Interdisciplinary Legal Research
Special Issue on Arabic-Language Articles
Sep 2026, 7(4): 815-829
Available online on: www.ilrjournal.ir
e-ISSN:2717-1795

ORIGINAL RESEARCH PAPER

The Effectiveness of Parlimentary Oversight of Government Performance in Implementing Environmental Legislation

***Ammar Idris Abbar Al-Khazaei* [*1], *Ali Mashhadi* [2]**

Keywords:
Parliamentary Oversight, Environmental Legislation, Executive Accountability, Iraqi Council of Representatives, Legislative Committees, Environmental Enforcement.

Abstract

This article examines parliamentary oversight of environmental-law implementation in Iraq, focusing on the relationship between the constitutional right to a healthy environment and the Council of Representatives' powers of executive scrutiny. It argues that parliamentary questions, interpellations and hearings do not, by themselves, establish effective oversight. Their value depends on identifying enforceable duties, obtaining reliable evidence and monitoring governmental corrective action. Comparative examples from the United Kingdom and Canada illustrate the contribution of specialized committees and independent assessments. The article proposes an evaluative framework connecting legal obligations, verifiable implementation, reasoned executive responses and documented improvements in enforcement.

1* PhD Candidate in Law, University of Tehran, Aras International Campus, Iran.
2 Professor of Public and International Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.

Please Cite This Article As: Al-Khazaei, A & Mashhadi, A (2026). "The Effectiveness of Parlimentary Oversight of Government Performance in Implementing Environmental Legislation". *Interdisciplinary Legal Research*, 7(4): 815-829.

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

مقاله بحثیه

(الصفحه ۸-۸۱۵)

فاعلية الرقابة البرلمانية على أداء الحكومة في تنفيذ التشريعات البيئية

عمار إدريس عبار الخزاعي [۱]، علي مشهدي [۲]*

۱. طالب دكتوراه في القانون، جامعة طهران، پرديس أرس الدولي، إيران.

۲. أستاذ القانون العام والدولي، كلية الحقوق، جامعة قم، إيران. (نويسنده مسؤول) ايميل: droitenviro@gmail.com

المخلص

تتناول هذه الدراسة فاعلية الرقابة البرلمانية على تنفيذ التشريعات البيئية في العراق، من خلال تحليل الصلة بين الحق الدستوري في بيئة سليمة واختصاص مجلس النواب في مساءلة السلطة التنفيذية. وتبين أن ممارسة السؤال والاستجواب وعقد جلسات الاستماع لا تكفي، بذاتها، لإثبات امتثال الحكومة للقانون البيئي؛ إذ تقتضي الرقابة المنتجة تحديد الالتزامات التنفيذية، والحصول على بيانات موثوقة، ومتابعة ما تتخذه الوزارات من إجراءات تصحيحية. وتستعين الدراسة بتجربتي المملكة المتحدة وكندا للكشف عن أهمية التقارير المستقلة والرقابة المتخصصة، وتقترح معيارا لتقييم الأثر الرقابي يقوم على وضوح التكليف القانوني، والتحقق من الأداء، والاستجابة الحكومية، ونتيجة المتابعة. وتخلص إلى أن معيار الفاعلية ليس كثافة النشاط النيابي، بل مدى إسهامه الموثق في معالجة فجوة تنفيذ أحكام حماية البيئة.

الكلمات المفتاحية: الرقابة البرلمانية، التشريعات البيئية، الحكومة، مجلس النواب العراقي، اللجان النيابية، المساءلة، الفاعلية الرقابية.

المقدمه

لم تعد وظيفة البرلمان في المجال البيئي تنتهي عند التصويت على القوانين التي تحظر التلوث أو تنظم استغلال الموارد الطبيعية؛ فالقيمة العملية للنص التشريعي تتوقف على ما إذا كانت الأجهزة التنفيذية قد أصدرت التعليمات اللازمة، ووفرت الاعتمادات والكوادر، وأجرت الفحوص والتفتيش، واستخدمت الجزاءات حيث يوجب القانون ذلك. ومن هذه الزاوية يتخذ السؤال الرقابي صورة دقيقة: كيف يعرف ممثلو الشعب أن القانون الذي أقروه قد أصبح سلوكا إداريا منتظما، وليس مجرد التزام مدون في الجريدة الرسمية؟ ويزداد الأمر تعقيدا في البيئة لأن الضرر قد يتراكم خلال زمن طويل، ولأن نتائجه تختلط بعوامل فنية واقتصادية واجتماعية تجعل الربط بين القرار الحكومي والتحسن أو التدهور محتاجا إلى بيانات تفسيرية لا إلى خطاب سياسي فحسب.[١]

يؤسس الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ طرفي العلاقة محل البحث. فقد قرر في المادة (٣٣) حق كل فرد في العيش في ظروف بيئية سليمة، وألزم الدولة بحماية البيئة والتنوع الإحيائي، وفي المادة (٦١/ثانيا) منح مجلس النواب سلطة الرقابة على أداء السلطة التنفيذية. ولا ينبغي فصل النصين؛ فحق البيئة السليمة يحدد غاية عامة ينبغي للدولة مراعاتها، فيما تمنح قواعد الرقابة البرلمانية ممثلي الشعب وسائل مساءلة الحكومة عن كيفية إنفاذ ما يترتب عليها بمقتضى التشريع. غير أن مجرد الجمع بين المادتين لا يجعل البرلمان محكمة للحكم في مسؤولية المنشآت ولا جهة فنية لإجراء القياسات؛ إذ يظل لكل مؤسسة نطاق من الاختصاص ينبغي احترامه.[٢]

وتكشف الدراسات القانونية العراقية عن اهتمام واسع بأدوات السؤال والاستجواب واللجان البرلمانية، كما تتناول الكتابات البيئية واجبات الضبط الإداري والحد من التلوث. غير أن معيار الفاعلية لا يستخلص من تعداد الصلاحيات وحده؛ فالمسألة الحاسمة هي مدى اتصال الأداة النيابية بالتكليف البيئي المحدد، والوثيقة التي تثبت تنفيذه، وإجراء التصحيح الذي يمكن متابعته. ولهذا يتركز التحليل على الصلة بين السلطة الرقابية ونتائج إنفاذ القانون، مع تجنب افتراض تساوي الأنظمة المقارنة في قواعد الاختصاص. [٣]

---

[1] UNEP, Environmental Law Making and Oversight for Sustainable Development: A Guide for Legislators (Nairobi, ٢٠١٨)، .https://www.unep.org/resources/publication/environmental-law-making-and-oversight-sustainable-development-guide

[٢] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادتان (٣٣) و(٦١)، موقع مجلس النواب العراقي: https://iq.parliament.iq/الدستور-العراقي/ .

[٣] علي مشهدي وسارة سمير مسير، «الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥»، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية (٢٠٢٥)، DOI:١٠,٦٦٠٢٦/f٣ek٧v66؛ وسن حميد رشيد، «الرقابة البرلمانية في العراق ووسائل تفعيلها»، رسالة الحقوق ١٦، العدد ٩ (٢٠٢٤): ٢٥٣–٢٦٨؛ نعيمة عمر الغزير، «رقابة البرلمان الليبي على تنفيذ أهداف التنمية المستدامة» (٢٠٢٣)، DOI:١٠,٣٧٦٥١/aujIps.٢٠٢٣,١٧٧٠٠٩.؛ نجلاء أحمد سلمان وعلي مشهدي، «آليات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في القانون العراقي والإيراني»، DOI:١٠,٦٦٠٢٦/z٦aztr13؛ هدى أحمد حسن، «دور السلطة التشريعية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بموجب الدستور الاتحادي في العراق»، مجلة العلوم السياسية، ع ٦٧ (٢٠٢٤).

المبحث الأول: الأساس الدستوري والتشريعي للرقابة البرلمانية على التنفيذ البيئي

أولا: تكامل الحق الدستوري في البيئة السليمة واختصاص مجلس النواب الرقابي

تقرر المادة (٦١/سابعا) حق النائب في توجيه السؤال إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء بشأن ما يدخل في اختصاصهم، وتجيز لخمسة وعشرين عضوا على الأقل طرح موضوع عام للمناقشة، كما تجيز توجيه استجواب بموافقة خمسة وعشرين عضوا وفق الشروط الإجرائية المقررة. ولا تجري مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور المدة الدستورية المحددة، ولهذا تختلف درجات المساءلة وطبيعتها القانونية. ففي موضوع ارتفاع التلوث في نهر أو مدينة، قد يستعمل السؤال لطلب نتائج المختبرات، والموضوع العام لبحث خطة متعددة الوزارات، بينما يستعمل الاستجواب لمحاسبة المسؤول عن تصرف أو امتناع محدد يدخل في ولايته؛ والمفاضلة بين هذه الأدوات لا تحسم دائما بمقدار حدتها السياسية.[١]

ويعزز قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ هذا البناء؛ إذ ينظم اختصاصات المجلس ووسائل عمله وعلاقته بالجهات العامة. أما النظام الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ فيمنح اللجان الدائمة، في نطاق اختصاصاتها، متابعة الأنظمة والتعليمات اللازمة لتنفيذ التشريعات، ومراقبة تنفيذ الوزارات للقوانين، وعقد جلسات الاستماع الرقابية والتشريعية. وهذه صلاحية ذات صلة مباشرة بالموضوع، لأنها تحول متابعة التشريع من نشاط منفصل أو موسمي إلى عمل فني يمكن للجنة المتخصصة أن تمارسه بين الجلسات العامة.[٢]

ثانيا: قانون حماية وتحسين البيئة بوصفه مصدرا للالتزامات القابلة للمساءلة

تبدأ الرقابة المتخصصة بقراءة دقيقة لقانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩. فالمادة الأولى تضع أهداف الحماية والمعالجة والحفاظ على الموارد والتنمية المستدامة، وتحدد المواد اللاحقة البنية المؤسسية وأحكام الحماية. وقد نصت المادة (٦) على اختصاصات مجلس حماية وتحسين البيئة في إبداء الرأي بالخطط والبرامج الوطنية ومتابعة تنفيذها، وفي التنسيق وتقييم العمل البيئي وإبداء الرأي في التقرير السنوي لحالة البيئة قبل رفعه إلى مجلس الوزراء. ويتيح هذا الحكم للبرلمان أن يسأل عن انعقاد المجلس المختص، وصدور التقارير، وكيفية معالجة توصياته، من دون أن يفترض أن مجلس حماية وتحسين البيئة هو لجنة نيابية أو أن مسؤوليته التنفيذية تنتقل إلى البرلمان.[٣]

---

[١] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (٦١/سابعا)، الفقرات (أ—ج)، بشأن السؤال وطرح الموضوع العام والاستجواب.

[٢] قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨، خاصة المادة (٢٧)؛ النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢، خاصة المادة (٨٧) بشأن مهام اللجان.

[٣] قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادتان (١) و(٦)، قاعدة التشريعات العراقية:

وتقدم المادة (٩) مثالا أوضح على إمكان بناء سؤال رقابي ذي مضمون فني: فهي تلزم الجهات المسببة للتلوث بتوفير وسائل المعالجة، وأجهزة قياس الملوثات وتسجيل النتائج، وبناء قواعد معلومات بيئية، والعمل على التقنيات الأقل تلوثا وفق الأحكام المقررة. وهنا يستطيع المجلس النيابي طلب بيانات عن عدد الجهات المشمولة، ونسب استكمال السجلات، ومواعيد عمليات التحقق وحجم المخالفات المعالجة. لكن عليه أن يميز بين غياب البيانات المعلنة وغياب الرقابة التنفيذية بالفعل، وأن يطلب الملف الإداري والتحقق المستقل قبل الجزم بأن الالتزام لم ينفذ.[١]

ثالثا: اختصاص لجنة الصحة والبيئة في متابعة التنفيذ

تتولى لجنة الصحة والبيئة النيابية، بحسب النظام الداخلي لمجلس النواب، متابعة تنفيذ القوانين والإجراءات الخاصة بحماية البيئة ومكافحة التلوث، بما فيها مسائل النفايات الخطرة، ومراقبة الخطط المتعلقة بالتصحر والمناطق الخضراء ومياه الشرب والصرف الصحي، إلى جانب دراسة وتقييم السياسات والبرامج والمعاهدات المتصلة بالصحة والبيئة. وهذه الصياغة تعطي اللجنة مدخلا مهما لتتبع التنفيذ في قطاعات لا تقع جميعها تحت وزارة البيئة وحدها؛ إذ تشترك وزارات الموارد المائية والزراعة والنفط والصحة والبلديات وجهات محلية في رسم السياسات وتنفيذها.[٢]

وتظهر قيمة اللجنة في التنسيق بين مهام التشريع والرقابة. فعندما تكشف المتابعة أن القانون غير قابل للتنفيذ لافتقاره إلى تعريف واضح أو جدول زمني أو اختصاص محدد، يكون العلاج المقترح تشريعيا أو تنظيميا. أما إذا كان النص قائما وواضحا، لكن الجهاز التنفيذي يمتنع عن تطبيقه، فلا تكفي إعادة صياغة القانون لمعالجة الامتناع؛ بل يلزم استعمال وسائل مساءلة الأداء. ويؤدي الخلط بين الحالتين إلى التضخم التشريعي الذي تتراكم معه النصوص دون أن يتحسن الامتثال.

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

[١] قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المادة (٩)، البنود المتعلقة بوسائل المعالجة والقياس والسجلات وقاعدة المعلومات.

[٢] مجلس النواب العراقي، النظام الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢، المادتان (٨٧) و(٩٩)، اختصاصات اللجان الدائمة ولجنة الصحة والبيئة، https://iq.parliament.iq/النظام-الداخلي/ .

المبحث الثاني: أدوات الرقابة البرلمانية على تنفيذ التشريعات البيئية وشروط فاعليتها

أولا: السؤال البرلماني بوصفه أداة لإنتاج المعلومة البيئية القابلة للتحقق

يظل السؤال البرلماني من أقل وسائل المساءلة كلفة من الناحية الإجرائية وأكثرها ملاءمة للمتابعة المنتظمة عندما يصاغ بصورة محددة. فالاستفسار العام عن أسباب التلوث قد يسمح بإجابة إنشائية عن الحملات والبرامج، بينما يؤدي السؤال عن عدد محطات الرصد العاملة، وتاريخ معايرتها، والحدود المطبقة، وعدد تجاوزات الانبعاثات التي جرى التحقق منها، إلى مادة يمكن مقارنتها في دورات لاحقة. وفي مجال تنفيذ قانون البيئة تصبح قوة السؤال مرتبطة بتحديد الالتزام الأصلي، والفترة الزمنية، والمنطقة أو المنشأة المعنية، والمستند المطلوب. ويجدر بالنائب التمييز بين البيانات التي تجمعها الوزارة بنفسها وتلك التي ترد إليها من منشآت تخضع للرقابة أو من جهات محلية؛ لأن تفاوت المنهجيات قد يفسر التباين قبل الحكم بوجود تعارض أو إخفاء.

وتتطلب الفاعلية كذلك فحص نوع الإجابة الحكومية. فالبيان الذي يذكر «تنفيذ حملات واسعة» لا يثبت أن القانون قد نفذ بصورة فعالة ما لم يوضح عدد الحملات ونطاقها ومعايير اختيار المواقع ونتائجها والإجراءات المتخذة بشأن المخالفات. وعليه ينبغي النظر إلى الاستجابة بوصفها وثيقة قابلة للمراجعة، لا مجرد رد شكلي يغلق السؤال فور وروده. وإذا كانت البيانات غير متاحة، ينبغي أن يحدد الجواب سبب ذلك وما اتخذته الإدارة لاستكمالها، بدلا من استعمال غموض المعلومات ذريعة دائمة لغياب المسؤولية. ويمكن للجنة المختصة أن تجمع الإجابات المتكررة في سجل واحد يظهر الالتزامات والتغيرات بين السنوات.[1]

ثانيا: المناقشة العامة والاستجواب والمساءلة السياسية عن الإخفاق التنفيذي

تختلف المناقشة العامة عن السؤال الفردي في أنها تتيح فحص سياسة تشمل عددا من الوزارات والبرامج. وقد تكون مناسبة لمناقشة حماية الأهوار أو التصحر أو أزمة تلوث المياه، لأن هذه الموضوعات لا تنحصر غالبا في قرار إداري واحد. لكن اتساع الموضوع يعرضه لخطر التشتت؛ ومن هنا ينبغي أن تتضمن المناقشة العامة ملفا يعد مسبقا يحدد القرارات المعنية، وتوزيع الاختصاصات، ومصادر التمويل، ومدى التزام الجهات بالأطر الزمنية. وكلما اقترنت الجلسة بتكليف لجنة بإصدار تقرير متابعة خلال مدة معلومة، اتسعت فرص الانتقال من الحوار السياسي إلى المساءلة العملية.

[1] قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨، المادة (١٥) بشأن مراسلات المجلس والمدة المحددة للإجابة؛ المادة (٢٧) بشأن الأدوات الرقابية.

أما الاستجواب فهو أداة أشد اتصالا بالمسؤولية السياسية عن عمل يدخل ضمن اختصاص رئيس مجلس الوزراء أو الوزير، وتخضع ممارسته للضوابط الدستورية المحددة. ولا يعد مجرد وقوع ضرر بيئي دليلا كافيا على توافر عناصر المسؤولية التي يراد إثارتها بالاستجواب؛ إذ يجب أولا بيان الالتزام القانوني الذي لم ينفذ، والسلطة التي يملكها المستجوب، ومدى علمه أو قدرته على التدخل، والقرارات أو الامتناعات التي يمكن نسبتها إلى إدارته. ويخشى من استعمال الاستجواب بغير ملف موثق أن ينتهي إلى مواجهة سياسية سريعة من دون معالجة الخلل المؤسسي، كما قد يؤدي الإفراط في اللجوء إليه إلى صرف الاهتمام عن وسائل المتابعة الوقائية الأقل إثارة والأكثر انتظاما.[١]

ثالثا: التحقيق النيابي وجلسات الاستماع وحدود جمع الأدلة

يلجأ البرلمان إلى التحقيق عندما تتوزع الوقائع على ملفات متعددة أو تتعارض أقوال الجهات التنفيذية أو يستدعي الأمر جمع وثائق لا يكفي فيها سؤال مكتوب. ويسمح التحقيق بتحديد تسلسل اتخاذ القرار، وبيان ما إذا كانت المعايير البيئية قد وضعت ونشرت وطبقت، وتقييم مدى تجاوب السلطة التنفيذية مع تحذيرات الخبراء أو نتائج التفتيش. وفي قضية تتعلق بتصريف ملوثات إلى مصدر مائي، مثلا، يمكن للجنة أن تطلب أصول الموافقات، ومواقع القياسات، ومحاضر سحب العينات، وسجلات الإنذار، وبيانات الصرف المالي وأسباب عدم اتخاذ إجراء خلال مدة محددة. ومع ذلك لا تمارس اللجنة صلاحيات الضبط القضائي أو إصدار عقوبات جنائية لمجرد قيامها بالتحقيق، ويجب أن تبقى نتائجها خاضعة لقواعد الاختصاص والإحالة الصحيحة.[٢]

وقد يكون أثر اللجنة أكبر إذا استخدمت سلطة المتابعة بعد إصدار التقرير. فالتحقيق الذي يكشف ضعف التفتيش لا ينتهي موضوعيا بمجرد إحالة التقرير إلى جلسة عامة؛ بل يلزم تحديد الجهة التي تعهدت بتعيين مفتشين أو إنشاء مختبر، والاعتماد المالي اللازم، والمواعيد المستهدفة، والدليل الذي ينبغي تقديمه عند انتهاء المهلة. وتختلف وظيفة المتابعة هنا عن التنفيذ المباشر: البرلمان لا يشتري الأجهزة أو يعين الموظفين، وإنما يطلب من الجهة المختصة أن تفسر لماذا تحقق الإنجاز أو تعذر، ويقرر عند الحاجة استعمال أدواته الدستورية الأخرى.

[١] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (٦١/سابعا وثامنا)، شروط الاستجواب وسحب الثقة.

[٢] قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨، المادة (٢٧)؛ مجلس النواب العراقي، النظام الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢، أحكام اللجان والتحقيق والاستماع.

رابعا: الرقابة على الموازنة العامة والإنفاق البيئي

قد يصدر القانون بواجبات واضحة ثم يتعذر تنفيذه نتيجة ضعف التجهيز والتمويل. ولهذا يتعين وصل الرقابة على الأداء بالرقابة المالية، لا بهدف تحويل كل تقصير بيئي إلى مسألة حسابية، بل لكشف مدى اتساق تخصيص الأموال مع ما ألزم به المشرع الحكومة. فإذا أنشئت واجبات لرصد التلوث الصناعي، كان من المناسب مساءلة الجهات عن الاعتمادات المطلوبة لتشغيل المختبرات وصيانة الأجهزة وتدريب المفتشين ونقل العينات. أما ارتفاع الإنفاق بذاته فلا يثبت حسن التنفيذ؛ فقد تصرف مبالغ كبيرة على مشتريات غير مستخدمة أو مشاريع تتأخر عن مواعيدها.

ويرتبط هذا المسار بأجهزة الرقابة المالية المستقلة؛ فقانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ يوفر إطارا لمراجعة الإنفاق والالتزام والرقابة على المال العام. والوظيفة التي تقترحها الدراسة هي وصل الملاحظات المالية بالنتائج البيئية: إذا أشار تقرير رقابي إلى مشروع لمعالجة المياه لم يستكمل، ينبغي أن تسأل اللجنة ليس فقط عن كلفة التأخير بل أيضا عن أثره في الوفاء بالالتزام القانوني بحماية الموارد المائية. ولا يحق استنتاج ضرر مقدر ماليا أو صحيا من تقرير محاسبي وحده ما لم يكن هناك تقييم فني مناسب.[1]

خامسا: متابعة التقارير والتوصيات وربط الرقابة بمؤشرات التنفيذ

تمثل المتابعة الحلقة الأقل ظهورا في الرقابة البرلمانية والأكثر صلة بنتائجها. فبعض التقارير تنتهي بتوصية عامة إلى «اتخاذ الإجراءات اللازمة»، وهي عبارة تسمح للجهة المخاطبة بإعلان النية من غير أن توضح ما الذي يثبت الامتثال. ولهذا تقترح الدراسة أن تتضمن التوصية الجهة المسؤولة، والإجراء المطلوب، والأجل، والمستند المؤيد، ومعيار التحقق، والتفسير الواجب تقديمه عند التعذر. ولا تتحول هذه الصياغة بمجردها إلى قرار تنفيذي ملزم خارج اختصاص المجلس؛ وإنما تزيد قابلية الرقابة لتحديد موضع التقصير عند استئناف المساءلة.

وتحتاج المتابعة إلى مؤشرات متدرجة. فالمؤشر القانوني يبين إصدار التعليمات أو تفعيل واجب محدد؛ والمؤشر الإداري يظهر قيام الجهة بالتفتيش أو معالجة البلاغات؛ والمؤشر البيئي يوضح نتيجة تتصل بالماء أو الهواء أو التربة. وقد ينجز المسار الأول ويتأخر الثاني، أو ينجزان دون أن تتحسن المؤشرات البيئية بسبب أسباب خارج

[1] قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١، الوقائع العراقية، العدد ٤٢١٧، ١٤ نوفمبر ٢٠١١، https://iraqld.msla.iq/legislations/showlegislation asc?=110120121837447.

سيطرة الإدارة. وتسمح هذه الفروق بفهم الأداء بدلا من الاكتفاء بترتيب الوزارات من حيث عدد الأنشطة المعلنة.

المبحث الثالث: التجارب المقارنة وبناء معيار لقياس فاعلية الرقابة البرلمانية البيئية

أولا: الرقابة البرلمانية المتخصصة في المملكة المتحدة

تتيح تجربة لجنة التدقيق البيئي في مجلس العموم البريطاني مثالا على رقابة تتجاوز نشاط وزارة بيئية واحدة. فاختصاص اللجنة يتناول مدى إسهام السياسات والبرامج الصادرة عن الوزارات والهيئات العامة في حماية البيئة والتنمية المستدامة، ويشمل فحص الأداء في ضوء الأهداف البيئية. ولا تتبع هذه اللجنة قطاعا حكوميا محددا؛ وهو ما يسمح لها بالنظر في آثار سياسات النقل والطاقة والمالية والزراعة مجتمعة، مع الاستفادة من الخبرة التي يوفرها المكتب الوطني للتدقيق. وتكمن القيمة المقارنة في تنظيم رقابة أفقية على الأثر البيئي لعمل الحكومة، لا في افتراض أن لجنة الصحة والبيئة العراقية تملك التكوين القانوني ذاته أو أن جميع نتائج اللجنة البريطانية ملزمة للوزارات بصورة مباشرة.[١]

ويضيف قانون البيئة البريطاني لسنة ٢٠٢١ بعدا آخر، من خلال مكتب حماية البيئة الذي يمارس وظائف مستقلة لمتابعة التقدم والإبلاغ في نطاقه القانوني. وقد نصت المادة (٢٨) على مراقبة التقدم بشأن خطط التحسين والأهداف البيئية، مع آليات للتقارير والاستجابة. ومن ثم فإن البرلمان لا يحتاج إلى إنتاج جميع الأدلة بنفسه، بل يمكن أن يستند إلى تقارير جهة متخصصة مستقلة في مساءلة الحكومة بشأن التقدم أو التأخر. ولا يلزم من ذلك أن المملكة المتحدة قد حلت جميع مشكلات الإنفاذ؛ فوجود جهاز مستقل وتقرير سنوي يؤسس إمكانية الرقابة، ولا يثبت بالضرورة إنجاز الهدف البيئي.[٢]

ثانيا: التجربة الكندية وتكامل البرلمان مع التدقيق البيئي المستقل

تقدم كندا نموذجا يقوم على اتصال الرقابة النيابية بتقارير مفوض البيئة والتنمية المستدامة ضمن مكتب المراجع العام. ويضطلع المفوض بوظائف تدقيق الأداء المتعلق بالقضايا البيئية واستراتيجيات التنمية المستدامة، ويعرض نتائج مستقلة على البرلمانيين. وتكمن الفائدة في أن الجهة الرقابية لا تكتفي بمقارنة الإنفاق بالاعتماد المالي، بل تفحص أيضا كيفية إدارة البرامج ومدى التقدم في الالتزامات والنتائج المعلنة. وهذه المقاربة تتيح للجنة

[1] House of Commons Environmental Audit Committee, "Role," https://committees.parliament.uk/committee/62/environmental-audit-committee/role/.

[2] United Kingdom, Environment Act 2021, Part 1, section 28 and related provisions https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/30/part/1/enacted.

برلمانية أن تحول تقريرا فنيا إلى أسئلة محددة عن الإجراءات التصحيحية، من غير أن تحل محل المختصين في إجراء التدقيق ذاته. [1]

وتتميز المنظومة الكندية كذلك بآلية الالتماسات البيئية التي تتيح للسكان توجيه أسئلة بيئية إلى الوزراء المختصين، مع وجود التزام بإجابات ضمن نظام قانوني محدد، ويتولى مفوض البيئة متابعة هذا المسار والإبلاغ عنه إلى البرلمان. ولا تعني الآلية أن كل شكوى تؤدي إلى إدانة الإدارة أو تغيير القرار، لكنها تجعل السؤال المجتمعي قابلا للتتبع المؤسسي. وفي تقرير الالتماسات السنوي المنشور سنة ٢٠٢٥ عرضت بيانات عن الطلبات والردود خلال الفترة من يوليو ٢٠٢٤ إلى يونيو ٢٠٢٥؛ وهو ما يشير إلى قيمة ربط شكاوى الجمهور بمراقبة البرلمان، بدلا من اختزال مساهمة الأفراد في حملات الرأي العام.[2]

ثالثا: الرقابة البرلمانية في العراق بين الإمكان القانوني ومشكلة التطبيق

يظهر من الجمع بين الدستور وقانون مجلس النواب والنظام الداخلي أن الإطار القانوني العراقي يتيح عددا واسعا من الأدوات، ولا يصح وصف الرقابة البيئية بأنها بلا أساس تشريعي. فهناك السؤال والاستجواب والمناقشة العامة، وصلاحيات اللجان في متابعة الأنظمة والتعليمات، ومسارات الموازنة والتعاون مع أجهزة التدقيق. وقد أشارت منشورات رسمية لمجلس النواب إلى دور لجنة الصحة والبيئة في متابعة البرامج البيئية، وهو دليل على إعلان الوظيفة الرقابية، لكنه ليس دليلا مستقلا على درجة إنجاز التشريعات في الواقع أو على الأثر الذي ترتب على كل تدخل نيابي.[3]

ويوضح المسار التشريعي المتعلق بمشروع قانون حماية وتحسين البيئة في الدورة الخامسة أهمية التمييز بين مراحل إعداد القانون ووجوده نافذا. فقد سجل الموقع الرسمي للمجلس قراءة أولى في أكتوبر ٢٠٢٤ وقراءة ثانية في أغسطس ٢٠٢٥، من دون إدراج تاريخ تصويت أو نشر ضمن الصفحة المعروضة. ولذلك لا يجوز الاستناد إلى المشروع بوصفه تشريعا نافذا بمجرد تجاوزه مرحلتي القراءة؛ ويبقى قانون سنة ٢٠٠٩ مرجعا تشريعيا نافذا وفق قاعدة التشريعات العراقية، ما لم يصدر تعديل أو إلغاء منشور يمكن التحقق منه. وتكشف هذه الحالة

[1] Office of the Auditor General of Canada, "How the Office of the Auditor General of Canada Audits Sustainable Development," https://www.canada.ca/en/auditor-general/sustainable-development/how-the-office-of-the-auditor-general-of-canada-audits-.sustainable-development.html

[2] Commissioner of the Environment and Sustainable Development, ٢٠٢٥ Environmental Petitions Annual Report, tabled ۶ November ,٢٠٢٥ .https://www.canada.ca/en/auditor-general/environmental-petitions/environmental-petitions-annual-report.html

[3] Iraqi Council of Representatives, "On World Environment Day ... Parliament's Support for Sustainable Environmental Programs," 5 June 2026, https://iq.parliament.iq/en/2026/06/05/on-world-environment-day-faihan-affirms-the-parliament-support-for-sustainable-environmental-programs/.

كذلك أن الرقابة على التنفيذ والتحديث التشريعي مساران متكاملان لكن متمايزان: الأول يختبر تطبيق القانون القائم، والثاني يقترح معالجة قصوره.[١]

رابعا: معيار فاعلية الرقابة البرلمانية على التنفيذ البيئي

يمكن بناء اختبار للفاعلية يتكون من خمس مراحل مترابطة. تبدأ الأولى بـ«وضوح الالتزام»: تحديد المادة القانونية، والجهة التنفيذية المختصة، والإجراء المقرر، والمدة والموارد. وتتناول الثانية «قابلية التحقق»: تحديد نوع المستند أو القياس أو التقرير الذي يثبت التنفيذ، مع بيان حدود المؤشر ومصدره. أما الثالثة فتتعلق بـ«النفاذ الرقابي إلى الأدلة»: هل حصل المجلس أو لجنته، وفق قواعد الاختصاص والسرية، على البيانات في وقت يسمح بالمراجعة؟ وما الإجراءات المتخذة لمعالجة النقص والتعارض؟ وتنتقل الرابعة إلى «الاستجابة الحكومية»: هل قدمت الجهة جوابا معللا يتناول النقاط التي أثارتها اللجنة؟ ثم تختبر الخامسة «الأثر التصحيحي»: هل تغير الإجراء أو التنظيم أو التمويل أو الامتثال، وهل وثق ذلك في تقرير متابعة لاحق؟[٢]

ويقتضي تنفيذ الاختبار إعداد «سجل رقابي لمتابعة التشريعات البيئية» يرتبط بكل قانون أو برنامج، يضم الالتزامات ذات الأولوية، والجهات المسؤولة، والأسئلة والمراسلات، والتقارير الفنية، والتوصيات، والآجال، ومستوى التحقق. ويمكن إتاحة نسخة عامة من السجل للباحثين والجمهور مع استثناء البيانات التي يتعين حمايتها قانونا. ولا يعطي هذا السجل اللجنة حق فرض جزاء جديد أو تعديل القانون بقرار إداري؛ بل يوفر ذاكرة مؤسسية تجعل المتابعة ممكنة حتى مع تغير رئاسة اللجنة أو أعضاء المجلس والوزراء.

النتيجة

انتهى البحث إلى أن الرقابة البرلمانية على تنفيذ التشريعات البيئية تستمد مشروعيتها من الرقابة الدستورية على أداء السلطة التنفيذية، لكنها تتميز عنها بموضوع ضيق نسبيا وبحاجة فنية مرتفعة إلى توثيق الالتزام والقياس والمتابعة. وفي العراق يوفر الدستور، ولا سيما المادتان (٣٣) و(٦١)، أساسا لاجتماع الغاية البيئية والسلطة الرقابية، كما يبين قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ الالتزامات التنفيذية التي يمكن مساءلة الجهات المعنية بشأنها. وتفصل قواعد مجلس النواب ونظامه الداخلي بين السؤال والاستجواب واللجان

[١] مجلس النواب العراقي، مسار مشروع «قانون حماية وتحسين البيئة»، القراءة الأولى ١ أكتوبر ٢٠٢٤ والثانية ٣ أغسطس ٢٠٢٥، https://archive٥.parliament.iq/law/مشروعات-القوانين-الخامسة/entry/٧٢٥٠/ ؛ قاعدة التشريعات العراقية، قانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، ساري.

[٢] هذا الاختبار تركيب تحليلي مقترح في الدراسة بالاستئناس بمبادئ الرقابة والإنفاذ؛ انظر UNEP, Environmental Law Making and Oversight for Sustainable Development (2018); UK Environmental Audit Committee, "Role"; Office of the Auditor General of Canada, Sustainable Development Audits.

وجلسات الاستماع، وتتيح متابعة إصدار التعليمات وأداء الوزارات. وليس من الدقة تحويل وجود هذه الأدوات إلى قرينة كافية على فاعليتها في الواقع؛ فالفاعلية نتيجة تحتاج إلى أدلة بشأن ما جرى التحقق منه وتصحيحه.

وتتمثل النتيجة الأساسية في أن المعيار الملائم لفاعلية الرقابة ليس عدد الأسئلة أو شدة الاستجوابات أو كثافة الجلسات، بل قدرتها على استكمال خمس حلقات متتابعة: تحديد الواجب القانوني، وتعيين الدليل المطلوب، والحصول على معلومات قابلة للتثبت، وانتزاع استجابة حكومية معللة، ثم توثيق إجراء تصحيحي أو تفسير مشروع لعدم حصوله. فإذا انقطعت إحدى هذه الحلقات جاز القول إن الرقابة تمت شكلا، لكن أثرها التنفيذي لم يثبت بعد. ولا يعني ذلك أن كل رقابة يجب أن تنتهي بعقوبة أو بإقالة؛ فقد يكون التصحيح إصدار تعليمات متأخرة أو تحسين نظام القياس أو إعادة ترتيب الإنفاق البيئي.

المصادر والمراجع

أولا: الدساتير والقوانين والأنظمة والوثائق القانونية

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد (٣٣)، (٥١)، (٦٠)، (٦١). النص المنشور بموقع مجلس النواب العراقي: https://iq.parliament.iq/الدستور-العراقي/

٢. جمهورية العراق، قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد ٤١٤٢، ٢٥ يناير ٢٠١٠، ولا سيما المواد (١)، (٦)، (٨)، (٩).
https://iraqld.msla.iq/legislations/showlegislation?lawbookid=28881

٣. جمهورية العراق، قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨، الوقائع العراقية، العدد ٤٤٩٩، ١٦ يوليو ٢٠١٨، ولا سيما المواد (١٤)، (١٥)، (٢٧).
https://iraqld.msla.iq/legislations/showlegislationsc?=070820185529343

٤. مجلس النواب العراقي، النظام الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ الصادر بقرار رقم (١٢) في ٢٣ يونيو ٢٠٢٢، الوقائع العراقية، العدد ٤٦٩٤، ١٧ أكتوبر ٢٠٢٢، ولا سيما المادتين (٨٧) و(٩٩) بشأن اختصاصات اللجان ولجنة الصحة والبيئة. https://iq.parliament.iq/النظام-الداخلي/

٥. جمهورية العراق، قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١، الوقائع العراقية، العدد ٤٢١٧، ١٤ نوفمبر ٢٠١١.
https://iraqld.msla.iq/legislations/showlegislation?asc=110120121837447

6. United Kingdom, Environment Act 2021, Part 1, section 28 and related provisions https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/30/part/1/enacted.

7. United Nations, Rio Declaration on Environment and Development, A/CONF.151/26 (Vol. I), 1992, Principle 10. https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992.

8. UNECE, Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention), 25 June 1998, arts.4-9. https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text

ثانيا: الدراسات والتقارير والوثائق المؤسسية

9. United Nations Environment Programme, Environmental Law Making and Oversight for Sustainable Development: A Guide for Legislators (Nairobi: UNEP, 2018). https://www.unep.org/resources/publication/environmental-law-making-and-oversight-sustainable-development-guide

10. United Nations Environment Programme, Environmental Rule of Law: First Global Report (Nairobi: UNEP, 2019). https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/27279

11. United Nations Environment Programme, Environmental Rule of Law: Tracking Progress and Charting Future Directions (Nairobi: UNEP, 2023). https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/43943

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

13. House of Commons Environmental Audit Committee, "Role", UK Parliament. https://committees.parliament.uk/committee/62/environmental-audit-committee/role/

14. House of Commons Environmental Audit Committee, Environmental Audit in the 2019 Parliament, report, 2024. https://publications.parliament.uk/pa/cm5804/cmselect/cmenvaud/827/report.html

15. UK Department for Environment, Food and Rural Affairs, Environmental Improvement Plan: Annual Progress Report, April 2024–March 2025, 14 July 2025. https://www.gov.uk/government/publications/environmental-improvement-plan-annual-progress-report-2024-to-2025

16. UK Government, Government Response to January 2026 Office for Environmental Protection Report on EIP Progress from 2024 to 2025, 16 July 2026. https://www.gov.uk/government/publications/government-response-to-the-oep-report-environmental-improvement-plan-progress-from-2024-to-2025

17. Office of the Auditor General of Canada, "How the Office of the Auditor General of Canada Audits Sustainable Development". https://www.canada.ca/en/auditor-general/sustainable-development/how-the-office-of-the-auditor-general-of-canada-audits-sustainable-development.html

18. Commissioner of the Environment and Sustainable Development, 2025 Environmental Petitions Annual Report (Ottawa, 2025). https://www.canada.ca/en/auditor-general/environmental-petitions/environmental-petitions-annual-report.html

۱۹. مجلس النواب العراقي، «سير العملية التشريعية: قانون حماية وتحسين البيئة»، الدورة الانتخابية الخامسة، بيانات القراءتين الأولى والثانية خلال ۲۰۲۴–۲۰۲۵. https://archive٥،parliament.iq/law/مشروعات-القوانين-الخامسة/entry/۷۲۵۰/

۲۰. مجلس النواب العراقي، «في اليوم العالمي للبيئة: دعم البرامج البيئية المستدامة»، بيان ۵ يونيو ۲۰۲۶.
https://iq.parliament.iq/en/2026/06/05/on-world-environment-day-faihan-affirms-the-parliament-support-for-sustainable-environmental-programs/

ثالثا: الدراسات والأبحاث العربية

۲۱. علي مشهدي وسارة سمير مسير، «الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل الدستور العراقي النافذ لسنة ۲۰۰۵»، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، منشور إلكترونيا ۲۰۲۵، DOI: 10.66026/f3ek7v66
https://doi.org/10.66026/f3ek7v66

۲۲. وسن حميد رشيد، «الرقابة البرلمانية في العراق ووسائل تفعيلها»، مجلة رسالة الحقوق، المجلد ۱۶، العدد ۹ (۲۰۲۴)، ص ۲۵۳–۲۶۸. https://iasj.mohesr.gov.iq/journals/journal/issue/15146

۲۳. نعيمة عمر الغزير، «رقابة البرلمان الليبي على تنفيذ أهداف التنمية المستدامة»، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية (۲۰۲۳)، DOI:10.37651/aujlps.2023.177009
https://aujfps.uoanbar.edu.iq/article_177009.html?lang=ar

۲۴. حسام الدين فالح، «تدابير الضبط الإداري المتعلقة بالحق في البيئة النظيفة في القانون العراقي»، مجلة دراسات البصرة، ۲۰ يونيو ۲۰۲۶. https://bsj.uobasrah.edu.iq/index.php/bsj/article/view/486

۲۵. رسل فيصل دلول، «جرائم التلوث البيئي وموقف المشرع العراقي منها»، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد ۳۲ (۲۰۲۶). https://jlps.edu.iq/index.php/jlps/ar/article/download/591/853/2243

۲۶. نجلاء أحمد سلمان وعلي مشهدي، «آليات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في القانون العراقي والإيراني»، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، منشور إلكترونيا ۲۰۲۵، DOI: 10.66026/z6aztr13
https://doi.org/10.66026/z6aztr13

۲۷. هدى أحمد حسن، «دور السلطة التشريعية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بموجب الدستور الاتحادي في العراق»، مجلة العلوم السياسية، العدد ۶۷ (۲۰۲۴).
https://repository.uobaghdad.edu.iq/articles/jcopolicy-715

۲۸. سامي حسن نجم وحسين طلال ملالة العزاوي، «دور الضبط الإداري في مكافحة التلوث البيئي الناجم عن العمليات النفطية والغازية»، مجلة دراسات البصرة، ملحق العدد ۵۴. https://iasj.mohesr.gov.iq/journals/journal/issue/9061

٢٩. دعاء حسن محمد وضياء عاتي حمود وسجاد كاظم حسين، «تأثير الاختصاص الرقابي للمجالس النيابية على النظام السياسي في العراق»، مجلة كلية التربية، DOI:10.31185/eduj.Vol1.Iss46.2769
https://doi.org/10.31185/eduj.Vol1.Iss46.2769

٣٠. قاسم محسن بديوي وعمار فوزي كاظم المياحي، «التقييم القانوني لطبيعة الدور التشريعي لمشاريع القوانين المالية التي تقترحها اللجان النيابية في مجلس النواب العراقي»، مجلة العلوم القانونية، DOI: 10.35246/kw5x0712
https://doi.org/10.35246/kw5x0712