Interdisciplinary Legal Research
Special Issue on Arabic-Language Articles
Sep 2026, 7(4): 355-383
Available online on: www.ilrjournal.ir
e-ISSN:2717-1795

ORIGINAL RESEARCH PAPER

Oversight of the Legality of Administrative Permits for Projects Involving Significant Environmental Risks

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

Abstract

This research examines the legality of administrative permits for projects that entail significant environmental risks. It uses Iraqi law as its primary analytical framework, while drawing upon comparative experiences regarding environmental impact assessment (EIA), public participation, and judicial oversight. The research rejects the notion that an administrative permit grants a project carte blanche to cause environmental harm; rather, it posits that such a permit is a conditional decision—contingent upon proper legal authority, adherence to procedural requirements, sound technical foundations, and ongoing compliance. The study explores the implications of classifying projects based on their risk level, the evidentiary weight of environmental impact assessments, the limits of administrative discretion in accepting risks, and the susceptibility of both positive decisions and administrative inaction to legal challenge. It argues that the core issue lies not merely in a lack of abstract legal constraints, but in the quality of the documentation upon which approval is based, the traceability of decisions regarding site selection, technology, and alternatives, and the effectiveness of post-licensing inspections. The research concludes by proposing an integrated test for legality—encompassing legal authority, independent assessment, disclosure, public participation, operational conditions, and subsequent oversight—while carefully distinguishing between actions for annulment and claims for compensation, as well as between the standards of Iraqi law and foreign practices.

Keywords:
Administrative Permit, High-Risk Projectsm Environmental Impact Assessment (EIA), Principle of Legality, Judicial Review, Environmental Administrative Regulation, Iraq.

1* PhD Student 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 of the Legality of Administrative Permits for Projects Involving Significant Environmental Risks". *Interdisciplinary Legal Research*, 7(4): 355-383.

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

مقاله بحثیه
(الصفحه ۳۸۳-۳۵۵)

الرقابة على مشروعية التراخيص الإدارية للمشروعات ذات المخاطر البيئية الجسيمة

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

يبحث هذا البحث في الرقابة على مشروعية التراخيص الإدارية للمشروعات التي تنطوي على مخاطر بيئية جسيمة، متخذا من القانون العراقي إطارا أصليا للتحليل، مع الاستفادة من تجارب مقارنة في تقييم الأثر البيئي والمشاركة والرقابة القضائية .ولا ينطلق البحث من تصور مفاده أن الترخيص يبيح للمشروع إحداث أي ضرر ما دام قد حصل على موافقة إدارية؛ بل يعد الترخيص قرارا مشروطا بسلامة الاختصاص والإجراءات والأسس الفنية واستمرار الامتثال .ويختبر البحث أثر تصنيف المشاريع بحسب مستوى الخطورة، وحجية تقرير تقييم الأثر البيئي، وحدود سلطة الإدارة في قبول المخاطر، ومدى قابلية القرار الإيجابي أو الامتناع عن اتخاذ القرار للطعن .ويبين أن الإشكال الأهم ليس نقص القيود المجردة فقط، وإنما جودة الملف الذي تبنى عليه الموافقة، وإمكان تتبع أسباب اختيار الموقع والتقنية والبدائل، وفعالية التفتيش بعد الترخيص .وينتهي إلى اقتراح اختبار متكامل للمشروعية يجمع الاختصاص والتقييم المستقل والإفصاح والمشاركة وشروط التشغيل والرقابة اللاحقة، مع الحرص على عدم الخلط بين دعوى الإلغاء ودعاوى التعويض أو بين معايير القانون العراقي والممارسات الأجنبية[۱].

كلمات كليدى: الترخيص الإداري، المشروعات الخطرة، تقييم الأثر البيئي، مبدأ المشروعية؛ الرقابة القضائية، الضبط الإداري البيئي، العراق.

[۱] قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (۲۷) لسنة ۲۰۰۹، الوقائع العراقية، العدد (۴۱۴۲)، ۲۰۱۰/۱/۲۵.

المقدمه

أصبحت المشروعات ذات الآثار البيئية المرتفعة من أكثر المساحات حساسية في عمل الإدارة؛ لأنها توضع عادة في قلب سياسات التنمية والطاقة والنقل والصناعة، بينما تتوزع أضرارها المحتملة على سكان لا يشاركون في منفعتها الاقتصادية بصورة متساوية. ويرتبط قرار إقامة مصفاة أو مصنع كيميائي أو مشروع كبير لمعالجة النفايات بسلسلة قرارات لا بترخيص واحد: تخصيص أرض، وموافقة بيئية، وإجازة قطاعية، وترتيبات نقل وتخزين، وربما عقد حكومي وتمويل عام. لذلك لا تقاس مشروعية الترخيص بمجرد صدوره من جهة تحمل صفة الاختصاص، بل بتكامل الشروط التي تجعل الخطر معروفا وقابلا للإدارة والمساءلة. إن وظيفة القانون هنا ليست منع النشاط الاقتصادي من حيث الأصل، ولا إعطاء الإدارة سلطة مطلقة في المقابل؛ إنها تأسيس مسار يمكن فيه بيان سبب السماح بالنشاط، وحجم الضرر الذي جرى تقييمه، والالتزامات التي ينبغي أن يظل المشروع خاضعا لها طوال مدة تشغيله.[١]

يقرر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٣٣) حق كل فرد في العيش في ظروف بيئية سليمة والتزام الدولة بحماية البيئة والتنوع الأحيائي. وقد ترجم قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ بعض مقتضيات الحماية الوقائية إلى واجبات عملية؛ فالمادة (١٠) تتناول تقرير تقدير الأثر البيئي قبل إنشاء المشروع، والمادة (١١) تمنع الجهات ذات الأنشطة المؤثرة في البيئة من ممارسة عملها دون موافقة الوزارة، والمادة (١٢) تمد هذه الأحكام إلى المنشآت القائمة والتوسعات والتجديدات. وبمقتضى تعليمات المحددات البيئية رقم (٣) لسنة ٢٠١١ تتفاوت متطلبات المشاريع بحسب درجة تأثيراتها البيئية. وهذه القواعد تشكل أساسا لاختبار الترخيص، لكنها تثير أسئلة أصعب عند التنفيذ: ماذا لو صدر الترخيص من غير جهة مختصة؟ وماذا لو كانت الدراسة البيئية شكلية أو قديمة؟ وماذا عن المخاطر التراكمية التي لا تظهر داخل حدود المشروع وحده؟

ينبغي قبل الدخول في التفاصيل التمييز بين أربعة مستويات قانونية كثيرا ما يجري دمجها في الممارسة والكتابة: أولها الموافقة البيئية المتصلة بآثار النشاط، وثانيها الترخيص القطاعي الذي يسمح بمباشرته وفق قانون الصناعة أو الطاقة أو غيره، وثالثها القرارات التخطيطية المتعلقة بالموقع والأرض، ورابعها الموافقات التعاقدية والاستثمارية. وقد يترتب على عيب في أحدها أثر في الآخر من دون أن تتحول جميعها إلى قرار واحد أو تخضع لطريق طعن متطابق. ومن ثم يصبح تعيين القرار النهائي القابل للطعن، ومصدره، وأثره المباشر في المراكز القانونية، جزءا

[١] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد (٣٣) و(١٠٠) و(١١٤/ثالثا)، مجلس النواب العراقي.

[٢] تعليمات المحددات البيئية لإنشاء المشاريع ومراقبة سلامة تنفيذها رقم (٣) لسنة ٢٠١١، الوقائع العراقية، العدد (٤٢٢٥)، ٢٠١٢/١/٩.

من البحث في المشروعية وليس مجرد خطوة إجرائية. كما ينبغي الفصل بين تقدير إداري مبني على خبرة علمية وبين تساهل إداري يتجاهل خطرا ثبت بالبيانات؛ فالقاضي لا يستبدل نفسه بالخبير عادة، لكنه يستطيع مساءلة الإدارة عن وجود الملف وصحته والمنهج الذي أوصلها إلى النتيجة.

أولا: أهمية البحث

تظهر أهمية الموضوع نظريا في وصل قواعد القرار الإداري بنظرية الوقاية من الضرر البيئي. فالترخيص في النشاط منخفض الخطورة لا يثير المسائل نفسها التي يثيرها ترخيص التعامل مع النفايات الخطرة أو منشأة ترتبط انبعاثاتها بمصادر تلوث قائمة. وتبرز الأهمية العملية في أن أي خطأ في تقدير المخاطر قبل التشغيل قد يتحول إلى ضرر متراكم لا يكفي لإصلاحه الحكم بالتعويض بعد سنوات. ولذا يقترح البحث جعل درجة خطورة المشروع عاملا يرفع متطلبات التسبيب والتحقق، دون افتراض أن وصف «الجسيم» يشكل في ذاته فئة تشريعية مستقلة في كل الحالات؛ فالعبرة بالتقسيم الملزم في النص العراقي والمعطيات الفنية لكل نشاط.

ثانيا: إشكالية البحث وأسئلته

تتمحور الإشكالية حول مدى كفاية رقابة المشروعية لضمان ألا تتحول الرخصة الممنوحة لمشروع مرتفع المخاطر إلى غطاء نظامي لضرر كان بالإمكان تجنبه. ويتفرع عنها سؤال عن معيار الرقابة على دراسة الأثر البيئي، وسؤال عن حدود سلطة الإدارة التقديرية في الموازنة بين الحاجة الاقتصادية والحماية الدستورية للبيئة، وآخر عن صفة المتضررين والمصلحة اللازمة للطعن، ثم سؤال عن الآثار العملية لإلغاء الترخيص أو تعديله حين يكون المشروع قد دخل مرحلة التشغيل. ولا يفترض البحث صحة كل اعتراض بيئي على مشروع مرخص؛ بل يميز الاعتراض المؤيد بعيب قانوني عن الاعتراض على جدوى السياسة الاقتصادية في ذاتها.

ثالثا: فرضية البحث

تفترض الدراسة أن قوة الرقابة على التراخيص الخطرة تتوقف أساسا على توافر ملف إداري قابل للفحص يثبت الوقائع والبدائل والأسباب وشروط الحد من الخطر، وعلى وضوح الاختصاص بين الجهة البيئية والجهة القطاعية. فإذا أمكن إثبات هذين الشرطين ارتفعت قدرة الرقابة الإدارية والقضائية على فرز الخطأ الفني من المخالفة

[1] قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، المادة (٥) المستبدلة للمادة (٧).

[2] عنصل كمال الدين، «الترخيص باستغلال المؤسسات المصنفة: آلية للكشف عن المخاطر الإيكولوجية أو للوقاية والحيطة من وقوعها»، أبحاث قانونية وسياسية، مج ٦، ع ١، ٢٠٢١، ص ٤٢٣–٤٤٨.

القانونية؛ أما إذا اختزل الترخيص في كتاب موافقة عام أو اعتمد على تعهدات لا تتضمن مؤشرات قياس ومواعيد مراجعة، ضعفت إمكانية إعمال المسؤولية حتى مع وجود نصوص تشريعية عديدة.

رابعا: أهداف البحث

يهدف البحث إلى تحديد مفهوم الترخيص البيئي وعلاقته بالتراخيص القطاعية؛ وتأصيل معايير وصف المشروع بالجسيم الخطورة؛ وتحليل ركن الاختصاص والإجراء والسبب والغاية والتناسب في قرارات المنح والرفض والسحب؛ وتحديد الدور القانوني لتقرير الأثر البيئي والبدائل والموقع؛ وبيان رقابة القضاء الإداري في العراق وشروطها وآجالها والآثار التي يرتبها الحكم؛ واقتراح بنية عملية لملف الترخيص والرقابة أثناء التشغيل والتعديل والتوسعة.

خامسا: منهج البحث وحدوده

يتبع البحث المنهج التحليلي للنصوص العراقية، مع توظيف المقارنة الوظيفية المحدودة في موضوعات المشاركة وتقييم الأثر وشروط متابعة المشاريع ذات المخاطر المرتفعة. ويقتصر التحليل القضائي على المبادئ والإجراءات التي يمكن التثبت من مصادرها المنشورة؛ ولا ينسب أحكاما قضائية إلى محاكم عراقية ما لم تتوافر بياناتها الأصلية. ويستخدم أمثلة افتراضية موضحة بصفتها التحليلية لقياس قوة الاختبار القانوني، دون معاملتها بوصفها وقائع ثابتة. ويقصد بالمشروعات مرتفعة المخاطر هنا تلك التي ترجح فيها شدة الأثر أو اتساع نطاقه أو صعوبة عكسه أو طول مدته، مع الاحتكام عند التطبيق إلى تصنيفات القانون والتعليمات العراقية.

سادسا: الدراسات السابقة وموضع الإضافة

بحثت دراسات عربية الترخيص بوصفه إحدى وسائل الضبط البيئي؛ فركزت دراسة بن جديد على علاقته بمنع التلوث في رخص البناء والمنشآت المصنفة، وناقشت دراسة مدين آمال أثر الترخيص في تحقيق التنمية المستدامة. وميزت دراسة عنصل كمال الدين بين مجرد اكتشاف المخاطر وبين الوقاية منها، بينما قدمت دراسة ملعب مريم تصورا لتكامل الرقابة القبلية والبعدية. وتفيد هذه الأدبيات في بناء الإطار المفهومي، لكنها لا تغني عن تحليل خاص للتركيبة العراقية التي تجمع موافقة وزارة البيئة مع ترخيص النشاط وتوزيع الاختصاصات بين الدوائر

[١] حلحال مختارية، «الترخيص الإداري كآلية لحماية البيئة»، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، مج ٧، ع ١، ٢٠١٧، ص ٥١٩–٥٣٦.

[٢] تعليمات المحددات البيئية لإنشاء المشاريع ومراقبة سلامة تنفيذها رقم (٣) لسنة ٢٠١١، الوقائع العراقية، العدد (٤٢٢٥)، ٢٠١٢/١/٩.

المركزية والمحلية. ومن هنا تتمثل الإضافة في تقديم اختبار تطبيقي متسلسل لمشروعية الترخيص، وإظهار موضع كل دليل ضمن الملف الإداري والطريق المحتمل لمراجعته.[1]

سابعا: خطة البحث

ينقسم البحث إلى أربعة مباحث: يبحث الأول الطبيعة القانونية للترخيص وتصنيف المشاريع ومصادر الاختصاص؛ ويعالج الثاني الضمانات السابقة للترخيص وفي مقدمتها تقرير الأثر البيئي والموقع والبدائل والإفصاح؛ ويتناول الثالث أركان المشروعية وحدود السلطة التقديرية والرقابة أثناء التشغيل؛ ويخصص الرابع للطعن القضائي والآثار والتعويض والتحديات المؤسسية، قبل عرض النتائج والمقترحات.

المبحث الأول: ماهية الترخيص الإداري للمشروعات ذات المخاطر البيئية الجسيمة

لا يستقيم بناء معايير رقابية ملائمة قبل تحديد موضوعها. فالترخيص قد يكون قرارا يسمح بنشاط كان محظورا قبل التحقق من شروطه، وقد يكون موافقة بيئية سابقة لتصريح قطاعي، وقد يتعلق بمرحلة الإنشاء أو التشغيل أو التوسعة. هذه التفرقة ليست شكلية؛ إذ تتوقف عليها الجهة المختصة وطبيعة شروط القرار ووسيلة الطعن عند الاعتراض على صحته.

المطلب الأول: الطبيعة القانونية للترخيص البيئي

الفرع الأول: الترخيص بوصفه قرارا إداريا وقائيا

الترخيص الإداري في المجال البيئي إذن قانوني لمباشرة نشاط خاضع لرقابة مسبقة، ومن ثم فهو لا يمنح صاحبه حصانة من القواعد العامة لحماية الصحة والموارد الطبيعية. تبرز صفته الوقائية من أن المخاطر لا تقاس بما وقع من ضرر بالفعل، بل بما يمكن أن يحدث عند استخدام التقنية المقترحة في الموقع المعين وتحت ظروف التشغيل المتوقعة. والتمييز هنا بين الحق في طلب الترخيص والحق في الحصول عليه: يملك المستثمر أن تفحص أوراقه على نحو قانوني ومحايد، لكنه لا يكتسب حقا مكتسبا في مزاولة نشاط يتعارض مع ضوابط ملزمة لمجرد أنه أنفق على التحضير للمشروع.[2]

---

[1] بن جديد فتحي، «الترخيص الإداري كإجراء لحماية البيئة من التلوث (رخصتي البناء واستغلال المنشآت المصنفة)»، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، مج ۶، ع ۱، ۲۰۱۶، ص ۱۷–۳۴.

[2] زهدور السهلي، «الرخص كنظام لحماية البيئة»، القانون العقاري والبيئة، مج ۱، ع ۱، ۲۰۱۳، ص ۳۸–۵۱.

يفيد تكييف الترخيص بأنه قرار إداري في توجيه الرقابة إلى عناصر محددة: سند السلطة المانحة، واقعة استكمال التقرير، والاشتراطات الموضوعة، والغاية من السماح بالنشاط. غير أن هذا التكييف لا يبرر جمع جميع التصرفات في ملف المشروع تحت تسمية واحدة؛ فالترخيص الصناعي وموافقة البيئة وإحالة عقد حكومي قد تكون قرارات متمايزة. وإذا تمسك صاحب المشروع برخصة قطاعية رغم غياب الموافقة البيئية اللازمة، وجب تحديد ما إذا كانت الرخصة معلقة على هذه الموافقة أو صدرت مخالفة للقانون، وليس الاستنتاج آليا أن وجود واحدة يغني عن الأخرى[١].

الفرع الثاني: الرخصة البيئية والقرار الاستثماري والتخطيطي

تتداخل موافقة المشروع البيئية مع قرارات أخرى في مرحلتي التخطيط والتنفيذ. فقد تؤكد جهة الاستثمار ملاءمة المشروع اقتصاديا وتقرر الجهة البلدية تخصيص موقع له، لكن موافقتها لا تعني قيام التقدير الفني لمخاطره البيئية. ويجب تحليل العلاقة بين الإجراءات على أساس اختصاص كل جهة وشروط أثر قرارها: هل تسبق الموافقة البيئية اعتماد الموقع، أم تعطى لموقع محدد بعد دراسة بدائله؟ وهل يتيح القانون البدء بالإنشاء قبل استكمال الدراسات؟ إن الإجابة تتوقف على النصوص النافذة، لا على عبارة عامة في كتاب الموافقة.

يترتب على ذلك أن الضمانة الأساسية في الأنشطة الخطرة هي عدم تحويل المشروع إلى أمر واقع قبل استكمال القرارات الملزمة. فالإنفاق في إزالة التربة أو تركيب المعدات أو بناء خزانات مواد سامة قد يجعل الرجوع عن الخيار الإداري مكلفا سياسيا وماليا. ولهذا يجب ألا تتحول التسوية اللاحقة لغياب الموافقة إلى بديل دائم من مسار الترخيص السابق. وتؤكد المقارنة الفقهية أن جوهر الترخيص الوقائي هو تغيير لحظة التدخل القانوني من وقت وقوع التلوث إلى وقت تقدير احتمال وقوعه. [٣]

المطلب الثاني: معنى جسامة المخاطر ومعيار التصنيف

الفرع الأول: تمييز درجة الخطر عن وقوع الضرر

المشروع الخطر ليس بالضرورة مشروعا ملوثا فعلا؛ فقد لا تظهر آثاره السلبية إذا روعيت شروط التصميم والرقابة والتشغيل. والجسامة قد تنتج عن شدة الضرر المحتمل أو امتداده المكاني أو استمراره الزمني أو صعوبة إصلاحه، وقد ترتبط باحتمال حادث قليل التكرار لكن بالغ النتائج. لهذا لا يصلح معيار حجم رأس المال أو

[١] قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد (٤١٤٢)، ٢٠١٠/١/٢٥.

[٢] قانون وزارة البيئة العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨، الوقائع العراقية، العدد (٤٠٩٢)، ٢٠٠٨/١٠/٢٠.

[٣] عز الدين وفاء، «آلية الترخيص الإداري كأداة لحماية البيئة (رخصة البناء نموذجا)»، مجلة العلوم الإنسانية، مج ٣١، ع ٣، ٢٠٢٠، ص ٤٢١–٤٣٦.

عدد العاملين وحده لتحديد درجة الخطورة. ويقتضي التقدير معرفة نوع الملوثات، وطبيعة الوسط المتلقي، وقرب المشروع من مساكن أو مصادر مياه، ووجود مصادر أخرى للتلوث في المنطقة ذاتها.

صنفت تعليمات المحددات البيئية العراقية لسنة ٢٠١١ المشاريع إلى أصناف بحسب الأثر المتوقع، وهي نقطة انطلاق قانونية أدق من تعبير «مشروعات شديدة الخطورة» المجرد. وفي صنف (أ) ترتبط المخاطر بآثار سلبية كبيرة تتجاوز موضع العمل، بينما يختلف وصف الصنفين الآخرين وفق النص التنظيمي. ومن ثم ينبغي للقرار الذي يقبل تصنيفا منخفضا لمشروع يحتمل أثرا واسع النطاق أن يظهر حجته العلمية؛ لأن تغيير الصنف ليس مجرد وصف إداري، بل يحدد مستوى الفحص والجهة التي تمر أمامها المعاملة.[٢]

الفرع الثاني: آثار التصنيف في مستوى الدراسة والرقابة

كلما ارتفعت درجة المخاطر، ازدادت حاجة الإدارة إلى تقرير أكثر تفصيلا، وبيانات خط أساس ممتدة زمنيا، وخطة للاستجابة للحوادث، وآليات لمراجعة الشروط دوريا. ولكن الاختلاف في درجة المتطلبات يجب أن يستند إلى نص أو معيار معلن؛ فلا يجوز إنشاء التزامات لا يقرها القانون بحجة الاحتياط من غير سند، كما لا يجوز تخفيض مستوى التدقيق استجابة لرغبة الجهة المستثمرة. يقتضي ذلك إظهار سبب تصنيف المشروع ومصدر البيانات التي جرى على أساسها توجيه الملف إلى الدائرة المختصة.

تكشف المعلومات الحكومية عن خدمات موافقات للمشاريع مصنفة إلى (أ) و(ب) و(ج)، لكن وجود آلية تقديم إلكتروني أو جدول رسوم لا يحسم وحده ما إذا كانت الدراسة المرفقة كافية. ويستحسن أن يتضمن ملف القرار بيان الصنف، وتاريخ تحديده، والموظف أو الوحدة المراجعة، وأي تعديل طرأ عليه، مع أثر ذلك في الاختصاص والإجراءات؛ لأن التصنيف الأولي إذا بقي غير قابل للتعقب يعسر اكتشاف عيوب القرار اللاحق حتى بعد ظهور التلوث.[٤]

[١] تعليمات المحددات البيئية لإنشاء المشاريع ومراقبة سلامة تنفيذها رقم (٣) لسنة ٢٠١١، الوقائع العراقية، العدد (٤٢٢٥)، ٢٠١٢/١/٩.

[٢] كرار مجيد حسين عيدان ورشا محمد جعفر، «إجراءات الجهة الإدارية المختصة بتنظيم الثروة المائية وحمايتها في القانون العراقي»، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، مج ٣٧، الجزء الأول، ٢٠٢٣، ص ٥١٦ وما بعدها.

[٣] وزارة البيئة العراقية، خدمة «الحصول على الموافقات البيئية لإقامة المشاريع»، بوابة الخدمة الحكومية.

[٤] البوابة الإلكترونية الموحدة في العراق «أور»، خدمة تقديم طلب للحصول على الموافقات البيئية لإقامة المشاريع.

المطلب الثالث: الأساس الدستوري والتشريعي

الفرع الأول: مضمون الحماية الدستورية للبيئة

ينقل نص المادة (٣٣) من الدستور العراقي البيئة من نطاق المصلحة الإدارية المحضة إلى نطاق الحق الدستوري الذي تقابله مسؤولية الدولة عن الحماية. ولا يعني ذلك أن كل اختيار تخطيطي يصبح قابلا للإلغاء بمجرد الاعتراض السياسي عليه؛ فالتأثير القضائي للنص يظهر عندما يربطه المدعي بواجب قانوني محدد أو بإخلال ثابت بأركان القرار. كما أن المادة (١١٤/ثالثا) تنص على الطابع المشترك لرسم السياسة البيئية بين المستوى الاتحادي والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، بما يوجب مراعاة توزيع السلطات وعدم افتراض احتكار جهة واحدة لجميع جوانب الحماية.[١]

لا يمكن الاحتجاج بالتنمية وحدها لنفي مقتضيات الحق البيئي، مثلما لا يجوز تحويل النص الدستوري إلى قاعدة تمنع كل نشاط صناعي. ويكمن التوازن في مطالبة الإدارة بشرح كيف أخذت الأخطار المتوقعة بالحسبان، وما تدابير التقليل منها، ولماذا رأت أن آثار المشروع بعد المعالجة يمكن قبولها ضمن الضوابط النافذة. إن هذه الموازنة تكون أكثر انضباطا عندما تدخل أسباب القرار في ملف مكتوب، لأن عبارة «مصلحة عامة» دون بيانات لا تكفي لتبيين مدى التزام الإدارة بالدستور.[٢]

الفرع الثاني: القانون البيئي والتعليمات المكملة

يوجب قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ تقديم تقرير تقدير أثر قبل إنشاء أي مشروع وفق المادة (١٠)، ويمنع مباشرة النشاط المؤثر دون موافقة وزارة البيئة وفق المادة (١١). وتوسع المادة (١٢) نطاق الأحكام ليشمل المنشآت القائمة وتوسعاتها وتجديداتها. كما تلزم المادة (٩) بالمعالجة والقياس وحفظ البيانات. وباجتماع هذه النصوص يتبين أن المشروعية لا تتحقق بالورقة السابقة للتشغيل فقط؛ إذ تستمر الالتزامات بشأن قياس الملوثات والإبلاغ ومعالجة الخلل بعد منح الموافقة.[٣]

تستكمل القواعد العامة بتعليمات المحددات البيئية رقم (٣) لسنة ٢٠١١، وهي ذات أهمية خاصة لأنها تنزل الالتزامات إلى مستوى الموقع والنشاط. وتؤثر التعليمات في تفسير تقرير الأثر وفي بيان مدى مخالفة قرار الترخيص لمقتضيات فنية ملزمة. لكن العلاقة بين القانون والتعليمات علاقة تدرج قانوني: فلا تملك التعليمات

---

[١] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد (٣٣) و(١٠٠) و(١١٤/ثالثا)، مجلس النواب العراقي.

[٢] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد (٣٣) و(١٠٠) و(١١٤/ثالثا)، مجلس النواب العراقي.

[٣] قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد (٤١٤٢)، ٢٠١٠/١/٢٥.

إلغاء واجب فرضه القانون، ولا تملك الإدارة التوسع في استثناء مشروع من الالتزام بالتقييم بمجرد استخدام توصيف قطاعي أو اصطلاح فني مرن.[1]

المطلب الرابع: توزيع اختصاصات منح الموافقات

الفرع الأول: جهة الموافقة والجهة القطاعية

تسند القواعد العراقية لوزارة البيئة دورا أصيلا في الموافقة على الأنشطة المؤثرة، بينما تتولى الجهات القطاعية منح ما يدخل في اختصاصها من إجازات. ولذلك يجب أن يحدد ملف كل مشروع مسار الطلب بين هاتين الجهتين وما إذا كانت الموافقة البيئية شرطا سابقا أو مصاحبا في الإطار الإجرائي المعمول به. وتفيد أحكام قانون وزارة البيئة لسنة ٢٠٠٨ في تعيين الاختصاص البيئي العام، لكن تحديد الموظف المخول بتوقيع موافقة صنف معين قد يحتاج إلى الرجوع إلى النظام الداخلي والتعليمات النافذة، لا إلى اسم الوزارة وحده.

تظهر المادة (١٦) من النظام الداخلي لتشكيلات وزارة البيئة ومهامها لسنة ٢٠١١ أن مديريات البيئة في المحافظات تضطلع بموافقات مشروعات صنف (ج) وإحالة طلبات الصنفين (أ) و(ب) إلى الدائرة المختصة. وتبرز أهمية النص في أن مخالفة ترتيب الإحالة لا تعد تفصيلا مكتبيا إذا كان القانون قد أسند تقدير مستوى معين من الخطورة لجهة أكثر تخصصا. ولذلك ينبغي أن يبين القرار اسم الجهة التي تولت الفحص النهائي وتاريخ رفع الملاحظات إليها، مع مراعاة أي تعديل تشريعي لاحق يمكن التثبت منه[3].

الفرع الثاني: تعارض الاختصاصات ومشكلة المشروع العابر للمحافظات

قد يمتد أثر مشروع واحد إلى أكثر من محافظة، كمنشأة تستخدم مجرى مائيا مشتركا أو مصنع تتجاوز انبعاثاته حدوده الجغرافية. وفي هذه الحالة يصبح الاختصاص المكاني وحده أداة غير كافية لتقييم الأثر، ويجب أن يعمل التنسيق بين الجهات البيئية والقطاعية بصورة صريحة موثقة. فلا يصح أن تتذرع جهة بعدم وقوع النشاط داخل حدودها لتجاهل تأثير يثبت وصوله إلى مواردها، كما لا يمكن لجهة أخرى أن تمنح موافقة تتجاوز مجال سلطتها قانونا.[4]

---

[1] تعليمات المحددات البيئية لإنشاء المشاريع ومراقبة سلامة تنفيذها رقم (٣) لسنة ٢٠١١، الوقائع العراقية، العدد (٤٢٢٥)، ٢٠١٢/١/٩.

[2] قانون وزارة البيئة العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨، الوقائع العراقية، العدد (٤٠٩٢)، ٢٠٠٨/١٠/٢٠.

[3] النظام الداخلي لتشكيلات وزارة البيئة ومهامها رقم (١) لسنة ٢٠١١، الوقائع العراقية، العدد (٤٢١١)، ٢٠١١/١٠/٣.

[4] النظام الداخلي لتشكيلات وزارة البيئة ومهامها رقم (١) لسنة ٢٠١١، الوقائع العراقية، العدد (٤٢١١)، ٢٠١١/١٠/٣.

يقترح البحث اشتراط «مذكرة تنسيق» في المشاريع العابرة للمحافظات تبين الجهات التي طلب رأيها، وطبيعة البيانات التي قدمتها، وكيف أجاب طالب الترخيص عن اعتراضاتها الجوهرية. والمذكرة مقترح تنظيمي وليست وثيقة يقرر البحث أنها مفروضة بالنص الحالي. فائدتها أنها تخفض احتمال تضارب الموافقات وتتيح للقاضي عند النزاع معرفة ما إذا كان تجاهل أثر خارج الموقع راجعا إلى خطأ في التقدير أم إلى نقص في إجراءات التنسيق.[١]

المبحث الثاني: الضمانات السابقة لإصدار الترخيص البيئي

تسبق لحظة التوقيع على الترخيص سلسلة من الإجراءات تتحقق فيها حماية البيئة أو تتعرض للضعف. فالموافقة الصحيحة تفترض أن الإدارة تلقت معلومات كافية وأنها تمكنت من اختبارها، وأن اختيار الموقع والتقنية لم يكن نتيجة حتمية لبديل واحد وضعه المستثمر أمامها. وفي المشاريع مرتفعة الخطر يتضاعف أثر هذا الشرط بسبب احتمال وقوع أضرار واسعة يصعب إصلاحها بأدوات المسؤولية اللاحقة.

المطلب الأول: تقرير تقدير الأثر البيئي

الفرع الأول: المحتوى القانوني الواجب للتقرير

تحدد المادة (١٠/أولا) من القانون العراقي عناصر جوهرية لا ينبغي اختزالها في عرض تعريفي بالمشروع. وتشمل تقدير الآثار الإيجابية والسلبية وتأثير البيئة المحيطة فيه، ووسائل معالجة مسببات التلوث، وحالات التلوث الطارئة والتحوطات اللازمة، وبدائل التقنية الأقل إضرارا، وتقليص النفايات وإعادة استخدامها أو تدويرها، وتقدير الجدوى البيئية وكلفة التلوث بالنسبة إلى الإنتاج. وتقرر الفقرة الثانية إدخال التقرير ضمن دراسة الجدوى الفنية والاقتصادية، وبذلك لا يصبح الشق البيئي وثيقة ثانوية منفصلة عن قرار الاستثمار.

يستفاد من ترتيب العناصر أن تقييم الأثر يجب أن يكون استباقيا ومقارنا. فالتقرير الذي يذكر انبعاثات المنشأة دون وصف خط الأساس قبل إنشائها لا يسمح بعزل مساهمة المشروع في التلوث، والذي يقترح جهاز معالجة دون بيانات عن كفاءته أو صيانته الدورية لا يقدم جوابا عمليا عن الخطر. كذلك فإن تجاهل سيناريو توقف

[١] كرار مجيد حسين عيدان ورشا محمد جعفر، «إجراءات الجهة الإدارية المختصة بتنظيم الثروة المائية وحمايتها في القانون العراقي»، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، مج ٣٧، الجزء الأول، ٢٠٢٣، ص ٥١٦ وما بعدها.

[٢] قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد (٤١٤٢)، ٢٠١٠/١/٢٥.

وحدة السيطرة على التلوث يفرغ بند الطوارئ من مضمونه. ويستطيع فحص المشروعية اختبار وجود هذه الأجزاء ومدى صلتها بالقرار من غير أن يدعي القاضي امتلاك الخبرة الهندسية ذاتها التي يملكها الاستشاري.

الفرع الثاني: جدية الدراسة وحدود الاعتماد على معدها

لا يكفي لاستكمال الواجب القانوني وضع عنوان «تقرير تقدير الأثر البيئي» على وثيقة أعدها المشروع لحسابه. فالقيمة الإثباتية تزداد بوضوح المنهج المستخدم، وتواريخ القياس، والخرائط والافتراضات، وبيان حدود البيانات ومصادر عدم اليقين، وملاحظات الجهة التي راجعتها. وقد تكون الدراسة ممولة من المستثمر لأسباب عملية، لكن ذلك يوجب إسناد المراجعة إلى موظفين مختصين قادرين على طلب التصحيح والاستكمال، لا التسليم بمضمونها دون فحص.[٢]

يمكن في المنازعة اختبار عناصر جدية التقرير عبر أسئلة قابلة للتحقق: هل تناول المشروع بقدرته القصوى أم بمرحلة أولى مصغرة فقط؟ هل أخذ التغير الموسمي في اتجاه الرياح أو منسوب المياه؟ هل شمل الانبعاثات المباشرة والنقل والتخزين؟ هل ذكر البدائل والسيناريو الأسوأ؟ ولا يعني العثور على كل نقص فني سقوط الترخيص تلقائيا؛ إذ يتوقف الأثر القانوني على مدى جوهرية الإخلال وصلته بالاشتراط المقرر، وما إذا كان بالإمكان تداركه وفق القانون قبل اتخاذ القرار النهائي.[٣]

المطلب الثاني: ملاءمة الموقع والبدائل

الفرع الأول: الموقع بوصفه عنصرا من سبب القرار

يتغير مستوى الخطر البيئي للمشروع نفسه بتغير موقعه. فالمعمل الذي يمكن احتواء مخلفاته داخل منطقة صناعية مجهزة قد يصبح مصدرا لخطر غير مقبول بالقرب من مأخذ مياه للشرب أو منطقة سكنية كثيفة. ولهذا لا يعد الموقع مجرد عنصر عقاري، بل واقعة مادية تدخل في سبب الموافقة البيئية. وتستخدم تعليمات المحددات العراقية معايير تتصل باستعمالات الأراضي ومجاورة المساكن والطرق والأنشطة الأخرى، بما يجعل مخالفة الموقع للقيد المقرر سببا قانونيا مستقلا لمراجعة قرار القبول.[٤]

---

[١] قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد (٤١٤٢)، ٢٠١٠/١/٢٥.

[2] International Finance Corporation, Performance Standards on Environmental and Social Sustainability, 2012, especially PS1, comparative professional standard.

[٣] عنصل كمال الدين، «الترخيص باستغلال المؤسسات المصنفة: آلية للكشف عن المخاطر الإيكولوجية أو للوقاية والحيطة من وقوعها»، أبحاث قانونية وسياسية، مج ٦، ع ١، ٢٠٢١، ص ٤٢٣–٤٤٨.

[٤] تعليمات المحددات البيئية لإنشاء المشاريع ومراقبة سلامة تنفيذها رقم (٣) لسنة ٢٠١١، الوقائع العراقية، العدد (٤٢٢٥)، ٢٠١٢/١/٩.

يفترض الاختبار المهني لمشروعية الاختيار مقارنة الموقع المقترح بالمواقع الممكنة لا الاكتفاء بإثبات ملكية أرض معينة. وإذا ادعت الإدارة عدم وجود بدائل، فينبغي أن يبين الملف أساس هذا الادعاء، وأن يفرق بين بديل مستحيل قانونا وآخر أعلى تكلفة لكنه أقل خطرا. ولا يمنح هذا التحليل القاضي سلطة اختيار قطعة الأرض بنفسه؛ بل يتيح له فحص ما إذا كان اتخاذ القرار قام على وقائع صحيحة ولم يتجاهل معيارا إلزاميا يتصل بالنطاق المتأثر من التلوث.[١]

الفرع الثاني: البديل التقني وخطة منع الحوادث

البدائل المشار إليها في المادة (١٠) لا تقتصر على شراء معدات أحدث؛ فقد تشمل تخفيض الطاقة الإنتاجية أو تغيير مادة خام أو اعتماد دورة إنتاج أقل استهلاكا للمياه أو طريقة أكثر أمانا لتخزين المواد الخطرة. وقد يرفض أحد البدائل بسبب عجزه عن تحقيق الغرض الأساسي للمشروع، لكن الرفض يجب أن يكون مسببا بقدر معقول. أما ادعاء أن التقنية المختارة هي الوحيدة الممكنة من دون مقارنة، فيبقي خطر الاختيار غير الخاضع للفحص، خاصة إذا كان اختلاف البدائل كبيرا في نوع الملوثات وخطورتها.

تكتسب خطة الطوارئ أهمية خاصة في المشاريع التي يحتمل فيها تسرب كيميائي أو احتراق كبير أو حادث في أحواض النفايات. ويجب أن تخرج الخطة من سرد عام إلى تحديد معدات الاستجابة وجهات الإخطار ومسؤولية التشغيل والاختبارات الدورية ومخارج الإخلاء، مع وضع مؤشرات تدل على وقت تجاوز حدود الأمان. وتفيد المعايير الدولية المهنية في تفصيل هذه الجوانب بالمقارنة، لكنها لا تعد بذاتها نصوصا عراقية واجبة التطبيق ما لم يحل إليها ترخيص أو تشريع أو عقد على نحو ملزم.[٣]

المطلب الثالث: الإفصاح والمشاركة في مسار الترخيص

الفرع الأول: حق الحصول على المعلومات المتصلة بالخطر

لا يمكن أن تكون مناقشة الترخيص ذات مضمون إذا اقتصر الجمهور على معرفة اسم المشروع بعد صدور الموافقة. فالبيانات اللازمة لتقييم مشروعيته تشمل طبيعة النشاط وموقعه وآثاره المتوقعة والحدود التي سيسمح له بالعمل ضمنها، إلى جانب المعلومات غير السرية عن تقرير الأثر وخطة المراقبة. ويستلزم ذلك تحديد التوازن

---

[١] بوالقرارة زايد، «الترخيص الإداري كآلية لحماية البيئة في التشريع الجزائري: رخصة البناء نموذجا»، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، مج ١١، ع ١، ٢٠٢٤، ص ٢٥٣–٢٧٧.

[٢] قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد (٤١٤٢)، ٢٠١٠/١/٢٥.

[3] International Finance Corporation, Performance Standards on Environmental and Social Sustainability, 2012, especially PS1, comparative professional standard.

بين حماية الأسرار الصناعية وبين حاجة المتأثرين إلى معرفة نوع الخطر؛ فلا ينبغي أن تتحول السرية إلى وسيلة لحجب مستوى الانبعاث أو نوع النفايات التي يمكن أن تمس الصحة العامة

يقدم المبدأ العاشر من إعلان ريو واتفاقية آرهوس إطارا مقارنا يفيد في ربط الوصول إلى المعلومات بالمشاركة ثم إمكان الوصول إلى العدالة. إلا أن الاستفادة من هذا الإطار لا تعني الادعاء بأن العراق طرف في اتفاقية آرهوس أو أن جميع إجراءاتها تسري داخليا بصورة مباشرة. وتبرز القيمة التحليلية للمقارنة في إظهار أن معلومة المشروع يجب أن تكون متاحة قبل حسم القرار حتى تؤثر في نوع الشروط أو اختيار الموقع، لا أن تنشر بعد انتهاء الإمكان الحقيقي للمراجعة.[٢]

الفرع الثاني: المشاركة وتوثيق الاعتراضات

تزداد أهمية الاستماع إلى السكان المجاورين عندما يتعلق الترخيص بمخاطر روائح أو انبعاثات أو نقل مواد خطرة أو استهلاك مورد مائي محدود؛ فهم قد يملكون معرفة ميدانية لا تظهر في القياسات القصيرة. لكن المشاركة لا ينبغي تحويلها إلى حق نقض غير منصوص عليه، كما لا يجوز اختزالها في توقيع كشف حضور. فالمقصود إتاحة اعتراضات محددة وتقييمها في ضوء القانون والعلم، بحيث يكون الرد على الملاحظات الجوهرية جزءا من مستندات القرار وقابلا للمراجعة.[٣]

يميز البحث بين ما يفرضه التشريع العراقي النافذ من خطوات ملزمة وما يقترحه الباحث لتعزيز الحوكمة. وفي هذا السياق تقترح نافذة إعلان للمشاريع من الصنف الأعلى ومهلة واقعية لتلقي الملاحظات وإرفاق ملخص الردود بالقرار، من غير الزعم بأن هذه النافذة أو المدة قائمة حاليا بنص عام في جميع القطاعات. وتكتسب هذه الصراحة أهميتها لأن الخلط بين القانون القائم والإصلاح المنشود يضعف الدراسة القانونية بدلا من أن يعزز حجتها.[٤]

---

[١] إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية، مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ١٩٩٢، ولا سيما المبدآن (١٠) و(١٥)، للاسترشاد المقارن.

[2] UNECE, Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus), 1998, comparative benchmark only.

[٣] ملعب مريم، «الآليات الإدارية الوقائية لحماية البيئة في التشريع الجزائري»، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، مج ١٤، ع ١، ٢٠١٧، ص ٣٧٩–٣٩٥.

[٤] عز الدين وفاء، «آلية الترخيص الإداري كأداة لحماية البيئة (رخصة البناء نموذجا)»، مجلة العلوم الإنسانية، مج ٣١، ع ٣، ٢٠٢٠، ص ٤٢١–٤٣٦.

المطلب الرابع: صياغة شروط الترخيص والضمانات المالية

الفرع الأول: الشروط الفنية القابلة للقياس

الموافقة البيئية التي تكتفي بعبارة «الالتزام بالمتطلبات البيئية» قد تكون صحيحة شكليا في بعض السياقات، لكنها لا تحقق أفضل درجات الرقابة على مشروع عالي الخطورة. ومن الناحية التنظيمية، ينبغي أن تربط الموافقة بالشروط الملائمة للنشاط مثل الحد الأقصى للانبعاثات، ومواقع أجهزة القياس، ودورية الإبلاغ، ومواعيد صيانة وحدات المعالجة، وكيفية وقف التشغيل عند حادث جسيم. وإذا كانت بعض المعايير مفروضة أصلا بالتعليمات، وجب توضيح إحالتها إلى النص المنشور حتى لا تتحول إلى اشتراطات مبتكرة بلا سند.

تظهر قيمة الشرط القابل للقياس عند النزاع: تستطيع الإدارة إثبات تجاوز الحد من سجلات أو قراءات، ويستطيع المستثمر مناقشة معايرة الأجهزة وصحة النتائج، ويمكن للقضاء مراقبة مدى استناد الإنذار أو سحب الموافقة إلى سبب صحيح. أما الالتزام الغامض الذي لا يحدد الواقعة أو المؤشر فيفتح مجالا واسعا لتفاوت التطبيق بين المنشآت. وهذا لا يعني إغفال التناسب؛ فالشروط يجب أن تكون مناسبة لنوع الخطر ومصدره، وليست نسخا آليا من ضوابط مشروع آخر.[٢]

الفرع الثاني: معالجة مخاطر الإغلاق والإصلاح

بعض المشروعات قد تترك آثارا طويلة بعد توقفها، كما في مخازن النفايات الخطرة أو الأنشطة التي تغير خصائص التربة أو تؤثر في المياه الجوفية. لذلك يصبح منطقيا وضع خطة للإغلاق الآمن وإعادة التأهيل منذ مرحلة الترخيص، بدلا من انتظار إفلاس المستثمر أو انتهاء فترة التشغيل. ويظل تقرير إمكان إلزام المنشأة بضمان مالي معين مسألة تشريعية تحتاج إلى سند واضح في القانون أو في شروط عقد ملزم؛ فلا يجوز تقديم الضمان المالي بوصفه واجبا عاما نافذا في العراق من دون تحديد نصه.[٣]

يؤسس قانون حماية وتحسين البيئة في المادة (٣٢) لمسؤولية المتسبب في الضرر وإزالته وإعادة الحال قدر الإمكان، ويجيز للوزارة اتخاذ التدابير اللازمة والرجوع بالتكاليف وفق شروطه. ويتيح هذا الأساس صياغة مقترح لربط التراخيص العالية الخطورة بخطة تمويل معتمدة لمعالجة التلوث المحتمل، على أن يكون مقدار الضمان وطريقة

---

[١] وزارة البيئة العراقية، فهرس التشريعات البيئية الرسمية، متضمنا القانون رقم (٢٧) وتعليمات سنة ٢٠١١ ومحددات الانبعاث.

[٢] تعليمات المحددات البيئية لإنشاء المشاريع ومراقبة سلامة تنفيذها رقم (٣) لسنة ٢٠١١، الوقائع العراقية، العدد (٤٢٢٥)، ٢٠١٢/١/٩.

[٣] قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد (٤١٤٢)، ٢٠١٠/١/٢٥.

استخدامه خاضعين لنص تنظيمي صريح ومعايير موضوعية؛ لأن الضمان المصمم دون تقدير اقتصادي أو فني قد يعرقل النشاط المشروع من غير زيادة حقيقية في الحماية.[1]

المبحث الثالث: رقابة المشروعية على إصدار الترخيص وتنفيذه

تؤدي الضمانات السابقة وظيفتها حين تترجم إلى قرار مبني على سبب واضح ومن جهة مختصة، ومصحوب بشروط قابلة للتنفيذ، ثم يراقب الالتزام بها طوال عمر المشروع. ولهذا لا يفصل البحث بين مشروعية المنح وفاعلية الرقابة بعد التشغيل؛ إذ إن بيانات التشغيل تكشف أحيانا أن الافتراضات التي أقيم عليها الترخيص كانت ناقصة أو تغيرت بصورة جوهرية.

المطلب الأول: أركان القرار الإداري البيئي

الفرع الأول: الاختصاص والشكل والإجراءات

يتحقق عيب الاختصاص عندما تصدر الموافقة عن جهة لا يمنحها النص السلطة أو يتجاوز الموقع حدود اختصاصها النوعي أو المكاني. وفي المشاريع المصنفة ينبغي فحص التفويضات والإحالات بمقدار ما يؤثر ذلك في الجهة التي راجعت الخطر. ولا يكفي ختم إداري يثبت تداول المعاملة بين أقسام الوزارة لتقرير الاختصاص؛ فالعبرة بالقرار النهائي وسند توقيعه. وقد يكون عيب الشكل غير مؤثر إذا لم يمس ضمانة جوهرية، غير أن إغفال دراسة مفروضة قبل الإنشاء أو تجاوز مرحلة مراجعة إلزامية يتصل بمضمون الحماية وليس بترتيب الأوراق وحده.[2]

تثير القرارات البيئية أيضا مسألة وجوب التسبيب؛ فلا يفترض البحث وجود واجب عام شامل لتسبيب كل موافقة على النحو ذاته من دون نص، لكنه يبين أن بيان الأسباب يصبح أداة عملية لاختبار السبب والغاية والتناسب. ويمكن أن تستخلص المحكمة مبررات القرار من ملفه الإداري حتى لو خلا كتاب الموافقة من شرح مطول، بشرط ألا يتحول ذلك إلى اختلاق أسباب لاحقة لا صلة لها بما اعتمدته الجهة وقت اتخاذ القرار.

---

[1] خلاف وردة، «أسس المسؤولية الإدارية عن الأضرار البيئية: هل حان الوقت للبحث عن أساس جديد؟»، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، مج ٧، ع ١، ٢٠٢٢، ص ١٤٥–١٦٠.

[2] النظام الداخلي لتشكيلات وزارة البيئة ومهامها رقم (١) لسنة ٢٠١١، الوقائع العراقية، العدد (٤٢١١)، ٢٠١١/١٠/٣.

[3] قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، المادة (٥) المستبدلة للمادة (٧).

الفرع الثاني: ركن السبب والمحل والغاية

يقتضي ركن السبب قيام الوقائع التي تبرر القرار. فإذا أظهر تقرير الأثر أن المشروع يتجاوز حدودا بيئية ملزمة، ثم صدرت الموافقة دون بيان تصحيح أو استثناء قانوني، برز عيب قابل للفحص في الأساس الواقعي. ويقتضي ركن المحل أن يكون الأثر القانوني للقرار ممكنا ومشروعا، فلا يجوز أن يسمح بعمل يحظره نص آمر. أما الغاية فتقتضي استخدام سلطة الترخيص لحماية النظام العام البيئي وفق مصلحة عامة حقيقية، لا لخدمة طرف بعينه أو التحايل على شروط حددها المنظم. [١]

يلزم التفريق بين الخطأ العلمي المعقول في توقع مستقبلي وبين الاعتماد على بيانات ثبت عدم صحتها عند اتخاذ القرار. ففي الحالة الأولى يجب فحص مدى كفاية المنهج ووجوب المراجعة عند ظهور معلومات جديدة؛ أما في الثانية فقد يثبت اختلال السبب منذ البداية. ولا يمكن استنتاج الانحراف بالسلطة من مجرد كون المشروع مربحا لمستثمر، لأن النشاط الاقتصادي مشروع في أصله؛ إنما يقتضي إثبات توجيه السلطة لغرض غير الذي حدده القانون أو إهدار معيار ملزم لصالح جهة معينة. [٢]

المطلب الثاني: السلطة التقديرية ومبدأ التناسب

الفرع الأول: حدود المفاضلة بين المصالح العامة

تملك الإدارة هامش تقدير في مسائل تتطلب مفاضلة بين تكلفة المعالجة وحجم الإنتاج وحاجات التنمية والطاقة، لكن هذا الهامش يعمل داخل حدود القانون. فلا يكون ترخيص مشروع يخرق محددا بيئيا آمرا قرارا مشروعا بمجرد القول بوجود فرص عمل كبيرة. ويمكن للمراقبة القانونية اختبار ما إذا كانت الجهة قد وازنت فعليا بين البدائل، وهل عالجت الخطر الجسيم أو تجاهلته، وهل ترتبط الشروط الموضوعة بالمشكلة التي يفترض بها معالجتها. وبهذا لا تصبح الرقابة بديلا من سياسة الإدارة، بل ضمانة لمنع استعمال التقدير في غير موضعه.

قد تلجأ الإدارة إلى اشتراط خفض الطاقة الإنتاجية أو إنشاء حاجز أو نقل وحدة معينة من الموقع بدلا من رفض المشروع بالكامل. ويكون تقييم التناسب في هذه الحالات قائما على صلاحية الوسيلة وأثرها في تحقيق الحماية، وتوافر بديل أقل تقييدا قادر على تحقيق مستوى الحماية الملزم. ولا ينبغي تصوير هذا الاختبار باعتباره

---

[١] قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، المادة (٥) المستبدلة للمادة (٧).

[٢] قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، ولا سيما المادة (٧).

[٣] حلحال مختارية، «الترخيص الإداري كآلية لحماية البيئة»، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، مج ٧، ع ١، ٢٠١٧، ص ٥١٩–٥٣٦.

قاعدة قضائية عراقية تفصيلية ثابتة في جميع المنازعات؛ فهو إطار تحليلي مستفاد من مبادئ المشروعية وقابلية القرار للفحص، ويحتاج تطبيقه القضائي إلى الوقائع والنصوص الخاصة.[1]

الفرع الثاني: عدم اليقين ومبدأ الحيطة

في بعض الأنشطة لا يستطيع العلم إعطاء يقين مطلق عن نتائج التعرض طويل الأمد أو تفاعل أكثر من ملوث. والجواب القانوني لا يتمثل في تجاهل الخطر حتى يتحقق الضرر، ولا في منع كل مشروع بمجرد ورود احتمال نظري. يمكن للإدارة في حدود اختصاصها أن تطلب بيانات إضافية أو اعتماد تقنية أقل خطرا أو مراقبة أكثر كثافة، وأن تسجل أسباب قبول الخطر المتبقي. وهذه الفكرة تستفيد من مبدأ الحيطة كما ورد في الأدبيات الدولية، دون التسوية بين المبدأ بوصفه توجها تفسيريا وبين حكم تشريعي عراقي محدد الأثر.

إذا ظهر خلاف جوهري بين خبراء حول مستوى الخطر، فينبغي للملف أن يظهر طبيعة هذا الخلاف والمعيار الذي اعتمدته الإدارة في ترجيح أحد الرأيين. ولا تكفي الإحالة إلى «رأي فني» مجهول المصدر عند وجود اعتراض موثق؛ كما أن اختلاف الخبراء بذاته لا يثبت بطلان القرار. وتظهر المشروعية في وجود آلية مراجعة قابلة للتكرار وربط الترخيص بحدود توقف أو تقليل نشاط إذا تجاوزت النتائج الفعلية الافتراضات المقبولة عند الإصدار.[3]

المطلب الثالث: الرقابة الإدارية بعد الترخيص

الفرع الأول: التفتيش والسجلات والقياس

تلزم المادة (٩) من القانون البيئي الجهات الملوثة بتوفير وسائل معالجة وقياس وقاعدة بيانات عن الملوثات، وتخضع المادة (٢٢) الأنشطة المؤثرة للرقابة البيئية، بينما تنظم المواد التالية واجبات السجلات وتسمية المراقبين. لذلك لا ينتهي دور الوزارة بمنح الموافقة؛ فالترخيص يفترض استمرار الرقابة على التشغيل الفعلي. ويجب أن تقارن فرق التفتيش بين القيم المسجلة وشروط الرخصة والمحددات النافذة، وأن توثق الأجهزة وتواريخ القياس والتغيرات التي تطرأ على خطوط الإنتاج أو التخزين.[4]

---

[1] مدين آمال، «الترخيص الإداري وسيلة لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة: الترخيص باستغلال المنشآت المصنفة نموذجا»، القانون العقاري والبيئة، مج ٣، ع ٢، ٢٠١٥، ص ٧٤–٩٦.

[2] إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية، مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ١٩٩٢، ولا سيما المبدآن (١٠) و(١٥)، للاسترشاد المقارن.

[3] International Finance Corporation, Performance Standards on Environmental and Social Sustainability, 2012, especially PS1, comparative professional standard.

[4] قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد (٤١٤٢)، ٢٠١٠/١/٢٥.

إن أفضل رقابة لا تعتمد على عدد الزيارات وحده. فقد تزور جهة التفتيش المنشأة مرارا من دون قياسات موثوقة، بينما تكشف قراءة مفاجئة واحدة تجاوزا خطيرا. ولذلك يقترح البحث نظاما قائما على المخاطر يربط كثافة الفحص بتصنيف المشروع وسجل مخالفاته وتغيرات التشغيل. وينبغي كذلك معالجة تضارب المصالح المحتمل عندما تكون الجهة العامة مالكة للمشروع ومشاركة في منحه الترخيص، من خلال ضمان استقلال مسار القياس والاعتراض وتوثيق النتائج.[١]

الفرع الثاني: التعديل والتوسعة وتجديد التشغيل

تنص المادة (١٢) من قانون ٢٠٠٩ على سريان الالتزامات المتعلقة بالبيئة على المنشآت القائمة والتوسعات والتجديدات، وهو نص ذو أثر مباشر في المشاريع التي تتغير سعتها أو موادها الخام بعد التشغيل. فالموافقة التي بنيت على كمية محددة من الانبعاثات أو النفايات لا ينبغي أن تستخدم بلا مراجعة عند مضاعفة الإنتاج أو إدخال تقنية تغير نوع الملوث. وينبغي أن يكون معيار التعديل جوهريا ومتعلقا بالأثر، حتى لا يفرض مسار مكلف لمجرد إصلاح بسيط لا يغير الخطر المعتمد.[٢]

تثور المشكلة العملية عندما يجري تقسيم التوسعة إلى مراحل صغيرة لتجنب فحص أثر المشروع بأكمله. ويقترح البحث ربط أي طلب تعديل ببيان الأثر التراكمي للتوسعات منذ الموافقة الأولى، مع الاحتفاظ بسجل تاريخي للشروط والقياسات. وهذه الفكرة لا تزعم وجود واجب تشريعي بالتقييم التراكمي على صورته المقترحة في كل حالة، لكنها ترجمة منطقية لغاية منع التحايل على شروط الدراسة السابقة واتساقها مع أحكام استمرار الرقابة.[٣]

المطلب الرابع: الجزاءات وسحب الرخصة أو وقف النشاط

الفرع الأول: الإنذار والإيقاف والغرامة

تنظم المادة (٣٣) من قانون حماية وتحسين البيئة الجزاءات الإدارية؛ فتنص على إنذار المنشأة أو الجهة الملوثة لإزالة العامل المؤثر خلال عشرة أيام من التبليغ، ثم تجيز للوزير إيقاف العمل أو الغلق المؤقت لمدة لا تزيد على ثلاثين يوما قابلة للتمديد حتى إزالة المخالفة، وفق الضوابط الواردة في النص. وتنص كذلك على غرامات إدارية

---

[١] وزارة البيئة العراقية، فهرس التشريعات البيئية الرسمية، متضمنا القانون رقم (٢٧) وتعليمات سنة ٢٠١١ ومحددات الانبعاث.

[٢] قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد (٤١٤٢)، ٢٠١٠/١/٢٥.

[3] International Finance Corporation, Performance Standards on Environmental and Social Sustainability, 2012, especially PS1, comparative professional standard.

ضمن حدودها وبشروط الاختصاص. والتمييز ضروري بين هذا المسار الإداري وبين العقوبات الجزائية الواردة في مواد أخرى من القانون، لأن لكل منها اختصاصا وإجراءات وضمانات مختلفة.

يقتضي احترام المشروعية في ممارسة الجزاء إثبات المخالفة وصدور الإجراء من المختص ومراعاة التبليغ والمهلة عندما يفرضهما النص، مع بيان ما إذا كان الضرر استمراريا أو عولج بالفعل. ولا يجوز جعل الغرامة ثمنا دائما لاستمرار التلوث؛ فهي أداة ضغط لإنهاء المخالفة. وقد نشر موقع وزارة العدل العراقية رأيا قانونيا يقضي بشمول الوزارات ودوائر الدولة بغرامة المادة (٣٣/ثانيا)، وهو مبدأ استشاري منشور لا يقدم هنا على أنه حكم قضائي صادر في دعوى طعن على ترخيص بيئي بعينه.[٢]

الفرع الثاني: سحب الموافقة والحقوق المكتسبة

إذا خالف المستثمر الشروط الأساسية للترخيص أو أخفى معلومات جوهرية، برزت الحاجة إلى تحديد الوسيلة القانونية المناسبة، سواء أكانت إنذارا أو وقفا أو مراجعة للموافقة في حدود ما يسمح به القانون. ويجب الحذر من الخلط بين سلطة الغلق المؤقت المنصوص عليها في المادة (٣٣) وبين سلطة سحب كل ترخيص بصورة نهائية؛ فالسحب له طبيعته وأساسه وشروطه، ولا يستخلص نطاقه بلا نص أو مبدأ قانوني واجب التطبيق. كذلك فإن حسن نية المستثمر واستقراره القانوني لا يبرران استمرار نشاط مخالف لمحدد آمر يمس الصحة العامة.[٣]

يعد تحديد آثار الإلغاء أو السحب أمرا بالغ التعقيد في مشروعات توظف أعدادا كبيرة أو تقدم خدمة عامة. فالتنفيذ المتدرج لبعض تدابير التصحيح قد يكون أكثر فعالية من إغلاق مفاجئ غير منظم، بشرط أن يسمح القانون به وألا يستبقي تعرضا غير مقبول للضرر. ويمكن تضمين الرخصة مسبقا خطة للتشغيل الآمن أثناء الوقف والتخلص من المخلفات الموجودة، حتى لا يتحول الجزاء ذاته إلى مصدر تلوث جديد. وتظل الرقابة القضائية متاحة على مدى احترام الجهة لحدود سلطتها عند تقرير الإجراء.[٤]

---

[١] قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد (٤١٤٢)، ٢٠١٠/١/٢٥.

[٢] وزارة العدل العراقية، مبدأ قانوني منشور سنة ٢٠١٥ بشأن سريان غرامات المادة (٣٣/ثانيا) من قانون حماية وتحسين البيئة على الوزارات ودوائر الدولة.

[٣] قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد (٤١٤٢)، ٢٠١٠/١/٢٥.

[٤] قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، المادة (٥) المستبدلة للمادة (٧).

المبحث الرابع: الرقابة القضائية وآثار عدم مشروعية التراخيص البيئية

يتعين على البحث في الرقابة القضائية تحديد طريق الطعن وحدوده قبل مناقشة النتيجة المحتملة. فوجود خطر بيئي كبير لا يحل وحده مسائل الاختصاص القضائي أو المصلحة أو الآجال، مثلما أن تخطي الإجراءات لا يحول كل مخالفة إدارية إلى تعويض تلقائي. وتتضح خصوصية منازعات التراخيص في أنها تضع القاضي أمام قرار مسبق على ضرر محتمل قد يصير غير قابل للإصلاح إن تأخر الفصل.

المطلب الأول: الاختصاص وشروط قبول دعوى الإلغاء

الفرع الأول: القرار القابل للطعن والمصلحة

يقرر نص المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي، كما استبدله التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، اختصاص محكمة القضاء الإداري بفحص صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي لا يحدد القانون مرجعا آخر للطعن فيها، بناء على طلب ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة، مع قبول المصلحة المحتملة عند وجود ما يدعو إلى التخوف من ضرر. وهذه الصياغة لها دلالة مهمة في الخطر البيئي: فهي تتيح مناقشة قرار مشروع قد يسبب ضررا متوقعا قبل تحقق هذا الضرر، إذا أمكن إثبات علاقة قانونية معقولة بين المدعي والخطر.[١]

لا يكفي في المقابل أن يعلن المدعي اعتراضا مجردا على نوع الصناعة لكي تثبت له المصلحة تلقائيا. ينبغي تعيين نطاق الأثر المتوقع وقربه أو اتصال نشاطه أو موارده بالمنطقة المتأثرة، وبيان لماذا يصدق عليه الخوف القانوني من الضرر. أما وضع الجمعيات البيئية أو الأفراد البعيدين جغرافيا فيحتاج إلى فحص النصوص المنظمة للصفة والمصلحة ومقاصدها، ولا يجوز تعميم قبول الدعوى الشعبية من دون سند عراقي صريح.

الفرع الثاني: التظلم ومواعيد الطعن

بحسب المادة (٧/سابعا) بصيغتها المستبدلة سنة ٢٠١٣ يشترط قبل إقامة الطعن التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة خلال ثلاثين يوما من التبلغ بالقرار أو اعتباره مبلغا؛ وعلى الجهة البت فيه خلال ثلاثين يوما من تاريخ تسجيله، ثم يقدم الطعن خلال ستين يوما من الرفض الحقيقي أو الحكمي. وتظهر أهمية هذه المهل لأن المشروع قد يبدأ تنفيذه في أثناء تبادل المكاتبات. ويجب على صاحب المصلحة أن يتحقق كذلك من وجود

---

[١] قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، المادة (٥) المستبدلة للمادة (٧).

[٢] قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، ولا سيما المادة (٧).

طريق طعن خاص قد ينظمه تشريع نوعي، فلا يفترض سريان المواعيد العامة على قرار يخضع لنظام استثنائي مختلف.[1]

قد يصعب في القرارات البيئية تحديد نقطة بدء المدة عندما لا يصل القرار إلى المتأثرين مباشرة ويكتفون بالعلم بإقامة المشروع. وهذه مشكلة تستدعي فحص أحكام التبليغ والعلم القانوني في المنازعة المحددة بدلا من إعطاء قاعدة عامة مخترعة بأن النشر وحده يبدأ جميع المواعيد أو أن غياب النشر يوقفها بلا حد. ويقترح البحث تدعيم الشفافية بنشر القرارات البيئية النهائية وبيانات الاعتراض، بما يقلل عدم اليقين ويحقق مصلحة الإدارة والمتضررين في استقرار المراكز القانونية.[2]

المطلب الثاني: معايير فحص القضاء لملف الترخيص

الفرع الأول: الرقابة على الشكل والوقائع الفنية

يستطيع القاضي فحص ما إذا كان تقرير الأثر البيئي موجودا قبل القرار ومطابقا لعناصره المفروضة، وما إذا كانت الجهة المختصة راجعت البيانات الأساسية أو تجاهلت اعتراضات تتصل بنص ملزم. وهذه رقابة على قانونية البناء الاستدلالي الذي أنتج القرار، وليست حكما في تفاصيل هندسية خارج نطاق اختصاص المحكمة. ويجوز أن يستعين الخصوم بالخبرة الفنية وفق قواعد الإثبات والإجراءات الواجبة التطبيق، على أن تظل النتيجة القانونية من عمل المحكمة لا من عمل الخبير وحده.[3]

على سبيل الافتراض التحليلي، لو منحت موافقة لمعمل ملاصق لمورد مياه بينما أغفل التقرير مسار تسرب نفاياته إلى المورد، فإن محل الفحص ليس إمكان إثبات حدوث التلوث بالفعل فقط، بل مدى جوهرية هذا الإغفال بالنسبة إلى واجب تقدير الآثار قبل الإنشاء. وقد يكون الحل القانوني رد الطعن لعدم إثبات المخالفة، أو إلغاء القرار إذا تبين عيب جوهري؛ ولا يجوز الجزم بإحدى النتيجتين من المثال المجرد. ويكشف ذلك أهمية اعتماد ملف إداري متكامل يمكن للخصوم والمحكمة مراجعته.[4]

---

[1] قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، المادة (٥) المستبدلة للمادة (٧).

[2] البوابة الإلكترونية الموحدة في العراق «أور»، خدمة تقديم طلب للحصول على الموافقات البيئية لإقامة المشاريع.

[3] قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد (٤١٤٢)، ٢٠١٠/١/٢٥.

[4] كرار مجيد حسين عيدان ورشا محمد جعفر، «إجراءات الجهة الإدارية المختصة بتنظيم الثروة المائية وحمايتها في القانون العراقي»، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، مج ٣٧، الجزء الأول، ٢٠٢٣، ص ٥١٦ وما بعدها.

الفرع الثاني: رقابة السبب والغاية والانحراف

من الأسباب التي يقررها قانون ٢٠١٣ للطعن مخالفة القوانين والأنظمة والتعليمات، والعيوب في الاختصاص والشكل والإجراءات والمحل والسبب، والخطأ في التطبيق أو التفسير أو إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها. ويمكن تطبيق هذه المعايير على تراخيص المشاريع الخطرة من دون اختراع دعوى بيئية مستقلة غير منصوص عليها. فالقرار الذي يعتمد قياسا قديما لا يمثل موسم التشغيل، أو يرفض دون سند طلب دراسة تكميلية فرضها قانون، قد يكون قائما على سبب معيب؛ بينما يظل إثبات الانحراف بالسلطة بحاجة إلى قرائن تتجاوز مجرد الاختلاف في التقدير.[١]

تعتمد قوة هذه الرقابة على قدرة المحكمة على الوصول إلى ملف القرار بكامله، بما في ذلك الملاحظات التي أرسلتها وحدة التقييم والردود المكتوبة والنسخ السابقة للتقرير. وإذا قدمت الإدارة تفسيرا لاحقا لا يظهر في الوقائع التي كانت معروضة وقت المنح، وجب تمييز بيان السبب الأصلي من محاولة إصلاح القرار بعد صدوره. لا يقتضي ذلك كشف الأسرار التجارية غير اللازمة للفصل، لكن قد يلزم وضع آليات تحفظ السرية وتسمح في الوقت نفسه برقابة جوهرية على البيانات المتعلقة بالخطر.[٢]

المطلب الثالث: وسائل الحماية القضائية والآثار المترتبة

الفرع الأول: الإلغاء والتعديل والقرار السلبي

تخول المادة (٧/ثامنا) من قانون مجلس شورى الدولة بصيغتها المستبدلة محكمة القضاء الإداري رد الطعن أو إلغاء الأمر أو القرار المطعون فيه أو تعديله مع الحكم بالتعويض عند الاقتضاء وبناء على طلب المدعي. كما يعد الامتناع عن اتخاذ قرار واجب قانونا في حكم القرار وفق المادة (٧/سادسا). وتتيح هذه الأحكام نظريا مراجعة قبول مشروع مخالف ومراجعة رفض الإدارة اتخاذ إجراء واجب بمقتضى القانون، بشرط توافر عناصر الدعوى واختصاص المحكمة. ويختلف ذلك عن افتراض سلطة قضائية عامة لإدارة المشروع أو صياغة ترخيص جديد مكان الإدارة دون حد.[٣]

---

[١] قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، المادة (٥) المستبدلة للمادة (٧).

[٢] عنصل كمال الدين، «الترخيص باستغلال المؤسسات المصنفة: آلية للكشف عن المخاطر الإيكولوجية أو للوقاية والحيطة من وقوعها»، أبحاث قانونية وسياسية، مج ٦، ع ١، ٢٠٢١، ص ٤٢٣–٤٤٨.

[٣] قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، المادة (٥) المستبدلة للمادة (٧).

إذا ألغي ترخيص بعد بدء التنفيذ، ثار سؤال الأثر على الإنشاءات القائمة وعلى التراخيص الأخرى التي قد تكون مستقلة أو متصلة به. ولا يصح جواب واحد لجميع الحالات؛ فالمسألة تتوقف على أثر الحكم ونطاقه وما إذا كان النشاط قادرا على الاستمرار بصورة قانونية بعد استيفاء المتطلبات أو أصبح مخالفا من أساسه. ولهذا ينبغي أن يتضمن تنفيذ الحكم مخاطبة الجهات القطاعية والبيئية المختصة على نحو يحول دون استمرار المشروع بوثيقة أخرى تستخدم للالتفاف على نتيجة الإلغاء.[1]

الفرع الثاني: الحماية العاجلة ومنع الضرر غير القابل للجبر

الوقت عنصر حاسم في منازعات الترخيص البيئي. فقد يقع ضرر بالغ قبل الفصل في دعوى الإلغاء، وخاصة في أعمال الردم أو إزالة أشجار نادرة أو إنشاء مخزن مواد خطرة قريب من مصدر مياه. وتستدعي هذه الخصوصية بحث إمكان الاستعانة بالوسائل الإجرائية المستعجلة المنصوص عليها في التشريعات الواجبة التطبيق، وعدم الخلط بينها وبين افتراض وجود نظام عام لوقف تنفيذ كل قرار بمجرد إقامة الطعن. ويظل تقرير شروط التدخل المؤقت ومداه مرتبطا بنصوص الاختصاص والإجراءات وما استقر عليه القضاء في المنازعة الماثلة.[2]

يقترح البحث تطوير ضوابط تشريعية أو قضائية واضحة للنظر العاجل في المنازعات ذات الخطر الجسيم، توازن بين جدية أسباب الطعن واحتمال الضرر غير القابل للإصلاح وبين المصلحة في استقرار الأنشطة المأذون بها. ولا يقصد بالاقتراح جعل الادعاء بالخطر كافيا للمنع، بل اشتراط قرائن فنية أولية قابلة للمراجعة، مع قصر الإجراء المؤقت على ما يلزم لتلافي الضرر إلى حين الفصل في الموضوع. والمقارنة بالتشريعات التي توفر مسارات أوسع للوصول إلى العدالة البيئية تفيد هنا بوصفها أداة تطوير لا مصدرا مباشرا للسلطة القضائية العراقية.

المطلب الرابع: التعويض والمسؤولية والتنفيذ

الفرع الأول: العلاقة بين إلغاء الترخيص والتعويض

إلغاء القرار الإداري لا يعني دائما أن كل من يجاور المشروع يستحق تعويضا؛ فلا بد من تحديد الضرر وصفته وعلاقته بالفعل المنسوب إلى المسؤول وفق القواعد المطبقة. وفي المقابل، قد تنشأ مسؤولية المتسبب في ضرر بيئي حتى في سياقات لم يثبت فيها بطلان الترخيص، لأن سلامة الورقة الإدارية لا ترفع التزام المنشأة بمنع الأضرار وإصلاح ما يقع منها. وتقرر المادة (٣٢) من القانون البيئي أساسا خاصا لإزالة الضرر والتعويض

[1] قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧، الوقائع العراقية، العدد (٤٤٥٦)، ٢٠١٧/٨/٧.

[2] إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية، مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ١٩٩٢، ولا سيما المبدآن (١٠) و(١٥)، للاسترشاد المقارن.

[3] UNECE, Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus), 1998, comparative benchmark only.

وتفترض مسؤولية مسبب أضرار ناشئة عن مخالفة الأحكام المحددة فيها، بما يقتضي قراءة دقيقة لنطاق الافتراض وعدم تعميمه خارج منطوق النص.[١]

يسمح قانون مجلس شورى الدولة للمحكمة الإدارية بالحكم بالتعويض عند الاقتضاء بناء على طلب المدعي في سياق اختصاصها، كما أن النص المشار إليه بشأن المواعيد لا يمنع مراجعة القضاء العادي للمطالبة بحقوق التعويض على النحو المبين فيه. لذلك يكون تعيين جهة المطالبة وطبيعة الضرر خطوة سابقة على اختيار الدعوى. وتفيد الأدبيات المقارنة بأن الضرر البيئي قد يصعب تقييمه نقدا وأن إصلاح الوسط المتضرر أقرب إلى وظيفة الحماية من الاقتصار على مبلغ مالي، لكن تنزيل هذه الأفكار على قضية عراقية يتطلب ربطها بمقتضيات المادة (٣٢) وسائر النصوص المتصلة بها.[٢]

الفرع الثاني: تنفيذ الأحكام وبناء ملف رقابي مستمر

قد تقضي المحكمة بإلغاء موافقة أو بتعويض، لكن تنفيذ النتيجة على الأرض يتطلب إجراء من الإدارة يتعلق بوقف النشاط أو معالجة التلوث أو مراجعة الملف. ويصبح الحكم محدود الأثر إذا استمرت الجهة القطاعية في الاعتماد على رخصة أخرى دون مراجعة صلتها بالموافقة الملغاة. لذلك ينبغي أن تتضمن آليات التعاون الإداري سجلا للقرارات القضائية النهائية المؤثرة في الترخيص، مع بيان الإجراء الذي اتخذته كل جهة لتنفيذ أثر الحكم ضمن حدود القانون.[٣]

تقترح الدراسة إنشاء «ملف دورة الترخيص» الذي يبدأ بتصنيف المشروع وتقدير الأثر والبدائل، ثم يتضمن الموافقات والقياسات والتفتيش والإنذارات والتظلمات والأحكام ذات الصلة. ويمكن إتاحته على مستويات تراعي سرية البيانات الصناعية والحق في معرفة الخطر، وأن يخضع لتدقيق دوري مستقل في المشروعات الأعلى خطورة. ليس هذا السجل مؤسسة قضائية جديدة ولا شرطا مفروضا حاليا بهذه الصورة، بل توصية عملية تجعل الرقابة قابلة للتتبع، وتقلل من تحول نقص المعلومات إلى عائق أمام المشروعية والإنصاف.

---

[١] قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد (٤١٤٢)، ٢٠١٠/١/٢٥.

[٢] عطاء الله زوليخة وبوسعدية رؤوف، «المسؤولية الإدارية عن الأضرار البيئية»، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، مج ٨، ع ٢، ٢٠٢١، ص ٥٢٠–٥٣٧.

[٣] وزارة العدل العراقية، مبدأ قانوني منشور سنة ٢٠١٥ بشأن سريان غرامات المادة (٣٣/ثانيا) من قانون حماية وتحسين البيئة على الوزارات ودوائر الدولة.

[٤] وزارة البيئة العراقية، خدمة «الحصول على الموافقات البيئية لإقامة المشاريع»، بوابة الخدمة الحكومية.

الخاتمة

يكشف تحليل تراخيص المشروعات ذات المخاطر البيئية الجسيمة عن أن مشروعية الموافقة ليست واقعة ثابتة تنتهي عند التوقيع عليها، وإنما هي حصيلة إجراءات وبيانات وتقديرات تمارسها جهات مختلفة تحت رقابة القانون. ويظهر في الإطار العراقي أساس تشريعي وقائي واضح، ولا سيما واجب تقرير تقدير الأثر البيئي والموافقة السابقة للممارسة وأحكام التوسعة والرقابة والجزاء وإزالة الضرر. ومع ذلك فإن قدرة هذه القواعد على تحقيق الحماية تتوقف على دقة تصنيف النشاط، وتحديد الجهة المختصة، وجدية التحقق من الدراسات، واستمرار القياس، وإمكان وصول صاحب المصلحة إلى مسار طعن فعال. ويقضي ذلك بالفصل المنهجي بين نص ملزم ومقترح تطويري، وبين الموافقة البيئية والترخيص القطاعي، وبين الرقابة على الوقائع الفنية واستبدال القاضي بتقدير الإدارة.

أولا: النتائج

1. الترخيص البيئي وسيلة ضبط وقائية لا تعفي المرخص له من الالتزامات المستمرة ولا تنشئ حصانة ضد المراجعة عند وقوع مخالفة أو تغير جوهري في النشاط.
2. تشكل المواد (١٠) و(١١) و(١٢) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ الأساس المباشر لربط المشروع بتقرير الأثر والموافقة البيئية وتطبيق الالتزامات على التوسعات والتجديدات.
3. يؤثر تصنيف المشاريع وفق تعليمات سنة ٢٠١١ في مستوى الخطورة ومسار الفحص والاختصاص؛ ومن ثم فإن خطأ التصنيف يمكن أن يكون مؤثرا في مشروعية القرار إذا مس واجبا ملزما.
4. لا تحل الموافقة الاستثمارية أو القطاعية محل الموافقة البيئية في الحالات التي يتطلبها القانون؛ كما ينبغي فحص أثر كل قرار على حدة قبل تقرير البطلان أو اختصاص الطعن.
5. يتطلب فحص ركن السبب بيانات موثوقة عن الموقع والبدائل والتلوث الاعتيادي والطارئ، لكن الخلاف العلمي وحده لا يكفي لإثبات عدم المشروعية دون بيان الإخلال القانوني المؤثر.
6. تسمح المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدولة المعدل برقابة قرارات الإدارة وأوجه عيوبها، وتتضمن حكما مهما بشأن المصلحة المحتملة المرتبطة بالخوف من وقوع الضرر، مع وجوب مراعاة طرق الطعن الخاصة عند وجودها.
7. لا تكفي الغرامات والإجراءات اللاحقة وحدها لمنع الضرر غير القابل للجبر، ويتعين استخدام الرقابة الوقائية والمعلومات والتفتيش بوصفها منظومة متكاملة.

8. لا يعني إلغاء الترخيص استحقاق التعويض تلقائيا، كما لا تعني صحته انتفاء المسؤولية عن ضرر بيئي لاحق؛ فلكل مسار عناصره ونصوصه وأدلته.

ثانيا: التوصيات

1. وضع دليل رسمي موحد للتراخيص مرتفعة المخاطر، يحدد خطوات الموافقة والجهة المختصة والمستندات وسبب التصنيف وموقع كل توقيع في دورة القرار.
2. اشتراط نشر ملخص غير سري لتقرير الأثر البيئي في المشروعات من الفئات الأعلى خطورة وإتاحة نافذة محددة لتلقي الاعتراضات والرد المعلل عليها، وفق تنظيم تشريعي صريح.
3. اعتماد نموذج إلزامي لتوثيق البدائل والموقع وخط الأساس وحالات الطوارئ والآثار التراكمية والتغييرات اللاحقة، مع ضبط مسؤولية مراجعة التقارير الفنية.
4. ربط الاشتراطات الخاصة بكل ترخيص بحدود قياس ومواعيد صيانة وبيانات تفتيش يمكن التحقق منها، وتحديثها عند التوسعة أو تغيير التقنية وفق المادة (١٢) وأحكام التعليمات.
5. تصميم مسار معلومات مشترك بين وزارة البيئة والجهات القطاعية والمحافظات لتوثيق الحالات العابرة للحدود الإدارية ومنع تضارب القرارات.
6. تطوير تنظيم واضح للنظر العاجل في الطعون المتعلقة بمخاطر غير قابلة للجبر، دون افتراض وقف التنفيذ آليا بمجرد تقديم الدعوى.
7. توثيق الأحكام والقرارات القضائية النهائية المتصلة بالموافقات ضمن ملف الترخيص وإظهار ما اتخذ لتنفيذها، مع احترام قواعد الخصوصية وحماية الأسرار التجارية.
8. دراسة النص على ضمانات مالية متناسبة وخطط إغلاق وإعادة تأهيل للمشروعات مرتفعة المخاطر، بما يمنع انتقال كلفة التلوث إلى المجتمع عند تعثر المشغل.

المصادر والمراجع

أولا: التشريعات والوثائق الرسمية العراقية

1. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد (٣٣) و(١٠٠) و(١١٤/ثالثا)، مجلس النواب العراقي.
2. قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد (٤١٤٢)، ٢٠١٠/١/٢٥.
3. تعليمات المحددات البيئية لإنشاء المشاريع ومراقبة سلامة تنفيذها رقم (٣) لسنة ٢٠١١، الوقائع العراقية، العدد (٤٢٢٥)، ٢٠١٢/١/٩.

4. قانون وزارة البيئة العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨، الوقائع العراقية، العدد (٤٠٩٢)، ٢٠٠٨/١٠/٢٠.
5. النظام الداخلي لتشكيلات وزارة البيئة ومهامها رقم (١) لسنة ٢٠١١، الوقائع العراقية، العدد (٤٢١١)، ٢٠١١/١٠/٣.
6. قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، ولا سيما المادة (٧).
7. قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، المادة (٥) المستبدلة للمادة (٧).
8. قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧، الوقائع العراقية، العدد (٤٤٥٦)، ٢٠١٧/٨/٧.
9. وزارة العدل العراقية، مبدأ قانوني منشور سنة ٢٠١٥ بشأن سريان غرامات المادة (٣٣/ثانيا) من قانون حماية وتحسين البيئة على الوزارات ودوائر الدولة.
10. وزارة البيئة العراقية، خدمة «الحصول على الموافقات البيئية لإقامة المشاريع»، بوابة الخدمة الحكومية.
11. البوابة الإلكترونية الموحدة في العراق «أور»، خدمة تقديم طلب للحصول على الموافقات البيئية لإقامة المشاريع.
12. وزارة البيئة العراقية، فهرس التشريعات البيئية الرسمية، متضمنا القانون رقم (٢٧) وتعليمات سنة ٢٠١١ ومحددات الانبعاث.
13. مجلس النواب العراقي، دائرة البحوث والدراسات النيابية، «حقائق حول رداءة جودة هواء محافظة بغداد»، ٢٠٢٥.
14. الجهاز المركزي للإحصاء العراقي والجهات المشاركة، «المسح البيئي للمنشآت الصناعية الكبيرة والمتوسطة لسنة ٢٠٢٣».

ثانيا: البحوث والدراسات العربية

15. كرار مجيد حسين عيدان ورشا محمد جعفر، «إجراءات الجهة الإدارية المختصة بتنظيم الثروة المائية وحمايتها في القانون العراقي»، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، مج ٣٧، الجزء الأول، ٢٠٢٣، ص ٥١٦ وما بعدها.
16. حلحال مختارية، «الترخيص الإداري كآلية لحماية البيئة»، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، مج ٧، ع ١، ٢٠١٧، ص ٥١٩–٥٣٦.
17. بن جديد فتحي، «الترخيص الإداري كإجراء لحماية البيئة من التلوث (رخصتي البناء واستغلال المنشآت المصنفة)»، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، مج ٦، ع ١، ٢٠١٦، ص ١٧–٣٤.
18. مدين آمال، «الترخيص الإداري وسيلة لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة: الترخيص باستغلال المنشآت المصنفة نموذجا»، القانون العقاري والبيئة، مج ٣، ع ٢، ٢٠١٥، ص ٧٤–٩٦.
19. ملعب مريم، «الآليات الإدارية الوقائية لحماية البيئة في التشريع الجزائري»، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، مج ١٤، ع ١، ٢٠١٧، ص ٣٧٩–٣٩٥.

20. عنصل كمال الدين، «الترخيص باستغلال المؤسسات المصنفة: آلية للكشف عن المخاطر الإيكولوجية أو للوقاية والحيطة من وقوعها»، أبحاث قانونية وسياسية، مج ٦، ع ١، ٢٠٢١، ص ٤٢٣–٤٤٨.

21. عز الدين وفاء، «آلية الترخيص الإداري كأداة لحماية البيئة (رخصة البناء نموذجا)»، مجلة العلوم الإنسانية، مج ٣١، ع ٣، ٢٠٢٠، ص ٤٢١–٤٣٦.

22. بوالقرارة زايد، «الترخيص الإداري كآلية لحماية البيئة في التشريع الجزائري: رخصة البناء نموذجا»، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، مج ١١، ع ١، ٢٠٢٤، ص ٢٥٣–٢٧٧.

23. زهدور السهلي، «الرخص كنظام لحماية البيئة»، القانون العقاري والبيئة، مج ١، ع ١، ٢٠١٣، ص ٣٨–٥١.

24. بن دعاس سهام، «قراءة في أساس المسؤولية الإدارية عن الأضرار البيئية»، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، مج ١٢، ع ١، ٢٠٢٢، ص ٣٠٧–٣٢٦.

25. عطاء الله زوليخة وبوسعدية رؤوف، «المسؤولية الإدارية عن الأضرار البيئية»، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، مج ٨، ع ٢، ٢٠٢١، ص ٥٢٠–٥٣٧.

26. خلاف وردة، «أسس المسؤولية الإدارية عن الأضرار البيئية: هل حان الوقت للبحث عن أساس جديد؟»، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، مج ٧، ع ١، ٢٠٢٢، ص ١٤٥–١٦٠.

ثالثا: المراجع والمعايير الدولية المقارنة

27. إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية، مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ١٩٩٢، ولا سيما المبدآن (١٠) و(١٥)، للاسترشاد المقارن.

28. 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, comparative reference[الرابط الإلكتروني] .

29. International Finance Corporation, Performance Standards on Environmental and Social Sustainability, 2012, especially PS1, comparative professional standard [الرابط الإلكتروني] .

30. UNECE, Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus), 1998, comparative benchmark only[الرابط الإلكتروني] .