Interdisciplinary Legal Research
Special Issue on Arabic-Language Articles
Sep 2026, 7(4): 909-929
Available online on: www.ilrjournal.ir
e-ISSN:2717-1795

ORIGINAL RESEARCH PAPER

Oversight Environmental Impact Assessment for Government Decisions and Projects: A Study on Safeguards for Preventing Environmental Harm

***Saleh Abdul-Hadi Mouzan Al-Allaq* [*1], *Ali Mashhadi* [2]**

Abstract

This article examines legal oversight of environmental impact assessment (EIA) for governmental decisions and projects in Iraq as an ex ante safeguard extending into project implementation and operation. It centers on Article 33 of the Iraqi Constitution and Article 10 of Environmental Protection and Improvement Law No. 27 of 2009, which requires project proponents to submit, before construction, an assessment covering positive and negative effects, mitigation, emergency risks, alternative technologies and waste reduction. The article distinguishes preparation of an assessment report from competent administrative review, the authorization decision and post-authorization monitoring. Comparative analysis draws on the EU EIA Directive as amended in 2014, the International Court of Justice's Pulp Mills and Costa Rica road judgments, and the UK Supreme Court's 2024 Finch judgment. It argues that a procedural assessment may be legally defective despite the absence of proven actual damage, whereas the presence of an EIA does not necessarily preclude environmentally harmful development. A six-stage oversight test is proposed, distinguishing applicable Iraqi legal duties from persuasive foreign approaches.

Keywords:
Environmental Impact Assessment, Administrative Oversight, Public Projects, Prevention, Environmental Licensing, 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-Allaq, S & Mashhadi, A (2026). "Oversight Environmental Impact Assessment for Government Decisions and Projects: A Study on Safeguards for Preventing Environmental Harm". *Interdisciplinary Legal Research*, 7(4): 909-929.

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

مقاله بحثیه
(الصفحه ۹۲۹-۹۰۹)

الرقابة على تقييم الأثر البيئي للقرارات والمشروعات الحكومية: دراسة في ضمانات الوقاية من الضرر البيئي

صالح عبد الهادي موزان العلاق [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 فاعلية الرقابة القانونية على تقييم الأثر البيئي للقرارات والمشروعات الحكومية، باعتباره أداة وقائية سابقة على الترخيص وممتدة إلى مراحل تنفيذ المشروع وتشغيله. ويستند إلى المادة (٣٣) من الدستور العراقي والمادة (١٠) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، التي تلزم صاحب أي مشروع، قبل البدء بإنشائه، بتقديم تقرير يتناول التأثيرات الإيجابية والسلبية ووسائل منع التلوث والمخاطر الطارئة والبدائل التكنولوجية. ويميز البحث بين واجب إعداد التقرير، وسلطة الإدارة المختصة في فحصه، والقرار الذي يصدر على ضوئه، ثم الالتزامات الرقابية اللاحقة. ويبين أن الاكتفاء بوجود ملف شكلي لا يضمن منع الضرر إذا أهملت البيانات الأساسية أو البدائل أو الآثار غير المباشرة، وأن عدم تحقق الضرر لا يصحح بالضرورة إجراء واجبا أهمل. وتوضح المقارنة مع التوجيه الأوروبي EU/٩٢/٢٠١١ المعدل سنة ٢٠١٤، وقضائي محكمة العدل الدولية والمحكمة العليا البريطانية، أهمية التوقيت السابق للقرار والاستنتاج المسبب والمشاركة والتحقق بعد الترخيص، مع الفصل بين الالتزامات الوطنية العراقية والقواعد الأجنبية. ويقترح البحث معيارا للرقابة يقوم على اختصاص الجهة، وكفاية نطاق التقييم، ومصداقية البيانات، ومعالجة البدائل، واندماج النتائج في القرار، وقابلية مراقبة التنفيذ.

الكلمات المفتاحية: تقييم الأثر البيئي، الرقابة الإدارية، القرارات الحكومية، الوقاية من الضرر، الترخيص البيئي، القضاء الإداري، العراق.

المقدمه

لا تتحقق الحماية البيئية بمجرد إصلاح الضرر بعد وقوعه؛ فقد يكون التلوث غير قابل للمعالجة الكاملة، أو تتجاوز كلفة استعادة الموارد الطبيعية الموارد التي كان يمكن تخصيصها للوقاية. وتزداد خطورة المشكلة حين تتخذ جهة حكومية قرارا بإنشاء مشروع تنموي أو ترخيص نشاط مؤثر في الهواء أو المياه أو التنوع الإحيائي من غير بحث مسبق للنتائج المحتملة. ولهذا ارتبط تقييم الأثر البيئي بفكرة نقل لحظة الرقابة إلى ما قبل القرار الذي تنشأ عنه المخاطر؛ فهو ليس وثيقة دعائية يضيفها صاحب المشروع إلى ملفه، وإنما إجراء لتوفير معلومات فنية ومقارنة بدائلها وإتاحة تقدير مشروع يستند إلى أسباب قابلة للمراجعة. ومع ذلك فإن إلزام القانون بتقديم التقرير لا يعني أن جميع الأضرار تصبح محظورة أو أن جهة الرقابة تستبدل تقديرها الفني بكل قرار سياسي أو استثماري.[١]

تقرر المادة (٣٣) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ حق الفرد في ظروف بيئية سليمة، والتزام الدولة بحماية البيئة والتنوع الإحيائي. ويتخذ ذلك بعدا تنفيذيا في قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، إذ تنص المادة (١٠/أولا) على التزام صاحب أي مشروع، قبل البدء بإنشائه، بتقديم تقرير لتقدير الأثر البيئي. ويشمل التقرير خمس مجموعات من المعلومات: الآثار الإيجابية والسلبية للمشروع والبيئة المحيطة؛ ووسائل منع التلوث وعلاجه؛ وحالات التلوث الطارئة والمحتملة والتحوطات اللازمة؛ والبدائل التي تعتمد تكنولوجيا أقل ضررا وترشد الموارد؛ وتقليص المخلفات وتدويرها أو إعادة استعمالها حيث أمكن. ولا يصح اختزال النص في مجرد توقع الانبعاثات؛ فهو ينشئ إطارا لتقييم الخطر والبديل قبل وقوع الإنشاء، كما أنه لا يمنح صاحب المشروع حقا تلقائيا في الترخيص بمجرد تقديم الأوراق.[٢]

وتبدأ المشكلة القانونية عندما يكون المشروع حكوميا أو ممولا من المال العام. فقد تتولى وزارة أو محافظة إعداد المشروع، بينما تتولى جهة إدارية ذات صلة مراجعة ملفه، وقد يتداخل تقدير الحاجة الخدمية مع سلطة التحقق من مخاطره. ولا ينص القانون العراقي في المادة (١٠) على نظام شامل مستقل لتقييم جميع «السياسات» مجردة عن المشروعات بالمعنى المستخدم في التقييم البيئي الاستراتيجي؛ ومن ثم يجب التمييز بين تقييم المشروع الذي

---

[١] عبد الغني حسونة، «دراسات التقييم البيئي كآلية قانونية لتحقيق التنمية المستدامة»، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، ١٢(٣) (٢٠١٢)، ص ٧٩–٩٠؛ UNEP, Environmental Rule of Law: First Global Report (2019).

[٢] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (٣٣)؛ قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادة (١٠/أولا/أ–هـ)، قاعدة التشريعات العراقية: https://iraqld.msla.iq/legislations/showlegislation?lawbookid=28881.

يتناوله النص مباشرة، وبين تقييم الخطط والبرامج العامة الذي يمثل مجالا مقارنا أو مقترحا تنظيميا ما لم يوجد سند خاص. كما أن الرقابة على تقرير التقييم ليست هي الرقابة على تنفيذ شروط الترخيص، رغم أن نتائج الأولى ينبغي أن تؤثر في الثانية.[1]

تناولت الدراسات القانونية العربية دور التقييم البيئي في الوقاية، والرقابة القضائية على الدراسات والتراخيص، كما بحثت دراسات عراقية تنظيم تقارير الأثر في المشروعات النفطية والمبادئ المرتبطة بالضبط الإداري البيئي. غير أن الإشكال المستقل الذي تتناوله هذه الدراسة يتمثل في معيار فحص سلامة التقييم عندما تكون الدولة صاحبة المشروع أو جهة اتخاذ القرار: من يتحمل واجب الإعداد؟ وما حدود مراجعة الإدارة للمعلومات؟ وهل تكفي إجراءات ظاهرية لإضفاء المشروعية على الترخيص؟ وماذا يترتب على تجاهل أثر مهم أو بديل أقل ضررا بعد منح الموافقة؟ وتجري المعالجة عبر ثلاثة مباحث؛ الأول يحدد الأساس القانوني ونطاق التقييم، والثاني يدرس رقابة إعداد التقرير واتخاذ القرار ومتابعته، والثالث يحلل الخبرة القضائية المقارنة ويصوغ اختبارا وطنيا قابلا للتطبيق.[2]

المبحث الأول: الأساس القانوني لتقييم الأثر البيئي وحدود إلزامه في المشروعات الحكومية

أولا: الطبيعة الوقائية لتقييم الأثر البيئي والفرق بين التقرير والقرار

يشير تقييم الأثر البيئي إلى عملية منهجية سابقة، في أصلها، على إقرار المشروع الذي يحتمل أن يحدث أثرا مهما في مكونات البيئة والصحة والموارد. ويشمل تحليل البيئة القائمة قبل التنفيذ، ورصد مصادر الخطر المتوقع، ومقارنة البدائل وطرق الحد منه، ثم إتاحة النتائج لصانع القرار. أما «تقرير التقييم» فهو أداة توثيق لهذه العملية وليس العملية بأكملها؛ وقد يكون التقرير موجودا في الملف دون أن تراجع الإدارة افتراضاته أو تدرج شروط الحماية الواردة فيه في قرار الموافقة. والفرق مؤثر من الناحية القانونية: فصحة وجود المستند لا تستلزم صحة محتواه، وصحة محتواه لا تثبت بذاتها أن الجهة المختصة أخذت نتائجه في الحسبان.

ويستفيد هذا التصور من المبدأ (١٧) في إعلان ريو لعام ١٩٩٢ الذي يدعو إلى تقييم الأثر البيئي كأداة وطنية للأنشطة المقترحة ذات الآثار السلبية الكبيرة المحتملة والخاضعة لقرار سلطة وطنية. ولا يعد الإعلان في حد

---

[1] صلاح خيري جابر، «دور بروتوكول التقييم البيئي الاستراتيجي لسنة ٢٠٠٣ في حماية البيئة والصحة»، مجلة جامعة سومر للعلوم الإنسانية، عدد خاص (٢٠٢٤)، ص ٨٠٦–٨٢٠؛ UNECE, Protocol on Strategic Environmental Assessment (Kyiv) , 2003.

[2] غازي حميد علي، «التنظيم القانوني لالتزام شركات النفط بتقديم تقرير تقييم الأثر البيئي»، مجلة القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، ع ٢٤ (٢٠١٨)، استشهاد مثبت في مجلة جامعة دهوك ٢٤(١) (٢٠٢١)، ص ١٦٣–١٨٤؛ السعيد حداد، «رقابة القاضي الإداري على دراسة التأثير على البيئة في الجزائر» (٢٠١٩)، ص ٣٤٩–٣٦٦.

ذاته رخصة لإلغاء قرار عراقي أو إنشاء جزاء غير منصوص عليه، لكنه يوضح الأصل الوقائي الذي تقننه التشريعات الداخلية بدرجات مختلفة. ومن ثم ينبغي عند قراءة المادة (١٠) العراقية الفصل بين القاعدة الوطنية الملزمة والمبدأ الدولي الموجه؛ فالأولى تحدد واجب تقديم التقرير قبل الإنشاء، أما الثاني فيساعد في تفسير لماذا لا يكفي تقديم تقرير بعد البدء في المشروع بوصفه بديلا كاملا عن الرقابة السابقة.[١]

ثانيا: نطاق المادة (١٠) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي

جاءت صياغة المادة (١٠/أولا) عامة في إلزام «صاحب أي مشروع» بتقديم تقرير لتقدير الأثر البيئي قبل البدء بإنشائه. ولا تتضمن هذه العبارة استثناء واضحا للمشروعات الحكومية بمجرد كون المالك وزارة أو هيئة عامة؛ ولذلك لا يصح افتراض الإعفاء بحكم الصفة العامة للمشروع. ومع ذلك يظل تحديد درجة تفصيل التقييم والمشروعات التي تخضع لإجراءات فنية خاصة معتمدا على القواعد والتعليمات والضوابط النافذة. كما لا يترتب على العموم اللفظي وجود إجراء موحد لكل منشأة صغيرة وكبيرة؛ فتقدير مدى المعلومات اللازمة يتصل بطبيعة النشاط والمخاطر والاشتراطات المحددة قانونا، ولا يجوز إلزام صاحب نشاط بتقرير لا تحدده القاعدة الملزمة بطريقة غير متناسبة أو تمييزية.[٢]

وتعطي عناصر المادة صيغة رقابية عملية. فالبند (أ) يستلزم تحديد الآثار الإيجابية والسلبية بما يمنع الاكتفاء بذكر المنافع الاقتصادية؛ والبند (ب) يطلب مقترحات لتفادي أسباب التلوث ومعالجتها؛ والبند (ج) يتعلق بالمخاطر الطارئة والمحتملة والتحوطات؛ والبند (د) يوجب النظر في البدائل التكنولوجية الأقل ضررا وترشيد استعمال الموارد؛ والبند (هـ) يعالج تقليص المخلفات وتدويرها أو إعادة استخدامها. ويختلف إثبات الالتزام بين مشروع صناعي تتصدره الانبعاثات ومشروع بنية مائية تبرز فيه كمية التصريف وتدفق الموارد؛ لكن غياب جزء جوهري من هذه المحاور يحتاج إلى تفسير قانوني وفني بدلا من اعتماد نموذج مختصر بلا صلة بمخاطر النشاط.

ولا ينبغي نسبة التزام تفصيلي بتقييم جميع الآثار غير المباشرة أو التراكمية أو المناخية في كل مشروع إلى المادة (١٠) العراقية بصياغة حرفية لم ترد فيها. ومع ذلك يمكن أن تندرج بعض هذه الآثار، بحسب الوقائع، ضمن «التأثيرات الإيجابية والسلبية للمشروع» أو «حالات التلوث المحتملة» إذا كان لها ارتباط واقعي واضح بالمشروع

---

[١] United Nations, Rio Declaration on Environment and Development, 1992, Principle 17; عبد الغني حسونة، مصدر سابق، ص ٧٩–٩٠. إعلان ريو ليس في ذاته قانونا عراقيا نافذا.

[٢] قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادة (١٠/أولا) بالنص العربي.
https://iraqld.msla.iq/legislations/showlegislation?lawbookid=28881

وكانت التعليمات الفنية المعتمدة تتطلب بيانها. وتظهر هنا الحاجة إلى التفسير المقيد بالأدلة والنص: لا يستبعد أثر مهم لمجرد حدوثه خارج حدود سور المشروع، ولا يتوسع التقييم إلى آثار بعيدة لا يملك صاحب المشروع ربطها به على أساس فني معقول.

ثالثا: التمييز بين مشروعات الدولة وخططها وسياساتها العامة

قد يكون القرار الحكومي ترخيصا لمعمل أو مشروع طريق، وقد يكون خطة قطاعية لإنتاج الطاقة أو سياسة لتوزيع الأراضي الصناعية. الأولى تتصل بمشروع محدد يمكن عادة رسم نطاق آثاره ومراحله، والثانية تؤثر في سلسلة مشروعات تحدد مواقعها ومواصفاتها لاحقا. ولا يصح الخلط بين «تقييم أثر مشروع» و«التقييم البيئي الاستراتيجي» للخطط والبرامج؛ فالأخير يبحث البدائل على مستوى أوسع قبل أن تصبح الدولة ملتزمة بسلسلة قرارات تنفيذية. وقد أفرد بروتوكول كييف لسنة ۲۰۰۳ الملحق باتفاقية إسبو ترتيبات للتقييم الاستراتيجي للخطط والبرامج في نطاقه الإقليمي والتعاهدي، كما تناول باحثون عراقيون أهميته البيئية والصحية. لكن هذا البروتوكول ليس بذاته مصدرا مباشرا لإلزام جميع الوزارات العراقية بإجراءات محددة لمجرد أن القرار الحكومي واسع النطاق.[۱]

وتثير مشروعات الدولة مسألة تضارب الدورين، لكنها لا تثبت تلقائيا وجود تحيز أو بطلان. فقد تكون الجهة المنفذة للمشروع مختلفة عن جهة الرقابة البيئية، وقد تملك الوزارة الواحدة اختصاصات تنظيمية متباينة. وما ينبغي بحثه هو استقلال المراجعة الفنية بالمعنى الوظيفي، وصلاحية الأشخاص المكلفين، وسلامة سلسلة الموافقات، وقابلية الاطلاع على اعتراضات الخبراء، لا الافتراض بأن كل تقرير تعده جهة حكومية باطل لكونه حكوميا. وتحتاج أي توصية بإنشاء لجنة مراجعة مستقلة أو خبرة محايدة إلى تعيين السند الذي يسمح بها وتحديد هل هي من قواعد القانون الحالي أم مقترح تشريعي.

رابعا: علاقة التقييم بالترخيص والضبط الإداري البيئي

تتكامل المادة (۱۰) مع أحكام أخرى من قانون حماية وتحسين البيئة، منها المادة (۹) التي تفرض على الأنشطة الملوثة وسائل المعالجة ومراقبة الملوثات والسجلات، والمادة (۲۲) المتعلقة برقابة الأنشطة المؤثرة في البيئة، والمادة (۲۴) المرتبطة بالمراقب البيئي، والمادة (۳۳) التي تنظم الإنذار والإيقاف والغلق المؤقت والغرامات وفق شروطها.

[۱] UNECE, Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Espoo Convention, 21 May 2003; صلاح خيري جابر، «دور بروتوكول التقييم البيئي الاستراتيجي لسنة ۲۰۰۳» (۲۰۲٤)، ص ۸۰٦–۸۲۰.

وتكشف هذه الصلة أن وظيفة التقييم لا تنتهي بإيداع التقرير؛ إذ تتحول توقعات الأثر ووسائل الوقاية إلى موضوع للرصد عند التشغيل، وتقارن بالنتائج الفعلية، ثم تتخذ إجراءات الإنفاذ إذا توفرت المخالفة وشروطها. ولا يجوز مع ذلك الخلط بين تقرير التقييم السابق وبين إثبات وقوع المخالفة بعد التشغيل؛ فلكل منهما زمنه وأدلته وآثاره.[١]

قد يوصي التقرير بإنشاء وحدة معالجة قبل التشغيل، ثم يثبت التفتيش لاحقا تعطلها. لا يجوز اعتبار وجود الوعد بالتجهيز في التقرير امتثالا فعليا بعد التشغيل، كما لا يصح فرض غلق مشروع بصورة آلية بمجرد ورود خطر افتراضي دون تحقق شروط الإجراء في المادة (٣٣). وتصاغ الموافقة الإدارية السليمة بحيث يظهر ما التزم به صاحب المشروع، وما توقيته، وكيف يثبت التنفيذ، وأي جهاز يملك مراقبته. وبهذا يتحول تقييم الأثر من وصف علمي محتمل إلى عنصر من سلسلة مشروعية القرار والتنفيذ، دون أن ينشئ التقرير وحده سلطات ضبط لا يقررها القانون.

خامسا: مبدأ الوقاية والاحتياط وعبء المعلومات العلمية

تفترض الوقاية عندما تعرف خصائص الخطر بدرجة تسمح باتخاذ وسيلة معقولة لمنعه؛ أما الاحتياط فيستدعى عندما يوجد احتمال ضرر جسيم أو غير قابل للإصلاح مع بقاء عدم يقين علمي معتبر. ولا يعني ذلك أن مبدأ الاحتياط يبيح رفض أي مشروع عند ظهور شك مجرد، أو أن عبء الإثبات يصبح في جميع الأحوال مستحيلا على صاحبه. ففي التقييم ينبغي توثيق الفروض والقياسات ومصادر البيانات والسيناريوهات المحتملة، وتوضيح أين تتوقف القدرة على التنبؤ. وتساعد هذه الشفافية على تحديد ما إذا كان القرار يحتاج إلى بيانات إضافية أو شرط تشغيل أو مراجعة مرحلية بدلا من المنع الكلي بلا سبب.[٢]

ويحتل خط الأساس البيئي مكانة أساسية؛ فلا يصح الحكم على إسهام محطة في تدهور نهر بعد التشغيل دون معرفة حالة النهر قبل المشروع ومصادر التلوث الأخرى. وقد يستند صاحب المشروع إلى متوسط سنوي يخفي تفاوتا موسميا مهما، أو يجري القياس في موقع لا يعكس تعرض السكان؛ فلا يكون الخلل في عدد الجداول بل في صلاحيتها للإجابة عن سؤال السببية. وعلى الجهة الفنية المراجعة أن تميز بين قصور جوهري يمنع تكوين

---

[١] قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المواد (٩)، (١٠)، (٢٢)، (٢٤)، (٣٣)؛ حسام الدين فالح، «تدابير الضبط الإداري المتعلقة بالحق في البيئة النظيفة في القانون العراقي»، مجلة دراسات البصرة (٢٠٢٦)، ص ٣١–٦٢.

[٢] United Nations, Rio Declaration (1992), Principle 15 on precaution; Rahma Taher Mahmoud Al-Ahmad and Iman Younis Mahmoud Al-Najjar, «دراسة تقييم الأثر البيئي لمشروع إنتاج بيض المائدة في محافظة نينوى»، مجلة الزراعة العراقية البحثية ٢٩(٢) (٢٠٢٥)، ص ١٨٥–١٩٤، DOI:10.65814/ijar.2025.29.2.185.

رأي معتبر بشأن الخطر وبين نقص ثانوي يمكن استكماله دون إهدار فاعلية التقييم. وهذا التفريق ضروري لتجنب شكلية المراجعة من جهة والتوسع التعسفي في طلب تقارير بلا نهاية من جهة أخرى.

المبحث الثاني: مستويات الرقابة على تقييم الأثر البيئي وضمانات مشروعية القرار الحكومي

أولا: الرقابة السابقة على بدء الإنشاء وتعيين الجهة صاحبة الواجب

يستخلص من التوقيت الوارد في المادة (١٠) أن تقديم التقرير مرحلة سابقة على البدء بإنشاء المشروع، ولا يستقيم قانونا اعتبار الدراسة التي تعد بعد اكتمال الأعمال بديلا مطابقا لمراجعة كانت الغاية منها توجيه القرار قبل الالتزام بالموقع والتكنولوجيا والتكاليف. وقد يحتاج المشروع القائم إلى دراسة تصحيحية أو تحديث خطة رصد عند ظهور آثار جديدة؛ لكن هذه الإجراءات اللاحقة تختلف من حيث وظيفتها وأساسها عن الواجب السابق. وينبغي عند مراجعة مشروع حكومي مقارنة تواريخ اعتماد التصميم والتعاقد والمباشرة والبدء بالأعمال وتاريخ تقديم تقرير التقييم، حتى لا يعلن اكتمال الالتزام اعتمادا على ملف لم يكن موجودا حين كان اختيار البدائل لا يزال ممكنا.[1]

ويبدأ الفحص بتعيين «صاحب المشروع»، و«الجهة المختصة» التي تراجع التقرير أو تمنح الموافقة ذات الصلة، و«الجهة التي تنفذ التشغيل». وقد تكون الوزارة صاحبة المشروع ومسؤولة عن تمويله، في حين تتولى جهة بيئية متخصصة التحقق من المتطلبات الفنية، ثم تنتقل بعض مسؤوليات التشغيل إلى محافظة أو مديرية خدمية. ولا يجوز دمج هذه الجهات في مفهوم واحد عن «الدولة» عند بحث مخالفة إجرائية معينة؛ إذ يتغير المستند القانوني والواجب بحسب موقع الجهة في سلسلة القرار. كما ينبغي ألا يستدل على وجود تضارب مصالح أو انتفاء الحياد من مجرد كون المشروع عاما، بل من آليات محددة تجعل المراجع تابعا للجهة التي يفترض أن يتثبت من عملها دون ضمانات كافية.

ثانيا: تدقيق محتوى التقرير ومصداقية خط الأساس البيئي

أول ضمانة للرقابة الجادة أن تفصل بين الشكل المطلوب للتقرير وبين حجية أدلته. فقد يتضمن الملف عناوين كاملة عن الماء والهواء والتربة والضوضاء، لكن قياساته قد تكون قديمة أو مأخوذة بعيدا عن منطقة التعرض أو غير ممثلة للتفاوت الموسمي. وفي هذه الحالة لا تثبت كثرة الصفحات أن الإجراء أدى غايته؛ بل ينبغي فحص

[1] قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادة (١٠/أولا)، وبخاصة عبارة «قبل البدء بإنشائه»؛ International Court of Justice, Pulp Mills on the River Uruguay (2010), paras. ٢٠٤–٢٠٥.

مصدر القياسات وتاريخها وطرق السحب والتحليل وحدود اعتماد المختبر وأوجه عدم اليقين. ويرتبط ذلك بما تفرضه المادة (٩) من القانون العراقي على الجهات الملوثة من توفير أجهزة قياس ومراقبة وتسجيل النتائج، مع التمييز بين سجلات التشغيل التي تجمع بعد تنفيذ المشروع وبين بيانات خط الأساس التي يحتاجها تقرير الأثر قبل الإنشاء.[١]

ويفترض أن يكون التقرير قابلا للاختبار فنيا من غير تكليف القاضي أو الموظف القانوني بإعادة إجراء التحليل المختبري شخصيا. فمن الممكن الاستعانة بخبراء مستقلين ومقارنة عينات وتقارير واختبارات ذات موثوقية، على أن تظل سلطة قبول التقرير أو رفضه للجهة المختصة بحسب القانون. وتحتاج الملاحظات الفنية إلى صياغة تسمح بالتثبت منها، مثل بيان أن نتائج تصريف المياه اعتمدت تجربة تشغيل قصيرة بينما المشروع سيعمل بطاقة أكبر، أو أن الدراسة أغفلت مصادر التلوث القائمة المجاورة. أما عبارات «غير مطابقة للمعايير الدولية» دون تحديد معيار ملزم أو منهج قياس فلا تصلح وحدها أساسا لإلغاء قرار إداري أو إثبات مخالفته.

ثالثا: مراجعة البدائل وحالات الطوارئ والأثر التراكمي

يتميز نص المادة (١٠/أولا/د) بأنه يطلب بحث البدائل الممكنة لاستعمال تكنولوجيا أقل ضررا وترشيد الموارد، وتطلب الفقرة (ج) عرض حالات التلوث الطارئة والمحتملة والتحوطات الوقائية. وتفرض هاتان الفقرتان على الرقابة طرح سؤال يتجاوز وصف المشروع المختار: هل بحثت حلول واقعية أخرى يمكن أن تحقق غايته بدرجة مماثلة وبعبء بيئي أقل، ولماذا لم تعتمد؟ ولا يتعين أن يدرس صاحب المشروع عددا غير محدود من الاحتمالات النظرية؛ بل البدائل الممكنة ذات الصلة بالموقع والتقنية وموارد التشغيل، مع بيان الأسباب التي ترجح أحدها. ويصبح التقرير ناقصا من حيث وظيفته إذا ذكر «لا توجد بدائل» من دون عرض أساس فني لهذه النتيجة حين تكون البدائل معروفة وقابلة للدراسة.[٢]

وقد يتطلب مشروع طريق أو شبكة نفط مقارنة مسارات مختلفة، بينما يركز مصنع معالجة على تقنية الإنتاج والتصفية وموقع وحدات التشغيل. كما يجب النظر إلى كلفة التشغيل على المدى الطويل؛ فقد يكون البديل الذي يقلل تكلفة البناء شديد الاستهلاك للماء أو الطاقة ويولد نفايات يصعب التخلص منها. وتحتاج الرقابة

[١] قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادة (٩/ثانيا وثالثا) حول أجهزة القياس والسجلات والمعلومات؛ السعيد حداد، «رقابة القاضي الإداري على دراسة التأثير على البيئة في الجزائر» (٢٠١٩)، ص ٣٤٩–٣٦٦.

[٢] قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادة (١٠/أولا/ج–هـ)؛ International Court of Justice, Pulp Mills on the River Uruguay, Judgment (2010), paras. ٢٠٤–٢١٠.

إلى ربط البديل بالغرض الحقيقي لا جعله غطاء لاختيار محدد مسبقا. وفي المشروعات العامة، قد تؤثر الاعتبارات المالية والوقتية بصورة مشروعة، لكنها لا تحل محل بيان الحد الأدنى من الحماية والامتثال للضوابط؛ فالقرار الذي يوفر مالا عاما لكنه ينشئ خطرا غير مقبول وفق القانون لا يكتسب المشروعية من انخفاض تكلفته وحده.

أما حالات الطوارئ فتختلف عن الأثر المتوقع في التشغيل العادي. فقد تعمل محطة معالجة ضمن الحدود المسموح بها معظم السنة لكنها تحمل احتمال تصريف غير معالج عند انقطاع الكهرباء؛ وقد يحتوي مخزن مواد خطرة على نظام سلامة اعتيادي لكنه لا يبين تدابير التسرب أثناء الفيضان. وتفرض الرقابة على الفقرة (ج) من المادة (١٠) فحص وجود سيناريوهات معقولة للخطر وخطط تحوط واختبار قابلية تنفيذها، مع تجنب فرض تدابير افتراضية مستحيلة أو غير مرتبطة بالمشروع. ولا يشترط ضمان أن أي حادث لن يقع مطلقا، بل إثبات أن الخطر ذا الصلة قد حدد وأن خطة المعالجة ليست عبارة شكلية.

وتبرز الآثار التراكمية خصوصا حين يتخذ القرار بشأن منشأة جديدة في منطقة يوجد فيها أكثر من مصدر للتلوث. وقد يكون الأثر الإضافي للمنشأة صغيرا منفردا لكنه كبيرا عند جمعه بغيره على قدرة النهر أو الهواء على استيعاب الانبعاثات. ولا تتضمن المادة (١٠) العراقية في عباراتها المنقولة تصنيفا تفصيليا مستقلا للتراكم، ولذلك ينبغي الاستناد إلى عمومية تقدير الآثار وإلى الضوابط الفنية الملزمة ذات الصلة إن وجدت، أو إظهار الحاجة إلى إصلاح تنظيمي يستحدث معيارا أكثر صراحة. وإلا كان الاستنتاج القضائي عرضة للطعن بسبب إسناد متطلب أجنبي إلى نص وطني لا يحتويه.

رابعا: الرقابة على تسبيب الترخيص ومدى الأخذ بنتائج التقييم

لا يكفي أن يرد التقرير إلى الإدارة؛ فالتقييم الوقائي لا يؤدي وظيفته ما لم يكن مؤثرا في القرار النهائي. وقد يؤدي تقرير موثوق إلى تعديل موقع المشروع أو اشتراط نظام معالجة أو إعادة تصميم جزء منه، وقد تنتهي الجهة المختصة إلى رفض الموافقة إذا تبين لها أن الخطر لا يمكن احتواؤه وفق الضوابط القانونية. ولا ينبغي افتراض أن كل أثر سلبي يستوجب الرفض، كما لا ينبغي أن يكون تقرير ممتاز مجرد ملحق لا تظهر صلته

بالموافقة الصادرة. ومن هنا يبحث ما إذا كانت جهة القرار قد نظرت في مواطن الخطر الرئيسة والبدائل والشروط التصحيحية، وما إذا كان مستند القرار يسمح بإعادة بناء هذه الصلة عند الطعن أو الرقابة البرلمانية.[١]

ولا يتضمن القانون العراقي قاعدة عامة موحدة بتسبيب تفصيلي لجميع التراخيص البيئية على غرار المادة (8a) من التوجيه الأوروبي المعدل؛ لذلك لا تصح نسبة كل ما يرد في هذا التوجيه إلى تشريع العراق. غير أن قدرة القرار على إظهار أسبابه تصبح مهمة عند مراجعة صدق الاختصاص والوقائع واحترام غرض القانون، خاصة في المشروعات عالية الأثر التي تعتمد بيانات معقدة. وقد تضع التعليمات الخاصة شروطا أكثر تفصيلا، وفي هذه الحالة يكون الامتثال لها واجبا بحسب قوتها القانونية. ويؤدي غياب أي أثر لمناقشة مسألة بيئية حاسمة إلى إثارة سؤال جدي عن جدية المراجعة، لكنه لا يثبت تلقائيا بطلان القرار دون تحليل النص الواجب والإجراءات التي اشترطها.

وتبرز الموازنة في المشاريع الحكومية عندما تتعارض الحاجة الخدمية مع آثار بيئية سلبية لا يستهان بها. فقد تحتاج المدينة إلى طريق لتخفيف الازدحام، لكن مرور الطريق عبر موئل مهم قد يستلزم إعادة المسار أو إنشاء معابر للحياة البرية. وتكون وظيفة التقرير تقديم تكلفة البدائل وآثارها، لا البت النهائي نيابة عن الجهة التي تملك القرار. وللقاضي، في حدود ولايته، أن يتحقق من وجود الأساس القانوني والسبب والملاءمة اللازمة واستيفاء الإجراءات دون افتراض سلطة عامة في استبدال اختياره الفني باختيار الإدارة حيث لم يقرر القانون ذلك.

خامسا: المشاركة والمعلومات والشفافية بين القانون الوطني والتجربة المقارنة

ترتبط جودة تقييم الأثر بالمعلومات التي لا تملكها جهة التخطيط وحدها، مثل تاريخ الفيضانات الذي يعرفه سكان موقع المشروع أو تغير استخدامات الأراضي الذي يرصده المجتمع المحلي. ويضع المبدأ (١٠) من إعلان ريو إطارا عاما للمشاركة والوصول إلى المعلومات، كما تطور اتفاقية آرهوس حقوقا إجرائية تفصيلية داخل نطاق أطرافها. لكن يجب التمييز بين هذه التجارب وما تلزم به القواعد العراقية فعلا؛ فالمادة (١٠) من قانون البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ لا تنشئ بصياغتها وحدها إجراءات إعلان عامة وجلسات ومواعيد مماثلة تماما

[١] European Union, Directive 2011/92/EU as amended by Directive 2014/52/EU, arts. 8 and 8a, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:02011L0092-20140515؛ حسين علي قاسم ومنتصر علوان كريم، «رقابة القضاء الإداري على ملاءمة القرارات الإدارية» (٢٠٢٤).

للمادة (٦) من اتفاقية آرهوس أو التوجيه الأوروبي. ويمكن للباحث اقتراح تبني مثل هذه الضمانات في التعليمات أو التشريع، دون تسميتها التزامات عراقية نافذة إذا لم يوجد سند آخر.[١]

وتستطيع الجهات المختصة تحسين المشاركة عمليا بملخص غير تقني يظهر موقع المشروع ونتائج القياس والبدائل والتدابير المقترحة، مع توثيق الملاحظات الجوهرية التي وردت أثناء المشاورة حيث تجري قانونا. ولا يعني ذلك منح سكان المنطقة حق نقض مطلق للمشروع أو نشر معلومات محمية بسرية مشروعة؛ فالغاية التحقق من أن القرار لم يبن على جهل بمصالح المتأثرين أو إسقاط بيانات مؤثرة. وكلما زادت خطورة المشروع وتعقد آثاره، ازدادت قيمة إجراءات اتصال تساعد على اكتشاف خطأ تقني قبل أن يصبح مكلفا أو غير قابل للإصلاح.

سادسا: التفتيش البيئي والرقابة اللاحقة على تنفيذ شروط التقييم

لا يتوقف دور التقييم البيئي عند إصدار الموافقة، إذ تتحول التوقعات إلى التزامات قابلة للاختبار عند الإنشاء والتشغيل. وتتيح المادة (٩) من قانون البيئة العراقي مراجعة وجود أجهزة قياس وتدوين النتائج ومعالجة الخلل، كما ترتبط المادة (٢٢) بخضوع الأنشطة المؤثرة للرقابة، والمادة (٢٤) بصلاحيات المراقب البيئي وفق أحكامها. ويجب أن تتحدد في ملف المشروع المتطلبات التي يفترض التحقق منها، مثل سلامة تصريف المياه وكفاءة أجهزة التصفية والتخلص من النفايات وخطة الطوارئ، مع توضيح الجهة التي تتلقى القياسات وتراجعها. لكن لا يصح القول إن تقرير الأثر نفسه يفرض غرامة أو غلقا بمجرد اختلاف الأداء المتوقع والفعلي؛ فالجزاء يخضع إلى شروطه القانونية وإثبات المخالفة.[٢]

وقد يكشف التشغيل الفعلي أن الفرضيات الأولية كانت غير دقيقة: تتغير كمية الإنتاج أو تظهر آثار لم تكن متوقعة أو يطرأ توسع جوهري على المشروع. ويبحث عندئذ ما إذا كان القانون والتعليمات المطبقة يفرضان تحديث تقرير التقييم أو الحصول على موافقة أخرى أو تعديل شروط التشغيل؛ ولا يكفي افتراض وجود قاعدة عامة واحدة لكل تعديل. وفي المقابل فإن استمرار منشأة في نشاط يضر بالمياه رغم مخالفة ضوابط معلومة يفتح مجالا لتفعيل سلطات الإنذار والإيقاف والغلق المؤقت بحسب المادة (٣٣)، دون حاجة إلى الادعاء بأن كل خطر كان قابلا للتنبؤ منذ تقرير الإنشاء. وهكذا تتكامل مرحلتا التقييم السابق والتفتيش اللاحق دون أن تحل إحداهما محل الأخرى.

---

[١] Rio Declaration (1992), Principle 10; Aarhus Convention (1998), arts. 6 and 9; European Union, EIA Directive, art. 6. هذه النظم المقارنة لا تنشئ بذاتها واجب مشاركة مماثلا في كل مشروع عراقي.

[٢] قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المواد (٩)، (٢٢)، (٢٤)، (٣٣)، بشأن أجهزة الرصد والتفتيش والإجراءات الإدارية.

ويحتاج هذا المسار إلى متابعة الالتزامات التي ترد في القرارات لا تلك التي تظل توصيات غير محددة. فعبارة «اتخاذ الإجراءات البيئية اللازمة» لا تسمح وحدها للمدقق بتحديد مستوى الامتثال، بينما يتيح النص على نوع جهاز المعالجة وموعد تركيبه ومؤشر القياس وسجل الفحص معرفة ما إذا كان الشرط نفذ فعلا. وينبغي أن تحدد هذه التفاصيل في حدود سلطة الجهة المختصة ولا تتحول إلى التزامات إضافية لا يجيزها القانون. وقد يحتاج مشروع مرتفع الخطورة إلى متابعة أكثر تواترا من مشروع منخفض الأثر، وفق معايير فنية وقواعد نافذة تكفل عدم التعسف.

سابعا: دور القضاء الإداري والرقابة البرلمانية والمالية في فحص التقييم

تخضع القرارات الإدارية، بحسب طبيعتها والاختصاص المحدد قانونا، لمراجعة مشروعية يمكن أن تتناول الاختصاص والإجراء والسبب والغرض. فإذا بنيت موافقة حكومية على تقرير يخالف شرطا إلزاميا أو أصدرت قبل تقديم تقرير كان القانون يوجبه، أمكن أن تصبح المخالفة الإجرائية موضع طعن أمام الجهة القضائية ذات الولاية، مع مراعاة الصفة والمصلحة والتظلم والمواعيد. وتنص المادة (٧/سادسا) من قانون مجلس الدولة العراقي، في صيغتها بعد التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، على اعتبار الامتناع عن اتخاذ أمر أو قرار كان يجب اتخاذه قانونا في حكم القرار، ما يبرز إمكان مراجعة بعض حالات عدم البت أو إهمال إجراءات ملزمة، دون أن يعد كل نقص فني بحد ذاته قرارا سلبيا قابلا للإلغاء.[١]

ولا ينبغي تحميل القضاء الإداري دور المختبر أو لجنة الترخيص. فقد يحتاج الفصل في نزاع حول صحة تقييم انبعاثات إلى تعيين خبير أو طلب ملفات وإيضاحات فنية، وتظل المحكمة معنية بمدى احترام القانون والحدود التي رسمها للاختيار الإداري. وقد يظهر خطأ جسيم في قراءة نتيجة علمية أو تجاهل بيانات حاسمة، فتتصل الرقابة بالسبب الواقعي للقرار؛ أما اختلاف معقول بين تقويمين فنيين موثقين فلا يستلزم بالضرورة أن تفرض المحكمة خيارا واحدا من تلقاء نفسها. وتتيح هذه المقاربة ضبط العلاقة بين استقلال الإدارة التقني وبين عدم تحصين قراراتها من المراجعة.

وتستخدم الرقابة البرلمانية أدواتها الدستورية، ومنها السؤال والاستجواب واللجان وفق القواعد المقررة، لتتبع مدى التزام الجهات بإجراء التقييمات للمشروعات العامة، ومدى تنفيذ شروطها، لكنها ليست جهة تصدر شهادات فنية بديلة. وقد يفحص ديوان الرقابة المالية الإنفاق المرتبط بالمشروع وجودة تنفيذ عقود التصفية

[١] قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، بصيغته المعدلة بقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، المادة (٧/سادسا وسابعا)؛ علي حمزة عباس، «دور القضاء الإداري في حماية البيئة»، مجلة الشرائع ٤(٤) (٢٠٢٤)، ص ٦٥٢–٦٨١.

والرصد في حدود اختصاصه، إلا أن ملاحظة مالية لا تثبت وحدها فساد التقييم البيئي أو الضرر الفعلي. وتقوم الرقابة المتكاملة على تبادل ما يجوز تبادله من بيانات، وتعيين كل نوع من المسؤولية والأداة المناسبة لمعالجته، مع صون استقلال القضاء والجهات الفنية.

المبحث الثالث: المعايير القضائية المقارنة وآفاق تطوير رقابة التقييم البيئي

أولا: التقييم البيئي في قضاء محكمة العدل الدولية: قضية مصانع الورق

أكدت محكمة العدل الدولية في حكمها الصادر بتاريخ ٢٠ نيسان/أبريل ٢٠١٠ في قضية مصانع عجينة الورق على نهر الأوروغواي (الأرجنتين ضد الأوروغواي) أن تقييم الأثر البيئي يمكن اعتباره من متطلبات القانون الدولي العام عندما يوجد خطر أن يتسبب نشاط صناعي مقترح في أثر ضار مهم عابر للحدود، ولا سيما على مورد مشترك. وأوضحت أن محتوى التقييم التفصيلي يحدد وفق التشريع الوطني أو عملية الترخيص، وربطت الواجب بالعناية الواجبة واليقظة والوقاية. ويجب التعامل مع الحكم بدقة: فقد قررت المحكمة إخلال الأوروغواي ببعض التزامات التعاون الإجرائية بموجب النظام الثنائي للنهر، لكنها لم تقرر أنها انتهكت الالتزامات الموضوعية البيئية في القضية المعروضة.[1]

وتفيد السابقة في إبراز أن التقييم ليس مجرد دراسة يوصى بها اختياريا عند كل خطر محتمل؛ فقد ينشأ واجب قانوني دولي محدد عندما يتحقق خطر ضرر عابر للحدود ذي شأن. بيد أن هذا لا يعني أن حكم المحكمة أنشأ للمحاكم العراقية نظاما تفصيليا مستقلا لكل المشروعات المحلية، أو ألزم كل مشروع صغير بدراسة أثر دولي. ويجب الفصل بين معيار القانون الدولي الذي يتصل بالمخاطر العابرة للحدود وبين المادة (١٠) العراقية التي تنظم تقرير المشروع داخليا، مع إمكان الاستفادة من معيار العناية الواجبة في تفسير أهمية التقييم السابق والحفاظ على البيانات. كذلك لا يجوز الاستنتاج من عدم ثبوت الضرر الموضوعي أن تجاهل الإجراء الواجب يصبح صحيحا؛ فالالتزام الإجرائي قد يخرق بصورة مستقلة عن إثبات أثر بيئي نهائي.

ثانيا: التقييم السابق والضرر المحتمل في قضية الطريق على نهر سان خوان

في الحكم الصادر في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ في القضيتين الموحدتين المتعلقتين بأنشطة نيكاراغوا على الحدود وإنشاء كوستاريكا طريقا بمحاذاة نهر سان خوان، فرقت محكمة العدل الدولية بين نشاط لا يبلغ مستوى خطر ضرر مهم عابر للحدود ونشاط تتوافر بشأنه تلك العتبة. فقد قررت أن نيكاراغوا لم تكن مطالبة

[1] International Court of Justice, Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment of 20 April 2010, I.C.J. Reports 2010, p. 14, paras. 204–205, 210; Court's official press release 2010/10, https://www.icj-cij.org/case/135.

بتقييم نشاط التجريف المحدود في ضوء انتفاء خطر الضرر المهم المثبت في القضية، بينما خلصت إلى أن مشروع الطريق الذي نفذته كوستاريكا أوجد خطر ضرر ذي شأن، وأن عدم إجراء تقييم الأثر البيئي قبل التنفيذ مثل مخالفة لالتزامها الإجرائي بموجب القانون الدولي العام. ولم يثبت أمام المحكمة أن مشروع الطريق أحدث ضررا عابرا للحدود بالقدر الذي ادعته نيكاراغوا، وهو تمييز مهم بين عيب الإجراء وإثبات الضرر الموضوعي.[١]

ويمكن استثمار هذا المنطق في القضايا المحلية مع مراعاة اختلاف النص الواجب: فليس كل نقص في ملف المشروع ذا أهمية واحدة، ولا تقاس أهمية الإجراء من حجم الضرر الذي ظهر لاحقا فقط. وإذا كان القانون يشترط إجراء التقييم قبل الإنشاء، فإن الغرض منه منع الترخيص على أساس ناقص في لحظة الاختيار، وقد يفقد بعض فائدته لو أجري بعد اكتمال الإنشاء حتى لو لم يقع ضرر ظاهر. وبالمقابل لا يجوز للمحكمة أن تلغي قرارا وطنيا لمجرد وجود أمثلة أجنبية تشترط درجة مختلفة من الفحص؛ بل يجب تحديد قاعدة الإجراء الوطني وشروط مخالفته والتقويم الفني الذي يلزم به.

ثالثا: درس قضية Finch في ضبط نطاق الآثار غير المباشرة

قررت المحكمة العليا البريطانية، بأغلبية ثلاثة مقابل اثنين، في قضية Finch ضد مجلس مقاطعة سري بتاريخ ٢٠ حزيران/يونيو ٢٠٢٤ أن تقييم الأثر البيئي المطلوب لمشروع استخراج النفط كان يجب أن يتناول الانبعاثات المناخية الناجمة عن حرق النفط المنتج بعد تكريره واستعماله، ما دام حدوث الاحتراق وانبعاثاته مؤكدا وقابلا للتقدير في وقائع القضية. وقد رأت الأغلبية أن استبعاد هذه الآثار من التقييم جعل الموافقة التخطيطية غير مشروعة وفق التوجيه الأوروبي والقواعد البريطانية الواجبة التطبيق آنذاك. ولم تقرر المحكمة أن جميع المشروعات النفطية محظورة أو أن كل أثر بعيد اقتصاديا يعد جزءا من التقييم؛ فقد تعلق الحكم بعلاقة واضحة بين المنتج والانبعاث الناجم عن استعماله.[٢]

وتوضح السابقة أن حدود المشروع المكانية ليست دائما حدود أثره البيئي القانوني. لكن نقل النتيجة إلى العراق يتطلب حذرا مضاعفا: فالمادة (١٠) العراقية لا تذكر بالتفصيل معايير التوجيه الأوروبي بشأن الآثار غير المباشرة أو المناخية، ولا يعد الحكم البريطاني مصدرا ملزما لتفسير كل ترخيص عراقي. ومع ذلك يثير الحكم سؤالا

[1] International Court of Justice, Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area; Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River, Judgment of 16 December 2015, paras. 101–105 and 153–162, https://www.icj-cij.org/case/150.

[2] UK Supreme Court, R (Finch) v Surrey County Council and others, [2024] UKSC 20, 20 June 2024, paras. 52–53 and 81, https://supremecourt.uk/cases/judgments/uksc-2022-0064.

وطنيا مهما عند دراسة مشروع حكومي يعتمد مادة ذات أثر معروف بعد نقلها أو استعمالها؛ هل استبعد أثر مؤثر لسبب فني مقنع، أم جرى تضييق نطاق التقرير لمجرد وقوع الأثر خارج موقع المشروع؟ وتصبح الإجابة متوقفة على نص الالتزام العراقي والضوابط النافذة ونوعية الدليل في الملف.

رابعا: التوجيه الأوروبي لعام ٢٠١١ وتعديل ٢٠١٤ كمرجع لضبط جودة القرار

يقدم التوجيه EU/٩٢/٢٠١١ بصيغته المعدلة بالتوجيه EU/٥٢/٢٠١٤ نظاما تفصيليا للتقييم يتناول تقرير المطور ومشاركة الجهات ذات العلاقة والعموم والاستنتاج المسبب للسلطة المختصة. وتوجب المادة (٨) أخذ نتائج الاستشارات والمعلومات في الاعتبار عند إصدار الموافقة، فيما تتطلب المادة (8a) أن تتضمن الموافقة الاستنتاج المسبب وشروطا بيئية وتدابير منع الآثار السلبية أو خفضها، وكذلك تدابير الرصد عند الاقتضاء، وتتناول تنفيذ هذه التدابير ومتابعتها. كما ينص التوجيه على متطلبات تتعلق بجودة التقرير وكفاءة معديه والمراجعة الفنية، وأوقات مشاركة الجمهور. وهذه خصائص لنظام الاتحاد الأوروبي لا ينبغي إظهارها بوصفها أحكاما مستمدة حرفيا من قانون البيئة العراقي.[1]

وتكمن القيمة المقارنة في فهم التقييم بوصفه سلسلة متصلة: تقرير يعد وفق معلومات مناسبة، ثم مراجعة مهنية، ثم مشاركة حقيقية، ثم استنتاج مسبب، ثم قرار مشروط وواضح، ثم مراقبة آثار التشغيل. فإذا اكتفى النظام بفرض إعداد التقرير ولم ينظم حدوده الفنية وطريقة بيان أثره في الموافقة، قد تتزايد مخاطر التصديق الشكلي. ويمكن معالجة بعض هذه المخاطر بتعليمات وطنية ضمن التفويض القانوني القائم، بينما يحتاج بعضها إلى تعديل تشريعي صريح إذا ترتب عليه فرض حقوق أو التزامات أو اختصاصات جديدة.

خامسا: نحو اختبار وطني متدرج للرقابة على تقييم الأثر

تقترح الدراسة اختبارا من ست حلقات متتابعة يصلح لتنظيم فحص ملف المشروع الحكومي: تبدأ الأولى ببيان ما إذا كان النشاط مشمولا بواجب التقييم وتحديد صاحب المشروع والجهة المخولة بالمراجعة، وتحدد الثانية التوقيت الذي قدم فيه التقرير بالنسبة إلى اعتماد الموقع والبدء بالإنشاء. وتتعلق الثالثة بمصداقية البيانات وخط الأساس والآثار الرئيسية والمخاطر الطارئة، فيما تختبر الرابعة جدية بحث وسائل المنع والمعالجة والبدائل المتاحة، ثم تفحص الخامسة أثر النتائج في الموافقة والشروط والتسبيب والإجراءات الملزمة. وتختم السادسة بالنظر في الربط بين التقرير وبين الرصد اللاحق وتعديل إجراءات الوقاية عند تغير المخاطر. ولا يعرض هذا الاختبار

[1] European Union, Directive 2011/92/EU, consolidated text as amended in 2014, arts. 5, 6, 8 and 8a, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:02011L0092-20140515.

بوصفه مادة تشريعية عراقية موجودة بهذه الصياغة؛ فهو منهج تحليلي لتطبيق المواد النافذة وتحديد مواضع التطوير.[١]

ويمكن استعمال هذا البناء على مشروع حكومي افتراضي لإنشاء طريق يمر قرب مورد مائي ومجموعة مساكن. ففي الحلقة الأولى يراجع من أعد التقرير ومن فحصه؛ وفي الثانية يتحقق من أنه سبق تثبيت المسار وبدء أعمال الحفر؛ وفي الثالثة تطلب بيانات عن الجريان السطحي والضوضاء والموائل والمخاطر أثناء التشغيل؛ وفي الرابعة تقارن مسارات أو وسائل تخفيف واقعية؛ ثم تراجع شروط حماية المياه والتصريف في قرار المشروع؛ وأخيرا تتابع القياسات أثناء التنفيذ والتشغيل. فإذا أظهر الملف تجاهل خطر مهم رغم توافر بياناته، انصب التقويم على أثر هذا الإهمال في قانونية الموافقة، لا على استنتاج جزائي آلي بأن جميع الموظفين ارتكبوا فسادا.

ويظهر النموذج كذلك كيف تختلف صور العيب. فقد يكون التقرير مقدما بعد بدء الإنشاء، فتثور مخالفة توقيت؛ وقد يكون صادرا في الوقت المناسب لكنه يخلو من بديل أو تقدير خطر جوهري، فتثور مشكلة محتوى؛ وقد يكون التقرير سليما في الأصل لكن جهة الترخيص لم تظهر أنها راجعت مسألة مهمة، فتثور مشكلة القرار؛ وقد تنفذ المنشأة خلافا للشروط، فتكون المشكلة في الإنفاذ اللاحق. والتمييز بين هذه الصور يمنع أن تستخدم الجهة الرقابية وسيلة قانونية واحدة لمعالجة عيوب تختلف اختصاصا ومرحلة وأثرا.

سادسا: آثار القصور في التقييم على القرار والمسؤولية البيئية

لا يؤدي كل نقص في التقرير إلى نتيجة قانونية موحدة. فقد يكون الإغفال غير جوهري أو قابلا للتدارك قبل إصدار الموافقة، وقد يكون عيبا يمس صلب الواجب السابق أو يترك الجهة عاجزة عن تقدير خطر مهم. ويلزم عند الطعن تحديد الموجب القانوني ومحل الإخلال وأثره في القرار، مع فحص شروط قبول الدعوى واختصاص المحكمة. ولا يثبت من إلغاء الموافقة تلقائيا ضرر قابل للتعويض لدى كل فرد؛ فالتعويض يستلزم إثبات عناصر المسؤولية حسب السند المختص. وقد ينشأ إخلال رقابي بعد الترخيص يستدعي إنذارا أو تصحيحا أو إيقافا وفق قانون البيئة، دون أن يعني ذلك بطلان دراسة التقييم الأولى من يوم صدورها.[٢]

---

[١] هذا الاختبار منهج تحليلي مقترح في الدراسة وليس قاعدة إجرائية عراقية بذاتها؛ يستند إلى قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المواد (٩)، (١٠)، (٢٢)، (٣٣)، ومعايير المقارنة في التوجيه الأوروبي EU/٩٢/٢٠١١ وقضاء محكمة العدل الدولية.

[٢] قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادتان (١٠)، (٣٢)؛ إيناس مؤيد جاسم، «الرقابة الإدارية والقضائية على القرارات الإدارية»، مجلة العلوم القانونية والسياسية ١١(٢) (٢٠٢٢)، ص ٤١١–٤٣٠، DOI:١٠,٥٥٧١٦/jjps.٢٠٢٢,١١,٢,١٤.

وتتصل المادة (٣٢) من قانون حماية وتحسين البيئة بالعواقب المتعلقة بإحداث الضرر البيئي وإزالته والتعويض عنه، وهي تختلف في موضوعها عن واجب تقديم التقرير السابق المنصوص عليه في المادة (١٠). فلا يصح تحميل الجهة الإدارية تعويضا تلقائيا لمجرد قبولها تقريرا ناقصا ما لم تتوافر شروط المسؤولية والسببية والضرر وفق النص المختص، كما لا يجوز اعتبار خلو ملف المشروع من إثبات ضرر لاحق سببا لتصحيح إهمال شرط وقائي إلزامي. وتلك الثنائية من أهم نتائج القضاء المقارن: استقلال وظيفة الإجراء عن تحقق الضرر الموضوعي لا يلغي أهمية الإثبات عند تقرير التعويض.

ولأن مشاريع الدولة قد تستهدف خدمات أساسية، ينبغي ألا يتحول علاج القصور الإجرائي إلى إجراء أعمى يزيد الضرر العام. فقد يتطلب الأمر إعادة التقييم أو تصحيح الموافقة أو تعديل التشغيل أو وقف الجزء المخالف، ويختلف اختيار الوسيلة باختلاف النص والمرحلة والخطر. وتعود سلطة تقرير الجزاءات والإجراءات إلى الجهة التي خولها القانون ذلك أو المحكمة المختصة وفق ولايتها، ولا يمكن وضع قاعدة تجيز استمرار كل مشروع معيب بحجة أهميته، مثلما لا تفترض ضرورة إغلاق كل منشأة بمجرد اعتراض فني قابل للاستكمال. والمطلوب أن تكون المعالجة القانونية مناسبة للعيب وتحافظ على وظيفة الوقاية.

النتيجة

يتضح أن تقييم الأثر البيئي في القانون العراقي يقوم على التزام سابق لإنشاء المشروع لا على مجرد استكمال مستندات بعد تنفيذه. فالمادة (١٠) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ تلزم صاحب أي مشروع بتقديم تقرير يتناول الآثار والوسائل الوقائية والمخاطر والبدائل وتقليل المخلفات، وتتصل آثار هذا الالتزام بمواد الرصد والتفتيش والإنفاذ التي تحكم مرحلة التشغيل. ولا تمنح صفة المشروع الحكومي، بمجردها، إعفاء من واجب التقرير، كما لا تجعل تقديمه كل مشروع مشروعا من الناحية الموضوعية.

ويتحقق معنى الرقابة حين تتجاوز التأكد من وجود التقرير إلى فحص توقيته وصحة نطاقه ومصداقية بياناته وتقدير البدائل والتأثير الحقيقي لنتائجه في القرار، ثم إمكان متابعة شروط التشغيل. وتبقى هذه المراحل مختلفة في آثارها؛ فالنقص الجوهري في التقييم السابق قد يثير عيبا في مشروعية الموافقة، بينما تتعلق المخالفة اللاحقة بشروط إنفاذ مستقلة، وقد يستلزم طلب التعويض ضررا وعلاقة سببية وشروطا أخرى. ولا يختزل الخلاف الفني المشروع في تهمة فساد، ولا يجوز في المقابل الاكتفاء بأوراق شكلية عندما تظهر الأدلة خطرا مهما لم يبحث.

وقد أكدت أحكام محكمة العدل الدولية بشأن مصانع الورق والطريق على نهر سان خوان أهمية الالتزام الإجرائي بالتقييم حيث تقوم شروطه، مع الفصل بين عدم التقييم وبين ثبوت ضرر بيئي موضوعي. وأظهر حكم Finch البريطاني أن أثر المشروع قد يمتد في ظروف معينة إلى ما وراء حدوده المكانية وأن تجاهل أثر جوهري يمكن أن يعيب الموافقة. لكن حجية كل حكم محصورة في نظامه ونزاعه، فلا تنقل تفاصيلها تلقائيا إلى قانون العراق؛ وتظل وظيفتها إرشادية عند فحص كفاية النظام الوطني أو اقتراح تطويره.

وتوصي الدراسة بوضع معايير فنية أكثر وضوحا لمحتوى تقارير الأثر بحسب طبيعة الخطر، وتوثيق مراجعة البدائل وتوقيت التقرير بالنسبة إلى قرار الموافقة والمباشرة، وتحسين استقلال الفحص المهني داخل المؤسسات الحكومية، وربط شروط الموافقة بمؤشرات رصد قابلة للتحقق، مع دراسة تنظيم المشاركة العامة المبكرة في المشروعات عالية الأثر بصورة صريحة حيث يحتاج الأمر إلى سند تشريعي. كما توصي بتكوين ملف رقابي مشترك يسمح للقضاء والجهات الإدارية والبرلمان والرقابة المالية، ضمن اختصاصاتها، بمعرفة ما إذا أدت عملية التقييم وظيفتها الوقائية فعلا. فالنتيجة ليست تكثير الأوراق أو إلغاء المشروعات باسم البيئة، وإنما ضمان أن يبنى القرار العام على معرفة معتبرة بالضرر قبل أن يصبح تجنبه متعذرا أو بالغ الكلفة.

المصادر والمراجع

أولا: الدساتير والتشريعات والاتفاقيات

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ولا سيما المواد (١٩)، (٣٣)، (٦١)، (١٠٠)، الموقع الرسمي لمجلس النواب: https://iq.parliament.iq/الدستور-العراقي/

٢. جمهورية العراق، قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد (٤١٤٢)، ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، وبخاصة المواد (٩)، (١٠)، (٢٢)، (٢٤)، (٣٢)، (٣٣). قاعدة التشريعات العراقية: https://iraqld.msla.iq/legislations/showlegislation?lawbookid=28881.

٣. جمهورية العراق، قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، وقانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، المادة (٧/سادسا وسابعا).
https://dijlex.com/iq/ar/legislation/fifth-amendment-state-consultative-council-law-2013/article-5

4. United Nations, Rio Declaration on Environment and Development, A/CONF.151/26 (Vol. I), 1992, Principles 10, 15 and 17. https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992

5. European Union, Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, as amended by Directive 2014/52/EU, arts. 3, 5,

6, 8, 8a and 11. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:02011L0092-20140515

6. United Nations Economic Commission for Europe, Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo Convention), 1991. https://unece.org/environment-policy/environmental-assessment/espoo-convention

7. UNECE, Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Espoo Convention, adopted Kyiv, 21 May 2003. https://unece.org/environment-policy/environmental-assessment/protocol-strategic-environmental-assessment

8. United Nations Economic Commission for Europe, Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, 1998, arts. 6, 9. https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text

ثانيا: الأحكام القضائية والدراسات الدولية المؤسسية

9. International Court of Justice, Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, I.C.J. Reports 2010, p. 14, 20 April 2010, particularly paras. 204–205 and 210. https://www.icj-cij.org/case/135

10. International Court of Justice, Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua); Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica), Judgment of 16 December 2015, particularly paras. 101–105 and 153–162. https://www.icj-cij.org/case/150

11. United Kingdom Supreme Court, R (Finch on behalf of the Weald Action Group) v Surrey County Council and others, [2024] UKSC 20, Judgment of 20 June 2024, particularly paras. 52–53. https://supremecourt.uk/cases/judgments/uksc-2022-0064

12. European Commission, Environmental Impact Assessment – EIA, legal overview and guidance. https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-assessments/environmental-impact-assessment_en

13. UNEP, Environmental Rule of Law: First Global Report (Nairobi, 2019), on the relationship between environmental laws and practical enforcement. https://www.unep.org/resources/assessment/environmental-rule-law-first-global-report

ثالثا: البحوث والدراسات العربية

١٤. غازي حميد علي، «التنظيم القانوني لالتزام شركات النفط بتقديم تقرير تقييم الأثر البيئي»، مجلة القانون والسياسة، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة صلاح الدين، أربيل، السنة الثامنة عشرة، العدد (٢٤) (٢٠١٨). موثق في قائمة مراجع مجلة جامعة دهوك، ٢٤(١) (٢٠٢١)، ص ١٦٣–١٨٤.

https://journal.uod.ac/index.php/uodjournal/article/view/1161

١٥. صلاح خيري جابر، «دور بروتوكول التقييم البيئي الاستراتيجي لسنة ٢٠٠٣ في حماية البيئة والصحة»، مجلة جامعة سومر للعلوم الإنسانية، العدد الخاص بالمؤتمر العلمي الدولي الثالث (٢٠٢٤)، ص ٨٠٦–٨٢٠.
https://sujhus.com/sujhus/index.php/hu/issue/view/7

١٦. عبد الغني حسونة، «دراسات التقييم البيئي كآلية قانونية لتحقيق التنمية المستدامة»، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد (١٢)، العدد (٣) (٢٠١٢)، ص ٧٩–٩٠. https://asjp.cerist.dz/en/article/49732

١٧. السعيد حداد، «رقابة القاضي الإداري على دراسة التأثير على البيئة في الجزائر»، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد (٦)، العدد (٢) (٢٠١٩)، ص ٣٤٩–٣٦٦. https://search.mandumah.com/Record/1111497

١٨. العلواني نذير، «تدابير تقييم الأثر البيئي للمشاريع التنموية والاقتصادية كآلية لحماية البيئة في التجربة الجزائرية والمغربية: دراسة مقارنة»، دراسة قانونية منشورة، ١٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٨. https://www.mohamah.net/law/دراسة-قانونية-مقارنة-في-التشريع-الجزا/

١٩. 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

٢٠. حسام الدين فالح، «تدابير الضبط الإداري المتعلقة بالحق في البيئة النظيفة في القانون العراقي»، مجلة دراسات البصرة (٢٠٢٦)، ص ٣١–٦٢. https://bsj.uobasrah.edu.iq/index.php/bsj/article/view/486

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

٢٢. حذيفة عادل عبد الكريم منصور ومحمود عبد الستار عطا الله الغريري، «البنية القانونية لسلطة الإدارة الضابطة لتحقيق البعد البيئي للتنمية المستدامة والحماية القضائية للبيئة»، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، المجلد (١٧)، العدد (١)، الجزء الثاني (٢٠٢٦)، ص ١٠٢٥–١٠٤٢، DOI:10.63677/jqlap.2026.192053.
https://jqlap.qu.edu.iq/article_١٩٢٠٥٣_ar.html

٢٣. رحمة طاهر محمود الأحمد وإيمان يونس محمود النجار، «دراسة تقييم الأثر البيئي لمشروع إنتاج بيض المائدة في محافظة نينوى»، مجلة الزراعة العراقية البحثية، المجلد (٢٩)، العدد (٢) (٢٠٢٥)، ص ١٨٥–١٩٤، DOI:10.65814/ijar.2025.29.2.185.
https://ijarmoa.gov.iq/index.php/ijar/ar/article/view/299

٢٤. إيناس مؤيد جاسم، «الرقابة الإدارية والقضائية على القرارات الإدارية»، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد (١١)، العدد (٢) (٢٠٢٢)، ص ٤١١–٤٣٠، DOI:١٠,٥٥٧١٦/jjps.٢٠٢٢,١١,٢,١٤.