بحث فى

أوجه الرقابة الإدارية على ممارسة النشاط النووى

إعداد

عادل فتحى عابدين أحمد

باحث بالدكتوراه - كلية الحقوق – جامعة حلوان

المقدمة

لقد أصبحت الطاقة النووية مصدر جذب لكثير من الدول، كمصدر من مصادر الطاقة اللازمة للقيام بمهامها التنموية، خاصةً مع شبح مخاطر نضوب مصادر الطاقة التقليدية. غير أن الخوف من وقوع حادث نووى أو تلوث إشعاعى ناتج عن دفن النفايات النووية بأسلوب غير آمن دفع بعض الحكومات إلى استبعاد خيار الطاقة النووية من منظومة الطاقة لديها، فها هى السويد التى ارتفع فيها نصيب الطاقة النووية بنسبة 46% من إنتاجها الكلى من الكهرباء عام 1990، قررت عام 1980 بعد استفتاء شعبى إغلاق كل محطاتها النووية والبالغ عددها 12 محطة بحلول 2010 مع البدء بمحطتين خلال 1995- 1996.

كذلك قررت سويسرا بعد استفتاء شعبى عام 1990 عدم إنشاء محطات جديدة وتجميد ماهو تحت الإنشاء لمدة عشر سنوات، وذلك بعد أن بلغ نصيب الطاقة النووية فيها نحو 41% من إجمالى الطاقة الكهربائية. فبعد حادث فوكوشيما دايتشي في مارس 2011، أعلن المجلس الاتحادي تعليق إجراءات طلبات الترخيص العامة لمحطات الطاقة النووية الجديدة. وخلال نفس العام، قرر المجلس الاتحادي والبرلمان إنهاء الطاقة النووية تدريجيًا، ووضع الأسس لسياسة طاقة جديدة، تُعرف باسم استراتيجية الطاقة 2050. والهدف هو إيقاف تشغيل محطات الطاقة النووية الخمسة العاملة في سويسرا عند انتهاء عمرهم التشغيلى، دون تشييد محطات أخرى.

وكانت بريطانيا من أسبق الدول فى أوروبا الغربية فى تنفيذ برنامجها النووى، ولكنها أخذت تتباطأ فى التنفيذ بعد اكتشاف النفط فى بحر الشمال. كذلك أوقفت أسبانيا استكمال خمس محطات نووية كانت قد صدرت الأوامر ببنائها. وواجهت الطاقة النووية معارضة قوية فى دول أوروبية أخرى مثل ألمانيا وهولندا والنرويج([1]).

لذلك كان لابد من الاهتمام بالأمان النووى للحصول على مزايا الطاقة النووية والحد من مخاطرها، عن طريق إحاطته بمجموعة من الضمانات، لعل من أبرزها الرقابة الإدارية على الأنشطة النووية.

لذلك يعمد النظام القانونى الوطنى عادةً إلى تحديد جهة إدارية معينة تتولى مهام الرقابة على ممارسة الأنشطة النووية، إذ تشكل الرقابة الإدارية على الأنشطةٍ النوويةٍ ضمانة جوهرية للأمان النووى، حيث تتوقف فعالية تدابير الأمان النووى على مدى نجاح الجهة الرقابية فى آداء دورها الرقابى. ويمكن تقسيم الرقابة التى تمارسها السلطة الرقابية إلى رقابة سابقة، والتى

---

[1]– د/ حسين عبد الله: الطاقة النووية: ماضيها وحاضرها ومستقبلها، مجلة النفط والتعاون العربى، مجلد 20، عدد 72، عام 1995، ص 56، 57. وتجدر الإشارة إلى أنه بخصوص السويد، فإنها لم تلتزم بالجدول الزمنى المحدد للإغلاق، كذلك أنظر موقع الوكالة الدولية للطاقة الذرية على الرابطين:

https://cnpp.iaea.org/countryprofiles/Sweden/Sweden.htm

https://cnpp.iaea.org/countryprofiles/Switzerland/Switzerland.htm

تم الاطلاع عليهما بتاريخ 10/ 4/ 2023.

يشكل الترخيص ركيزة أساسية فيها، ورقابة لاحقة تتم عن طريق التفتيش الذى تتولاه تلك السلطة على الأنشطة والمنشآت النووية للوقوف على مدى تطبيق تلك المنشآت للقوانين واللوائح ومعايير الأمان المقررة.

لذلك سأقسم هذا البحث إلى ثلاثة مطالب وهى على التوالى:

المطلب الأول: المقصود بالجهة الرقابية وطبيعتها القانونية.

المطلب الثانى: يتناول الرقابة السابقة.

المطلب الثالث: يتناول الرقابة اللاحقة أو التفتيش.

المطلب الأول

المقصود بالجهة الرقابية وطبيعتها القانونية

سيتم تناول هذا الموضوع فى فرعين متتاليين، يتناول أولهما المقصود بالجهة الرقابية، والآخر يتناول طبيعتها القانونية

الفرع الأول

المقصود بالجهة الرقابية

إن أحد الدعائم الأساسية المتطلبة لإقامة إطار قانونى وطنى مناسب يهدف إلى استغلال الطاقة النووية، يكمن فى إنشاء هيئة رقابية ذات صلاحيات قانونية وتقنية تمكنها من ضبط ورقابة الأنشطة النووية لتقوم بدورها على نحو مأمون وآمن([2]).

وقد عرفت إحدى منشورات الوكالة الجهة الرقابية، بأنها:" سلطة وطنية أو نظام سلطات تحددها الدولة، ولديها الصلاحية القانونية لإجراء العملية التنظيمية، بما فى ذلك إصدار التراخيص، وبالتالى تنظيم الأمان النووى، والإشعاعى، والنفايات المشعة، وسلامة النقل. وتخضع فى تنظيمها وإدارتها ووظائفها وعملياتها ومسئولياتها وكفائتها لمتطلبات معايير أمان الوكالة"([3]).

وعرفتها الاتفاقية المشتركة بشأن أمان التصرف فى الوقود المستهلك وأمان التصرف فى النفايات المشعة، فى الفقرة 11 من المادة الثانية بأنها تعنى: " أى هيئة أو هيئات خولها الطرف المتعاقد السلطة القانونية لرقابة أى جانب من جوانب أمان التصرف فى الوقود المستهلك أو النفايات المشعة، بما فى ذلك إصدار الرخص ".

كما تنص الفقرة الثانية من المادة 2 من اتفاقية الأمان النووى على أن: "الهيئة الرقابية تعنى بالنسبة لكل طرف متعاقد أى هيئة أو هيئات خولت السلطة القانونية من قبل ذلك الطرف المتعاقد لإصدار رخص للمنشآت النووية ولتنظيم عملية اختيار مواقعها وتصميمها، وتشييدها، وإعدادها للتشغيل، وتشغيلها، ووقف تشغيلها نهائيًا ".

وعرفها البعض بأنها: " السلطة أو النظام القانونى الذى تنشئه الدولة للاضطلاع بكافة العمليات التنظيمية للأمان النووى، وتمنحه كافة السلطات المتعلقة بهذا الشأن، بما فى ذلك السلطات

(2)- Carlton Stoiber and others: handbook on nuclear law, IAEA, Vienna 2003. p. 25.
(3)- IAEA, safety glossary, 2018, p. 194.

التنظيمية للمسائل النووية والإشعاعية، وإدارة النفايات المشعة، وتتكون من عدد من الوحدات تتحدد العلاقة بينهم على أساس النظام القانونى المحدد بالقوانين التى تصدرها الدولة "([4]).

نخلص من تلك التعريفات إلى أن الجهة الرقابية، هى جهة وطنية، وليست مؤسسة أجنبية، ولعل ذلك مرجعه الحفاظ على مبدأ سيادة الدولة. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن تلك الجهة هى جهة إدارية؛ تمنح كافة السلطات اللازمة لمباشرة اختصاصات تنظيمية فى المسائل المتعلقة بالجانب النووى، بما فيها الأمان النووى.

ويختلف الهيكل التنظيمى للجهة الرقابية باختلاف النظام القانونى السائد فى الدولة، والعادات الثقافية بها، والتدابير الحكومية القائمة والموارد المالية، والبشرية، والتقنية المتاحة فى الدولة. ويجب ان يتناسب هذا الهيكل مع نطاق وطبيعة المرافق محل الرقابة. كما أنه ينبغى تحديد وتنسيق المسئوليات والوظائف الرقابية فى حالة تعدد الجهات الرقابية لتفادى حدوث حالات إغفال أو ازدواجية فى الصلاحيات، وتفادى إثقال عاتق المشغل النووى بمتطلبات متعارضة ([5]). ولضبط العلاقة بين الأمن، والأمان، والضمانات ([6]).

الفرع الثانى

الطبيعة القانونية للجهات الرقابية النووية

لما كانت الجهات الرقابية تمارس وظائف رقابية وتنظيمية لا تعدو أن تكون وظائف إدارية، الأمر الذى يكسبها الطبيعة الإدارية كأصل عام ([7]) سواء كانت فى نطاق المركزية الإدارية أو اللامركزية الإدارية. إلا أن إدراج الجهات الرقابية ضمن السلطات الإدارية المستقلة فى بعض الدول، كفرنسا قد يثير التساؤل حول طبيعتها القانونية، لذا يحسن القاء نظرة موجزة حول الطبيعة القانونية للجهات الرقابية فى بعض البلدان:

أولًا: الولايات المتحدة الأمريكية: أصدر الكونجرس الأمريكى قانون إعادة تنظيم الطاقة عام1974([8]) الذي أنشأ لجنة التنظيم النووي ([9])، كوكالة تنظيمية مستقلة ([10]) لتتولى

([4])– د/ عادل محمد احمد: التنظيم القانونى والرقابى للاستخدامات السلمية للطاقة النووية، ورقة علمية مقدمة إلى الملتقى العلمى بشأن الاستخدام السلمى للطاقة النووية وتأثيره على الأمن البيئى، المنعقد خلال الفترة من 18–2014/3/20، كلية العلوم الاستراتيجية، المنامة– مملكة البحرين، 2014، ص 14.

([5])- Carlton Stoiber and others: handbook on nuclear law , op.cit., p. 25.

([6])- F.Tonos Paniagua: op.cit., p. 41.

([7])– د/ محمد محمد عبداللطيف: موسوعة القانون النووى، دار الفكر والقانون طبعة 2019، ص 479 ومابعدها.

([8])- Pub. L. No. 93-438, tit. II, section 201, 88 Stat. 1233, 1242 (1974) (codified at 42 United States Code (USC) 5841) (Energy Reorganization Act of 1974..(

([9])- Nuclear Regulatory Commission- NRC.

([10])– الوكالات أو اللجان التنظيمية المستقلة هى أجهزة تمتلك سلطات إدارية وتشريعية وقضائية تمكنها من تنظيم قطاعات هامة من قطاعات الاقتصاد الوطنى وهناك سببان دفعا بالكونجرس نحو إنشاء مثل تلك الوكالات، يتمثل أولهما فى العمل على الحيلولة دون تدخل الاعتبارات السياسية فى ممارسة اختصاصاتها التنظيمية، حيث لاتخضع هذه اللجان لأى حزب سياسى، ويتمثل السبب الثانى فى الرغبة فى أن تمارس الوكالات دورًا تنظيميًا فى المسائل سريعة التطور، حيث لايمتلك الكونجرس الوقت أو الخبرة لممارسة ذلك الدور. فى التفصيلات

وظيفة الترخيص خلفًا للجنة الطاقة الذرية السابقة (AEC)، وذلك استجابة للضغط المتزايد نحو الفصل بين الوظائف الترويجية والتنظيمية لهيئة الطاقة الذرية، فقسم القانون الهيئة الأخيرة إلى إدارة أبحاث وتطوير الطاقة، والتي تم استيعابها لاحقًا في وزارة الطاقة، وعهد بالقسم التنظيمى النووى- بما فى ذلك إصدار التراخيص- إلى اللجنة التنظيمية النووية.

في الواقع، كان أحد أسباب الانفصال هو أن الكونجرس رأى أنه من الصالح العام فصل التراخيص والوظائف التنظيمية ذات الصلة لهيئة الطاقة الذرية عن أداء الوظائف الأخرى للهيئة؛ حيث نقل الكونجرس إلى لجنة التنظيم النووي جميع التراخيص والوظائف التنظيمية ذات الصلة بهيئة الطاقة الذرية، ومنحها الشخصية القانونية ([11]).

وتتميز اللجنة التنظيمية النووية بحسبانها من الوكالات المستقلة بتنظيمها؛ فهى تدار عن طريق مجلس إدارة، فصانع القرار ليس فردًا. فالوكالات المستقلة هى أجسام جماعية. وبذلك تتميز عن معظم الأجهزة التنفيذية وعن الإدارات الحكومية. فصنع القرار الجماعي له أغراض وآثار مختلفة تمامًا عن صنع القرار الفردي، والمقصود منه أن يكون توافقيًا، ومتأنيًا وتعدديًا. إنه يعبر عن آراء مشتركة بدلًا من رأى فردى. بهذا المعنى، تعبر الهيئات الجماعية عن قيم محسوسة بعمق بشأن عملية اتخاذ القرار، فهم يهتمون بقيم الإنصاف والقبول والدقة أكثر من اهتمامهم بالبعد الوحيد للكفاءة. علاوة على ذلك فاتخاذ القرار الجماعي ينتج عنه تنازلات تجاه الموقف الوسط. من هذا، يمكن للمرء أيضًا أن يستنتج أن اتخاذ القرار الجماعي له قيمة في المساعدة على تحقيق نتائج أكثر اتساقًا في المواقف الواقعية الصعبة، مثل تلك التي تحدث في عالم صنع القرار المعقد، فالطبيعة الانعكاسية التوافقية لعملية اتخاذ القرار الجماعي هي الأنسب للقرارات ذات الطبيعة الواقعية والمعقدة؛ حيث تكون الدقة هدفًا مهمًا([12]). ولاشك أن قرارت تنظيم ومراقبة استغلال الطاقة النووية أحوج ماتكون لمثل تلك القرارات الجماعية.

واللجنة مسئولة عن ترخيص وتنظيم المواد والمرافق النووية، وإجراء البحوث لدعم الترخيص والعملية التنظيمية على النحو المنصوص عليه في قانون الطاقة الذرية والقوانين المعمول بها الأخرى. وتشمل مسؤولياتها الأساسية ضمان استخدام المواد والمرافق النووية بما يتفق مع حماية الصحة والسلامة العامة، والدفاع والأمن وحماية البيئة. وهى تعمل من خلال وضع المعايير ووضع اللوائح، والمراجعات والدراسات الفنية، وإصدار التراخيص واعتماد استخدام المواد النووية، والتفتيش والتحقيق، وتقييم تجربة التشغيل وإجراء البحوث. وتصدر تراخيص

انظر: لارى الويتر: نظام الحكم فى الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة جابر سعيد عوض، الجمعيـــة المصـــرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، الطبعة العربية الأولى 1996، ص 206، ص 309، وقرب هذا:

Eric Michel: Significant legal developments concerning "independent" regulatory agencies in the United States and what it could mean for the Nuclear Regulatory Commission, OECD,NEA,NLB, NO.107/2021, p. 19.

(11)- Williams, Stephen Louis; THE NUCLEAR REGULATORY COMMISSION: AN ASSESSMENT OF POLICY ISSUES AND REGULATORY REFORM SINCE THREE MILE ISLAND, ,1985, p 6, see also, the nuclear regulatory process, *NEL, 7-6, March 2007 Nuclear Energy Institute 1776, Washington, D.C. (202.739.8000)*, p.3,4.

(12)- Paul R. Verkuil: The Purposes and Limits of Independent Agencies, Vol. 1988, p.257, William & Mary Law School Scholarship Repository,1988, p.260-262, Eric Michel, op.cit.p. 26.

النقل والتسليم والملكية، وحيازة أو استيراد مواد نووية خاصة، يمتد نظام الترخيص ليشمل كلًا من تشييد المرافق النووية وتشغيلها، وكذلك منح التراخيص لموظفي التشغيل، وأيضًا تختص بالتفتيش والإنفاذ. وتحقق في الانتهاكات، وتختص بتوقيع بعض الغرامات والعقوبات ([13]).

وعلى ذلك فاللجنة تمارس أعمالًا ذات طبيعة تشريعية - من الناحية الموضوعية - كاللوائح، وأعمالًا ذات طبيعة إدارية، كالتراخيص والتفتيش، وأعمالًا ذات طبيعة قضائية كتوقيع بعض العقوبات كالغرامات. إلا إنها فى النهاية جزء من السلطة التنفيذية وإن كانت لا تندرج ضمن وزارة من الوزارات، وتلك طبيعة الوكالات التنظيمية المستقلة ([14]). ولا ينال من طبيعتها الإدارية – فى رأى الباحث - تمتع اللجنة ببعض الإختصاصات القضائية، إذ أن هذا ينسجم مع نظام الوكالات الفيدرالية المستقلة والتى تمنح بعض الاختصاصات القضائية المحدودة ([15]).

ثانيًا: فرنسا: قبل إنشاء هيئة الأمان النووى الفرنسية عام 2006، وتحديدًا منذ عام 1973 كانت مراقبة الأمان النووى من اختصاص الإدارة المركزية لأمان المنشآت النووية والملحقة بوزارة الصناعة، ثم تحولت هذه الإدارة عام 1991 إلى مديرية أمان المنشآت النووية وتم إلحاقها بوزارتى الصناعة والبيئة، ثم توسعت صلاحياتها لتشمل الحماية من الإشعاع أيضًا، وأصبحت تسمى الإدارة العامة للأمان النووى والوقاية من الإشعاع، وكانت القرارات الخاصة بالأمان تعتمد من وزراء الصناعة والبيئة والصحة ([16]). والطبيعة الإدارية لسلطة الأمان النووى فى تلك الحالة ومثيلاتها ظاهرة، إذ أنها عبارة عن إدارة أو مديرية وتكون جزءًا من الدولة (وزارة) فتكتسب بداهة الطبيعة الإدارية.

وبتاريخ 2006/6/13 بموجب قانون الشفافية والأمن فى المجال النووى رقم 2006/686 أنشئت هيئة الأمان النووى ([17]) وأنيط بها الإشراف على الأنشطة النووية المدنية ([18]). فهى مسئولة عن تنظيم المنشآت النووية الأساسية، من تصميمها إلى تفكيكها، ومعدات الضغط المصممة خصيصًا لهذه المنشآت، وإدارة النفايات المشعة ونقل المواد المشعة. كما تراقب جميع المنشآت الصناعية والبحثية وكذلك مرافق المستشفيات التي تستخدم فيها الإشعاعات المؤينة ([19]). وتعتبر تلك الهيئة سلطة إدارية مستقلة تشارك فى مراقبة الأمان النووى والحماية من الإشعاع والأنشطة النووية وتساهم فى مجال المعلومات العامة والشفافية

---

(13)- nuclear legislation, United state, op. cit., p. 32 , U.S.NRC,congressional budget justification fiscal year 2021, NUREG-1100, vol.36, p.1.

(14)- Abraham Ribicoff; CONGRESSIONAL OVERSIGHT AND REGULATORY REFORM, Administrative Law Review , Summer 1976, Vol. 28, No. 3, p. 416.

انظر أيضًا د/ عبدالله حنفى، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية , 2000 ,ص73، 74.

(15) Paul R. Verkuil; op.cit., p. 262.-

(16)- OECD, NEA, nuclear legislation in OECD and NEA ,countries, regulatory and institutionl framework for nuclear activities, France, 2011, p. 39.

- Autorité de sûreté nucléaire (ASN). 684

(18)- OECD, NEA, nuclear legislation in OECD and NEA countries… France…op.cit, p.39.

(19)- Assia El Rherabi: La responsabilité civile du fait du dommage nucléaire Civil Gestion et management, Université de Limoges, Français., 2018, p. 210.

فى مجال اختصاصها([20]). والسلطات الإدارية المستقلة عبارة عن هيئات ذات سلطات تنظيمية مستقلة فى مجال معين من المجالات التى تشكل قطاعًا حساسًا يمس الحياة الاقتصادية والاجتماعية لبلد ما، ومن غير المناسب أن تتولاه الدولة ([21])، فتتولاه تلك الهيئات والتى تتمتع بقدر كبير من الاستقلال والحرية والمرونة اللازم لإنجاح عملها، وأيضًا لما تتميز به من كفاءات وخبرات فنية يقتضيها ماهو منوط بها من أعمال([22])، لذلك غالبًا ما يشمل تشكيلها ([23]) قضاة، وأعضاء المهن المعنية، وممثلى المنتفعين.

إلا أن انتشار تلك السلطات مع منحها العديد من الصلاحيات والامتيازات والاستقلال الإدارى والمالى يتنافى– فى نظر البعض– مع المبادئ المستقرة فى فرنسا من أن السيادة للأمة، وعدم جواز ممارسة سلطة ما مالم يكن مصدرها الأمة صراحة حسبما تنص عليه المادة 3 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن ([24])، لذلك اختلف الفقه الفرنسى ([25]) حول الطبيعة القانونية لتلك السلطات.

فذهب **رأى** إلى أنها بمثابة سلطة رابعة بجوار السلطات الثلاث التقليدية، حيث أن المشرع أطلق عليها سلطة، إلا أن هذا الرأى لم يسلم من النقد، حيث أن إنشاء سلطة جديدة يحتاج إلى سلطة تأسيسية لتقريرها([26])، كما أن العبرة ليست بإطلاق المسميات ولكن بحقيقة وماهية المسمى. وذهب **رأى** آخر إلى اعتبار هذه السلطات بمثابة سلطات قضائية أو شبه قضائية اعتمادًا على ماهو ممنوح لبعض هذه السلطات من صلاحيات لإنهاء المنازعات، وإلى أن ماتصدره بعض هذه السلطات يتسم بحجية الأمر المقضى، ولتشابه الإجراءات المعمول بها أمام هذه السلطات مع المعمول بها أمام المحاكم، كحق الاطلاع على المستندات، والعلانية. وهذا الرأى لم يسلم أيضًا من النقد، حيث توجد هيئات كثيرة مخولة فض بعض المنازعات ولم يقل أحد بانتمائها للسلطة القضائية، كما أن مايصدر عنها يكون محلًا للطعن القضائى أمام مجلس الدولة بصفتها قرارات إدارية.

بينما ذهب الرأى الراجح إلى أن تلك السلطات ذات طبيعة إدارية، وكما يقول الاستاذ الدكتور/عبد الله حنفى " ماهى إلا نوع جديد ومتميز من إدارات الدولة فهى لا تعمل بمعزل عن

([20])– انظر المادة 1– 592 L من تقنين البيئة الفرنسى المعدل بالمرسوم رقم 128–2016 فى 2/10/ 2016.

([21])-Evelyne Dieckhoff: note de synthese, les autorites administratifes independantes, conseil d,etat, 1991, p. 4.

([22])- Tonneguy Larzul: les mutations des sources de droit administratife,p. 689.

مشار لدى د/ عبدالله حنفى: السلطات الإدارية المستقلة...، المرجع السابق , ص 58

([23])- Georges Burdeau et autre ; droit constitutionnel, L.G.D.J.,24 edition, Paris,1995, p. 147.

([24])- Catherine TEITGN–COLLY: les administratives independants: histoir d,une institution in: les autorites administratives independants P.U.F. 1988, P. 50.

مشار إليه لدى د/ عبدالله حنفى، السلطات الإدارية المستقلة... المرجع السابق ص 17.

([25])– فى تفصيلات الخلاف الفقهى انظر د/ عبد الله حنفى السلطات الإدارية المستقلة...، المرجع السابق، ص 53: 58.

([26])– د/ محمد جمال جبريل: وسيط الجمهورية فى فرنسا: دراسة مقارنة مع لجان التوفيق المنشأة بالقانون رقم 7/ 2010 فى مصر، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، حقوق المنوفية، مجلد 11، عدد 22/ 2002، ص 65.

العمل الحكومى العام ولا تعمل بمنأى عن الأهداف الحكومية المعلنة "([27])، فهى جزء لا يتجزأ من الدولة، وتخضع لقواعد القانون العام، لأنها تعمل نيابة عن الدولة، وأن الدولة تسأل عن الأضرار التى تحدثها، كما أن قراراتها قابلة للطعن أمام القضاء الإدارى. وهذا ما أكد عليه المجلس الدستورى الفرنسى بموجب قراره الصادر فى 18/ 9/ 1986([28])، وأيضًا مجلس الدولة إذ أقر بالطابع الإدارى لتلك السلطات، وذلك فى حكمه الصادر فى 10 يوليو 1981حيث أبان أن الوسيط له طابع السلطة الإدارية ([29])، وكل هذا يؤكد الطبيعة الإدارية لهيئة الأمان النووى. ولا ينال من طبيعتها الإدارية أن المشرع خول سلطة الأمان النووى توقيع بعض الجزاءات على المستغل أو المرخص له المخالف مثل وقف تشغيل المنشأة النووية، وتفكيك المنشأة، أو توقيع جزاءات مالية، فمثل تلك الجزاءات إنما وردت على سبيل الحصر، وتشكل جانبًا يسيرًا من اختصاصاتها المتعددة، كما أن تلك الجزاءات إدارية قابلة للطعن عليها أمام مجلس الدولة ([30]).

ثالثا: مصر : أنشأ القانون النووى المصرى هيئة الرقابة النووية والإشعاعية واعتبرها هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وألحقها برئيس مجلس الوزراء لتتولى كافة الأعمال التنظيمية والمهام الرقابية المتعلقة بالأنشطة النووية والإشعاعية ([31]). وبمنح المشرع المصرى الشخصية الإعتبارية لتلك الهيئة يكون قد خالف النهج الفرنسى فى هذا الصدد، حيث لا تتمتع هيئة الأمان النووى الفرنسية بتلك الشخصية تطبيقاً للقاعدة العامة فى النظام القانونى الفرنسى فى عدم منح السلطات الإدارية المستقلة الشخصية المعنوية ([32]). وتتمتع الهيئة بالطبيعة الإدارية فهى جزء من السلطة التنفيذية تتبع رئيس مجلس الوزراء، كما أن مهامها التى ستظهر أثناء ثنايا البحث، ذات طبيعة إدارية.

المطلب الثانى

الرقابة السابقة على ممارسة النشاط النووى

تتولى الهيئة التنظيمية النووية ممارسة سلطتها الرقابية قبل ممارسة النشاط النووى إما عن طريق الإخطار أو الترخيص، الأمر الذى يقتضى تناولهما فى مطلبين متتاليين.

الفرع الأول

الإخطار

([27])– د/ عبد الله حنفى السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص 59.

([28])- Evelyne Dieckhoff: op. cit. p. 8.

([29])- Conseil d'Etat, ASSEMBLEE, du 10 juillet 1981, 05130

الحكم منشور على الموقع الفرنسى الرسمى الإلكترونى الخاص بنشر القوانين والأحكام القضائية على الرابط الآتـــى: /https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007664894

([30])– د/ محمد محمد عبداللطيف: الموسوعة، المرجع السابق، ص 525 ومابعدها.

([31])– المادتين 11، 12 من القانون النووى المصرى.

([32])– د/ عبدالله حنفى: السلطات الإدارية المستقلة،... المرجع السابق، ص 45.

الإخطار وسيلة من وسائل تنظيم ممارسة الحريات الفردية بقصد الحماية مما قد ينتج عنها من ضرر، وبموجبه يتم تقييد النشاط المعنى وفقًا لمقتضيات الصالح العام ([33]). ويتم عن طريق التزام الشخص بأن يخطر الإدارة بعدد من المعلومات المتعلقة به، كموضوع النشاط، والهيكل التنظيمى، والنظام الأساسى، وتلتزم الإدارة باستلام الإخطار، وإذا وجدت مخالفة للقانون بشأن ممارسة ذلك النشاط عليها أن تلجأ للقضاء لوقف النشاط، ولا يجوز لها منع ممارسته بالتنفيذ المباشر([34]).

أما بشأن الإخطار الذى يشترط لممارسة نشاط قد ينشأ عنه تلوث بيئى، فيعنى تبليغ هيئات الضبط الإدارى المختصة عن النشاط المؤثر فى البيئة؛ لتتمكن هذه الجهات من اتخاذ الاحتياطات الكفيلة لحماية البيئة والحد من تلوثها ([35]).

وقد يكتفى المشرع باشتراط الإخطار دون الترخيص عند ممارسة نشاط معين بالرغم من احتمالية تسببه فى تلوث البيئة، وذلك نظرًا لضعف هذا الاحتمال أو عدم جسامة المخاطر المحتملة. وهذا الإخطار قد يكون سابقًا على ممارسة النشاط، بحيث يسمح للإدارة بتقييم آثاره البيئية، فإذا كانت الآثار غير خطيرة سكتت ولم تعترض على النشاط، وإن كانت خطيرة لا تسمح بممارسته، ومن أمثلة تلك الأنشطة، نقل المواد الخطرة. وقد يكون الإخطار لاحقًا لبدء ممارسة النشاط، ويتم خلال أجل معين من تاريخ البدء، فتقوم الجهة الرقابية بتحليل آثار النشاط على البيئة، واتخاذ مايلزم لمنع التلوث أو الحد منه ([36]). ويجب على المشرع الاقتصار على الإخطار دون الترخيص عند تنظيمه للحريات المعنوية والمادية الجوهرية. وهو لذلك يفرض بقانون وليس بإجراء إدارى. وبالرغم من طبيعته الوقائية يعتبر متفقًا مع نظام الحرية، لأنه يجعل ممارسة الحريات فى يد الأفراد لا فى يد الإدارة، كما يترتب على عدم المعارضة فيه أن يصبح النشاط المخطر عنه نهائيًا غير قابل للتعديل أو الإلغاء ([37]).

وفى المجال النووى، فإن غالبية التشريعات النووية لم تقنع بوسيلة الإخطار لممارسة الأنشطة النووية، وذلك للمخاطر الجسيمة المترتبة على تلك الأنشطة ([38])، وإنما فى حالات معينة قد يكتفى بنظام الإخطار، مثلما هو مقرر فى النظام القانونى الفرنسى، ذلك أن الأنشطة النووية تخضع فى حالات معينة للإخطار حسب درجة تهديد الإشعاع المؤين للصحة العامة،

([33])– د/ محمد الطيب عبد اللطيف: نظام الترخيص والإخطار فى القانون المصرى "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، 1956، ص 501.

([34])– د/ محمد جمال جبريل، الترخيص الإدارى، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1992، ص 145، 150، 151.

([35])–د/ زهره شت حسن حسين: التنظيم القانونى للحق فى البيئة السليمة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، حقوق الإسكندرية، بدون دار نشر، ط 2015، ص 184.

([36])– د/ رمضان محمد بطيخ: الإدارة المحلية ودورها فى حماية البيئة، ورقة علمية مقدمة بالندوة المقامة من المنظمة العربية للتنمية الإدارية حول دور التشريعات والقوانين فى حماية البيئة العربية، عام 2010، ص 256.

([37])– د/ محمد الطيب عبد اللطيف: المرجع السابق، ص 501 ومابعدها.

([38])–د/ خالد عبد العزيز عبد الله: النظام القانونى لتراخيص الأنشطة النووية والإشعاعية، والإجراءات الإدارية الوقائية– دراسة مقارنة– رسالة دكتوراة، حقوق المنصورة، بدون دار نشر، عام 2015، ص 106 ومابعدها.

والأمن العام، والبيئة، بحيث يتم اللجوء للتراخيص إذا ماشكلت تلك الأنشطة تهديدًا خطيرًا لتلك المصالح، فى حين يكتفى بالإخطار فيما يتعلق بالمخاطر الهينة أو المقبولة لتلك المصالح ([39]). وتطبيقًا لذلك أصدرت هيئة الأمان النووى الفرنسية القرار رقم 2018-DC-0649 بشأن الأنشطة النووية التي يغطيها نظام الإخطار، تشمل ([40]):

أ- أجهزة للأغراض الطبية تنبعث منها إشعاعات مؤينة.

ب- الأجهزة الكهربائية التي تصدر إشعاعات مؤينة باستثناء المسرعات.

ج- المصادر المشعة والأجهزة التي تحتوي على مصادر مشعة.

د- أنشطة إزالة التلوث في المواقع والتربة الملوثة بالمواد المشعة.

لكن المشرع فى المقابل أخضع المنشآت النووية الأساسية لنظام التراخيص لما لها من أهمية وتبعات شديدة الخطورة ([41]).

الفرع الثانى

التراخيص النواوية

لفهم نظام التراخيص النووية؛ ينبغى بيان المقصود بالتراخيص، والحكمة من فرضها، وطبيعتها القانونية، وسلطة الجهة الإدارية إزاء طلب الترخيص، ومبادئ التراخيص النووية.

الغصن الأول

المقصود بالترخيص

---

[39]- See, article L1333-8-I ,Code de la santé publique.

[40] -Décision n° 2018-DC-0649 de l'Autorité de sûreté nucléaire du 18 octobre 2018 définissant, en application du 2° de l'article R. 1333-109 et de l'article R.1333-110 du code de la santé publique, la liste des activités nucléaires soumises au régime de déclaration et les informations qui doivent être mentionnées dans ces declarations.

القرار منشور على الموقع الالكترونى لهيئة الأمان النووى الفرنسية على الرابط الأتى وتم الاطلاع عليه فى 1 اكتوبر 2022:

https://www.asn.fr/l-asn-reglemente/bulletin-officiel-de-l-asn/activites-medicales/decisions-reglementaires/decision-n-2021-dc-0704-de-l-asn-du-4-fevrier-2021

[41]– انظر المادة L. 593–7–1 من تقنين البيئة الفرنسى.

وقد حددت المادة 28 من قانون الشفافية والأمن النووى الفرنسى المنشآت النووية الأساسية بأنها: 1– المفاعلات النووية 2– المنشآت التى تستوفى خصائص محددة بموجب مرسوم لإعداد أو تخصيب أوتصنيع أو معالجة أو تخزين الوقود النووى أو معالجة أو تخزين النفايات المشعة 3– المنشآت التى تحتوى على مواد مشعة أو انشطارية ومطابقة للخصائص المحددة بمرسوم بعد أخذ رأى مجلس الدولة 4– المعجلات الذرية التى تتوافر فيها الخصائص التى يحددها مرسوم بعد أخذ رأى مجلس الدولة 5– المعدات والمنشآت اللازمة لتشغيل المنشآت النووية الأساسية والموجودة فى محيطها تعتبر جزء من المنشأة الأساسية.

الترخيص الإدارى عمل قانونى من جانب واحد، تعمل فيه الإدارة إرادة المشرع وليس إرادتها هى عند منحها إياه. ويحمل ضمانًا للمرخص له بقانونية النشاط المرخص به ([42]). وعرفه البعض بأنه الإذن الصادر من الإدارة المختصة بممارسة نشاط معين لا يجوز ممارسته بغير هذا الإذن. وتقوم الإدارة بمنح الترخيص إذا توافرت الشروط القانونية اللازمة لمنحه ([43]).

كما عرفه البعض الآخر بأنه وسيلة إدارية لها دور وقائى يسمح للإدارة بإمكانية منع حدوث الإضطرابات والإضرار بالمجتمع، وذلك برصد مصدر الضرر، أى المنشأة أو المحل المضر بالبيئة أو بالأفراد ([44]). فهو وسيلة من وسائل ضبط النشاط الفردى للحيلولة بينه وبين حدوث الضرر، وذلك بتمكين الجهة الإدارية من فرض التدابير الملائمة لمنع هذا الضرر أو رفض الترخيص بممارسة النشاط، إذا كانت التدابير لا تكفى للوقاية منه أو كان غير مستوف للشروط التى حددها المشرع([45]).

وتختلف الجهات الإدارية المختصة بإصدار التراخيص باختلاف طبيعة النشاط ونوع وأهمية النشاط المزمع ممارسته، فالمشروعات ذات الخطورة الكبيرة على البيئة– كالمشروعات النووية– معقودة للسلطة المركزية، وقد يصدر الترخيص من الهيئات المحلية اللامركزية كالبلديات، فى المشروعات قليلة الأهمية والخطورة كالمحلات المقلقة للراحة، وغالبًا ما تتحدد شروط الترخيص بحسب طبيعة ونوع النشاط محل الترخيص ([46]).

ويجدر التنويه إلى أنه لا يجوز للوائح الضبط أن تشترط لممارسة نشاط معين ضرورة الحصول على ترخيص متى كان النشاط متعلقًا بممارسة الحريات العامة التى يكفلها الدستور والقانون ([47]).

ويعرف الترخيص النووى وفقًا لمعجم المصطلحات المستخدمة فى مجال الأمان النووى، بأنه إذن كتابى صادر عن هيئة تنظيمية أو هيئة حكومية أخرى لأداء نشاط محدد، ويمكن أن يشمل الإذن، الترخيص، أو التصديق، أو التسجيل. كما يستخدم أحيانًا مصطلح الإذن لوصف المستند الذى يمنح الإذن، وعادة مايكون عملية رسمية أكثر من الموافقة ([48]). والترخيص النووى يشمل جميع جوانب استخدام الطاقة النووية ومنشآتها، سواء مفاعلات البحوث أو مفاعلات

([42])– د/ محمد جمال جبريل: الترخيص الإدارى، المرجع السابق، ص 62، 65.

([43])– د/ رمضان بطيخ: المرجع السابق، ص 255.

([44])– د/ خالد عبد العزيز عبد الله: المرجع السابق، ص97.

([45])– د/ محمد الطيب عبد اللطيف: المرجع السابق، ص 427.

([46])– د/ عماد محمد عبد المحمدى: الحماية القانونية للبيئة، رسالة ماجستير، حقوق الإسكندرية، بدون دار نشر، ط 2016، ص 95.

([47])– كحرية ممارسة الشعائر الدينية التى تكفلها الدساتير الحديثة، فلا يجوز للائحة الضبط الإدارى أن تشترط لممارسة تلك الحريات ضرورة الحصول على ترخيص، انظر د/ ثروت بدوى: القانون ألإدارى، دار النهضة العربية، ط 2008، ص 384.

([48])- IAEA safety glossary 2018..., op. cit. p. 27, 28.

القوى، ومنشآت دورة الوقود النووى، انتهاءً بالتصرف فى الوقود المستهلك، والنفايات المشعة، وكذلك تراخيص استخدام المواد المشعة، أو المعدات التى تولد إشعاعات ([49]).

الغصن الثانى

الحكمة من فرض نظام التراخيص

تكمن الحكمة من فرض هذا النظام فى تمكين الإدارة من اتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية المجتمع من المخاطر التى قد تترتب على ممارسة الأنشطة التى تمس الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، ومراقبة سير النشاط المرخص به، وفرض اشتراطات جديدة على استغلاله حال وجود مايبرر ذلك، كما يعمل هذا النظام على تمكين الإدارة من تجنب المسئولية القانونية عن الإخلال بالمحافظة على النظام العام، وذلك بتمكينها من التدخل مقدمًا فى ممارسة تلك الأنشطة، وتقرير ماتراه ضروريًا من الاشترطات والتدابير فى كل حالة على حدة، أى فرض نظام الترخيص على ممارسة النشاط المذكور ([50]).

ولاشك فى أن الأنشطة النووية من أهم تلك الأنشطة والتى تؤدى ممارستها إلى المساس بعناصر النظام العام، وخاصة عنصر الصحة العامة، والذى يمثل تحقيقها إحدى غايات الضبط الإدارى، فتتدخل الإدارة فى عدة مجالات لتحقيق تلك الغاية، ومن تلك المجالات حماية البيئة من التلوث ([51])، بما يشمل التلوث النووى.

كما يحقق نظام التراخيص فعالية الرقابة التنظيمية للجهة الرقابية على جميع الأنشطة والمرافق ذات الصلة بالأمان ([52]).

لذلك تبدو أهمية ماقرره القانون النووى المصرى بالمادة 25 من أنه: " يحظر ممارسة أى نشاط نووى أو إشعاعى دون الحصول على ترخيص من الهيئة– هيئة الرقابة النووية والإشعاعية- طبقاً لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية والقرارات المنفذة لهما. ولا يجوز منح ترخيص شخصى لمزاولة أى نشاط يترتب عليه التعرض للإشعاعات المؤينة إلا بعد الحصول على التأهيل والتدريب المناسبين. وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون اشتراطات منح التراخيص المشار إليها والقيد فى السجلات لدى الهيئة ". وبينت المادة الثالثة من القانون المقصود بالأنشطة النووية والإشعاعية بأنها: " كافة الأنشطة المتعلقة بالمنشآت النووية والإشعاعية، وإنتاج واستخدام المصادر الإشعاعية وتداولها، وجميع الأنشطة المتعلقة بإدارة النفايات المشعة، وأى ممارسات أخرى قد يتعرض فيها الإنسان، أو الممتلكات، أو البيئة لإشعاعات مؤينة من مصادر طبيعية، أو صناعية. وذلك عدا الأنشطة المنطوية على استخدامات أجهزة الأشعة السينية فى المجال الطبى". ويلاحظ هنا أن المشرع استخدم ألفاظًا عامة تدعو للقول بأن ممارسة أى نشاط نووي أو إشعاعى يخضع للترخيص، فاستخدم عبارة "

([49])– د/ عادل ابو الخير: الضبط الاداري وحدوده، الهيئه المصريه العامة للكتاب، ط 1995، ص 12، 13.

([50])– د/ محمد الطيب عبد اللطيف: المرجع السابق، ص 389 ومابعدها.

([51])– د/ عادل ابوالخير: المرجع السابق ص 155 ومابعدها.

([52])- licencing process for nuclear installations, IAEA,no. SSG-12, Vienna, 2010, p. 6.

أى نشاط نووى أو إشعاعى" وأيضاً عبارة " كافة الأنشطة..."، الأمر الذى يدل على علم المشرع بمدى خطورة تلك الأنشطة على الإنسان والممتلكات والبيئة وأهمية إخضاعها لنظام التراخيص. كما يدل على الارتباط القائم بين القانون النووى والبيئى.

الغصن الثالث

الطبيعة القانونية لنظام التراخيص

استقر الفقه والقضاء فى مصر وفرنسا إلى تكييف الترخيص الإدارى بأنه عمل شرطى يندرج ضمن القرارات الإدارية الفردية ([53]). فيقوم على أركان القرار الإدارى، السبب والشكل والاختصاص والمحل والغاية. وهو عمل قانونى من جانب واحد، كما سبق الإشارة، حيث أن الأحكام المنظمة لهذه الوسيلة لا تحل إرادة الإدارة محل إرادة المشرع عند منح الترخيص، إذ أن شروط منح الترخيص محددة سلفًا ولا تتغير من شخص إلى آخر؛ حيث أن موقف المرخص له مركز تنظيمى عام، يتوقف على صدور قرار إدارى بتطبيق هذه الأحكام عليه ([54]). ورغم ذلك فإن الترخيص الإدارى كقرار إدارى له بعض الصفات القانونية التى تميزه عن سائر القرارات الإدارية ([55]).

وبما أن الترخيص قرار إدارى، فينبغى أن يصدر كى تترتب عليه الآثار القانونية، لذلك لا يجوز لطالب الترخيص الاكتفاء بتقديم طلب الحصول على الترخيص، واعتباره كافيًا لممارسة النشاط حتى ولو حدد القانون مدة للرد على الطلب، والتزمت الإدارة الصمت، لأن المقصود بتحديد مدة معينة للبت فى الطلب مجرد حث الإدارة على سرعة التصرف فيه، دون أن يترتب على تراخيها فى الرد جواز ممارسة النشاط المطلوب ([56]).

الغصن الرابع

سلطة الإدارة إزاء طلب الترخيص

إن سلطة الإدارة فى مجال التراخيص، قد تكون مقيدة، وقد تكون تقديرية، ففى الحالة الأولى تتصرف الإدارة فى حدود الضوابط القانونية المقررة التى تحكم عملية الترخيص، فتلتزم الإدارة بمنح الترخيص إذا توافرت تلك الضوابط، وتكون سلطة الإدارة مقيدة غالبًا عندما يتعلق الترخيص ببعض النواحى الفنية المتطلبة فى طالب الترخيص، والتى تخضع لتقدير

([53])– د/ خالد عبد العزيز عبد الله: المرجع السابق، ص 100 ومابعدها.

([54])– د/ محمد جمال جبريل: الترخيص الإدارى، المرجع السابق، ص 62، 63.

([55])– من أبرز الصفات القانونية التى تميز الترخيص الإدارى عن سائر القرارات الإدارية أن الترخيص الإدارى يصدر فى صورة مستند قانونى كى تنتقل ممارسة النشاط من دائرة الحظر إلى دائرة الإباحة. أيضًا فإن الترخيص ليس له القوة التنفيذية التى تتمتع بها القرارات الإدارية كقاعدة عامة؛ لأنه يسمح فقط بإمكانية التنفيذ دون فرضه جبرًا على الشخص المرخص له بممارسة النشاط المعنى. فى تفصيلات الصفات المميزة للترخيص الإدارى، انظر نفس المرجع، ص 65–83.

([56])– د/ خالد عبد العزيز عبد الله: المرجع السابق، ص 103.

المتخصصين الذى تلتزم الإدارة باحترامه. وحتى فى ظل سلطة الإدارة المقيدة، فإنها لا تعدم السلطة التقديرية؛ حيث لها أن تختار الوقت الملائم لإصدار الترخيص بما يتفق مع الصالح العام. وتدخل تراخيص الضبط الإدارى فى نطاق السلطة المقيدة للإدارة ([57]).

أما فى مجال السلطة التقديرية للإدارة، حيث يكون لها مجال كبير من حرية الحركة، داخل إطار عام فى النظام القانونى دون إغراق فى التفاصيل. فتمارس الإدارة سلطتها التقديرية عند نظرها طلب الترخيص بالتحقق من أن النشاط محل الطلب لا يتعارض مع مقتضيات الصالح العام، ولها فى سبيل ذلك وضع عدد من الشروط التى تتفق مع مقتضيات النظام العام والتى يلتزم بها طالب الترخيص. وتخضع الإدارة فى ممارسة تلك السلطة للرقابة القضائية، وإن كانت الرقابة القضائية أسهل عند ممارسة جهة الإدارة لسلطتها المقيدة مقارنة بالرقابة القضائية عند ممارسة السلطة التقديرية ([58]).

الغصن الخامس

مبادئ التراخيص النووية

أتطرق هنا لأهم المبادئ الأساسية التى تحكم التراخيص النووية:

1– وجود سلطة مختصة بإصدار التراخيص النووية:

يختلف مدى هذا الاختصاص من دولة إلى أخرى، حسب النظام القانونى السائد. ففى فرنسا- وفقًا لقانون الشفافية والأمن النووى- يصدر ترخيص المنشآت النووية الأساسية بمرسوم من رئيس مجلس الوزراء بناءً على تقرير من الوزراء المعنيين بالأمان النووى، وهم: وزراء البيئة والطاقة والتنمية المستدامة والاقتصاد والمالية والقوى العاملة. وذلك بعد أن تبدى سلطة الأمان النووى رأيها فى الموضوع وإجراء تحقيق عام ([59]). كما تصدر سلطة الأمان النووى التراخيص المنصوص عليها في قانون الصحة العامة للأنشطة النووية الصغيرة الحجم وتمنح التراخيص أو الموافقات المتعلقة بنقل المواد المشعة ([60]).

([57])– فى التفصيلات انظر: د/ محمد جمال جبريل: الترخيص الإدارى...المرجع السابق، ص 205– 209.

([58])– نفس المرجع، ص 209– 211.

([59])- OECD , NEA, nuclear legislation , France , op. cit. p. 10.

وكذلك انظر د/ محمد محمد عبد اللطيف: الموسوعة، المرجع السابق، ص. 241، 242

([60])- RAPPORT DE L'ASN sur l'état de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France en 2018, op.cit., p. 125., see also, ASN REPORT on the state of nuclear safety and radiation protection in France in 2021, p.126.

وفى أمريكا، تصدر اللجنة التنظيمية النووية التراخيص وتمارس الإشراف التنظيمي على جميع مفاعلات الطاقة النووية التجارية في الولايات المتحدة وفقًا للسلطة الممنوحة لها بناءً على قانون الطاقة الذرية لعام 1954، وقانون إعادة تنظيم الطاقة لعام 1974([61]).

أما فى مصر، فوفقًا للقانون النووى المصرى تنفرد هيئة الرقابة النووية والإشعاعية بإصدار تراخيص وأذون المنشآت النووية والإشعاعية بأنواعها المختلفة ([62])، وقد حددت المادة 17 من اللائحة التنفيذية تلك الأذون بأنها: إذن اختيار الموقع، إذن الإنشاء، إذن إجراء اختبارات ماقبل التشغيل، إذن تحميل الوقود والوصول للحرجية. ويعد الإذن وثيقة تمنحها الهيئة بتنفيذ أحد مراحل الترخيص الذى يمنح منها ([63]).

وتجدر ملاحظة أن الأنشطة المنطوية على استخدامات أجهزة الأشعة السينية فى المجال الطبى تخضع لترخيص من وزارة الصحة بناءً على نص المادة الثانية من القانون. غير أن هذا الأمر محلًا لانتقاد البعض ([64])– بحق- لكون المشرع قد جعل لوزارة الصحة حق الرقابة الذاتية على أعمالها بحيث تكون الخصم والحكم فى ذات الوقت فيما يتعلق بتلك الأنشطة، الأمر الذى يتنافى مع سياسة المشرع فى إنشاء هيئة رقابية مستقلة لتمارس الرقابة على الأنشطة النووية والإشعاعية، هى هيئة الرقابة النووية والإشعاعية.

2– أهداف التراخيص النووية:

يجب أن تهدف التراخيص النووية إلى وضع معايير تكفل التشغيل الآمن للمنشآت أو الأنشطة النووية، دون مخاطر لامبرر لها على صحة وسلامة الجمهور، وتحقيق أعلى مستوى ممكن من الناحية التقنية، وأقل مستوى ممكن من التعرض للمخاطر الإشعاعية وتلوث البيئة، مع تحقق أدنى أثر إقتصادى سلبى على تنفيذ مشاريع الطاقة النووية ([65]).

3– فترة سريان الترخيص:

يمنح الترخيص لفترة محددة أو لمرحلة محددة من عمر المنشأة النووية كالبناء، والتشغيل. وفى تلك الحالة يجب وضع آلية لضمان استمرار مسئولية أصحاب التراخيص عن الأمان بعد انتهاء تلك الفترة إلى أن يتم إعفاؤهم من الرقابة التنظيمية، كما قد يمنح الترخيص لفترة غير محددة من الزمن (ترخيص دائم) وحتى إنهائه رسميًا من قبل الهيئة التنظيمية، وقد

([61])– ويجدر التنويه إلى أن اللجنة التنظيمية النووية لا تتولى ترخيص المنشآت النووية التي تملكها وتشغلها وزارة الطاقة الأمريكية، باستثناء تلك المنشآت المذكورة على وجه التحديد في قانون إعادة تنظيم الطاقة لعام 1974. أنظر:

Stephen G.Burn: looking backward, moving fowad: licensing new reactors in the united states ,N.L.B. no. 81, vol. 1, p. 8.

([62])– انظر البند 3 من المادة 17 من القانون النووى المصرى.

([63])– انظر المادة 3 من نفس المرجع.

([64])– د/ عماد الدين محمد كامل: المواجهة الجنائية للخطر النووى، مجلة الحقوق، جامعة البحرين، مجلد 12، عدد 1 لعام 2015، ص 231.

([65])-Ha–Vinh Phuong: legislative framework and regulatory requirements for the introduction of nuclear power, IAEA, legal series NO. 10, 1975, p. 4.

يمنح الترخيص لنشاط محدد أو لمرحلة محددة للمنشأة النووية، مثل التخزين المؤقت للوقود المستهلك([66]) .

ومن الدول التى أخذت بتحديد مدةٍ زمنيةٍ للترخيص، الولايات المتحدة الأمريكية، إذ أن مدة ترخيص تشغيل المفاعلات النووية تبلغ 40 عامًا قابلة للتمديد إلى 60 عامًا، ثم إلى 20 عامًا إضافية ([67])، وذلك بعكس الوضع بالنسبة لدول أخرى كفرنسا ([68])، حيث لا تخضع تراخيص التشغيل لحد زمنى، ولكنها تخضع للمراجعة كل عشر سنوات من قبل هيئة الأمان النووى، وتشمل المراجعة التحقق من حالة المنشأة، وامتثالها للمعايير المقررة، كما تشمل إعادة تقييم أمان المفاعلات.

وقد نصت اللائحة التنفيذية للقانون النووى المصرى على أن الترخيص يسرى لمدة 40 سنة بالنسبة لتشغيل المفاعلات النووية والمجمعات الحرجة ودون الحرجة، ولمدة عشر سنوات بالنسبة لمنشآت إنتاج، وتحويل، وإثراء، وتصنيع الوقود النووى، وتخزين الوقود المستهلك ([69]). وعند انتهاء مدة الترخيص الممنوح يظل المرخص له مسئولًا عن الأمان النووى، حتى تقوم هيئة الرقابة النووية والإشعاعية خلال مدة لا تجاوز 6 أشهر من تاريخ انتهاء الترخيص بتحديد التدابير اللازمة والإجراءات التى يجب أن يتبعها المرخص له للتحرر من الرقابة التنظيمية للهيئة وفقًا للقواعد الصادرة عنها فى هذا الشأن ([70]).

4– خطوات الترخيص:

عادة ماتتضمن عملية الترخيص وفقًا للتشريعات الوطنية الخطوات الآتية ([71]): تحديد الموقع وتقييمه- الذى يشمل تقييم الأثر البيئى- والتصميم والبناء، والتكاليف، والتشغيل، وإيقاف

---

(66)- licencing process for nuclear installations , IAEA ,op. cit, p. 5.

(67)- Legal Frameworks for Long-Term Operation of Nuclear Power Reactors, OECD, NEA, Legal Affairs, No. 7504, 2019, P. 151.

(68)- Rachel Vaucher: NRC– ASN: des approches differentes de la poursuit de fonctionnement des reacteurs, controle, no. 198– Novembre, 2014, p. 25.

(69)– انظر المادة 14 من اللائحة، وقد عرفت المادة 3 من القانون المذكور المصطلحات العلمية المذكورة كالأتى:

المفاعل النووي: أي بنية تحتوي على وقود نووي موضوع في نسق يسمح بحدوث عملية متسلسلة ذاتية الاستمرار للانشطار النووي دون الحاجة إلى أي مصدر إضافي للنيوترونات، وما يرتبط بالبنية المذكورة من أنظمة للتشغيل الآمن، **المجمعات الحرجة ودون الحرجة:** أي نظام يحتوي على وقود نووي موضوع في نسق مع مصدر للنيوترونات يسمح بحدوث عملية متسلسلة ذاتية الاستمرار للانشطار النووي في حالة المجمعات الحرجة أو مضمحلة تنتهي بتوقف التفاعل في حالة المجمعات دون الحرجة، **الوقود النووي:** وحدات تحتوي على مواد انشطارية تستخدم في مفاعلات القوى النووية أو مفاعلات البحوث والاختبار أو المجمعات الحرجة ودون الحرجة، **الوقود النووي المستهلك:** الوقود النووي الذي تم استخدامه في المفاعل النووي ولم يعد صالحًا للاستخدام بسبب استنفاد المادة الانشطارية إلى الحد المقرر في التصميم أو تراكم المادة المفسدة أو حدوث تلف إشعاعي أو أي سبب آخر.

(70)– انظر المادة 43 من القانون المذكور.

(71)- licencing process for nuclear installations, op. cit. , p. 18 , 19.

التشغيل والإعفاء من المراقبة التنظيمية. ويمكن تقسيم كل خطوة من خطوات الترخيص إلى عدة خطوات فرعية أو يمكن دمجها حسب الظروف.

وقد عهد القانون النووى المصرى إلى هيئة الرقابة النووية والإشعاعية بمهمة إصدار أذون وتراخيص إنشاء وتشغيل وخروج المنشآت النووية من الخدمة، وتشتمل بحسب مراحل إصدارها على: إذن قبول اختيار الموقع، إذن الإنشاء، إذن إجراء إختبارات ما قبل التشغيل، إذن تحميل الوقود والوصول للحرجية بالنسبة الى المفاعلات النووية والمجمعات الحرجة، وترخيص تشغيل المنشأة وترخيص الخروج من الخدمة، وتقوم الهيئة بتحديد القواعد والإجراءات التى يجب إتباعها للحصول على الإذن والتراخيص المذكورة والمدة المقررة لإصدار كل منها ([72]).

وفى الولايات المتحدة الأمريكية، تمرعملية ترخيص المنشآت النووية بمرحلتين هما: إصدار رخصة البناء، بناءً على التقييم الأول للأمان ومعلومات التصميم، ثم إصدار رخصة التشغيل بناءً على استكمال البناء ووفقًا للتصميم النهائى وتوافر الاعتبارات التشغيلية الأخرى ([73]). وبمقتضى اللوائح الفيدرالية ([74]) يجوز لطالب الترخيص أن يجمع فى طلبه عدة طلبات ([75]). ويجوز للجنة التنظيم النووى، أن تجمع فى رخصة واحدة أنشطة مقدم الطلب التى كان من الممكن أن تحصل على تراخيص منفصلة ([76]). وعلى ذلك يجوز لمقدم الطلب الحصول على رخصة مجمعة أو مشتركة تجمع بين البناء والتشغيل، بحيث تسمح بالبناء على أساس التصميم الكامل، والتشغيل استناداً إلى توافر الشروط، بعد التأكد من أن المنشأة قد تم إنشاؤها وفقًا للترخيص والتصميم المعتمد ولوائح لجنة التنظيم النووى. والغرض من تلك الرخصة المجمعة هو تحسين أمان المفاعلات، وتبسيط عملية الترخيص، وتشجيع استخدام النماذج القياسية، والسماح بحل مبكر لقضايا البيئة والأمان الخاص بموقع المفاعل وتصميمه ([77]).

5– شروط أو متطلبات الترخيص:

تحدد الأحكام الرئيسية لنظام الترخيص النووى عادة نطاق المتطلبات التنظيمية، كاختصاصات وواجبات الهيئة التنظيمية، والهيئات الإستشارية المعاونة لها، والشروط التى يجب أن يستوفيها مقدم الطلب للحصول على الترخيص، والمعلومات التى يقدمها بشأن النشاط المقترح وكافة التزاماته خاصةً فيما يتعلق بمعايير الأمان ([78]). وينبغى أن تغطى تلك الشروط

([72])– انظر المادة 44 من القانون رقم 7/ 2010 بشأن الأنشطة النووية والإشعاعية، وكذلك المادة 13 من اللائحة التنفيذية.

([73])- Stephen G.Burn: op.cit. , p. 9.

([74])- code of Federal regulation.

([75])- C.F.R. title 10 , part 52– 8-: (a)" An applicant for a license under this part may combine in its application several applications for different kinds of licenses under the regulations of this chapter".

([76])- C.F.R. title 10 , part 52– 8-: (c)" The Commission may combine in a single license the activities of an applicant which would otherwise be licensed separately".

([77])- Stephen G.Burn: op. cit. , p. 13, 14.

([78])- HA-VING PHUONG: legislative framework and regulatory requirement for the introduction of nuclear power, op. cit. p. 4.

أو المتطلبات جميع جوانب الأمان المؤثرة على تقييم الموقع، وتصميم، وبناء، وتشغيل المنشأة النووية، وإعفاءها لاحقًا من المراقبة التنظيمية. وتغطى كذلك برامج الصيانة، وتخطيط وإجراءات الطوارئ، وكافة مايتعلق بالأمان النووى. بيد أن تلك الشروط ينبغى أن تكون متسقة غير متعارضة ([79]) بمعنى أن تحقيق أحد الشروط لا ينبغى أن يتنافى مع تحقيق آخر. وبالرغم من تباين تلك الشروط من دولة إلى أخرى، إلا أنه يمكن التركيز على أهمها والتى تخلص فيما يلى:

أ- الكفاءة فى مباشرة النشاط:

ويقصد بالكفاءة هنا أن يتوافر لدى طالب الترخيص الامكانات العلمية والمالية والبشرية اللازمة لمباشرة نشاطه، وأن تتوافر فى المنشأة النووية المعايير المعتمدة للوقاية من أضرارها. فينبغى أن يكون لدى المرخص له القدرة على فهم أساس التصميم وتحليلات الأمان للمنشأة النووية، والقيود والظروف التى يجب أن تعمل فيها، وأن يملك الموارد المالية الكافية لتغطية الرسوم التنظيمية والتأمين ضد المسئولية عن الأضرار النووية، وتمويل مراحل البناء والتشغيل والصيانة وإيقاف التشغيل، وكذلك موارد بشرية كافية ([80]).

لذلك اهتم القانون النووى المصرى بتناول وتنظيم هذا الشرط، فلم يجز منح ترخيص شخصى لمزاولة أى نشاط يترتب عليه التعرض للإشعاعات المؤينة إلا بعد الحصول على التأهيل والتدريب المناسبين، وعدم جواز تشغيل منشأة نووية إلا بواسطة أفراد مؤهلين حاصلين على ترخيص بالتشغيل ([81])، واشترط فى الترخيص امتلاك المقدرة الفنية والمالية لإنشاء وتشغيل وصيانة وتأمين المنشآت النووية، وذلك طوال عمر المنشأة حتى الخروج من الخدمة ([82])، وقد صدر قرار مجلس إدارة هيئة الرقابة النووية والإشعاعية رقم 5/ 2015 بشأن مقدار التأمين أو الضمان المالى المطلوب للترخيص بإنشاء أو تشغيل محطة قوى نووية لإنتاج الكهرباء، حيث حدد مقدار التأمين بمبلغ 60 مليون جنيه ([83]). كما استلزم استيفاء أعمال البناء وتصنيع المعدات ذات الصلة بالأمان وتشغيلها للخصائص والمعايير المقررة للوقاية من الأضرار التى قد تنجم عن الإشعاعات المؤينة بالنسبة للعاملين أو الجمهور أو الممتلكات والبيئة، وأوجب استيفاء خطط الأمان والجودة للمراحل المختلفة للنشاط ([84]). كما ألزم المشرع المرخص له باتباع المتطلبات والمعطيات العلمية والتقنيات المتطورة الكفيلة بأن لا ينجم عن الممارسة أى تعرض إشعاعى أعلى من المستويات المصرح بها للعاملين، والالتزام بالتدابير الوقائية للعاملين والجمهور ضد الإشعاعات المؤينة وبما يتفق مع مبدأ تبرير الممارسة والطرق المثلى للوقاية وحدود الجرعات والمستويات الإرشادية الدولية ([85])، ولم يجز منح تراخيص لممارسة نشاط نووى أو تشغيل منشأة نووية إذا لم تتوافر لدى طالب الترخيص القوى البشرية

---

[79]- licencing process for nuclear installations, op. cit., p. 6, 7.

[80] ibid , p.14.

[81]– انظر المادتين رقمى 25،26 من القانون النووى المصرى.

[82]– انظر الفقرة رقم 1 من المادة 27، نفس المرجع.

[83]– انظر القرار منشور, بالجريدة الرسمية، العدد 40 فى 18/2/ 2016.

[84]– انظر الفقرات 1،3،5،7 من المادة 27، نفس المرجع.

[85]– انظر الفقرتين 3، 4 من المادة 38 نفس المرجع.

المؤهلة والمدربة والمقدرة المالية أو الإمكانات التى تسمح له بتطبيق وضمان استمرار تطبيق معايير الأمان ([86]).

كما قرر تقنين البيئة الفرنسى أنه لا يمكن إصدار ترخيص بإنشاء منشأة نووية أساسية إلا إذا أثبت المرخص له- مع الأخذ في الاعتبار المعرفة العلمية والتقنية الحالية- أن التدابير الفنية أو التنظيمية المتخذة أو المتوخاة في مراحل التصميم، والبناء، والتشغيل، وإيقاف التشغيل، والتفكيك تعمل على منع أو الحد بشكل كافٍ من المخاطر التي يسببها المرفق للأمان أو الصحة العامة، أو للبيئة والطبيعة. والزم مقدم الطلب بتقديم ملف يشتمل على وجه الخصوص على نسخة أولية من تقرير الأمان، والتي تحدد مدى المخاطر التي قد تتعرض لها المصالح المذكورة، بالإضافة إلى تحليل التدابير المتخذة لمنع هذه المخاطر وماهيتها للحد من احتمالية الحوادث وآثارها. وأكد على استيفاء الترخيص القدرات الفنية والمالية للمرخص له، والتي يجب أن تمكنه من تنفيذ مشروعه مع احترام هذه المصالح، وخاصة تلك اللازمة لتغطية نفقات تفكيك المنشأة وترميمها، ومراقبة الموقع وصيانته، بما فى ذلك تكاليف التخلص من النفايات المشعة ([87]).

ب– اختيار موقع المنشأة:

ينبغى أن يكون موقع المنشأة بعيدًا عن الأخطار الخارجية الطبيعية والبشرية التى تؤثر على أمان المنشأة النووية، ويشمل نطاق عملية تقييم الموقع كل ماله علاقة بالموقع المحدد، والمسائل المرتبطة بالتفاعل بين الموقع والمنشأة أثناء التشغيل العادى أو حالة الطوارئ ([88]).

لذلك حرص القانون النووى المصرى على ضرورة استيفاء موقع المنشأة النووية للخصائص والمعايير المقررة للوقاية من الأضرار التى قد تنجم عن الإشعاعات المؤينة ([89])، وأوجب على المرخص له إعداد دراسة تقويم الأثر البيئى متضمنة دراسة تقييم المخاطر ([90]). كذلك اشترطت اللائحة أن يرفق بطلب الحصول على إذن اختيار الموقع تقرير بيانات، وخصائص الموقع، ومفاهيم وأسس التصميم، مع معلومات شاملة عن الجهة التى قامت بالدراسات المتعلقة بالموقع، وتقرير عن التقويم البيئى للمشروع معتمد من جهاز شئون البيئة وفقًا للقوانين والمعايير والنظم والقواعد والمتطلبات التقنية الصادرة فى هذا الشأن, وكذلك صور من موافقات الوزارات والجهات المعنية بشأن المفاعل النووى، أو منشأة إنتاج وإثراء وتحويل وتصنيع الوقود النووى، وتخزين الوقود المستهلك المراد إقامتها، وعلى الأخص وزارات الداخلية، والدفاع، والطيران المدنى، والتنمية المحلية، والنقل، والمحافظة المعنية، والمجلس الأعلى للآثار، وجهاز المخابرات العامة كل فيما يخصه ([91]).

([86])– انظر المادة 29، نفس المرجع.

([87])- Article L593-7, code de l'environnement.

([88])- IAEA, site evaluation for nuclear installation, no. SSR– 1, Vienna, 2019, p. 7, 8.

([89])– انظر فقرة 3 من المادة 27, من القانون النووى المصرى.

([90])– انظر الفقرة 17 من المادة 38، نفس المرجع.

([91])– انظر الفقرة أولاً من المادة 13 من اللائحة التنفيذية للقانون النووى المصرى.

وبشأن اختيار موقع الضبعة لإنشاء مشروع إنشاء محطة الطاقة النووية، فقد تم إجراء دراسات جيولوجية، وهيدروجينية، وجيوفيزيقية، والبنية التحتية، حيث انتهت إلى صلاحية موقع الضبعة لتشييد محطة الطاقة النووية. وتم مراجعة تلك الدراسات مع خبراء الوكالة الدولية. وفى عام 2017 قدمت هيئة المحطات النووية لتوليد الكهرباء تقريرين لهيئة الرقابة النووية والإشعاعية، تضمن أحدهما تقييم الموقع، والآخر تضمن تقييم الآثار البيئية؛ الأمر الذى بناءً عليه أصدرت الأخيرة إذن قبول الموقع فى مارس2019 بعد إجراء المراجعات اللازمة للوثائق والمستندات ذات العلاقة ([92]).

ج- وجود خطة طوارئ:

ينبغى إعداد خطة طوارئ لمواجهة أية أعطال أوحوادث تنتج عن المفاعل النووى، الأمر الذى يستوجب إجراء تجارب أو تدريبات دورية على كيفية تنفيذ تلك الخطة لضمان صلاحيتها فى مواجهة تلك الأعطال أو الحوادث، وإيلاء الاعتبار للتعاون والتنسيق بين الأجهزة المعنية فى الدولة منذ بدية وضع الخطة حتى التنفيذ ([93]) . وبمقتضى القانون الأمريكى (القانون العام رقم 96– 295لسنة 1980) ([94]) يلتزم المشغل النووى بوضع خطة الأمان النووى، وتشارك الوكالة الفيدرالية لإدارة الطوارئ (FEMA) لجنة التنظيم النووى فى مراقبة، ومراجعة، خطط الاستعداد للطوارئ داخل المنشأة النووية، وأن تعد تلك الخطط وفق لوائح لجنة التنظيم النووى، وأن يكون لدى المشغل القدرة على تنفيذها ([95]).

ووفقًا القانون النووى المصرى يلتزم المرخص له بممارسة نشاط نووى إعداد خطة طوارئ لمجابهة الحوادث النووية داخل الموقع وخارجه وتقديمها إلى هيئة الرقابة النووية والإشعاعية لاعتمادها ([96])، كما الزمت اللائحة التنفيذية للقانون طالب الترخيص بأن يرفق بطلب الترخيص بداية من مرحلة إذن الإنشاء حتى مرحلتى الخروج من الخدمة (الإيقاف والتفكيك) خطة الطوارئ النووية والإشعاعية وأية إضافات أو تعديلات عليها ([97]).

قابلية شروط الترخيص للتعديل:

من المعلوم أن شروط ومتطلبات الترخيص قابلة للتعديل حسب تغير الظروف والتقدم التكنولوجى النووى، فمثلًا فى فرنسا بالرغم من أن تراخيص تشغيل المفاعلات غير محددة المدة إلا أنه بناءً على إجراء المراجعة الدورية– كل عشر سنوات– على حالة المنشأة النووية،

([92])– سلسلة اتجاهات محلية، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار التابع لمجلس الوزراء المصرى، السنة 1، العدد 17، 13 مايو 2020، ص 3، أنظر كذلك الموقع الرسمى الالكترونى لهيئة المحطات النووية لتوليد الكهرباء على الرابط: https://nppa.gov.eg/el-dabaa-npp-project-ar/#El-Dabaasite وتم الإطلاع عليه بتاريخ 2/5/ 2020 الساعة 4 م.

([93])– د/ منى غازى حسان: المسئولية الجنائية عن تسرب الأشعة النووية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، حقوق المنصورة، بدون دار نشر, ط 2006، ص 288 ومابعدها.

([94]) the NRC Authorization Act for Fiscal Year 1980, Public Law No. 96-295.

([95])- Nuclear Legislation in OECD and NEA Countries, U.S., OECD, 2016, P. 13.

([96])– انظر الفقرة 5 من المادة 38 من القانون النووى المصرى.

([97])– انظر المادة 13 من اللائحة المذكورة.

تقوم الهيئة بتحديد شروط التشغيل للأعوام العشرة التالية وفقًا للمواد 18,19 -593 .L من قانون البيئة، كما أن للمشغل إذا لزم الأمر، إعداد تقرير يوضح فيه العناصر التى تمثل تهديدًا لأحد المصالح المعتبرة– الأمان العام، الصحة العامة، حماية البيئة والطبيعة– ويقوم بتقديمه إلى الوزير المسئول عن الأمان النووى وهيئة الأمان النووى، وبناءً على هذا التقرير قد تفرض الأخيرة وصفات تقنية جديدة ([98]).

وفى المملكة المتحدة، خول قانون المنشآت النووية لعام 1965 لجنة التنظيم النووى، إضافة أو تغيير أو إلغاء شروط الترخيص، إذا رأت ذلك ضروريًا، وفقًا لظروف ومرحلة عمر المنشأة ([99]).

كما أنه وفقًا لمدونة اللوائح الفيدرالية الأمريكية تخضع شروط وأحكام جميع التراخيص للتعديل أو المراجعة بسبب ما يطرأ من القواعد أو اللوائح أو الأوامر الصادرة بموجب القانون ([100]).

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على أن الترخيص تصرف إدارى مؤقت يجوز للإدارة تعديله، أو إلغاءه إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ([101]).

كما يجدر التنويه إلى أنه لا يجوز للمرخص له تعديل شروط الترخيص، لتتوائم مع معايير الأمان الحديثة، بدون موافقة الجهة الرقابية، لذلك حظر القانون النووى المصرى على المرخص له إجراء أى تعديل فى الأنظمة الهندسية أو وظائف الهيكل الإدارى التى ترتبط بأمن وأمان المنشأة دون تقديم طلب الى هيئة الرقابة النووية والإشعاعية بذلك والحصول على موافقتها ([102])، كما الزمت اللائحة التنفيذية، المرخص له بإبلاغ الهيئة الرقابية عن عزمه إجراء أية تعديلات على المنشأة النووية أو الممارسات النووية، وعدم جواز القيام بهذه التعديلات بدون الحصول على ترخيص مسبق بها ([103]). ومن تطبيقات ذلك فى النظم المقارنة، أنه وفقًا لقانون الطاقة الذرية الأمريكى، تعتبر المواصفات الفنية جزء من ترخيص تشغيل

---

[98]– legal frameworks for long– term operation of nuclear power reactors ,OECD , NEA , NO. 7504, 2019 , P. 71.

[99]- licensing nuclear installations , office for nuclear regulation , sept. 2019, p. 10.

[100]- C.R.F.title 10 , part 55/ 61/ a.(The terms and conditions of all licenses are subject to amendment, revision, or modification by reason of rules, regulations, or orders issued in accordance with the Act or any amendments thereto).

[101]– إذ أوردت فى أحد أحكامها أن: "الترخيص تصرف إدارى يتم بالقرار الصادر بمنحه، وهو تصرف مؤقت، بحكم كونه لايرتب حقاً ثابتاً كحق الملكية، بل يخول المرخص له مركز قانونى مؤقت يرتبط حقه فى التمتع به وجودًا وعدمًا بأوضاع وظروف وشروط وقيود يترتب على تغييرها أو انقضائها أو الإخلال بها أو مخالفتها جواز تعديل أوصاف هذا الترخيص أو سقوط الحق فيه بتخلف شرط الصلاحية للاستمرار فى الانتفاع به أو زوال سبب منحه أو انقضاء الأجل المحدد له أو تتطلب المصلحة العامة إنهاءه " طعن إدارية عليا رقم 1233،1242، 1243/ 38 ق، جلسة 11/4/ 1993، مجموعة المبادئ، السنة 38، الجزء الثانى، ص927.

[102]– انظر الفقرة 15 من المادة 38 من القانون النووى المصرى.

[103]– انظر الفقرة 8 من المادة 5 من اللائحة التنفيذية للقانون النووى المصرى.

المفاعل النووى، ولتعديل تلك المواصفات يلزم الحصول على موافقة مسبقة من الهيئة التنظيمية النووية ([104]).

كما أنه وفقًا لتقنين البيئة الفرنسى لا يجوز للمرخص له إجراء تعديل جوهرى يمس منشأة نووية أساسية أو أساليب تشغيلها المصرح بها أو العناصر التى أدت إلى ترخيصها بدون الحصول على ترخيص جديد بذلك ([105]).

المطلب الثالث

الرقابة اللاحقة (التفتيش)

تقوم الجهة الرقابية بالتفتيش على أنشطة المرخص له للتأكد من التزامه بمراعاة القانون واللوائح وشروط الترخيص وفق مبادئ معينة. وسأعرض فيما يلى أبرز تلك المبادئ، ثم أتبعها ببعض نماذج من التشريعات الوطنية فى تناولها للتفتيش على الأنشطة النووية

الفرع الأول

المبادئ العامة للتفتيش

يقصد بالتفتيش وفق تعريف معجم مصطلحات الأمان الصادر عن الوكالة، إجراء فحص، أو مراقبة، أو قياس، أو اختبار لتقييم الهياكل، والأنظمة، والمكونات، والمواد، إضافةً إلى الأنشطة التشغيلية، والعمليات الفنية، والتنظيمية، والإجراءات، وكفاءة الموظفين ([106])، للتحقق من تقيد المرخص له بالمتطلبات الرقابية، والشروط المحددة فى الترخيص، ومراقبة جودة الأداء ([107]). وفيما يلى أهم المبادئ التى تحكم عملية التفتيش:

الغصن الأول

أهداف التفتيش

تتمثل أهداف التفتيش فى حماية الصحة العامة، والبيئة، وضمان الأمان عن طريق التأكيد على ([108]):

1- تمام استغلال ونقل المواد النووية، واستخدام المنشآت المرخص لها، والأجهزة وكافة الممارسات العملية، بما يلبى المتطلبات الرقابية الضرورية.

([104])- the nuclear regulatory process , *Nuclear Energy Institute , Washington, no 7-6 ,March ,2007 , p 9.*

([105])- L593-14- II Article, code l,env.: "Une nouvelle autorisation est requise en cas de modification substantielle d'une installation nucléaire de base, de ses modalités d'exploitation autorisées ou des éléments ayant conduit à son autorisation...".

([106])- IAEA , safety glossary , op. cit. , p. 115.

([107])- Pascal Guillaud, Le déroulement d'une inspection: de la programmation, à la préparation, à la realization jusqu'au traitement des suites, Rev. Cotrole, n.182, 2009, p. 11, et, IAEA , government ,legal and regulatory framework for safety , op. cit. , p 29.

([108])- Carlton Stoiber and others: handbook on nuclear law , op.cit., p. 39.

2- سريان مفعول الوثائق والتعليمات ذات الشأن لدى المرخص له، وتمام اتباعها من قبل الموظفين والوكلاء التابعين للمرخص له.

3- أن يكون لدى الأشخاص الممارسون للنشاط المرخص به الاختصاصات والسمات الخلقية اللازمة لاداء مهامهم.

4- سرعة تصحيح أوجه القصور الخاصة بالالتزام بمتطلبات الترخيص.

5- نشر الدروس المستفادة من ممارسة أنشطة المرخص لهم على سائر المشغلين النوويين، والجهات الرقابية، وغيرها من الجهات المعنية.

6- القيام بالأنشطة الإدارية الخاصة بالأمان، والأمن، والبيئة على نحو مناسب.

الغصن الثانى

برنامج التفتيش

تضع الهيئة التنظيمية- الجهة الرقابية- وتنفذ برنامجًا للتفتيش، تحدد فيه أنواع التفتيش، ومجالاته بحيث يكون شاملًا ومتسقًا مع الاستراتيجية الشاملة، ودقيقًا بما يكفى لضمان تلبية الأهداف والمتطلبات التنظيمية، وأن يشتمل على العناصر الأساسية الآتية ([109]):

1- تحديد أولويات عمليات التفتيش على أساس نهج متدرج، بحيث يركز هذا النهج على الطريقة التى يتم بها تقييم المنشآت، وأنشطتها، وفحصها، والترخيص بها على أساس المخاطر دون تقييد تشغيل المنشأة النووية أو التأثير على أنشطتها دون مبرر. فيستخدم هذا النهج فى تحديد نطاق ومدى التفاصيل والجهد المخصص للتفتيش والمراجعة والتقييم. فهذا النهج يحكمه حجم المخاطر المرتبط بالأنشطة التى يتم تنفيذها فى المنشأة النووية، والذى يحدد مستوى الرقابة التنظيمية. ويجب أن يؤخذ فى الإعتبار عدة عوامل مثل: الجرعات الإشعاعية المهنية، والتصريفات الإشعاعية، وتوليد النفايات المشعة أثناء التشغيل، والخبرة التشغيلية للمنشأة ([110]).

2- إجراء عمليات التفتيش فى الموقع.

3- متابعة الأحداث والانحرافات عن التشغيل الطبيعى، وإجراء التحقيق.

4- أن يقوم المرخص لهم بتقديم المعلومات حول معايير الأمان التشغيلية الرئيسية.

---

(109)- Functions and processes of the regulatory body for safety, IAEA , General Safety Guide , No. GSG-13, Vienna, 2018, p. 74, 75.

(110) licencing process for nuclear installations, op. cit., p. 17, 18.

5- رفع كفاءة المفتشين: فيجب أن يولى برنامج التفتيش العناية الواجبة بالعنصر البشرى. ويشمل ذلك إعداد برنامج تدريبى لرفع كفاءة المفتشين، وانتداب خبراء من الخارج للتفتيش إذا لزم الأمر.

الغصن الثالث

أنواع التفتيش

تتنوع عمليات التفتيش على الوجه الآتى:

1- عمليات تفتيش مخطط لها وأخرى تفاعلية:

عمليات التفتيش المخطط لها: يتم تحديدها مسبقًا من قبل الهيئة التنظيمية، ومجال إعمالها فى الظروف العادية، وتساعد على توفير فرصة لدراسة أنشطة المرخص له من أجل التأكد من أدائه، وتحديد المشاكل المحتملة فى مرحلة مبكرة. أما عمليات التفتيش التفاعلى: فيتم إجرؤها حال حدوث ظروف غير عادية- كحادث نووى غير متوقع– وتستدعى إجراء تحقيق فورى من أجل تحديد أهميتها، والآثار الماسة بالأمان، ومدى كفاية الإجراءات التصحيحية، ومعرفة سبب وقوع الحادث من أجل اتخاذ تدابير تمنع تكرار حدوثه، والنظر فى المسائل القانونية المتعلقة بالمسئولية عن الحادث ([111]).

2- التفتيش المعلن وغير المعلن: التفتيش المعلن: هو الذى تم إعلان المرخص له بموعده مسبقًا من قبل الهيئة التنظيمية، أما التفتيش غير المعلن: فيتم بدون إعلان سابق. وميزة النوع الأول أن المفتش قادرعلى مناقشة الخطط والاحتياجات مع موظفى المرخص له مسبقًا، وضمان توفير التعاون، وأن تكون الأنشطة متاحة للتفتيش عند وصول المفتشين، مما يساعد على فعالية التفتيش. إلا أنه يعيبه إمكانية إخفاء العيوب من قبل المرخص له ([112]). في كلتا الحالتين، يعد الإعداد مرحلة مهمة من عملية التفتيش. بحيث يجب إعداد جدول أعمال التفتيش واختيار العناصر بدقة للتحقق منها ([113]).

3- تفتيش الفريق:

قد يتولى التفتيش مفتش واحد أو فريق من المفتشين. والأسلوب الأخير بحسبانه يتسم بتعدد التخصصات، فهو يوفر تقييمًا متعمقًا ومستقلًا ومتوازنًا لأداء المرخص له، ويحدد بدقة معوقات الأمان ([114]). لذا فهو مفيد جدًا عند إجراء تحقيق حول حادث معين بشأن تقصى أسبابه وتحديد المسئولين عنه.

الغصن الرابع

---

[111]- Functions and processes of the regulatory body, op. cit. , p. 77-79.

[112]– د/ أيمن مرعى: النظام القانونى للتراخيص النووية والاشعاعية، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، بدون دار نشر، ط 2003، ص 248.

[113]- Pascal Guillaud, article precite, p. 11.

[114]- Functions and processes of the regulatory body, op. cit., p 80.

أساليب التفتيش

تتنوع أساليب التفتيش على المنشآت والأنشطة النووية، فتشمل:

- أسلوب الرصد والمراقبة المباشرة للعناصر المؤثرة فى الأمان. وتعتبر تلك الوسيلة مفيدة بشكل خاص أثناء مرحلة التشغيل، أو كوسيلة للتحقق من الإجراء التصحيحى الذى أمرت به الجهة الرقابية.

- وهناك أسلوب فحص الإجراءات والسجلات والوثائق، كإجراءات وجداول الصيانة وسجلات التشغيل.

- كما أن هناك أسلوب المناقشات والمقابلات مع موظفى المشغل وكذلك المقاول إن لزم الأمر.

- وأيضًا يوجد أسلوب إجراء الاختبارات والقياسات التأكيدية عن طريق إمكانيات الجهة الرقابية ([115]).

- كما يوجد أسلوب المفتش المقيم الذى بمقتضاه تكلف الجهة الرقابية مفتش أو أكثر لدى المنشأة النووية محل المراقبة، ويؤدى هذا الأسلوب إلى زيادة قدرة الجهة الرقابية على الاستجابة للمشاكل المختلفة أولًا بأول لاحتكاكها الدائم بالمرخص له وظروف العمل، كما أن هذا الأسلوب أكثر فائدة فى مراحل معينة من الترخيص النووى، مثل مرحلة التدشين، لما يتيحه من الملاحظة الرقابية المباشرة للاختبارات. ولكن قد يؤخذ على هذا الأسلوب حرمان الجهة الرقابية من مساعدة المفتش المقيم من مراجعة وتقويم التراخيص ومسئوليات تطوير معايير الأمان، كما أن الأخير قد يفقد موضوعيته فى التعامل مع المرخص له أو يصبح معزولًا عن أنشطة وعمل الجهة الرقابية، وذلك بسبب ارتباطه بالموقع المعنى لفترة طويلة، وللتغلب على تلك المشكلة يمكن تغيير موقع المفتشين أو إعطائهم واجبات عامة من وقت إلى آخر ([116]).

ويرى الباحث انه من المفيد الجمع بين تلك الأساليب، ووفقًا لما تقتضيه ظروف المنشأة. طالما أن هذا يحقق الغاية من التفتيش.

الخاتمة

نظرًا لخطورة الأنشطة النووية على البشر- بصفة خاصة – اهتمت التشريعات النووية بإنشاء جهة رقابية تمارس اختصاصات تنظيمية ورقابية فى المسائل المتعلقة بالمجال النووى. وفى الشأن الرقابى يمتد اختصاصها إلى ماقبل ممارسة النشاط النووى عن طريق نظامى الترخيص والإخطار، وبستمر بعد ممارسة ذلك النشاط عن طريق نظام التفتيش للتحقق من تقيد المرخص له بالمتطلبات الرقابية والشروط المحددة فى الترخيص. وقد خلصت الدراسة إلى :

- إن الجهة التى تتولى الرقابة على النشاط النووى والإشعاعى لاتعدو أن تكون جهة وطنية، إدارية.

---

[115]- licencing process for nuclear installations, op. cit., p.11.

[116]– د/ أيمن مرعى: المرجع السابق، ص 249 ومابعدها.

- إن غالبية التشريعات النووية لم تقنع بوسيلة الإخطار لممارسة الأنشطة النووية، بل قررت نظام التراخيص وذلك للمخاطر الجسيمة المترتبة على تلك الأنشطة.

- إن استقلال الجهة الرقابية عن الجهة المهتمة أو المستغلة للطاقة النووية أمر لازم لتحقيق الأمان النووى.

التوصيات

- أن يخضع المشرع المصرى الأنشطة المنطوية على استخدامات أجهزة الإشعة السينية فى المجال الطبى لجهة غير وزارة الصحة؛ إعمالًا لمبدأ الحياد.

- ان تجمع هيئة الرقابة النووية والإشعاعية بين كافة أنواع وأساليب التفتيش وبما يتوافق مع الظروف وطبيعة النشاط محل التفتيش.

قائمة بأهم المراجع

المراجع العربية

الكتب العامة:

- ثروت بدوى : القانون الإدارى، دار النهضة العربية، ط 2008.
- عادل ابو الخير: الضبط الاداري وحدوده، الهيئه المصريه العامة للكتاب، ط 1995
- عبدالله حنفى: السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية , 2000
- لارى الويتر: نظام الحكم فى الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، الطبعة العربية الأولى 1996

الرسائل:

د/ أيمن مرعى: النظام القانونى للتراخيص النووية والاشعاعية، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، بدون دار نشر، ط 2003

د/ خالد عبد العزيز عبد الله: النظام القانونى لتراخيص الأنشطة النووية والإشعاعية، والإجراءات الإدارية الوقائية– دراسة مقارنة– رسالة دكتوراة، حقوق المنصورة، بدون دار نشر، عام 2015.

- زهرده شت حسن حسين: التنظيم القانونى للحق فى البيئة السليمة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، حقوق الإسكندرية، بدون دار نشر، ط 2015.

د/ محمد الطيب عبد اللطيف: نظام الترخيص والإخطار فى القانون المصرى "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، 1956.

د/محمد جمال جبريل، الترخيص الإدارى، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1992.

د/منى غازى حسان: المسئولية الجنائية عن تسرب الأشعة النووية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، حقوق المنصورة، بدون دار نشر, ط 2006

الأبحاث والمقالات:

د/حسين عبد الله: الطاقة النووية: ماضيها وحاضرها ومستقبلها، مجلة النفط والتعاون العربى، مجلد 20، عدد 72، عام 1995

د/عماد الدين محمد كامل: المواجهة الجنائية للخطر النووى، مجلة الحقوق، جامعة البحرين، مجلد 12، عدد 1 لعام 2015.

مؤتمرات وندوات:

د/رمضان محمد بطيخ: الإدارة المحلية ودورها فى حماية البيئة، ورقة علمية مقدمة بالندوة المقامة من المنظمة العربية للتنمية الإدارية حول دور التشريعات والقوانين فى حماية البيئة العربية، عام 2010

د/عادل محمد احمد: التنظيم القانونى والرقابى للاستخدامات السلمية للطقة النووية، ورقة علمية مقدمة إلى الملتقى العلمى بشأن الاستخدام السلمى للطاقة النووية وتأثيره على الأمن البيئى، المنعقد خلال الفترة من 18- 2014/3/20، كلية العلوم الاستراتيجية، المنامة- مملكة البحرين، 2014

د/محمد جمال جبريل: وسيط الجمهورية فى فرنسا: دراسة مقارنة مع لجان التوفيق المنشأة بالقانون رقم 7/ 2010 فى مصر، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، حقوق المنوفية، مجلد 11، عدد 22/ 2002

الموسوعات القضائية : مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا، السنة 38، الجزء الثانى.

المراجع الإنجليزية

المؤلفات

Carlton Stoiber and others handbook on nuclear law, IAEA , Vienna 2003.

Paul R. Verkuil: The Purposes and Limits of Independent Agencies, Vol. 1988:257, William & Mary Law School Scholarship Repository,1988.

Williams, Stephen Louis ;THE NUCLEAR REGULATORY COMMISSION: AN ASSESSMENT OF POLICY ISSUES AND REGULATORY REFORM SINCE THREE MILE ISLAND, ,1985.

الدراسات المتخصصة

- IAEA, Functions and processes of the regulatory body for safety, IAEA , General Safety Guide , No. GSG-13, Vienna, 2018.

-IAEA SAFETY GLOSSARY, TERMINOLOGY USED IN NUCLEAR SAFETY AND RADIATION PROTECTION, 2018 EDITION, VIENNA, 2019.

-IAEA, licencing process for nuclear installations, IAEA, no. SSG-12, Vienna, 2010.

- NEL, the nuclear regulatory process, NEL, 7-6, March 2007 – Nuclear Energy Institute1776, Washington, D.C. (202.739.8000)

-NEL, the nuclear regulatory process, NEL, 7-6, March 2007 Nuclear Energy Institute1776, Washington, D.C. (202.739.8000).

- OECD , NEA , nuclear legislation in OECD and NEA countries regulatory and institional framework for nuclear activities , Japan, 2017.

- OECD, legal frameworks for long– term operation of nuclear power reactors, OECD, NEA, NO 7504, 2019.

- OECD, NEA, nuclear legislation in OECD and NEA ,countries, regulatory and institutionl framework for nuclear activities, France, 2011.

- ONR, licensing nuclear installations, office for nuclear regulation, sept. 2019.

المقالات

Abraham Ribicoff; CONGRESSIONAL OVERSIGHT AND REGULATORY REFORM, Administrative Law Review, Summer 1976, Vol. 28, No. 3.

Eric Michel: Significant legal developments concerning “independent” regulatory agencies in the United States and what it could mean for the Nuclear Regulatory Commission, OECD, NEA, NLB, NO.107/2021.

F. Tonos Paniagua: the impact of IAEA’S legislative assistance programme in the development and evolution of nuclear law, nuclear law institute a collective view on a decade of capacity building and development in nuclear law, IAEA, Vienna, 2022 .

Ha–Vinh Phuong: legislative framework and regulatory requirements for the introduction of nuclear power, IAEA, legal series NO. 10, 1975.

Stephen G.Burn: looking backward, moving fowad: licensing new reactors in the united states ,N.L.B. no. 81, vol. 1.

تقارير:

The Nuclear Safety Authority: REPORT on the state of nuclear safety and radiation protection in France in 2021

المراجع الفرنسية:

المؤلفات :

Georges Burdeau et autre, droit constitutionnel, L.G.D.J.,24 edition, Paris,1995

المقالات:

- Pascal Guillaud: Le déroulement d’une inspection: de la programmation, à la préparation, à la realization jusqu’au traitement des suites, Rev. Cotrole, n. 182, 2009

- Rachel Vaucher: NRC– ASN: des approches differentes de la pour suit de fonctionnement des reacteurs , controle , no. 198, Novembre ,2014.

رسائل الدكتوراه

-Assia El Rherabi: La responsabilité civile du fait du dommage nucléaire Civil Gestion et management, Université de Limoges, Français, 2018.