



دور جودة التشريعات في
الحد من التضخم التشريعي

دور جودة التشريعات في الحد من التضخم التشريعي

السياسة العامة للدولة وأثرها على تنظيم العمل التشريعي

The general policy of the state and its impact
on the organization of legislative work

الكلمات الافتتاحية :

السياسة العامة، الدولة، تنظيم العمل التشريعي

Keywords :

Public policy, state, organization of legislative work

أ.د. فارس عبد الرحيم حاتم



كلية القانون / جامعة
الكوفة

المقدمة

إن القانون هو قواعد عامة مجردة تنظم العلاقات
بين الأشخاص، سواء كانوا هؤلاء الأشخاص عامة
أم خاصة، ويختلف نوع القانون باختلاف العلاقة
التي ينظمها. إن وظيفة القانون الأصلية التي
هي تنظيم العلاقات بين الأشخاص تؤدي إلى
إشباع الحاجات العامة للأفراد بغض النظر عن نوع
العلاقة سواء كانت علاقة أسرية، أو مدنية، أو
تجارية، أو غيرها من العلاقات، أو علاقات في
القانون العام. إن القانون العادي يعمل في ظل

الدستور وهو يستند عليه في تنظيمه للعلاقات بين الأشخاص، ويقوم القانون بتثبيت المبادئ والأحكام القانونية العامة في المواضيع التي ينظمها ويتناول الشروط ويرسم الإطار القانوني للموضوع الذي ينظمه، ثم يترك التفاصيل الدقيقة للقرارات الإدارية التي تتميز بسهولة إصدارها قياسا إلى القانون العادي كذلك تتميز بصورها من جهات على تماس مباشر بالأفراد وحاجاتهم، والسلطة التشريعية عندما تنظم العلاقات بين الأفراد فأنها تسير وفق سياسة تشريعية واضحة تجعل عملية التشريع تحقق الغاية منها وهو إشباع الحاجات العامة للأفراد، وهذه الغاية تشترك بها كل السلطات العامة حسب اختصاصها. ومن أجل أن تكون السياسة التشريعية واضحة وتحقق الغاية منها فأنها يجب أن تستند على خطة واضحة المعالم والحدود، وهذه الخطة تشترك سلطة عامة واحدة أو أكثر في رسمها، وذلك حسب النظام القانوني لكل دولة. على أنه يجب أن تشترك كل السلطات العامة في مراحلها المختلفة، كل سلطة حسب اختصاصها. وهذه الخطة تسمى (السياسة العامة للدولة).

أولاً- مشكلة البحث:

التشريع العادي هو قواعد عامة مجردة تنشئ مراكز قانونية أو تعدلها أو تلغيها. والشخص عندما يعرف مركزه القانوني فإنه يعرف ما له من حقوق وما عليه من التزامات وعلى هذا الأساس فإنه يمارس نشاطه ويخطط لإشباع حاجاته استناد لحقوقه والتزاماته التي نص عليها القانون. وعليه فإنه من الصفات المهمة للقاعدة



القانونية هو الاستقرار، إذ إن الاستقرار يساهم في إشباع الحاجات العامة للأفراد الذين يعتمدون على استقرار القانون في التخطيط لنشاطهم. فإذا فقد القانون صفة الاستقرار وتوجه عمل السلطة التشريعية إلى تشريع قوانين مفاجئة أو تشريع قوانين مستعجلة تتطلب بعد ذلك العديد من التعديلات، فإن ذلك يؤدي إلى المساس بغاية القانون وهو إشباع الحاجات العامة للأفراد. إن مشكلة هذا البحث تدور حول الارتباك التشريعي للسلطة التشريعية في العراق سواء بكثرة التعديلات التي تطرأ على القانون الواحد أو صدور قوانين أو تعديلات تكون لأسباب آتية نتيجة للضغوط التي تتعرض لها السلطة التشريعية في أحداث ومناسبات معينة. وتحاول هذه الدراسة المختصرة تلمس الحلول الممكنة لمعالجة هذه المشكلة التي تؤدي إلى المساس بحقوق الأفراد من ناحية غياب الاستقرار المطلوب في مراكزهم القانونية وبالتالي فإنهم لا يستطيعون أن يقوموا بالتخطيط لأموالهم الخاصة وبكل ما يتعلق بهم بسبب عدم الاستقرار التشريعي إضافة إلى أنه كثرة التعديلات على التشريعات تؤدي إلى الجهل الواقعي في هذه التعديلات حتى من أصحاب الاختصاص. إذا إنه في أحيان كثيرة يقوم أصحاب الاختصاص بالاطلاع على القوانين في الجريدة الرسمية ولا يعلمون أن هناك تعديلات عليه أو أنهم يعلمون بوجود تعديلات لكن يتبين بعد ذلك وجود تعديلات جديدة غير التعديلات القديمة وهذا أمراً يؤدي إلى التخبط والغموض في معرفة المراكز القانونية حتى من ذوي الاختصاص.



وفي بعض الأحيان تكون معرفة المركز القانوني الحالي من قبل ذوي الاختصاص تتطلب الجهد الجهد، وكأن الذي يريد أن يعرف حكم القانون في مسألة معينة يقوم بالبحث عن هذا الحكم في النصوص القانونية وكأنه يقوم بكتابة بحث أكاديمي، بينما كل ما يريده معرفته هو الحكم القانوني لمسألة معينة حسب القوانين النافذة. إضافة الى ما تقدم فإن القانون يبقى متأرجح بين السياسة القديمة والسياسة الجديدة للدولة.

ثانياً- أسئلة البحث: تطرح هذه الدراسة مجموعة من الأسئلة يؤدي الجواب عليها إلى الوصول إلى مقترح لحل المشكلة المطروحة، وهذه الأسئلة هي:

١- ما هو الإطار النظري للسياسة العامة للدولة؟

٢- ما هي السلطات التي تساهم في رسم السياسة العامة؟ وما هي السلطات

التي تطبقها؟ وما هي السلطات التي تنفذها؟

٣- ما هي السياسة التشريعية؟

٤- كيف يتم رسم السياسة العامة في العراق؟ وكيف يتم تطبيقها؟ وكيف يتم

تنفيذها؟

ثالثاً- أهداف البحث: من أجل الجواب على أسئلة البحث التي طرحت أعلاه وصولاً لطرح

مقترحات لحل مشكلة البحث، فإنه سوف يتم رسم الأهداف لهذه الدراسة وهي:

١- دراسة الإطار النظري للسياسة العامة للدولة.



٢-دراسة السياسة العامة للدولة في العراق.

رابعاً- أهمية البحث: لا ينكر أهمية موضوع البحث لما له من تأثير في جودة عمل السلطة التشريعية، وهو الأمر الذي ينعكس على إشباع الحاجات العامة للأفراد. وتحاول هذه الدراسة الانضمام الى الدراسات التي تناولت موضوع البحث ملتزمة في ذلك المساهمة مع هذه الدراسات لطرح مقترحات تضاف الى مقترحات الدراسات السابقة لتشكّل مع هذه الدراسات خيارات عدة تطرح أمام السلطات المختصة لدراستها من قبل هذه السلطات والاستئناس بها عند عزم هذه السلطات تحسين أداء السلطة التشريعية. كما انه من الناحية العملية فإن مشكلة البحث هي من المشاكل التي يعاني منها النظام القانوني في العراق، ولها تأثير سلبي على عمل السلطات العامة، وهو امر ينعكس بشكل سلبي على إشباع الحاجات العامة للأفراد، كما يؤدي الى الحاق الضرر بالأفراد الذين يمارسون نشاطهم في ظل نظام قانوني غير مستقر.

خامساً- منهج البحث: ستعتمد هذه الدراسة على المنهج التحليلي الاستقرائي للوصول الى نتائج واقتراحات، بعد رصد النصوص ذات العلاقة، والاستفادة من الأحكام القضائية، وتصفح الدراسات السابقة العراقية وغير العراقية.

سادساً- الدراسات السابقة: كتبت العديد من الدراسات في موضوع السياسة العامة للدولة، إلا أن الكثير من هذه الكتابات كانت في مجال العلوم السياسية وكذلك علم



الإدارة العامة، أما في مجال القانون فلم يعثر الباحث إلا على القليل جدا من هذه الدراسات، على أنه فيما يخص الدراسات السابقة في العراق لم تخرج عن نمط الدراسات السابقة خارج العراق. وقد عثر الباحث على دراسات سابقة في مجال العلوم السياسية، وهي تمثل النسبة الأكبر، كذلك هناك دراسات خاصة بالسياسة العامة في نطاق الإدارة العامة. أما في مجال القانون فلم يعثر الباحث إلا على مصدر واحد يخص العراق وهو في مجال القانون الدستوري.

وستتم هنا الإشارة إلى الدراسات السابقة التي خرجت بتوصيات، من أجل مقارنة هذه التوصيات بما ستخرج به هذه الدراسة. فيما يخص الدراسات السابقة في نطاق علم الإدارة العامة فإنه هناك دراسة للباحثين إسراء علاء الدين نوري وأسماء عباس حرج تحت عنوان (عمليات صنع السياسات العامة في النظم الإدارية المركزية واللامركزية- دراسة مقارنة)¹. ركزت هذه الدراسة على دور الأنظمة الإدارية في السياسة العامة للدولة من ناحية الصناعة والتنفيذ، وواضح من العنوان بأن الدراسة تناولت النظم الإدارية المركزية واللامركزية، وقد أعطت الدراسة أهمية للإدارة العامة في عمليات صنع وتنفيذ السياسات العامة. وقد أوصت الدراسة من أجل ضمان رسم سياسة عامة تساهم في حل المشاكل التي يعاني منها البلد وضمان تنفيذ هذه السياسة بعدة توصيات منها مكافحة الفساد ودعم دور الإعلام والأحزاب والمنظمات المدنية وإنشاء نظام رقابي يتكفل بالرقابة على كل عملية السياسة العامة من



الصناعة حتى التنفيذ. إن هذه الدراسة هي في مجال علم الإدارة وهذا الأمر أنعكس على نظرة هذه الدراسة لموضوع السياسة العامة للدولة. أما في مجال العلوم السياسية فهناك عدة دراسات ذات توصيات تناولت موضوع السياسة العامة. ومن هذه الدراسات هي بحث بعنوان (السياسة العامة في العراق دراسة المعوقات التشريعية) للباحث ياسر علي إبراهيم^٢. واضح من العنوان بأن موضوع البحث هو المعوقات التشريعية في السياسة العامة في العراق، لذلك فإن الباحث ذكر بأن الخلل في عمل السلطة التشريعية أثر بشكل كبير على السياسة العامة للدولة. وقد ذكر الباحث بأن المعوقات الأساسية في السلطة التشريعية في العراق هي المحاصصة، التي تسيطر على مجلس النواب العراقي وأيضا على الحكومة العراقية وبالتالي فإنه سوف يكون هناك خلل في رسم السياسة وتنفيذها والرقابة عليها. وهناك دراسة أخرى بعنوان (أساليب رسم السياسات العامة) للباحثين خالد سلمان خالد وفرح ضياء حسين مبارك^٣. اهتمت هذه الدراسة بتوضيح مصطلح رسم السياسة العامة وتميزه عن بقية المفاهيم وتناولت الجهات الرسمية وغير الرسمية التي تساهم في رسم السياسة العامة. وذكرت هذه الدراسة بأنه يجب تقنين النصوص القانونية التي تتناول موضوعا معينا في قانون واحد وذلك لتجنب التضخم التشريعي غير المبرر. لكن هذه الدراسة لم توضح العلاقة بين رسم السياسة العامة والتضخم التشريعي. فقد تناولت هذه الدراسة أهمية السلطتين التشريعية والتنفيذية في



رسم وتنفيذ السياسة العامة، أما فيما يخص السلطة القضائية فقد ذكرت هذه الدراسة بأنها وسيلة ليست قوية في رسم السياسة العامة، ولكنها وسيلة لجعل عملية رسم السياسة العامة مشروعة وذلك من خلال مطابقة السياسات للدستور، عندما يتم الطلب من السلطة القضائية التوضيح والتفسير. إن الدراسة هي من منظور العلوم السياسية. أما في مجال القانون فإنه هناك دراسة بعنوان (التنظيم القانوني لرسم السياسة العامة للدولة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥) للباحث غانم عبد دهش الشباني^٤. ومن الواضح من عنوان البحث أنه في مجال القانون الدستوري. لقد ذكر الباحث أن صناعة السياسة العامة في العراق هي مشتركة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، إلا أنه هناك هيمنة للسلطة التشريعية في هذا المجال على الرغم من النصوص الدستورية التي تمنح السلطة التنفيذية اختصاص رسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة. لقد انتقد الباحث السياسة العامة للدولة في المجال الدفاع وفي تعيين السفراء استناداً للدستور، واقترح تعديل الدستور بما يؤدي إلى إعادة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما اقترح تعديل نصوص الدستور الخاصة بإعلان الحرب وتعيين السفراء، وكذلك تعديل صلاحيات رئيس الجمهورية بحيث يمكنه الاعتراض على مشروعات القوانين التي ترفع له للتصديق. كما اقترح الباحث تعديل النصوص الدستورية الخاصة بمجلس الاتحاد بحيث ينظم هذا المجلس من قبل المشرع الدستوري. وهذه الدراسة تشد على يد الباحث

وتؤيد تفعيل مجلس الاتحاد إلى جانب مجلس النواب لأن ذلك سيحسن عمل السلطة التشريعية ويجعله أكثر تدبرا وابتعادا عن التشريعات الانفعالية والفردية، وذلك بوجود مجلسين أحدهما يكبح جماح الآخر من التصرفات غير المدروسة.

سابعا- خطة البحث: يقسم هذا البحث إلى مقدمة ومبحثين وخاتمة. ويحمل المبحث الأول عنوان الإطار النظري للسياسة العامة للدولة، أما المبحث الثاني فيتناول تطبيق ما تمت دراسته في المبحث الأول في العراق وذلك تحت عنوان السياسة العامة للدولة في العراق.

المبحث الأول: الإطار النظري للسياسة العامة للدولة :مع وجود الدولة يوجد تخطيط للسياسة العامة لهذه الدولة مهما كان بسيطاً، ومع توسع نشاط الدولة في مجالات مختلفة فإن الحاجة إلى سياسة عامة تكون أكثر ضرورة. وقد ظهرت هذه الحاجة تزداد بعد الحرب العالمية الأولى وظهور الأزمة الاقتصادية العالمية عام ١٩٢٩، فاضطرت الدولة إلى الدخول في نشاطات كانت خاصة بالأفراد، فتحولت من الدولة الحارسة إلى الدولة التدخلية. وقد تأكدت الحاجة أكثر للسياسة العامة بعد الحرب العالمية الثانية وما سببته هذه الحرب من ظروف اقتصادية واجتماعية وسياسية اضطرت معها الدولة إلى التدخل أكثر في النشاطات التي تشعب الحاجات العامة للأفراد. كما أن ظهور دول مستقلة بعد الحرب العالمية الثانية نتيجة اتساع موجة التحرير من الاستعمار الغربي، ساهم في تعاظم الاهتمام بالسياسة العامة. وبرز مصطلح (السياسة العامة) في



خمسينيات القرن العشرين وبدأت الدراسات في السياسة العامة للدولة ومن يصنعها ومن ينفذها وما هو مصدرها. ° يقسم هذا المبحث الى مطلبين، يتناول الأول منه تعريف السياسة العامة للدولة، أما المطلب الثاني فيتناول رسم وتطبيق وتنفيذ السياسة العامة للدولة.

المطلب الأول- تعريف السياسة العامة للدولة: هناك العديد من التعاريف الفقهية للسياسة العامة ومن هذه التعاريف هو أن السياسة العامة للدولة (هي مجموعة من الخطط والبرامج الهادفة إلى تحقيق جملة من المنافع وتخفيف المعاناة عن الغالبية من الشعب). إن هذا التعريف يشير إلى أن السياسة العامة هي خطط وبرامج لها هدف معين وهو التخفيف من معاناة عامة لغالبية الشعب وليست خاصة. كما تم تعريف السياسة العامة بانها (برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع). وهذا التعريف أيضا ذكر بان السياسة العامة هي برنامج، ولكن هنا التعريف يشير إلى التنفيذ أيضا وهو يكون فردي أو جماعي لمواجهة المشكلة التي يتناولها البرنامج. ويمكن هنا تفسير العمل الفردي هو سلطة واحدة تنفذ وهي عادة السلطة التنفيذية، أو إن التنفيذ جماعي أي يشترك فيه كل السلطات العامة. ومن التعاريف أيضا بانها (خطط، أو برامج، أو أهداف عامة، أو كل هذا معا يظهر منها اتجاه العمل الحكومي لمدة مستقبلية بحيث تحظى بالمساندة السياسية وهذا يعني أن السياسة العامة هي فعالية تصريف موارد



الدولة والمسيطر على ذلك هو الحكومة). وهنا التعريف خلط بين الفعل وهدف هذا الفعل، ومن الطبيعي أن يكون الهدف هو للمستقبل، وقد نص هذا التعريف على المساندة السياسية وهنا يقصد مساندة القوى السياسية في السلطة التشريعية، وهنا ذكر التعريف أن السياسة العامة هي توجيه أموال الدولة لتنفيذ السياسة العامة للدولة التي تقرها السلطة التشريعية في الموازنة العامة وهذا أبرز صورة في المساندة السياسية لتنفيذ خطة السياسة العامة^١. كما عُرِفَت السياسة العامة بانها (الأطر الفكرية والعملية التي توضح توجيهات وتطلعات والأهداف الحكومية وتحدد برامجها لإشباعها حاجات مجتمعية أو حل مشكلات عامة ماثلة أو متوقعة مع تحديد الأسبقيات وتخصيص الموارد والإمكانات الواجبة للتنفيذ). ولم يخرج التعريف هنا عن مفاهيم التعاريف السابقة وان كانت بصياغات مختلفة. إذ أن التعريف يشير إلى الجانب النظري أو الفكري من السياسة العامة وهو التخطيط لها والجانب العملي وهو التطبيق والتنفيذ وكذلك هدف هذه السياسة وهو حل المشاكل التي تواجه المجتمع ومسؤولية السلطة التنفيذية في حل هذه المشاكل وإشباع الحاجات العامة. وقد انفرد هذا التعريف في أن خطط السياسة العامة تأخذ بالأولويات حسب الموارد المالية المتاحة، وهو أمر منطقي وقد أشار التعريف السابق إلى أن الحكومة توجه الموارد المالية المتوفرة في تنفيذ السياسة العامة. ومن تعاريف السياسة العامة يمكن التوصل إلى خصائصها، التي من أبرزها أن السياسة العامة للدولة هي خطة



وبرنامج منظم وليس عمل عشوائي منفرد أو عمل يكون ردة فعل في ظروف معينة وخطط وبرامج السياسة العامة تستهدف شريحة واسعة من المجتمع، إذا أن المشكلة التي تعالجها السياسة العامة هي مشكلة عامة،^٧ ثم أن برامج وخطط السياسة العامة تنفذ جبراً من قبل السلطات العامة وهنا تحديدا السلطة التنفيذية متمثلة بالسلطة الإدارية، إذا أن هذه الخطط والبرامج تستهدف إشباع الحاجات العامة وهنا عندما تقوم الإدارة العامة في إشباع الحاجات العامة فإنها تستخدم أساليب السلطة العامة في ذلك.^٨

المطلب الثاني- رسم وتطبيق وتنفيذ السياسة العامة للدولة: سيتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين من اجل استيفاء دراسته، وسيتناول الفرع الأول رسم السياسة العامة، أما الفرع الثاني فسيخصص لتطبيق وتنفيذ السياسة العامة. الفرع الأول- رسم السياسة العامة للدولة: اختلفت الكتابات الفقهية بين مصطلحات وصناعة ورسم وتخطيط السياسة العامة.^٩ إلا أن هذه الدراسة لن تدخل في مناقشة هذا الأمر لأنه ليس من ضمن أهداف الدراسة، وستتبنى هذه الدراسة مصطلح رسم السياسة العامة وذلك استناد إلى نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الذي نص على مصطلح الرسم والتخطيط^{١٠}، ولم يميز بينهما الدستور وقد كان هناك تأييد لتوجه الدستور بعدم وجود اختلاف بين المصطلحين^{١١}. إن مرحلة رسم السياسة العامة للدولة هي التخطيط ووضع البرامج لحل المشكلة التي تتناولها السياسة العامة



للدولة (كما تم تناوله في موضوع تعريف السياسة العامة)، وعند تناول موضوع الجهة التي ترسم السياسة العامة فإنه يتم التطرق إلى السلطتين التشريعية والتنفيذية. فتارة تنفرد السلطة التنفيذية في رسم السياسة العامة وتنفيذها وتارة أخرى تكون الكلمة العليا للسلطة التشريعية في رسم السياسة العامة وما على السلطة التنفيذية إلا التنفيذ، وهذا الأمر يتبع اختلاف النظام السياسي لكل دولة من ناحية نوع النظام وأيديولوجيته، وفي أحيان أخرى فإن السلطة القضائية يكون لها دور في رسم السياسة العامة وقد تكون لها الكلمة العليا في ذلك، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية بالنسبة للمحكمة العليا في حقبة معينة من التاريخ الأمريكي.^{١٢} إذن فإن رسم السياسة العامة هو ليس مختصا بسلطة معينة بذاتها تتفق عليها جميع أو معظم الدول، فهذا أمر يخضع لظروف كل دولة. لكن في النظم الديمقراطية التي يكون فيها الشعب مصدر السلطات تكون الحالة الطبيعية هي تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية في رسم السياسة العامة. إلا أنه من يعرف مشاكل المجتمع وما يحتاج الأفراد من الحاجات العامة، هو من يكون على تماس معهم باستمرار ودون انقطاع وهي السلطة التنفيذية ممثلة بالإدارة العامة، لذا فإن المبادرة يجب أن تكون من السلطة التنفيذية التي تمتلك كل المعلومات والبيانات التي يحتاجها رسم السياسة العامة للدولة، ولا يمكن أن يكون رسم السياسة العامة ابتداء من جهة لا تملك المعلومات والبيانات عن الموضوع الذي سوف تنظمه إلا



بالاستعانة بذوي الخبرة،^{١٣} في حين قيام ذوي الخبرة أنفسهم ابتداء برسم السياسة العامة يؤدي إلى أن تكون السياسة العامة هي انعكاس حقيقي للمشاكل التي تحتاج إلى حلول. على أنه وظيفة وخبرة السلطة التنفيذية متمثلة بالإدارة العامة هي ليست المصدر الوحيد للمشاكل التي تتبناها السياسة العامة للدولة، بل هناك مصادر أخرى تختلف قوتها أيضا باختلاف ظروف كل دولة، ومن هذه المصادر الأحزاب والنقابات المهنية ومنظمات المجتمع المدني التي بمجموعها تمثل الرأي العام. والرأي العام يمكن أن يعبر عن نفسه بطرق أخرى بواسطة الصحف والمجلات والمواقع الإلكترونية ومواقع التواصل الاجتماعي والمظاهرات، وكذلك عن طريق الانتخابات. وإضافة إلى ذلك فإنه هناك مجاميع الضغط التي تتشكل في بعض الدول، وهذه المجاميع تمثل شرائح معينة كأصحاب رؤوس الأموال، أو أصحاب الشركات الكبرى، أو المصانع الكبرى، أو أصحاب مهن معينة، وقوة هذه المجاميع تعتمد على ظروف كل دولة. إن كل ما تقدم في الفقرة السابقة هي من المصادر المهمة لمحتوى ومضمون خطة السياسة العامة للدولة. ثم أن ما تقدم يمكن أن يكون مصدر للسلطة التشريعية كما هو للسلطة التنفيذية وذلك عن طريق البرامج الانتخابية التي يطرحها مرشحو المجالس التشريعية التي يحصلون على مضمونها من المصادر التي ذكرت أعلاه. وإن كان هؤلاء المرشحين إذا فازوا في الانتخابات سوف يحتاجون للرجوع إلى السلطة التنفيذية في رسم وصياغة السياسة العامة، فهي صاحبة الخبرة في هذا المجال.^{١٤}



الفرع الثاني- تطبيق وتنفيذ السياسة العامة للدولة: ستقوم هذه الدراسة بالتمييز بين مصطلحي تطبيق السياسة العامة وتنفيذ السياسة العامة للدولة. إذ أن مرحلة تطبيق السياسة العامة للدولة هي مرحلة تقنين الخطط والبرامج التي تم إعدادها في قاعدة قانونية عامة قد تكون تشريعا عاديا أو قرارا إداريا، وكذلك يمكن تطبيق السياسة العامة على شكل مبدأ قانوني عام من صنع القضاء. أما مرحلة تنفيذ السياسة العامة للدولة فهي مرحلة تنفيذ القاعدة القانونية العامة التي عادةً تكون من اختصاص السلطة الإدارية. تختلف الدول في السلطات العامة التي تتولى تطبيق السياسة العامة للدولة وذلك وفقا للنظام السياسي لكل دولة، فقد تنفرد السلطة التنفيذية في تطبيق السياسة العامة للدولة بصيغة قرارات إدارية، ومن ثم تنفيذ هذه القرارات الإدارية، أو تنفرد السلطة التشريعية في تطبيق السياسة العامة للدولة في تشريعاتها ومن ثم تطلب أو تأمر السلطة التنفيذية بتنفيذ هذه التشريعات، على أنه في الدول الديمقراطية التي تخضع للقانون فإن تطبيق السياسة العامة للدولة يكون مشتركا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك وفقا لاختصاص كل من السلطتين حسب الدستور، إذ أن السلطة التنفيذية هي الجهة الفنية التي تمتلك الخبرة في إعداد وتخطيط السياسة العامة ثم تشترك في ذلك مع السلطة التشريعية التي تمثل الشعب وتعكس رأي الناخبين^٥ في تطبيق السياسة العامة، كل حسب اختصاصه الدستوري. وفي تطبيق السياسة العامة



للدولة في الدول الديمقراطية التي تخضع للقانون فإن السلطة التنفيذية تعد مشاريع القوانين التي تطبق السياسة العامة للدولة والتي تم الاتفاق عليها، ثم ترفع هذه المشاريع إلى السلطة التشريعية التي تقوم بمناقشة وتعديل مشاريع القوانين التي رفعت إليها من قبل السلطة التنفيذية، ثم تقوم السلطة التشريعية بإقرار القانون وترفعه إلى رئيس السلطة التنفيذية للمصادقة عليه ونشره من أجل تنفيذه، أو أن تقوم السلطة التشريعية باقتراح مشروع القانون وتقوم بعرضه على السلطة التنفيذية للتأكد من وجود الأموال الكافية لتنفيذ القانون، وهنا يرجع الأمر إلى السلطة التنفيذية لتقرر في ذلك. وكذلك يمكن أن تقوم السلطة التشريعية باقتراح مشروع قانون ثم يعرض المشروع على السلطة التنفيذية بسبب خبرة هذه السلطة بحاجات الأفراد وبالمسائل الفنية.^{١٦} وعادة يكون تنفيذ القوانين من قبل السلطة التنفيذية وهذه السلطة تنفذ القوانين وتفسرها إذا تطلب الأمر ذلك ضمن حدود السياسة العامة للدولة. ويخضع عمل السلطة التنفيذية لرقابة القضاء سواء كان القضاء العادي في الدول التي تطبق النظام القضائي الموحد أو القضاء الإداري في الدول التي تطبق النظام القضائي المزدوج. وعندما يقوم القاضي النظر في الدعوى المرفوعة أمامه بتفسير القانون من أجل النظر في قرارات السلطة التنفيذية متمثلة بالسلطة الإدارية فإنه يقوم بذلك على أساس تنفيذ السياسة العامة للدولة وذلك عندما يمنح النص القانوني سلطة تقديرية للقاضي، ولكن في النص القانوني



المحدد والدقيق فإنه لا يكون هناك سلطة تقديرية للقاضي. والسلطة التشريعية عندما تشرع القوانين في ظل السياسة العامة للدولة فأنها تلتزم بسياسة تشريعية في عملها. والسياسة التشريعية نعني بها (المسلك أو الخطة المتبعة من الجهة المختصة بالتشريع، نحو تطبيق السياسة العامة العليا أو الجزئية في مجالاتها المتنوعة، السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمجتمعية والثقافية وغيرها)^{١٧}. إن حسن العمل التشريعي يتطلب من السلطة التشريعية أن تقوم بعملها وفق سياسة التشريعية تستند على السياسة العامة للدولة. ونقصد هنا السياسة التشريعية في مختلف الميادين والمجالات التي يتناولها المشرع في قوانينه. اذن يجب أن يكون في كل ميدان من ميادين القانون سياسة تشريعية تستند إلى سياسة عامة للدولة في هذا الميدان، أي أن العمل التشريعي يجب أن يكون وفق برنامج منظم وخطط مسبقة يسير عليها المشرع، ولا تكون قرارات ارتجالية أو ردة فعل لحدث معين وبذلك تكون القرارات ذات غايات سياسية بعيدا عن الهدف والغاية من عمل السلطة التشريعية وهو إشباع الحاجات العامة للأفراد.^{١٨} إن السياسة التشريعية تتطلب تهذيب التشريعات، وذلك بإلغاء التشريعات التي تتعارض مع السياسة العامة التي قد تؤدي إلى التضارب مع تشريعات أخرى مما يتسبب الأمر في فوضى تشريعية تؤدي إلى الإضرار بالأفراد بدل إشباع حاجاتهم العامة. وتتطلب السياسة التشريعية الناجحة أن يتم توجيه التشريعات القائمة وتنسيقها بحيث تكون قريبة للأفراد وواضحة ويمكن



تنفيذها وتسد الطريق على التأويلات عند تنفيذ. وقد يتطلب الأمر إلغاء تشريعات قائمة ألحقت بها الكثير من التعديلات وتشريع قانون جديد يتضمن كل التعديلات التي حصلت في الموضوع الذي يتناوله هذا القانون. وهذا كله وفق خطط وبرامج تشريعية تستند خطط وبرامج السياسة العامة للدولة. وبعد الانتهاء من دراسة الإطار النظري للسياسة العامة للدولة، والتي كانت الهدف الأول لهذه الدراسة فإنه سيتم الانتقال لدراسة السياسة العامة للدولة في العراق.

المبحث الثاني: السياسة العامة للدولة في العراق : ستقوم هذه الدراسة بتتبع التنظيم الدستوري للسياسة العامة في العراق منذ تأسيس الدولة العراقية عام ١٩٢١. وستقتصر هذه الدراسة على البحث في الموضوع من جهة الأداء التشريعي للسلطة المختصة بالتشريع بموجب دساتير الدولة العراقية المتتالية. لذا فإنه سيتم تناول السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في هذا الموضوع، إذ أنه لا يمكن فصل السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية في هذا الموضوع. أما السلطة القضائية ففيها تفاصيل سوف لن يتم تناوله هنا، لأنه خارج نطاق موضوع هذه الدراسة. وبناء على ما تقدم فإن هذا المبحث يقسم مطلبين يتناول الأول التنظيم الدستوري للسياسة العامة في العراق منذ الدستور الأول للدولة العراقية حتى دستور سنة ٢٠٠٤. أما المطلب الثاني فسيتناول التنظيم الدستوري للسياسة العامة في العراق في ظل الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥.



المطلب الأول- التنظيم الدستوري للسياسة العامة للدولة قبل دستور ٢٠٠٥: بعد تأسيس الدولة العراقية عام ١٩٢١ صدر دستورها الأول عام ١٩٢٥ والمسمى (القانون الأساسي العراقي)، وقد خلا هذا الدستور من النص على السياسة العامة للدولة، لذا يتم الرجوع إلى القواعد العامة في تخطيط وتطبيق وتنفيذ السياسة العامة للدولة، التي تكون من وظيفة السلطتين التشريعية والتنفيذية. فتقوم السلطة التنفيذية بالتخطيط ابتداءً ثم يتم تقنين ما تم التخطيط له بقوانين صادرة من السلطة التشريعية وبعد ذلك تنفذ هذه القوانين من قبل السلطة التنفيذية. أو أن تقوم السلطة التشريعية بالتخطيط ابتداءً لكن عليها الرجوع وأخذ رأي السلطة التنفيذية في هذا الأمر لأنها صاحبة الخبرة في حاجات الأفراد، وكذلك هي من تقوم بالإنفاق من الميزانية العامة. وبعد ذلك يتم تقنين ما تم التوصل إليه في نصوص قانونية، ثم تنفيذ هذه النصوص من قبل السلطة التنفيذية. إن القانون الأساسي العراقي يرجح كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، إذ إنه بموجب المادة (٢٥) من القانون الأساس فإن السلطة التشريعية هي مشتركة بين مجلس الأمة (يتألف هذا المجلس من مجلس النواب ومجلس الأعيان) والملك. كذلك تنص المادة (٣١-١) من القانون الأساس على أن الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان الذي هو أحد مجلسي السلطة التشريعية. وإضافة لما تقدم فقد نصت المادة (١٠٥) من القانون الأساس بأن مقترحات القوانين التي تتضمن أمورا مالية تكون من قبل الوزراء ثم ترفع



كمشاريع قوانين إلى السلطة التشريعية. أما اقتراح القوانين من قبل أعضاء السلطة التشريعية فإنه يكون من أعضاء مجلس النواب (وهو أحد مجلسي السلطة التشريعية) في غير الأمور المالية استناداً للمادة (٤٥) من القانون الأساس. ومن المجزوم به أن السياسة العامة للدولة تعتمد على الاعتمادات المالية. ومما تقدم يمكن القول أن التخطيط للسياسة العامة للدولة هو من قبل السلطة التنفيذية، وعلى السلطة التشريعية تفنين هذه الخطط في قوانينها. صحيح إن السلطة التشريعية تستطيع أن تناقش وتعرض وتتمسك برأيها حسب القانون الأساس، لكن واضح نفوذ السلطة التنفيذية المتمثلة بالملك، فيما ذكر أعلاه، وكذلك مجلس الوزراء الذي يكون أعضاؤه هم أعضاء في السلطة مجلس الأمة. بعد سقوط النظام الملكي عام ١٩٥٨ فإنه في ظل الدساتير الانقلابية في تلك الفترة منذ عام ١٩٥٨ حتى عام ٢٠٠٣ كان التشريع العادي بيد السلطة التنفيذية سواء كانت عن طريق مجلس الوزراء أو رئيس الدولة أو مجلس خاص يضم قادة الانقلاب. وقد ذكرت السياسة العامة للدولة في بعض دساتير تلك المرحلة ولم تذكر في البعض الآخر، وفي كل الأحوال كانت بيد السلطة التنفيذية تخطيطاً وتطبيقاً وتنفيذاً. بعد سقوط النظام السابق عام ٢٠٠٣ صدر دستور مؤقت سمي (قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية) لسنة ٢٠٠٤، وقد تبنى هذا الدستور فلسفة جديدة في الحكم تقوم على فصل السلطات الثلاثة واستقلال كل منها عن الآخر. وفيما يخص السلطة التي تتولى التخطيط والتطبيق والتنفيذ



للسياسة العامة للدولة، فإن المادة (٢٥) من قانون إدارة الدولة قد نصت على أن الحكومة الانتقالية تختص برسم السياسات العامة للدولة في مواضيع مختلفة ذكرتها هذه المادة، ومنها السياسات الخارجية والسياسات التجارية والسياسات المالية وسياسات الأمن الوطني. على أن مصطلح الحكومة بموجب قانون إدارة الدولة لسنة ٢٠٠٤ يشمل الجمعية الوطنية ومجلس الرئاسة ومجلس الوزراء وبضمنه رئيس الوزراء والسلطة القضائية، وهذا يعني الرجوع إلى القواعد العامة فيما يخص اشتراك السلطتين التشريعية والتنفيذية في وضع السياسات العامة للدولة وتنفيذها، إذ إنه لم يشر المشرع إلى تفاصيل حول التخطيط وتطبيق وتنفيذ السياسات العامة للدولة، وربما يرجع ذلك إلى أن المشرع الدستوري عام ٢٠٠٤ قد وضع الدستور المؤقت لمرحلة انتقالية، وكانت الغاية من هذا الدستور هو عبور المرحلة الانتقالية فقط وترك التفاصيل للدستور الدائم. في نهاية هذا المطب فإن يمكن القول بأن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في القانون الأساسي العراقي ليس متوازنا، بل تميل الكفة فيه إلى السلطة التنفيذية وقد نص القانون الأساسي صراحة على أنه لا يمكن للسلطة التشريعية أن تقوم باقتراح مشروع قانون له تبعات مالية، ويختص بذلك الوزير فقط، ويمكن لمجلس النواب أن يقترح مالا يؤدي إلى صرف من الواردات العمومية. إذن فإن الكلمة النهائية فيما يخص السياسات العامة للدولة تكون بيد السلطة التنفيذية وتحديد الملك الذي يعين أعضاء أحد مجلسي السلطة التشريعية،



وينتج عن ذلك أن السياسة التشريعية التي يجب أن تتبع السياسة العامة للدولة لا تخرج عن حدود السياسة العامة التي أقرها الملك. على أنه بوجود مجلسين للسلطة التشريعية سيؤدي ذلك إلى عملية تشريعية تتميز بالرصانة والتفكير والابتعاد عن الأعمال الانفعالية والضيقة الأهداف. أما الدساتير الانقلابية بعد سقوط الحكم الملكي حتى عام ٢٠٠٣ فإن السلطة التشريعية أصبحت بيد الانقلابيين، وحتى عند وجود مجلس تشريعي فإنه ذات اختصاصات صورية أو ثانوية، فهنا السياسة العامة وما يتبعها من سياسة تشريعية هي حسب إرادة القابضين على السلطة. وبعد ٢٠٠٣ جاء قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الذي كان مجملا الأمر الذي أدى إلى الإحالة إلى القواعد العامة في موضوع السياسة العامة للدولة، وذلك لقصر عمره الذي انتهى بصور دستور ٢٠٠٥ النافذ، وبصدوره انتهت الفترة الانتقالية.

المطلب الثاني- التنظيم الدستوري للسياسة العامة للدولة في دستور ٢٠٠٥: لقد نصت المادة ١١٠ من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ بأنه (تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية): ثم نصت هذه المادة على مجموعة من الاختصاصات منها على سبيل المثال رسم السياسة الخارجية والسياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية، كما نصت هذه المادة على إنه تختص السلطات الاتحادية بوضع السياسة الأمن الوطني وتنفيذها، وكذلك رسم السياسة المالية وتخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق. يتضح من ذلك أن هذه المادة

نصت على رسم السياسة العامة للدولة في مجموعة من المواضيع المهمة، وقد نصت المادة ٤٧ من الدستور على أن السلطات الاتحادية هي السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية. لقد نصت المادة (٨٠-أولاً) من الدستور بأن مجلس الوزراء يقوم بالتخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، ونصت المادة (٧٨) على أن رئيس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، وبما أن مصطلح رسم السياسة العامة هو نفسه مصطلح تخطيط السياسة العامة، وكذلك وضع السياسة العامة، كما تم ذكره سابقاً،^{١٩} وكذلك يستنتج وحدة المعنى لهذه المصطلحات من قيام المشرع الدستوري بذكر لمصطلحات (رسم، تخطيط، وضع) السياسة العامة في أماكن مختلفة من الدستور للدلالة على معنى واحد،^{٢٠} لذا فإن صريح المادة ٨٠ من الدستور تنص على أن السلطة التنفيذية متمثلة بمجلس الوزراء هي التي تقوم بوضع وتنفيذ السياسة العامة للدولة، أما تطبيق السياسة العامة فإنه يكون بتقنينها في تشريعات تصدر من صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع، وهو السلطة التشريعية.

إن نص المادة (٧٦-رابعاً) من الدستور تؤكد على اشتراك كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية في السياسة العامة للدولة، إذ جاء في هذه المادة بأنه يقوم رئيس الوزراء بتقديم منهاجه الوزاري لمجلس النواب عند طلب نيل الثقة بوزارته، ويقوم مجلس النواب بمناقشة المنهاج الوزاري والموافقة عليه أو رفضه. وبما أن المنهاج



الوزاري هو السياسة التي تضعها الحكومة خلال ولايتها التي من المفروض أن تكون أربع سنوات حسب الدستور^{٢١}، ويؤيد ذلك قرار للمحكمة الاتحادية العليا^{٢٢} يشير إلى أن مشاريع القوانين يجب تتوافق مع (سياسة السلطة التنفيذية التي أقرها مجلس النواب)، وفي ذلك إشارة صريحة إلى أن سياسة السلطة التنفيذية هي المنهاج الوزاري، لذا فإنه يمكن الاستنتاج بأن المنهاج الوزاري هو السياسة العامة للدولة خلال سنوات ولاية الوزارة. ويتبين مما تقدم أن السياسة العامة للدولة والمتمثلة بالمنهاج الوزاري يشترك في وضعها كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية. إن السلطة التشريعية في العراق بالتزامها بالمنهج الوزاري التي وافقت عليه تكون قد رسمت لنفسها مساراً في عملها، وهذا المسار هو برنامج عمل يطلق عليه السياسة التشريعية، التي تم تعريفها سابقاً في المبحث الأول من هذه الدراسة. وعليه فإن السلطة التشريعية يجب أن يكون لها سياسة تشريعية تكون برنامج عمل لها في دورتها الانتخابية لإنجاز السياسة العامة للدولة التي تتمثل في البرنامج الوزاري الذي وافق عليه مجلس النواب، وكل عمل بدون برنامج سابق يكون متخبطاً، ولا يمكنه الوصول إلى الغاية منه، ويؤدي إلى آثار جانبية تتسبب في الأضرار بالحاجات العامة التي يجب توفيرها للشعب. إذا أن التشريع المتخبط غير المبرمج والانفعالي الذي تتحكم فيه المصالح الحزبية الخاصة يؤدي إلى إصدار الكثير من النصوص القانونية الانفعالية، وهذا بدوره يؤدي إلى ترهل في التشريع الذي له نتائج ضارة من أبرزها



صعوبة الوصول إلى النص التشريعي النافذ لكثرة التشريعات أو التعديلات على القانون الواحد، وكذلك فإنه في هذه الحالة لا يمكن استبعاد التضارب في القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، وهذا كله يؤدي السؤال حول توافق القانون الأصلي مع السياسة العامة للدولة. لذا يجب أن يكون هناك برنامج سابق تسيير عليه السلطة التشريعية، وهو ما يسمى (السياسة التشريعية)، التي تستند على السياسة العامة للدولة. إن القول بأن السلطة التشريعية يجب أن يكون لها سياسة تشريعية تستند إلى السياسة العامة للدولة التي تضعها السلطة التنفيذية، لا يعني ذلك أن السلطة التشريعية تكون تابعة للسلطة التنفيذية أو أن هنالك خلافاً في التوازن بينهما لمصلحة السلطة التنفيذية، بل إن السلطة التنفيذية في العراق عندما تقوم بوضع السياسة العامة للدولة فإنها يجب أن تضعها بناء على المنهاج الوزاري يوافق عليه مجلس النواب بعد مناقشته والتصويت عليه حتى يصبح نافذاً. ولكن عندما يوافق عليه مجلس النواب يجب أن يلتزم به لأن ما يصدر من السلطة التشريعية هو عمل قانوني ملزم واجب التطبيق من قبل كل السلطات العامة بمن فيها السلطة التشريعية. بنهاية المبحث الثاني فإنه قد تحقق الهدف الثاني من أهداف البحث، وهو (دراسة السياسة العامة للدولة في العراق). ويتحقق أهداف البحث فسوف يتم الانتقال إلى نتائج هذه الدراسة، و بناء على النتائج سوف تطرح التوصيات.

الخاتمة: نتهي هذه الدراسة بالنتائج التي وصلت إليها وبالمقترحات التي تطرح
 استنادا للنتائج المطروحة.

أولا- نتائج الدراسة:

النتائج التي تم التوصل إليها في هذه الدراسة هي:

١- ذكرت عدة تعاريف للسياسة العامة للدولة، ومن هذه التعاريف يمكن معرفة
 خصائص السياسة العامة للدولة وهي باختصار، أن السياسة العامة للدولة هي خطة
 وبرنامج منظم وليس عملا عشوائيا منفردا أو ردة فعل في ظروف معينة. وخطط
 وبرامج السياسة العامة تستهدف شريحة واسعة من المجتمع، إذ إن المشكلة التي
 تعالجها السياسة العامة هي مشكلة عامة، ثم أن برامج وخطط السياسة العامة تنفذ
 جبرا من قبل السلطات العامة وهنا تحديدا السلطة التنفيذية متمثلا بالسلطة
 الإدارية.

٢- لا توجد سلطة صاحبة الاختصاص الأصيل في رسم السياسة العامة للدولة متفق
 عليها لدى معظم الدول، فالسلطة التي تتولى رسم السياسة العامة للدولة تختلف
 باختلاف النظام القانوني لكل دولة، فقد تنفرد السلطة التنفيذية في رسم
 السياسة العامة للدولة أو تشترك كلا من السلطتين التشريعية والتنفيذية في ذلك،
 مع ميل الكفة إلى إحدى السلطتين حسب النظام القانوني للدولة، لكنه في كل

الأحوال فإن السلطة التنفيذية يجب أن يكون لها دور في رسم السياسة العامة للدولة ابتداء.

٣- إن المصدر الأساسي لمواضيع السياسة العامة للدولة هو السلطة التنفيذية ممثلة بالسلطة الإدارية القريبة إلى الأفراد بحكم طبيعة عملها، التي تملك البيانات والمعلومات المطلوبة للتخطيط للسياسة العامة. وقد تكون من مصادر مواضيع السياسة العامة للدولة هي الأحزاب والنقابات المهنية ومنظمات المجتمع المدني وكذلك مواقع التواصل الاجتماعي والاحتجاجات المطالبة، وهذه كلها تمثل الرأي العام، وقد تكون من مصادر السياسة العامة هي مجموعات الضغط التي تمثل شرائح معينة كأصحاب رؤوس الأموال، أو الشركات الكبرى، أو أصحاب المصانع، أو مهن معينة. وفي كل الأحوال فإن كل المصادر السابق ذكرها ترجع إلى السلطة الإدارية، التي تقيم المعلومات التي تتضمنها هذه المصادر وتخرج منها بصياغة لمضمون السياسة العامة للدولة بالشكل العملي الذي يمكن تطبيقه حسب ظروف وبيانات ومعلومات تقدرها السلطة الإدارية بناء على خبرتها في ميدان الحاجات العامة لأفراد الشعب. وحتى عندما تبتدئ السلطة التشريعية بصياغة السياسة العامة للدولة بناء على برامج انتخابية أو مطالب الرأي العام أو مطالب مجاميع الضغط، فإنها لا تستطيع تجاوز السلطة الإدارية والاستعانة بخبرتها في ميدان الحاجات العامة للأفراد.



٤- لقد ميزت هذه الدراسة بين التطبيق والتنفيذ. إذ إن تطبيق السياسة العامة للدولة هو تقنين البرامج والخطط التي تم إقرارها للسياسة العامة للدولة في نصوص قانونية وقرارات إدارية. كما يمكن تطبيق برامج وخطط السياسة العامة للدولة على هيئة مبادئ عامة للقانون صادرة من السلطة القضائية. وعلى العموم فإن تطبيق السياسة العامة للدولة يكون من قبل السلطة التشريعية بواسطة التشريع العادي أصالة، ويمكن للسلطة التنفيذية عن طرق القرارات الإدارية أن تساهم في تطبيق السياسة العامة للدولة بواسطة القرارات الإدارية إذا سمح الدستور بذلك. لكن عندما تقوم السلطة التشريعية بتطبيق السياسة العام للدولة فإنها لا تستطيع أن تتجاوز السلطة التنفيذية في المسائل التي تحتاج إلى موارد مالية، ولا توجد سياسة عامة بدون نفقات مالية. إن مشروع القانون الذي يطبق السياسة العامة للدولة أما أن يكون على هيئة مشروع قانون يعد من قبل السلطة التنفيذية ثم يرفع إلى السلطة التشريعية أو أن يكون مشروع القانون اقتراحاً من السلطة التشريعية ثم يتم أخذ رأي السلطة التنفيذية قبل مناقشته وإقراره من قبل السلطة التشريعية.

٥- تقوم السلطة التشريعية بتطبيق السياسة العامة للدولة وفق سياسة تشريعية ترسم مسار عمل السلطة التشريعية. وتعرف السياسة التشريعية بأنها (المسلك أو الخطة المتبعة من الجهة المختصة بالتشريع، نحو تطبيق السياسة العامة العليا أو



الجزئية في مجالاتها المتنوعة، السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمجتمعية والثقافية وغيرها).

٦- في العراق فإنه في ظل القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ كانت العلاقة بين السلطتين تشريعية والتنفيذية ليست متوازنة، بل تميل الكفة إلى السلطة التنفيذية وقد نص القانون الأساسي صراحة على أنه لا يمكن للسلطة التشريعية أن تقوم باقتراح مشروع قانون له تبعات مالية، ويختص بذلك الوزير فقط، ويمكن لمجلس النواب أن يقترح مالا يؤدي إلى صرف من الواردات العمومية. أما الدساتير الانقلابية بعد سقوط الحكم الملكي حتى عام ٢٠٠٣ فإن السلطة التشريعية أصبحت بيد الانقلابيين، وحتى عند وجود مجلس تشريعي فإنه ذات اختصاصات صورية أو ثانوية. أما قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية فقد كان مجملا الأمر الذي أدى إلى الإحالة إلى القواعد العامة في موضوع السياسة العامة للدولة، وذلك لقصر عمره الذي انتهى بصدور دستور ٢٠٠٥ النافذ.

٧- لقد كان الغالب في دساتير العراق قبل عام ٢٠٠٣ هو رجحان كفة السلطة التنفيذية حتى مع وجود المجالس التشريعية، كما هو الحال في القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ ودستور سنة ١٩٧٠.

٨- إن كلا السلطتان التنفيذية والتشريعية في دستور سنة ٢٠٠٥ النافذ تشترك في رسم وتطبيق السياسة العامة للدولة، وبطبيعة الحال فإن السلطة التنفيذية هي

المختصة بتنفيذ السياسة العامة للدولة. إن السلطة التشريعية في العراق عند موافقتها على المنهج الوزاري الذي يقدمه رئيس الوزراء لنيل الثقة، فأنها تكون قد رسمت لنفسها مسارا في عملها، ومسار عملها هذا هو سياسة تشريعية. إن كل عمل تشريعي بدون سياسة تشريعية لا يمكنه الوصول إلى الغاية من التشريع، مما يؤدي إلى آثار جانبية تتسبب في الأضرار بالحاجات العامة للأفراد. إن التشريع المتخبط والانفعالي الذي تتحكم فيه المصالح الحزبية الخاصة يؤدي إلى إصدار نصوص قانونية متخبطة، والإكثار منها يؤدي إلى تضخم في التشريع، والذي له نتائج ضارة منها المشقة في الوصول إلى الحكم القانوني في مسألة معينة، وذلك لكثرة التشريعات أو التعديلات على القانون الواحد، وهو دليل على أن القانون أصبح لا يحقق الغاية منه ولا يتوافق مع السياسة العامة للدولة، وهذه نتيجة مهمة.

ثانيا- المقترحات:

إن دولة القانون تمارس وظيفة تنظيم نشاط الأفراد وتوفير مختلف الخدمات لهم من أجل إشباع الحاجات العامة لأفراد الشعب. وكل السلطات العامة يجب أن تحقق هدف إشباع الحاجات العامة في حدود اختصاصها الدستوري، ومن هذه السلطات هي السلطة التشريعية التي يجب أن يكون عملها منظما ووفق خطط مسبقة غايتها الوصول إلى هدف كل السلطات العامة وهو إشباع الحاجات العامة لأفراد الشعب. وفي السلطة التشريعية يكون إشباع الحاجات العامة عن طريق التشريعات العادية



التي تنظم العلاقات بين الأفراد والعلاقات بين السلطة العامة والأفراد. وعندما تقوم السلطة التشريعية بتنظيم موضوع معين فانه يكون الأمر استجابة إلى حاجة لتنظيم هذا الموضوع ولحل كل المشاكل التي نشأت أو ممكن أن تنشأ في العلاقة بين الأفراد أو بينهم وبين السلطة العامة. إذن مما تقدم يمكن أن نستنتج بانه يجب وضع خطط لتنظيم العلاقات التي يجب على القانون تنظيمها، وان هناك حاجة لهذا التنظيم الذي يوضح للمشرع كيفية عمله وتحقيق الغاية من هذا العمل. فالأمر كله يخضع لمعلومات ووقائع ودراسات تؤدي إلى تنظيم ناجح للموضوع الذي يتناوله التشريع. إذن هناك سياسة تشريعية واضحة ترسم للسلطة التشريعية الطريق الذي سوف تسلكه في عملها التشريعي. وهذه السياسة التشريعية يجب أن تستند إلى سياسة عامة للدولة بجميع سلطاتها ترسم لكل سلطة طريقها الذي يجب أن تسلكه في عملها الدستوري. وعادة تشترك السلطتان التشريعية والتنفيذية في وضع السياسة العامة للدولة وقد تنفرد السلطة التنفيذية في ذلك حسب نظام الحكم في الدولة. لكن في العراق حسب دستور ٢٠٠٥ فإنه تشترك السلطتان التشريعية والتنفيذية في وضع السياسة العامة للدولة، كما تم تناوله في هذه الدراسة.

إن مشكلة التضمين التشريعي في العراق ناتج من عدم التزام السلطة التشريعية بخطط مسبقة في عملها، وهذه الخطط هي موجودة لكن السلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب في العراق تتجاوز هذه الخطط في نشاطها الدستوري. لذلك فان



هذه الدراسة تقترح اتخاذ إجراءات لإجبار السلطة التشريعية على الالتزام بالسياسة العامة للدولة التي أقرتها هي عند موافقتها على المنهاج الوزاري، وهذا لا يمكن إلا عن طريق المشرع الدستوري الذي انشأ السلطة التشريعية ورسم حدود اختصاصاتها، وذلك بالنص صراحة في الدستور على التزام السلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب بالسياسة العامة للدولة ووضع سياسة تشريعية غايتها تنفيذ السياسة العامة للدولة، وبعبارة أخرى للقضاء الدستوري أن يتدخل ويلغي كل الأعمال التي تخرج عن حدود السياسة العامة للدولة، وذلك عند تقديم دعوى أمامه من المتضررين من انحراف مجلس النواب عن السياسة التشريعية والسياسة العامة للدولة، ويكون ذلك بنص صريح حتى لا يخضع الأمر لاجتهاد القضاء الدستوري. ويجب أن يتدخل المشرع الدستوري في تنظيم بعض تفاصيل العمل التشريعي، ومن صور هذا التدخل هو تحديد عدد التعديلات على القانون الواحد، وما زاد على العدد المحدد فهو باطل وغير مشروع ولا قيمة قانونية له. وفي حالة وجود حاجة لمزيد من التعديلات على القانون فإنه يتم إلغاء القانون القديم برمته وتشريع قانون جديد. وكذلك ينص الدستور على تفعيل دور السلطة المختصة بصياغة مشاريع التشريعات وتوحيدها، وهي في العراق مجلس الدولة، وجعل المجلس صاحب الاختصاص الأصلي في الصياغة التشريعية. إذن الأمر يحتاج إلى تعديل دستوري وهو ما لا مفر منه لأن من يحدد اختصاصات السلطة التشريعية هو الدستور فقط ولا غير. وهذا بالتالي يمكن أن يؤدي إلى تجاوز أو على

الأقل تقليل حالة التخبط في التشريع التي تمس استقرار التشريع مما يؤدي الى إشباع الحاجات العامة للأفراد، كما تم بيان ذلك في مقدمة البحث عند تناول مشكلة البحث. وأخيرا نستذكر في مجال التخطيط والتنظيم من وصية للإمام علي -عليه السلام- قبيل وفاته (أوصيكما وجميع ولدي وأهلي ومن بلغه كتابيا بتقوى الله ونظم أموركم).

الحمد لله رب العالمين

الهوامش:

- ^١ إسراء علاء الدين نوري، أسماء عباس حرج، عمليات صنع السياسات العامة في النظم الإدارية المركزية واللامركزية (دراسة مقارنة)، مجلة الجامعة العراقية، المجلد ٣٣، العدد ٣، ٢٠١٥.
- ^٢ ياسر علي إبراهيم، السياسة العامة في العراق دراسة في المعوقات التشريعية، دراسات دولية، العدد الحادي والستون.
- ^٣ خالد سلمان خالد، فرح ضياء حسين مبارك، أساليب رسم السياسات العامة، مجلة الجامعة العراقية، المجلد ١، العدد ٥٨، ٢٠٢٣.
- ^٤ غانم عبد دهش التتباندي، التنظيم القانوني لرسم السياسة العامة للدولة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة رسالة الحقوق، السنة الثانية عشرة، العدد الثالث، ٢٠٢٠.
- ^٥ انظر في ذلك حمد جاسم محمد، دور مجلس صيانة الدستور في صنع السياسة العامة في ايران، مجلة الباحث، العدد التاسع والثلاثون، ص١٤٨، وانظر فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة - منظور كلي في البنية والتحليل، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، عمان-الأردن، ٢٠٠١، ص٢٨-٢٩، وكذلك انظر هبير إيمان، دور السلطة التشريعية في صنع السياسة العامة في الجزائر، رسالة ماجستير في السياسات العامة، مقدمة الى جامعة العربي بن مهدي - البواقي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، الجزائر، ٢٠١٩-٢٠٢٠، ص١٠-١٢
- ^٦ انظر غانم عبد دهش التتباندي، مصدر سابق، ص٢٤٩
- ^٧ انظر جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، بلا سنة طبع، ص١٤
- ^٨ انظر غانم عبد دهش التتباندي، مصدر سابق، ص٢٤٢

- ^٩ انظر جيمس أندرسون، مصدر سابق، خالد سلمان خالد، فرح ضياء حسين، أساليب رسم السياسة العامة، مجلة الجامعة العراقية، العدد ٥٨، الجزء الأول، ص٣٩٥. غانم عبد دهش، مصدر سابق، ص٢٤٣.
- ^{١٠} انظر المواد ٨٠، ١١٠، ١١٤، ١١٢ من الدستور العراقي النافذ.
- ^{١١} ذهب الدكتور غانم عبد دهش الشباني الى عدم وجود اختلاف بين المصطلحين. انظر غانم عبد دهش الشباني، مصدر سابق، ص٢٤٣.
- ^{١٢} انظر في ذلك جيمس أندرسون، مصدر سابق، ص٤٠، ٦١-٦٢. عباس حسين جواد، ارزوقي عباس عبد، صياغة السياسات العامة- اطار منهجي، اهل البيت ٦، العدد الأول، ص١٤٧-١٤٩.
- ^{١٣} انظر المصدر نفسه، ص١٤٩.
- ^{١٤} في صناعة السياسة العامة انظر جيمس أندرسون، مصدر سابق، ص٥٥ وما بعدها. عباس حسين جواد، ارزوقي عباس عبد، مصدر سابق، ص١٤٦ وما بعدها. ياسر علي إبراهيم، مصدر سابق، ص٢١٧ وما بعدها.
- ^{١٥} انظر حول ذلك ياسر علي إبراهيم، مصدر سابق، ص٢١٧.
- ^{١٦} حول إجراءات تبني مشاريع القوانين انظر المادة ٦٠ من الدستور العراقي.
- ^{١٧} د. عبد الرحمن بن سعود العنقري، أهمية السياسة التشريعية، مقالة على الموقع الإلكتروني: السياسة التشريعية (٢) - صحيفة مال (maaal.com)، تمت الزيارة بتاريخ ٢٠٢٣/٨/٤٢.
- ^{١٨} انظر فيما تقدم من السياسة التشريعية د. بلال عقل الصنيد، السياسة التشريعية والتشريع السياسي، مقالة على الموقع الإلكتروني: <https://www.aljarida.com/article/18192>، تمت الزيارة بتاريخ ٢٠٢٣/٨/٢٤.
- ^{١٩} جاء في المطلب الثاني من المبحث الأول من هذه الدراسة بان إصلاحي رسم السياسة العامة للدولة هو نفسه تخطيط السياسة العامة للدولة.
- ^{٢٠} انظر المواد (٨٠، ١١٠، ١١٤) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- ^{٢١} انظر المواد (٥٦، ٧٢) من الدستور العراقي.
- ^{٢٢} انظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤٣/اتحادية/٢٠١٠.
- المصادر:
أولاً- الكتب والبحوث والمقالات:

- ١-إسراء علاء الدين نوري، أسماء عباس حرج، عمليات صنع السياسات العامة في النظم الإدارية المركزية واللامركزية (دراسة مقارنة)، مجلة الجامعة العراقية، المجلد ٣٣، العدد ٣، ٢٠١٥.
- ٢-بلال عقل الصنيد، السياسة التشريعية والتشريع السياسي، مقالة على الموقع الإلكتروني: <https://www.aljarida.com/article/18192>، تمت الزيارة بتاريخ ٢٠٢٣/٨/٢٤.

- ٣- جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، بلا سنة طبع.
- ٤- حمد جاسم محمد، دور مجلس صيانة الدستور في صنع السياسة العامة في إيران، مجلة الباحث، العدد التاسع والثلاثون.
- ٥- خالد سلمان خالد، فرح ضياء حسين، أساليب رسم السياسة العامة، مجلة الجامعة العراقية، العدد ٥٨، الجزء الأول.
- ٦- عباس حسين جواد، ارزوقي عباس عبد، صياغة السياسات العامة- اطار منهجي، أهل البيت ع ، العدد الأول.
- ٧- عبد الرحمن بن سعود العنقري، أهمية السياسة التشريعية، مقالة على الموقع الإلكتروني: السياسة التشريعية (٢) - صحيفة مال (maaal.com)، تمت الزيارة بتاريخ ٢٠٢٣/٨/٤٢
- ٨- غانم عبد دهش التنباني، التنظيم القانوني لرسم السياسة العامة للدولة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة رسالة الحقوق، السنة الثانية عشرة، العدد الثالث.
- ٩- فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة – منظور كلي في البنية والتحليل، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، عمان- الأردن، ٢٠٠١.
- ١٠- هبير إيمان، دور السلطة التشريعية في صنع السياسة العامة في الجزائر، رسالة ماجستير في السياسات العامة، مقدمة الى جامعة العربي بن مهدي – البواقي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، الجزائر، ٢٠١٩-٢٠٢٠.
- ١١- ياسر علي إبراهيم، السياسة العامة في العراق دراسة في المعوقات التشريعية، دراسات دولية، العدد الحادي والستون.
- الذساتير:
- ١- القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.
- ٢- دستور سنة ١٩٥٨ العراقي.
- ٣- دستور سنة ١٩٦٣ العراقي.

٦.



السياسة العامة للدولة وأثرها على تنظيم العمل التشريعي
The general policy of the state and its impact on the organization of legislative work
أ.د. فارس عبد الرحيم حاتم



-
- ٤- دستور سنة ١٩٦٨ العراقي.
 - ٥- دستور سنة ١٩٧٠ العراقي.
 - ٦- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
 - ٧- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.