Interdisciplinary Legal Research
Special Issue on Arabic-Language Articles
Sep 2026, 7(4): 931-951
Available online on: www.ilrjournal.ir
e-ISSN:2717-1795

ORIGINAL RESEARCH PAPER

Oversight of Government Policies from the Perspective of Environmental Justice and the Protection of Groups most Affected by Pollution

***Maha Sabr Obeid* [*1], *Ali Mashhadi* [2]**

Abstract

This article examines governmental policy oversight through the lens of environmental justice and the protection of groups disproportionately affected by pollution in Iraq. It distinguishes formally equal environmental rules from unequal exposure, susceptibility and access to remedies. The analysis combines constitutional guarantees of equality, health and environmental protection with Environmental Protection and Improvement Law No. 27 of 2009, particularly environmental impact assessment, monitoring and remediation. Comparative reference is made to the 2018 Framework Principles on Human Rights and the Environment, the Committee on the Rights of the Child's General Comment No. 26 (2023), the Escazú Agreement and selected judicial approaches. A five-part review framework considers spatial exposure, differentiated vulnerability, meaningful participation, adequacy of governmental intervention and effective redress. It argues that environmental accountability requires disaggregated evidence and proportionate corrective action, rather than relying solely on aggregate compliance indicators. Comparative materials are discussed as persuasive analysis and not as automatically binding Iraqi law.

Keywords:
Environmental Justice, Government Oversight, Pollution, Vulnerable Groups, Equality, Environmental Law, 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: Obeid, M. S & Mashhadi, A (2026). "Oversight of Government Policies from the Perspective of Environmental Justice and the Protection of Groups most Affected by Pollution". *Interdisciplinary Legal Research*, 7(4): 931-951.

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

مقاله بحثیه

(الصفحه ۹۵۱-۹۳۱)

الرقابة على السياسات الحكومية من منظور العدالة البيئية وحماية الفئات الأكثر تضررا من التلوث

مها صبر عبيد [۱]، علي مشهدي [۲]*

۱. طالبة 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

تبحث الدراسة مدى قدرة الرقابة على السياسات الحكومية على تحقيق العدالة البيئية حين تتفاوت أعباء التلوث بين المناطق والفئات الاجتماعية. وتنطلق من التلازم بين المساواة والحق في الصحة والبيئة السليمة في الدستور العراقي، ومن التزامات الوقاية وتقدير الأثر والرقابة والتعويض الواردة في قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩. وتبين أن مطابقة المشروع للحدود البيئية العامة لا تثبت وحدها عدالة توزيعه إذا جرى تجاهل التعرض التراكمي أو تفاوت قدرة الأطفال والمرضى وذوي الدخل المحدود على الوقاية والتعافي. وتستعين الدراسة بالمبادئ الإطارية لحقوق الإنسان والبيئة لعام ٢٠١٨، والتعليق العام رقم (٢٦) للجنة حقوق الطفل لعام ٢٠٢٣، وتجربة اتفاق إسكازو واجتهاد قضائي أوروبي وجنوب أفريقي، مع الحفاظ على حدود نفاذ القواعد الأجنبية في العراق. وتقترح اختبارا رقابيا يربط التوزيع المكاني للخطر والقدرة على التأثر به والتمثيل الإجرائي وجودة التدخل الإداري وفاعلية الانتصاف، بوصفه منهجا تحليليا لا معيارا عراقيا نافذا بذاته. وتخلص إلى أن حماية الفئات الأشد تضررا تستدعي فحص نتائج السياسة وليس صياغتها المحايدة فقط، وتصحيح التفاوت بأدلة فنية وضمانات قانونية قابلة للمراجعة.

الكلمات المفتاحية: العدالة البيئية، الرقابة على السياسات الحكومية، الفئات الهشة، التلوث، المساواة، حماية الصحة، العراق.

المقدمه

ليس الخطر البيئي موزعا بالضرورة بالتساوي بين الأفراد الذين يخاطبهم القانون بصيغة واحدة. فقد يقع موقع لمعالجة النفايات قرب أحياء تقل فيها الخدمات الصحية، أو تصل مياه الشرب إلى بعض المناطق بصورة منتظمة بينما يضطر سكان مناطق أخرى إلى شراء بدائل باهظة، أو تتعرض أسر تعيش قرب مصدر صناعي لتركيزات تلوث لا تكشفها المتوسطات الوطنية. وقد يلتزم المشروع بترخيص إداري ويظل السؤال قائما بشأن ما إذا كانت الإدارة قد أحصت الأعباء المتراكمة على السكان الذين لا يملكون قدرة مماثلة على الانتقال أو دفع تكاليف العلاج. لذلك لا تنحصر الرقابة القانونية على السياسة البيئية في البحث عن مخالفة صريحة؛ وإنما تمتد إلى فحص الأسباب والبيانات والمعايير التي وزعت بها الحكومة المنافع والأضرار وتدابير الحماية.[١]

ينص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٤) على المساواة أمام القانون دون تمييز للأسباب المبينة فيها، ويقرر في المادة (٣١) الحق في الرعاية الصحية، وفي المادة (٣٣) حق كل فرد في العيش في ظروف بيئية سليمة والتزام الدولة بحماية البيئة والتنوع الإحيائي. وتتيح القراءة المتكاملة لهذه النصوص سؤالا أدق من السؤال عن وجود قانون بيئي: هل تؤدي القواعد الحكومية، عند تطبيقها، إلى إتاحة حماية عملية متكافئة، أم تترك بعض الجماعات تتحمل عبئا غير متناسب مع قدرتها على دفع الضرر أو الحصول على إنصاف؟ ولا يتضمن الدستور اصطلاحا تشريعيا مفصلا باسم «العدالة البيئية»، لذلك تقدم الدراسة هذا المفهوم إطارا تحليليا لتفسير الحقوق والالتزامات القائمة، لا وصفا لحق مستقل ذي عناصر محددة صراحة في نص واحد.[٢]

ويضع قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ أدوات ذات صلة وثيقة بالموضوع، منها إلزام صاحب المشروع بتقرير لتقدير الأثر قبل إنشائه بمقتضى المادة (١٠)، ومراقبة النشاطات المؤثرة في البيئة بموجب المادة (٢٢)، وأحكام إزالة الضرر والتعويض في المادة (٣٢). غير أن هذه النصوص لا تقول بذاتها إن كل قرار ملزم بتطبيق «مؤشر هشاشة» رقمي أو إجراء تحليل توزيعي معين؛ ويكون ذلك مقترحا لتطوير كيفية استعمال

[١] قمر عصام عبد الجبار، «العدالة البيئية والسياسات الحكومية في العراق»، مجلة واسط للعلوم الإنسانية ٢١، ع ٤ (٢٠٢٥)، ص ٩٠٢–٩١٦، DOI:10.31185/wjfh.Vol21.Iss4.1229؛ OHCHR, Framework Principles on Human Rights and the Environment (2018), principle 14.

[٢] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد (١٤)، (٣١)، (٣٣)، النص الرسمي المنشور بموقع مجلس النواب العراقي: https://iq.parliament.iq/الدستور-العراقي/.

الاختصاصات القائمة أو لإصلاح التشريع. وتبرز أهمية التمييز لأن الإفراط في نسبة واجبات غير مكتوبة إلى النص يضعف القيمة القضائية للنتيجة ولو اتفقت مع غاية اجتماعية عادلة.[1]

وتشير دراسة قمر عصام عبد الجبار عن العدالة البيئية والسياسات الحكومية في العراق إلى أن توزيع المنافع والأعباء يتصل بالفقر وبنية السياسات العامة، فيما عالجت كتابات عراقية أخرى الحماية القانونية من التلوث والتعويض عن الضرر وآليات الإدارة البيئية. ويتخذ هذا البحث موقعا مختلفا نسبيا: فهو لا يكتفي بتوصيف التفاوت الاجتماعي، ولا يستغرق في عرض مسؤولية الملوث وحده، وإنما يحاول تحديد كيفية تحويل العدالة البيئية إلى أسئلة رقابية قابلة لإثباتها في ملف إداري أو قضائي؛ أي تحديد الخطر والأشخاص المتأثرين والسند القانوني للقرار والأدلة التي تسوغه والاستجابة المطلوبة لتصحيح الاختلال. ويتوزع التحليل على ثلاثة مباحث تعالج الأساس الحقوقي، ووسائل مراجعة السياسات العراقية، ثم الخبرات المقارنة والنموذج الرقابي المقترح.[2]

المبحث الأول: الأساس الحقوقي للعدالة البيئية وتمييز الفئات الأشد تعرضا للتلوث

أولا: من المساواة الشكلية إلى عدالة توزيع الأعباء البيئية

يمكن فهم العدالة البيئية من ثلاثة أبعاد متصلة لا متطابقة. يتمثل بعدها التوزيعي في البحث عن الجهة التي تتحمل الضرر والجهة التي تستفيد من النشاط أو الخدمة أو المشروع؛ ويتصل بعدها الإجرائي بقدرة المتأثرين على الاطلاع على المعلومات والتعبير عن اعتراضاتهم قبل اتخاذ القرار؛ أما بعدها التصحيحي فيتعلق بإزالة الضرر أو تخفيفه وجبر ما يثبت استحقاقه بحسب القانون. وقد تتوافر مشاركة شكلية في جلسة عامة من دون أن ينعكس رأي سكان الحي الملوث على القرار، وقد يخصص مبلغ مالي للمعالجة دون أن تصل الخدمة إلى المنطقة الأشد حاجة. ولذلك تستلزم الرقابة الجمع بين هذه الأبعاد لا افتراض أن أحدها يغني عن الآخرين.

ومن الناحية القانونية لا تعني العدالة التوزيعية مساواة حسابية بين المحافظات في عدد محطات الرصد أو حصص تمويل الصرف الصحي. فقد تكون منطقة ملوثة بنسب أعلى أو يقطنها أطفال أكثر أو تفتقر إلى بدائل مياه آمنة، فتبرر الحماية الفعالة توجيه موارد أكبر إليها. وما ينبغي مراقبته هو وجود معيار موضوعي معلن للتمييز المقبول، مثل مستوى التعرض وشدة الخطر والكثافة السكانية وتعذر الحصول على الخدمة، لا مجرد المطالبة

---

[1] قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المواد (١٠)، (٢٢)، (٣٢)، الوقائع العراقية، العدد ٤١٤٢ (٢٥ يناير ٢٠١٠)، https://iraq-lg-law.org/ar/content/قانون-حماية-وتحسين-البيئة-رقم-٢٧-لسنة-٢٠٠٩_٠-page-0-0-1.

[2] قمر عصام عبد الجبار (٢٠٢٥)، مصدر سابق؛ حذيفة عادل عبد الكريم منصور، «دور الإدارة في تحقيق العدالة المناخية»، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية ١٦، ع ٢ (٢٠٢٦)، ص ٣٣٠–٣٥٠؛ غفران القيسي وحسام عبد الأمير خلف، «أهمية الديون البيئية في القانون الدولي» (٢٠٢٤)، ص ٥٨٤–٦٠٧.

بتماثل نصيب كل محافظة من الاعتماد. وتظل المفاضلة بين المناطق من صميم وظائف السلطة المختصة في حدود القانون والموازنة، لكن تسبيب المفاضلة يمنع أن تتحول السلطة التقديرية إلى غطاء لترك تجمعات معينة خارج الحماية من دون تفسير معقول.[١]

وتتجاوز المساواة الشكلية أيضا الحياد الظاهر للقرار. فقد تنص قواعد إنشاء المنشآت على مسافة واحدة من التجمعات السكنية، إلا أن حيا معينا يواجه مسبقا عددا من مصادر التلوث أو ضعفا في مياه الشرب أو افتقارا إلى مراكز صحية؛ فيختلف العبء الفعلي للمنشأة الجديدة عليه عن عبئها على منطقة أقل تعرضا. وفي هذه الحالة لا يكفي للمراجع أن يثبت تطبيق المسافة الموحدة، بل ينظر فيما إذا كانت الإدارة قد درست الأثر التراكمي ونطاق البدائل، وما إذا كان القانون يجيز أو يتطلب إجراءات إضافية. ولا يستخلص من ذلك أن كل ترخيص في حي فقير غير مشروع تلقائيا؛ فثبوت العيب القانوني يحتاج إلى إسناد واضح وأدلة وعلاقة بين التدبير والحقوق محل الحماية.

ثانيا: الهشاشة بوصفها نتيجة للتعرض والحساسية والقدرة على الاستجابة

لا تعد الهشاشة وصفا ثابتا لكل أفراد فئة اجتماعية، بل تتكون في حالات كثيرة من تفاعل مستوى التعرض البيئي والاستعداد الصحي أو العمري للضرر والقدرة على تجنبه أو التعافي منه. فالطفل قد يتأثر بملوثات معينة بطريقة تختلف عن البالغ، والمريض بأمراض تنفسية مزمنة قد يحتاج حدودا خاصة للحذر عند ارتفاع تلوث الهواء، فيما قد تفتقر الأسرة محدودة الدخل إلى إمكان شراء المياه المعبأة أو تركيب المرشحات أو مغادرة المنطقة الملوثة. وتشير المبادئ الإطارية بشأن حقوق الإنسان والبيئة، ولا سيما المبدأ (١٤)، إلى الحاجة إلى حماية خاصة لمن يكونون أكثر عرضة للضرر البيئي أو أشد تأثرا به، وإلى توفير بيانات مصنفة وفحص آثار المشروعات عليهم.[٢]

ويبرز أثر التفاوت حين تتقاطع عوامل عديدة؛ فقد تكون أسرة فقيرة تقطن منطقة منخفضة الخدمات وتشمل أطفالا أو أشخاصا ذوي إعاقة أشد تضررا من أزمة مياه من أسرة لديها دخل يتيح شراء بدائل. لكن غياب المعلومات التفصيلية يمنع إطلاق حكم قطعي بأن فئة كاملة تتعرض لضرر أعلى في كل محافظة أو في كل وقت.

[1] OHCHR, Framework Principles on Human Rights and the Environment, A/HRC/37/59 (2018), framework principles 3 and 14, https://www.ohchr.org/sites/default/files/FrameworkPrinciplesUserFriendlyVersion.pdf.

[2] UN Special Rapporteur on Human Rights and the Environment, Framework Principles (2018), principle 14 and commentary, pp. 2021 in the user-friendly edition; https://www.ohchr.org/sites/default/files/FrameworkPrinciplesUserFriendlyVersion.pdf.

ومن ثم ينبغي أن تبنى الفئات ذات الأولوية على بيانات عن التلوث والتعرض والحالة الصحية والوصول إلى الخدمات، لا على افتراضات عامة تستبدل التمييز القانوني بوصم اجتماعي أو جغرافي جديد.

وأكدت لجنة حقوق الطفل في تعليقها العام رقم (٢٦) لسنة ٢٠٢٣ ارتباط الحقوق البيئية للأطفال بعدم التمييز، ونبهت إلى آثار متباينة في الأطفال ذوي الإعاقة والمنتمين إلى الأقليات والذين يعيشون في أوضاع فقر أو مناطق معرضة للكوارث. ويجب التمييز هنا بين الالتزامات الناشئة عن اتفاقية حقوق الطفل للدولة الطرف وبين القيمة التفسيرية لتعليقات لجنتها؛ فلا يعد كل تفصيل ورد في التعليق قاعدة وطنية عراقية محددة وقابلة للتنفيذ مباشرة في جميع المنازعات. غير أن الوثيقة تقدم أساسا تفسيريا قويا لضرورة النظر إلى آثار التلوث على الأطفال بصورة مستقلة عن المتوسطات الخاصة بعموم السكان.[١]

ثالثا: المصلحة العامة البيئية بين حماية الأغلبية وصون حقوق الأقلية المتضررة

قد تحتج الإدارة بأن إنشاء محرقة نفايات أو محطة معالجة في موقع محدد يفيد سكان المدينة بأكملها، وهو تقدير قد يكون صحيحا من حيث المنفعة العامة. لكن توزع المنفعة على جمهور واسع لا يبرر تلقائيا تحميل سكان جوار الموقع أي مستوى من الخطر دون ضوابط. ويظهر دور الرقابة في فحص ما إذا كانت الإدارة قد قيمت البدائل التقنية والمكانية، وقدرت الضرر المحتمل واتخذت احتياطات التشغيل والرصد، ووضحت لماذا تعذر اختيار بديل أخف تعرضا للمساكن. ويستلزم ذلك الفصل بين الاعتراض الاجتماعي الذي يعبر عن تخوف مشروع وبين إثبات خطر فعلي أو مخالفة فنية؛ فلا يكفي الاعتراض الشعبي لإلغاء كل مشروع خدمي، كما لا يكفي الإقرار بالمصلحة العامة لإسكات الاعتراض المسبب.

ولا تعد العدالة البيئية مبدأ يمنع كل نشاط صناعي قرب السكان؛ فالمدن تحتاج إلى مرافق وخدمات وقد يقتضي التخطيط اعتبارات اقتصادية وبيئية متعددة. إنما تمنع العدالة أن تتخذ الحكومة سهولة تخصيص أرض أو ضعف قدرة سكانها على الاعتراض بديلا عن التقييم الفني. ووفقا للمادة (١٠) من قانون البيئة العراقي، فإن تقرير تقدير الأثر يتناول البدائل التكنولوجية وتدابير الحد من التلوث والمخاطر الطارئة والمحتملة، وهي عناصر يمكن الاستناد إليها في مساءلة الجهة المختصة عن بدائل جرى تجاهلها. لكن توسيع المتطلب إلى تقييم اجتماعي مفصل لكل قرار يحتاج إلى سند تنظيمي أو إصلاح يحدد نطاقه وشروطه.[٢]

[1] UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 26 (2023) on Children's Rights and the Environment, CRC/C/GC/26, paras. 14–17 and relevant discussion of heightened vulnerabilities.

[٢] قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادة (١٠/أولا)، بشأن تقدير الأثر والبدائل والوقاية والمخاطر المحتملة.

رابعا: الحق في الصحة والمياه والعيش في بيئة سليمة

يرتبط التلوث بحقوق متعددة، لكنه لا يصهرها في التزام واحد بلا شروط. فالمادة (٣١) من الدستور العراقي تتصل بالرعاية الصحية والوقاية والعلاج، بينما تضمن المادة (٣٣) البيئة السليمة، وتقرر المادة (١٤) المساواة. وقد يؤدي تلوث المياه إلى مخاطر صحية، لكن دعوى تقصير وزارة في تقديم الرعاية تختلف في موضوعها ووقائعها عن دعوى مخالفة منشأة لحدود التصريف أو دعوى تعويض فرد عن ضرر. وتقتضي الرقابة تحديد الجهة المختصة والنص الذي يحكم الفعل والبيانات اللازمة لإثباته، حتى لا تتحول العمومية الحقوقية إلى استنتاج بلا سند قضائي.[١]

وتقدم أزمة المياه في البصرة مثالا ميدانيا موثقا لتشابك المخاطر، لا نموذجا يسقط على جميع مناطق العراق. فقد عرضت مذكرة ميدانية لمنظمة اليونيسف سنة ٢٠١٩ تدخلات متعددة المستويات لمعالجة أزمة إمدادات المياه الآمنة التي تفاقمت سنة ٢٠١٨، وشملت تجهيز المعدات والكلورة والفحص ونقل المياه إلى المدارس وتحسين مرافق المعالجة. ويستفاد من الواقعة ضرورة فحص الوصول إلى الخدمة والفئات التي لا تملك بدائل، لا الاكتفاء بإعلان تنفيذ مشروع مركزي. غير أن المذكرة لا تقدم وحدها حكما قضائيا بمسؤولية وزير معين ولا تفصيلا شاملا عن مستوى التعرض لكل قرية وحي.[٢]

ولأن آثار تلوث الهواء والماء قد تتفاوت بحسب العمر والوضع الصحي، ينبغي للسياسات الوقائية أن تقارن نتائج الرصد بحدود الملوثات المعتمدة وبالحالة الواقعية للسكان المعرضين، مع إشراك الجهات الصحية عند تصميم الاستجابة. ولا يعني ذلك اختراع حدود إلزامية مختلفة بقرار رقابي غير مختص؛ بل طلب تفسير مدى كفاية الحدود القائمة أو الحاجة إلى مراجعتها تشريعيا وفنيا. فالفرق الجوهري بين المبدأ الأخلاقي والحكم القانوني هو القدرة على تعيين الواجب والاختصاص وأثر الإخلال مع الحفاظ على حقوق المخاطبين بالتدابير.

المبحث الثاني: أدوات الرقابة على السياسات الحكومية في ضوء الحماية التفاضلية من التلوث

أولا: الرقابة على تصميم السياسة وتحديد مواقع المشروعات الملوثة

تبدأ الرقابة الفعالة قبل صدور الترخيص أو صرف المال، عند تحديد أولويات الاستثمار وتوزيع الأنشطة الملوثة والمرافق البيئية على المناطق. فقد تضع الحكومة خطة صناعية أو عمرانية دون أن تظهر في وثائقها مواقع

---

[١] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد (١٤)، (٣١)، (٣٣)؛ UN General Assembly, A/RES/76/300, 28 July 2022 (resolution recognizing the right to a clean, healthy and sustainable environment, not itself a domestic enforcement code).

[2] UNICEF, Multi-Tiered Approaches to Solving the Water Crisis in Basra, Iraq, WASH Field Note FN/19/2019, https://www.unicef.org/media/91401/file/Multi-Tiered-Approaches-to-Solving-the-Water-Crisis-in-Basra-Iraq.pdf.

المدارس والمستشفيات ومساكن الفئات ذات القدرة المحدودة على تجنب الانبعاثات. ولا تتحول كل خطة إلى قرار إداري فردي قابل للطعن بذاته؛ إذ تختلف الطبيعة القانونية لأعمال التخطيط والبرمجة والترخيص. لكن يمكن للبرلمان والجهات الرقابية والمحاكم، بحسب ولاياتها، أن يفحصوا الالتزامات التي ينشئها القانون لكل مرحلة، وأن يسألوا عن استعمال تقارير تقدير الأثر والمعلومات الصحية والجغرافية لتفسير الاختيار.[1]

وتتطلب العدالة المكانية من الإدارة بيان ما إذا كانت قد قيمت تمركز المخاطر، مثل وجود منشآت صناعية متعددة أو مناطق تراكم النفايات أو مصادر مياه معرضة للتصريف الملوث، قبل الموافقة على نشاط إضافي. وقد يكون موقع ما ملائما للمشروع من ناحية البنية التحتية، لكن العدالة في الاختيار تقتضي إظهار أن الأعباء على السكان قد أخذت في الحسبان أو أن إجراءات فعالة ستخفضها. ولا ينبغي افتراض أن كل أثر تراكمي يعني امتناع الترخيص بالضرورة؛ فالتقدير النهائي يتوقف على الحدود القانونية والبيانات المتاحة وقابلية البدائل وسلطة الجهة المختصة.

والسؤال الرقابي الأدق لا يقتصر على سبب اختيار الموقع؛ بل يتناول توزيع أعباء الحماية: هل تحملت الدولة كلفة تمديد شبكة صرف آمنة في الحي المجاور للمشروع، أم تركت السكان يتحملون التلوث وتكاليف المياه البديلة؟ وهل ربط تشغيل المشروع بوجود مختبرات رصد وصيانة وحالات طوارئ؟ وهل احتسبت تعويضات الاستملاك عند وجودها وفق قواعدها، دون الخلط بينها وبين التعويض عن الضرر البيئي؟ وهذه مسائل تتقاطع فيها الاختصاصات المالية والبيئية والصحية، فتحتاج إلى ملف واضح يميز مسؤولية صاحب المشروع عن مسؤولية جهة الترخيص وعن التزامات المرافق العامة.

ثانيا: تقدير الأثر البيئي وضرورة المعلومات المصنفة

يعتمد فحص عدالة القرار إلى حد بعيد على نوع المعلومات التي بني عليها. وتلزم المادة (١٠) من قانون البيئة العراقي صاحب المشروع بتقرير تقدير الأثر يتضمن التأثيرات الإيجابية والسلبية والبدائل ووسائل الوقاية، لكنه لا يضع في عبارته العامة نظاما تفصيليا لتجزئة المؤشرات بحسب العمر والدخل والإعاقة والمنطقة. ومن ثم فإن اعتماد بيانات مصنفة عن الأثر على الفئات الأشد تعرضا يعرض هنا باعتباره تطويرا لمحتوى التقييم والرقابة،

[1] قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادة (١٠)، والمتطلبات المتعلقة بمراقبة النشاطات في المادة (٢٢)؛ حذيفة عادل عبد الكريم منصور ومحمود عبد الستار عطا الله كمبار الغريري، «البنية القانونية للسلطة الإدارية الضابطة لتحقيق البعد البيئي للتنمية المستدامة»، ٢٠٢٦، ص ١٠٢٥–١٠٤٢.

يستند إلى غايات الحماية والمساواة وإلى المعايير الإرشادية الدولية، وليس شرطا نصيا يمكن الادعاء بأنه منصوص عليه حرفيا لكل تقرير عراقي.[١]

وتساعد البيانات المصنفة على الفصل بين مصدر التلوث ومقدار التعرض الفعلي له. فقد يكون مستوى الانبعاث من المنشأة متقاربا في ساعات العمل، لكن اتجاه الريح والبعد عن المصدر ونوعية المساكن والوقت الذي يقضيه الأطفال في الخارج تغير التعرض بين الأحياء. وقد تكون منطقة أشد تلوثا لكنها تتمتع بخدمات صحية ومياه بديلة، بينما تواجه منطقة أخرى أضرارا متوسطة مع قدرة أقل على الوقاية أو العلاج. ولا تسمح هذه الاختلافات بالحكم على آثار كل مشروع من خرائط الفقر وحدها، ولا من خرائط الانبعاث وحدها؛ بل تحتاج إلى تقاطع الأدلة مع ضبط خصوصية السكان وصحة القياسات.

ويقتضي ذلك وضع خط أساس وفترة زمنية محددة لكل مؤشر. فلا يفيد القول إن مشروعا يخفض التلوث بنسبة معينة إذا لم يذكر الملوث المقصود وموقع القياس ومدة المقارنة ومعيار الجودة. وتتعين الحيطة عند المقارنة بين قراءات صادرة عن جهات تتبع مناهج مختلفة أو مختبرات غير متماثلة؛ فالفوارق قد تعكس تغير طرق السحب والتحليل. ومن المفيد أن تتضمن تقارير التدقيق حدود عدم اليقين ودرجة ثقة النتائج، وأن تطلب الجهة الرقابية تفسير البيانات غير المتاحة وخطة استكمالها دون أن تحول نقص المعلومات، بذاته، إلى دليل على سوء قصد الموظفين.

ثالثا: المشاركة المجتمعية بوصفها ضمانة لعدالة القرار

تتصل العدالة البيئية بقدرة المتضررين على معرفة القرار في الوقت المناسب والمساهمة في مناقشة بدائله. وقد يقتصر إعلان المشروع على موقع إلكتروني لا يصل إلى سكان منطقة لا تتوافر فيها خدمات اتصال منتظمة، أو تنعقد جلسة عامة بلغة إجرائية صعبة لا يستطيع بعض المتضررين متابعتها. ومن ثم لا يكفي قياس المشاركة بعدد الإعلانات أو الحاضرين وحده؛ بل ينبغي تقييم وصول المعلومات وقابليتها للفهم وإمكان عرض الاعتراضات والرد عليها بصورة مبررة. ولا يفترض هذا القول وجود واجب قانوني عراقي موحد لكل أنواع

[١] قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادة (١٠/أولا)؛ OHCHR, Framework Principles (2018), principle 14, on disaggregated data and differentiated environmental impacts.

المشروعات بآلية الاستشارة نفسها؛ فالمطلوب أولا تحديد ما توجبه القواعد الوطنية، ثم بيان ما يمكن استكماله تشريعيا أو تنظيميا.[۱]

وقد أرست وثائق دولية وإقليمية صورا مختلفة لحقوق الحصول على المعلومات والمشاركة والعدالة البيئية. وينص المبدأ العاشر من إعلان ريو على المشاركة والوصول إلى المعلومات، فيما يوفر اتفاق إسكازو في نطاق أطرافه تسهيلات للأشخاص والجماعات الأشد عرضة للعوائق في استعمال حقوق الوصول. ومن الخطأ تصوير إسكازو قانونا ساريا في العراق؛ فهو اتفاق إقليمي لدول أمريكا اللاتينية والكاريبي. ومع ذلك فإن فكرته المقارنة نافعة: قد تحتاج المساواة الفعلية إلى إتاحة المعلومات بوسائل تناسب اختلاف قدرات المتلقين، لا إلى إرسال إعلان موحد افترض معدوه أن الجميع قرأه.[۲]

رابعا: الرقابة البرلمانية والإدارية على تفاوت الحماية بين المحافظات

تملك الرقابة البرلمانية وفق المادة (٦١) من الدستور العراقي وسائل لمساءلة الحكومة عن تنفيذ قوانين البيئة والصحة والخدمات، لكنها لا تتولى مباشرة اختيار معدات التصفية أو الفصل في مسؤولية منشأة بعينها. ويصبح استخدام هذه الوسائل أكثر ملاءمة للعدالة البيئية عندما تطلب الأسئلة واللجان المختصة بيانات مقارنة عن نوعية المياه والهواء ومشروعات الصرف والمخالفات ومدة معالجة البلاغات في المناطق المختلفة، بدلا من الاقتصار على المتوسط الوطني. ويمكن للبرلمان أن يميز بين المناطق التي تتأخر خدماتها لأسباب فنية موثقة والمناطق التي تتكرر فيها الإخفاقات رغم إتاحة الاعتماد والاختصاص.[۳]

ويظهر دور الأجهزة الإدارية الرقابية في فحص تسلسل القرار داخل الوزارة أو المحافظة والجهة المسؤولة عن تشغيل منشأة حكومية أو التفتيش على نشاط خاص. وقد يكون التفاوت بين المحافظات نتيجة اختلاف موارد المياه أو كثافة الصناعة أو عدد السكان، فلا يكفي وحده لإثبات تمييز غير دستوري. لكن عندما توجد أولويات معلنة لتأمين مياه آمنة لأحياء شديدة التعرض، ويعاد توجيه الموارد على نحو لا تفسره معايير الخطر

[1] United Nations, Rio Declaration on Environment and Development, 1992, Principle 10; OHCHR, Framework Principles on Human Rights and the Environment (2018), principles 7–10.

[۲] ECLAC, Escazú Agreement (2018), arts. 2, 5, 7 and 8, https://www.cepal.org/en/escazuagreement/text-regional-agreement؛ الاتفاق الإقليمي ليس التزاما تعاهديا نافذا بحق العراق.

[۳] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (٦١/ثانيا وسابعا)، في اختصاص مجلس النواب بالرقابة وأدوات مساءلة رئيس مجلس الوزراء والوزراء.

والتكلفة والجاهزية، يمكن للرقابة أن تطلب تسبيبا ومستندات تتيح اختبار القرار، دون إصدار حكم آلي بأن جهة ما خالفت الدستور.

وتلعب الرقابة المالية دورا مكملا. فالميزانية البيئية قد تتضمن مخصصات مرتفعة لمشروعات ذات أثر محدود في مناطق تتمتع بخدمات جيدة، بينما تتعثر مشروعات المناطق الأكثر عرضة للتلوث. ويقتضي تقييم العدالة فحص تخصيص الموارد والصرف الفعلي ونتائج التشغيل، لا افتراض أن انخفاض الاعتماد المقرر لمحافظة ما يعني دوما ظلما ماليا أو أن ارتفاعه يثبت نجاح السياسة. وقد تظهر فروق مشروعة تتعلق بحجم السكان والمشروعات القائمة وتكاليف البنية التحتية، وهنا يجب إعلان أساس المقارنة قبل ترتيب الأولويات.

خامسا: التصحيح الإداري والإنصاف القضائي وحدود الإثبات

تواجه العدالة البيئية صعوبة إضافية في الانتقال من النقد السياسي إلى الدعوى القضائية. فإذا ادعى سكان منطقة أن الحكومة أهملت مكافحة التلوث، تعين تحديد الالتزام الذي خالفته الجهة والإجراء أو الامتناع محل المنازعة وشروط الصفة والمصلحة والاختصاص، مع أدلة تتيح تقييم علاقة التصرف بالضرر. ولا تسمح المادة (٣٣) الدستورية وحدها بإسقاط جميع شروط الدعوى أو افتراض قيام حق شخصي في تعويض تلقائي لمجرد قرب المسكن من نشاط صناعي؛ فالمسؤولية والتعويض لهما شروطهما القانونية. وتزداد أهمية هذا التمييز في التعرض التراكمي حيث يصعب نسب الضرر إلى مصدر منفرد دون عمل خبير.[١]

وتفيد المادة (٣٢) من قانون البيئة في تأسيس الالتزام بإزالة الضرر والتعويض وفق شروطها، لكن التعويض المالي وحده قد لا يعالج استمرار تعرض السكان لمياه أو هواء ملوثين. ومن ثم ينبغي التفريق بين رد الحال وإزالة المصدر وتصحيح الترخيص والتعويض الفردي. فقد يستوجب الأمر إنذارا ومتابعة أو إيقاف نشاط ضمن حدود المادة (٣٣) من القانون، ولا ينتج ذلك آليا من كل شكوى اجتماعية؛ بل من توافر المخالفة والإجراءات المقررة. ويظل للقاضي اختصاص الفصل فيما يعرض عليه وفق القواعد الحاكمة، ولا يجوز للجهة الرقابية أن تحل محله في إثبات عناصر التعويض أو الإدانة.[٢]

[١] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (١٩/ثالثا) بشأن حق التقاضي؛ علي حمزة عباس، «دور القضاء الإداري في حماية البيئة»، مجلة الشرائع ٤، ع ٤ (٢٠٢٤): ٦٥٢–٦٨١.

[٢] قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادتان (٣٢)، (٣٣) بشأن إزالة الضرر والتعويض والإنذار والإيقاف أو الغلق المؤقت؛ نور لازم هادي وعلي غسان أحمد، «وسائل التعويض المتطورة عن الأضرار البيئية» (٢٠١٧)، ص ١–١١.

وتحتاج قضايا التعرض غير المتساوي إلى الخبرة الفنية لا إلى إعفاء المطالبين بالحماية من جميع أعباء الإثبات. فيمكن الاستعانة بقياسات المواقع والسجلات الطبية المجمعة بصورة تحمي الخصوصية والخرائط السكانية والمعلومات الخاصة بالتفتيش لإثبات واقع الخطر ومداه. وإذا تخلفت الإدارة عن جمع بيانات يفرض القانون جمعها، فينبغي تقييم هذا الإخلال بصورة مستقلة؛ فقد يكشف تقصيرا في أداء واجب الرصد حتى لو تعذر إثبات كامل مقدار ضرر فردي بعينه. وبهذا لا تصبح صعوبة السببية سببا لشل الرقابة، ولا يتحول التعاطف مع المتضررين إلى استنتاج قضائي يتجاوز الأدلة.

سادسا: الأولوية العلاجية بين خطورة التلوث ومحدودية الموارد

حين تكون الموارد العامة محدودة، قد يستحيل معالجة جميع مناطق التلوث في وقت واحد. ولا تعني العدالة البيئية هنا وعدا بتماثل زمني مطلق للاستجابة، بل مطالبة الحكومة بتصميم أولويات قابلة للتسبيب والمراجعة. ويمكن أن تتقدم منطقة إذا كان مستوى الملوث خطيرا وقابلية السكان للتضرر مرتفعة والبدائل شبه منعدمة، على أن توضح الجهة المختصة أسس الاختيار ومواعيد معالجة بقية المناطق. ولا يجيز ذلك تحويل ندرة الميزانية إلى مبرر مفتوح لتأجيل التزامات قانونية محددة أو الامتناع عن معالجة خطر عاجل يمكن تفاديه بوسائل متاحة.

ويقترح البحث الفصل بين تدبير عاجل لوقف التعرض الخطير، وتدبير متوسط الأمد لإصلاح شبكات الصرف أو تقليل الانبعاثات، وتدبير طويل الأمد لتغيير البنية التخطيطية التي تركز الملوثات في منطقة معينة. فقد تؤمن الحكومة مياه شرب بديلة خلال أزمة، لكن هذا لا يثبت معالجة شبكة التوزيع أو منع مصدر التلوث. ويضمن هذا التدرج أن تكون المؤشرات الرقابية ملائمة للمرحلة؛ فمعيار نجاح التدخل الإسعافي يختلف عن معيار اكتمال المشروع الاستثماري أو تحسن الصحة العامة على مدى سنوات.

ومن المهم بيان أن حماية الفئات الأكثر تضررا لا تقتصر على نقلها بعيدا عن مصدر الخطر. فقد يفضي النقل القسري أو الإخلاء غير المدروس إلى فقدان المسكن والعمل والشبكات الاجتماعية، ويكون عندئذ قد استبدل عبئا بآخر. والأولى، حيث يسمح القانون والإمكان الفني، البدء بوقف المصدر أو تقليل الانبعاث وترميم البنية الأساسية، ثم فحص أي نقل أو إخلاء وفق شروطه وضماناته. وتستدعي هذه المفاضلة قراءة شاملة للمخاطر الصحية والاجتماعية والملكية، دون تغليب حل موحد على جميع المواقع.

المبحث الثالث: الخبرة المقارنة وبناء معيار رقابي للعدالة البيئية في العراق

أولا: الحماية المتمايزة في مبادئ حقوق الإنسان والبيئة

تقدم المبادئ الإطارية المتعلقة بحقوق الإنسان والبيئة، التي عرضها المقرر الخاص للأمم المتحدة سنة ٢٠١٨، تصورا واضحا للعلاقة بين عدم التمييز والوقاية والمشاركة والوصول إلى الانتصاف. ويلفت المبدأ (١٤) منها النظر إلى وجوب مراعاة من يكونون أكثر هشاشة إزاء الأضرار البيئية، ويبرز الحاجة إلى معلومات تفصيلية عن فئات السكان المتأثرة، وإلى إتاحة المشاركة والحماية والوسائل العلاجية بما يتناسب مع أوضاعهم. ويستخلص من ذلك معيار مهم: ليس المطلوب من الإدارة جمع المتوسطات الوطنية فحسب، بل أن تفسر لماذا تصل وسائل الوقاية إلى من يحتاجون إليها فعلا. وتظل هذه المبادئ أداة تفسيرية ذات قيمة إرشادية، لا نصا عراقيا مستقلا يضيف اختصاصا إداريا أو جزاء قضائيا جديدا.[١]

ويعزز تعليق لجنة حقوق الطفل رقم (٢٦) لعام ٢٠٢٣ هذا المنظور من خلال إبراز أن الضرر البيئي قد ينشئ تمييزا مباشرا أو غير مباشر وأن من الضروري حماية الأطفال المعرضين لتداخل صور الهشاشة. ومن منظور الرقابة على المشروعات الحكومية، يستفاد من ذلك ضرورة فحص مواقع المدارس والمناطق السكنية، والوقت الذي يقضيه الأطفال في أماكن التعرض، والآثار المتوقعة على الصحة والتعليم. ولا يعني ذلك أن كل قرار مشروع يجب أن يخضع لترخيص خاص من لجنة دولية؛ بل إن التعليق يسهم في تفسير الالتزامات المتعلقة بحقوق الطفل في حدود النظام القانوني الوطني، ويمنح المراقب أسئلة أكثر تحديدا من الاعتماد على وصف عام بأن المشروع «مفيد للسكان».[٢]

ثانيا: اتفاق إسكازو والعدالة الإجرائية للفئات التي تواجه عوائق المشاركة

ينظم اتفاق إسكازو لسنة ٢٠١٨، في نطاق أطرافه بأمريكا اللاتينية والكاريبي، الوصول إلى المعلومات والمشاركة العامة والعدالة البيئية، ويتضمن أحكاما خاصة بمن يواجهون أوضاعا من الهشاشة أو عوائق في استعمال هذه الحقوق. وتنبع أهميته في هذا البحث من أن المعلومات المتاحة نظريا قد لا تكون متاحة فعليا لشخص لا تتوافر له وسائل الاتصال أو يواجه قيودا لغوية أو اجتماعية أو مالية. لذا تتطلب العدالة الإجرائية تدابير تيسير معقولة تتيح فهم المخاطر وإبداء الرأي ومراجعة القرار. ولا يجوز نقل أحكام الاتفاق إلى العراق بوصفها التزاما تعاهديا

[1] UN Human Rights Council, A/HRC/37/59 (2018), Framework Principles on Human Rights and the Environment, principle 14 and associated commentary, https://www.ohchr.org/sites/default/files/FrameworkPrinciplesUserFriendlyVersion.pdf.

[2] UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 26 (2023), CRC/C/GC/26, paras. 14–17 on nondiscrimination and differing environmental harms faced by children.

نافذا؛ وإنما يستفاد من بنائها المقارن في اقتراح أدوات تحسين التواصل والمشاركة حيث تسمح القواعد العراقية بذلك.[1]

ومن التطبيقات الممكنة إتاحة خلاصة مفهومة لتقدير الأثر باللغة المناسبة للسكان، والإعلان عن الجلسات بمواعيد تسمح بمشاركة العاملين، وتلقي الملاحظات المكتوبة والشفوية، وتوثيق الأسباب التي رجحت بديلا على آخر. ولا يعد مجرد الاحتجاج بقلة عدد المشاركين برهانا على عدم اهتمام المجتمع؛ فقد يكون انخفاض الحضور نتيجة ضعف الوصول أو عدم الثقة أو غياب وقت مناسب للمشاركة. ومع ذلك لا يمكن للجهة الرقابية أن تفترض أن كل تأخر في المشاورة يمثل مخالفة قانونية بلا سند؛ فالتكييف يحتاج إلى بيان الإجراءات الملزمة التي لم تستوف، ثم تقييم أثر ذلك في القرار وحقوق الأشخاص المعنيين.

وتوضح المقارنة أن المساواة في الوصول إلى العدالة لا تتحقق بمجرد النص على حق رفع الدعوى، فقد توجد كلفة خبرة أو مسافة إلى المحكمة أو خشية من الانتقام تمنع أشخاصا من المطالبة. وتختلف قواعد المساعدة القضائية والصفة والمصلحة بين الدول، لذلك يحتاج الإصلاح العراقي إلى بحث تشريعي خاص لا إلى إعلان أن اتفاق إسكازو حل محل تلك القواعد. ويمكن للجان النيابية والجهات الإدارية قبل التقاضي اتخاذ خطوات لتعزيز الإبلاغ عن المخاطر وحماية المعلومات وإتاحة مراجعة شكاوى المناطق المتضررة دون انتظار تفاقم الضرر.

ثالثا: القضاء المقارن بين البيئة والصحة والمساواة الواقعية

تكشف قضية Fadeyeva ضد روسيا التي فصلت فيها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان سنة ٢٠٠٥ أهمية عدم الاكتفاء بوجود منطقة عازلة مقررة على الورق. فقد عاشت المدعية داخل منطقة قريبة من مصنع شديد التلوث رغم وجود ترتيبات معلنة للحماية وإعادة التوطين، وخلصت المحكمة إلى إخفاق السلطات في حماية حقها في احترام الحياة الخاصة والمسكن في ظروف القضية. ولا يتصل الحكم مباشرة بمساواة الفئات الفقيرة في العراق، لكنه يصلح للاستدلال على أن الاعتراف الرسمي بالخطر وإنشاء التدبير الإداري لا يكفيان إذا لم يترجما إلى حماية فعالة يمكن اختبارها. وتظل عناصر المسؤولية والحكم خاصة باتفاقية حقوق الإنسان الأوروبية ووقائع الملف المعروض على المحكمة. [2]

[1] ECLAC, Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean (Escazú Agreement), LC/PUB.2018/8/Rev.1 (2018), https://www.cepal.org/en/publications/43583-regional-agreement-access-information-public-participation-and-justice.

[2] ECtHR, Fadeyeva v. Russia, application no. 55723/00, judgment of 9 June 2005, European Court of Human Rights Information Note 76, https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?filename=002-3813.pdf&id=002-3813&library=ECHR.

وفي قضاء المحكمة الدستورية لجنوب أفريقيا، تبين قضية Fuel Retailers Association of Southern Africa ضد Director-General Environmental Management الصادر حكمها سنة ٢٠٠٧ ضرورة إدماج الاعتبارات البيئية والاجتماعية والاقتصادية في اتخاذ القرار ذي الصلة بالتنمية المستدامة. ولا تعني السابقة أن المحكمة قضت بحق تعويض مجموعة عراقية أو فرضت اختبارا موحدا لكل تلوث صناعي؛ فالمسألة كانت منازعة تتعلق بقرار ترخيص وتقييم الاعتبارات اللازمة لاتخاذه في إطار القانون الجنوب أفريقي. وتكمن فائدتها بالنسبة للموضوع في أنها تنبه إلى أن سلامة الإجراء الإداري تتوقف على دراسة العناصر التي أوجب القانون النظر فيها وعدم الاكتفاء بفصل البيئة عن التقديرات التنموية بصورة مصطنعة.[١]

وتوضح هذه الخبرات حدود الاستفادة من القضاء المقارن. فالمحكمة العراقية تلتزم بنطاق ولايتها والقانون الواجب التطبيق، بينما يختار الباحث من الأحكام الأجنبية أسئلة قابلة للتكييف: هل درست الإدارة أثر القرار على المتضررين؟ وهل استندت إلى بيانات معتبرة؟ وهل كانت هناك وسائل واقعية للتخفيف من الضرر؟ وهل أمكن مراجعة القرار؟ ولا تجوز نسبة التزامات تفصيلية إلى الدستور العراقي لمجرد أن محكمة أجنبية طبقتها على نص دستوري مختلف؛ كما لا ينبغي تجاهل القوة الإرشادية لهذه الخبرات في صياغة إصلاح إجرائي أو في تفسير مبادئ عامة معترف بها محليا.

رابعا: موازنة العدالة البيئية مع استدامة الخدمات والتنمية

قد تقود بعض البرامج البيئية إلى آثار اجتماعية مختلفة عن آثار التلوث الذي تعالجه. فإغلاق منشأة ملوثة قد يقلل تعرض السكان للضرر، لكنه قد يهدد عمل أسر تعيش على أجورها إذا لم توجد ترتيبات بديلة. وقد يؤدي رفع رسوم المياه لتحسين الشبكة إلى خفض الاستهلاك وتمويل الصيانة، لكنه قد يحمل الأسر ذات الدخل المنخفض كلفة غير محتملة إذا لم يراع معيار القدرة على الدفع. ولا تمنح العدالة البيئية أولوية مطلقة لأي مصلحة؛ بل تقتضي النظر إلى توزيع أعباء الحماية نفسها وتوفير مسار انتقال معقول في حدود الموارد والقانون.[٢]

[1] Constitutional Court of South Africa, Fuel Retailers Association of Southern Africa v Director-General Environmental Management, CCT 67/06, [2007] ZACC 13; official case archive: https://collections.concourt.org.za/items/9017e213-0edb-456a-ab5e-3607180c7fba.

[٢] 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؛ حذيفة عادل عبد الكريم منصور (٢٠٢٦)، ص ٣٣٠–٣٥٠.

وفي الحالة العراقية يبرز تقرير البنك الدولي عن المناخ والتنمية لعام ٢٠٢٢ التفاعل بين شح المياه والزراعة والفقر واحتياجات التحول الاقتصادي؛ وهو تحليل لسياسات ومخاطر محتملة، لا حكم قضائي بثبوت إخلال جهة إدارية محددة. وتفيد قراءة التقرير في إدراك أن الاعتماد على متوسط وطني للمياه أو انبعاثات القطاع قد يخفي تحديات موضعية تحتاج إلى تخصيص الاستثمارات وفق الهشاشة والتعرض والقدرة على التكيف. ويجب في المقابل عدم استخدام التقرير لإثبات مقدار الضرر في منطقة معينة دون دراسة ميدانية مناسبة أو لإلزام وزارة بتوصية دولية لم تتحول إلى واجب قانوني وطني.[1]

وقد يكون الحل العادل هو تقليل مصدر التلوث بالتوازي مع توفير خدمات انتقالية للمتأثرين. فالحكومة التي تغلق موقع نفايات ضارا دون تجهيز بديل مناسب قد تدفع بالنفايات إلى مكبات عشوائية في أحياء أخرى، وتكون قد نقلت الظلم المكاني بدلا من إزالته. كما أن رفع جودة المياه في مركز المدينة مع بقاء الأطراف دون إمداد آمن قد يحسن المتوسط الإداري ويبقي التفاوت. ولهذا ينبغي للرقابة أن تتعقب سلسلة الأثر بعد تنفيذ القرار، وأن تقارن البدائل والمخاطر المستحدثة وليس الخطر الذي أعلن التخلص منه فحسب.

خامسا: معيار رقابي مركب للحماية التفاضلية من التلوث

يقترح البحث اختبارا من خمس حلقات لتقويم السياسات العامة من منظور العدالة البيئية. تبدأ الحلقة الأولى «بتحديد التعرض» عبر رسم الخطر ومصادره وموقعه وفترته والجهات المسؤولة عن الرصد. وتتناول الثانية «الحساسية والقدرة على الاستجابة» من خلال بيانات موثوقة عن أوضاع السكان وإمكان الحصول على الماء والرعاية والخدمات البديلة. وتختبر الثالثة «عدالة الإجراء» ومدى حصول المتأثرين على معلومات مفهومة وفرصة لعرض الملاحظات، ضمن المتطلبات القانونية القائمة. وتتصل الرابعة «بكفاية التدخل» أي مناسبة الوقاية والتفتيش والتمويل والتصحيح للخطر المحدد، مع مقارنة البدائل الواقعية. وتفحص الخامسة «الإنصاف والنتيجة» عبر التحقق من إزالة مصدر الضرر أو تخفيفه ومن مسارات التعويض والرقابة اللاحقة، حيث يسمح القانون. وهذا البناء مقترح تحليلي مستمد من تفاعل النصوص الوطنية والخبرة المقارنة، ولا يدعي أنه إجراء واجب التطبيق حرفيا في كل وزارة عراقية اليوم.[2]

[1] World Bank, Iraq Country Climate and Development Report (2022), particularly discussion of the water–agriculture–poverty nexus and effects on vulnerable groups, https://www.worldbank.org/en/country/iraq/publication/iraq-country-climate-and-development-report.

[2] الاختبار ذو الحلقات الخمس نموذج تحليلي مقترح، لا حكم تشريعي عراقي قائم بذاته؛ تستند عناصره إلى دستور العراق، المواد (١٤)، (٣١)، (٣٣)، وقانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المواد (١٠)، (٢٢)، (٣٢)، والمبدأ الإطاري (١٤) لحقوق الإنسان والبيئة (٢٠١٨).

ويصلح تطبيق الاختبار على برنامج افتراضي لمراقبة تلوث الهواء في منطقة صناعية. فلا يبدأ التقييم بإحصاء عدد أجهزة الرصد وحدها؛ بل يحدد مواقعها بالنسبة للمساكن والمدارس ومصادر الانبعاث ويقارن القياسات في فترات مناسبة، ثم يبحث مدى شمول البرنامج للأحياء التي يصعب على سكانها تجنب التعرض. وبعد ذلك يراجع التراخيص وإجراءات الإنذار والتفتيش والرد على الشكاوى، وما إذا كان للمتضررين مسار واضح للاطلاع على المعلومات وطلب التحقق من المخالفة. وتبقى النتيجة البيئية النهائية محتاجة إلى تفسير أسبابها وتحديد ما يمكن نسبته إلى عمل الجهة الحكومية.

سادسا: ضمانات التطبيق المؤسسي والرقابة المستمرة

تحتاج ترجمة العدالة البيئية إلى أداء حكومي إلى تعاون لا يمحو حدود الاختصاص. فوزارة البيئة تملك وظائف الرصد والإنفاذ ضمن القانون، والجهات الصحية تقدم المعلومات المهنية المتعلقة بالمخاطر، والبلديات والموارد المائية تنفذ خدمات مختلفة، فيما يراقب مجلس النواب الأداء في حدود سلطاته، ويفصل القضاء في المنازعات المعروضة عليه وفق ولايته. ولا يجوز أن تتحول اللجنة البرلمانية إلى جهة تصدر تراخيص أو أن تصبح هيئة التدقيق بديلا عن المختبر الفني أو المحكمة؛ بل تكون الفاعلية في تبادل الأدلة وتحديد المسؤولية عن الاستجابة للتوصية بعد تقريرها.

ومن الملائم إنشاء سجل دوري لمؤشرات المخاطر البيئية ذات الأولوية مصنف بحسب الموقع ومدى التعرض والوصول إلى الخدمات، مع حماية البيانات الشخصية وعدم نشر تفاصيل صحية تسمح بالتعرف على الأفراد. ويفضل أن يرتبط كل مؤشر بجهة مسؤولة ومصدر قياس وخط أساس وفترة تحديث وطريق للتحقق عند اختلاف البيانات. وتستطيع التقارير العامة إظهار المعايير المستخدمة في ترتيب الأولويات ومسوغات تغييرها، بحيث يحق للباحثين والمجتمع المدني مناقشة قرارات التخصيص دون أن يتحول ذلك إلى حق غير محدود في الحصول على معلومات سرية يحميها القانون.

كما ينبغي أن يتضمن تقييم البرامج ما يثبت أن التدخل لم ينقل الخطر إلى مجموعة أقل تمثيلا. فقد يحل موقع جديد مشكلة مكب قديم ثم ينشئ مشكلة مماثلة في أطراف المدينة. ويربط هذا النهج المسؤولية عن النتائج بواجبات التخطيط والقياس والتصحيح، ويمنع أن تختزل المراجعة في عدد حملات التفتيش أو مبالغ الإنفاق. وإذا ظهرت حاجة إلى وضع قواعد خاصة بالتقييم التراكمي أو المشاركة أو ترتيب أولويات الإنفاق، وجب بحثها في صورة تنظيم أو تعديل تشريعي مشروع، دون نسبتها تلقائيا إلى نصوص لا تتضمنها.

النتيجة

أظهر البحث أن العدالة البيئية لا تتناقض مع مبدأ المساواة، بل تكشف محدودية الاكتفاء بالمساواة الشكلية حين تتوزع أعباء التلوث بصورة متفاوتة. فحماية البيئة التي يقررها الدستور العراقي ترتبط بحق الصحة وعدم التمييز، وتقتضي مراقبة ما إذا كانت أدوات الترخيص وتقدير الأثر والرصد والإنفاذ والتعويض تستخدم بطريقة تتيح حماية عملية لمن يواجهون التعرض الأعلى أو قدرة أقل على دفع الضرر. ولا تعني هذه القراءة افتراض قيام واجب قانوني واحد باسم العدالة البيئية في جميع الإجراءات؛ بل تتطلب رد كل التزام إلى سنده الدستوري أو التشريعي أو التنظيمي.

وقد بين التحليل أن الرقابة على السياسة الحكومية لا تحسم بمقارنة المتوسطات ولا بعدد المنشآت التي فتشت أو حجم الأموال التي صرفت. فالمعيار الأكثر دلالة هو إمكان تحديد موقع الخطر ومصادره، وتفاوت تأثيره في السكان، وقدرتهم على المشاركة والوصول إلى المعلومات، ثم كفاية التدابير والنتائج والإنصاف. وتفيد تجربة أزمة المياه في البصرة في إظهار ارتباط مشكلة الماء بالقدرة المؤسسية والخدمات والبدائل المتاحة، من غير أن تختزل القضية في مسؤولية واحدة مفترضة أو نسبة ضرر لم تثبته البيانات.

كما أظهرت المبادئ الإطارية لحقوق الإنسان والبيئة والتعليق العام المتعلق بحقوق الطفل وتجربة إسكازو وأحكام القضاء المقارن أن الحماية المتمايزة تحتاج إلى معلومات مصنفة وإجراءات مشاركة وانتصاف فعالة. ولا يغير ذلك من أن حجية كل أداة وحدود سريانها تختلف بحسب طبيعتها وأطرافها واختصاص محاكمها، فلا يجوز إحلالها مباشرة محل التشريع العراقي. والنتيجة الأهم هي ضرورة بناء رقابة تربط الدليل الفني بالمسؤولية القانونية وتمنع نقل عبء التلوث من فئة إلى أخرى تحت عنوان الإنجاز الإداري.

وتوصي الدراسة بأن تنشر الجهات المختصة، حيث يجيز القانون، بيانات بيئية دورية قابلة للمقارنة على مستوى المناطق؛ وأن تتضمن مراجعة المشاريع عالية الخطر تقديرا موثقا للتعرض التراكمي والأثر على الأطفال وسائر الفئات التي تثبت هشاشتها؛ وأن تفحص عدالة توزيع التمويل والخدمات وفق مؤشرات واضحة لا وفق الحصص الحسابية وحدها. كما توصي بتحسين قنوات الشكاوى والاستعانة بالخبرة المستقلة ومتابعة تنفيذ التوصيات والأحكام، مع بحث إقرار ضوابط تنظيمية صريحة عندما لا يكفي النص الحالي. فالمقصد ليس زيادة الشعارات المرتبطة بالعدالة، وإنما جعل التمييز بين سياسة تحمي الجميع بالقدر المناسب وسياسة تبقي بعضهم بلا حماية قابلا للإثبات والتصحيح.

المصادر والمراجع

أولا: الدساتير والقوانين والوثائق القانونية

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد (١٤)، (١٩)، (٣١)، (٣٢)، (٣٣)، (٤٦)، (٦١)، النص الرسمي المنشور بموقع مجلس النواب العراقي: https://iq.parliament.iq/الدستور-العراقي/

٢. جمهورية العراق، قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد ٤١٤٢، ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، ولا سيما المواد (٩)، (١٠)، (٢٢)، (٣٢)، (٣٣).
https://iraq-lg-law.org/ar/content/٠-٢٠٠٩-لسنة-٢٧-رقم-وتحسين-البيئة-حماية-قانون_page-0-0-1

٣. الأمم المتحدة، إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية، ١٩٩٢، المبدأ العاشر والمبدأ الخامس عشر. https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992

٤. الجمعية العامة للأمم المتحدة، القرار ٣٠٠/٧٦، «حق الإنسان في بيئة نظيفة وصحية ومستدامة»، ٢٨ تموز/يوليو ٢٠٢٢، الوثيقة A/RES/76/300. https://digitallibrary.un.org/record/3983329

5. United Nations, Convention on the Rights of the Child, 1989, arts. 2, 3, 12 and 24. https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child

6. Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Escazú Agreement, 4 March 2018, especially arts. 2, 5, 7, 8. https://www.cepal.org/en/escazuagreement/text-regional-agreement

ثانيا: الدراسات والتقارير والوثائق القضائية الدولية

7. UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on Human Rights and the Environment: Framework Principles on Human Rights and the Environment, A/HRC/37/59 (2018), particularly principles 3, 9, 10 and 14. https://www.ohchr.org/sites/default/files/FrameworkPrinciplesUserFriendlyVersion.pdf

8. UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 26 (2023) on Children's Rights and the Environment, with a Special Focus on Climate Change, CRC/C/GC/26, 22 August 2023. https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/crccgc26-general-comment-no-26-2023-childrens-rights

9. World Bank, Iraq Country Climate and Development Report (Washington, DC: World Bank, 2022). https://www.worldbank.org/en/country/iraq/publication/iraq-country-climate-and-development-report

10. UNICEF, Multi-Tiered Approaches to Solving the Water Crisis in Basra, Iraq, WASH Field Note FN/19/2019. https://www.unicef.org/media/91401/file/Multi-Tiered-Approaches-to-Solving-the-Water-Crisis-in-Basra-Iraq.pdf

11. European Court of Human Rights, Fadeyeva v. Russia, no. 55723/00, judgment of 9 June 2005, under Article 8, HUDOC case information note. https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?filename=002-3813.pdf&id=002-3813&library=ECHR

12. Constitutional Court of South Africa, Fuel Retailers Association of Southern Africa v Director-General Environmental Management, CCT 67/06, [2007] ZACC 13, judgment of 7 June 2007. https://collections.concourt.org.za/items/9017e213-0edb-456a-ab5e-3607180c7fba

13. ECLAC, Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean, LC/PUB.2018/8/Rev.1 (2018). https://www.cepal.org/en/publications/43583-regional-agreement-access-information-public-participation-and-justice

ثالثا: الدراسات والبحوث العربية

١٤. قمر عصام عبد الجبار، «العدالة البيئية والسياسات الحكومية في العراق: دراسة اجتماعية»، مجلة واسط للعلوم الإنسانية، المجلد ٢١، العدد ٤ (٢٠٢٥)، ص ٩٠٢–٩١٦، DOI:10.31185/wjfh.Vol21.Iss4.1229.

https://wjfh.uowasit.edu.iq/index.php/wjfh/ar/article/view/1229

١٥. حذيفة عادل عبد الكريم منصور، «دور الإدارة في تحقيق العدالة المناخية: ضمان بناء السلام والاستقرار المجتمعي في مواجهة التغير المناخي»، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٦، العدد ٢ (٢٠٢٦)، ص ٣٣٠–٣٥٠، DOI:10.37651/aujlps.2026.168664.1722.

https://aujfps.uoanbar.edu.iq/article_١٩١٦٥٩,html?lang=ar

١٦. 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، DOI:10.37651/aujlps.2024.150233.1268.

https://aujfps.uoanbar.edu.iq/article_١٨٣٦١٩,html?lang=ar

١٧. إسراء غانم وفتحي الحياني، «التقاضي المناخي ودوره في تحقيق العدالة البيئية»، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد ٢٦، العدد ٩٦ (٢٠٢٦)، DOI:١٠,٣٣٨٩٩/,v٢٦i٩٦,٦٤٩١٧.

https://alaw.uomosul.edu.iq/index.php/alaw/ar/issue/view/2976

١٨. نور لازم هادي وعلي غسان أحمد، «وسائل التعويض المتطورة عن الأضرار البيئية»، مجلة كلية القانون، جامعة النهرين، المجلد ١٩، العدد ٣، الجزء ٣ (٢٠١٧)، ص ١–١١.

https://iasj.mohesr.gov.iq/journals/journal/issue/14519

١٩. أمجد صبحي صاحب وكوثر محمد دهيم، «الحد من التلوث البيئي في العراق من خلال تفعيل الضرائب»، مجلة واسط للعلوم الإنسانية، المجلد ١٧، العدد ٢ (٢٠٢١)، ص ٨١٦–٨٤٠. https://wjfh.uowasit.edu.iq/

٢٠. 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

٢١. 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

٢٢. حذيفة عادل عبد الكريم منصور ومحمود عبد الستار عطا الله كمبار الغريري، «البنية القانونية للسلطة الإدارية الضابطة لتحقيق البعد البيئي للتنمية المستدامة والحماية القضائية للبيئة»، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية (٢٠٢٦)، ص ١٠٢٥–١٠٤٢. https://iasj.mohesr.gov.iq/journals/journal/issue/20525

٢٣. وفاء جعفر المهداوي وحافظ عبد الأمير، «التحديات البيئية في العراق: سبل معالجة مستقاة من التجربة الألمانية»، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، العدد ٣٢ (٢٠١٢)، بيانات الاستشهاد مثبتة في فهرس مراجع دراسة العدالة البيئية والسياسات الحكومية في العراق (٢٠٢٥). https://wjfh.uowasit.edu.iq/index.php/wjfh/ar/article/view/1229