

مظاهر السياسة التشريعية واليات اعدادها

Features of legislative policy and mechanisms for its preparation

م.د. شروق جابر حبيب

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

drshrook682@gmail.com

تاريخ استلام البحث: ٢٠٢٥/١٠/٩ تاريخ قبول النشر: ٢٠٢٥/١٢/١٧

الملخص:

يُعالج هذا البحث موضوع مظاهر السياسة التشريعية التي تُعد من الموضوعات القانونية والادارية والسياسية المهمة العملية التشريعية لما تمثله من عملية قانونية تفاعلية ل يتم في ضوءها بلوة العملية التشريعية من صناع القرار التشريعي في ضوء متطلبات أفراد الشعب وحاجاتهم لتصب تلك المصالح والحاجات في قوالب قانونية نصية بأسلوب قانوني محكم يمتاز بالبراعة والأثقان في صياغة الأفكار بأسلوب موجز ضمن أطر قانونية ممكنة التطبيق لئن تحكم الوقائع والأحداث المستقبلية ضمن فلسفة مُعينة للجهات القائمة على إعدادها لتحقيق مصالح افراد الشعب، كما يُعالج هذا البحث الجوانب المذكورة بالتطرق الى مظاهر السياسة التشريعية العامة والخاصة واليات اعدادها والاشكالات العملية التي ترافقها ومراحل اعدادها والجهات القائمة على اعدادها والجهات الساندة لها.

الكلمات المفتاحية: السياسة التشريعية، الفلسفة، القانون.

Abstract:

This research deals with the subject of legislative policy aspects, which are considered important legal, administrative and political issues in the legislative process, as they represent an interactive legal process in light of which the legislative process is tested by legislative decision-makers in light of the requirements and needs of the people, so that these interests and needs are poured into legal textual molds in a tight legal style characterized by ingenuity and mastery in formulating ideas in a concise manner within legal frameworks that can be applied, so that future facts and events are governed within a specific philosophy for the parties responsible for preparing them to achieve the interests of the people. This research also deals with the aforementioned aspects by addressing the general and specific legislative policy aspects, the mechanisms for preparing them, the practical problems that accompany them, the stages of their preparation, the parties responsible for preparing them and the parties supporting them.

Keywords: Legislative policy, Philosophy, Law.



مقدمة

أولاً: تمهيد: تُشير السياسة إلى عملية إتخاذ القرارات ضمن المفاضلة بين البدائل المتاحة والممكنة في ضوء أولويات أفراد الشعب ومصالح المجتمع، ومن ثم تغدو السياسة التشريعية الفلسفة التي تحكم العملية التشريعية متأثرة بالإعتبارات السياسية السائدة في الدولة ورؤية النظام السياسي بشأن العملية التشريعية لتكون التشريعات التي تسنها السلطة التشريعية أداة رئيسة في تسيير الشؤون العامة من خلال القوانين التي تصدرها^(١).

وحيث ان السياسة التشريعية في جوهرها تنصرف إلى الخطط الاستراتيجية التي تضعها الجهة التنفيذية المختصة بإعدادها ل يتم إقرارها من السلطة التشريعية، لذا فإن السياسة التشريعية تُعد متلازمة مع السياسة العامة للدولة، وحيث أن الأخيرة تدور في فلك القرارات التي تتخذ من رجال السياسة وتنفذ من الوزارات والجهات الحكومية لتحقيق الأهداف العامة، ومن ثم فأنها نتاج تفاعل ديناميكي مُعقد في إطار نظام فكري بيئي سياسي محدد تشترك فيه عناصر رسمية وغير رسمية يحددها النظام السياسي^(٢)، لذا تتخذ السياسة التشريعية مظاهر عدة تبعاً لتعدد مظاهر السياسة العامة للدولة والسياسات التفصيلية المتعلقة بكل قطاع من القطاعات العامة في الدولة.

ثانياً: أهمية البحث: تتمثل أهمية البحث في كونه يسلط الضوء على الفلسفة التي تحكم عملية اعداد السياسة التشريعية والمظاهر العامة والخاصة اليات اعدادها من الجهات المختصة بها والجهات الساندة لها بما يسهم في فاعلية النصوص القانونية وصلاحياتها للتطبيق العملي.

ثالثاً: فرضية البحث: يقوم البحث على فرضية مؤاها أهمية الالمام بمظاهر السياسة التشريعية واثرها في تشريع القوانين لضمان جودة التشريعات لضمان ان تأتي القوانين معبرة عن المصالح والحاجات العامة المصبة في قوالب قانونية نصية بأسلوب موجز ضمن أطر قانونية تحكم الوقائع والأحداث المستجدة في المجتمع.

رابعاً: هيكلية البحث: لبيان هذا الموضوع بشكل وافٍ كان لابد من تقسيمه على مبحثين نعالج في المبحث الأول مظاهر السياسة التشريعية، وندرس في الثاني اليات اعداد السياسة التشريعية وجهاتها، ثم نختم هذ البحث بخاتمة تتضمن اهم الاستنتاجات والتوصيات التي ندعو للاخذ بها.

المبحث الأول: مظاهر السياسة التشريعية

تُمثل السياسة التشريعية مجموعة من الإجراءات التي تحدد معالم التشريعات التي تسنها السلطة المُختصة بسن القوانين، تمثل سياسة الدولة وخططها وبرامجها التي تتجسد في تشريعاتها، لذا بات ثمة مظاهر مُعينة تتجلى فيها هذه السياسة والتي تنبري الى سياسة تشريعية عامة وسياسة تشريعية خاصة. وعلى ذلك يُمكن بيان هذا الموضوع من خلال تقسيمه على مطلبين نُعالج في المطلب الأول مظاهر السياسة التشريعية العامة وندرس في الثاني مظاهر السياسة التشريعية الخاصة.

المطلب الأول: مظاهر السياسة التشريعية

من نافلة القول: ثمة علاقة بين السياسة العامة للدولة وسياستها التشريعية، يُمكن الماح معالم هذه العلاقة من خلال تقسيم هذا المطلب على فرعين نعالج في الفرع الاول السياسة التشريعية العامة وندرس في الثاني مظاهر السياسة التشريعية العامة وآليات تنفيذها.

الفرع الأول: السياسة التشريعية العامة

أولاً: ماهية السياسة التشريعية العامة: تستمد السياسة التشريعية العامة معناها من السياسة العامة للدولة وتتعلق بأهدافها، حيث تُعرف السياسة العامة تعريفات عدة، فقد عرفها البعض بأنها "العلاقة بين الوحدة الحكومية وبيئتها"^(٣)، كما تُعرف بأنها " تقرير أو اختبار حكومي للفعل أو عدم الفعل"^(٤)، أو هي "برنامج عمل مقترح لشخص أو لجماعة أو لحكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها سعياً للوصول إلى هدف أو لتحقيق غرض مقصود"^(٥)، أو أنها: "دراسة كيف ولماذا و لأي غرض تتبع الحكومات المختلفة مسالك محددة للفعل أو للأفعل"^(٦).

وعلى ذلك يُراد بالسياسة التشريعية العامة توجهات الحكومة وخطتها في الشؤون العامة المنظمة بالقوانين التي تحكم تلك الشؤون، وهو ما يتطلب أن تكون السياسة التشريعية العامة متقنة وعلمية وواقعية ومعبرة عن المصالح العامة، وكلما حققت أغراضها كماً ونوعاً عكست كفاءة ونجاعة وفاعلية الأجهزة الحكومية في أداء دورها وتحمل مسؤولياتها^(٧).

ثانياً: أهمية السياسة التشريعية العامة: إذا كانت السياسة التشريعية العامة تتضمن تحديد توجهات الحكومة وخطتها في الشؤون العامة، فأنها تضمن كفاءة التشريعات وفعاليتها وتحقيقها للغايات المتوخاة منها، ولعلّ إنعقاد الإختصاص المذكور للحكومة يستمد أساسه من صلاحيتها في إدارة البلاد والنهوض بمسؤولياتها التي رسمتها القوانين النافذة، وكلما أوسع نطاق العمل الحكومي في خدمة المجتمع أزدادت أنشطتها وتعقدت إجراءات عملها وأساليبه، وكلما برزت الحاجة إلى إستعمال أساليب علمية في رسم السياسة العامة وتنفيذها وتقويمها^(٨).

الفرع الثاني: مظاهر السياسة التشريعية العامة وآليات تنفيذها

من نافلة القول: أن السياسة التشريعية العامة تُعد الخطط والبرامج التشريعية التي تتبعها السلطة التنفيذية بالتعاون مع السلطة التشريعية المُختصة لتنفيذ السياسة العامة للدولة، لذا تغدو السياسة التشريعية وسيلة مهمة في تنفيذ السياسة العامة، لذا نجدها توكب كل مرحلة من مراحل أعدادها، لتتفرد بمحصلتها النهائية ضمن إعداد السياسة التشريعية وتترشح منها، عليه يُمكن بيان الآليات التشريعية لتنظيم السياسة العامة من خلال جانبين هما^(٩):

أولاً: أنبثاق السياسة التشريعية من مراحل السياسة العامة: لما كانت السياسة التشريعية تأتي تطبيقاً وتنفيذاً للسياسة العامة للدولة، لذا ثمة تلازم بين السياستين السالفتين من هذا الجانب إضافة إلى التلازم في مراحل الإعداد والتنفيذ، حيث إن عملية صنع السياسة العامة للدولة تمر بمراحل متعددة



تختلف من دولة لأخرى تبعاً لعوامل كثيرة، لعل من أهمها النظام السياسي ونظام الحكم السائد فيها، إذ يتحدد من خلالهما كيفية رسم السياسة العامة والجهة المختصة برسمها^(١٠)، كما نجد مراحل عدة تمر بها عملية صنع السياسة العامة ولعلها ثلاثة مراحل أساس هي: مرحلة رسم السياسة العامة^(١١)، ومرحلة تنفيذ السياسة العامة^(١٢)، وأخيراً مرحلة متابعة وتقييم نتائج السياسة العامة^(١٣)، وفي العراق فإن إقرار السياسة العامة للدولة من صلاحية مجلس الوزراء على وفق أحكام الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، على إن تنفيذ السياسة العامة للدولة عملية تشترك فيها جميع وزارات الدولة، إذ تنفذ كل وزارة جزء منها^(١٤).

ثانياً: دور السياسة التشريعية في توجيه السياسة العامة للدولة: لما كانت السياسة العامة تمثل توجهات الدولة وخططها الاستراتيجية في تنظيم الشؤون العامة فإن تنفيذها يتطلب إجراء تدخلات قانونية مختلفة المستويات لأحداث التأثيرات المطلوبة في الشؤون العامة، فقد يتطلب بعضها إجراء يقع ضمن الصلاحية التنظيمية للحكومة ممثلة بصلاحياتها اللاتحوية من خلال ما تملكه من صلاحية إصدار الأنظمة والتعليمات أو تعديلها^(١٥)، بيد أن الأمر قد يتطلب تدخلاً تشريعياً لمعالجة بعض الأشكال الاقتصادية والاجتماعية مما تنبئ معه ضرورة السياسة التشريعية الخاصة التي تُعد خطة وبرنامجاً تتبعه الدولة على نحو متوازي لسياساتها العامة لضمان تنفيذها على النحو المخطط له، ومن ثم تُعد السياسة التشريعية أداة الفاعلة في تنفيذ السياسة العامة للدولة^(١٦).

المطلب الثاني: مظاهر السياسة التشريعية الخاصة

يمكن بيان مظاهر السياسة التشريعية الخاصة من خلال تقسيم هذا المطلب على فرعين نعالج في الفرع الأول معنى السياسة التشريعية الخاصة وأهميتها وندرس في الفرع الثاني مظاهر السياسات التشريعية الخاصة ومعايير تصنيفها وآليات أقرارها.

الفرع الأول: معنى السياسة التشريعية الخاصة وأهميتها

إذا كانت السياسة التشريعية العامة تُعد الإداة المنفذة للسياسة العامة، فإنه ثمة سياسات خاصة تقرها الدولة تتال قطاعات مُعنية تتطلب بذات القدر سياسة تحكمها وتضبط أثارها في الدولة لأهميتها ولخصوصية القطاع الذي تتناوله بالتنظيم، ومن ثم يكون مشروعاً القول بوجود سياسة تشريعية خاصة تتال قطاعاً مُعيناً من القطاعات التفصيلية في الدولة سواء أكان سياسياً أم إقتصادياً أم اجتماعياً، ويُمكن بيان هذا الموضوع من خلال الآتي:-

أولاً: معنى السياسة التشريعية الخاصة: يُراد بالسياسة التشريعية الخاصة التوجهات المحددة التي تصدرها الدولة المتعلقة بالسياسات المنظمة لقطاعات مُعينة تحتل أهمية استراتيجية للدولة، حيث تسعى الدولة إلى وضع سياستها الخاصة بشأن قطاع مُعين من القطاعات من خلال سياسات خاصة تصدرها لهذا الغرض، بمعنى أن فلسفة الدولة وتوجهاتها الاستراتيجية في خططها وبرامجها بشأن قطاع مُعين تسعى إلى تنفيذه برسم سياسة تشريعية تحكم هذا القطاع دون سواه من القطاعات الأخرى، من ذلك السياسة التشريعية الاجتماعية أو السياسة التشريعية المالية وغيرها من السياسات الأخرى^(١٧).

ثانياً: أهمية السياسة التشريعية الخاصة: تتمثل أهمية السياسة التشريعية الخاصة بأنها تُعد توجّهات الدولة وخططها في شأن قطاع مُعين من القطاعات السياسية أو الإقتصادية أو الاجتماعية، تمييزاً له عن بقية القطاعات لخصوصيته وذاتيته الخاصة^(١٨)، لذا فإنها تضفي الكفاءة والدقة في معالجة الشؤون التشريعية من خلال التركيز على قطاع مُعين من القطاعات المهمة في الدولة، من ذلك السياسة التشريعية المتعلقة بالشؤون الاجتماعية تختلف عن السياسة التشريعية المتعلقة بالشؤون الإقتصادية، كما أن السياسة التشريعية المالية تختلف بدورها تبعاً للسياسة المالية للدولة وهكذا فيما يخص بقية السياسات.

الفرع الثاني: مظاهر السياسات التشريعية الخاصة ومعايير تصنيفها وآليات أقرارها:

أولاً: مظاهر السياسة التشريعية الخاصة: تتخذ السياسة التشريعية الخاصة مظاهر متعددة تبعاً لنوع السياسة التي تنصب عليها وتعالجها، فقد تكون متعلقة بالجوانب الإقتصادية لتكون السياسة عندئذٍ متعلقة بالسياسة التشريعية الإقتصادية^(١٩)، أو بالجوانب المالية لتتخذ السياسة التشريعية المالية^(٢٠)، أو بالجوانب الأمنية والعسكرية أو الاجتماعية أو التعليمية وغيرها^(٢١).

ثانياً: معايير تصنيف السياسات التشريعية الخاصة: لما كانت السياسات التشريعية الخاصة تنبثق عن توجّهات الدولة في القطاعات المختلفة، لذا فإنه ليس ثمة معيار محدد يتم بموجبه تصنيفها وذلك لإتساع دائرة الموضوعات التي تشملها والأشكال التي تتخذها والآثار التي ترتبها^(٢٢)، كما تتعدد المعايير المعتمدة في إعداد السياسات تبعاً لأنواعها لتشابكها مع بعضها البعض، وليس هناك حدود فاصلة للقول بأن هذه السياسة هي ضمن مجموعة معينة ومحددة بالذات، لذا تدخل السياسة الواحدة ضمن ثلاثة أو أربعة معايير لتأخذ مُسميات أو تصنيفات مجتمعة.

ثالثاً: آلية إقرار السياسة التشريعية الخاصة: لا تختلف السياسة التشريعية العامة عن السياسة التشريعية الخاصة إلا في النطاق الذي يتناوله كل منهما، حيث تمتد السياسة التشريعية العامة لتحكم السياسة العامة للدولة متوخية أحداث التغييرات التشريعية وتوفير البيئة القانونية المواتية لتنفيذها وتحقيق غاياتها، نجد السياسة التشريعية الخاصة تتوجه إلى قطاع مُعين من القطاعات المتخصصة في الدولة وبالتوازي مع سياستها في هذا القطاع من أجل تحقيق غاياته وتنفيذها في شؤون مُعينة.

هذا ويترتب على ذلك بأن الآليات المعتمدة في إقرار السياسة التشريعية العامة هي ذاته التي تطبق بشأن إعداد وإقرار السياسة التشريعية الخاصة سوى اختلاف دور الجهات القطاعية يبدو أكثر تركيزاً وظهوراً في السياسة التشريعية الخاصة، ويتم إقرارها من الجهات التشريعية المُختصة على وفق ما سارت عليه التطبيقات في التشريع العراقي^(٢٣) والمقارن^(٢٤).

هذا ويلاحظ بأن التشريعات في العراق لم تكن منطلقة من سياسة تشريعية واضحة ومحددة ضمن برنامج زمني متفق عليه، بل كانت عملية تشريع القوانين كيفية أعتباطية تأتي إستجابة للحالة الآنية والمواقف التي تواجهها الحكومة، كما لم يكن ثمة تنسيق بين الجهات التشريعية والتنفيذية بشأن القوانين المُسرعة وتوقيتها الزمني، ويُمكن بيان ذلك من خلال الآتي:-



١. قطاع الخدمات والبنى التحتية: يلاحظ بعدم وجود تشريعات رصينة تعنى بقطاع الخدمات الأساس للمواطنين والبنى التحتية، وأن مشروع قانون (اعمار البنى التحتية والقطاعات الخدمية) الذي سبق لمجلس الوزراء أن أوصى بتشريعه بموجب قراره رقم (١٢٧) لسنة ٢٠١١ (٢٥) لم يتم السير باجراءات تشريعه من مجلس النواب، كما تم سحب مشروع قانون تمويل مشاريع الاعمار من مجلس النواب بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٢٨٧) لسنة ٢٠١٢ ولم يتم تشريعه (٢٦)، وإستمرار العمل بألية إقرار المشاريع بأسلوب الموازنة العامة الأتحادية وإقرار المشاريع فيها تبعاً للحاجة إلى الخدمات العامة دون النظر إليها كخطة عمرانية ضمن برنامج زمني معتمد (٢٧).

٢. قطاع الأسكان: حيث يلاحظ صدور الأمر التشريعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٤ بشأن إزالة التمييز بين المواطنين في الحصول على قطع الأراضي السكنية من الدولة، في حين نجد العديد من القوانين التي شرعت لمنح قطع أراضي سكنية لبعض الفئات الاجتماعية بشكل متميز عن سائر فئات المجتمع الأخرى، فضلاً عن إستمرار العمل بالتشريعات السابقة ممثلة بقرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل) بشأن تملك بعض الفئات الاجتماعية قطع الأراضي السكنية من ذلك قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٠٧٣) لسنة ١٩٨٥ بشأن تملك وزارة البلديات والأشغال العامة للمتجاوزين في القرى المشيدة خارج حدود التصميم الأساسي للمدة والتي أصبحت داخل حدود تلك التصاميم بعد اجراء توسيع التصميم، وكذلك صدور العديد من القوانين منه قانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الارهابية رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ وقانون بيع وأيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ وقانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ وقانون مؤسسة الشهداء رقم (٢) لسنة ٢٠١٦، وكذلك صدور العديد من قرارات مجلس الوزراء بشأن تملك قطع الأراضي السكنية (٢٨)، وعلى ذلك يبدو بأنه لا توجد لدى الحكومات المتعاقبة خطة وطنية أو رؤية واضحة لموضوع السياسة الأسكانية، بالرغم من إعتداد بعضها خطة للتنمية الوطنية (٢٩).

هذا فضلاً عن غياب خطة واضحة بشأن إصلاح التشريعات الخاصة بالأراضي الزراعية والأراضي المخصصة للأنشطة الصناعية^(٣٠)، بالرغم من وجود العديد من القوانين التي تعنى بالأراضي المخصصة للأغراض الصناعية من ذلك قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٦٤) لسنة ١٩٩٠^(٣١) وقانون الإستثمار الصناعي للقطاعين الخاص والمختلط رقم (٢٠) لسنة ١٩٩٨^(٣٢) وقانون تنظيم الخدمات الصناعية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٠^(٣٣).

٣. قطاع الضرائب والرسوم المالية: حيث يلاحظ وجود تخبط واضح في القطاع المذكور وعدم إدارته ضمن رؤية محددة ذات منظور ستراتيحي محدد، يمكن تلمس معالم ذلك من خلال الآتي:-

أ. السعي إلى تعظيم الموارد المالية للدولة: نظراً لكون الإقتصاد العراقي أحادي الجانب بإعتماده على الموارد المالية المتأتية من بيع النفط الخام، فقد سعت الحكومات المتعاقبة إلى تعزيز الموارد المالية من خلال الإعتداد على الأجور والرسوم المالية^(٣٤)، وكذلك المنح والهبات من الدول والمنظمات الدولية^(٣٥)،

وكذلك تعديل الأجور المختلفة حسب الصلاحيات لمخولة إلى لجنة الشؤون الاقتصادية بموجب القرارات التشريعية ذات الصلة^(٣٦).

ب. **تطبيق قانون التعرف الكمركية:** فبالرغم من تشريع قانون التعرف الكمركية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٠ إلا أنه لم ينفذ لتأخر نشره في الجريدة الرسمية لأسباب تتعلق بضخامة حجم الجداول المرافقة له، حتى صدر قرار مجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ بشأنه تطبيقه على مراحل عدة كما ورد في القانون المذكور وابتداءً من تاريخ ٢٠١٤/١/٢، وقد أمتعت حكومة إقليم كردستان عن تطبيق القانون المذكور، لذا صدر قرار مجلس الوزراء رقم (١٤٢) لسنة ٢٠١٥ بالزام حكومة الأقليم بتنفيذ قانون الموازنة العامة الإتحادية لسنة ٢٠١٥ وقانون التعرف الكمركية المذكور آنفاً والزام الإدارة الكمركية في حكومة الإقليم بتطبيق مبادئ وقواعد التقييس والسيطرة النوعية على البضائع كافة الداخلة ضمن المنافذ البرية والجوية في الأقليم^(٣٧)، كما صدر قرار مجلس الوزراء رقم (٢١٧) لسنة ٢٠١٥ بأستيفاء التعرف الكمركية في جميع المنافذ الحدودية بدون إستثناء وكلك الضرائب كافة^(٣٨)، ونظراً لعدم التزام حكومة الاقليم بالقوانين الإتحادية الضريبية والمالية فقد صدر قرار مجلس الوزراء رقم (٤١٣) لسنة ٢٠١٥ باستحداث نقاط كمركية ونقاط تقييس للسيطرة النوعية لضمان تطبيق القوانين الإتحادية وحماية المصلحة العامة^(٣٩).

٤. **قوانين الحماية الاقتصادية:** فقد سعت الحكومة إلى تشجيع الصناعة المحلية وتنميتها وتطويرها من خلال إصدار القوانين التي تُسهم في حمايتها من ذلك قانون التعرف الكمركية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٠ وقانون حماية المنتجات العراقية رقم (١١) لسنة ٢٠١٠ وقانون حماية المستهلك رقم (١) لسنة ٢٠١٠ إلا أن تطبيق هذه القوانين صادف العديد من المعوقات، لذا صدر قرار مجلس الوزراء رقم (٧٩) لسنة ٢٠١٦ لضمان فاعلية تطبيق القوانين المذكورة في عموم البلاد وتحقيق الأغراض التي شرعت من أجلها^(٤٠)، كما سمعت الحكومات المتعاقبة على التأكيد على تشجيع المنتج الوطني ودعمه من خلال النص على شراء المنتجات المحلية من الجهات الحكومية كافة سواء من خلال قوانين الموازنة العامة الأتحادية أو قرارات مجلس الوزراء ذات الصلة^(٤١).

المبحث الثاني: آليات إعداد السياسة التشريعية وجهاتها

تُعد عملية صنع السياسة التشريعية عملية ديناميكية مُعقدة تتشارك فيها أطراف حكومية ومجتمعية مؤثرة ومتأثرة بها تتم من خلالها صياغة البرامج والخطط والأنشطة التشريعية التي تنوي الحكومة تقديمها خلال الفترة المقبلة بما ينسجم مع توجهاتها وبرامجها الحكومية ولحل بعض الأشكالات المجتمعية أو الاقتصادية أو أحداث تغييرات في المجالات المذكورة لتحقيق المصلحة العامة، ومن ثم باتت للسياسة التشريعية آليات لأعدادها وجهات تتولى عملية الإعداد بعد إتباع مجموعة من الخطوات اللازمة لأتمامها. وعلى ذلك يُمكن تقسيم هذا المبحث على مطلبين تُعالج في المطلب الأول مراحل إعداد السياسة التشريعية وأشكالاتها العملية، وندرس في الثاني آليات إعداد السياسة التشريعية.



المطلب الأول: مراحل إعداد السياسة التشريعية وأشكالها العملية

أن عملية إعداد السياسة التشريعية تُعدّ أمراً مهماً ومُعقداً وتأتي بناءً على خطط استراتيجية مدروسة كونها تمثل نتاج جهود حثيثة ودراسات مستفيضة بشأن الظواهر الاجتماعية والإقتصادية المختلفة التي يشهدها الواقع الفعلي في الدولة، مقترنة بإرادة سياسية صادقة وواعية لتتمكن من وضع سياسة تشريعية هادفة إلى تحقيق البرامج والخطط الاستراتيجية الرئيسية، وثمة العديد من المراحل التي يجب مراعاتها عن إعداد السياسة التشريعية، كما تحيط بها أشكال عملية عدة.

وعلى ذلك يمكن تقسيم هذا المطلب على فرعين نبحث في الأول مراحل إعداد السياسة التشريعية وندرس في الثاني أشكال إعداد السياسة التشريعية.

الفرع الأول: مراحل إعداد السياسة التشريعية

على الرغم من تباين موقف الفقه بشأن تحديد المراحل التي تمر بها عملية صنع السياسة التشريعية^(٤٢)، إلا أنه بصفة عامة تجري وفقاً لأسس منهجية ضمن مراحل محددة وهي^(٤٣):-

أولاً: المرحلة التحضيرية: بموجبها يتم التركيز على متابعة وتحليل المسائل الجديدة والإتجاهات الحالية السائدة التي يُمكن أن تؤدي إلى ظهور حاجة لوضع سياسة محددة، وتتم عملية التحضير من خلال تحليل مسألة مُعينة وتقويم البيئة الخارجية وجمع الأدلة المتعلقة بها، وبعد الانتهاء من التحضير يقوم فريق وضع السياسات بتحديد الأهداف والنتائج المرجوة إضافة إلى رفع توصية للرئيس الإداري الأعلى بشأن إقرار السياسة^(٤٤).

هذا وثمة نماذج لأقتراح سياسة مُعينة تتضمن العديد من الفقرات من أهمها (عنوان السياسة المقترحة، الهدف منها أو مبرراتها، مدى أنسجامها مع استراتيجية الحكومة، الخيارات أو الحلول الممكنة، السند القانوني لأعتماد هذه السياسة، الأثر المالي للسياسة المقترحة، آراء الجهات ذات الصلة، آليه تنفيذ السياسة، آثار التنفيذ).

وعلى ذلك تُعدّ مسألة وضع السياسات عنصر أساس للتخطيط، ويجب أن تنفذ بطريقة إستباقية ومُستمرة تساعد على التكيف مع التطور الدائم الذي يشهده العالم لاسيما موضوعات أرتفاع المستوى العام للأسعار، الطاقة، التغيير المناخي، التعليم والصحة وغيرها، لذا فالسياسة تحدد ما تطمح الجهات الحكومية إلى تحقيقه في مجال محدد والطرق والمبادئ المعتمدة في ذلك^(٤٥)، وأن وثيقة السياسة التشريعية لا تُعدّ قانوناً، إلا إنها غالباً ما تُشير لحاجتها إلى قوانين أو تشريعات ثانوية (أنظمة وتعليمات) جديدة تُعدّ بمثابة أدوات لتحقيق أهداف هذه السياسة وتنفيذها^(٤٦)، وفي ذات الوقت تحدد القوانين والتشريعات الثانوية المعايير والإجراءات والمبادئ التي يجب أتباعها كونها تساهم في تمكين الحكومة في أرساء الأطر المؤسساتية والقانونية التي تساعد على تحقيق أهدافها، ومن ثم يجب أن تكون التشريعات متناسقة مع السياسة الحكومية ومبنية على أساسها^(٤٧).

ثانياً: الدراسة والتوصية: تنفذ مرحلة الدراسة والتوصية على المسائل التي أجتازت المرحلة التحضيرية وحصلت الموافقة لإجراء المزيد من التحليل بشأنها، تنقسم بدوها على ثلاثة مراحل^(٤٨):-

١. **بدء المشروع:** حيث يتم في هذه المرحلة بدء المشروعات الفرعية في تشكيل فريق العمل وتحديد أهداف المشروع والأطار الزمني له والنتائج المرجوة منه بالإضافة إلى الحصول على دعم الأطراف المعنية^(٤٩).

٢. **تحليل السياسات وتقويم الآثار:** حيث يتولى الفريق أعداد السياسة بالتعرض للظاهرة محل السياسة بالاعتماد على التحليل العلمي والإقتصادي والاجتماعي ودراستها من جوانبها كافة مع الاستئناس بالتجارب المقارنة، وطرح الأسئلة التالية (كيف ولماذا ولأي غرض) (٥٠) تتبع الدولة سياسة معنية فعلاً تجاه سياسة دون غيرها من السياسات الأخرى^(٥١).

ثالثاً: التحليل والتقويم: حيث تتم في هذه المرحلة تحليل السياسات الحالية والسابقة وتقويمها بمراجعتها وتحديد النتائج المستخلصة بما يحقق الأهداف المرجوة منها، وتطوير المبادرات بإستخدام أدوات التفكير المناسبة وتقويم إمكانية تطبيقها بالتشاور مع الأطراف المعنية والقيام بتحليل التكلفة المترتبة عليها قبالة الفائدة لإعتماد المبادرات، وبعد ذلك يتم تحديد المقاييس المرتكزة على النتائج لضمان متابعة فاعلة لتنفيذ السياسة^(٥٢).

هذا وبالأمكان الاستفادة من التجارب المقارنة بشأن السياسات العامة وصياغة السياسة التشريعية على أساسها لمعرفة آليات مواجهة المشاكل المختلفة وحلها ونتائج ذلك^(٥٣)، وأنه يفترض بالسياسة التشريعية لتكون فاعلة وكفوءة وواقعية أن تأخذ بنظر الاعتبار الظروف البيئية التي تحيط بها كونها تتولد في ضوء النظام السياسي والإقتصادي والاجتماعي للدولة، ومن ثم تفرض العديد من المحددات على الجهات الصانعة للسياسة التشريعية أثناء عملية إعداد السياسة وتنفيذها^(٥٤).

رابعاً: التوصية والمصادقة والمتابعة: حيث تتمثل في المراحل الآتية:-

١. **التوصية:** في مرحلة متابعة التنفيذ والمراجعة يتم تسليم السياسة إلى الفريق المعني بالتنفيذ وتحصل في هذه المرحلة عملية متابعة السياسة من خلال قياس مؤشرات الأداء وتنفيذ المراجعات المستمرة للتأكد من أن السياسة تحقق النتائج المرجوة منها دون أية آثار سلبية.

٢. **المصادقة على السياسة التشريعية:** عمدت أغلب الأنظمة المقارنة إلى جعل مسودات السياسة التشريعية أمر من إختصاص الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة في السلطة التنفيذية التي تُعرف بصانعة السياسة (Policy Making) بعد مرورها بالعديد من الإجراءات والمراحل وأقترانها بمصادقة السلطة التشريعية كونها تتعلق بعمل تشريعي من جهة فضلاً عن طابعها السياسي من جهة أخرى، ومن هنا جاءت لفظة (Policy) مشتقة من مُصطلح سياسي (Political) كونها تتضمن خيارات ذات طابع سياسي يتعلق بتوجيه العملية التشريعية وتحديد مساراتها وخطواتها خلال فترة محددة من الزمن.



٣. **متابعة التنفيذ والمراجعة:** في هذه المرحلة يتم متابعة تنفيذ السياسة التشريعية ومراجعتها، حيث يتم تسليم السياسة إلى الفريق المعني بالتنفيذ، وتحصل في هذه المرحلة عملية متابعة السياسة التشريعية من خلال قياس مؤشرات الأداء وتنفيذ المراجعات المستمرة للتأكد من أن السياسة تحقق النتائج المرجوة منها وخلوها من آثار سلبية^(٥٥)، مع العرض بأنه قد عالجت بعض التشريعات آليات إقرار السياسة العامة وآليات تضمينها في مشروعات القوانين من ذلك (LEGISLATIVE DRAFTING IN THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA) حيث أشار إلى لجنة السياسة اللغوية في تشريعات البوسنة والهرسك بأن يتم إنشاء لجنة للسياسة العامة في البوسنة والهرسك تتولى مراجعة السياسة العامة للدولة ومدى انعكاسها في القوانين^(٥٦).

الفرع الثاني: أشكال إعداد السياسة التشريعية

لعل إعداد السياسة التشريعية وإقرارها على النحو السالف تحيط به العديد من التحديات والأشكال العملية تتمثل في جانبين هما:-

أولاً: فرض الجهات التشريعية للسياسة التشريعية أثناء عملية التشريع: بموجبها تعتمد السلطة التشريعية إلى فرض نمط معين في التعامل مع الأحداث والأمور الاجتماعية والإقتصادية أثناء قيامها بأقتراح مشروعات القوانين أو السير بأجراءات تشريعها بدواعي عدم وجود سياسة تشريعية، أو اعتماد ما تضمنه مشروع القانون من سياسة تشريعية مُستقبلاً، أو تعتمد إلى تغيير مسارات السياسة التشريعية المقررة في حال وجودها، مما يشكل أخلاً بالسياسة التشريعية التي سبق وأن وافقت السلطة التشريعية على إعتادها وإقرارها بالاتفاق مع بقية السلطات العامة في الدولة مما يربك العملية التشريعية برمتها.

ثانياً: فرض الجهات المعنية بالصياغة للسياسة التشريعية عند تدقيق مشروع القانون وصياغته:

هنا يجب التنبيه إلى ضرورة التفرقة بين عمل الصائغ الذي يتمثل بتدقيق مشروعات القوانين وصياغتها وصيغتها في قالب قانوني منظم ومتناسب مع أحكام الدستور والنظام القانوني في الدولة، وبين صنع القرار التشريعي الذي يُعد من مهام ومسؤوليات الجهات التشريعية من خلال الرؤية التشريعية للسلطات العامة في الدولة الذي يعكس في السياسة التشريعية، فلا يتأتى للجهة القائمة على صياغة مشروع القانون أن تفرض الأفكار والمبادئ التي تتعلق بالتشريع أو صناعته كونه ليس من مهامها، بمعنى لا يجوز لها أن تمارس دوراً في صناعة القرار التشريعي الذي هو عمل تشريعي بحت تمارسه الجهة المختصة به على وفق أحكام الدستور، ويتوجب أن يقف دور الصائغ عندما يتولى صياغة مشروعات القوانين عند صياغته للنص الذي يُعد عملاً فنياً بتحويل الأفكار إلى صيغ قانونية على وفق أصول الصياغة التشريعية ومهاراتها، ومن ثم بات ثمة فصل واضح بين الجهات القائمة على التشريع (الصناعة) والجهات القائمة على الصياغة (الصياغة) فلا يجوز لأيٍ منهما التدخل في مهام وصلاحيات الأخرى، لاسيما السلطة التشريعية التي لا يجوز لها التدخل في تقنيات الصياغة التشريعية فليس لها مكنة التدخل في اللغة والكتابة والصياغة التي تصاغ بها النصوص القانونية، بل ينحصر عملها في مناقشة الموضوع ومدى تلبية الكادر القانوني المكلف بالصياغة لرغبات وتوجهات الجهة القائمة على التشريع^(٥٧).

المطلب الثاني: جهات إعداد السياسة التشريعية

ابتداءً يجب القول؛ ثمة جهة مُعنية تختص بإعداد السياسة التشريعية وجهة أخرى سائدة لها تتولى تقديم الدعم والأستشارة بغية أستكمال متطلبات إعدادها^(٥٨)، وهو ما يُمكن بيانه في فرعين نعالج في الفرع الأول الجهة السياسية المكلفة بإعداد السياسة التشريعية وندرس في الثاني الجهات السائدة في إعداد السياسة التشريعية.

الفرع الأول: الجهة السياسية المكلفة بإعداد السياسة التشريعية

لعلّ الجهة المكلفة بإعداد السياسة التشريعية تتمثل بجهتين رئيسيتين هما:-

أولاً: السلطة التنفيذية: لعلّ أهم ما يميز الوضع الدستوري والسياسي في أغلب النظم المقارنة هو هيمنة السلطة التنفيذية وفعاليتها دون غيرها من السلطات العامة الأخرى في موازين القوى السياسية، ومن ثم باتت هذه السلطة تلعب دوراً مهماً في إعداد السياسة التشريعية بحكم قيادتها للعملية التشريعية سواء كانت مشروعات قوانين أو مقترحاتها، فتقوم السلطة التنفيذية من خلال وزاراتها المعنية بإعداد السياسة التشريعية بحسب القطاعات، من ذلك السياسة التشريعية المتعلقة بالقطاع الزراعي، أو القطاع الصناعي، أو القطاع المالي، وغيرها حيث تختص كل وزارة قطاعية بالسياسة التشريعية الخاصة بها، بيد أن إعداد السياسة التشريعية من خلال السلطة التنفيذية يجب ألا يكون بمعزل عن السلطة التشريعية وغياب التنسيق معها لضمان المصادقة عليها عند عرضها على السلطة التشريعية^(٥٩).

ثانياً: السلطة التشريعية: بعد أن تتولى السلطة التنفيذية إعداد السياسة التشريعية تقوم بأرسالها إلى السلطة التشريعية لإقرارها وإتمادها كمنهاج عمل يحكم العملية التشريعية، فلا يمكن إتماد السياسة التشريعية بمجرد إعدادها من السلطة التنفيذية، بل لابد من إقرارها من السلطة التشريعية لإضفاء الصفة القانونية عليها بأحترامها والعمل بموجبها كمنهاج للعمل التشريعي يحكم السلطات العامة في الدولة، من ذلك على سبيل المثال تمارس اللجان الدائمة في الكونكرس الأمريكي صلاحيات أقرار أو الغاء اللوائح والسياسات العامة (الداخلية والخارجية) والتشريعات المتعلقة بها بعد دراستها ومراجعتها من الخبراء والمتخصصين^(٦٠)، وكذلك الحال في المملكة المتحدة حيث يُمارس البرلمان مكنة إقرار السياسات العامة المقدمة من الحكومة التي تمثل مطالب الأحزاب السياسية وأصحاب المصلحة وأفراد الشعب، ومن ثم تتبع أدوار أقرار السياسة التشريعية في النظم الديمقراطية بخلاف النظم الأخرى^(٦١).

الفرع الثاني: الجهات السائدة في إعداد السياسة التشريعية

أولاً: ماهية الجهات السائدة في صنع السياسة التشريعية:

ثمة العديد من الجهات التي يجب أن تاخذ بنظر الإعتبار عند إعداد السياسة التشريعية، لعلّ من أهمها^(٦٢):-

١. **الأجهزة التنفيذية الرئيسية:** تُعد الجهات الرئيسة المعنية بوضع السياسة التشريعية، وتختلف هذه الجهات تبعاً لنوع التشريع المقترح، فيما إذا كان إقتصادياً أو اجتماعياً أو سياسياً أو غيرها.



٢. **الأجهزة القضائية والقانونية:** تُعد من أهم الجهات التي يجب الوقوف على رأيها وأستبيان ملاحظاتها بشأن السياسة التشريعية كونها تمثل الجانبي التطبيقي والعملي للقانون التي خبرت مواطن قوة نصوصه القانونية وضعفها، وتقويم القواعد القانونية وفاعليتها، حيث تُسهم المحاكم القضائية على اختلاف أنواعها وتشكيلاتها في إعداد السياسة التشريعية وتنفيذها بتفسيرها للقوانين وتطبيقها على المنازعات المعروضة عليها، وكذلك البت في شرعية القوانين ومدى موافقتها للدستور، وبالمثل أيضاً بيان مدى قانونية الأنظمة والتعليمات موافقتها للقانون، حتى أن السلطتين التشريعية والتنفيذية تترددان في أقرار القوانين دون الوقوف على رأي السلطة القضائية تلافياً لأثارة شبهات عدم دستوريته وقانونيتها مستقبلاً (٦٣).

٣. **الأجهزة المالية والرقابية والتدقيقية:** تُعد من الأجهزة التي يجب الوقوف على رأيها عند إعداد السياسة التشريعية لمعرفة التكاليف المالية المترتبة على إعداد القوانين وجدواها الإقتصادية والفوائد المالية المترتبة على تشريعها، وكذلك تمثل الأجهزة الرقابية والتدقيقية التي لديها تقويم كامل عن عمل الأجهزة الحكومية وتصور عن مستوى تنفيذها للقوانين والثغرات التي تعثر بها والمخالفات الحاصلة فيها وكيفية تلافيتها.

٤. **الأجهزة المعنية بإعداد التشريعات وصياغتها:** تتمثل بالجهات التي لها صلاحية إعداد الأنظمة والتعليمات التي تأتي تنفيذاً لحكم القانون وتسهيلاً لأحكامه، وكذلك الجهات التي لها صلاحية تدقيق مشروعات القوانين والأنظمة والتعليمات في الدولة ودراسة عدم تعارضها في النظام القانوني في الدولة.

ثانياً: التنسيق والإستشارة في رسم السياسة التشريعية: إذا كان الأصل إن واضعي السياسة التشريعية هم المسؤولين في الوزارة المعنية إذا كان الأمر يتعلق بمشروعات القوانين التي تعنى بها كل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة، فيمكن للوزارة المعنية الأستعانة بالخبرات المناسبة في موضوعات معينة تمهيداً لصنع القرار من الرئيس الإداري الأعلى للجهة الحكومية على أن يكون قراره خاضعاً لمناقشة رئيس الدولة أو مجلس الوزراء بحسب النظام الدستوري السائد، وللمجلس التشريعي الصلاحية الكاملة في تبني الاستراتيجية المناسبة والشاملة والموحدة للعمل التشريعي، ولعلّ الأستشارة تكون على مرحلتين هما:-

١. **الإستشارة أثناء عملية إعداد السياسة:** من الشائع بأن تتشاور الوزارات مع بعضها البعض فيما يتعلق بشأن أي مشروع قانون بما يحقق الأستفادة المثلى من المعلومات وترصينها وعدم تعارض الأعمال والمهام والمسؤوليات بين الوزراء ويحقق المصلحة العامة (٦٤)، كما يُمكن للوزارة المعنية التشاور مع الجهات غير الحكومية ممثلة بالمنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني والنقابات والإتحادات ورجال الأعمال وأصحاب المصلحة لضمان قدر عالٍ من الشفافية في تمرير مشاريع القوانين والتعرف على توجيهات الأثر التشريعي لمشروعات القوانين، وأشكالاتها العملية وأمكانيات تطبيقها من الجهات صاحبة المصلحة، بيد أن ذلك الأمر يتوقف على الوضع السياسي والاجتماعي لهذه الجهات وقدرتها على المشاركة في أغناء مشروعات القوانين قبل إصدارها.

٢. **الإستشارة الخارجية:** تشمل الأستشارة الخارجية من السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية أداة فاعلة في يد صنّاع السياسة التشريعية للأستفادة من الأمكانيات المهنية والتجربة العملية للعديد من الجهات المعنية بالعملية التشريعية والإستفادة من خبرتها في تنظيم الموضوعات وحل الأشكالات العملية وتوسيع

نطاق خيارات السياسة والآليات القانونية لأنفاذ أفضلها والحلول القانونية والتثبت من سلامة نتائج تقييماتها وتمكين صنّاع القرار التشريعي من تلبية أحتياجات المواطنين ومصالحهم (٦٥). هذا ولكي تحقق الإستشارة هدفها في تشكيل السياسة لابد من تصميمها على نحو الذي تمكن الجهات التشريعية من الحصول على المعلومات المفيدة بدلاً من أن تكون أداة للتوصل إلى إجتماع في الرأي مع الأطراف المتأثرة، ومن ثم يجب أن تُطلب الأستشارة في الوقت تشكيل السياسة من الجهة المُختصة، وأثناء مرحلة تحليل وتطوير السياسات، كما يمكن أستخدامها للوقوف على ردود أفعال بعض الجهات الحكومية وغير الحكومية وأرائهم بشأن الخطة المستكملة أو الوثائق المتعلقة بالأستشارة، كما تُطلب الإستشارة في الحالات التي تتطلب ذلك أو عندما تكون الإستشارة ملائمة لاسيما عندما يكون للسياسة التشريعية عواقب واسعة النطاق تؤثر على قطاعات كبيرة من أفراد الشعب أو قطاعات معينة، لذا يتم تشكيل لجان إستشارية دائمة أو مؤقتة في الوزارات مكونة من مجموعة من الخبراء أو هيئات أستشارية مكونة من الموظفين الحكوميين أو غير حكوميين الذين يتم الوقوف على رأيهم بشأن السياسات.

خاتمة

في خاتمة هذا البحث يمكن ان نخرج بمجموعة من الاستنتاجات والتوصيات التي ندعو المُشرع العراقي للاخذ بها نبينها على النحو الآتي:-
أولاً: الاستنتاجات:

تبين لنا بأن مظاهر السياسة التشريعية تعكس التوجهات العامة للدولة وأولوياتها في مختلف المجالات، وتعد وسيلة لترجمة أهداف السياسة العامة الى قواعد قانونية ملزمة، وتتعدد هذه المظاهر تبعاً للمجال الذي تنصب عليه، فتشمل السياسة التشريعية الأقتصادية والمالية والأجتماعية والأمنية والادارية وغيرها، الامر الذي يؤكد شمولية الدور الذي تؤديه التشريعات في إدارة الدولة والمجتمع، بما يتضمن من إصدار تشريعات جديدة وألغاء وتعديل ومراجعة التشريعات القديمة ومراعاة مدى انسجامها مع أحكام الدستور ومبادئ النظام القانوني للدولة ومدى قدرتها على تحقيق المصلحة العامة ومعالجة المشكلات الواقعية.

أظهرت الدراسة ان أعداد السياسة التشريعية بمختلف مظاهرها تعد عملية مركبة تتطلب مشاركة عدد من الجهات الرسمية والفنية والقانونية، ولا تقتصر على جهة واحدة. حيث تتولى السلطان التنفيذية والتشريعية الدور الرئيس في إعدادها مع أسهام الجهات القضائية والقانونية والرقابية والمالية في دعم الاعداد وتوفير البيانات والخبرات اللازمة، ويعد التنسيق والتشاور بين الجهات المعنية من أهم أليات أعداد السياسة التشريعية وضمان جودة مخرجاتها، كما أوضحت الدراسة الى وجود تمايز بين الصياغة التشريعية وصنع القرار التشريعي، فالاولى تعنى بأعداد النصوص القانونية وصياغتها بصورة سليمة، بينما يختص الثاني بتحديد التوجهات والأهداف التشريعية وأختيار البدائل المناسبة، مما سبق يتبين لنا دور السياسة التشريعية الرشيدة في رفع جودة التشريعات وتعزيز الاستقرار القانوني وتحقيق التنمية المستدامة من خلال توفير إطار قانوني قادر على الأستجابة لمتطلبات الحاضر وتحديات الامس.



ثانياً: التوصيات:

- في ضوء ما تقدم من استنتاجات توصلنا الى التوصيات الآتية:-
١. التأكيد على دراسة السياسة التشريعية باعتبارها احدى الموضوعات المهمة المتعلقة بالإجراءات التشريعية لما تمثله من عملية تخطيط وتنظيم للعملية التشريعية، ونوصي بان تكون ضمن مفردات مادة الصياغة التشريعية المقترح تدريسها الى طلبة كلية القانون المرحلة الثالثة.
 ٢. اعتماد السياسة التشريعية من الجهات القائمة على العملية التشريعية المتمثلة بالسلطة التشريعية (مجلس الاتحاد ومجلس النواب) والسلطة التنفيذية متمثلة (بمجلس الوزراء ورئيس الجمهورية) بغية ضمان دقة وسلامة التشريعات الصادرة في الدولة.
 ٣. التأكيد على تشريع قانون مجلس الاتحاد واناطة مهام رسم السياسات العامة للدولة ومنها السياسة التشريعية التي تحكم التشريعات التي تصدر عن مجلس النواب ومجلس الوزراء.
 ٤. التأكيد الأقسام المعنية بالبحوث والدراسات في مجلس النواب ومجلس الوزراء بركون صوب فكرة الأولوية التشريعية التي تضمن قيام السلطة التنفيذية بتحديد مشروعات القوانين التي لها أهمية على بقية التشريعات بما يضيفي منحها أسبقية في السير بإجراءات سننها وتشريعها، بغية تحقيق غايات الجهات التنفيذية بسرعة أنجاز التشريعات المتعلقة بالمهام الموكلة لها أو ضمن برنامجها الحكومي، أو لتعلقها بمعالجة مشكلة طارئة ضمن نصوص قانونية مُستعجلة.

الهوامش:

- (^١) يُنظر: Guide to Making Legislation, Op. cit, P9-10.
- (^٢) يُنظر: د. عامر خضير الكبيسي، المصدر السابق، ص ٨٩. وكذلك د. خيرى عبد القوي، المصدر السابق، ص ٣٥.
- (^٣) يُنظر: د. جيمس اندرسون، صنع السياسات العامة، ط١، ترجمة عامر الكبيسي، دار الميسرة للنشر والتوزيع، الاردن، ١٩٩٩، ص ١٤-١٥.
- (^٤) يُنظر د. عامر خضير الكبيسي، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، إصدار المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٣.
- (^٥) يُنظر: رسم السياسات العامة، بحث منشور على الموقع الالكتروني:
- آخر زيارة: ٢٤/٧/٢٠١٤ . www.startimes.com
- (^٦) يُنظر: ارنولدج. هايد نهايمر وهيو هيكلو وكارولين تيش ادامز، السياسات العامة المقارنة (سياسات الخيار الاجتماعي في امريكا واوروبا واليابان)، ط١، ترجمة أمل الشراوي، المطبعة الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص ٢١.
- (^٧) يُنظر: د. عامر خضير الكبيسي، المصدر السابق، ص ٩٠.
- (^٨) يُنظر: د. خيرى عبد القوي، المصدر السابق، ص ١٣.
- (^٩) يُنظر: Hague R, Harrop M. Comparative Government and Politics. L. 1987.p 67.

(^{١٠}) يُنظر: دندان عبد الغاني، السياسة العامة بين الخبرة النظرية والواقع العملي، بحث منشور على الموقع الإلكتروني:

آخر زيارة: ٢٤/٧/٢٠١٥. www.m.ahewar.org

(^{١١}) تتمثل برسم السياسة العامة للدولة، ويُراد بها وضع خطة عمل تتضمن طرماً لحل مشاكل معينة تواجه المجتمع والتي قد يتشارك في رسمها العناصر التنفيذية والتشريعية وممثلي مصالح الشعب، إلا أنه من النادر أن يكون هناك صياغة لخطة واحدة وأن تحظى الخطة بتأييد أوجامع كافة الأطراف المعنية، بل عادةً ما يكون هناك خطط متصارعة أو إعادة صياغة للخطة الأصلية.

يُنظر: د. عامر خضير الكبيسي، المصدر السابق، ص ٩٢. وكذلك د. خيرى عبد القوي، المصدر السابق، ص ٣٦.

(^{١٢}) تتمثل في تنفيذ السياسة العامة، بمعنى القيام بسلسلة معقدة من الخطوات غايتها تحقيق أهداف السياسة العامة، ومن بين هذه الخطوات تكوين جهاز إداري ضمن وحدات السلطة التنفيذية يكلف بمسؤولية تنفيذ السياسة العامة، وتنظيم هذا الجهاز داخلياً بما يضمن تنسيق الجهود لتحقيق الأهداف، وتوظيف الموارد البشرية المناسبة عدداً وتأهيلاً والمدرّبة عملاً على أداء الوظائف اللازمة، وتوفير الموارد المالية اللازمة للتنفيذ، وأخيراً قيام هذه البيروقراطية بتوصيل الخدمات إلى المواطنين، وكما هو واضح فهذه الأعمال تدخل بطبيعتها في نطاق الاداء العامة أو الحكومية التي تُعدّ من اختصاصات السلطة التنفيذية.

يُنظر: د. خيرى عبد القوي، المصدر السابق، ص ٣٦ - ٣٧. وكذلك د. فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور

كلي في البنية والتحليل، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠١، ص ٢٧٣.

(^{١٣}) تتمثل بمتابعة وتقييم نتائج تنفيذ السياسة العامة للتأكد من مدى نجاحها في تحقيق الأهداف، وهذه المرحلة تنطوي أيضاً على سلسلة معقدة من الخطوات التي يشترك فيها عدة أجهزة حكومية وغير حكومية منها السلطة التشريعية، القيادة السياسية للدولة، السلطة التنفيذية عامة والجهاز المسؤول عن التنفيذ خاصة، أجهزة الرقابة المركزية، وأخيراً جمهور المواطنين الذين يتأثرون إيجابياً وسلبياً بما يقوم به مجلس الوزراء.

يُنظر: د. عامر خضير الكبيسي، المصدر السابق، ص ١٣٧ - ١٤٤. وكذلك مهدي زغرات، دور الفواعل غير

الرسمية في تقويم السياسة العامة المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر - بسكرة،

٢٠١٣-٢٠١٤، ص ٣٦ - ٤٢.

(^{١٤}) يُنظر: Gt. Britain. Op.cit, p47.

(^{١٥}) يُنظر: Hague R, op.cit, p56.

(^{١٦}) يُنظر: Effective regulationry institutions for a state based on the rule of law, op. cit, P40-42.

(^{١٧}) يُنظر: د. عامر خضير الكبيسي، المصدر السابق، ص ٢١-٢٢.

(^{١٨}) يُنظر: السياسات العامة لبرنامج عمل الحكومة، بحث منشور على الموقع الإلكتروني:

آخر زيارة: ٢٠٢٠/٦/٢. www.kna.kw/.../03gorplan12-2-general.

(^{١٩}) تنصرف عبارة السياسة الاقتصادية لتشمل سياسات متعددة منها السياسة المالية والنقدية والضريبية والكمركية والتجارية والأقتراضية وغيرها، وقد تولى الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النص على هذه السياسات، كما عرفها بعض



الفقه بأنها: "التدابير التي ترمي إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفاً لتحقيق أهداف معينة". يُنظر: د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٢٢٦. وعُرفت أيضاً بأنها "وضع برنامج مستقبلي لتحقيق أهداف معينة خلال مدة محددة عن طريق حصر الامكانيات المتاحة وتكريسها لوضع هذه الأهداف موضع التنفيذ". يُنظر: د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الاسلامية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٢٦٣.

(٢٠) مصطلح السياسة المالية مصطلح عام يشمل عدّ سياسات تتعلق بالنفقات والايرادات والموازنة العامة. يُنظر: د. عامر خضير الكبيسي، المصدر السابق، ص ٢١-٢٢.

(٢١) يُنظر: د. محمد كامل مرسي باشا، شرح القانون المدني العقود المسماة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٧.

(٢٢) يُنظر: د. جيمس اندرسون، المصدر السابق، ص ١٥٦ - ١٦٠. وكذلك د. عامر خضير الكبيسي، المصدر السابق، ص ٢٣-٢٤. ابتسام قرقاح، دور الفواعل غير الرسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر (١٩٨٩ - ٢٠٠٩)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، ٢٠١٠ - ٢٠١١، ص ٣٠-٣١.

(٢٣) نصّت المادة (٨٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أن "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: ... رابعاً- إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية"، وذهب قانون مجلس الوزراء رقم (٢٠) لسنة ١٩٩١ في المادة (٥/ أولاً) إلى أن "يعد مجلس الوزراء مشروع الموازنة العامة الموحدة للدولة وخطة التنمية"، أمّا النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ في المادة (٢) إلى أن "يمارس المجلس عملاً بأحكام الدستور والقوانين النافذة المهام الآتية: ... رابعاً- إعداد خطط التنمية والموازنة الاستثمارية".

(٢٤) من ذلك نصّ الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ في المادة (٣٤) منه على أن "يكون إقرار القانون للبرلمان، ويحدد القانون القواعد التي تخصّ المسائل الآتية: تحدد قوانين تخطيطية أهداف النشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة..."، والملاحظ من النصّ أعلاه، أنّ الدستور الفرنسي أوجب أن يتولى القانون تنظيم الأحكام الرئيسية لإعداد خطط التنمية العامة للدولة من خلال تحديد الأهداف الاقتصادية والاجتماعي ومراحل إعدادها من السلطة المختصة بذلك (الحكومة)، إذ يتولى البرلمان إصدار هذه القوانين. وفي المملكة المتحدة تختص الوزارة في المملكة المتحدة بإعداد السياسة المالية للدولة من خلال خطط التنمية العامة للدولة وذلك بعد تقليص صلاحيات التاج لصالحها.

يُنظر: د. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، المصدر السابق، ص ٢٤٦. وكذلك دراسات قانونية للبناء الديمقراطي في العالم، منشور على الموقع الالكتروني: www.iraq.future.net آخر زيارة: ٢٠١٥/٨/١٤.

(٢٥) قرار مجلس الوزراء المتخذ بجلسته الاعتيادية العشرين المنعقدة بتاريخ ٢٥/٤/٢٠١١ بمبلغ بموجب كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء المرقم بالعدد (ش.ز.١٠/١٠/٣١/١٤٥٧٠) في ٢٧/٤/٢٠١١ (غير منشور).

(٢٦) قرار متخذ في جلسة مجلس الوزراء الخامسة والثلاثين المنعقدة بتاريخ ٧/٨/٢٠١٢ بمبلغ بموجب كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء المرقم بالعدد (ش.ز.١٠/١٠/٣١/٢٦١٦٣) في ١٢/٨/٢٠١٢ (غير منشور).

(٢٧) يُنظر من ذلك على سبيل المثال قرار مجلس الوزراء رقم (٤٢٨) لسنة ٢٠١٥ المتخذ في جلسته الاعتيادية التاسعة والاربعين المنعقدة بتاريخ ٢٩/١٢/٢٠١٥ المتضمن (اقرار قائمة المشاريع المستحدثة بموجب المادة (٢٦) من قانون

الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية /٢٠١٥ وفقاً إلى قرار مجلس الوزراء رقم (٣٤٧) لسنة ٢٠١٥ ويضاف إليها مشاريع البنى التحتية في وزارتي الترتيبية والكهرباء). قرار مبلغ بموجب كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء المرقم بالعدد (ش.ز./١٠/١٠/اعمام/٤٠٠١٠) في ٢٠١٥/١٢/٣٠. (غير منشور).

(^{٢٨}) من ذلك قرار مجلس الوزراء رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٩ المعدل بالقرار رقم (١٢٦) لسنة ٢٠٠٩ والقرارين رقم (١٣) و(٣٩) لسنة ٢٠٠٩ رقم (١٩٨) لسنة ٢٠١١ وقراري مجلس الوزراء رقم (٩٠) و(٣٠٠) لسنة ٢٠١٣، والقرار رقم (٤١٨) لسنة ٢٠١٣ بشأن منح قطع اراضي سكنية للفقراء، والقرار رقم (١٦٨) لسنة ٢٠١٤ والقرار رقم (١٩٤) لسنة ٢٠١٤ والقرار رقم (٩٠) لسنة ٢٠١٤ والقرار رقم (٦٦) لسنة ٢٠١٤ والقرار رقم (٢٣٣) لسنة ٢٠١٦ وقرار مجلس الوزراء رقم (٣١) لسنة ٢٠١٦ المتخذ في جلسته الاعتيادية الخامسة المنعقدة بتاريخ ٢٠١٦/٢/٢ والمبلغ بموجب كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء المرقم بالعدد (ش.ز./١٠/١٠/٣٤٦٣/٢) في ٢٠١٦/٢/٤. (غير منشور).

(^{٢٩}) يُنظر: قرار مجلس الوزراء رقم (٢٠٩) لسنة ٢٠١٦ المتخذ في جلسته الاعتيادية التاسعة والعشرين المنعقدة بتاريخ ٢٠١٦/٨/٣ المتضمن (الموافقة على خطوات العمل لأعداد خطة التنمية الوطنية للسنوات (٢٠١٨-٢٠٢٢) الواردة بموجب كتاب وزارة التخطيط ذي العدد (٤٢٥٠/٦/٢) والمؤرخ يف ٢٠١٦/٢/٢٥)، قرار غير منشور مبلغ بموجب كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (ش.ز./١٠/١٠/٢٠٨٠٢) في ٢٠١٦/٨/٤.

(^{٣٠}) يُنظر من ذلك على سبيل المثال؛ قرار مجلس الوزراء رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٦ المتخذ في جلسته الاعتيادية السابعة المنعقدة بتاريخ ٢٠١٦/٢/١٦ بشأن (١). قيام الوزارات كافة والجهات غير المرتبطة بوزارة بتقديم خرائط محدثة عن أنشطتها إلى وزارة الزراعة من أجل تبسيط اجراءات الحوصل على الموافقات اللازمة لاستغلال الاراضي الزراعية خلال مدة (٦) اشهر من تاريخ اصدار هذا القرار. ٢. الزام وزارتي الاعمار والاسكان والزراعة والمحافظات اخذ الاجراءات الكفلية بايقاف تجريف البساتين والاراضي الزراعية ومنع تحويلها إلى اراضي سكنية أو تغيير استعمالها لاغراض أخرى مع السماح بتحويل جنسها وفقاً إلى صلاحيات مجلس الوزراء استناداً للقرار رقم (١١٨٧) لسنة ١٩٨٢ بشروط معينة تتمثل في: أ. ان يكون البناء غير مخالف للتصميم الاساسي. ب. ان تكون القطعة مبنية على شكل مجمع سكني. ج. أن يكون البناء المشيد على قطعة الأرض من المواد الثابتة). قرار مبلغ بموجب كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء المرقم بالعدد (ش.ز./١٠/١٠/٥٠٩٥) في ٢٠١٦/٢/١٨. (غير منشور).

(^{٣١}) يُنظر: نص المادتين (١ و٢) من القرار المذكور أنفاً المتعلقة بآثار الأراضي للاستعمال الصناعي.

(^{٣٢}) يُنظر: نص المادة (٩/أولاً وثانياً) من القانون المذكور.

(^{٣٣}) يُنظر: نص المادة (١٠/أولاً/ثانياً/ثالثاً) من القانون المذكور.

(^{٣٤}) يُنظر من ذلك قرار مجلس الوزراء رقم (٣٥٦) لسنة ٢٠١٥ المتخذ في جلسته الاعتيادية الثامنة والثلاثين المنعقدة بتاريخ ٢٠١٥/١٠/٦ المتضمن (تضمنين نص مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية: ٢٠١٦ يتعلق باستيفاء اجور الخدمات والرسوم التي تتقاضاها الوزارات ومؤسسات الدولة الأخرى عن الخدمات التي تقدمها بدلاً من تسجيلها ايراداً نهائياً للخزينة العامة من أجل تعظيم موارد تلك الوزارات والمؤسسات الحكومية استثناء من قانون الادارة المالية والدين العام). قرار مبلغ بموجب كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء المرقم بالعدد (ش.ز./١٠/١٠/٣١٧٠٩/٥) في ٢٠١٥/١٠/٧. (غير منشور).



(٣٥) يُنظر: اعمام الامامة العامة لمجلس الوزراء المرقم بالعدد (ق/٢/٤/٢٧/٢٨٣١٢) في ٢٠/١٠/٢٠١٦ المتضمن التاكيد على اعمامها المرقم (ق/٢/٤/٢٧/١١٩٦٠) في ٧/٤/٢٠١٥ المتضمن: "ان تلقي العراق المساعدات والدعم من بعض الدول والمنظمات الدولية يعكس مدى تطور علاقاته مع المجتمع الدولي والتأييد الواضح للحكومة العراقية في مساعيها في مكافحة الارهاب الدولي، ولاهمية موضوع المساعدات الخارجية التي تقم للعراق من المجتمع الدولي في هذا الظرف واثاره المحتملة على أمن البلاد وسيادته ولكون هذه الامور ذات طبيعة سيادية لا تقرها الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة على انفراد وانما هو شان سيادي يخضع لتقدير الحكومة. لذا تقرر التوجيه بضرورة عرض الموضوعات التي تتعلق بالمساعدات الانسانية سواء اكانت مادية أو عينية أو عقد مؤتمرات أو ندوات حول الوضع في العراق على الدائرة القانونية في هذه الامانة لابداء الراي فيها واستحصال الموافقات المطلوبة بشأنها". (غير منشور).

(٣٦) يُنظر من ذلك على سبيل المثال قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٩١) في ٢٦/٨/٢٠٠١ بشأن تعديل الاجور المستوفاة من الهيئة العامة للسود والخزانات من وزارة الكهرباء في ضوء الواقع والمتغيرات الاقتصادية كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

(٣٧) قرار متخذ من مجلس الوزراء في جلسته الاعتيادية الرابعة عشر المنعقدة بتاريخ ٧/٤/٢٠١٥ . المبلغ بموجب كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء المرقم بالعدد (ش.ز.١٠/١/٥/١١٣٨٣) في ٨/٤/٢٠١٥ . (غير منشور).

(٣٨) قرار متخذ من مجلس الوزراء في جلسته الاعتيادية الثانية والشرين المنعقدة بتاريخ ٢/٦/٢٠١٥ والمبلغ بموجب كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء المرقم بالعدد (ش.ز.١٠/١/٥/١٨٦٤١) في ٣/٦/٢٠١٥ . (غير منشور).

(٣٩) قرار متخذ في جلسة مجلس الوزراء الاعتيادية السادسة والاربعين المنعقدة بتاريخ ٨/١٢/٢٠١٥ مبلغ بموجب كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (ش.ز.١٠/١/٥/٣٧٩٥٠) في ١٠/١٢/٢٠١٥ . (غير منشور).

(٤٠) قرار متخذ في جلسته الاعتيادية الحادية عشر المنعقدة بتاريخ ١٥/٣/٢٠١٦ المتضمن قيام وزارة المالية بتطبيق نظام الكتروني للتعرفة الكمركية بدلاً من نظام التخليص اليدوي لتشريع عملية تخليص البضائع كمركيًا، ومتابعة تنفيذ قانون التعرفة الكمركية ومتابعة قرارات مجلس الوزراء ذات الصلة. قرار مبلغ بموجب كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء المرقم بالعدد (ش.ز.١٠/١/٥/٨١٢٠) في ١٦/٣/٢٠١٦ . (غير منشور).

(٤١) من ذلك قرار مجلس الوزراء رقم (٤٠٥) لسنة ٢٠١٥ المتخذ في جلسته الاعتيادية الخامسة والاربعين المنعقدة بتاريخ ٢٤/١١/٢٠١٥ المتضمن: ١. قيام الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات كافة بتامين احتياجاتها من منتوجات شركات وزارة الصناعة والمعادن والشركات العامة للوزارات الاخرى وفقا إلى احكام المادة (٣٦) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية /٢٠١٥ . ٢. تجهيز طلبات الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات كافة بطريقة التعاقد المباشرة مع وزارة الصناعة والمعادن والشركات العامة للوزارات الاخرى تشجيعاً للمنتوج الوطني مع مراعاة احكام المادة (٣٦) المذكورة آنفاً). قرار مبلغ بموجب كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء المرقم بالعدد (ش.ز.١٠/١/٥/٣٦٤٤٧) في ٢٥/١١/٢٠١٥ . (غير منشور).

(٤٢) يُنظر في هذا المعنى: د. عامر خصير الكبيسي، مصدر سابق، ص ٩١-٩٢.

(^{٤٣}) يُنظر: دليل وضع السياسات، مصدر سابق، ص ١٦.
(^{٤٤}) من ذلك ما اعده فريق اعداد السياسات في الامانة العامة لمجلس الوزراء في العراق لسياسات الحكومة للفترة (٢٠١٤-٢٠١٨) وقد اعتمدها الحكومة للفترة المذكورة ضمن برنامجها الحكومي وتم تنظيم اوليات مجلس الوزراء من مشروعات القوانين تبعاً لذلك. (غير منشورة)

(^{٤٥}) يُنظر: Gt. Brit.op.cit,p70-77.

(^{٤٦}) يُنظر: د. عامر خصير الكبيسي، مصدر سابق، ص ٥-٦.

(^{٤٧}) يُنظر: دليل وضع السياسات، مصدر سابق، ص ٦ و ١١.

(^{٤٨}) يُنظر: دليل وضع السياسات، الامارات العربية المتحدة، وزارة شؤون مجلس الوزراء / مكتب رئاسة مجلس الوزراء، ص ٨.

(^{٤٩}) يُنظر: آر.نولد.ج.هايد نماير، هيو هيكلو، كلروين تيش أدامز، مصدر سابق، ص ٢١-وما بعدها.

(^{٥٠}) تتمثل بالعديد من الأسئلة وهي ١. كيف: بان يتم الأستفسار كيف تنتقي الحكومات إجراءاتها، بالتعرف على الهيكل الحكومي وأغراضها وتوجيهاتها قبالة الشؤون العامة وكيفية إتخاذ القرارات تجاه الشؤون العامة، ومنها الموضوع بحث الدراسة. ٢. لماذا: ذلك بالسؤال لماذا تتخذ الحكومات مسالك محددة للفعل، بمعنى لماذا تتخذ الحكومة مسلك معيناً تجاه الظواهر القضايا الاجتماعية والإقتصادية والسياسية المختلفة، ومن ثم التعرف على بعض إنماط السياسات التي تتخذها بعض الدول دون غيرها من السياسات الأخرى، سيما في موضوع قوانين الرعاية الاجتماعية والصحة والنفط والغاز تكون مركزية لضمان وحدة الدولة وتماسك مجتمعها، في حين نرى قضايا التعليم والخدمات البلدية محلية، وهو أمر يتوقف على الاعتبارات التاريخية والظروف التي تعيشها كل دولة. ٣. لأي غرض: يُعد العامل الحاسم كونه يحدد الفلسفة التي تسعى الحكومات إلى بلوغها والغايات المتوخاة من أتباع سلوك معين بشأن القضايا والظواهر الاجتماعية والإقتصادية والسياسية المختلفة، ولأعرض أنتهجت الحكومة هذا المسلك في حل الأشكالات دون غيره من المسالك والسبل المتاحة، ولعلّ هذا العامل يُعد مهماً كون ليس الكثير من أفراد الشعب لديهم القدرة على قرارات الحكومة وتفسير غاياتها، ويمكن الوقوف عليه من خلال المقارنة بين السلوك السياسي والسلوك الحكومي موضوع السياسة.

(^{٥١}) تتمثل بالجوانب الأتية (١. الأستشارة من داخل الحكومة وخارجها: ٢. الصياغة طبقاً لمعايير محددة ومنصوص عليها: ٣. أتباع منهجية منتظمة للتثبيت من سلامة التشريع: ٤. أيجاد هكيل رسمي تتم من خلال إدارة العملية التشريعية: ٥. وضع البرامج والجداول الزمنية اللازمة لاتاحة الوقت الكافي للتحضير والمراحل التشريعية المختلفة. ٦. تنسيق إجراءات سن القوانين المتبعة من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. ٧. توفير المعلومات الإيضاحية المساعدة أثناء مرحلة تشكيلة السياسة، وهو ما يقتضي إتخاذ بعض القرارات المهمة والرئيسة فيما يتعلق ببعض المسائل منها على سبيل المثال: الطبيعة المحددة للمشكلة المطروحة للمعالجة ووضع أهداف السياسة التي يفترض أنها ستحل المشكلة، الأختيار المفضل من بين جميع الأختيارات لأعطاء قوة النفاذ لهذه السياسة، ونوعى الوثيقة الدستورية أوغير التشريعية اللازمة لأعطاء قوة النافذ للأختيار المفضل، السلطات التي ستكون مسؤولة عن وضع التشريع موضع



التنفيذ، الآليات القانونية والإدارية الضرورية والمطلوبة لأعطاء قوة النفاذ للاختيار المفضل وجعله قابلاً للتطبيق، وتُعد القرارات التي تتخذ بشأن القضايا السالفة أمراً لازماً قبل القيام بأي عمل تشريعي).

(^{٥٢}) يُنظر : Legislative law and process. Cases and materials. J.Hetzel. 1980. P43.

(^{٥٣}) يراد بالسياسة العامة المقارنة؛ دراسة كيف ولماذا ولأبما غرض تتبع الحكومات المختلفة مسلك نحدد للفعل أو الالفعل، بالتعرف على الآليات والاجراءات التي تتبعها الحكومات في مواجهة الظواهر الاجتماعية والاقتصادية المختلفة بتحليلها واقتراح الحلول المناسب لها. يُنظر: آرنولد.ج.هايد نماير، هيو هيكلو، كلرولين تيش أدامز، مصدر سابق، ص ٢١.

(^{٥٤}) يُنظر : جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، مصدر سابق، ص ٤٣-٥٢.

(^{٥٥}) يُنظر : Legislative law and process. Op.cit. P56-57.

(^{٥٦}) يُنظر : نص المادة (٨١) من القانون المذكور.

(^{٥٧}) يُنظر : Legislative law and process. Op.cit. p70-77.

(^{٥٨}) يُنظر : د. عامر خصير الكبيسي، مصدر سابق، ص ٩٣-وما بعدها.

(^{٥٩}) يُنظر : جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، مصدر سابق، ص ٥٥-٥٧.

(^{٦٠}) يُنظر : Guide to Making Legislation, op.cit, P24.

(^{٦١}) يُنظر : جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، مصدر سابق، ص ٥٤-٥٥.

(^{٦٢}) يُنظر :

Gt. Britain. Office of the Parliamentary Counsel. Guide to Working with Parliamentary Counsel. London, 2011.p-43-44.

(^{٦٣}) من ذلك على سبيل المثال مارست المحكمة العليا في الولايات المتحدة الامريكية دوراً مهماً في الرقابة على دستورية القوانين التي يصدرها الكونكرس بوسائل الرقابة المألوفة لديه، وتمكن من تصحيح مسارات العديد من السياسات التشريعية في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية تبعاً لفلسفة الدولة والمصلحة العامة.

يُنظر : جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، مصدر سابق، ص ٥٨-٦٠.

(^{٦٤}) يُنظر : من ذلك على سبيل المثال تمكنت الحكومة الكندية من تقلل مستوى التضخم الحاصل في الاقتصاد مما عدل مؤشر على نجاحها.

ينظر :

Jocelyne Bourgon, Program Review: The Government of Canadas Experience Eliminating the Deficit, 1994-1999, Canada, 2016 , p1-2.

(^{٦٥}) يُنظر : Gt. Britain. Op.cit, p89.

المصادر

أولاً: الكتب:

- (١) آرنولد ج. هايد نماير، هيو هيكلو، كلرولين تيش أدامز، السياسات العامة المقارنة، سياسات الخيار الاجتماعي في أمريكا و أوروبا واليابان، ترجمة: امل الشرقي ود. فاروق منصور، بدون مكان نشر ودار نشر، بدون سنة.
- (٢) آن سيدمان. وروبرت سيدمان، ونالين اببيسيكيري، الصياغة التشريعية من أجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي، دليل الصائغين، ترجمة بدعم من برنامج الامم المتحدة الانمائي، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، القاهرة، مكتب صبرة للتألف والترجمة، ٢٠٠٥.
- (٣) جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة د. عامر الكبيسي، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠.
- (٤) د. عامر خضير الكبيسي، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٨.

ثانياً: البحوث:

- (١) د. اكرم الوتري، فن اعداد وصياغة القوانين، مجلة القضاء، العدد الثالث، السنة (٢٦).
- (٢) السيد علي موسى، العملية التشريعية في الدول العربية، الخبرات المقارنة والدروس المستفادة، ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، برنامج الامم المتحدة، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، ٢٠٠٣.
- (٣) توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، (النظرية العامة للقانون)، الاسكندرية، الدار الجامعية، ١٩٩٠.
- (٤) د. عبد المنعم فرج الصدة، اصول القانون، الاسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٩٤.
- (٥) علي الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد، اطار مقترح للدول العربية، ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، برنامج الامم المتحدة، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، ٢٠٠٣.
- (٦) كيت بانتشت، ورقة عمل حول تحضير وصياغة وإدارة التشريعات، بيروت، ورشة عمل لتطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، برنامج الامم المتحدة الانمائي، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، يناير ٢٠٠٣.

ثالثاً: متفرقة:

- (١) دليل الصاغة التشريعية، مجلس النواب العراقي، بغداد، ٢٠١٤.
- (٢) ورقة عمل تحسين نوعية القوانين والوائح، منظمة التعاون والانماء الاقتصادية (OECD)، الاساليب الاقتصادية والقانونية والادارية، ١٩٩٤.



رابعاً: مصادر باللغة الإنكليزية

- 1) A Guide to legislation and legislative process in British Columbia, part 2, Principles of legislative drafting, Office of legislative counsel, Ministry of justice, 2013.
- 2) Australia. Office of the Parliamentary Counsel. Giving Written Drafting Instructions in the Australian Government. Canberra, 2014.
- 3) British Columbia. Office of Legislative Counsel, Ministry of Justice. Guide to Preparing Drafting Instructions, 2013.
- 4) Calabresi G. Common Law for the age of statutes. Cambridge (Mass.), 1981.
- 5) Crabbe, VCRAC 'Legislative Drafting': London: Cavendish Publishing, 1993.
- 6) CHRISTOPHER J. WALKER, FEDERAL AGENCIES IN THE LEGISLATIVE PROCESS: TECHNICAL ASSISTANCE IN STATUTORY DRAFTING, The Ohio State University Michael E. Moritz College of Law, ADMINISTRATIVE CONFERENCE OF THE UNITED STATES, 2015.
- 7) D.M.Olson. Democratic Legislative Institutions. A comparative view. 1994.
- 8) Doern, B. and R. Johnson (eds.), Rules, Rules, Rules, Rules. Multilevel Regulatory Governance, University of Toronto Press, Toronto, (2006).
- 9) Effective regulationry institutions for a state based on the rule of law, workshop for high –level officals of the government of IRAQ, hosted by the government of TURKEY, 2011.
- 10) European Commission Legal Service: Legal Revisers Group. Seminars on the Quality of Legislation. Brussels, 29 August 2006.
- 11) Guide to Making Legislation, Cabinet Office, UK. 2015,
- 12) Gt. Brit. Committee Appointed by the Lord President of the Council to Report on the Preparation of Legislation. Report (The 'Renton Report'). London: Sweet & Maxwell, 1975. Cmnd 6053. Elliott, David. Preparing Drafting Instructions for Legislation. Canada: David C. Elliott Legislative Drafting Services, 1997.
- 13) Gt. Britain. Office of the Parliamentary Counsel. Drafting Guidance. London, 2014.
- 14) Helen Xanthaki, Legislative drafting: a new sub-discipline of law is born, 2013,
- 15) Hurst J. Dealing with statutes. N.Y. Bennion F. Statute Law. L. 1980.
- 16) Louis –Philippe Pigeon, Drafting and Interperiting Legislation, Canada-Toronto, CARSWELL, 1988.
- 17) LAW DRAFTING AND LEGISLATIVE PROCESS IN THE REPUBLIC OF SERBIA AN ASSESSMENT, December 2011.