القضاء الإداري سلطة الحكم بالتعويض عند مقتضاه بناء على طلب المدعي، كما أبقت أحكام التظلم والآجال في موضعها، ولا يحول سقوط بعض طرق الطعن دون المطالبة بالتعويض أمام القضاء العادي في الحدود التي حددها النص. وينبغي ألا يفهم من هذا التعدد أن كل غلق

[1] قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادة (٣٣/أولا)؛ تعليمات إدارة النفايات الخطرة رقم (٣) لسنة ٢٠١٥، المادة (٤)، ومن ذلك الاحتفاظ بالبيانات حتى حين إغلاق الموقع.

ملغى يستتبع حكما ماليا محددا؛ فالتعويض يتوقف على شروطه وعناصر الضرر والسببية والنظام المطبق، ولا يغني عنه مجرد عدم رضا صاحب النشاط عن قرار الإدارة.[١]

قد تقع خسائر مالية على المشغل لأن الغلق منع استقبال النفايات مدة طويلة؛ إذا كان الإجراء مشروعا ومبنيا على عدم امتثاله، فلا يستنتج من الخسارة ذاتها التزام الدولة بجبرها. وقد تكون الخسائر ناشئة عن تجاوز الإدارة مدة القرار دون مسوغ أو غلق وحدات سليمة أو تأخرها غير المبرر في رفع التدبير بعد إزالة العامل المؤثر؛ عندئذ تفحص المسؤولية على أساس الخطأ أو النظام المناسب والأدلة. وفي الوقت نفسه قد يتحمل المشغل تكاليف معالجة تسرب سببته مخالفته وفق المادة (٣٢) من قانون البيئة. ولا ينبغي تقديم حساب تعويض من طرف واحد يجمع خسائر العمل وتكاليف إزالة التلوث ونفقات مراقبة السلامة دون تعيين مصدر كل التزام.

وقد يتضرر السكان من التلوث الذي سبق الغلق، أو من الفشل في تأمين المخزون بعده، أو من الحادث الذي أثار تدخل الدفاع المدني. تختلف صلة كل ضرر بقرار الإدارة الأصلي وسلوك المشغل. فإذا أهملت مضخة ضرورية لحفظ الخزان أثناء التنفيذ، يلزم تحديد من أمر بإيقافها ومن كان يملك إبقاءها ومن يعلم بالخطر. ولا يؤدي ثبوت ضرر بعد الإغلاق إلى افتراض أن قرار الغلق سبب له، كما لا تعفي صفة المشغل الخاضع للجزاء الإدارة من فحص التزامها القانوني إن تسببت بإجراء مستقل في ضرر قابل للإثبات.[٢]

٦. معيار تطبيقي للغلق الآمن وإعادة النظر في القرار

يمكن تصور معيار عملي لا يدعي إنشاء قاعدة تشريعية جديدة: يبدأ الملف بمستند ترخيص المنشأة ووظيفة وحداتها، ثم محضر مفتش يحدد المخالفة ومصدر التلوث ودليلها. ويليه إنذار معلوم المحتوى مع إثبات تبليغه وتاريخ بدء مهلة الأيام العشرة، ثم متابعة لما نفذ أو لم ينفذ. فإذا توافرت شروط التدبير، يصدر قرار من صاحب الصلاحية يبين نطاق الإيقاف أو الغلق ومدته ضمن الثلاثين يوما، مع تسجيل سبب اختيار التدبير الأشد إن كانت هناك بدائل أقل مساسا. وبالتوازي تحفظ قائمة المخزون وخطة احتوائه وأسماء المسؤولين عن

[١] قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، المادة (٧/سابعا وثامنا)، في التظلم والطعن وسلطة المحكمة بالتعويض عند مقتضاه على طلب المدعي.

[٢] قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادة (٣٢)؛ ونص المادة (٧/ثامنا) من قانون مجلس شورى الدولة المعدل بشأن التعويض في الدعوى الإدارية على طلب المدعي. بيان الصلة السببية بين الغلق والضرر تحليل لا افتراض قانوني.

الفحوص الضرورية وتوجيهات الناقلين، حتى لا يتكرر تلقي شحنات غير مأمونة أو تنقطع المراقبة لمجرد وضع الختم.[1]

ليس المطلوب إرفاق عشرات الأوراق في كل حادث صغير، وإنما تأمين ما يجيب عن السؤال في حينه وبعده. فإذا كان الخلل شهادة تحليل تأخرت ولا يوجد خطر تشغيلي مثبت، تختلف الأدلة والخطوات عن حالة تسرب حي إلى المياه. وقد تكون المحاضر مختصرة في اليوم الأول عندما يتدخل الدفاع المدني بمقتضى قانون السلامة، وتستكمل لاحقا سجلات الوقائع والتكليفات؛ المهم ألا يستعمل هذا المسار للاستغناء عن الإنذار إذا كان القرار الذي يراد الدفاع عنه هو الغلق البيئي بمقتضى المادة (٣٣). ومن ثم لا يعبر المعيار المقترح عن نموذج شكلي وحيد، بل عن قدرة الإدارة على إظهار سبب كل انتقال بين مراحل إجراء يغير مصير منشأة ونفاياتها.

وتعكس الخطوة الأخيرة معنى «الغلق الآمن»: لا ينتهي الملف بوضع الأختام ولا برفعها، بل بقرار عن بقاء النفايات أو نقلها أو معالجتها، وبتحديد المسؤول عن الفحوص اللاحقة ونتيجة إزالة العامل المؤثر. فإذا لم يكن مسار استقبال الشحنات والاحتواء واضحا، فقد يصح القرار في بعض عناصره القانونية وتفشل غايته الوقائية في التنفيذ. وإذا لم يوثق رفع الغلق، أمكن استمرار قيد على العمل دون سبب متجدد. لذلك يجب أن تتبادل سلطة الغلق وأجهزة التفتيش والجهات الفنية البيانات وأن يظل لكل منها اختصاص معلوم. وتفيد هذه الفكرة القضاء أيضا عندما يفحص هل اتخذ القرار لمواجهة مخالفة محددة أم تحول إلى حالة عقابية مفتوحة.

الخاتمة

أثبت التحليل أن الغلق الإداري لموقع معالجة نفايات خطرة يقع عند تقاطع منظومتين: منظومة المشروعية الإجرائية التي تقيد سلطة الإدارة في تقييد نشاط المرخص له، ومنظومة الوقاية البيئية التي لا تتوقف مسؤولياتها عند غلق الباب. وقد منح القانون العراقي الإدارة وسيلة مؤثرة، لكنه لم يتركها بلا ضوابط؛ فالمادة (٣٣/أولا) من قانون حماية وتحسين البيئة رتبت إنذارا يتبعه أجل عشرة أيام من التبليغ، ثم تحققا من عدم الامتثال، وبعده إمكان إيقاف العمل أو الغلق المؤقت في حدود زمنية معينة. وحيث تختلف سلطات الدفاع المدني في مصدرها وغايتها، لا يجوز الخلط بين الغلق البيئي ومنع الإشغال أو التدخل لإنقاذ الأشخاص أثناء خطر حريق أو انفجار.

[1] الاختبار المقترح تركيب بحثي من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المواد (٢٢)–(٢٤) و(٣٢) و(٣٣)، وتعليمات إدارة النفايات الخطرة رقم (٣) لسنة ٢٠١٥، المادة (٤)، وقانون مجلس شورى الدولة المعدل، المادة (٧). ليس نموذج «الملف الإجرائي» نصا تشريعيا مستقلا.

ويتصل ثبوت المخالفة بنوعية الدليل. إذ لا تتساوى فجوة في السجل مع تسرب مثبت، وإن كانت الأولى قد تحول دون اكتشاف الثانية. وتتيح تعليمات إدارة النفايات الخطرة رقم (٣) لسنة ٢٠١٥ عناصر رقابية خاصة بمواقع المعالجة، كالترخيص وحركة الشحنات والسجلات ومراقبة الهواء والمياه وخطة الطوارئ. وقد تبين أن هذه الالتزامات تعين مخالفة المشغل ومقدار الخطر ولا تنشئ بحد ذاتها سلطة إغلاق مطلقة مستقلة عن القانون. كما أن محضر التفتيش لا يحل محل القرار الصادر من الجهة المختصة، والإجراء النهائي لا يستغني عن التبليغ والمهلة التي اعتبرها النص طريقا لإتاحة التصحيح.

وتبدو أهم ضمانة عملية في هذه المنشآت أن الغلق يجب ألا يرفع القدرة على مراقبة المخزون الخطر أو يدفع النفايات إلى نقل غير مرخص. فقد يحتاج الموقع بعد توقف استقبال الشحنات إلى فريق محدود لتشغيل أجهزة الاحتواء والفحص وتدبير النفايات الموجودة، وإلى إخطار الناقلين والجهات المنتجة بالمآل الآمن للشحنات. وهذه ليست رخصة لمواصلة نشاط مخالف، وإنما مقتضى لوظيفة حماية البيئة نفسها في الحدود القانونية والفنية. كما أن التمديد حتى إزالة المخالفة لا يجيز وضعا مفتوحا إلى الأبد دون فحص جديد، ويقابله واجب النظر بجدية في رفع الغلق متى ثبت زوال العامل المؤثر، مع بقاء مسؤوليات معالجة الضرر مستقلة حيث تلزم.

وللرقابة القضائية دور لا يقتصر على إلغاء قرار صدر بعيب شكلي. فهي تفحص، وفق شروطها، الاختصاص والإجراءات والسبب والمحل والانحراف في السلطة، وتستعين بالخبرة لتعيين ما إذا كانت تدابير الإغلاق لازمة ومناسبة لما أثبته الملف. ولا يجوز تحويل القضاء إلى مدير فني للموقع، لكن لا يصح أن تصبح طبيعة النفايات الخطرة مبررا لقبول كل قرار باسم الضرورة دون دليل. وتزداد أهمية التظلم عند قصر مدد الإغلاق الأولى وحاجة المنشأة والمجتمع المحيط إلى معالجة سريعة لما استجد من معلومات. وقد رسم قانون مجلس الدولة المعدل مسارا للتظلم والطعن والتعويض، مع ضرورة فحص أي اختصاص خاص عندما يكون الغلق صادرا بمقتضى نص آخر.

وتخلص الدراسة إلى توصية أساسية هي اعتماد ملف إجرائي يربط الإنذار وواقعة عدم الامتثال بقرار محدد المدة والنطاق، ويصاحبه سجل للمخزون وخطة للغلق والرقابة وإعادة التشغيل. ويوصى بأن تحدد الجهات المختصة، في حدود التفويض التشريعي، طريقة إثبات التبليغ الفني وتسلسل محاضر المتابعة ومعايير مراجعة استمرار الغلق بعد كل مدة؛ وأن تنشر إرشادات واضحة لمشغلي مواقع المعالجة بشأن متطلبات إنهاء المخالفة. كما ينبغي ألا ينسب إلى التشريع القائم وجوب جلسة استماع مستقلة أو نموذج معين لتسبيب القرار إن لم يرد سندهما

صراحة؛ فهذه أدوات يمكن اقتراح تقنينها، أما الضمانات التي فرضها القانون بالفعل فيجب تطبيقها دون اختصار أو إبدال.

بهذا المعنى يكون الغلق الإداري مشروعا عندما يستطيع صاحب القرار أن يبين ما الذي خالفته المنشأة، وكيف أعلمت به، ولماذا لم يكف التصحيح خلال الأجل، ومن يملك الغلق، وكيف سيبقى المخزون تحت السيطرة أثناء المنع، ومتى تنتهي الحاجة إلى استمراره. وقد يكون القرار الأقصر زمنا والأضيق نطاقا أشد حماية من غلق شامل لا يحدد مصير النفايات. فالقوة الحقيقية للضبط البيئي ليست في إيقاف المنشأة وحده، بل في أن يجعل المخالفة قابلة للإزالة دون أن ينتج التدخل الإداري ضررا آخر.

المصادر والمراجع

أولا: التشريعات والوثائق القانونية العراقية

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد (١٥)، (١٩/ثالثا)، (٢٣)، (٣٣)، (٤٦)، (٨٠)، (١٠٠)، النسخة المنشورة لدى مجلس النواب العراقي: https://iq.parliament.iq

٢. قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد (٤١٤٢)، ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، ولا سيما المواد (٢)، (١٠)، (١١)، (٢٠)، (٢٢)، (٢٣)، (٢٤)، (٣٢)، (٣٣)، (٣٤)، (٣٥). قاعدة التشريعات العراقية:
https://iraqld.msla.iq/legislations/showlegislation?lawbookid=28881

٣. تعليمات إدارة النفايات الخطرة رقم (٣) لسنة ٢٠١٥، الوقائع العراقية، العدد (٤٣٨٤)، ١٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥، المواد (١)–(٥)، النص العربي الكامل المحفوظ لدى منظمة الأغذية والزراعة:
https://faolex.fao.org/docs/pdf/irq153434.pdf

٤. قانون الدفاع المدني العراقي رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣، الوقائع العراقية، العدد (٤٢٩٧)، ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، ولا سيما المواد (١)، (٥)، (٧)، (٨)، (٢٠)، (٢١).
https://dijlex.com/iq/ar/legislation/civil-defense-law-2013

٥. قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، وقانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، الوقائع العراقية، العدد (٤٢٨٣)، ٢٩ تموز/يوليو ٢٠١٣، المادة (٧/رابعا إلى ثامنا).
https://iraqld.msla.iq/legislations/showlegislation?lawbookid=30455

٦. قانون وزارة البيئة العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨، الوقائع العراقية، العدد (٤٠٩٢)، ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، وفيما يتعلق باختصاص الوزارة بإصدار تعليمات إدارة النفايات.
https://dijlex.com/iq/ar/legislation/ministry-environment-2008

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

٨. قانون انضمام جمهورية العراق إلى اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود رقم (٣) لسنة ٢٠١١، الوقائع العراقية، العدد (٤١٧٥)، ٣١ كانون الثاني/يناير ٢٠١١.
https://dijlex.com/iq/ar/legislation/law-iraq-accession-basel-convention-hazardous-wastes-2011

ثانيا: الدراسات والأبحاث العربية

٩. صعب ناجي عبود ومحمد سلطان حسن، «الرقابة القضائية على قرارات الغلق الإداري»، مجلة مركز دراسات الكوفة، المجلد (١)، العدد (٧٦/2025) (D)، ص ٢٢٢–٢٤٨، DOI:10.36322/jksc.176(D).19773.
https://journal.uokufa.edu.iq/index.php/ksc/article/view/19773

١٠. مروان حسن عطية وحيدر عبد الجليل مهدي، «سلطة الإدارة في حماية البيئة»، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (١١)، العدد (٤١) (٢٠١٩)، ص ٢٩٧–٣٢٠؛ أظهر موقع المجلة تاريخ إتاحة إلكتروني لاحق.
https://journal.uokufa.edu.iq/index.php/kjlps/article/view/20890

١١. 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

١٢. 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

١٣. نويوة هدى، «سلطات الإدارة في توقيع العقوبات على المنشآت المصنفة في إطار تعديلات المرسوم التنفيذي ٢٢-١٦٧»، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد (١٢)، العدد (٢) (٢٠٢٥)، ص ٨٠٢–٨١٩، دراسة مقارنة تتناول القانون الجزائري. https://asjp.cerist.dz/en/article/274423

١٤. ثامر محمد رخيص العيساوي وزينب محمود محمد حسين البعاج، «ولاية القضاء الإداري في الرقابة على واجب الحيطة للقرارات الإدارية الماسة بالأمن البيئي»، مجلة كلية التربية للبنات للعلوم الإنسانية، المجلد (١٨)، العدد (٣٥)، الجزء الثاني (٢٠٢٤)، ص ٤٠٨–٤٣٥. https://search.emarefa.net/ar/detail/BIM-1745248

١٥. علي حمزة عباس، «دور القضاء الإداري في حماية البيئة»، مجلة الشرائع للدراسات القانونية والإدارية، المجلد (٤)، العدد (٤) (٢٠٢٤)، ص ٦٥٢–٦٨١. https://iasj.mohesr.gov.iq/journals/journal/issue/11310

١٦. عيسى مناصرة، «طبيعة القرارات الإدارية السلبية: دراسة معمقة لموقف الفقه والقضاء الإداري»، مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد (١٠)، العدد (٢/٢) (٢٠٢٥)، ص ٦٤٥–٦٧٨.
https://tujr.tu.edu.iq/index.php/tujr/ar/article/view/iasj-301181

١٧. نيرمين رزاق أبو بكر وشوان عمر خضر، «إجراءات فرض العقوبة على الجرائم البيئية: دراسة تحليلية مقارنة»، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (١٥)، العدد (١)، الجزء الثاني (٢٠٢٥)، ص ٥٧٠–٥٩٣.
https://iasj.mohesr.gov.iq/journals/journal/issue/16740

١٨. إسماعيل صعصاع البديري وحوراء حيدر إبراهيم، «الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث»، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، السنة السادسة، العدد (٢) (٢٠١٣)، بيانات المرجع واردة في قائمة مراجع دراسة «سلطة الإدارة في حماية البيئة» (٢٠١٩).
https://journal.uokufa.edu.iq/index.php/kjlps/article/view/20890

١٩. وسام صبار العاني، «أثر دعوى الإلغاء في وقف تنفيذ القرار المطعون فيه»، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، المجلد (٤)، العدد (١٦) (٢٠١٢)، وردت بياناته في مراجع دراسة «الرقابة القضائية على قرارات الغلق الإداري» (٢٠٢٥).
https://journal.uokufa.edu.iq/index.php/ksc/article/view/19773

٢٠. وسام صبار العاني، «عيب السبب ومكانته بين أوجه الإلغاء في النظم المقارنة والعراق»، مجلة رسالة الحقوق، جامعة النهرين، المجلد (١٤)، العدد (٢) (٢٠١٢)، وردت بياناته في مراجع دراسة «الرقابة القضائية على قرارات الغلق الإداري» (٢٠٢٥). https://journal.uokufa.edu.iq/index.php/ksc/article/view/19773

٢١. زينب كريم سوادي الداوودي، «دور الضبط الإداري في حماية البيئة»، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العدد (٤) (٢٠١٣)، وردت بيانات المرجع في قائمة مراجع دراسة «سلطة الإدارة في حماية البيئة .«
https://journal.uokufa.edu.iq/index.php/kjlps/article/view/20890

ثالثا: المؤلفات والوثائق المتخصصة

٢٢. 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/

٢٣. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، مؤسسة O.P.L.C للطباعة والنشر، كردستان العراق، ٢٠٠٩؛ بيانات الطبعة واردة في دراسة «سلطة الإدارة في حماية البيئة» (٢٠١٩).

٢٤. غازي فيصل مهدي وعدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الأشرف، ط٢، ٢٠١٣؛ بيانات الطبعة الواردة في دراسة «سلطة الإدارة في حماية البيئة» (٢٠١٩).

٢٥. سحر جبار يعقوب، الجزاءات الوقائية في القانون الإداري، دار الكتب والدراسات العربية، ٢٠٢١؛ وردت بيانات المرجع في دراسة «الرقابة القضائية على قرارات الغلق الإداري» (٢٠٢٥).

٢٦. محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠؛ وردت بيانات المرجع في دراسة «الرقابة القضائية على قرارات الغلق الإداري» (٢٠٢٥).

٢٧. اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود (١٩٨٩)، المواد (٤) و(٦)، وسجل الأطراف لدى أمانة الاتفاقية الذي يثبت دخولها حيز النفاذ للعراق بتاريخ ٣١ تموز/يوليو ٢٠١١.
https://www.basel.int/?tabid=4499

٢٨. برنامج الأمم المتحدة للبيئة، قاعدة LEAP، وصف تعليمات إدارة النفايات الخطرة العراقية رقم (٣) لسنة ٢٠١٥، مع رابط النص الأصلي.
https://leap.unep.org/en/countries/iq/national-legislation/instructions-no3-2015-hazardous-waste-management