الباب الرابع

تنظيم سلطة القيادة

نعرض فى هذا الباب لدراسة تكوين سلطة القيادة وتنظيمها . فتخصص فصلا أول للكلام عن تحديد سلطة القيادة فى دول العالم بوجه عام . وفى فصل ثان نتكلم عن تحديد وتنظيم هـــذه السلطة فى فرنسا وانجلترا وأمريكا ونختم بفصل ثالث نخصصه لدراسة تحديد وتنظيم سلطة القيادة فى مصـــر .

الفصل الأول

تحديد سلطة القيادة بوجه عام

سبقت الإشارة إلى وظائف سلطة القيادة وذلك فى معرض دراسة مبدأ وحدة سلطة القيادة . وأهم ما تشمله هـذه الوظائف رسم السياسة العامة للدولة وتحديد البرامج التى تلزم لتحقيق القوة والتقدم والإزدهار للدولة كمجموع وتحديد وسائل تنفيذ هذه البرامج .

وتعتبر وظائف القيادة أهم وظائف الدولة على الإطلاق. والسلطة التى تتولى هذه الوظائف هى بوجه عام السلطة الحكومية .

وإذا كان الأمر فيما يتعلق بضرورة وجـود سلطة رئيسية عليا تتولى وظائف القيادة فى كل دولة لا يمكن أن يثير خلافا فى وقتنا الحاضر إلا أن الثابت مع ذلك أن تحديد شكل هذه السلطة يختلف فى الدول ذات النظام الديموقراطى النيابى البرلمانى عنه فى الدول ذات النظام الرئاسى .

ففى الدول الرئاسية يعهد بوظائف القيادة لرئيس الدولة الذى يعتبر فى نفس الوقت رئيس الحكومة والرئيس الأعلى للسلطة الإدارية .

أما فى الدول البرلمانية فتتركز سلطة القيادة بيد هيئة تتكون من عدة أعضاء هى هيئة مجلس الوزراء .

وبينما تجتمع سلطة القيادة وسلطة الادارة فى الدول الرئاسية فى يد شخص واحد هو رئيس الدولة، فإن سلطة القيادة تتميز فى الدول البرلمانية من حيث تكوينها عن سلطة الادارة (السلطة الإدارية) .

ذلك لأن مجلس الوزراء الذى يتولى وظائف القيادة فى هذه الدول لايعتبر سلطة إدارية تشغل درجة من درجات السلم الإدارى [١] . وتنحصر مهمة القيام بوظائف السلطه الاداريه بيد الوزراء وغيرهم من كبار موظفى الوزارات الذين يكون لهم حق إصدار قرارات إداريه تنفيذيه . ويعتبر الوزير فى كل وزارة الرئيس الأعلى للسلطة الاداريه ويشغل الدرجة العليا من درجات السلم الادارى أما باقى أعضاء السلطة الاداريه فيشغلون باقى درجات السلم الادارى ويخضعون تبعا لذلك لرقابة وتوجيه الوزير بوصفه الرئيس الأعلى للسلطة الادارية . ومع ذلك فانه يجب أن يلاحظ :

أولا : أن السلطة التشريعية هى صاحبة الرأى الأعلى من الناحية الدستورية البحته فيما يتعلق بتحديد الأهداف ورسم السياسة العامه للدولة وتنظيم جهازها الإدارى لأن كل هذه الأعمال تأخذ فى شكلها النهائى صورة قوانين تضعها السلطة التشريعية [٢] .

لكن هذا لا يعنى أن السلطة التشريعية هى التى تباشر هذه الوظائف فعلا ، إذ الواقع أن هذه الأعمال وإن كانت تعرض على الهيئة التشريعيه وتصدر بشأنها قوانين ، إلا أن السلطة الحكوميه أو سلطه القيادة ـ وفقا للاصطلاح الذى اقترحناه ـ هى التى تتولى هذه الوظائف فعلا ولا يتعدى دور السلطة التشريعية أن يكون مجرد إقرار للسياسة التى ترسمها الحكومة .

---

(١) هذا هو الوضع فى النظام البرلمانى من وجهة النظر التقليدية ويلاحظ مع ذلك أن بعض الدساتير الحديثه لم تتقيد بهذا النظر .

(٢) تصدر الموازنة العامة للدولة فى صوره قانون وتنظم شئون الموظفين بقانون كما يصدر التنظيم الرئيسى لجهاز الدولة بقانون .

وهذا كله من المسلمات التى لا تحتمل نقاشا لأن السلطة الحكومية تتكون فى الحقيقة فى النظام البرلمانى من مجلس الوزراء ومجلس الوزراء يمثل كما هو معروف العناصر البارزة فى الحزب الغالب فى البرلمان ويرأسه زعيم هذه الأغلبية . فهو فى حقيقته هيئة مشتقة من البرلمان أعضاؤها من أبرز أعضاء البرلمان ، ولهذا فإنها بحكم هذا الوضع الطبيعى تعتبر فى علاقتها بالبرلمان فى مركز القيادة أو الزعامة وتكاد تحتكر فى يدها مهمة إبتكار وإعداد وتحضير التشريعات التى تصدر عن البرلمان (١) .

يقول Laski (٢) أن الوزارة Cabinet هى الصورة السياسية للسلطة التنفيذيه وأن أفضل طريقه لتنظيم العلاقة بين السلطتين التنفيذيه والتشريعيه هى التى تقوم على أساس تخويل السلطه التنفيذية حق توجيه السلطة التشريعية دون أن يكون لها عليها سيطرة كاملة وهذا هو النظام المطبق فى انجلترا ، ويرى لاسكى أنه يقوم على أسس ثلاثة وهى :

١ — أن السلطه التنفيذيه هى التى تعد وتقدم للبرلمان البرامج العامه ويرتبط مصيرها بقبول هذه البرامج .

٢ — أن السلطه التنفيذيه لها الرأى الأعلى فى المسائل الماليه .

٣ ـ أن نشاط أعضاء البرلمان لا يكاد يشمل المبادأة والاقتراح بمعنى أن نشاطهم يقتصر على بحث ومناقشه ما يقدم للمجلس من مشروعات .

وقد يظن أن الأمر فى هذا الشأن يختلف فى الدول الرئاسيه عنه فى الدول

---

(١) أنظر لنا : بحثاً نشر بمجلة العلوم الادارية س ١ ع ٢ بعنوان « سلطة القياد. وتنظيمها فى ضوء مبادىء علم التنظيم » .

(٢) Grammer of politics P. 344-347

البرلمانية على أساس أن مبدأ الفصل المطلق بين السلطات فى الدول الرئاسية لا يدع مجالا لتدخل رئيس الدولة ورئيس الحكومة فى أعمال التشريع . ولكن الواقع يخالف ذلك على الأقل فى الولايات المتحدة الامريكية باعتبارها من أبرز أمثلة الدول الرئاسية فى وقتنا الحاضر ذلك لأن الرئيس الأمريكى وهو زعيم الأمة المنتخب يؤثر بحكم مركزه ونفوذه تأثيراً ظاهراً فى سير التشريع وهو فى الواقع مصدر معظم التشريعات التى تصدر عن البرلمان . وهو يستمد نفوذه وتأثيره فى هذا الشأن من نص الدستور الذى يخوله الحق فى أن يتقدم للمؤتمر باقتراح الاجراءات التى يراها لازمة لتحقيق مصلحة الدولة ويقول أساتذة العلوم السياسية فى أمريكا أن اقتراح معظم القوانين التى تنشئها السلطة التشريعية وعلى الأخص ما تعلق منها بالشئون الإدارية يأتى من جانب الرئيس . كما أن اعداد وتحضير مشروعات القوانين تتولاه الادارات والمكاتب التابعة للسلطة الادارية .

ومن هذا يتبين أن سلطة القيادة هى التى تباشر فعلا فى أمريكا وظائف القيادة السابق ذكرها تحت إشراف السلطة التشريعية ورقابتها فى الدول البرلمانية والرئاسية على السواء (١) .

ثانياً : أن رئيس الدولة فى أمريكا وإن كان يجمع فى يده سلطة القيادة والسلطة الاداريه معاً إلا أنه يباشر فعلا وظائف القيادة وحدها ويترك وظائف الادارة لرؤساء الأقسام الادارية وهم الوزراء وغيرهم من الرؤساء الإداريين فى الوزارات .

---

(١) أنظر لنا : سلطة القياده وتنظيمها المرجع السابق .