

دور السلطات الثلاث في صنع السياسات العامة

المدرس المساعد

مصعب محمد عبد النبي التميمي

جامعة الكوفة - كلية الإدارة والاقتصاد

musaabm.altameemi@uokufa.edu.iq

The Role of the Three Branches of Government in Public Policymaking

Assistant Lecturer

Musab Muhammad Abd al-Nabi al-Tamimi

University of Kufa - College of Administration and Economics

Abstract:-

This research explores the complex and intricate relationship between the political system and public policy, with a focus on the role of formal institutions (legislative, executive, and judicial) in formulating and implementing these policies. The study clarifies how the political system, through both its formal and informal institutions, influences the policymaking process and how these institutions contribute to legitimizing, inclusiveness, and enforcement of public policies. Additionally, the research examines the effectiveness of formal institutions in this regard and the factors influencing them, such as the nature of the political system, the relationship between different branches of government, and the degree of institutional independence. It also highlights the importance of these institutions in translating the people's will into action plans and executive programs while operating within the constitutional limits of their authority.

Keywords: Parliamentary political system, public policy, formal institutions.

المخلص:-

يتناول هذا البحث العلاقة المعقدة والمتشابكة بين النظام السياسي والسياسة العامة، مع التركيز على دور المؤسسات الرسمية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في صياغة هذه السياسات وتنفيذها. ويوضح البحث كيف يؤثر النظام السياسي، بمؤسساته الرسمية وغير الرسمية، على عملية صنع السياسة العامة، وكيف تساهم هذه المؤسسات في إضفاء الشرعية والشمولية والإلزام على السياسات العامة. كما يتناول البحث فعالية دور المؤسسات الرسمية في هذا الصدد، والعوامل التي تؤثر عليها، مثل طبيعة النظام السياسي، والعلاقة بين السلطات المختلفة، ومدى استقلالية هذه المؤسسات. ويسلط الضوء على أهمية هذه المؤسسات في ترجمة إرادة الشعب إلى برامج عمل وخطط تنفيذية، وضرورة عملها في حدود الصلاحيات التي يحولها لها الدستور.

الكلمات المفتاحية: النظام السياسي البرلماني، السياسة العامة، المؤسسات الرسمية.

المقدمة :-

يتناول هذا البحث العلاقة المعقدة والمتشابكة بين النظام السياسي والسياسة العامة، مع التركيز بشكل خاص على دور المؤسسات الرسمية في صياغة هذه السياسات وتحديد مساراتها المستقبلية. فالسياسة العامة، بوصفها مجموعة من القرارات والإجراءات التي تتخذها الدولة لمعالجة قضايا ومشاكل تهتم المجتمع، لا يمكن أن تنفصل عن النظام السياسي الذي يحدد الإطار العام لصنع هذه السياسات وتنفيذها.

يستعرض البحث مفهوم النظام السياسي، حيث يعرض مجموعة من التعريفات التي قدمها علماء السياسة البارزون، والتي تؤكد على أن النظام السياسي هو مجموعة من التفاعلات والعلاقات المنظمة التي تحدث داخل المجتمع، بهدف تحقيق التكامل والتكيف وإيجاد حلول فعالة للمشاكل السياسية. ويقوم النظام السياسي على استخدام السلطة الشرعية أو التهديد باستخدامها لضمان الامتثال للقرارات والسياسات المتخذة.

كما يتناول البحث أنواع الأنظمة السياسية المختلفة، مع التركيز بشكل خاص على نشأة وتطور النظام البرلماني، الذي يعتبر نموذجاً مهماً للدراسة والتحليل. ويتبع البحث التطور التاريخي لهذا النظام، بدءاً من جذوره في إنجلترا وصولاً إلى انتشاره في العديد من الدول الديمقراطية حول العالم. بالإضافة إلى ذلك، يوضح البحث مفهوم النظام السياسي البرلماني وخصائصه المميزة، مع التركيز على ازدواجية السلطة التنفيذية ودور كل من رئيس الدولة والحكومة في هذا النظام.

ويحلل البحث العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، وآلية التعاون والرقابة المتبادلة بينهما. وتقوم هذه العلاقة على مبدأ الفصل المرن بين السلطات، مع التأكيد على أهمية التوازن والتعاون في تحقيق الاستقرار السياسي وضمان فعالية الحكم الرشيد.

ويلقي البحث الضوء على الدور المحوري الذي تلعبه المؤسسات الرسمية في صياغة السياسة العامة، حيث يوضح أنه لا يمكن لأي سياسة أن تكتسب صفة "العامة" إلا من خلال تبني المؤسسات الرسمية لها وإضفاء الطابع الإلزامي على تطبيقها. ويتناول البحث دور كل من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في عملية صنع السياسة العامة، مع

التركيز على صلاحيات ومسؤوليات كل سلطة في هذه العملية.

أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الرئيسية، تشمل:

١. فهم العلاقة بين النظام السياسي والسياسة العامة، وتحديد كيفية تأثير النظام السياسي على صياغة وتنفيذ السياسات العامة.
٢. تحليل مفهوم النظام السياسي البرلماني وخصائصه، وتتبع تطوره التاريخي ونشأته.
٣. توضيح دور المؤسسات الرسمية، السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، في عملية صنع السياسة العامة.
٤. تقييم فعالية آليات التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني.

منهجية البحث

يعتمد هذا البحث على المنهج الوصفي والذي يهدف إلى تقديم وصف تفصيلي وشامل لمختلف جوانب العلاقة بين النظام السياسي والسياسة العامة، ودور المؤسسات الرسمية في هذا السياق. يمكن استخدام هذا المنهج لتوضيح المفاهيم الأساسية، وتتبع التطور التاريخي للنظام البرلماني، ووصف آليات عمل المؤسسات الرسمية في صنع السياسة العامة.

إشكالية البحث

ينطلق هذا البحث من الإشكالية الآتية:

إلى أي مدى ينجح النظام السياسي من خلال مؤسساته التشريعية والتنفيذية في تحقيق التوازن بين صنع السياسات العامة وتنفيذها؟، وما هو انعكاس طبيعة العلاقة بين السلطات على فعالية السياسة العامة واستجابتها للتحديات؟.

فرضية البحث

ينطلق هذا البحث من الفرضية الرئيسية التالية:

تلعب المؤسسات الرسمية في النظام السياسي دوراً محورياً في صياغة السياسات العامة وتنفيذها، ولكن فعالية هذا الدور تعتمد على عوامل متعددة، بما في ذلك طبيعة النظام السياسي، والعلاقة بين السلطات المختلفة.

المبحث الأول

النظام السياسي البرلماني (المفهوم، النشأة، الخصائص)

يتناول هذا المبحث دراسة النظام السياسي البرلماني، أحد أبرز أنظمة الحكم الديمقراطية في العصر الحديث. وستتطرق بدايةً إلى مفهوم النظام السياسي بصورة عامة، قبل أن نتناول نشأة هذا النظام وتطوره التاريخي، بدءاً من جذوره الأولى وصولاً إلى صورته المعاصرة. كما يعرض المبحث مفهوم النظام السياسي البرلماني، ويحدد أهم الخصائص التي تميزه عن غيره من الأنظمة السياسية، مع التركيز على العلاقة بين السلطات المختلفة فيه.

أولاً: ماهية النظام السياسي

يُعرف "النظام السياسي" بأنه النظام الذي يشتمل على التفاعلات القائمة في المجتمع المستقل، والذي من خلاله تُقدّم الوظائف المتعلقة بالتكامل والتكيف، وذلك باستخدام القوة الشرعية أو التهديد باستخدامها. كما يُعرف أيضاً بأنه النظام الذي يضمن تنفيذ الأوامر والقرارات في منطقة ذات حدود معينة، وبشكل مستمر، بواسطة السلطة الفعلية عن طريق هيئة إدارية دائمة، ويُرى أن النظام السياسي هو "مجموعة الحلول الضرورية لمواجهة المشكلات السياسية التي يثيرها قيام الهيئات الحاكمة وتنظيمها في مجتمع معين". ويُرى كذلك أنه "حصيلة الظروف والمبادئ السياسية التي تفرض اتخاذ سلوك وظيفي في اتخاذ القرارات الملزمة للمجتمع بأكمله"^(١).

ويُعرف النظام السياسي أيضاً بأنه "مجموعة من الأنماط المتداخلة والمتشابكة والمتعلقة بعمليات صنع القرارات، والتي تترجم أهدافاً وخلافات ونزعات المجتمع، الناتجة عبر الجسم العقائدي الذي أضفى صفة الشرعية على القوة السياسية، وحولها إلى سلطات مقبولة من الجماعة السياسية، متمثلة في المؤسسات السياسية"^(٢).

ويُقصد بالنظام السياسي أنه جزء من نظام أشمل وهو النظام الاجتماعي، وأن هناك

علاقة تأثير متبادل بين النظامين، وأن محور النظام الاجتماعي هو النظام السياسي، الذي يعد أكثر الأجزاء تطوراً وتأثيراً في حياة أي دولة^(٣). لذا يمكن القول ان النظام السياسي هو "التركيب الدائم للعلاقات الإنسانية الذي يشتمل على قدر كبير من السلطة والسيطرة والسلطان".

يمكن تعريف النظام السياسي ايضاً بأنه بنية مؤسسية سياسية تتضمن تفاعلات بين بنيات ذات علاقات متشابكة لتحقيق التوازن في المجتمع. كما يمكن تعريفه بأنه مجموعة من العناصر التي تهدف إلى الحفاظ على المجتمع ككيان قائم بذاته وتديره سلطة سياسية. تشمل هذه العناصر التنظيمات والقواعد والعلاقات والوعي السياسي، حيث يؤثر كل منها في الآخر ويعتمد عليه^(٤).

وبناءً على ذلك، تعدد الأنظمة السياسية التي تحكم الدول، وتشمل النظام الرئاسي والبرلماني والمجلسي. وتعمل هذه الأنظمة ضمن إطار "النظام النيابي"، الذي يعني النظام الذي يقتصر فيه دور الشعب على اختيار نواب يمارسون شؤون الحكم والسيادة نيابة عنهم لمدة محددة في الدستور. ويعرف هذا النوع من الحكم بالديمقراطية النيابية أو غير المباشرة، ويتميز بالخصائص الآتية^(٥):

١. وجود مجلس نيابي منتخب من الشعب.
٢. تمثيل النائب للأمة بأسرها.
٣. تحديد مدة عضوية المجلس النيابي.
٤. اشتراط تولي المجلس النيابي بعض خصائص السيادة.
٥. استقلال المجلس النيابي عن الناخبين.

ويمكن الاختلاف بين الأنظمة الرئاسية والمجلسية والبرلمانية في طبيعة العلاقة بين السلطات، خاصة التشريعية والتنفيذية. ففي النظام الرئاسي، تقوم العلاقة بين السلطات على مبدأ الفصل التام أو الحاد بينها. ومع أن الآراء تتفق على استحالة الفصل التام، إلا أن السلطات تعمل متعاونة لتحقيق الأهداف^(٦).

أما في النظام المجلسي، فتقوم العلاقة بين السلطات على الجمع بينها، أي تركيز جميع

خصائص السيادة -التشريع والتنفيذ والقضاء- في يد هيئة واحدة منتخبة من الشعب تسمى "الجمعية النيابية"، التي تمثل السلطة التشريعية. ويرجع هذا النظام كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية التي تمثل الحكومة^(٧).

وفي النظام البرلماني، تقوم العلاقة بين السلطات على مبدأ الفصل المرن، حيث يتميز هذا النظام بوجود تعاون وتوازن متبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وتتكون السلطة التنفيذية من هيئتين تمارسان العمل التنفيذي: رئيس الدولة والوزارة. ويكون دور رئيس الدولة أضعف مقارنة بدور الحكومة التي تمارس العمل التنفيذي الفعلي. ولذا، يصفه البعض بـ "النظام الوزاري"، وهو وصف أدق للنظام البرلماني لتجنب الخلط بينه وبين مصطلح النظام النيابي. ويعني ذلك أن الوزير هو في الأساس عضو في البرلمان، وقد تم ترشيحه من قبل كتلته الوزارية بعد فوزه^(٨). وقد جرت العادة على اختيار رئيس الوزراء والوزراء من بين أعضاء البرلمان، ليحق لهم حضور جلساته والتحدث والمناقشة والتصويت^(٩).

ثانياً: نشأة النظام السياسي البرلماني:

نشأ النظام البرلماني وتطور بشكل أساسي في إنجلترا، حيث تحول النظام الإنجليزي على مر العصور من نظام ملكي مطلق يجمع فيه الملك السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، إلى نظام ملكي مقيد يتولى فيه البرلمان السلطة الفعلية^(١٠).

وقد انتشر هذا النظام في العالم الديمقراطي، ولم يكن وليد فكر معين، بل نتيجة لتطور تاريخي في إنجلترا، ثم انتقل منها إلى دول أخرى.

مر النظام البرلماني بتطورات عديدة توازت وتناغمت مع تطور التاريخ السياسي لبريطانيا نفسها، فمن الملكية المطلقة في العصور الوسطى، إلى الملكية المقيدة منذ القرن الثالث عشر، إلى النظام البرلماني الذي اتخذ صورته الكاملة في القرن التاسع عشر. فبعد أن كان الملوك في العصور الوسطى يتمتعون بسلطات مطلقة، أخذت هذه السلطات تتقلص تدريجياً حتى تضاءلت تماماً وأصبحت مجرد سلطات اسمية. وكان التطور الأخير نتيجة لتقرير المسؤولية الوزارية أمام البرلمان، وانتقال سلطات الملك إليهم. وقد حدث ذلك في ظل حكم أسرة هانوفر التي تولت عرش بريطانيا من سنة ١٧١٤ إلى سنة ١٨٧٣، حيث عجز ملوكها عن مباشرة سلطاتهم، واضطروا لأسباب مختلفة إلى تركها في يد الوزراء^(١١).

ثالثاً: مفهوم النظام السياسي البرلماني:

تعود كلمة "برلمان" في أصلها إلى اللغة الفرنسية، حيث اشتقت من "Parler" بمعنى "يتكلم"، و"Parlement" التي تعني "المحادثة" أو "مكان المحادثة"، وتشير أيضاً إلى "المشاوره"، وقد ظهرت في القرن الثالث عشر الميلادي^(١٢).

وقد تعددت تعريفات النظام البرلماني في العلوم السياسية، حيث يراه البعض نوعاً من الحكومات النيابية التي تقوم على مجلس منتخب يستمد سلطته من الشعب ويُسمى "برلماناً"، وهو ما يفسر تسمية النظام بهذا الاسم^(١٣). ويصفه آخرون بأنه نظام ديمقراطي يقوم على فصل مرن أو نسبي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مع تحقيق التعاون والرقابة المتبادلة بينهما^(١٤). ورغم تباين هذه التعريفات، إلا أنها تتفق على ضرورة توافر عناصر أساسية، مثل المسؤولية السياسية الجماعية للوزراء، والتوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وعدم مسؤولية رئيس الدولة.

وعلى الرغم من بعض الانتقادات، تعتبر الحكومة في النظام البرلماني من أكثر الحكومات ديمقراطية من الناحية العملية. فباعتبارها تطبيقاً للديمقراطية النيابية، تقوم على وجود برلمان منتخب من الشعب يمارس سلطة تشريعية على الحكومة (أو الوزارة)، التي يجب أن تحظى بثقة البرلمان، وتستقيل عند فقدانها. وفي المقابل، ومنعاً لهيمنة البرلمان، يحق للحكومة أن تطلب من رئيس الدولة (سواء كان ملكاً أو رئيساً للجمهورية) حل البرلمان والدعوة إلى انتخابات جديدة. وبذلك تتحقق موازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث يمتلك كل منهما أدوات للتأثير على السلطة الأخرى عند الضرورة^(١٥).

رابعاً: خصائص النظام السياسي البرلماني:

١. ثنائية السلطة التنفيذية:

تتكون السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من عنصرين^(١٦):

- رئيس الدولة: وهو غير مسؤول سياسياً، وقد يكون ملكاً أو رئيساً للجمهورية.
- الوزارة: وهي مسؤولة أمام البرلمان أو السلطة التشريعية، وتتكون من رئيس الوزراء والوزراء. وتكون مسؤولية الوزراء إما فردية أو جماعية فيما يتعلق بتنفيذ السياسة العامة للدولة.

وفيما يلي توضيح لدور كل من رئيس الدولة والوزارة:

رئيس الدولة:

القاعدة العامة في النظام البرلماني هي أن رئيس الدولة لا يمارس سلطات تنفيذية فعلية، بل يتمتع بدور رمزي واعتباري^(١٧). فهو يسود ولا يحكم، ويقتصر دوره على الأمور الشكلية والفخرية، ويكون بعيداً عن سياسة الحكومة والبرلمان. وبالتالي، لا يتحمل أي مسؤولية سياسية، سواء كان ملكاً أم رئيساً للجمهورية. وقد يكون رئيس الدولة في النظام البرلماني ملكاً متوجاً يصل إلى منصبه عن طريق الوراثة، أو رئيساً للجمهورية ينتخه البرلمان. وفي كلا النظامين (الملكي والجمهوري)، يعتبر رئيس الدولة رئيساً للسلطة التنفيذية^(١٨).

ويختلف دور رئيس الدولة في النظام البرلماني عن دور رئيس الوزراء، حيث يتميز كل منهما بشخصيته وسلطاته ومسؤولياته. وهناك رأي يرى أن دور رئيس الدولة في النظام البرلماني سلبي، حيث يقتصر دوره على الحفاظ على التوازن بين السلطات، بينما يرى رأي آخر أن إشراك رئيس الدولة مع الحكومة في إدارة شؤون السلطة لا يتعارض مع النظام البرلماني، بشرط وجود حكومة مستعدة لتحمل مسؤولية تدخله في شؤون الحكم. ويتركز دور رئيس الدولة بشكل أساسي في العمل على إيجاد التوازن بين سلطات الدولة وتوجيه كل منها نحو الطريق الصحيح الذي رسمه الدستور^(١٩).

ويمكن القول بأن ضعف دور رئيس الدولة في النظام البرلماني أمر واضح جداً، ويتفق عليه أغلب فقهاء وأساتذة القانون الدستوري، الذين يعتبرون هذا الضعف من المميزات الأساسية للنظام البرلماني. ويعني هذا الضعف أن رئيس الدولة لا يقوم بأي عمل سياسي، باستثناء اختيار رئيس الوزراء، وحتى في هذه الحالة تكون حرية اختياره محدودة، لأنه ملزم باختيار رئيس الوزراء من بين أعضاء حزب الأغلبية في البرلمان^(٢٠).

الحكومة:

تمثل الحكومة الهيئة الجماعية المتضامنة التي تضع السياسات العامة وتنفذها، وتعد الركيزة الأساسية للسلطة التنفيذية والمسؤولة عن تصريف شؤون الحكم في النظام البرلماني. وتتألف الحكومة، باعتبارها وحدة جماعية، من مجموعة من الوزراء يرأسهم رئيس

الوزراء، والذي قد يُعرف أيضاً بالوزير الأول أو المستشار في بعض الدول مثل ألمانيا والنمسا، ويختلف عن رئيس الدولة^(٢١).

يتولى رئيس الوزراء عرض البرنامج الحكومي على البرلمان، ويشترط الحصول على موافقته على هذا البرنامج. وفي حين يتفرغ رئيس الوزراء في بعض الدول لرسم السياسة العامة بشكل كامل، فإنه قد يتولى في دول أخرى رئاسة وزارة أو أكثر من الوزارات التي يعتبرها حيوية لتنفيذ هذه السياسة. وفي حال اعتراض البرلمان على هذه السياسة وعدم الموافقة عليها، يُعد ذلك بمثابة سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها بشكل جماعي، أو سحب الثقة من الوزير المقصر في تحقيق أهداف السياسة العامة، مما يستوجب استقالته من منصبه الوزاري^(٢٢).

ويُعتبر رئيس الوزراء الرئيس الفعلي للحكومة والمسؤول عن تنسيق عمل السلطة التنفيذية، حيث يضطلع بدور حلقة الوصل بين الوزراء، ويعد زعيماً سياسياً بارزاً، وغالباً ما يكون زعيماً لحزب أو ائتلاف من الأحزاب التي تشكل أغلبية برلمانية. كما يترأس جلسات مجلس الوزراء، الذي يُعرف بـ "المجلس الوزاري أو الحكومي"، ويتولى التحدث باسمه والدفاع عنه^(٢٣).

وبالنظر إلى اضطلاع الحكومة بمهام الحكم باعتبارها المحور الأساسي للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني، فإنها تتحمل المسؤولية السياسية الكاملة أمام السلطة التشريعية. وتُعد هذه المسؤولية السياسية للوزارة حجر الزاوية في النظام البرلماني والركيزة الأساسية التي يقوم عليها، حيث يفتقد هذا النظام جوهره وتتغير طبيعته في غيابها. وقد تكون هذه المسؤولية فردية، أي تقتصر على أحد الوزراء، أو تضامنية، أي تشمل جميع أعضاء مجلس الوزراء. ولذلك، يسود مبدأ "رئيس الدولة يسود ولا يحكم"، في حين يتحمل الوزراء المسؤولية عن تصرفاتهم^(٢٤).

فيما يتعلق بتعيين رئيس الوزراء، يمتلك رئيس الدولة صلاحية تعيينه، ولكنها ليست مطلقة، بل تتقيد في الغالب بضرورة اختياره من بين قادة حزب الأغلبية في البرلمان، حتى لو لم يكن ذلك الشخص يحظى برضاء الشخصي^(٢٥).

وبناءً على ذلك، يقوم رئيس الوزراء بترشيح أسماء الوزراء بعد عرضهم على رئيس

الدولة ومجلس النواب للحصول على الثقة. وتستند فكرة منح رئيس الوزراء صلاحية ترشيح أو اختيار الوزراء إلى كونه الطرف الذي سيتعامل معهم ويحتاج إلى ثقتهم البرلمانية، لذا فمن المنطقي أن يتمتع بالحرية في هذا الاختيار^(٢٦).

وينقسم الوزراء إلى فئتين: وزراء يتولون رئاسة وزارات، ووزراء لا يتولون رئاسة وزارات. ويتمتع الوزراء الذين لا يتولون رئاسة وزارات بنفس صلاحيات الوزراء الفعليين، وغالباً ما يتم تعيينهم لتخفيف الأعباء عن رئيس الوزراء، أو للاستفادة من مكانة بعض الشخصيات، أو لاسترضاء بعض الكتل الحزبية. وتكون القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء ملزمة لجميع الوزراء، حتى لو صدرت بأغلبية الأصوات، ولا يجوز لأي وزير أن يعارضها علناً بعد ذلك، بل يجب على جميع الوزراء الدفاع عنها أمام البرلمان^(٢٧).

ويتولى رئيس الوزراء دعوة الوزراء إلى الاجتماع وترؤس اجتماعاتهم، وتعتبر أي اجتماعات يعقدها الوزراء دون موافقة رئيس الوزراء غير قانونية والقرارات الصادرة عنها باطلة ولا يترتب عليها أي أثر قانوني. كما يختار رئيس الوزراء الوزارات التي يرغب في الإشراف المباشر عليها، ويترك الوزارات الأخرى لوزراء آخرين^(٢٨).

٢. التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطين (التشريعية والتنفيذية):

يقوم النظام البرلماني على تنظيم العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية، وتحقيق التعاون والتوازن بينهما، مع وجود قدر من المساواة والتداخل بينهما. فمن الناحية النظرية، يتم اختيار أعضاء السلطة التشريعية بمعزل عن تأثير السلطة التنفيذية، بينما تتولى السلطة التنفيذية الدعوة إلى انعقاد البرلمان^(٢٩).

وفيما يتعلق بالتشريع، تخصص السلطة التشريعية باقتراح وسن القوانين، ولكن السلطة التنفيذية تشاركها في هذا الاختصاص، حيث يحق لها أيضاً اقتراح القوانين. ومن الناحية العملية، غالباً ما تستأثر السلطة التنفيذية بوضع مشروعات القوانين، نظراً لدورها في إدارة شؤون الدولة واحتكاكها المباشر بالمواطنين، مما يجعلها أكثر إدراكاً لهمومهم واحتياجاتهم^(٣٠).

ويحق للوزراء حضور جلسات البرلمان والمشاركة في المناقشات واقتراح اللوائح القانونية. وفي المقابل، يحق لرئيس الدولة حل البرلمان والدعوة إلى انتخابات جديدة، كنوع

من الرقابة المتبادلة بين السلطتين. وغالباً ما يكون هذا الحق مقيداً ببعض الشروط التي تحد من حرية استخدامه، كاشتراط عدم حل البرلمان أكثر من مرتين في السنة، أو عدم حله للسبب نفسه مرتين متتاليتين^(٣١).

وبالمقابل، يحق لأعضاء البرلمان توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الوزراء، وممارسة الرقابة والتحقيق معهم، وتقرير المسؤولية الوزارية، وإلزام الوزراء بالاستقالة في حال حجب الثقة عنهم^(٣٢). وقد يجوز لبعض أعضاء السلطة التنفيذية (الوزراء) المشاركة في جلسات المجالس النيابية، مما يشكل تدخلاً من السلطة التنفيذية في أعمال هذه المجالس. ويتحقق ذلك من خلال سماح النظام البرلماني لأعضاء السلطة التنفيذية بالجمع بين وظائفهم الوزارية وعضوية المجالس النيابية^(٣٣).

ويؤدي هذا الجمع بين المنصب الوزاري والنيابي إلى تعزيز التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في أداء مهامهما، حيث يمكن للوزراء حضور جلسات البرلمان بصفتهم الرسمية، والمشاركة في مناقشات المجلس النيابي، والدفاع عن السياسة العامة للحكومة وعن أعمال كل وزارة على حدة، وكذلك المشاركة في إقرار القوانين المختلفة^(٣٤).

وفيما يتعلق بالقوانين التي يسنها البرلمان، فإن معظمها يكون ناتجاً عن اقتراح الحكومة، باعتبارها السلطة التنفيذية المسؤولة عن تنفيذ القوانين والأقدر على إعداد مشروعات القوانين بفضل الخبرات الفنية المتوفرة لديها. أما التصديق على هذه القوانين، فيحق لرئيس الدولة التصديق عليها، ليشرك بذلك فعلياً في وظيفة تختص بها السلطة التشريعية أصلاً، حيث يجب أن تتلاقى إرادته مع إرادة البرلمان حتى يصبح القانون نافذاً. كما يحق للسلطة التنفيذية الاعتراض على التشريع ومنع القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية في حال عدم تصديق رئيس الدولة عليها^(٣٥).

ومن خلال ما تقدم تبين لنا جملة من المزايا التي يتسم النظام البرلماني وهي كالآتي^(٣٦):

أ- إنه يؤدي إلى التفاعل الحقيقي بين السلطتين التي تعد كلاً منها مكملة للأخرى.

ب- إنه يرسخ الديمقراطية ويمنع الاستبداد.

ت- إن هناك المسؤولية السياسية مما يعني استحالة التهرب من الخطأ السياسي وسهولة

معرفة المسؤول الحقيقي عن الخطأ.

ث- أنه يؤدي إلى وحدة السيادة للدولة.

ج- برلمان منتخب يباشر سلطاناً فعلياً، أي أن وسيلة تواجد البرلمان هي الانتخاب عن

طريق الشعب أياً كانت نوع الانتخاب.

المبحث الثاني

المؤسسات الرسمية وصنع السياسة العامة

تمتلك جميع الأنظمة السياسية الديمقراطية، باختلاف أشكالها (رئاسية، برلمانية، أو مجلسية)، ثلاث سلطات رئيسية: السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية. تضطلع هذه السلطات بمسؤولية رسم السياسات العامة للدولة وتنفيذها وتقييمها، وذلك ضمن الصلاحيات والحدود التي يحددها الدستور لكل منها.

تحدد السياسة العامة من خلال المؤسسات الرسمية التي تعمل على تحقيق أهداف هذه السياسات من خلال تطبيقها وتنفيذها وفرضها بشكل رسمي. وتعد العلاقة بين السياسة العامة والمؤسسات الرسمية علاقة جوهرية، حيث لا تكتسب أي سياسة صفة "العامة" إلا بتبني المؤسسات الرسمية لها وتطبيقها.

ويمكن تحديد دور المؤسسات الرسمية في صنع السياسة العامة على النحو التالي^(٣٧):

• **الشرعية:** تضفي الحكومة الشرعية على السياسة العامة، فتصبح سياسات حكومية ذات التزامات قانونية تلزم المواطنين بالولاء والإخلاص لها.

• **الشمولية والعمومية:** تتسم السياسة العامة بالشمولية والطابع العام، حيث تسري على جميع أفراد المجتمع.

• **الفرض والإجبار:** تمتلك الحكومة وحدها سلطة معاقبة مخالفين السياسات العامة، وحق استخدام هذه السلطة. وهذا يعني أن السياسة العامة يجب أن تكون ملزمة لجميع أفراد المجتمع، وأن يلتزموا بإطارها.

ومن الضروري أن تعمل هذه المؤسسات في حدود الصلاحيات التي يخولها لها

الدستور، ودون تجاوز أي منها على اختصاصات المؤسسات الأخرى، لتجنب هيمنة أي مؤسسة على غيرها. وبناءً على ذلك، سيتناول هذا المبحث "المؤسسات الرسمية والسياسة العامة" من خلال المحاور التالية: السلطة التشريعية والسياسة العامة، السلطة التنفيذية والسياسة العامة و السلطة القضائية والسياسة العامة.

أولاً: السلطة التشريعية والسياسة العامة.

التشريع هو مجموعة القواعد القانونية التي تصدر عن جهة عامة مخولة بذلك، وتكون مدونة في وثيقة مكتوبة. الأصل أن يختص المجلس التشريعي بسن التشريعات، وهي قابلة للإلغاء أو التعديل، بحيث يمكن إيقاف العمل بها مستقبلاً، ويتم ذلك الإلغاء أو التعديل بشكل صريح أو ضمني^(٣٨).

السلطة التشريعية هي الجهة المسؤولة عن وضع القوانين في إطار الدستور، ويضطلع بهذه المهمة الشعب أو من يمثله، أو كلاهما معاً. يتم اختيار ممثلي الشعب في هيئة منتخبة تحمل أسماء مختلفة مثل البرلمان، أو المجلس الوطني، أو مجلس الأمة، أو مجلس النواب^(٣٩). وبعبارة أخرى، فإن السلطة التشريعية هي الجهة التي تملك صلاحية سن القوانين واقتراحها ومناقشتها، وهي من أهم مؤسسات النظام السياسي، بل تعد محوره الأساسي. وتضطلع هذه السلطة بشكل رئيسي بسن اللوائح والقوانين ووضع القواعد التي تنظم مختلف جوانب الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها في الدولة^(٤٠).

ويعتمد استقرار عمل المؤسسات الدستورية على الاستقرار السياسي العام، وممارسة الديمقراطية في الحياة العامة، والتي تشكل الأساس لقيام هذه السلطة. ويتم تشكيل هذه السلطة عادةً عن طريق الانتخاب الحر المباشر، باعتباره الوسيلة الديمقراطية الفعالة. ومع ذلك، قد تؤثر الظروف التاريخية وطبيعة الأوضاع العامة في كل دولة على طريقة تشكيل السلطة التشريعية. فقد تقوم هذه السلطة على أساس الانتخاب، أو الجمع بين الانتخاب والتعيين لجزء من أعضائها من قبل رئيس الدولة، بشرط أن يتجاوز عدد الأعضاء المنتخبين عدد الأعضاء المعينين. وتوجد دول تأخذ بنظام المجلس الواحد، ودول أخرى تأخذ بنظام المجلسين^(٤١).

تنتخب السلطات التشريعية عادةً عن طريق التصويت الشعبي، وهي هيئات تمنح الشرعية. تتكون هذه السلطات من عدد كبير من الأعضاء الذين يقومون بإعداد ومناقشة

السياسات المعروضة عليهم والتصويت عليها. ولا بد من دراسة السياسات والأحكام الهامة والموافقة عليها، ولو شكلياً على الأقل، من قبل هذه السلطات قبل أن تصبح نافذة. وتعتبر السلطة التشريعية في الدول ذات النظام الديمقراطي البرلماني السلطة الرقابية الأولى، حيث تقوم بسن القوانين التي تحتاجها الدولة لتنظيم شؤونها وعلاقاتها على مستوى السياسة والدبلوماسية والإدارة والاقتصاد والوظيفة العامة، وكذلك تنظيم أمور المجتمع وعلاقات الأفراد مع بعضهم البعض ومع مؤسسات الدولة، وتحديد حقوقهم وواجباتهم^(٤٢).

تعتبر مسؤولية السلطة التشريعية في اقتراح السياسة العامة للدولة مسؤولية هامة، لأن الجهاز التشريعي أو البرلمان يقوم في تكوينه ووظيفته داخل النظام السياسي على أساس أنه الأقدر على تمثيل مختلف وجهات النظر السياسية، والتعبير عن مصالح المجموعات المختلفة في المجتمع، وذلك بحكم انتخابه المباشر من قبل الشعب، مما يجعله المدافع عن المصلحة العامة^(٤٣).

ولا يعتبر أي قانون في الدولة نافذاً ودستورياً إلا إذا أقرته السلطة التشريعية، بغض النظر عن الجهة التي اقترحت، سواء كانت السلطة التشريعية أو التنفيذية. أما المراسيم بقوانين فهي من اختصاص السلطة التنفيذية. وتختلف الدول في كيفية تشكيل السلطة التشريعية ودورها في السياسة العامة^(٤٤).

وتلعب السلطة التشريعية دوراً محورياً في سن القوانين وصنع السياسات العامة في النظام السياسي، ولا تكتسب هذه الصفة بمجرد تحويلها الدستوري، بل يجب أن تمارسها فعلياً^(٤٥).

ويمكن تحديد دور السلطة التشريعية في عملية صنع السياسة العامة على النحو التالي^(٤٦):

- تمكين مختلف القوى السياسية والاقتصادية والاجتماعية من التعبير عن مصالحها عند وضع السياسة العامة، وذلك من خلال الجهاز التشريعي بصفته النيابية أو التمثيلية.
- اقتراح الجهاز التشريعي على الحكومة تنفيذ بعض التدابير المتعلقة بالسياسة العامة التي يراها ضرورية لتحقيق المصلحة العامة للمجتمع.
- اعتراض الجهاز التشريعي على البرنامج التنفيذي الذي تقدمه الحكومة، واقتراح تعديلات عليه.
- حق الجهاز التشريعي في الموافقة أو الاعتراض على مشروع قانون الموازنة العامة للدولة، الذي تعرضه الحكومة على مجلس النواب.

• إصدار الجهاز التشريعي توجيهات عامة للحكومة بشأن الخطوط العريضة لبرنامج العمل التنفيذي.

ثانياً: السلطة التنفيذية والسياسة العامة

يمكن تعريف "السلطة التنفيذية" بأنها مجموعة الأجهزة والمؤسسات الحكومية، وتشمل الوزارات، والمدريات العامة التابعة لها، والأجهزة الأخرى غير المرتبطة بوزارة. وتضطلع هذه الأجهزة بتنفيذ ما تقرره الحكومة، سواء كان ذلك القيام بأمر ما أو الامتناع عنه، أي تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطة التشريعية. وبالتالي، فإن مسؤوليتها تقتصر على معرفة المطلوب وكيفية تحقيقه على أرض الواقع^(٤٧).

ويعرف تعريف آخر السلطة التنفيذية بأنها "السلطة التي تتولى تنفيذ إرادة الشعب التي تعبر عنها القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية. وبناءً على ذلك، فإن موظفي الدولة، بدءاً من رئيس الجمهورية وحتى رجال الشرطة، يشكلون السلطة التنفيذية، باستثناء القضاة."^(٤٨).

ويقدم تعريف آخر للسلطة التنفيذية بأنها "السلطة المسؤولة عن تنفيذ القوانين التي تسنها السلطة التشريعية، واتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن وإدارة مختلف المؤسسات والمصالح العامة في الدولة." وتشمل هذه السلطة جميع الأجهزة السياسية في الدولة، باستثناء البرلمان والسلطات القضائية والأجهزة الاستشارية^(٤٩).

السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية، واتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن وإدارة مختلف المؤسسات والمصالح العامة في الدولة. وتلعب السلطة التنفيذية دوراً مؤثراً للغاية في إدارة شؤون الدولة، نظراً لأهمية الدور الذي تضطلع به في النظام السياسي، وخاصةً مسؤوليتها عن رسم السياسة العامة للدولة واتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذها^(٥٠).

بالإضافة إلى ذلك، تتولى السلطة التنفيذية مسؤولية تقديم مشاريع القوانين إلى مجلس النواب، كما يحق لها إصدار الأنظمة واللوائح التنظيمية ذات الصلة التشريعية الضرورية لتسيير أعمالها، وذلك بتفويض منها، شريطة عدم مخالفتها للتشريعات الأعلى كالدستور والقوانين^(٥١). وتعتبر السلطة التنفيذية الأقدر على تقديم مشاريع القوانين، نظراً لتوليها

مهمة التنفيذ، مما يجعلها الأقرب إلى إدراك الاحتياجات التشريعية، بالإضافة إلى امتلاكها الأدوات الفنية اللازمة لإعداد اقتراح مشروع القانون^(٥٢).

وتشرف السلطة التنفيذية على السياسة العامة من خلال الوزارات واللجان التي يشكلها رئيس الحكومة أو الوزراء لدراسة المشكلات وتقديم المقترحات بشأنها. ويشمل ذلك مراكز الأبحاث وبيوت الخبرة والاستشاريين الذين تستعين بهم السلطة التنفيذية في دراسة المشكلات وتقديم التوصيات بشأنها^(٥٣).

وبشكل عام، فإن دور السلطة التنفيذية واضح ومؤثر في معظم الأنظمة، حيث يعود إليها القرار النهائي من خلال (رئيس الدولة ورئيس الوزراء). وقد أكد "جيمس أندرسون" على أهمية السلطة التنفيذية بقوله: "إننا نعيش مرحلة يطلق عليها مرحلة الهيمنة التنفيذية، وفيها تكون فعالية الحكومة معتمدة كلياً على القيادة التنفيذية في رسم وتنفيذ السياسة العامة." ويعود هذا الدور المتزايد للسلطة التنفيذية إلى اتساع المشكلات في المجتمع وتعقدتها، مما يتطلب سرعة في الإنجاز^(٥٤).

ويمكن تحديد دور السلطة التنفيذية في عملية صنع السياسة العامة من خلال ما يلي:^(٥٥)

• تتولى السلطة التنفيذية تحديد التفاصيل الكاملة لبرنامج العمل التنفيذي وتحديد أولوياته، وفقاً للمعايير التي تضعها في هذا الشأن.

• تقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ برامج معينة تهدف إلى إقناع الرأي العام وتوعيته بالأهداف المتوخاة من التركيز على جانب معين من جوانب السياسة العامة التي تقترحها أو تنفذها.

• تقوم السلطة التنفيذية بالتقييم المستمر للنتائج التي تتحقق في مختلف قطاعات السياسة العامة للدولة، مما يمكن الحكومة من الوقوف على جوانب القوة والضعف فيها، ويسهل عليها فيما بعد تنفيذ بعض السياسات أو تعديلها.

• يبرز دور السلطة التنفيذية بشكل خاص في مجال السياسة الخارجية والعسكرية، وعقد الاتفاقيات والمعاهدات^(٥٦).

وبناءً على ذلك، لا يمكن أن يكون دور السلطة التنفيذية في اقتراح السياسة العامة دوراً

شكلياً أو ثانوياً. فنظراً لمسؤولية السلطة التنفيذية المستمرة أمام السلطة التشريعية عن نتائج أعمالها، فمن الضروري منحها بعض الصلاحيات الهامة في اقتراح هذه السياسات. فكما أنه "لا سلطة بدون مسؤولية"، فإنه يصبح من المنطقي أيضاً أن "لا مسؤولية بدون سلطة"^(٥٧).

وتمر عملية صنع السياسة العامة داخل السلطة التنفيذية من خلال الخطوات التالية:^(٥٨)

- تقوم إحدى الوزارات بدراسة المشكلة المطروحة.
- يحاول الوزير ومساعدوه إيجاد حل لهذه المشكلة، ثم يقدمون التشريع المقترح إلى مكتب مجلس الوزراء.
- يحيل مكتب رئاسة الوزراء هذه المشاريع إلى لجنة وزارية دائمة، والتي بدورها تحيل هذه المشاريع إلى السلطة التشريعية (البرلمان).
- يقوم البرلمان بمناقشة هذه المشاريع المقترحة من خلال القراءة الأولى والثانية، ثم يصادق عليها أو يرفضها أو يعيدها إلى الحكومة لتعديلها.

وبالتالي، يمر "مشروع القانون" بعدة مراحل قبل التصويت عليه ليصبح قانوناً نافذاً. ففي البداية، يكون على شكل مقترح جاهز يقدم إلى السلطة التشريعية، ويطلق عليه في هذه المرحلة "وثيقة". وإذا وافقت عليه السلطة التشريعية، يطلق عليه "تشريعاً". وعند مصادقة السلطة التنفيذية عليه واستكمال جميع الإجراءات الشكلية المنصوص عليها في دساتير الدول، يطلق عليه "قانوناً"^(٥٩).

ثالثاً: السلطة القضائية والسياسة العامة

إن مهمة السلطة القضائية هي تحقيق العدالة من خلال تفسير القوانين وتطبيقها على القضايا المعروضة عليها. وقد لعبت دوراً أساسياً في صنع السياسة العامة عن طريق تفسير السياسات العامة.^(٦٠) فدور السلطة القضائية لا يقتصر على مجرد إقرار القانون، بل يتعداه إلى استخلاص آثاره وتطبيقه. وتحدد المحاكم التزامات الأفراد الذين يسري عليهم القانون. ويشمل تطبيق القانون وتنفيذه السلطات العامة للدولة أيضاً، بغض النظر عن طبيعتها، مثل رئيس الدولة، رئيس الوزراء، الذين يلتزمون بتنفيذ القرارات القضائية. بل يخضع البرلمان أيضاً للقضاء، عندما تقرر المحاكم عدم دستورية القوانين التي يسنها^(٦١).

وتساهم السلطة القضائية في صنع السياسة العامة من خلال الرقابة على تنفيذ السياسات العامة وتقييمها. ويختلف دورها من دولة إلى أخرى تبعاً لأهمية هذه السلطة وأولويتها ودرجة استقلاليتها. فعلى سبيل المثال، في بريطانيا، لا يصل دور السلطة القضائية في السياسات العامة إلى حد إلغاء التشريعات أو المراسيم الدستورية، بل يقتصر على مراقبة السلطة التنفيذية وتقرير ما إذا كانت ضمن صلاحياتها القانونية. فإذا تجاوزت الحكومة المركزية أو أي سلطة محلية صلاحياتها، يجوز للمحاكم أن تطلب منها التوقف عن ذلك. كما يجوز للمحاكم إلغاء الإجراءات التي اتخذتها الحكومة إذا كانت قد تمت بشكل غير صحيح. أما في الولايات المتحدة الأمريكية، فيتمثل دور السلطة القضائية في صنع السياسة العامة في تفسير القوانين والسياسات العامة أو مراجعة النصوص القانونية. وقد حذت دول أخرى مثل (ألمانيا وكندا وأستراليا) حذو الولايات المتحدة في هذا المجال^(٦٢).

أما في معظم الدول النامية، فإن دور القضاء في صنع السياسة العامة محدود أو ضعيف أو معدوم، وذلك لأن هيمنة السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية قد انعكست أيضاً على السلطة القضائية. وبالتالي، فإن العلاقة بين السلطتين التنفيذية والقضائية محصورة في إطار هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية و"أحقية" رئيس الدولة في إدارة العملية السياسية. فعلى الرغم من النص القانوني على استقلال القضاء في دساتير الدول النامية، إلا أن رئيس الدولة يتدخل في شؤون القضاء في كثير من الأحيان^(٦٣).

النتائج:-

• توجد علاقة معقدة ومتشابكة بين النظام السياسي والسياسة العامة، حيث يؤثر النظام السياسي على صياغة وتنفيذ السياسات العامة. هذه العلاقة تفاعلية وديناميكية، حيث يتدخل في صياغة السياسة العامة وتنفيذها المؤسسات الرسمية كالسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، والقوى غير الرسمية كالأحزاب السياسية وجماعات الضغط والرأي العام. على سبيل المثال، في نظام ديمقراطي، قد تعكس السياسات العامة قيم وتفضيلات الأغلبية، بينما في نظام شمولي، قد تعكس مصالح النخبة الحاكمة.

• يتميز النظام البرلماني بفصل مرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مع تحقيق

التعاون والرقابة المتبادلة بينهما. هذا الفصل المرن يعني أن الحكومة تستمد شرعيتها من البرلمان، وتكون مسؤولة أمامه، ولها الحق في حل البرلمان والدعوة إلى انتخابات مبكرة. أما الرقابة المتبادلة، فتتحقق من خلال آليات مثل طرح الأسئلة والاستجابات للحكومة، وتشكيل لجان تحقيق برلمانية، وسحب الثقة من الحكومة.

• تلعب المؤسسات الرسمية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) دوراً محورياً في صياغة السياسات العامة وتنفيذها، من خلال إضفاء الشرعية والشمولية والإلزام على هذه السياسات. فالمؤسسات الرسمية تضيف على السياسات العامة صفة الشرعية، مما يجعلها مقبولة من قبل المجتمع وملزمة للأفراد والمؤسسات. كما أنها تضمن شمولية هذه السياسات، بحيث تغطي جميع جوانب المشكلة التي تعالجها، وتراعي مصالح جميع الفئات المتأثرة بها. بالإضافة إلى ذلك، فإنها تضيف على السياسات العامة صفة الإلزام، مما يضمن تنفيذها بفعالية وتحقيق الأهداف المرجوة منها.

التوصيات:-

• تعزيز الديمقراطية: يجب العمل على ترسيخ قيم الديمقراطية كثقافة مجتمعية، وتوسيع آليات المشاركة الشعبية في صنع القرار لضمان تمثيل أوسع وتلبية احتياجات المواطنين.

• التوازن بين السلطات: من الضروري تحقيق توازن فعال بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، مع تحديد صلاحيات واضحة لكل سلطة، ووضع آليات رقابية تضمن عدم تجاوز أي منها لحدودها الدستورية والقانونية.

• استقلالية المؤسسات الرسمية: ينبغي ضمان استقلالية المؤسسات الرسمية عن أي تأثيرات خارجية، سواء كانت سياسية أو من قبل المصالح الخاصة، وتوفير الموارد الكافية لها للقيام بمهامها بنزاهة وحيادية.

• تطوير آليات الرقابة: يجب تطوير آليات رقابية فعالة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتعزيز دور البرلمان في مساءلة الحكومة ومراقبة أداؤها، من خلال أدوات مثل الاستجابات ولجان التحقيق.

- تقوية دور القضاء: ينبغي تقوية دور السلطة القضائية لضمان قيامها بواجبها في حماية القانون وسيادة العدالة، من خلال توفير ضمانات لاستقلال القضاة وتأهيلهم، وتحديث آليات عمل المحاكم
- الإصلاح المؤسسي: يجب إجراء إصلاحات مؤسسية شاملة تهدف إلى تعزيز قدرة المؤسسات الرسمية على صياغة السياسات العامة وتنفيذها بكفاءة وفعالية، من خلال تبسيط الإجراءات وتطبيق التكنولوجيا الحديثة.

هوامش البحث

- (١) حسان شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العراق، جامعة بغداد، ١٩٨٦، ص ١٣ - ١٤.
- (٢) إبراهيم درويش، الدولة - نظريتها وتنظيمها - القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٩، ص ١٨٧.
- (٣) David Easton, The political System, London : Fic Boor, Agency, 1971, p 97.
- (٤) وصال نجيب العزاوي، بنية النظام السياسي وصنع القرارات في تركيا، مجلة قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، مجلد ٢، العدد (٦)، ٢٠٠٤، ص ١.
- (٥) محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، بيروت، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ٢٠٠٠، ص ٢١٨.
- (٦) صالح جواد الكاظم. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، بغداد، المكتبة القانونية، ط ٢، ٢٠٠٧، ص ٥.
- (٧) ثامر كامل محمد، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، عمان، دار مجدلاوي للطباعة والنشر، ط ١، ٢٠٠٤، ص ٢٦٢.
- (٨) فائز عزيز اسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، بغداد، دار البستان للصحافة والنشر، ٢٠٠٥، ص ٣١.
- (٩) فؤاد العطار، النظم السياسية والقانونية الدستورية، دار النهضة العربية، بيروت، الجزء الأول، ١٩٧٦، ص ٢١٣.
- (١٠) صالح جواد الكاظم - علي غالب العاني، مصدر سابق، ص ٦٧.
- (١١) ثروت بدوي، النظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٥، ص ٢٩٣.
- (١٢) خيرى عبد الرزاق جاسم، نظام الحكم في العراق بعد ٢٠٠٣ والقوى المؤثرة فيه، الناشر بيت الحكمة، ط ١، ٢٠١٢، ص ١٥.
- (١٣) ثامر كامل محمد، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، مصدر سابق، ص ٢٥٤.
- (١٤) خيرى عبد الرزاق جاسم، مصدر سابق، ص ٢١.

- (١٥) صالح جواد الكاظم _ علي غالب العاني، مصدر سابق، ص ٦٧.
- (١٦) حسان شفيق العاني، مصدر سابق، ص ٣٩.
- (١٧) موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة: د. جورج سعد، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط ١، ١٩٩٢، ص ٢٣٩.
- (١٨) ابراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية. الدول والحكومات. منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٤٠٤.
- (١٩) ثروت بدوي، مصدر سابق، ص ٣٨٥.
- (٢٠) صالح جواد الكاظم _ علي غالب العاني، مصدر سابق، ص ٦٩.
- (٢١) أحمد سرحال، الأنظمة السياسية والدستورية، بيروت، دار الباحث للطباعة والتوزيع، ط ١، ١٩٨٠، ص ٢٢.
- (٢٢) يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩، ص ١٩٧.
- (٢٣) إبراهيم عبد العزيز شيجا، مصدر سابق، ص ٤١٢.
- (٢٤) نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستورية، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط ١، ٢٠١١، ص ٣٧٩.
- (٢٥) فائز عزيز أسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، دار البستان للصحافة والنشر، ط ٣، بغداد، ٢٠٠٥، ص ٦٣.
- (٢٦) عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص ٢١٦.
- (٢٧) شمران حمادي، النظم السياسية، مطبعة الرشاد، ط ٤، بغداد، ١٩٧٥، ص ٤٢.
- (٢٨) موريس دوفرجه، النظم السياسية، ترجمة محمد حسيب عباس، مؤسسة كامل مهدي للطباعة، القاهرة، بلا تاريخ، ص ٧٨.
- (٢٩) حسان شفيق العاني، مصدر سابق، ص ٣٩.
- (٣٠) هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإصدار الثاني، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط ١، ٢٠٠٨، ص ٢٥٨.
- (٣١) عبد المعطي محمد عساف، مقدمة إلى علم السياسة، مجدلاوي للنشر والتوزيع، ط ٢، عمان، الأردن، ١٩٨٧، ص ١٧٨.
- (٣٢) حسان شفيق العاني، مصدر سابق، ص ٤٠.
- (٣٣) محمد طه بدوي، محمد طلعت الغنمي، النظم السياسية والاجتماعية، مصر، دار المعارف للنشر، ط ١، ١٩٥٨، ص ٣٤٦.
- (٣٤) محمد نصر مهنا، علم السياسة، القاهرة، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٩٩، ص ٤٠٠.

دور السلطات الثلاث في صنع السياسات العامة..... (٤٤٩)

- (٣٥) هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإصدار الثاني، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط ١، ٢٠٠٨، ص ٢٥٧
- (٣٦) - منعم خميس، الشكل المستقبلي للنظام السياسي العراقي، بغداد، مجلة المستقبل، العدد ١، ٢٠٠٥، ص ٥٦.
- (٣٧) هشام حكمت عبد الستار، فهم السياسات العامة في الأنظمة الديمقراطية، مجلة قضايا سياسية، جامعة النهدين / كلية العلوم السياسية العدد ١١، ٢٠٠٦، ص ٢٥٢
- (٣٨) بسام عبد الرحمن المشاقبة، الأعلام البرلماني والسياسي، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠١١، ص ٤٩.
- (٣٩) محمد فهم درويش، السلطة التشريعية: ماهيتها - تكوينها - اختصاصاتها، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨، ص ٤.
- (٤٠) المصدر نفسه
- (٤١) إبراهيم درويش، النظام السياسي: دراسة فلسفية تحليلية، ج١، النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨، ص ٣٩-٤٤.
- (٤٢) عبد الستار الكعبي، الديمقراطية التوافقية (العراق أمودجا)، دار السياب للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بغداد، ٢٠١٠، ص ١٥١.
- (٤٣) إسماعيل صبري مقلد، دراسات في الإدارة العامة، الكويت، مؤسسة الصباح، ط ٣، ١٩٨٠، ص ١١٦.
- (٤٤) وصال العزاوي، السياسة العامة، دراسة نظرية في حقل معرفي جديد، مصدر سابق، ص ٤٦.
- (٤٥) ثامر كامل محمد، السياسة العامة وأداء النظام السياسي، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد ٣٣، بغداد، ٢٠٠٦، ص ١٤٤.
- (٤٦) إسماعيل صبري مقلد، مصدر سابق، ص ١١٧.
- (٤٧) عباس حسين جواد، السياسات العامة (المدخل، الصياغة، التنفيذ، التقييم)، دار الصادق، العراق، بابل، ٢٠٠٨، ص ٧٩.
- (٤٨) بطرس غالي ومحمود خيرى عيسى، المدخل في علم السياسة، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، الطبعة السابعة، ١٩٨٤، ص ٢٩٨.
- (٤٩) نظام بركات وآخرون، مبادئ علم السياسة، دار الكرم للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ١٩٨٤، ص ٢١٤.
- (٥٠) مجموعة باحثين، تحليل السياسة العامة، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٨٨، ص ٤٨.
- (٥١) عبد المعطي محمد عساف، مقدمة إلى علم السياسة، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ط ٢، عمان، الاردن، ١٩٨٧، ص ١٧٦.

(٤٥٠) دور السلطات الثلاث في صنع السياسات العامة

- (٥٢) علي محمد بيومي، دور الصفوة في اتخاذ القرار السياسي، دار الكتاب الحديث للطباعة والنشر، القاهرة، ط ١، ٢٠٠٤، ص ٧٠.
- (٥٣) ثامر محمد كامل، السياسة العامة وأداء النظام السياسي، مصدر سابق، ص ١٤٤.
- (٥٤) مها عبد اللطيف ألدحي، النظام السياسي والسياسة العامة، مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية، العراق، كربلاء، ص ١٥.
- (٥٥) إسماعيل صبري مقلد، مصدر سابق، ص ١١٨.
- (٥٦) مها عبد اللطيف ألدحي، مصدر سابق، ص ١٥.
- (٥٧) إسماعيل صبري مقلد، مصدر سابق، ص ١١٨.
- (٥٨) أحمد حامد الأفندي، النظم الحكومية المقارنة، وكالة المطبوعات للنشر، دار الجيل للطباعة، الكويت، ١٩٧٢، ص ١٦٧.
- (٥٩) أحمد زكي بدوي، معجم المصطلحات السياسية والدولية، دار الكتاب المصري، مطبعة القاهرة للطباعة والنشر، الطبعة الثانية، ٢٠٠٤، ص ١٨.
- (٦٠) وصال العزاوي، السياسة العامة، دراسة نظرية في حقل معرفي جديد، مصدر سابق، ص ٥٣.
- (٦١) موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة، مصدر سابق، ص ١٤٤.
- (٦٢) مها عبد اللطيف ألدحي، مصدر سابق، ص ١٧.
- (٦٣) مها عبد اللطيف ألدحي، مصدر سابق، ص ١٨.

قائمة المصادر والمراجع

المصادر العربية:

١. إبراهيم درويش، الدولة - نظريتها وتنظيمها - القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٩.
٢. إبراهيم درويش، النظام السياسي: دراسة فلسفية تحليلية، ج ١، النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨.
٣. أحمد حامد الأفندي، النظم الحكومية المقارنة، وكالة المطبوعات للنشر، دار الجيل للطباعة، الكويت، ١٩٧٢.
٤. أحمد زكي بدوي، معجم المصطلحات السياسية والدولية، دار الكتاب المصري، مطبعة القاهرة للطباعة والنشر، الطبعة الثانية، ٢٠٠٤.
٥. أحمد سرحال، الأنظمة السياسية والدستورية، بيروت، دار الباحث للطباعة والتوزيع، ط ١، ١٩٨٠.
٦. إسماعيل صبري مقلد، دراسات في الإدارة العامة، الكويت، مؤسسة الصباح، ط ٣، ١٩٨٠.

٧. بطرس غالي ومحمود خيرى عيسى، المدخل في علم السياسة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، الطبعة السابعة، ١٩٨٤.
٨. بسام عبد الرحمن المشاقبة، الإعلام البرلماني والسياسي، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠١١.
٩. ثامر كامل محمد، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، عمان، دار مجدلوي للطباعة والنشر، ط ١، ٢٠٠٤.
١٠. ثروت بدوي، النظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٥.
١١. حسان شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العراق، جامعة بغداد، ١٩٨٦.
١٢. خيرى عبد الرزاق جاسم، نظام الحكم في العراق بعد ٢٠٠٣ والقوى المؤثرة فيه، الناشر بيت الحكمة، ط ١، ٢٠١٢.
١٣. صالح جواد الكاظم، علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، بغداد، المكتبة القانونية، ط ٢، ٢٠٠٧.
١٤. شمران حمادي، النظم السياسية، مطبعة الرشاد، ط ٤، بغداد، ١٩٧٥.
١٥. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠.
١٦. عبد المعطي محمد عساف، مقدمة إلى علم السياسة، مجدلوي للنشر والتوزيع، ط ٢، عمان، الأردن، ١٩٨٧.
١٧. عبد الستار ألكعبي، الديمقراطية التوافقية (العراق أمودجاً)، دار السياب للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بغداد، ٢٠١٠.
١٨. عباس حسين جواد، السياسات العامة (المدخل، الصياغة، التنفيذ، التقييم)، دار الصادق، العراق، بابل، ٢٠٠٨.
١٩. فائز عزيز أسعد، دراسة ناقدة للدستور جمهورية العراق، بغداد، دار البستان للصحافة والنشر، ٢٠٠٥.
٢٠. فائز عزيز أسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، دار البستان للصحافة والنشر، ط ٣، بغداد، ٢٠٠٥.
٢١. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانونية الدستورية، دار النهضة العربية، بيروت، الجزء الأول، ١٩٧٦.
٢٢. مها عبد اللطيف الحديثي، النظام السياسي والسياسة العامة، مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية، العراق، كربلاء.
٢٣. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، بيروت، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ٢٠٠٠.

٢٤. محمد طه بدوي، محمد طلعت الغنمي، النظم السياسية والاجتماعية، مصر، دار المعارف للنشر، ط١، ١٩٥٨.

٢٥. محمد نصر مهنا، علم السياسة، القاهرة، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٩٩.

٢٦. محمد فهيم درويش، السلطة التشريعية: ماهيتها - تكوينها - اختصاصاتها، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨.

٢٧. موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة: د. جورج سعد، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط١، ١٩٩٢.

٢٨. موريس دوفرجه، النظم السياسية، ترجمة محمد حسيب عباس، مؤسسة كامل مهدي للطباعة، القاهرة، بلا تاريخ.

٢٩. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١١.

٣٠. نظام بركات وآخرون، مبادئ علم السياسة، دار الكرم للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ١٩٨٤.

٣١. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩.

المصادر الأجنبية:

١. David Easton, *The Political System*, London: Fic Boor Agency, 1971.

المجلات:

١. ثامر كامل محمد، السياسة العامة وأداء النظام السياسي، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد ٣٣، بغداد، ٢٠٠٦.

٢. مجموعة باحثين، تحليل السياسة العامة، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٨٨.

٣. منعم خميس، الشكل المستقبلي للنظام السياسي العراقي، بغداد، مجلة المستقبل، العدد ١، ٢٠٠٥.

٤. وصال نجيب العزاوي، بنية النظام السياسي وصنع القرارات في تركيا، مجلة قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهدين، مجلد ٢، العدد (٦)، ٢٠٠٤.

٥. هشام حكمت عبد الستار، فهم السياسات العامة في الأنظمة الديمقراطية، مجلة قضايا سياسية، جامعة النهدين / كلية العلوم السياسية، العدد ١١، ٢٠٠٦.