الفصل الثانى

تحديد وتنظيم سلطة القيـــادة
فى فرنسا وانجلترا وأمريكا

أولا : تحديد وتنظيم سلطة القيادة فى فرنسا : يختلف الوضع بالنسبة لتحديد وتنظيم سلطة القيادة فى فرنسا باختلاف عهدين عهد ما قبل دستور الجمهورية الخامسة (دستور ١٩٥٨) وعهد مـا بعد هـذا الدستور على التفصيل الآتى :

١ — تحديد وتنظيم سلطة القيادة فى فرنسا قبل إعلان دستور الجمهورية الخامسة : يدور البحث فى هذه الفترة حول وضـع مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء باعتبارهما سلطة قيادة وتوضح وضع سلطة القيادة وتنظيمها فى هذه الفترة فيما يلى :ـ

كان رئيس مجلس الوزراء فى فرنسا فى ظل دستور سنة ١٨٧٥ ولا يزال فى كثير من الدول البرلمانية إلى اليـوم وزيراً بين الوزراء يرأس وزارة من وزارات الدولة دون أن تـكون له سلطة رئاسة قانونية على الوزراء [1] .

---

(١) لم ينص دستور سنة ١٨٧٥ الفرنسى عـلى منصب رئيس الوزراء وكذلك لم ينص فى الدستور البلجيكى على لقب رئيس الوزراء .

أنظر محاضر أعمال المؤتمر الدولى السابع للعلوم الادارية : تقرير M. M. Chardeau et Belin, auditeurs au Conseil d'état (عن فرنسا) وتقرير Léon Marear, Université de liège (عن بلجيكا) .

ومجلس الوزراء ذاته لم يكن فى فرنسا فى ظل دستور سنة ١٨٧٥ فى وضع يمكنه من القيام بوظائف سلطة القيادة . فلم يكن يحضر جلسات هذا المجلس أحد سوى الوزراء ولم يكن للمجلس محاضر تدون فيها مداولات المجلس وقراراته (١) .

غير أنه يلاحظ مع ذلك أن وجود رئيس دولة غير مسئول فى النظام البرلمانى يستلزم وجود رئيس للوزراء يتحمل المسئولية . ذلك لأن عدم وجود رئيس لمجلس الوزراء يفضى حتما إلى أقحام رئيس الجمهورية (شخصيا) فى المناقشات البرلمانية التى تدور حول أعمال الوزراء (٢) وإلقاء ظل من المسئولية على (شخص) رئيس الجمهورية فى حين أنه غير مسئول بحكم الدستور ويجب إبعاده تبعاً لذلك من المسئولية .

وقد ترتب على هذا الوضع ظهور منصب رئيس مجلس الوزراء بالرغم من عدم النص على وظيفة هذا الرئيس فى الدستور وهذا هو ما حدث فعلا فى فرنسا وبلجيكا وغيرها من الدول .

فانه بالرغم من عدم النص على منصب رئيس مجلس الوزراء فى دستور

---

(١) أنظر المرجع السابق عن فرنسا .

(٢) يؤثر عن Poincaré قوله فى هذا المعنى

Un président de la Rèpublidue qui voudrait se contenter de nommer des ministres respecterait la lettre de la constitution . Je ne lui conseillerai pas cette singularité, car il s'exposerait vite à être personnellement mis en cause dans tous les débâts.

(المرجع السابق ص ٢٩٠) .

سنة ١٨٧٥ الفرنسى فقد نشأ هذا المنصب بقوة العرف وحده وتطور هذا العرف مع الزمن فى ظل الجمهورية الثالثة نحو تقرير سلطات وإختصاصات مستقلة لرئيس الوزراء وتقوية نفوذه .

فيلاحظ مثلا أنه إلى سنة ١٩٣٤ لم يكن لرئيس مجلس الوزراء فى فرنسا مقر مستقل ولم تكن تتبعه بهذا الوصف أية إدارة حكومية خاصة به .وفى تلك السنة (١٩٣٤) خصص لرئيس الوزراء مقر رسمى مستقل L'hotel de Ma ion وأنشئت إدارات خاصة تابعه له (١) ومع إذلك ظلت سلطة رئيس مجلس الوزراء فى تركيز العمل الحكومى وتنسيقة فى ظل دستور سنة ١٨٧٥ مجرد سلطه فعلية تستند إلى شخصية رئيس الوزراء .

غير أنه بصدور دستور سنة ١٩٤٦ أصبح لرئيس مجلس الوزراء فى فرنسا وضع دستورى ثابت، وسلطات واختصاصات مستقلة جعلت منه سلطة قيادة قانونية ، ونظمت سلطة رئاسة مجلس الوزراء بطريقة تكفل حسن القيام بالمهام التى ألقاها الدستور على عاتقها فى حين بقيت سلطة إصدار القرارات النهائية فى كثير من الحالات بيد مجلس الوزراء (٢) . فقد نص دستور

---

(١) Rager Belin : Le gouvernement et la présidence du Conseil.
(مقال منشور ضمن مجموعة) La documentation française
التى نشرت فى سنة ١٩٥٢ بعنوان :
L'organisation gouvernementale, administrative et Judiciaire de la France

(٢) نظمت سلطة مجلس الوزراء بلائحة وضعتها أولا الحكومة المؤقتة بالجزائر ثم صدر بها بعد ذلك قرار مجلس الوزراء فى سنة ١٩٤٧ .

سنة ١٩٤٦ صراحة على منصب رئيس مجلس الوزراء وخصه بمركز قانونى مستقل ومنحه اختصاصات واسعة فى الشئون الحكومية والادارية .

وطبقا لنصوص هذا الدستور يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ثم يتقدم رئيس مجلس الوزراء بمفرده إلى المجلس الوطنى يعرض عليه برنامج الحكومة ولا يجوز له أن يشرع فى اختيار الوزراء الذين يشتركون معه فى الحكم إلا بعد أن يفوز بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطنى على إسناد رئاسة الوزارة إليه . وجعل الدستور الحق فى طرح الثقة بالوزارة لرئيس مجلس الوزراء وحده كما جعل له وحده دون باقى أعضاء الوزارة حق إقتراح القوانين . ويمكن القول بوجه عام أن سلطة توجيه العمل الحكومى ورسم السياسة العامة للحكومه وتنسيق عمل الوزارات تكاد تتركز فى يد رئيس مجلس الوزراء .

ويعاون رئيس مجلس الوزراء فى أداء هـذه المهام الرئيسية إدارات وهيئات خاصة تتبع رئاسة مجلس الوزراء وتزود الرئيس بما يلزمه من دراسات وبيانات واحصاءات .

وتشمل هذه الإدارات والهيئات ما يلى :

١ — Le Secrètariat général du gouvernement

وأهم وظائفها إعداد جدول أعمال جلسات مجلس الوزراء . واللجان الوزارية المختلفة ، وحضور هذه الجلسات وتدوين محاضرها وحفظها والقيام بإجراء اعداد القوانين والدكريتات ومتابعة مراحلها التشريعية المختلفة وتسوية ماينشأ من خلاف بين الوزراء بشأن مشروعات هـذه القوانين والدكريتات ونشر القوانين فى الجرائد الرسمية وحفظ أصولها فى سجلاتها .

ويتبع السكرتارية العامة الادارات الآتية :

la direction des journaux officiels

la direction de la documeutation

La direction de la fonction publique

L'école national d'administration

Le centre des hautes études administratives.

٢ – Le Service de la presse

٣ – Le Com nissarirt à l'ènergie atomique

٤ – Le Commissariat général de Plan, de modernisation et d'équipement

وتختص باسراسات الاقتصادية .

٥ – Le Secrétariat général du comité inter-ministriel (pour les qucstions du coopération économiques europèennes

٦ – Le Secrétariat général permanent de la defense nationale

٧ – L'Institut des hautes études de la défense nationale

٨ – Le seévice du controle de dèpenses engagées

٩ – La Radiodiffusion

وفضلا عما تقدم أنشئت الهيئة العامة للانتاج بدكريتو ٦ مارس سنة ١٩٥٤ باسم Le commissariat général de la production وألحقت بالسكرتارية العامة للاقتصاد الوطنى

Secrétariat d'état à l'eèconomie nationale

٢ — تحديد وتنظيم سلطة القيادة فى فرنسا فى ظل دستور الجمهورية الخامسة: أهم التغييرات التى أحدثها دستور الجمهورية الخامسة فى فرنسا فيما يتعلق بسلطة القيادة هو التغيير الذى تناول سلطة واختصاصات رئيس الجمهورية .

فبالرغم من أن نصوص دستور الجمهورية الخامسة احتفظت لرئيس الوزراء باختصاصات وسلطات واسعه تجعل منه سلطة قيادة شرعية للدولة بصريح النص، إلا أن رئيس الجمهورية يعتبر مع ذلك بحكم الدستور والواقع وباعتراف الفقه الفرنسى سلطة متميزة (١) بين سلطات الدولة . وفيما يتعلق بمباشرة وظائف القيادة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتوجيه سياسة الدولة يلاحظ أن رئيس الجمهوريه يتمتع ـ بفضل الاختصاصات المقررة له فى الدستور وبحكم الواقع ، بنفوذ وسلطات أقوى من نفوذ وسلطات رئيس الوزراء (٢) .

ذلك لأن الدستور الفرنسى الحالى (دستور الجمهورية الخامسه ١٩٥٨) يمنح مجلس الوزراء (الحكومة) ورئيس الوزراء (الوزير الأول) (٣) حق مباشرة وظائف القيادة بنصوص صريحه فى هذا الشأن .(٤) .

---

(١) ، (٢) : فى هذا المعنى يقول Bourgoi :

« أن (رئيس الجمهورية) وضع فى قمة السلم السياسى »

au sommet De La Hierarchie politique

أنظر :

Raymond Barillon, G. P. Bloch, P. milza : L'administratration et Le Gouvernement Dela France. Guide D'instruction civique 1966 P. 16 et 22 Maurice Bourjoi Droit administratif - L'action administrative 1972 P. 121 et 124 .

(٣) يلاحظ أن مجلس الوزراء فى الدستور الفرنسى يطلق عليه اصطلاح « الحكومة » ورئيس مجلس الوزراء يطلق عليه اصطلاح « الوزير الأول » .

(٤) نكتفى هنا بذكر الاختصاصات التى لها صلة وثيقة بموضوع دراستنا .

« فطبقا لنص المادة ٢٠ من الدستور تحدد الحكومة سياسة الوطن وتوجهها » .

وطبقا لنص المادة ٢١ يدير Dirige الوزير الأول الحكومة . ويصدر اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين ويقترح القوانين وله أن يعرض على المجلس الدستوري المسائل التي تدخل في اختصاصه بحكم الدستور .

أما رئيس الجمهورية فتشمل اختصاصاته وسلطاته ما يلي :

١ ـ حق عرض المسائل المحددة في الدستور على الاستفتاء الشعبي .

٢ ـ حق حل الجمعية الوطنية .

٣ ـ في حالة تعرض أجهزة الدولة أو استقلال الوطن أو وحدة أراضيه للخطر يجوز لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراء المناسب طبقاً لنص المادة ١٦ من الدستور وفي الحدود وبالشروط المنصوص عليها في المادة المذكورة .

٤ ـ يعين الوزير الأول كما يعين أعضاء الحكومة (الوزراء) ويعفيهم من مناصبهم وفقاً لأحكام الدستور ويرأس مجلس الوزراء .

٥ ـ يخاطب البرلمان عن طريق الرسائل .

٦ ـ يعين رئيس المجلس الدستوري وثلاثة من أعضائه .

٧ ـ يوفر الاحترام للدستور ويضمن استقلال الوطن وسلامة أراضيه ويكفل انتظام سير العمل بالنسبة لسلطات الدولة .

٨ ـ يرى الفقه الفرنسي أنه بالرغم من أن الدستور ينص في المادة ٢٠ منه على أن الوزير الأول يحدد ويوجه سياسة الوطن إلا أنه في العمل لا سبيل إلى الشك في أن الموجه الحقيقي للسياسة الفرنسية هو رئيس الجمهورية (١).

---

(١) Guides D'irsuctions civique المرجع السابق ص ٢١ .

الاجهزة الفنية التي تعاون سلطة القيادة في فرنسا في الوقت الحاضر :

أشرنا فيما تقدم إلى الأجهزة التي كانت تعاون رئيس الوزراء في ظل دستور سنة١٩٤٦. ونضيف هنا أن الوزير الأول في ظل دستور الجمهورية الخامسة ورث عن الجمهورية الرابعة نظام السكرتارية العامة للحكومه التي أنشئت سنة ١٩٤٥ وتدير هذه السكرتارية الأدارات التي تعاون الوزير الأول في مباشرة وظائف الادارة العليا وتضم مستشارين وسكرتيرين متخصصين(١).

أما بالنسبة لرئيس الجمهوريه فانه يعين بعض العاملين بصفة شخصيه ويستخدم الأجهزة التابعة للوزير الأول ويتبعه فوق ذلك جهازان خاصان أحدهما البيت المدني Maisou civile ويضم سكرتارية عامة ومكتب cabinet والثاني البيت العسكري Maison militaire ويضم القيادة العسكريه وأركان حرب الرئاسة ويؤدون في المجلس العسكري بنفس الدور الذي يؤديه السكرتيرون في المجال المدني (٢).

ثانيا : تحديد تنظيم سلطة القيادة في انجلترا : توجد في انجلترا سلطات إدارية متعددة ومختلفة في نوعها تباشر وظائف إداريه مختلفة محددة بمقتضى نصوص صريحه ، ولا تكاد توجد صلة ظاهرة بين هـذه السلطات المتعددة المختلفه النوع (٣) . ولـكن وحـدة الادارة في انجلترا مكفولة رغم ذلك بفضل قيام نظام مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء وخضوع الوزارات لرقابة مجلس الوزراء وللسياسه العامة التي يرسمها مجلس الوزراء .

---

(١) ، (٢) Maurice Bouryoi المرجع السابق ص ١١٠ ، ١٢١ .

(٣) Sr jvor jennigs : cabinet Governmen 2 nD eD. 1952 P. 52 , 79 , 80 .

ولا يستند مجلس الوزراء فى إنجلترا ، سواء فى وجوده أو تكوينه أو تنظيمه إلى نصوص تشريعية أو أحكام قضائية ، ولكنه يستند فى كل ذلك إلى السوابق المعترف بها Précedents . ومثل هذه السوابق متى إعترف بها تصبح قاعدة قانونية ملزمة وتتميز القواعد التى تؤسس على السوابق بأنها أكثر مرونة وأكثر قابلية للتغيير من القانون المكتوب أو القانون العام (القضائى) (١) ويطلق على هذا النوع من القواعد فى إنجلترا اصطلاح Gontsritutinoal Conventions أو Conventional law .

ويتكون مجلس الوزراء من الوزراء الذين يدعوهم رئيس الوزراء للاشتراك فى عضويته ومن هنا كان عدد أعضاء مجلس الوزراء غير محدد (٢) وإن كانت هناك بعض مناصب وزارية لها أهمية خاصة تجعل إشتراك شاغلها فى عضوية مجلس الوزراء واجبا فى معظم الأحوال ، ومعنى هذا أن جميع الوزراء فى إنجلترا لا يشتركون فى عضوية مجلس الوزراء وإنما يشترك منهم

---

(١) الواقعة أو السابقة قد تصبح قاعده ملزمة أو لا تصبح كذلك تبعا للظروف المحيطة سواء أكانت ظروفاً سياسية أو غير سياسية (Jennings المرجع السابق ص ٦ وما بعدها) .

(٢) كان عدد أعضاء مجلس الوزراء خلال القرن التاسع عشر يتراوح بين ١٢ ، ١٥ وكان هذا العدد فى وزارة العمال سنة ١٩٤٩ ١٧ وزاد فى سنة ١٩٥٠ فاصبح ١٨ (أنظر Jennings المرجع السابق ص ١٢ ، ٥٠٤) ويتكون عاده فى الوقت الحاضر (تاريخ المرجع) من ٢٠ عضوا يعينون رسميا بواسطة الملكة وفعلا بواسطة الوزير الأول (أنظر John prophet المرجع السابق سنة ١٩٧٠ ص ١١٧ .

فقط فى عضويته من يشغلون المناصب الوزارية التى يرى رئيس مجلس الوزراء إشراك شاغلها فى عضوية المجلس .

ومجلس الوزراء فى انجلترا ليس سلطة إدارية تباشر العمل التنفيذى وتصدر قرارات تنفيذية بشأنه ولكن وظيفته تقتصر على رسم السياسة العامة ومراقبة تنفيذها . وتتولى الوزارات كل فى حدود اختصاصها تنفيذ السياسة التى يرسمها المجلس باتخاذ الاجراءات وإصدار القرارات التى يتطلبها هذا التنفيذ أو بإعداد التشريعات التى تلزم لعرضها على البرلمان إذا كان تنفيذ هذه السياسة يتطلب إصدار تشريعات جديدة أو تعديل تشريعات قائمة (١) .

ومعنى هذا بعبارة أوضح أن مجلس الوزراء لا يصدر فى المسائل التى تدخل فى اختصاصه قرارات ملزمة تنتج آثاراً قانونية وإنما تصدر مثل هذه القرارات عن السلطات الادارية المختصة (غير مجلس الوزراء) تنفيذاً لتوجيهات مجلس الوزراء (٢) .

ووفقا لهذا المبدأ العام لا يعرض على مجلس الوزراء من المسائل التى تدخل فى اختصاص الوزارات إلا المسائل الهامة التى تتصل بالسياسة أو التى

---

(١) يقول Jennings :

« The Cabinet is not an executive instrument in the sense that it possesses any legal powers .

(المرجع السابق ص ٢١٥) .

(٢) « ... take decisions but the Judicial acts, the acts which have legal effects are taken by others (Jennings P. 2) .

يمكن أن تترتب عليها نتائج سياسية . ويترك لكل وزير تقدير المسائل التى يتوافر فيها هذا الشرط ويرى لذلك عرضها على مجلس الوزراء .

ومن المتفق عليه أن الميزانية هى أهم الأعمال السياسية التى تعرض على مجلس الوزراء .

وتشمل إختصاصات مجلس الوزراء كما حددتها لجنة الجهاز الحكومى فى سنة ١٩١٨ ما يلى [١] :

١ — تحديد السياسة العامة للدولة التى تعرض على البرلمان .

٢ — الرقابة العليا على أعمال السلطة التنفيذية فى حدود السياسة العامة التى يقرها البرلمان .

٣ — تنسيق أعمال وتحديد اختصاصات السلطات الاداريه المختلفة فى الدولة [٢] .

وفى إنجلترا يطلق على رئيس مجلس الوزراء اصطلاح الوزير الأول Paime Minisrer وهـــو يشغل هناك أهم المراكز وأخطرها شأنا فى الـدولة .

فإذا كان مجلس الوزراء هو السلطة الموجهة العليا فى الدولة ، والسلطة التى تحقق وحدة نظام الحكم ، فإن رئيس مجلس الوزراء (الوزير الأول)

---

(١) Tle Machinery of government comaittee

وأنظر أيضا :

gohn prophet المرجع السابق ١٩٧١ ص ١٢١ ، ١٢٢ .

(٢) Jennings المرجع السابق ص ٢١٤ .

هو حجر الأساس فى بناء مجلس الوزراء (١) وهو أول المختصين بكل ما يتعلق بتشكيل المجلس وتنظيمه من أعمال ومسئوليات .

ولم يكن منصب رئيس مجلس الوزراء فى انجلترا معترفا به فى أى نص تشريعى إلى سنة ١٩٣٧ غير أنه فى تلك السنة صدر قانون وزراء التاج وهو يتضمن إعترافا بوجود منصب رئيس مجلس الوزراء بطريقة غير مباشرة حيث حدد مرتبات أعضاء مجلس الوزراء وقرر مرتبا لرئيس مجلس الوزراء .

ومع ذلك فإلى الآن لا يوجد فى التشريع الانجليزى أى نص يحدد سلطات رئيس مجلس الوزراء وإختصاصاته أو ينظم علاقته بالوزراء أو بالبرلمان والملك ، ولا تزال كل هذه الأمور خاضعة للقواعد المؤسسة على السوابق (٢) .

والوزير الأول فى انجلترا هو رئيس مجلس الوزراء وزعيم الحزب الذى ينتمى إليه وهو الذى يتولى قيادة مجلس العموم بوصفه زعيم الأغلبية فيه وهو دائما عضو فى مجلس الملك الخاص Privy councillor ويشغل منصبا وزاريا هو منصب الوزير الأول للخزانة ، وهو الذى يعين الوزراء ويعزلهم

---

(١) Jennings) the Key stone of the Cabinet arch للمرجع السابق ص ١٦٠) وأنظر أيضا : John Prophet المرجع السابق ص ١١٦ ، ١١٧

Geoffrey wilson : cases and materials on constitutional and administrative law 1966 P. 39 .

(٢) Conventional law .

ويحدد الوزراء الذين يشتركون فى عضوية مجلس الوزراء (١). وهو واسطة الاتصال الوحيدة بين الوزراء والملك . وهو الذى يرأس اللجان المشتركة التى تتكون من الوزراء ويتولى تنسيق العمل بين الوزارات والتوفيق بين الوزراء فى حالة قيام نزاع بينهم .

وليس الوزير الأول رئيسا قانونيا للوزراء بمعنى أنه لا يملك فرض إرادته عليهم قانونا لكن له عليهم بحكم مركزه السابق تحديده تفوق فعلى له أكبر الأثر فى توجيه أعمالهم .

فهو بحكم مركزه المستشار الطبيعى لكل وزير . ويرجع إليه فى المسائل الهامة فى كل وزارة . والرجوع إليه واجب قبل إتخاذ القرارات التى يمكن أن يكون لها نتائج سياسية (٢) .

تنظيم سلطة مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء فى انجلترا :

قلنا أن السلطات التى تباشر الاختصاصات الادارية فى انجلترا متعددة وأن لكل منها إختصاص محدد بنص القانون وأن الاتصال بينها يكاد يكون مقطوعاً فى الظاهر .

ولكن الأعمال الادارية التى يمكن أن تبدأ وتتم داخل وزارة واحدة دون أن يكون لها أثر على عمل غيرها من الوزارات قليلة جداً إن لم تكن غير موجودة أصلا . فكل المسائل التى تدخل فى إختصاص وزارة بذاتها

(١) يصدر قرار التعيين والعزل من الملك لكن صاحب السلطة الحقيقية والكلمة النهائية فى ذلك هو رئيس مجلس الوزراء . (Jennings المرجع السابق ص ٥٣ ، ٥٤) .

(٢) Jennings المرجع السابق ص ١٨٨ ، ١٨٩ .

تتطلب لحسن مباشرتها الالمام بما يتصل بها من المسائل التى تدخل فى إختصاص الوزارات الأخرى . ومن هنا كان من الواجب إيجاد سلطة تتولى تنسيق أعمال الوزارات وتوحيد إتجاهها جميعا نحو هدف واحد وفقا لسياسة عامة واحدة وقد وجدت هذه السلطة فى انجلترا ممثلة فى مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء .

وإذا كانت الوزارة فى النظام البرلمانى مسئولة بالتضامن عن السياسة العامة للدولة وعن حسن سير الجهاز الحكومى للدولة كلها كمجموع فإنه يجب لكى يتمكن مجلس الوزراء من مباشرة اختصاصاته وتحمل مسئولياته توفير الأدوات والوسائل التى تيسر مهمته فى الاضطلاع بوظائفه أو بمعنى أوضح يجب أن تنظم سلطة مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء بطريقة تكفل تحقيق هذه الغاية .

ومع ذلك فانه يلاحظ أن سلطة مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء فى انجلترا لم تكن منظمة فى مبدأ الأمر بطريقة تكفل القيام بالمهمة الخطيرة الملقاة على عاتقها بوصفها سلطة قيادة .

فإلى سنة ١٩١٦ لم يكن هناك تنظيم معروف لجلسات مجلس الوزراء . فكان رئيس المجلس يعد جدول أعمال المجلس بطريقة غير رسمية على أساس الطلبات التى يتقدم بها الوزراء . ولم يكن لهذه الجلسات محاضر أو سجلات تدون فيها قرارات المجلس ولم تكن القرارات التى ينتهى إليها المجلس تعلن للوزارات المختصة بطريقة منظمة تكفل إبلاغ المختصين فى كل وزارة بما تقرر بشأنها فى جلسات مجلس الوزراء . بل أن جلسات هذا المجلس كثيرا

ما كانت تنفض دون أن يعلم الأعضاء أنفسهم على وجه اليقين بما إنتهى إليه الرأى فى المسائل التى كانت معروضة عليهم (١) .

وفى سنة ١٩١٦ أنشئت سكرتارية لتنظيم أعمال مجلس الوزراء الذى شكل فى فترة الحرب العظمى الأولى (وزارة الحرب War Cabinet) وظهرت فائدة هذه السكرتارية فى تيسير عمل مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء فى تولى وظائف القيادة فى تلك الأوقات . وأشار تقرير لجنة الجهاز الحكومى التى شكلت فى سنة ١٩١٨ إلى وجوب الاحتفاظ بنظام سكرتارية مجلس الوزراء . وفعلا ظل العمل بنظام السكرتارية مستمرا من ذلك التاريخ ، وأدخلت بعد ذلك تعديلات على نظام تكوين السكرتارية وحددت وظائفها ونظام سير العمل فيها بطريقة تكفل تحقيق الغرض من إنشائها .

ومن جهة أخرى أنشئت هيئات مهمتها معاونة مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء فى مباشرة وظائف القيادة . ونتكلم فيما يلى عن السكرتارية العامة ثم عن الهيئات الفنية الأخرى .

---

(١) يقول Jennings فى هذا الصدد تعليقا على نظام سير العمل فى جلسات مجلس الوزراء فى ذلك الوقت أنه بعد أن ينتهى المجلس من نظر المسائل المعروضة عليه يبلغ الوزير المختص وزارته بما قرره المجلس فى المسائل المتصلة بأعمال هذه الوزارة إذا أمكن أن يتذكرها (ص ٢٢٤) .

ويقول أيضا أن بعض رؤساء مجلس الوزراء كانوا يتذكرون تماما بعد إنفضاض الجلسة ما تقرر فيها بينما كان البعض الآخر يتذكر فقط أن المجلس إنتهى إلى قرار فى المسائل التى كانت معروضة عليه دون أن يتذكر شيئا عن فحوى هذا القرار (ص ٢٢٤) .

أولا ـ السكرتارية العامة (١) : تتكون السكرتارية العامة من رئيس أو سكرتير عام دائم (٢). ويعاونه عدد من السكرتيرين المساعدين والموظفين المدنيين والعسكريين وينتدب بعض هؤلاء الموظفين من الوزارات . ويلحق بالسكرتارية مكتب للاحصاء يعتبر جزءاً منها ومهمته تزويد الوزارات بالبيانات الاحصائية .

وتشمل أعمال السكرتارية ما يأتى :

١ - إعداد جدول أعمال مجلس الوزراء واللجان الوزارية .

٢ — كل ما يتعلق بتداول المذكرات والوثائق الخاصة بجلسات مجلس الوزراء وجلسات اللجان .

٣ — توجيه الدعوات لإجتماعات مجلس الوزراء واللجان .

٤ - إعداد التقارير التى تعرض على المجلس واللجان .

٥ — كل ما يتعلق بتسجيل وتداول قرارات مجلس الوزراء واللجان وحفظها تحت طلب أعضاء المجلس واللجان .

٦ — وفوق هذا تتولى السكرتارية تنظيم إجتماعات بين الوزراء لحل المسائل المختلف عليها (٣) .

وبالرغم من أهمية الدور الذى تقوم به السكرتارية فى معاونة مجلس

---

(١) أنظر Jennings المرجع السابق ص ٢٢٦ وأنظر أيضا :

(٢) Wade and Phillips : Constitutional law P. 162

يحمل لقب Permanent Secretary and Secretary of the Cabinet.

(٣) Ralf Burton : The Central Machinery of Covernment 1951, P. 4.

الوزراء ورئيس مجلس الوزراء على أداء وظائف القيادة فانها لا تعتبر مع ذلك سلطة إدارية ولا تملك أية سلطة تنفيذية ولكنها مجرد أداة أو وسيلة لتيسير مهمة تنسيق العمل الحكومى .

ثانيا ـ الهيئات الفنية التى تعاون مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء :

من أهم الوظائف التى تختص بها سلطة القيادة وضع القواعد العامة لتنظيم شئون الموظفين ومراقبة تنفيذ هذه القواعد بالنسبة للموظفين فى جميع الوزارات . وهذه الوظيفة تتولاها وزارة الخزانة فى إنجلترا ويرأس هذه الوزارة كما هو معروف رئيس مجلس الوزراء بوصفه اللورد الأول للخزانة First Lord of the Treasury (١) .

ويوجد فى إنجلترا هيئات فنية متعددة تزود الحكومة بالدراسات والآراء الفنية فى المسائل التى تهم الدولة كمجموع ولو أن بعضها يتبع وزارة بعينها . نذكر أهمها فيما يلى :

١ ـ The economic planning board and the economic section of the Treasury

٢ ـ The advisory council on scientific Policy

٣ ـ The defence research policy commission

---

(١) يشمل إختصاص وزارة الخزانة فى شئون الموظفين ما يلى :

١ ـ إتخاذ القرارات المتعلقة بشئون الموظفين بوجه عام .

٢ ـ وضع كادر الموظفين .

٣ ـ تقرير المرتبات وشروط الخدمة .

٤ ـ الرقابة العامة على الموظفين المدنيين .

The Medical research council	ـ ٤
The agricultnral research council	ـ ٥
The department of scientific and industrial research	ـ ٦
The atomic energy authority	ـ ٧
The central statistical office	ـ ٨

وقد سبقت الإشارة إليه ويكونه جزءاً من السكرتارية (١) .

ثالثا : تحديد وتنظيم سلطة رئيس الولايات المتحدة الأمريكية (٢) ، بوصفها الدولة التى تمثل النظام الرأسمالى بوجه عام : رئيس جمهورية الولايات المتحدة الأمريكية هو فى نفس الوقت رئيس الدولة ورئيس الحكومة (السلطة التنفيذية) والرئيس الادارى (٣) . وله بنص الدستور اختصاصات

---

(١) أنظر Wade and Phillips (المرجع السابق ص ١٦٢ ، ١٦٣) .

(٢) أنظر :

John H. Fergus n and Dean E E C Henry : Elements of Americau government 1950; Marshall Dimock :American government in action 1949;Frederic ogg and Orman Ray : Essentials of Americon government 1952

Harold zinkt H. R. Penniman, B. Hatorn : American Covernmevt aud Politics 1967;

American Government and Politics.

طبع بمعرفة M. P Roy سنة ١٩٧٠ .

وأنظر أيضا محضر أعمال المؤتمر الدولى السابع للعلوم الإدارية تقرير Mr. Frits Morstein Marx مساعد مدير المكتب التنفيذى للرئيس الأمريكى .

وأنظر كذلك Edward Hobbs ;Behind the President 1954

(٣) Chief Administrator

متعددة حكومية وإدارية. وله فى مباشرة هذه الاختصاصات سلطات واسعة وإن كانت سلطته فى هذا الشأن ليست مع ذلك مطلقة ،لأن الدستور يشترط موافقة الهيئة التشريعية بالنسبة لكثير من المسائل الحكوميه والإدارية . فلا يملك الرئيس مثلا سلطه ذاتية فى وضع اللوائح الادارية ولكنه يستمد هذا الحق من التشريع،وعمله فى حدود التشريع يخضع لرقابة القضاء . كذلك لا يملك الرئيس سلطة إنشاء الوزارات والأقسام الادارية أو إلغائها بقرار منه وإنما يجب أن يصدر بذلك تشريع أو أن يكون القرار الذى يصدره الرئيس مبنيا على قانون يجيزه .

والرئيس كفرد له طاقة محددة فهو لا يستطيع مباشرة اختصاصاته الحكومية والادارية بنفسه دون معاونة ، ولهذا فإن نجاح الرئيس فى القيام بالمهام الضخمة التى يلقيها الدستور على عاتق الرئاسة الأمريكية يتوقف على إنشاء وتنظيم جهاز فنى وسياسى يعاون الرئيس فى القيام بوظائفه الحكومية والإدارية .

وقد عنيت لجان الإصلاح المختلفة التى أنشئت لإصلاح الجهاز الادارى الأمريكى وعلى الأخص لجنة Hoover ولجنة Trownlow (١) بأمر تنظيم إدارات وهيئات فنية وإدارية مهمتها تزويد الرئيس بالبيانات والاحصاءات والآراء الفنية التى يحتاج إليها فى مباشرة اختصاصاته .

ويشمل تنظيم رئاسة الجمهورية فى أمريكا هيئتان رئيسيتان الأولى لجنة الخدمة المدنية Civil Service comnisston والثانية المكتب التنفيذى للرئيس .

---

(١) Improvemeut of Management, planning anq statistical services throughuot the entire National Administration.

وسوف نتكلم بالتفصيل عن لجنة الخدمة المدنية فى الباب المخصص لدراسة تنظيم شئون الموظفين . أما المكتب التنفيذى فقد أنشىء فى سنة ١٩٣٩ بناء على توصيات لجنة Brownlow لمعاونة رئيس الجمهورية عن طريق تقديم البيانات والآراء والتوصيات .

ولم يثر نقاش حول وجوب إنشاء هذا المكتب ولكن النقاش ثار أمام لجنة Brownlow ولجنة Hoover بعد ذلك حول نوع المساعدة التى يقدمها المكتب وحول مشروعية وظيفته [1] .

ويدخل فى تنظيم المكتب التنفيذى الهيئات الآتية :

١ — The white house office ويتكون من ثلاثة سكرتيرين للرئيس presidential secretaries وخمسة مساعدين إداريين وكاتب executive clark وأثنين أو ثلاثة موظفين ملحقين بالمكتب للأعمال المختلفة .

ويعاون هذا المكتب الرئيس فى الأعمال العادية اليومية (أعمال الروتين) .

٢ — مكتب الميزانية The bureau of the budget ومهمته إعداد الميزانية السنوية التى يصدق عليها الرئيس ويقدمها للهيئة التشريعية . وتشمل مهمته كذلك مراقبة تنفيذ الميزانية ودراسة وسائل وطرق تحسين الإدارة

---

(١) أنظر مقال Sarah Joseph بعنوان (المكتب التنفيذى للرئيس) ضمن موضوعات الكتاب الذى طبعه M.P. Roy المرجع السابق ص سنة ١٩٧٠ ص ٢٢٧ .

والتخطيط والاصلاح وتقديم الآراء الفنية فى هذه الشئون للرئيس .

وقد كان هذا المكتب تابعا لوزارة الخزانة ولكنه نقل فى سنة ١٩٣٩ إلى المكتب التنفيذى للرئيس وأصبح من أهم عناصر الفرع التنفيذى فى الدولة . ولا يقتصر عمله فى هذه الصورة على مجرد تزويد الرئيس بالمعلومات أو الآراء الفنية ، ولكنه إدارة تنفيذية بل أنه يتولى جزءاً هاماً من النشاط الادارى للدولة تحت إشراف الرئيس مباشرة .

٣ — مجلس المستشارين الاقتصاديين The Council of economic advisors ويطلق عليه اسم مجلس الثلاثة The three men council وأنشىء فى سنة ١٩٤٦ ويتكون من ثلاثة من الخبراء فى الإقتصاد مهمتهم مساعدة الرئيس فى إعداد التقرير الإقتصادى السنوى الذى يقدم للمؤتمر ودراسة الاتجاهات الاقتصادية ، وتقديم اقتراحاتهم فى شأن السياسة الاقتصادية للدولة .

٤ — مجلس الأمن الوطنى The national security council أنشىء بقانون الدفاع ١٩٤٧ ويختص بالسياسة الخارجية وسياسة الدفاع وأعمال الدفاع وهو المستشار الأعلى للرئيس فى هذه الشئون .

٥ — The office of defence mobil zation وهو مكتب أنشىء فى سنة ١٩٥٠ لتنسيق وإدارة الأعمال والجهود المتعلقة بالتعبئة أبان الأزمات وعلى الأخص ما تعلق منها بمقاومة الشيوعية .

٦ — The central intelligence agency أنشئت سنة ١٩٤٧ بمقتضى قانون الأمن الوطنى للتنسيق بين نشاط المخابرات بالنسبة لجميع الوزارات فى مصلحة الأمن القومي .

٧ — The operations cooroinatlng board وتقدم التقارير لمجلس الأمن الوطنى .

٨ — Atomic energy commission وقد أنشئت فى سنة ١٩٤٦ لوضع سياسة استخدام النشاط الذرى فى أوقات الحرب والسلم وتتكون من خمسة أشخاص يختارهم الرئيس بموافقة مجلس الشيوخ .

٩ — The federol civil defence administration أنشئت سنة ١٩٥٠ لأعداد سياسة الدفاع المدنى و برامج الدفاع المدنى والتنسيق بين أعمالها .