Interdisciplinary Legal Research
Special Issue on Arabic-Language Articles
Sep 2026, 7(4): 531-564
Available online on: www.ilrjournal.ir
e-ISSN:2717-1795

ORIGINAL RESEARCH PAPER

The Role of Parlimentary Oversight in Holding the Government Accountable for Failures to Implement National Policies Addressing Climate Change

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

Abstract

This study examines the role of parliamentary oversight in holding governments accountable for failures in implementing national climate-change policies. It argues that climate accountability cannot be reduced to verifying the existence of a national strategy or an international pledge. Effective scrutiny requires Parliament to assess whether announced goals have been translated into sectoral measures, budgets, measurable indicators, implementation timetables and corrective action. Climate policy presents particular oversight challenges because responsibility is dispersed across ministries and agencies, while energy, water, agriculture, transport, finance and planning decisions interact over time horizons that extend beyond electoral cycles. The study therefore reinterprets traditional parliamentary tools—questions, general debates, interpellation, votes of confidence, committee inquiries and budgetary scrutiny—through the requirements of contemporary climate governance, where reliable data and periodic performance reporting are prerequisites for meaningful accountability. The study applies this framework primarily to Iraq without limiting the title to a single jurisdiction. It analyses the Iraqi Constitution of 2005, the Council of Representatives Law and Rules of Procedure, the 2020 law on accession to the Paris Agreement, and the Environmental Protection and Improvement Law No. 27 of 2009, together with Iraq's updated Nationally Determined Contribution, first Biennial Transparency Report and National Strategy for Environmental Protection and Improvement 2024–2030. It finds that the main weakness is not the absence of constitutional oversight tools, but the lack of a domestic climate-accountability framework that defines implementation failure, allocates ministerial responsibility, requires periodic reporting to Parliament, and links committee findings to questions, interpellation, budget correction and, where appropriate, political responsibility. The study proposes an integrated model based on an annual governmental climate-implementation report, sectoral scorecards, a dedicated annual parliamentary hearing, climate-performance auditing and a graduated escalation of oversight measures.

Keywords:
Parliamentary Oversight, Government Accountability, Climate Change, National Policies, Implementation Failure, Parliamentary Questions, Interpellation, Climate Budgeting, Iraq, Paris Agreement.

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 Role of Parlimentary Oversight in Holding the Government Accountable for Failures to Implement National Policies Addressing Climate Change". *Interdisciplinary Legal Research*, 7(4): 531-564.

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

مقاله بحثیه

(الصفحه ۵۶۴-۵۳۱)

دور الرقابة البرلمانية في مساءلة الحكومة عن الإخفاق في تنفيذ السياسات الوطنية لمواجهة التغير المناخي

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

يتناول هذا البحث دور الرقابة البرلمانية في مساءلة الحكومة عن الإخفاق في تنفيذ السياسات الوطنية لمواجهة التغير المناخي، انطلاقا من أن المساءلة المناخية لا تنحصر في التحقق من وجود سياسة أو وثيقة وطنية، وإنما تمتد إلى فحص مدى تحويل الأهداف المعلنة إلى برامج قطاعية وموازنات ومؤشرات زمنية قابلة للقياس، ومدى قدرة البرلمان على كشف الانحراف عن المسار في وقت يسمح بالتصحيح. ويعالج البحث خصوصية الرقابة في المجال المناخي، حيث تتوزع مسؤولية التنفيذ بين وزارات وهيئات متعددة، وتتداخل اعتبارات الطاقة والمياه والزراعة والنقل والمالية والتخطيط، بينما يمتد أثر القرار إلى آجال أطول من الدورة الانتخابية. ويستند البحث إلى الأدوات الدستورية التقليدية للرقابة البرلمانية، مثل السؤال وطرح الموضوع العام للمناقشة والاستجواب وسحب الثقة واللجان والتحقيق والرقابة على الموازنة، لكنه يعيد قراءتها في ضوء متطلبات الحوكمة المناخية الحديثة التي تجعل توافر البيانات والتقارير الدورية ومؤشرات الأداء شرطا لفعالية المساءلة. ويطبق البحث هذا الإطار بصورة مركزة على العراق من دون تقييد عنوان الدراسة بالحالة العراقية؛ إذ يستند إلى دستور جمهورية العراق لسنة ۲۰۰۵، ولا سيما المادتين (۳۳) و(٦١)، وإلى قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (۱۳) لسنة ۲۰۱۸ والنظام الداخلي للمجلس، وقانون انضمام العراق إلى اتفاق باريس رقم (۳۱) لسنة ۲۰۲۰، وقانون حماية وتحسين البيئة رقم (۲۷) لسنة ۲۰۰۹، ثم يقارن هذه البنية بالسياسات المناخية الوطنية الحديثة، وفي مقدمتها المساهمة المحددة وطنيا المحدثة، وتقرير الشفافية الدوري الأول، والاستراتيجية الوطنية لحماية وتحسين البيئة ۲۰۲٤-۲۰۳۰. ويخلص البحث إلى أن المشكلة الأساسية ليست غياب أدوات المساءلة البرلمانية من الناحية الدستورية، بل غياب إطار مناخي وطني يحدد متى يعد التأخر أو الانحراف إخفاقا، وما التقرير الذي يجب أن تقدمه الحكومة إلى البرلمان، ومن هي الجهة الوزارية المسؤولة عن كل مؤشر، وكيف تنتقل الملاحظة من اللجنة المختصة إلى السؤال أو الاستجواب أو تصحيح الموازنة والسياسة. ويقترح البحث نموذجا للمساءلة المناخية يقوم على تقرير حكومي سنوي ملزم، وبطاقة أداء قطاعية، وجلسة رقابية سنوية، وتدقيق مالي مناخي، وتسلسل متدرج للإجراءات الرقابية وصولا إلى الاستجواب عند تحقق إخفاق جسيم ومحدد وقابل للإسناد.

كلمات كليدى: الرقابة البرلمانية، المساءلة الحكومية، التغير المناخي، السياسات الوطنية، الإخفاق في التنفيذ، السؤال البرلماني، الاستجواب، الموازنة المناخية، العراق، اتفاق باريس.

[1]- Inter-Parliamentary Union and UNDP, Global Parliamentary Report 2017: Parliamentary Oversight—Parliament's Power to Hold Government to Account, Geneva, 2017.

المقدمه

لم يعد تغير المناخ موضوعا بيئيا فرعيا يمكن حصره في اختصاص وزارة واحدة، بل أصبح مسألة من مسائل السياسة العامة ذات أثر مباشر في الطاقة والمياه والزراعة والصحة والنقل والإسكان والموازنة والاستثمار والأمن الغذائي. ويترتب على هذا الاتساع أن نجاح السياسة المناخية أو إخفاقها لا يتحدد بقرار إداري منفرد، بل بسلسلة ممتدة من القرارات الحكومية والاعتمادات المالية والتنسيق المؤسسي وجمع البيانات والتنفيذ القطاعي. ومن هنا تظهر أهمية البرلمان؛ فوظيفته الرقابية لا تبدأ بعد وقوع الضرر فقط، وإنما تشمل مطالبة الحكومة بالمعلومات وتفسير خياراتها ومقارنة النتائج بالأهداف وتحديد المسؤول عن التأخر وفرض كلفة سياسية على استمرار الإخفاق. وقد عد الاتحاد البرلماني الدولي الرقابة الحكومية إحدى الوظائف الأساسية للبرلمان إلى جانب التشريع والتمثيل وإقرار الموازنة، لأن الحكومة ملزمة بتفسير خياراتها وأفعالها أمام ممثلي الشعب.

وتتضاعف الحاجة إلى هذه الوظيفة في المجال المناخي بسبب ظاهرتين متعارضتين: الأولى أن اتفاق باريس يمنح الدول مساحة واسعة في تحديد مساهماتها الوطنية واختيار وسائل تنفيذها، والثانية أنه يفرض دورية في إعداد المساهمات وتحديثها والشفافية وتتبع التقدم، بما يجعل الدولة مطالبة بإنتاج معلومات يمكن فحصها ومقارنتها. ولذلك لا تكفي المساءلة التقليدية التي تسأل الوزير عن واقعة منفردة، بل يلزم تطوير رقابة مستمرة على المسار: ما الهدف؟ ما خط الأساس؟ ما الجهة المسؤولة؟ ما الاعتماد المالي؟ ما المؤشر المرحلي؟ وما الإجراء الذي اتخذته الحكومة عندما ظهر أن التنفيذ لا يسير بالسرعة المطلوبة؟ وقد دعا الاتحاد البرلماني الدولي صراحة إلى أن تستخدم البرلمانات أدواتها التشريعية والميزانية والرقابية لمتابعة تنفيذ المساهمات الوطنية والالتزامات المناخية.

وفي العراق، يتأسس الموضوع على مستويين متكاملين. أولهما دستوري؛ إذ قررت المادة (٣٣) حق الفرد في العيش في ظروف بيئية سليمة وأوجبت على الدولة حماية البيئة والتنوع الإحيائي، بينما منحت المادة (٦١) مجلس النواب أدوات متدرجة لمراقبة الحكومة تبدأ بالسؤال وطرح موضوع عام للمناقشة وتصل إلى الاستجواب وسحب الثقة. وثانيهما سياساتي؛ فقد انضم العراق إلى اتفاق باريس بقانون رقم (٣١) لسنة ٢٠٢٠، وأصبح يمتلك مجموعة متنامية من الوثائق والخطط المناخية، منها المساهمة المحددة وطنيا المحدثة وتقارير الشفافية والاستراتيجية الوطنية للبيئة وخطة التنمية الوطنية. غير أن وجود هذه الوثائق لا يضمن بذاته التنفيذ، لأن

[1] Inter-Parliamentary Union and UNDP, Global Parliamentary Report 2017: Parliamentary Oversight—Parliament's Power to Hold Government to Account, Geneva, 2017.

اتفاق باريس للمناخ، ٢٠١٥، المواد (٤)، (١٣)، (١٤)؛ Inter-Parliamentary Union, Parliamentary Oversight of National Climate Commitments: A Toolkit for Parliamentarians, ٢٠٢٤.

الخطط متعددة السنوات قد تتعطل بفعل ضعف التمويل أو تشتت الاختصاص أو تغير الأولويات أو نقص البيانات، وهنا يصبح البرلمان الجهة القادرة دستوريا على تحويل التأخر من ملاحظة فنية إلى سؤال مساءلة عام.[1]

ويستخدم البحث لفظ «الإخفاق» بمعنى وظيفي لا يفترض بالضرورة وجود مخالفة قانونية مكتملة الأركان. فقد يكون الإخفاق قانونيا عندما تتخلف الحكومة عن واجب محدد بنص، وقد يكون إداريا عندما لا تنفذ إجراء أعلنت عنه في خطة وطنية، أو ماليا حين تخصص اعتمادات لا تتناسب مع الهدف أو تعجز عن صرفها بكفاءة، أو بيانيا عندما لا توفر المعلومات اللازمة لتتبع التقدم، أو تنسيقيا عندما تتعارض سياسات الوزارات بحيث تهدم إحداها ما تحاول الأخرى تحقيقه. والرقابة البرلمانية الناضجة يجب أن تميز بين هذه الصور؛ لأن الأداة المناسبة للمساءلة تختلف بحسب طبيعة الإخفاق ودرجة جسامته وقابلية نسبته إلى وزير أو جهة محددة.

أولا: أهمية البحث

تنبع أهمية البحث من الحاجة إلى وصل مجالين كثيرا ما يدرسان بصورة منفصلة: القانون البرلماني والقانون المناخي. فالدراسات التقليدية للرقابة البرلمانية تنصرف إلى الأدوات الإجرائية العامة وموازين العلاقة بين السلطتين، بينما تتناول دراسات المناخ الالتزامات والسياسات الفنية من دون بناء مسار واضح للمحاسبة السياسية عند ضعف التنفيذ. وتظهر القيمة التطبيقية لهذا الوصل في العراق على نحو خاص؛ إذ يمتلك مجلس النواب أدوات رقابية دستورية واسعة، في الوقت الذي تتزايد فيه الخطط المناخية والتقارير الفنية، لكن لا يوجد حتى الآن قانون مناخي إطاري يجعل تقديم تقرير تنفيذ سنوي إلى البرلمان واجبا مستقلا، أو يحدد مؤشرات إخفاق قابلة للمناقشة النيابية. ومن ثم فإن تطوير الرقابة لا يتطلب اختراع سلطة جديدة، بل تنظيم المعلومات والتوقيت والمسؤوليات بطريقة تجعل الأدوات الدستورية القائمة قابلة للاستخدام في موضوع طويل الأجل وعابر للقطاعات.

ثانيا: إشكالية البحث

تتمثل إشكالية البحث في السؤال الآتي: إلى أي مدى تستطيع الرقابة البرلمانية، بأدواتها الدستورية والقانونية القائمة، أن تحول الإخفاق في تنفيذ السياسات الوطنية لمواجهة التغير المناخي من مسألة فنية موزعة بين

---

[1] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادتان (٣٣) و(٦١/سابعا وثامنا)؛ قانون رقم (٣١) لسنة ٢٠٢٠، قانون انضمام جمهورية العراق إلى اتفاق باريس، الوقائع العراقية، العدد ٤٦١٨ في ٢٠٢١/٢/٢٢.

مؤسسات متعددة إلى موضوع محدد للمساءلة الحكومية؟ ويتفرع عنه عدد من التساؤلات: ما المقصود بالإخفاق المناخي القابل للمساءلة؟ وما الفارق بين عدم تحقيق نتيجة كمية وبين التقصير في بذل العناية والوسائل؟ وكيف يمكن للسؤال والمناقشة العامة واللجان والاستجواب والرقابة على الموازنة أن تعمل ضمن سلسلة واحدة؟ وما أوجه القصور في الإطار العراقي الحالي؟ وما الذي يمكن استخلاصه من النماذج المقارنة التي أوجبت على الحكومة أن تقدم تقارير دورية إلى البرلمان وأن تفسر أسباب عدم بلوغ الأهداف؟

ثالثا: فرضية البحث

يقوم البحث على فرضية مفادها أن ضعف المساءلة عن الإخفاق المناخي لا يرجع أساسا إلى نقص الأدوات الدستورية للبرلمان، بل إلى نقص «البنية المعلوماتية والقانونية للمساءلة». فالسؤال أو الاستجواب لا يكونان فعالين إذا لم يوجد هدف محدد، وخط أساس، ومؤشر دوري، وجهة تنفيذ، وبيانات قابلة للتدقيق، وموعد معلوم للمراجعة. وكلما تحولت السياسة المناخية إلى التزام وطني موزع على مؤشرات قطاعية وتقارير دورية، أصبح البرلمان أقدر على التمييز بين التعثر المبرر والتقصير، وعلى الانتقال تدريجيا من الاستيضاح إلى المحاسبة السياسية. وتفترض الدراسة كذلك أن ربط الرقابة المناخية بالموازنة وديوان الرقابة المالية واللجان القطاعية يمنع اختزال الملف في لجنة الصحة والبيئة وحدها ويحول المناخ إلى موضوع حكومي شامل.

رابعا: أهداف البحث

- تأصيل مفهوم الرقابة البرلمانية في المجال المناخي وبيان الفارق بين الرقابة على وجود السياسة والرقابة على تنفيذها ونتائجها.
- تحديد صور الإخفاق في تنفيذ السياسات الوطنية المناخية والمعايير التي تجعل الإخفاق قابلا للإسناد والمساءلة.
- تحليل أدوات مجلس النواب العراقي في السؤال وطرح الموضوع العام للمناقشة والاستجواب واللجان والرقابة المالية ومدى ملاءمتها للملف المناخي.
- تقويم قابلية الوثائق المناخية العراقية الحديثة، ولا سيما NDC ٣,٠ وتقرير الشفافية الدوري الأول، للاستخدام كأساس موضوعي للرقابة البرلمانية.
- استخلاص دروس مقارنة من النظامين البريطاني والكندي في التقارير الدورية والمساءلة عن عدم تحقيق الأهداف.

- اقتراح نموذج إجرائي متكامل للمساءلة البرلمانية المناخية قابل للتطبيق في العراق من دون مصادرة سلطة الحكومة في اختيار وسائل السياسة العامة.

خامسا: منهج البحث وحدوده

يعتمد البحث المنهج التحليلي القانوني في قراءة النصوص الدستورية والتشريعية واللوائح المنظمة للرقابة البرلمانية، والمنهج التطبيقي في فحص الوثائق الوطنية المناخية العراقية، مع الاستفادة من المنهج المقارن بصورة محددة في تحليل نماذج تشريعية تجعل التقارير المناخية جزءا من العلاقة بين الحكومة والبرلمان. ولا يتناول البحث الرقابة القضائية أو مسؤولية الدولة الدولية إلا بالقدر الذي يساعد على تمييز الرقابة البرلمانية عنها، كما لا يدخل في التفاصيل العلمية لحساب الانبعاثات إلا بقدر اتصالها بإثبات التقدم أو الإخفاق أمام البرلمان.

سادسا: الدراسات السابقة وموضع الإضافة

تناولت نجلاء أحمد سلمان وعلي مشهدي آليات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في القانونين العراقي والإيراني، وبينا أن السؤال والاستجواب وغيرهما من الأدوات تهدف إلى منع الانحراف ومحاسبة السلطة التنفيذية ومراجعة سياستها العامة. كما بحثت هدى أحمد حسن دور السلطة التشريعية في[1] الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بموجب الدستور الاتحادي العراقي، وانتهت إلى تعدد الأدوات الدستورية مع استمرار الحاجة إلى تقويم فاعليتها في التطبيق. وتناولت بدرية عبد الله الاستجواب البرلماني في العراق بوصفه أداة اتهام ومساءلة يمكن أن تنتهي إلى تحريك المسؤولية السياسية. أما الأدبيات المناخية الحديثة للاتحاد البرلماني الدولي فانتقلت إلى مستوى أكثر تخصصا، فدعت البرلمانات إلى متابعة المساهمات الوطنية والميزانيات والتقارير المناخية، وإلى مطالبة الوزراء بتفسير التقدم والتأخر في ضوء مؤشرات قابلة للقياس.

ويتمثل موضع الإضافة في أن البحث لا يكتفي بشرح أدوات الرقابة ولا بوصف الالتزامات المناخية، بل يبني صلة إجرائية بينهما من خلال مفهوم «الإخفاق القابل للمساءلة». فهو يبحث في نوع المعلومات التي ينبغي أن تكون أمام النائب، وفي توقيت الرقابة، وفي توزيع المسؤولية بين الوزارات، وفي كيفية الانتقال من تقرير فني

٤

---

[1] نجلاء أحمد سلمان وعلي مشهدي، «آليات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في القانون العراقي والإيراني»، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، مج ١٥، ع ٦، ٢٠٢٥، ص ١٩١-٢٢٤.

هدى أحمد حسن، «دور السلطة التشريعية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بموجب الدستور الاتحادي في العراق»، مجلة العلوم السياسية، ع ٦٧، ٢٠٢٤، ص ١٨٣-٢٠٨.

بدرية س. عبد الله، «الاستجواب البرلماني في دستور العراق الدائم ودوره في الرقابة البرلمانية»، مجلة دراسات إقليمية، مج ١٦، ع ٥١، ٢٠٢١، ص ٧٥-١٠٠.

[4] Inter-Parliamentary Union, Parliamentary Oversight of National Climate Commitments: A Toolkit for Parliamentarians, Geneva, 2024.

إلى إجراء نيابي. كما يستفيد من تطورات عراقية حديثة لم تكن متاحة لكثير من الدراسات السابقة، وفي مقدمتها تقرير الشفافية الدوري الأول للعراق المقدم في أيلول/سبتمبر ٢٠٢٥، والمساهمة المحددة وطنيا المحدثة التي أطلقت رسميا في ٢٠٢٦، والاستراتيجية الوطنية لحماية وتحسين البيئة ٢٠٢٤–٢٠٣٠.

سابعا: خطة البحث

يقسم البحث إلى أربعة مباحث. يتناول المبحث الأول التأصيل القانوني لمفهوم المساءلة البرلمانية عن الإخفاق المناخي. ويخصص المبحث الثاني لأدوات الرقابة البرلمانية وكيفية تكييفها مع تنفيذ السياسات المناخية. ويحلل المبحث الثالث الإطار العراقي والوثائق الوطنية الحديثة والفجوات التي تعيق المساءلة. أما المبحث الرابع فيعرض نماذج مقارنة ثم يقترح مسارا متكاملا للمساءلة البرلمانية المناخية في العراق، وينتهي البحث بخاتمة تتضمن النتائج والتوصيات.

المبحث الأول: التأصيل القانوني للمساءلة البرلمانية عن الإخفاق المناخي

تتطلب المساءلة البرلمانية الفعالة تحديد ثلاثة عناصر قبل اختيار أداة الرقابة: معيار التنفيذ، والفاعل الحكومي المسؤول، والمعلومة التي تثبت الانحراف. وفي الملف المناخي تتعقد هذه العناصر لأن الهدف قد يكون وطنيا عاما بينما وسائل التنفيذ قطاعية وموزعة، ولأن تحقق النتيجة يتأثر بعوامل اقتصادية ومناخية وتمويلية لا تخضع كلها لسيطرة الحكومة. ولذلك لا يصح بناء المساءلة على منطق آلي يفترض أن كل هدف غير محقق يساوي تقصيرا سياسيا، كما لا يصح في المقابل اعتبار الطبيعة المعقدة للمناخ سببا لإعفاء الحكومة من تفسير ما فعلته ولماذا تعثرت. الوظيفة الأساسية للبرلمان هي خلق مساحة مؤسسية منظمة بين هذين الطرفين: إلزام الحكومة بتقديم الحساب، ثم فحص معقولية التفسير والإجراءات التصحيحية.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية والإخفاق القابل للمساءلة

الفرع الأول: الرقابة البرلمانية من طلب المعلومات إلى ترتيب المسؤولية السياسية

الرقابة البرلمانية هي مجموعة الوسائل التي يملكها البرلمان وأعضاؤه لمتابعة أعمال الحكومة، وطلب المعلومات عنها، ومناقشة سياستها، والتحقق من سلامة التنفيذ، وإلزام الوزراء بتفسير القرارات والنتائج أمام ممثلي الشعب. وهي تختلف عن الرقابة القضائية من حيث أن موضوعها أوسع من المشروعية المجردة؛ فقد تكون السياسة قانونية من الناحية الشكلية لكنها ضعيفة أو متأخرة أو غير ممولة، فيظل البرلمان مختصا بمساءلة الحكومة عن

[1] UNFCCC, Iraq First Biennial Transparency Report (BTR1), submitted 4 September 2025; UNDP Iraq, Iraq Nationally Determined Contribution, launched 7 October 2026.

الكفاءة والأولويات والنتائج. كما تختلف عن الرقابة الإدارية الداخلية لأنها تمارس من سلطة مستقلة سياسيا عن الجهاز التنفيذي، وتستند إلى تمثيل شعبي وإلى إمكانية ترتيب آثار سياسية، أهمها الاستجواب وسحب الثقة في النظم البرلمانية.[1]

وفي العراق، وضع الدستور سلما واضحا لوسائل الرقابة. فالمادة (٦١/سابعا/أ) تمنح عضو مجلس النواب حق توجيه الأسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء في موضوعات اختصاصهم، ويملك السائل حق التعقيب. ويجيز البند (ب) لخمسة وعشرين عضوا على الأقل طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات. أما البند (ج) فيسمح للنائب، بموافقة خمسة وعشرين عضوا، بتوجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء للمحاسبة في شؤون اختصاصهم، ثم يرتبط الاستجواب بإمكان تحريك سحب الثقة وفق البند ثامنا. وقد نظم النظام الداخلي هذه الأدوات تفصيلا في بابّ الرقابة، وهو ما يوفر أساسا قانونيا كافيا من حيث المبدأ لتوجيهها إلى السياسة المناخية متى صيغ موضوع الرقابة على نحو محدد.[2]

الفرع الثاني: مفهوم الإخفاق في تنفيذ السياسات المناخية

الإخفاق في التنفيذ أوسع من عدم بلوغ الهدف النهائي. فقد تقع الحكومة في إخفاق إجرائي عندما تتأخر في وضع خطة أو تقرير واجب أو لا تحدث المؤشرات؛ وفي إخفاق مؤسسي عندما لا توزع المسؤوليات أو لا تنشئ نظاما للبيانات؛ وفي إخفاق مالي عندما تتبنى أهدافا من دون إدراج كلفة التنفيذ ومصادر التمويل في الموازنة؛ وفي إخفاق قطاعي عندما تنفذ وزارة البيئة برنامجا للتخفيف بينما تتبنى وزارة أخرى سياسة توسع الانبعاثات من دون موازنة أو تعويض؛ وفي إخفاق في العناية عندما تكون المخاطر معروفة لكن الحكومة لا تراجع التدابير على ضوء البيانات الجديدة. هذا التفكيك ضروري لأن المساءلة العادلة يجب أن تبحث عن فعل أو امتناع قابل للنسبة إلى جهة حكومية، لا عن مجرد فجوة رقمية قد تكون لها أسباب متعددة.

ويمكن للبرلمان أن يبني معيار الإخفاق على أربعة أسئلة متتابعة: هل يوجد التزام أو هدف رسمي يمكن تحديده؟ هل حددت إجراءات وموارد ومسؤوليات لتنفيذه؟ هل تظهر البيانات انحرافا مهما عن المسار أو تأخرا غير مبرر؟ وهل قدمت الحكومة سببا موضوعيا وخطة تصحيحية متناسبة؟ فإذا غاب العنصر الأول كانت المسألة

---

[1] Inter-Parliamentary Union and UNDP, Global Parliamentary Report ۲۰۱۷: Parliamentary Oversight—Parliament's Power to Hold Government to Account, Geneva, ۲۰۱۷؛ هدى أحمد حسن، مرجع سابق، ص ۱۸۳–۲۰۸.

[2] دستور جمهورية العراق لسنة ۲۰۰۵، المادة (٦١/سابعا وثامنا).

النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، المواد (٥٠) وما بعدها بشأن السؤال، والمادتان (٥٥) و(٥٦) بشأن المناقشة العامة والاستجواب، والمادة (٦٣) بشأن سحب الثقة من الوزير.

أقرب إلى نقد سياسي عام، وإذا اجتمعت العناصر الأربعة أصبحت المساءلة أكثر دقة وقابلية للانتقال إلى الاستجواب. ويتميز هذا المنهج بأنه لا يحول البرلمان إلى جهاز فني لقياس الانبعاثات، بل يجعله مستخدما للمعلومات الفنية في أداء وظيفته الدستورية.

المطلب الثاني: الأساس القانوني للسياسات المناخية محل الرقابة

الفرع الأول: اتفاق باريس والسياسات الوطنية بوصفها مرجعا للمساءلة

يقوم اتفاق باريس على المساهمات المحددة وطنيا؛ فكل طرف يعد مساهمة ويبلغها ويحافظ عليها ويقدم مساهمة متعاقبة كل خمس سنوات، مع توقع التقدم في الطموح. كما ينشئ إطار الشفافية المعزز في المادة (١٣) دورة للإبلاغ وتتبع التقدم والاستعراض الفني، بينما تستخدم الحصيلة العالمية في المادة (١٤) لتقييم التقدم الجماعي وتوجيه الجولات التالية من العمل. وهذه البنية مهمة للبرلمان لأنها تنتج «مرجعا معلنا» يمكن أن تقاس عليه السياسة الحكومية؛ فإذا قدمت الدولة هدفا دوليا ثم لم تترجمه إلى إجراءات داخلية، يصبح للبرلمان أن يسأل عن الفجوة بين التعهد والتنفيذ من دون أن يفترض أن المساهمة نفسها قانون داخلي تفصيلي يخاطب كل وزارة.

ويزداد هذا المنطق قوة مع تحول كثير من الدول إلى قوانين مساءلة مناخية تفرض تقارير دورية وخططا وميزانيات كربون مستقلة عن دورة المؤتمرات الدولية. وقد أوصى الاتحاد البرلماني الدولي بأن يطلب البرلمان تقارير منتظمة من الوزير المسؤول عن المناخ عن التقدم نحو الأهداف والالتزامات، بما في ذلك التمويل، وأن تعقب ذلك مناقشة برلمانية كاملة ومراجعة دورية للأهداف. فالرقابة لا تستبدل الإدارة، لكنها تمنع أن تظل الخطة[٢] وثيقة تقنية داخل الوزارة لا تدخل المجال العام إلا عند إعداد تقرير دولي جديد.

الفرع الثاني: الأساس الدستوري والوطني في العراق

يوفر الدستور العراقي رابطا مباشرا بين الحق البيئي والرقابة النيابية. فالمادة (٣٣) لا تكتفي بإقرار حق الفرد في العيش في ظروف بيئية سليمة، بل تلزم الدولة بحماية البيئة والتنوع الإحيائي والحفاظ عليهما. وإذ تجعل المادة (٦١) مجلس النواب سلطة تشريعية ورقابية تملك سؤال الحكومة ومناقشة سياستها واستجوابها، فإن الموضوع المناخي يدخل في الاختصاص متى اتصل بتنفيذ واجب حماية البيئة أو سياسة حكومية مقررة. ولا يشترط

---

[١] اتفاق باريس للمناخ، ٢٠١٥، المواد (٤)، (١٣)، (١٤).

[٢] اتفاق باريس للمناخ، المواد (٤)، (١٣)، (١٤)؛ Inter-Parliamentary Union, Parliamentary Action Plan on Climate Change, ٢٠١٦; Parliamentary Oversight of National Climate Commitments, ٢٠٢٤.

النص الدستوري أن تكون المساءلة مبنية على مخالفة جزائية أو إدارية؛ بل يكفي أن تتعلق بسياسة أو أداء يدخل في اختصاص الحكومة.

أما الانضمام إلى اتفاق باريس بقانون رقم (٣١) لسنة ٢٠٢٠ فقد نقل العراق إلى إطار التزامات دولية منتظمة، لكنه لم ينشئ بمفرده قانونا وطنيا للمساءلة عن التنفيذ. ويظل قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ إطارا مهما للرقابة البيئية والتخطيط وحماية الموارد، غير أنه سبق البنية التفصيلية لاتفاق باريس ولا ينظم دورة NDC-BTR ولا يفرض تقريرا سنويا إلى مجلس النواب عن تقدم السياسة المناخية. وتلك الفجوة هي النقطة المركزية في هذا البحث: الأدوات البرلمانية موجودة، والسياسات المناخية موجودة، لكن الحلقة التي تربطهما دوريا ومؤسسيا ما تزال غير مكتملة.

المبحث الثاني: أدوات الرقابة البرلمانية وتكييفها مع تنفيذ السياسات المناخية

لا تتساوى أدوات الرقابة البرلمانية في الغرض والأثر. فالسؤال مناسب للحصول على معلومة محددة أو كشف التأخر الأولي، وطرح الموضوع العام يسمح بمناقشة سياسة متعددة الأبعاد، واللجنة تستطيع جمع الأدلة والاستماع إلى الخبراء والوزارات، أما الاستجواب فيفترض شبهة تقصير أكثر تحديدا وقد ينتهي إلى المسؤولية السياسية. ويضاف إلى ذلك أن الموازنة تمنح البرلمان أداة وقائية سابقة على الإخفاق؛ لأن سياسة لا تمول لا يمكن محاسبة الحكومة على نتائجها بالطريقة نفسها التي تحاسب بها عن خطة توافرت لها الموارد. والمطلوب في المجال المناخي هو ترتيب هذه الأدوات في سلسلة تصاعدية بدلا من استخدامها منفصلة.

المطلب الأول: السؤال وطرح الموضوع العام للمناقشة

الفرع الأول: السؤال البرلماني كأداة إنذار مبكر

يمتاز السؤال البرلماني بالبساطة والسرعة وقابلية التكرار. وهو لهذا السبب أنسب أدوات المتابعة الدورية لمؤشرات التنفيذ قبل تحول التأخر إلى أزمة سياسية. ويمكن للنائب أن يوجه سؤالا عن نسبة تنفيذ مشروع لخفض حرق الغاز، أو عن مقدار ما صرف من تخصيصات التكيف، أو عن موعد استكمال نظام وطني للبيانات المناخية، أو عن سبب عدم نشر تقرير قطاعي. وتكمن قوة السؤال في أنه يجبر الجهة التنفيذية على تثبيت جواب رسمي يمكن الرجوع إليه لاحقا، وبذلك تتكون «ذاكرة رقابية» تمنع تغير الرواية الحكومية من جلسة إلى أخرى. وقد

قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد ٤١٤٢ في ٢٠١٠/١/٢٥، ولا سيما المواد (١)، (٣)، (٩)، (٢٢).

بينت الدراسات العراقية أن سهولة السؤال وتنوع صوره يجعلان منه قناة مهمة لمتابعة نشاط الحكومة، وإن ظل التنظيم الإجرائي محتاجا إلى مزيد من الضبط. [١]

ولكي يكون السؤال المناخي فعالا ينبغي أن يصاغ على أساس مؤشر لا على أساس شعار. فبدلا من سؤال عام من نوع «ما إجراءات الوزارة لمواجهة التغير المناخي؟» يمكن السؤال عن نسبة الإنجاز في تدبير محدد، والجدول الزمني، وحجم الإنفاق، والوزارة الشريكة، والقيمة المستهدفة مقارنة بالقيمة الفعلية. كما ينبغي أن يطلب النائب إرفاق البيانات أو الوثائق التي تستند إليها الإجابة. ويساعد قانون مجلس النواب وتشكيلاته والنظام الداخلي على توفير حق المراسلات وطلب المعلومات اللازمة للعمل الرقابي، وهو ما يجعل جودة إعداد السؤال مسألة جوهرية بقدر أهمية الحق نفسه. [٢]

الفرع الثاني: طرح موضوع عام للمناقشة كأداة لرقابة السياسة لا الواقعة المنفردة

تتميز المناقشة العامة بأنها تنتقل من الحوار الثنائي بين النائب والوزير إلى مناقشة جماعية لسياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات. ولهذا فهي مناسبة بطبيعتها للسياسات المناخية التي تتداخل فيها عدة قطاعات ويصعب اختزالها في واقعة واحدة. فالموضوع العام قد يكون «التقدم في تنفيذ المساهمة المحددة وطنيا»، أو «سياسة الحكومة في خفض حرق الغاز»، أو «تنفيذ خطط التكيف مع شح المياه»، بحيث يقدم الوزراء المعنيون تفسيرا أمام المجلس ويشارك النواب في فحص الاتساق بين القطاعات. وقد نص الدستور والنظام الداخلي على اشتراط خمسة وعشرين عضوا لطرح الموضوع العام للمناقشة، بما يعكس أن الأداة مخصصة لقضية ذات أهمية أوسع من مصلحة نائب منفرد. [٣]

غير أن المناقشة العامة تفقد قيمتها إذا انتهت بمجرد تبادل المواقف. لذلك ينبغي أن تختتم في القضايا المناخية بمخرجات قابلة للمتابعة: تحديد نقاط الاتفاق والخلاف، طلب بيانات إضافية، تكليف اللجنة المختصة بإعداد تقرير في أجل محدد، مطالبة الحكومة بخطة تصحيحية، وجدولة جلسة متابعة. وتذهب بعض الدراسات العراقية

مصدق عادل طالب وميعاد طعمة مهدي، «إجراءات السؤال البرلماني في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥: دراسة مقارنة»، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، مج ٣٤، ع ٣، ٢٠١٩، ص ٥١٣–٥٤٣، DOI: ١٠,٣٥٢٤٦/jols.v٣٤is.١٨٩.

قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨؛ النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، المواد المتعلقة بحق السؤال وطلب المعلومات.

دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (٦١/سابعا/ب)؛ النظام الداخلي لمجلس النوآب، المادة (٥٥).

إلى أن طرح الموضوع العام للمناقشة لا يرتب بذاته أثرا مباشرا كسحب الثقة، وهو ما يجعل ربطه بآلية متابعة لاحقة ضروريا حتى لا يتحول إلى منبر خطابي فقط. [1]

المطلب الثاني: اللجان النيابية والتحقيق والرقابة القائمة على الخبرة

الفرع الأول: لجنة الصحة والبيئة واللجان القطاعية

تنص المادة (٩٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب على اختصاص لجنة الصحة والبيئة بمشروعات القوانين المتعلقة بالصحة والبيئة ومراجعة السياسة العامة ذات الصلة ومتابعتها. [2] وهذا الاختصاص يوفر مدخلا طبيعيا للرقابة المناخية، لكنه لا يكفي وحده لأن تنفيذ المساهمة الوطنية يمر بقطاعات النفط والطاقة والكهرباء والمياه والزراعة والنقل والمالية والتخطيط. ومن ثم فإن الرقابة الفعالة تحتاج إلى آلية «عابرة للجان»؛ فمثلا لا يمكن تقييم خفض الانبعاثات في قطاع الطاقة بمعزل عن لجنة النفط والطاقة أو اللجنة المالية، ولا يمكن تقييم التكيف المائي بمعزل عن لجنة الزراعة والمياه والأهوار. وتوزيع الملف على اللجان لا ينبغي أن يؤدي إلى تجزئته، بل إلى تنسيق يقوده إطار مشترك للمؤشرات.

وتظهر الممارسة المقارنة أن القضايا المناخية تستفيد من جلسات استماع متخصصة تستدعي الوزير والمسؤول التنفيذي والخبراء والهيئات المستقلة وأصحاب المصلحة، لأن النائب لا يفترض أن يكون خبيرا في نماذج الانبعاثات أو مخاطر الجفاف. وقد طورت برلمانات مثل المملكة المتحدة أشكالا من الرقابة المناخية المتخصصة عبر لجان البيئة والتدقيق البيئي، مع الاستماع إلى لجنة تغير المناخ والخبراء ومساءلة الوزراء عن تقارير التقدم. [3] وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٢٦ خصصت لجنة التدقيق البيئي في مجلس العموم جلسة لسؤال قيادة لجنة تغير المناخ عن تقرير التقدم في خفض الانبعاثات، وهو مثال على تحويل المعرفة الفنية المستقلة إلى مادة للمساءلة البرلمانية.

الفرع الثاني: التحقيق البرلماني وبناء سجل إثبات للإخفاق

عندما تكون أسباب الإخفاق موزعة أو متنازعا عليها، يصبح التحقيق البرلماني أكثر ملاءمة من السؤال الفردي. فاللجنة التحقيقية تستطيع طلب الوثائق ومقارنة بيانات الوزارات واستدعاء المسؤولين وفحص التسلسل الزمني للقرارات، ثم تحديد أين انقطعت سلسلة التنفيذ. وقد لا ينص الدستور العراقي تفصيلا على

---

[1] هيفاء راضي جعفر البياتي وعلي شكر، «دور المحكمة الاتحادية العليا في قرارات مجلس النواب الخاصة بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية»، مجلة الشرائع، مج ٥، ع ٢، ٢٠٢٥، ص ٥٩٢–٥٩٣.

[2] النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، المادة (٩٩) بشأن اختصاصات لجنة الصحة والبيئة.

[3] UK House of Commons Environmental Audit Committee, Oral Evidence: Progress on Climate Change Mitigation, HC 593, 9 September 2026.

التحقيق بوصفه أداة مستقلة، إلا أن النظام الداخلي يجيز تشكيل لجان فرعية ومؤقتة وتحقيقية وفق الضوابط المقررة. وتكمن أهميتها المناخية في أن الإخفاق قد لا يكون قرارا واحدا، بل تراكم تأخر في التعاقد أو التمويل أو تبادل البيانات أو إصدار التعليمات.

ولكي لا يتحول التحقيق إلى أداة سياسية مفتوحة بلا معيار، ينبغي أن يصاغ قرار تشكيل اللجنة حول أسئلة قابلة للإثبات: هل خصص التمويل؟ هل صدر التوجيه؟ هل تسلمت الوزارة البيانات؟ هل أبرمت عقود التنفيذ؟ هل تحققت المؤشرات المرحلية؟ وما سبب الانحراف؟ كما ينبغي أن تنشر الخلاصة الفنية والوثائق الأساسية بقدر ما يسمح القانون، لأن علنية النتيجة هي التي تحول التحقيق من صراع سياسي إلى آلية تعلم مؤسسي وتصحيح للسياسة.

المطلب الثالث: الاستجواب وسحب الثقة في حالة الإخفاق الجسيم

الفرع الأول: شروط تحويل التعثر المناخي إلى استجواب

الاستجواب أداة اتهام ومحاسبة أكثر جسامة من السؤال والمناقشة؛ لذلك لا ينبغي اللجوء إليه لمجرد أن مؤشرا مناخيا لم يتحقق في موعده. فالتغير المناخي مجال تتأثر نتائجه بأسعار الطاقة والتمويل الخارجي والجفاف والظروف الأمنية وغيرها، وقد يكون التأخر مبررا أو خارج السيطرة المباشرة للوزير. ولكي يكون الاستجواب منضبطا يجب أن يثبت أولا وجود مسؤولية محددة، وأن يكون ثمة فعل أو امتناع داخل اختصاص المستجوب، وأن تتوافر دلائل على تقصير في تنفيذ واجب أو سياسة معلنة، وأن تكون الوسائل الأخف قد كشفت تناقضا أو امتناعا عن التصحيح. وهذه المتطلبات تنسجم مع طبيعة الاستجواب في الفقه البرلماني العراقي بوصفه وسيلة للمحاسبة قد تنتهي إلى طرح الثقة.[١]

ومن أمثلة الوقائع التي قد تبرر الانتقال إلى الاستجواب: تجاهل الوزير المتكرر لتنفيذ التزام قانوني واضح، أو تقديم بيانات ثبت عدم صحتها جوهريا، أو الامتناع غير المبرر عن تفعيل اعتمادات مخصصة، أو استمرار سياسة قطاعية تناقض هدفا حكوميا أقره مجلس الوزراء رغم التنبيه الرقابي، أو عدم اتخاذ إجراء تصحيحي بعد تقارير رسمية متكررة تكشف الخلل. وبذلك يصبح الاستجواب نهاية لمسار إثبات سابق، لا بداية لجمع المعلومات.

نواف مهدي جوير، «الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية»، مجلة الجامعة العراقية، مج ٤٣، ع ١، ٢٠١٩، ص ٤٣٣–٤٤٩؛ بدرية س. عبد الله، مرجع سابق، ص ٧٥–١٠٠.

الفرع الثاني: سحب الثقة وحدود التسييس

يربط الدستور العراقي سحب الثقة من الوزير بمناقشة استجواب موجه إليه، ويشترط الأغلبية المطلقة وفق الإجراءات المقررة. وهذه النتيجة القصوى للرقابة يجب أن تبقى مرتبطة بمسؤولية سياسية واضحة لا بخلاف فني قابل للاجتهاد. فالسياسة المناخية بطبيعتها تتضمن موازنة بين اعتبارات اقتصادية واجتماعية وبيئية، والبرلمان لا ينبغي أن يعاقب الوزير لمجرد تبنيه خيارا مشروعا مختلفا عن الخيار الذي يفضله بعض النواب. لكن إذا ثبت أن الوزير أهمل واجبا أو أخفى المعلومات أو لم ينفذ سياسة ملزمة أو عطل عمدا إجراء جوهريا، يصبح تقييم الثقة مسألة مشروعة في النظام البرلماني.

وتقتضي حماية الرقابة من التسييس أن يسبق الاستجواب ملف أدلة منشور يبين المؤشر والواجب والمسؤولية والتأخر والإنذارات السابقة والجواب الحكومي. كما ينبغي أن تميز اللجان بين «فشل السياسة» و «فشل الوزير»: الأول قد يحتاج إلى تعديل تشريعي أو موازني أو تغيير في تصميم الخطة، بينما الثاني يفترض تقصيرا قابلا للنسبة إلى شخص أو جهة. هذا التمييز يحافظ على وظيفة المساءلة ويقلل استخدام الملف المناخي كذريعة لصراع سياسي غير مرتبط بجودة التنفيذ.

المطلب الرابع: الرقابة على الموازنة والتدقيق المالي المناخي

الفرع الأول: الموازنة بوصفها اختبارا لجدية السياسة

لا يمكن للبرلمان أن يسائل الحكومة عن هدف مناخي من دون أن يفحص ما إذا كانت الموازنة قد وفرت له الموارد. فالميزانية هي المكان الذي تنتقل فيه الخطة من إعلان سياسي إلى تخصيص مالي، ومن ثم فإن الرقابة على مشروع الموازنة ينبغي أن تسأل عن الاتساق بين الأهداف المناخية والنفقات العامة والإعانات والاستثمارات. وقد أكد الاتحاد البرلماني الدولي أن دور البرلمانات في العمل المناخي يشمل سن التشريعات وإقرار الميزانية والرقابة على التنفيذ، لأن الالتزام الدولي يحتاج إلى تمويل داخلي.

وفي العراق، تزداد أهمية هذا المدخل لأن الاقتصاد العام مرتبط بقطاع النفط، بينما تتطلب سياسات خفض الحرق وتحسين كفاءة الكهرباء والطاقة المتجددة والتكيف المائي استثمارات متعددة السنوات. وقد دعا تقرير المناخ والتنمية الخاص بالعراق إلى إصلاحات مترابطة في الطاقة والمياه والتنويع الاقتصادي، بما يكشف أن

دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (٦١/ثامنا/أ)؛ النظام الداخلي لمجلس النواب، المادة (٦٣).

[2] Inter-Parliamentary Union, 10 Actions for Stronger National Climate Commitments, Geneva, 2024.

السياسة المناخية ليست بندا صغيرا في موازنة وزارة البيئة. ومن ثم يمكن للجنة المالية واللجان القطاعية أن تطلب «بيان أثر مناخي للموازنة» يوضح النفقات الداعمة للأهداف والنفقات التي قد تزيد المخاطر أو الانبعاثات، وأن تربط الموافقة على بعض البرامج بمؤشرات تنفيذ وتقرير لاحق. [1]

الفرع الثاني: التكامل مع ديوان الرقابة المالية الاتحادي

تملك الرقابة البرلمانية قيمة أكبر عندما تستند إلى تدقيق مستقل في الأداء والإنفاق. فديوان الرقابة المالية لا يحل محل البرلمان، لكنه يستطيع توفير معلومات عن كفاءة استخدام الاعتمادات، ونسب التنفيذ، والالتزام بالقواعد، ومواطن الهدر أو التعثر. ويمكن تطوير «تدقيق أداء مناخي» يختار سنويا عددا من البرامج الكبرى، مثل خفض حرق الغاز أو مشاريع المياه أو الطاقة المتجددة، ويقارن النفقات بالنتائج والمؤشرات المعلنة. ثم تستخدم اللجنة النيابية التقرير في السؤال أو المناقشة أو الاستجواب. بهذه الطريقة تنتقل المساءلة من الانطباع السياسي إلى سلسلة إثبات مالية وفنية.

المبحث الثالث: تقويم الإطار العراقي للرقابة على تنفيذ السياسات المناخية

تقييم الرقابة البرلمانية في العراق يقتضي النظر إلى ما أصبح متاحا من سياسات وبيانات حديثة، لا الاكتفاء بالنصوص الدستورية. فقد شهدت السنوات الأخيرة توسعا ملحوظا في الاستراتيجيات والوثائق المناخية والبيئية، وهو تطور إيجابي لأنه يمنح البرلمان مادة موضوعية للمراجعة. وفي الوقت نفسه يكشف هذا التوسع عن تحد جديد: كثرة الوثائق من دون آلية موحدة لإحالتها إلى مجلس النواب ومناقشة تقدمها قد تجعل المعلومات موجودة لكنها غير مستثمرة رقابيا.

المطلب الأول: خريطة السياسات الوطنية التي يمكن أن تكون محلا للمساءلة

الفرع الأول: المساهمة المحددة وطنيا المحدثة وتقرير الشفافية

تقدم المساهمة المحددة وطنيا المحدثة للعراق أساسا مباشرا للمساءلة لأنها تربط العمل المناخي حتى ٢٠٣٥ بأهداف كمية وبرامج قطاعية وأولويات للتكيف والتمويل. ووفق الوثيقة المحدثة، رفع العراق مستوى الطموح في التخفيف وحدد جزءا غير مشروط وجزءا مشروطا بالدعم الدولي، مع ربط التنفيذ بالطاقة والنفط والنقل والزراعة والنفايات وغيرها. ويعني ذلك أن البرلمان يستطيع تحويل الهدف الوطني إلى أسئلة قطاعية: ما حصة

[1] World Bank, Iraq Country Climate and Development Report, Washington, D.C., 2022, Executive Summary and policy matrix.
جمهورية العراق، وثيقة المساهمات المحددة وطنيا المحدثة NDC 3.0، ٢٠٢٥، ص ١٦–١٧ و ٤٠–٤١.

كل وزارة؟ وما المؤشرات السنوية التي تبين أن المسار متجه نحو الهدف؟ وما الجزء الذي يعتمد على دعم خارجي وما الذي يجب تنفيذه بموارد وطنية؟

أما تقرير الشفافية الدوري الأول للعراق، المقدم إلى اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية في أيلول/سبتمبر ٢٠٢٥، فيوفر طبقة أكثر تفصيلا من المعلومات؛ إذ يعرض الترتيبات المؤسسية لجمع البيانات وتتبع المساهمة، ويبين احتياجات بناء القدرات ونقاط الضعف في نظم القياس والإبلاغ والتحقق. ومن منظور البرلمان، قيمة التقرير لا تكمن في الوفاء بمتطلب دولي فقط، بل في أنه يكشف أين لا تزال البيانات أو التنسيق أو الهياكل المؤسسية غير مكتملة، وهي مسائل يمكن تحويلها إلى جدول رقابي داخلي.

الفرع الثاني: الاستراتيجية الوطنية للبيئة وخطة التنمية الوطنية

تمثل الاستراتيجية الوطنية لحماية وتحسين البيئة في العراق ٢٠٢٤–٢٠٣٠ إطارا واسعا يربط حماية البيئة بالسياسة التنموية ويحدد محاور وأهدافا تتصل بتغير المناخ وإدارة الموارد والتلوث والتنوع الإحيائي. كما تهدف إلى رفع مستوى الوعي وتعزيز مشاركة الجهات ذات العلاقة وتحسين الحوكمة البيئية. وتوفر هذه الاستراتيجية للبرلمان فرصة لمراقبة تنفيذ أهداف بيئية تتجاوز ملف الانبعاثات، ولا سيما التكيف والموارد الطبيعية. لكن استخدامها رقابيا يحتاج إلى تحويل المؤشرات الاستراتيجية إلى تقارير أداء سنوية تحدد ما أنجز وما لم ينجز والسبب.

وتكمل خطة التنمية الوطنية ٢٠٢٤–٢٠٢٨ هذا الإطار بإدماج الاستدامة البيئية والقدرة على التكيف ضمن أهداف التنمية، بما في ذلك إجراءات تخص المياه والتكيف والبنية التحتية. وهذه الصلة مهمة للمساءلة؛ لأن البرلمان لا ينبغي أن يقبل انفصال التقارير الاقتصادية والتنموية عن التقارير المناخية. فإذا كانت خطة التنمية تتضمن هدفا للتكيف، يجب أن يظهر في الموازنة والبرنامج الحكومي وتقارير الإنجاز، وأن يشرح الوزير المسؤول أي انحراف. عندئذ فقط يصبح المناخ جزءا من المساءلة العامة للحكومة بدلا من ملف مواز في وزارة البيئة.

[1] Republic of Iraq, First Biennial Transparency Report (BTR1), Ministry of Environment/UNFCCC, 2025, pp. 35-36 and institutional arrangements chapter.

وزارة البيئة العراقية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الاستراتيجية الوطنية لحماية وتحسين البيئة في جمهورية العراق ٢٠٢٤–٢٠٣٠، ٢٠٢٤، ولا سيما محاور التنفيذ والحوكمة والمتابعة.

جمهورية العراق، خطة التنمية الوطنية ٢٠٢٤–٢٠٢٨، وزارة التخطيط/برنامج الأمم المتحّدة الإنمائي، ٢٠٢٤، قسم الاستدامة البيئية والتكيف مع تغير المناخ.

المطلب الثاني: مواضع القوة في الإطار الرقابي العراقي

الفرع الأول: اتساع الأدوات الدستورية وقابلية الموضوع للمساءلة

أولى نقاط القوة أن الدستور لا يحصر السؤال أو الاستجواب بموضوعات معينة؛ فكل شأن يدخل في اختصاص رئيس مجلس الوزراء أو الوزير يمكن أن يكون محلا للرقابة. ولذلك لا توجد عقبة دستورية تمنع مساءلة وزير البيئة أو النفط أو الكهرباء أو الموارد المائية أو التخطيط أو المالية عن تنفيذ جزء من السياسة المناخية. كما أن طرح موضوع عام للمناقشة يتيح التعامل مع المسائل المشتركة بين الوزارات، في حين تسمح اللجان بجمع الأدلة واستدعاء المسؤولين. هذه المرونة القانونية مهمة لأنها تسمح بتطوير ممارسة مناخية داخل الأدوات القائمة من دون انتظار تعديل دستوري.

وثاني نقاط القوة وجود لجنة صحة وبيئة دائمة، ووجود لجان قطاعية متخصصة يمكنها المساهمة في الرقابة. كما أن قانون حماية وتحسين البيئة أخضع النشاطات المؤثرة في البيئة للرقابة البيئية، وأكد مجلس الدولة في رأي منشور سريان الغرامات البيئية على الوزارات ودوائر الدولة أيضا، وهو ما يعكس مبدأ عاما مفاده أن الجهات الحكومية ليست خارج منظومة الالتزام البيئي. وعلى المستوى البرلماني يمكن ترجمة هذا المبدأ إلى رفض فكرة أن السياسة المناخية شأن تقديري محض لا يخضع للمساءلة.

الفرع الثاني: تزايد قابلية القياس بفعل تقارير الشفافية

التحول الثالث يتمثل في تزايد كمية المعلومات القابلة للقياس. فمع تطبيق إطار الشفافية لاتفاق باريس لم تعد الحكومة تستطيع الاكتفاء بعبارات عامة عن الجهود؛ إذ يجب أن توجد جردات ومؤشرات ومنهجيات وتتبع للتقدم. وهذا التطور يوفر للبرلمان فرصة لبناء رقابة على البيانات لا على التصريحات. كما أن وجود وثائق منشورة دوليا يحد من مشكلة الوصول إلى المعلومات، لأن النائب والباحث يستطيعان مقارنة الخطاب الداخلي بما قدمته الحكومة خارجيا.

مجلس الدولة العراقي، مبدأ قانوني بشأن سريان المادة (٣٣/ثانيا) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ على الوزارات ودوائر الدولة، منشور لدى وزارة العدل في ٢٠١٥.

المطلب الثالث: الفجوات التي تحد من فعالية المساءلة

الفرع الأول: غياب واجب تقرير دوري موجه إلى مجلس النواب

أكبر فجوة مؤسسية هي عدم وجود نص يلزم الحكومة بتقديم تقرير مناخي دوري إلى مجلس النواب في موعد محدد يتضمن مستوى التقدم والإخفاق وأسبابه وإجراءات التصحيح. فالتقارير الدولية مهمة، لكنها تعد وفق دورات ومتطلبات فنية لا تتطابق بالضرورة مع احتياجات الرقابة النيابية أو دورة الموازنة. وقد تكون البيانات متاحة في تقرير الشفافية لكنها تصل بعد أن يكون قرار الموازنة أو الاستثمار قد اتخذ. لذلك يحتاج البرلمان إلى تقرير داخلي سنوي مختصر ومباشر يترجم البيانات الفنية إلى مؤشرات أداء ومسؤوليات وزارية.

وتظهر المقارنة أن هذا النوع من الواجب التشريعي يغير طبيعة العلاقة بين البرلمان والحكومة. ففي المملكة المتحدة يوجب قانون تغير المناخ على لجنة تغير المناخ تقديم تقرير سنوي إلى البرلمان عن التقدم نحو ميزانيات الكربون، ثم يلزم وزير الدولة بأن يضع أمام البرلمان ردا على نقاط التقرير خلال أجل محدد. وفي كندا يوجب قانون المساءلة عن صافي الانبعاثات إعداد تقارير تقدم وتقارير تقييم وعرضها على البرلمان، ويضيف حكما خاصا عندما لا يتحقق الهدف يلزم الحكومة ببيان أسباب الإخفاق والإجراءات التي ستتخذ لمعالجته.

الفرع الثاني: تشتت المسؤولية بين الوزارات واللجان

المناخ ملف عابر للقطاعات، وهذه ميزة من ناحية التكامل لكنها مشكلة للمساءلة إذا لم يكن هناك توزيع رسمي للمسؤولية. فقد يجيب وزير البيئة بأنه ليس الجهة المنفذة لمشروع الطاقة، ويشير وزير الكهرباء إلى التمويل، وتحيل وزارة المالية إلى الأولويات العامة، فتضيع المسؤولية بين الجهات. والحل ليس تحميل وزارة البيئة نتائج الاقتصاد كله، بل إنشاء مصفوفة مسؤوليات قطاعية مرتبطة بكل مؤشر في المساهمة والخطط الوطنية. وعلى المستوى النيابي يقابلها توزيع واضح بين اللجنة القائدة واللجان الشريكة بحيث لا يسقط الموضوع بين الاختصاصات.

كما يحتاج البرلمان إلى معالجة مشكلة الأفق الزمني. فالهدف المناخي قد يمتد إلى ٢٠٣٠ أو ٢٠٣٥ بينما تتغير الحكومات والدورات البرلمانية. وإذا لم توجد مؤشرات مرحلية سنوية، تستطيع كل حكومة أن تؤجل الجزء الأصعب إلى السنوات اللاحقة. ولهذا يجب أن تركز المساءلة على المسار لا على التاريخ النهائي فقط: هل

[1] Climate Change Act 2008 (UK), ss. 36-37.

[2] Canadian Net-Zero Emissions Accountability Act, S.C. 2021, c. 22, ss. 14-18, especially s. 16.

انخفضت الفجوة؟ هل نفذت الإجراءات المقررة لهذا العام؟ هل أصبح التمويل والبنية المؤسسية أفضل أم أسوأ؟ هذا النوع من المتابعة يحمي السياسة من الانقطاع بين الدورات السياسية.

الفرع الثالث: الأهداف المشروطة بالدعم ومشكلة نسبة الإخفاق

جزء من طموح العراق المناخي مشروط بتوافر التمويل والتكنولوجيا وبناء القدرات من الخارج. وهذا يثير تحديا دقيقا: لا يجوز للبرلمان أن يحمل الحكومة مسؤولية نتيجة كانت معلقة بوضوح على دعم لم يصل، لكنه يستطيع أن يسأل عما فعلته الحكومة للحصول على الدعم، وعن جاهزية المشاريع، وعن قدرة المؤسسات على استيعاب التمويل، وعن الجزء غير المشروط الذي يجب تنفيذه وطنيا. وبذلك تتحول «المشروطية» من ذريعة عامة إلى عنصر قابل للتدقيق: ما الشرط؟ هل تحقق؟ ماذا طلبت الدولة؟ ماذا حصلت؟ وما الذي كان ممكنا تنفيذه رغم عدم تحقق كامل الدعم؟

المطلب الرابع: معايير برلمانية لاكتشاف الإخفاق قبل تفاقمه

الفرع الأول: بطاقة الأداء القطاعية

يقترح البحث اعتماد بطاقة أداء مناخية لكل وزارة رئيسية تتكون من ستة حقول ثابتة: الهدف، خط الأساس، المؤشر السنوي، الاعتماد المالي، نسبة الإنجاز، وسبب الانحراف. وتعرض البطاقة مع لون أو وصف محايد يبين ما إذا كان التنفيذ على المسار أو متأخرا أو يحتاج إلى بيانات إضافية، على أن تكون القيم مدعومة بمصادر رسمية. ولا يقصد من البطاقة اختزال السياسة المعقدة في رقم واحد، بل إعطاء النائب نقطة دخول واضحة إلى الملف. فالمساءلة تبدأ عندما يعرف البرلمان أين يسأل، ثم يستطيع أن يطلب التفصيل الفني.

كما ينبغي أن تميز البطاقة بين مؤشرات «النتيجة» ومؤشرات «الوسيلة». فقد يتأثر مستوى الانبعاثات بعوامل اقتصادية خارجة عن السياسة، بينما يظل إصدار تنظيم معين أو تنفيذ مشروع أو تركيب نظام قياس ضمن سيطرة الوزارة. لذلك فإن وجود مؤشرات الوسيلة يمنع الحكومة من تبرير كل تأخر بالعوامل الخارجية، ووجود مؤشرات النتيجة يمنعها من الاكتفاء بتنفيذ نشاطات لا تنتج أثرا فعليا.

الفرع الثاني: مؤشرات الإنذار المبكر

يمكن اعتبار عدد من الوقائع إنذارا مبكرا يستوجب تحرك اللجنة المختصة حتى قبل ثبوت الإخفاق النهائي: عدم تقديم البيانات في الموعد، تراجع نسبة تنفيذ الموازنة في برنامج مناخي، تأخر إصدار تعليمات لازمة، عدم تشكيل وحدة أو لجنة منصوص عليها، تعارض مشروع حكومي كبير مع هدف معلن من دون تفسير، أو

تكرار الملاحظات نفسها في تقارير فنية متعددة. ويجب أن يرتبط كل إنذار بأداة رقابية مناسبة تبدأ بطلب المعلومات والسؤال، ثم تتصاعد عند عدم الاستجابة.

المبحث الرابع: النماذج المقارنة والنموذج المقترح للمساءلة البرلمانية المناخية

تكشف المقارنة أن قوة الرقابة المناخية لا ترتبط فقط باتساع صلاحيات البرلمان، بل بوجود «دورة مساءلة» محددة بالتشريع: جهة مستقلة أو حكومية تقيس التقدم، تقرير يقدم في موعد، واجب على الحكومة في الرد، مناقشة أو فحص نيابي، ثم تعديل للسياسة أو الخطة. وتستفيد الدراسة من النموذجين البريطاني والكندي لأنهما يبرزان طريقتين مختلفتين لتنظيم هذه الدورة: الأول يضع هيئة خبرة مستقلة في قلب التقارير إلى البرلمان، والثاني ينظم تقارير حكومية مرحلية ويخصص حكما صريحا لحالة عدم تحقيق الهدف.

المطلب الأول: النموذج البريطاني في التقارير والاستجابة الحكومية

الفرع الأول: التقرير السنوي للجنة تغير المناخ

ينص قانون تغير المناخ البريطاني لعام ٢٠٠٨ في المادة (٣٦) على أن تقدم لجنة تغير المناخ إلى البرلمان والهيئات التشريعية المفوضة تقريرا سنويا يتناول التقدم المحرز نحو ميزانيات الكربون وهدف المدى الطويل، والتقدم الإضافي المطلوب، وما إذا كانت الأهداف مرجحة التحقيق. ويخلق هذا النص مرجعا مستقلا ودوريا لا يعتمد على اختيار الحكومة لما تريد أن تعرضه. ثم تفرض المادة (٣٧) على وزير الدولة تقديم رد على نقاط التقرير إلى البرلمان ضمن أجل محدد. والميزة القانونية هنا أن «الرد» ليس مجاملة سياسية، بل جزء من البنية التشريعية للمساءلة.

ولا يعني وجود لجنة خبراء أن المسؤولية انتقلت من الحكومة إلى الخبراء. فاللجنة تقيس وتقيم وتقترح، لكن الحكومة تبقى مسؤولة عن اختيار السياسة والدفاع عنها أمام البرلمان. وهذا الفصل بين الخبرة والمسؤولية مناسب للدول التي تخشى من تسييس البيانات؛ إذ لا يطلب من البرلمان أن يحسب الانبعاثات، ولا يسمح للحكومة بأن تحتكر تقييم أدائها. وقد أظهر النقاش الأكاديمي حول قانون ٢٠٠٨ أن استدامة السياسة لا تتحقق بالنص وحده، وأن المساءلة السياسية عبر البرلمان تظل عاملا ضروريا إلى جانب المؤسسات المستقلة.

[1] Climate Change Act 2008 (UK), ss. 36-37.

[2] Matthew Lockwood, "The Political Sustainability of Climate Policy: The Case of the UK Climate Change Act", Global Environmental Change, Vol. 23, No. 5, 2013, pp. 1339-1348.

الفرع الثاني: تطور التدقيق البرلماني في خطط التنفيذ

أظهرت التجربة البريطانية كذلك أن مجرد وضع ميزانيات كربون قانونية لا يضمن رقابة برلمانية كافية. ففي تقرير لجنة التدقيق البيئي بشأن ميزانية الكربون السابعة سنة ٢٠٢٦، انتقدت اللجنة محدودية التدقيق البرلماني السابق ودعت إلى إطار معزز يتيح فحص الخطة قبل الإقرار وخلال التنفيذ، وإلى تقرير سنوي عن تقدم كل وزارة نحو أهداف محددة زمنيا. وهذا التطور مفيد للعراق لأنه يبين أن الرقابة الفعالة يجب أن تكون موزعة على القطاعات لا محصورة في تقرير وطني إجمالي.

المطلب الثاني: النموذج الكندي والمساءلة الصريحة عن عدم بلوغ الهدف

الفرع الأول: تقارير التقدم والتقييم

ينظم قانون المساءلة الكندي عن صافي الانبعاثات لعام ٢٠٢١ أهدافا مرحلية وخطط خفض وتقارير تقدم وتقارير تقييم. وتلزم المادة (١٥) تقرير التقييم بأن يبين ما إذا تحقق الهدف الوطني، وأن يقيم مساهمة التدابير والاستراتيجيات الفدرالية في تحقيقه، وأن يحدد التعديلات التي يمكن إدخالها على الخطط اللاحقة لزيادة احتمال بلوغ الأهداف التالية. وتكمن القيمة الرقابية في أن التقرير لا يكتفي بإعلان الرقم، بل يربط النتيجة بالأدوات التي اتخذتها الحكومة.

الفرع الثاني: واجب تفسير الإخفاق

الأكثر صلة بموضوع البحث هو نص المادة (١٦) التي تقرر أنه إذا خلص الوزير إلى أن كندا لم تحقق هدف الانبعاثات في سنة مرحلية أو في ٢٠٥٠، وجب أن يتضمن تقرير التقييم أسباب عدم تحقيق الهدف ووصف الإجراءات التي تتخذها الحكومة أو ستتخذها لمعالجة الإخفاق. وبهذا ينتقل الإخفاق من نتيجة سياسية محرجة إلى واقعة تفعل واجبا قانونيا في الشرح والتصحيح. كما يوجب القانون عرض التقارير على مجلسي البرلمان وإتاحتها للجمهور، ويكلف مفوض البيئة والتنمية المستدامة بمراجعة تنفيذ التدابير دوريا.

٣

ولا ينبغي نقل النموذج الكندي حرفيا إلى العراق؛ فالبنية المؤسسية والبيانات والموارد مختلفة. لكن المبدأ قابل للنقل: إذا أخفقت الحكومة في هدف وطني معلن، يجب أن يكون عليها واجب محدد في شرح السبب وتقديم

[1] UK House of Commons Environmental Audit Committee, The Seventh Carbon Budget, 2026, paras. 144-154, especially recommendations on annual departmental progress reporting.

[2] Canadian Net-Zero Emissions Accountability Act, s. 15.

[3] Canadian Net-Zero Emissions Accountability Act, s. 16.

[4] Ibid., ss. 18 and 24.

خطة تصحيحية أمام البرلمان. وهذا الواجب وحده يرفع جودة الإدارة، لأنه يدفع الوزارات منذ البداية إلى حفظ البيانات وتوثيق أسباب القرار تحسبا للمساءلة اللاحقة.

المطلب الثالث: النموذج المقترح للعراق

الفرع الأول: تقرير سنوي حكومي عن تنفيذ السياسة المناخية

يقترح البحث أن يصدر تشريع مناخي إطاري، أو تعديل تشريعي مناسب، يلزم مجلس الوزراء بتقديم «التقرير السنوي لتنفيذ السياسة المناخية» إلى مجلس النواب في موعد ثابت يسبق مناقشة الموازنة العامة بمدة كافية. ويجب أن يتضمن التقرير: مستوى التقدم نحو أهداف المساهمة المحددة وطنيا؛ مؤشرات التخفيف والتكيف؛ التنفيذ المالي؛ حالة البرامج القطاعية؛ التمويل الدولي؛ جودة البيانات؛ الفجوات؛ وأسباب أي إخفاق أو تأخر، مع خطة تصحيحية. ويوقع التقرير رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص أو يعرض باسم مجلس الوزراء حتى لا يتحول الملف إلى مسؤولية وزارة البيئة وحدها.

ويجب أن يرفق بالتقرير ملحق قطاعي يبين مسؤولية كل وزارة، وأن يميز بين الهدف غير المشروط والهدف المشروط بالدعم، وبين الإخفاق الناتج عن عامل خارجي والإخفاق الناتج عن تقصير داخلي. كما ينبغي أن تكون بياناته متوافقة مع منهجيات تقارير الشفافية الدولية حتى لا تنشأ مجموعتان متعارضتان من الأرقام: واحدة للبرلمان وأخرى لاتفاقية المناخ. فالتوافق بين التقرير الوطني والتقرير الدولي يوفر الوقت ويزيد الثقة ويمنع انتقاء البيانات.

الفرع الثاني: جلسة سنوية للمساءلة المناخية ومسار متابعة

بعد تسلم التقرير، تحيله رئاسة المجلس إلى لجنة الصحة والبيئة بوصفها لجنة قائدة، مع لجان المالية والنفط والطاقة والزراعة والمياه والأهوار والخدمات والتخطيط بحسب الموضوع. وتعد اللجان تقريرا مشتركا خلال مدة محددة بعد جلسات استماع إلى الوزارات والخبراء وديوان الرقابة المالية. ثم تعقد جلسة عامة سنوية بعنوان «تقدم تنفيذ السياسات الوطنية لمواجهة التغير المناخي» يحضرها الوزراء المعنيون. ويصدر المجلس في نهايتها مجموعة توصيات ومواعيد للمتابعة لا مجرد بيان سياسي.

وفي السنة التالية تقارن اللجنة التقرير الجديد بما التزمت به الحكومة في السنة السابقة. فإذا بقي الإخفاق من دون تصحيح تبدأ الأدوات التصاعدية: سؤال مكتوب، ثم استضافة أو جلسة لجنة، ثم طرح موضوع عام

للمناقشة، ثم استجواب عند وجود تقصير جسيم محدد. وبهذا تصبح المساءلة عملية تراكمية يمكن إثباتها، بدلا من أن تبدأ كل مرة من الصفر.

الفرع الثالث: ربط المساءلة بالموازنة والتدقيق المالي

يقترح البحث أن يقدم مجلس الوزراء مع مشروع الموازنة «بيان اتساق مناخي» يحدد الاعتمادات المرتبطة بالأهداف المناخية والمشروعات الكبرى ذات الأثر في الانبعاثات أو التكيف. ولا يعني ذلك أن البرلمان سيمنع كل إنفاق عالي الانبعاثات؛ فقد تقتضي التنمية بعض الاستثمارات، لكن الحكومة تكون ملزمة بتفسير الاتساق والبدائل والتدابير التعويضية. كما يقترح تكليف ديوان الرقابة المالية بإعداد تدقيق أداء مناخي دوري لعدد من البرامج، وتقديم خلاصته إلى مجلس النواب. وتسمح هذه الآلية بربط الخطاب السياسي بحركة المال العام، وهي من أكثر نقاط المساءلة قابلية للقياس.

المطلب الرابع: ضوابط المساءلة حتى لا تتحول إلى تعطيل للسياسة العامة

الفرع الأول: احترام هامش الحكومة في اختيار الوسائل

الرقابة البرلمانية لا تعني إدارة الحكومة من داخل المجلس. فالدستور يوزع الاختصاصات ويترك للسلطة التنفيذية مسؤولية اقتراح السياسات وتنفيذها، بينما يراقب البرلمان ويحاسب. ولذلك ينبغي أن تركز المساءلة المناخية على وضوح الهدف، وكفاية الأسباب، ووجود خطة، واتساق الوسائل مع الموازنة والبيانات، والاستجابة للانحراف، لا على فرض خيار تقني واحد على الوزير ما دام القانون يسمح ببدائل متعددة. هذا التوازن يحافظ على المسؤولية: الحكومة تختار الوسيلة وتتحمل نتائجها، والبرلمان يفحص معقوليتها وتنفيذها.

الفرع الثاني: منع التسييس الانتقائي للبيانات

البيانات المناخية معقدة وقابلة لسوء الاستخدام إذا اقتطعت من سياقها. فقد تنخفض الانبعاثات بسبب ركود اقتصادي لا بسبب نجاح سياسة، وقد ترتفع مؤقتا نتيجة توسع اقتصادي مع تحسن في كفاءة الانبعاث. ولذلك يجب أن تستند اللجان إلى مصادر رسمية ومراجعة فنية مستقلة وأن تنشر منهج المقارنة وخط الأساس. كما ينبغي منح الحكومة حق الرد وتقديم تفسيرها الكامل قبل استخلاص نتيجة تقصير. وتزيد هذه الضمانات من قوة المساءلة بدلا من إضعافها، لأنها تجعل الاتهام البرلماني أكثر مصداقية حين يثبت.

الفرع الثالث: حماية الاستمرارية عبر الدورات الانتخابية

من أهم خصائص السياسة المناخية طول الأجل، ولذلك يقترح البحث أن يكون التقرير السنوي وملف المؤشرات محفوظين في أمانة مجلس النواب ومرتبين وفق السنوات والقطاعات، وأن تنتقل متابعة التوصيات من دورة نيابية إلى التالية. كما ينبغي أن يحتفظ الجهاز الفني للمجلس بقاعدة بيانات ومذكرة حالة لكل هدف رئيسي، حتى لا يضيع التراكم المعرفي بتغير النواب واللجان. ويمكن الاستفادة من الخبرات الجامعية والمراكز البحثية في بناء هذا الدعم الفني من دون أن تتحول إلى بديل عن القرار النيابي.

المطلب الخامس: مؤشرات لقياس فعالية الرقابة البرلمانية المناخية

الفرع الأول: مؤشرات النشاط ومؤشرات الأثر

لا تكفي كثرة الأسئلة أو الجلسات لاعتبار الرقابة فعالة. لذلك يقترح البحث التمييز بين مؤشرات النشاط، مثل عدد الأسئلة وجلسات الاستماع والتقارير، ومؤشرات الأثر، مثل نسبة التوصيات التي استجابت لها الحكومة، وعدد حالات التأخر التي عولجت، وتحسن انتظام البيانات، وارتفاع نسبة تنفيذ الاعتمادات، وانخفاض الفجوة بين الهدف والمسار الفعلي. ويساعد هذا التمييز مجلس النواب نفسه على تقييم أدواته: قد تكون عشرات الأسئلة العامة أقل أثرا من جلسة لجنة واحدة مبنية على بيانات واضحة ومتابعة منتظمة.

كما يمكن قياس جودة الرد الحكومي وفق عناصر ثابتة: هل أجاب عن السؤال؟ هل قدم بيانات موثقة؟ هل حدد مسؤولا وموعدا؟ هل شرح سبب الانحراف؟ هل قدم إجراء تصحيحيا؟ هذه المعايير لا تفرض موقفا سياسيا على النائب، لكنها تحسن جودة المساءلة وتمنع قبول أجوبة إنشائية لا تسمح بالمتابعة.

الفرع الثاني: مؤشر التنسيق بين اللجان والسلطات الرقابية

تزداد فعالية البرلمان عندما يعمل مع أجهزة الرقابة الأخرى من دون خلط للاختصاصات. ولذلك يمكن قياس عدد تقارير ديوان الرقابة المالية التي نوقشت برلمانيا، وعدد طلبات المعلومات التي وجهت استنادا إلى ملاحظات رسمية، وعدد جلسات اللجان المشتركة في الملفات المناخية. كما يمكن إدراج مؤشر لنشر المعلومات العامة، لأن المساءلة البرلمانية تصبح أقوى عندما يستطيع الإعلام والجامعات والمجتمع المدني قراءة التقرير نفسه ومقارنة الإجابات بالبيانات.

المطلب السادس: تطبيق مقترح على دورة NDC العراقية حتى ٢٠٣٥

الفرع الأول: تحويل الهدف الوطني إلى أسئلة سنوية

يمكن تطبيق النموذج المقترح فورا على المساهمة العراقية المحدثة. ففي بداية كل سنة تحدد اللجنة القائدة مجموعة من المؤشرات ذات الأولوية، مثل تقدم خفض الحرق، قدرة الطاقة المتجددة، كفاءة الكهرباء، إدارة النفايات، إجراءات التكيف المائي، وتمويل المناخ. ثم تطلب من الحكومة قيمة خط الأساس والقيمة المستهدفة للسنة والقيمة الفعلية. وعند وجود فجوة تسأل عن السبب والتصحيح. لا تحتاج هذه العملية إلى انتظار سنة ٢٠٣٥؛ بل تحول الهدف الطويل إلى سلسلة مساءلات قصيرة الأجل.

كما ينبغي أن تعكس الأسئلة الفرق بين الجزء غير المشروط والجزء المشروط في المساهمة. فإذا تأخر هدف مشروط بالدعم، يطلب البرلمان كشف التمويل المطلوب والمقدم والمشروعات الجاهزة والمفاوضات والقدرة على الاستيعاب. وإذا تأخر هدف غير مشروط، يكون عبء التفسير أكبر لأن الدولة أعلنت أنها تستطيع تنفيذه بمواردها. وهذا التمييز يمنع خلط المسؤوليات ويجعل المساءلة أكثر عدلا ودقة.

الفرع الثاني: ربط تقرير الشفافية بالمناقشة البرلمانية

يقترح البحث أن يحال كل تقرير شفافية دوري يقدمه العراق إلى اتفاقية المناخ تلقائيا إلى مجلس النواب خلال مدة قصيرة من إيداعه دوليا، وأن تقدم وزارة البيئة عرضا رسميا لأهم نتائجه أمام لجنة الصحة والبيئة واللجان المعنية. ثم تقارن اللجنة بين ما ورد في التقرير وبين الخطة والموازنة والتعهدات السابقة. هذه الآلية منخفضة الكلفة لأنها تستفيد من تقرير تعده الحكومة أصلا، لكنها تضيف إليه وظيفة داخلية تتمثل في المساءلة الديمقراطية.

المطلب السابع: ضمانات فاعلية المساءلة البرلمانية المناخية واستدامتها

الفرع الأول: الحق البرلماني في المعلومات المناخية وجودة البيانات

لا يمكن بناء مساءلة جدية إذا ظلت المعلومات المناخية موزعة بين الوزارات أو متأخرة أو غير قابلة للمقارنة. فالبرلمان لا يحتاج إلى أرقام كثيرة بقدر حاجته إلى بيانات لها تعريف موحد وخط أساس واضح وسلسلة زمنية تبين الاتجاه، مع بيان الجهة التي أنتجتها والمنهج المستخدم وحدود اليقين فيها. ولهذا ينبغي أن يتضمن الإطار المقترح واجبا على الجهات الحكومية في تزويد مجلس النواب واللجان المختصة بالبيانات اللازمة في آجال محددة، وأن يجيز للجنة طلب البيانات الأصلية أو المنهجيات عندما يكون الرقم الإجمالي غير كاف لتفسير الأداء.

ويجب أن تشمل هذه البيانات الانبعاثات، ومؤشرات التكيف، وتنفيذ المشاريع، والتمويل المرصود والمصروف، ومؤشرات التعرض للمخاطر، ومدى تحقق النتائج في المحافظات والقطاعات المختلفة. عندئذ يصبح سؤال النائب قائما على أساس يمكن اختباره، ويصبح امتناع الإدارة عن تقديم المعلومات أو تقديم بيانات متناقضة في ذاته مسألة رقابية مستقلة عن النجاح أو الإخفاق الموضوعي للسياسة.

وتكتسب جودة البيانات أهمية خاصة في العراق بسبب تعدد الجهات المنتجة للمعلومات ذات الصلة بالمناخ؛ فوزارة البيئة تحتاج إلى بيانات من النفط والكهرباء والنقل والزراعة والموارد المائية والبلديات والتخطيط والمالية وغيرها. وقد أظهر تقرير الشفافية الدوري الأول أن بناء ترتيبات وطنية مستقرة لجمع البيانات ومراجعتها وتوثيقها يمثل جزءا أساسيا من القدرة على تتبع التقدم. [1] ومن ثم فإن البرلمان يستطيع أن يؤدي دورا مؤسسيا لا يقتصر على استلام النتائج، بل يمتد إلى مساءلة الحكومة عن نظام إنتاج المعلومة نفسه: هل توجد وحدات مسؤولة؟ هل تعتمد نماذج موحدة؟ هل تحفظ البيانات بحيث يمكن تدقيقها؟ وهل توجد آلية لحسم الاختلاف بين الوزارات؟ إن الرقابة على البنية المعلوماتية تمنع ظهور الفجوة بعد سنوات، وتتيح التدخل في وقت مبكر قبل أن تتحول مشكلة البيانات إلى عجز عن إثبات التنفيذ.

الفرع الثاني: جلسات الاستماع والخبرة الفنية في خدمة المساءلة

تحتاج اللجان البرلمانية في المسائل المناخية إلى الاستماع إلى أكثر من صوت حكومي واحد. فالتقرير الوزاري قد يكون صحيحا لكنه يعكس زاوية الجهة المنفذة، في حين أن تقييم التنفيذ يتطلب أحيانا خبرة اقتصادية أو فنية أو مالية مستقلة. لذلك ينبغي تنظيم جلسات استماع دورية تستدعى إليها الوزارات المعنية وديوان الرقابة المالية والجامعات والخبراء وممثلو القطاعات المتأثرة، مع نشر جدول الجلسة والأسئلة الأساسية والوثائق التي ستناقش. ولا يقصد بذلك نقل الاختصاص من الحكومة إلى الخبراء، بل تحسين قاعدة المعلومات التي يبني عليها النائب حكمه السياسي. وقد أكدت أدبيات الاتحاد البرلماني الدولي أن جلسات اللجان والأسئلة والتقارير أدوات مهمة لفحص تنفيذ الالتزامات المناخية الوطنية عندما ترتبط بمعلومات قابلة للقياس.

ومن الناحية الإجرائية، يجب أن تسبق جلسة الاستماع مذكرة فنية مختصرة تعدها الأمانة أو الوحدة الفنية المقترحة وتحدد نقاط الاتفاق والخلاف في البيانات، ثم يمنح المسؤول الحكومي فرصة كافية للرد، وتثبت

[1] Republic of Iraq, First Biennial Transparency Report (BTR1), Ministry of Environment/UNFCCC, 2025, institutional arrangements and transparency framework.

[2] Inter-Parliamentary Union, Parliamentary Oversight of National Climate Commitments: A Toolkit for Parliamentarians, Geneva, 2024.

الإجابات في محضر يمكن الرجوع إليه في المتابعة اللاحقة. وتفيد هذه الطريقة في منع تحول الجلسة إلى تبادل خطابي سريع لا ينتج أثرا. فإذا قال الوزير مثلا إن مشروعا تأخر بسبب نقص التمويل، يجب أن يحدد المبلغ المرصود والمبلغ المصروف ومصدر النقص والمرحلة التي توقف عندها المشروع والموعد الجديد؛ وإذا نسب التأخر إلى جهة أخرى، تسجل المسؤولية وتستدعى الجهة المعنية في جلسة تالية. وبهذا تتحول جلسة الاستماع إلى سلسلة إثبات ومتابعة، لا إلى مناسبة إعلامية مؤقتة.

الفرع الثالث: التمييز بين مساءلة سياسات التخفيف وسياسات التكيف

لا ينبغي تطبيق معيار واحد على التخفيف والتكيف. فسياسات التخفيف يمكن في كثير من الحالات متابعتها بمؤشرات كمية مباشرة نسبيا، مثل خفض الحرق أو زيادة قدرة الطاقة المتجددة أو تحسين كفاءة الطاقة أو تقليل انبعاثات قطاع معين. أما التكيف فيتعلق بتقليل التعرض والهشاشة وزيادة القدرة على الصمود، وقد تظهر نتائجه في تجنب خسائر مستقبلية يصعب قياسها بالمنهج نفسه. لذلك يجب أن تطلب الرقابة البرلمانية على التكيف مؤشرات من نوع مختلف: نسبة تنفيذ مشروعات المياه، كفاءة شبكات الري، خطط الإنذار المبكر، حماية الفئات والمناطق الأعلى تعرضا، دمج مخاطر المناخ في تصميم البنى التحتية، ومدى تحديث الخطط وفق تطور المخاطر. وهذه الفروق تمنع الحكم غير العادل على سياسة تكيف ناجحة لمجرد أنها لا تنتج رقما مماثلا لطن من ثاني أكسيد الكربون المخفض.

وتبرز هذه المسألة في العراق بوضوح لأن تحديات الحرارة وشح المياه والتصحر والعواصف الغبارية وتراجع بعض النظم البيئية تجعل التكيف جزءا مركزيا من السياسة الوطنية، لا ملحقا بسياسة خفض الانبعاثات. ومن ثم ينبغي أن تخصص اللجان النيابية جلسة دورية لمخاطر التكيف، يشارك فيها إلى جانب وزارة البيئة كل من الموارد المائية والزراعة والصحة والتخطيط والجهات المحلية بحسب الموضوع. ويجب أن يفحص البرلمان ليس فقط وجود مشروع أو استراتيجية، بل ترتيب الأولويات: لماذا اختيرت منطقة معينة؟ هل استند الاختيار إلى تقييم للمخاطر؟ ما الفئة المستفيدة؟ وما أثر المشروع بعد التنفيذ؟ هذا النوع من الأسئلة يربط الرقابة المناخية بمبدأ العدالة في توزيع الموارد العامة، من دون أن يحول البرلمان إلى جهاز تخطيط تنفيذي.

الفرع الرابع: متابعة توصيات البرلمان وإغلاق دورة المساءلة

من أضعف نقاط الرقابة البرلمانية في كثير من النظم أن تنتهي المناقشة إلى توصيات لا يوجد بعد ذلك مسار رسمي للتحقق من تنفيذها. ولتجنب ذلك في المجال المناخي، يقترح البحث إنشاء سجل متابعة إلكتروني داخل

مجلس النواب يتضمن لكل توصية تاريخ صدورها، والجهة المكلفة، والمدة المحددة، والرد الحكومي، وحالة التنفيذ، والمستند المؤيد. وتعرض اللجنة القائدة في بداية كل دورة رقابية قائمة بالتوصيات المفتوحة قبل الانتقال إلى موضوعات جديدة. فإذا نفذت الحكومة التوصية تغلق بعد التحقق، وإذا قدمت سببا مقنعا للتعذر يمكن تعديل الموعد أو الإجراء، وإذا تجاهلتها من دون مبرر تنتقل المسألة إلى أداة رقابية أعلى. وبذلك لا تصبح التوصية غاية في ذاتها، بل حلقة في مسار قابل للتتبع.

ويجب أن يميز سجل المتابعة بين التوصية السياسية العامة والتوصية الإجرائية القابلة للتحقق. فعبارة مثل «ضرورة الاهتمام بالطاقة النظيفة» يصعب قياس تنفيذها، بينما توصية تطلب من وزارة الكهرباء تقديم خطة زمنية معلنة لمشروع محدد أو من وزارة المالية بيان تمويل برنامج قبل تاريخ معين يمكن متابعتها. ومن هنا ينبغي تدريب اللجان على صياغة توصيات محددة وقابلة للقياس ومرتبطة بمدة ومسؤول. ويساعد نشر السجل للرأي العام على تعزيز الشفافية من غير أن ينتقص من صلاحيات البرلمان؛ بل يسمح للباحثين والإعلام والمجتمع المدني بتمييز ما تحقق فعلا مما بقي في حدود الخطاب.

الفرع الخامس: المساءلة عن التنسيق الحكومي لا عن أداء الوزارة المنفردة فقط

قد يفشل البرنامج المناخي رغم أن كل وزارة تؤدي جزءا من عملها، لأن الحلقة المفقودة تقع بين المؤسسات. فمشروع للطاقة المتجددة قد يتأخر بسبب الأرض أو الشبكة أو التمويل أو الموافقات؛ وخطة للتكيف المائي قد تحتاج إلى تنسيق بين الموارد المائية والزراعة والمحافظات والمالية. لذلك يجب أن تشمل الرقابة البرلمانية سؤالا عن آلية التنسيق نفسها: من يرأسها؟ ما القرارات التي تصدر عنها؟ هل تملك سلطة لحسم التعارض؟ وما الإجراء عند عدم تعاون وزارة؟ وتكتسب مساءلة مجلس الوزراء ورئيسه أهمية أكبر في القضايا المشتركة عندما يكون الإخفاق ناتجا عن غياب القيادة الحكومية الجامعة لا عن تقصير وزير واحد.

ولهذا يقترح البحث أن يتضمن التقرير السنوي فصلا مستقلا عن «الإخفاقات المشتركة» يحدد المشكلات التي تتطلب قرارا من مجلس الوزراء أو تنسيقا بين وزارتين فأكثر. ويناقش البرلمان هذا الفصل على مستوى السياسة العامة قبل تحميل المسؤولية الفردية. فإذا ظهر لاحقا أن جهة محددة عطلت قرارا مشتركا أو امتنعت عن تنفيذ ما يقع ضمن اختصاصها، يمكن الانتقال إلى مساءلة الوزير المعني. هذا التسلسل يحافظ على العدالة المؤسسية ويمنع تفتيت مسؤولية الحكومة إلى ملفات منفصلة لا تكشف السبب الحقيقي للتعطل.

الفرع السادس: العلاقة بين الرقابة على البرنامج الحكومي والرقابة المناخية

تكون المساءلة أقوى عندما ترتبط بما عرضته الحكومة نفسها في برنامجها وخططها، لأن البرلمان يستطيع مقارنة الوعد التنفيذي بما تحقق فعلا. ولهذا ينبغي عند مناقشة البرنامج الحكومي استخراج الالتزامات ذات الصلة بالطاقة والمياه والزراعة والبيئة والنقل والتنمية المستدامة ووضعها في مصفوفة متابعة مرتبطة بالمساهمة المحددة وطنيا وخطة التنمية. ولا يلزم أن ترد كلمة «مناخ» في كل التزام؛ فبعض القرارات ذات الأثر المناخي توجد في سياسات الطاقة أو المياه أو المدن. والمطلوب هو بناء خريطة تظهر أين تتقاطع الالتزامات الحكومية مع الأهداف المناخية، وبذلك لا تصبح المساءلة ملفا إضافيا منفصلا، بل طريقة لقراءة البرنامج الحكومي من زاوية المخاطر والالتزامات البيئية طويلة الأجل.

ويترتب على ذلك أن التقرير السنوي المقترح لا ينبغي أن يحل محل تقارير البرنامج الحكومي أو خطة التنمية، بل أن يربط بينها. فكل هدف مناخي مهم يحدد أمامه البرنامج أو المشروع الوطني الذي ينفذه، والوزارة المسؤولة، والمؤشر المالي والفني، وحالة الإنجاز. وعندما تتغير الحكومة، تحفظ هذه المصفوفة الاستمرارية وتسمح للبرلمان بتمييز ما هو التزام طويل الأجل للدولة مما هو خيار سياسي لحكومة معينة. وهذه التفرقة بالغة الأهمية في موضوع التغير المناخي، لأن الأهداف تمتد إلى ما بعد أعمار الحكومات والدورات النيابية، بينما تظل وسائل التنفيذ قابلة للمراجعة وفق الأولويات والظروف الاقتصادية.

الخاتمة

تظهر الدراسة أن الرقابة البرلمانية قادرة من حيث بنيتها الدستورية على أن تكون أداة مركزية في مساءلة الحكومة عن الإخفاق في تنفيذ السياسات الوطنية لمواجهة التغير المناخي، لكن فاعليتها تتوقف على تحويل الملف المناخي إلى موضوع قابل للقياس والتوقيت والإسناد. فالمشكلة ليست في غياب السؤال أو الاستجواب أو اللجان أو الرقابة على الموازنة، بل في غياب الحلقة التي توفر للبرلمان تقريرا دوريا موحدا يبين الهدف والمسؤول والتمويل والنتيجة وأسباب الانحراف. وكلما اكتملت هذه الحلقة أصبح استخدام الأدوات الرقابية أكثر موضوعية وأقل عرضة للتسييس، وأمكن نقل السياسة المناخية من مستوى التعهدات العامة إلى مستوى المسؤولية الحكومية المنتظمة.

أولا: النتائج

١. إن الطبيعة العابرة للقطاعات للسياسة المناخية تجعل الرقابة البرلمانية عليها أوسع من اختصاص لجنة البيئة وحدها، وتستلزم مشاركة اللجان المالية والقطاعية ذات الصلة.

٢. الإخفاق المناخي القابل للمساءلة لا يساوي دائما عدم بلوغ الهدف النهائي؛ فقد يكون إجرائيا أو مؤسسيا أو ماليا أو بيانيا أو ناتجا عن ضعف التنسيق.

٣. يوفر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أساسا كافيا من حيث المبدأ لمساءلة الحكومة عن تنفيذ السياسات المناخية من خلال السؤال والمناقشة العامة والاستجواب وسحب الثقة.

٤. لا يوجد في الإطار العراقي الحالي واجب تشريعي مستقل يلزم الحكومة بتقديم تقرير سنوي موحد إلى مجلس النواب عن التقدم في تنفيذ السياسة المناخية وأسباب التأخر وخطة التصحيح.

٥. توفر المساهمة المحددة وطنيا المحدثة وتقرير الشفافية الدوري الأول أساسا معلوماتيا أفضل بكثير من السابق لبناء رقابة قائمة على المؤشرات، لكنها لا تتحول تلقائيا إلى مساءلة برلمانية من دون إجراء إحالة ومناقشة منتظم.

٦. السؤال البرلماني هو الأداة الأنسب للإنذار المبكر والمتابعة الدورية، بينما تلائم المناقشة العامة القضايا متعددة الوزارات، ويجب أن يبقى الاستجواب للحالات الجسيمة والمحددة التي تسبقها أدلة ومتابعة.

٧. الرقابة على الموازنة تمثل أداة أساسية للمساءلة المناخية لأن كثيرا من الإخفاقات تبدأ من عدم اتساق التمويل مع الهدف المعلن أو من ضعف تنفيذ الاعتمادات.

٨. ربط البرلمان بديوان الرقابة المالية في تدقيق الأداء المناخي يمكن أن يحول النقاش من تقييم سياسي عام إلى فحص للإنفاق والنتائج.

٩. الأهداف المشروطة بالدعم الدولي تتطلب معيار مساءلة مختلفا يركز على ما بذلته الحكومة للحصول على الدعم وعلى جاهزية المشروعات والجزء الذي يمكن تنفيذه وطنيا.

١٠. يظهر النموذجان البريطاني والكندي أهمية التقارير الدورية الملزمة ووجوب الرد الحكومي، ويبرز النموذج الكندي بصورة خاصة قيمة إلزام الحكومة بتفسير أسباب عدم بلوغ الهدف وإجراءات المعالجة.

١١. استمرارية الرقابة عبر الدورات الانتخابية تتطلب قاعدة بيانات مؤسسية داخل مجلس النواب ومؤشرات مرحلية لا ترتبط بالأشخاص أو الدورة السياسية الحالية.

١٢. الرقابة الفعالة يجب أن تقاس بأثرها في تصحيح السياسة وتحسين البيانات والتنفيذ، لا بعدد الأسئلة أو الجلسات فقط.

ثانيا: التوصيات

١. تشريع قانون إطاري وطني للتغير المناخي، أو إدخال تعديل تشريعي، يحدد دورة رسمية للمساءلة البرلمانية عن تنفيذ الأهداف المناخية.

٢. إلزام مجلس الوزراء بتقديم تقرير سنوي إلى مجلس النواب عن تنفيذ السياسة المناخية قبل مناقشة الموازنة، يتضمن المؤشرات القطاعية والإنفاق وأسباب الانحراف وخطة التصحيح.

٣. إنشاء بطاقة أداء مناخية موحدة لكل وزارة رئيسية تربط الهدف بخط الأساس والمؤشر السنوي والاعتماد المالي ونسبة الإنجاز والجهة المسؤولة.

٤. إحالة كل مساهمة محددة وطنيا وكل تقرير شفافية دوري يقدمه العراق دوليا إلى مجلس النواب تلقائيا وعقد جلسة مناقشة مخصصة له.

٥. اعتماد لجنة الصحة والبيئة لجنة قائدة للرقابة المناخية مع آلية دائمة للعمل المشترك مع اللجان المالية والنفط والطاقة والزراعة والمياه والأهوار والتخطيط والخدمات.

٦. إنشاء وحدة فنية صغيرة داخل الأمانة العامة لمجلس النواب لدعم اللجان في تحليل البيانات المناخية والموازنات والتقارير الدولية مع الحفاظ على القرار السياسي بيد النواب.

٧. استخدام السؤال البرلماني دوريا لمتابعة المؤشرات المرحلية وعدم انتظار تراكم الإخفاق حتى مرحلة الاستجواب.

٨. وضع بروتوكول تصاعدي للإجراءات الرقابية يبدأ بطلب المعلومات والسؤال ثم جلسة اللجنة والمناقشة العامة وينتهي بالاستجواب عند ثبوت تقصير جسيم ومحدد.

٩. إلزام الحكومة بإرفاق مشروع الموازنة ببيان اتساق مناخي يوضح النفقات الداعمة للأهداف والمشروعات ذات الأثر المناخي الكبير.

١٠. تكليف ديوان الرقابة المالية الاتحادي بإجراء تدقيق أداء مناخي دوري لبرامج مختارة وإحالة النتائج إلى مجلس النواب واللجان المعنية.

١١. التفريق صراحة في التقارير الرقابية بين الأهداف غير المشروطة والأهداف المشروطة بالدعم الدولي، وتحديد ما اتخذته الحكومة للحصول على التمويل والتكنولوجيا.

١٢. إقرار واجب حكومي في تفسير أي إخفاق جوهري في تحقيق هدف أو مؤشر وبيان الإجراءات التصحيحية، اقتداء بالمبدأ التنظيمي الوارد في التشريع الكندي.

١٣. نشر تقارير الرقابة البرلمانية والردود الحكومية والبيانات الأساسية في منصة مفتوحة بما يسمح للجامعات والمجتمع المدني والإعلام بمتابعة التنفيذ.

١٤. حفظ سجل مؤسسي متعدد السنوات للتوصيات والردود والمؤشرات حتى تستمر الرقابة عند تغير الحكومة أو الدورة النيابية.

١٥. تقييم فعالية الرقابة المناخية سنويا بمؤشرات الأثر، ولا سيما نسبة التوصيات المنفذة وتحسن انتظام البيانات وانخفاض فجوات التنفيذ، لا بمجرد عدد الأنشطة الرقابية.

المصادر والمراجع

أولا: الوثائق الدستورية والتشريعية العراقية

1. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
2. قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨، الوقائع العراقية، العدد (٤٤٩٩)، ١٦ تموز/يوليو ٢٠١٨.
3. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، النص المنشور في قاعدة التشريعات العراقية وموقع مجلس النواب، ولا سيما المواد (٥٠–٦٣) والمادة (٩٩).
4. قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد (٤١٤٢)، ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠.
5. قانون رقم (٣١) لسنة ٢٠٢٠، قانون انضمام جمهورية العراق إلى اتفاق باريس الملحق باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية لتغير المناخ لعام ١٩٩٢، الوقائع العراقية، العدد (٤٦١٨)، ٢٢ شباط/فبراير ٢٠٢١.

ثانيا: الوثائق والسياسات والتقارير العراقية والدولية

6. جمهورية العراق، وثيقة المساهمات المحددة وطنيا المحدثة (NDC ٣,٠)، ٢٠٢٥.
7. جمهورية العراق، تقرير الشفافية الدوري الأول (BTR١)، وزارة البيئة/اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية لتغير المناخ، ٢٠٢٥.
8. وزارة البيئة العراقية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الاستراتيجية الوطنية لحماية وتحسين البيئة في جمهورية العراق ٢٠٢٤-٢٠٣٠، ٢٠٢٤.
9. وزارة التخطيط العراقية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، خطة التنمية الوطنية ٢٠٢٤-٢٠٢٨، ٢٠٢٤.
10. World Bank, Iraq Country Climate and Development Report, Washington, D.C., 2022.
11. United Nations Framework Convention on Climate Change, Paris Agreement, 2015.
12. Inter-Parliamentary Union, Parliamentary Oversight of National Climate Commitments: A Toolkit for Parliamentarians, Geneva, 2024.
13. Inter-Parliamentary Union, 10 Actions for Stronger National Climate Commitments, Geneva, 2024.
14. Inter-Parliamentary Union, Parliamentary Action Plan on Climate Change, Geneva, 2016.
15. Inter-Parliamentary Union and UNDP, Global Parliamentary Report 2017: Parliamentary Oversight—Parliament's Power to Hold Government to Account, Geneva, 2017.

ثالثا: الدراسات العربية والعراقية

16. نجلاء أحمد سلمان وعلي مشهدي، «آليات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في القانون العراقي والإيراني»، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، مج ١٥، ع ٦، ٢٠٢٥، ص ١٩١-٢٢٤.
17. هدى أحمد حسن، «دور السلطة التشريعية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بموجب الدستور الاتحادي في العراق»، مجلة العلوم السياسية، ع ٦٧، ٢٠٢٤، ص ١٨٣-٢٠٨، DOI: 10.30907/jcopolicy.vi67.715.
18. بدرية س. عبد الله، «الاستجواب البرلماني في دستور العراق الدائم ودوره في الرقابة البرلمانية»، مجلة دراسات إقليمية، مج ١٦، ع ٥١، ٢٠٢١، ص ٧٥-١٠٠.
19. نواف مهدي جوير، «الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية»، مجلة الجامعة العراقية، مج ٤٣، ع ١، ٢٠١٩، ص ٤٣٣-٤٤٩.
20. حنان محمد مطلك القيسي، «رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة: دراسة في الاستجواب البرلماني»، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، مج ٣، ع ١٠، ٢٠١٠، ص ٣٤-٦٢.
21. مصدق عادل طالب وميعاد طعمة مهدي، «إجراءات السؤال البرلماني في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥: دراسة مقارنة»، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، مج ٣٤، ع ٣، ٢٠١٩، ص ٥١٣-٥٤٣، DOI: 10.35246/jols.v34is.189.

22. بهجت صبري أكري ومحمد حسن خامو، «موقف القضاء الدستوري من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية»، Academic Journal of Nawroz University، مج ۱۲، ع ۳، ۲۰۲۳، ص ۱۷۷-۱۹۶، DOI: 10.25007/ajnu.v12n3a1897.

رابعا: التشريعات والتقارير المقارنة

23. Climate Change Act 2008 (United Kingdom), especially sections 36-37 and provisions on carbon budgets and progress reporting.
24. Canadian Net-Zero Emissions Accountability Act, S.C. 2021, c. 22, especially sections 14-18 and 24.
25. UK House of Commons, Environmental Audit Committee, The Seventh Carbon Budget, 2026, especially paras. 144-154.
26. UK House of Commons, Environmental Audit Committee, Oral Evidence: Progress on Climate Change Mitigation, HC 593, 9 September 2026.

خامسا: المراجع الأجنبية

27. Matthew Lockwood, "The Political Sustainability of Climate Policy: The Case of the UK Climate Change Act", Global Environmental Change, Vol. 23, No. 5, 2013, pp. 1339-1348, DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2013.07.001.
28. Duncan Russel, John Turnpenny & Tim Rayner, "Reining in the Executive? Delegation, Evidence, and Parliamentary Influence on Environmental Public Policy", Environment and Planning C: Government and Policy, Vol. 31, No. 4, 2013.
29. Thomas G. Fleming & Tasneem Ghazi, "Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation: Lessons from Comparative Experience", The Political Quarterly, Vol. 94, No. 3, 2023, pp. 412-419.
30. Amy Tam, "Parliamentary Oversight to Uphold Accountability in the Review Process of Sustainable Development Goals", Journal of the Malaysian Parliament, Vol. 2, 2022, DOI: 10.54313/journalmp.v2i.57.