النظام البرلماني في الدستورين الماليزي لسنة ١٩٥٧ والعراقي لسنة ٢٠٠٥ – دراسة تاريخية سياسية مقارنة

ا.م. د. ماهر جبار محمد علي الخليلي
Assist Prof Dr. Maher Jabbar ALKhaleeli
كلية الامام الكاظم (عليه السلام) للعلوم الاسلامية الجامعة
Mahiralkhalili@alkadhum-col.edu.iq

الملخص

الافادة من تجارب الدول واحدة من أهم الأسس للبناء الصحيح والمستدام، لأنه إجراء ذكي وفيه من الاختصار للجهد والكلفة الكثير، وفي ظل التنافس بين المكونات في العراق ، فمن الضرورة بمكان الإفادة من تجربة ماليزيا ونظامها البرلماني وتنوعها المجتمعي المكوناتي في التجربة العراقية، وهنا محاولة لتسليط الأضواء على أهم عناصر النجاح في التجربتين من خلال طرح بعض الاشكاليات ومنها (كيف أسهم النظام البرلماني الماليزي في مشروع التنمية؟) و(ماهي المعوقات أمام النظام البرلماني العراقي في التوجه نحو التنمية الحقيقية؟) و(ماهي عناصر النجاح والفشل في التجربتين؟) .

كلمات مفتاحية : ماليزيا ، العراق ، النظام البرلماني ، التنمية ، الدستور

Abstract

One of the most important foundations for correct and sustainable management is to benefit from the experiences of countries, because it is a smart and costly measured.

In Iraq, there is competition between the components and mistrust. It is necessary to benefit from the experience of Malaysia, its parliamentary system and its societal diversity.

Here is an attempt to find out the most important success elements and failure in the two experiences by posing some problems, including (How did the Malaysian parliamentary system contribute to the development project?), (What are the obstacles facing the Iraqi parliamentary system in moving towards real development?) and (What are the elements of success and failure in the two experiences?).

Keywords: Malaysia, Iraq, parliamentary system, development, constitution

المقدمة

التنوع في تركيبة المجتمعات هي سمة بارزة في العديد من دول العالم، وقد أسهم هذا التنوع بشكل بارز في عملية التطور والرقي في العديد من البلدان (الهند، سويسرا، الولايات المتحدة الامريكية، وأخيرا وليس أخرا ماليزيا)، والتعدد في حد ذاته هو عنصر قوة وليس عنصر ضعف لأن الانغلاق بأي شكل من الأشكال هو نقيض للمرونة والانفتاح ونقيض للتطور والتلاقح والتبادل.

ماليزيا ليس مثالا جديا وانموذجا يحتذى به فحسب انما تُعدّ من الدول القليلة التي غيرت قواعد اللعبة السياسية في عالم اليوم، والنموذج السياسي الذي نشأت عليه ماليزيا منذ ٣١ اب ١٩٥٧ عندما أُقر الدستور قد يكون أحد أهم عناصر النجاح لهذه التجربة الفريدة.

التنوع في تركيبة ماليزيا السكانية ونظامها البرلماني الجامع لهذا الشتات أسهم بشكل كبير أيضا في خلق أجواء مناسبة للتنمية.

في ظل هذه الآراء والأفكار ومن أجل الإفادة من هذا الأنموذج الحي في التجربة العراقية نحاول في هذا البحث القصير ان نسلط الأضواء على أهم عناصر النجاح في التجربتين من خلال طرح الاشكاليات الآتية :

١) كيف أسهم النظام البرلماني الماليزي في مشروع التنمية؟

٢) ماهي المعوقات أمام النظام البرلماني العراقي في التوجه نحو التنمية الحقيقية؟

٣) ماهي عناصر النجاح والفشل في التجربتين ؟

وستكون محاور البحث كالآتي :

المحورالأول : تشكيل النظام البرلماني في ماليزيا ومميزاته في ظل دستور ١٩٥٧.

المحور الثاني : تشكيل النظام البرلماني في العراق في ضوء دستور ٢٠٠٥

المحور الثالث : المعوقات الأساسية أمام تطور النظام البرلماني العراقي بالمقارنة مع التجربة البرلمانية الماليزية.

المحور الأول

تشكيل النظام البرلماني في ماليزيا ومميزاته في ظل دستور ١٩٥٧م

مما لاشك فيه إنّ النظام البرلماني هو من أكثر الأنظمة انتشارا في دول الغرب، ومن المعلوم أيضا ان جذور هذا النظام بريطانية، من ناحية النشأة والتطور الديمقراطي، وفق مايسمى بنظام (ويست منستر[١]) وهو نظام تكون بالتدريج حتى أصبحت بريطانيا دولة تحترم القانون والاعراف والقوانين الدستورية دون أن يكون لها دستور مكتوب[٢].

والنظام البرلماني هو نظام الحكم القائم على قاعدة المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مما يساعد على حل الخلافات بالسرعة الممكنة والتوجه نحو الاستثمار والبناء ، ولكن في الوقت نفسه تجده نظاما يقود المجتمع بتوجيه سياسي يتدخل في كل صغيرة وكبيرة في الشؤوون العامة للدولة نتيجة تعاون كامل بين البرلمان ورئيس الوزراء[٣].

ماليزيا دولة تعتمد النظام البرلماني في حكمها وهي تعيش في مجتمع متنوع بشكل واسع من النواحي الاثنية والقومية والعرقية والدينية والمذهبية واللغوية والثقافية وهو تنوعا قد يكون فريدا من نوعه من الدول الاخرى، وقد نتج هذا التنوع بسبب ما تعرضت له من احتلالات مختلفة بدءا بالبرتغالي فالهولندي ثم الإنكليزي، وعلى الرغم من أن هذا التنوع الواسع يحمل بذور الانشقاق والتشرذم والتصارع والاقتتال، وهذا ماحصل فعلا في حقب وأزمان مختلفة في القرن العشرين، إلا أن التجربة الماليزية في النهضة والتحديث والانتقال إلى التنمية المستدامة والتطور التقني والتعايش السلمي تستحق كل التقدير والاحترام أولا الدراسة والتمحيص ثانيا.

المؤسسات المكونة للنظام السياسي الماليزي وفق الدستور الذي أقر في ٣١ اب ١٩٥٧ تنص على وجود ثلاث مؤسسات رسمية (السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية)، وتتكون التنفيذية وفق المواد (٣٩-٤٣) تتكون من الملك ومؤتمر الحكام[٤] ومجلس الوزراء.

وعادة يتألف مجلس الوزراء من رئيس الوزراء وعدد غير محدد من الوزراء الذين يتم أختيارهم من البرلمان ويصادق على تعيينهم فيما بعد الملك، ومن الشروط الأساسية لرئاسة الوزراء أن يكون مواطن مولودا في ماليزيا وعضوا في مجلس النواب وحائزا على ثقة الأغلبية في مجلس الوزراء، ويقوم بتقديم المقترحات للملك بخصوص تعيين الوزراء، ويعقد المجلس اجتماعا أسبوعيا برئاسة رئيس الوزراء لصياغة و تحديد سياسة الحكومة [٥].

السلطة التشريعية حدد الدستور تشكليها في المواد (٤٤ والمادة ٦٨) وتتالف من مجلسين، الأول هو مجلس الشعب وتبلغ مدة عمله (خمسة أعوام)، وبعد انقضاء تلك المدة يقوم الملك بحل المجلس (استنادا على اقتراح رئيس الوزراء) وتجري اقامة انتخابات جديدة، ويجري الإشراف على الآلية

الدائمة للمجلس من كاتب المجلس الذي يعينه الملك، ويمكن اقالته بالطريقة نفسها التي يجري فيها اقالة القضاة، والثاني هو مجلس الشيوخ وتبلغ مدة عضويته ثلاثة اعوام ولاتتاثر بحل مجلس الشعب[٦].

مجلس الشعب وباللغة الماليزية (ديوان راكيات) وبالانكليزية (Dewan Rakiat) ونظامه قائم على أساس الانتخاب، يتالف هذا المجلس من (مئة وثمانية وتسعين عضواً) موزعين على الممالك والولايات بنسب محددة وتبلغ مدة عمله خمسة أعوام، والشخص الذي يتراس المجلس يدعى(رئيس المجلس) وينتخب من أعضاء المجلس، ويجري أختيار نائبي رئيس المجلس بالطريقة نفسها، ويتولى النائب الأول، منصب رئاسة المجلس في حالة غياب رئيس المجلس[٧].

أما الثاني فهو مجلس الشيوخ وباللغة الماليزية (ديوان نيكارا) وبالانكليزية (Dewan Negara) ونظامه قائم على أساس التعيين وليس الانتخاب، ويضم (واحد وسبعين عضوا) منهم (اربعون عضوا يعينهم من الملك) أما العدد المتبقي من الأعضاء فيجري انتخابهم من الهيئات التشريعية في الولايات، ولكل ولاية ممثلان اثنان وعضو واحد لأراضي الاتحاد ضمن نطاق لابوان(١٥ولاية×٢=٣٠ + ١لابوان=٣١)، وينتخب رئيس مجلس الشيوخ ونائبه بطريقة مشابهة لانتخاب رئيس مجلس الشعب ونائبه، كما يعين (الكاتب) في مجلس الشيوخ بالطريقة نفسها[٨].

يُعدّ مجلس الشيوخ هيئة تشريعية أصغر بكثير وأقل قوة من مجلس النواب، وتبلغ مدة عضوية مجلس الشيوخ ثلاثة أعوام ولا تتاثر بحل مجلس الشعب، وبامكان مجلس الشعب زيادة عدد الاعضاء المنتخبين الى ثلاثة لكل ولاية وهو ما يوفر فرصة انتخابهم عن طريق تصويت مباشر وتقليل عدد الاعضاء المعينين[٩].

يمتلك مجلس الشعب صلاحية تعديل الدستور بشرط التوافق مع نصوص الدستور، ويمارس سلطة تشريع القوانين عن طريق اصدار لوائح تمرر من المجلسين (الشعب والشيوخ)، وترتكز وظيفة مجلس الشعب في تقديم جميع اللوائح المالية في حين ترتكز الوظيفة الرئيسة لمجلس الشيوخ في فحص تفاصيل النشاطات التشريعية لمجلس الشعب مع تقديم وجهة نظر تتعلق بتحسين التشريع المقرر[١٠].

بموجب هذا الدستور جرت الانتخابات العامة في ماليزيا للعقود الستة الماضية بشكل دوري وضمن مدد زمنية مختلفة لأسباب فنية وأحيانا سياسية، ويُعدّ التنافس السياسي وفق قوانين الانتخابات أهم أركان الاستقرار السياسي في هذا البلد، بل احد الأسس الجوهرية لتطور النظام الديمقراطي، بعد اقرار الدستور تم إجراء انتخابات عامة للأعوام (١٩٥٩ – ١٩٦٤ – ١٩٦٩ – ١٩٧٤ – ١٩٧٨ – ١٩٨٢ – ١٩٨٦ – ١٩٩٠ – ١٩٩٥ – ١٩٩٩ – ٢٠٠٤ – ٢٠٠٩– ٢٠١٣) وهذا دليل واضح على نضوج الوعي السياسي وتطور الفكر الديمقراطي في هذا البلد.

وفي حالة توصيف وتحديد عوامل نجاح النظام البرلماني في ماليزيا لابد من معرفة عناصر تشكيل المجتمع وبنظرة سريعة لفهم طبيعة تلك العوامل بعد ان تم التعرف على طبيعة تشكيل الدولة بموجب الدستور.

احتلت بريطانيا شبه جزيرة الملايو منذ نهايات القرن الثامن عشر، عن طريق شركة الهند الشرقية البريطانية وبدأ الغزو الاقتصادي في إطار سياسة بريطانيا باستقدام عدد كبير من الصينيين للعمل في مجال استخراج القصدير، إذ وصل عدد المهاجرين الصينيين في ١٩١١م الى ٢٧٠٠٠٠ الف مهاجر، ثم ارتفعت الهجرة قبل الحرب العالمية الثانية، من ٣٦٠٠٠٠ مهاجر عام ١٩٢٩ إلى٤٠٣٠٠٠ مهاجر عام ١٩٣٧م[١١].

كانت بريطانيا تعمل على تغيير الديموغرافية الاجتماعية للملايو، فقد قامت بإجراء تنمية اقتصادية كبيرة هناك لكي تمكنها من استغلال الموقع الاستراتيجي والموارد الاقتصادية لشبه جزيرة الملايو.

وظل هذا التيار الجارف من الهجرة إلى شبه جزيرة الملايو يؤثر في التركيب السكاني للدولة، حتى بلغت نسبة السكان الأصليين للبلاد عشية الاستقلال عام ١٩٥٧م بالمقارنة مع نسبة السكان الأصليين إلى ٤٩،٥% من إجمالي عدد سكان الدولة، في حين وصلت نسبة الأقلية الصينية الى ٣٧،٧ % ، والأقلية الهندية الى ١٢،٢% [١٢] طبعا مع وجود اقليات اخرى.

بعد هذا الاستعراض لطبيعة المجتمع الماليزي تاريخيا واجتماعيا يمكن الان وصف لعوامل نجاح النظام البرلماني وصموده في ماليزيا لغاية الوقت الحاضر:

١) التنمية الاقتصادية المبكرة في شبه جزيرة الملايو وانشاء البنى التحتية القوية من المستعمر البريطاني ليس من اجل اهل البلد بقدر ما كان ذلك مصدر اقتصادي كبير للميزانية البريطانية.

٢) الاعتماد على الفئة الاقتصادية الناجحة والمتميزة (الصينيين) ودعمهم ومساندتهم، أسهم بشكل كبير في التقدم الاقتصادي والتطور النوعي مع امكانية الاستقرار الاجتماعي والتفاهم بين مكونات المجتمع الماليزي .

٣) تفاهم وتنسيق بين مكونات المجتمع الماليزي وهم الملايو (المسلمين) والصينيين (البوذيين) والهنود (الهندوسيين) على الرغم من ان هذا التفاهم كان بالقوة والاضطرار وليس تفاهم ذاتي او رغبة مجتمعية، وفرضت بريطانيا هذا الواقع، وسعت قيادة الملايو الى استدامة هذا التفاهم والتوازن بعد الاستقلال بتوزيع الادوار وعلى الرغم من التصدع عام ١٩٦٩ ولكن الامور عادت الى الافضل والاحسن في الثمانينيات بعد الخطط التنموية الكبيرة.

٤) الاسس التشريعية للدستور الماليزي الذي كتب بايدي بريطانية وقبلت به فئات المجتمع الماليزي بمعنى ان الدستور وضع لتاسيس دولة متعايشة بين مكونات على الرغم من انحيازه الواضح لفئة الملايو كونهم الأكثرية المسلمة، والسكان الأصليين والذين ابدو تخوفهم من التغيير المستقبلي

لطبيعة انتمائهم ودينهم وقوميتهم، ولكن مع ذلك حافظوا على الالتزام بالدستور وعدم التجاوز عليه مهما كان.

٥) حفاظ الحكومات المتعاقبة على ماليزيا منذ عام ١٩٥٧ إلى الوقت الحاضر على أمرين: الأول: طبيعة البنى التحتية التي تركتها بريطانيا من عمارة وطرق وأبنية وزادوا عليها مما سهل استغلال هذا الواقع من أجل التنمية والتطوير. والثاني: حفاظهم على النظام الديمقراطي وعدم تبديله بالحروب والانقلابات إلى نظام دكتاتوري او عسكري أو استبدادي والأستمرار في عملية التغيير السلمي للسلطات.

٦) حرص الحكومات الماليزية المتعاقبة على السلام مع دول الجوار وعدم اثارة المشاكل معهم لأسباب تاريخية وسياسية واقتصادية، والعمل على ايجاد روح التعامل المشترك، وهذا ما جعل منظمة الاسيان من أفضل وأقوى المنظمات الدولية في اطار التعاون المشترك والمساهمة في التنمية والتطوير لبلدان تلك المنظمة.

المحور الثاني

تشكيل النظام البرلماني في العراق في ضوء دستور ٢٠٠٥

بعد احتلال العراق من التحالف الدولي بقيادة الولايات المتحدة الامريكية عام ٢٠٠٣م وتسليم السلطة إلى الحكومة المؤقتة، بدأ العمل بقانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤م والمؤسس للحياة النيابية عن طريق الجمعية الوطنية.

قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية نص على تشكيل السلطات الثلاث المستقلة ومنها السلطة التشريعية والتي حرص على ان تكون منتخبة بالكامل، من خلال المادة (٣٠ أ) والتي نصت على عنوان البرلمان باسم (الجمعية الوطنية) تكون مهمتها الأساسية كتابة مسودة لدستور دائم وتشريع القوانين والرقابة على أداء السلطة التنفيذية الانتقالية وغيرها من المهام[١٣].

في هذه الدراسة بشان طبيعة النظام البرلماني في الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ سوف نحاول تسليط الضوء على بعض الفقرات التي أثارت المشاكل وأسست لنظام برلماني غير صحيح وأنتجت نخبة سياسية غير صالحة للقيادة وغير قابلة للتصحيح.

ستكون البداية من الديباجة ثم الانتقال نحو مواد السلطة التشريعية ونصوصها وتعريفاتها وتناقضاتها.

اولا : ديباجة الدستور

نبدأ مع الديباجة وحسب ماكتب فيها من مصطلحات تاويلية وذات أبعاد متفاوتة ودلالات خطيرة :

" **وتلبيةً لنداء وَطَنِنا وَمُواطِنينا، وَاسْتِجَابَةً لدعوةِ قِياداتِنَا الدِينيةِ**" وهذه حقيقة كارثة في الاعراف الوطنية والقانونية، فصيغة الوطن ينادي تعبير مجازي وليس قانوني، ثم ذكر المواطن ينادي: والسؤال

ينادي من؟ ثم استجابة دعوة القيادات الدينية وهنا اشارة واضحة إلى مراجع الشيعة الكبار بفضل الجولات المكوكية لأعضاء لجنة كتابة الدستور الشيعة إلى محافظة النجف الاشرف والالتقاء بهؤلاء المراجع واخذ آرائهم وهذا مالا يتفق تماما مع مفهوم الوطن والمواطنة.

" **وَقِوانَا الوَطَنِيةِ وَإصْرَارِ مَراجِعنا العظام وزُعمائنا وَسِياسِيينَا، وَوَسطَ مُؤازَرةٍ عَالميةٍ منْ أَصْدِقائِنا وَمُحبينَا**" ان كل هذه المصطلحات هي عبارات اعلامية وعاطفية بعيدة عن المهنية والموضوعية والرغبة الحقيقية في الوحدة الوطنية (قوانا=غموض وتعميم من هي القوى؟ / اصرار= تحدي/ مراجع = شيعة/العظام=تفخيم/ زعماء=تسلط).

"**مُستذكرينَ مَواجِعَ القَمْعِ الطائفي من قِبَلِ الطُغْمةِ المستبدةِ**" وهنا اشارات واضحة إلى اتهام طائفة في جرائم ارتكبها اشخاص من طائفة، يعني بعض من كل، والطغمة والاستبداد تعبيرات انتقامية ومتشنجة لا تصلح أن تكون في نص قانوني.

"**ومُسْتلهمين فَجَائعَ شُهداءِ العراقِ شيعةً وسنةً، عرباً وَكورداً وَتُركُماناً، وَمن مُكَونَاتِ الشَعبِ جَمِيعِها، وَمُستوحِينَ ظُلامةَ اسْتِبَاحَةِ المُدُنِ المُقَدَسةِ وَالجنُوبِ في الانتِفَاضَةِ الشَعْبانيةِ، وَمُكتَوينَ بِلظى شَجَنِ المَقَابرِ الجَمَاعيةِ وَالأَهْوارِ وَالدِجيلِ وَغيرها، وَمُسْتَنْطِقِينَ عَذاباتِ القَمْعِ القَومي في مَجَازرِ حَلَبْجةَ وَبارزانَ وَالأنْفَال وَالكُوردِ الفَيلِيينَ، وَمُسْتَرجِعينَ مَآسِي التُركُمَانِ في بَشِير، وَمُعَانَاةِ أَهَالي المنْطَقَةِ الغَربيةِ كبقيةِ مَنَاطِقِ العِراقِ منْ تَصْفيةِ قياداتها وَرُمُوزها وَشُيوخِها وَتَشريدِ كفاءاتها وَتَجفيفِ مَنابِعها الفِكْرِيَةِ وَالثَقافيةِ**":

هذا النص فيه تفاصيل المكونات وماتعرضوا له من ظلم واضطهاد من النظام السابق كل حسب حجم مأساته، ولكن الاسوأ في ذلك هي كلمة (مستلهمين) وهي عبارة عن توجه مستقبلي بالانتقام والثار، ومهما قيل عن شمول الجميع فان هذا النص يُعد الشرارة الأولى التي نتجت عنها كل الافعال وردود الافعال فيما بعد صدور الدستور بل أسس لصراع طائفي وقومي ومذهبي.

" **فَسَعينَا يَدَاً بيَدٍ، وَكَتِفاً بِكَتفٍ، لِنَصنَعَ عِراقَنَا الجَديدَ، عِراقَ المُستَقبلِ** " عبارة جميلة جدا لو بقيت على حالها دون اضافة عبارات اخرى افقدتها المعنى الاول " **منْ دونِ نعرةٍ طَائِفِيةٍ، وَلا نَــزْعَةٍ عُنْصُريةٍ، وَلا عُقْدَةٍ مَنَاطِقِيةٍ، وَلا تَمْيِيز، وَلا إقْصَاء**" هذا النص في واقعه جيد ولكن وجوده في الديباجة غير صحيح وللأسف كل ما جرى مابعد ذلك من تطبيقات عملية كانت على العكس تماما من هذا النص.

لايسع المجال في هذه الاطلالة السريعة في تحليل كامل نص الديباجة ولكن ماذكر في هذه المحور البسيط كافي لاعطاء فكره عن طبيعة التفكير لواضعي الدستور وكيف ان هذه الفقرات والنصوص الانشائية مخالفة لمهنية القانون وموضوعية التاسيس لوطن متعايش ومتسامح.

احتوت الديباجة على خطأ تاريخي واضح " **زَحَفْنا لأولِ مَرةٍ في تاريخِنَا لِصَناديقِ الاقتراعِ بالملايين، رجالاً وَنساءً وَشيباً وَشباناً في الثَلاثين منْ شَهرِ كَانُون الثَانِي منْ سَنَةِ أَلْفَين وَخمْس مِيلادِيَة**" وهذا أمر غير صحيح إذ إنّ تاريخ العراق المعاصر شهد الكثير من الانتخابات في العهد الملكي ١٩٢١- ١٩٥٨م، وكانت انتخابات ديمقراطية وفيها من الجوانب الايجابية مثلما فيها جوانب سلبية، ربما المقصود مشاركة النساء وعدد اكبر من المشمولين وفق الاعمار ولكن لا ينفي وجود انتخابات وتعدد احزاب وتنافس سياسي خلق اجواء سياسية صحية تطورت عبر الزمن ونضجت لدرجة حسنت من اوضاع الحكومة العراقية مقابل الهيمنة البريطانية.

ثانيا : مواد السلطة التشريعية

وردت في الباب الثالث من الدستور تفاصيل السلطات الاتحادية للدولة العراقية متضمنة موادا اساسية في وصف وتحديد الصلاحيات لتلك السلطات بدءا من (المادة ٤٧) وانتهاءا (بالمادة ٦٥).

بموجب الدستور تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، بمعنى الاستقلالية في عمل السلطات وعدم التداخل بين الصلاحيات في المؤسسات التابعة لكل سلطة، فهل هذا المبدأ كان واضحا في التطبيق العملي ؟ واقعا كان هناك خللا.

ماذكر عن السلطة التشريعية الاتحادية في (المادتين ٤٨-٤٩) أنّها تتكون من (من مجلس النواب ومجلس الاتحاد)، والأخير لم يتمكن مجلس النواب إلى هذا اليوم من تكوينه نتيجة الخلافات السياسية الحادة عليه.

ونصت الفقرة أولا من (المادة ٤٩) على أنّ مجلس النواب يتكون "**من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه**". التأكيد على موضوع الشعب العراقي باكمله وعدم الاكتفاء بجملة نفوس العراق تأكيد على وجود عقدة كبيرة لدى واضعي الدستور وغير متفهمين لطبيعة الصياغة القانونية لهذه الجمل المطاطة والاستفزازية وذات المعاني والتفسيرات المتعددة، ثم ان الحديث عن المكونات هو أمر خاطئ جدا فطالما نتحدث عن مواطنين ووطن ودولة فلا شيء اسمه مكونات، وعندما ترد هذه المصطلحات في الدستور هو دليل واضح على فقدان الأهلية القانونية لهذا الجمل الدستورية ولمن وضعها اصلا.

لقد ثبت الدستور نسبة النساء بـــ ٢٥ % من عدد اعضاء مجلس النواب فارضا على واضعي قانون الانتخابات تأكيد هذه النسبة، وفرض ايضا ان تكون جلسات مجلس النواب علنيةً الا اذا ارتأت الضرورةِ ان تكون سرية.

النظام البرلماني العراقي يعتمد مبدأ التعاون بين السلطات، عن طريق منح صلاحية الدعوة لانعقاده إلى رئيس الجمهورية وبمرسومٍ جمهوري، خلال خمسة عشرَ يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعقد الجلسة برئاسة أكبر ألاعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من تلك المدة ، ينتخب مجلس النواب في أول جلسةٍ له رئيساً، ثم نائباً أول ونائباً ثانياً، بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس، بالانتخاب السري المباشر.

حدد الدستور مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنواتٍ تقويمية، تبدأ بأول جلسةٍ له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة، ويجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسةٍ واربعين يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة.

يختص مجلس النواب بالأمور الاساسية مثل تشريع القوانين الأتحادية، والرقابة على أداء السلطة التنفيذية، فضلا عن انتخاب رئيس الجمهورية، وتنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بقانونٍ خاص يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.

ومن مهام مجلس النواب أيضا الموافقة على تعيين كلٍ من رئيس وأعضاء محكمة التمييز الأتحادية، ورئيس الأدعاء العام، ورئيس هيئة الأشراف القضائي، بالأغلبية المطلقة، بناءً على اقتراحٍ من مجلس القضاء الأعلى، فضلا عن السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش، ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات، الذين يعينون بناءاً على اقتراحٍ من مجلس الوزراء.

أعطي لخمسةٍ وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة، لأستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء، او إحدى الوزارات، ويقدم الى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته.

لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسةٍ وعشرين عضواً، توجيه استجوابٍ الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في إختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الأستجواب الا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه.

ورد في المادة الثالثة من الباب الاول نص **"الاسلام مصدر أساسي للتشريع ، ولا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت الاسلام ولا يجوز سن قانون يتعارض مع الديمقراطية، ولا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات"**، وقد علق أحد الباحثين بأن الجانب العملي كما هو ثابت أن الاسلام كأحد مصادر التشريع وذلك في أحكام الأحوال الشخصية، أما بقية القوانين فمصادرها أجنبية غربية باستثناء بعض أحكام القانون المدني. وبخصوص بقية الفقرات ليس من السهولة الالتزام بأحكامها لأنها متعارضة بطبيعتها، فكان على المشرع أن يستعمل عبارات مطلقة، استناداً لأصول التشريع[١٤].

ثالثا : بعض الملاحظات على النصوص

بعد هذه المواصفات التفصيلية للنصوص القانونية في الدستور العراقي المتعلقة بالسلطة التشريعية يمكن تسجيل الملاحظات العامة الآتية :

١) في الإطار العام يجب أن تكون النصوص القانونية مختصرة ودالة بشكل واضح لا أن تكون مسهبة وغامضة وهي سمات بعض النصوص.

٢) من المتفق عليه عند القانونيين أن تكون المصطلحات المستخدمة في النصوص واضحة ولها اثر قانوني وليس مصطلحات تتقبل اكثر من معنى ويمكن تأويلها.

٣) في نصوص السلطة التشريعية في الدستور العراقي هناك الكثير من الانشاء وفيه طابع خيالي بعيد عن الواقعية.

٤) عادة تتجنب النصوص الدستورية الدخول في التفاصيل الدقيقة وتترك عند صياغة القوانين لا ان يتم الغوص في ادق التفاصيل مما يفقد النص أهميته وهيبته ومعناه.

٥) التسبيب لصياغة القانون جيد في الاطار العام ولكن الأسهاب في التعليل والتسبيب يؤدي الى إثارة خلافات لا طائل منها.

٦) من المفروض أن يكون المشرعين للدستور ذا خلفيات قانونية كافية لكتابة دستور وأن لا يقعون في اخطاء كبيرة تسبب خلافات كثيرة، اذ ان التكوين القانوني مهم جدا لصياغة النصوص وهذا للأسف لم يحدث في كتابة الدستور العراقي.

المحور الثالث

المعوقات الاساسية امام تطور النظام البرلماني العراقي

بالمقارنة مع التجربة البرلمانية الماليزية

النظام البرلماني يتمتع بمزايا ومحاسن عديدة منها انه يخلق نوعا من التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مما يحول دون استبداد أي منها بالسلطة، فهناك وسائل للتأثير المتبادل تملكها كل من السلطتين تجاه الأخر مع بقاء دور رئيس الجمهورية عن طريق بعض الصلاحيات المحددة.

لكن في نموذج الدستور العراقي اختلف الوضع إذ أنّه امتاز بالعديد من المشاكل التي تحتاج الى اعادة صياغة في بعضها وازالة في أخرى، وهناك نصوص تحتاج إلى تعديلات فورية والدستور لا يسمح بالتعديل إلا في ظل آلية معقدة جدا، وبالتالي فان بقاء هذه النصوص على حالها منذ عام ٢٠٠٥ عمق الأزمة السياسية وزاد من خطورتها وانتج حالة صراع وتنافس دائم على أسس المكونات والطوائف والقوميات بعيدا عن روح بناء الوطن[١٥].

منذ اقرار الدستور دخل العراق في معاناة كبيرة جدا من ثلاثة محاور:

الأول: الصياغات الخاطئة للدستور أنتجت سلطات متعددة داخل الدولة، وقوى متسلطة بعيدا عن شكل الدولة وأستخدمت إمكانيات الدولة المالية والسياسية لصالحها بعيدا عن شركائها في الوطن، حيث زاد من تفاقم الأوضاع عدم وجود ثقة بين المكونات.

الثاني: سيطرة أحزاب المعارضة والتي حكمت بعقلية المعارضة لا بعقلية بناء الدولة، فكل حزب وفئة نظرت الى العراق من منظورها ورؤيتها وفهمها وخلفيتها بعيدا عن فكرة الوطن الواحد الجامع الشامل خوفا وقلقا من عودة النظام الدكتاتوري.

الثالث: ضعف الفهم للنظام البرلماني (الذي ينتج عادة حكومة ضعيفة نتيجة تكوينها المتعدد) والخوف من النظام الرئاسي (الذي ينتج حكومة قوية وحاكمة ولكنها تمثل توجهات حزب او حزبين بالغالب) جعل من البرلمان ميدانا للصراع ومنبرا للتنابز والتنافس وشل بشكل كبير مهماته الأساسية التي وجد من أجلها وهي التشريع والرقابة وحماية مصالح البلاد العليا[١٦].

بعد الأستعراض اعلاه نصل إلى:

تشخيص / ثوابت أسست للأزمات

بمعنى أن هناك ثوابت بنيت عليها العملية السياسية في العراق للمرحلة السابقة كانت سببا أساسيا في الأزمات المتعددة ومنها:

١) الإصرار على مبدأ الأكثرية الطائفية في تكوين وتشكيل الحكومة بحجة الديمقراطية وحكم الاكثرية وهذا مبدأ خاطئ ومظلل، فالافضل الذهاب الى مبدأ الاكثرية السياسية الوطنية النابعة من احزاب وطنية تشمل فئات ومكونات الشعب بكل اطيافه بعيدا عن المذهب والقومية والدين وتكون المنافسة على اساس البرامج والخدمات.

٢) الإصرار على تكوين أحزاب طائفية وقومية منتمية إلى عوائل ورموز دينية أو حزبية أو عائلية والمطلوب هو إعداد نظام داخلي لهذه الأحزاب يسمح بتغيير القيادات وفقا لآليات واضحة وتوقيتات محددة وتكون المنافسة وفقا لمبدأ الديمقراطية والأنتخابات داخل الحزب، فإذا كان الحزب لا يؤمن بالديمقراطية داخل نظامه الداخلي فكيف يطبق الديمقراطية داخل البلد.

٣) الإصرار على مبدأ التوافق في إدارة الدولة والمحاصصة في تقاسم المناصب والنفوذ والعرف السياسي في توزيع الرئاسات الثلاث بين المكونات بعيدا عن النصوص الدستورية والروح الوطنية العراقية مما ولد أزمة متفاقمة مع كل إنتخابات.

توصيف / الدستور والعملية السياسية

١) الدستور العراقي للأسف يقف عائقا أمام الجهود والأفكار التي تدعو أو تتطلع إلى وطن واحد أو عراق فقط، يكون ذا سيادة كاملة على أرضه، فالعادة أو الأساس لتشريع الدستور هو بناء الدولة

في ظل وطن واحد، ولكن الدستور العراقي يعطي المكونات حجما أكبر من قيمة الوطن وهذا ما يشكل خللا في السلطة التنفيذية عندما تؤدي مهامها، كما ان الكثير من الاحزاب السياسية غير مهتمة لا بتطبيق الدستور ولا ببناء الدولة، والشواهد على ذلك كثيرة جدا.

٢) إن الدولة هي مشروع سياسي واقتصادي واجتماعي داخلياً، وهي هوية يعرف بها الأنسان نفسه، وهي مشروع سياسي موجه نحو الخارج ايضاً، يستطيع الفرد – المواطن خلالها العيش في كنف مؤسسات تضمن سلامته وتضمن غده، إلا ان ما أقر في الدستور العراقي لا يضمن بناء دولة جديدة وفاعلة.

٣) يعيش النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣ أزمة معقدة ومزمنة على المستويات كافة وفي القطاعات المختلفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مما أدى إلى ظهور الأضطرابات السياسية وإنعدام السلم الاجتماعي والمدني، وتعدد الولاءات والقيم والمرجعيات الوطنية، وكثرة الصراعات والتناقضات، إذ اختفت لغة الحوار والتسامح وحلت محلها لغة التعصب والتطرف، وتفاقمت ظاهرة التفكك السياسي والتحلل الاجتماعي، وأصبحت أجهزة الدولة مشلولة وضعيفة، مما رشح اللجوء الى ممارسة العنف أو الحرب الاهلية، فضلاً عن اختلال تنفيذ سياسات الدولة الخاصة بالتنمية والاعمار للنهوض بالواقع العراقي، الأمر الذي عمق أزمات النظام السياسي، إذ اصبح معرض لإنهياره كدولة مع عدم وجود أو ضعف استراتيجيات ناجعة للوصول بالدولة إلى حافة البناء من جديد.

٤) تمتاز عملية بناء الدولة العراقية بكونها مسيسة بالمساومات الطائفية والعرقية ومنطلق للمحاصصة وهي العوامل التي تعرقل اعادة بناء الدولة في العراق، فالحكومة قامت على اساس التوازن الطائفي وتعاني الكثير منه، إذ يترتب على ذلك نتائج بالغة الخطورة تصيب الحكومة في كفاءتها وتهددها بالجمود والتكلس وتعرقل عملية صناعة القرار.

مقارنة / عناصر النجاح والفشل

١) البنى التحتية في العراق قبل عام ٢٠٠٣ بجانبيها الأداري والعمراني كانت بمستوى مقبول الى حد ما، ولكن للأسف بعد هذا العام لم يتم الحفاظ عليها وتطويرها وتنميتها بل زادت سوءا وتدهورا نتيجة لظاهرة الفساد الأداري والمالي، بينما إستفادت القيادة الماليزية من الارث الاستعماري للبريطانيين سواء من جانب الهيكلية الإدارية أو البناء العمراني واستطاعت ان تحافظ عليه وتطويره وتنميته.

٢) الأعتماد على الفئات الناجحة والمتميزة شرط أساس للنجاح، وتفهم الاخرين من المكونات وإستيعاب قلقهم وإشراكهم في صناعة القرار بشكل مؤثر، يسهم بشكل كبير في التقدم الأقتصادي والتطور النوعي والأستقرار الأجتماعي، وهذا ما حصل في ماليزيا بعدما أستوعبت القيادة الماليزية

أخطاء المرحلة السابقة وأستطاعت أن تجد مساحة من التفاهم بين المكونات بما ضمن مشاركة الجميع في القرار وتوزيع مناسب للثروة مقبول من الجميع.

٣) الأسس التشريعية للدستور الماليزي كانت أسس قوية ومتماسكة لأنها وضعت بخبرات مشتركة بريطانية ودولية وماليزية وتقبلته فئات المجتمع الماليزي، ولكن الدستور العراقي وضع بايدي عراقية متوترة وقلقة ومتشنجة مما أنتج نصوص غير متماسكة، وولد تطبيقات غير صحيحة على مستوى التشريعات في القوانين والأجراءات في القرارات التنفيذية.

٤) الدستور الماليزي أسس لدولة متعايشة بين مكونات متنافسة ومتصارعة، في حين أن الدستور العراقي وضع أسس لتفرقة المكونات على الرغم من وجود الكثير من المشتركات وعدم وجود صراع وتنافس سابق بين مكونات المجتمع.

٥) حفاظ الحكومات المتعاقبة على ماليزيا منذ عام ١٩٥٧ الى الوقت الحاضر على امرين: الأول / طبيعة البنى التحتية التي تركتها بريطانيا من عمارة وطرق وأبنية وزادوا عليها مما سهل استغلال هذا الواقع من اجل التنمية والتطوير. والثاني / حفاظهم على النظام الديمقراطي وعدم تبديله بالحروب والانقلابات إلى نظام دكتاتوري أو عسكري أو استبدادي والأستمرار في عملية التغيير السلمي للسلطات.

٦) حرص الحكومات الماليزية المتعاقبة على السلام مع دول الجوار وعدم اثارة المشاكل معهم لأسباب تاريخية وسياسية واقتصادية، والعمل على ايجاد روح التعامل المشترك، وهذا ما جعل منظمة الأسيان من أفضل وأقوى المنظمات الدولية في إطار التعاون المشترك والمساهمة في التنمية والتطوير لبلدان تلك المنظمة.

التوصيات والاستنتاجات

بعد هذه الرحلة في التجربتين الماليزية والعراقية نصل الى التوصيات الآتية:

١) الإفادة من التجربة الماليزية بأقصى حد ممكن عن طريق أستثمار أسس النجاح وتحويلها إلى معايير قياسية وقرارات وإجراءات تنفيذية.

٢) تفهم الأخرين من المكونات وإستيعاب قلقهم وإشراكهم في صناعة القرار بشكل مؤثر، يسهم بشكل كبير في التقدم الاقتصادي والتطور النوعي والاستقرار الاجتماعي.

٣) تعديل الدستور العراقي بما يضمن نصوص متماسكة، وفق مبادئ التفاهم الجيد والمشاركة في صنع القرار وعدالة توزيع الثروة.

٤) الالتزام والتعهد بين جميع المكونات والطوائف بالحفاظ على النظام الديمقراطي والاستمرار في عملية التغيير السلمي للسلطة.

٥) وضع استراتيجية متوازنة لصنع السلام مع دول الجوار وعدم اثارة المشاكل معهم لأسباب تاريخية وسياسية واقتصادية، والعمل على ايجاد روح التعامل المشترك.

المصادر

١) اسراء كاظم جاسم الحسيني، **التركيب الاثنوغرافي لسكان ماليزيا وأثره في قوة الدولة (دراسة في الجغرافية السياسية)** ، أطروحة دكتوراه غير منشورة كلية التربية للبنات ، جامعة بغداد ، ٢٠١٣م.

٢) امن العراق ضحية لبيع المناصب... وصراعات احزاب السلطة، صحيفة الشرق الاوسط اللندنية، العدد (١١٢٩٦)، ١ نوفمبر ٢٠٠٩.

٣) الدكتور عبد الحسن السعدي ، رؤيته النقدية للدستور العراقي ، مؤسسة الحوار الانساني ، محاضرة ، لندن ، الاربعاء ٢٤ أب ٢٠١٦ .

٤) سعد علي حسين التميمي ، تجربة التنمية الماليزية ، دراسة الابعاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، اطروحة دكتوراه غير منشورة ، كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٤.

٥) عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري، النجف الاشرف، ط١ ،٢٠١٠ .

٦) مالك منسي صالح الحسيني، قراءة قانونية وتحليلية لدستور العراق الدائم، مجلة مستقبل العراق، العدد (٩)، مركز العراق للأبحاث، بغداد، اذار ٢٠٠٧.

٧) محمد السيد سليم، **مؤسسات صنع السياسة الخارجية**، برنامج الدراسات الماليزية، جامعة القاهرة ،٢٠٠٧م .

٨) محمد بدران، النظم السياسية المعاصرة دراسة تحليلية مقارنة ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٣م.

٩) محمد لطفي زكريا الشيمي ، النظام البرلماني – البرلمان الانجليزي نموذجا ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، دبلوم الدراسات البرلمانية ، ٢٠٠٩ .

المصادر الاجنبية

١) Constitution of Malaysia States, Chapter–Distribution of Legislative Powers, Article Number ٤٤ and ٦٨.

٢) Deborah Loh and Jacqueline Ann Surin, Understanding the Dewan Rakyat, Konrad–Adenauer–Stiftung & Insight News Sdn Bhd, Selangor, ٢٠١١ .

٣) Julian Go, "A Globalizing Constitutionalism, Views from the Postcolony, ١٩٤٥–٢٠٠٠". In Arjomand, Saïd Amir. Constitutionalism and political reconstruction. Brill, ٢٠٠٧.

المواقع الالكترونية

الموقع الالكتروني الرسمي لمجلس الشيوخ الماليزي :www. Government. Parliament. Dewan Negara

(١) نظام وستمنستر (West Minster) هو نظام برلماني بدأ في المملكة المتحدة. وسمي نسبة لقصر وستمنستر وهو مقر البرلمان البريطاني، والاسم من الناحية التاريخية كان يُستعمل لوصف المنطقة الواقعة حول كنيسة وستمنستر (الكاتدرائية الغربية The West Minster)، أو (كنيسة ديرِ monastery church)، كان مقعد حكومة إنكلترا لمدة ألف عام تقريباً، والاسم يُستعمل أيضاً للمدينة الأكبرِ لويست مينستر التي تغطّي مساحة جغرافية أوسع. للمزيد انظر: Julian Go, "A Globalizing Constitutionalism, Views from the Postcolony, ١٩٤٥–٢٠٠٠". In Arjomand, Saïd Amir. Constitutionalism and political reconstruction. Brill, ٢٠٠٧, pp.٩٢–٩٤.

(٢) محمد لطفي زكريا الشيمي، النظام البرلماني – البرلمان الانجليزي نموذجا، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، دبلوم الدراسات البرلمانية، ٢٠٠٩، ص٣.

(٣) محمد بدران، النظم السياسية المعاصرة دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣م، ص٣٧.

(٤) مؤتمر الحكام : يطلق عليه في لغة الملايو (Majlis Raja-Raja) ويتكون من تسعة حكام من ولايات ماليزيا التسعة او الممالك التسعة، نص عليه الدستور الماليزي بموجب المادة ٣٨ منه، من اهم اعمال هذا المجلس انتخاب الرئيس الأعلى للبلاد وهو (الملك)وكذلك نائبه (نائب الرئيس الأعلى)، ويحدث ذلك كل خمس سنوات أو عندما تكون هذه المناصب شاغرة (سواء بالموت أو التقاعد أو الإقالة من المنصب). وعلى الرغم من أن منصب مؤتمر الحكام في عملية الانتخابات الملكية يعد فريدًا من نوعه إلا أنه له دور في تعديل دستور ماليزيا وبعض السياسات الأخرى خاصة. ينظر : WHETHER OR NOT THE CONFERENCE OF RULERS PLAY A NOMINAL ROLE, WHETHER OR NOT THE CONFERENCE OF RULERS PLAY A NOMINAL ROLE , International Islamic University Malaysia, ٩ October ٢٠٢٠, p.٧-p١٠.

(٥) سعد علي حسين التميمي، تجربة التنمية الماليزية، دراسة الابعاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية، اطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠٠٤، ص٦٧.

(٦) Constitution of Malaysia States, Chapter–Distribution of Legislative Powers, Article Number ٤٤ and ٦٨.

(٧) Deborah Loh and Jacqueline Ann Surin, Understanding the Dewan Rakyat, Konrad–Adenauer–Stiftung & Insight News Sdn Bhd, Selangor, ٢٠١١.

(٨) للمزيد انظر : الموقع الالكتروني الرسمي لمجلس الشيوخ الماليزي :

www. Government. Parliament. Dewan Negara, ٢٠٠٣. .

(٩) محمد السيد سليم، مؤسسات صنع السياسة الخارجية، برنامج الدراسات الماليزية، جامعة القاهرة ،٢٠٠٧م ،ص٥٦.

(١٠) الموقع الالكتروني الرسمي لمجلس الشيوخ الماليزي : www. Government. Parliament. Dewan Negara

(١١) اسراء كاظم جاسم الحسيني، التركيب الاثنوغرافي لسكان ماليزيا وأثره في قوة الدولة (دراسة في الجغرافية السياسية)، أطروحة دكتوراه غير منشورة كلية التربية للبنات، جامعة بغداد، ٢٠١٣م، صص١٥١–١٥٢.

(١٢) المصدر نفسه، ص١٥٣.

(١٣) عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، النجف الاشرف، ط١، ٢٠١٠، ص٢١٣.

(١٤) الدكتور عبد الحسن السعدي، رؤيته النقدية للدستور العراقي، مؤسسة الحوار الانساني، محاضرة، لندن، الاربعاء ٢٤ أب ٢٠١٦.

(١٥) امن العراق ضحية لبيع المناصب... وصراعات احزاب السلطة، صحيفة الشرق الاوسط اللندنية، العدد (١١٢٩٦)، ١ نوفمبر ٢٠٠٩.

(١٦) مالك منسي صالح الحسيني، قراءة قانونية وتحليلية لدستور العراق الدائم، مجلة مستقبل العراق، العدد (٩)، مركز العراق للابحاث، بغداد، اذار ٢٠٠٧، ص٩٤.