Interdisciplinary Legal Research
Special Issue on Arabic-Language Articles
Sep 2026, 7(4): 503-530
Available online on: www.ilrjournal.ir
e-ISSN:2717-1795

ORIGINAL RESEARCH PAPER

Monitoring the Implementation of a State's Climate Commitments in Light of the Paris Agreement

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

Keywords:
Paris Agreement, Climate Obligations, Oversight, NDCs, Transparency, Due Diligence, Iraq,; Environmental Public Law.

Abstract

This study examines oversight of State climate obligations under the Paris Agreement from a public-law perspective. It focuses on how a nationally determined and comparatively flexible commitment can be transformed into a legally reviewable implementation pathway. The analysis distinguishes the substantive content of nationally determined contributions from the procedural and legal duties surrounding them, including preparation, communication, progression, periodic updating, accounting, transparency, technical expert review, the global stocktake and the Article 15 implementation and compliance mechanism. The study argues that the Paris system does not primarily rely on coercive international sanctions. Instead, it constructs cumulative accountability through recurring reporting, common information requirements, technical scrutiny, public comparison and corrective policy cycles. Particular attention is given to the 2025 advisory opinion of the International Court of Justice and its implications for due diligence, the "highest possible ambition" standard and the limits of unfettered national discretion. The study then applies this framework to Iraq by examining the Constitution, Law No. 31 of 2020 on accession to the Paris Agreement, Environmental Protection and Improvement Law No. 27 of 2009, Iraq's 2025 NDC 3.0 and its first Biennial Transparency Report. It concludes that effective national oversight requires translating the NDC into sector-specific responsibilities, annual indicators, budgetary links, unified climate data, parliamentary and financial review, and accessible administrative, judicial and societal accountability channels. A five-stage national oversight model—definition, measurement, review, correction and disclosure—is proposed as a way to preserve policy flexibility while preventing climate commitments from remaining merely declaratory.

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

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

Please Cite This Article As: Hassan, A & Mashhadi, A (2026). "Monitoring the Implementation of a State's Climate Commitments in Light of the Paris Agreement". *Interdisciplinary Legal Research*, 7(4): 503-530.

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

مقاله بحثیه
(الصفحه ۵۳۰-۵۰۳)

الرقابة على تنفيذ الالتزامات المناخية للدولة في ضوء اتفاق باريس للمناخ

عقيل يونس حسن [۱]، علي مشهدي [۲]*

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

المخلص

يبحث هذا البحث في الرقابة على تنفيذ الالتزامات المناخية للدولة في ضوء اتفاق باريس للمناخ من زاوية قانونية تركز على كيفية تحويل التعهد الوطني المرن إلى مسار يمكن قياسه ومراجعته ومساءلة السلطات العامة عنه. وينطلق من التمييز بين مضمون المساهمة المحددة وطنيا، الذي يحتفظ للدولة بهامش تقدير واسع، وبين الالتزامات الإجرائية والقانونية المحيطة بها، مثل الإعداد والتحديث والتقدم المتعاقب، والشفافية، والمحاسبة، والاستعراض الفني، والحصيلة العالمية، وآلية تيسير التنفيذ وتعزيز الامتثال. ويبين البحث أن اتفاق باريس لا يقوم على نموذج الجزاء الدولي المباشر، وإنما على بنية رقابية تراكمية تجعل البيانات والدورية والعلنية أدوات قانونية لإنتاج الانضباط. كما يعالج أثر الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية لعام ۲۰۲۵ في تضييق فكرة الحرية المطلقة في تحديد الطموح الوطني وربطها بالعناية الواجبة وبأفضل المعارف العلمية المتاحة. ويطبق البحث هذا الإطار على العراق من خلال الدستور وقانون الانضمام إلى اتفاق باريس رقم (۳۱) لسنة ۲۰۲۰ وقانون حماية وتحسين البيئة رقم (۲۷) لسنة ۲۰۰۹، ثم يقرأ المساهمة المحددة وطنيا المحدثة لعام ۲۰۲۵ وتقرير الشفافية الدوري الأول بوصفهما أداتين لقياس الانتقال من الالتزام الدولي إلى التنفيذ الداخلي. ويخلص إلى أن الرقابة الفعالة تتطلب ربط المساهمة الوطنية بتكليفات قطاعية ومؤشرات سنوية وموازنة عامة ونظام بيانات موحد، مع تقارير دورية للبرلمان وديوان الرقابة المالية وفتح مسارات المراجعة الإدارية والقضائية والمجتمعية. ويقترح البحث نموذجا رقابيا وطنيا من خمس حلقات: التحديد، والقياس، والمراجعة، والتصحيح، والإفصاح، بما يحفظ المرونة اللازمة للسياسة العامة من دون تحويلها إلى منطقة خالية من المساءلة.

كلمات كليدى: اتفاق باريس؛ الالتزامات المناخية؛ الرقابة؛ المساهمات المحددة وطنيا؛ الشفافية؛ العناية الواجبة؛ العراق؛ القانون العام البيئي.

المقدمه

أصبح تنفيذ الالتزامات المناخية من أكثر موضوعات القانون العام تعقيدا؛ لأن الالتزام لا ينتهي عند التصديق على اتفاق دولي، ولا عند إعلان هدف سياسي لخفض الانبعاثات، وإنما يمتد إلى سلسلة طويلة من القرارات التشريعية والإدارية والمالية والفنية. وتظهر خصوصية اتفاق باريس في أنه لا يفرض على كل دولة رقما موحدا من الخارج، بل يترك لكل طرف تحديد مساهمته الوطنية وفق ظروفه وقدراته، ثم يحيط هذا التحديد الوطني بقواعد للدورية والشفافية والتقدم والمحاسبة والمراجعة. ومن هنا يصبح السؤال الرقابي أدق من مجرد سؤال [١] الامتثال التقليدي: كيف يمكن التحقق من أن الدولة حولت ما أعلنته دوليا إلى خطط وموازنات وقرارات قابلة للقياس، وأنها صححت مسارها عندما تكشف البيانات وجود فجوة بين الهدف والتنفيذ؟

هذا البناء الهجين هو ما يفسر أهمية التمييز بين القوة القانونية للاتفاق وبين القوة القانونية لكل حكم من أحكامه. فقد بين الفقه أن وصف اتفاق باريس بأنه معاهدة ملزمة لا يعني أن كل عبارة فيه تنشئ التزاما قانونيا من الدرجة نفسها، لأن نصوصه تجمع بين قواعد إلزامية وأهداف توجيهية وتوقعات سياسية. غير أن ذلك لا يفضي إلى اعتبار النظام طوعيا؛ إذ توجد التزامات يمكن التحقق من تنفيذها بصورة موضوعية، وفي مقدمتها إعداد المساهمة المحددة وطنيا وإبلاغها والمحافظة عليها وتحديثها دوريا، وتقديم المعلومات المطلوبة في إطار الشفافية المعزز.

وقد اكتسب هذا الموضوع بعدا جديدا عقب الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية بشأن التزامات الدول في مواجهة تغير المناخ عام ٢٠٢٥. فالقراءة الحديثة للمادة (٤) من اتفاق باريس لم تعد تقبل تصور التحديد الوطني بوصفه سلطة سياسية غير قابلة للضبط، بل تربطه بمبدأ التقدم، وبأعلى طموح ممكن، وبمعيار العناية الواجبة الذي يتشدد كلما ازدادت خطورة الضرر المتوقع. [٣] [٤] وهذا التطور يجعل الرقابة الوطنية أكثر أهمية، لأن المحكمة الدولية لا تدير القطاعات ولا تضع الموازنة، وإنما تتحقق قيمة المعيار القانوني عندما تتمكن المؤسسات الداخلية من تحويله إلى اختبارات للمشروعية والكفاية والاتساق.

– اتفاق باريس للمناخ، المعتمد في ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، النافذ في ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦، ولا سيما المواد (٢)، (٤)، (٦)، (٧)، (٩)، (١٣)، (١٤)، (١٥).

[2]- Daniel Bodansky, "The Legal Character of the Paris Agreement," Review of European, Comparative & International Environmental Law, Vol. 25, No. 2, 2016, pp. 142-150, DOI: 10.1111/reel.12154.

[3]- International Court of Justice, Obligations of States in respect of Climate Change, Advisory Opinion, 23 July 2025, especially paras. 234-254 on the Paris Agreement mitigation obligations and due diligence.

[4]- Lavanya Rajamani, "The International Court of Justice on the Mitigation Obligations in the Paris Agreement," Review of European, Comparative & International Environmental Law, Vol. 35, No. 2, 2026, pp. 293-301, DOI: 10.1111/reel.70052.

أولا: أهمية البحث

تنبع أهمية البحث من أن نظام باريس نقل مركز الثقل من فكرة الالتزام الكمي المفروض دوليا إلى فكرة الإدارة القانونية المستمرة للالتزام الوطني. فالهدف لا يكون قابلا للرقابة ما لم يحدد له خط أساس ونطاق وقطاعات ومؤشرات ومنهجية حساب ومواعيد ومسؤوليات مؤسسية. كما أن الرقابة المناخية لا تنتمي إلى فرع قانوني واحد؛ فهي تتقاطع مع القانون الدولي العام، والقانون الدستوري، والقانون الإداري، والقانون المالي، والرقابة البرلمانية، والقضاء الإداري، وقواعد الوصول إلى المعلومات. ومن ثم فإن دراستها تكشف كيف تتحول السياسة المناخية من وثيقة تفاوضية إلى وظيفة من وظائف الدولة القانونية.

وتتجسد الأهمية التطبيقية في العراق بصورة واضحة. فقد أصبح العراق طرفا في اتفاق باريس بموجب قانون رقم (٣١) لسنة ٢٠٢٠ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٦١٨) في ٢٢ شباط/فبراير ٢٠٢١. ثم دخل خلال ٢٠٢٥ مرحلة أكثر تقدما بإطلاق تقارير الشفافية الوطنية وتقديم تقرير الشفافية الدوري الأول وإيداع المساهمة المحددة وطنيا المحدثة NDC ٣,٠ في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٥. [2] وهذا التطور يجعل السؤال عن الرقابة على التنفيذ واقعيا، لأنه لم يعد يتعلق بإنشاء الوثائق الأساسية بل بجودة الصلة بينها وبين القرارات القطاعية والموازنة العامة والنتائج الفعلية.

ثانيا: إشكالية البحث

تتمثل الإشكالية الرئيسة في تحديد مدى قدرة المنظومة الرقابية التي أنشأها اتفاق باريس، مع الآليات الوطنية، على جعل الالتزامات المناخية للدولة قابلة للقياس والمراجعة والتصحيح، من دون إلغاء المرونة التي يقوم عليها التحديد الوطني. ويتفرع عن ذلك أسئلة تتعلق بالطبيعة القانونية للمساهمات المحددة وطنيا، وبالفرق بين الرقابة على وجود الإجراء والرقابة على كفايته، وبالقيمة القانونية لإطار الشفافية والحصيلة العالمية ولجنة المادة (١٥)، وبالمؤسسات التي يفترض أن تتلقى هذه المخرجات داخليا وتحولها إلى مساءلة.

– قانون رقم (٣١) لسنة ٢٠٢٠، قانون انضمام جمهورية العراق إلى اتفاق باريس الملحق باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية لتغير المناخ لعام ١٩٩٢، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٦١٨)، ٢٠٢١/٢/٢٢.

[2]- Republic of Iraq, First Biennial Transparency Report (BTR1), Ministry of Environment / UNFCCC, submitted 4 September 2025, especially pp. 35-36 and the chapters on institutional arrangements, national inventory and tracking progress.

– جمهورية العراق، وثيقة المساهمات المحددة وطنيا المحدثة (NDC ٣,٠)، وزارة البيئة، ٢٠٢٥، ولا سيما ص ٧–٨، ١٦–١٧، ٤٠–٤١.

ثالثا: فرضية البحث

يقوم البحث على فرضية أن فعالية الرقابة في نظام باريس لا تقاس بقوة الجزاء وحده، بل بمدى اكتمال «سلسلة التتبع» التي تبدأ من تحديد هدف قابل للفهم، ثم تحويله إلى مؤشرات وبيانات، ثم مراجعة تلك البيانات فنيا ومؤسسيا، ثم مقارنة النتائج بالمسار المطلوب، وأخيرا فرض استجابة تصحيحية معلنة. فإذا انقطعت إحدى هذه الحلقات، أمكن للدولة أن تظل ممتثلة شكليا لبعض واجبات الإبلاغ مع استمرار فجوة التنفيذ. أما إذا تكاملت الحلقات، فإن حتى الآليات غير العقابية يمكن أن تنتج أثرا قانونيا وإداريا قويا.

رابعا: أهداف البحث

- تحديد العناصر القانونية التي تجعل الالتزام المناخي قابلا للرقابة في نظام اتفاق باريس.
- تحليل العلاقة بين المساهمات المحددة وطنيا وإطار الشفافية والاستعراض الفني والحصيلة العالمية ولجنة الامتثال.
- بيان أثر الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية لعام ٢٠٢٥ في معيار العناية الواجبة وحدود التحديد الوطني.
- تقويم البنية الدستورية والتشريعية والمؤسسية العراقية القابلة لاستخدامها في الرقابة على التنفيذ المناخي.
- تحليل المساهمة العراقية المحدثة لعام ٢٠٢٥ وتقرير الشفافية الدوري الأول من زاوية المساءلة لا من زاوية الوصف الفني فقط.
- اقتراح نموذج رقابي وطني يربط المؤشرات المناخية بالموازنة والوزارات والبرلمان والقضاء والمجتمع.

خامسا: منهج البحث وحدوده

يعتمد البحث المنهج التحليلي القانوني في تفسير أحكام اتفاق باريس والقرارات اللاحقة لمؤتمر الأطراف العامل بوصفه اجتماع الأطراف في الاتفاق، ويستفيد من المنهج التطبيقي في قراءة التشريعات والوثائق العراقية، ومن المقارنة الوظيفية في مواضع محددة لاستخلاص مبادئ رقابية لا نماذج جاهزة للاستنساخ. ويركز البحث على تنفيذ الالتزامات المناخية بوصفه مسألة رقابة ومساءلة عامة، لذلك لا يتوسع في التفاصيل العلمية للجرد الوطني إلا بالقدر اللازم لفهم أثرها القانوني، ولا يتناول المسؤولية الدولية عن الضرر المناخي إلا حيث تتصل بمعيار العناية الواجبة وبالتفرقة بين الامتثال والمسؤولية.

سادسا: الدراسات السابقة وموضع الإضافة

تناولت دراسة رحموني البنية الهجينة لاتفاق باريس وبينت أن الاتفاق يجمع بين التحديد الوطني والرقابة الدولية، وأن عددا من التزاماته الإجرائية يسهل التحقق من الوفاء بها. وركزت دراسة بوتلجة لعام ٢٠٢٥ على لجنة تيسير التنفيذ وتعزيز الامتثال، موضحة طبيعتها غير العقابية وعلاقتها بإطار الشفافية والحصيلة العالمية. كما تناولت دراسة زاهار إمكان توليد ضغط امتثالي من خلال عمليات الإبلاغ والمراجعة القائمة من أسفل إلى أعلى، حتى مع ضعف الجزاء المركزي.[1] [3]

أما الدراسات الأحدث بعد الرأي الاستشاري لعام ٢٠٢٥ فقد أعادت طرح معنى التحديد الوطني ذاته. وتبين راجاماني أن المحكمة عززت المحتوى القانوني لبعض التزامات التخفيف، مع بقاء مساحة واسعة للتحديد الوطني في التنفيذ والرقابة. كما ناقش Wewerinke-Singh وViñuales دور[4] العناية الواجبة في تشغيل مبدأ المسؤوليات المشتركة ولكن المتباينة والقدرات، بما يسمح بالتفريق بين الدول من دون تحويله إلى ترخيص للامتناع. وتتمثل إضافة البحث الحالي في بناء «اختبار رقابي متكامل» لا يدرس كل آلية منفردة، وإنما يربط بين المعيار الدولي وأجهزة الدولة الوطنية ثم يختبر هذا الترابط على الحالة العراقية بعد NDC ٣,٠ و BTR١.

سابعا: خطة البحث

يقسم البحث إلى أربعة مباحث. يحدد المبحث الأول ما الذي يجعل الالتزام المناخي قابلا للرقابة ويصوغ معايير المشروعية والكفاية والاتساق والشفافية. ويحلل المبحث الثاني سلسلة الرقابة الدولية من إطار الشفافية إلى الحصيلة العالمية ولجنة الامتثال. أما المبحث الثالث فينتقل إلى الرقابة الوطنية مع التركيز على العراق، ويبحث الأساس الدستوري والتشريعي والبرلماني والمالي والإداري والقضائي. ويخصص المبحث الرابع لقراءة التطبيق العراقي الحديث وبناء نموذج رقابي مقترح، ثم تنتهي الدراسة بخاتمة تتضمن النتائج والتوصيات.

---

[1] – محمد رحموني، «أوجه النجاح والضعف لاتفاق باريس في الحماية الدولية للمناخ»، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، مج ٦، ع ١، ٢٠١٩، ص ٦٧٢–٦٨٨، ولا سيما ص ٦٧٥ وما بعدها.

[2] – حسين بوتلجة، «آلية الامتثال لاتفاق باريس حول المناخ»، مجلة القانون العقاري والبيئة، مج ١٣، ع ١، ٢٠٢٥، ص ٥٩–٧٨.

[3]- Alexander Zahar, "A Bottom-Up Compliance Mechanism for the Paris Agreement," Chinese Journal of Environmental Law, Vol. 1, No. 1, 2017, pp. 69-98, DOI: 10.1163/24686042-12340005.

[4]- Lavanya Rajamani, "The International Court of Justice on the Mitigation Obligations in the Paris Agreement," Review of European, Comparative & International Environmental Law, Vol. 35, No. 2, 2026, pp. 293-301, DOI: 10.1111/reel.70052.

[5]- Margaretha Wewerinke-Singh & Jorge E. Viñuales, "Differentiation through due diligence: Common but differentiated responsibilities and respective capabilities in the ICJ's 2025 climate advisory opinion," Review of European, Comparative & International Environmental Law, Vol. 35, No. 2, 2026, pp. 302-310, DOI: 10.1111/reel.70072.

المبحث الأول: تحديد الالتزام المناخي القابل للرقابة ومعايير فحصه

الرقابة القانونية لا تبدأ من جهاز الرقابة، بل من تحديد محل الرقابة. فإذا كان الهدف السياسي عاما وغير محدد، تصبح المتابعة تقديرا سياسيا واسعا. أما إذا انقسم الهدف إلى التزامات إجرائية ومعايير موضوعية ومؤشرات زمنية، أصبح من الممكن التحقق من سلوك الدولة. وهذه الفكرة أساسية في اتفاق باريس لأن النظام يتعمد ترك الرقم الوطني للدولة، لكنه لا يترك كامل العملية بلا قواعد.

المطلب الأول: تفكيك الالتزام المناخي إلى عناصر قابلة للتحقق

الفرع الأول: الالتزامات الإجرائية ذات النتيجة المحددة

يضع اتفاق باريس مجموعة من الأفعال التي يمكن التحقق من وقوعها أو عدم وقوعها بصورة مباشرة: إعداد المساهمة المحددة وطنيا وإبلاغها والمحافظة عليها، تقديم مساهمة متعاقبة كل خمس سنوات، توفير المعلومات اللازمة للوضوح والشفافية والفهم، والمحاسبة عن تنفيذ المساهمة وفق المنهجيات المعتمدة. ' ولهذا تتميز هذه الالتزامات عن التعهد العام ببذل الجهد؛ إذ تستطيع جهة الرقابة أن تسأل: هل قدمت الوثيقة؟ هل قدمت في الموعد؟ هل احتوت المعلومات المطلوبة؟ وهل تطابق الإبلاغ اللاحق مع المنهج المحاسبي الذي أعلنت عنه الدولة؟

ويكتسب التمييز بين «التزام النتيجة الإجرائية» و«التزام السلوك الموضوعي» قيمة عملية. فقد تفشل الدولة في تقديم تقرير دوري حتى لو كانت بعض سياساتها المناخية جيدة، وهذا إخفاق يمكن رصده بسهولة. وفي المقابل قد تقدم كل الوثائق في موعدها، لكن التدابير الداخلية تبقى غير كافية للوصول إلى المسار المعلن. الرقابة الفعالة يجب أن تكشف النوعين ولا تسمح بأن يغطي الامتثال الشكلي ضعف التنفيذ الحقيقي.

الفرع الثاني: التزامات السلوك والعناية الواجبة

إلى جانب الالتزامات الإجرائية، توجد واجبات لا يمكن اختزالها في فعل واحد، وأهمها اتخاذ تدابير التخفيف الوطنية بقصد تحقيق أهداف المساهمة، وبناء القدرة على التكيف، وتنظيم الأنشطة المؤثرة في الانبعاثات والمخاطر. هنا يصبح معيار العناية الواجبة مناسبا؛ لأنه يختبر جودة ما قامت به الدولة في ضوء المعرفة والقدرة

– اتفاق باريس للمناخ، المعتمد في ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، النافذ في ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦، ولا سيما المواد (٢)، (٤)، (٦)، (٧)، (٩)، (١٣)، (١٤)، (١٥).

[2]- UNFCCC, Decision 4/CMA.1, "Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP.21," FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, Annex I on information to facilitate clarity, transparency and understanding of NDCs.

والخطر، من غير أن يحول النتيجة المناخية المعقدة إلى ضمان مطلق. وقد منح الرأي الاستشاري لعام ٢٠٢٥ هذا المعيار ثقلا أكبر، وربطه بوجود إطار تنظيمي وتنفيذي قادر فعلا على الاستجابة للمخاطر.

العناية الواجبة في المناخ لا تعني أن الدول متساوية في الوسائل، لكنها تفرض حدا من الجدية يتكيف مع المسؤوليات والقدرات والظروف. وهنا تظهر وظيفة مبدأ المسؤوليات المشتركة ولكن المتباينة والقدرات؛ فهو يفسر مقدار ما يمكن توقعه من الدولة، لكنه لا يلغي الحد الأدنى من الحماية. وتشير الكتابات الأحدث إلى أن هذا الربط بين التفريق والعناية الواجبة يسمح بتحقيق العدالة من دون إفراغ الالتزام من محتواه الوقائي.

المطلب الثاني: القيمة القانونية للمساهمة المحددة وطنيا

الفرع الأول: التحديد الوطني ليس حرية غير مقيدة

تقوم المساهمة المحددة وطنيا على اختيار الدولة لهدفها ومسارها، وهو ما يفسر وصف نظام باريس بأنه يجمع بين مقاربة من أسفل إلى أعلى ومحددات مشتركة من أعلى إلى أسفل. إلا أن المادة (٣/٤) تشترط أن تمثل كل مساهمة تقدما عن السابقة وأن تعكس أعلى طموح ممكن في ضوء المسؤوليات والقدرات والظروف الوطنية. لذلك فإن سلطة الدولة في تحديد الرقم ليست منفصلة عن واجب التسبيب المناخي: يجب أن تستطيع تفسير سبب اختيار المستوى وكيف يتلاءم مع مسارها السابق ومع العلم والقدرات المتاحة. [5]

ولا يعني ذلك أن جهة دولية تستبدل تقديرها مباشرة بتقدير الدولة، بل أن التحديد الوطني أصبح موضوعا قابلا للفحص من حيث العملية والمعقولية والاتساق. فإذا خفضت الدولة طموحها بلا تفسير، أو استبعدت قطاعا رئيسيا بلا مبرر، أو غيرت خط الأساس بطريقة تمنع المقارنة، فالمشكلة لا تكون سياسية فقط؛ بل تمس مبادئ التقدم والشفافية وحسن النية في تنفيذ المعاهدة.

---

[1]- International Court of Justice, Obligations of States in respect of Climate Change, Advisory Opinion, 23 July 2025, especially paras. 234-254 on the Paris Agreement mitigation obligations and due diligence.

[2]- Margaretha Wewerinke-Singh & Jorge E. Viñuales, "Differentiation through due diligence: Common but differentiated responsibilities and respective capabilities in the ICJ's 2025 climate advisory opinion," Review of European, Comparative & International Environmental Law, Vol. 35, No. 2, 2026, pp. 302-310, DOI: 10.1111/reel.70072.

– اتفاق باريس للمناخ، المعتمد في ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، النافذ في ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦، ولا سيما المواد (٢)، (٤)، (٦)، (٧)، (٩)، (١٣)، (١٤)، (١٥).

[4]- Lavanya Rajamani, "The International Court of Justice on the Mitigation Obligations in the Paris Agreement," Review of European, Comparative & International Environmental Law, Vol. 35, No. 2, 2026, pp. 293-301, DOI: 10.1111/reel.70052.

[5]- Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969, Arts. 26 and 31, concerning pacta sunt servanda and treaty interpretation in good faith.

الفرع الثاني: المعلومات اللازمة لتحويل الهدف إلى معيار

الهدف الرقمي من دون معلومات تصميمية لا يصلح أداة رقابة. ولهذا طورت قرارات مؤتمر الأطراف قائمة من المعلومات اللازمة لفهم المساهمة، مثل نقطة المرجع وسنة الأساس والفترة الزمنية والنطاق والقطاعات والغازات والافتراضات والمنهجيات وكيفية مراعاة الإنصاف والطموح. هذه المعلومات تحدد ما سيقاس لاحقا في تقارير الشفافية، ولذلك فإن جودة الرقابة على التنفيذ تبدأ من جودة تصميم المساهمة نفسها.[١]

ومن المهم أيضا فصل الجزء غير المشروط من الهدف عن الجزء المشروط بالدعم الدولي. فالدولة النامية قد تعلن مسارا أساسيا تستطيع تمويله وطنيا، ومسارا أعلى يعتمد على تمويل أو تكنولوجيا أو بناء قدرات من الخارج. عندئذ يجب ألا تنسب جهة الرقابة كل فجوة إلى تقصير وطني، كما لا يجوز استخدام شرط الدعم لتغطية ما كان ممكنا بوسائل الدولة. الرقابة الدقيقة تميز بين الالتزام الوطني المباشر وبين التنفيذ المشروط وتطلب دليلا على الجهود المبذولة لحشد الدعم واستخدامه.

المطلب الثالث: معايير الرقابة الأربعة

الفرع الأول: المشروعية والشفافية

المعيار الأول هو المشروعية: هل اتخذت السلطة المختصة القرار؟ هل احترمت النصوص والاختصاصات والمواعيد؟ وهل روعي ما يفرضه القانون الوطني من تقييمات وموافقات؟ أما المعيار الثاني فهو الشفافية، ولا يقصد بها مجرد نشر تقرير، بل قابلية البيانات للفهم والتكرار والمقارنة ومعرفة مصدرها ومنهجيتها. فالتقرير الذي يعلن نسبة تقدم من دون خط أساس أو طريقة حساب لا يحقق الغرض الرقابي حتى لو كان منشورا.

يرتبط بذلك الحق في الوصول إلى المعلومات البيئية بوصفه شرطا للرقابة المجتمعية والقضائية. وقد كرست مبادئ القانون البيئي الدولي أهمية المعلومات والمشاركة والوصول إلى العدالة. كما أن الاعتراف الأممي بالحق في بيئة نظيفة وصحية ومستدامة يعزز القراءة التي ترى الشفافية البيئية جزءا من ضمانات الحماية لا تفضلا إداريا.[٢]

---

[1]- UNFCCC, Decision 4/CMA.1, "Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP.21," FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, Annex I on information to facilitate clarity, transparency and understanding of NDCs.

[2]- Rio Declaration on Environment and Development, 1992, especially Principles 10 and 15.

[3]- UN General Assembly, Resolution 76/300, "The human right to a clean, healthy and sustainable environment," 28 July 2022.

الفرع الثاني: الكفاية والاتساق

المعيار الثالث هو الكفاية، أي ما إذا كانت التدابير المختارة قادرة بصورة معقولة على الاقتراب من الهدف في الزمن المحدد. لا تتطلب الرقابة أن تختار الإدارة الوسيلة الوحيدة أو المثلى، لكنها تستطيع كشف الفجوة بين حجم المشكلة وحجم التدبير. فإذا كان القطاع مسؤولا عن القسم الأكبر من الانبعاثات بينما لا تتجاوز الخطة إجراءات هامشية غير ممولة، فهنا توجد مسألة كفاية حتى لو كانت الإجراءات مشروعة شكلا.

أما الاتساق فيختبر تعارض القرارات الحكومية مع الهدف المناخي نفسه. فقد تعتمد الدولة مساهمة طموحة، ثم تقر في الوقت ذاته موازنات أو تراخيص أو إعانات تجعل تحقيقها أكثر صعوبة. ولا تعني الرقابة منع كل مشروع مرتفع الانبعاث، بل إلزام الحكومة بإظهار كيف ينسجم القرار مع المسار العام أو ما هي التدابير التعويضية والتصحيحية. وبذلك يصبح الاتساق معيارا يربط بين وثيقة المناخ وسياسات الطاقة والنقل والصناعة والزراعة والمياه.

المبحث الثاني: منظومة الرقابة الدولية في اتفاق باريس

صمم اتفاق باريس الرقابة الدولية كدورة معلومات ومراجعة وتصحيح، لا كجهاز تفتيش مركزي يفرض غرامة على الدولة. فإطار الشفافية ينتج البيانات، والاستعراض الفني يختبر جودتها، والنظر التيسيري متعدد الأطراف يعرض التقدم للمساءلة بين الأطراف، والحصيلة العالمية تقارن المجموع بالغايات طويلة الأجل، ثم تعود النتائج لتؤثر في الجولة التالية من المساهمات. أما لجنة المادة (١٥) فتتعامل مع بعض مسائل التنفيذ والامتثال بأسلوب تيسيري وغير عقابي.

المطلب الأول: إطار الشفافية المعزز بوصفه بنية للمساءلة

الفرع الأول: تقرير الشفافية الدوري ومعلومات تتبع التقدم

تلزم المادة (١٣) كل طرف بتقديم جرد وطني للانبعاثات ومعلومات لازمة لتتبع التقدم في تنفيذ وتحقيق المساهمة المحددة وطنيا، مع أحكام إضافية للتكيف والدعم بحسب وضع الطرف. وقد حول قرار CMA.١/١٨ هذا الالتزام إلى طرائق وإجراءات ومبادئ تفصيلية، فأصبحت التقارير مرتبطة بمؤشرات ومنهجيات واتساق زمني

١

– اتفاق باريس للمناخ، المعتمد في ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، النافذ في ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦، ولا سيما المواد (٢)، (٤)، (٦)، (٧)، (٩)، (١٣)، (١٤)، (١٥).

وضوابط للجودة. ومن منظور القانون العام، هذه التفاصيل ليست تقنية[1] محضة؛ لأنها تنتج ملفا رسميا يمكن أن تعتمد عليه الرقابة البرلمانية والمالية والقضائية داخل الدولة.

وتظهر أهمية النماذج الجدولية المشتركة في أنها تمنع الدولة من تقديم سرد إنشائي يصعب اختباره. فقرار CMA.٣/٥ نظم جداول تتبع التقدم بحيث تربط الهدف بالمؤشر وسنة الأساس والقيم المتحققة ومعلومات المحاسبة. وكلما أصبحت هذه الجداول جزءا من دورة الإدارة الوطنية، أمكن استخدامها قبل مرحلة الإبلاغ الدولي في كشف التأخر داخل الوزارة أو القطاع.

الفرع الثاني: الاستعراض الفني والنظر التيسيري متعدد الأطراف

لا ينتهي دور الشفافية عند تسليم التقرير؛ إذ تخضع المعلومات ذات الصلة لاستعراض فني من خبراء يختبر الاتساق مع الإرشادات ويحدد مجالات التحسين واحتياجات بناء القدرات. ثم توجد مرحلة تيسيرية متعددة الأطراف للنظر في التقدم. وهذه المراحل لا تصدر حكما قضائيا ولا جزاء، لكنها تنتج سجلا علنيا ومهنيا عن جودة البيانات ومسار التنفيذ. وقد أبرز دليل إطار الشفافية أن التتبع يبدأ وطنيا ثم ينتقل إلى الإبلاغ والمراجعة، وهو ما يؤكد أن الرقابة الدولية تعتمد على بنية مؤسسية داخلية قادرة على إنتاج بيانات موثوقة.

تسمح المرونة الممنوحة لبعض الدول النامية بمراعاة القيود الفعلية في القدرات، لكنها ليست إعفاء من بناء القدرة. فالمرونة مرتبطة بالحاجة إلى بيان القيد والخطة الزمنية للتحسن، ولذلك يمكن أن تتحول إلى أداة لتحديد فجوات مؤسسية ينبغي معالجتها. وهنا تظهر العلاقة بين الامتثال وبناء القدرات: الرقابة لا تكتفي بوصف الضعف، بل تساعد في تحديد موضعه لكي يصبح الإصلاح ممكنا.

المطلب الثاني: الحصيلة العالمية كرقابة على مستوى الطموح الجماعي

الفرع الأول: وظيفة الحصيلة في دورة الخمس سنوات

تنص المادة (١٤) على إجراء حصيلة عالمية دورية لتقييم التقدم الجماعي نحو غرض الاتفاق وأهدافه طويلة الأجل، على نحو شامل وتيسيري وفي ضوء الإنصاف وأفضل العلوم المتاحة. وتختلف هذه الآلية عن مراجعة

[1]- UNFCCC, Decision 18/CMA.1, "Modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement," FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, 2019, Annex.

[2]- UNFCCC, Decision 5/CMA.3, common tabular formats for electronic reporting of information necessary to track progress in implementing and achieving NDCs, 2021, Annex II.

[3]- UNFCCC, Reference Manual for the Enhanced Transparency Framework under the Paris Agreement, 2022, especially pp. 20-47 on NDC accounting and transparency and pp. 72-78 on implementation and compliance.

[4]- UNFCCC, Decision 19/CMA.1, "Matters relating to Article 14 of the Paris Agreement and paragraphs 99-101 of decision 1/CP.21," FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, 2019.

تقرير دولة بعينها؛ فهي لا تقول إن دولة محددة مخالفة، بل تكشف مقدار الفجوة بين مجموع الجهود الوطنية والمسار العالمي المطلوب. ثم توجه النتيجة الأطراف عند تحديث وتعزيز أفعالها ودعمها في الدورة التالية.

وقد أكدت نتيجة الحصيلة العالمية الأولى أن التنفيذ العالمي لا يزال يحتاج إلى تسريع عميق عبر التخفيف والتكيف والتمويل ووسائل التنفيذ. قانونيا، وظيفة هذه النتيجة أنها تعيد تعريف السياق الذي تقرأ فيه مساهمة كل دولة. فالتقدم لا يقاس فقط بالمقارنة مع ما أعلنته الدولة في الماضي، بل أيضا بما يظهره العلم والحصيلة عن الفجوة الجماعية، مع بقاء الإنصاف والقدرات عنصرا في توزيع التوقعات.

الفرع الثاني: الحصيلة كمدخل للرقابة الوطنية

إذا بقيت الحصيلة العالمية وثيقة دولية لا تصل إلى التخطيط الوطني، ضعفت قيمتها العملية. أما إذا ألزمت الحكومة بتقديم بيان إلى البرلمان بعد كل حصيلة يوضح ما الذي تعنيه النتائج للمساهمة والخطط القطاعية، تحولت الآلية الدولية إلى محفز داخلي. ويمكن أيضا أن تطلب أجهزة التدقيق بيان أثر الحصيلة على الموازنة والاستثمارات العامة، خصوصا عندما تشير النتائج إلى ضرورة التحول في قطاع الطاقة أو زيادة تمويل التكيف.

وهذا الربط يحقق فائدة إضافية: يمنع الحكومة من استخدام نجاح جزئي في مشروع منفرد لتصوير المسار العام على أنه كاف. فالحصيلة تعمل على مستوى المنظومة، وتذكر بأن التقدم في بعض المؤشرات لا يلغي بقاء فجوة في مؤشرات أخرى. لذلك ينبغي أن تقرأها الدولة بوصفها «مراجعة معيارية» لسياق التزامها لا مجرد حدث تفاوضي.

المطلب الثالث: لجنة تيسير التنفيذ وتعزيز الامتثال

الفرع الأول: الطبيعة غير العقابية وحدود الاختصاص

أنشأت المادة (١٥) لجنة خبراء تعمل بطريقة شفافة وغير خصومية وغير عقابية، مع مراعاة القدرات والظروف الوطنية. ونظم قرار CMA.١/٢٠ حالات الانخراط مع الطرف[1]، بما في ذلك بعض صور عدم تقديم عناصر محددة من المساهمة أو الجرد أو معلومات التتبع، إضافة إلى إمكان لجوء الطرف إلى اللجنة بشأن تنفيذ أحكام

[1]- UNFCCC, Decision 1/CMA.5, "Outcome of the first global stocktake," FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, 2024, especially paras. 1-28 and 186-196.

[2]- اتفاق باريس للمناخ، المعتمد في ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، النافذ في ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦، ولا سيما المواد (٢)، (٤)، (٦)، (٧)، (٩)، (١٣)، (١٤)، (١٥).

الاتفاق. وهذا يبين أن وظيفة اللجنة ليست إعلان المسؤولية الدولية أو تقدير التعويض، بل إعادة الطرف إلى مسار التنفيذ والامتثال.

وقد ناقش الفقه مبكرا احتمال التداخل بين هذه اللجنة وبين منظومة الإبلاغ والمراجعة، وذهب بعضه إلى أن الضغط الفعلي قد يأتي من الشفافية والمقارنة أكثر من جهاز الامتثال المنفصل. لكن هذا لا يلغي قيمة اللجنة؛ فهي توفر مسارا رسميا للتعامل مع التعثر، ويمكن أن تقترح خطة عمل أو مساعدة أو مشاركة مع الهيئات المالية والفنية، فتسد فجوة بين اكتشاف المشكلة وبين تركها بلا استجابة.

الفرع الثاني: من الامتثال الدولي إلى التصحيح الإداري الداخلي

القيمة الأهم للجنة من زاوية الرقابة الوطنية هي أنها تجعل بعض الإخفاقات الدولية مؤشرات على خلل داخلي محدد. فإذا كانت المشكلة عدم القدرة على إنتاج جرد موثوق، فالمطلوب ليس خطابا سياسيا بل إصلاح نظام البيانات. وإذا كانت المشكلة تأخر تقديم معلومات التتبع، فقد يكون السبب غياب تحديد واضح لمسؤوليات الوزارات. وهكذا يتحول الامتثال من علاقة بين الدولة والمنظمة الدولية إلى سؤال في التنظيم الإداري الوطني.

ولهذا فإن الترتيب الأمثل هو أن يفرض القانون الداخلي على الحكومة نشر ردها على أي ملاحظات فنية أو تيسيرية دولية، مع بيان الجهة المكلفة بالتصحيح والجدول الزمني. من دون هذه الحلقة قد يتكرر التعثر في التقرير التالي من غير مساءلة داخلية. أما مع وجودها فيصبح كل استعراض دولي جزءا من سجل إداري مستمر يمكن للبرلمان وديوان الرقابة المالية والقضاء والجمهور تتبعه.

المطلب الرابع: حدود الرقابة الدولية

مع قوة نظام المعلومات، تبقى للرقابة الدولية حدود واضحة. فهي لا تعتمد في الأصل على جزاء مالي أو أمر تنفيذي مباشر، ولا تملك الحصيلة العالمية توزيع المسؤولية على كل دولة، كما أن المرونة والتفريق قد يجعلان المقارنة بين الأطراف معقدة. وقد لاحظ الفقه أن الطبيعة التيسيرية للامتثال تعكس تسوية مقصودة بين المشاركة الواسعة والحاجة إلى المساءلة. [٤٣]

[1]- UNFCCC, Decision 20/CMA.1, "Modalities and procedures for the effective operation of the committee to facilitate implementation and promote compliance referred to in Article 15, paragraph 2, of the Paris Agreement," FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, 2019.

[2]- Alexander Zahar, "A Bottom-Up Compliance Mechanism for the Paris Agreement," Chinese Journal of Environmental Law, Vol. 1, No. 1, 2017, pp. 69-98, DOI: 10.1163/24686042-12340005.

[3]- Christina Voigt, "The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement," Review of European, Comparative & International Environmental Law, Vol. 25, No. 2, 2016, pp. 161-173, DOI: 10.1111/reel.12155.

– حسين بوتلجة، «آلية الامتثال لاتفاق باريس حول المناخ»، مجلة القانون العقاري والبيئة، مج ١٣، ع ١، ٢٠٢٥، ص ٥٩–٧٨.

لكن ضعف الجزاء لا يعني انعدام الأثر. فالتقارير الدولية تؤثر في السمعة والتمويل والاستثمار وتقييم السياسات، وتوفر أدلة يمكن أن تعود إلى المحاكم والبرلمانات الوطنية. لذلك فإن السؤال الحاسم هو ما إذا كانت الدولة قد أنشأت «مستقبلا وطنيا» للمعلومات الدولية؛ أي مؤسسات وقواعد تستقبل نتائج الإبلاغ والمراجعة وتحولها إلى قرار وتصحيح. وهنا تبدأ الرقابة الوطنية التي لا يستطيع نظام باريس أن يحل محلها.

المبحث الثالث: الرقابة الوطنية على التنفيذ المناخي مع التركيز على العراق

تتحقق أغلب الالتزامات المناخية من خلال قرارات داخلية: إنتاج الكهرباء، حرق الغاز، النقل العام، كفاءة المباني، الزراعة، المياه، النفايات، تخطيط المدن، الدعم الحكومي والاستثمار. ولذلك فإن نجاح نظام باريس يعتمد في نهاية المطاف على القانون الوطني. وفي العراق توجد قواعد دستورية وبيئية قابلة للبناء عليها، لكنها لم تنشأ ابتداء كنظام مناخي متكامل، الأمر الذي يجعل وظيفة الرقابة موزعة بين مؤسسات متعددة.

المطلب الأول: الأساس الدستوري والتشريعي

الفرع الأول: الحق الدستوري في البيئة والاختصاص المشترك

تنص المادة (٣٣) من الدستور العراقي على حق الفرد في العيش في ظروف بيئية سليمة وعلى التزام الدولة بحماية البيئة والتنوع الأحيائي والمحافظة عليهما. كما تضع المادة (١١٤/ثالثا) رسم السياسة البيئية ضمن الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. ويمكن قراءة هذين النصين كأساس مزدوج للرقابة المناخية: الأول يقرر غاية دستورية حمائية، والثاني يفرض تنسيقا متعدد المستويات لأن آثار المناخ وسياساته لا تنحصر في وزارة اتحادية واحدة.

ولا يشترط لكي يعمل النص الدستوري أن يذكر المناخ لفظا. فالحرارة والجفاف وتراجع الموارد المائية والعواصف الترابية والمخاطر الصحية كلها آثار بيئية تمس مضمون الحق. لكن استخدام النص رقابيا يحتاج إلى معايير وسيطة تحدد ما هو متوقع من الإدارة. وهنا تقوم المساهمة الوطنية وتقارير الشفافية بدور مهم؛ لأنها تزود الرقابة الدستورية والإدارية بمؤشرات أكثر تحديدا من العبارة العامة عن حماية البيئة.

– دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ولا سيما المادة (٣٣) بشأن الحق في بيئة سليمة'والتزام الدولة بحماية البيئة، والمادة (١١٤/ثالثا) بشأن رسم السياسة البيئية بالتعاون بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات.

الفرع الثاني: قانون الانضمام وقانون حماية وتحسين البيئة

أدخل قانون رقم (٣١) لسنة ٢٠٢٠ اتفاق باريس إلى الإطار القانوني للدولة كالتزام دولي مصادق عليه. غير أن قانون الانضمام بذاته لا يوزع الهدف على القطاعات ولا يحدد مسؤولية كل وزارة أو المحافظة عن مؤشر محدد. ولذلك تبقى الحاجة قائمة إلى قواعد تنفيذية تربط الالتزام الدولي بالهياكل الوطنية، وإلا ظلت مسؤولية التنفيذ موزعة بصورة قد تسمح لكل جهة بأن ترى المناخ شأنا تابعا لوزارة البيئة.

أما قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ فيوفر أدوات مهمة: مجلس حماية وتحسين البيئة، إدماج الاعتبارات البيئية في الخطط، الرقابة على الأنشطة المؤثرة، والإنذار والإيقاف والغرامة. وقد أكد مجلس شورى الدولة أن الغرامة الإدارية المنصوص عليها في المادة (٣٣/ثانيا) تسري أيضا على الوزارات ودوائر الدولة، وهو مبدأ مهم لأنه يقرر أن الجهة العامة ليست خارج نطاق الرقابة البيئية. ومع ذلك فإن القانون سابق على دورة NDC-BTR ولا يتضمن ميزانيات كربون أو مؤشرات قطاعية أو التزامات تقرير مناخي سنوي، ما يفسر الحاجة إلى تحديث الإطار.

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية والمؤسسية

الفرع الأول: توزيع المسؤولية القطاعية

لا تستطيع وزارة البيئة وحدها تنفيذ المساهمة الوطنية؛ فالطاقة والنفط والنقل والصناعة والزراعة والمياه والبلديات هي قطاعات تنفيذية رئيسية. لذلك يجب أن تتحول المساهمة إلى «مصفوفة مسؤوليات» تحدد لكل هدف: الوزارة القائدة، الشركاء، خط الأساس، المؤشر السنوي، مصدر البيانات، التمويل، والجهة التي تتلقى تقرير التأخر. من دون هذا التفصيل يصبح التنسيق اجتماعا بين الوزارات أكثر منه نظام مساءلة.

وتشير المساهمة العراقية المحدثة إلى توسيع الطموح إلى عام ٢٠٣٥، مع هدف إجمالي للتخفيف يبلغ ٢٢% دون سيناريو العمل كالمعتاد، يتكون من ٥% غير مشروطة و١٧% مشروطة بالدعم الدولي، إلى جانب هدف

٣

– قانون رقم (٣١) لسنة ٢٠٢٠، قانون انضمام جمهورية العراق إلى اتفاق باريس الملحق باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية لتغير المناخ لعام ١٩٩٢، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٤٦١٨)، ٢٠٢١/٢/٢٢.

– قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد ٤٠٢٤٢، ٢٠١٠/١/٢٥، ولا سيما المواد المتعلقة بالتخطيط والرقابة البيئية ومجلس حماية وتحسين البيئة والجزاءات الإدارية.

– وزارة العدل العراقية، قرار مجلس شورى الدولة المنشور سنة ٢٠١٥ بشأن سريان حكم المادة (٣٣/ثانيا) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ على الوزارات ودوائر الدولة.

مرحلي سابق يصل إلى ٣% بحلول ٢٠٣٠.[1] هذه الأرقام تصلح كأساس للرقابة فقط إذا وزعت على مسارات قطاعية يمكن جمع نتائجها وإسناد التأخر فيها إلى جهة محددة.

الفرع الثاني: الإدارة القائمة على البيانات

يظهر تقرير الشفافية الدوري الأول للعراق أن بناء الترتيبات المؤسسية للبيانات أصبح محورا للعمل المناخي، وأن وزارة البيئة تضطلع بدور مركزي في تجميع المعلومات والتنسيق مع الجهات القطاعية. وقد ساهم إطلاق تقارير BTR وBUR والاتصال الوطني في ٢٠٢٥ في تعزيز الانتقال إلى نظام معلومات أكثر انتظاما، وهو ما وصفه برنامج الأمم المتحدة للبيئة بأنه خطوة في اتجاه بيانات دقيقة وقابلة للمقارنة وشاملة لتتبع التقدم.

لكن القيمة القانونية للبيانات لا تتحقق ما لم توضع لها قواعد بشأن المسؤولية عن الدقة، توقيت التسليم، الحفظ، التدقيق، وتصحيح الأخطاء. ويجب أن تنتقل البيانات من كونها مادة تجمع قبيل إعداد التقرير الدولي إلى وظيفة إدارية دائمة. لذلك يحتاج العراق إلى منصة وطنية موحدة تكون فيها لكل وزارة التزامات إدخال وتحديث، مع سجل لتعديل القيم ومنهجياتها حتى يمكن إعادة إنتاج النتائج ومراجعتها.

المطلب الثالث: الرقابة البرلمانية والمالية

الفرع الأول: التقرير السنوي إلى مجلس النواب

يمتلك البرلمان أدوات السؤال والاستضافة والاستجواب والمناقشة والموازنة، لكن استخدامها في المناخ يظل محدودا إذا لم تصل إليه معلومات في صيغة رقابية. ومن ثم يقترح البحث إلزام الحكومة بتقرير مناخي سنوي يقدم إلى مجلس النواب، يتضمن جدولا موحدا للهدف والقيمة المحققة ونسبة التنفيذ والانحراف والسبب والتدبير التصحيحي. وبذلك يتحول السؤال البرلماني من مناقشة عامة عن البيئة إلى مساءلة عن مؤشر ووزارة وموعد.

ويجب أن يشمل التقرير أيضا القرارات التي أثرت سلبا أو إيجابا في المسار، مثل استثمارات الطاقة، خفض حرق الغاز، كفاءة الشبكة، النقل، إدارة النفايات، التكيف المائي والزراعي. فالرقابة البرلمانية لا ينبغي أن تقيس

[1]- جمهورية العراق، وثيقة المساهمات المحددة وطنيا المحدثة (NDC ٣,٠)، وزارة البيئة، ٢٠٢٥، ولا سيما ص ٧–٨، ١٦–١٧، ٤٠–٤١.

[2]- NDC Partnership, "Iraq – NDC 3.0," country profile updated after Iraq's November 2025 submission, noting the 2035 mitigation target of 22% below BAU (5% unconditional and 17% conditional).

[3]- Republic of Iraq, First Biennial Transparency Report (BTR1), Ministry of Environment / UNFCCC, submitted 4 September 2025, especially pp. 35-36 and the chapters on institutional arrangements, national inventory and tracking progress.

[4]- UNEP, "Launch of SNC, BUR, BTR in Iraq," Baghdad, 28 May 2025, describing the reports as core tools for transparent, comparable and comprehensive tracking of Iraq's climate action.

نشاط وزارة البيئة فقط، بل الاتساق الحكومي كله. كما يمكن للجنة النيابية المختصة عقد جلسة سنوية مخصصة لمراجعة التقدم قبل مناقشة الموازنة التالية.

الفرع الثاني: الرقابة المالية ووسم الإنفاق المناخي

لا تكفي معرفة أن الخطة موجودة إذا لم تتبعها موارد. ولذلك يجب ربط الرقابة المناخية بالموازنة من خلال وسم الإنفاق المرتبط بالتخفيف والتكيف، وبيان الفرق بين الاعتماد والمصروف والنتيجة المتحققة. هذا يسمح لديوان الرقابة المالية بفحص كفاءة الإنفاق، لا مجرد سلامة إجراءاته المحاسبية. كما يكشف التناقض بين تمويل هدف معلن واستمرار نفقات أخرى تدفع في الاتجاه المعاكس.

ويكتسب هذا الأمر أهمية خاصة في الجزء المشروط من المساهمة. فعند تلقي تمويل أو دعم دولي يجب أن توجد سلسلة تتبع من التعهد إلى المشروع إلى الإنفاق إلى النتيجة المناخية، مع قواعد لمنع ازدواج الاحتساب. أما إذا لم يتوافر الدعم، فينبغي للحكومة توثيق الفجوة بوضوح حتى تستطيع الرقابة التمييز بين عجز التمويل الخارجي وبين ضعف التنفيذ الوطني.

المطلب الرابع: الرقابة القضائية والمجتمعية

الفرع الأول: دور القضاء في مراجعة القرار المناخي

القضاء لا يضع المساهمة الوطنية ولا يختار مزيج الطاقة، لكنه يستطيع مراجعة الاختصاص والإجراء والسبب والتسبيب والتناسب واحترام الواجبات القانونية. ومع تطور معيار العناية الواجبة يمكن للقاضي أن يسأل ما إذا كانت الإدارة أخذت الخطر العلمي في الاعتبار، وأنشأت إطارا تنفيذيا معقولا، واتبعت بياناتها المعلنة، واستجابت للانحراف عند ظهوره. وهذا لا يحول القاضي إلى مخطط بيئي، بل يجعله حارسا لحدود السلطة وللالتزامات التي وضعتها الدولة على نفسها.

ويزيد وضوح المؤشرات الوطنية من قابلية القضاء للتعامل مع المناخ. فبدلا من منازعة تقوم على هدف عالمي مجرد، يستطيع المدعي الإشارة إلى واجب وطني محدد أو تقرير رسمي يثبت فجوة أو قرار يخالف مسارا معلنا بلا تسبيب. وهذه النقطة توضح لماذا تعد الشفافية والرقابة القضائية مترابطتين: كلما كان الملف الإداري أوضح، أصبح الحكم على مشروعية القرار أقل اعتمادا على التخمين.

الفرع الثاني: المجتمع والجامعات والإعلام

تزداد جودة الرقابة عندما تكون البيانات متاحة للجمهور والجامعات ومنظمات المجتمع المدني والإعلام. فالمراجعة الخارجية قد تكشف أخطاء أو افتراضات لا تظهر في المسار الإداري الداخلي، كما أن المشاركة المحلية مهمة في التكيف لأن مستوى الخطر يختلف بين المحافظات والقطاعات. ولا ينبغي النظر إلى المشاركة باعتبارها نشاطا توعويا فقط؛ فهي وسيلة لتحسين القرار وتوسيع قاعدة المعلومات التي يستند إليها.

ومن الناحية القانونية يمكن إنشاء بوابة بيانات مناخية تنشر المؤشرات القطاعية والتقارير السنوية ونتائج الاستعراض الدولي والملاحظات الحكومية عليها. وينبغي أن تسمح البوابة بمقارنة القيم عبر السنوات وتحميل البيانات، لا أن تكتفي بنشر ملفات PDF. فالرقابة المجتمعية المؤثرة تعتمد على بيانات قابلة لإعادة الاستخدام والتحليل، وتوفر هذه العلنية أيضا حماية للإدارة نفسها لأنها تجعل مسار القرار وتطور المؤشرات قابلا للتوثيق.

المبحث الرابع: تقويم التطبيق العراقي وبناء نموذج وطني متكامل للرقابة

يتيح الوضع العراقي الراهن فرصة مهمة لبناء منظومة رقابة قبل أن تتصلب الممارسات المؤسسية بصورة مجزأة. فالدولة قدمت تقرير الشفافية الأول وحدثت مساهمتها الوطنية، وأصبحت لديها بيانات ومؤسسات وفرق عمل أكثر تطورا مما كان متاحا عند الانضمام إلى باريس. لكن الانتقال من «الإبلاغ» إلى «الحوكمة» يحتاج إلى قواعد تجعل الوثيقتين جزءا من الإدارة اليومية لا مناسبتين دوريتين فقط.

المطلب الأول: قراءة NDC ٣,٠ كوثيقة رقابية

الفرع الأول: الأهداف والقطاعات والمسارات

تعكس NDC ٣,٠ تحولا في الأفق الزمني والطموح، إذ تمتد حتى ٢٠٣٥ وتحدد هدفا إجماليا يصل إلى ٢٢% دون سيناريو العمل كالمعتاد، مع فصل واضح بين الجزء غير المشروط والجزء المشروط. كما تشمل أولويات في الطاقة وتقليل حرق الغاز والطاقة المتجددة والنقل والصناعة والزراعة واستخدامات الأراضي والنفايات، فضلا عن التكيف في المياه والزراعة والصحة والبنى التحتية والنظم البيئية. هذه التعددية تجعل الوثيقة مناسبة لبناء لوحة رقابة حكومية شاملة.

لكن الاتساع نفسه يخلق تحديا: كلما زاد عدد القطاعات ارتفع خطر أن تصبح المسؤولية مشتركة إلى درجة لا يمكن معها تحديد المسؤول. لذلك يجب أن تترجم كل أولوية إلى عدد محدود من المؤشرات الأساسية لا إلى

– جمهورية العراق، وثيقة المساهمات المحددة وطنيا المحدثة (NDC ٣,٠)، وزارة البيئة، ٢٠٢٥، ولا سيما ص ٧–٨، ١٦–١٧، ٤٠–٤١.

قائمة طويلة من الأنشطة. المؤشر الجيد يبين النتيجة لا مجرد النشاط؛ فبدلا من «عقد دورات»، يقاس مقدار الطاقة المتجددة المركبة أو كمية الغاز الذي توقف حرقه أو نسبة المناطق التي غطتها خطط التكيف.

الفرع الثاني: معيار التقدم السنوي

اتفاق باريس يفرض دورة خمسية للمساهمات، لكن الإدارة الوطنية لا تستطيع انتظار خمس سنوات لتكتشف الانحراف. لذلك يقترح البحث تقسيم هدف ٢٠٣٥ إلى مسار سنوي أو مرحلي مرن، لا ليكون كل انحراف بسيط مخالفة، بل ليكون إنذارا مبكرا. فإذا ظهر عامان متتاليان دون تقدم، يجب أن ينتقل الملف تلقائيا إلى مراجعة حكومية أعلى تبين السبب والتصحيح والموارد المطلوبة.

ويجب أن يراعى في المسار السنوي الفرق بين القطاعات؛ فمشروع بنية تحتية قد يحتاج سنوات قبل أن يظهر أثره، بينما يمكن لسياسة كفاءة أو تشغيل أن تنتج أثرا أسرع. لذلك لا يصح استخدام مؤشر واحد لكل القطاعات. الرقابة الذكية تجمع بين مؤشرات المدخلات، مثل التمويل والتشريع، ومؤشرات المخرجات، مثل قدرة متجددة جديدة، ومؤشرات النتيجة، مثل الانبعاثات الفعلية أو انخفاض التعرض للخطر.

المطلب الثاني: تقرير الشفافية الدوري الأول كاختبار جاهزية مؤسسية

الفرع الأول: من التقرير الدولي إلى قاعدة بيانات وطنية

قدم العراق تقرير الشفافية الدوري الأول إلى أمانة الاتفاقية في ٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٢٥، وهو إنجاز مؤسسي مهم لأنه جمع ترتيبات وطنية وجردا للانبعاثات ومعلومات عن التقدم والدعم والاحتياجات. وتكمن قيمة التقرير في أنه يوفر نقطة أساس يمكن للدولة أن تبني عليها دورة أكثر استقرارا لجمع البيانات. لكن الخطر هو أن تبقى عملية الجمع مرتبطة بمشروع إعداد التقرير بدلا من أن تتحول إلى نظام وطني دائم.

لهذا يقترح البحث إنشاء «السجل الوطني للالتزامات والمؤشرات المناخية» بقرار أو قانون يحدد ملكية كل مجموعة بيانات، وصيغتها، ودورية تحديثها، والمسؤول عن التحقق منها. ولا ينبغي أن تقتصر المنصة على الانبعاثات؛ بل تشمل مؤشرات التكيف والتمويل والخسائر والأضرار، لأن الرقابة على تنفيذ اتفاق باريس شاملة ولا تنحصر في التخفيف.

[1]- Republic of Iraq, First Biennial Transparency Report (BTR1), Ministry of Environment / UNFCCC, submitted 4 September 2025, especially pp. 35-36 and the chapters on institutional arrangements, national inventory and tracking progress.

الفرع الثاني: جودة البيانات كمسألة قانونية

قد يبدو الخطأ في معامل انبعاث أو تأخر قاعدة بيانات مسألة فنية، لكنه يصبح قانونيا عندما يستخدم لاتخاذ قرار أو لإثبات التقدم أو لتخصيص المال العام. لذلك يجب وضع قواعد للمراجعة الداخلية والخارجية وتوثيق مصادر البيانات. ويمكن الاستفادة من المنهج الذي يقرره إطار الشفافية، حيث توجد متطلبات للاتساق والشفافية والدقة بقدر الإمكان والتحسين عبر الزمن.[1]

كما ينبغي أن يكون هناك مسار لتصحيح البيانات بعد النشر من دون فقدان سجل النسخ السابقة. فالرقابة تتطلب معرفة ما الذي تغير ولماذا، خصوصا إذا أدى التعديل إلى تغيير تقييم الأداء. هذا النوع من الحوكمة الرقمية يعزز الثقة ويمنع الخلاف بين الوزارات حول الأرقام من تعطيل المساءلة.

المطلب الثالث: النموذج الرقابي المقترح من خمس حلقات

الفرع الأول: التحديد والقياس

الحلقة الأولى هي «التحديد»: تحويل المساهمة الوطنية إلى أهداف قطاعية وتكليفات قانونية ومؤشرات ومواعيد. ويجب أن يعتمد مجلس الوزراء مصفوفة وطنية واحدة وأن تنشر للعموم. والحلقة الثانية هي «القياس»: جمع البيانات بصورة دورية وفق بروتوكولات موحدة وربطها بالخط الأساس وبالقيم المرحلية. ولا يكفي أن تسجل الوزارة نشاطا؛ بل يجب أن تربطه بنتيجة أو مؤشر متفق عليه.

في هاتين الحلقتين تظهر الحاجة إلى جهاز تنسيق قوي، لكن ليس بالضرورة إنشاء هيئة ضخمة جديدة. يمكن تعزيز مجلس حماية وتحسين البيئة أو تشكيل لجنة مناخية قانونية ذات أمانة فنية دائمة، على أن تكون لها صلاحية طلب البيانات واعتماد المنهجيات وإحالة حالات عدم الاستجابة إلى مجلس الوزراء والبرلمان. المهم هو أن يكون الاختصاص محددا لا مجرد تنسيق طوعي.

الفرع الثاني: المراجعة والتصحيح والإفصاح

الحلقة الثالثة هي «المراجعة»: فحص المؤشرات سنويا من جهة فنية ومن جهة مالية ومن البرلمان، مع استخدام نتائج الاستعراض الفني الدولي عندما تتوافر. والحلقة الرابعة هي «التصحيح»: فإذا ظهر انحراف جوهري، يجب

[1]- UNFCCC, Decision 18/CMA.1, "Modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement," FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, 2019, Annex.

أن تحدد الحكومة خلال مدة معينة أسبابه والتدبير التصحيحي، سواء كان تشريعا أو تمويلا أو إعادة تصميم مشروع أو بناء قدرة. ويمنع ذلك تراكم التأخر حتى نهاية فترة المساهمة.

أما الحلقة الخامسة فهي «الإفصاح»، وتشمل نشر المؤشرات والتقارير وردود الحكومة على الملاحظات الدولية والوطنية. الإفصاح ليس خاتمة شكلية، بل هو ما يسمح للبرلمان والجمهور والقضاء بمراقبة الحلقات السابقة. وإذا استثنيت معلومات لأسباب مشروعة، فيجب بيان أساس الاستثناء ونطاقه حتى لا تتحول السرية إلى وسيلة لمنع الرقابة.

المطلب الرابع: أدوات الإنذار والتدرج في المساءلة

الفرع الأول: من الملاحظة إلى خطة التصحيح

يقترح البحث تدرجا لا يبدأ بالعقوبة. عند التأخر الأول تصدر ملاحظة فنية مع طلب تفسير. وإذا استمر الانحراف، تلتزم الجهة بخطة تصحيح ذات موعد ومؤشر. وإذا فشلت الخطة أو كان السبب امتناعا غير مبرر عن التنفيذ أو تقديم البيانات، ينتقل الملف إلى مجلس الوزراء والبرلمان وديوان الرقابة المالية بحسب طبيعته. هذا التدرج يتفق مع الروح التيسيرية لاتفاق باريس لكنه يعطيها أثرا وطنيا ملموسا.

ميزة التدرج أنه يفرق بين التعثر الناتج عن نقص قدرة حقيقي وبين الإهمال أو عدم التنسيق. فالأول يحتاج إلى دعم وبناء قدرة، والثاني يحتاج إلى مساءلة إدارية أو سياسية. كما يمنع الإفراط في العقوبة الذي قد يدفع الجهات إلى إخفاء المشكلات بدلا من الإبلاغ عنها. الرقابة الجيدة تشجع الكشف المبكر عن الخلل ثم تتشدد إذا غابت الاستجابة.

الفرع الثاني: الحالات التي تستوجب رقابة مشددة

ينبغي تشديد الرقابة في ثلاثة أنواع من القرارات: القرارات ذات الأثر الكربوني طويل الأمد، والقرارات التي تزيد تعرض السكان لمخاطر مناخية معروفة، والقرارات التي تنشئ التزاما ماليا كبيرا من المال العام في قطاع يتصل مباشرة بالمساهمة الوطنية. في هذه الحالات يمكن طلب «بيان اتساق مناخي» قبل الإقرار يوضح أثر القرار على الهدف والتكيف والبدائل الممكنة.

ولا يعني بيان الاتساق أن كل مشروع يجب أن يخفض الانبعاثات بذاته؛ فقد توجد ضرورات أمن طاقة أو تنمية أو تكيف. المطلوب أن تكون المفاضلة معلنة ومدعومة بالبيانات وأن تبين الحكومة كيف ستمنع القرار

من تقويض المسار الكلي. وهذا التطبيق العملي لمعيار الاتساق يجعل الرقابة سابقة على الضرر لا لاحقة له فقط.

المطلب الخامس: اختبار الفعالية القانونية للنموذج المقترح

يمكن تقييم أي نموذج رقابي بخمسة أسئلة: هل يعرف كل فاعل ما هو مطلوب منه؟ هل توجد بيانات يمكن الوثوق بها؟ هل تصل البيانات إلى جهة مستقلة أو متعددة المستويات للمراجعة؟ هل ينتج الانحراف تدبيرا تصحيحيا في وقت مناسب؟ وهل يستطيع الجمهور معرفة ما حدث؟ إذا غاب عنصر من هذه العناصر فإن الرقابة تتحول إما إلى معلومات بلا أثر أو إلى أوامر بلا قياس.

وفي حالة العراق لا يبدأ الإصلاح من فراغ؛ فالدستور وقانون البيئة وقانون الانضمام والوثائق المناخية الحديثة توفر أجزاء مهمة. التحدي هو جمعها في نظام واحد. ولذلك قد يكون المسار الأكثر عملية هو قانون إطار للمناخ أو تعديل تشريعي منظم لدورة المساهمة والتقرير، يليه نظام تنفيذي يحدد المصفوفة الوطنية والبيانات والتقارير السنوية والتصحيح، بدلا من الاعتماد على قرارات متفرقة لا تنتج مسؤولية مستمرة.

المطلب السادس: الرقابة على التمويل والدعم والتعاون المناخي

الفرع الأول: التمويل بوصفه شرطا للتنفيذ لا هامشا منفصلا

لا يمكن تقييم تنفيذ الالتزامات المناخية بمعزل عن التمويل. فالمساهمة المحددة وطنيا قد تتضمن جزءا غير مشروط تلتزم الدولة بتنفيذه بمواردها المتاحة، وجزءا مشروطا يتطلب دعما دوليا. ومن ثم يجب أن تعكس الرقابة هذا الانقسام في الموازنة والتقارير: ما الذي خصصته الدولة فعلا من مواردها؟ ما الذي طلبته من الخارج؟ ما الذي حصلت عليه؟ وما مقدار الأثر الذي تحقق؟ إذا لم توجد هذه السلسلة يصبح من الصعب التمييز بين التقصير الداخلي وبين عدم توافر الدعم المشروط، وقد تتحول عبارة «نقص التمويل» إلى تبرير عام لا يمكن اختباره.

ولذلك يقترح البحث إدراج ملحق تمويلي سنوي مع تقرير التنفيذ الوطني يبين كلفة التدابير الأساسية ومصادر تمويلها ونسبة الصرف ونتائج الأداء. كما ينبغي ربط التمويل بالمؤشر المناخي لا بالمشروع الإداري فقط؛ فنجاح الصرف لا يعني نجاح السياسة إذا لم ينعكس في خفض الانبعاث أو تعزيز القدرة على التكيف. وتتيح هذه الصلة لديوان الرقابة المالية فحص الكفاءة والاقتصاد والفاعلية، وتساعد البرلمان على معرفة ما إذا كانت الموازنة تعبر فعلا عن الأولويات المعلنة في المساهمة الوطنية.

الفرع الثاني: التعاون الدولي وأسواق الكربون ومنع الازدواج

تفتح آليات التعاون الدولي إمكانات لتمويل إضافي ونقل نتائج التخفيف، لكنها تزيد الحاجة إلى الرقابة. فأي وحدة تخفيض أو نتيجة منقولة دوليا يجب أن تقوم على قياس يمكن التحقق منه وعلى سجل يمنع الازدواج في الاحتساب. وإذا توسع العراق في استخدام آليات المادة (٦) من اتفاق باريس، فإن الإطار الوطني ينبغي أن يحدد سلطة الموافقة، ومعايير التنمية المستدامة، وقواعد التفويض والتسجيل، والجهة المسؤولة عن التعديلات المقابلة، ومسار التدقيق المستقل. الرقابة هنا تحمي المصداقية الدولية وتحمي أيضا المال العام من صفقات لا تعكس تخفيضا حقيقيا.

كما يجب ألا تنفصل مشروعات التعاون عن أولويات التكيف والعدالة الاجتماعية. فاختيار المشروع على أساس سهولة توليد أرصدة كربونية فقط قد يؤدي إلى تجاهل قطاعات شديدة الحساسية للمياه أو الأمن الغذائي. لذلك يفترض في الرقابة أن تختبر اتساق التمويل الدولي مع خطة التنمية والمخاطر المحلية، وأن تنشر العقود والنتائج الأساسية بالقدر الذي تسمح به القواعد التجارية. وتظهر أهمية هذا النهج في دولة نامية نفطية مثل العراق، حيث يرتبط التحول المناخي بالاستثمار وفرص العمل وتنويع الاقتصاد، وليس بمؤشر الانبعاثات وحده.

المطلب السابع: الرقابة متعددة المستويات بين المركز والمحافظات

الفرع الأول: ترجمة الالتزام الوطني إلى خطط مكانية

تواجه الرقابة المناخية في الدول اللامركزية مشكلة إضافية هي أن الهدف الوطني يصاغ على مستوى الدولة بينما كثير من قرارات التنفيذ تصدر محليا. فالتخطيط العمراني وإدارة النفايات والنقل داخل المدن وبعض جوانب المياه والزراعة والخدمات البلدية تؤثر مباشرة في الانبعاثات والقدرة على التكيف. وفي العراق يكتسب ذلك أهمية بسبب توزيع الاختصاصات الدستورية والإدارية بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات. لذلك لا يكفي أن تكون هناك مصفوفة اتحادية؛ بل يجب أن تترجم إلى خطط مكانية تحدد المخاطر والمهام والمؤشرات الملائمة لكل محافظة، مع مراعاة اختلاف التعرض للجفاف والحرارة وشح المياه والعواصف الترابية والبنية الاقتصادية.

وتسمح الخطة المحلية بمقارنة الأداء على أساس عادل؛ إذ لا يصح قياس محافظة نفطية ومركز حضري ومحافظة زراعية بالمؤشرات نفسها. يمكن أن تكون الأولوية في الأولى لخفض الحرق وتحسين نوعية الهواء، وفي الثانية

للنقل وكفاءة المباني، وفي الثالثة لإدارة المياه والزراعة المقاومة للمناخ. ومن ثم ينبغي أن يجمع النظام الوطني بين مجموعة مؤشرات مشتركة ومؤشرات محلية إضافية، وأن يحدد كيف ترفع المحافظة بياناتها وكيف تدخل في التقرير الوطني. هذه البنية تقلل الفجوة بين الأرقام الكلية وتجربة السكان الفعلية.

الفرع الثاني: الإنذار المبكر والرقابة على التكيف

تختلف رقابة التكيف عن رقابة التخفيف لأن كثيرا من نتائجها لا تقاس بطن من ثاني أكسيد الكربون، بل بقدرة نظام أو مجتمع على تحمل الخطر. لذلك يجب بناء مؤشرات مثل تغطية أنظمة الإنذار المبكر، أمن إمدادات المياه، قدرة المستشفيات على التعامل مع موجات الحر، نسبة البنى التحتية التي خضعت لتقييم مخاطر مناخية، ومساحة الأراضي أو النظم البيئية التي أعيد تأهيلها. هذه المؤشرات تجعل التكيف قابلا للرقابة وتمنع اختزاله في مشاريع متناثرة يصعب معرفة أثرها.

ويتعين أن ترتبط الإنذارات المبكرة بخطط استجابة محددة، لأن قيمة المعلومة تنعدم إذا لم يوجد من يتلقى التحذير أو يملك صلاحية التحرك. ومن ثم يجب أن تحدد خطط المحافظات نقطة الاتصال، وسلسلة القيادة، والموارد الاحتياطية، ومسار الإبلاغ عن الاستجابة. وبعد الحدث المناخي الشديد ينبغي إجراء مراجعة لاحقة تقارن ما كان مخططا بما وقع فعلا، وتحدد أسباب النجاح أو الفشل وتدخل الدروس في خطة السنة التالية. وهكذا تصبح الكارثة نفسها مصدرا لتحسين الرقابة لا مجرد ظرف استثنائي خارج النظام.

الخاتمة

تكشف دراسة الرقابة على تنفيذ الالتزامات المناخية في ضوء اتفاق باريس أن التحول الأهم الذي أحدثه الاتفاق لا يتمثل في إنشاء جزاء دولي جديد، بل في إعادة تنظيم العلاقة بين التعهد الوطني والبيانات والمراجعة. فالدولة تحتفظ بهامش مهم في تحديد مساهمتها واختيار الوسائل، إلا أن هذا الهامش محاط بالتزامات دورية وإجرائية وبمعايير للتقدم والشفافية والعناية الواجبة تجعل القرار الوطني أكثر قابلية للفحص. وبعد الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية لعام ٢٠٢٥ لم يعد من السهل وصف التحديد الوطني بأنه سلطة سياسية لا تخضع إلا للتقدير الذاتي؛ إذ أصبح مطلوبا أن تعمل الدولة ضمن إطار جدي يستند إلى العلم ويستجيب لخطورة الخطر.

أولا: النتائج

- اتفاق باريس معاهدة ملزمة، إلا أن القوة القانونية لأحكامه متفاوتة، لذلك يجب تحديد طبيعة كل التزام قبل اختيار أداة الرقابة عليه.
- الالتزامات المتعلقة بإعداد المساهمة وإبلاغها وتحديثها وتقديم بيانات الشفافية قابلة للتحقق بدرجة أعلى من الالتزامات التي تتطلب تقييما سياقيا للكفاية والعناية الواجبة.
- التحديد الوطني لا يعني حرية مطلقة؛ فمبدأ التقدم وأعلى طموح ممكن وحسن النية والعناية الواجبة تشكل حدودا قانونية لتصميم المساهمة وتنفيذها.
- إطار الشفافية المعزز هو العمود الفقري للرقابة لأنه يحول السياسة إلى بيانات ومؤشرات يمكن مراجعتها ومقارنتها عبر الزمن.
- الاستعراض الفني والنظر التيسيري متعدد الأطراف لا يفرضان جزاء، لكنهما ينتجان سجلا مهنيا علنيا يمكن أن يستخدم في الرقابة الوطنية.
- الحصيلة العالمية لا تقيم امتثال دولة منفردة، لكنها تغير السياق المعياري الذي تقرأ فيه المساهمات اللاحقة وتكشف مقدار الفجوة الجماعية.
- لجنة المادة (١٥) آلية تيسيرية غير عقابية، وقيمتها الأكبر تظهر عندما تحول ملاحظاتها داخليا إلى خطة تصحيح محددة الجهة والموعد.
- في العراق توجد أسس دستورية وتشريعية مهمة للرقابة البيئية، لكنها لم تصمم كنظام متكامل لدورة NDC-BTR، وهو ما يخلق فجوة بين الالتزام الدولي والتكليف القطاعي.
- NDC ٣,٠ و BTR١ يوفران لأول مرة قاعدة أكثر نضجا لبناء رقابة قائمة على المؤشرات والبيانات، لكن الاستفادة منهما تحتاج إلى نظام دائم لا إلى ترتيبات مرتبطة بموعد التقرير فقط.
- الرقابة الفعالة تتطلب جمع الرقابة الإدارية والبرلمانية والمالية والقضائية والمجتمعية حول مجموعة بيانات ومؤشرات مشتركة، بدلا من عمل كل جهاز على معلومات منفصلة.

ثانيا: التوصيات

- إصدار قانون إطار للمناخ، أو تعديل تشريعي متكامل، ينظم دورة إعداد المساهمة الوطنية وتنفيذها ومراجعتها ويحدد مسؤوليات القطاعات.

- اعتماد مصفوفة وطنية ملزمة تربط كل هدف من أهداف NDC بالوزارة المسؤولة والشركاء والمؤشر وخط الأساس والموعد والتمويل.
- إنشاء سجل وطني رقمي موحد للبيانات والمؤشرات المناخية مع بروتوكولات موحدة للتحديث والتحقق وحفظ النسخ السابقة.
- إلزام الحكومة بتقديم تقرير مناخي سنوي إلى مجلس النواب يتضمن التقدم والانحرافات والتدابير التصحيحية والتمويل.
- إدخال وسم مناخي في الموازنة العامة وتمكين ديوان الرقابة المالية من إجراء تدقيق أداء مناخي للمشروعات والبرامج الأساسية.
- إنشاء آلية وطنية رسمية للتعامل مع ملاحظات الاستعراض الفني الدولي ولجنة الامتثال، مع تحديد الجهة المكلفة بالرد والتصحيح.
- إضافة اختبار الاتساق المناخي للمشروعات والسياسات الكبرى ذات الأثر طويل الأمد في الطاقة والنقل والمياه والبنى التحتية.
- تطوير قدرات القضاء الإداري والجهات القانونية على استخدام مؤشرات NDC وBTR والعناية الواجبة في مراجعة القرارات من دون الحلول محل الإدارة في اختيار السياسة.
- نشر البيانات المناخية بصيغ قابلة لإعادة الاستخدام وتمكين الجامعات والمجتمع المدني من الوصول إلى المعلومات والمشاركة في مراجعة الخطط.
- التمييز في التقارير الوطنية بين الجزء غير المشروط والجزء المشروط بالدعم الدولي، مع توثيق ما تم طلبه وتلقيه واستخدامه من التمويل والتكنولوجيا.
- إقرار تدرج رقابي يبدأ بالملاحظة الفنية ثم خطة التصحيح، وينتقل إلى المساءلة السياسية والمالية عند استمرار عدم التنفيذ أو الامتناع عن تقديم البيانات.
- إجراء مراجعة وطنية بعد كل حصيلة عالمية لبيان أثر نتائجها على المساهمة العراقية والخطط القطاعية والموازنة، ونشر هذه المراجعة للعموم.

المصادر والمراجع

1. اتفاق باريس للمناخ، ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥.
2. اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، ١٩٩٢.
3. اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، ١٩٦٩.
4. إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية، ١٩٩٢.
5. الجمعية العامة للأمم المتحدة، القرار ٣٠٠/٧٦ بشأن الحق في بيئة نظيفة وصحية ومستدامة، ٢٨ تموز/يوليو ٢٠٢٢.
6. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
7. قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، الوقائع العراقية، العدد ٤١٤٢، ٢٠١٠/١/٢٥.
8. قانون رقم (٣١) لسنة ٢٠٢٠ بشأن انضمام جمهورية العراق إلى اتفاق باريس، الوقائع العراقية، العدد ٤٦١٨، ٢٠٢١/٢/٢٢.
9. وزارة العدل العراقية، قرار مجلس شورى الدولة بشأن سريان المادة (٣٣/ثانيا) من قانون حماية وتحسين البيئة على الوزارات ودوائر الدولة، ٢٠١٥.
10. جمهورية العراق، وثيقة المساهمات المحددة وطنيا المحدثة (NDC ٣,٠)، وزارة البيئة، ٢٠٢٥.
11. جمهورية العراق، تقرير الشفافية الدوري الأول (BTR١)، وزارة البيئة / اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، ٢٠٢٥.
12. محمد رحموني، «أوجه النجاح والضعف لاتفاق باريس في الحماية الدولية للمناخ»، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، مج ٦، ع ١، ٢٠١٩، ص ٦٧٢-٦٨٨.
13. حسين بوتلجة، «امتثال الجزائر لاتفاق باريس حول المناخ»، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، مج ١٠، ع ٢، ٢٠٢٣، ص ٣١٠-٣٢٧، DOI: ١٠,٥٩٧٩١/efas.v١٠i٢,١٧١٥.
14. حسين بوتلجة، «آلية الامتثال لاتفاق باريس حول المناخ»، مجلة القانون العقاري والبيئة، مج ١٣، ع ١، ٢٠٢٥، ص ٥٩-٧٨.
15. سماعيل بن حفاف، «دور القانون الدولي في حماية المناخ»، مجلة دراسات وأبحاث، ٢٠٢٠، ص ٣٤١-٣٥٥.
16. Alexander Zahar, "A Bottom-Up Compliance Mechanism for the Paris Agreement," Chinese Journal of Environmental Law, Vol. 1, No. 1, 2017, pp. 69-98, DOI: 10.1163/24686042-12340005.
17. Christina Voigt, "The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement," Review of European, Comparative & International Environmental Law, Vol. 25, No. 2, 2016, pp. 161-173, DOI: 10.1111/reel.12155.
18. Daniel Bodansky, "The Legal Character of the Paris Agreement," Review of European, Comparative & International Environmental Law, Vol. 25, No. 2, 2016, pp. 142-150, DOI: 10.1111/reel.12154.

19. International Court of Justice, Obligations of States in respect of Climate Change, Advisory Opinion, 23 July 2025.
20. IPCC, Climate Change 2023: Synthesis Report, Summary for Policymakers, 2023, pp. 1-34.
21. Lavanya Rajamani, "The International Court of Justice on the Mitigation Obligations in the Paris Agreement," RECIEL, Vol. 35, No. 2, 2026, pp. 293-301, DOI: 10.1111/reel.70052.
22. Margaretha Wewerinke-Singh & Jorge E. Viñuales, "Differentiation through due diligence: Common but differentiated responsibilities and respective capabilities in the ICJ's 2025 climate advisory opinion," RECIEL, Vol. 35, No. 2, 2026, pp. 302-310, DOI: 10.1111/reel.70072.
23. NDC Partnership, Iraq Country Page and NDC 3.0 summary, 2025-2026.
24. UNFCCC, Decision 4/CMA.1, Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP.21, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1.
25. UNFCCC, Decision 18/CMA.1, Modalities, procedures and guidelines for the enhanced transparency framework, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, 2019.
26. UNFCCC, Decision 19/CMA.1, Matters relating to Article 14 of the Paris Agreement, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, 2019.
27. UNFCCC, Decision 20/CMA.1, Modalities and procedures for the Article 15 implementation and compliance committee, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, 2019.
28. UNFCCC, Decision 5/CMA.3, Common tabular formats for tracking progress in implementing and achieving NDCs, 2021.
29. UNFCCC, Reference Manual for the Enhanced Transparency Framework under the Paris Agreement, 2022.
30. UNFCCC, Decision 1/CMA.5, Outcome of the first global stocktake, FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, 2024.
31. UNEP, Launch of SNC, BUR and BTR in Iraq, Baghdad, 28 May 2025.