

دور السلطة التشريعية والتنفيذية في صنع السياسة العامة

سياق دستوري مقارن لمعرفة دور السلطين التشريعية والتنفيذية في صنع السياسة العامة للدولة

إعداد

د. مرعية عبدالله موسى العبار

قسم الإدارة العامة- كلية الاقتصاد- جامعة بنغازي

القبول: 2023/6/26

الاستلام: 2023/5/14

○

○

المستخلص:

عملية صنع السياسة العامة هي الركيزة الأساسية للنظام السياسي لتنفيذ سياساته للوصول إلى الأهداف المطلوبة، حيث يقوم النظام السياسي ومن خلال أدواته المتمثلة في السلطات العامة الدستورية التشريعية، والتنفيذية، بعملية صنع السياسة العامة.

ومن هنا فإن هذه الدراسة هي محاولة لفهم السياق الدستوري المقارن لدور كل من السلطة التشريعية والتنفيذية لعملية صنع السياسة العامة، عبر ثلاث مراحل من التاريخ السياسي لليبيا وذلك لتحديد أوجه الشبه والاختلاف بين هذه الأدوار للوصول إلى فهم أعمق لمخرجات النظام السياسي بشكل عام.

حيث تم تقسيم الدراسة إلى ثلاثة أجزاء، فقد تناول الجزء الأول إطار المفاهيم لكل من الدستور والسياسة العامة، أما الجزء الثاني تناول الإطار المؤسسي لكل من السلطة التشريعية والتنفيذية، أما الجزء الثالث فقد تناول اختصاصات السلطة التشريعية والتنفيذية، أما الجزء الرابع فقد تناول التحليل النتائج، التي من خلالها تمت الإجابة على تساؤلات الدراسة.

الكلمة المفتاحية: الدستور- السياسة العامة - السلطة التشريعية - السلطة التنفيذية - الإطار المؤسسي.

Abstract:

The process of making public policy is the basic pillar of the political system to implement its policies to reach the required goals, as the political system carries out the process of making public policy through its tools represented in the public, constitutional, legislative and executive authorities..

Hence, this study is an attempt to understand the comparative constitutional context of the role of each of the legislative and executive authorities in the process of making public policy through three stages of the political history of Libya, in order to challenge the similarities and differences between these roles in order to reach a deeper understanding of the outputs of the political system in general.

Where the study was divided into three parts, the first part dealt with the conceptual framework of both the constitution and public policy, as for the second part, it dealt with the institutional framework for each of the legislative and executive branches, as for the third part, it dealt with the powers of the legislative and executive authorities, as for the fourth part, it dealt with the analysis of the results, through which the study questions were answered.

keyword: Constitution - public policy - legislative power - executive power - institutional framework

المقدمة:

السياسة العامة هي النشاط المؤسسي الذي تقوم به الحكومة طبقاً للإمكانات المتاحة، وتختلف درجة اشتراك المؤسسات السياسية في رسم السياسة العامة من نظام إلى آخر، وتعرف السياسة العامة بأنها «الخطوط العريضة المحددة لكيفية تحقيق الأهداف العامة»⁽¹⁾. وفي واقع الأمر فإن السياسة العامة، هي تداخل وتفاعل ثلاثة عناصر أساسية هي: النوايا والأفعال والنتائج، وإذا كانت النوايا تعني: ماذا ستفعل الدولة، فإن الأفعال تجسد السلوك الفعلي للحكومة أو الدولة، وعليه فإن النتائج تعكس كل ما يترتب عن أفعال الدولة أو تأثير سياسات الدولة على المجتمع ككل⁽²⁾، والسياسة العامة بشكل عام هي «تخصيص سلطوي للقيم» كما أنها «منهج عمل هادف يوجه التعامل مع قضايا ومشكلات مجتمعية حيوية. وفي هذا الإطار فإن عملية صنع السياسة العامة تتطلب معرفة دور السلطات العامة التشريعية والتنفيذية، وتحديد اختصاصاتها ووظائفها في الدستور الذي هو أعلى وثيقة في الدولة وأعلى مرتبة من القوانين واللوائح والقرارات التنفيذية، ويجب على السلطات العامة في الدولة أن تحترم هذه القواعد الدستورية، التي من خلالها يتم تحديد دورها في الدستور، حيث إن دستور أي دولة يكون انعكاساً للظواهر السياسية التي تسود مجتمع ما، فالدستور هو محاولة للتعبير عن الواقع السياسي لشعب ما، وضبط نشاطه السياسي بتحويله إلى قواعد وضوابط تحدد بنصوص القانون، ويترتب على ذلك اختلاف دساتير الدول بشكل عام، وتبعاً لاختلاف السمات التاريخية والجغرافية، وطبيعة المشكلات السياسية السائدة، بالإضافة إلى الواقع الاقتصادي والثقافي للدولة، فإن تنظيم السلطات العامة للدولة وتحديد وظائفها واختصاصاتها، فالدستور يتم وفقاً للواقع العملي الذي تمر به الدولة وليس لنظرية عامة أو مبدأ أساسي، وفي هذا السياق فقد مرت ليبيا بمراحل عدة من صياغة الدستور التي اختلف فيها دور كل من السلطة التشريعية والتنفيذية و مما انعكس ذلك على عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة، وعليه فإن هذا البحث يسعى إلى تحليل دور السلطة التشريعية والتنفيذية في عملية صنع السياسة العامة للدولة، من خلال إطار تحليلي مقارن بين فترات زمنية من التاريخ السياسي لليبيا، من الفترة إلى 1969 ومن الفترة 1969م إلى الفترة 2010 ومن الفترة 2010 إلى الفترة 2014 وهي فترة الاعلان الدستوري.

مشكلة البحث:

مر التاريخ السياسي لليبيا بعدة فترات مختلفة، تمثلت في فترة الحكم الملكي ومرحلة حكم القذافي، والمرحلة الانتقالية، وفي كل مرحلة من المراحل اختلفت فيها نواتج عملية صنع السياسة العامة للدولة، حيث ارتبطت عملية صنع السياسة العامة بدور السلطات التشريعية والتنفيذية وفقاً للسياق الدستوري لكل فترة، ومن خلال ذلك فإن هذا البحث يحاول الإجابة على التساؤلات التالية:

- 1- هل يؤثر اختلاف السياق الدستوري للسلطات العامة التشريعية والتنفيذية عبر فترات زمنية مختلفة على عملية صنع السياسة العامة؟
- 2- هل توجد علاقة بين وظيفة السلطة التشريعية والتنفيذية في الماضي بعملية صنع السياسة العامة في الحاضر وفقاً للسياق الدستوري؟

(1) عامر الكبيسي، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، (القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008) ص3.

(2) مصطفى عبد الله خشيم، موسوعة علم السياسة: مصطلحات مختارة، ط2، (مصراتة: الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، 2004)، ص283.

3- ما تأثير عدم وجود دستور موحد على عملية صنع السياسة العامة في ليبيا بشكل عام؟

منهجية البحث:

سوف يستخدم في هذا البحث المنهج المقارن لتحديد أوجه الشبه والاختلاف في السياق الدستوري لكل من السلطة التشريعية التنفيذية، وفقا للمراحل المختلفة التي تم تحديدها، مرتكزا على التحليل الكيفي الذي يركز على مدخل السياسة العامة.

مصادر البيانات:

يركز هذا البحث على تحليل دور السلطة التشريعية والتنفيذية في صنع السياسات العامة من خلال المصادر الأصلية والثانوية وتحليل النصوص القانونية ذات السياق الدستوري، وذلك لتقديم إجابات على أسئلة البحث.

أهمية البحث:

تكمن أهمية هذا البحث في كونه يسعى إلى توضيح دور السلطات التشريعية والتنفيذية وأهميتها في رسم السياسات العامة، من خلال التركيز على السياق الدستوري لهذه السلطات خلال فترات زمنية مختلفة من التاريخ السياسي للدولة الليبية.

الحدود الزمنية:

تنطلق هذه الدراسة من خلال تتبعها لمراحل صياغة دستور الدولة الليبية مقسما إلى ثلاث مراحل هي (1951-1969 / 1969-2010 / 2011-2014) أي نهاية مرحلة الإعلان الدستوري.

الحدود المكانية:

الحدود المكانية للدراسة، هو دراسة السياق الدستوري لسلطات الدولة، ودرها في رسم السياسة العامة.

محتويات البحث:

الجزء الاول: - إطار مفاهيم الدراسة

أولا: مفهوم الدستور.

ثانيا: السياسة العامة: تعريف إجرائي.

الجزء الثاني: -الإطار الدستوري للسلطة التشريعية والتنفيذية.

أولا: - الإطار الدستوري للسلطة التشريعية.

ثانيا: الإطار الدستوري للسلطة التنفيذية.

الجزء الثالث: اختصاصات السلطة التشريعية والتنفيذية

أولا: اختصاصات السلطة التشريعية.

ثانيا: اختصاصات السلطة التنفيذية.

رابعا: النتائج والخاتمة.

الجزء الأول: إطار مفاهيم الدستور والسياسة العامة:

أولاً: مفهوم الدستور:

العلاقة بين الحاكم والمحكوم لا بد من وضعها في إطار قانوني ينظمها، فالسلطة الحاكمة لا بد أن تعمل في مؤسسات لها اختصاصات تكون مدونة في صورة قوانين عادية، أو ميثاق أو إعلان أو وثيقة خاصة، يطلق عليها الدستور، حيث إن القانون الدستوري «هو القواعد المنظمة التي تنظم شكل الدولة ومؤسساتها»، ويعرف أيضاً «بأنه القانون الذي ينظم السلطات العامة الدستورية في الدولة فيما بينها، وفي علاقتها بالمواطنين»⁽³⁾. تعددت تعريفات القانون الدستوري بحسب آراء كثير من العلماء، فمنهم من يظن أن قواعد الدستور هي «تعيين أمر الحكم في جماعة سياسية في وقت معين»، حيث يرون إن الدولة أسبق في الوجود من الدستور⁽⁴⁾، والرد على أن الدولة إذا كانت أسبق في الوجود على الدستور، فإن الحكومة هي الأخرى تأخذ هذا الوضع، لأن الحكومة ركن من أركان الدولة، والاجتماع الحاصل بين الفقهاء الآن أن قواعد القانون الدستوري تتعلق بشأن كل ما يخص الحكم في الدولة، فهي تقيم المؤسسات الحاكمة وتبين اختصاصاتها، والعلاقة بين السلطات، وترسم معالم وملامح النظام السياسي ككل⁽⁵⁾، وفي نفس السياق فقد اتجه بعض العلماء لتقديم تعريفات للدستور من اتجاهين، الاتجاه الأول عرف الدستور من حيث الموضوع، وكذلك عرف الدستور من حيث الشكل، حيث أشار الدستور من حيث الموضوع بأنه «هو الذي يحدد السلطة السياسية ومؤسساتها التي تمارس السلطة من خلالها، وتحدد الفلسفة العامة للدولة، بمعنى رؤية الناس في الدولة لمفاهيم تتعلق بالحقوق وحقوق المواطنين»، وتم تقسيم الدستور وفق لموضوعه إلى:

نظام السلطات فالدستور هنا من موضوعاته « تحديد وتكوين عمل كل سلطة من السلطات الثلاث في الدولة»، حيث إن الدستور يحدد طرق اختيار المسؤولين، كذلك طرق انتخاب البرلمان وطريقة تعيين أعضاء السلطة التنفيذية، أيضاً يحدد شكل السلطة التنفيذية هل هي واحدة في يد رئيس الدولة أو يتقاسمها مع مجلس الوزراء، أيضاً - فيما يتعلق بعمل السلطات فإن الدستور يهتم بالطريقة التي تجتمع فيها السلطات لممارسة السلطة والعمل سواء في مجلس الوزراء أو البرلمان،

كما يحدد الدستور المدة الزمنية للبرلمان⁽⁶⁾. ومن المواضيع التي يهتم بها الدستور تحديد صلاحيات كل من السلطة التشريعية والتنفيذية، كذلك تحديد الطريقة التي يقوم بها البرلمان إصدار التشريعات ومناقشتها ومراقبة تطبيقها، أيضاً - يحدد اختصاصات السلطة التنفيذية ودورها في إعداد القوانين، وفي السياق ذاته يحدد الدستور العلاقة بين مؤسسات الدولة، بمعنى يحدد ما إذا كان النظام برلمانياً أو رئاسياً، أيضاً - يحدد العلاقات العلاقة بين السلطات الدستورية التشريعية والتنفيذية من جهة، والسلطة القضائية من جهة أخرى، كما يحدد درجة مركزية أو عدم مركزية السلطة، أما تعريف الدستور من حيث الشكل، فقد ركز هذا الاتجاه على وجود نوعين من القوانين هما: القانون العرفي الذي يتكون مع الوقت بطريقة تلقائية، والقانون المكتوب الذي يتم كتابته عن طريق المشرع⁽⁷⁾. ويمكن الإشارة إلى أمثلة الدستور العرفي الذي كان موجوداً في نهاية القرن

(3) عبدالقادر اقدورة، والقانون الدستوري، كلية القانون: جامعة بنغازي، (منشورات دار الكتب الوطنية 2009)، ص 127.

(4) رمزي طه الشاعر والنظم السياسية والقانون الدستوري، (القاهرة: منشورات دار النهضة العربية، 2004)، ص 67.

(5) رمضان محمد، النظرية العامة للقانون الدستوري، (القاهرة: منشورات دار النهضة العربية، 2009)، ص 99.

(6) عبد القادر اقدورة، مرجع سابق، ص 128.

(7) المرجع السابق، ص 134.

الثامن عشر، ومن ذلك التاريخ حلت محله الكثير من الدساتير المكتوبة في جميع أنحاء العالم، باستثناء بريطانيا، ومن أهم هذه الدساتير دستور فرنسا في ظل النظام القديم، حيث كان دستورها شبه عرفي، وما كان يسمى بالقوانين الأساسية للملكة». وهو شبه دستور «لسبب لأنه من جهة هذه القوانين لا تتعلق بالمواطنين، أيضا - هناك الدستور الإنجليزي «فهو دستور عرفي، ولكن فيه جزء مكتوب، فأغلب الدستور المؤسساتي هو دستور عرفي». ونلاحظ مما سبق أن الدستور يلعب دورا كبيرا في تحديد اختصاصات السلطة التشريعية والتنفيذية، ووفقا لذلك، فإن هذا البحث يركز على معرفة الدور الذي تقوم به هذه السلطات في صنع السياسة العامة للدولة، من خلال سياق دستوري مقارن.

ثانيا: السياسة العامة: تعريف إجرائي:

تعتبر دراسة السياسة العامة إحدى الاتجاهات الحديثة في دراسة النظم السياسية والسياسة المقارنة، فهي تكشف عن النظام السياسي، وهو في حالة حركة، وتركز على مخرجات العملية السياسية، كما أن دراسة السياسة العامة من الناحية العملية، تزيد من الارتباط بالمجتمع ومشاكله⁽⁸⁾، فالسياسة العامة: هي حقل مهني وأكاديمي متخصص يستند إلى المنهجية والمعرفة العلمية المستمدة من علوم اجتماعية وطبيعية متكاملة، تدور مجالاتها وموضوعاتها حول قضايا مجتمعية عامة، وللسياسة العامة وجهان: أحدهما علمي أكاديمي يشكل الأساس الفكري والنظري والعرفي، والآخر عملي وتطبيقي يشكل الترجمة الواقعية للقضايا والأهداف التي تتناولها السياسة العامة للدولة⁽⁹⁾، ولأهمية حقل السياسة العامة، فإنه سوف يتم التركيز في هذا الجزء على مفهوم السياسة العامة، ونظرياتها وأهدافها، وقد حاول المهتمون من علماء السياسة، والإدارة العامة والاجتماع من خلال توجهاتهم، أن يربطوا مفهوم السياسة العامة بقضايا الشؤون المجتمعية العامة ومجالاتها التي تتمثل في الحاجات والمطالب والقضايا والمشكلات، وعلى الرغم من تعدد التعريفات المستخدمة لتعريف السياسة العامة، إلا أن هذا التعدد لا يعكس اختلافا في المضمون الداخلي لمفهوم السياسة العامة بشكل كبير، بقدر ما يعكس اختلافا في

توجهات علماء السياسة والباحثين للوصول إلى فهم شامل لدراسة السياسات العامة.⁽¹⁰⁾ كما أن السياسة العامة: هي النشاط المؤسسي الذي تقوم به الحكومة طبقاً للإمكانيات المتاحة، وتختلف درجة اشتراك المؤسسات السياسية في رسم السياسة العامة من نظام إلى آخر، وعرفها البعض بأنها «الخطوط العريضة المحددة لكيفية تحقيق الأهداف العامة»⁽¹¹⁾، فالسياسة العامة تجسد، في واقع الأمر، تداخل وتفاعل ثلاثة عناصر أساسية هي: النوايا والأفعال والنتائج، وإذا كانت النوايا تعني: ماذا ستفعل الدولة؟ فإن الأفعال تجسد السلوك الفعلي للحكومة أو الدولة، وعليه فإن النتائج تعكس كل ما يترتب عن أفعال الدولة أو تأثير سياسات الدولة على المجتمع ككل⁽¹²⁾.

إن الإلمام بالخلفية السياسية، لا يغنينا بطبيعة الحال عن الإلمام بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والنفسية ذات العلاقة بالسياسة العامة، على اعتبار

(8) نجوى إبراهيم محمود، مفهوم السياسة العامة، مؤسسة الأهرام، مجلة الديمقراطية، العدد الاول، يناير (2001)، ص12.

(9) نائل عبد الحافظ العواملة، تحليل السياسات العامة، تطبيقات من الأردن والخليج(عمان)، منشورات جامعة الاردن، 1999، ص 20.

(10) المرجع السابق، ص112.

(11) عامر الكبيسي، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، (القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008) ص3.

(12) مصطفى عبدالله خشيم، موسوعة علم السياسة: مصطلحات مختارة، ط2، (مصراتة: الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، 2004)، ص283.

أن السياسة العامة لا تعكس فقط الظروف البيئية السياسية، ولكنها تجسّد أيضاً تأثير الظروف البيئية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والنفسية⁽¹³⁾، وتعرف السياسة العامة بشكل عام بأنها «تخصيص سلطوي للقيم»، كما أنها «منهج عمل هادف يوجه التعامل مع قضايا ومشكلات مجتمعية حيوية»⁽¹⁴⁾..

من خلال التعريفات السابقة، يتضح أن السياسة العامة هي ما تقوم به الحكومة من وظائف عملية للأهداف المحددة وفقاً للإمكانيات المتاحة للنظام السياسي، وتصنف الدراسات الخاصة بالسياسة العامة اتجاهات علماء السياسة في تعريفهم للسياسة العامة إلى ثلاثة اتجاهات كالتالي

الاتجاه الأول: السياسة العامة كنظام متداخل:

يمثل مفهوم (النظام) وحدة كلية مؤلفة من مجموعة أجزاء فرعية أو أنظم فرعية، تشكل فيما بينها عند (ديفيد أستون) مجموعة مدخلات النظام ومخرجاته، وفي هذا السياق فإنه ينظر إلى السياسة العامة «كنتيجة متحصلة في حياة المجتمع من منطلق تفاعلها الصحيح مع البيئة الشاملة»⁽¹⁵⁾، كما أن السياسة العامة هي محصلة تفاعل ما بين الأطراف المؤسسية والمتطلبات والمعايير المؤثرة بنظام السياسة العامة⁽¹⁶⁾، ويُنظر للسياسة العامة أيضاً من خلال قدرة النظام على الاستجابة لضغوط البيئة المحيطة المتمثلة في المدخلات التي يتلقاها النظام السياسي، ويقوم بمعالجتها داخل الجهاز الحكومي، وأشار علماء السياسة، إلى أن السياسات العامة ما هي إلا تعبير عن ما تنوّه الحكومة القيام به استجابة لمطالب النظام الاجتماعي التي يحولها إلى النظام السياسي، بصفة عامة يلاحظ أن التعاريف السابقة للسياسة العامة تشير إلى أن السياسة العامة هو وسيلة لتحقيق أهداف النظام السياسي وغاياته، من خلال تحديد العلاقة ما بين مدخلات النظام ومخرجاته.

الاتجاه الثاني: السياسة العامة كعملية:

وفقاً لهذا الاتجاه، يرى مؤيدو هذا الاتجاه أن السياسة العامة عملية تتأثر بالبيئة المحيطة، وتكون بالتالي نتيجة تفاعل عديد العوامل من خلال نظام ما يعرف بالنتائج، وكذلك التغذية العكسية، وفي هذا الخصوص يرى بسيوني إبراهيم «السياسة العامة بأنها أفكار خاصة من قبل السلطات الحكومية لتصبح هذه المقترحات سياسة عامة»⁽¹⁷⁾، ويرى بعض الباحثين أنه يمكن التعامل مع السياسة العامة كعملية أو متغير مستقل، وفي هذه الحالة يتم الفصل بين الإدارة والسياسة على اعتبار أن منظمات الإدارة العامة أو تساهم بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في المراحل المختلفة لعملية السياسة العامة⁽¹⁸⁾، وترى الباحثة أن السياسة العامة كعملية، ماهي إلا معالجة النظام للمدخلات من خلال سياسيات الحكومة التي تحولت إلى مخرجات في شكل أهداف.

(13) المرجع السابق، ص 284 .

(14) نائل عبد الحافظ العواملة، تحليل السياسات العامة، مرجع سابق، ص 20.

(15) نائل العواملة، تحليل السياسات العامة مرجع السابق، ص 75.

(16) أمانى مسعود، السياسات العامة، « تطور المفهوم واقتربات الدراسة »، مجلة السياسة العامة، العدد (3) 2007، ص 5.

(17) دراسات وأبحاث في العلوم السياسية، شبكة طلبة جامعة الجزائر، net.etudiantdz.www

ص 5، تاريخ الدخول 2013/8/24.

(18) مصطفى عبد الله خشيم، مناهج وأساليب البحث السياسي، الطبعة الأولى (بنغازي: دار الكتب الوطنية الطبعة

الأولى، 2002)، ص 97.

الاتجاه الثالث: السياسة العامة كتعبير عن أفعال حكومية:

توصف الحكومة عامة بالبنية التنظيمية، حيث تمثل بالأجهزة والمؤسسات التي تقوم بتنفيذ الأهداف المطلوبة في صورة خطط ومقترحات، وقد عرف (هنري توني) السياسة العامة وفقاً لهذا الاتجاه بأنها «تلك الوسائل المعتمدة من خلال الحكومة في سبيل إحداث تغييرات معينة داخل النظام الاجتماعي للدولة»، وأشار بعض العلماء السياسيين إلى أن السياسة العامة ما هي إلا تعبير عن الأداء الحكومي وتنفيذ المطالب، لذلك عُرِفَتْ بأنها «برنامج عمل هادف يوجه ويرشد المتعاملين مع مشكلة تثير الاهتمام»⁽¹⁹⁾، وعرفها جيمس أندرسون بأنها «العلاقة بين الوحدة الحكومية وبيئتها»⁽²⁰⁾، وبشكل عام؛ فإن السياسة العامة، طبقاً لهذا الاتجاه، ماهي إلا الأفعال الحكومية تصنع السياسة العامة للدولة، وفي هذا السياق فإن هذا البحث يركز على دور كل من السلطة التشريعية والتنفيذية في صنع السياسة العامة للدولة من خلال سياق دستوري مقارن لبيان الاطار المؤسساتي من جهة، ومن جهة أخرى يتم توضيح اختصاصات كل منهما، وذلك للوصول إلى الإجابة على التساؤلات المطروحة.

الجزء الثاني: الإطار الدستوري للسلطة التشريعية والتنفيذية:

أولاً: الإطار الدستوري للسلطة التشريعية

1- الفترة (1951-1969):

من خلال تحليل مواد الدستور الليبي الصادر في (1951) وتحديدًا في فصل السلطات العامة، أشارت المادة (41) بأن السلطة التشريعية يتولاها الملك مع مجلس الأمة، ويصدر الملك القوانين بعد أن يُقرها مجلس الأمة على الوجه المبين في الدستور، وفي الفصل السابع من هذا الدستور أشار إلى مجلس الأمة حيث أقرت المادة (93) منه إلى أن مجلس الأمة يتكون من مجلس الشيوخ، ومجلس النواب، وجاءت المادة (94) لتبين ما يتألف منه مجلس الشيوخ، حيث أشارت إلى أن مجلس الشيوخ يتكون من أربعة وعشرين عضواً يعينهم الملك، وجاءت المادة (96) لتحديد الشروط المقررة في قانون الانتخاب، والتي تمثلت بأن يكون ليبي الجنسية، ولا يقل سنه يوم التعيين عن أربعين عاماً، أما المادة (97) أقرت بأن الملك يعين رئيس مجلس الشيوخ وينتخب المجلس وكيلين. أما المادة (98) فقد أشارت إلى أن مدة العضوية في مجلس الشيوخ ثماني سنوات، وجاءت المادة (99) لتشير إلى أن مجلس الشيوخ يجتمع عندما يجتمع مجلس النواب وتوفق جلساته معه، أما مجلس النواب فقد جاءت كل من المادة (100)، (101)، (103) لتحديد معايير انتخاب مجلس النواب والشروط الواجب توافرها في النائب، والتي أهمها: أن يكون أتم سنة الثلاثون من عمره في التقويم الميلادي، وأن يكون من أعضاء البيت المالك، كما جاءت المواد (104)، (105)، (106) لتوضح آلية العمل الانتخاب ومدة مجلس النواب، والتي لا تتجاوز الأربع سنوات، وفي السياق ذاته ووفقاً للدستور الليبي المعدل سنة 1963 وفي باب السلطات العامة وفقاً للمادة (41) منه فإن السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلس الأمة، ويصدر الملك القوانين بعد أن يقرها مجلس الأمة على الوجه المبين في هذا الدستور.

2- الفترة (1969-2010):

يمكن تقسيم هذه الفترة إلى فترتين جزئيتين هما: مرحلة الإعلان الدستوري المؤقت

(19) دراسات وأبحاث في العلوم السياسية، شبكة طلبة جامعة الجزائر، www.etudiantdz.net مرجع سابق، ص 4.

(20) جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي، (عمان: دار الميسرة للنشر والتوزيع، 2002)، ص 14.

1969، حيث أشارت المادة (18) إلى أن مجلس قيادة الثورة في الجمهورية الليبية هو أعلى سلطة ويباشر أعمال السيادة العليا ووضع السياسة العامة للدولة نيابة عن الشعب، وهو بذلك يتخذ كافة التدابير اللازمة التي يراها ضرورية ومناسبة أما الفترة 1969_2010، فقد تضمنها صدور وثيقة إعلان سلطة الشعب، وهي أساس النظام السياسي في ليبيا، وأن الشعب يمارس سلطاته عن طريق المؤتمرات الشعبية، وهو الذي يصدر القوانين، كما تضمنت هذه الفترة صدور الوثيقة الخضراء لحقوق الإنسان والتي كانت بمثابة الدستور، وبالإشارة إلى المبادئ التي جاءت بها الوثيقة الخضراء، هناك إشارة إلى أن أبناء المجتمع الجماهيري يحتكمون إلى شريعة مقدسة ذات أحكام ثابتة لا تخضع للتغيير أو التدبيل وهي الدين والعرف.

3- الفترة (2011-2014) الإعلان الدستوري المؤقت للمرحلة الانتقالية:

ووفقاً للإعلان الدستوري المؤقت الصادر في عام 2011 فقد جاءت المادة (17) منه لتشير إلى أن المجلس الانتقالي المؤقت هو أعلى سلطة في الدولة الليبية، ويباشر أعمال السيادة العليا بما في ذلك التشريع، ووضع السياسة العامة للدولة، وهو الممثل الشرعي الوحيد للدولة، كما جاءت المادة (18) لتوضح الهيكلية الأساسية التي يتكون منها المجلس الوطني الانتقالي حيث يتكون من ممثلين عن المجالس المحلية، ويراعى في تحديد ممثلي كل مجلس محلي الكثافة السكانية والمعيار الجغرافي للمدينة، وينتخب المجلس الانتقالي رئيساً له ونائبا أول وثان.

ثانياً: الإطار الدستوري للسلطة التنفيذية:

1- الفترة (1951-1969):

وفقاً لدستور (1951) فقد جاءت المواد (78) إلى (85) لتوضح آلية اختيار الوزراء بشكل عام، والتي ركزت على أن يكون ليبي الجنسية، ويجوز له أن يجمع ما بين الوزارة وعضوية مجلس الأمة، أيضاً - يقوم مجلس الوزراء بإدارة جميع شؤون الدولة والخارجية، كم أشارت المواد (78) إلى (90) إلى منح مجلس النواب الثقة للحكومة، وآلية الرفض والاستقالة، وجاءت المادة (91) لتحديد مرتبات رئيس الوزراء بالقانون، أيضاً. أقرت المادة (92) بضرورة تحديد مسؤوليات مجلس الوزراء بالقانون.

2- الفترة من (1969-2010):

وفقاً للإعلان الدستوري الصادر عن مجلس قيادة الثورة 1969 فقد جاءت المواد (19) إلى (20) للإشارة إلى أن مجلس قيادة الثورة يقوم بتعيين مجلس الوزراء من رئيس الوزراء ووزراء، ويجوز له تعيين نواب لرئيس الوزراء، كما يحق لمجلس قيادة الثورة أن يقلل رئيس الوزراء والوزراء، كما أقرت هذه المواد بتولي مجلس الوزراء بتنفيذ السياسة العامة للدولة وفقاً لما يخططه مجلس قيادة الثورة، كذلك يقوم مجلس الوزراء بدراسة وإعداد كافة المشروعات كذلك إصدار الميزانية العامة للدولة بالقانون، كما تضمنت هذه الفترة بروز المؤتمر الشعب العام والذي تنبثق عنه (لجنة الشعبية العامة) والتي تعبر بمثابة السلطة التنفيذية، حيث تتكون من أمين اللجنة الشعبية العامة، والأمناء للأمانات الفرعية، وتسدل إليهم مهام تنفيذ السياسة العامة للدولة، حيث تقدم هذه اللجنة تقريرها السنوي عن أعمالها في جلسات المؤتمر الشعب العام في جلساته السنوية.

3- الفترة (2011-2014):

وفقاً للإعلان الدستوري الصادر عن المجلس الانتقالي، فقد أشارت المادة (24) إلى أن المجلس الانتقالي يقوم بتعيين مكتباً تنفيذياً أو حكومة مؤقتة، تتكون من رئيس وعدد من الأعضاء لتسيير القطاعات المختلفة في البلاد خلال المرحلة الانتقالية، وللمجلس الانتقالي الحق في إقالة رئيس المجلس التنفيذي أو الحكومة المؤقتة، أو أي من أعضائه،

على أن يصدر القرار أغلبية ثلثي أعضاء المجلس، كما جاءت المادة (26) من الإعلان الدستوري لتشير إلى أن تنفيذ السياسة العامة للدولة يتم وفقاً لما يرسمه المجلس الانتقالي، حيث يتولى المجلس إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين الصادرة، ويتولى المكتب التنفيذي أو الحكومة المؤقتة تقديم مشروعات القوانين التي تعرض على المجلس الوطني للنظر فيها واتخاذ ما يراه مناسباً بشأنها.

وفى ضوء ما تقدم تشير الباحثة ومن خلال تحليل بعض المواد للنصوص القانونية موضع الدراسة، بوجود إطار دستوري لكل من السلطة التشريعية التنفيذية، وإن اختلف هذا الإطار من فترة إلى أخرى تبعاً للظروف السياسية للدولة الليبية، وقد انعكس ذلك الاختلاف على دور السلطات الدستورية (التشريعية- والتنفيذية) في صنع السياسة العامة للدولة.

الجزء الثالث: اختصاصات السلطة التنفيذية والتشريعية:

أولاً: اختصاصات السلطة التشريعية:

1-الفترة 1951-1969:

وفقاً للمادة (41) من الدستور الليبي السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلس الأمة، ويصدر الملك القوانين بعد أن يقرها مجلس الأمة (مجلس النواب ، ومجلس الشيوخ) على الوجه المبين في الدستور، أما المواد (120)، (121) فقد أكدت على أن كل مشروع قانون يتم رفضه من مجلس الأمة لا يجوز تقديمه ثانية في الدورة ذاتها، ويصدق الملك على القوانين خلال ثلاثين يوماً من إبلاغها إليه، وخلال هذه المدة يطلب من مجلس الأمة إعادة النظر في هذه القوانين، وعلى المجلس في هذه الحالة إعادة البحث فيها من جديد، وعند الموافقة عليها من قبل ثلثي أعضاء مجلس الأمة يتم التصديق عليها من قبل الملك.

2-الفترة 1969-2010:

وفقاً للإعلان الصادر عن مجلس قيادة الثورة في 1969 فقد أشارت المادة (18) منه إلى أن مجلس قيادة الثورة هو أعلى سلطة في الجمهورية الليبية، ويباشر أعمال السيادة العليا والتشريع، ووضع السياسة العامة للدولة نيابة عن الشعب، وأنه بهذه الصفة أن تتخذ كافة التدابير التي يراها ضرورية لحماية الثورة والنظام القائم فيها، وفي السياق ذاته فقد جاء إعلان قيام سلطة الشعب في 2 مارس 1977 ، حيث أقر بأن القرآن الكريم هو شريعة المجتمع، وأن السلطة الشعبية المباشرة هي أساس النظام السياسي في ليبيا، ولا سلطة لسواه، ويمارس الشعب سلطته عن طريق المؤتمرات الشعبية، ويحد القانون نظام عملها.

3-الفترة 2010-2014:

وفقاً للمادة (18) من الإعلان الدستوري الصادر في 2011، يعتبر المجلس الانتقالي هو أعلى سلطة في الدولة الليبية، ويباشر أعمال السيادة العليا بما في ذلك التشريع، ويستمد شرعيته من ثورة السابع عشر من فبراير، وهو المؤتمن على ضمان الوحدة الوطنية وسلامة المواطنين، والمصادقة على المعاهدات الدولية، وبناء أسس الدولة المدينة الدستورية الديمقراطية.

وبناء على هذا السياق ومن خلال التحليل للاختصاص التشريعي، يمكن استنتاج وجود إطاراً تشريعياً يعكس السلطة التشريعية، وإن اختلف هذا الإطار من فترة زمنية إلى أخرى، ووفقاً للفرات الزمنية محل المقارنة، والتي تم سردها لتوضيح أهمية الدور الذي تقوم به السلطة التشريعية في صنع السياسة العامة للدولة.

ثانيا: اختصاصات السلطة التنفيذية:-

1-الفترة من 1951-1969:

أشارت المادة (78) من الدستور المعدل في 1961 إلى أن الملك يقوم بتعيين رئيس الوزراء، ويتألف مجلس الوزراء من رئيس الوزراء والوزراء الذين يوافق الملك على تعيينهم بناءً على ما يعرضه عليه رئيس الوزراء، كما أشارت المادة (85) ، إلى أن توقيعات الملك في شؤون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس الوزراء والوزراء المختصون، ويعين رئيس الوزراء ويعض من منصبه بأمر ملكي، كما أكدت المادة (86) ، أن الوزراء مسؤولون تجاه مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة.

2-الفترة من 1969-2010:

انقسمت هذه المرحلة إلى فترتين، وكل مرحلة اختلف فيها الإطار المؤسسي للسلطة التنفيذية، ففي الفترة 1969-1977 مجلس قيادة الثورة هو المسؤول عن تعيين مجلس الوزراء وفقا للمواد (19)-(22) من إعلان مجلس قيادة الثورة، والذي يتكون من رئيس للوزراء ووزراء ويجوز له تعيين نائب لرئيس الوزراء بدون وزارة، ومن مهام مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ووفقا لما يرسمه مجلس قيادة الثورة، كما يقوم مجلس الوزراء بإعداد كافة المشروعات، كذلك يقوم بإصدار الميزانية العامة للدولة، أما الفترة من 1977-2010 ووفقا لإعلان قيام سلطة الشعب، فإن المؤتمر الشعبي العام يقوم باختيار اللجنة الشعبية العامة «والتي هي أعلى سلطة تنفيذية في ليبيا، وأمانة اللجنة تماثل مجلس الوزراء، وأمينها يناظر رئيس الوزراء، وتتكون اللجنة الشعبية العامة: من أمناء اللجان الشعبية، ومن أمناء اللجان الشعبية للمؤتمرات الأساسية ، وأمناء اللجان الشعبية العامة للقطاعات، ويقوم المؤتمر الشعبي العام باختيار أمين اللجنة الشعبية «رئيس الوزراء» والأمناء المساعدين للجنة الشعبية» الوزراء»، وتتمثل اختصاصات اللجنة الشعبية العامة في تنفيذ القوانين والقرارات الصادرة عن المؤتمرات الشعبية العامة الأساسية التي تمت صياغتها في المؤتمر الشعبي العام، كذلك اقترح مشروع الميزانية السنوية، ومشروع ميزانية التحول وإحالتها الى مجلس التخطيط العام، أيضا متابعة أعمال اللجان الشعبية للقطاعات والشعبيات، ومن اختصاصاتها تشجيع الاستثمارات الأجنبية في الداخل والخارج، أيضا. وضع الضوابط المتعلقة بالإيصاد للعمل أو الدراسة.

3-الفترة من 2011-2014:

جاءت المادة (26) من الإعلان الدستوري بأن تنفذ السياسة العامة للدولة وفقا لما يرسمه المجلس الانتقالي، كما يتولى المجلس الانتقالي إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين الصادرة، ويتولى المكتب التنفيذي أو الحكومة المؤقتة تقديم مشروعات القوانين التي تعرض على المجلس الوطني للنظر فيها واتخاذ ما يراه مناسبا بشأنها. وفي سياق ما تقدم من سرد لا اختصاصات السلطة التنفيذية، يتضح وجود اختلاف في الوظائف التي تقوم بها السلطة التنفيذية تبعا للفترة الزمنية، نتيجة لاختلاف الإطار المؤسسي لكل منها.

الجزء الرابع: التحليل والنتائج:

من خلال المقارنات في السياق الدستوري لكل من السلطة التشريعية والتنفيذية وفقا للمراحل التاريخية التي تناولتها الدراسة، وللوصول إلى فهم أعمق لتحديد أوجه الشبه والاختلاف بين عملية صنع السياسة العامة لكل مرحلة من المراحل، فقد تم الأخذ بعدد من المعايير التي قد تكون كافية لتحقيق المنهج المقارن وفقا لما تتطلبه أسئلة الدراسة، وتتمثل هذه المعايير (الإطار المؤسسي والدستوري لكل سلطة وفقا للمرحلة التاريخية - دور السلطات الدستورية في عملية صنع السياسة العامة- مدى المسألة العامة لهذه السلطات) وفيما يلي جدول يوضح أهم المعايير المستخدمة في هذه الدراسة مقارنة بكل فترة زمنية.

المعايير 1969-1951	الفترات الزمنية المستخدمة في الدراسة			
	1969-1951	1977-1969	2010-2014	
1- الإطار المؤسسي للسلطتين التشريعية - والتنفيذية	4	1	2	3
2-عملية صنع السياسة العامة	4	2	3	2
المسألة العامة للسلطة التنفيذية	4	1	2	2
المؤشر	0	1(ضعيف)	2(جيد)	3(جيد جدا)

أسئلة الدراسة تمثلت في:

- 1- هل يؤثر اختلاف السياق الدستوري لكل من السلطة التشريعية والتنفيذية على عملية صنع السياسة العامة؟
 - 2- ما تأثير عدم وجود سياق دستوري موحد على عملية صنع السياسة العامة؟
 - 3- هل يوجد علاقة بين الاختلاف في السياق الدستوري للسلطات وبين عملية صنع السياسة العامة؟
- من خلال تحليل بيانات الجدول السابق يمكن الاجابة على تساؤلات الدراسة كما يلي:

1- الإطار المؤسسي:

في الفترة 1969-1951 وفقا لبيانات الجدول فقد كان الإطار المؤسسي «ممتاز»، وذلك من خلال وجود مؤسسة تشريعية ممثلة في مجلس الأمة (مجلس النواب - ومجلس الشيوخ) تقوم بمهام تشريعية وفقا لما يحده الدستور، أيضا وجود مؤسسة تنفيذية تتمثل في تعيين مجلس وزراء ووزراء وفقا للمادة (42) والمادة (61) من الدستور المعدل، أما الفترة الزمنية من 1977-1969 الإطار المؤسسي لم يكن موجودا (ضعيف)، وإنما كان مجلس قيادة الثورة هو بمثابة المشرع كما كان يخطط السياسة العامة للدولة، وهو الذي يقوم اختيار مجلس الوزراء والوزراء، وفي السياق ذاته وخلال الفترة الزمنية 1977-2010 فقد تشكل إطارا مؤسسيا (جيذا) تمثل في المؤتمر الشعبي العام الذي يصدق على التشريعات النافذة من المؤتمرات الشعبية الفرعية وينظر فيها. أما السلطة التنفيذية فتناظرها اللجنة الشعبية العامة ولجانها الفرعية التي تعمل على تنفيذ قرارات المؤتمرات الشعبية التي تعكس عملية صنع السياسة العامة للدول، وفي الاطار ذاته وخلال المرحلة الانتقالية من 2011-2014 فإن الإطار المؤسسي (جيد جدا) حيث أصدر المجلس

الانتقالي بصفته أعلى سلطة في البلاد إعلانا دستوريا تضمن مجموعة من التشريعات التي أصبحت نافذة في تلك الفترة بحكم الظروف الانتقالية التي مرت بها ليبيا، كما تمثلت السلطة التنفيذية بوجود مجلس تنفيذي يكون من رئيس ومجموعة وزراء، حيث يقوم هذا المجلس بإدارة شؤون البلاد خلال المرحلة الانتقالية وفقا لما ينص عليه الإعلان الدستوري.

2. عملية صنع السياسة العامة:

وفقا لبيانات الجدول ومن خلال التحليل الوصفي لهذه البيانات، فقد كانت عملية صنع السياسة العامة في الفترة 1951-1969 (ممتازة)، ونتيجة لوجود إطار مؤسسي متكامل لكل من السلطة التشريعية والتنفيذية، فقد انعكس ذلك على تحسن عملية صنع السياسة العامة من خلال وجود قاعدة تشريعية قوية نافذة في كل المجالات الخدمية التي تهم المواطن، وفي نفس السياق وخلال الفترة الزمنية 1969-1977 أصبحت عملية صنع السياسة العامة (جيدة)، لكنها لم تكن واضحة الملامح لعدم وجود إطار تشريعي، حيث كان مجلس قيادة الثورة هو الجهة التي تصدر التشريعات، أما السلطة التنفيذية فهي منتخبة من مجلس قيادة الدولة لتسير أمور الدولة وفقا لما يخططه لها مجلس الثورة، أما الفترة الزمنية 2011-2014، فقد عملية صنع السياسة العامة (جيدة) نتيجة للظروف الانتقالية التي مرت بها ليبيا، حيث تم إصدار بعض التشريعات من قبيل المجلس الانتقالي، والتي تخص المرحلة الانتقالية، كما تولى المجلس التنفيذي والذي هو بمثابة السلطة التنفيذية بتسيير أمور الدولة في كافة المجالات الخدمية التي تهم المواطن في تلك المرحلة.

3. المسألة العامة:

تمثلت الفترة الزمنية 1951-1969 بدرجة عالية من المسألة العامة، ومن خلال ما اشارت إليه مواد الدستور الليبي الصادر في 1951، حيث تناولت المواد (88)(89) (90) منها أحكاما واضحة للمسألة العامة⁽²¹⁾، أما الفترة 1969-1977 فقد كانت المسألة (ضعيفة) لعدم وجود إطار مؤسسي واضح لكل من السلطة التشريعية والتنفيذية، حيث كان مجلس قيادة الثورة بمثابة المشرع وهو الذي يعين رئيس الوزراء والوزراء، وفي السياق ذاته لم تختلف نسبة المسألة العامة خلال الفترة 1977-2010، حيث اقتصر الأمر على مسألة السلطة التنفيذية من قبل أمانة المؤتمر الشعبي الذي قد يأخذ قرارات الإقالة بشأنها في بعض الأحيان وفي الشأن ذاته، وخلال الفترة 2011-2014 كانت المسألة (جيدة) وبالرغم من وجود ديوان المحاسبة، وجهاز الرقابة الإدارية والتي كانت تصدر تقارير عن الفساد الإداري والمالي، لكنها لم تكن إلا مجرد تقارير ورقية لم ترقى إلى مستوى تنفيذ المسألة العامة.

واستكمالا لما سبق وعند الإجابة عن تساؤلات الدراسة نجد أن:

- 1- قد أثر الاختلاف في السياق الدستوري بشكل كبير على عملية صنع السياسة العامة للدولة ووفقا لما تم تحليله من خلال المعايير المستخدمة.
- 2- عدم وجود دستور موحد للدولة، قد نتج عنه تتذبذب في صنع السياسات العامة.
- 3- توجد علاقة ما بين الاختلاف في الإطار المؤسسي للسلطتين التشريعية والتنفيذية، وبين عملية رسم السياسة العامة، وذلك ناتج لعدم ثبوت الهياكل الإدارية داخل مؤسسات الدولة.

(21) أنظر لمواد الدستور الليبي 1951.

قائمة المراجع

أولاً: الوثائق:

1. الدستور الليبي 1951.
2. الدستور المعدل 1963.
3. الإعلان الدستوري 1969.
4. إعلان قيام سلطة الشعب 1977.
5. الوثيقة الخضراء لحقوق الإنسان.
6. الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس الانتقالي 2011.

ثانياً: الكتب:

1. اندرسون، جيمس. صنع السياسات العامة. عامر الكبيسي، عمان: دار الميسرة للنشر والتوزيع، 2002.
2. الكبيسي، عامر. السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات. القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008.
3. أبو قاعود، غازي. «وظيفة محلل السياسة العامة في الأردن: دراسة وصفية تقويمية» في تحليل السياسات العامة في الوطن العربي. تحرير سلوى شعراوي، 2004.
4. اقدورة، عبد القادر. القانون الدستوري. بنغازي: منشورات دار الكتب الوطنية، 2009.
5. الفهداوي، فهمي خليفة. السياسة العامة منظور ككلى في البيئة والتحليل. عمان: دار الميسرة للنشر والتوزيع، 2001.
6. العواملة، نائل عبد الحفيظ. تحليل السياسات العامة: تطبيقات من الأردن والخليج. عمان: منشورات جامعة الأردن، 1999.
7. خشيم، مصطفى عبد الله. موسوعة علم السياسة: مصطلحات مختارة. مصراته: الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، 2004.
8. طه، رمزي. النظم السياسية والقانون الدستوري. القاهرة: منشورات دار النهضة العربية، 2004.
9. محمد، رمضان. النظرية العامة للقانون الدستوري. القاهرة: منشورات دار النهضة العربية، 2009.

ثالثاً: الدوريات:

1. مسعود، أماني. «تطور المفهوم اقتراحات الدراسة». السياسة العامة 3 (2007).
2. محمود، نجوى إبراهيم. «مفهوم السياسة العامة». الأهرام، (2001).

رابعاً: شبكة المعلومات الدولية

1. دراسات وأبحاث في العلوم السياسية شبكة طلبة الجزائر، www.etudiantdz.nez.