Interdisciplinary Legal Research
Special Issue on Arabic-Language Articles
Sep 2026, 7(4): 487-501
Available online on: www.ilrjournal.ir
e-ISSN:2717-1795

ORIGINAL RESEARCH PAPER

Oversight of Government Decisions Regarding Water Resource Allocation Amidst Water Scarcity: A Study on Environmental Justice and Administrative Accountability

***Aqeel Younis Hassan* [*1], Ali Mashhadi [2]**

Abstract

This article examines the legal review of government decisions allocating scarce water resources, with Iraqi public law as its principal field of application. It distinguishes administrative discretion over technical allocation from the reviewable duties to rely on reliable data, respect statutory powers, consider vulnerable users, explain distributive choices and reassess emergency measures. By reading Iraq's Constitution alongside irrigation, water-resources, environmental and administrative-justice legislation, the study develops a three-part framework: the legal basis of allocation, environmental distributive justice, and enforceable administrative accountability. Rather than equating fairness with equal cuts for all users, it proposes a documented proportionality test covering essential domestic use, livelihoods, environmental flows and feasible alternatives. The paper concludes that available legal safeguards need more transparent implementation criteria, stronger data retention and accessible avenues of review. The proposed framework is normative; it is not presented as an enacted allocation code or as a report of actual court holdings.

Keywords:
Water Scarcity, Water Allocation, Environmental Justice, Administrative Accountability, Judicial Review, Iraq.

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

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

Please Cite This Article As: Hassan, A & Mashhadi, A (2026). "Oversight of Government Decisions Regarding Water Resource Allocation Amidst Water Scarcity: A Study on Environmental Justice and Administrative Accountability". *Interdisciplinary Legal Research*, 7(4): 487-501.

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

مقاله بحثیه
(الصفحه ۵۰۱-۴۸۷)

الرقابة على القرارات الحكومية المتعلقة بتخصيص الموارد المائية في ظل ندرة المياه: دراسة في العدالة البيئية والمساءلة الإدارية

عقيل يونس حسن [۱]، علي مشهدي [۲]*

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

المخلص

يعالج هذا المقال حدود الرقابة القانونية على القرارات الحكومية المتعلقة بتخصيص الموارد المائية وقت الندرة، باتخاذ العراق مجالا لتطبيق النصوص الدستورية والإدارية والبيئية. ويفترض أن عدالة التوزيع لا تتحقق بمجرد التساوي الحسابي بين المستفيدين؛ إذ تختلف الأولويات باختلاف مياه الشرب والصحة العامة، والري المعيشي، والاحتياجات الصناعية، وحماية الأهوار والأنظمة البيئية. ويحلل المقال العلاقة بين الاختصاص الفني لجهة التخصيص وبين رقابة المشروعية على البيانات والأسباب والتناسب والمساواة الموضوعية، ثم يقترح ملفا إداريا قابلا للتدقيق ومصفوفة للاختبار القضائي والإداري. وتخلص الدراسة إلى أن القانون العراقي يملك مرتكزات نصية مهمة، لكن تحويل مبدأ التوزيع العادل إلى ممارسة قابلة للمساءلة يتطلب إعلان قواعد الأولوية، وتوثيق بدائل القرار، وقياس أثره المكاني والاجتماعي والبيئي، وإنشاء مراجعة دورية سريعة لا تعطل التدخل عند الطوارئ.

كلمات كليدى: الموارد المائية، ندرة المياه، العدالة البيئية، القرار الإداري، التوزيع العادل، القضاء الإداري، العراق.

المقدمه

لا تختبر مشروعية الإدارة في زمن الوفرة بالحدة التي تختبر بها عند الندرة. ففي الحالة الأولى قد تكفي زيادة الإمدادات لتغطية مطالب متزاحمة، أما في الثانية فيصبح كل قرار بإطلاق المياه أو خفض الحصة أو تغيير موعد الري توزيعا مباشرا لأعباء النقص بين مناطق ومهن وأسر وأنظمة بيئية. ولهذا لا يصح النظر إلى تخصيص المياه باعتباره إجراء هندسيا محضا، وإن كان لا غنى فيه عن الحساب الهيدرولوجي؛ فهو قرار عام له أثر في الصحة والرزق والتوازن المكاني، وفي قدرة الأفراد على الاعتراض على ما يلحقهم من ضرر.

يقدم الدستور العراقي أرضية دقيقة للبحث: حماية البيئة من جهة، وتوزيع المياه على نحو عادل من جهة أخرى، مع التمييز بين سياسة المياه القادمة من خارج البلاد والسياسات المتعلقة بالموارد الداخلية. ولا تلغي هذه المبادئ سلطة الإدارة في اختيار الوسائل، لكنها تمنع تحويل السلطة التقديرية إلى حصانة من الاستفسار أو الطعن. ويكتسب التمييز وزنه حين تتزامن أزمة الواردات مع التنافس بين الشرب والري والصناعة وحماية الأهوار؛ ففي هذه الظروف يصبح السؤال القانوني: كيف يمكن فحص عدالة القرار من غير إحلال القاضي محل المختص المائي؟[١]

يزداد السؤال إلحاحا أمام مؤشرات الأزمة المعلنة: فقد حذرت اليونيسف في تشرين الثاني ٢٠٢٥ من انحسار الاحتياطي المائي العراقي إلى مستويات تاريخية متدنية ومن الآثار المباشرة على الأطفال والخدمات الأساسية. لا يستخدم هذا الرقم هنا لإثبات عدم مشروعية قرار بعينه، وإنما لوصف ضغط الندرة الذي يجعل التبرير الإداري والمراجعة أكثر ضرورة. كما أن الأدبيات العراقية ناقشت الرقابة غير القضائية على توزيع الموارد المائية في نظام اللامركزية، لكنها تترك مساحة لتحليل مستقل يربط تلك الرقابة باختبار المساواة الموضوعية والتناسب والحقوق البيئية.[٢،٣]

ينحصر المقال في القرارات الإدارية الاتحادية والقرارات ذات الصلة بتنفيذ حصص المياه داخل العراق، ولا يتوسع في تسوية النزاعات الدولية بين الدول المتشاطئة إلا بقدر تمييزها عن الاختصاص الداخلي. ويقرأ القانون

---

[١] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد (٣٣)، (١٠٠)، (١١٠/ثامنا)، (١١٤/ثالثا وسابعا). النص منشور لدى مجلس النواب العراقي: https://iq.parliament.iq/en/wp-content/uploads/sites/3/2024/04/Constitution-of-the-Republic-of-Iraq.pdf

[2] UNICEF Iraq, "On World Children's Day, UNICEF warns Iraq's growing water crisis is putting children's futures at risk", 20 November 2025, https://www.unicef.org/iraq/press-releases/world-childrens-day-unicef-warns-iraqs-growing-water-crisis-putting-childrens.

[٣] وليد خشان زغير وعبد الحسن دويج خفيف، «الرقابة غير القضائية على توزيع الموارد المائية في العراق تبعا للامركزية الإدارية»، مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، مج ١٥، ع ٢٥ (ملحق)، ٢٠٢٢، ص ٤١٥–٤٣٣؛ فهرس IASJ: https://iasj.mohesr.gov.iq/journals/journal/issue/3611.

النافذ بوصفه معيارا للرقابة، بينما تطرح أدوات الإفصاح والإنصاف العاجل بوصفها اقتراحات تنظيمية لا على أنها أحكام نافذة. ويجري التحليل في ثلاثة مباحث مترابطة: سند القرار وحدود التقدير؛ مضمون العدالة البيئية؛ ثم سبل المساءلة والرقابة.

المبحث الأول: الأساس القانوني لقرار تخصيص المياه وحدود السلطة التقديرية

المطلب الأول: توزيع الاختصاص بين الدستور وقوانين المياه

تحدد المادة (١١٠/ثامنا) من الدستور اختصاص السلطات الاتحادية بالتخطيط للسياسات الخاصة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب التدفق والتوزيع العادل داخل البلاد وفق القوانين والأعراف الدولية. وفي المقابل تقرر المادة (١١٤/سابعا) اشتراك السلطات الاتحادية والإقليمية في رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يكفل توزيعها العادل. تكشف المقابلة بين النصين أن عدالة التوزيع ليست مجرد شعار برنامجي، بل معيار دستوري يتعين على الإدارة الاستناد إليه كلما نقلت عبء الندرة من منطقة إلى أخرى. غير أن هذا المعيار لا يحدد رقما ثابتا لكل محافظة أو قطاع، وهو ما يقتضي إكماله بتشريع وإجراءات وبيانات قابلة للفحص.

يؤكد قانون وزارة الموارد المائية رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٨ المعدل وظيفة التخطيط لاستثمار المياه السطحية والجوفية، وتنظيم التوزيع، وحماية الماء من التلوث وإعطاء الأولوية للناحية البيئية وإنعاش الأهوار. وتضع المادة (٣) من قانون الري رقم (٨٣) لسنة ٢٠١٧ تعيين الحصص وتوزيع المياه والإشراف عليها في اختصاص الوزارة أو الدائرة المختصة. وإذ تشكل هذه الأحكام سندا صريحا للقرارات القطاعية، فإنها لا تعني أن كل طريقة لتوزيع النقص تصبح مشروعة؛ فالاختصاص يحدد من يصدر القرار، ولا يجيب وحده عن مدى صحة أسبابه أو إنصاف آثاره. [١] [٢]

تكمن إحدى مشكلات التنظيم العملي في تداخل خطط المركز مع حاجات المحافظات والدوائر الزراعية والجهات الخدمية والبيئية. لا يستقيم حل هذا التداخل بنقل سلطة الحسم إلى جهة واحدة بمعزل عن النصوص، كما لا يصح تفسير اللامركزية بأنها حق مستقل لكل محافظة في سحب ما تستطيع من المورد المشترك. فالتوزيع العادل يستدعي تصورا للحوض المائي بأكمله، ثم آلية تنسيق تسمح بالمشاركة المحلية في تحديد الاحتياج،

[١] قانون الري العراقي رقم (٨٣) لسنة ٢٠١٧، الوقائع العراقية، العدد (٤٤٧٥)، ٢ كانون الثاني ٢٠١٨، المواد (٢)، (٣)، (٦)، (٧)، (٨). توثيق الإصدار: https://www.moj.gov.iq/view.3609/

[٢] قانون وزارة الموارد المائية رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، الوقائع العراقية، العدد (٤٠٩٨)، ٢٤ تشرين الثاني ٢٠٠٨، المواد (٢) و (٣). النص: https://faolex.fao.org/docs/pdf/irq147092.pdf

وتبقي القرار ضمن تسلسل الاختصاص القانوني. ويؤكد قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم وجود بنية إدارية محلية، لكنه لا يلغي الاختصاصات المنصوص عليها صراحة لوزارة الموارد المائية في قانون الري.

ويتطلب ضبط الاختصاص التمييز بين ثلاثة أنواع من الأعمال: قرار وضع خطة توزيع عامة، وقرار تخصيص حصة لموقع أو قطاع محدد، وإجراء التنفيذ المادي المتمثل في فتح بوابة أو إغلاقها أو تشغيل مضخة. تختلف وسائل الطعن والمصلحة والإثبات بحسب الطبيعة القانونية للعمل، ولا يكفي وصف كل ما يصدر عن الإدارة بأنه «قرار» قابل للطعن بالطريقة ذاتها. هذه التفرقة تحد من الخلط بين المراجعة الإدارية للبرنامج العام ومنازعة حق عيني أو ترخيص فردي؛ وهي ضرورية لتحديد من يمكنه المطالبة بالمعلومات ومن يتحمل عبء بيان الكميات والظروف الفنية.

المطلب الثاني: إدارة الندرة بين الضرورة والقيود القانونية

يسمح قانون الري بإجراءات استثنائية ذات أثر مباشر على المنتفعين. وتذكر المادة (٦) بين حالات قطع المياه مؤقتا توزيعها بالمناوبة ونقص كمية المياه واتقاء الضرر وغيرها؛ وتنظم المادتان (٧) و (٨) حظر استعمال المياه لغير غرضها والترخيص للمضخات. غير أن وجود حالة قانونية تجيز التدخل لا يساوي تبريرا آليا لمدة القطع أو توزعه على الجميع. وينبغي التحقق من واقعة النقص، وارتباط الإجراء بها، وإمكان اعتماد وسيلة أقل ضررا على المستفيدين، ووضوح نطاق القرار الزمني والمكاني.[٢]

عندما تواجه الإدارة انخفاضا حقيقيا في الوارد، يمكنها الاختيار بين المناوبة، أو تقليل مدد الري، أو تقييد استعمال غير أساسي، أو التحول إلى ري أكثر كفاءة. وهذه خيارات مهنية تتفاوت آثارها بحسب الموسم ونوع المحصول والخدمات الصحية. وتظل مساحة الاختيار واسعة ما دام القرار منسجما مع القانون ومدعوما ببيانات معاصرة. لكن تصير المسألة رقابية إذا استند القرار إلى قياسات قديمة مع توافر تحديثات جوهرية، أو اعتمد استثناء لمستخدم كبير بلا معيار معلن، أو أغفل عن عمد إمكانية حماية حد أدنى من الاستخدام المنزلي.

لا تكفي عبارة «المصلحة العامة» بوصفها سببا منفصلا عن الوقائع. فالندرة ليست مقدارا واحدا في جميع الأوقات، بل مركب من الإيراد والخزين والفواقد ونوعية المياه والحاجة الموسمية. وعلى ذلك يقترح المقال أن

[١] قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، الوقائع العراقية، العدد (٤٠٧٠)، ٣١ آذار ٢٠٠٨؛ النص الرسمي في قاعدة التشريعات العراقية: https://iraqld.msla.iq/legislations/showlegislation?asc=191120089763543.

[٢] قانون الري رقم (٨٣) لسنة ٢٠١٧، المادتان (٦) و (١٣): حالات قطع المياه مؤقتا، والأفعال المعاقب عليها. نص البرلمان المحفوظ لدى FAOLEX: https://faolex.fao.org/docs/pdf/irq100214a.pdf.

يتضمن ملف القرار بيان فترة القياس، ومنشأ الأرقام، والجهة التي صادقت عليها، والبدائل التي استبعدت وأسباب الاستبعاد. ويظل هذا التفصيل اقتراحا لتحسين الرقابة والإدارة؛ إذ لا ينشئ قانون الري، بمجرد نصوصه المشار إليها، استمارة موحدة بهذه البنود لكل حالة. وتفيد في هذا الصدد الدراسة القانونية التي نشرها مجلس النواب عام ٢٠٢٦ عن الحاجة إلى تحديث الإطار المنظم للوزارة، مع التمييز بين رأي الدراسة وبين التشريع النافذ.[١]

والتمييز الأخير شديد الأهمية: قد يكون تقليص الحصة مشروعا من حيث الغرض فيظل معيبا من حيث الاختصاص أو مخالفة الإجراءات، وقد يطابق ظاهر القانون لكنه يثير سؤالا جديا عن التعسف إن خصت فئة واحدة بضرر لا يتحمله نظراؤها دون سبب معقول. لذلك لا ينبغي ترتيب مصادر الرقابة ترتيبا مصطنعا يجعل الرقابة الفنية في مواجهة الرقابة الحقوقية؛ بل تكمل الأولى الثانية. فالمهندس يختبر منسوب الماء وقدرة الشبكة، بينما تسأل المشروعية عن استعمال تلك النتائج في قرار يحترم المساواة والحدود القانونية.

المبحث الثاني: العدالة البيئية معيارا لمراجعة مفاضلات التخصيص

المطلب الأول: من المساواة الشكلية إلى الأولويات المبررة

إذا خفضت جميع الحصص بنسبة متطابقة فقد يبدو القرار محايدا، لكنه قد يفضي إلى نتائج غير متكافئة. فخفض ماء الشرب في تجمع لا يملك بديلا مأمونا ليس مساويا من حيث الأثر لخفض استعمال صناعي غير ضروري يمكن تعويضه بتدوير المياه. وكذلك يختلف أثر تقليص الري على مزارع صغيرة تعتمد على محصول معيشي عن أثره على نشاط عالي الاستهلاك لديه وسائل تقنية ومالية للتكيف. وبهذا المعنى تتطلب العدالة البيئية النظر إلى الأعباء الفعلية ومقدار قابلية كل فئة لتحملها، لا الاكتفاء بتماثل النسب المكتوبة على الورق.

يوفر التعليق العام رقم (١٥) للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أساسا تفسيريا يساعد على ترتيب الاعتبارات، إذ يقرر أولوية استعمال المياه للأغراض الشخصية والمنزلية، مع اعتبار الاحتياجات اللازمة لمنع الجوع والمرض. لكنه لا يضع بذاته جدول حصص عراقيا ملزما للأجهزة التنفيذية، ولا يجوز نقل أحكامه إلى

[١] مجلس النواب العراقي، «دراسة قانونية وصياغية لقانون وزارة الموارد المائية رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٨ المعدل»، ١٧ شباط ٢٠٢٦، https://iq.parliament.iq/blog/دراسة-قانونية-وصياغية-لقانون-وزارة-ال/.

النص الوطني بغير بيان درجته القانونية. ويمكن الاستفادة منه في صياغة اختبار يطالب الإدارة بأن تفسر لماذا قدمت استخداما معينا على الشرب أو الصحة أو احتياجات معيشية لا يمكن تأجيلها. [١]

وتظهر العدالة التوزيعية في ثلاثة مستويات. أولها عدالة الأفراد داخل منطقة واحدة، بحيث لا يسبق الأقوى نفوذا إلى الموارد المشتركة بسبب الموقع أو القدرة على ضخ المياه. وثانيها العدالة بين المحافظات والمناطق الواقعة في أعلى المجرى وأسفله؛ فقرار يراعي التدفق عند بدايته ولا يقيس ما يصل إلى الأطراف الجنوبية قد ينقل العبء إلى فئات لا تمثل في اتخاذه. وثالثها العدالة بين الأنشطة والأجيال، أي عدم استهلاك الرصيد على نحو يفرغ البيئة من قدرتها على التعافي. لا تؤدي هذه المستويات بالضرورة إلى نتيجة رقمية واحدة، بل تفرض إعلان المصالح الموزونة وسبب ترجيح بعضها.

يختلف معيار العدالة البيئية كذلك عن مجرد مشروعية العقوبة المقررة على التعدي على الحصص. فالمادة (١٣) من قانون الري تتناول تجاوز الحصة واستعمال الماء خلاف الغرض وتلويثه وغيرها، بينما يقتضي اختبار القرار العام بحث عدالة الحصص التي تحددها الإدارة ابتداء. وقد بينت دراسة قانونية عراقية منشورة عام ٢٠٢٦ أن الجزاءات المالية وأدوات الردع تثير بدورها حدود سلطة الإدارة، وهو نقاش لا يغني عن مراجعة كيفية توزيع المورد قبل وقوع المخالفة. [٣]

المطلب الثاني: حماية البيئة والمجتمعات المتأثرة ضمن قرار الماء

يقرر الدستور الحق في ظروف بيئية سليمة ويلزم الدولة بحماية البيئة والتنوع الحيوي، بينما يقضي قانون حماية وتحسين البيئة بإدماج الاعتبارات البيئية في خطط التنمية وإخضاع الأنشطة ذات الأثر البيئي للرقابة. ومن ثم ينبغي النظر إلى خفض المياه الواردة إلى الأهوار والأنظمة الرطبة بوصفه قرارا ذا آثار قانونية وبيئية، لا مجرد بقايا حسابية لما يتبقى بعد توزيع القطاعات الأخرى. ويعزز قانون وزارة الموارد المائية هذا الاستنتاج بإيراد المحافظة

---

[١] لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم (١٥)، الحق في الماء، الوثيقة E/C.12/2002/11، 2002، الفقرات (٦)، (١٢)، (١٦)، (٤٨). النص: https://www.globalhealthrights.org/instrument/cescr-general-comment-no-15-the-right-to-water/.

[٢] لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام (١٥)، ٢٠٠٢، الفقرتان (٦) و (١٢): تقديم الاستخدامات الشخصية والمنزلية في تخصيص الماء، ومكونات الإتاحة والجودة وإمكان الوصول؛ معيار تفسيري وليس نصا تفصيليا في قانون الري العراقي.

[٣] رائد ذياب أحمد، «حدود سلطة الإدارة في فرض الجزاءات المالية لحفظ المياه في التشريع العراقي»، مجلة سومر للعلوم القانونية، مج ١، ع ١، ٢٠٢٦، ص ١٩٥–٢١٢؛ فهرس IASJ: https://iasj.mohesr.gov.iq/journals/journal/issue/19779.

على البيئة وإنعاش الأهوار ضمن أهداف الوزارة. ومع ذلك لا تكفي هذه النصوص لاستخراج حصة بيئية ثابتة في كل سنة؛ فالقدر يتطلب دراسة فنية وقاعدة تنظيمية أكثر تحديدا.

ترسم الاستراتيجية الوطنية لحماية وتحسين البيئة في العراق (٢٠٢٤–٢٠٣٠) مسارا لإدارة الطلب وكفاءة استخدام المياه وتدفقات الأهوار. وهي وثيقة تخطيطية ذات وزن في تقييم اتساق القرار الإداري مع الأهداف المعلنة، لكن مركزها القانوني يختلف عن قانون صادر عن السلطة التشريعية. لذلك يصلح فحص القرار بميزان الاستراتيجية للكشف عن فجوة التنفيذ وتوجيه الأسئلة الرقابية، من غير افتراض أن كل هدف استراتيجي قابل للتنفيذ القضائي المباشر بغياب نص وقرار نافذ يحددان الالتزام بصورة أدق.

يشمل البعد البيئي كذلك نوعية الماء. إذ لا يكفي تخصيص كمية مدونة إذا كانت ملوثة على نحو يهدد استعمالها المقصود؛ فقانون حماية وتحسين البيئة يمنع تصريف الملوثات في المياه من دون المعالجات المقررة، ويضع نظاما للرقابة البيئية. ويمكن أن يؤدي تردي النوعية إلى تضخيم عبء النقص على المناطق الواقعة عند نهاية المجرى. وهنا تصبح البيانات عن الملوحة والتلوث عنصرا مكملا لبيانات الحجم، ويغدو القرار المائي ناقص الصورة إذا سكت عن نوعية المورد الموزع في المواضع التي تثبت أهميتها.

لا تفهم المشاركة المجتمعية في هذا السياق بوصفها استفتاء يلزم الإدارة باختيار حل غير قابل للتنفيذ. وظيفتها الأهم تصحيح صورة المتأثرين: قد تكشف مدرسة ريفية أن النقص يهدد مياه النظافة، أو يكشف مزارعون أن جدول المناوبة يتزامن مع مرحلة حرجة من الموسم، أو تظهر تقارير الأهوار آثارا لا تمثلها حسابات الري. وتحتاج المشاركة إلى وصول معقول للبيانات الأساسية وشرح البدائل بلغة مفهومة، مع حماية المعلومات التي

[1] قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد (٤١٤٢)، ٢٥ كانون الثاني ٢٠١٠، المواد (١)، (٨)، (١٠)، (١٤)، (٢٢–٢٤)، (٣٢). النص: https://iraqld.msla.iq/legislations/showlegislation?lawbookid=28881.

[2] قانون وزارة الموارد المائية رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٨، المادة (٢/رابعا): المحافظة على المياه السطحية والجوفية من التلوث وإعطاء الأولوية للناحية البيئية وإنعاش وإدامة الأهوار؛ والمادة (٣/سادسا) بشأن تنسيق الخطط.

[3] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ووزارة البيئة العراقية، الاستراتيجية الوطنية لحماية وتحسين البيئة في العراق (٢٠٢٤–٢٠٣٠)، أعلنت في أيلول ٢٠٢٤؛ القطاعات المائية والأمن المائي. صفحة الإصدار: https://www.undp.org/iraq/publications/national-strategy-protection-and-improvement-environment-iraq.

[4] وزارة البيئة العراقية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الاستراتيجية الوطنية لحماية وتحسين البيئة في العراق (٢٠٢٤–٢٠٣٠)، أهداف «قطاع المياه والأمن المائي» المتعلقة بكفاءة الاستعمال وحماية الأهوار وإدارة الطلب، https://iraq.un.org/en/279000-national-strategy-protection-and-improvement-environment-iraq.

[5] قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المواد (٨)، (١٠)، (١٤): إدماج البيئة في التخطيط ودراسة الآثار وحماية الماء من التلوث. المقصود بها هنا معيار رقابي مساعد لا نص ينشئ وحده ترتيب حصص ملزما لكل استعمال.

يثبت قانونا أنها غير قابلة للنشر. فهي وسيلة لتحسين السبب الإداري أكثر من كونها بديلا عن الاختصاص التنفيذي.

وبالاستناد إلى هذه الاعتبارات، يقترح المقال اختبارا متعدد المراحل: إثبات النقص، تحديد الحد الأدنى الإنساني الذي يجب صونه، بيان الحصة البيئية الممكنة علميا، مقارنة آثار البدائل على المناطق والفئات، ثم تفسير الاستثناءات وآلية المراجعة. ليس هذا الاختبار سلما ملزما بنص قانوني واحد، وإنما إعادة بناء تحليلية مستمدة من الدستور والقوانين القطاعية والمبادئ التفسيرية ذات الصلة. تفيد قيمته في تحويل الاعتراض العام على «عدم العدالة» إلى أسئلة يمكن للإدارة والقاضي والمراقب البرلماني فحص وثائقها.

المبحث الثالث: المساءلة الإدارية والقضائية وفعالية الإنصاف

المطلب الأول: ملف القرار، التسبيب، والرقابة غير القضائية

تبدأ المساءلة قبل التقاضي؛ فلا يستطيع صاحب مصلحة، أو جهة رقابية، أو قاض أن يراجع عدالة تخصيص بلا معرفة المعطيات التي بني عليها. لذلك يقترح اعتماد «ملف تخصيص» يرفق بكل قرار رئيسي في سنة الندرة: قياسات الإيراد والخزين، وتواريخها، ونسب الفاقد، والاحتياجات القطاعية المقدرة، وتوزيع الحصص السابق والجديد، ومقدار ما يصل فعلا إلى أسفل المجرى، والآثار الاجتماعية والبيئية، والأسباب الفنية للاستثناءات. ويجب أن يميز الملف بين بيانات موثوقة وفرضيات تنبؤية حتى لا تعرض التقديرات المستقبلية في صورة وقائع مقطوع بها.

تساعد هذه البنية على تطوير الرقابة غير القضائية التي تناولتها الدراسة العراقية بشأن توزيع المياه في ظل اللامركزية، وتسمح للسلطات البرلمانية والرقابية والجهات الإدارية الأعلى بتحديد المسؤول عن تغير الحصة أو تأخر تنفيذها. أما قانون البيئة فقد ألزم الجهات المشمولة بمراقبة الأثر البيئي وبسجلات محددة، وهو سند لفكرة أهمية الوثائق والقياس؛ لكنه لا ينبغي تأويله على أنه أنشأ بالفعل سجل التخصيص المقترح في هذه الدراسة. الفارق بين النص الملزم والمقترح التنظيمي ضروري كي لا تتحول التوصيات إلى نسب تشريعي غير صحيح. [١] [٢]

[١] زغير وخفيف، «الرقابة غير القضائية على توزيع الموارد المائية في العراق»، ٢٠٢٢، ص ٤١٥–٤٣٣؛ ومجلس النواب العراقي، «دراسة قانونية وصياغية لقانون وزارة الموارد المائية»، ٢٠٢٦.

[٢] قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المواد (٢٢–٢٤) بشأن الرقابة البيئية والسجلات؛ وتفرق الدراسة بين الرقابة على النشاط الملوث والرقابة على عدالة تخصيص كميات الماء.

ويقتضي التسبيب الفعال الإجابة عن ثلاثة أسئلة متتابعة: لماذا كان التدخل ضروريا؟ ولماذا اختيرت هذه الوسيلة دون غيرها؟ ولماذا تحملت منطقة أو فئة هذا القدر من العبء؟ وقد لا تفرض النصوص المائية بيانا تفصيليا مكتوبا في كل عمل تنفيذي، لكن الاعتماد على تسبيب واضح في القرارات واسعة الأثر يزيد إمكانية الرقابة ويقلل احتمالات المحاباة. وفي الحالات العاجلة يمكن إعلان سبب مختصر فورا، يعقبه تقرير فني أكثر تفصيلا في أجل محدد؛ وبذلك تتوازن سرعة الاستجابة مع متطلبات المساءلة.

لا تنتج الشفافية قيمة إذا اقتصرت على نشر جداول غير قابلة للفهم. ينبغي أن يوضح العرض العام معنى «الإيراد» و «الخزين» و «الحصة المقررة» و «الوارد الفعلي»، ومصدر كل رقم وتاريخ تحديثه، وأن يفصل بين استهلاك الماء المنزلي وماء الري والصناعة والاحتياج البيئي. ويقترح نشر مقارنة معيارية قبل القرار وبعده، تتضمن إجمالي ما خصص لكل قطاع، ونسبة الفاقد، وسبب منح استثناء، وموعد إعادة التقدير. ومع ذلك تبقى البيانات الشخصية أو الحساسة خاضعة للقيود القانونية العادية، ولا يفترض هنا حق مطلق في كشف كل سجل تقني أو أمني.

يعيد هذا المدخل توزيع عبء البرهنة عمليا من غير قلب القواعد القضائية القائمة. فالمتضرر يستطيع وصف الضرر الذي أصابه وتقديم ما لديه من قرائن، بينما تقع البيانات المائية الأساسية عادة في حيازة الإدارة، ومن المعقول أن توفرها جهة القرار عند طلبها وفق القانون. لا يقرر المقال وجود قرينة قضائية عراقية عامة تضع جميع أعباء الإثبات على الدولة في منازعات المياه؛ بل يدعو إلى تنظيم إداري يمنع احتكار الأدلة ويعين القضاء على التحقق من السبب والتناسب. وقد تعرضت دراسات عراقية لدور الضبط الإداري في حماية الأمن المائي وما يترتب على تجاوز الاختصاص من مسؤولية.[1]

المطلب الثاني: رقابة القضاء الإداري والعلاج المناسب لقرار الندرة

يوفر الدستور العراقي في المادة (١٠٠) قاعدة مانعة لتحصين العمل أو القرار الإداري من الطعن، ويشكل قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، ولا سيما تعديل ٢٠١٣، الإطار النظامي لاختصاص القضاء الإداري بإلغاء القرارات المعيبة حيث تتوافر شروط المصلحة والاختصاص والإجراءات. هذا الإطار لا يحول القاضي إلى سلطة توزيع حصص، ولا ينشئ تلقائيا دعوى شعبية لأي شخص لمجرد اهتمامه بالبيئة. يبدأ

[1] سامي حسن نجم وجيمان رفعت محمد عزيز، «دور الضبط الإداري في حماية الأمن المائي»، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، مج ١٤، ع ١، الجزء الأول، ٢٠٢٤، ص ٢٥٧–٢٨٣؛ فهرس IASJ: https://iasj.mohesr.gov.iq/journals/journal/issue/8539.

النظر من تحديد القرار المطعون فيه، وصاحب الصفة، والمرجع المختص، ثم من فحص عيوب المشروعية المثارة.[١]

في منازعة قرار تخصيص المياه يستطيع فحص الاختصاص كشف ما إذا كان القرار قد صدر من جهة مخولة، ويختبر فحص السبب قيام النقص المائي وصحة البيانات الجوهرية. ويراجع فحص الغاية ما إذا كان استعمال السلطة قد اتجه إلى حماية المرفق والحقوق المقررة أو إلى تفضيل غير مشروع. وتساعد الرقابة على التناسب في كشف القرار الذي يحمل فئة عبئا شديدا رغم وجود بديل أقل ضررا يحقق الهدف ذاته. ومع ذلك لا يكفي اختلاف خبيرين في كفاءة برنامج الري للحكم ببطلان قرار؛ فالرقابة على الخطأ الظاهر والتجاوز القانوني ينبغي أن تحترم مساحة الاختيار الفني التي منحها التشريع للإدارة.

يمكن توضيح الفكرة بمثال افتراضي صريح: لنفترض أن جهة مختصة قررت خفض مياه قناة تخدم ثلاث مناطق بنسبة واحدة بعد إعلان نقص الإيراد، لكن سجلاتها تبين أن إحدى المناطق تعتمد بالكامل على القناة للشرب، وأن الأخرى تملك محطة معالجة وخزانات تكفي أياما، بينما تقع منطقة ثالثة عند أطراف الأهوار. لا يعطي المثال جوابا قضائيا جاهزا؛ بل يلزم المتخذ بتوضيح سبب اعتماد الخفض الموحد، وحدود البيانات، وما إذا أمكن حماية الحد الأدنى للشرب أو تعديل المناوبة دون إضرار أشد. فالاختبار لا يختار الأرقام بدلا من الإدارة، وإنما يختبر معقولية طريقة الوصول إليها.

ويثير عامل الزمن إشكالا خاصا: قد تنتهي فترة القطع قبل الفصل في الطعن، فتضعف فائدة الحكم اللاحق رغم استمرار آثار الخسارة. لهذا يقترح المقال إجراءات مراجعة إدارية سريعة للقرارات ذات الأثر المباشر، وقنوات لتلقي الاعتراضات في أيام لا أشهر، وإعادة تقييم دورية لحالة النقص، وتمكين المتضرر من تقديم بيانات حديثة. أما وقف التنفيذ القضائي والتعويض فإن شروطهما واختصاصاتهما تحدد بالقانون والإجراءات النافذة في الواقعة المعروضة؛ ولا يفترض المقال أن كل قرار خفض يوجب التعويض أو أن القاضي يستطيع تلقائيا وقف جميع الإجراءات.[٢][٣]

---

[١] قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، المادة (٧)؛ قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، الوقائع العراقية، العدد (٤٢٨٣)، ٢٩ تموز ٢٠١٣، المادة (٥). النص: https://iraqld.msla.iq/legislations/showlegislation?lawbookid=30455.

[٢] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (١٠٠)؛ قانون مجلس الدولة المعدل، المادة (٧). ولا تستنتج هذه الإحالة قبول أي طعن بعينه دون التثبت من الاختصاص والمصلحة والمواعيد وإجراءات التظلم.

[٣] قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، المادة (٧)؛ الدستور العراقي، المادة (١٠٠). اقتراح التدابير الوقتية أدناه إصلاحي عام، ولا يقرر اختصاصا إجرائيا جديدا خارج نصوص القانون.

وتستكمل الرقابة القضائية رقابة الأداء الإداري لا تحل محلها. فالمراجع المالي يسأل عن كلفة مشاريع خفض الفواقد ومعدلات إنجازها، والإدارة البيئية تتعقب أثر التخصيص على الأنظمة الرطبة والتلوث، والجهات المحلية تبلغ بمدى وصول الماء فعليا، والقضاء يفحص قانونية القرار الفردي أو التنظيمي في حدود دعواه. وإذا لم توجد بيانات مشتركة قابلة للتبادل فقد تصدر التقارير سليمة شكلا ومتعارضة مضمونا، فيضيع تحديد المسؤولية بين المؤسسة التي خططت والجهة التي نفذت وتلك التي راقبت.

يقتضي الإصلاح المقترح ثلاثة ضوابط محددة: قاعدة منشورة لترتيب الأولويات عند الندرة مع الاستثناءات المعللة؛ ومؤشر دوري يقارن الحصص المعلنة بما وصل فعلا إلى مناطق الاستخدام؛ وآلية مراجعة تجمع المقياس الاجتماعي والبيئي والفني قبل تثبيت القيود الطويلة. وهذه الضوابط يمكن البدء بها تنظيميا في حدود سلطات الجهات المختصة، لكن فرض التزامات جديدة عامة أو تعديل اختصاصات القضاء قد يستلزم تدخلا تشريعيا. وإلى ذلك تشير أيضا دراسات تشريعية حديثة تناولت تحديث قانون وزارة الموارد المائية من دون أن تكون توصياتها بذاتها قوانين نافذة. [٢١]

تطبيق تحليلي: كيف تراجع حصة منطقة واقعة في آخر المجرى؟

لإظهار كيفية تشغيل المعايير السابقة، يفترض الباحث واقعة لا يدعي حدوثها: صدر في موسم جاف قرار بخفض إطلاقات الري في ثلاث وحدات إدارية، وأعلن أن الخفض متساو من حيث النسبة المئوية. وعند فحص الملف ظهر أن الوحدة الأولى تضم شبكة شرب مستقلة تستوعب جزءا من النقص، والثانية تعتمد على القناة نفسها للشرب والري، والثالثة تقع على طرف نظام رطب يتأثر سريعا بتراجع التدفقات. لا تسمح هذه المعطيات وحدها بالقول إن الخفض غير قانوني؛ لكنها تجعل التسوية الحسابية بحاجة إلى تفسير خاص. وينبغي سؤال الجهة المختصة عن الكمية التي أمكن ضمانها للشرب والصحة العامة، وعن خطط حماية الأهوار، وعن اختلاف القدرة الفنية على مواجهة النقص، وعن سبب عدم تخصيص مدد مناوبة مختلفة إن كانت الشبكة تسمح بذلك.

[١] قانون وزارة الموارد المائية رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، المواد (٢—٣)، وقانون الري رقم (٨٣) لسنة ٢٠١٧، المواد (٣)، (٦)، (١٣)، وقانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المواد (١٠)، (١٤)، (٢٢).

[٢] مجلس النواب العراقي، «دراسة قانونية وصياغية لقانون وزارة الموارد المائية رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٨ المعدل»، شباط ٢٠٢٦؛ الاقتراحات الواردة في الدراسة البرلمانية لا تعامل بوصفها تشريعا نافذا.

في المرحلة الأولى من المراجعة يسأل عن الاختصاص: هل وقع القرار صاحب الصلاحية التي يحددها قانون الري، وهل احترمت إجراءات التنسيق ذات الصلة؟ وفي المرحلة الثانية تختبر الوقائع: هل ثبت النقص بقياسات حديثة، وهل فصل بين إجمالي الإيراد وبين الكميات التي تضيع بالتسرب أو التبخر أو التجاوز؟ ثم تأتي مرحلة الموازنة: هل عرضت بدائل واقعية مثل الإصلاح المؤقت للتسرب، أو تقديم استخدام منزلي حيوي، أو تقليل سحب غير أساسي، أو جدولة الري دون خفض المجموع السنوي؟ فإذا وجدت بدائل لكنها تعذر تنفيذها لأسباب سلامة أو كلفة غير محتملة، وجب ذكر هذا القيد في التفسير الإداري بدلا من الاكتفاء بإعلان أن الخفض «عادل».

أما المرحلة الأخيرة فهي فحص النتائج والتصحيح. فالقرار الذي كان مناسبا في الأسبوع الأول قد يفقد ملاءمته إذا تغير الوارد أو ثبت أن منطقة لا تصل إليها حصتها المعلنة. لهذا تقارن السجلات بين الكمية المقدرة والكمية التي وصلت فعلا، وبين توقع الأضرار وما ظهر منها. وتحدد جهة المراجعة ما إذا كان الخلل في أصل القرار أم في التنفيذ أو في اعتداءات مستخدمين آخرين على الحصص. وتختلف المعالجة تبعا لذلك: فقد يلزم تعديل المناوبة، أو إزالة تجاوز، أو إعادة تقدير الحصة، أو مساءلة الموظف المعني وفق القانون، أو إحالة منازعة القرار إلى القضاء المختص. وتبقى هذه الخطوات أداة تحليلية مقترحة، لا وصفا لإجراء قضائي إلزامي قائم باسم «اختبار المناطق الثلاث».

الخاتمة

تكشف المقاربة الدستورية والإدارية لقضية تخصيص المياه أن جوهر المنازعة ليس مجرد مقدار الحصة بل الطريقة التي تقرر بها، وهوية من تحمل النقص، ومدى إمكان مراجعة هذا التقدير بأدلة واضحة. فالقانون العراقي يجمع بين إلزام التوزيع العادل، وإسناد الصلاحية المائية إلى جهات مختصة، وحماية البيئة ومنع تحصين القرارات الإدارية، لكنه لا يوفر في النصوص المفحوصة مصفوفة تشريعية واحدة تفصل كل أولويات الندرة. وهذه نتيجة تتعلق بحدود النصوص المدروسة؛ لا ادعاء باستنفاد جميع القرارات التنفيذية والتعليمات المحلية النافذة حتى تاريخ التحرير.

النتائج

أولا، لا تنحصر سلطة تخصيص المياه في الجوانب الفنية؛ فهي تخضع للاختصاص والغرض والسبب والقيود الدستورية على عدالة التوزيع. ثانيا، المساواة الشكلية بين جميع المستفيدين قد تعمق تفاوتا قائما، ولا بد من

وزن الاحتياج الأساسي والقدرة على التكيف والأثر المكاني. ثالثا، حماية الماء من التلوث وصون الأهوار يدخلان في عناصر القرار وفق النصوص البيئية والمائية، مع بقاء تحديد الحصة البيئية الدقيقة رهنا بالمعايير الفنية والتنظيمية. رابعا، نقص الإفصاح عن بيانات القرار يضعف كل صور المساءلة، حتى حين تكون سلطة الإدارة في اتخاذ التدخل مشروعة من حيث الأصل.

التوصيات

يوصى باعتماد سجل وطني موحد لقرارات التخصيص في سنوات الندرة، يشمل أساس القياس، وشرائح المستفيدين، والأثر المتوقع، والمراجعة اللاحقة؛ وبنشر قواعد أولوية عامة تحمي الضرورات المعيشية والاعتبارات البيئية مع بيان الاستثناءات؛ وبإنشاء قناة تظلم إداري عاجلة ترتبط بالجهة المختصة ولا تتعارض مع المواعيد القضائية؛ وبصياغة مؤشرات رقابية تفصل بين الكمية المقررة والكمية المسلمة فعلا؛ وبمراجعة التشريعات القائمة لتحديد ما يحتاج إلى تعليمات تنفيذية وما يستدعي نصا تشريعيا جديدا، مع عدم استحداث صلاحيات قضائية إلا بالطريق القانوني.

تؤدي هذه المقترحات إلى نموذج رقابي لا يزاحم الإدارة في مهمتها الفنية، بل يطلب منها أن تبين لماذا اختارت، وكيف نفذت، ومتى راجعت، وعلى أي أساس حملت جهة ما عبئا أكبر من غيرها. وعندئذ يمكن تحويل العدالة البيئية من مفهوم أخلاقي عام إلى اختبار قانوني وإجرائي معقول الحدود، يصلح للرقابة الإدارية والبرلمانية والقضائية وفق اختصاص كل جهة.

المصادر والمراجع

تاريخ مراجعة صفحات المصادر الإلكترونية: ١٥ تشرين الثاني ٢٠٢٦. تذكر أرقام المواد القانونية بدل اختلاق أرقام صفحات؛ وتذكر للمقالات صفحات النشر الكاملة المؤكدة من فهارس المجلات، لا صفحات لم يتحقق من مضامينها.

أولا: التشريعات والوثائق العراقية

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد ٣٣ و ١٠٠ و ١١٠ و ١١٤، مجلس النواب العراقي.

٢. قانون وزارة الموارد المائية رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، الوقائع العراقية، العدد ٤٠٩٨، ٢٠٠٨/١١/٢٤.

٣. قانون الري رقم (٨٣) لسنة ٢٠١٧، الوقائع العراقية، العدد ٤٤٧٥، ٢٠١٨/١/٢.

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

٥. قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، وقانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، الوقائع العراقية، العدد ٤٢٨٣.

٦. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، الوقائع العراقية، العدد ٤٠٧٠.

٧. مجلس النواب العراقي، دراسة قانونية وصياغية لقانون وزارة الموارد المائية رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، ١٧ شباط ٢٠٢٦.

٨. وزارة البيئة العراقية، الاستراتيجية الوطنية لحماية وتحسين البيئة في العراق (٢٠٢٤–٢٠٣٠)، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٢٤.

ثانيا: الدراسات القانونية العربية

٩. زغير، وليد خشان؛ خفيف، عبد الحسن دويج. «الرقابة غير القضائية على توزيع الموارد المائية في العراق تبعا للامركزية الإدارية»، مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، مج ١٥، ع ٢٥ (ملحق)، ٢٠٢٢، ص ٤١٥–٤٣٣.

١٠. نجم، سامي حسن؛ عزيز، جيمان رفعت محمد. «دور الضبط الإداري في حماية الأمن المائي»، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، مج ١٤، ع ١، ٢٠٢٤، ص ٢٥٧–٢٨٣.

١١. أحمد، رائد ذياب. «حدود سلطة الإدارة في فرض الجزاءات المالية لحفظ المياه في التشريع العراقي»، مجلة سومر للعلوم القانونية، مج ١، ع ١، ٢٠٢٦، ص ١٩٥–٢١٢.

ثالثا: الوثائق الدولية والتقارير

12. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 15: The Right to Water, E/C.12/2002/11, 2002.

13. UNDP / Ministry of Environment, National Strategy for the Protection and Improvement of the Environment in Iraq (2024–2030), September 2024.

14. UNICEF Iraq, “On World Children’s Day, UNICEF warns Iraq’s growing water crisis is putting children’s futures at risk”, 20 November 2025.