

نائب رئيس الدولة في الأنظمة الدستورية العربية، وفي الولايات المتحدة الأمريكية دراسة مقارنة

الجزء الأول

د. عيسى المبارك
كلية الشرطة - الكويت

فصل تمهيدي

الأهمية المتزايدة لمنصب الرئيس ونائب الرئيس

يعتبر منصب رئيس الدولة - في كل الأنظمة الدستورية - هو قمة المناصب في الدولة، ذلك أن شاغله هو رأس الدولة.

ورغم الاختلاف والتفاوت بين الصلاحيات التي يتيحها هذا المنصب لشاغله نتيجة لاختلاف طبيعة الأنظمة السياسية المختلفة، ونتيجة لاختلاف كيفية تحديد النصوص الدستورية لتلك الصلاحيات رغم ذلك، فإنه يبقى أن للمنصب علوه وتقديره واحترامه، في كل الأنظمة وعلى اختلاف مسمياتها وطبيعتها، باعتبار أن ذلك المنصب إنما هو رمز للدولة وسيادتها ووحدتها.

بل إن التقسيم التقليدي للأنظمة الديمقراطية المختلفة - طبقاً للصورة التقليدية لمبدأ الفصل بين السلطات حينما يميز بين صور النظام النيابي في صورة نظام برلماني وصورة نظام رئاسي (ونظام حكومة الجمعية). إنما يعتمد - أي التقسيم التقليدي - على مدى درجة المساواة بين السلطتين - التشريعية والتنفيذية - أو رجحان أحدهما وعلى مدى درجة الفصل الجامد أو المرن بينهما.

والحقيقة أن المعيار الحقيقي الذي يعتمد عليه هذا التقسيم، إنما هو مدى سلطات أو صلاحيات رئيس الدولة كسلطة تنفيذية - في مواجهة سلطات السلطة التشريعية.

بل إن «سلطات رئيس الدولة» كانت هي البداية الأولى التي أعقبتها تطورات وتطورات - حيث كانت تلك السلطات مطلقة ولا شيء إلى جوارها للشعب أو لمثليه - ثم تطور الأمر إلى محاولة تقييد تلك السلطة بعض الشيء لحساب الشعب ممثلاً في برلمانه.

وطبقاً لهذا المحور - محور رئيس الدولة - فلم ينته المطاف بتلك المسيرة الدستورية، إلى تقييد سلطة الرئيس لصالح الشعب، بل انتهى نهايات مختلفة طبقاً للمفهوم الذي خلصت إليه رؤية كل نظام دستوري واعتبرته صالحاً لبيئتها وطبيعة الشعب بها.

ولذلك انتهى المطاف إلى أنظمة تجعل من رمز الدولة (منصب الرئاسة) سلطة شرفية تسود ولا تحكم، وإلى أنظمة تجعل من منصب الرئاسة مركزاً مؤثراً وفعالاً.

وحين نتأمل المسمى التقليدي (الذي استقر في الفقه منذ أمد طويل) لتلك الأنظمة التي تجعل لمنصب الرئاسة تأثيره وفعالته، وهو مسمى (الأنظمة الرئاسية) نسبة إلى الرئيس، نجد أن محور التقسيم التقليدي لكل من الأنظمة البرلمانية والرئاسية، هذا المحور هو (رئيس الدولة) وأن جوهر هذا التقسيم هو المدى الذي تذهب إليه سلطات وصلاحيات شاغله. فالنظام الرئاسي - كما يقول الفقهاء بحق - هو النظام الذي ترجح فيه كفة رئيس الدولة في ميزان السلطات.

من هنا تبدو أهمية منصب الرئاسة في كل من الأنظمة التي تقتصر على مجرد الابقاء على تلك السلطات رمزية لمنصب الرئاسة وتلك التي تجعل من المنصب مركزاً فعالاً ومؤثراً.

والمثال التقليدي الذي يضرب لكل من النظامين: البرلماني والرئاسي هو انجلترا والولايات المتحدة الأمريكية.

فلسنا في حاجة إلى تبيان مدى تمسك الانجليز «بالملكية» ومدى الاحترام الذي يلقاه منصب رئيس الدولة هناك باعتباره رمزا للدولة.

وبالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية، فيكفي للتحديث عن مدى أهمية وخطورة منصب الرئاسة أن نورد ما ذكره أحد الكتاب الأمريكيين (كليتون وسينز) من أن واضع الدستور الاتحادي المركزي قد اتخذوا خطوة جريئة عندما مزجوا هيئة الملك مع سلطة رئيس الوزراء في وظيفة انتخابية واحدة هي

وظيفة رئاسة الدولة^(١) بل أن الأستاذ رويستر Clinton Rossiter (أستاذ العلوم والنظم السياسية بجامعة كورنيل) يعتبر أن هذا المنصب (منصب الرئيس الأمريكي) هو أخطر سلطة على وجه الأرض^(٢) The most Important office on Earth.

وإذا كان المثالان المتقدمان يشيران إلى النموذجين التقليديين للنظام البرلماني والنظام الرئاسي، فإن المقياس الحقيقي، الذي نقيس به أو نحدد على أساسه طبيعة أنظمة تجمع بين خصائص كل من النظام البرلماني والنظام الرئاسي، وهي «الأنظمة المختلطة»، هذا المقياس هو سلطة «منصب الرئاسة». فذلك المقياس هو الذي يمكن أن نسترشد به حين نريد أن نحدد طبيعة تلك الأنظمة المختلفة، وأن نتبين مدى اقترابها من النظام الرئاسي، أو النظام البرلماني أو مدى ابتعادها عن أحدهما. وإن دل ذلك على شيء فإنما يدل في حد ذاته على أهمية منصب الرئاسة الذي يعد مقياساً تحدد على أساسه طبيعة الأنظمة.

بل إنه لما يدل على تزايد أهمية منصب الرئاسة - في المرحلة المعاصرة - أن كثيراً من الأنظمة الدستورية، قد اتجهت (سواء بنصوص دستورية أو من الناحية العملية) إلى الأخذ بكثير من مظاهر النظام الرئاسي، الذي تعد سلطات الرئيس فيه هي اللبنة الأساسية.

بل إن البعض^(٣) يميز داخل الأنظمة الرئاسية (حيث يوجد رئيس منتخب ومجلس منتخب) يميز ما يسميه بـ «الرئاسية»، وأنها نوع من النظام الرئاسي تكون فيه الهيمنة لرئيس الجمهورية على حساب المجلس.

ولسنا نقصد من حديثنا هنا عن الأنظمة الرئاسية، بيان أهمية تلك الأنظمة في حد ذاتها، بل نقصد فحسب بيان أن تلك الأنظمة - وهي الأنظمة التي تتزايد فيها أهمية منصب الرئاسة - قد انتشر الأخذ بها - في الوقت المعاصر - بصفة كبيرة. وإلى جانب ذلك فإن سلطة الرئيس (أو هيمنة الرئاسة) تزداد

(١) راجع د. محمد كامل ليله - النظم السياسية - الدولة والحكومة - ١٩٧١ ص ٥٧٠.

(٢) راجع د. أحمد كمال أبو المجد - رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، انتخابه وسلطاته - مجلة

الحقوق والشرعية - جامعة الكويت - السنة الأولى - العدد الأول يناير ١٩٧٧ ص ٨١.

(٣) دكتور منذر الشاوي - القانون الدستوري سنة ١٩٧٠ ص ١٧٦.

اتساعا هي الأخرى - داخل الأنظمة الرئاسية ذاتها - وخير دليل على ذلك هو النظام الرئاسي الأمريكي - أو الطبعة الأصلية الأولى للنظام الرئاسي - فقد تزايدت فيه أهمية دور رئيس الولايات المتحدة تزايدا عظيما بحيث أصبحت الرئاسة - كما يقول اندريه هوريو - تلعب إلى حد بعيد دور المحرك في الحياة السياسية الأمريكية، الأمر الذي دفع بالكونجرس غالبا إلى تبني مواقف الرئيس عندما يؤيدها الرأي العام^(٤).

ورغم اختلاف الآراء الفقهية حول النظام الرئاسي، فإن الواقع يؤيد أنه أخذ في الانتشار في الوقت الحاضر في دول العالم وخاصة في قارتي أمريكا الجنوبية وأفريقيا^(٥).

وبالنسبة لأوروبا فيكفي أن نذكر ذلك الانقلاب - كما يسميه البعض - الذي أحدثه دستور ١٩٥٨ في فرنسا من حيث تقويته لمنصب الرئاسة (وللسلطة التنفيذية عموما).

وإذا كان الدستور الفرنسي ١٩٥٨ قد أحدث انقلابا في مجال العلاقة بين اللائحة والقانون - وهذا ما نبرزه كمجرد دليل - بجانب ما احتواه الدستور من دلائل أخرى كثيرة - على تقوية منصب الرئاسة وتزايد أهميته، إذا كان الدستور الفرنسي قد فعل ذلك، فإن ذلك يجزنا - في مجال حديثنا عن تزايد أهمية منصب رئاسة الدولة واتساع دورها - إلى أن نثبت حقيقة اتساع الدور التشريعي لرئيس الدولة، وأن هذا الدور - كما يقرر البعض بحق^(٦) - في تزايد مستمر، سواء في الظروف العادية أو غير العادية، وذلك كنتيجة لأسباب كثيرة من أهمها تزايد الاتجاه الحديث إلى تقوية السلطة التنفيذية والاستفادة من خبرتها العملية، وتزايد المشكلات المعقدة التي يتعرض لها المجتمع الدولي، وما تتطلبه مواجهة هذه المشاكل من سرعة التقرير وحزمه وهي صفات قد يفتقر إليها

(٤) راجع اندريه هوريو André Hauriou في مؤلفه القانون الدستوري والأنظمة السياسية Droit Constitutionnel et Institutions politiques - Paris, 1974, P. 240.

(٥) أنظر دكتور حميد الساعدي - الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي ١٩٨١ ص ٣٩ وأنظر الإحصائية التي أوردها بهامش (٤٩).

(٦) راجع دكتور عمر حلمي فهمي - الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، ١٩٨٠، دار الفكر العربي ص ٤، ٥.

التشريع البرلماني أحيانا.

وقد يبدو هذا الاستطراد السابق بشأن اتساع سلطة رئيس الدولة، وتزايد دوره، وكثرة مسؤولياته ومشاغله، قد يبدو وكأنه لا صلة له بموضوع بحثنا عن نائب الرئيس.

إلا أن هذه الصلة تظهر وتتأكد، عندما يؤدي هذا التضخم في سلطات ومسؤوليات رئيس الدولة، إلى تزايد حاجته لوجود نائب له يعاونه في مهامه، وبالتالي تزايد أهمية منصب نائب الرئيس.

لقد تطور الأمر عمليا بالنسبة لدور نائب الرئيس في كثير من الأنظمة الدستورية التي تقرر وجود مثل هذا المنصب.

ومن أشهر هذه الأنظمة: الولايات المتحدة الأمريكية، فقد ازدادت أهمية هذا الدور. ولم يعد ذلك المنصب هو «الوظيفة الأتفه التي اخترعها الانسان» كما وصفها جون آدمز، أول نائب لرئيس أمريكي^(٧).

ولم يعد منصب نائب الرئيس - كما كان يحلو للرئيس بنيامين فرانكلين أن يجعله - محلا للمزاح، حتى ان الرئيس فرانكلين قد اقترح تسمية شاغل هذا المنصب «بصاحب الرفعة الزائد عن الحاجة». His Superflous Highness.

لم يعد الأمر كذلك، فقد ارتفعت مكانة هذا المنصب ارتفاعا ملحوظا^(٨) وهذا ما سنوضحه عند حديثنا عن نائب الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية.

وسنحاول في الفقرات التالية أن نستعرض بعض مظاهر أهمية منصب نائب الرئيس وذلك على النحو التالي:

١ - قد تبدو أهمية منصب نائب الرئيس، قليلة، وذلك في أحوال قيامه بممارسة صلاحياته - كنائب للرئيس - إلى جوار الرئيس. سواء أكانت هذه

(٧) راجع اندريه هوريو - القانون الدستوري والأنظمة السياسية

A. Hauriou, Droit Constitutionnel et Institutions politiques., bed 1975 -Paris P. 501.

(٨) أنظر : مترجم بعنوان: «نظام الحكم والسياسة في الولايات المتحدة الأمريكية ص ٢٢٥ وما بعدها - ترجمة محمد صبحي - مطبعة المعرفة.

الصلاحيات محددة له بحكم الدستور أصلا، أو بمقتضى تحديد أو تفويض من رئيس الدولة.

إلا أن التعمق في دراسة دور نائب الرئيس ، يؤدي الى اكتشاف حقيقة مدى أهمية ذلك المنصب، حتى في حالة ممارسة النائب لصلاحياته إلى جوار الرئيس. وهذا ما سيتضح عند دراستنا لدور النائب وطبيعة هذا الدور.

٢- إلى جانب ممارسة نائب الرئيس لدوره وصلاحياته - إلى جوار الرئيس - فإن الظروف التي يشغل فيها هذا النائب مهمته في تولي رئاسة الدولة بالنيابة، تؤدي إلى إعطاء منصب نائب الرئيس أهمية أكثر وأخطر.

إن نائب الرئيس حينما يشغل منصب «رئيس الدولة بالنيابة أو مؤقتا» فإنه يمارس صلاحيات هذا المنصب في ظروف غير عادية. أي أن هذا الرجل، قد كتب عليه منصبه ألا يمارس دوره - في تولي رئاسة الدولة بالنيابة - إلا في ظروف غير عادية، فقد تكون لمجرد انابة الرئيس له، وهو في هذه الحالة إنما يمارس عمله في ظروف غير عادية فهو يمارس عمله (كرئيس للدولة بالنيابة) في وجود الرئيس، وفي غير وجوده في ذات الوقت، فالرئيس (الأصلي) موجود وهو الذي أنابه، وهو غير موجود - أي في مباشرة صلاحياته نظرا لمرضه أو عجزه المؤقت أو تغيبه خارج البلاد . . الخ - وفي كلتا الحالتين، فإن نائب الرئيس يمارس دوره في ظروف غير عادية.

- وقد تكون تلك الظروف «غير عادية» أيضا في الحالات التي يسند فيها الدستور إلى نائب الرئيس مهمة القيام بالرئاسة المؤقتة للدولة «عند وفاة الرئيس أو استقالته أو عجزه الدائم . . الخ».

٣- وتبدو أهمية منصب الرئيس - من ناحية أخرى - وخاصة في دول العالم الثالث - في تزايد الفرصة واتساعها، أمام «نائب رئيس الدولة» لتولي رئاسة الدولة (بصفة أصلية) حينما يخلو منصب الرئاسة، سواء بوفاة الرئيس السابق أو عجزه الدائم. أو غير ذلك من الأسباب.

فنائب الرئيس - في ظل رئاسة الذي عينه نائبا له - تتيح له ظروف عمله الفرصة لتعرف الشعب على شخصيته واتجاهاته، وتكون الظروف مهية أمامه لنيل ثقة المواطنين، بالاضافة إلى إمكان اكتسابه لمعرفة وثقة بقية المسؤولين في

الدولة على المستويات المختلفة الرسمية والحزبية . الخ .

وفي ظل تلك الظروف غير العادية - خاصة في أنظمة الحكم لدول العالم الثالث - تلك الظروف التي يتطلع الجميع فيها إلى تجاوزها، ومحاولة تجنب حدوث ما يهز استقرار البلاد.

في ظل ذلك كله، تكون الفرصة متاحة أمام نائب الرئيس - ربما أكثر من غيره - لتولى رئاسة الدولة بصفة أصلية وكمثال قريب في مصر، فإنه عند وفاة الرئيس الراحل جمال عبد الناصر سنة ١٩٧١ تولى نائبه الرئاسة مؤقتاً، ثم رشح نفسه للرئاسة، وانتخب لعدة مرات، وتكرر الأمر عند وفاة الرئيس الراحل أنور السادات، حيث انتخب نائبه رئيساً للدولة. وكذلك عقب استقالة نيكسون تولى نائبه جيرالد فورد الرئاسة، وبالنسبة للرئاسة الأمريكية فمنذ ١٧٨٧ خلا منصب الرئاسة بالوفاة سبع مرات وبلاستقالة مرة واحدة، وتولى نواب الرؤساء الرئاسة في هذه المرات الثمانية^(٩).

بل إنه - كما يقول بعض الفقه - أنه إذا كان منصب الرئيس ونائبه يتم كل منهما عن طريق الانتخابات، فإنه قد حدث لأول مرة في التاريخ الأمريكي أن شغل منصب رئاسة الدولة وكذلك منصب نائب الرئيس الدولة من غير طريق الانتخاب^(١٠). بل أنه في المثال السابق صار نائب الرئيس رئيساً في رئاستين متعاقبتين.

٤ - بل إن بعض الأنظمة الدستورية قد تعطى لنائب الرئيس الفرصة، ليتولى الرئاسة - لا إلى حين انتخاب رئيس جديد فحسب - بل وإلى نهاية مدة الرئيس السابق. ويمكن أن توفر له فرصة قيامه بتكملة مدة الرئاسة فرصة

(٩) راجع اندريه هوريو - المرجع السابق ص ٥٠٠.

(١٠) ولقد حدث ذلك عندما اختار الرئيس نيكسون (جيرالد فورد) نائباً له بدلاً من (اسبيرو أجينو) الذي استقال عند اتهامه بارتكاب عدة جرائم مالية وعندما استقال الرئيس نيكسون أثر قضية «ووتر جيت» تولى فورد منصب الرئاسة (وكان فورد قد وصل إلى منصب نائب الرئيس عن غير طريق الانتخاب واختار روكفلر كنائب عنه. ومن ثم يكون الرئيس ونائب الرئيس قد وصلا إلى منصبيهما معا عن غير طريق الانتخاب. وكان ذلك لفترة سنتين تقريباً، حتى أجريت الانتخابات. في نوفمبر عام ١٩٧٦ لمنصبى الرئاسة ونائب الرئيس. راجع في ما تقدم الدكتور محسن خليل. القانون الدستوري والنظم السياسية (مشترك).

أخرى متجددة لتولى الرئاسة مدة أخرى أو مددا جديدة.

٥ - بل يؤدي العصر، وما يتسم به من اضطراب وفوضى وتخلخل في العلاقات - سواء على المستوى الدولي أو المحلي - وما يسوده من صراعات مذهبية (سياسية ودينية) وحروب ساخنة وباردة. وما أثمرته كل هذه العوامل من نتائج، جاء على رأسها ما سمي «بالارهاب» سواء كان محليا أم عالميا. كل ذلك يؤدي - بل أدى فعلا - إلى عدم توفر الأمان الكافي اللازم لشاغلي منصب رئاسة الدولة، مما يفرض ضرورة وأهمية وجود نواب لهم. بل قد أدت بعض تلك الظروف السابقة (ظروف الاضطراب والارهاب وعدم الأمان) إلى أن يتولى نواب الرؤساء، حكم دولهم وهيأت لهم الفرص لتولى رئاسة الدولة بصفة أصلية.

ومن أمثلة ذلك، أنه عند اغتيال الرئيس الأمريكي جون كينيدي تولى نائبه ليندون جونسون الرئاسة مكملا مدة رئاسة كينيدي، ثم رشح نفسه وأعيد انتخابه لمدة أخرى وكذلك عند اغتيال الرئيس الأمريكي جارفيلد سنة ١٨٨١ في نفس السنة التي انتخب فيها رئيسا. كما حدث ذلك عند اغتيال الرئيس المصري أنور السادات، حيث انتخب نائبه السابق الرئيس (الحالي) حسنى مبارك.

٦ - أنه يمكن أن يتولى نائب الرئيس الذي تولى منصبه بأداة التعيين لا الانتخاب رئاسة الدولة (بصفة مؤقتة، بل وبصفة أصلية مكملا لمدة الرئيس السابق في بعض النظم) دون أن يكون منتخبا من الشعب - وذلك في ظل الأنظمة التي تتبع أسلوب الانتخاب في تولية رئيس الدولة - ، وفي تلك الحالة الأخيرة، فإنه سيتولى منصب الرئاسة رئيس غير منتخب مكملا لمدة الرئيس السابق (وقد تكون تلك المدة طويلة نسبيا).

يتبين مما سبق خطورة وأهمية منصب (نائب الرئيس) سواء من الناحية السياسية أو الدستورية كما تتجلى الأهمية الواقعية لخطورة وأهمية هذا المنصب، في أن نائب الرئيس، سوف يكون الرئيس المؤقت أو الرئيس النائب ذات يوم، وقد يكون هو الرئيس المقبل أيضا.

تظهر خطورة منصب النائب وأهميته في ضرورة مراعاة عوامل عدة عند اختيار هذا النائب، حتى يكون أهلا لتولى مثل هذه السلطات الخطيرة.

وليست الأهلية هنا، هي مجرد توفر تلك الشروط الشكلية الخاصة بالأهلية القانونية وتوفر الشروط الدستورية، بل انها تتسع لجوانب متعددة. وعلى ضوء ما تقدم، رأينا أنه من الواجب القيام بدراسة عميقة وواسعة لكيفية أو أساليب توليه نائب الرئيس واختياره وكذلك لطبيعة دوره وصلاحياته ومساءلته.

ونود أن نحدد - منذ البداية - مفهومنا لمصطلح «نائب رئيس الدولة». «فنائب الرئيس»: هو ذلك الشخص الذي يولى هذا المنصب بحكم الدستور، وهو قد يمارس (باعتباره نائبا للرئيس) اختصاصات معينة، محددة في الدستور أصلا، أو يترك الدستور أمر تحديدّها للرئيس ذاته.

ونقصد بنائب الرئيس - في هذا البحث - ما يمكن تسميته بالنائب «الدائم» للتمييز بينه وبين بعض الحالات التي تجيز فيها بعض الأنظمة الدستورية - الأنظمة الملكية مثلا - لرئيس الدولة، أن ينيب عنه غيره خلال فترات غيابه أو مرضه. وهو ما يمكن أن نسميه النائب «المؤقت». وهو ما يخرج عن نطاق بحثنا.

ذلك أن منصب هذا النائب المؤقت إنما يظهر فحسب في حالة غياب رئيس الدولة أو مرضه، ويختفى المنصب أو ينتهى بعودة رئيس الدولة (وهو الملك أو الأمير عادة) أو شفائه. ومن أمثلة النائب المؤقت ما قرره دساتير الكويت، قطر، البحرين، الأردن، ليبيا (الدستور الملكي)، دستور مصر ١٩٥٦، دستور تونس^(١١).

فنطاق بحثنا يقتصر إذن على منصب نائب الرئيس، أو النائب «الدائم»، أي ذلك المنصب الذي يوجد أصلا - بحكم الدستور - بصفة دائمة إلى جوار رئيس الدولة.

(١١) أنظر بحثنا «المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي» تكييفها ومدى الزامها - رؤية جديدة، منشور بمجلة الحقوق التي تصدرها كلية الحقوق بجامعة الكويت - السنة العاشرة - العدد الثالث، والرابع سبتمبر، وديسمبر ١٩٨٦.

وانظر بحثنا «الرئيس المؤقت للدولة وحالات خلو منصب الرئاسة في الأنظمة الدستورية العربية والأجنبية». منشور بمجلة المحاماة الكويتية.

ومن هذه الناحية، يتناول البحث بالدراسة أساليب تولية نائب الرئيس، وشروطه، وانتهاء مدة النيابة.

ومن ناحية أخرى يتناول البحث بالدراسة الطبيعة القانونية لدور نائب الرئيس أو التكييف القانوني لذلك الدور من خلال دراسة صلاحيات نائب الرئيس. كما يتناول صور مساءلته سياسيا وجنائيا في الأنظمة المختلفة. وقد رأينا أن نحدد دائرة دراستنا المقارنة بالأنظمة الدستورية العربية التي تأخذ بنظام نائب رئيس الدولة (مع وقفة خاصة بالنسبة لمصر) وكذلك بالنظام الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية.

وبالنسبة للأنظمة الدستورية العربية، فإننا نجد أن عدة دساتير عربية قد أخذت بنظام نائب الرئيس هي مصر، سوريا، السودان، العراق، الامارات العربية المتحدة والجزائر.

الباب الأول

تولية نائب الرئيس

مدى وجوبها، أساليبها - شروطها - انتهاء ولاية النائب

نتحدث في هذا الباب عن مدى وجوب تولية نائب الرئيس وعن كيفية تولي نائب الرئيس لمنصبه، وعن الشروط الواجب توافرها فيه بمقتضى الأنظمة الدستورية، بالإضافة إلى بحث موضوع مدة النيابة ومناقشة الآراء الفقهية المختلفة حول بعض حالات انتهاء ولاية النائب.

ونقسم الباب الأول إلى ثلاثة فصول كالتالي:

الفصل الأول : وجوب التولية وجوازها.

الفصل الثاني : أساليب التولية والمفاضلة بينها.

الفصل الثالث : شروط النائب وانتهاء ولايته.

الفصل الأول

وجوب التولية وجوازها

نقصد بتعبير وجوب تولية نائب الرئيس أو جواز ذلك، أن نفرق بين عدة أساليب تأخذ بها الأنظمة الدستورية.

وأول هذه الأساليب أن ينص الدستور على منصب نائب الرئيس، ويقرر صراحة وجوب شغل هذا المنصب.

وثاني هذه الأساليب أن ينص الدستور على منصب نائب الرئيس، إلا أنه يعتبر أمر شغل هذا المنصب أو عدم شغله، أمراً جوازيًا لرئيس الدولة.

وثالثها أن ينص الدستور على المنصب، إلا أنه لا يقرر صراحة وجوب شغل المنصب أو جوازه، وإنما قد يستنبط الحكم من نصوص الدستور ذاتها.

وليس ثمة مشكلة كبيرة بالنسبة لموضوع وجوب التولية أو جوازها، بالنسبة للأنظمة الدستورية - محل دراستنا - سوى بالنسبة إلى ما هو متبع حالياً في مصر في ظل دستور ١٩٧١. إلا أن توضيح الصورة يقتضى عرض جوانب موضوع وجوب التولية بالنسبة لتلك الأنظمة الدستورية أولاً حتى يمكن مقارنة تلك النتائج بما هو متبع في مصر.

وعلى ضوء ذلك، نقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث:
المبحث الأول: في الأنظمة الدستورية العربية.
المبحث الثاني: في الولايات المتحدة الأمريكية.
المبحث الثالث: في مصر

المبحث الأول في الأنظمة الدستورية العربية

يدل الأسلوب الذي تنظم به بعض الدساتير العربية منصب نائب الرئيس، على أن تلك الدساتير إنما تعتبر هذا المنصب لينة من لبنات البنيان الدستوري في الدولة. ويؤدي ذلك بالتالي إلى وجوب شغل هذا المنصب بصفة أساسية.

ومن بين تلك الأنظمة الدستورية نجد أن دستور دولة الامارات العربية المتحدة يقرر في الباب الرابع (المادة ٤٥) تحت عنوان «السلطات الاتحادية» على أن السلطات الاتحادية تتكون - إلى جانب الأجهزة الاتحادية - من رئيس الاتحاد ونائبه. فقد قرنت المادة هنا بين كل من الرئيس والنائب.

كما عنون الفصل الثاني من هذا الباب بعنوان رئيس الاتحاد ونائبه. وتحديث المواد ٥١، ٥٢، ٥٣ على التوالي عن أحكام رئيس الاتحاد ونائبه معا. وبينت المادة ٥٣ الحكم عند خلو منصب النائب وضرورة اختيار النائب الجديد لشغل المنصب الشاغر خلال شهر^(١٢).

ومن ذلك يتضح أن دستور الامارات يقرر تولية نائب الرئيس بصفة وجوبية وليست جوازية. ولذلك فإنه يمكن تصنيف ذلك الدستور، ووضعه في الصنف الأول - بين التصنيفات الثلاثة التي ذكرناها من قبل - الذي ينص على منصب نائب الرئيس ويقرر صراحة وجوب شغله.

أما دستور السودان (الصادر في ٥ ابريل ١٩٧٣) فهو ينص في المادة ٨٨ على أنه «يعين رئيس الجمهورية نوابا له» كما يقرر في المادتين ١١٣، ١١٤ تولى

(١٢) من الأدق أن تستبدل عبارة «خلال ثلاثين يوماً» بعبارة «خلال شهر».

نائب الرئيس منصب الرئاسة في حالات خلو منصب الرئيس (وسنفصل ذلك في مواضع أخرى).

وتدل النصوص الدستورية المذكورة على أن الدستور السوداني يحتم شغل منصب نائب الرئيس، ولا شك أن ما نقرره من وجوب شغل هذا المنصب، لا يعتمد فحسب على الحجة اللغوية المتمثلة في لفظ (يعين) في صدد المادة ٨٨، والتي تفيد أن الدستور يوجب على رئيس الجمهورية تعيين نائب له، ليس هذا فحسب، بل أن ما قرره المادتان ١١٣، ١١٤ (من تولى النائب الرئاسة مؤقتا، ونيايته عن الرئيس في حالات خلو منصب الرئاسة ووجود موانع مؤقتة لدى الرئيس) يؤدي إلى حتمية وجود هذا النائب لتولى هذه الاختصاصات الدستورية التي أسندها الدستور إليه.

ولا يضعف حجتنا هذه، ما يمكن أن يقال - ردا عليها - من أن المادة ١١٣ قد أوردت «تسلسلا» (وقد استعملت المادة هذه الكلمة) لمن يلى نائب الرئيس (النائب الأول ثم نواب الرئيس) في تصريف أعباء منصب الرئيس وتولى الرئاسة مؤقتا، وذلك في حالات خلو منصب الرئاسة.

ذلك أن هذا الترتيب أو التسلسل، هو مجرد احتياط لئلا يترك منصب الرئاسة خاليا، إذا ما حدث خلو المنصبين معا (منصب الرئاسة ومنصب النيابة معا).

بل إن دساتير كثيرة تحتاط لمثل ذلك، وتقرر تلك الحالة صراحة، وتقرر حلا لها ويتمثل هذا الحل في تحديد ترتيب لمن يشغلون منصب الرئاسة مؤقتا، ومن تلك الدساتير الدستور الأمريكي (طبقا للمادة الثانية من الدستور وطبقا للتعديل العشرين)، وكذلك دستور البرازيل (الصادر عام ١٩٦٧) طبقا للمادة ٧٩ التي تنص على أنه «إذا حدث عائق للرئيس ونائبه أو في حالة شغور وظيفتهما، فحينئذ يقوم كل من رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس الشيوخ أو رئيس المحكمة العليا بممارسة الرئاسة بالتتابع».

كما تحتاط بعض الدساتير العربية بوضع حلول كحالات قريبة الشبه من تلك التي تنبئها الدستور السوداني، وذلك مثل الدستور المصري الصادر ١٩٧١ (وسنوضح ذلك في حينه).

وعلى ضوء العرض السابق - بالنسبة للدستور السوداني - فإننا نعهده من بين الدساتير التي أوجبت وجود منصب نائب رئيس الدولة، إلا أنها لم تنص - صراحة على وجوب شغل المنصب، إلا أن هذا الوجوب يُستنبط من نصوص الدستور، بحيث يُعتبر عدم شغل هذا المنصب - في رأينا - مخالفة دستورية.

أما بالنسبة للعراق فنلاحظ أن الدستور السابق (هو الدستور المؤقت الصادر في ٢٩ ابريل عام ١٩٦٤) لم يتضمن أي تنظيم لمنصب نائب رئيس الجمهورية ثم جاء الدستور الحالي (الصادر في ١٦ يوليو سنة ١٩٧٠) ليقرر وجود مثل هذا المنصب غير أن نصوص الدستور الحالي تقضي بوجود نوعين من نواب رئيس الدولة:

أما النوع الأول : فهو نائب رئيس مجلس قيادة الثورة . . ذلك أن المادة ٣٧ من الفصل الأول المعنون «مجلس قيادة الثورة» من الباب الرابع المعنون «مؤسسات الجمهورية العراقية» تنص على أن «مجلس قيادة الثورة هو الهيئة العليا للدولة» وتقرر المادة ٣٨ صلاحيات مجلس قيادة الثورة ومن بينها انتخاب رئيس له من بين أعضائه يكون حكماً رئيساً للجمهورية، كما تقرر الفقرة (ب) انتخاب المجلس لنائب للرئيس من بين أعضائه يسمى نائب رئيس مجلس قيادة الثورة. (ويحل محل الرئيس حكماً في حالات غيابه أو تعذر أو استحالة ممارسة اختصاصاته الدستورية).

وطبقاً لنص المادتين السابقتين، فإن الدستور العراقي يعد من تلك الدساتير التي قررت وجود منصب نائب رئيس الدولة وأوجبت شغل هذا المنصب.

أما النوع الثاني: فهو خاص بنواب رئيس الجمهورية: ذلك أنه في الفصل الثالث (من الباب الرابع) المعنون «رئيس الجمهورية» قررت المادة ٥٦ (فقرة أ) أن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة. كما عدت المادة ٥٧ صلاحيات رئيس الجمهورية، ومنها تعيين نواب رئيس الجمهورية واعفاؤهم (الفقرة ج) وستحدث تفصيلاً - فيما بعد - عن منصب نواب رئيس الجمهورية العراقية، إلا أنه يبدو من نصوص الدستور العراقي الخاصة بمنصب نواب رئيس الجمهورية (مثل المادة ٥٦، ٥٧) أن الدستور العراقي قد أخذ بالاتجاه الذي يوجب شغل هذا المنصب.

أما بالنسبة لسوريا : فتنص المادة ٩٥ من الدستور الدائم (الصادر عام ١٩٧٣) على أن «يتولى رئيس الجمهورية تسمية نائب له أو أكثر . . .» كما تقرر المواد ٨٦، ٨٨ حالات المانع المؤقت، وحالات خلو المنصب الرئاسي، وتسند إلى نائب الرئيس اختصاص القيام بالرئاسة المؤقتة للدولة. وعلى ذلك فإن منطق تلك المواد يؤدي إلى اعتبار الدستور السوري من تلك الدساتير التي أنشأت منصب نائب الرئيس وقررت وجوب شغله.

إلا أن المادة ٨٩ تأتي لتشكك في مدى وجوب شغل منصب نائب الرئيس. ذلك أنها تستدرك لحالة ما إذا «شغل منصب رئيس الجمهورية ولم يكن له نائب، يمارس رئيس مجلس الوزراء جميع صلاحياته وسلطاته . . .». فيمكن أن يخدم نص هذه المادة أحد استنتاجين:

أولهما : أن هذا النص احتياط لحالة خلو منصبى الرئاسة والنيابة معا أو خلو منصب نائب الرئيس (بالوفاة أو الاستقالة مثلا) ولم يكن قد تم تعيين نائب بعد.

وثانيهما : حالة عدم وجود نائب للرئيس أصلا، وذلك لعدم قيام الرئيس بتعيين هذا النائب.

ورغم أن منطق النصوص السابقة - كما أسلفنا - يؤدي إلى وجوب تولية نائب للرئيس ليمارس صلاحياته - بحكم الدستور - في حالات معينة، إلا أن نص المادة ٨٩ بما احتوى عليه من عبارة «ولم يكن له نائب» تؤدي بنا إلى اعتبار الدستور السوري من بين الدساتير الواقعة بين الوجوب والجواز، فيما يتعلق بتولية نائب الرئيس.

أما بالنسبة لدستور الجزائر (الصادر في ٢٢ نوفمبر ١٩٧٦) فتنص المادة ١١٢ على أنه «يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا لرئيس الجمهورية يساعده ويعينه في مهامه».

ويشير نص هذه المادة إلى أن تولية الرئيس لنائبه هو أمر جوازي متروك لاختيار الرئيس. خاصة وأن الدستور لم يتضمن أية اختصاصات يجب على نائب الرئيس القيام بها في حالة خلو منصب الرئاسة، بل أسند مهمة الرئاسة المؤقتة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني.

المبحث الثاني في الولايات المتحدة الأمريكية

يقرر بعض الكتاب الأمريكيين أن معظم واضعي الدستور الأمريكي لم يكونوا متحمسين للنص على وجود منصب نائب لرئيس الجمهورية، وأنه لو كان الدستور الأمريكي قد ترك اختيار نائب رئيس الجمهورية - ذاته - بيد الكونجرس، لكان من المرجح أن يهمل الكونجرس تقرير وجود مثل هذا المنصب. ورغم ذلك فقد تغلب الرأي القائل بضرورة وجود شخص يحل محل الرئيس في حالات وفاته وعجزه، وهكذا تقرر النص في الدستور على إنشاء منصب نائب للرئيس^(١٣).

وكما يقول هارولد لاسكي: «فإن لمنصب نائب الرئيس مغزى لا يمكن اغفاله، بالرغم من أنه لا يتضمن من المعنى أكثر من تلك الوظيفة شبه الرسمية المتمثلة في رئاسة مجلس الشيوخ. ولا ريب أنه من الصحيح أن معظم نواب الرئيس لم يزيدوا عن كونهم موضع شفقة، وهم لا يصبحون ذوي أهمية إلا في حالة موت الرئيس. ولكنه من الصحيح أيضا أن بعضهم تحولوا من أشخاص اختيروا من باب الاشفاق إلى رجال ذوي عزيمة قوية، ويصدق هذا على تايلور، واندرو جونسون، وتيودور روزفلت، وكالفن كوليرج».

ويقرر «لاسكي» أيضا «أنه ليس من المبالغة أن نقول بأن تعيين نائب الرئيس اجراء يراد به خدمة غرض جغرافي بحيث يمكن أن ينال المرشح من أهل الشرق أصواتا من الغرب والعكس»^(١٤).

ويفهم من عبارات «لاسكي»، أن من بين أسباب ترشيح واختيار نائب معين للرئيس، هو الحصول على أصوات المنطقة الجغرافية التي ينتمي إليها هذا المرشح للنيابة، وذلك لصالح المرشح للرئاسة.

وما يقرره «لاسكي» يقرره كتاب أمريكيون آخرون مثل «البرت. ب.

(١٣) انظر نظام الحكم والسياسة في الولايات المتحدة تأليف هارولد زينك وآخرين - مصدر سابق
الإشارة اليه ص ٢٢٥، ٢٢٦.

(١٤) راجع هارولد لاسكي - الديمقراطية الأمريكية (في السياسة والاقتصاد) ١٩٤٨ ترجمة دكتور
راشد البراوي - الطبعة الأولى سنة ١٩٦٠ - مكتبة الانجلو المصرية - ص ١٣٦.

سأى» حيث يقرر أنه غالبا ما يكون المرشح لنائب الرئيس من قطاع من البلاد مخالف لقطاع المرشح للرئاسة في المعركة الانتخابية. بل وقد تكون لديه وجهات نظر أيديولوجية مختلفة مما يعطى البطاقة الانتخابية قاعدة أوسع لاغراء الناخبين^(١٥).

إنه لمن الغريب - كما يقول «لاسكي» - قلة الاهتمام بمنصب نائب الرئيس، الذي لا يزيد دوره عن «طيف يظهر على أفق السياسة الأمريكية». وإن وجهة الرأي العامة بشأن نائب الرئيس أنه «إذا كان ينبغي أن يرى نائب الرئيس، فعلى الأقل ينبغي ألا يسمع صوته».

ويورد هارولد لاسكى سببا غريبا لاختيار شخص ما وترشيحه من قبل الحزب لمنصب نائب الرئيس، وهذا السبب، هو أنه قد يكون هذا الاختيار أسلوبا تلجأ اليه قيادة الحزب لوضع حد للحياة السياسية لطامع في الرئاسة، «تبدو أخلاقه أو مبادئه - في نظر أعضاء الحزب - ايجابية بقدر لا تجعل منه شخصا صالحا للرئاسة»^(١٦).

وهكذا نص في صدر المادة الثانية من الدستور، الذي يتحدث عن رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، على أن «ينتخب معه نائب الرئيس الذي يختار للمدة نفسها»، وتحديث فقرات المادة بعد ذلك عن كيفية الانتخاب، وعن حالات تولى نائب الرئيس مهام الرئاسة بصفة مؤقتة أو تكملة لمدة الرئيس.

ولقد ازدادت أهمية المنصب - بعد أن كان غير مرغوب فيه في البداية كما سبق أن أوضحنا - وليس أدل على ذلك، من أن منصب نائب الرئيس وتبعاته، وأسلوب اختياره، كل ذلك كان محلا لعدة تعديلات دستورية هي التعديل الثانى عشر، والتعديل العشرون، ثم التعديل الخامس والعشرون.

وقد ارتفعت مكانة المنصب ارتفاعا ملحوظا - كما يقولون - ومنذ عام ١٩٤٩ أصبح نائب الرئيس عضوا في مجلس الأمن القومي، كما أصبح - بالفعل - حلقة الاتصال بين الرئيس وبين قطاع هام من السلطة التشريعية

(١٥) راجع البرت سآى Albert B. Says Principles of American Government. ترجمة محمد محمد

فرج - مكتبة غريب - ص ١٩٠.

(١٦) راجع لاسكى - المرجع السابق - ص ١٣٩.

(مجلس الشيوخ). بل ولعب بعض نواب الرؤساء أدوارا مرموقة مثل نيكسون في عهد ايزنهاور حيث كان موضع استشارته في كل أمر هام، ومثل اجينيو - قبل استقالته - بالنسبة للرئيس نيكسون حيث ظهر في الحياة السياسية على أنه المساعد للرئيس^(١٧).

كما تولى هذا المنصب رجال من طراز ممتاز - كما يقول بعض الفقه - أمثال جون آدمز، وتوماس جفرسون^(١٨).

بل لقد أصبحت صفة النيابة عن الرئيس، من بين العوامل التي تضعها المؤتمرات القومية للأحزاب الأمريكية قبل اختيارها للمرشح للرئاسة، بحيث يمكن أن يفضل من شغل من قبل منصب نائب الرئيس^(١٩).

إن أهمية منصب نائب الرئيس تكمن - في الحقيقة - في أن هذا النائب يمكن أن يتولى رئاسة الولايات المتحدة الأمريكية، تكملة لمدة الرئيس في حالات الوفاة والعجز التام والاستقالة والعزل، وذلك هو ما حدث في العديد من الحالات، وذلك مثل تولى جونسون الرئاسة بعد اغتيال الرئيس كندی سنة ١٩٦٣، وتولى جيرالد فورد الرئاسة بعد استقالة نيكسون عام ١٩٧٢ ومن قبل ذلك تولى نائب الرئيس جارفيلد الرئاسة سنة ١٨٨١ بعد مقتل الرئيس في ذات العام الذي انتخب فيه رئيسا، وغير ذلك من الحالات التي تولى فيها نائب الرئيس منصب الرئاسة وأعيد انتخابه لمدد أخرى.

كما تكمن أهمية المنصب - في أن الفرصة تكون متاحة لنائب الرئيس، بشكل كبير، كي يرشح نفسه للرئاسة، وكي ينتخب رئيسا وهذا ما حدث للعديد من نواب الرؤساء الأمريكيين، الذي تولوا الرئاسة تكملة للمدة الرئاسية لأسلافهم، ثم رشحوا أنفسهم لمدة جديدة، وفازوا، مثل ليندون جونسون الذي رشح نفسه لمدة أربع سنوات جديدة ونجح في الانتخابات،

(١٧) أنظر هارولد زينك - نظام الحكم والسياسة في الولايات المتحدة - المرجع السابق ص ٢٢٦،

٢٢٧. وراجع دكتور أحمد سرحال - القانون الدستوري والأنظمة السياسية ١٩٨٠ ص

٢٢٨.

(١٨) راجع دكتور أحمد كمال أبو المجد - بحث بعنوان «رئيس الولايات المتحدة الأمريكية» مجلة

الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، السنة الأولى - العدد الأول يناير ١٩٧٧، ص ٩٢.

(١٩) راجع دكتور حميد الساعدي - رسالة دكتوراه - مصدر سابق ص ٦١.

ومثل غيره من نواب الرئيس الذين تولوا الرئاسة لمدد أخرى بعد تكملة مدد الرؤساء السابقين لهم.

وكما يقول أرنست.س. جريفيث، أنه على سبيل المثال تولى ثلاثة رؤساء هم تيودور روزفلت وكوليدج وترومان - كانوا من قبل نواباً للرؤساء - وأصبحوا رؤساء لأول مرة لوفاة رؤسائهم. وأن كلا منهم تولى الرئاسة بقدرة كان من الجدارة الكافية في نظر الرأي العام الانتخابي بدرجة استحق معها كل منهم إعادة انتخابه للرئاسة. بل أنه بين عامي ١٨٩٢ و ١٩٥٢ - فيما عداها «دونج» الذي مات أثناء توليه منصبه - أعيد انتخاب كل رئيس للجمهورية (بما في ذلك رؤساء الجمهورية الذين بلغوا مراتبهم عن طريق نيابة رئاسة الجمهورية) إلا تافت وهوفر^(٢٠).

ولقد أردنا - بما تقدم - أن نشير إلى تلك الأهمية المتزايدة لمنصب نائب الرئيس، وذلك بعد أن أشرنا - قبل ذلك - إلى أن الدستور الأمريكي يوجب شغل هذا المنصب. فالأمر وجوباً هنا وليس جوازياً.

بل أنه نظراً لضرورة استمرارية شغل هذا المنصب، فقد جاءت نصوص التعديلات الدستورية (التعديل الخامس والعشرون على سبيل المثال) منظمة لكيفية التصرف والاجراءات الواجب القيام بها حالة شغور منصب نائب الرئيس. وسوف نتناول تلك النصوص بالشرح التفصيلي عندما نتناول بالدراسة وسائل تولية نواب الرؤساء.

المبحث الثالث

في مصر

كان الدستور المؤقت عام ١٩٥٨ (دستور الوحدة بين مصر وسوريا) هو أول دستور يستحدث منصب نائب (أو نواب) رئيس الجمهورية. وقد تضمنت ذلك المادة ٤٦ حين نصت على أنه «الرئيس الجمهورية أن يعين نائباً لرئيس الجمهورية أو أكثر ويعفيهم من مناصبهم».

(٢٠) راجع أرنست. س. جريفيث - نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية - ترجمة دكتور محمد عبد المعز نصر - ص ٧١ - مكتبة مصر.

ولم يتضمن ذلك الدستور أحكاماً خاصة بنائب الرئيس، سوى ما نصت عليه المادة ٤٦ السابقة وكذلك المادة ٤٨، حيث تناولت المادة الأخيرة القيود المفروضة على نائب رئيس الجمهورية (والوزراء) أثناء توليهم مناصبهم.

ثم جاء دستور ١٩٦٤ أكثر تفصيلاً بالنسبة لمنصب نائب رئيس الجمهورية، فهو إلى جانب تضمينه للمادة ١٠٧ التي تنص على أنه «لرئيس الجمهورية أن يعين نائباً لرئيس الجمهورية أو أكثر ويعفيهم من مناصبهم» وهو ذات نص المادة ٤٦ في دستور ١٩٥٨.

فإنه - أي دستور ١٩٦٤ - قد قرر دوراً معيناً لنائب الرئيس. ففي حالة قيام مانع مؤقت، فإن رئيس الجمهورية ينييه عنه في مباشرة اختصاصاته (المادة ١٠٩).

كما يتولى نائب الرئيس الرئاسة مؤقتاً في حالات استقالة الرئيس، أو عجزه الدائم عن العمل أو وفاته، حتى يتم اختيار الرئيس الجديد خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً من تاريخ خلو منصب الرئاسة (المادة ١١٠) كما يتولى نائب الرئيس الرئاسة مؤقتاً في حالة اتهام الرئيس ومحاكمته (المادة ١١٢).

أما دستور ١٩٧١، فقد فاق دستور ١٩٦٤، في تنظيمه لمنصب نائب الرئيس، من حيث بيان أحكام المنصب، ومسئولية نائب الرئيس.

ولقد أورد دستور ١٩٧١ - فيما يتعلق بنائب الرئيس - نصاً مشابهاً للدستورين السابقين. حيث قررت المادة ١٣٩ أن «لرئيس الجمهورية أن يعين نائباً له أو أكثر ويحدد اختصاصاتهم ويعفيهم من مناصبهم...» ولم يختلف ذلك النص الأخير عن النصين المشابهين بالدستورين السابقين سوى في إضافة عبارة «ويحدد اختصاصاتهم».

يتبين من العرض السابق أن الدساتير المصرية الثلاثة (الصادرة أعوام ١٩٥٨، ١٩٦٤، ١٩٧١) قد أوردت بين نصوصها نصوصاً تتعلق بمنصب نائب الرئيس.

فما هو مكان تلك الدساتير بين كل من الوجوب والاجازة؟ (وجوب تولية النائب أو إجازتها؟)

لقد سبق أن افترضنا ثلاثة تصورات بالنسبة لتلك الدساتير التي تنص

على منصب نائب الرئيس فهي :

- أما أن تقرر صراحة وجوب شغل المنصب.

- أو تجعل شغله وعدم شغله أمرا جوازيا لرئيس الدولة.

- أو ألا تقرر صراحة - وجوب شغل المنصب أو جواز ذلك، ويستنبط الحكم من نصوص الدستور ذاتها فما هو موقف دساتيرنا المصرية؟

من الناحية العملية، فإنه قد تم شغل منصب نائب الرئيس، في ظل كل من دستوري ١٩٥٨، ١٩٦٤. حيث تمت عدة تعيينات في هذا المنصب. كما تم شغل منصب نائب الرئيس في ظل دستور ١٩٧١ أيضا.

وكان الرئيس الراحل أنور السادات قد عين السيد / محمد حسنى مبارك نائبا للرئيس. إلا أنه بعد تولى الرئيس حسنى مبارك رئاسة الجمهورية فإنه لم يعين نائبا له. وذلك منذ توليه الرئاسة وحتى الآن.

أما من الناحية النظرية، فلم تثر مسألة وجوب شغل منصب النائب أو جواز ذلك في ظل دستوري ١٩٥٨، ١٩٦٤، لأنه كان قد تم شغل المنصب فعلا. بالإضافة إلى أن الدستوريين كانا مؤقتين. كما لم تثر المسألة - بشكل جاد - في ظل دستور ١٩٧١، منذ بداية العمل به وحتى ١٩٨١.

وبالنسبة للفقهاء المصري فقد تراوحت الآراء - التي تناولت تلك المسألة - بين القول بأن تعيين النائب إنما هو أمر يحتمه الدستور، وبين أنه مجرد أمر جوازي لرئيس الدولة.

وأما بالنسبة لرأي رئيس الدولة فإنه قد أعلن - أكثر من مرة - أن تعيين نائب له هو أمر يرجع إلى مدى احتياجه لوجود نائب إلى جانبه. وأنه لم يفكر في ذلك الأمر بعد، وأنه لا يوجد الزام دستوري بذلك والأمر جوازي بالنسبة له.

وعلى ضوء ما تقدم، وحيث لم يسبق دراسة هذه المسألة تفصيليا من قبل، لذلك فقد رأينا ضرورة بحثها لبيان حكم دستور ١٩٧١ في موضوع وجوب أو جواز شغل منصب النائب، خاصة وأن هذا المنصب (منصب نائب الرئيس) قد ظل شاغرا لمدة تقرب على الست سنوات.

وقبل أن نتطرق لتفصيلات ذلك الموضوع - في ظل دستور ١٩٧١ - نود أن نقرر أن الرأي الذي سننتهى إليه بالنسبة لذلك الدستور، ينصرف أيضا

ليشمل دستور ١٩٦٤ - على الأقل - إن لم يتسع ليشمل أيضا دستور ١٩٥٨ .
نعرض إذا في البداية رأي الفقه الدستوري المصري - في مجموعه - ثم
نعرض رأينا (بشأن دستور ١٩٧١) وهل يقرر وجوب تعيين نائب الرئيس، أم
جواز ذلك، وذلك في مطلبين: الأول عن الآراء الفقهية، والثاني عن رأينا.

المطلب الأول الآراء الفقهية

الملاحظ أنه لم تنل مسألة وجوب شغل منصب نائب الرئيس أو جواز
ذلك، من رجال الفقه المصري ما تستحقه من اهتمام. وربما كان ذلك راجعا -
كما أسلفنا - إلى عدم اثارها كمشكلة من قبل، حيث كان يتم شغل هذا
المنصب حتى سنة ١٩٨١.

إلا أنه منذ ١٩٨١ وحتى الآن فإن منصب النائب ظل شاغرا. بل ولقد
صرح رئيس الدولة عدة مرات - عند سؤاله عن عدم تعيين نائب له - صرح
بأنه لا يوجد الزام دستوري بذلك، وأنه أمر جوازي للرئيس.

ويقرر بعض الفقه أن «أمر تعيين نائب لرئيس الجمهورية أمر متروك
لرئيس الجمهورية، فيعين واحدا أو أكثر حسبما يترأى له من المصلحة في
تحقيق المعاونة التي ينشدها من جراء هذا التعيين»^(٢١).

ونلاحظ أنه وإن لم يتضح - وضوحا قاطعا - من الرأي الفقهى السابق،
تحديد ما هو: هذا الأمر المتروك لرئيس الجمهورية، هل هو أمر التعيين في حد
ذاته، أم أمر «عدد» النواب المعينين (واحد أو أكثر). إلا أنه يبدو أن ذلك
الرأي الفقهى يجعل الأمر - وجوب شغل المنصب أو جوازه - جوازيا للرئيس.

وثمة كتابات فقهية لم تحدد موقفها من تلك المسألة، حيث نجد بها
عبارات مثل رئيس الجمهورية هو الذي يعين نوابه «ويختص رئيس الجمهورية

(٢١) أنظر رأي الدكتور سعد عصفور - رحمه الله - النظام الدستوري المصري - دستور ١٩٧١ -
طبعة ١٩٨٠ - ص ١٠١.

بتعيين وعزل نوابه»^(٢٢).

وإذا كنا قد اعتبرنا أن الآراء الفقهية السابقة، لم تحدد موقفها، أو لم تتعرض لبحث مسألة وجوب أو جواز شغل منصب نائب رئيس الجمهورية.

فإننا نجد - على الجانب الآخر - بعض الفقه^(٢٣) يقرر - في معرض تعليقه على المادة ١٣٩، والمادة ١٤ وأولاهما خاصة بأنه «لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا أو أكثر . . .» وثانيتها خاصة بأداء نائب الرئيس اليمين الدستورية. يقرر الرأي الفقهي أنه «أول ما يلاحظ في هذا الشأن أن الدستور قد جعل تعيين نواب الرئيس جوازيا للرئيس، الأمر الذي يفهم بوضوح من عبارة (لرئيس الجمهورية أن يعين . . .) فالأمر اذن متروك لتقديره».

ويستطرد فيقول «ولكن الدستور نفسه جاء في مادتين أخريين فأبان أن وجود نائب لرئيس الجمهورية أمر ضروري. فالمادة ٨٢ قضت بأنه (إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصه أناب عنه نائب رئيس الجمهورية). والسير العادي للأمر في دنيا السياسة يحتم وجود مثل هذه الموانع المؤقتة. فقد يمرض الرئيس - والمرض أمر عادي - وقد يسافر إلى خارج البلاد وهو أمر لا بد من حدوثه، وقد يجحد نفسه في حاجة ملحة إلى إجازة اجبارية يتخفف فيها من أعباء الحكم . . الخ ، فهذه الموانع المؤقتة تحتم وجود نائب واحد على الأقل للرئيس. ومادة أخرى جاءت بعد ذلك تحتم هي الأخرى وجود نائب للرئيس هي المادة ٨٥ التي تتكلم عن اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية فإنها قد نصت بأن (يتولى نائب رئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتا لحين الفصل في الاتهام).

(٢٢) راجع على التوالي دكتور يحيى الجمل - القانون الدستوري - ١٩٨٥ ص ٢١١، دكتور ماجد الحلو - القانون الدستوري ١٩٧٦ ص ١٦٧، وبالنسبة لدستور ١٩٥٨ نجد أن آراء الفقه لا تتعرض لبحث هذه المسألة وتقتصر على ذكر أن رئيس الجمهورية يعين نوابه ويعزلهم - أنظر دكتور محسن خليل - النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة ١٩٥٩ ص ٤٨١. وكذلك الأمر في ظل دستور ١٩٦٤ - أنظر دكتور ثروت بدوى - القانون الدستوري - ١٩٧١ ص ٣٥٩، الدكتور كامل ليلة - القانون دستوري ١٩٧١ ص ٦٠٧.

(٢٣) راجع الدكتور مصطفى أبو زيد - النظام الدستوري المصري - الطبعة الأولى ٨٤، ص ٢٩٨.

ومن هنا فإننا نرى أن وجود نائب لرئيس الجمهورية هو أمر يحتمه الدستور.

وقد أردنا اثبات عبارات الرأي الفقهي كاملة، حتى يمكن مناقشتها خلال ابدائنا لرأينا، وذلك في المطلب الثاني.

المطلب الثاني

رأينا: وجوب شغل منصب النائب

باستعراض الرأي الفقهي الأخير، نجده يبدأ تعليقه على المادة ١٣٩، بالقول بأن الدستور قد جعل تعيين نواب الرئيس «جوازيا» للرئيس، وأن الأمر إذن «متروك لتقديره».

ثم يقرر بعد ذلك مباشرة بأن الدستور قد جاء في مادتين أخريين، فأبان أن وجود نائب لرئيس الجمهورية أمر ضروري.

ثم ينتهي إلى الرأي بأن وجود نائب لرئيس الجمهورية هو أمر يحتمه الدستور (دستور ١٩٧١)، ونحن مع تسليمنا بالنتيجة التي انتهى إليها، ومع تأييدنا لاعتماده على المادتين ٨٢، ٨٥ للقول بضرورة وجود نائب للرئيس، إلا أننا لا نتفق معه في قوله - تعليقا على المادة ١٣٩ - بأن الدستور قد جعل تعيين نواب الرئيس «جوازيا» للرئيس، وأن الأمر «متروك لتقدير» الرئيس.

بل ربما كان القول بأن المادة ١٣٩ تقرر «الجواز» ثم القول بأن المادتين ٨٢، ٨٣ تقرران «الضرورة الحتمية» ربما كان في ذلك نوع من التناقض، الذي لا يؤدي بالتالي إلى النتيجة النهائية التي انتهى إليها الرأي الفقهي، ألا وهي حتمية وجود نائب الرئيس، بل أن النتيجة المنطقية للقول «بالجواز» ثم «بالضرورة والحتمية» هي أن ثمة تناقضا بين نصوص الدستور.

والرأي عندي:

- ١ - أن دستور ١٩٧١ إنما «يوجب» شغل منصب نائب رئيس الجمهورية.
- ٢ - وأن أمر التعيين هو أمر «وجوبي» وليس «جوازيا»، وأن الجواز إنما ينصرف فحسب إلى عدد النواب (تعيين نائب أو تعيين أكثر من نائب).

ونورد حججنا المؤيدة لرأينا على الوجه التالي:

أولاً - موضع المواد الخاصة بالنائب في الدستور:

إذا قارنا بين مواضع المواد الخاصة بنائب الرئيس في دستور ١٩٧١، وترتيب تلك المواضع نجد أن الدستور قد أورد المواد الخاصة بدور نائب الرئيس (نيابة عن رئيس الدولة وحالات توليه رئاسة الدولة مؤقتاً). في الباب الخامس الخاص «بنظام الحكم» الفصل الأول «رئيس الدولة».

بينما جاء أمر تعيين رئيس الجمهورية لنائب أو أكثر في الفصل الثالث الفرع الأول «رئيس الجمهورية». ولربما أمكن الاستدلال من ذلك - كحجة شكلية مساعدة للحجج الرئيسية التالية - على أن «وجود» نائب للرئيس، إنما هو من «ضرورات» «نظام الحكم» وتمثل هذه الضرورة في عدم وجود فراغ دستوري يتجسد في خلو منصب الرئاسة لفترة من الفترات، دون وجود من يشغل - دستورياً - هذا الفراغ.

ويمكن تأييد تلك الحجة الشكلية، إذا قارنا وضع المواد في دستور ١٩٧١ بموضعها في دستور ١٩٦٤، حيث نجد أن جميع المواد الخاصة بنائب الرئيس، قد جاءت في دستور ١٩٦٤، في الفصل الثالث «السلطة التنفيذية» الفرع الأول «رئيس الجمهورية».

ثانياً - عدم وجود نائب يثير اشكالا، ويؤدي إلى فراغ دستوري:

١ - تنص المادة ٨٢ على أنه «إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته، أناب عنه نائب رئيس الجمهورية».

فما هو الوضع إذاً، إذا تحقق هذا المانع، وحال فعلاً دون مباشرة الرئيس لاختصاصاته، ولم يكن هناك نائب للرئيس ليتولى اختصاصات الرئيس نيابة عنه؟

لا يمكن - في تلك الحالة - أن ينوب أحد عن الرئيس سوى نائبه الذي نص عليه الدستور.

فلا يمكن أن ينيب الرئيس (كما هو الوضع في دستور ١٩٥٦) أحد الوزراء، ولا يمكن للرئيس أن يفوض في صلاحياته الدستورية، إلا إذا كان الدستور قد صرح له بذلك، وهذا ما لم يصرح به دستور ١٩٧١ (كما سنبين فيما بعد).

ولا يمكن - بداهة - أن يحل رئيس مجلس الشعب، أو رئيس المحكمة الدستورية، محل الرئيس قياساً على المادة ٨٥.

ويعنى ذلك كله أن نعرض منصب الرئاسة لفراغ دستوري، وهذا في حد ذاته مخالف للدستور الذي نظم السلطات ووضع الحلول المؤدية إلى شغل منصب الرئاسة بصفة مستمرة.

إن عدم وجود نائب يؤدي إلى احتمال وجود فراغ دستوري لأعلى منصب في الدولة، وهو منصب أراد له الدستور ألا يخلو أو يشغر، حتى أنه احتاط فأوجب استمرار الرئيس القديم حتى يتم اختيار الرئيس الجديد، وذلك إذا حدث وتأخر هذا الاختيار.

إن الدستور لم يضع النصوص الخاصة بنائب الرئيس عبثاً. وإنما وضعها ملء أي فراغ دستوري محتمل في منصب الرئاسة.

وإذا ألقينا نظرة خاطفة على الدساتير المختلفة، التي تأخذ بنظام نائب الرئيس، وأولها بداهة هو الدستور الأمريكي لوجدنا أن معظم تلك الدساتير - والدستور الأمريكي على وجه الخصوص - لا يقرر صلاحيات معينة لنائب الرئيس (كنائب للرئيس) بل هو يوجده أصلاً، لتلك المهمة الخطيرة. وهي مهمة تولي الرئاسة مؤقتاً (أو بالنيابة عن الرئيس) في حالات وجود مانع أو حالات خلو منصب الرئاسة لأي سبب كان^(٢٤).

ولربما تذكرنا على الفور أن دستور ١٩٧١ لم يقرر صلاحيات «دستورية» معينة لنائب الرئيس - كنائب للرئيس - بل ترك للرئيس «تحديد اختصاصات» النائب.

فمن الممكن أن يظل نائب الرئيس بلا تحديد لاختصاصاته، أو أن يتم تحديدها في أضيق نطاق، أو أن يظل النائب إلى جوار الرئيس ليكلفه بمهام معينة أو بمساعدته في اختصاصاته كرئيس للسلطة التنفيذية، إلا أن الاختصاص الدستوري الأوحد للنائب هو أن يشغل منصب الرئاسة (مؤقتاً أو

(٢٤) بل تحتاط بعض الدساتير أكثر من ذلك، حتى لا يخلو منصب الرئاسة ومنصب نائب الرئيس معاً، فتقرر لها الحلول المناسبة مثال ذلك الدستور الأمريكي ودستور البرازيل الصادر ١٩٦٧ ودستور الامارات العربية المتحدة.

بالنيابة) حتى لا يكون هناك فراغ دستوري في منصب الرئاسة.
ولذلك فإن عدم تولية أو عدم وجود نائب - وهو الذي أراد له الدستور أن يوجد، حتى لا يكون هناك فراغ دستوري، نقول إن عدم تولية نائب الرئيس - يعد في حد ذاته مخالفة دستورية، ويشير اشكالا دستوريا.

٢- تنظم المادة ٨٥ حالة اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى ومحاكمته وتقرر أنه «يقف رئيس الجمهورية عن عمله بمجرد صدور قرار الاتهام ويتولى نائب الرئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتا لحين الفصل في الاتهام».

ويتكرر هنا ما سبق أن قررناه بشأن المادة ٨٢. ولكن الظروف هنا تكون أخطر وأكبر. ففي مثل هذا الوقت العصيب، الذي يتهم فيه رأس الدولة بالخيانة العظمى، ويحاكم، يقرر الدستور قيام نائب رئيس الدولة بالرئاسة مؤقتا.

وبديهي فإن أحدا لا يستطيع أن يتولى الرئاسة، ويملاً هذا الفراغ في منصب الرئاسة، إلا ذلك النائب، ذلك أن الدستور قد اختصه وحده بذلك.
فلا يستطيع رئيس مجلس الشعب أن يتولى الرئاسة، ولا رئيس المحكمة الدستورية، ولا غيرهما، ولذلك فإن الدستور - كما قلنا - لم يقرر وجوب وجود نائب الرئيس عبثا.

قد يقول قائل ولماذا لم يقرر المشرع الدستوري تولي رئيس مجلس الشعب أو رئيس المحكمة الدستورية الرئاسة مؤقتا في حالة اتهام رئيس الدولة، كما فعل في حالات خلو منصب الرئاسة بالوفاة أو العجز الدائم . . الخ وذلك طبقا للمادة ٨٤.

ولربما كانت الحكمة من ذلك هي أن الدستور قد أراد أن يعهد بالرئاسة مؤقتا - في تلك الحالة حالة اتهام رئيس الدولة - إلى نائب الرئيس (وهو أصلا قد اختاره الرئيس معاونا له) حتى يظل منصب الرئاسة في يد رجل من السلطة التنفيذية (التي يتهم ويحاكم رئيسها). وأن تظل كل من السلطة التشريعية والسلطة القضائية بمنأى عن منصب الرئاسة. فالسلطة التشريعية هي سلطة الاتهام، ذلك أن اتهام الرئيس يبدأ باقتراح من ثلث أعضاء مجلس الشعب ويصدر القرار بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس كما أن السلطة القضائية (ونقصد

بها هنا رجال القضاء) سوف تشترك في محاكمة الرئيس.

ولربما أراد الدستور ألا تجمع أي من السلطتين (ممثلتين في رئيس مجلس الشعب أو رئيس المحكمة الدستورية) بين منصة الاتهام (أو منصة القضاء) وبين منصب الرئاسة المؤقتة للدولة. بل وقد يؤيد التبرير السابق الخاص بالمادة ٨٥ أن السلطتين (أو ممثليهما) سيشكلان سويا المحكمة التي ستحاكم الرئيس، إذ ستكون المحكمة من إثني عشر عضوا، نصفهم من أعضاء مجلس الشعب يختارون بطريق القرعة، والنصف الآخر من مستشاري محكمة النقض ومحاكم الاستئناف يختارون بطريق القرعة أيضا من بين مستشاري محكمة النقض وأقدم ثلاثين مستشارا من محاكم الاستئناف. ويرأس المحكمة أقدم المستشارين الاعضاء بها^(٢٥).

كل ذلك يؤكد حرص الدستور على شغل منصب نائب الرئيس، حتى لا يحدث فراغ دستوري في منصب الرئاسة، وحتى يمكن أن تصان البلاد في مثل هذا الوقت العصيب.

إن الكثير من الأنظمة الدستورية - تحتاط حتى لا يظل منصب الرئاسة شاغرا. فتضع الكثير من تلك الأنظمة، ترتيبا معينا لمن يشغلون الرئاسة المؤقتة في حالات خلو منصب الرئيس، حتى يكون هناك - دائما - من يتولى تلك الرئاسة منعاً من فراغ المنصب. ولذلك قررت الدساتير ترتيبا لبعض الشخصيات الرسمية التي يتولى أحدها الرئاسة مثل دستور فنزويلا ١٩٦١ في المادة ١٨٨ (وهو لا يوجد به منصب لنائب رئيس الجمهورية) حيث يتولى الرئيس تسمية أحد الوزراء وفي حالة تخلفه يتولى رئيس البرلمان أو نائبه أو رئيس المحكمة العليا الرئاسة مؤقتا. . ومن ذلك دستور السودان (سنة ١٩٧٣) في المادة ١١٣ التي تقرر أنه في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية، يتولى الرئاسة مؤقتا ويقوم بتصرف أعباء رئاسة الجمهورية النائب الأول لرئيس الجمهورية ويليه في التسلسل الرئاسي نائب رئيس الجمهورية فرئيس

(٢٥) وذلك طبقا للقانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ الصادر في ١٣ يونيو ١٩٥٦ والخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية والوزراء (وقد اقتصر على محاكمة رئيس الجمهورية فحسب بعد صدور القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٨ الخاص بمحاكمة الوزراء).

مجلس الشعب فرئيس المحكمة العليا، وهناك أنظمة دستورية عديدة تنظم تلك الحالة^(٣٦).

بل أن الدستور المصري (دستور ١٩٧١) ذاته قد احتاط لذلك الأمر حين يقرر تولى رئيس المحكمة الدستورية العليا الرئاسة المؤقتة في حالة عدم إمكان تولى رئيس مجلس الشعب لتلك الرئاسة (بسبب حل المجلس).
ثالثاً- نائب الرئيس ليس معاوناً للرئيس فحسب:

قد يظن أن نائب الرئيس هو مجرد معاون للرئيس، فإذا احتاج الرئيس لمن يعاونه قرر تعيينه وإذا لم يحتاج لم يعين. أي أن الأمر - بناء على ذلك الظن - جوازي للرئيس.

ولكن نائب الرئيس - فيما نرى - ليس مجرد معاون للرئيس يعاونه في عمله، فلو كان الأمر مجرد استعانة فيمكن للرئيس أن يستعين بالكثيرين من مساعديه ومعاونيه الآخرين غير نائب الرئيس.

إن نائب الرئيس إنما يعين أصلاً، لكي يتولى - كما أسلفنا - الرئاسة بالنيابة (أو الرئاسة المؤقتة) عند وجود مانع مؤقت للرئيس أو خلو منصب الرئاسة. هذه هي المهمة الرئيسية والأصلية «لنائب الرئيس» في النظام الدستوري المصري بل وفي كثير من الأنظمة الدستورية. وبجانب ذلك، فقد يتولى نائب الرئيس - كنائب للرئيس، مهاماً معينة، أو يعاون الرئيس في أمور يحددها له الرئيس.

فأمر تعيين نائب للرئيس إذاً لا يرجع إلى مجرد مقدرة الرئيس وعدم حاجته إلى نائب يعاونه، بل يرجع الأمر إلى أن الدستور «أوجد» منصب النائب و«أوجب» شغله، لا لمعاونة الرئيس، بل القيام بمهمة معينة وهي تولى الرئاسة المؤقتة أو بالنيابة.

وهذا ما يتأكد لو قارنا بين نصوص الدستور المصري، (التي تقرر تعيين نائب للرئيس، ثم تحدد له مهمة النيابة عن رئيس الدولة في حالة المانع المؤقت وتولى الرئاسة مؤقتاً، كما لا تحدد له صلاحيات دستورية معينة، بل تحدد

(٢٦) راجع بحثنا بعنوان «الرئيس المؤقت للدولة وحالات خلو منصب الرئاسة في الأنظمة الدستورية العربية والأجنبية - دراسة مقارنة»، مجلة المحاماة الكويتية.

اختصاصاته بمعرفة الرئيس)، إذا قارنا ذلك بالوضع في الدستور الجزائري (الصادر سنة ١٩٧٦) مثلاً، حيث تنص المادة ١١٢ على أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين نائباً له كما تحدد مهمة هذا النائب في «مساعدة الرئيس واعانته في مهامه»، ونص المادة يقرر «يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين نائباً لرئيس الجمهورية يساعده ويعينه في مهامه» فمهمة النائب هنا محددة ومقصورة على مجرد المعاونة والمساعدة في المهام، ويمكن للرئيس أن يفوض جزءاً من صلاحياته لنائبه (طبقاً للمادة ١١١ فقرة ١٥).

إذاً فمهمة النائب هي مجرد المعاونة، ولذلك ارتبطت تلك المهمة، بإرادة الرئيس في تعيين نائب له (إذا احتاج للمعاونة)، أو عدم تعيينه (إذا لم يحتاج للمعاونة) ولذلك فإننا نجد نص المادة مبدوءاً بلفظ «يمكن» دلالة على أن الأمر جوازي للرئيس، إذ لم يسند الدستور مهمة أخرى لنائب الرئيس تستلزم وجوب تعيينه، كتولى النائب الرئاسة المؤقتة. كما فعل الدستور المصري. ونعتقد أن تلك المقارنة بين الوضع في كل من الدستورين المصري والجزائري، حول عبارات النص الخاص بتعيين الرئيس للنائب في كل منهما، وحول مهمة النائب في كل منهما أيضاً، وحول الربط بين سلطة الرئيس في تعيين النائب وبين مهمة ذلك النائب (مجرد المعاونة أم تولى الرئاسة المؤقتة) في كل من الدستورين، نعتقد أن تلك المقارنة إنما تدل على أن تعيين نائب الرئيس في ظل الدستور ١٩٧١ في مصر، هو أمر وجوب، وليس جوازي لرئيس الجمهورية.

رابعاً - رفع ما قد يكون تناقضاً بين ما يوجبه الدستور وما يجيزه:

إذا سلمنا - جدلاً - بأن سلطة الرئيس في تعيين نائب له، تعطيه الحق في تعيين نائب له، أو عدم تعيينه. أي إذا سلمنا جدلاً - بأن المادة ١٣٩ «تجيز» للرئيس ذلك.

فإننا سنجد أن الدستور - طبقاً لما سبق أن قررناه وقرره بعض الفقه بشأن المادتين ٨٢ و ٨٥ - يقرر «وجوب» شغل منصب نائب الرئيس، و «حتمية» وجود ذلك. يؤيد ذلك «الوجوب» ما قررناه - فيما سبق - من أن المبادئ الدستورية ذاتها تقرر عدم وجود ذلك «الفراغ» الدستوري في منصب الرئاسة. ومسايرة لهذا المنطق، فإن ثمة تناقضاً بين ما «يجيزه» الدستور وما «يوجبه». ورغم أننا سنتحدث فيما بعد عن عدم وجود ذلك التناقض، إلا أننا

نقرر أن أصول التفسير السليم للمادة ١٣٩ تؤدي إلى تفسير تلك المادة بشكل يؤدي إلى رفع ذلك التناقض بين تفسيرها وبين تفسير المواد الدستورية الأخرى - كالمادتين ٨٢، ٨٥.

وبذلك لا يمكن رفع مثل ذلك التناقض - الذي لا نعترف به أصلاً - إلا بتفسير المادة ١٣٩ تفسيراً مؤدياً إلى «وجوب» تعيين نائب الرئيس.

خامساً - الجواز في «عدد» النواب فحسب:

إن نص المادة ١٣٩ واضح - فيما نرى - ودال على أن حق رئيس الجمهورية في تعيين نوابه، إنما هو واجب دستوري - يقتضي منه تعيين نائب على الأقل. وتقتصر إجازة الدستور هنا للرئيس على تعيين «أكثر» من نائب. فنص المادة يقرر «لرئيس الجمهورية أن يعين نائباً له أو أكثر...». ومعنى المادة إذاً أن: للرئيس أن يعين نائباً واحداً (و) للرئيس أن يعين أكثر من نائب. بل إن عبارة «أو أكثر» بهذا الوضع الذي جاءت به، إنما تدل على أن «الجواز» هنا في عدد النواب، وليس في مبدأ التعيين ذاته. أي أن الاختيار هنا - باعتبار أن «أو» تفيد العطف والاختيار - بين تعيين نائب «أو» تعيين أكثر من نائب. وليس الاختيار بين (تعيين النواب) .. «أو» (عدم تعيينهم).

ولو كان الأمر بهذه الصورة الثانية، لجاءت المادة مقررّة أن «لرئيس الجمهورية أن يعين نائباً أو أكثر أو لا يعين» وهي صياغة غير مقبولة ولا ترقى لما يجب أن تكون عليه الصياغة القانونية الرفيعة.

سادساً - المقارنة مع مواد مشابهة في ذات الدستور:

قد يظن بأن إضافة حرف اللام إلى كلمة رئيس الجمهورية - في المادة ١٣٩ - إنما تعني، إجازة استعمال الحق أو عدم استعماله. وهذا مالا نتفق معه. إذ «اللام» هنا إنما تعني فحسب إسناد أمر التعيين إلى الرئيس.

وإذا قارنا المادة ١٣٩ بمادة مشابهة هي المادة ١٨٩ التي تحوى «اللام» وتحوى عبارة «أو أكثر» لخرجنا بنتيجة مؤداها أن الاختيار في مادتنا - المادة ١٣٩

- هو بين تعيين نائب «أو» تعيين أكثر من نائب، وليس للاختيار بين تعيين النواب أو عدم تعيينهم.

فالمادة ١٨٩ تنص على أن «لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور: فالمعنى المنطقي لتلك المادة (بما تحويه من «اللام» و «أو أكثر» مثلها في ذلك مثل المادة ١٣٩ هو أن للرئيس أن يطلب تعديل مادة «أو» أن يطلب تعديل «أكثر» من مادة. وليس معنى المادة (وإلا لكانت عبثاً) أن للرئيس: أن يطلب تعديل مادة أو أكثر «أو» لا يطلب تعديل مادة أو أكثر..

وقياساً على ذلك فهل يكون معنى مادتنا هو أن للرئيس أن يعين نائباً أو أكثر «أو» لا يعين نائباً أو أكثر. وما الداعي لكل ذلك (في حالة النفي لأن الذي يملك ألا يعين واحداً، يملك منطقاً ألا يعين أكثر من واحد).

إذاً فذكر لفظة «أكثر» في النص تنفي عنه معنى «الجواز» بين التعيين وعدمه، وتؤكد أن الاجازة هي في عدد النواب فحسب، وأن المقابلة هي بين تعيين واحد وبين تعيين أكثر من نائب.

وإذا استعرضنا نصوص الدستور (دستور ٧١) لوجدنا العديد من المواد التي تتشابه صياغتها مع صياغة المادة ١٣٩، والتي يؤكد تفسيرها السليم المعنى الذي أسلفناه للمادة ١٣٩^(٢٧).

فإذا انتقلنا إلى ما يقرره الدستور صراحة على أنه سلطة «جوازية» للرئيس لوجدنا المادة ٨٧ التي تنص على أنه «يجوز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة».

ففي هذا النص لا يقتصر الأمر على «اللام» - التي يظن خطأ أنها للاجازة، ولو أنها كانت كذلك لما احتاج الأمر إلى أن تسبقها كلمة «يجوز» - بل

(٢٧) انظر على سبيل المثال المادة ١٣١ التي تقرر «لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية...» والمادة ١٤٩ «لرئيس الجمهورية حق العفو عن العقوبة أو تخفيفها...»، والمادة ١١٢ «لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها» والمادة ٥٢ «للمواطنين حق الهجرة الدائمة أو المؤقتة».

جاءت الاجازة صريحة بمقتضى كلمة «يجوز»، فللرئيس أن يعين هذا العدد أو لا يعينهم.

وهكذا تُظهر المقارنة بين نص المادة ١٣٩، وبين نص المادة ٨٧ صحة ما نذهب اليه في تفسيرنا للمادة ١٣٩ وأن سلطة رئيس الجمهورية في تعيين نائب للرئيس ليست أمراً جوازياً.

سابعا - تعيين نائب للرئيس، والعرف الدستوري:

إن نص المادة ١٣٩ - طبقاً لتفسيرها الذي عرضناه من قبل - هو نص واضح، لا غموض فيه، ولا يحتاج بالتالي إلى عرف دستوري - مفسر على الأقل - لكي يوضح غموضه إذ لا عرف مفسراً مع وضوح النص.

ولكن لنفترض - جدلاً - أن ثمة غموضاً حول سلطة رئيس الجمهورية في تعيين نوابه، وأن هذا الغموض يدور حول: هل معنى النص أنه «يجوز» لرئيس أن يعين نائباً له أو لا يعين؟ أم أن معناه أنه «يجب» على الرئيس أن يعين نائباً له، ويبقى له أن يعين نائباً أو يعين أكثر من نائب.

فإذا افترضنا أن ثمة غموضاً، وأن ثمة خلافاً على التفسير، فإنه يمكن القول بأن عرفاً دستورياً مفسراً لنص المادة ١٣ قد نشأ واستقر، يوجب ضرورة تفسير تلك المادة تفسيراً يحتم وجود نائب للرئيس، وشغله لمنصب النائب وذلك استناداً إلى ما جرى عليه العمل في ظل النصوص المطابقة تماماً لنص المادة ١٣٩ في كل من دستورى ١٩٥٨، ١٩٦٤، بل وفي ظل دستور ١٩٧١ ذاته (منذ بداية تطبيقه وحتى عام ١٩٨١)، خاصة وأن الأخذ بهذا العرف المفسر، يتفق مع نصوص الدستور (المادتان ٨٢، ٨٥) والمبادئ العامة التي قام عليها الدستور^(٢٨).

(٢٨) بالنسبة للعرف المفسر، راجع استاذنا الدكتور عبد الحميد متولى، حيث يقرر أن العرف السابق (على صدور الدستور) يؤخذ به على أنه وسيلة من وسائل تفسير الدستور، أي أنه يؤخذ به ما لم يكن بداهة منافية للمبادئ العامة التي قام على أساسها الدستور الجديد، وما لم ينص هذا الدستور الجديد صراحة على ما يناقض ذلك العرف السابق.. انظر الوسيط - ص ١٢٢.

الفصل الثاني

أساليب تولية نائب الرئيس

تتفاوت أساليب تولية نائب الرئيس في الأنظمة الدستورية بين أسلوب انتخاب النائب وبين أسلوب تعيينه بواسطة رئيس الدولة. وبالنسبة للانتخاب، تتفاوت أنواعه بين انتخاب مباشر وغير مباشر، أو انتخاب محدود يجري بواسطة مجلس أو هيئة معينة.

ونقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث : المبحث الأول ونتحدث فيه عن تعيين نائب الرئيس، والمبحث الثاني ونخصصه لانتخاب نائب الرئيس، والمبحث الثالث ونتحدث فيه عن المفاضلة بين الأساليب المختلفة.

المبحث الأول

تعيين نائب الرئيس

تأخذ عدة أنظمة دستورية - من الأنظمة محل بحثنا - بأسلوب تعيين نائب الرئيس وتسند أمر تعيينه إلى رئيس الدولة، باعتبار أن رئيس الدولة هو الذي يجب أن يكون له حق اختيار نائبه. وباعتبار أن رئيس الدولة هو الذي يقرر الأسس التي يبنى عليها عملية اختيار هذا النائب.

ونائب الرئيس - في غالبية الأنظمة التي تأخذ بهذا النظام - هو معاون للرئيس، يعاونه في أداء مهامه، وينفذ ما يكلفه به الرئيس من أمور، إضافة إلى أداء ما يفوضه فيه الرئيس من صلاحياته الدستورية، وكذلك نيابته عن الرئيس في رئاسة الدولة في أحوال معينة (إذا كان الدستور يقرر ذلك).

وعلى ذلك، فإن الدساتير التي تأخذ بأسلوب التعيين، تسند ممارسة ذلك الأمر إلى رئيس الدولة.

ولا تضع غالبية الدساتير - عادة - قيوداً تحد من حرية رئيس الدولة في اختيار نائبه، خاصة وأن غالبية الأنظمة الدستورية التي تأخذ بنظام نائب الرئيس، هي من الأنظمة الرئاسية، أو على الأقل من تلك الأنظمة التي تجنح ناحية أسس ومقومات النظام الرئاسي. حيث يكون الرئيس - في تلك الأنظمة الرئاسية والشبيهة بها - هو رئيس الدولة وهو رئيس السلطة التنفيذية، وتتجمع

في يده تلك السلطة، يباشرها بنفسه أو بواسطة معاونيه، إلا أنه يظل المهيمن على رسم السياسة العامة والاشراف على تنفيذها والمسئول الأول عنها. وفي الصدارة من هؤلاء معاونين يبرز نائب الرئيس، ولذلك فإن تلك الأنظمة الدستورية تترك للرئيس الحرية في اختيار نائبه ولا تقيد حريته بشيء سوى ما تفرضه بعضها من شروط ينبغي توافرها في ذلك النائب (وستحدث عنها في الفصل التالي).

تعدد نواب الرئيس:

بل تُوسع بعض الدساتير من سلطة أو حق الرئيس في تعيين نائب له فتعطيه الحق في تعيين أكثر من نائب، وبذلك يتعدد هؤلاء النواب، وهذا في حد ذاته توسيع لسلطة الرئيس وحريته في تعيين نوابه.

وتظهر هذه الحرية أيضا للرئيس، في تحديد النائب «الأول» من هؤلاء النواب أو تحديد أسبقياتهم بالاضافة إلى حريته في تحديد اختصاصاتهم.

ومن الدساتير التي أخذت بنظام تعدد نواب رئيس الدولة، الدساتير المصرية منذ دستور ١٩٥٨ وحتى الدستور الدائم سنة ١٩٧١، حيث نجد أن الدساتير المصرية الثلاثة (١٩٥٨، ١٩٦٤، ١٩٧١) قد قررت حق الرئيس في تعيين أكثر من نائب له.

إلا أن دستور ١٩٦٤، قد استحدث منصب النائب الأول لرئيس الجمهورية. حيث أشار في المادة ١١٠ إلى أنه «في حالة استقالة الرئيس أو عجزه الدائم عن العمل أو وفاته يتولى الرئاسة مؤقتا النائب الأول لرئيس الجمهورية...». وكذلك أشار الدستور إلى منصب النائب الأول في المادة ١١٢ الخاصة بتولية الرئاسة مؤقتا بمجرد صدور قرار اتهام للرئيس بالخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري^(٢٩). ولم يأخذ الدستوران المصريان الآخرين (دستور ١٩٥٨ ودستور ١٩٧١) بنظام النائب الأول، ونقصد بذلك أن المشرع الدستوري لم ينص في هذين الدستورين على تمييز أحد النواب بمنصب «النائب الأول» وإسناد الرئاسة المؤقتة له.

إلا أنه في حالة تعدد نواب الرئيس، فإنه يجب أن يتم تحديد النائب

(٢٩) انظر دكتور ثروت بدوي - القانون الدستوري ١٩٧١ ص ٣٥٩.

الأول منهم، وتبدو ضرورة هذا التحديد في أن الدستور قد أسند إلى «نائب الرئيس» مهمة تولي الرئاسة المؤقتة للدولة - طبقا للمادة ٨٥ - عند اتهام الرئيس أو محاكمته. ولذلك فيجب - عند تعدد النواب - أن يتم تحديد النائب الأول.

وقد لا تبدو ضرورة تحديد النائب الأول واضحة في الحالة الأخرى، وهي حالة المادة (٨٢) الخاصة بوجود مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته ذلك أن تلك المادة تستطرد فتقرر أنه إذا حدث هذا المانع «أناب» - أي رئيس الجمهورية - عنه نائب رئيس الجمهورية.

أي أن نائب الرئيس - أي نائب - لن يحل محل الرئيس بمجرد حدوث المانع المؤقت، بل لا بد من «إنابة» الرئيس له. ولذلك فإن للرئيس - في تلك الحالة - أن يختار أيا من نوابه - إما مسبقا عند تحديد اختصاصاتهم وإما عند حدوث المانع المؤقت - لكي يتولى رئاسة الدولة بالنيابة.

والأفضل من ذلك، أن يحدد الرئيس اختصاصات نوابه واسبقياتهم - وهذا ما تتطلبه المادة ١٣٩ - بمجرد تعيينهم، على أن يكون محددًا بدقة من الذي سيتولى الرئاسة المؤقتة، ثم من الذي يليه - في حالة عدم تمكنه.

ويوضح بعض الفقه - بحق - أبعاد تلك المشكلة، حيث يقرر أنه تثار مشكلة دقيقة إذا ما تعدد نواب الرئيس، إذ من منهم الذي يتولى الاختصاصات الواردة في المادتين ٨٢، ٨٥ من الدستور؟ ذلك أن القائم بهذا الاختصاص يصبح في لحظة قيامه به رئيسا للجمهورية بالنيابة أو بعبارة أخرى رئيسا على سائر نواب رئيس الجمهورية الآخرين، ويقترح الرأي الفقهي أن يكون أقدم نواب الرئيس هو الذي يقوم بهذا الاختصاص. وأن يتم تحديد أقدمية النواب. باعتبار أن الأقدم هو أقدمهم تعيينا في منصب نائب الرئيس، فإذا ما عينوا في قرار واحد، كان الأقدم هو الذي يأتي اسمه أولا في قرار التعيين^(٣٠).

ونحن إذ نتفق مع تحليل المشكلة كما عرضها الرأي الفقهي السابق ومع الحل الذي يقترحه، إلا أننا نرى كذلك أنه من الأفضل أن يحدد الرئيس - في حالة تعدد نوابه - النائب الذي سيتولى الاختصاص المقرر في المادتين ٨٢، ٨٥

(٣٠) راجع دكتور مصطفى أبو زيد - النظام الدستوري المصري ١٩٨٤ ص ١٩٩.

من الدستور. وذلك عند قيام الرئيس بتحديد اختصاصات نوابه، أو أن يحدد أسبقية هؤلاء النواب، وما ننادى به يحقق عدم حدوث مشاكل أو حيرة في مثل تلك الأوقات التي ينبغي ألا يحدث فيها مثل ذلك.

بل ان «تحديد الاختصاص» بما يعنيه من تحديد أسبقية النواب، وتحديد من منهم الذي يتولى الاختصاصات التي تسندها المادتان ٨٢، ٨٥ لنائب الرئيس، هذا التحديد - بهذا المعنى - هو التفسير السليم لما ورد بالمادة ١٣٩ من أن لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا أو أكثر، ويحدد اختصاصاتهم.

ولقد عني الدستور السوداني بموضوع تحديد اسبقية نواب الرئيس، حيث نص صراحة في المادة ٨٨ على أن «يعين رئيس الجمهورية نوابا له ويحدد اسبقياتهم واختصاصاتهم...»، كما التزم الدستور بهذه الأسبقية في شغل منصب الرئاسة مؤقتا في حالات خلو ذلك المنصب، حيث نص في المادة ١١٣ على أن ترتيب من يتولى الرئاسة مؤقتا هو النائب الأول لرئيس الجمهورية ويليه في التسلسل الرئاسي نائب رئيس الجمهورية. كما اختص النائب الأول بالنيابة عن الرئيس في حالة قيام مانع مؤقت بسبب المرض أو لأي سبب آخر، وذلك طبقا للمادة ١١٤ من الدستور السوداني.

ونلاحظ أن الدستور السوري (الدائم ١٩٧٣) قد أسند إلى رئيس الجمهورية حق «تسمية نائب له أو أكثر...»، كما حددت المادة ٨٨ الحل بالنسبة لتعدد النواب وذلك في حالة وجود مانع مؤقت لا يمكن للرئيس معه القيام بصلاحياته، فنصت تلك المادة على أن «يمارس النائب الأول أو النائب الذي يسميه الرئيس» أما في حالة الموانع الدائمة وفي حالتي الوفاة والاستقالة - وكان مجلس الشعب منحلا - فيمارس النائب الأول صلاحيات الرئيس حتى اجتماع مجلس الشعب الجديد لاختيار الرئيس الجديد».

فالنظام الدستوري السوري يأخذ إذاً بنظام تعدد نواب الرئيس، وبوجود نائب أول بينهم، وإذا كان هذا النائب الأول هو الذي يتولى صلاحيات الرئيس - طبقا للمادة ٨٤ - في حالات الموانع الدائمة، فإن للرئيس أن ينييه في حالة المانع المؤقت، أو أن ينيب نائبا غيره، أي أن للرئيس أن يخالف قاعدة الأسبقية، التي تحدثنا عنها من قبل.

ويتبقى لدينا أخيرا الدستور الجزائري (الصادر ١٩٧٦) ونلاحظ أن هذا الدستور لا يأخذ بنظام تعدد نواب الرئيس، بل يقصر حق الرئيس على تعيين نائب واحد له. وذلك طبقا للمادة ١١٢، التي تقرر أنه «يمكن للرئيس لجمهورية أن يعين نائبا . . .».

وإذا كان للرئيس حرية تعيين نائبه - طبقا للدستور الجزائري - فإن الدستور قد قيد حرية الرئيس - طبقا للمادة ١١٦ - حيث لا يجوز للرئيس «بأي حال من الأحوال أن يفوض سلطته في تعيين نائب رئيس الجمهورية . . أو إعفائه من مهامه». فالدستور قد اختص الرئيس - وحده - بهذا الحق. ولا شك أن اختصاص الرئيس وحده بهذه السلطة، هو أمر مقرر في الدساتير العربية السابقة التي تعرضنا لها بالدراسة.

ونلاحظ أن المادة ١١٢ من الدستور الجزائري قد تحدثت عن سلطة الرئيس في تعيين نائب له، إلا أن المادة المذكورة لم تشمل على حقه في إعفاء النائب - كما فعلت الدساتير العربية التي تقرن التعيين بالإعفاء - إلا أن ذلك لا يمنع حق الرئيس في إعفاء النائب. وهذا وقد تحدثت المادة ١١٦ عن حق إعفاء الرئيس لنائبه، وهي تعدد الأمور التي لا يجوز للرئيس التفويض فيها.

وقد أوردت المادة ١١٨ قيدا على حق «الرئيس المؤقت» (وهو رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي يتولى الرئاسة في حالات وفاة الرئيس أو استقالته)، حيث لا يستطيع الرئيس المؤقت - خلال مدة الرئاسة المؤقتة وأقصاها خمسة وأربعون يوما - لا يستطيع تعيين نائب له، أو إنهاء مهام نائب الرئيس^(٣١).

(٣١) لم نتمح نصصوص الدساتير العربية الأخرى مثل هذا القيد الذي أورده الدستور الجزائري على سلطة الرئيس المؤقت في تعيين نائب له خلال فترة الرئاسة المؤقتة إلا أنه رغم ذلك، فإنه - من الناحية العملية - نادرا ما يجد الرئيس المؤقت نفسه في حاجة إلى تعيين نائب له، خاصة وأن فترة الرئاسة المؤقتة هي فترة قصيرة أصلا، وذلك إلا إذا دعت الظروف إلى مثل هذا التعيين، وقد حدث بعد وفاة الرئيس الراحل أنور السادات. وكان الرئيس (الحالي) حسني مبارك، نائبا للرئيس حينذاك، حدث أن أعاد الرئيس المؤقت (رئيس مجلس الشعب في ذلك الوقت) الدكتور صوفي أبو طالب أن أعاد تعيين السيد / حسني مبارك نائبا له (أي للرئيس المؤقت) ورئيسا لمجلس الوزراء. لمزيد من التفاصيل حول صلاحيات الرئيس المؤقت راجع دراسة لنا بعنوان «الرئيس المؤقت للدولة - وحالات خلو منصب الرئاسة . . .» سابق الإشارة إليه.

سلطة تعيين نواب الرؤساء إذا وسلطة اعفائهم من مناصبهم يتم اسنادها إلى الرؤساء، لا تحد حريتهم فيها حدود.

وإذا كانت تلك الحرية تعني أن يكون اختيار نائب الرئيس راجعا إلى تقدير الرئيس، فإن ذلك يبدو مقبولا في ظل الأنظمة الرئاسية البحتة، التي تلتزم بشدة بالأسس التقليدية للنظام الرئاسي، حيث تستقر السلطة التنفيذية في أيدي الرؤساء، يمارسونها بأنفسهم أو بواسطة معاونيهم.

أما في تلك الأنظمة الأخرى التي تجمع بين بعض خصائص كل من الأنظمة البرلمانية والأنظمة الرئاسية، مع ميلها إلى الأنظمة الرئاسية (مثل النظام الدستوري المصري طبقا لدستور ١٩٧١)، فإن بعض الفقه يقرر - بحق - أنه ولئن كان أمر تعيين الرئيس لنائبه - طبقا للمادة ١٣٩ من دستور ١٩٧١ المصري - متروك لرئيس الجمهورية، ولئن كان هذا التعيين سلطة تغلب عليها الصبغة الرئاسية، إلا أنه ليس ثمة ما يمنع من أن يتعرض هذا التعيين للمناقشة من جانب الوزارة، فمن المتصور أن يكون شخص المرشح للتعين في منصب نائب رئيس الجمهورية محل اعتراض من جانب رئيس مجلس الوزراء. وتثور في هذه الحالات الاعتبارات التي تحكم النظام البرلماني وبالذات مدى امكانية انفراد رئيس الجمهورية بمباشرة السلطات المقررة في الدستور ودون موافقة الوزارة المستولة وحدها سياسيا أمام مجلس الشعب^(٣٢).

إلا أن بعض الفقه يقرر أن ثمة اختصاصات يقوم بها رئيس الجمهورية وحده ومباشرة استناداً إلى نصوص الدستور، من بينها تعيين نواب رئيس الجمهورية، وأن هذه الاختصاصات يقوم بها رئيس الجمهورية دون مشاركة من أحد ودون الرجوع إلى أحد باعتبار أنها اختصاصات منحها له الدستور مباشرة هو بنفسه^(٣٣).

ولا شك أنه رغم أن نص المادة ١٣٩ يسند سلطة تعيين نواب الرئيس إلى الرئيس إلا أنه على ضوء نصوص الدستور الأخرى، ونتيجة لما يتصف به دستور ١٩٧١ من جمع بين جوانب مختلفة من النظامين البرلماني والرئاسي، فإن كل ذلك

(٣٢) راجع دكتور سعد عصفور - النظام الدستوري المصري دستور ١٩٧١ - مرجع سابق ص ١٠١.

(٣٣) راجع دكتور يحيى الجمل - القانون الدستوري ١٩٨٥ ص ٢١٢.

يدعو- من الناحية العملية - إلى استحسان عدم وجود اعتراض من جانب مجلس الوزراء على من يعتزم رئيس الجمهورية ترشيحه لشغل منصب نائب الرئيس . وذلك حتى يكون هناك حد أدنى من التفاهم بين معاوني الرئيس .

هذا وتستلزم الأنظمة الدستورية المختلفة أداء نائب الرئيس ليمين دستورية يحددها كل دستور، وذلك بعد تعيينه، ويتم أداء اليمين الدستورية أمام رئيس الجمهورية، وعادة ما تكون صيغة اليمين هي ذات الصيغة التي يؤديها رئيس الجمهورية . وقد نص على قيام نائب الرئيس بتأدية يمين دستورية قبل مباشرة مهامه كل من دستور مصر ١٩٦٤ (المادة ١٠٤) ودستور مصر ١٩٧١ (المادة ١٤٠)، وأما دستور السودان (المادة ٨٨) فتختلف صيغة اليمين التي يؤديها نواب الرئيس عن صيغة اليمين التي يؤديها رئيس الجمهورية، ودستور سوريا (المادة ٩٦) حيث يؤدي نواب الرئيس القسم الدستوري الوارد في المادة ٧ من الدستور وهو قسم دستوري عام غير محدد بالرئيس أو بنائب الرئيس، بل يؤديه كل من يستوجب الدستور أداءه ليمين دستورية قبل مباشرة مهام منصبه .

المبحث الثاني

انتخاب نائب الرئيس

تأخذ كل من العراق والامارات العربية المتحدة، والولايات المتحدة الأمريكية، بأسلوب انتخاب نائب الرئيس، وسنتحدث عن كل من العراق والامارات في مطلب أول، ونحدث عن انتخاب نائب الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية في مطلب ثان.

المطلب الأول : انتخاب نائب الرئيس في كل من العراق والامارات العربية المتحدة

أما بالنسبة للعراق فقد أشرنا من قبل إلى وجود نوعين من نواب الرئيس، وأول هذين النوعين هو نائب رئيس مجلس قيادة الثورة، وهو محل محل رئيس الجمهورية (باعتبار أن رئيس الجمهورية هو - في ذات الوقت - رئيس لمجلس قيادة الثورة) وذلك في حالات غياب الرئيس أو تعذر أو استحالة ممارسته لاختصاصاته الدستورية .

وممارسة مجلس قيادة الثورة بأغلبية ثلثي أعضائه - طبقا للمادة ٣٨ -
انتخاب الرئيس وانتخاب نائبه، اللذين يؤديان اليمين الدستورية أمام المجلس
(المادة ٣٩).

وثاني النوعين من نواب الرئيس، هو نواب رئيس الجمهورية، طبقا
للمادة ٥٧ فقرة (ج) فإن رئيس الجمهورية يمارس صلاحية تعيين نواب رئيس
الجمهورية واعفائهم من مناصبهم^(٣٤).

فالدستور العراقي يسند حق تعيين النواب إلى رئيس الجمهورية، كما أنه
يأخذ بنظام تعدد النواب، ويؤدي نواب الرئيس قبل مباشرة مهام وظائفهم
اليمين المنصوص عليها في المادة ٥٩.

أما دستور الامارات العربية المتحدة، فقد نص في المادة ٤٥ من الباب
الرابع الخاص بالسلطات الاتحادية، على أن السلطات الاتحادية تتكون من
المجلس الأعلى للاتحاد ثم رئيس الاتحاد ونائبه ثم . . ونص في المادة ٤٦ على
أن المجلس الأعلى للاتحاد هو السلطة العليا فيه ويشكل من حكام جميع
الامارات المكونة للاتحاد، أو من يقوم مقامهم في إماراتهم في حال غيابهم أو
تعذر حضورهم. هذا وقد أخذ الدستور بأسلوب انتخاب الرئيس ونائبه،
حيث تنص المادة ٥١ على أن ينتخب المجلس الأعلى للاتحاد من بين أعضائه
رئيسا للاتحاد ونائبا لرئيس الاتحاد^(٣٥). ويؤديان اليمين المنصوص عليها في المادة
٥٢ أمام المجلس الأعلى.

ولم يتضمن الدستور شيئا عن إعفاء نائب الرئيس، ذلك أنه ما دام قد
تولى منصبه بالانتخاب، فإنه يظل المدة المقررة دستوريا وهي خمس سنوات
ميلادية (المادة ٥٢)، ويخلو منصب نائب الرئيس (طبقا للمادة ٥٣) بالوفاة أو
الاستقالة أو انتهاء حكمه في إمارته لسبب من الأسباب، وعندئذ يدعى

(٣٤) راجع دكتور نوري لطيف - القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق - الطبعة الثانية
١٩٧٩ ص ٢٧٩.

(٣٥) راجع في تفصيلات النظام الدستوري لدولة الامارات، الدكتور عادل الطبطبائي - النظام
الاتحادي في الامارات العربية، ١٩٧٨ ص ١٩٨، والدكتور محمد فتوح محمد عثمان - رئيس
الدولة في النظام الفيدرالي، ١٩٧٧، دراسة تحليلية مقارنة بالولايات المتحدة الأمريكية، واتحاد
الامارات العربية واتحاد الجمهوريات العربية - ص ٢٨٩ وما بعدها.

المجلس الأعلى لانتخاب نائب جديد.

وإذا كان دستور الامارات لم يتضمن شيئاً عن اعفاء نائب الرئيس، فإن دستور العراق قد نص في المادة ٣٨ فقرة (د) على حق مجلس قيادة الثورة في البت في استقالة الرئيس ونائبه، وفي الفقرة (هـ) على حق المجلس في اعفاء أي من أعضائه من عضوية المجلس. وهذا يعني سلطته في إعفاء نائب الرئيس. أما بالنسبة لنواب رئيس الجمهورية، فإن رئيس الجمهورية - هو الذي يتولى تعيينهم واعفاءهم من مناصبهم.

المطلب الثاني انتخاب نائب الرئيس الأمريكي

من أهم خصائص النظام الرئاسي، أن يكون رئيس الدولة الذي تتركز في يده السلطة التنفيذية - منتخبا بواسطة الشعب، فهو رأس الدولة، وهو يعبر عن إرادة الشعب الذي انتخبه، وهو رئيس السلطة التنفيذية وصاحبها.

ورغم أن النظام الأمريكي هو نظام رئاسي من كل الوجوه، ينشئ سلطة تنفيذية قوية تتركز في شخص رئيس الجمهورية، وأن الدستور في المادة الثانية قد خول السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية، بحيث يباشرها بنفسه بواسطة معاونيه الذين يقوم بتعيينهم وتحمل مسئولية اختيارهم أمام الشعب وكذلك عزلهم (طبقاً لما يقرره الدستور والقوانين من اجراءات مثل موافقة مجلس الشيوخ بالنسبة لتعيين بعض كبار الموظفين)^(٣٦).

رغم السلطات الكبيرة للرئيس الأمريكي واختصاصاته - في ظل أول

(٣٦) راجع في تفصيلات النظام الرئاسي الأمريكي وسلطة الرئيس - أستاذنا الدكتور عبد الحميد متولى - نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية مع المقارنة بأنظمة الديمقراطيات الغربية ١٩٨٥، ص ١٧٨ وما بعدها، والقانون الدستوري والأنظمة السياسية ١٩٦٥ / ١٩٧٦ ص ٢٨٠. وراجع أيضاً الدكتور كمال أبو المجد - رئيس الولايات المتحدة الأمريكية - انتخابه وسلطاته - مجلة الحقوق والشريعة - كلية الحقوق - جامعة الكويت - السنة الأولى، العدد الأول يناير ١٩٧٧ ثم العدد الأول ١٩٧٨، وكذلك النظام الرئاسي في أمريكا ومصر ١٩٦٦ - رئيس الدولة في النظام الفيدرالي - مصدر سابق - د. يحيى الجمل - الأنظمة السياسية المعاصرة ص ١٥٨ وما بعدها. وكذلك المراجع التي سنشير إليها تباعاً. =

نظام رئاسي أو «رئيسي» كما يسميه بعض الفقه - ورغم أنه كان من المفروض أن يترتب على كل ما سبق، أن يختص الرئيس بتعيين «نائبه» إلا أن الدستور الأمريكي قد سلك سبيل «الانتخاب» - انتخاب نائب الرئيس - بذات الطريقة التي ينتخب بها الرئيس.

ولعل الحكمة في ذلك، أن نائب الرئيس - في ظل النظام الدستوري الأمريكي - لا يعد معاوناً للرئيس، فلم ينشأ الدستور منصب النائب لتحقيق غرض المعاونة للرئيس. بل أراد الدستور بإنشاء هذا المنصب أن يكون هناك «رئيس احتياطي» يتولى رئاسة الدولة في حالات معينة، وهي حالات الموانع المؤقتة والدائمة التي يترتب عليها خلو منصب الرئاسة بصفة مؤقتة أو دائمة.

ولعل الحكمة الأخرى للأخذ بنظام انتخاب نائب الرئيس (وليس بنظام التعيين)، هي أن هذا النائب هو الذي يتولى رئاسة الدولة مكملًا مدة رئاسة الرئيس، في حالات خلو منصب الرئاسة بصفة دائمة كالوفاة والاستقالة والعزل والعجز الدائم . . الخ. أي أن الدستور قد حرص على ألا يتولى منصب الرئاسة إلا رئيس منتخب، ولم تعد هذه القاعدة مطبقة تمامًا منذ التعديل الخامس والعشرين حيث أصبح للرئيس - في حالة وفاة نائبه - أن يعين نائبًا جديدًا بموافقة الكونجرس (كما سنتحدث تفصيلًا فيما بعد).

ويمكن أن نجمل الحديث عن أسلوب انتخاب نائب الرئيس كالآتي:

أولاً : طبقاً للمادة الثانية من الدستور، الفقرة الأولى، فإن «السلطة التنفيذية يتولاها رئيس الولايات المتحدة ويمارس مهام منصبه لفترة مدتها أربع سنوات، ويجري انتخابه هو ونائب الرئيس».

= ومن جهة أخرى، فإنه ثمة أنظمة دستورية أجنبية أخرى - عدا الولايات المتحدة الأمريكية - تأخذ بأسلوب انتخاب نائب الرئيس مثل الجمهورية الشعبية الصينية، حيث تنص المادة ٢٧ من دستورها على حق المجلس الوطني لنواب الشعب في انتخاب رئيس الجمهورية ونائبه. وكذلك جمهورية يوغسلافيا الاشتراكية حيث تنص المادة ١٦٤ (الفقرة الخامسة) والمادة ٢٢٢ على أن يختص البرلمان الاتحادي بانتخاب رئيس الجمهورية ونائبه لمدة أربع سنوات ويعزلهما. راجع في ذلك الوثائق الدستورية للصين ويوغسلافيا. وراجع دكتور طعيمة الجرف - نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم - الطبعة الرابعة ١٩٧٣، ص ٤٤٠.

وكما يقول رجال الفقه فإن ظهور الاحزاب السياسية - التي لم تكن معروفة في الولايات المتحدة وقت وضع الدستور - أثر تأثيراً كبيراً وخطيراً على طريقة انتخاب الرئيس، وجعل من طريقة الانتخاب غير المباشر (التي نص عليها الدستور) مسألة صورية شكلية، إذ أصبح انتخاب الرئيس يجري في الواقع، كما لو كان انتخاباً مباشراً (من درجة واحدة)^(٣٧).

وطبقاً لنص الدستور فإن نائب الرئيس ينتخب بالطريقة ذاتها التي ينتخب بها الرئيس، وفي ذات الانتخابات، فيقوم المندوبون (الذين ينتخبهم ناخبو الولايات) باختيار (رئيس الجمهورية ونائبه، حيث يقوم كل مندوب، بالادلء بصوتين يشترط في احدهما أن يمنح لشخص من غير سكان ولايته) وعند فرز الاصوات يختار المرشح الذي حصل على أعلى الاصوات لمنصب الرئاسة، ويختار الذي يليه في عدد أصوات المندوبين نائباً للرئيس. ولكن ظهور الاحزاب السياسية - كما يقول الفقهاء - والتزام المندوبين باختيار مرشحي الحزب الذي يتبعونه لمنصب الرئيس ونائبه أدى عام ١٨٠٠ إلى حصول شخصين على نفس العدد من الاصوات وهما توماس جفرسون وارون بير، فاحيل الأمر إلى مجلس النواب حتى يختار منها^(٣٨).

نائب الرئيس إذاً هو الذي يحصل على العدد الأكبر من الأصوات التالي للرئيس، وإذا حدث وتساوت الأصوات فإن مجلس الشيوخ يختار - بالاقتراع السري - بين الاثنين اللذين حصلا على أكثر عدد من الأصوات التالية للرئيس. ولم يتصد مجلس الشيوخ لتلك المهمة سوى مرة واحدة وهي عام ١٨٣٧^(٣٩). ويتم انتخاب النائب لذات المدة التي ينتخب لها الرئيس وهي أربع سنوات.

ثانياً : ونتيجة للأحزاب السياسية، وما نتج عن تأثيرها الكبير في عملية

(٣٧) راجع أستاذنا الدكتور عبد الحميد متولى - المرجع السابق ص ٢٨٠ وراجع دكتور محسن خليل - القانون الدستوري والنظم السياسية ص ٢٤٣.

(٣٨) راجع الدكتور كمال أبو المجد - رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، الجزء الثاني - المرجع السابق ص ٩٢.

(٣٩) راجع دكتور حميد الساعدي - الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، ١٩٨١، ص ٧٣.

الانتخاب، والتزام مندوبيها باختيار مرشحى الحزب الذي يتبعونه لمنصبى الرئيس ونائبه - كما قدمنا - وحدث بعض المفارقات مثل تساوى الاصوات التي يحصل عليها المرشحون. فقد تم تعديل الدستور (طبقا للتعديل الثاني عشر) حيث يقوم المندوبون بانتخاب الرئيس، وذلك في بطاقة مستقلة، ثم يحددون الشخص الذي يختارونه نائباً للرئيس في بطاقة أخرى، وبالنسبة لنائب الرئيس، فإن الشخص الذي يظفر بأكثر عدد من الأصوات المعطاة لمنصب نائب الرئيس ينتخب نائباً. وإذا لم يظفر أحد بالأغلبية المطلوبة، فحينئذ يختار مجلس الشيوخ نائب الرئيس من بين الاثنين اللذين ظفرا بأكثر عدد من الاصوات في القائمة.

ثالثا : ثم جاء التعديل الدستوري الخامس والعشرون، ليقرر أمرا خطيرا، تزداد به قوة الرئيس الأمريكي وتتسع به سلطاته إذ يقرر هذا التعديل (الذي نفذ منذ عام ١٩٦٧) الحل في حالة خلو منصب نائب الرئيس (لوفاته أو إستقالته أو عزله . . الخ)، فيخول الرئيس حق تسمية نائبه، ويباشر النائب مهامه بعد موافقة مجلسى الكونجرس على تعيينه بالأغلبية المطلقة^(٤٠).

ولا شك أن التعديل الخامس والعشرين قد منح الرئيس سلطة خطيرة، يمكنه بمقتضاها أن يتدخل تدخلا كبيرا في «تعيين» خلفه. وبعد أن كانت تولية النائب تتم بأسلوب واحد هو الانتخاب، أصبح الأسلوب - في حالة خلو منصب النائب - مزيجا بين التعيين وبين الانتخاب.

ويبدو لنا أن إمكانية تدخل الرئيس في اختيار خلفه - في منصب الرئاسة - بموجب التعديل الخامس والعشرين، إنما تنتج عن عاملين:

أولهما : إنه عادة ما يرشح نائب الرئيس نفسه في الانتخابات اللاحقة لفترة نيابته، وتكون الفرصة متاحة له بشكل كبيرة للفوز، خاصة إذا كان قد تولى الرئاسة مكملًا لمدة رئيسه السابق بسبب وفاة ذلك الرئيس أو استقالته . . الخ، حيث تكون فرصة نائب الرئيس أوفر وأكبر للفوز بالرئاسة في مدة تالية.

(٤٠) راجع اندريه هوريو - القانون الدستوري والمؤسسات السياسية - الجزء الأول - ص ٥٠٢.
Droit Constitutionnel et Institutions politiques.

وراجع البرت . ب . ساي - أسس الحكم في أمريكا - مرجع سابق ص ١٩٨.

ولقد نص التعديل الثاني والعشرون على أن أي شخص تولى منصب الرئاسة أو تصرف كرئيس لأكثر من عامين من مدة كان قد انتخب شخص آخر لها، لن ينتخب لمنصب الرئاسة لأكثر من مدة واحدة.

ثانيهما : إن هذا النائب الذي عينه الرئيس - بموافقة الكونجرس كأغما «يرث» - إذا صح هذا التعبير - منصب الرئاسة، في حالة خلو منصب الرئيس الذي عينه.

فتطبيقا لذلك التعديل الدستوري (الخامس والعشرين)، فإنه عند استقالة نائب الرئيس «اجينيو» في ١٠ أكتوبر عام ١٩٧٣ عين الرئيس «نيكسون» في ١٢ أكتوبر «جيرالد فورد» نائباً للرئيس، ووافق مجلس الشيوخ في ٢٦ نوفمبر، ومجلس النواب في ٦ ديسمبر ١٩٧٣ على هذا التعيين. ولكن الذي حدث بعد ذلك أن الرئيس نيكسون قد استقال من منصبه، فتولى فورد الرئاسة واختار روكفلر نائباً له.

أي أنه إذا كان شغل منصب الرئيس، ونائبه يتم - طبقاً للدستور - عن طريق الانتخابات، فإنه قد حدث لأول مرة في التاريخ الأمريكي - كما يقول بعض الفقه - أن تم شغل كل من المنصبين (منصب الرئيس ومنصب نائب الرئيس) عن غير طريق الانتخاب. استمر ذلك لفترة سنتين تقريباً، حتى أجريت الانتخابات في نوفمبر عام ١٩٧٦ لمنصبى الرئاسة ونائب الرئيس^(٤١).

لقد عالج التعديل الخامس والعشرون معالجة منطقية سليمة حالة خلو منصب نائب الرئيس، فنائب الرئيس ينتخب اصلاً في انتخابات الرئاسة بواسطة الشعب، تلك الانتخابات التي تجري كل أربع سنوات (وهي مدة الرئيس). وتصاحبها ضجة كبرى لا في الولايات المتحدة الأمريكية فحسب، بل في العالم كله.

فلم يكن من السائع إذأ أن تتكرر تلك الانتخابات - وقد يكون ذلك التكرار بعد انتهائها بفترة وجيزة - وذلك لانتخاب نائب جديد للرئيس في حالة خلو ذلك المنصب.

(٤١) راجع دكتور محسن خليل - المرجع السابق ص ٢٤٦.

ولم يكن من المقبول أن يترك أمر تولية النائب الجديد، لمطلق ارادة الرئيس، ذلك أنه يمكن لذلك النائب (المعين من قبل الرئيس) أن يتولى رئاسة الولايات المتحدة الأمريكية، بالرغم من أنه ليس منتخبا من الشعب. فلا أقل من أن يحظى تعيينه بموافقة ممثلي الشعب (الكونجرس) على الأقل. ولذلك فقد تم التوفيق بين كل هذه الاعتبارات بواسطة أن يقوم الرئيس بتسمية نائبه، على أن يحصل على موافقة الكونجرس على هذا التعيين.

المبحث الثالث

المفاضلة بين الاساليب المختلفة لتولية نائب الرئيس

من المنطقي ألا تكون تلك المقارنة التي نجريها - بين الأساليب المختلفة لتولية نائب الرئيس في الأنظمة الدستورية المختلفة - مقارنة نظرية بحتة، بحيث نكتفى بتعداد مزايا وعيوب كل من أسلوبى الانتخاب والتعيين، ثم نقارن بين الصور المختلفة لاسلوب الانتخاب فحسب.

إن كل أسلوب من تلك الأساليب التي أخذت بها الأنظمة الدستورية المختلفة، إنما ينبع من ظروف كل مجتمع، ويتوافق - أو يجب أن يتفق - مع الحياة السياسية والاجتماعية في مجتمعه.

وهكذا فإننا نجد أن أسلوب انتخاب نائب الرئيس - طبقا لدستور الامارات العربية المتحدة - حيث ينتخبه المجلس الأعلى للاتحاد المكون من حكام الامارات المشتركة في الاتحاد، إنما هو أسلوب نابع من ظروف تلك الدولة ومتفق مع تلك الظروف، وبالمثل فإن الظروف السياسية للعراق قد أفرزت أحكام دستورها بتلك الصورة التي جاءت عليها، ومنها أن تتم تولية نائب رئيس الدولة بواسطة انتخابه من اعضاء مجلس قيادة الثورة.

وهكذا الأمر بالنسبة للأنظمة التي تأخذ بأسلوب تعيين نائب الرئيس. ففي الأنظمة الدستورية العربية التي تأخذ بنظام نائب الرئيس (السودان - سوريا - الجزائر - مصر)، نجد أن الظروف السياسية والاجتماعية في تلك الدول، واقتراب نظمها بشكل متفاوت - من الخصائص الأصلية للنظام الرئاسى، إضافة إلى قوة مركز وسلطة رئيس الدولة - من الناحية الواقعية - في

تلك الدول النامية عموماً - كل ذلك قد يرجع الأخذ بأسلوب تعيين نائب رئيس الدولة بواسطة رئيس الدولة.

وقد يمكن القول بأنه ينبغي - في ظل الأنظمة السابقة - أن يعين الرئيس نائبه، باعتبار أن هذا النائب، ليس إلا معاوناً مميزاً من معاوني الرئيس، وحتى لا يؤدي الأخذ بأسلوب انتخاب النائب في مثل الأنظمة السابقة - إلى عرقلة عمل الرئيس، أو وجود قوة مساوية لقوة الرئيس - أو منافسة لها - باعتبار أن النائب «المنتخب من الشعب» سوف يتساوى مع الرئيس في أنهما جاءا سوياً بإرادة الشعب الذي انتخبهما. وإذا كان من الممكن القول بما تقدم، وإذا كان من اليسير أن نقارن مقارنة نظرية بين مزايا وعيوب كل أسلوب من أساليب تولية نائب الرئيس. فإن تلك المقارنة لن تكون مجدية، للمفاضلة بين الأساليب المختلفة لتولية نائب الرئيس. إن الأسلوب الأجدي للمفاضلة، هو أن نتفحص أمرين: الأمر الأول هو الظروف السياسية والاجتماعية للمجتمعات لنرى درجة توافق النصوص الدستورية معها.

والأمر الثاني، هو أن نبحث - بعمق - طبيعة الدور الذي يقوم به نائب الرئيس طبقاً للنصوص الدستورية. أو بعبارة أخرى: ما الذي حدده كل دستور للدور الذي يقوم به نائب الرئيس، هل هو مجرد «معاون» للرئيس، أم هو «رئيس احتياطي» (أي يقتصر دوره على الحلول محل الرئيس في حالات المانع المؤقت والموانع المطلقة)؟ ثم هل يمكن - طبقاً لما تقرره الدساتير - أن يصبح النائب «رئيساً مكملًا» لمدة الرئيس عند حدوث الموانع المطلقة (مثل الولايات المتحدة الأمريكية).

وعلى أساس ذلك يمكن عقد المقارنة، والاستفادة ببعض الأحكام المتبعة في ظل الأنظمة الأخرى.

وعلى ضوء ذلك فيمكن القول - على سبيل المثال - أن الدستور الجزائري إذ يميز للرئيس تعيين نائب له «كمعاون» يساعده في مهامه، وحيث لا يسند الدستور أية صلاحيات لذلك النائب (كأن يحل محل الرئيس في حالات خلو منصب الرئاسة)، فإن اتباع الدستور لأسلوب تعيين نائب الرئيس إنما يتفق مع طبيعة دور النائب - كما حددها الدستور - ويتفق كذلك مع الظروف السياسية والاجتماعية.

ورغم أن الدستورين السوداني والسوري، يقضيان بمباشرة نائب الرئيس لمهام منصب الرئاسة في احوال المانع المؤقت والموانع الدائمة. إلا أنهما - أي الدستورين - يعدان نواب الرئيس بمثابة معاونين للرؤساء.

فالنائب هنا يجمع بين صفة «معاون» الرئيس وبين صفة «الرئيس المؤقت أو الاحتياطي»، ولذلك فإن أسلوب التعيين يظل الأسلوب الأمثل لهذين النظامين الدستوريين، إضافة إلى أن هذا الأسلوب إنما يتفق مع الظروف السياسية والاجتماعية فيهما.

وعلى النقيض من ذلك فلا يتفق أسلوب «التعيين المطلق» مع خصائص نظام دستوري وسياسي آخر كالنظام الأمريكي. ذلك أن نائب الرئيس - في النظام الدستوري الأمريكي - ليس معاوناً للرئيس بحكم الدستور.

صحيح أنه يمكن أن يساعد النائب الرئيس في بعض المهام. ولكن تلك المعاونة ليست أمراً يحتمه الدستور. فهو ليس تابعا للرئيس. وإنما هو - أي النائب - تابع للدستور، الذي يجعله رئيسا «احتياطيا»، ثم رئيسا مكتملا لمدة الرئيس السابق في حالات الخلو الدائم لمنصب الرئاسة. ويؤدي كل ذلك إلى ضرورة الأخذ بأسلوب الانتخاب بالنسبة لتولية نائب الرئيس في الولايات المتحدة، صحيح أنه - طبقا للتعديل الدستوري الخامس والعشرين - امتزج «التعيين» أو الترقية أو تسمية النائب، بموافقة مجلسي الكونجرس، إلا أن ذلك يحدث فحسب في حالات محدودة هي حالات خلو منصب النائب. أما القاعدة العامة فتظل كما هي، وهي انتخاب نائب الرئيس بواسطة الشعب، وبقاؤه - أي النائب - في صورة الرئيس الاحتياطي والمكمل، وليس في صورة معاون أو التابع للرئيس.

بل إن هذا النائب يستطيع - في حالات معينة سنذكرها فيما بعد وهي حالة عجز الرئيس مؤقتا وعدم اعلانه عن ذلك - يستطيع نائب الرئيس أن يخطر هو الكونجرس بذلك بل ويصل الأمر - طبقا للنظام الدستوري - أن يختلف الرئيس ونائب الرئيس حول عجز الرئيس عن مباشرة مهامه، وأن يحتكم كل منهما للكونجرس.

وعلى ضوء ما تقدم، فإننا نقترح بالنسبة للنظام الدستوري المصري، أن يجمع أسلوب تولية نائب الرئيس - أو النائب الأول إذا تعدد النواب - بين كل

من أسلوب التعيين وأسلوب الانتخاب. ونقصد بذلك أن تتم تولية نائب الرئيس بواسطة أمرين: تركية أو ترشيح من رئيس الدولة، وموافقة (بأغلبية خاصة) من جانب مجلس الشعب. على أن يبقى للرئيس حق إعفاء نائبه (الأول) مع اخطار المجلس بذلك.

أما بالنسبة لباقي نواب الرئيس (عدا النائب الأول في حالة التعدد) فيظل من حق الرئيس أن يعينهم بقرار منه (مع ضرورة التشاور مع رئيس مجلس الوزراء)، وهذا ما يتم (أو يجب أن يتم) من الناحية العملية. وهذا الجمع بين أسلوبي التعيين والانتخاب، هو الذي يمكن أن يتوافق - في رأينا - مع طبيعة النظام الدستوري المصري طبقا لدستور ٧١، فهو نظام يجمع بين ملامح كل من النظامين الرئاسي والبرلماني مع الاقتراب - بصورة كبيرة - من النظام الرئاسي. ورغم اختلاف الآراء الفقهية حول طبيعة النظام الدستوري المصري، إلا أن تلك الآراء لا تبتعد كثيرا عن هذا المعنى السابق^(٤٢).

هذا، وكان بعض الفقه يرى أن يكون شغل منصب نائب الرئيس - في ظل دستور ١٩٦٤ - بالانتخاب شأنه شأن منصب رئيس الجمهورية، وليس بالتعيين كما هو متبع حاليا^(٤٣).

ولا شك أن ما نادى به من الجمع بين أسلوبي التعيين والانتخاب، من شأنه أن يؤدي إلى تفادي ما قد يعترض به البعض على أسلوب الانتخاب، من أنه سيجعل مركز النائب مساويا لمركز الرئيس من ناحية وصولهما إلى منصبيهما بطريقة واحدة، وهي الانتخاب. ذلك أنه يمكن القول بأن الأمر سيختلف بعض الشيء، حيث أن الرئيس إنما ينتخب (أو يستقى عليه) من الشعب

(٤٢) انظر بشأن تكييف النظام الدستوري المصري في ظل دستور ١٩٧١، أستاذنا الدكتور عبد الحميد متولى - نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية - المرجع السابق ص ٤٢٢ وما بعدها، وأنظر د. مصطفى أبو زيد - النظام الدستوري المصري - مرجع سابق ص ٣٢١ وما بعدها. ودكتور سعد عصفور - النظام الدستوري المصري - مرجع سابق ص ٨٩ وما بعدها، دكتور يحيى الجمل - القانون الدستوري ١٩٨٥ ص ١٧٣، ٢٠٥.

(٤٣) راجع دكتورته سعاد الشرقاوي ودكتور عبدالله ناصف - أسس القانون الدستوري، ١٩٨٤، ص ٤٦٧.

مباشرة بعد تزكيته من مجلس الشعب، بينما سيولى النائب - بمقتضى الأسلوب الذي نقترحه - بتزكية من الرئيس وموافقة من مجلس الشعب.

فإن قيل بأن من شأن الأسلوب المقترح أن يؤدي إلى عرقلة لعمل الرئيس، من جانب النائب الأول، فإنه يمكن الرد على ذلك، بأن اقتراحنا يتضمن علاجاً لمثل ذلك الأمر حيث يظل للرئيس أن يعفى نائبه مع اخطار مجلس الشعب.

ومن جهة أخرى فإن ما نقترحه يتفق مع طبيعة دور نائب الرئيس في الدستور المصري، حيث أن الدستور قد أنشأ هذا المنصب، لكي تكون المهمة الأساسية لشاغله، هي أن يتولى منصب الرئاسة (مؤقتاً) في حالات المانع المؤقت وحالة الاتهام والمحاكمة (بل وطبقاً لما سنبينه فيما بعد عند الحديث عن صلاحيات النائب فينبغي تعديل الدستور بحيث يتولى النائب الرئاسة المؤقتة في جميع حالاتها). ولذلك ينبغي أن يكون النائب منتخباً - بأسلوب مميز - حتى تتفق وسيلة توليته، مع ذلك المنصب الأكبر في الدولة وهي منصب الرئاسة.

ومن الناحية الواقعية، فإن نائب الرئيس هو الذي تتجه إليه الأنظار، (فتكون فرصته أكبر) لكي يتولى الرئاسة بصفة أصلية، إما لأنه هو الذي كان يشارك الرئيس السابق فيستطيع مواصلة مسيرته، وإما لأنه هو الذي يستطيع - بحكم صلاته بالقوى الموجودة داخل الدولة - أن يقود البلاد أثر تلك الظروف غير العادية (ظروف خلو منصب الرئيس بالوفاة أو الاستقالة أو المحاكمة ...).

وما نقترحه ليس غريباً حتى على النظام الرئاسي، بل ليس غريباً على «الجدور الأصلية والأولى» للأنظمة الرئاسية، (ونقصد النظام الأمريكي)، فإن ثمة حلاً مشابهاً لاقتراحنا، وهو الحل الذي جاء به التعديل الخامس والعشرون للدستور الأمريكي والذي شرحناه من قبل.

بل إن ما نقترحه من أسلوب لاختيار نائب الرئيس (النائب الأول)، ليس غريباً على التنظيمات الدستورية المصرية ذاتها، فلقد أتى دستور ١٩٥٦ بتنظيم مماثل احتوى على العنصرين اللذين نادى بهما، وهما تعيين الرئيس وموافقة مجلس الأمة. ولم يكن ثمة منصب دائم لنائب الرئيس في ظل دستور ١٩٥٦، بل كان مجرد نائب مؤقت - طبقاً للمادة ١٢٦ من دستور ٥٦ التي

تنص على أنه إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته، أناب عنه أحد الوزراء بعد موافقة مجلس الأمة.

إن تولية «النائب الأول» بالاسلوب الذي نقترحه يتفق - كما قدمنا - مع طبيعة دور النائب في ظل دستور ١٩٧١، أما بقية النواب - في حالة تعددهم - فإنهم يظلون مجرد معاونين لرئيس الجمهورية، ولذلك يبقى للرئيس وحده سلطة تعيينهم وإعفائهم (ويقتضى تطبيق ما نقترحه - بداهة - تعديلا دستوريا).

هل هناك حد أقصى لمدد ولاية نائب الرئيس؟

ونقصد من هذا التساؤل القول بأنه إذا كانت بعض الدساتير قد حددت مدد تولى رؤساء الدول بها، بحيث لا تتجاوز مددا محددة (مثل الدستور الأمريكي حيث يحدد المدد بمدين، ومثل دستور ١٩٧١ المصري الذي كان يحددها بمدين كذلك ثم عدل النص الدستوري ليجيز انتخاب الرئيس لمدة متصلة وغير محددة).

وإذا كان الأمر كذلك بالنسبة لانتخاب رؤساء الدول، فهل ثمة أنظمة دستورية تحدد عدد المرات التي يجوز فيها انتخاب نائب الرئيس؟
لم تتعرض غالبية الأنظمة الدستورية - التي تأخذ بأسلوب انتخاب نائب الرئيس - لهذه المسألة.

وعلى ذلك فيمكن أن ينتخب نائب الرئيس لمدة - متصلة أو غير متصلة - متعددة دون حد أقصى لها.

فلم يحدد الدستور الأمريكي - على سبيل المثال - عدداً لمرات تولى نائب الرئيس لمنصب النيابة، إلا أنه يبدو لنا - من واقع استعراض قائمة الرؤساء ونواب الرؤساء - أن مصلحة الأحزاب ورغبتها في الفوز بمنصب الرئاسة قد تستدعى أحياناً تغيير الوجه - وجوه نواب الرئيس - حتى في حالة تجديد مدة ولاية الرئيس لفترة ثانية.

فمنذ تولى الرئيس واشنطن الرئاسة عام ١٧٨٩، لم يتكرر تولى نواب الرؤساء لمنصب النيابة لمدة متصلة. بينما تكرر لمدة متصلة في فترتي ولاية الرئيس أيزنهاور (١٩٥٣ - ١٩٦١) حيث انتخب ريتشارد نيكسون نائباً

للرئيس في كلتا الفترتين، وفي فترت رئاسة الرئيس السابق ريجان، حيث انتخب جورج بوش نائبا للرئيس، في كلتا الفترتين، بل لقد تولى منصب النائب ثلاثة أشخاص في المرات الأربع التي تولى فيها الرئيس روزفلت الرئاسة، فتولى منصب نائب الرئيس على التوالي كل من جون جاونر (١٩٣٣ إلى ١٩٤١) وهنري أ. والاس (١٩٤١ - ١٩٤٥) وهاري ترومان (١٩٤٥ إلى ١٩٤٩) ثم تلوى - أي ترومان - الرئاسة بعد ذلك مباشرة. كما تكرر أيضا تولى نواب الرؤساء لمناصبهم - مرتين متصلتين - في عهد الرئيس وشنطن (١٧٨٩ - ١٧٩٧). وفي عهد الرئيس جيفرسون (١٨٠٥ - ١٨١٢)، وفي عهد الرئيس مونرو (١٨١٧ - ١٨٢٥).

وربما كان من أسباب عدم تجديد وتعدد مدد نواب الرئيس، قيام معظم هؤلاء النواب بترشيح أنفسهم للرئاسة، بعد انتهاء عملهم كنواب. وأنهم يفوزون بمنصب الرئاسة في الكثير من الأحوال وأنهم - أي النواب - يتولون الرئاسة مكملين لمدد الرؤساء في حالات خلو منصب الرئاسة بالوفاة أو العجز التام أو الاستقالة أو العزل.

وإذا كان الأمر كذلك بالنسبة للدستور الأمريكي، فلم تحدد الأنظمة الدستورية العربية - محل دراستنا - مددا معينة لا يجوز بعدها انتخاب نائب الرئيس.

أما بالنسبة للأنظمة الدستورية الأجنبية - عدا الولايات المتحدة الأمريكية - فيكاد يكون دستور جمهورية يوغسلافيا - فيما نعلم - هو الدستور الوحيد الذي لا يبيح تجديد انتخاب نائب الرئيس. فبينما تجيز المادة ٢٢٠ فقرة ٦ انتخاب رئيس الدولة لمدة أخرى، لا تجيز المادة ٢٢٣ فقرة ٢ ذلك التجديد بالنسبة لنائب الرئيس^(٤٤).

الفصل الثالث

شروط نائب الرئيس، وانتهاء ولايته

نستعرض في هذا الفصل الشروط التي تتطلبها الدساتير في نائب الرئيس في مبحث أول، ثم نتحدث عن حالات انتهاء ولايته كنائب للرئيس، وذلك في مبحث ثان.

(٤٤) راجع دكتور طعيمة الجرف - نظرية الدولة - مرجع سابق ص ٤٤٠.

المبحث الأول شروط نائب الرئيس

في حديثنا عن الشروط الواجب توافرها في نائب الرئيس، لكي يشغل هذا المنصب، نلاحظ أن غالبية الأنظمة الدستورية - بل كلها إذا شئنا الدقة - التي نتناولها بالبحث، لا تذكر صراحة شروطا معينة يستلزم توافرها في نائب الرئيس. ونعني بذلك أنها لا تفرد موادا معينة في الدساتير، تخصصها للحديث عن الشروط الواجب توافرها في نائب الرئيس.

إلا أنه يمكن - كقاعدة عامة - استنتاج تلك الشروط، من خلال الشروط التي تتطلبها الدساتير في رئيس الجمهورية، وضرورة توافرها في نائب الرئيس، وهو ما نادى به رجال الفقه المصري حين تعرضوا لبحث ذلك الأمر في الدساتير المصرية.

في مصر :

ففي ظل دستور ١٩٦٤، لم يبين الدستور الشروط التي يجب أن تتوافر فيمن يشغل منصب نائب الرئيس. وإزاء صمت الدستور، رأى بعض الفقه أن تكون الشروط الواجب توافرها في النائب هي نفس الشروط المطلوبة في الرئيس، وذلك بحكم أن النائب يحل محل الرئيس في أحوال معينة، وباعتبار أن نائب الرئيس يؤدي اليمين الدستورية ذاتها التي يؤديها الرئيس، وأن صيغة هذه اليمين مختلفة عن صيغة اليمين التي يؤديها أعضاء الحكومة (رئيس الوزراء والوزراء .. الخ)^(٤٥).

وإذا كان هذا هو الوضع في ظل دستور ١٩٦٤، فإن دستور ١٩٧١ هو الآخر لم يحدد الشروط التي يجب توافرها في نائب رئيس الجمهورية. ولقد اشترطت المادة ٧٥ فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية أن يكون مصرياً من أبوين مصريين، وأن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية وألا تقل سنه عن أربعين سنة.

وإزاء صمت دستور ١٩٧١ بالنسبة لشروط نائب الرئيس، فإن أغلب

(٤٥) راجع الدكتور ثروت بدوى - القانون الدستوري ١٩٧١ ص ٣٦٠.

الآراء الفقهية التي تعرضت لهذا الموضوع تقرر ضرورة توافر شروط رئيس الجمهورية بالنسبة لنائب الرئيس. ويستند الفقه في رأيه هذا إلى أن النائب محل محل الرئيس في مباشرة مهام منصبه عند قيام مانع مؤقت لدى الأخير، ولذلك فيكون من اللازم أن تتوافر في النائب الشروط الواجب توافرها في الأصل، بالإضافة إلى مساواة الدستور بين النائب والرئيس في صيغة واحدة للقسم، وكذلك في قواعد المسؤولية طبقاً للمادة ١٣٩ التي تقرر الفقرة الأخيرة منها أنه تسرى القواعد المنظمة لمساءلة رئيس الجمهورية على نواب الرئيس^(٤٦).

وباستعراض الأسس التي يستند إليها الفقه في رأيه الذي يستلزم توافر شروط رئيس الجمهورية فيمن يشغل منصب نائب الرئيس، نجد أن هذه الأسس هي:

- أ- صمت الدستور.
 - ب- شغل نائب الرئيس لمنصب الرئاسة في أحوال معينة.
 - ج- المساواة بينهما في صيغة اليمين.
 - د- سريان القواعد المنظمة لمساءلة رئيس الجمهورية على نواب الرئيس.
- ونتولى مناقشة هذه الأسس كالآتي:

أ- إن صمت الدستور عن بيان الشروط الواجب توافرها في نائب الرئيس، يؤدي بنا - فيما أدى - إلى التقييد بهذا الصمت واحترامه. خاصة وأن الدستور قد صرح بالشروط الواجب توافرها في الرئيس في المادة ٧٥، كما صرح في المادة ١٥٤ بالشروط الواجب توافرها فيمن يعين وزيراً أو نائب وزير.

وما كان أيسر أن ينص الدستور على انطباق شروط الرئيس بالنسبة لنائب الرئيس إلا أن الدستور لم يفعل ذلك، ويؤدي بنا صمت الدستور هنا (عدم المساواة في الشروط)، وافصاحه هناك (والمساواة في المساءلة بين الرئيس ونائبه) إلى ضرورة أخذ هذا التباين في مواقف الدستور بعين الاعتبار، قبل أن نقرر المساواة في الشروط بين الرئيس ونائبه.

(٤٦) راجع دكتور سعد عصفور - المرجع السابق ص ١٠٢، وراجع دكتور مصطفى أبو زيد المرجع السابق ص ٢٩٩. وراجع دكتور يحيى الجمل - المرجع السابق ص ٢١١.

ب - إن القول بأن شغل نائب الرئيس لمنصب الرئاسة (في حالات المانع المؤقت وحالة الاتهام والمحاكمة) إنما يؤدي إلى ضرورة توافر شروط الرئيس في نائبه، باعتبار أنه يجب أن تتوافر في النائب الشروط الواجب توافرها في الأصل. هذا القول أن صح الأخذ به - جدلا - في حالة إنابة الرئيس لنائبه عند حدوث عائق للرئيس يحول بينه وبين ممارسة مهامه، فإنه لا يمكن الأخذ به عند تولي النائب للرئاسة مؤقتا في حالة اتهام الرئيس ومحاكمته، حيث لا يمكن الأخذ بفكرة «الأصيل والنيابة عنه» في تلك الحالة، والأولى - في رأيي - أن نقرر أن النائب هنا إنما يتولى الرئاسة بحكم الدستور في كلتا الحالتين. وهو في الحالتين يكون «أصيلا» وليس نائبا عن أصيل (وذلك خلال الفترة التي يتولى فيها مباشرة مهام الرئاسة). وسوف نتولى مناقشة فكرة النائب والأصيل وغيرها من المصطلحات كالوكالة والتفويض والحلول عند مناقشتنا لطبيعة دور نائب الرئيس في ظل دستور ١٩٧١، في الباب الثاني.

كما أن الاستناد إلى ضرورة توافر شروط الرئيس في نائبه، باعتبار أن النائب سيتولى منصب الرئاسة - مؤقتا -، القول بذلك يؤدي بنا إلى أن نشترط توافر هذه الشروط أيضا في كل من رئيس مجلس الشعب أو رئيس المحكمة الدستورية عند توليها - بالتتابع - منصب الرئاسة مؤقتا في حالات استقالة الرئيس ووفاته وعزله . . فما هو الوضع إذا، إذا لم يتوفر شرط معين - كشرط السن مثلا - عند توليها رئاسة الدولة مؤقتا؟

ج - إن صريح نص المادة ٧٥ التي تحدثت عن شروط الرئيس، يقرر «يشترط فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية». إذا فتلك الشروط إنما يجب توافرها في رئيس الجمهورية الذي «ينتخب» وليس في رئيس الجمهورية «المؤقت الذي يشغل» منصب الرئاسة «مؤقتا».

وإنه لما يؤيد اتجاهنا هذا أن نقارن بين نص المادة ٧٥ هذه - حين تقرر يشترط فيمن «ينتخب»، بما نصت عليه الفقرة الخامسة من القسم الأول من المادة الثانية من الدستور الأمريكي، من أنه «لا يحل لأحد أن يشغل منصب الرئاسة إلا إذا كان مواطنا مولودا في الولايات المتحدة . . .» في ظل النص الأمريكي الذي يقضى بأنه «لا يحل» لأحد أن «يشغل» منصب الرئاسة، يمكن القول بتطابق شروط النائب مع شروط الرئيس. أما في ظل نص المادة ٧٥

الذي يشترط شروطاً معينة فيمن «ينتخب» للرئاسة، فإننا لا نستطيع - بسهولة - أن نعتبر أن تلك الشروط ينبغي أن تتوافر في كل من «يشغل» منصب الرئاسة مؤقتاً.

ويبدو لنا أنه لا يمكن اعتماد ما استند اليه الفقه المصري من أن المساواة بين الرئيس ونائبه في صيغة اليمين الدستورية، تدل على ضرورة المساواة بينهما في الشروط، فصيغة اليمين واحدة سواء تلك التي يؤديها الرئيس (المادة ٧٩) والتي يؤديها نائب الرئيس (المادة ١٤٠) أو تلك التي يؤديها أعضاء الوزارة (المادة ١٥٥).

بل إن بعض الدساتير - كالدستور السوري - يفرد مادة واحدة (هي المادة السابعة) للقسم الدستوري وصيغته بحيث يؤديها - بتلك الصيغة الواحدة - كل من يتطلب الدستور منهم أداء يمين دستورية قبل مباشرة مهامهم.

بينما لا ينص الدستور الجزائري على يمين معينة يؤديها نائب الرئيس. ولعل الدستور الوحيد الذي يغير بعض الشيء في صيغة اليمين التي يؤديها نائب رئيس الجمهورية هو الدستور السوداني (المادة ٨٨).

ننتهي من كل ذلك إلى ضعف حجة الاستناد إلى وحدة صيغة اليمين التي يؤديها كل من الرئيس ونائبه للقول باتحادهما في الشروط الواجبة.

د - يتبقى إذاً الحجة القائلة بأن مساواة الدستور بين النائب وبين الرئيس في القواعد المنظمة لمساءلة الرئيس تؤدي - في رأي الفقه - إلى ضرورة المساواة في الشروط بينهما. ولقد قارنا - فيما سبق - هذا الإفصاح من الدستور بالمساواة في المساءلة، قارناه بصمت الدستور في الشروط الخاصة بالنائب. وقلنا أنه - إزاء ذلك - فلا يمكن الاستناد إلى تلك الحجة، بل قد تؤدي تلك المقارنة السابقة، إلى الأخذ بنقيض تلك الحجة، مما يؤدي إلى عدم استلزام شروط الرئيس فيمن يتولى منصب نائب الرئيس.

هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإنه يمكن القول بأنه إذا كان «لنا» أن نعتبر أن «المساواة» بين الرئيس وبين نائبه في القواعد المنظمة للمساءلة، إنما تؤدي إلى القول بمساواتهما في الشروط. فإن «علينا» إذاً أن نخالف تلك النتيجة إذا وجدنا أن الدستور «لم يسو» - في مواضع أخرى - بين الرئيس وبين نائبه في القيود أو الأمور التي

لا يجوز للرئيس أن يزاولها أثناء توليه منصبه . فالمادة ٨١ تنص على أنه (لا يجوز للرئيس الجمهورية أثناء مدة رئاسته أن يزاول مهنة حرة أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً ، أو أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة ، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو أن يقايضها عليه) . ولم يرد في الدستور مادة مماثلة خاصة بنائب رئيس الدولة . (كما لم تتضمن المادة ٨١ فقرة مماثلة لما ورد بالمادة ١٣٩ من المساواة بين الرئيس ونائبه) . بل إن المادة المطابقة - حرفياً - للمادة ٨١ - الخاصة برئيس الجمهورية - كانت هي المادة ١٥٨ الخاصة بذات القيود على «الوزراء» .

وبعد . . فإنه يبدو لنا أنه لا يمكن الاستناد إلى النصوص الدستورية ، أو الأسس التي يبنى عليها الفقه المصري رأيه ، للقول بضرورة توافر شروط الرئيس فيمن يتولى منصب نائب رئيس الجمهورية .

ومع ذلك فإننا لو تأملنا - من الناحية الواقعية فحسب - شروط رئيس الجمهورية ، لوجدناها شروطاً ميسرة ، يمكن أن تتوفر في الكثيرين الذين يمكن أن يعين الرئيس من بينهم نوابه . وهي شروط لا تختلف - كثيراً - عن الشروط المطلوبة فيمن يعين وزيراً ، اللهم سوى (أن يكون من أبوين مصريين ، وزيادة شرط السن من ٣٥ إلى ٤٠) .

ولذلك فنحن نرى - من الناحية العملية البحتة لا من ناحية الأسانيد الدستورية - أن شروط رئيس الجمهورية هي شروط يسيرة ، لا تشكل مراعاة توافرها في نائب الرئيس أية صعوبة ، كما نرى - أن يتضمن الدستور نصاً يقضي بانطباق شروط الرئيس بالنسبة لمن يتولى منصب نائب الرئيس .

في الدساتير العربية :

لم تحدد الدساتير العربية بطريقة مباشرة شروطاً معينة ، يجب توافرها فيمن يعين نائباً لرئيس الدولة .

إلا أنه يمكن القول بأن بعض الدساتير - قد استلزمت - بطريقة غير مباشرة - شروطاً معينة فيمن يتولى منصب النائب ، وذلك مثل الدستور العراقي ودستور دولة الامارات العربية المتحدة ، حين قضت نصوصهما بانتخاب نائب رئيس الدولة من بين أعضاء مجلس معين ، وبواسطة هؤلاء الأعضاء ، وذلك مثل مجلس قيادة الثورة في العراق والمجلس الأعلى للاتحاد في الامارات ، ولذلك فيشترط - بداهة -

أن يكون نائب رئيس الدولة عضوا في أحد هذين المجلسين وأن تتوافر فيه شروط تلك العضوية.

فبالنسبة للامارات العربية المتحدة، وبمقتضى المادة ٥١ من الدستور، فإن المجلس الأعلى للاتحاد ينتخب - من بين أعضائه - رئيسا للاتحاد ونائبا للرئيس الاتحاد. وبالتالي فلا بد أن يكون هذا النائب حاكما لامارة من إمارات الاتحاد، وفي حالة فقد حاكم احدى الامارات لمنصبه في إمارته، يفقد منصبه في المجلس الأعلى للاتحاد، سواء أكان عضوا عاديا أو نائبا لرئيس الاتحاد^(٤٧).

وبالنسبة للعراق، فإن المادة ٣٨ فقرة (ب) تنص على ممارسة مجلس قيادة الثورة - بأغلبية ثلثي أعضائه - سلطة انتخاب نائب الرئيس من بين أعضاء المجلس يسمى نائب رئيس مجلس قيادة الثورة. أما بالنسبة لنائب رئيس الجمهورية - في العراق - فلم يحدد الدستور شروطا معينة يجب توافرها في نواب رئيس الجمهورية، هؤلاء الذين ينفرد رئيس الجمهورية بسلطة تعيينهم وعزلهم. كما أن دساتير كل من سوريا والجزائر والسودان، لم تشترط شروطا معينة لتولية نائب الرئيس. أما بالنسبة لشروط رئيس الجمهورية - التي يمكن - من الناحية الواقعية الاهتداء بها عند اختيار نائب الرئيس. فتشترط المادة ٨٣ من الدستور السوري - فيمن يرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون عربيا سوريا متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية متممًا للاربعين من عمره. ويشترط الدستور السوداني في رئيس الجمهورية - طبقا للمادة ٨٣ - أن يكون سودانيا ومن أبوين سودانيين وأن يكون وقت ترشيحه قد بلغ الخامسة والثلاثين وأن يكون متمتعاً بحقوقه السياسية والمدنية.

أما الدستور الجزائري فقد حددت المادة ١٠٧ منه شروط رئيس الجمهورية حين نصت على أنه «لا يؤهل أن ينتخب لرئاسة الجمهورية إلا من كانت له الجنسية الجزائرية أصلا، ويدين الاسلام، وقد بلغ من العمر أربعين سنة كاملة يوم الانتخاب ويتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية».

(٤٧) راجع دكتور محمد فتوح محمد عثمان - رئيس الدولة في النظام الفيدرالي - مصدر سابق - ص

في الدستور الأمريكي :

تنص المادة الثانية من الدستور الأمريكي على أنه «ينتخب - مع الرئيس - نائب الرئيس الذي يختار للمدة نفسها طبقا للنظام التالي . . .»، ثم تقرر الفقرة الخامسة من القسم الأول من تلك المادة أن أحدا لا يمكنه الترشيح لمنصب الرئيس إلا إذا كان أمريكيا بالمولد، أو كان حاملا لجنسية الولايات المتحدة وقت اقرار هذا الدستور، كما لا يجوز لأحد أن يشغل هذا المنصب ما لم يكن قد بلغ الخامسة والثلاثين من عمره، وما لم يكن قد أقام أربعة عشر عاما داخل الولايات المتحدة.

ونلاحظ - قبل استعراض هذه الشروط، أنها تنطبق على كل من الرئيس ونائب الرئيس، وذلك لأنها ينتخبان بذات الطريقة وفي انتخاب واحد، وطبقا للمادة الثانية - وقبل التعديل الذي يوجب التصويت للرئيس في بطاقة مستقلة عن بطاقة نائب الرئيس، فإن الناخبين - المندوبين - كانوا يصوتون للرئيس ونائب الرئيس معا. ثم يتم احصاء عدد الأصوات، ويصبح الذي يظفر بأكثر عدد من الأصوات رئيسا، ويصبح من يليه في عدد الأصوات نائبا للرئيس. بل لقد كان يحدث أحيانا تعادل في الأصوات بينهما كما أوضحنا من قبل.

فمعنى ذلك أن الشروط واحدة في كل من الرئيس والنائب. إضافة إلى ما تقرره المادة صراحة من أنه «لا يجوز لأحد أن يشغل منصب الرئاسة إلا إذا كان . . .» وعددت الشروط، ولذلك فإنه ينبغي أن تتوافر الشروط في نائب الرئيس، حتى يستطيع أن يشغل منصب الرئيس.

وهناك علة أخرى لضرورة أن تتوافر في النائب ذات الشروط المطلوبة في الرئيس. ذلك أن نائب الرئيس لا يتولى الرئاسة - مؤقتا - في حالة المانع المؤقت فحسب، أو يشغلها - مؤقتا - في حالة الموانع الدائمة (الاستقالة - الوفاة - العجز الدائم - العزل) لحين انتخاب رئيس جديد - كما هو الحال في غالبية الدساتير التي بحثناها، بل ان نائب الرئيس الأمريكي يصبح «رئيسا أصليا مكتملا» لمدة الرئيس السابق، وقد يحدث أن تكون المدة الباقية لفترة الرئاسة مدة طويلة^(٤٨).

(٤٨) بل لقد حدث هذا عدة مرات ومنها أن الرئيس التاسع وليام هنري هاريسون الذي تولى الرئاسة عام ١٨٤١، توفي بعد شهر من توليه الرئاسة، واكمل نائبه جورج تايلر مدته بأكملها حتى ١٨٤٥.

ويتساءل بعض الشراح الامريكيين، حول الوقت الذي يجب أن تتوافر فيه تلك الشروط، هل يجب توافرها في المرشح وقت الترشيح، أم يكفي توافرها وقت تولي المنصب. يقرر البعض أن هذه الشروط يجب توافرها وقت الانتخاب^(٤٩).

- أما بالنسبة للشروط المطلوبة في الرئيس وفي نائب الرئيس فهي كالآتي:
- ١ - أن يكون أمريكيا بالمولد. ويلاحظ أن المادة الثانية حينما اشارت إلى التمتع بجنسية الولايات المتحدة وقت وضع الدستور، فلقد كان ذلك أشبه بحكم انتقالي يهدف - كما يقولون - إلى تمكين أعضاء المؤتمر الدستوري وغيرهم من الساسة والشخصيات العامة المعاصرة لوضع الدستور من ترشيح انفسهم للرئاسة. ذلك أن أكثر هؤلاء قد ولدوا خارج القارة الامريكية وكانوا وقت اعلان الاستقلال يحملون الجنسية الانجليزية^(٥٠).
 - ٢ - أن يكون بالغاً من العمر خمسة وثلاثين عاماً.
 - ٣ - أن يكون قد أقام في الولايات المتحدة مدة أربع عشرة سنة.

وكما يقرر الفقه فإنه لا خلاف على أن نصوص التشريعات الجنائية التي تقرر عقوبة الحرمان من تولى الوظائف العامة كعقوبة تبعية على بعض الجرائم الكبرى والجرائم المخلة بالشرف تنطبق - ومن باب أولى - على منصب الرئاسة^(٥١).

(٤٩) انظر كوروين E. Corwin في كتابه The president and powers، الطبعة الرابعة ١٩٥٧، ص ٣٢ - أشار اليه دكتور كمال أبو المجد - رئيس الولايات المتحدة - المرجع السابق - الجزء الثاني ص ٥٤ وما بعدها.

(٥٠) راجع بالنسبة للشروط الدكتور كمال أبو المجد - المرجع السابق ص ٥٥. وراجع الدكتور محسن خليل - القانون الدستوري والأنظمة السياسية - مصدر سابق - ص ٢٤١.

(٥١) راجع دكتور كمال أبو المجد - المرجع السابق ص ٥٥. ويذكر أنه قد أثير هذا الموضوع حينما رشح الحزب الاشتراكي المستردس للرئاسة عام ١٩٢٠ بينما كان يقضى مدة العقوبة في أحد السجون لمخالفته قانون التجسس، ولكن أنصاره لاحظوا أن هذا القانون لم يتضمن نصا بالحرمان من تولى الوظائف العامة كعقوبة تبعية. وأنه كان من الممكن إذا تم انتخابه إن يستعمل حقه في العفو فيمارسه على نفسه.

المبحث الثاني

حالات انتهاء ولاية نائب الرئيس

تختلف اساليب تولية نائب رئيس الدولة - كما تحدثنا من قبل - وقد تختلف بالتالي تبعا لذلك حالات انتهاء ولاية ذلك النائب.

فإذا كان أسلوب تولية النائب هو التعيين من قبل رئيس الدولة، فإنه يمكن للأخير أن يعفى النائب من منصبه. إلا أن الرئيس لا يملك حق إعفاء نائبه، إذا كان هذا النائب قد ولى منصبه بواسطة الانتخاب.

ويمكن حصر حالات انتهاء ولاية نائب الرئيس في: وفاة النائب، عجزه الدائم، استقالته، اقالته (أو عفاؤه)، عزله. ويمكن اعتبار ولاية النائب منتهية في حالات: تكملة مدة الرئيس، وفاة الرئيس، انتهاء ولاية الرئيس، فقد أحد الشروط الدستورية.

ولا تشير غالبية الدساتير إلى معظم تلك الحالات، اللهم سوى بعض الدساتير التي تأخذ بأسلوب انتخاب النائب كما سنبين ذلك في موضعه.

أما بالنسبة لوفاة النائب أو عجزه الدائم، فإنها سببان طبيعيان لانتهاء ولاية النائب. سواء أكان ذلك في ظل أسلوب التعيين أو أسلوب الانتخاب. ورغم أن الدساتير التي تأخذ بأسلوب التعيين، لا تذكر حالات الوفاة أو العجز الكلي الدائم، والاستقالة، إلا أن بعض الدساتير التي تأخذ بأسلوب الانتخاب تتحدث عن هذين السببين، وهذه الدساتير الأخيرة هي التي تسوى بين الرئيس ونائبه في الشروط ومدة الولاية.

بالنسبة للدساتير التي تأخذ بأسلوب انتخاب النائب:

بالنسبة للإمارات العربية المتحدة :

من ذلك دستور الإمارات العربية المتحدة، حيث ينص في المادة ٥٣ على أنه «عند خلو منصب الرئيس أو نائبه بالوفاة أو الاستقالة أو انتهاء حكم أي منهم في إمارته...»، وتستطرد المادة مقررة ضرورة دعوة المجلس الأعلى للاتحاد خلال شهر من تاريخ خلو منصب الرئيس أو نائبه لانتخاب خلف لشغل المنصب الشاغر للمدة المنصوص عليها في المادة ٥٢ من هذا الدستور (وهي خمس سنوات ميلادية). أما عند خلو منصب الرئيس ونائبه معا،

فيجتمع المجلس فوراً - بدعوة من أي من أعضائه، أو من رئيس مجلس وزراء الاتحاد - لانتخاب رئيس ونائب جديدين للماء المنصبين الشاغرین .
ويتبين من نص المادة السابقة أن ولاية النائب تنتهي كذلك بالاستقالة، ولم توضح المادة أحكام الاستقالة، وهل للمجلس - الذي انتخب النائب - أن يقبلها أو أن يرفضها . وعلى ذلك فإن الاستقالة تعد منهية لولاية النائب بمجرد اخطار النائب للمجلس باستقالته .

كما تقرر المادة ذاتها سببا آخر لانتهاء ولاية النائب، وهو انتهاء حكم النائب في ولايته لأي سبب من الأسباب، وقد سبق أن أشرنا - في حديثنا عن شروط النائب - إلى أنه يشترط لعضوية المجلس الأعلى للاتحاد - وبالتالي لانتخاب نائب الرئيس - أن يكون العضو حاكما لاحدى الامارات . ولكن هل يمكن للمجلس - وهو الذي ينتخب نائب الرئيس بأغلبية معينة - أن يعفى النائب من منصبه كنائب لرئيس الاتحاد بذات الأغلبية . لم نتحدث مواد الدستور عن تلك الحالة . وإن كانت قد تحدثت في المادة ٤٧ فقرة (٥) عن اختصاص المجلس بالموافقة على تعيين رئيس مجلس وزراء الاتحاد وقبول استقالته واعفائه من منصبه بناء على اقتراح رئيس الاتحاد .

ويلاحظ أنه بالنسبة للأسباب الأخرى التي تؤدي إلى نهاية ولاية النائب، فإن انتهاء ولاية رئيس الدولة في الامارات، لا تؤدي إلى إنهاء ولاية نائبه، كما أن هذا النائب لا يكمل مدة ولاية الرئيس في حالات انتهائها (بالوفاة مثلا أو العجز الكلي)، وإنما تنتهي مدة النائب بنهاية المدة التي انتخب لها وهي خمس سنوات ميلادية .

أما بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية :

فبداية نقرر أن النائب ينتخب مع الرئيس لذات مدته وهي أربع سنوات، ولا يملك الرئيس اعفاء نائبه بداهة، لأنه منتخب مثله . كما أن مدة النائب تنتهي - مثل الرئيس بالوفاة أو الاستقالة أو العجز الدائم أو العزل (عند محاكمته وإدانته بعدم الولاء أو الخيانة أو الرشوة أو سوى ذلك من الجنايات والجنح الخطيرة طبقا للمادة الثانية) .

وقد أشارت ذات المادة إلى حالات انتهاء ولاية الرئيس ونائبه معا،

بسبب العزل أو الوفاة أو الاستقالة أو العجز، وإحالت المادة إلى قانون يصدره الكونجرس لتفصيل ذلك وتحديد من يتولى القيام بأعمال الرئيس. كما تحدث التعديل العشرون للدستور الأمريكي عن الحالات التي قد يتعذر فيها على الرئيس المنتخب وعلى نائبه أن يتسلما منصبيهما.

ونلاحظ أن نائب الرئيس تنتهي ولايته - كنائب - في حالات انتهاء ولاية الرئيس (بالوفاة أو العجز الدائم أو الاستقالة أو العزل)، وذلك لكي تبدأ مدة ولايته «كـرئيس مكمل» لمدة رئسـه السابق.

هذا وقد تحدث القسم الثاني من التعديل الدستوري الخامس والعشرين عن حالات شغور منصب نائب الرئيس، وتخويل الرئيس حق تسمية نائبه مع اشتراط موافقة الكونجرس على ذلك الدعين بأغلبية معينة، كما أوضحنا ذلك من قبل.

وبالنسبة للدستور العراقي :

فنلاحظ أنه بالنسبة لنائب رئيس مجلس قيادة الثورة (وهو الذي ينوب عن رئيس مجلس قيادة الثورة الذي يعد حكما رئيسا للجمهورية)، فلقد نصت المادة ٣٨ (الفقرات د ، هـ ، و) على حالات انتهاء ولاية نائب رئيس مجلس قيادة الثورة، فأسندت للمجلس حق «البت في استقالة الرئيس ونائبه» «وحق اعفاء أي عضو من أعضاء المجلس»، وحق «اتهام ومحاكمة أعضاء المجلس».

ويتبين من ذلك أنه - إضافة إلى حالات انتهاء ولاية النائب بالوفاة أو العجز الدائم - وهي حالات طبيعية لا تحتاج إلى نص، فإن الدستور العراقي قد ذكر عدة حالات لانتهاء ولاية نائب الرئيس (والرئيس) وأسند أمرها إلى المجلس، وهي البت في استقالة النائب وعزله واعفائه من منصبه. أما بالنسبة للاستقالة فإن للمجلس - بمقتضى هذا النص - أن يقبل الاستقالة أو يرفضها.

ونلاحظ هنا أن الدستور العراقي باسناده حق قبول الاستقالة أو رفضها لمجلس قيادة الثورة، إنما يأخذ موقفا مغايرا لموقف الدساتير الأخرى - محل البحث - سواء منها من ذكر الاستقالة - كسبب من الأسباب المؤدية لانتهاء ولاية النائب - وذلك كالدستور السوري، أو لم يذكرها كبقية الدساتير -

المصري والسوداني والجزائري - حيث لم تقرر تلك الدساتير اجراءات معينة لقبول الاستقالة أو رفضها.

كما يقرر الدستور العراقي حق مجلس قيادة الثورة في إعفاء النائب، ولكن الاعفاء هنا - طبقا لما نفهمه من نص الفقرة (هـ) - لا يكون اعفاءً من منصب النيابة، وإنما يكون اعفاء من عضوية المجلس ذاتها (وبالتالي من النيابة عندما يكون العضو - الذي تم اعفاؤه - نائبا لرئيس المجلس). كما يتولى المجلس اتهام ومحاكمة اعضائه (ومن بينهم النائب بداهة) وهو ما يؤدي إلى عزل النائب في حالة ادانته.

وإذا كانت الأحكام السابقة خاصة بنائب رئيس مجلس قيادة الثورة (نائب رئيس الدولة)، فإن المادة ٥٧ (فقرة حـ) تنص على حق رئيس الجمهورية في تعيين نوابه (نواب رئيس الجمهورية) واعفائهم من مناصبهم، كما أن للرئيس (طبقا للمادة ٥٨) حق احالة نوابه إلى المحاكمة وفقا لأحكام الدستور عن الأخطاء الوظيفية التي يرتكبونها وعن استغلال السلطة أو التعسف في استعمالها. كما أن المادة ٣٨ (فقرة و) تنص على حق مجلس قيادة الثورة في اتهام ومحاكمة نواب رئيس الجمهورية، مما يؤدي إلى حالة أخرى - من حالات انتهاء ولاية النائب عدا الاعفاء - وهي العزل.

أما بالنسبة للدساتير التي تأخذ بأسلوب تعيين نائب الرئيس : فإن دستور الجزائر، رغم أنه قد نص على سلطة الرئيس في تعيين نائب لرئيس الجمهورية (وذلك في المادة ١١٢)، إلا أنه لم يتحدث في ذات المادة عن حق الرئيس في اعفاء نائبه - كما فعلت الدساتير الأخرى التي تأخذ بأسلوب التعيين. إلا أن المادة ١١٦ (وهي التي تتحدث عن عدم جواز تفويض الرئيس لسلطته في تعيين نائب الرئيس (والوزير الأول وأعضاء الحكومة) أضافت إلى ذلك عبارة «أو اعفائهم من مناصبهم».

أما دستور السودان: فقد أسند إلى رئيس الجمهورية سلطة تعيين نوابه ونص على سلطته في اعفائهم من مناصبهم (المادة ٨٨). ولم تشر نصوص الدستور السوداني إلى موضوع استقالة نواب الرئيس. والذي دعانا لملاحظة ذلك، هو أن المادتين ٨٩، ٩٠ اللتين قررتا حق الرئيس في تعيين كل من

رئيس الوزراء والوزراء، تحدثنا عن حق الرئيس في «عزل رئيس مجلس الوزراء» أو قبول استقالته وفي «اعفاء الوزراء من مناصبهم وقبول استقالتهم». بينما لم تشر المادة ٨٨ الخاصة بنواب رئيس الجمهورية إلى موضوع استقالاتهم. وليس لاغفال ذلك بالنسبة لنواب الرئيس أثر بالنسبة للنتائج المترتبة على استقالة النائب، إذ يبقى أن لنواب الرئيس حق الاستقالة، ويبقى أنها توجه لرئيس الجمهورية.

وبالمثل فإن دستور سوريا، قد نص في المادة ٩٥ على حق الرئيس في تسمية نوابه (ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم) وقبول استقالتهم واعفائهم من مناصبهم.

أما بالنسبة للدساتير المصرية: فهناك أسباب طبيعية - أو عادية - لانتهاؤ ولاية نائب الرئيس، وقد تعرضنا لها من قبل، مثل الوفاة والعجز الدائم والاستقالة والاعفاء من المنصب. ولم ينص دستور ١٩٦٤، ودستور ١٩٧١ سوى على سلطة رئيس الجمهورية في اعفاء نوابه من مناصبهم، وذلك طبقاً للمادة ١٠٧ من دستور ١٩٦٤ والمادة ١٣٩ من دستور ١٩٧١.

وبالنسبة لدستور ١٩٧١ وطبقاً للمادة ١٣٩ فإن القواعد المنظمة لمساءلة رئيس الجمهورية، تنطبق على نائب الرئيس. هذا وتنظم هذه المساءلة المادة ٨٥ سواء بالنسبة للاتهام أو المحاكمة. وتقرر الفقرة الأخيرة من هذه المادة الأخيرة، أنه إذا حكم بادانته (أي الرئيس وبالمثل نائب الرئيس) أعفى من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى. وعلى ذلك فقد نظمت هاتان المادتان حالة أخرى من حالات انتهاء ولاية نائب الرئيس، وهي حالة العزل من منصبه (ولو أن المادة قد عبرت عن «العزل» باصطلاح آخر هو «الاعفاء من المنصب»).

هذا وتجمع الآراء الفقهية، التي تعرضت - في إيجاز - لموضوع مدة ولاية نائب الرئيس (في ظل دستوري ٦٤، ٧١) على «أن مدة تولي نائب الرئيس لمنصبه تكون مرتبطة بمدة الرئيس الذي اختاره، فنواب الرئيس مرتبطون

بشخص الرئيس ويجب أن تنتهي مدتهم بانتهاء مدة الرئيس مالم يخلعهم الرئيس من مناصبهم قبل ذلك»^(٥٢).

وتستند هذه الآراء الفقهية إلى الآتي:

١ - الارتباط بين الرئيس ونائبه، فالأول هو الذي يعين الثاني ويعفيه، وهذا الارتباط هو الذي يستوجب القول بأن انتهاء رئاسة رئيس الجمهورية - سواء نهاية عادية بانتهاء مدتها، أو نهاية غير عادية قبل انتهاء هذه المدة - يؤدي إلى انتهاء مدة نائب الرئيس^(٥٣). وأنه يجوز للرئيس الجديد بطبيعة الحال أن يستبقهم في مناصبهم فيعيد تعيينهم فيها^(٥٤).

٢ - أن القول بانتهاء مدة النائب بنهاية مدة الرئيس «لا يتناقض - كما يقول بعض الفقهاء^(٥٥) - مع كون نائب الرئيس هو الذي يتولى الرئاسة مؤقتا في حالة وقف رئيس الجمهورية عن عمله (في حالة اتهامه) إذ أن قرار الاتهام لا ينهى مدة الرئيس وإنما ينهيها صدور حكم بالادانة، كما لا يتناقض ذلك القول مع قيام النائب بتولى الرئاسة نيابة عن الرئيس في حالة وجود مانع يحول بين الرئيس وبين مباشرة اختصاصاته».

٣ - ويعتبر الرأي الفقهي الأخير، أنه لما يؤيد رأيه، «أن المادة ٨٤ تقرر نولى رئيس مجلس الشعب (أو رئيس المحكمة الدستورية) الرئاسة مؤقتا، في حالة خلو منصب الرئيس بالوفاة أو العجز الدائم أو الاستقالة . . .».

٤ - كما يستدل الرأي الفقهي على صحة وجهة نظره القائلة بانتهاء مدة النائب بنهاية مدة الرئيس بتقرير - أن «خلو منصب الاصيل بوفاته - أو بغير ذلك - يؤدي إلى انتهاء النيابة».

(٥٢) راجع في ذلك دكتور ثروت بدوي - القانون الدستوري - المصدر السابق ص ٣٦١ (وذلك بالنسبة للوضع في ظل دستور ١٩٦٤)، وراجع بالنسبة لدستور ١٩٧١ - الدكتور سعد عصفور - النظام الدستوري المصري - المرجع السابق ص ١٠٣، والدكتور مصطفى أبو زيد - النظام الدستوري المصري - المرجع السابق ص ٢٩٩ والدكتور يحيى الجمل - القانون الدستوري - المرجع السابق ص ٢١١.

(٥٣) راجع د. سعد عصفور - ص ١٠٤.

(٥٤) راجع د. مصطفى أبو زيد - ص ٣٠٠.

(٥٥) راجع د. يحيى الجمل - ص ٢١٢.

والرأي الذي أميل إليه، أنه لا يمكن - بناء على النصوص الدستورية - القول بالربط بين انتهاء مدة نائب الرئيس وانتهاء مدة الرئيس الذي اختاره. ولعل الآراء الفقهية التي قالت بالربط بين المدتين، قد اعتمدت فكرتها التي تعتبر تعيين نائب الرئيس أمراً جوازياً للرئيس، إن شاء عين نائباً له وإن شاء لم يعين.

١ - وقد سبق لنا أن انتهينا إلى أن الدستور المصري - ١٩٧١ - يوجب شغل منصب نائب الرئيس. ولعل هذا الوجوب، هو الذي يضعف حجة الآراء الفقهية القائلة بالارتباط بين الرئيس ونائبه، مما يؤدي إلى انتهاء ولاية النائب بانتهاء ولاية الرئيس الذي يعينه ويعفيه.

٢ - إن الدستور قد صمت ازاء تحديد مدة نائب الرئيس، ولا يمكن أن يفسر هذا الصمت على أنه يعنى انتهاء ولاية النائب بنهاية ولاية الرئيس. فالدستور - كما قدمنا - لا يربط بين وجود النائب ووجود الرئيس في منصبه، ولذلك فالقول بغير ذلك يتناقض، مع ما يقرره الدستور من تولى النائب رئاسة الدولة مؤقتاً في حالة اتهام الرئيس ومحاكمته. وبذلك تبدو حجة الرأي الفقهى القائلة بعدم وجود تناقض، غير مقنعة، حين تقرر «أن قرار الاتهام لا ينهى مدة الرئاسة وإنما ينهيها صدور حكم الادانة»، فلا خلاف مع الرأي الفقهى على ذلك، وإنما الذي ينبغي أن نقرره، أن الرئيس - في حالة الاتهام - يعد موقوفاً دستورياً عن عمله، وأن نائب الرئيس - دستورياً - هو الذي يتولى الرئاسة المؤقتة. وهذا في حد ذاته ينفي الارتباط المقول به بين وجود النائب ووجود الرئيس.

بل وحتى في حالة الموانع المؤقتة التي تحول بين الرئيس وبين مباشرة مهام منصبه، فإن الدستور يوجب إنابة الرئيس لنائبه. والنائب في تلك الحالة - كما سنوضح عند الحديث عن صلاحيات النائب فيما بعد - يتولى الرئاسة بمطلق صلاحياتها. والانابة هنا وجوبية وليست جوازية للرئيس. فلا تدل هذه الانابة - كما تقول الآراء الفقهية على الارتباط بين الرئيس وبين النائب، ذلك الارتباط الذي يؤدي - طبقاً لتلك الآراء - إلى إنهاء ولاية النائب بنهاية مدة الرئيس.

٣ - ولعل فيما يقرره الرأي الفقهى من تولى رئيس مجلس الشعب (أو رئيس المحكمة الدستورية) الرئاسة مؤقتاً في حالات خلو منصب الرئاسة، ما

يؤيد الفكرة القائلة بانتهاء ولاية النائب بنهاية ولاية الرئيس، لأنه لو كان الأمر غير ذلك، لتقرر - دستوريا - أن يتولى النائب رئاسة الدولة مؤقتا.

نقول - ردا على ذلك - أن الرأي القائل بنهاية ولاية النائب بانتهاء ولاية الرئيس، قد قيل به منذ دستور ١٩٦٤، ذلك الدستور الذي كان ينص على تولي النائب الاول للرئيس لمنصب الرئاسة مؤقتا في حالات خلو ذلك المنصب بالوفاة أو الاستقالة، أو العجز الدائم أو الاتهام بالخيانة (المادتان ١١٠، ١١٢)، وبذلك تنتفى الحجة القائلة بانتهاء ولاية النائب بانتهاء ولاية الرئيس - في ظل دستور ١٩٦٤ وبالمثل في ظل دستور ١٩٧١.

بل إنه بالنسبة للدساتير المقارنة - دساتير سوريا والسودان على سبيل المثال - حيث يتولى رئيس الجمهورية تعيين نوابه واعفاءهم، يظل نائب الرئيس في منصبه - مع انتهاء ولاية رئيسه - ويتولى رئاسة الدولة مؤقتا.

وأغلب الظن أن السبب الحقيقي لحجب الرئاسة المؤقتة عن نائب الرئيس في دستور ١٩٧١ وتولية رئيس مجلس الشعب (أو رئيس المحكمة الدستورية)، هو محاولة تفادي الخطر الذي يفرض عادة على شاغلي منصب الرئاسة مؤقتا - في الأنظمة الدستورية - بعدم ترشيح أنفسهم للرئاسة الجديدة، ومحاولة تجنب نائب الرئيس ذلك الخطر. وإذا كان هذا الظن صحيحا، فإنه كان يمكن معالجة ذلك الأمر بوسيلة أخرى غير وسيلة عدم تولية نائب الرئيس للرئاسة مؤقتا، حتى يمكنه أن يرشح نفسه للرئاسة.

٤ - كما أننا لا نوافق الرأي الفقهي على حجته ومؤداها، أن خلو منصب الأصيل - هو الرئيس هنا - يؤدي إلى انتهاء النيابة.

ورغم أننا سنعالج - عند الحديث عن تكييف دور نائب الرئيس فيما بعد - أفكارا مختلفة مثل النيابة، والتفويض، والحلول. إلا أننا نقرر - من الآن - أن نائب الرئيس - في ظل دستور ١٩٧١ - إنما يمارس دورا «أصيلا» استمد أساسه القانوني من الدستور ذاته، وذلك في حالة توليه الرئاسة المؤقتة (عند حدوث المانع المؤقت وعند اتهام الرئيس ومحاكمته). ولذلك فلا يمكن قبول فكرة انتهاء النيابة بخلو منصب «الأصيل».

٥ - إن الظروف التي يخلو فيها منصب الرئاسة تعد - في معظمها - ظروفًا

غير عادية كالاستقالة والوفاة والعجز الدائم، وهذا يستدعى - من الناحية العملية على الأقل - أن يستمر نائب الرئيس في عمله وأن يظل إلى جانب الرئيس المؤقت^(٥٦)، إلى حين انتهاء تلك الظروف واختيار الرئيس الجديد.

والذي يحدث - غالبا - من الناحية العملية - أنه عند خلو منصب الرئاسة فإن النائب يعرض استقالته على الرئيس المؤقت. ولهذا الأخير أن يقبلها^(٥٧)، أو أن يطلب من النائب سحب استقالته والاستمرار في أداء مهامه كنائب للرئيس.

٦ - إن النص الدستوري يقرر بالنسبة لنواب الرئيس أن الرئيس يعينهم ويعزلهم، ولم يشر النص إلى انهاء ولايتهم بانتهاء ولاية الرئيس. وكان بإمكان النص أن يستطرد إلى ذكر ذلك. وهذا مالم يحدث.

٧ - وبالنسبة للنصوص التشريعية - بصفة عامة - التي تربط بين انتهاء رئاسة رئيس الجمهورية وبين انتهاء ولاية من يتولى الرئيس تعيينهم وعزلهم بقرار منه، فإننا نجد أن النصوص التشريعية تقرر إنتهاء عمل المحافظين بانتهاء رئاسة الجمهورية حيث تنص المادة ٢٥ من قانون الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ (وهي مطابقة للمادة ٢٧ من القانون السابق رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥) على أنه «يعتبر المحافظون مستقيلين بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية .. ويستمررون في مباشرة أعمال وظائفهم إلى أن يعين رئيس الجمهورية الجديد المحافظين الجدد».

(٥٦) بل ان الدستور الجزائري - كما سبق أن قدمنا - يستثنى بعض صلاحيات رئيس الجمهورية بحيث لا يستطيع الرئيس المؤقت ممارستها خلال فترة الرئاسة المؤقتة، ومن تلك الصلاحيات سلطة الرئيس في اعفاء نائب الرئيس من منصبه وسلطة الرئيس في تعيين نائب لرئيس الجمهورية.

(٥٧) وشبهه بذلك ما حدث بمصر - في ظل دستور ١٩٧١ - حيث كان الرئيس (الحالي) حسني مبارك نائبا للرئيس الراحل أنور السادات، وعند خلو منصب الرئاسة ب وفاة الرئيس السادات، أعاد الرئيس المؤقت حينذاك (رئيس مجلس الشعب الذي تولى الرئاسة المؤقتة) أعاد تعيين السيد حسني مبارك نائبا للرئيس ورئيسا للوزراء. ونحن نرى أنه لم يكن هناك داعٍ لاعادة التعيين، حيث لا تنتهي فترة النائب - في رأينا - بانتهاء مدة الرئيس الذي عينه. وكان يكفي إذا موافقة الرئيس المؤقت على استمرار عمل النائب أو - إذا شئنا الدقة - عدم اعفائه للنائب من منصبه.

ورغم اختلاف الوضع - فيما يتعلق بمجال بحثنا - بين كل من نائب الرئيس والمحافظين، إلا أنا قد أوردنا الاستدلال بالنص السابق الخاص بانتهاء ولاية المحافظين - بحكم القانون - بانتهاء رئاسة الجمهورية، كمثال لما كان يمكن أن ينص عليه دستور ١٩٧١، لو أراد الدستور الربط بين انتهاء ولاية الرئيس وانتهاء ولاية نائبه، وهو ما لم يحدث.

