Interdisciplinary Legal Research
Special Issue on Arabic-Language Articles
Sep 2026, 7(4): 597-625
Available online on: www.ilrjournal.ir
e-ISSN:2717-1795

ORIGINAL RESEARCH PAPER

Oversight of Administrative Powers in the Face of Environmental Emergencies: A Study on the Limits of Jurisdiction and Safeguards for the Protection of Rights

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

Abstract

This study examines the legal control of public authorities responding to environmental emergencies in Iraq, focusing on the allocation of powers and the protection of rights affected by evacuation, temporary closure, emergency use of property and other urgent measures. It distinguishes three legal settings: disaster response under Civil Defence Law No. 44 of 2013; ordinary environmental enforcement under Environmental Protection and Improvement Law No. 27 of 2009; and a constitutionally declared state of emergency under Article 61(9) of the 2005 Constitution. An environmental disaster does not, by itself, activate the third regime. The analysis considers institutional competence, evidentiary grounds, proportionality, public information, protection of vulnerable residents, judicial review and compensation. The European Court of Human Rights judgments in Budayeva and Kolyadenko serve as comparative illustrations of positive protective obligations, not binding precedents in Iraq. The study argues that an effective emergency response is one that can be legally traced from reliable risk information through a competent, appropriately limited decision to post-event accountability and restoration of rights.

Keywords:
Environmental Emergency, Civil Defence, Administrative Policing; Legality, Proportionality, Judicial Review, Iraq.

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

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

Please Cite This Article As: Al-Kinani, A & Mashhadi, A (2026). "Oversight of Administrative Powers in the Face of Environmental Emergencies: A Study on the Limits of Jurisdiction and Safeguards for the Protection of Rights". *Interdisciplinary Legal Research*, 7(4): 597-625.

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

مقاله بحثیه
(الصفحه ۶۲۵-۵۹۷)

الرقابة على سلطات الإدارة في مواجهة الطوارئ البيئية: دراسة في حدود الاختصاص وضمانات حماية الحقوق

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

۱. طالب دكتوراه في القانون، جامعة طهران، پرديس أرس الدولي، إيران.
۲. أستاذ القانون العام والدولي، كلية الحقوق، جامعة قم، إيران. (نويسنده مسؤول) ايميل: droitenviro@gmail.com

المخلص

تتناول الدراسة حدود سلطة الإدارة العراقية عند وقوع خطر بيئي طارئ، وتبحث في مدى قدرة الرقابة القانونية والقضائية على الجمع بين سرعة الاستجابة وصون الحقوق التي قد تقيدها أوامر الإخلاء والغلق والحجز المؤقت على الأموال وإجراءات الإنقاذ. وينطلق البحث من تمييز لا غنى عنه بين التدخل لمواجهة كارثة بموجب قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣، واستعمال سلطات الضبط البيئي المقررة في قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، وإعلان حالة الطوارئ بالمعنى الدستوري وفق المادة (٦١/تاسعا) من دستور ٢٠٠٥؛ فلا يترتب النظام الثالث آليا على حصول الأولين. ويحلل البحث توزيع الولاية بين وزير الداخلية ولجان الدفاع المدني والمحافظ والجهات البيئية والصحية، وشروط الإجراءات المتصلة بالإنذار والإخلاء وإغلاق المنشآت والتصرف المؤقت بالأموال. كما يعالج واجب توثيق المخاطر وإعلان المعلومات وحماية الأشخاص الأشد تعرضا، وحدود التناسب والاستعجال والمراجعة القضائية والتعويض. وتظهر المقارنة المحدودة بقضيتي Budayeva وKolyadenko أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن تقصير الدولة في إنذار السكان أو صيانة الوقاية قد يكون موضع مسؤولية، من دون أن تعد أحكامهما مصدرا مباشرا لاختصاص المحاكم العراقية. وتخلص الدراسة إلى أن الحد الفاصل بين الإدارة الحاسمة والإدارة المتجاوزة للقانون ليس سرعة التدخل وحدها، بل وجود مصدر تشريعي واضح وصلة ملموسة بالخطر وتوثيق مناسب ومراجعة بعدية تكفل عدم استمرار القيود بعد زوال أسبابها.

كلمات كليدى: الطوارئ البيئية، الدفاع المدني، الضبط الإداري، المشروعية، التناسب، الحق في البيئة، الرقابة القضائية، العراق.

المقدمه

عندما ينفجر خزان لمادة سامة قرب مساكن مأهولة، لا ينتظر الناس انتهاء المراسلات بين الوزارات لمعرفة الجهة التي ستمنع انتشار الغاز أو تنظم الإخلاء. وفي المقابل، قد تتحول الاستجابة المرتجلة إلى خطر آخر إذا أغلقت طرق الإمداد كلها، أو استعملت ممتلكات خاصة دون إثبات الضرورة، أو بقي منع الدخول إلى منطقة سكنية ساريا بعد زوال سبب الحظر. هنا تتكشف المسألة التي يعالجها هذا البحث: لا يكفي أن تكون الإدارة راغبة في الحماية، بل يتعين أن تكون لديها ولاية قانونية لاتخاذ التدبير وأن تحسن تحديد حدوده وأن تترك أثرا يمكن مراجعته عندما تنتهي اللحظات الأولى من الأزمة.[١]

والطوارئ البيئية ليست صنفا واحدا. فقد تنشأ عن تسرب كيميائي في منشأة، أو حريق يطلق ملوثات خطرة، أو فيضان يختلط بمخلفات صناعية، أو انهيار منشأة احتواء تترتب عليه آثار صحية ومائية. وقد يكون الخطر محدودا في منشأة واحدة، وقد يتسع ليتجاوز إمكانات المحافظة ويدعو إلى إسناد اتحادي. غير أن تباين الوقائع لا ينتج وحده تباينا اعتباطيا في السلطات؛ فالجهة المختصة بالإنقاذ قد لا تملك إلغاء ترخيص المصنع، وصاحب صلاحية الإنذار البيئي ليس بالضرورة مخولا بالحجز المؤقت على العقارات، وإعلان «الطوارئ» في بيان صحفي لا يساوي إعلان حالة الطوارئ الدستورية.

يكفل الدستور العراقي في المادة (٣٣) حق الفرد في العيش في ظروف بيئية سليمة، ويتصل ذلك بضمانات الحياة والأمن والحرية الشخصية وحق التقاضي وحماية الملكية. وتضع المادة (٤٦) قيدا على تنظيم الحقوق والحريات أو تحديدها، إذ تشترط القانون أو بناء عليه وبما لا يمس جوهر الحق. أما المادة (٦١/تاسعا) فتضع نظاما خاصا للموافقة على إعلان حالة الطوارئ، بإجراءات وزمن ورقابة برلمانية محددة. ومن المهم التنبه إلى أن أحكام قانون الدفاع المدني لسنة ٢٠١٣ تخول أجهزة معينة اتخاذ تدابير عند حدوث كوارث في السلم أيضا؛ ومن ثم فلا يلزم المرور بإعلان دستوري عام حتى تستجيب فرق الدفاع المدني لحريق أو فيضان وفق اختصاصاتها الأصلية.[٢]

---

[١] ليلى هواري، «الرقابة القضائية على سلطات الإدارة في مجال حماية الحقوق والحريات الأساسية»، مجلة القانون، المجلد ٢، العدد ١ (٢٠١٢)، ص ٢٩٩–٣٢٦؛ مزاري إيمان وبواط محمد، «آليات المحافظة على النظام العام البيئي في التشريع الجزائري»، مجلة حقوق الإنسان والحريات العامة ٦، ع ٣ (٢٠٢١)، ص ٥٣٩–٥٧٦.

[٢] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد (١٩/ثالثا)، (٣٣)، (٤٦)، (٦١/تاسعا)؛ قانون الدفاع المدني رقم ٤٤ لسنة ٢٠١٣، المواد (١)، (٥)، (٧)، الوقائع العراقية، العدد ٤٢٩٧، ٢٠١٣/١١/١١، https://dijlex.com/iq/ar/legislation/civil-defense-law-2013.

يعكس القانون البيئي والقانون المنظم للدفاع المدني مسارين يتلاقيان ولا يذوب أحدهما في الآخر. فالوزارة البيئية تملك أدوات الرقابة والتفتيش ورفع محاضر الكشف والإنذار والإيقاف في الحالات والشروط التي رسمها قانون حماية وتحسين البيئة، بينما وضع قانون الدفاع المدني تنظيما لوسائل الإنذار المبكر والمكافحة والإخلاء والإنقاذ والتنسيق وواجبات القطاعات المختلفة. وتبرز نقطة التداخل عند وقوع حادث في منشأة ملوثة؛ إذ يجب حماية العاملين والجوار بسرعة، ثم التحقيق في سبب الحادث وتحديد مخالفة اشتراطات التشغيل والمسؤولية عن إعادة الحال. وإذا تولت مؤسسة واحدة أكثر من دور، كان لزاما بيان السند الخاص بكل قرار كي لا تصبح ضرورة الإنقاذ غطاء لاختصاص دائم غير مقرر.

وقد اهتمت دراسات عربية متعددة بنظرية الظروف الاستثنائية ومبدأ التناسب والقيود على الحريات، منها بحث ليلى هواري في الرقابة القضائية، وبحث جلول مولودي حول تطبيقات أنظمة الطوارئ، ودراسة مزاري إيمان وبواط محمد عن النظام العام البيئي. كما أوضح القاضي كاظم عبد جاسم الزيدي البناء التنفيذي لقانون الدفاع المدني العراقي. لكن البحث في خصوصية الطوارئ البيئية يحتاج إلى تحرير المسافة بين ثلاثة أسئلة غالبا ما تطرح دفعة واحدة: هل الحادث يوجب تدخلا؟ من الجهة التي تملك القرار المعين؟ وماذا يحدث لحقوق المتضررين إذا تجاوز الإجراء مقدار الخطر أو طال أكثر مما يلزم؟ ويتطلب الجواب قراءة مواد الاختصاص والضمانات والإجراءات معا، لا التعويل على شعارات عامة عن الضرورة.[1]

تتقدم الدراسة من تحديد النظام القانوني للطوارئ البيئية واختصاص الجهات إلى مراجعة القرارات التي تمس الأشخاص والممتلكات أثناء الاستجابة، ثم تفحص أدوات الرقابة القضائية والبرلمانية والمسؤولية والتعويض. ويعتمد في الأمثلة على وقائع افتراضية واضحة ما لم يذكر حكم قضائي محدد؛ والهدف ألا ينسب تقصير إلى محافظة أو وزارة بعينها من غير ملف ثابت. والاختبار الرقابي المستخلص في الخاتمة أداة لترتيب أدلة المشروعية، لا محاولة لإحداث صلاحيات جديدة باسم الباحث.

[1] جلول مولودي، «تطبيقات أنظمة الطوارئ بين حفظ النظام العام واحترام الحقوق والحريات»، معالم للدراسات القانونية والسياسية ٢، ع ١ (٢٠١٨)، ص ٧٦–١٠٢؛ القاضي كاظم عبد جاسم الزيدي، «التنظيم القانوني للدفاع المدني في التشريع العراقي»، مجلس القضاء الأعلى العراقي (٢٠٢٢/١٠/٢٧)، https://www.sjc.iq/view70214/.

المبحث الأول: الطبيعة القانونية للطوارئ البيئية وتوزيع سلطات المواجهة

المطلب الأول: التمييز بين الكارثة البيئية وحالة الطوارئ الدستورية

الفرع الأول: الحادث البيئي بوصفه واقعة تستنهض اختصاصات عادية ومقررة

لا ترتبط ولاية الدفاع المدني بحصول إعلان سياسي شامل، فقد عرف قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣ وظيفته بأنها إجراءات وتدابير تتخذها الأجهزة الرسمية والشعبية لتأمين الحماية للسكان والممتلكات وتقليل الخسائر وإدامة العمل في السلم والحرب والكوارث المختلفة. وعلى هذا الأساس تشمل أعماله الإنذار المبكر والكشف على المنشآت ومكافحة الحريق والإنقاذ والتعامل مع آثار التلوث، وفق الحدود التي يحددها القانون. ويستفاد من هذا التحديد أن «الاستثناء الواقعي» في سرعة الموقف لا يمحو اختصاص الجهة المحدد مسبقا، وأن القانون قد أعد بعض أدوات التعامل مع الكوارث قبل وقوعها.[١]

ومن مقتضى ذلك أن توجيه فرق الإنقاذ إلى منطقة حريق لا يحتاج إلى إثبات أن مجلس النواب وافق على حالة الطوارئ الدستورية. كذلك فإن طلب معلومات عن المواد المخزونة في مصنع أو فحص مصادر التلوث يقع، متى توافرت شروطه، في سياق اختصاصات الدفاع المدني أو الرقابة البيئية. أما إقرار قيود عامة تمس حرية التنقل على نطاق واسع أو إنشاء صلاحيات جديدة لا يستند إليها أي نص قائم فلا يمكن الدفاع عنه بمجرد إطلاق اسم «إجراء طارئ». وترتبط مشروعية كل خطوة بطبيعتها، وحجمها، والجهة التي اتخذتها، وبالأساس الذي أجازها.

والتمييز هنا يسبق النقاش في كفاءة الإدارة. فقد تكون الحاجة الطبية والفنية إلى إخلاء منطقة شديدة الوضوح، ولكن تحديد من يصدر الأمر وكيف يصل إلى السكان ومتى ينتهي ومن يتولى استقبال العائلات يبقى ضروريا. ويصعب قبول حجة أن مراجعة الاختصاص تضعف سرعة الإنقاذ؛ فالقواعد الواضحة سلفا تمنع تزاحم الأوامر وتسمح للمسؤول في الميدان بمعرفة الحد الذي يستطيع التصرف داخله من دون انتظار تعليمات متضاربة.

الفرع الثاني: حالة الطوارئ الدستورية ليست مرادفا لكل أزمة بيئية

حسمت المادة (٦١/تاسعا) من دستور ٢٠٠٥ طريق الموافقة على إعلان حالة الطوارئ؛ فالطلب المشترك يصدر عن رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وتلزم موافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين، وتكون المدة ثلاثين

[١] قانون الدفاع المدني العراقي رقم ٤٤ لسنة ٢٠١٣، المادة (١/ثالثا)، والمواد (٥)، (٧)، (٨)، https://dijlex.com/iq/ar/legislation/civil-defense-law-2013؛ كاظم عبد جاسم الزيدي، مصدر سابق.

يوما قابلة للتمديد بموافقة لكل مرة، مع تخويل رئيس مجلس الوزراء صلاحيات تنظم بقانون لا يتعارض مع الدستور، وتقديم تقرير عن الإجراءات والنتائج خلال خمسة عشر يوما من انتهائها. هذه ضمانات تتعلق بنظام دستوري استثنائي، لا بفتح مركز إغاثة أو إطفاء حريق.[1]

ويثير أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ مسألة زمنية ودستورية تستدعي قدرا من التحفظ. فقد صدر في مرحلة انتقالية وبنى إعلان الطوارئ على خطر جسيم ناشئ من حملة مستمرة للعنف وفق صياغة مادته الأولى، فلا يصح اعتباره قانونا عاما يمنح السلطة التنفيذية في ٢٠٢٦ حق إعلان حالة طوارئ بيئية لمجرد تسرب مواد كيميائية. وتتناول بعض الدراسات العراقية إشكالات التوفيق بين هذا الأمر وأحكام الدستور اللاحق، ولم يكن الغرض هنا حسم كل الخلافات المتعلقة باستمرار بعض نصوصه، بل تأكيد أن تقرير صلاحية استثنائية يجب أن يتخذ من نص نافذ ومطابق للدستور أساسا، وألا يوسع الاستثناء بالقياس.

بل قد يؤدي الخلط إلى نتيجتين متعارضتين وضارتين. فإذا علقت عمليات إنقاذ لازمة بحجة انتظار إعلان دستوري، تأخرت الحماية التي نظمها قانون الدفاع المدني أصلا؛ وإذا اعتبر كل حادث بيئي «طوارئ دستورية» تلقائية، أمكن تجاوز قيود الحقوق والرقابة البرلمانية دون سند. وتقتضي السلامة القانونية أن يحدد النظام المستخدم في متن القرار: أهو ممارسة صلاحية للدفاع المدني، أم إجراء بيئي بحق منشأة، أم تدبير صدر خلال حالة طوارئ دستورية مستوفاة لإجراءاتها؟

المطلب الثاني: اختصاصات الدفاع المدني والجهات البيئية والمحلية

الفرع الأول: حدود السلطة المركزية واللجان التنفيذية

نص قانون الدفاع المدني لعام ٢٠١٣ على أن وزير الداخلية هو الرئيس الأعلى للدفاع المدني، وأن المحافظ رئيس الدفاع المدني في محافظته. وتولى القانون تنظيم اللجنة العليا واللجان في المحافظات وبيان بعض واجباتها في وضع الخطط العامة والتفصيلية والإشراف على الخدمات الرئيسية وتحريك الإسناد عند الحاجة. وقد جعلت المادة (٧) من أعمال اللجنة العليا وضع السياسة العامة لمواجهة الطوارئ والكوارث وإعداد الخطة العامة،

[1] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (٦١/تاسعا/أ–د)، النص الرسمي على موقع مجلس النواب العراقي، /الدستور-العراقي/https://iq.parliament.iq؛ أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤، المادة (١)، نص تاريخي خاضع لبحث التوافق مع دستور ٢٠٠٥.

وأناطت المواد التالية باللجان المحلية وظائف تنفيذية ضمن النظام القائم. فالتنسيق ليس مجرد ممارسة مرغوبة، بل له أصل مؤسسي يمكن مساءلة الجهات عن تنفيذه في حدود واجباتها.[١]

ويعني ذلك أن توجيه المحافظ لجنة الدفاع المدني في محافظته لا يجعله وزيرا بيئيا، كما أن مهمة إدارة الحادث لا تخوله من تلقاء نفسه إعادة كتابة اشتراطات ترخيص مصنع أو تعليق حكم قضائي. وفي المقابل، لا يملك المكتب الفني في الوزارة تجاهل طلبات الإسناد التي يوجبها النظام بحجة أن المرفق موجود إداريا في محافظة أخرى؛ فسلطات التنسيق والنقل وتحديد المسؤوليات تجري بحسب القانون والخطط المعتمدة. وينشأ الخلل غالبا في المنطقة الفاصلة بين أدوار جهات متعددة، ولهذا ينبغي أن يظهر اسم الجهة صاحبة الأمر، ومن نفذه، وما إذا كان قد فوض إليه اختصاص القرار.

قد تحتاج المحافظة إلى أجهزة رصد للغازات لا تملكها فرقها فورا؛ عندئذ تختلف سلطة طلب دعم من اللجنة العليا عن سلطة إغلاق منشأة صناعية أو مصادرة معداتها. ليس هناك جواب قانوني واحد لمجرد أن الحادث خطر. وإذا صدر أمران متعارضان من جهتين حول فتح طريق يمر قرب منطقة تسرب، يفحص مدى ولاية كل جهة والغرض المباشر للأمر ومسار التنسيق قبل وصف أحدهما بالبطلان. فمن شروط الحوكمة العملية أن تكون خطة الاستجابة خريطة اختصاصات، لا قائمة أسماء مكاتب تنتظر اتصالا هاتفيا.

الفرع الثاني: صلاحيات الوزارة البيئية والتداخل مع الضبط الصحي والصناعي

تخضع الأنشطة المؤثرة في البيئة للرقابة بموجب المادة (٢٢) من قانون حماية وتحسين البيئة، وتحدد المادة (٢٤) دور المراقب البيئي في تنظيم محاضر الكشف ورفعها، بينما تخول المادة (٣٣) الوزير أو من خوله إنذار المنشأة أو المصدر الملوث لإزالة العامل المؤثر خلال عشرة أيام من تاريخ التبليغ، ثم إيقاف العمل أو الغلق المؤقت عند عدم الامتثال وفق الشروط والمدد المقررة. وتفيد هذه القواعد في معالجة المخالفة البيئية، لكن لا يجوز تحويل مدة الإنذار المنصوص عليها في إجراء معين إلى قاعدة تمنع كل إنقاذ فوري يتطلبه قانون الدفاع المدني؛ كما لا يجوز افتراض أن كل خطر يسمح بإسقاط مراحل المادة (٣٣) في مجال تطبيقها.[٢]

---

[١] قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣، المادة (١/أولا وثانيا)، والمواد (٤)، (٥)، (٧)، (٨)، (٩)، وانظر: https://www.iraq-lg-law.org/ar/content/قانون-الدفاع-المدني-رقم-٤٤-لسنة-٢٠١٣.

[٢] قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المواد (٢٢)، (٢٣)، (٢٤)، (٣٣/أولا)، قاعدة التشريعات العراقية، https://iraqld.msla.iq/legislations/showlegislation?lawbookid=28881؛ حسام الدين فالح، «تدابير الضبط الإداري المتعلقة بالحق في البيئة النظيفة في القانون العراقي»، مجلة دراسات البصرة (٢٠٢٦).

وقد ينشأ نزاع اختصاص عندما يتخذ مدير موقع صناعي إجراء وقف داخلي لعزل جهاز خطير، ثم تطلب فرقة الدفاع المدني إخلاء الموقع، وبعد الحادث تصدر الوزارة البيئية إنذارا لتصحيح شروط التلوث. لا تتطابق هذه الأعمال في مصدرها أو غايتها أو المخاطب بها. الوقف الداخلي إجراء إدارة سلامة المنشأة، والإخلاء تدبير حماية أشخاص، والإنذار البيئي جزاء أو تدبير إنفاذ وفق القانون؛ وإذا قدمت أمام القضاء على أنها «قرار إغلاق» واحد ضاعت الفروق المؤثرة في التظلم والتعويض والإثبات.

وفي الكوارث التي تمس الصحة العامة، تؤدي الجهات الصحية وظيفة تقدير التعرض وآثار المواد على السكان وتنظيم الإسعاف والخدمات الطبية ضمن قوانينها. ولا يصح استعمال اسم الوزارة التي أصدرت التوصية الطبية لإضفاء صفة القرار الإداري النهائي عليها إن كان الاختصاص قد منح لجهة أخرى، كما لا يجوز للإدارة المكلفة بالحماية تجاهل رأي فني حاسم دون بيان سبب. فالاختصاص القانوني لا يغني عن المعلومة العلمية، والمعلومة العلمية لا تنشئ بنفسها سلطة لا يقررها القانون.

المطلب الثالث: مبررات التدخل وحدود مبدأ الضرورة

الفرع الأول: من البيانات الناقصة إلى تقدير خطر وشيك

لا تتيح الاستجابة للطوارئ انتظار اليقين النهائي بجميع آثار التلوث، ولكنها لا تعفي من معرفة ما استند إليه المسؤول حين اتخذ قراره. فقد تصل إلى غرفة العمليات قراءة أولية مرتفعة لمادة متطايرة، قبل معرفة المصدر الدقيق للتسرب. في هذه المرحلة يمكن أن يكون اتخاذ إجراء محدود لحماية منطقة التعرض أكثر معقولية من ترك الناس بلا تحذير، شريطة توثيق مصدر القراءة وموقعها ووقتها وطريقة التعامل مع احتمالات الخطأ. ويختلف الأمر إذا اعتمدت الإدارة خبرا غير موثق عن «سحابة سامة» ثم أغلقت مدينة كاملة من غير محاولة تحقق. لا يشترط الكمال العلمي في الساعة الأولى، لكن يشترط أن يكون القرار قابلا لإعادة فحص أسبابه وما كان معروفا عند صدوره.[1]

وقد تختلف طبيعة الخطر بحسب اتجاه الريح والمواد المختزنة وعدد الأشخاص والطرق المؤدية إلى الموقع وإمكان نشر التحذير. فمن العبث اعتماد دائرة ثابتة حول المنشأة لكل أنواع الانبعاثات، مثلما يضر أن يترك القرار دون حدود جغرافية أو زمنية واضحة. وينبغي أن تذكر في محضر العمليات المعلومات المستعملة والجهة التي

[1] UNDRR, Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030 ,Priority 1 (understanding disaster risk), https://www.undrr.org/implementing-sendai-framework/what-sendai-framework; عبد الغني حسونة، «دراسات التقييم البيئي كآلية قانونية لتحقيق التنمية المستدامة»، مجلة العلوم الإنسانية ١٢، ع ٣ (٢٠١٢)، ص ٧٩–٩٠.

قدمتها ومستوى الثقة بها وأسباب اختيار مدى الإخلاء أو الحجز. وحيث يتبين أن القراءة الأولى كانت خاطئة، تصبح سرعة التصحيح فضيلة إدارية لازمة، لا اعترافا يخشى أن يعرض المسؤول للمساءلة؛ فالتناسب يقتضي استمرار المراجعة ما دام الخطر متغيرا.

وتظل الخبرة الميدانية مهمة في حوادث السدود ومخازن الكيماويات. فقد تبلغ جهة هندسية عن تشقق في منشأة احتواء وتطلب خفض مستوى سائل خطر، بينما يترتب على فتح منفذ التفريغ احتمال تلوث مجرى آخر. يختلف القرار المناسب باختلاف البدائل ونتائجها على السكان. وإن كان الوقت لا يسمح بجمع مجلس موسع، فقد تسمح قواعد الاختصاص اتخاذ قرار عاجل ممن خول بذلك، مع استكمال التوثيق والرقابة خلال أقرب فرصة. أما تحويل ضيق الوقت إلى إعفاء دائم من إثبات وجود الخطر ومكانه فهو تقويض للوظيفة الوقائية نفسها.

الفرع الثاني: الضرورة لا تلغي حدود الاختصاص أو جوهر الحقوق

تقرأ نظرية الظروف الاستثنائية بحذر في النظام العراقي؛ فهي بحث في كيفية تكييف قواعد المشروعية مع حالة لا تسمح فيها الوسائل العادية بإنقاذ النظام العام، وليست مرسوما مفتوحا بنقل أي اختصاص من جهة إلى أخرى. وقد بين الفقه المقارن، ومنه دراسات الرقابة القضائية على الضبط الإداري، أن ضرورة التدخل لا تمنع القضاء من فحص وجود الواقعة الاستثنائية وملاءمة الإجراء لها ومدة بقائه. غير أن التطبيقات الفرنسية أو الجزائرية لا تتحول بمجرد اقتباسها إلى سلطة مستقلة لموظف عراقي؛ يجب أن يبحث النص الوطني الحاكم أولا وأن تستخدم المقارنة لتوضيح الفكرة لا لاختلاق أداة قانونية.[١]

وإذا أجاز قانون الدفاع المدني استلام مال خاص مؤقتا لمصلحة عمليات الإنقاذ مع التعويض، فلا ينبغي إسباغ الشرعية على حجز ممتلكات بسبب الحاجة العامة وحدها دون تطبيق مادة الاختصاص وشروطها. وبالمثل، لا تسقط حاجة منع انتشار التلوث الحظر الدستوري على المساس بجوهر الحقوق. قد يقبل القانون تضييق المرور لساعات قرب مصنع مشتعل، لكنه لا يسمح على سبيل القياس بمنع صاحب المنزل من الرجوع إليه أشهرا بعد انقضاء الخطر من غير مراجعة أو سبب جديد. وتقاس ضرورة الإجراء بالنفع الوقائي الذي يرجى تحقيقه وبالضرر الذي يلحقه وبإمكان بديل أقل قسوة.

[١] ليلى هواري (٢٠١٢)، مصدر سابق؛ سعدي أحمد هناء، «تدابير حالات الطوارئ في مواجهة النواة الصلبة لحقوق الإنسان»، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ٩، ع ٢ (٢٠٢٥)، ص ٩٦٥–٩٨٠؛ جلول مولودي (٢٠١٨)، مصدر سابق.

وليس التناسب اختبارا حسابيا سهلا يختزل بحقوق فرد في مواجهة «مصلحة المجتمع». فقد يؤدي فتح الطريق أمام الناس في أثناء انتشار مادة شديدة السمية إلى تعريضهم للخطر، في حين أن طريقا بديلا قد يكفي لاستمرار العمل وتوصيل الأدوية. تملك الإدارة في اللحظة الحرجة سلطة تقدير فنية معقولة، ويتعين على القاضي عند المراجعة ألا يحاكم القرار بمعلومات ظهرت بعد الحادث وكأنها كانت متاحة وقت صدوره. لكنه يفحص ما إذا كان المسؤول قد نظر في بديل واقعي كان معلوما، وهل تجاوز نطاق الحظر ما اقتضته المعلومة المتاحة، وهل عاد إليه وعدله بعد تغير الوقائع.

المبحث الثاني: الرقابة على تدابير الإدارة وأثرها في الحقوق والحريات

المطلب الأول: الإنذار والإخلاء وتقييد التنقل

الفرع الأول: مشروعية الإنذار المبكر وحدود واجب الإعلام

يمثل الإنذار جزءا من الإنقاذ، ولا يتقلص دوره إلى إصدار بيان عام بعد وقوع الضرر. فشخص يقيم قرب خزانات وقود يحتاج إلى معرفة ما إذا كان عليه إغلاق النوافذ أو مغادرة المنزل أو تجنب مجرى ماء معين، وليس إلى عبارة لا تحدد سلوكا عمليا عن «وجود تلوث محتمل». وقد يبرر تغير طبيعة الحادث تحديث التعليمات في فترات قصيرة. ويقتضي ذلك سجلا واضحا لوقت صدور كل رسالة والقناة التي أرسلت عبرها والجهة التي تحققت من مضمونها، مع المحافظة على اتساقها مع خطة العمليات. وتكتسب الوسائل البديلة أهميتها في الأحياء التي لا تصلها الإنترنت أو تنقطع عنها الكهرباء. [1]

وتشير خبرات إدارة مخاطر الكوارث إلى أن معرفة الخطر والحوكمة والاستثمار في الوقاية والاستعداد للاستجابة منظومة واحدة؛ وقد صاغ إطار سنداي ٢٠١٥—٢٠٣٠ هذه الأولويات في صورة التزامات عمل إرشادية واسعة. لا يصبح هذا الإطار بذاته حكما تفصيليا يلزم العراق بإرسال إنذار عبر تطبيق بعينه، لكنه يبرز معقولية تقدير قدرة الناس على تلقي الرسالة وفهمها. وعندما تملك الإدارة سجلا يفيد أنها أرسلت تحذيرا إلى هواتف محددة لكنها تعلم انقطاع الشبكة في المنطقة، يكون اكتمال الإرسال الإلكتروني أقل دلالة من بلوغ التحذير فعليا إلى السكان المهددين.

ولا يكفي أيضا إعلان إخلاء منطقة إذا كانت الطرق التي تقود إلى مراكز الاستقبال غير محددة أو كانت الأسر عاجزة عن نقل مرضاها. وتؤخذ حماية الأطفال وكبار السن وذوي الإعاقة والمرضى بعين الاعتبار من

[1] قانون الدفاع المدني العراقي رقم ٤٤ لسنة ٢٠١٣، المادتان (١)، (٧) بشأن الإنذار وإدارة الطوارئ؛ UNDRR, Sendai Framework 2015–2030, Priority 4; European Court of Human Rights, Budayeva and Others v. Russia, Judgment 2008/03/20, paras, 147-160.

خلال تنظيم النقل والمساعدة والإرشاد، لا بتعميم تصور أنهم جميعا فئة واحدة لا تحتاج إلى الاستشارة. وقد يخير الشخص القادر بين مسارين مأمونين، بينما يحتاج مريض يستخدم جهاز تنفس إلى سيارة إسعاف أو مولد كهربائي. ومن ثم تصبح المعلومات والموارد جزءا من العدالة في تنفيذ الإخلاء، لا خدمة خيرية تنفصل عن غرض القرار.

الفرع الثاني: الإخلاء المؤقت بين الحماية والتدخل في حرمة المسكن

قد يتطلب حادث انبعاث غاز سريع الإخلاء من مساكن قريبة، لكن أثر الأمر على الأفراد كبير؛ فهو يقطع صلتهم المؤقتة بالمنزل ويؤثر في العمل والدراسة والأدوية ورعاية المسنين. ولذلك يجب أن ينظر في مدى الخطر الذي يبرر الإخلاء ومنطقة تطبيقه وآلية الإعلان عنه وإمكانية توفير مأوى وحفظ الممتلكات والمراجعة الدورية للعودة الآمنة. وقد يكون أمر الإخلاء صادرا عن جهة مختصة في قانون الدفاع المدني، وقد يتعلق بقانون أو تدبير آخر في حالات مختلفة؛ ومن الخطأ نسب صلاحية عامة بإخلاء أي حي إلى أي مسؤول محلي من غير تعيين أساسها.[١]

على مستوى الإثبات، لا تكفي عبارة «تقرر إخلاء الموقع احتياطيا» إذا امتد الحظر أياما وتعطلت مصالح آلاف الأشخاص. ينبغي بيان أساس الاحتياط وكيف تغير تقييمه، وما إذا كان الإخلاء جزئيا أو شاملا، وما البدائل المتاحة. قد يكون إخراج السكان من نطاق أقرب إلى مركز التسرب لازما بينما يكفي لسكان نطاق أبعد البقاء في المنازل مع إغلاق منافذ التهوية. ولا يسمح هذا المثال بوضع مسافات ثابتة لكل مادة؛ إذ يحددها الاختصاص الفني بحسب الخطر ومكونات البيئة ووقت الحادث.

أما استخدام القوة عند تنفيذ أمر إخلاء فيخضع لقيود أشد؛ فوجود أمر إداري لا يمنح حقا مطلقا في دخول كل مسكن بغير مقتضى، أو استعمال وسائل مفرطة ضد شخص يعترض لأنه لا يعلم أين سينقل أطفاله. ويراعى في الممارسة أن فقدان الثقة قد يدفع الناس إلى العودة سرا إلى منازل لا تزال غير آمنة. ولذلك فإن تقديم تعليمات محددة وتوفير نقل ومأوى، وتوثيق الأعمال التي تعذر فيها الحصول على موافقة، يمثل في آن واحد وسيلة لحماية الحقوق ووسيلة لنجاح الإنقاذ.

[١] قانون الدفاع المدني العراقي رقم ٤٤ لسنة ٢٠١٣، المواد (١)، (٥)، (٧)، وانظر ترتيبات إدارة اللجان بالمحافظات في المواد (٨) و(٩)؛ تومي نادية وهدى عزاز، «آثار سلطات الوالي في مجال الصحة العامة على الحقوق والحريات العامة»، مجلة النبراس للدراسات القانونية ١٠، ع ١ (٢٠٢٦)، ص ٢٢–٣٧.

المطلب الثاني: الغلق المؤقت والحجز على الأموال والتعويض

الفرع الأول: الغلق بين سلطة الدفاع المدني وجزاء المخالفة البيئية

قد تحمل كلمة «غلق» معنيين قانونيين مختلفين في حادث واحد. فقانون الدفاع المدني، في المادة (٥/رابعا)، يخول الرئيس الأعلى اتخاذ قرار بمنع تشييد أو إشغال منشآت لا تتوافر فيها شروط السلامة على أساس التقارير المختصة؛ وقرر نظامه أحكاما تتعلق بعمل الجهات المحلية ضمن القانون. أما المادة (٣٣) من قانون حماية وتحسين البيئة فتتعلق بإنذار مصدر التلوث وإمكان إيقاف العمل أو الغلق المؤقت عند عدم الامتثال بعد الإجراء المقرر. يجب أن يذكر مصدر السلطة في قرار الغلق، لأن شكل الإجراء والجهة التي تتخذه وشروطه لا تتطابق في النظامين.[1]

تظهر أهمية التكييف إذا وقع حريق في مخزن مواد كيميائية يعمل بالقرب من مدرسة. قد تغلق منشأة المخزن أو يمنع إشغالها لعدم وجود مستلزمات السلامة وفق مسار الدفاع المدني، وقد تباشر الوزارة البيئية ملف مخالفة التلوث. ولا ينبغي اعتبار قرار السلامة سببا لوقف إجراءات تصحيح التلوث أو أن يحل الإنذار البيئي محل حماية السكان العاجلة. ومن ناحية الحقوق، يختلف القرار الذي ينظم دخول المنطقة لعدة ساعات بسبب الدخان عن قرار يغلق نشاطا اقتصاديا أسابيع بسبب شروط فنية غير مستوفاة؛ لكل منهما غاية وآثار ووسيلة مراجعة.

ويتطلب ضبط المدد الحذر من تمديد الغلق الآلي. فإذا أزالت المنشأة سبب المخالفة وأثبت تقرير فني معتمد زوال الخطر، يصبح استمرار الحظر بحاجة إلى سبب قائم أو مخالفات مستقلة. وقد تكون إزالة المصدر وحدها غير كافية لفتح باب الانتفاع بالموقع إذا بقي تلوث التربة أو الهواء؛ عندئذ يجب التصريح بالخطر الباقي وتدبير معالجته، لا إعادة استعمال القرار الأول من غير فحص. ومن المفيد أن يذكر في محضر التدخل وقت الإغلاق، والمادة القانونية، والوقائع المثبتة، ومتطلبات إعادة التشغيل.

الفرع الثاني: الحجز المؤقت على الأموال وحق الملكية

تقرر المادة (٥/سادسا) من قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣ صلاحية الحجز المؤقت على الأموال المنقولة والعقارات الضرورية لأعمال الدفاع المدني في الحرب أو الكوارث، مع تعويض المالك عما يلحق ماله

[1] قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣، المادة (٥/رابعا)، والمادة (٥/سادسا)؛ قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادة (٣٣/أولا)؛ وزارة العدل العراقية، مبدأ سريان المادة (٣٣/ثانيا) على الوزارات والدوائر، https://www.moj.gov.iq/view.1712/.

من نقص في القيمة أو المنفعة، وإمكان الاعتراض على مبلغ التعويض أمام المحكمة المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبليغه بقرار التعويض. هذه قاعدة محددة تسمح باستعمال الإمكانات الخاصة وقت الخطر، لكنها لا تجعل الاستيلاء نهائيا أو تسقط الالتزام بالتعويض. كما ينبغي الفصل بينها وبين قواعد نزع الملكية أو المصادرة الجنائية التي لها أسباب وإجراءات أخرى.[١]

قد تحتاج فرق الدفاع المدني، أثناء فيضان محمل بمواد خطرة، إلى استعمال مضخة مملوكة لشركة خاصة أو قطعة أرض لإقامة حاجز مؤقت. تتوقف المشروعية على وجود ضرورة مرتبطة بعمل الدفاع المدني وعلى صدور القرار من صاحب الصلاحية، وعلى تحديد الشيء والمدة وحالته قبل الاستعمال وبعده، ثم تطبيق تعويض النقص في القيمة أو المنفعة حيث يستحق. وليس مطلوبا من الشخص المتضرر أن يقبل التباسا بين مال جرى استخدامه مؤقتا ومال فقد بسبب حادث التلوث نفسه؛ فقد يكون لكل ضرر مسار قانوني مختلف.

ولا يصح اعتبار كلفة العمل العام سببا لإلغاء حقوق المالك. فإن احتاجت الدولة معدات كثيرة ولم تملكها فورا، كان من الممكن أن يكون الحجز المؤقت ملائما وفق الشروط، على أن تظل سجلات الاستلام والتسليم والتعويض مفصلة. وقد لا يكون رد الآلة بحالتها الأولى ممكنا، فيثور حق جبر ما نقص منها. أما استخدام السلطة نفسها لتسخير أرض مدة طويلة بعد زوال الكارثة لبناء مشروع عام جديد، فيحتاج إلى مسوغ مستقل ولا يستنتج من الإذن الاستثنائي المؤقت.

المطلب الثالث: ضمانات الحياة والصحة والمساواة أثناء التدخل

الفرع الأول: واجب الحماية الفعلية وتفاوت قابلية السكان للتضرر

لا يكتسب قرار الإخلاء صفته الحمائية من عنوانه فقط؛ فقد يؤدي توجيه سكان منطقة ملوثة إلى مركز استقبال خال من مياه صالحة للشرب أو الخدمات الصحية إلى انتقال الخطر بدلا من إزالته. ويحتاج تقدير الاستجابة إلى معرفة عدد الأشخاص واحتياجاتهم وقدرة الطريق ومراكز الإيواء، ثم التحقق من وصول المساعدة. فإذا اقتصرت الجهات على عد الحافلات أو بطاقات التسجيل من غير بيان من بقي في المنطقة ومن عجز عن

[١] قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣، المادة (٥/سادسا): الحجز المؤقت على الأموال الضرورية للدفاع المدني في الحرب والكوارث، والتعويض عما يصيبها من نقص القيمة أو المنفعة، والاعتراض خلال ثلاثين يوما من التبليغ أمام المحكمة المختصة؛ https://dijlex.com/iq/ar/legislation/civil-defense-law-2013/article-5.

النقل، لم تكشف المؤشرات الإدارية وحدها عن كفاية الحماية. ويكون من المناسب في ملفات الكارثة الفصل بين المرحلة الإسعافية التي تحفظ الحياة وبين خطة أطول لمعالجة التلوث والعودة أو توفير حلول سكنية مشروعة.[1]

وتتفاوت القدرة على تفادي الخطر بحسب حال الأشخاص، لا بحسب عضويتهم المجردة في جماعة اجتماعية. فالطفل أو المريض الذي يحتاج دواء مبردا، والمرأة الحامل، والعامل الذي لا يستطيع مغادرة المنشأة قبل وقف أجهزتها، قد يواجهون مخاطر مختلفة رغم تلقي رسالة إنذار واحدة. ومن ثم يجب أن تعكس القرارات صورا من المساعدة المناسبة عندما تتيح القواعد والموارد تنفيذها، وأن تراجع آثار تدابير مثل غلق الأسواق أو تقييد المياه على سكان لا يملكون بديلا. وليس المقصود وضع قوائم ثابتة للأشخاص «العاجزين»؛ بل التأكد من أن صيغة الإجراء موصلة للحماية ولا تحرم بعض المتضررين منها بسبب طريقة التنفيذ.

ويبرز الحق في الصحة عند اختيار مركز الإيواء والعودة إلى المنازل. فقد تنتهي الحرائق فيما تبقى تركيزات ضارة من الانبعاثات داخل الأبنية أو على سطح الماء؛ عندئذ يلزم أن يرتكز إعلان العودة إلى فحص مناسب صادر ممن يملك تقويمه، لا إلى مجرد انطفاء اللهب. وقد يحدث العكس: يتراجع التلوث إلى حدود تسمح بالعودة، لكن تظل أوامر المنع معلقة لأن ملفها الإداري لم يغلق. والضمان المشترك هو وجود معايير فنية قابلة للتوثيق ومراجعة القرار في الوقت الملائم.

الفرع الثاني: حفظ البيانات والحق في معرفة أساس القيود

تجعل الشفافية عملية الإنقاذ أكثر انضباطا حتى في الحوادث التي تستدعي قدرا من السرعة. فحين تعرض خريطة المنطقة المحظورة وسببها والوقت المتوقع لمراجعتها وإجراءات الوصول إلى الدواء أو المأوى، يستطيع السكان امتثالا واعيا ويصبح من الممكن اكتشاف خطأ في تقدير موقع الحظر. وقد تستدعي حماية الأسرار الصناعية أو بيانات الأشخاص حجب معلومات بعينها، لكن هذا لا يجيز إخفاء تعليمات سلامة السكان أو بيان طبيعة المادة الخطرة بالقدر الذي يسمح القانون ويستلزم منع الأذى. والأفضل فصل المعلومات المهنية التي يحتاجها فريق الإنقاذ عن المعلومات العامة التي يحتاجها المواطن لاتخاذ قرار يحفظ سلامته.

ويجب ألا تختزل محاضر الحادث في تاريخ «ورود اتصال» و«الاستجابة فورا». فقد يحدد المحضر من تلقى البلاغ، وطبيعة المادة المشتبه بها، وأسماء الجهات التي استشارتها غرفة العمليات، والقرار ومصدر تفويضه،

[1] دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد (١٥)، (١٩)، (٣١)، (٣٣)، (٤٦)؛ UNDRR, Sendai Framework2015-2030، الأولوية الأولى والرابعة؛ بوطالبي سامي وأحميداتو محمد، «الحماية الخاصة للحق في البيئة في ظل إجراءات الاستعجال الإداري»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ١٥، ع ١ (٢٠٢٤)، ص ٢١٢—٢٤٠.

وكيف وصلت الرسالة إلى السكان، والوقت الذي أعيد فيه النظر في التدبير، وما إذا وجدت اعتراضات ميدانية. وتفيد هذه البيانات في منع تضارب الروايات بعد الأزمة، لكن لا يلزم نشر معلومات شخصية عن المرضى أو تفاصيل أمنية غير مشمولة بحق الاطلاع. وينبغي حفظ الأصل بما يمنع تعديله دون أثر واضح؛ فإن لم تتوافر منظومة إلكترونية موحدة، يمكن للوثائق الورقية المتسلسلة أن تؤدي وظيفة إثباتية معتبرة.

ويؤثر الحق في المعلومة كذلك على مسار الطعن. فمن علق نشاطه بسبب خطر غير مذكور في محضر متاح لن يعرف أي عيب يصلحه، ومن حجزت معداته من غير جرد يستطيع أن ينازع في قيمة تعويض دون أساس واضح. ولا يستفاد من ذلك وجوب نشر كل ملف في اليوم الأول، بل ضرورة تسبيب الإجراء بالقدر الذي يتيح فحصه وفق القانون بعد زوال الخطر الحاد، وأن يكون للمتضرر مسار معروف لمعرفة القرار والجهة الصادرة عنه.

المبحث الثالث: الرقابة القضائية والبرلمانية على قرارات الطوارئ البيئية وآثار المسؤولية

المطلب الأول: الرقابة على القرار الإداري واستمرار الولاية القضائية

الفرع الأول: فحص الاختصاص والسبب والتناسب في قرارات المواجهة

تبدو الرقابة القضائية أكثر صعوبة عندما تعرض على المحكمة إجراءات اتخذت خلال دقائق، لكن صعوبة إعادة بناء الوقائع لا تجعل القرار محصنا. فالدستور العراقي يحمي حق التقاضي في المادة (١٩/ثالثا)، وتحظر المادة (١٠٠) تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن. وإذا كان الأمر الصادر في الحادث قرارا إداريا تقبل القواعد المختصة مراجعته، فإن منطق المشروعية يستلزم فحص صاحب الاختصاص والسند والإجراء الواجب وصدق الوقائع وغاية التدبير، مع مراعاة هامش التقدير الذي كانت الحاجة الميدانية تتيحه. ولا يغير عنوان «خطة طوارئ» من الطبيعة القانونية للقرار الذي مس حقوق الأشخاص إذا توافرت له خصائص القرار الإداري.[١]

ولا تتطابق رقابة قرار إغلاق طريق مع رقابة قرار فرض غرامة بيئية. فقد تقيم سلامة القرار الأول على أساس وجود خطر وشيك وضيق النطاق وإمكان البدائل، بينما تستلزم الثانية شروط المخالفة والإنذار والتفويض والمواعيد المنصوص عليها في قانون البيئة. وإذا أساء طرف وصف القرار، قد يسلك طريقا لا تقبله المحكمة

[١] دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد (١٩/ثالثا)، (٤٦)، (١٠٠)؛ حسين علي قاسم ومنتصر علوان كريم، «رقابة القضاء الإداري على ملاءمة القرارات الإدارية»، مجلة العلوم القانونية والسياسية ١٣، ع ١ (٢٠٢٤)، ص ٥٥٩–٥٩٣.

المختصة رغم احتمال وجود إخلال آخر. ويتعين أن يعنى المحامي بتحديد القرار المطعون فيه وتاريخه وصفة صاحبه والحق المتأثر به، وألا يجمع أوامر متغايرة في دعوى واحدة على أنها ممارسة لسلطة غير محددة.

ولا يسأل القاضي أن يتنبأ بما لم يكن ممكنا توقعه. فربما احتاج المسؤول إلى إخلاء احتياطي قبل أن يتبين أن الغاز انتشر في اتجاه آخر؛ ويظل الإجراء معقولا إذا كان مبنيا على معلومات معتبرة عند اتخاذه وكانت مدته وحدوده قابلة للمراجعة. أما استمرار المنع بعدما وصلت قراءات موثوقة تؤكد زوال الخطر، من دون تقدير جديد، فقد يتحول من إجراء أولي مبرر إلى قيد مستقل يحتاج إلى سند جديد. وعلى هذا الأساس لا تكون الرقابة اللاحقة بحثا عن خطأ بأي ثمن، بل محاولة لإعادة بناء العلاقة بين المعلومة والقرار والزمن.

ومن أمثلة القصور ما إذا أغلق الطريق الوحيد المؤدي إلى مستشفى خارج منطقة التلوث دون تخصيص ممر إسعاف متاح. فقد يكون الهدف حماية المارين، لكن أثر الإغلاق على استمرار الرعاية الصحية يدخل في تقييم التناسب إذا كانت الإدارة تعلم أو كان بوسعها العلم بعدم وجود بديل عملي. وقد تنتهي المراجعة إلى صحة الإجراء إذا كانت جميع الطرق خطرة، أو إلى أن التدبير تجاوز الحاجة إن أمكن فتح ممر آمن. ولا يصلح المثال وحده لإثبات مسؤولية دون مستندات عن موقع الخطر والإمكانات والفترة.

الفرع الثاني: القرار السلبي وحدود المطالبة القضائية بالتدخل

قد يكون الضرر في الامتناع عن إجراء واجب لا في قرار اتخذته الإدارة. فقد تصل تحذيرات هندسية متكررة عن انهيار سد صغير أو عن تلوث مورد مياه، وتملك الجهة المختصة وسائل إنذار أو تفتيش أو إجراءات تلزمها القواعد بإعمالها، ثم لا يصدر عنها ما يكشف استجابة. وقد اعتبر قانون مجلس شورى الدولة العراقي في المادة (٧/سادسا)، بعد تعديل سنة ٢٠١٣، الرفض أو الامتناع عن اتخاذ أمر أو قرار كان يجب قانونا اتخاذه في حكم القرار الإداري. ويحتاج استخدام هذه القاعدة إلى تحديد الواجب والجهة صاحبة الصلاحية وشروط التظلم والمصلحة والاختصاص؛ ولا يكفي أن تكون الحكومة لم تنجح في حل كل مشكلة بيئية لتقوم دعوى إلغاء قرار سلبي.[1]

وقد يكون موضوع الدعوى بدلا من ذلك إخلالا ماديا بصيانة نظام إنذار يوجب القانون أو العقد تشغيله، أو تعويضا عن ضرر سببه تقصير مرفق عام، وهما مساران يحتاجان إلى تكييف مختلف عن مجرد امتناع إصدار

[1] قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل بقانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، المادة (٧/سادسا) في حكم القرار السلبي؛ محمد مرعي حسن، «التكييف القانوني لسكوت الإدارة»، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية ٣٣، ع ٤ (٢٠٢٥)، ص ٤٦–٦١؛ عيسى مناصرة، «طبيعة القرارات الإدارية السلبية»، مجلة جامعة تكريت للحقوق ١٠، ع ٢/٢ (٢٠٢٥)، ص ٦٤٥–٦٧٨.

قرار. فربط كل إخفاق إداري بمفهوم القرار السلبي يرفع التوقعات القضائية بصورة لا تحتملها القواعد الإجرائية، كما أن حصر جميع الإخفاقات في أعمال مادية غير قابلة للمراجعة قد يهدر سبل حماية أخرى. وتختلف النتيجة بحسب طبيعة الفعل والخصم والنص المختص والطلبات.

ومن المسائل التي تستحق عناية خاصة الزمن المتبقي قبل الضرر. فقد يتعذر على المتضرر انتظار الفصل النهائي في قضية تسرب يهدد حياته خلال ساعات، لكن اقتراح سبيل استعجالي لا يكفي وحده للقول بوجود صلاحية مماثلة في كل محكمة عراقية. ينبغي أن يراجع قانون المرافعات والإجراءات والقواعد الخاصة بالقضاء الإداري لمعرفة ما يتيحه من وقف تنفيذ أو إجراءات عاجلة ضمن الاختصاص، وألا ينقل نظام «قاضي الحريات» المعروف في دولة أجنبية إلى العراق بوصفه سلطة مقررة من دون نص. وتكون التوصية التشريعية بإنشاء مسار عاجل بيئي أكثر صدقا من ادعاء أنه قائم على الوجه ذاته في جميع المحاكم.

المطلب الثاني: الرقابة على مؤسسات الاستجابة والتصرف في المال العام

الفرع الأول: رقابة مجلس النواب والأجهزة الرقابية على القرار والنتيجة

يمارس مجلس النواب، بموجب المادة (٦١/ثانيا) من الدستور، رقابة على أداء السلطة التنفيذية، وله وسائل السؤال والاستجواب وفق أحكامه. وتختلف هذه الرقابة عن مراقبة القاضي لقرار غلق محدد؛ فالبرلمان يستطيع مساءلة الوزير عن جاهزية نظام الإنذار ووجود خطة لتسربات المواد الخطرة ومقدار الاعتمادات المصروفة وأوجه تأخر التدريب أو الصيانة، لكنه لا يملك من خلال سؤال نائب أن يستبدل بقرار خبير الحريق تقديرا فنيا في الدقائق الحرجة للحادث. وتستطيع لجانه طلب توضيح اختلاف الصلاحيات بين المركز والمحافظات واقتراح إصلاحات تشريعية إذا ظهرت ثغرة في تنظيمها.[١]

ويكتسب واجب عرض الإجراءات والنتائج خصوصية عند إعلان حالة الطوارئ الدستورية؛ فقد حددت المادة (٦١/تاسعا/د) تقريرا يقدمه رئيس الوزراء إلى مجلس النواب خلال خمسة عشر يوما من انتهائها. ولا يعمم هذا الواجب بعينه على كل حادث تتعامل معه فرق الدفاع المدني في السلم؛ فعند غياب إعلان دستوري، تعتمد المتابعة على القواعد العامة والخاصة المنظمة للوزارة والبرلمان والجهات الرقابية. قد يكون تقرير لجنة المحافظة أو

[١] دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (٦١/ثانيا وتاسعا/د)؛ وهاب حمزة، «دور السلطة التشريعية خلال حالة الطوارئ الصحية في الجزائر»، بحث منشور ٢٠٢٢/٦/٦، ص ١٨–٣٣، https://asjp.cerist.dz/en/Articles/137.

سجل مديرية الدفاع المدني أكثر ملاءمة لتوثيق حادث حريق محدود من تطبيق شكل التقرير الدستوري المقرر لنظام استثنائي مختلف.

أما الأجهزة المالية والرقابية، فتتعامل مع عقود التجهيز والإسناد والصرف والتسلم والفحص وفق اختصاصاتها. وقد يكون شراء معدات إنقاذ بصورة عاجلة ضروريا فعلا؛ لكن الاستعجال لا يبرر المطالبة بقيمة أجهزة لم تسلم، أو إهمال ضبط أرقامها وأعطالها، أو استخدام الاستثناء في مشتريات لا صلة لها بالحالة. وتحتاج المخالفة المالية إلى دليلها ولا تثبت من ارتفاع السعر وحده إذا كان السوق مضطربا وقت الأزمة؛ بالمقابل لا يصح الاكتفاء بشهادة «تم التجهيز» عندما لا تظهر محاضر استلام أو تشغيل. ويتحقق التكامل حين يستطيع الخبير الفني تأكيد ملاءمة الجهاز ويستطيع المدقق المالي تتبع العقد والصرف كل في نطاق اختصاصه.

الفرع الثاني: التحقيق الفني بعد الكارثة وحماية الأدلة

إن انتهاء الحريق أو الفيضان لا ينهي وظيفة التحقيق في مصدر الخطر وكيفية إدارة الحادث. وقد خول قانون الدفاع المدني في المادة (٥/ثالثا) الرئيس الأعلى تشكيل لجان تحقيق في حوادث الحريق والانفجارات وتسرب الغازات السامة وغيرها من الوقائع التي تقع في الدوائر والمنشآت وتنتج عنها خسائر في الأرواح والممتلكات، وفق الضوابط الواردة في القانون. وتسمح هذه الآلية بفحص السبب الفني وسير الإخلاء وفعالية الأجهزة، لكنها ليست بديلا تلقائيا عن التحقيق الجزائي أو حكم المحكمة في التعويض؛ إذ تختلف الأغراض وسلطات الاستدعاء وقيمة الأدلة.[1]

وقد تختلط أدلة الحادث عند تدخل أكثر من جهة: تأخذ فرقة الإطفاء عينات مادية، وتحتفظ المنشأة بسجلات الصيانة، وتجمع الجهة الصحية بيانات الإصابات، وتراقب الوزارة البيئية المياه والتربة. ويتعين أن تكون سلسلة نقل الأدلة معروفة، خصوصا عندما يترتب على النتيجة إغلاق منشأة أو اتهام شخص أو تعويض متضررين. وإذا تعارض تقرير لجنة مع قياسات مختبر مستقل، ينبغي تفسير سبب التعارض والزمن الذي أخذت فيه كل عينة، لا ترجيح أحدهما لمجرد صدوره عن جهة ذات رتبة أعلى.

وتعد حماية الأدلة جزءا من حماية الحقوق. فقد يحتاج صاحب منشأة إلى إثبات أنه نفذ شروط السلامة المفروضة، وقد يحتاج ساكن إلى بيان أن الإنذار لم يصل إلى منطقته أو أن العودة سمح بها قبل زوال التلوث.

[1] قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣، المادة (٥/ثالثا) في تشكيل لجان تحقيق حوادث الحرائق والانفجارات وتسرب الغازات السامة؛ القاضي كاظم عبد جاسم الزيدي، «التنظيم القانوني للدفاع المدني في التشريع العراقي» (٢٠٢٢).

ولن يستقيم الفصل في هذه المطالبات إذا أزيلت السجلات أو عدلت بعد الحادث بلا أثر؛ لكن صون السجل لا يقتضي نشر أسماء مرضى أو تفاصيل تتعلق بأمن المنشآت في جميع الأحوال. وتقتضي المراجعة المهنية حفظ ما يلزم لإثبات الإجراء مع احترام القيود القانونية على البيانات.

المطلب الثالث: التعويض والمسؤولية عن القرارات وأوجه التقصير

الفرع الأول: تمييز الضرر الناشئ عن الكارثة عن الضرر الناشئ عن تدبير مواجهتها

قد يهدم الفيضان منشأة خاصة، ثم تتضرر مركبة مملوكة لأحد السكان بسبب استعمالها المؤقت في نقل المصابين. الحادث واحد في التاريخ، ولكن مصدر كل ضرر مختلف قانونا: الضرر الأول قد يرجع إلى القوة الطبيعية أو إلى تقصير في إنشاء وصيانة حواجز الوقاية، والثاني ينشأ من استعمال المال الخاص أثناء الدفاع المدني، وفيه نص خاص يقرر التعويض وفق شروطه. وإذا أغلق نشاط تجاري قرب منطقة ملوثة، يلزم بحث ما إذا كان الغلق مشروعا وضروريا وما الضرر الذي يطالب صاحبه بجبره وما سند التعويض. لا توجد قاعدة عامة تجعل الدولة ضامنة لجميع خسائر الكارثة الطبيعية من غير شروط، كما لا توجد حصانة لكل تدبير تتخذه باسم الإغاثة.[1]

وتثير المسؤولية عن الإهمال الوقائي مسائل أشد تعقيدا. فقد يكون السد أو المخزن معرضا لخطر معلوم قبل سنوات وطلب المختصون إصلاحه، أو تكون المعلومة الأولى عن الخطر قد وصلت بعد وقوع الانهيار. ويختلف تقويم تصرف الجهة بحسب ما كان ينبغي عليها معرفته وفق واجباتها ووسائلها وما كان بوسعها تنفيذه في المدة المتاحة. فإذا ثبت واجب صيانة محدد وتكرر تجاهله مع إمكان تنفيذه، أمكن بحث الخطأ والسببية؛ أما نسبة مسؤولية مطلقة إلى الدولة لأنها لم تمنع حادثا استثنائيا غير قابل للتوقع فقد يتجاوز البناء القانوني للمسؤولية.

وتفيد المادة (٣٢) من قانون حماية وتحسين البيئة في معالجة المسؤولية عن الأضرار البيئية وإزالة آثارها ضمن شروطها. ولا يصح استخدام هذا النص لتقرير أن كل قرار غلق اتخذته جهة الدفاع المدني يستوجب تعويضا ولو كان مشروعا، أو أن كل تلوث من صنع القطاع الخاص يمثل تقصيرا وزاريا تلقائيا. وتدخل القواعد المدنية العامة في جانب من منازعات الضرر بحسب طبيعة الدعوى والخصم، فيما قد تنشأ من القانون الخاص قواعد

[1] قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣، المادة (٥/سادسا)؛ قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادة (٣٢)؛ ريام عباس علي، «مدى فاعلية المسؤولية التقصيرية للتلوث الضوضائي»، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية ١٦، ع ٣ (٢٠٢٦)، ص ١٠٦٢–١١١٣.

متميزة، مثل الاعتراض على مبلغ التعويض عن استعمال المال مؤقتا. ويستلزم حسن التقاضي تجنب جمع هذه المسالك في طلب غير محدد.

الفرع الثاني: السببية والإثبات والخبرة وواجب تصحيح آثار الإجراء

لسببية الضرر البيئي وجه زمني ينبغي عدم إغفاله. فقد يستمر تلوث التربة بعد أن تكمل فرق الإنقاذ أعمالها وترفع قيود المرور؛ ثم يكتشف مرض بعد أشهر لا يكفي إثبات تزامنه مع الحادث للجزم بسبب واحد. وقد يكون بعض التعرض ناجما عن الإطلاق الأول للمواد وبعضه عن تأخر عزل المصدر أو عن إعادة السكان إلى الموقع قبل زوال الخطر. لا تستطيع المحكمة توزيع المسؤولية على أساس الانطباع؛ بل تحتاج إلى تقارير علمية عن نوع الملوث وتركيزه وطرق الانتشار والمدد المحتملة للتعرض، وإلى سجل يبين التدابير التي اتخذت ووقت اتخاذها ومدى إمكان تأثيرها.[1]

ويختلف عبء بناء الملف إذا كان المطلوب إلغاء قرار إداري عن الحالة التي يطلب فيها فرد تعويضا عن ضرر شخصي. ففي الطعن، قد يكفي لإثارة عدم المشروعية غياب إجراء إلزامي أو صدور القرار من غير مختص أو افتقاره إلى سبب مادي، وفق شروط الدعوى. أما التعويض فيتوقف على نظام المسؤولية وعناصره، ولا ينتج تلقائيا عن الحكم بالإلغاء، كما أن استحالة إثبات كل تفصيل طبي لا تجعل بقية صور المسؤولية الوقائية بلا أثر. وينبغي ألا يخلط تقرير الجهة الرقابية بين ما أثبته المراقب وما استنتجه الخبير وما لم يصل إلى درجة الإثبات بعد.

وقد يصلح تنفيذ القرار نفسه بعض الضرر، لكن التصحيح لا يمحو كل أثر. إذا أصدرت جهة مختصة أمر إخلاء استمر بعد زوال الخطر، فرفع الأمر يوقف استمرار التدخل في الحرية، لكنه لا يجيب وحده عن تكاليف الإيواء أو خسائر الاستخدام التي يدعيها المتضرر. وإذا كانت المنشأة قد سربت مادة إلى جدول ماء، فتنظيف المصدر ومراقبة جودة المياه قد يكونان أسبق عمليا من تحديد التعويض المالي النهائي؛ وفي الحالتين ينبغي أن تكون التدابير قابلة للمراجعة لا مجرد إعلان بانتهاء الحادث.

[1] غفران القيسي وحسام عبد الأمير خلف، «أهمية الديون البيئية في القانون الدولي»، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية ١٤، ع ٢/ج ١ (٢٠٢٤)، ص ٥٨٤–٦٠٧؛ European Court of Human Rights, Kolyadenko and Others v. Russia (2012), paras 160-180 .

المطلب الرابع: الخبرة القضائية المقارنة وحدود الاستفادة منها في العراق

الفرع الأول: قضية Budayeva والامتناع عن الإنذار عند العلم بالخطر

تقدم قضية Budayeva and Others v. Russia الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في ٢٠ آذار/مارس ٢٠٠٨ مثالا كاشفا للفرق بين عدم القدرة على التحكم في الطبيعة والتقصير في تدابير مأمونة كان يمكن اتخاذها. فقد تعرضت مدينة تيرناوز لسيول طينية مدمرة سنة ٢٠٠٠، وكانت سلطاتها قد تلقت تحذيرات علمية عن سوء وضع منشآت الحماية والحاجة إلى مواقع مراقبة وإنذار. ورأت المحكمة، في ظروف الدعوى، أن غياب التدابير العملية والتحذير الفعال أسهم في تهديد الحياة، ووجدت انتهاكا للمادة (٢) من الاتفاقية الأوروبية لأسباب تتصل بالحماية والتحقيق اللاحق. ولم تقرر المحكمة أن الدولة مسؤولة عن كل سيول تقع في أراضيها، بل ربطت الحكم بالخطر المتوقع والعلم السابق والوسائل التي كان يمكن استخدامها.[١]

ولهذه السابقة قيمة خاصة عند تحليل الصمت الإداري قبل الكارثة. فالدائرة المختصة قد تملك تقريرا هندسيا يحذر من انهيار منشأة تخزين أو من ارتفاع منسوب المياه، ثم لا تخصص معدات الإنذار أو لا تصلح قناة تصريف معروفة العطب. وعند وقوع الحادث يجب أن يبحث ما إذا كان التقرير محددا وما الإجراء الذي أوصى به وما صلاحيته القانونية ومتى استلمته الإدارة وكيف عالجته، بدلا من الاكتفاء بسرد أن «كارثة طبيعية» حدثت. وتبقى أسباب الحكم الأوربي مرتبطة بالاتفاقية الأوروبية وظروفه؛ فلا يغني الاستشهاد به عن تعيين واجب عراقي بموجب الدفاع المدني أو القانون البيئي أو قواعد الخدمة العامة.

ومن المهم أيضا ما يتعلق بالتحقيق بعد الحادث. فقد وجدت المحكمة في Budayeva قصورا في الاستجابة الإجرائية للتحقق من أسباب الوفيات ومسؤولية جهات الوقاية، لا مجرد قصور في الإخلاء. وتؤكد هذه الناحية أن التحقيق الفني والقضائي ليس شأنا سياسيا بعد انتهاء الأزمة؛ فهو السبيل إلى معرفة لماذا لم تنفذ توصية معلومة وما إذا كانت هناك مسؤولية يمكن إثباتها. وفي النظام العراقي تراجع هذه المسألة من خلال صلاحيات اللجان وأصول التحقيق والمحاكم المختصة، لا بإحلال المحكمة الأوروبية محلها.

---

[١] European Court of Human Rights, Budayeva and Others v. Russia nos. 15339/02 and others, Judgment of 20 March 2008, paras. 147–160, 166–174, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85436. للاسترشاد المقارن دون ادعاء حجية قضائية مباشرة في العراق.

الفرع الثاني: قضية Kolyadenko ومخاطر القرار الإداري الذي يواجه خطرا بخطر آخر

في قضية Kolyadenko and Others v .Russia الصادر حكمها في ٢٨ شباط/فبراير ٢٠١٢، اشتكى سكان من فيضان نجم عن تفريغ كبير للمياه من خزان قرب فلاديفوستوك، بعد أمطار شديدة. وقد قبلت المحكمة في جانب من تحليلها إمكان تعذر تجنب تصريف المياه لمنع انهيار أخطر، لكنها فحصت الاستعداد السابق ومعرفة السلطات بأحوال مجرى النهر وإهمال صيانته والتحذير الكافي للسكان. ووجدت انتهاكات متصلة بالحق في الحياة وبحماية المسكن والممتلكات في ظروف النزاع. ولهذه الواقعة دلالة دقيقة: قد يكون اتخاذ تدبير عاجل لمنع ضرر أكبر ضروريا في اللحظة نفسها، بينما يكشف التحقيق أن فقدان البدائل الآمنة نتج من إهمال استباقي كان قابلا للتلافي.[1]

وفي حادث بيئي عراقي، قد تضطر جهة تشغيل إلى تصريف جزء من مخزون مياه ملوثة منعا لانهيار خزان. لا يصح القفز إلى أن فعل التصريف غير مشروع بمجرد وجود ضرر محتمل، كما لا يصح اعتبار الضرورة اللحظية مبررا يغطي سوء تصميم قديم أو إهمال تنظيف المجرى الذي سيستقبل المياه. وتستلزم المراجعة تجزئة السلسلة السببية: قرار عاجل اتخذ بناء على وضع وقتي، وقرارات وقائية سابقة كانت تحدد مقدار الخيارات المتاحة، ثم تدابير إبلاغ السكان بعد التصريف. يساعد هذا التفريق على منع محاسبة المسؤول الميداني عن بنية تحتية لا يديرها، دون إعفاء من يملك سلطة الصيانة أو تمويلها من الفحص وفق القانون.

وتظل المقارنة قادرة على إثراء الأسئلة لا نقل الأحكام حرفيا. فالمحكمة الأوروبية طبقت نصوصا خاصة بحماية الحياة والمنزل والملكية، ويختلف تنظيم المسؤولية والاختصاص في العراق. والعبرة المستفادة هي قابلية التدبير «الضروري» نفسه للمراجعة في ضوء معلومات سابقة وبدائل معقولة وحق الناس في التحذير، وهي مقاربة منسجمة مع مبدأ المشروعية ولكنها لا تضيف نصا عراقيا جديدا.

المطلب الخامس: من استجابة الأزمة إلى رقابة مخاطرها قبل وقوعها

الفرع الأول: الصيانة والجاهزية والإسناد المؤسسي

غالبا ما تختبر أجهزة الإدارة خلال ساعات الأزمة، بينما تتحدد حدود نجاحها في السنوات السابقة لها. فالمدينة التي لا تملك خرائط للمصانع المخزنة للمواد السامة، أو التي تتوقف صفارات إنذارها ولا تختبر، تدخل الحادث وهي في موقف يفرض خيارات أكثر حدة. وقد يفقد التدخل بعض فعاليته إذا كانت غرف العمليات لا تعرف

[1] European Court of Human Rights, Kolyadenko and Others v .Russia, no. 17423/05 and five joined applications, Judgment of 28 February ,٢٠١٢ paras. 160–180, 211–215, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109283.

أسماء المسؤولين عن فتح بوابات السدود أو نقل المصابين. ويدعو قانون الدفاع المدني إلى وضع الخطط وتجهيز الفرق ومتابعة شروط الوقاية والسلامة، وينبغي لتقارير الرقابة أن تميز بين أجهزة اشتريت، وأجهزة جربت، وأجهزة كانت صالحة للعمل وقت وقوع الحادث.[١]

ولا تتحول هذه الملاحظة إلى اتهام قضائي بمجرد ذكر نقص في الاعتمادات. فقد تواجه الوزارة حدودا واقعية في التمويل، لكن عدم وجود ميزانية كاملة لا يفسر عادة ترك أبسط واجب تشغيلي من غير متابعة، إذا كان واجبا قانونا ومتوافرا. وتحتاج الرقابة إلى ملفات الصيانة وتواريخ الاستلام والتقارير الدورية وتقدير الأولويات؛ فالمحضر الذي يقول إن «المعدات غير كافية» لا يفيد المحكمة كثيرا ما لم يبين ماهيتها والعدد المطلوب للخطر المحدد وما الذي كان في مقدور الإدارة فعله.

ويبرز الإسناد بين المحافظات عندما يتجاوز الحادث إمكانات منطقة واحدة. وللجنة العليا وفق قانون الدفاع المدني أعمال تتصل بتحريك فرق الخدمات الرئيسية والإسناد المتبادل. غير أن التخطيط لإرسال المعدات ليس قائما على سرعة القرار المركزي وحدها؛ يجب معرفة الطريق والوقود والمواد الخطرة المراد معالجتها ومدى تأهيل الفريق المساند. وقد يؤدي إرسال معدات غير مناسبة لنوع المادة الكيميائية إلى إضعاف الاستجابة وإهدار وقت حاسم. والأفضل أن تتحول الخطط العامة إلى إجراءات معروفة لدى المنفذين، مع بيان المسؤولية عن استلام الإسناد وتشغيله في موقع الحادث.

الفرع الثاني: معيار مشروعية قابل لإعادة البناء بعد انتهاء الطارئ

يمكن بناء ملف مراجعة واقعة الطوارئ البيئية على أسئلة مترابطة لا تحتاج إلى صياغة شكلية موحدة. أولها: ما الخطر الذي كانت السلطة تعرفه، ومن أين وصلها الدليل؟ وثانيها: ما النص الذي خول المسؤول اتخاذ القرار، وهل فوض إليه الاختصاص فعلا؟ ثم ما النطاق المكاني والزماني الذي بررته المعلومات؟ وهل وجدت وسيلة أقل مساسا بالحقوق كان يمكن استعمالها في الظروف المتاحة؟ وبعد ذلك يفحص كيف وصل الإنذار إلى الناس ومن بقي دون مساعدة، وكيف استعملت الأموال الخاصة أو أغلقت المنشآت، وما الذي غيرته الإدارة

[١] قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣، المواد (٥)، (٧)، (٨)؛ كاظم عبد جاسم الزيدي، «التنظيم القانوني للدفاع المدني في التشريع العراقي» (٢٠٢٢)؛ UNDRR, Sendai Framework (2015), Priority 3.

حين تبدلت المعلومات. أما نهاية الملف فتتعلق بآلية إنهاء الحظر والتحقيق وإعادة الحال والتعويض أو الإحالة القضائية حيث يثبت موجبها.[1]

وليس لهذه الأسئلة ترتيب إلزامي في تشريع واحد؛ إنها طريقة لإعادة بناء المشروعية من مواد دستورية وقانونية متفرقة. ففي حريق محدود، قد تكون خطوة التحقيق في سبب الانبعاث أبرز من مسألة الحجز على المال، وفي فيضان واسع قد تتقدم إجراءات الإخلاء واستخدام العقارات المؤقت على بقية المسائل. ولذلك لا يصح أن يتحول المعيار المقترح إلى نموذج إداري يعد الخانات المكتملة ليصدر حكما بسلامة الإدارة؛ فقد تتوافر عشرات المحاضر ويغيب مستند واحد حاسم يبين وصول تحذير إلى منطقة شديدة الخطر.

وتتصل المراجعة اللاحقة بما يمكن تغييره قبل وقوع حادث جديد. فليس مفيدا أن ينتهي تقرير لجنة إلى عبارة «يجب تطوير التنسيق» من غير تحديد عمل وولاية وموعد تحقق ومؤشر متابعة. وقد يكون الإجراء اللازم تعديل خطة الإنذار، أو إلزام منشأة باستكمال معدات السلامة، أو تدريب فرق مشتركة، أو اعتماد ممر إسعاف، أو تقديم مقترح قانوني لتنظيم سلطة لم يوضحها القانون بما يكفي. ولا يملك التقرير القانوني تحويل كل توصية إلى جزاء قضائي؛ وإنما يميز ما تفرضه القواعد النافذة عما يحتاج إلى قرار إداري جديد أو تخصيص مالي أو تعديل تشريعي.

وتقاس جودة الرقابة بقدرتها على إبقاء باب المساءلة مفتوحا دون أن تجعل الخوف من العقاب مانعا من اتخاذ تدبير إنقاذ معقول. فالمسؤول الذي يواجه خيارين ضارين يحتاج إلى معيار يقدر الضرر المتاح تجنبه والمعلومات المتوافرة، لا إلى وعد بحصانة مطلقة أو تهديد بإدانة آلية. ويتحقق التوازن عندما يكون القرار قابلا للفهم والتفسير والتصحيح، وتجد حقوق من تأثروا به مسارا فعليا للمراجعة ضمن اختصاصات القضاء وأجهزة الرقابة.

الخاتمة

أظهرت الدراسة أن عبارة «الطوارئ البيئية» تصف في كثير من الأحيان خطرا واقعيا يحتاج إلى تصرف سريع، لكنها لا تكفي بمفردها لإنشاء نظام قانوني استثنائي. فقد منح قانون الدفاع المدني العراقي رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣ جهات محددة صلاحيات تتعلق بالإنذار والإنقاذ وإدارة الكوارث والسلامة الصناعية، فيما أبقى قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ اختصاصات للرقابة والتفتيش والإنذار والجزاءات البيئية. أما

[1] تركيب الباحث لمسائل رقابية مستمدة من دستور العراق، المواد (١٩)، (٣٣)، (٤٦)، (٦١)، (١٠٠)، وقانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣، المواد (٥)، (٧)، (٨)، وقانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المواد (٢٢)–(٢٤)، (٣٢)، (٣٣). ليس ترتيب الأسئلة قاعدة تشريعية عراقية مستقلة.

إعلان حالة الطوارئ بالمعنى الدستوري فقد نظمته المادة (٦١/تاسعا) على نحو مختلف من حيث صاحب الطلب والموافقة والمدة والرقابة. وتكشف هذه النتيجة أن الفصل بين الأنظمة الثلاثة ليس مسألة اصطلاحية؛ إنه شرط لمعرفة ما إذا كان قرار إخلاء أو غلق أو حجز مال قد صدر من جهة تملك التدبير وعلى الأساس القانوني الصحيح.

ولا تتعارض سرعة المواجهة مع المراجعة القضائية اللاحقة متى كانت الإجراءات محددة وقابلة للتوثيق. فالمسؤول الميداني يستطيع، في نطاق صلاحياته، اتخاذ تدبير لحماية السكان بناء على معلومات معتبرة ولو لم يكتمل اليقين العلمي بكل نتائج التلوث. غير أن استمرار الإجراء بعد تغير الظروف يحتاج إلى فحص جديد، كما يحتاج نقل السكان أو تقييد الوصول إلى المنازل إلى بيان الطرق والمأوى والبدائل الممكنة. وبقدر ما يشكل التناسب قيدا على تعسف الإدارة، فإنه يحمي القرار الجاد من محاكمته بمعرفة لم تكن متوافرة عند إصداره؛ فالسؤال الصحيح هو ما إذا كان الإجراء معقولا ومتناسبا في ضوء المعلومات والوسائل الممكنة آنذاك.

وتبين في مسألة الحقوق أن الخسارة قد تأتي من الحادث نفسه أو من التدبير الذي استهدف الحد منه، ومن الخطأ أن يذوب النوعان في مطالبة عامة بتعويض عن «الطوارئ». وقد نظم قانون الدفاع المدني على سبيل المثال الحجز المؤقت على الأموال الضرورية لأعماله في الحرب أو الكوارث، وقرر تعويض المالك عن نقص القيمة أو المنفعة وإمكان الاعتراض أمام المحكمة خلال مدة محددة. أما أضرار التلوث أو الخطأ المرفقي فتحتاج إلى تعيين سببها والنص المطبق وشروط المسؤولية والسببية. وتساعد هذه الدقة على ضمان حق المتضرر من غير تحويل الدولة إلى ضامن مطلق لكل ظاهرة طبيعية أو إلى سلطة معفاة من المسؤولية بمجرد تسمية تدابيرها إجراءات إنقاذ.

وربط التحليل بين الرقابة على القرار والرقابة على الجاهزية السابقة للحادث. إذ قد يكون أمر تفريغ خزان أو إخلاء حي أمرا ضروريا، بينما تعود ضيق البدائل إلى صيانة متروكة أو تحذير هندسي لم يتابع أو تأخر في تجهيز صفارات الإنذار. وقد أضاءت قضيتا Budayeva وKolyadenko هذا التمايز، لكن حجيتهما تبقى في النظام الأوروبي؛ ولا يحل الاستشهاد بهما محل تطبيق قوانين العراق. وتكتسب هذه المقارنة قيمتها حين تقود الباحث إلى فحص تسلسل العلم بالخطر والتدبير الممكن والاستجابة الفعلية، ثم إلى التمييز بين الخطأ الوقائي والخطأ في التنفيذ.

توصي الدراسة، في حدود التشريع القائم، بتطوير خطط مشتركة واضحة لتوزيع سلطة اتخاذ القرار وتنفيذه بين الدفاع المدني والجهات البيئية والصحية والمحلية، وإبقاء سجل عمليات يحدد المعلومات والقرارات وتواريخها وأسباب تعديلها. ويستحسن أن تتضمن خطط الإخلاء ترتيبات واقعية لنقل الأشخاص الذين يحتاجون إلى مساعدة خاصة، وأن تربط أوامر الغلق والحظر بمؤشرات فنية ومواعيد لمراجعة استمرارها. كما يتعين حفظ مستندات استعمال الأموال الخاصة وتعويضاتها ومحاضر التحقيق الفني، وأن تتوجه الرقابة المالية إلى التحقق من تسلم معدات الإنقاذ وصلاحيتها لا مجرد مطابقة قيمة الصرف. وحيث تظهر ثغرة حقيقية في مسار التدابير العاجلة أو وقف آثار القرار، يكون إصلاح النص أجدى من التوسع في تفسير لا يسنده القانون.

يبقى المعيار الحاسم هو وجود صلة قابلة للإثبات بين خطر معلوم واختصاص قانوني وإجراء متناسب وحقوق مصونة أو قابلة للجبر. فإن تحققت هذه الصلة أمكن وصف تدخل الإدارة بأنه حماية قانونية فعالة، ولو اضطر إلى بعض التقييد المؤقت. وإن غابت، فقد يتحول التحرك السريع إلى ممارسة تتجاوز غرض الدفاع المدني أو تتجاهل وسائل الوقاية التي أنشأها المشرع من أجل الناس. وهكذا لا تكون الرقابة عائقا أمام مواجهة الكوارث، وإنما السبيل إلى أن تظل السلطة العامة مسؤولة في أصعب الظروف عن سبب ما تفعل وعن وقت انتهائه.

المصادر والمراجع

أولا: الدستور والقوانين والوثائق الوطنية

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد (١٥)، (١٧)، (١٩)، (٢٣)، (٣٣)، (٤٦)، (٦١/ثانيا وتاسعا)، (١٠٠)، النص المنشور لدى مجلس النواب العراقي: https://iq.parliament.iq/الدستور-العراقي/

٢. جمهورية العراق، قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٣، الوقائع العراقية، العدد (٤٢٩٧)، ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، ولا سيما المواد (١)، (٥)، (٧)، (٨)، (٢٠)، (٢١)، (٢٣)، (٢٤).

https://dijlex.com/iq/ar/legislation/civil-defense-law-2013

٣. جمهورية العراق، قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد (٤١٤٢)، ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، المواد (٩)، (١٠)، (٢٢)–(٢٤)، (٣٢)، (٣٣).

https://iraqld.msla.iq/legislations/showlegislation?lawbookid=28881

٤. جمهورية العراق، قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨، الوقائع العراقية، العدد (٤٠٩٢)، ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨. https://dijlex.com/iq/ar/legislation/ministry-environment-2008

٥. 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

٦. جمهورية العراق، أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤، ولا سيما المادة (١)، نص تاريخي صادر في المرحلة الانتقالية ويجب بحث نطاق تطبيقه في ضوء دستور ٢٠٠٥.

https://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/law/16450.html

٧. وزارة العدل العراقية، رأي مجلس شورى الدولة في سريان غرامات المادة (٣٣/ثانيا) من قانون حماية وتحسين البيئة على الوزارات ودوائر الدولة، منشور سنة ٢٠١٥. https://www.moj.gov.iq/view.1712/

ثانيا: التقارير والمؤلفات القضائية والمؤسسية المقارنة

٨. القاضي 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/

9- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030 ,(٢٠١٥) https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030

10- European Court of Human Rights, Budayeva and Others v. Russia, applications nos. 15339/02 and others, judgment of 20 March ,٢٠٠٨ HUDOC : https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85436

11- European Court of Human Rights, Kolyadenko and Others v. Russia, application no. 17423/05 and five joined applications ,judgment of 28 February 2012, HUDOC : https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109283

12- Human Rights Committee, General Comment No ٢٩ .on Article 4 of the International Covenant on Civil and Political Rights) States of Emergency), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001).
https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-29-article-4-derogations-during

ثالثا: الأبحاث والدراسات العربية

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

١٤. جلول مولودي، «تطبيقات أنظمة الطوارئ بين حفظ النظام العام واحترام الحقوق والحريات: دراسة مقارنة»، معالم للدراسات القانونية والسياسية، المجلد (٢)، العدد (١) (٢٠١٨)، ص ٧٦–١٠٢.

https://asjp.cerist.dz/en/article/69323

۱۵. مزاري إيمان وبواط محمد، «آليات المحافظة على النظام العام البيئي في التشريع الجزائري»، مجلة حقوق الإنسان والحريات العامة، المجلد (۶)، العدد (۳) (۲۰۲۱)، ص ۵۳۹–۵۷۶. https://asjp.cerist.dz/en/article/172851

۱۶. بوطالبي سامي وأحميداتو محمد، «الحماية الخاصة للحق في البيئة في ظل إجراءات الاستعجال الإداري»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد (۱۵)، العدد (۱) (۲۰۲۴)، ص ۲۱۲–۲۴۰.
https://asjp.cerist.dz/en/article/248740

۱۷. سعدي أحمد هناء، «تدابير حالات الطوارئ في مواجهة النواة الصلبة لحقوق الإنسان»، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد (۹)، العدد (۲) (۲۰۲۵)، ص ۹۶۵–۹۸۰. https://asjp.cerist.dz/en/article/275761

۱۸. تومي نادية وهدى عزاز، «آثار سلطات الوالي في مجال الصحة العامة على الحقوق والحريات العامة»، مجلة النبراس للدراسات القانونية، المجلد (۱۰)، العدد (۱) (۲۰۲۶)، ص ۲۲–۳۷. https://asjp.cerist.dz/en/article/296471

۱۹. وهاب حمزة، «دور السلطة التشريعية خلال حالة الطوارئ الصحية في الجزائر»، بحث منشور في ۶ حزيران/يونيو ۲۰۲۲، ص ۱۸–۳۳. https://asjp.cerist.dz/en/Articles/137

۲۰. حجاج خديجة وزرقين عبد القادر، «الضبط الإداري بين مقتضيات تجسيد التنمية ومتطلبات حماية البيئة»، بحث منشور في ۶ حزيران/يونيو ۲۰۲۲، ص ۵۲–۷۷. https://asjp.cerist.dz/en/Articles/137

۲۱. بواط محمد، «آليات الضبط الإداري لحماية البيئة من الأخطار المنجمية»، دراسة منشورة في ۱۸ حزيران/يونيو ۲۰۲۳، ص ۷۲۳–۷۴۳. https://asjp.cerist.dz/en/Articles/547

۲۲. غضبان مبروك وغربي نجاح، «قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالتي الحصار والطوارئ ومدى تأثيرهما على الحقوق والحريات في الجزائر»، مجلة المفكر (۲۰۱۴)، ص ۱۱–۳۷. https://asjp.cerist.dz/en/Articles/131

۲۳. زغوني رابح، «مشروعية تقييد حقوق الإنسان في ظل إعلان جائحة كوفيد ۱۹ كحالة طوارئ صحية»، دراسة منشورة في ۳۰ أيلول/سبتمبر ۲۰۲۰، ص ۱۰۱–۱۱۶. https://asjp.cerist.dz/en/Articles/18

۲۴. بودة محمد، «ضوابط حالة الطوارئ الصحية في النظام القانوني»، دراسة منشورة في ۳۰ أيلول/سبتمبر ۲۰۲۰، ص ۱۱۷–۱۳۶. https://asjp.cerist.dz/en/Articles/18

۲۵. مخلط بلقاسم وبن غربي أحمد، «حالة الطوارئ الصحية لمجابهة فيروس كورونا وأثرها على حقوق الإنسان»، دراسة منشورة في ۱۱ آذار/مارس ۲۰۲۱، ص ۱۱۵–۱۵۰. https://asjp.cerist.dz/en/Articles/535

۲۶. حسين علي قاسم ومنتصر علوان كريم، «رقابة القضاء الإداري على ملاءمة القرارات الإدارية»، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد (۱۳)، العدد (۱) (۲۰۲۴)، ص ۵۵۹–۵۹۳.
https://www.lawjur.uodiyala.edu.iq/index.php/jjps/article/view/413

٢٧. 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

٢٨. 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

٢٩. 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. https://jqlap.qu.edu.iq/article_192053_ar.html

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

٣١. 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

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

٣٣. ريام عباس علي، «مدى فاعلية المسؤولية التقصيرية للتلوث الضوضائي»، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (١٦)، العدد (٣) (٢٠٢٦)، ص ١٠٦٢–١١١٣.
https://aujfps.uoanbar.edu.iq/article_192620.html?lang=ar

٣٤. غفران القيسي وحسام عبد الأمير خلف، «أهمية الديون البيئية في القانون الدولي»، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (١٤)، العدد (٢/الجزء الأول) (٢٠٢٤)، ص ٥٨٤–٦٠٧.
https://aujfps.uoanbar.edu.iq/article_183619.html?lang=ar