

## الأداء التشريعي لبرلمان كوردستان-العراق للدورتين الثانية والثالثة (دراسة مقارنة)

م.م.ايوب محمد طيب

أ.د.رشيد عمارة ياس

كلية العلوم السياسية- جامعة السليمانية

### المقدمة

يعد العمل التشريعي المهمة الرئيسة لكل البرلمانات في دول العالم وبغض النظر عن نوعية النظام السياسي السائد فيها، لذا اولت معظم البرلمانات هذا العمل اهمية كبيرة، وسعت جاهدة على تقويم ادائها بين الفينة والاخرى سواء في نهاية الدورة الانتخابية أم في نهاية الفصل التشريعي؛ وذلك بغية معرفة نسبة نجاح العمل البرلماني، فضلا عن مكامن الاخفاق والبحث عن اساليب ومعالجات لتجاوزها.

وقد وضع اتحاد البرلمان الدولي للبرلمانات الفعالة (IPU) مؤشرات ومعايير عدة لقياس أدائها التشريعي، الذي على اساسه يمكن القول بان هذا البرلمان يتميز بالفاعلية ام دون ذلك، وتتجسد عدم فاعلية البرلمان بمدى اخفاقه بهذه المؤشرات كما تحسن اداءه يرتبط بمدى تطبيق هذه المؤشرات.

ونظراً لأهمية (هذه المؤشرات) عالمياً؛ والتي تعد مؤشراً لمستوى اداء البرلمان من جهة، ومستوى تطور الديمقراطية في البلاد عموماً من جهة اخرى؛ من هنا تأتي أهداف هذه الدراسة في محاولة تطبيق هذه المؤشرات<sup>(\*)</sup> على الاداء التشريعي لبرلمان كوردستان العراق للدورتين

---

<sup>(\*)</sup> لاسيما المؤشرات التي يركز عليها البروفيسور "ديفيد بيثام" في مؤلفه (البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين - دليل للممارسة الجيدة) (وهو من إصدارات الإتحاد البرلماني الدولي)، وكذلك دليل الإتحاد البرلماني

الانتخابية الثانية والثالثة من حيث الكم والكيف وتقويمهما فضلاً عن المقارنة الأداء بينهما، بغية معرفة مدى فاعلية هذا البرلمان سواء كان على المستوى الوطني ام المستوى الدولي، وما نسبة تطبيق البرلمان في كوردستان العراق لهذه المؤشرات، وما العوائق التي حالت دون تطبيق هذه المؤشرات.

### أهمية الدراسة:

تأتي أهمية هذه الدراسة في تناولها لمستوى فعالية أداء إحدى أهم المؤسسات الرئيسية في الإقليم؛ ألا وهي المؤسسة التشريعية (البرلمان)؛ وذلك بوصفها المؤسسة التي تزاوّل اختصاصاتها نيابة عن الشعب الكوردستاني، إذ ان البحث عن مدى فعالية أداء البرلمان أمر ذات أهمية كبيرة؛ لانه يعد تشخيصاً لاهم جوانب الضعف أو القوة في العمل البرلماني ولاسيما العمل التشريعي بوصفه احد أهم المهام الأساسية للبرلمان خلال هاتين الدورتين الانتخابيتين (٢٠٠٥-٢٠٠٩ / ٢٠٠٩-٢٠١٣)، وذلك فضلاً عن التقويم والمقارنة لفعالية الأداء لهاتين الدورتين، ومن ثم أنها محاولة للكشف عن الإجابات الكثيرة حول مدى إخفاق البرلمان في عمله التشريعي أو إنجاحه.

### فرضية الدراسة:

تكمن فرضية الدراسة في ان الأداء التشريعي لبرلمان كوردستان في دورتيه الثانية والثالثة كان أداءً متواضعاً، وعلى الرغم من بعض المحاولات الجادة لأجل تفعيل أدائه في الدورة الثالثة،

---

الدولي (IPU) الموسومة ب (Evaluating parliament - A self-assessment toolkit -for parliaments) (٢٠٠٨). والتقريين البرلماني العالمي في (٢٠١٢) و(٢٠١٦) لكل من الاتحاد البرلماني الدولي والبرنامج الأمم المتحدة الأممي (UNDP)، فضلاً عن الكثير من المؤلفات والمرجعيات البرلمانية القيمة، ومن بينها كتاب (قياس فعالية البرلمان، جامعة القاهرة، مصر، ٢٠٠٣) للأستاذ "علي الصاوي"، وغيرها من المصادر الأخرى. ولعل من أهم هذه المؤشرات: نسبة مشروعات القوانين المنجزة في البرلمان، ومدى قابليتها للتنفيذ؛ وجودتها؛ ومستوى عوائدها (سلباً ام إيجاباً)، فضلاً عن نسبة عدد مقترحات القوانين التي قدمها النواب للمناقشة ونسبة إنجازها على غرار مقترحات مشاريع القوانين الحكومية للبرلمان، ومدى هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان في مجال دورها في التشريع؛ وتأثيرها على النواب والقوانين، او بالأحرى تأثيرها على البرلمان في جميع المجالات والمستويات.

بيد انه لم يتمكن من تطبيق المؤشرات الدولية للبرلمانات الفاعله مع الاخذ بنظر الاعتبار ان هناك تحسنا طراً على الدورة الثالثة، الامر الذي يعكس تراجعاً في العمل الديمقراطي في الاقليم.

### **منهجية الدراسة:**

تعتمد هذه الدراسة على المنهجين التحليلي والمقارن كخارطة علمية لتناول المسائل والقضايا محل البحث والدراسة، إذ تستند الدراسة على المنهج التحليلي بغية معالجة مدى فعالية الأداء التشريعي لبرلمان كوردستان وتحليلها لأجل الوصول الى نسبة هذا الاداء من الجوانب كافة، وكذلك أستندت الدراسة على المنهج المقارن بهدف مقارنة مستوى فعالية الأداء التشريعي للدورتين الإنتخابيتين الثانية والثالثة، وإظهار أهم جوانب التشابه والإختلاف بينهما لمعرفة مدى الانجازات التشريعية لكل دورة من الدورتين، فضلا عن معرفة مدى إخفاق البرلمان في أدائه التشريعي لدورة مقارنة بأدائه في الدورة الأخرى.

إضافة الى ذلك ثمة محاولة إستخدام المنهج الإحصائي في هذه الدراسة؛ لأجل عرض الجداول والبيانات وتحليلها بشكل علمي وموضوعي.

### **إشكالية الدراسة:**

طالما يقوم برلمان كوردستان بمهامه نيابة عن الشعب الكوردستاني فانه من حق المواطنين في الإقليم معرفة مستوى أداء النواب ومدى فعالية البرلمان، ولا سيما فعاليته في القيام بمهامه التشريعي وصياغة القوانين، ومن ثم يقتضي ذلك الى البحث والدراسة العلمية حتي يكشف لدى المواطنين أجوبة الأسئلة المطروحة حول نسبة التشريعات المنجزة للبرلمان وجودتها ومدى أثرها على حل المشاكل وإشباع متطلبات المجتمع، ومستوى شفافية مشاريع القوانين المقدمة للبرلمان، ومن يقدمها؛ أي من الحكومة او من الأعضاء؟ ونسبة جلسات البرلمان وغيرها من الأسئلة الأخرى التي يمكن من خلالها (جواب هذه الأسئلة) معرفة الاداء التشريعي لهذه المؤسسة. من هنا تأتي إشكالية هذه الدراسة كمحاولة لمعرفة أداء التشريعي لبرلمان كوردستان -العراق لدورتيه الثانية والثالثة في ضوء الأسئلة المطروحة.

### حدود او نطاق الدراسة :

يقتصر نطاق هذه الدراسة في تحليل الأداء التشريعي لبرلمان كوردستان-العراق لدورتيه الإنتخابيتين الثانية والثالثة (٢٠١٣-٢٠٠٥) فقط ومقارنتهما؛ وذلك نظراً لأن هاتين الدورتين الإنتخابيتين كانتا دورتين متكاملتين، اي يساوي مدة كلتا الدورتين أربعة سنوات، وذلك على عكس الدورة الأولى للبرلمان التي تم إمداد عمرها مرات عدة؛ اي انها دورة غير طبيعية، وهذا الوصف ينطبق أيضاً على الدورة الرابعة (حالياً) للبرلمان التي لاتزال تمارس أعمالها على الرغم من إنتهاء مدتها القانونية منذ نهاية العام الماضي (٢٠١٧). ولهذه الأسباب أختارنا دراسة الاداء التشريعي فقط للدورتين الثانية والثالثة.

### تقسيمات الدراسة

#### المبحث الاول

#### The legislative Functions of Parliament **المهام التشريعية للبرلمان**

تنصرف المهام التشريعي للبرلمان الى وضع او سن القوانين أساساً، وتعد هذه الصلاحية من أبرز الصلاحيات التي يمارسها البرلمان؛ وحتى أن التسمية المرادفة للبرلمان في مختلف الثقافات المعاصرة هي المؤسسة او السلطة التشريعية<sup>(١)</sup>. وكما تعد أيضاً من أهم مهام البرلمان تاريخياً وسياسياً؛ لأنها جسدت قيم الديمقراطية في إنشاء نظام للحكم يعتمد على تمثيل الشعب، وتحقيق حرية المشاركة والمساواة بين المواطنين، وارتكز هذا النظام على وجود هيئة تقوم بدور النيابة عن الشعب في تقرير أمور حياته في المجالات المختلفة كافة<sup>(٢)</sup>. بناءً على ذلك يدل

<sup>(١)</sup> د. نعيم إبراهيم الظاهر، إدارة الدولة والنظام السياسي الدولي، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٠، ص ١٦٣.

<sup>(٢)</sup> د. حنى عيسى، البرلمان و وظائفه، للمزيد من التفصيل راجع الموقع الالكتروني:

<http://pulpit.alwatanvoice.com/articles/2014/06/03/331906.html#ixzz33aDQgfPK>

مصطلح المهام التشريعية هنا على التشريع الوضعي "Positive Law" الذي يعني العملية التي يتم من خلالها وضع أسس الجماعة ورفع قواعد البناء الاجتماعي؛ بهدف تنظيم وضبط الحياة والعلاقات بين المواطنين؛ ولإحداث قدر معين من الترابط والتداخل وتيسير التعامل بينهم.. وغيرها من الامور الاخرى<sup>(١)</sup>. وبهذا الصدد يقول الاستاذ "منذر الشاوي" ان « سن القوانين يعني إصدار قواعد ملزمة تحدد السلوك العام للأفراد في الدولة والمجتمع؛ فكل الهيئات والافراد في الدولة يخضعون لهذه القواعد العامة الملزمة اي للقوانين التي هي من صميم إختصاص او مهام البرلمان<sup>(٢)</sup>». وعلى ذلك يمكن القول طالما ان البرلمان يمارس مهامه نيابة عن الشعب، ويعتمد على المباديء الشرعية عند القيام بمهامه؛ ومن ثم فإن الالتزام والانصياع لتشريعاته تكون بمثابة احتراماً لإرادة الشعب وممثليه.

ومن الجدير بالذكر أن وضع القوانين ليست عملية سهلة وبسيطة؛ بل انها عملية معقدة، تمر بعدة مراحل متتالية، وأهمها هي:

**أولاً: مرحلة إقتراح مشاريع القوانين، والمراد بهذه المرحلة تقديم رؤى او طرح تصورات بشأن قضية ما تهم الجماعة في الدولة؛ وبذلك تكون هذه المرحلة نقطة البدء في العملية التشريعية؛ وعلى هذا الاساس أقرت الدساتير بشكل عام حق أعضاء المجالس النيابية في إقتراح مشاريع القوانين، ولكن مع ذلك ان معظم الدساتير في العالم أعطت للسلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين في البرلمان<sup>(٣)</sup>. وتعود هذه الظاهرة الى أسباب عديدة، ومنها التعقيد الفني لبعض القوانين؛ وهذا يستوجب وجود أجهزة كفوءة و متمرسه ذات تقنية عالية تفتقد لها الجهات البرلمانية، فضلاً عن دور وقيادة السلطة التنفيذية للتشريع اصبح امراً واقعياً؛ وذلك تبعاً للمسؤولية التي تتحملها السلطة التنفيذية في ادارة وصنع السياسة العامة للدولة<sup>(٤)</sup>.**

(١) د. احمد عبيس نعمة، التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق، مجلة الكوفة للعلوم

القانونية والسياسية، تصدرها كلية القانون بجامعة الكوفة، العدد ١٨، ٢٠١٤، ص ٣٨-٣٩.

(٢) د.منذر الشاوي، فلسفة الدولة، ط: الثانية، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٣، ص ١٢١.

(٣) د. علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات إستقلالها في النظم الديمقراطية النيابية- دراسة مقارنة، وزارة الثقافة الاردنية، ٢٠٠٨، ص ١٨٢.

(٤) د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٣٣٥-٣٣٨.

وتجدر الإشارة الى ان هناك إختلاف في الآراء حول الاجراءات التشريعية لكل من المشروعات التي تقدمها الحكومة؛ وكذلك المشروعات التي يقدمها الاعضاء. ويرى بعض من الدارسين ان كلاهما تشريعات عامة، على قدم المساواة؛ واذا تم إقرار أي منها يصبح قانوناً عاماً<sup>(١)</sup>. ولكن على خلاف هذا الرأي هناك بعض من الفقهاء، ومن بينهم الفقيه "اسما" يرى بأن الاقتراح عملية تحضيرية للقانون، وليس له طبيعة تشريعية لأنه يعد جزءاً من اعمال الادارة، ولايتضمن اية صفة للامر<sup>(٢)</sup>. والى جانب الرأي الاول نرى بأن الاقتراح جزءاً لايتجزأ من العملية التشريعية، وانه بمثابة المرحلة المبكرة لكيفية معالجة القضية التي شرع من أجلها هذا القانون أصلاً.

**ثانياً: مرحلة مناقشة مشاريع القوانين،** تأتي بعد مرحلة إقتراح مشاريع القوانين مرحلة المناقشة والمداولة بشأنه من أعضاء البرلمان؛ وتوصف هذه المرحلة بانها المرحلة الأساس في سن القوانين؛ كون البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في إقرار القانون؛ وبذلك تبرز أهمية هذه المرحلة من مراحل التشريع في تعزيز إستقلالية المجالس النيابية بوصفها مستقلة في مناقشة وإقرار القانون، وتنجز هذه العملية من خلال الاجراءات التي يحددها دستور الدولة او النظام الداخلي للبرلمان<sup>(٣)</sup>. و يمكن القول ان الأساليب والإجراءات المطبقة في مرحلة مناقشة المشاريع تختلف من برلمان الى آخر حسب طبيعة تكوينه؛ من حيث تشكيل البرلمان من مجلس واحد او من مجلسين من جهة؛ وكذلك حسب طبيعة النظام السياسي من جهة أخرى.

وماتقدم يمكن القول بأن مرحلة المناقشة والمداولة في البرلمان تعد إحدى أهم المراحل التي لها طابع سياسي؛ كونها تحتوى على رؤى وتصورات مختلفة من الجهات والاحزاب المناقشة والمعارضة حول القضايا المطروحة للمناقشة.

**ثالثاً: مرحلة التصويت على المشاريع المقترحة،** يقوم النواب في هذه المرحلة بالتصويت على مجموع مواد مشروع القانون المقترح لغرض إكمال إجراءات العملية التشريعية، وهذه العملية

<sup>(١)</sup> بول سيلك وزميله، كيف يعمل البرلمان، ت: د.علي الصاوي، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٦٩-١٧٠.

<sup>(٢)</sup> نقلاً عن: د.دانا عبدالكريم سعيد، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة- ضعف الاداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص ٤٣.

<sup>(٣)</sup> د. علي محمد الدباس، مصدر سبق ذكره، ص ١٨٧.

تدخل في صميم الصلاحية البرلمانية وحدها<sup>(١)</sup>. ويلى هذه المراحل الثلاث -المذكورة سالفاً- إجراءات التصديق والإعراض والإصدار والنشر، التي تعد مراحل مكملية لعملية التشريع، ولكن كيفية نفاذ هذه الاجراءات ومدى أهميتها يحددها دستور الدولة، وبذلك تختلف هذه الاجراءات من دولة الى أخرى حسب طبيعة أنظمتها السياسية وقواعدها الدستورية والعوامل المتعلقة بتاريخها السياسي.

والملاحظ أن الصلاحية التشريعية للبرلمان قد تراجعت في العصر- الحديث لصالح السلطة التنفيذية، وإقتصرت دور البرلمان على الموافقة وإعطاء صفة الشرعية من حيث المبدأ على ما تعده السلطة التنفيذية من مشاريع القوانين. وان تدني الأداء التشريعي للبرلمان وتزايد هيمنة السلطة التنفيذية وهو أمر فرضته التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات الحديثة<sup>(٢)</sup>، ومع ذلك هناك من يرى بأنه مازال للبرلمان هيئته و نفوذه؛ لأن «الخاصية الأساسية للبرلمان أنه صاحب صلاحيات أصيلة في التشريع في كل الموضوعات، فهو كما يقال المشرع السيد»<sup>(٣)</sup>. وتأسساً على ماتقدم يمكن القول بأن العملية التشريعية هي إحدى المهام الأساسية التي يمارسها البرلمان نيابة عن الشعب، ويعطيها صفة الشرعية، ولكن مستوى فعالية أداءه تتغير من دولة الى أخرى، ومن ناحية أخرى على الرغم من إزدياد دور السلطة التنفيذية في هذه العملية وفق دستور معظم الدول<sup>(\*)</sup>، وتراجع دور أداء البرلمان فيها؛ إلا أنه لايتسنى تجاهل ونكران دور البرلمان في توضيح هذه العملية، على وجه الخصوص في الأنظمة السياسية الديمقراطية.

(١) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٦٩، ص ٩١٩.

(٢) د. مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١١، ص ٣-٤. وكذلك د. محمد عبد المعز نصر، في النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨١، ص ٥٣٧-٥٣٨.

(٣) د. ماهر فيصل صالح وزميله، تركيز السلطة لصالح البرلمان في النظم السياسية، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، السنة السابعة، العدد (٢٥)، آذار ٢٠١٥، ص ١٦٩.

(\*) أشرنا الى أهمية الدستور في إقليم كردستان وضرورته في تحديد سلطة البرلمان وإختصاصاته، وكذلك إشكالية غيابه في تنظيم العلاقة بين السلطات الثلاث في الاقليم ضمن مبحث خاص في أطروحتنا الدكتوراه الموسومة بتقويم أداء البرلمان في إقليم كردستان بين (٢٠٠٥-٢٠١٣).

## المبحث الثاني

### الأداء التشريعي لبرلمان كردستان-العراق في دورته الإنتخابية الثانية

في البدء لابد من الاشارة الى ان الدورة الانتخابية الثانية لبرلمان كردستان العراق قد بدأت في الجلسة الافتتاحية في(٤/٦/٢٠٠٥ ) وانتهت في(٩/٧/٢٠٠٩) ، ومن اجل تقويم الاداء التشريعي لها ومعرفة انجازاتها لابد من الاشارة الى عدد الجلسات التي عقدها البرلمان خلال هذه الحقبة ، والتي تقدر ب(٢٣٩) جلسة، وكان من بين هذه الجلسات (٢٦) جلسة غير إعتيادية، وتوزعت هذه الجلسات على الفصول التشريعية لهذه الدورة بشكل غير متساو (كما مبين في جدول رقم-١).

جدول رقم-١: عدد الجلسات الإعتيادية والإستثنائية لبرلمان كردستان في الدورة الإنتخابية الثانية				
الجلسات السنة	جلسات الفصل التشريعي الأول		جلسات الفصل التشريعي الثاني	
	الجلسة الإعتيادية	الجلسة الإستثنائية	الجلسة الإعتيادية	الجلسة الإستثنائية
٢٠٠٥	١٢	٢	٧	--
٢٠٠٦	١٦	٥	٢٩	٣
٢٠٠٧	٢٨	٩	٤٠	٢

٢٥	١	٣٤	٢٠٠	٨
--	--	٤	٢٢	٩
المجموع الكلي: ٢٣٩	مجموع جلسات الإستثنائية: ٢٦	مجموع الجلسات الإعتيادية: ٢١٣		

المصدر: بةرلة ماني كوردستان-عراق، بيرستي دانيشتنه كان- فهرست الجلسات (٢٠٠٥-

٢٠٠٩)، ٢٠٠٩، ص ٣.

وفيما يتعلق بعدد القوانين والقرارات المنجزة للبرلمان خلال هذه الدورة الإنتخابية فقد تم تشريع (٨٩) قانوناً وإصدار (٣٢) قراراً (كما مبين في جدول رقم-٢).

جدول رقم-٢: عدد القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان في الدورة الإنتخابية الثانية						
السنة	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	٢٠٠٠	المجموع الكلي
القوانين	٥	٠٦	٢٠	٣٩	١٨	٨٩
القرارات	٧	١١	٣	٣	٣	٣٢

المصدر: بةرلة ماني كوردستان-عراق، بيرستي ياساويرياره كان-فهرست القوانين والقرارات-

(٢٠٠٥-٢٠٠٩)٢٠٠٩، ص ٣. وكذلك أشار إليها: فريدون عبدالرحيم عبدالله، التجربة البرلمانية في

إقليم كوردستان العراق (١٩٩٢-٢٠٠٩) دراسة تاريخية، أطروحة غير منشورة، مقدمة الى كلية

الآداب في جامعة الموصل، ٢٠١٥، ص ١٤٦.

ومن الملاحظ ان برلمان كوردستان-العراق قد درج القراءة الأولى لإحدى أهم المشاريع

القانونية في جدول أعماله منذ جلسته الأولى بعد الجلسة الإفتتاحية له في (٢٠٠٥/٦/٤) وتشكيل

لُجانه الدائمة؛ ألا وهو مشروع قانون رئاسة إقليم كوردستان-العراق<sup>(١)</sup>، أي كان البرلمان قد بدء بمهامه التشريعية بعد يوم واحد فقط من انعقاد جلسته الافتتاحية. وفي جلسته الثالثة المنعقدة في (٢٠٠٥/٦/٧) أي بعد مضي يومين فقط من بدء جلساته فقد شرع البرلمان هذا القانون وأعلن عن أول إنجازاته التشريعية<sup>(٢)</sup>. ولكن السؤال المطروح هنا هو: هل عبرت هذه الإنطلاقة المشوقة لإنعقاد جلسات البرلمان عن فعالية أداءه التشريعي لهذه السنة التشريعية؟

مما لاشك فيه وبالنظر الى واقع جلسات البرلمان حينذاك؛ فإن جواب هذا السؤال واضح وبسيط وهو "كلا"؛ وذلك لأن البرلمان بعد تشريعه لقانون رقم (١) لسنة (٢٠٠٥) قانون رئاسة إقليم كوردستان-العراق وحتى نهاية هذه السنة عقد نحو (١٨) جلسة إعتيادية وغير إعتيادية، ولكنه لم يقدم أي إنجاز (قانون) آخر سوى قانون واحد وهو "قانون رقم (٢) لسنة (٢٠٠٥) قانون ديوان رئاسة إقليم كوردستان-العراق" في (٢٠٠٧/٧/٢٦) وصدور مجموعة من القرارات المختلفة<sup>(٣)</sup>. ومن ثم يمكن القول بأن تشريع قانونين فقط خلال أكثر من ستة أشهر تثير التساؤل على أداء البرلمان في فصله التشريعي الأول، مهما كانت أسبابه او مبرراته. والملاحظ ان البرلمان قد خصص أكثر جلساته في تلك الفترة الى قضايا أخرى غير تشريعية تتعلق بالتطورات والظروف السياسية التي مر بها إقليم كوردستان والعراق عموماً؛ وبالنظر الى برنامج عمل هذه الجلسات قد تبين ذلك<sup>(٤)</sup>.

ونظراً لكون الوضع السياسي في الإقليم في تلك الفترة اتسم بالانقسام بين الحزبين الرئيسيين، وبغية تنفيذ مواد الإتفاقية المبرمة بينهما بشأن توحيد إدارتي السليمانية والأربيل

<sup>(١)</sup> المجلس الوطني لكوردستان العراق، المحاضر، المجلد (٣٥) لسنة (٢٠٠٥)، ٢٠٠٧، ص ٢٦.  
<sup>(٢)</sup> نفس المصدر، ص ٦٧-١٢٦. وكذلك ينظر: المجلس الوطني لكوردستان العراق، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني لكوردستان العراق للفترة (٢٠٠٢/١٠/٤ لغاية ٢٠٠٥/٢/٢٨)، المجلد الثامن، ٢٠٠٥، ص ٢٠٣.

<sup>(٣)</sup> بةرلة ماني كوردستان-عراق، بيرستي ياساوبرياره-كان-فهرست القوانين والقرارات-(٢٠٠٥-٢٠٠٩) سةر جاوے ييشو، ص ٥. وكذلك ينظر: المجلس الوطني لكوردستان العراق، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة ... المجلد الثامن، مصدر سبق ذكره، ص ٢٠٣-٢١٠.

<sup>(٤)</sup> خصص البرلمان حوالي (١٠) جلسات لمناقشة ومداولة قضايا المتعلقة بمشروع الدستور العراق الدائم، ومسألة كركوك وغيرها. بةرلة ماني كوردستان-عراق، بةرنامة كاري دانيشتنه كاني بةرلة ماني كوردستان-عراق لة (٢٠٠٥/٦/٤) تا (٢٠٠٩/٧/٢٥)، بةشي جواره م، ٢٠٠٩، ص ٣-٣١. وكذلك ينظر: المجلس الوطني لكوردستان العراق، المحاضر، المجلد (٣٥) مصدر سبق ذكره، ص ٣-٦٠١.

وتشكيل حكومة إئتلافية موسعة؛ نجد بأن نحو ثلثي القوانين التي تم تشريعها (٢٠ قانوناً) في سنة (٢٠٠٦) قد خُصصت لتشكيلية الوزارات، وكذلك ضمن مشاريع هذه القوانين المذكورة لسنة (٢٠٠٦) خمسة منها فقط (اي من هذه المشاريع) قد تمت تقديمها من قبل أعضاء البرلمان<sup>(١)</sup>. وبناءً على ذلك لم نجد الدور الفعال للبرلمان عموماً لافي تقديم المشاريع ولا في تشريع القوانين بقدر ما هو أصبح مؤسسة لإضفاء الصفة الشرعية على هيكل الوزارات والمشاريع المقدمة من قبل الحكومة، وهذه تعد بمثابة مؤشر ضعف لأداء البرلمان خلال هذه السنة التشريعية على الرغم من التبريرات التي أشرنا إليها.

وفي السياق نفسه ان التشريعات التي تم إنجازها خلال السنوات (٢٠٠٧ و٢٠٠٨ و٢٠٠٩) وصلت الى (٦٧) قانوناً و(١٤) قراراً، وضمن هذا العدد قدم البرلمان (١٩) مشروعاً فقط من هذه القوانين المنجزة، والتي هي (٨) مقترحات منها قد كانت بصدد تعديل بعض الفقرات من هذه القوانين<sup>(٢)</sup>. وكملاحظة نجد ان السنة التشريعية (٢٠٠٨) هي من أسوأ الفترات التشريعية لبرلمان كوردستان خلال هذه الدورة الإنتخابية من حيث أداءه التشريعي (إذا أخذنا بنظر الإعتبار الوقت المتوفر والظروف السياسية الملائمة لبرلمان كوردستان حينذاك) التي شرع فيها برلمان كوردستان (١٩) قانوناً فقط، ومن بين مقترحات هذه القوانين كانت (١١) مشروع قانون منها مقترحا من الحكومة، وكذلك إثنين منها يتعلقان بتعديل القانونين<sup>(٣)</sup>، ومن ثم فقد قدم أعضاء البرلمان خلال هذه السنة ستة مقترحات أصيلة للقوانين فقط، وكان ذلك مؤشر غير إيجابي على فعالية الأداء التشريعي لأعضاء البرلمان.

ومما سبق نجد أنه خلال إنعقاد (٢٣٩) جلسة إعتيادية وغير إعتيادية في الدورة الإنتخابية الثانية لبرلمان كوردستان-العراق فقد شرع برلمان كوردستان (٨٩) قانوناً و(٣٢) قراراً، اي بنحو

<sup>(١)</sup> المجلس الوطني لكوردستان العراق، مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني لكوردستان العراق للفترة (٢٠٠٥/٦/٤ لغاية ٢٠٠٦/١٢/٢٧)، المجلد التاسع، ٢٠٠٨، ص ٢١١-٣١٤. وكذلك: بقرلة ماني كوردستان-عراق، بقرنامة كاري دانيشتنة كاني بقرلة ماني كوردستان-عراق لة (٢٠٠٥/٦/٤ تا ٢٠٠٩/٧/٢٥)، سة رجاوے بيشوو، ص ٣٢-٨١.

<sup>(٢)</sup> إعتمدنا في إعداد هذه الأرقام على: برلمان كوردستان -العراق، المحاضر، المجلدات (٣٩-٥٣)، وكذلك: برلمان كوردستان-العراق، مجموعة القوانين والقرارات للفترة (٢٠٠٧/٣/٢٦ لغاية ٢٠٠٩/١٢/٣١)، المجلدات (العاشر-٢٠٠٨، الحادي عشر-٢٠٠٩، الثاني عشر-٢٠١٠).

<sup>(٣)</sup> نفس المصدر.

تخصيص جلستين كاملتين لكل قانون او قرار. غير انه تم تخصيص أكثر من (١٠) جلسات لمناقشة بعض مشاريع القوانين، مثلاً مقترح تعديل تطبيق قانون الأحوال الشخصية رقم (١٨٨) لسنة (١٩٥٩) المعدل قد تم مناقشته في (١١) جلسة برلمانية حتى وافق البرلمان على تشريعه كقانون<sup>(١)</sup>. ومن ثم إذا كان الإغراق في سرعة القوانين مؤشراً سلبياً على أداء البرلمان كما أكد عليه الدكتور "علي الصاوي"<sup>(٢)</sup>، لاشك إن كثرة المناقشة في مشاريع القوانين سيؤدي غالباً الى الاسراف في تضييع الوقت، الامر الذي يعد مؤشراً سلبياً على اداء البرلمان.

وعليه ضمن مجموع المقترحات ومشاريع اللقوانين لأصيلة او اجراءات تعديلها في هذه الدورة الإنتخابية البالغ عددها (١٢٢) مقترحاً او مشروعاً للقوانين كان أغلبها قدمت من قبل الحكومة (كما مبين في جدول رقم-٣)، في حين ان لكل من هاتين المؤسستين بموجب القانون والنظام الداخلي لبرلمان كردستان الحق بتقديم مشاريع القوانين دون أفضلية لمشاريع أية منهما على الأخرى<sup>(٣)</sup>. وذلك يظهر ضعف المبادرة التشريعية للبرلمان، ومن ثم تعد هذه الملاحظة بمثابة ضعف الأداء التشريعي للبرلمان امام هيمنة السلطة التنفيذية على تشريع القوانين في إقليم كردستان.

جدول رقم-٣: العدد الكلي لمشاريع القوانين المقترحة والمنجزة المقدمة في الدورة الإنتخابية الثانية						
مجموع مشاريع القوانين المنجزة		مجموع مشاريع القوانين المقترحة				
مشاريع بتعديل القوانين	المشاريع الأصيلة للقوانين	مشاريع بتعديل القوانين	المشاريع الأصيلة للقوانين			
١٢	١٥	٤	١٥	٢٦	البرلمان	
١٧	٤٥	٨	٢٣	٥٨	الحكومة	
					مئة	

(١) بقرلة ماني كردستان-عراق، بقرنامة كاري دانيشتنه كاني بقرلة ماني كردستان-عراق لة (٤/٦/٢٠٠٥ تا ٢٥/٧/٢٠٠٩). سة رجاوای بيشو، ل ٢١٥-٢٣٠.

(٢) ينظر: د. علي الصاوي، قياس فعالية البرلمان، مصدر سبق ذكره، ٤٠.

(٣) ينظر: المادة (٥٣) من قانون إنتخاب برلمان كردستان-العراق رقم (١) لسنة (١٩٩٢) المعدل. وكذلك المادة (٧١/١) من النظام الداخلي لبرلمان كردستان-العراق رقم (١) لسنة (١٩٩٢) المعدل.

٢٩	٦٠	٣٨	٨٤	مجموع
	٨٩		١٢٢	ع الكلي

المصدر: إتمدنا في إعداد هذا الجدول على: برلمان كوردستان -العراق، المحاضر، المجلدات (٣٥-٥٣)، الصفحات التي سجل فيها جدول أعمال البرلمان. وكذلك: برلمان كوردستان-العراق، مجموعة القوانين والقرارات للفترة (٢٠٠٥/٦/٤ لغاية ٢٠٠٩/١٢/٣١)، المجلدات (التاسع ٢٠٠٨، العاشر ٢٠٠٨، الحادي عشر ٢٠٠٩، الثاني عشر ٢٠١٠).

وبهذا الصدد إذ يشير السيد "عدنان مفتي" رئيس برلمان كوردستان لهذه الدورة الإنتخابية إلى «أنه لم يجد أي ضغط من الحكومة علينا (على العملية التشريعية)، بل كنا موضوعيين في أعمالنا التشريعية، وكان العديد من أعضاء اللجنة القانونية آنذاك ذوي خبرة عالية؛ لاسيما سكرتير البرلمان فهو مختص كما كان له تجربة عالية في شؤون العمل البرلماني .. ومن ثم فإن أداءنا التشريعي مرضي»<sup>(١)</sup>. وعلى الرغم من أننا لانتفق مع هذا الرأي ولاسيما الفقرة الأولى منه، ولكن لابد من ان يأخذ بنظر الإعتبار طبيعة تشكيلة الحكومة المؤتلفة الموسعة التي تضمنت أكثر من أربعين وزارة وعدد من الهيئات<sup>(٢)</sup>، ولكل من هذه المؤسسات لها قانوناً خاصاً كانت على البرلمان الموافقة عليها، وأثر ذلك سلباً في أداء البرلمان في تشريع القوانين الأخرى.

وبناءً على ما سبق يمكن ملاحظة ان جودة وطبيعة المواضيع التي شرعت لأجلها أغلبية هذه القوانين هي بخصوص تكوين المؤسسات والهيئات وتعديل هيكلها وتنظيم طبيعة عملها بالشكل الذي تتفق عليه الأحزاب السياسية او بعض الشرائح الإجتماعية، أي تغليب المسائل السياسية وتنظيم القضايا الإدارية (بشكل عام) على أولويات الأداء التشريعي للبرلمان في هذه الدورة الإنتخابية وعلى حساب معالجة القضايا العامة ومعالجة المشاكل الأخرى في المجالات الإجتماعية والإقتصادية والثقافية وغيرها من المجالات الأخرى. وعلى الرغم من التأثيرات السلبية لهذه الواقعة في الأداء التشريعي للبرلمان من حيث جودة قوانينه المنجزة؛ إلا أنها تعود لأسباب

<sup>(١)</sup> مقابلة مع السيد "عدنان المفتي" رئيس برلمان كوردستان-العراق للدورة الثانية، في أبريل، بتاريخ (٢٠١٧/٧/١٢).

<sup>(٢)</sup> راجع الموقع الرسمي لحكومة إقليم كوردستان-العراق: <http://cabinet.gov.krd/p/page.aspx?l=14&s>

سياسية داخل إقليم كردستان كما أكدها ذلك الخبير القانوني وعضو اللجنة القانونية في برلمان كردستان لهذه الدورة السيد "طارق جامباز"<sup>(١)</sup>.

وفيما يتعلق بمدى عرض ونشر مشاريع القوانين امام الجمهور وشفافية عملية التشريع وبثها ومساهمة الخبراء ومنظمات المجتمع المدني والمواطنين فيها، التي تعد إحدى مؤشرات لفعالية الأداء التشريعي للبرلمان وتجسيد للمبادئ الديمقراطية<sup>(٢)</sup>، يلاحظ ان برلمان كردستان على الرغم من تحفظه بإعلان ونشر بعض المشاريع والمقترحات (مشروع قانون رئاسة الإقليم على سبيل المثال)؛ إلا انه بثّ جلساته وفتح بابه أمام المواطنين والمنظمات والصحفيين لمتابعة مشاريع القوانين وتقديم ملاحظاتهم ومقترحاتهم بهذا الشأن، لاسيما منذ سنته التشريعي (٢٠٠٧)، ومن ثم يعد ذلك نقطة نجاح في فعالية أداءه التشريعي (وفقاً لذلك المؤشر) في هذا المجال كما أكد ذلك المستشار الإعلامي للبرلمان<sup>(٣)</sup>، (ويمكن أخذ ملاحظات المقدمة لمشروع دستور إقليم كردستان و مشروع قانون العمل الصفي في كردستان-العراق، على سبيل المثال).

وفيما يتعلق بعوائد القوانين وتأثيراتها؛ فقد نجح البرلمان في سن بعض التشريعات التي كانت عوائدها فعالة وسليمة (مثلاً قانون العفو العام رقم(٤) لسنة(٢٠٠٧) كان له جدوى او عائد فعال؛ لأنه وبعد تنفيذه؛ كان بين مجموع(١٧٣٢) من المحكومين والمودعين والموقوفين (رجالاً ونساءً ومراهقين) في كردستان (حينذاك) قد استفاد منه نحو (٩٥٠) شخصاً من هذا العدد، بتغيير أحكام عقوبتهم او إطلاق سراحهم)<sup>(٤)</sup>، وإذا كان ذلك مؤشراً إيجابياً لأداء البرلمان من حيث جودة وعوائد تشريعاته، إلا انه في الوقت نفسه أخفق في أداءه بهذا الشأن حول

<sup>(١)</sup> مقابلة هاتفية مع السيد "طارق جامباز"، عضو اللجنة القانونية في برلمان كردستان (٢٠٠٥-٢٠٠٩) في (٢٠١٧/٧/٢٧).

<sup>(٢)</sup> ديفيد بيثام، مصدر سبق ذكره، ص ٧-١٢.

<sup>(٣)</sup> مقابلة مع السيد "طارق جوهر" مستشار الإعلامي لبرلمان كردستان، في مبنى البرلمان-أربيل، بتاريخ (٢٠١٧/٧/١٢). وكذلك أشار السيد "طارق جامباز" الى ان اللجنة القانونية (على سبيل المثال)أخذت أكثر من(٥٠٠٠) مقترحات وملاحظات مختلفة حول مشروع "دستور إقليم كردستان" من المنظمات والأحزاب والأكاديميين وغيرها. مقابلة مع السيد : طارق جامباز، مصدر سبق ذكره.

<sup>(٤)</sup> بةريوة بةريوة راية تي راية ياندي بةرلة ماني كردستان، كارو جالاية كاني ليزنة كاني بةرلة ماني كردستان، خولي دوووة م(٢٠٠٥-٢٠١١)، "رابورتي ليزنة ياسايي" ل ٧٢-٧٣.

جدوى بعض القوانين الأخرى بسبب عدم قابليتها في التنفيذ على الواقع، مثل قانون مكافحة التدخين رقم (٣١) لسنة (٢٠٠٧).

أما بصدد أداء البرلمان في مجال التشريع المالي<sup>(\*)</sup>؛ لاسيما قانون الموازنة العامة للإقليم خلال هذه الدورة الإنتخابية، يلاحظ ان برلمان كردستان قد ناقش مشاريع قوانين الموازنة العامة فقط لأعوام (٢٠٠٧، ٢٠٠٨، ٢٠٠٩)، ومن ثم أخفق في أداءه بهذا الشأن لأسباب عدة، أهمها: أولاً لم تتم مناقشة الموازنة العامة لسنتي (٢٠٠٥، ٢٠٠٦) كما لم يتم إقترحها أصلاً. ثانياً ان مشاريع قوانين الموازنة العامة لهذه السنوات الثلاث لم تقدم او تناقش او تقرر في موعدها المقرر قانوناً؛ بل أرجئت وتأخرت عن موعدها القانوني، كما حددها النظام الداخلي للبرلمان<sup>(١)</sup>. ثالثاً: لم تصل الى البرلمان الحسابات الختامية لهذه الموازونات الثلاث، كما لم تتم مناقشتها ومتابعتها، ويعد هذا الأمر مخالفاً للقانون أيضاً<sup>(٢)</sup>. وعلى الرغم من أن تأخير تقديم مشاريع هذه القوانين سببه الحكومة، إلا أنه على البرلمان متابعتها ومحاسبة الحكومة عليها والتأكد من مصادر الإيرادات وكيفية النفقات بغية شفافيتها وتميرها في وقتها القانوني، ولكن فشل البرلمان في ممارسة الضغط على الحكومة للكشف عن مصادر الواردات وتقديم الحسابات الختامية وشفافية الموازنة؛ وربما يعود ذلك الى مراعات المصلحة الحزبية والظروف السياسية<sup>(٣)</sup>، ولذلك يمكن القول بأن كل هذه الإشكاليات والمخالفات القانونية تمثل نقطة ضعف على الأداء التشريعي للبرلمان في الأمور المالية. ومما سبق يتضح بأن طبيعة الظروف السياسية للإقليم والتطورات التي مر بها العراق عموماً، قد إنعكست سلباً على الأداء التشريعي للبرلمان في الدورة الإنتخابية الثانية، بشكل ان نحو ثلث جلسات البرلمان لهذه الدورة قد خصصت إما لمناقشة تكوين المؤسسات والهيئات الجديدة في الإقليم (نتيجة لتوحيد الإدارتين)، او لمناقشة التغييرات والتطورات السياسية في

<sup>(\*)</sup> تجدر الاشارة الى ان على الرغم من الوظيفة المالية هي إحدى المهمة المستقلة للبرلمان إلا اننا نشير اليها ضمن الاداء التشريعي المالي لبرلمان كردستان بصورة مختصرة.

<sup>(١)</sup> ينظر الفصل التاسع (اي المادة/ ٧٩ - ٨٩) من النظام الداخلي لبرلمان كردستان رقم (١) لسنة (١٩٩٢) المعدل.

<sup>(٢)</sup> نفس المصدر

<sup>(٣)</sup> فريدون عبدالرحيم، مصدر سبق ذكره، ص ١٨٣.

العراق والمناطق المتنازع عليها، وإستضافة الشخصيات السياسية والمسؤولون الحكوميون في الحكومة الفيدرالية وغيرها<sup>(١)</sup>.

ومن ناحية أخرى نرى بأنه طالما يستند إحدى معايير تقييم الأداء التشريعي على أساس عدد التشريعات المنجزة؛ فلا بد ان يشير الى معدل الإنجازات التشريعية لبرلمانات أخرى في سبيل المقارنة وبغية إقرار فعالية او عدم فعالية الأداء التشريعي، ولذلك نشير الى ان عدد الجلسات التي إنعقدتها مجلس النواب العراقي (كأقرب مثال لبرلمان كردستان) بلغت (٢٢٥) جلسة خلال ثلاث سنوات فقط من دورته الإنتخابية الثالثة (أي من ٢٠١٤/٧/١ من ٢٠١٤/٧/٢٥ لغاية ٢٠١٧/٥/٢٥)، وأنجز خلال هذه المدة (١٣٦) قانوناً و(٦٠) قراراً<sup>(٢)</sup>. وكذلك أصدر مجلس النواب العراقي في دورته الإنتخابية الأولى (٢٠٠٦-٢٠١٠) أكثر من (١٧٠) قانوناً<sup>(٣)</sup>. ومن ثم عندما نقارن أداء كلا المؤسستين التشريعتين من حيث عدد إنجازاتها؛ يتبين ضعف الأداء التشريعي لبرلمان كردستان مقارنة بأداء مجلس النواب العراقي.

وعليه كان الأداء التشريعي لبرلمان كردستان في الدورة الإنتخابية الثانية بشكل عام ليس بالمستوى المطلوب؛ لأنه كما بيناهُ سابقاً فإن مستوى إخفاقاته في الأداء أكثر من مستوى إنجازاته وفقاً للمؤشرات التي أستندنا عليها.

### المبحث الثالث

#### الاداء التشريعي لبرلمان كردستان-العراق في دورته الإنتخابية الثالثة

بدأت الجلسة الافتتاحية لبرلمان كردستان-العراق في دورته الإنتخابية الثالثة في (٢٠٠٩/٨/٢٠) اي بعد أقل من شهر من تاريخ إنتخابات البرلمان في (٢٠٠٩/٧/٢٥)، وكان البرلمان

<sup>(١)</sup> ينظر: برلمان كردستان-العراق، المحاضر، المجلدات(٣٥ الى ٥٤) الصفحات التي سجل فيها جدول أعمال الجلسات.

<sup>(٢)</sup> ينظر: الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي، تاريخ الزيارة (٢٠١٧/٧/٣٠).

<http://ar.parliament.iq/2017/09/10/%D8%A7%D>

<sup>(٣)</sup> نفس المصدر.

قد أستمّر في عقد جلساته حتى أختتمها في (٢٠١٣/٦/٣٠)<sup>(١)</sup>، وإنعقد خلال هذه الدورة الانتخابية (٢٣٦) جلسة إعتيادية و(٤٩) جلسة غير إعتيادية (كما مبين في جدول رقم-٤).

جدول رقم-٤: عدد الجلسات الإعتيادية والإستثنائية للدورة الانتخابية الثالثة لبرلمان كوردستان						
المجموع	٢٠١٣	٢٠١	٢٠	٢٠١	٢٠	الجلسات السنة
٢٣٦	٤٩	٧٣	٥٥	٤٦	١٣	الجلسة الإعتيادية
٢٩	٠	٢	١٦	١٠	١	الجلسة الإستثنائية
٢٦٥	٤٩	٧٥	٧١	٥٦	١٤	المجموع الكلي

المصدر: إعتمدنا في إعداده هذا الجدول على: بةريوة بةرأية تي كاروباري بةرلة مان، كاروجالاي ليزنة كاني بةرلة ماني كوردستان، خولي سية م(٢٠١٣-٢٠٠٩)، بةركي ية كة م، ٢٠١٤، جابخانه ي شهاب هة ولير، لابة رة كاني (١٠، ١١، ١٣٠، ٢٩٤، ٤٩٠).

وعلى غرار الدورة الانتخابية الثانية إنطلق العمل التشريعي في البرلمان منذ الجلسة الأولى، ولكن ليس على نمط إنطلاق الدورة الانتخابية الثانية التي أنجزت اولي تشريعاتها خلال الجلسات الثلاث الأولى دون ان تتعرض هيئة رئاسة البرلمان الى أية معارضة أو مناقشة حادة لتمرير قانون رئاسة الإقليم)، ولكن منذ بدء الجلسة الأولى للدورة الانتخابية الثالثة بتاريخ (٢٠٠٩/٩/٨) ظهرت بوادر المعارضة السياسية داخل البرلمان، و أنطلقت اول مناقشة تشريعية بصفة نقطة نظام حول جدول أعمال هذه الجلسة من قبل أعضاء المعارضة<sup>(٢)</sup>. وهنا يطرح

<sup>(١)</sup> ينظر: برلمان كوردستان-العراق، المحاضر، المجلد(٥٤)، ٢٠٠٩، ص٧. وكذلك برلمان كوردستان-العراق، المحاضر، المجلد(٩٣)، ٢٠١٣، ص٥١٣.

<sup>(٢)</sup> بدء "د. زانا رؤوف" أحد أعضاء المعارضة كأول عضو في البرلمان بمناقشة وإثارة سؤال حول مدى قانونية مناقشة مشروع تعديل النظام الداخلي للبرلمان في هذه الجلسة، للمزيد ينظر: برلمان كوردستان-العراق، المحاضر، المجلد(٥٤)، مصدر سبق ذكره، ص٤٥-٤٦.

تساؤل وهو، في ظل وجود المعارضة البرلمانية والتركيبية المختلفة للبرلمان (مقارنة بالدورتين السابقتين) الى أي مدى نجح البرلمان في أداءه التشريعي لهذه الدورة الانتخابية؟  
 للاجابة على ذلك فان برلمان كوردستان قد أنجز خلال هذه الدورة الانتخابية (٧٩) قانوناً، وكذلك إصدار (٧٣) قراراً، (كما مبين في جدول رقم-٥) التي تمت إقترح وتقديم مشاريعها (القوانين والقرارات) من قبل البرلمان او الحكومة.

جدول رقم-٥: عدد القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان في الدورة الانتخابية الثالثة						
السنة	٢٠٠	٢٠	٢٠١	٢٠	٢٠	المجموع الكلي
القوانين	٩	١٠	١	٢٢	١٨	٧٩
القرارات	٧	١١	٣٠	١٩	٦	٧٣

المصدر: إعتدنا في إعداد هذا الجدول على: برلمان كوردستان-العراق، القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان-العراق، المجلدات: الثاني عشر-/٢٠١٠، الثالث عشر-/٢٠١١، الرابع عشر-/٢٠١٢، الخامس عشر-/٢٠١٣، السادس عشر-/٢٠١٤.

وعليه لا بد ان يتناسب عدد القوانين مع حاجات ومتطلبات المجتمع التي تم رصدها، ومع عدد الحركات التشريعية التي ترى الدولة القيام بها كالاتفاقيات والمعاهدات وإلغاء او تعديل بعض القوانين والقرارات السابقة وغيرها، وتمثل هذه العملية مقارنة أفقية لدور البرلمان التشريعي؛ إذ تعتمد هذه العملية على المقارنة بين المدخلات (رصد الحاجات) والمخرجات (التصويت على القانون) <sup>(١)</sup>، و بناءً على ذلك يلاحظ بأن عدد المشاريع ومقترحات القوانين التي تم قراءتها الأولى خلال هذه الدورة الانتخابية بلغ نحو (١٨٥) مشروعاً\* من بين المشاريع المقدمة من الحكومة والمشاريع التي قدمت من أعضاء البرلمان، وكذلك من بين المشاريع الأصلية

<sup>(١)</sup> د.هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية الفدرالية (دراسة مقارنة)، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧، ص ٤٢٠.

\* بالإضافة الى ذلك ثمة مشاريع أخرى تم تقديمها الى إدارة البرلمان ولكن لم يدخل حيز السير التشريعي، اي لم يتم قراءتها الأولى، ولم نشير اليها في هذا البحث.

للقوانين او المشاريع المقدمة لتعديل القوانين<sup>(١)</sup>. ومن الملاحظ ايضا ان المشاريع التي قد تم تقديمها من أعضاء البرلمان بلغ عددها (١٣٢) مشروعاً، أي بنسبة (٧١,٣٥%) من مجموع هذه المشاريع، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يلاحظ أيضاً بأن (٤٢) مشروع قانون من أصل (٧٩) مشاريع القوانين المنجزة تعود مرجعيتها الى البرلمان أي بنحو أكثر من (٥٣%) من القوانين المنجزة، (كما مبين في جدول رقم-٦)، وبذلك تعد هاتين النسبتين مؤشرين إيجابيين للأداء التشريعي للبرلمان من حيث فعاليته في تقديم كمية المشاريع القوانين.

جدول رقم-٦: العدد الكلي لمشاريع القوانين المقترحة والمنجزة المقدمة في الدورة الإنتخابية الثانية					
مجموع مشاريع القوانين المنجزة			مجموع مشاريع القوانين المقترحة		
رقم	مشاريع بتعديل القوانين	المشاريع الأصيلة للقوانين	رقم	مشاريع بتعديل القوانين	المشاريع الأصيلة للقوانين
٢	١١	٣١	١	٢٥	١٠٧
٣	٨	٢٩(*)	٥	١٤	٣٩
٧	١٩	٦٠	٣	٣٩	١٤٦
		٧٩			١٨٥

المصدر: إعدمتنا في إعداد هذا الجدول على: برلمان كردستان-العراق، المحاضر، المجلدات (٥٤ الى ٩٣) الصفحات التي سجل فيها جدول أعمال الجلسات. وكذلك: بةريوة بةرأية تي كاروبارى بةرلة مان، كاروجالاي ليزنة كاني بةرلة ماني كردستان، خولي سية م (٢٠٠٩-٢٠١٣)،

<sup>(١)</sup> ينظر: برلمان كردستان-العراق، المحاضر، المجلدات (٥٤ الى ٩٣) الصفحات التي سجل فيها جدول أعمال الجلسات. وكذلك: بةريوة بةرأية تي كاروبارى بةرلة مان، كاروجالاي ليزنة كاني بةرلة ماني كردستان، خولي سية م (٢٠٠٩-٢٠١٣)، بةركي ية كم، سةر جاوة ي بيشو، لابة رة كاني (٦٤-٧١، ٨٧-٩٢، ٢٠٢-٢٠٦، ٣٦٣-٣٦٨، ٤٥٨-٤٦٥، ٥٢٧-٥٣٥). وكذلك د. دانا سعيد صؤفي، ٩٣ برؤة ياساي خولي سية م، لة جابكراوة كاني سةنتة رى تويذينة وة ي بةرلة ماني كردستان، هة و لير، ٢٠١٤، ل ١٤٦-٣٩.

<sup>(\*)</sup> تم تقديم مشروع قانون واحد من قبل رئاسة إقليم كردستان، ونحتسبه ضمن مشاريع المقدمة من قبل الحكومة، بصفتها رئاسة الإقليم جزء من السلطة التنفيذية.

بهركي ية كم، سةرجاوةي بيشو، لابةرة كاني (١٣،٦٤، ١١-٧١، ١٣٤-١٣٥، ٨٧-٩٢، ٢٠٢-٢٠٦، ٣٠١-٣٠٢، ٣٦٣-٣٦٨، ٤٥٨-٤٦٥، ٤٩١-٤٩٢، ٥٢٧-٥٣٥). وكذلك د. دانا سعيد صؤفي، سةرجاوةي بيشو، ل ١٤١-٣٩.

ويتضح مما تقدم انه ضمن هذه المشاريع القوانين (١٨٥) التي تمت قراءتها الأولى فقد رفض البرلمان المصادقة على (١٣) منها، وجميعها (هذه المشاريع المرفوضة) كانت مشاريع أصيلة للقوانين، وقدمت من البرلمان<sup>(١)</sup>. وبلغ عدد المشروعات التي تم إدخالها حيز السير التشريعي (أي تمت قراءتها الأولى) ولم تصل الى مرحلة التصويت (٩٣) مشروعاً، أي ما يعادل نصف المشروعات التي دخل حيز الحركة التشريعية في هذه الدورة الإنتخابية. فضلا عن ذلك فان أغلب مواضيع وأهداف مشاريع القوانين البالغة (٩٣) تتعلق بمجالات تنظيم هيكل المؤسسات، وكذلك المجالات الإدارية والإقتصادية والمسائل المتعلقة بالرواتب والتقاعد والتوظيف<sup>(٢)</sup>. ويمثل كل ذلك المجالات الأساسية والحاجات الضرورية للمجتمع وبناء المؤسسات في إقليم كردستان. ومن ثم يعد ذلك بمثابة مؤشر سلبي وإخفاقاً لفعالية الأداء التشريعي للبرلمان؛ لأن ذلك كما يقول الدكتور " هاتف محسن كاظم " أدى الى تضييع الفرصة على إشباع نصف الحاجات التي كان من المؤمل إشباعها للمجتمع<sup>(٣)</sup>، وتنظم مؤسساته الحكومية والإدارية.

وبالرجوع الى السؤال المطروح؛ يلاحظ ان برلمان كردستان منذ بدء جلسته الأولى في (٢٠٠٩/٩/٨) وحتى نهاية هذه السنة قد أنجز ثلاثة قوانين فقط، إثنين منها بصدد تشكيلة الحكومة والوزارات، والآخر بصدد تعديل قانون إنتخاب برلمان كردستان رقم (١) لسنة (١٩٩٢) المعدل<sup>(٤)</sup>. وإذا دل ذلك على شيء فأنما يدل على عدم فعالية الاداء التشريعي للبرلمان من حيث الكم والزمن (أي إهدار أكثر وقتاً بأقل إنجازاً)، و هذا الإخفاق في الأداء، حسب بعض الدارسين،

<sup>(١)</sup> ينظر: برلمان كردستان-العراق، القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان-العراق، المجلدات: م ٢٠١١/١٣ ص ٢٨٢-٢٨١، م ٢٠١٢/١٤ ص ٣٩٥-٣٩٩، م ٢٠١٣/١٥ ص ٣٨٦، م ٢٠١٤/١٦ ص ٣٦١.

<sup>(٢)</sup> د. دانا سعيد صؤفي، سةرجاوةي بيشو، ل ١١١.

<sup>(٣)</sup> د. هاتف محسن كاظم، مصدر سبق ذكره، ص ٤٢١.

<sup>(٤)</sup> ينظر: برلمان كردستان-العراق، القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان-العراق، المجلد (١٢)، مصدر سبق ذكره، ص ٢٦٥.

يعود الى أسباب سياسية؛ لأنه على الرغم من تقديم (١٣) مشروع قرار وقانون من قبل المعارضة خلال هذه الفترة؛ إلا أن أحزاب السلطة أرادت تعطيل دور البرلمان الى حين إجراء إنتخاب مجلس النواب العراقي في آذار(٢٠١٠). وذلك حتى لا تمنح المعارضة في البرلمان الفرصة لإبراز دورها في الحياة السياسية، الامر الذي أدخل البرلمان في دورة شتوية دون البت في أي من هذه المشاريع، وكذلك دون ان ينجز اي قانون، ماعدى القوانين الثلاث المذكورة<sup>(١)</sup>.

و على العكس من البطء في عملية تشريع القوانين لهذه الفترة؛ يلاحظ أنه خلال الأيام العشرة الأخيرة لهذه الدورة الإنتخابية، او بالأحرى خلال الجلسات الأربع الأخيرة (أي الجلسة رقم-٣١ الى الجلسة رقم-٣٥) قد شرع البرلمان (٧) قوانين<sup>(٢)</sup>. ولاشك ان هذه السرعة في تشريع القوانين، التي يسميه الأستاذ "علي الصاوي" ب(التشريع السريع Express Legislation)<sup>(٣)</sup> تثير التساؤل حول طبيعة سير العملية التشريعية ومدى عدم مخالفتها للقواعد القانونية المعمولة بها واللائحة الداخلية للبرلمان من جهة<sup>(٤)</sup>؛ ومدى إتاحة الفرصة لمناقشة موضوع هذه المشاريع القوانين (السبعة) بشكل مفصل ومتعمق من جهة أخرى؛ بغية ان تتوافق مع متطلبات المصالح العامة وتعتبر عن تطلعات الناس ومشاكلهم. ومن ثم يمكن القول إذا كان البطء وإهدار الوقت ب شكل كثير في تشريع القوانين يعد مؤشراً سلبياً على الأداء التشريعي للبرلمان، فلا شك ان السرعة والإستعجال في تشريع القوانين تعد مؤشراً سلبياً أيضاً على أداءه التشريعي.

وفي السياق ذاته يؤكد رئيس برلمان كوردستان لهذه الدورة الإنتخابية (في السنتين الأخيرتين) الدكتور "أرسلان بايز" « بأننا كهيئة رئاسة برلمان قد أتحنأ فرصة كاملة وأعطينا وقتاً كافياً للنائب أثناء الجلسات لكي يناقش المشاريع المطروحة ولكي يعبر عن آراءه بشأن المواضيع التي هي محل جدل داخل قاعة البرلمان، ولكن أستغل بعض النواب هذه الفرص لأغراض

<sup>(١)</sup>د.رشيد عمارة الزبيدي ويوسف محمد صادق، المعارضة السياسية في إقليم كوردستان - العراق، (النشأة والمستقبل)، بحث منشور في المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، ٢٠١٢، ص٣٧. متوفر على الموقع الإلكتروني: <http://www.dohainstitute.org/release/cf7c6b56-126a-47d6-af38-de28e8d10fab>

<sup>(٢)</sup> ينظر: برلمان كوردستان-العراق، القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان-العراق، المجلد(١٦)، مصدر سبق ذكره، ص ٣١٢-٣٢٦.

<sup>(٣)</sup> د. علي الصاوي، قياس فعالية البرلمان، مصدر سبق ذكره، ص٤١.

<sup>(٤)</sup> راجع : المادة(٥٥-٥٨) من النظام الداخلي لبرلمان كوردستان العراق رقم(١) لسنة(١٩٩٢) المعدل.

سياسية ومصالح شخصية او حزبية، إذ ناقش بعض الفقرات الهامشية لأكثر من ساعة ودون أية جدوى لبعض مشاريع القوانين او للقضية التي كانت موضوعاً للمناقشة»<sup>(١)</sup>.  
ومما سبق يمكن القول انه على الرغم من وجود آراء مختلفة حول مدى واقعية أسباب عجز البرلمان وطبيعة العراقيين؛ فإن ان وجود المعارضة البرلمانية في هذه الدورة الإنتخابية (بشكل عام) لم ينعكس ايجاباً على فاعلية أدائه التشريعي من حيث عدد القوانين المنجزة.  
وفيما يتعلق بشفافية العمل التشريعي للبرلمان وديمقراطيته ومستوى مشاركة المواطنين فيه، وكذلك مدى مساهمة شرائح المجتمع المدني ودور المؤسسات غير الرسمية (غير الحكومية) في صنع القوانين التي تعكس جودة وفعالية الأداء التشريعي<sup>(٢)</sup>، يلاحظ ان أغلب مشاريع القوانين التي تم تقديمها لبرلمان كوردستان من خلال أعضائه شارك في صياغتها وبناء موضوعها العديد من الشخصيات والمنظمات والجمعيات الأهلية عن طريق لجان البرلمان؛ ولاسيما اللجنة القانونية، فعلى سبيل المثال، قامت اللجنة القانونية خلال هذه الدورة الإنتخابية بأكثر من (٦٦) زيارة ميدانية الى المؤسسات الرسمية وغير الرسمية والى الجهات والمناطق والأطراف المعنية بالموضوع التشريعي، وكذلك إستضافة أكثر من (٩٦) من الوفود والممثلين والخبراء والمسؤولين سواء أكانوا من القطاع العام او القطاع الخاص؛ لأجل تبادل الآراء وأخذ الأفكار وإدخال التعديلات على النصوص بغية تلبية مطالب الناس والتعبير عن حاجاتهم، فضلاً عن تلقي وأخذ أكثر من (١٢٥٠) طلباً متنوعاً ومن مختلف الأطراف والشرائح والمواطنين عموماً<sup>(٣)</sup>، ومن ثم يعد ذلك مؤشراً إيجابياً من مؤشرات فعالية الأداء التشريعي من حيث شفافية سنه للتشريعات ومدى مشاركة الناس في صياغة موضوعاتها.

<sup>(١)</sup> مقابلة مع الدكتور "أرسلان بايز" رئيس برلمان كوردستان للفترة (٢٠١٢/٢/١٥ لغاية ٢٠١٣/٩/٢١) في السليمانية، بتاريخ (٢٠١٧/٧/١٧).

<sup>(٢)</sup> عدنان محسن ظاهر، تفعيل دور مجلس النواب في إقتراحات القوانين، بحث منشور، متوفر على الموقع الإلكتروني: تاريخ الزيارة (٢٠١٧/٧/٤).

<http://www.adnandaher.info/files/Publications/%D8%A86.pdf>، ص ٥-٦.

<sup>(٣)</sup> ينظر: بقرينة بقرينة تي كاروباري بقرلة مان، كاروجالاي لينزة كاني بقرلة ماني كوردستان، خولي سية م (٢٠٠٩-٢٠١٣)، بركي بقرلة م، سة رجاوة ي بيشو، لابة رة كاني (٩٧-١٠٢، ٢١٦-٢٨٨، ٣٨٠-٤٦٩، ٥٣٨-٥٥٦).

وبصدد أداء التشريع المالي لبرلمان كوردستان<sup>(\*)</sup>، فعلى الرغم من تأخير تشريع قانون الموازنات العامة لإقليم كوردستان في مواعده القانوني (لاسيما قانون الموازنة العامة لسنتي ٢٠١٢، ٢٠١١ الذي شرع في شهري حزيران وتموز)، غير ان البرلمان نجح في تشريع قوانين الموازنات العامة لجميع السنوات الأربع في هذه الدورة الإنتخابية. والجدير بالملاحظة بهذا الشأن ان البرلمان قد خص وقتاً كافياً لمناقشة مشاريع هذه القوانين كل على حده، وقد إستغرقت مناقشة هذه القوانين الأربعة للموازنة العامة (٢٠١٠-٢٠١٣) بشكل إجمالي أكثر من (٥٠) جلسة برلمانية<sup>(١)</sup>. وقد لوحظ أيضاً إحتواء أكثرية الجلسات على إجتماعين أو أكثر، فمثلاً تكوّنت جميع جلسات (الثالث عشر) المخصصة لمناقشة الموازنة العامة لسنة (٢٠١٢) من إجتماعين أو ثلاث إجتماعات في اليوم الواحد، وإستغرق كل إجتماع نحو (٣) ساعات<sup>(٢)</sup>، ويعد ذلك بمثابة فسح مجال للمناقشة والمداولة بشكل أعمق ومفصل لها، وهذا أمر بالغ الأهمية بالنسبة لمناقشة مسألة الموازنة العامة، ومؤشراً إيجابياً لأداء التشريع المالي. والأهم من ذلك بالإضافة لمناقشة مشاريع هذه القوانين مادةً بمادة؛ فللنواب صلاحية إلغاء أو إضافة أو تعديل موادها، ويسميه الأستاذ "علي الصاوي" هذه التعديلات البديلة ب"المشاركة الإيجابية"<sup>(٣)</sup>. ولذلك كلما إتسعت هذه الصلاحيات للبرلمان كلما إزداد هامش التحرك الشعبي<sup>(٤)</sup>.

وفيما يتعلق بمواضيع القوانين المنجزة لبرلمان كوردستان والغاية التي شرع من أجلها هذه القوانين، ومدى إمكانية تطبيقها، إذ يمكن (بشكل عام) تقسيم مواضيع وغايات هذه القوانين (أي مجموع القوانين المنجزة البالغ عددها (٧٩) قانوناً للدورة الإنتخابية الثالثة) على قسمين: أولهما القوانين التي شُرعت بالأساس لأجل تكوين وتنظيم أو تعديل أو إلغاء بعض الوزارات أو المؤسسات الرسمية أو الهيئات والجمعيات غير الحكومية، (مثلاً: قانون التعديل الثامن لقانون

<sup>(\*)</sup> تجدر الإشارة الى اننا عالجتنا مسألة أداء البرلمان في مناقشة الحسابات الختامية للموازنات العامة في الاقليم للسنوات المالية التي تقع ضمن هذه الدورة الانتخابية الثانية والثالثة ضمن مبحث خاص في أطروحتنا الدكتوراه الموسومة بتقويم أداء البرلمان في إقليم كوردستان بين (٢٠٠٥-٢٠١٣).

<sup>(١)</sup> ينظر: برلمان كوردستان-العراق، المحاضر، المجلدات(٥٥-٥٧، ٦٧-٦٩، ٧٨-٨١، ٨٨-٩٠) وصفحاتها.

<sup>(٢)</sup> ينظر: برلمان كوردستان-العراق، المحاضر، المجلد (٨١)، ٢٠١٣، ص ٢٨١.

<sup>(٣)</sup> د.علي الصاوي، قياس فعالية البرلمان، مصدر سبق ذكره، ص ٤٠.

<sup>(٤)</sup> عدنان محسن ضاهر، الموازنات العامة في الدول العربية (دراسة مقارنة حول إعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة في الدول العربية)، من منشورات (UNDP)، بيروت، دون سنة نشر، ص ٢١.

مجلس الوزراء، قانون المنظمات غير الحكومية، قانون مجلس أمن إقليم كردستان، وقانون التعديل الأول لقانون اتحاد معلمي كردستان، وغيرها) ولهذه الفئة من القوانين علاقة غير مباشرة بمشاكل ومتطلبات الناس، وتتضمن نحو ثلث القوانين المنجزة. أما ثانيهما هو القوانين التي له علاقة مباشرة بحاجات ومشاكل الناس ومتطلبات بعض شرائح المجتمع، (مثلاً: قانون سلفة الزواج، قانون تنظيم المظاهرات، قانون الموازنة العامة، وقانون مناهضة العنف الأسري وغيرها من هذه القوانين في إقليم كردستان)، التي بلغ عددها أكثر من ثلثي القوانين المنجزة لهذه الدورة الإنتخابية<sup>(١)</sup>.

وفي السياق ذاته فيما يتعلق بمدى إمكانية تطبيق هذه القوانين وعوائدها، على الرغم من صعوبة إقرار بجدوى اوعدم جدوى القوانين دون الإستناد الى إحصائيات دقيقة وبيانات رسمية من المؤسسات والجهات المعنية بذلك، ولكن يلاحظ ان أغلبية القوانين التي تنطوي ضمن القسم الأول قد طبقت، ودخلت حيز التنفيذ، وهذا أمراً إيجابياً للأداء التشريعي لبرلمان كردستان، على الرغم من طبيعة عوائدها ومستوى تلبي حاجات ومتطلبات المجتمع بصورة مباشرة.

أما بالنسبة للقسم الثاني من القوانين، على الرغم من أهمية بعض هذه القوانين ومدى عوائدها الفعالة (قانون رقم(١٧) لسنة (٢٠١٠) قانون سلفة الزواج في الإقليم، وقانون رقم(٢) لسنة (٢٠١٢) ) قانون العفو العام في إقليم كردستان، على سبيل المثال)، إذ يلاحظ أيضاً هناك قوانين عدة ذات أهمية في موضوعها وغايتها بيد إنها لم تأخذ نصيبها من التطبيق العملي على الساحة الكوردستانية لتعود وتستجيب بفاعلية لحاجة ومتطلبات المجتمع، ومن أبرز هذه القوانين (على سبيل المثال) هو قانون رقم(١١) لسنة(٢٠١٣) قانون حق الحصول على المعلومات في إقليم كردستان، وقانون رقم(١١) لسنة(٢٠١٢) قانون صندوق إعانة مرضى السرطان في إقليم كردستان، وكذلك قانون رقم(٨) لسنة(٢٠١١) قانون مناهضة العنف الأسري في إقليم كردستان، وغير ذلك. والملاحظ ان برلمان كردستان لم يتابع تنفيذ هذه القوانين، ومسألة الجهات التي حالت دون تنفيذها، وهذا الأمر تثير التساؤل على مستوى الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان، ومن ثم ينعكس ذلك سلباً على جدوى وعوائد هذه القوانين.

<sup>(١)</sup> ينظر: برلمان كردستان-العراق، القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان-العراق، المجلدات: م٢٠١٠/١٢ ص٢٦٥، م٢٠١١/١٣ ص٢٨١-٢٨٢، م٢٠١٢/١٤ ص٣٩٥-٣٩٩، م٢٠١٣/١٥ ص٣٨٦، م٢٠١٤/١٦ ص٣٦١.

ولكن بصدد هذه الملاحظة يقول الدكتور "أرسلان بايز" الى انه « حتى لو دخل نحو (١٠%) من هذه القوانين حيز التنفيذ في أيامنا؛ فسوف يأتي يوماً تطبق فيه هذه القوانين بصورة كاملة، ولذلك ان وجود هذه القوانين أحسن من عدمه»<sup>(١)</sup>. وعليه على الرغم من ذلك فان تعبير "وجود هذه القوانين أفضل من عدمه" تعبيراً صحيحاً؛ ولكن لانتفق مع الفقرات الأخرى لهذا الرأي؛ لأنه ليس من المنطقي إرجاء معالجة المشاكل الآنية والواقعية التي شرعَ من أجله هذا القانون أصلاً الى المستقبل، ولاشك على المشرع أن يأخذ في الحسبان الحاجة الزمانية والمكانية عند التشريع، كي لا يكون القوانين بلا فاعلية وعديم الجدوى.

يتضح مما تقدم ان برلمان كوردستان نجح في فعالية أداءه التشريعي من حيث عدد إقتراح مشاريع القوانين المقدمة للتشريع مقارنة بعدد مشاريع القوانين المقدمة من قبل الحكومة في هذه الـ دورة الإنتخابية، ولكن لم يكن موفقاً في أداءه من حيث عدد إنجازاته مقارنة بعدد مشروعات قوانين المقدمة اليه، هذا من حيث الكم، أما من حيث الكيف على الرغم من بعض الإنجازات المذكورة للبرلمان، غير انه عجز في فعالية أداءه التشريعي في أبعاد عدة، لاسيما فيما يتعلق بمدى قابلية تنفيذ القوانين المنجزة، ومستوى عوائدها ومدى فعاليتها في خدمة المجتمع وتحقيق الغايات التي شرعت من أجلها هذه القوانين.

### المبحث الثالث

#### مقارنة الأداء التشريعي لبرلمان كوردستان-العراق في دورتيه الإنتخابيتين الثانية والثالثة

تطرقنا في المبحثين السابقين الى الأداء التشريعي لبرلمان كوردستان في دورتيه الإنتخابيتين الثانية والثالثة، وعالجنا بعض الزوايا المتعلقة بمدى فعالية أداءه التشريعي؛ لكلا الدوريتين دون

<sup>(١)</sup> مقابلة مع الدكتور "أرسلان بايز" رئيس برلمان كوردستان، مصدر سبق ذكره.

تناول فعالية أيّ منهما على الأخرى؛ ولأجل المقارنة بينهما نسلط الضوء على أوجه الشبه او الإختلاف حول الأداء التشريعي لكلا الدورتين.

عليه عند الأخذ بنظر الإعتبار الجانب الكمي من الأداء التشريعي لكلا الدورتين نجد ان العدد الكلي لجلسات البرلمان (سواء كانت إعتيادية ام غير إعتيادية)<sup>(\*)</sup> في الدورة الإنتخابية الثانية كان أقل من الدورة الثالثة بنحو (٢٦) جلسة برلمانية<sup>(١)</sup>، ويعد ذلك دليلاً على إستغلال الفرص وعدم إهداره للوقت في دورته الثالثة مقارنة بالدورته الثانية؛ أي انها مؤشراً إيجابياً على فعالية الأداء التشريعي للبرلمان في الدورة الثالثة، والعكس صحيحاً بالنسبة للدورة الثانية في هذا البعد.

أما من حيث العدد الكلي للمشاريع المقدمة والمقترحة ونسبة الإنجاز التشريعي لكلا الدورتين، يلاحظ على الرغم من ان نسبة المشاريع المقدمة والمقترحة للبرلمان في دورته الإنتخابية الثالثة أكثر بنسبة (٣٤%) من دورته الإنتخابية الثانية، ولكن نسبة إنجازاته في الدورة الثالثة أقل بنحو (١١%) من الدورة الإنتخابية الثانية<sup>(٢)</sup>، في حين المفروض إن أداء الدورة البرلمانية لابد ان يزداد وتيرة عملها عن الدورة البرلمانية التي سبقتها؛ وذلك كونه جاء كما هو المفترض بعد تجاوز الأخطاء التي وقعت فيها الدورة السابقة<sup>(٣)</sup>، ومن ثم إذا إستندنا على معيار عدد الإنجازات الفعلية للبرلمان بوصفها مؤشراً لفعالية أداءه التشريعي (كما طرحناه سابقاً) فقد يبين بأن برلمان كوردستان عجز في أداءه التشريعي في دورة الإنتخابية الثالثة مقارنة بدورته الإنتخابية الثانية في هذه الناحية.

<sup>(\*)</sup> تقصد بهذه الجلسات لكلا الدورتين فقط الجلسات العلنية للبرلمان وليست الجلسات السرية، وذلك لعدم حصولنا على معلومات بشأن هذه الجلسات، رغم محاولتنا الجادة حولها.

<sup>(١)</sup> ينظر: بةرلةماني كوردستان-عراق، بيرستي دانيشتنه كان- فهرست الجلسات (٢٠٠٥-٢٠٠٩)، سةرجاوى بيشو، ل٣. و بةرلوة بةرلوة تي كاروبارى بةرلوة مان، كاروجالاي ليزنة كاني بةرلوة ماني كوردستان، خولي سيةم (٢٠٠٩-٢٠١٣)، بةركي ية كةم، سةرجاوى بيشو، لابةرلة كاني (١٠، ١١، ١٣٠، ٢٩٤، ٤٩٠). وكذلك برلمان كوردستان-العراق، المحاضرات، المجلدات (٥٤-٩٣)، الصفحة الأولى لكل مجلد.

<sup>(٢)</sup> ينظر: برلمان كوردستان-العراق، القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان-العراق، المجلدات: م٢٠١٠/١٢م، ص٢٦٥، م٢٠١١/١٣م، ص٢٧٦-٢٧٨، م٢٠١٢/١٤م، ص٣٩٠-٣٩٣، م٢٠١٣/١٥م، ص٣٨١-٣٨٣، م٢٠١٤/١٦م، ص٣٥٦-٣٥٩. وكذلك: ثةرلة ماني كوردستان-عراق، ثيرستي ياساوبرلوة كان-فهرست القوانين والقرارات (٢٠٠٥-٢٠٠٩)، سةرلوة تي بيشو، ل٣.

<sup>(٣)</sup> د. هاتف محسن كاظم، مصدر سبق ذكره، ص٤٢١.

وفي السياق ذاته تشابهة كلا الدورتين من حيث مصدر مشروعات القوانين المقدمه، (من الحكومة ومن البرلمان أيضاً)، في حين نجد ان هناك إختلافاً واضحاً بين الدورتين من حيث دور الحكومة والبرلمان في تقديم مقترحات ومشاريع القوانين (سواءً كانت مشاريع أصيلة للقوانين ام مشاريع بتعديل القوانين)؛ ومن ثم يلاحظ ضعف قدرة النواب في إقتراح مشاريع القوانين للبرلمان (أي ضعف دور البرلمان في رصد حاجات المجتمع وإشباعها) مقارنة بدور وفعالية الأداء التشريعي للحكومة في تقديم المشاريع في الدورة الثانية، ولكن العكس صحيحاً بالنسبة للدورة الثالثة؛ وذلك لأن نسبة مشروعات القوانين التي قدمت من الحكومة الى البرلمان بلغ (٦٦,٣%) مشروعاً في الدورة الثانية، أما نسبة مشروعات التي تم تقديمها من البرلمان وصلت نحو (٣٣,٦%) مشروعاً. بيد ان هذه المعادلة إنقلبت في الدورة الثالثة؛ لأن نسبة مشروعات القوانين المقدمه من البرلمان بلغت نحو أكثر من (٤٠%) من المشروعات التي تقدمت بها الحكومة (بشكل إجمالي) خلال الدورة الثالثة<sup>(١)</sup>، (كما مبين كل ذلك في جدول رقم-٧). ويعد ذلك تفوقاً واضحاً في قدرة البرلمان على الحكومة من حيث رصد متطلبات المجتمع وفعالية في الأداء التشريعي وتحجيم مستوى تأثيرات الحكومة على العملية التشريعية في الدورة الإنتخابية الثالثة على عكس الدورة الإنتخابية الثانية في هذه الزاوية.

جدول رقم-٧: مقارنة فعالية أداء التشريعي لبرلمان كوردستان بين دورتيه الإنتخابية الثانية والثالثة									
مقارنة بنسبة مئوية في تقديم المشاريع بين الحكومة والبرلمان	الإنجازات		المشاريع المقدمه			عدد الجلسات			مقارنة بنسبة مئوية في تقديم المشاريع بين الحكومة والبرلمان
	القرارات	القوانين	الجمهور	من الحكومة	من البرلمان	المجموع	الاستثنائية	الاعتيادية	

<sup>(١)</sup> برلمان كوردستان -العراق، المحاضر، المجلدات (٣٥-٥٣)، الصفحات التي سجل فيها جدول أعمال البرلمان. وكذلك برلمان كوردستان-العراق، المحاضر، المجلدات (٥٤ الى ٩٣) الصفحات التي سجل فيها جدول أعمال الجلسات.

الحكومة برلمان في الدورة ٢	٣	٨	١	٨	٤	٢	٢	٢	الدورة الثانية
ب(٣٢,٧%) على	٢	٩	٢٢	١	١	٣٩	٦	١٣	
الدورة ٣	٧	٧	١	٥	١	٢	٢	٢	الدورة الثالثة
ب(٤٢,٧%) على	٣	٩	٨٥	٣	٣٢	٦٥	٩	٣٦	
البرلمان الدورة ٣	الدورة ٢ ب(١١,٢٣%) على الدورة ٣		الدورة ٣ ب(٣٤%) على الدورة ٢			الدورة ٣ ب(١٠,٨%) على الدورة ٢			تفوق بنسبة مئوية ٢ بين الدورتين

المصادر: إتمدنا في إعداد هذا الجدول على: المصادر المذكورة لجدول رقم (١,٢,٣,٤,٥,٦).

وفيما يتعلق بأداء التشريع المالي نجد ان برلمان كوردستان في كلا الدورتين ناقش قانون الموازنة العامة للإقليم، إذ انه استطاع إصدار قانون الموازنة العامة في جميع السنوات الأربع في دورته الإنتخابية الثالثة، وذلك على خلاف دورته الثانية التي لم يكن موفقاً في إصدار قانون الموازنة لسنته التشريعية الأولى (٢٠٠٦). كما ان البرلمان قد عجز في موازلة حقه التشريعي قانوناً حول مناقشة وإصدار قرار تصديق الحساب الختامي لحكومة إقليم كوردستان في كلا الدورتين سوى الحساب الختامي لسنتي (٢٠١٠ و ٢٠١١)<sup>(١)</sup>.

يتضح مما تقدم ان برلمان كوردستان لم يستطع في أداء التشريع المالي من ممارسة دوره بشكل صائب في كلا الدورتين، ولكن عندما نقارن مستوى أداءه من هذه الناحية بين الدورتين؛ يظهر فعالية أداءه في الدورة الثالثة؛ لاسيما انه لم يخفق في إصدار قانون الموازنة لأية سنة تشريعية في هذه الدورة، كما انه اصدر (على الأقل) قرار تصديق الحساب الختامي لسنتين من السنوات الأربع لهذه الدورة الإنتخابية، ولكن ذلك لم يحدث في الدورة الثانية.

<sup>(١)</sup> ينظر: برلمان كوردستان-العراق، القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كوردستان-العراق، المجلدين (١٣/١١/٢٠١١ ص ٢٣٥) و(١٥/١٣/٢٠١٣ ص ٣٧١).

أما بصدد جودة القوانين المنجزة ومدى عوائدها، فعلى الرغم من البحث حول مقارنة جودة القوانين بين الدوريتين للبرلمان ليس موضوعاً سهلاً ويسيراً، ولكنها وبالاستناد لما سبق نجد ثمة تشابه بين كلا الدوريتين من حيث ضعف قابلية بعض القوانين المنجزة في كلا الدوريتين للتطبيق، إذ تشرع قوانين دون ان يكون لها تأثير فعلي في تلبية حاجات المجتمع وتحقيق غاياته، فعلى سبيل المثال: (قانون رقم (٢٢) لسنة (٢٠٠٧) قانون النفط والغاز لإقليم كردستان، وكذلك قانون رقم (٧) لسنة (٢٠٠٨) قانون تأمين السكن للمواطنين في إقليم كردستان<sup>(١)</sup>) في الدورة الثانية، وكذلك (قانون رقم (٧) لسنة (٢٠١١) قانون مجلس الخدمة العامة في إقليم كردستان، وقانون رقم (٨) لسنة (٢٠١٣) قانون الصحة النفسية في إقليم كردستان<sup>(٢)</sup>) في الدورة الثالثة. وفي المقابل نجد أيضاً تشابهاً بين هذين الدوريتين للبرلمان حول إنجاز قوانين ذات عوائد واضحة وفعالة في إقليم كردستان، وعلى سبيل المثال: قانون العفو العام في إقليم كردستان لسنتي (٢٠٠٧، ٢٠١٢)\*.

ولكن لا يعني ذلك عدم وجود الاختلاف بينهما (الدوريتين) من حيث مدى جودة القوانين وعوائده؛ بل نجد بعض القوانين وحول الموضوع والغاية نفسها لكلا الدوريتين ولكن تظهر تباينات في مجالات عديدة بينهما من حيث مدى نجاحه وملائمته مع مؤشرات فعالية جودته. وعلى سبيل المثال؛ لو نقارن قانون الموازنة العامة لإقليم كردستان لسنتي (٢٠٠٨) و(٢٠١٢)

<sup>(١)</sup> ينظر: برلمان كردستان-العراق، القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان-العراق، المجلدين (م.١٠/٢٠٠٨ ص ٣١٥) و(م.١١/٢٠٠٩ ص ٢١٣).

<sup>(٢)</sup> ينظر: برلمان كردستان-العراق، القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان-العراق، المجلدين (م.١٤/٢٠١٢ ص ٢٦٣) و(م.١٦/٢٠١٤ ص ٢٧٢).

<sup>(\*)</sup> تطرقنا في المبحث الثاني الى بعض الأحصائيات بصدد نسبة المستفيدين من هذا القانون خلال الدورة الانتخابية الثانية، للمزيد يمكن مراجعة المبحث الثاني من هذا البحث، أما بالنسبة لعوائد هذا القانون في الدورة الثالثة (اي قانون رقم (٢) لسنة (٢٠١٢) قانون العفو العام في إقليم كردستان) وبعد ان تم تطبيقه فقد حقق هذا القانون غايته الى حد كبير، لأنه وفقاً لبعض الأحصائيات إستفاد منه عدد كبير من المحكومين عليه والموقوفين، وكان عدد المستفيدين منه بشكل إجمالي بلغ (١٠٠٥٨) شخصاً، ومن بين هذا العدد إذ إستفاد منه (١٣٦٣) محكوماً عليه و(٨٦٩٥) موقوفاً في عموم الإقليم. للمزيد ينظر: د. تافكة عباس البستاني ود. طارق صديق طردي، العفو العام والقوانين الصادرة من برلمان كردستان بصده، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، تصدرها كلية القانون والعلوم السياسية بجامعة كركوك، المجلد (٤)، العدد (١٢) الجزء الثاني، شباط/٢٠١٥، ص ١٦٤.

سيظهر لنا مدى هذه التباينات في جودتهما ومدى تأثيراتهما؛ لاسيما الإختلاف بينهما من حيث مدى الوقت المخصص لمناقشة كلاً منهما، ومستوى شفافيتهما، والتعمق في تفاصيل فقراتهما المتعلقة بالإيرادات او النفقات اي كيفية صرفهما، وكذلك مدى الإلتباس والغموض في نصوصهما، وغير ذلك من المجالات الأخرى<sup>(١)</sup>. ومن ثم يدل ذلك على فعالية الأداء التشريعي للبرلمان في الدورة الثالثة (ولو كان نسبياً) مقارنة بالدورة الثانية في هذه الناحية.

ومما ذكرناه سابقاً يمكن القول ان البرلمان قد أخفق في بعض مجالات أداءه التشريعي في دورته الإنتخابية الثانية مقارنة بدورته الثالثة، ولكن العكس صحيح في مجالات أخرى، ومع وجود بعض إختلافات في أداءه التشريعي بين الدورتين؛ نجد هناك ثمة تشابهات من حيث مستوى فعالية أداءه بين الدورتين أيضاً، ومن ثم نلخص بأن برلمان كردستان قد وفق في أداءه التشريعي من حيث الكم (تفوق في عدد القوانين المنجزة) مقارنة بدورته الثالثة، ولكنه قد أخفق في أداءه التشريعي في هذه الدورة من حيث الكيف (عجز في جودة القوانين المنجزة) مقارنة بالدورة الثالثة.

## الختامة:

<sup>(١)</sup> يتكون قانون الموازنة العامة لإقليم كردستان لسنة(٢٠٠٨) من (٢٠) مادة مختصرة لا يزيد عن صفحتين؛ كما تمت مناقشتها والموافقة عليها خلال أربعة جلسات ومن ثم فقد ترك تفسير وكيفية تحديد وصراف أكثرية المبالغ المحددة للقطاعات المختلفة للسلطة التنفيذية دون الخوض في تفاصيلها، أما قانون الموازنة لسنة(٢٠١٢) يتكون من(٤٦)مادة، وأكثر من (٨)صفحات، وقد خصص لمناقشته أكثر من(١٣)جلسة بنحو عشرون إجتماعاً حتى تم الموافقة عليه، إذ تتميز أغلب مواد (قانون موازنة ٢٠١٢) بالحصص (حدد الموضوع بالأرقام) والتفصيل والشفافية وذكر أغلب القطاعات التي تم تخصيص مبلغ معين لها من الموازنة دون تركها لتقدير وصلاحيات وتفسير السلطة التنفيذية (وغير ذلك من الملاحظات)، وهذا على عكس ماجاء في الموازنة العامة للدورة الثانية، ومن ثم تدل ذلك على فعالية الأداء التشريعي لبرلمان كردستان من حيث جودتها في الدورة الثالثة مقارنة بالدورة الثانية. للمزيد ينظر نص قانوني الموازنة العامة لسنتي(٢٠٠٨، ٢٠١٢): برلمان كردستان-العراق، القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان-العراق، المجلدين (٢٠٠٩/١١م - ٢٠٠٣-٢٠٠٠ ص ص) و(٢٠١٣/١٥م ص ص٢٥١-٢٦٧). وكذلك برلمان كردستان-العراق، المحاضر، المجلدات (٢٠٠٨/٤٦م - ٢٠٠٧/٤٧م) و (٢٠١٢/٧٨م - ٢٠١٢/٨١م).

من خلال ما تقدم فقد خلصت الدراسة الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات وكما يأتي:

### أولاً: الإستنتاجات

١. يعد تشريع القوانين المهمة الأساسية التي يقوم بها البرلمان، اذ انها تتعلق بطبيعة تنظيم شؤون الدولة وسلوك المواطنين وحقوقهم وتنظيم علاقاتهم في جميع المجالات المختلفة؛ لذلك فإن القيام بهذه المهمة في غاية الصعوبة والتعقيد؛ لذلك فان عملية تشريع القوانين تمر بمراحل عدة حتى تصبح قانوناً نافذاً في المجتمع.
٢. لكي يكون البرلمان فعالاً في أداءه التشريعي ينبغي ان يأخذ بنظر الإعتبار مجموعة من القضايا المهمة والمتمثلة بعدد جلساته ونسبة مشروعات قوانينه المنجزة، ومدى عوائدها وإمكانيتها الى حيز التنفيذ، ومستوى تمتعها بصلاحياتها وهيبتها أمام هيمنة السلطات الأخرى؛ لاسيما السلطة التنفيذية، وغيرها من القضايا الأخرى.
٣. تتميز أبرز الجوانب السلبية للأداء التشريعي لبرلمان كوردستان ب:
  - أ. ضعف إنعقاد جلسات ومناقشة مشاريع القوانين في البرلمان، أي أنه أضع اوقاته الكثيرة دون الإستفادة منها او إستغلالها بشكل صائب.
  - ب. الهيمنة الواضحة للسلطة التنفيذية عليه وضعف دوره أمامها، (لاسيما في دورته الثانية) في مجال تقديم مقترحات مشاريع القوانين.
  - ت. أخفق في الأداء التشريعي المالي من حيث مناقشة مشاريع قوانين الموازنة العامة، وتشريع قانون الموازنة ومتابعتها (لاسيما في دورته الثانية) .
٤. تتميز أبرز الجوانب الإيجابية لأدائه التشريعي ب:
  - أ. صدور العديد من القوانين المهمة في جميع المجالات المختلفة التي تنعكس بدورها على تنظيم حياة المواطنين وملء الفراغات القانونية التي شرعت من أجله هذه القوانين، (قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٠ قانون سلفة الزواج في الاقليم، وقانون العفو العام في الاقليم لسنة ٢٠٠٧ و٢٠١٢).
  - ب. وجود الشفافية النسبية أثناء مناقشة مشاريع القوانين وتقديمها هذه من ناحية، ومن ناحية أخرى أنه على الرغم من وجود إشكالية في أثر وجود بعض القوانين المنجزة للبرلمان؛

غير أن وجودها (هذه القوانين) أفضل من عدمها، (قانون مناهضة العنف الاسري على سبيل المثال).

5. على الرغم من ضعف أداء البرلمان في دورته الثالثة من حيث عدد القوانين المنجزة؛ غير ان هناك تفوق نسبي لأدائه في هذه الدورة الإنتخابية من حيث عقد الجلسات ومشاريع القوانين المقدمة ومناقشتها والوقوف أمام هيمنة السلطة التنفيذية وجودة القوانين وغيرها مقارنة بدورته الثانية.

6. ضعف أدائه في التشريع المالي ومتابعتها لدورته الثانية مقارنة بالدورة الإنتخابية الثالثة، لأسباب تتعلق بطبيعة تشكيلة البرلمان و وجود المعارضة السياسية في هذه الدورة، فضلاً عن تطور الظروف السياسية للبرلمان وبيئته المحيطة.

### ثانياً: التوصيات:

1. ضرورة تعديل قانون إنتخاب برلمان كردستان-العراق رقم(١) لسنة (١٩٩٢)المعدل، وكذلك النظام الداخلي لبرلمان كردستان المعمول به حالياً وتطوره على غرار النظام الداخلي لبرلمانات الدول الديمقراطية المتقدمة، بحيث يضع شروط الكفاءة والمستوى العلمية للمرشحين في الإنتخابات قبل ان يكون عضواً في البرلمان؛ بغية دخول أشخاص ذو كفاءة وأصحاب وقدرات عالية للبرلمان؛ وذلك من اجل رفع مستوى أداء البرلمان بصورة عامة.

2. ينبغي تشكيل لجان خاصة في البرلمان من المختصين والخبراء وذوي أصحاب الكفاءات العالية في الصياغات التشريعية او في اللغة لمساعدة النواب من اجل عدم الإرباك والنقص في النصوص القانونية او لأجل صياغة تشريعات واقعية يمكن تنفيذها وتطبيقها في المجتمع بشكل طبيعي، ومن ثم توأكب معلمتغيرات الواقع الإجتماعي والسياسي للإقليم.

3. ضرورة وضع دستور ديمقراطي دائم للإقليم بحيث يثبت فيه علاقة البرلمان بالسلطان الأخرى، ويحدد صلاحيات كل منها بشكل يمنع هيمنة سلطة على أخرى.

4. محاولة تحجيم الاثر السلبي للصراعات السياسية والتدخلات الحزبية على العمل البرلماني ولاسيما على العملية التشريعية في الإقليم حتى لا تؤثر سلباً على مستوى أداء النواب وجودة القوانين ومدى تنفيذها وأثرها.

## قائمة المصادر

### أولاً: الكتب:

- ١.د. احمد عيبس نعمه، التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، تصدرها كلية القانون بجامعة الكوفة، العدد ١٨، ٢٠١٤.
- ٢.بول سيلك وزميله، كيف يعمل البرلمان، ت: د.علي الصاوي، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ٣.د.حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ٤.د.دانا سعيد صوّفي، ٩٣ برؤفة ياساي خولي سييةم، لة جابكراوة كاني سةنتةرى تويذينةوى بةرلة ماني كوردستان، هةولير، ٢٠١٤.
- ٥.د.دانا عبدالكريم سعيد، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة- ضعف الاداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت .
- ٦.ديفيد بيثام، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين - دليل للممارسة الجيدة من إصدارات الإتحاد البرلماني الدولي، بيروت، ٢٠٠٦.
- ٧.د.علي الصاوي، قياس فعالية البرلمان، جامعة القاهرة، مصر، ٢٠٠٣.
- ٨.د.علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات إستقلالها في النظم الديمقراطية النيابية- دراسة مقارنة، وزارة الثقافة الاردنية، ٢٠٠٨.
- ٩.عدنان محسن ضاهر، الموازنات العامة في الدول العربية (دراسة مقارنة حول إعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة في الدول العربية)، من منشورات (UNDP)، بيروت، دون سنة نشر.
- ١٠.د.محمد عبد المعز نصر، في النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨١.

١١. د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٦٩.
١٢. د. مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١١.
١٣. د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، ط: الثانية، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٣.
١٤. د. نعيم ابراهيم الظاهر، إدارة الدولة والنظام السياسي الدولي، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٠.
١٥. د. هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الإتحادية الفدرالية (دراسة مقارنة)، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧.

#### ثانياً: الاطاريح:

١٦. فريدون عبدالرحيم عبدالله، التجربة البرلمانية في إقليم كوردستان العراق (١٩٩٢-٢٠٠٩) دراسة تاريخية، أطروحة غير منشورة، مقدمة الى كلية الآداب في جامعة الموصل، ٢٠١٥.

#### ثالثاً: المجلات:

١٧. د. تافكة عباس البستاني ود. طارق صديق طردى، العفو العام والقوانين الصادرة من برلمان كوردستان بصدده، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، تصدرها كلية القانون والعلوم السياسية بجامعة كركوك، المجلد (٤)، العدد (١٢) الجزء الثاني، شباط/٢٠١٥.
١٨. د. ماهر فيصل صالح وزميله، تركيز السلطة لصالح البرلمان في النظم السياسية، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، السنة السابعة، العدد (٢٥)، آذار ٢٠١٥.

#### رابعاً: التقارير و الدراسات العلمية:

١٩. د.رشيد عمارة الزيدي ويوسف محمد صادق، المعارضة السياسية في إقليم كردستان - العراق، (النشأة والمستقبل)، بحث منشور في المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، ٢٠١٢. متوفر على الموقع <http://www.dohainstitute.org/release/cf7c6b56-126a-47d6-af38-de28e8d10fab>.

٢٠. دليل الإتحاد البرلماني الدولي (IPU) الموسومة ب (A self- for parliaments Evaluating parliament - assessment toolkit ) في (٢٠٠٨).

٢١. التقريرين البرلماني العالمي في (٢٠١٢) و(٢٠١٦) لكل من الإتحاد البرلماني الدولي والبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP).

#### خامساً: القوانين والوثائق:

##### أ.القوانين:

٢٢. قانون إنتخاب برلمان كردستان-العراق رقم(١) لسنة (١٩٩٢) المعدل.

٢٣. النظام الداخلي لبرلمان كردستان- العراق رقم(١) لسنة(١٩٩٢) المعدل.

٢٤. قانوني الموازنة العامة لسنتي(٢٠٠٨، ٢٠١٢).

##### ب.الوثائق:

٢٥. برلمان كردستان-العراق (المجلس الوطني لكوردستان العراق)، القوانين والقرارات الصادرة عن برلمان كردستان-العراق، المجلدات: ٢٠٠٨/٩م، ٢٠٠٨/١٠م، ٢٠٠٩/١١م، ٢٠١٠/١٢م، ٢٠١١/١٣م، ٢٠١٢/١٤م، ٢٠١٣/١٥م، ٢٠١٤/١٦م.

٢٦. برلمان كردستان-العراق (المجلس الوطني لكوردستان العراق)، المحاضر، المجلدات: (من ٢٠٠٥/٣٥ الى ٢٠١٣/٩٣).

٢٧. بةرلة ماني كردستان-عراق، بيرستي ياساويريارة-كان-فهرست القوانين والقرارات- (٢٠٠٥-٢٠٠٩)، ٢٠٠٩.

٢٨. بةرلة ماني كردستان-عراق، بيرستي دانيشتنة كان-فهرست الجلسات-(٢٠٠٥-٢٠٠٩).  
٢٠٠٩، (٢٠٠٩).

٢٩. بةريوة بةرلاية تي كاروباري بةرلة مان، كاروجالاي ليزنة كاني بةرلة ماني كردستان، خولي  
سببم (٢٠٠٩-٢٠١٣)، جابخانة شهاب، هةولير، ٢٠١٤.

٣٠. بةريوة بةرلاية تي راکة ياندي بةرلة ماني كردستان، كارو جالاي ليزنة كاني بةرلة ماني  
كوردستان، خولي دوووم (٢٠٠٥-٢٠٠٩)، ٢٠١١، "رابورتي ليزنة ياساي".

٣١. بةرلة ماني كردستان-عراق، بةرنامة ي كاري دانيشتنة كاني بةرلة ماني كردستان-عراق  
لة (٢٠٠٥/٦/٤ تا ٢٠٠٩/٧/٢٥)، بةشي جواره م، ٢٠٠٩.

#### سادساً: المصادر الألكترونية:

٣٢. عدنان محسن، ظاهر، تفعيل دور مجلس النواب في إقتراحات القوانين، بحث منشور،  
متوفر على الموقع الألكتروني: تاريخ الزيارة (٢٠١٧/٧/٤)،  
<http://www.adnandaher.info/files/Publications/%D8%A86.pdf>

٣٣. الموقع الرسمي لحكومة إقليم كردستان-العراق:  
<http://cabinet.gov.krd/p/page.aspx?l=14&s>

٣٤. الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي،  
<http://ar.parliament.iq/2017/09/10/%D8%A7%D>

٣٥. د. حني عيسى، البرلمان و وظائفه، للمزيد من التفصيل راجع الموقع الإلكتروني:  
<http://pulpit.alwatanvoice.com/articles/2014/06/03/331906.html#ixzz33aDQgFP>

K

#### سابعاً: المقابلات:

٣٦. مقابلة مع الدكتور "أرسلان بايز" رئيس برلمان كردستان للفترة (٢٠١٢/٢/١٥) لغاية (٢٠١٣/٩/٢١) في السليمانية، بتاريخ (٢٠١٧/٧/١٧).
٣٧. مقابلة مع السيد عدنان المفتي، مقابلة مع السيد "عدنان المفتي" رئيس برلمان كردستان-العراق للدورة الثانية، في أربيل، بتاريخ (٢٠١٧/٧/١٢).
٣٨. مقابلة مع السيد "طارق جوهر" مستشار الإعلام لبرلمان كردستان، في مبنى البرلمان- أربيل، بتاريخ (٢٠١٧/٧/١٢).
٣٩. مقابلة هاتفية مع السيد "طارق جامباز"، عضو اللجنة القانونية في برلمان كردستان (٢٠٠٩-٢٠٠٥) في (٢٠١٧/٧/٢٧).

### المخلص

لكي يظهر مستوى أداء البرلمان وفعاليتته ينبغي اولاً وقبل كل شيء ان يعرف مستوى أداء التشريعي وفعالية هذه المؤسسة، وذلك لأن تشريع القوانين وصياغتها وظيفة أساسية ومهام رئيسي للبرلمان، ولاسيما انها يتعلق بصورة مباشرة بكيفية تنظيم حياة المجتمع وطبيعة إدارة الدولة على وجه العام.

ان ملخص هذا البحث يكمن في دراسة وإلقاء الضوء على الاداء التشريعي لبرلمان كوردستان العراق للدورتين الانتخابيتين الثانية والثالثة، فضلا عن مقارنة وتقويم مستوى فعالية الاداء ونشاطات البرلمان لهاتين الدورتين، وذلك بالإستناد على مجموعة من المعايير والمؤشرات العلمية التي تعتمد عليها الدراسات البرلمانية على مستوى العالمي، ولاسيما المؤشرات التي حددها الاتحاد البرلماني الدولي (IPU) لتقويم فعالية أداء البرلمانات في العالم.

وعلى الرغم من التقارب او التشابه في مستوى الأداء التشريعي لبرلمان كوردستان العراق ونسبة إنجازاته في هذا المجال لدورتيه الثانية والثالثة ولكن في الوقت نفسه إن هناك إختلافات عدة حول مدى فعالية أداءه التشريعي لهاتين الدورتين لاسيما في المجالات قوانين الموازنة العامة (أي أداءه حول التشريع المالي) وجودة القوانين ونسبة مشاريع القوانين المقدمة من قبل لجان البرلمان على غرار مشاريع القوانين المقدمة من قبل الحكومة، وكذلك عدد إجتماعات وجلسات البرلمان، فضلاً عن طبيعة مناقشة المشاريع وغيرها من الأمور المتعلقة بالأداء التشريعي.

وعليه يمكن القول على الرغم من ان برلمان كوردستان قد حاول لتقديم مستوى فعال في أداءه التشريعي خلال هاتين الدورتين؛ ولكن قد واجه عراقيل عدة بسبب وجود بعض النقاط الضعف و إخفاقه في بعض مجالات أداءه التشريعي. ومن ثم بغية تعزيز أداء تشريعي فعال للبرلمان يقتضي ان يعالج عراقله ويتغير مسالك عمله التشريعي بشكل متطور ومعاصر.

### پوخته

بۆ ئەوەی ئاستی ئەداو ڕێژهی چالاکی هەر پەرله مانیك بزانی ت ئەوا بیگومان پێویسته پێش هەر کاریك ئاستی یاسادان و ڕێژهی کارایی ئەو دامه زراوهیه لهو بواره دا بزانی ت؛ چونکه کاری یاساریژی و داریشتنی یاسا ئەرکیکی سه ره کی و گرنگی پەرله مانه و په یوه ندی راسته خو ی هه یه به سروشتی ڕیکه خستنی کۆمه لگه و به ڕیوه بردنی ولاته وه به شیوه یه کی گشتی.

بىگومان پوختهى ئەم توپژينهوهيهش برپتیه له لیکۆلینهوهو تیشک خستنه سهر ئاستی ئەدای یاسادانانی پەرلهمانی کوردستان له ههر دوو خولی دووهم و سێهه میدا سهره رای هه لسه نگاندن و به راورد کردنی ئاستی کارایی و چالاکی یاسادانان له دوو خولهیدا، ئه وهش به پشت بهستن به چه ندين پيوهري زانستی که له توپژينهوه کانی تايهت به کاری پەرلهمانی له جيهاندا پشتی پیده به ستریت، به تايهتی پيوه ره کانی یه کیتی پەرلهمانی جيهانی (IPU) بۆ هه لسه نگاندن پەرلهمانی کارا.

سهره رای لیکنزیکي ئاستی ئەدای یاسادانانی پەرلهمانی کوردستان و رێژهی یاسا په سه ندرکرا و به دهسته ها تووه کان (انجاز) له ههر دوو خولی دووهم و سێهه میدا، به لام له هه مان کاتدا رێژهیه ک جیاوازی ههیه له نێوان ئەو دوو خوله دا به تايهتی له بواره کانی ئەدائی یاسای بودجه و جهوده ی یاساکان و رێژهی ئەو پرۆژه یاسانه ی که پیشکه شکران له لایه ن لیژنه کانی پەرلهمانه وه به رامبه ر به پرۆژه یاساکانی حکومهت، ژماره ی دانیشه ننه کانی پەرلهمان و سروشتی گفتوگۆکان و ..هتد.

به لام به شیوه یه کی گشتی ده توانریت بووتریت هه رچه نده پەرلهمانی کوردستان له و دوو خولهیدا هه ولیدا وه ئاستیکی کارای هه بیت له ئەدائی یاسادانانیدا به لام رێژهیه کی به رچاو خالی لاوازی هه بووه که بووه ته له مپه ر له به رده م ئەنجامدانی ئه رکی یاسادانانیدا، که بىگومان بۆ پیشکه شکردنی ئاستیکی کارا له م بواره دا پيوه یسته پەرلهمانی کوردستان چاره سه ری ئەو گرفتانه بکات که بوونه ته ئاسته نگ له به رده م به جیگه یان دنی ئه رکه کانیدا و شیوازی کاری یاسادانانی بگۆریت به شیوه یه کی پیشکه وتو سه رده میانه.

### Abstract

In order to know the performance and effectiveness of any parliament, before everything, it is necessary to know the level of legislative performance and activities of this institution, this is because legislation and making laws are a key function and the main role of the parliament, and directly related to the organizing of the society and the administration of the state in general.

The summary of this research is to study and argue the legislative performance of the Iraqi Kurdistan Parliament for the second and third rounds, as well as evaluating and comparing the level of performance and effectiveness of the Parliament for these rounds, this is based on some criteria and scientific indicators in which parliamentary studies based on in the world, these indicators are identified by the Inter-Parliamentary Union (IPU) to evaluate the effectiveness of the parliament.

Despite the similarity in the level of legislative performance of the Iraqi Kurdistan Parliament and its achievements in this area for the second and third rounds, but at the same time there are some differences between these rounds particularly in the area of legislative performance, laws of budget, the number of bills submitted by the committees of the Parliament along with the draft laws submitted by the government and the number of meetings of Parliament, as well as the way of discussion of projects and other issues related to the legislative performance.

Therefore, It can be said that the Iraqi Kurdistan Parliament has tried to be effective in its legislative performance during these rounds, but it has faced some barriers due to the existence of some weakness and failure in some areas of legislative performance. In order to enhance its performance in this areas, the Parliament of Kurdistan must solve these obstacles which have faced.

أ.د.رشيد عمارة ياس ، م.م.ايوب محمد طيب

<https://sites.google.com/a/univsul.edu.iq/journal-of-politics-and-law/issues/vol6n1/jlps10120>