

نائب رئيس الدولة
في الأنظمة الدستورية العربية
وفي الولايات المتحدة الأمريكية
دراسة مقارنة
(الجزء الثاني)

د. عيسى الباز

كلية الشرطة - الكويت

تمهيد : سبق أن تناولنا - في فصل تمهيدي موضوع الأهمية المتزايدة لمنصب نائب رئيس الدولة. ثم تناولنا في الباب الأول من هذه الدراسة موضوع تولية نائب الرئيس في الأنظمة الدستورية المختلفة، وذلك من حيث مدى وجوبها، وأساليبها، والشروط المطلوبة في نائب الرئيس، وحالات انتهاء ولايته. وبالنسبة لمدى وجوب تولية النائب أو جوازها، فقد كان من أهم ما انتهينا إليه، هو وجوب شغل منصب نائب الرئيس في مصر، وإن ذلك امر يوجبه دستور ١٩٧١ وإن أمر التعيين ليس جوازيًا لرئيس الجمهورية، وأن «الجواز» هو في «عدد» النواب فحسب.

ثم تناولنا أساليب تولية نائب الرئيس في الأنظمة الدستورية، سواء بأسلوب التعيين أو بأسلوب الانتخاب، والمفاضلة بينها. كما تحدثنا عن موضوع تعدد نواب رئيس الدولة، وذلك بالنسبة للدساتير التي تجيز للرئيس تعيين أكثر من نائب له. وقد تناولنا كذلك التعديل الدستوري الخامس والعشرين للدستور الأمريكي، الذي قرر أمراً خطيراً تزداد به قوة الرئيس الأمريكي وتتسع به سلطاته، وهو التعديل الذي منح الرئيس سلطة تعيين نائبه

في حالة خلو منصب النائب (بالوفاة أو الاستقالة أو العزل... الخ) وذلك بعد موافقة مجلسي الكونجرس.

ثم تحدثنا عن الشروط التي تتطلبها الدساتير في نائب الرئيس. وأبدينا رأينا فيما أبداه الفقه من آراء حول بعض الشروط، وحول الحلول المقترحة في حالة صمت الدساتير وعدم تطلبها شروطا معينة لنائب الرئيس.

ثم تناولنا حالات انتهاء ولاية نائب الرئيس، وما اثارته بعض هذه الحالات من خلاف فقهي، وخاصة بالنسبة لدستور ١٩٧١ في مصر، وقد انتهينا إلى مخالفة رأي أغلبية الفقه المصري، حيث كان رأينا هو أنه لا يمكن - بناء على نصوص دستور ١٩٧١ القول بالربط بين انتهاء مدة نائب الرئيس وانتهاء مدة الرئيس الذي اختاره.

الباب الثاني حدود ولاية نائب الرئيس صلاحياته وطبيعة دوره - مسأله

بعد أن تحدثنا في الباب السابق عن «تولية» نائب الرئيس في الأنظمة الدستورية المختلفة، نتحدث في هذا الباب - الثاني - عن «ولاية» نائب الرئيس. وذلك من حيث بيان صلاحياته، وطبيعة دوره، ثم من حيث أحوال مسأله سياسيا وجنائيا.

وعلى ذلك فنقسم هذا الباب الى الفصلين التاليين :
الفصل الأول: صلاحيات نائب الرئيس، وطبيعة دوره .
الفصل الثاني: مسأله نائب الرئيس سياسيا وجنائيا.

الفصل الأول

صلاحيات نائب الرئيس ، وطبيعة دوره في الأنظمة الدستورية المختلفة

نتناول بحث صلاحيات نائب الرئيس وطبيعة دوره حسب الآتي :
مبحث أول : في الأنظمة الدستورية العربية .
مبحث ثان : في الولايات المتحدة الأمريكية .
مبحث ثالث : في مصر .

وسوف نشير عند بيان صلاحيات نائب الرئيس، إلى الحالات التي تقرر فيها الدساتير مباشرته لمهام الرئاسة نيابة عن رئيس الدولة.

المبحث الأول

صلاحيات نائب الرئيس، وطبيعة دوره في الأنظمة الدستورية العربية

يمكن أن تتعدد الزوايا التي تنظر من خلالها الأنظمة الدستورية إلى نائب الرئيس. فقد تقصر دوره على مجرد مباشرة مهام الرئاسة أو تولي الرئاسة مؤقتا عند خلو منصب الرئاسة بصفة مؤقتة أو دائمة. أي أن نائب الرئيس في هذه الحالة هو مجرد رئيس احتياطي. إلا أننا نلاحظ أن الأنظمة الدستورية العربية - محل بحثنا - تنظر إلى نائب الرئيس كمساعد مميز من مساعدي رئيس الدولة. وعل هذا الأساس فإنها - كما أسندت إلى الرئيس أمر اختيار نائبه وتعيينه واعفائه - تسند إليه أو تترك له أمر تنظيم اختصاصات نائبه، وكيفية وحدود الاستعانة به.

كما أن بعض الأنظمة تميز للرئيس تفويض نائبه في ممارسة بعض صلاحياته، وتنظم بعض الأنظمة أمر نيابة النائب عن الرئيس أو توليه رئاسة الدولة مؤقتا. وسنعالج كل واحد من هذه الاختصاصات في مطلب مستقل.

المطلب الأول

النائب مساعدا

يمكن القول - على ضوء ما سبق - أن رئيس الدولة (كرئيس للسلطة التنفيذية ومسئول عنها ومباشر لها بصورة أو بأخرى) يعين مساعدا مميزا له (هو نائب الرئيس) لكي يساعده في أداء مهامه في مجال السلطة التنفيذية.

وقد تتضمن الدساتير نصوصا، تشير إلى الدور المميز لنائب الرئيس كمساعد «مميز» للرئيس. وقد تخلو الدساتير من الإشارة إلى ذلك. إلا أن خلو الدساتير من الإشارة إلى صفة النائب كمساعد للرئيس، لا يمنع من أن يستعين الرئيس بنائبه كمساعد له، وأن يكلفه بمهام معينة، وأن يباشر النائب تلك الاختصاصات التي يحددها له الرئيس.

ومن الدساتير العربية التي اشارت إلى دور نائب الرئيس كمساعد للرئيس. نجد الدستور الجزائري حيث يقرر في المادة ١١٢ أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا يساعده ويعينه في مهامه.

وكذلك الدستور العراقي، حيث تنص المادة ٥٦ (فقرة م) على أن رئيس الجمهورية يتولى ممارسة السلطة التنفيذية مباشرة أو بمساعدة نوابه ووزرائه وفق أحكام الدستور. فالدستور العراقي في هذه المادة - ومواد أخرى - قد جمع بين نواب الرئيس وبين الوزراء باعتبارهم مساعدين للرئيس في ممارسته للسلطة التنفيذية.

بل وما يؤكد ويوضح صفة نواب الرئيس كمساعدين للرئيس، وأنه تجمعهم مع الوزراء صفتهم كمساعدين للرئيس، ان المادة ٥٤ (فقرة أ) تنص على أنه يحق لنواب رئيس الجمهورية والوزراء ومن كان بدرجتهم حضور جلسات المجلس الوطني والمشاركة في مناقشاته.

ويجمع بين كل من الدستورين العراقي والجزائري، أن نائب رئيس الجمهورية - في كل منهما - لا ينوب عن الرئيس أو يتولى الرئاسة في حالات الخلو المؤقت أو الدائم لمنصب الرئاسة. ولذلك فلقد كان من المنطقي أن يبرز الدستوران صفة نواب الرؤساء كمساعدين للرؤساء.

أما بقية الدساتير العربية - محل البحث - فلم تشر إلى وضع نواب الرؤساء كمساعدين للرؤساء في مجال السلطة التنفيذية.

فلم يشر الدستور السوري عند بيانه لسلطة الرئيس في تولية نوابه - في المادة ٩٥ - إلى صفتهم كمساعدين له.

كذلك الأمر بالنسبة لدستور السودان، فلم تشر المادة ٨٨ إلى اعتبار نواب الرئيس مساعدين له. كما لم تنص على معاونتهم له. بينما اشارت المادة ٨٩ إلى دور رئيس الوزراء في مساعدة الرئيس، وذلك في حالة عدم جمع رئيس الجمهورية بين رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزارة. فنصت تلك المادة على أن رئيس الوزراء يعاون الرئيس فيما يوكله إليه من مهام.

الا أن عدم نص كل من الدستورين السوري والسوداني على صفة نواب الرؤساء «كمساعدين» للرؤساء، لا تمنع عن النواب تلك الصفة، وهذا ما يتأكد من إشارة الدستور السوداني (في المادة ٨٨) إلى أن رئيس الجمهورية يحدد اختصاصات نوابه.

أما الدستور السوري فلم يستعمل اصطلاح «تحديد اختصاصات» نواب الرئيس - كما هو الأمر بالنسبة للدستور السوداني وبالنسبة للدساتير المصرية حيث استعملت تلك العبارة - فقد استعمل الدستور السوري عبارة «وتفويضهم ببعض صلاحياته».

وهذه العبارة تنقل - فيما نرى - صلاحية نائب الرئيس من دائرة «المساعدة والمعاونة» في مجال السلطة التنفيذية «إلى دائرة التفويض» في ممارسة بعض صلاحيات الرئيس الدستورية بصفة عامة. وهذا ما سنتحدث عنه عند تناولنا لنائب الرئيس مفوضاً (في المطلب الثاني).

أما بالنسبة لصلاحيات نائب رئيس الدولة في الامارات العربية المتحدة، وذلك في مجال «مساعدة رئيس الدولة».

فلاحظ أن المادة (٥١) قد نصت على انه «يمارس نائب رئيس الاتحاد جميع اختصاصات الرئيس عند غيابه لأي سبب من الأسباب».

وعلى ذلك، فليس لنائب الرئيس اية اختصاصات يزاولها في وجود الرئيس، وإنما يزاول النائب الاختصاصات في حالة غياب رئيس الاتحاد^(١).

المطلب الثاني النائب «مفوضاً»

هناك فارق كبير بين أن يقرر الدستور سلطة الرئيس في «تحديد اختصاصات» نوابه، وبين أن يميز له «تفويض» صلاحياته، أو اختصاصاته

(١) انظر بالنسبة للنظام الدستوري للامارات دكتور عادل الطبطبائي - النظام الاتحادي في الامارات العربية - دراسة مقارنة - ١٩٧٨ ص ٢٠٧، وانظر دكتور محمد فتوح محمد عثمان - رئيس الدولة في النظام الفيدرالي ١٩٧٧ - سابق الاشارة إليه ص ٢٨٩.

سواء المستمدة من الدستور أو المستمدة من القوانين العادية.

ان القاعدة أن يباشر الرئيس صلاحياته - الدستورية والقانونية بصفة عامة - بنفسه، والقاعدة كذلك أنه لا تفويض الا بنص - دستوري أو قانوني حسب الاختصاصات المراد التفويض فيها - يجيز لرئيس الدولة هذا التفويض، بشرط احترام أحكام التفويض التي تقررها النصوص، والمبادئ العامة للتفويض^(٢).

ان لرئيس الدولة أن يحدد اختصاصات مساعديه.. وعلى رأسهم نوابه.. فمن الطبيعي في ظل النظام الرئاسي - وذلك وفقا لصورته التقليدية أن يباشر رئيس الدولة مهام السلطة التنفيذية بنفسه، وبواسطة مساعديه، وذلك عن طريق توزيع الادوار وتحديد الاختصاصات.

ولكن ليس لرئيس الدولة - طبقا للنظرة الفرنسية للتفويض وفي ظل الأنظمة الدستورية التي سارت على نهج تلك النظرة - أن يفوض نوابه (أو غيرهم) الا بنص يجيز له ذلك، كما قدمنا.

فاذا كانت الصلاحيات مستمدة من نصوص دستورية، فلا بد من نص دستوري يجيز للرئيس أمر التفويض أولا، وأن يكون التفويض جزئيا - أي في بعض الصلاحيات - وإلاّ انقلب التفويض إلى حلول، وإلى انتقال السلطة كاملة من المفوض إلى المفوض إليه، وهو ما لا يجوز دستورياً.

واذا استعرضنا الدساتير العربية، محل بحثنا - في كيفية تناولها لموضوع تفويض الرئيس لنائبه لوجدنا أن الدستور الجزائري، يقرر في المادة ١١١ (فقرة ١٥) أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض جزءا من صلاحياته لنائب رئيس

(٢) راجع المؤلفات العديدة التي تناولت موضوع التفويض وعلى الأخص دكتور سليمان الطماوي مبادئ علم الإدارة العامة - القضاء الإداري - الكتاب الأول - قضاء إلغاء ١٩٦٧ ص ٨٥٨، دكتور عبدالفتاح حسن - التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة - دكتور بشار عبدالمهدي - بحث بعنوان نظرية عدم تفويض السلطة تشريعيا وإداريا - مجلة الحقوق والشرعية - جامعة الكويت - العدد الرابع - السنة الخامسة - وعلى الأخص عرضه لآراء دلفولفيه.

الجمهورية وللوزير الأول مع مراعاة أحكام المادة ١١٦ من الدستور ونلاحظ على معالجة الدستور الجزائري لموضوع تفويض الرئيس لنائبه، الملاحظات التالية:

- ١ - ان التنظيم الدستوري الجزائري جمع بين النص على مساعدة النائب للرئيس ومعاونته في مهامه (المادة ١١٢) وبين النص على إمكان تفويض النائب في مباشرة بعض صلاحيات الرئيس الدستورية (المادة ١١١).
- ٢ - انه قد التزم بمبدأ التفويض الجزئي بالنص على ذلك صراحة في المادة ١١١.

٣ - انه قد قرر عدة قيود على سلطة رئيس الدولة في تفويض بعض صلاحياته، حيث نص على مراعاة أحكام المادة ١١٦ من الدستور، وفي هذا تأكيد - مرة أخرى - على مبدأ التفويض الجزئي، وبالرجوع إلى تلك المادة نجد انها تقرر انه لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين نائب رئيس الجمهورية^(٣) والوزير الأول وأعضاء الحكومة، أو إعفائهم من مهامهم، ولا في تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد ١١٩ إلى ١٢٤ من الدستور، وكذلك السلطات الواردة في الفقرات من ٤ إلى ٩ والفقرة ١٣ من المادة ١١١ من الدستور^(٤).

أما الدستور العراقي، فبالإضافة إلى ما سبق أن أوضحناه من انه نص على «مساعدة» نواب الرئيس للرئيس (المادة ٥٦ فقرة أ) فقد نص الدستور في

(٣) وحيث أن المادة ١١٢ تجيز تعيين نائب واحد للرئيس، فانه لا يمكن فهم النص في المادة ١١٦ على حظر تفويض سلطة تعيين نائب الرئيس، أي تفويض نائب الرئيس في تعيين نائب (آخر) للرئيس. ولا يبقى الا أن يفهم ذلك على أنه حظر تفويض الوزير الأول في تعيين نائب للرئيس. وهو مفهوم غير مقبول.

(٤) اما الأحكام من المواد ١١٩ الى ١٢٤ من الدستور فهي خاصة على التوالي بسلطة الرئيس في: تقرير حالة الطوارئ، الحالة الاستثنائية، التعبئة العامة، اعلان الحرب، وقف العمل بالدستور (مدة حالة الحرب، الموافقة على الهدنة والسلم)، أما الفقرات من ٤ إلى ٩ والفقرة ١٣ من المادة ١١١ من الدستور فهي خاصة على التوالي بسلطة الرئيس في: قيادة القوات المسلحة، تولى مسئوليات الدفاع الوطني، تقرير السياسة العامة للأمة، تحديد صلاحيات أعضاء الحكومة، رئاسة مجلس الوزراء، رئاسة الاجتماعات المشتركة لأجهزة الحزب والدولة، حق العفو وحق الغاء العقوبات أو تخفيفها وإزالة كل نتائجها القانونية.

المادة ٥٧ (فقرة ع) على حق الرئيس في تحويل بعض اختصاصاته الدستورية إلى واحد أو أكثر من نوابه. ويبين من ذلك التزام الدستور بمبدأ جزئية التفويض. إلا أنه لم يقرر نصوصاً تفيد تقييد سلطة الرئيس في تفويض نوابه بقيود معينة، كما فعل الدستور الجزائري.

أما الدستور السوري، فلم تنص المادة ٩٥ على مسألة تحديد الرئيس لاختصاصات نوابه عند تسميتهم، إلا أنها نصت على سلطته في «تفويضهم ببعض صلاحياته» ونلاحظ هنا أن المشرع الدستوري السوري قد التزم بجزئية التفويض، إلا أنه - مثله في ذلك مثل الدستور العراقي - لم يقيد سلطة الرئيس في التفويض بقيود معينة.

وإذا كنا قد عرضنا فيما سبق نماذج الدساتير العربية التي التزمت بأن يكون تفويض الرئيس لنائبه تفويضاً جزئياً. فليس معنى ذلك أنه لا يوجد من الدساتير ما يتبع الموقف المقابل وهو التفويض الكلي. ذلك أن الدستور التونسي^(٥) - في الفصل ٥١ - ينص على أنه لرئيس الجمهورية إذا تعذر عليه القيام بمهامه بصورة وقتية أن يفوض كامل سلطاته أو بعضاً منها إلى الوزير الأول ويعلم بذلك رئيس مجلس الأمة. ولاشك أن ما قرره الدستور التونسي بشأن تفويض كامل سلطات الرئيس، يبتعد إلى حد كبير عن المعنى التقليدي للتفويض، ويقترب - من حيث الجوهر - من الحلول^(٦).

أما بالنسبة لدستوري كل من السودان والامارات العربية المتحدة، فلم يتضمن الدستوران نصوصاً تحول رئيس الدولة حق تفويض نوابه مباشرة جانب من صلاحياته الدستورية.

(٥) وقد أردنا بالتحدث عن الدستور التونسي، هنا، مجرد المقارنة بين التفويض الكلي الذي أورده الفصل ٥١، وبين التفويض الجزئي في الدساتير محل البحث، وغني عن البيان أننا لم نورد الدستور التونسي بين الدساتير محل بحثنا، باعتبار أن ذلك الدستور لا يأخذ بنظام النائب الدائم لرئيس الدولة.

(٦) راجع بالنسبة للنظام التونسي بحثاً لنا بعنوان «الرئيس المؤقت للدولة وحالات خلو منصب الرئاسة» سابق الإشارة إليه. راجع رأي الدكتور سليمان الطماوي تعليقا على الفصل ٥١ بالدستور التونسي - السلطات الثلاث في الدساتير العربية - ١٩٧٤ ص ٢٣١.

المطلب الثالث

النائب . . . رئيساً بالنيابة (ومؤقتاً)

بيناً فيما سبق صلاحيات نائب الرئيس كمساعد للرئيس، وكمفوض من الرئيس، ونبتناول الآن الصفة الثالثة لنائب الرئيس، وهي صفته كرئيس بالنيابة أو رئيس مؤقت.

المفترض - منطقاً - أن الدساتير التي تأخذ بنظام نائب الرئيس، أن تسند إليه مهمة مباشرة منصب الرئاسة نيابة عن الرئيس، وذلك في حالات تعذر مباشرة الرئيس مهام الرئاسة نتيجة لمرضه أو عجزه المؤقت، أو تغيبه خارج الدولة وأن يتولى نائب الرئيس رئاسة الدولة مؤقتاً في حالات الخلو أو الشغور الدائم لمنصب الرئاسة مثل الاستقالة أو العزل أو الوفاة أو العجز الدائم^(٧).

الا أنه لا تجرى الأمور دائماً على هذا النسق فلم تنص بعض دساتير الأنظمة الدستورية - محل دراستنا - على تولي نائب الرئيس رئاسة الدولة بالنيابة أو مؤقتاً. بينما نص بعضها الآخر على ذلك.

أولاً: فمن الدساتير التي لا تنص على قيام نائب الرئيس، بمباشرة مهام الرئاسة - نيابة عن الرئيس - في حالات خلو منصب الرئاسة، سواء أكان ذلك الخلو بصفة مؤقتة أو دائمة، الدستور الجزائري، والدستور العراقي.

أما الدستور الجزائري فطبقاً للمادة ١١٧، فإن رئيس المجلس الوطني الشعبي هو الذي يتولى مهام رئيس الجمهورية مؤقتاً، وذلك في حالات وفاة الرئيس أو استقالته.

ولم ينظم الدستور الجزائري بنص صريح حالات الخلو المؤقت لمنصب الرئاسة مثل العجز المؤقت (المرض) أو التغيب خارج الدولة. ويبدو أن الدستور الجزائري قد اكتفى بما قرره في المادة ١١١ (فقرة ١٥) من جواز

(٧) راجع بشأن حالات خلو منصب الرئاسة وكذلك بشأن الرئيس المؤقت للدولة بحثنا سابقاً الإشارة إليه ص .

تفويض رئيس الجمهورية لنائبه (وللوزير الأول) جزءاً من صلاحياته. حيث يمكن اللجوء إلى ذلك التفويض لمعالجة بعض تلك الحالات.

أما الدستور العراقي فيفرق بين نوعين من نواب رئيس الدولة. ويسند إلى أحدهما فقط مهمة رئاسة الدولة بالنيابة أو مؤقتاً. وهو ما تحدثت عنه المادة ٣٨ (فقرة ب) حين قررت أن مجلس قيادة الثورة ينتخب نائباً للرئيس (أي لرئيس مجلس قيادة الثورة الذي هو في الوقت ذاته رئيس الجمهورية) من بين أعضائه يسمى نائب رئيس مجلس قيادة الثورة، ويحل محل الرئيس في حالة غيابه (رسمياً) أو في حالة تعذر أو استحالة ممارسته اختصاصاته الدستورية لأي سبب مشروع^(٨).

فنائب رئيس مجلس قيادة الثورة، هو الذي يتولى رئاسة الدولة بالنيابة أو مؤقتاً، أما نواب رئيس الجمهورية الذين (يعينهم رئيس الجمهورية طبقاً للمادة ٥٧ فقرة ج) فلا يتولون تلك المهمة. بل يتولون مساعدة الرئيس في ممارسة السلطة التنفيذية، ومباشرة المهام التي يفوضهم رئيس الجمهورية في مباشرتها فحسب.

ثانياً : ومن الدساتير التي تنص على تولي نائب الرئيس مهام الرئاسة المؤقتة وبالنيابة، دساتير كل من: السودان، وسوريا، والإمارات العربية المتحدة، مع اختلاف في التفاصيل بين كل من تلك الدساتير.

فالدستور السوداني ينص في المادة ١١٤ على أن النائب الأول لرئيس الجمهورية يتوب عنه في أداء مهامه في حالة قيام مانع مؤقت بسبب المرض أو لأي سبب آخر.

(٨) ينتقد الدكتور نوري لطيف الخالق كلمة «مشروع» بكلمة «سبب» مقررأ أن وجود كلمة «مشروع» في صلب المادة بعد كلمة «سبب» لا مبرر لها وتعقد الأمور، فهل إذا استحال على رئيس مجلس قيادة الثورة ممارسة أعماله «بسبب غير مشروع» فهل يعني هذا أن نائب الرئيس لا يحل محل الرئيس حكماً. لذلك يرى الدكتور نوري «أن يكون النص لأي سبب كان» حذف كلمة «مشروع». راجع مؤلفه. القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق - الطبعة الثانية ١٩٧٩ ص ٢٦٩.

كما ينص في المادة ١١٣ على أنه في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية^(٩) يتولى الرئاسة مؤقتا ويقوم بتصريف اعباء منصب الرئاسة النائب الأول لرئيس الجمهورية، ويليه في التسلسل الرئاسي نائب رئيس الجمهورية فرئيس مجلس الشعب فرئيس المحكمة العليا.

أما الدستور السوري فهو يفرق أيضا - مثله في ذلك مثل الدستور السوداني - بين حالات المانع المؤقت الذي يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لمهامه، وبين الموانع الدائمة.

فتنص المادة ٨٦ على الحالات الأولى (المانع المؤقت) التي إذا قامت أناب الرئيس عنه نائبه في مباشرة مهامه. ونص المادة ٨٨ على حالات الموانع الدائمة وأنه يمارس النائب الأول لرئيس الجمهورية أو النائب الذي يسميه صلاحيات رئيس الجمهورية حتى إتمام عملية اختيار الرئيس الجديد. كما يتولى النائب الرئاسة مؤقتا في حالي وفاة رئيس الدولة أو استقالته.

وهكذا فإن الدستورين السوداني والسوري يتفقان في إسناد مهمة رئاسة الدولة مؤقتا أو بالنيابة إلى نائب الرئيس في كل من التنظيمين الدستوريين. أما دستور الامارات العربية المتحدة : فهو يسند إلى نائب رئيس الاتحاد طبقا للمادة ٥١ مهمة ممارسة جميع اختصاصات رئيس الاتحاد عند غيابه لأي سبب من الأسباب.

فكأن نائب الرئيس يتولى - طبقا لما نراه التفسير السليم لهذه المادة - رئاسة الدولة مؤقتا، بحكم النص الدستوري، وليس بموجب انابة من الرئيس، وبالتالي فهو يتولى جميع اختصاصات رئيس الدولة، وليس بعضها فحسب، وعلى ذلك فلا يملك رئيس الدولة - عند غيابه - أن يحدد الاختصاصات التي يمارسها نائبه.

(٩) ويخلو منصب الرئاسة - كما تقرر ذلك المادة ١١٢ في حالات الاستقالة والعجز الدائم، وفقد الأهلية، والوفاة والادانة التي يترتب عليها عزله.

إلا أن كل ذلك ينصرف فحسب إلى الحالات العادية أو الموانع المؤقتة أي غياب رئيس الدولة الاتحادية لمرض أو عجز مؤقت أو تغيب عن الدولة فحسب.

ولا ينصرف حكم المادة ٥١ - فيما نرى - إلى الحالات غير العادية، وهي حالات خلو منصب الرئاسة خلوا دائما بسبب الوفاة أو الاستقالة أو انتهاء حكم الرئيس في إمارته، فمن المقرر في امثال هذه الحالات طبقا للمادة ٥٣ - هو أن يدعى المجلس الأعلى للاتحاد للانعقاد خلال شهر من تاريخ خلو منصب الرئاسة لانتخاب خلف لشغل المنصب الشاغر للمدة المنصوص عليها في المادة ٥٢ من الدستور (وهو ما يسري عند خلو منصب نائب الرئيس)^(١٠).

وعلى ذلك، فما نفهمه من منطوق المادة ٥٣، انه في حالة خلو منصب الرئاسة، فإن نائب الرئيس لا يتولى رئاسة الاتحاد.

وكان المفروض والمنطقي - (قياسا على حالات المانع المؤقت وحيث أن مهمة النائب هنا تقتصر على ممارسة مهام رئيس الدولة مؤقتا في حالة غيابه وليست له مهام أخرى كمساعدة الرئيس مثلا) - كان المنطقي أن يتولى نائب الرئيس اعباء منصب الرئاسة مؤقتا - في حالات خلو المنصب - إلى أن يتم انتخاب رئيس جديد الا أن المادة ٥٣ لم تقرر ذلك. بل قررت فحسب إجراء واحدا - في حالة خلو منصب الرئاسة - وهو دعوة المجلس الأعلى للاتحاد للانعقاد خلال شهر من ذلك التاريخ لانتخاب خلف لشغل منصب الرئيس.

ويبدو لنا أنه لا يمكن القول بأن حكم المادة ٥١ يمكن أن يكون سنداً لتولي نائب رئيس الاتحاد اختصاصات رئيس الاتحاد، في حالة خلو منصب الرئيس خلوا دائما. ذلك أن حكم تلك المادة إنما ينصرف فحسب - فيما نرى - إلى الحالات العادية (أي غياب رئيس الاتحاد لمرض أو عجز مؤقت أو تغيب عن الدولة فحسب).

(١٠) اما عند خلو مناصي الرئيس ونائبه معا، فتقرر المادة ٥٣ أيضا أن يجتمع المجلس الأعلى للاتحاد فوراً بدعوة من أي من أعضائه أو من رئيس مجلس الوزراء الاتحادي لانتخاب رئيس ونائب رئيس جديدين للماء المنصين الشاغرين.

أما في الحالات غير العادية فينطبق حكم المادة ٥٣، وقد اقتصر حكمها على اجتماع المجلس الاعلى لاختيار خلف. وكان من الواجب - إذا اراد الدستور أن يتولى النائب الرئاسة المؤقتة - أن ينص على ذلك نصا صريحا كما فعلت الدساتير السابق عرض نصوصها.

ولذلك فنحن نرى أنه يمكن تعديل نص المادة ٥٣، لكي تتكامل مع المادة ٥١، وليتقرر في التعديل ان يتولى نائب الرئيس الرئاسة مؤقتا في حالات خلو منصب الرئاسة (بالوفاة أو الاستقالة أو انتهاء حكم الرئيس في امارته لأي سبب من الأسباب).

كما أننا - على ضوء التحليل السابق - لا نجد مبررا للمغايرة في المدة الواجب دعوة المجلس الاعلى للاتحاد، للاجتماع خلالها، في كل من حالة خلو منصب رئيس الاتحاد، وحالة خلو منصب الرئيس ونائبه معا.

فبينما يجب دعوة المجلس الأعلى للانعقاد فورا في الحالة الأخيرة. نجد أن تلك المدة تصبح شهرا في الحالة الأولى (حالة خلو منصب الرئاسة فحسب).

وحيث أننا قد بينا من قبل أن صريح نص المادتين ٥١، ٥٣ لا يبرر تولي نائب رئيس الاتحاد الرئاسة مؤقتا في حالة خلو منصب الرئاسة، وسيظل منصب الرئاسة شاغرا وما دامت الظروف والضرورة قد دعت للتعجيل بعقد المجلس الأعلى فورا في حالة خلو المنصبين معا (الرئيس ونائبه) فإن تلك الظروف الحساسة وتلك الضرورة تدعوان أيضا إلى اتخاذ الاجراء نفسه ، وهو عقد المجلس الأعلى فورا في حالة خلو منصب الرئاسة. إلا أن تطبيق ذلك يحتاج أولا إلى تعديل تلك المواد.

المبحث الثاني صلاحيات نائب الرئيس، وطبيعة دوره في النظام الدستوري الأمريكي

لنائب الرئيس الأمريكي مهمة أصلية وأساسية، وهي أن يباشر مهام الرئاسة في بعض الحالات، وأن يتولى الرئاسة مكملًا لمدة سلفه في حالات أخرى.

كما يتولى النائب رئاسة مجلس الشيوخ. هاتان هما المهمتان المسندتان إلى نائب الرئيس بحكم الدستور - كما سنفصلهما - وليس لارادة الرئيس دخل في إسنادهما إلى النائب أو عدم إسنادهما إليه.

إلى جانب هاتين المهمتين، فإن لنائب الرئيس أدواراً أخرى (كمساعد للرئيس، أو كمفوض من الرئيس).

ونتولى الآن دراسة صلاحيات نائب الرئيس وطبيعة دوره وذلك طبقاً للتقسيم الذي اتبعناه في المبحث السابق - والذي قسمنا فيه مهام نائب الرئيس إلى مهمته كمساعد للرئيس وكمفوض من الرئيس، وكرئيس بالنيابة أو مؤقتاً، وكرئيس مكمل لمدة الرئاسة.

الا أنه - بالنسبة للنظام الأمريكي - فإنه لا يمكن إدراج مهمة النائب كرئيس لمجلس الشيوخ تحت أي من الأقسام السابقة. ولذلك نبدأ بمعالجة تلك المهمة أولاً.

المطلب الأول نائب الرئيس . . رئيساً لمجلس الشيوخ

طبقاً للمادة الأولى من الدستور الأمريكي، فإن نائب الرئيس يتولى رئاسة مجلس الشيوخ وهو لا يشارك في التصويت إلا في حالة تعادل الأصوات فيكون صوته مرجحاً.

وينتخب مجلس الشيوخ رئيساً مؤقتاً له يحل محل نائب الرئيس في رئاسة المجلس وذلك عند غياب نائب الرئيس أو عند مباشرته لمهام رئاسة الولايات المتحدة الأمريكية.

وكما يقول ارنست س. جريفيث فإن تلك المهمة هي الواجب الدستوري الوحيد لنائب الرئيس الذي يمارسه اثناء حياة الرئيس^(١١).

ورغم وصف هارولد لاسكي لمهمة النائب تلك بأنها وظيفة «شبه رسمية»^(١٢) إلا أن هارولد زينيك يرى أن وجود نائب الرئيس في رئاسة أحد المجلسين التشريعيين يقدم فائدة للرؤساء بالنسبة لتقوية صلتهم بالكونجرس، وأنه قد أثبت بعض نواب الرؤساء (أمثال جارنر وترومان وباركلهم) . . أثبتوا فائدتهم للرؤساء بجمعهم بين صفتي نائب الرئيس ورئيس مجلس الشيوخ^(١٣).

ورئيس مجلس الشيوخ إذاً ليس عضواً في المجلس الذي يرأسه^(١٤) ولا تنطبق عليه الشروط التي تتطلبها المادة الأولى في أعضاء مجلس الشيوخ. وليس له صوت في المجلس إلا صوته المرجح في حالة تعادل الأصوات. وكما يقول الكسندر هاملتون فإن هذا الأمر - أي الصوت المرجح - يؤثر في تصويت الولاية التي تمثلها أصوات تستعمل كل حين لقاء صوت لا يلجأ إليه إلا من حين لآخر. إلا أن هاملتون يؤيد الدستور فيما قرره بالنسبة للصوت المرجح. حيث أن مجلس الشيوخ لا يمكن له أن يتفق على قراراته في كل حين بأغلبية حاسمة، بل سيحتاج إلى هذا الصوت المرجح حين تتساوى الأصوات^(١٥).

(١١) راجع ارنست س. جريفيث - نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية ص ٧٤، ترجمة د.

محمد عبدالمعز نصر - مكتبة مصر. راجع أيضاً اندريه هوريو. القانون الدستوري والأنظمة السياسية - المرجع السابق - الجزء الأول ص ٥٠٠.

(١٢) راجع هارولد لاسكي - الديمقراطية الأمريكية ص ١٣٦ - ترجمة د. راشد البراوي - الطبعة الأولى ١٩٦٠ - مكتبة الانجلو.

(١٣) راجع هارولد زينيك - نظام الحكم والسياسة في الولايات المتحدة الأمريكية ص ٢٢٦ - ترجمة محمد صبحي - مطبعة المعرفة.

(١٤) راجع البرت ساي - أسس الحكم في أمريكا - ص ٢٩٨ ترجمة محمد محمد فرج - مكتبة غريب.

(١٥) راجع هاملتون - مادسن - جاي - الدولة الاتحادية أسسها ودستورها - ص ٥٣٤ المقال ٦٨ ترجمة جمال محمد أحمد ١٩٥٩ - مكتبة الحياة ببيروت.

ولقد ادت رئاسة نائب الرئيس لمجلس الشيوخ إلى زيادة الصلة والقرب بين السلطة التنفيذية ومجلس الشيوخ. بل إنه إذا كان النظام الدستوري الأمريكي يقوم على مبدأ عام هو استقلال كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، فقد أدخلت على هذا الاستقلال بعض الاستثناءات وقد أدى ذلك إلى وجود نوع من التعاون الذي لم يخل مع ذلك بالمبدأ العام السابق، وتعد رئاسة نائب الرئيس لمجلس الشيوخ - كما يقول الفقه - مظهرا من مظاهر استثناءات الاستقلال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(١٦).

المطلب الثاني

نائب الرئيس . . مساعدا ومفوضا

الفرع الأول

نائب الرئيس . . مساعدا للرئيس

سبق ان اشرنا إلى أن الاختصاص الدستوري الوحيد الذي يقوم به نائب الرئيس - في حياة الرئيس وعند عدم اصابته بعجز أو خلو منصبه - هو رئاسة مجلس الشيوخ بل وليس لنائب الرئيس صوت في هذا المجلس، سوى للترجيح بين الأصوات في حالة تعادلها.

ولعل عدم وجود اختصاصات لنائب الرئيس، كان نتيجة لنظرة واضعي الدستور الأمريكي إلى نائب الرئيس. فلم يكن واضعو الدستور متحمسين - كما يقول بعضهم - للنص على وجود نائب للرئيس. وانهم لو كانوا قد اتفقوا على ترك اختيار رئيس الجمهورية للكونجرس، لاهملوا النص على ضرورة وجود نائب للرئيس. إلا أنه قد رجح لديهم ضرورة تعيين شخص يحل محل الرئيس في حالة وفاته أو عجزه، وهكذا انشئ منصب نائب الرئيس، واشترطت في شاغله الشروط ذاتها المشترطة في الرئيس^(١٧).

(١٦) راجع د. محسن خليل - القانون الدستوري والأنظمة السياسية - ص ٢٥٥ - منشأة المعارف.

(١٧) راجع هارولد زينيك - نظام الحكم والسياسة في الولايات المتحدة الأمريكية ص ٢٢٥ مرجع سابق.

وقد سبق ان أشرنا إلى قلة الاهتمام التي كان يلقاها ذلك المنصب وشاغله، حتى لقد جعل الرئيس بنيامين فرانكلين الموضوع - موضوع نائب الرئيس - محلاً للمزاح. حتى انه اقترح تسمية شاغل هذا المنصب «بصاحب الرفعة الزائد عن الحاجة» ^(١٨) His super Fluous Highness

ولقد ادى عدم وجود اختصاصات يباشرها نائب الرئيس، ادى ذلك بأول نائب للرئيس في الولايات المتحدة، وهو جون آدمز (١٧٨٩ - ١٧٩٧) إلى ان يصف وظيفة نائب الرئيس بأنها «الوظيفة الاتفه التي اخترعها الانسان». ويعلق اندريه هوريو على ملاحظة آدمز، بقوله ان هذه الملاحظة لم تفقد صحتها حتى اليوم، وانه مع صدور التعديل الخامس والعشرين الخاص باختيار الرئيس لنائبه في حالات معينة، فإن هذا التعديل لم يخفف بصورة خاصة من عزلة نائب الرئيس السياسية، طالما ان الرئيس يمارس مهمته. الا ان هوريو يقرر - مع ذلك - أنه تجب الاشارة إلى قيام ميل نحو جعل نائب الرئيس معاوناً خاصاً للرئيس، إلا أنه معاون غير مميز ^(١٩).

وحول قلة الاهتمام بالمنصب وعدم وجود اختصاصات لصاحبه، نجد هارولد لاسكي ^(٢٠) يقرر ان معظم نواب الرئيس لم يزدوا عن كونهم موضع شفقة. وإنهم لا يصبحون ذوي أهمية إلا في حالة موت الرئيس.

ويقرر لاسكي إنه من الغريب ان نلحظ قلة الاهتمام بالمنصب، وان الأشد غرابة هو ألا يشرك الرؤساء - عدا قلة منهم - اولئك الذين يحتمل أن يخلفوهم في المهام التي قد يطلب إليهم أن يضطلعوا بها. ويضيف هارولد لاسكي بانه نادراً ما يعرف الجمهور نائب الرئيس، وان وجهة الرأي العام انه إذا كان ينبغي أن يرى نائب الرئيس، فعلى الأقل ينبغي الا يسمع صوته. . وهو أمر يدعو إلى العجب خاصة إذا لاحظنا ان نسبة الوفيات بين الرؤساء

(١٨) المرجع السابق - ذات الصفحة.

(١٩) راجع اندريه هوريو - القانون الدستوري والأنظمة السياسية - مرجع سابق - هامش ١ ص ٥٠١.

(٢٠) راجع هارولد لاسكي - الديمقراطية الأمريكية - ص ١٣٦ مرجع سابق.

عالية اثناء توليهم منصب الرئاسة، ومن هنا فإن لمنصب نائب الرئيس مغزى لا يمكن اغفاله.

وانه لما يؤكد صحة ملاحظة لاسكي، اننا إذا تتبعنا نسبة الحالات التي خلا فيها منصب الرئاسة (ب وفاة الرئيس أو استقالته) والتي حل فيها نائب الرئيس محل الرئيس مكملًا لمدته، لوجدنا نسبة تلك الحالات كبيرة (سبع حالات وفاة واستقالة واحدة منذ ١٧٨٩).

بل لو تتبعنا الحالات التي رشح فيها نواب الرؤساء - الذين حلوا محل رؤسائهم - انفسهم لمدة ثانية بعد اكمالهم لمدة الرئاسة الاولى لوجدناها كبيرة ايضا.

ويعدد^(٢١) البعض نواب الرؤساء الذين تولوا الرئاسة، بعد وفاة الرئيس - مثل تيودور روزفلت الذي اصبح رئيسا عقب وفاة الرئيس ماكنلي، ومثل كالفن كوليدج الذي تولى الرئاسة عقب وفاة الرئيس هاردينج ومثل ترومان الذي تولى الرئاسة عقب وفاة الرئيس روزفلت ويقرر هذا البعض ان نواب الرؤساء الذين أصبحوا رؤساء لأول مرة عقب وفاة الرئيس القائم، قد أدى كل منهم وظيفته بقدرة وجدارة كانتا كافيتين في نظر الرأي العام الانتخابي لكي يستحقوا معها إعادة انتخابهم للرئاسة. وإنه فيما عدا هاردينج الذي توفي أثناء توليه منصبه، فإنه اعيد انتخاب كل رئيس للجمهورية بين ١٨٩٢ و ١٩٥٢ (بما في ذلك رؤساء الجمهورية الذين بلغوا مراتبهم عن طريق نيابتهم لرئاسة الجمهورية) ما عدا تافت وهوفر.

ويؤكد ما تقدم صحة ما قاله هاملتون منذ البداية، ردا على الفكرة التي كانت سائدة آنذاك والتي كانت تهوّن من شأن منصب نائب الرئيس، حيث يقول هاملتون: أن نائب الرئيس يقوم مقام الرئيس كلما غاب لسبب أو لآخر ويباشر سلطاته، ومن العدل أن يختار النائب من صفوة من الناس لا تقل شأنًا عن الرئيس نفسه، وان يكون انتخابه على نفس النهج، وأنه يجدر بهؤلاء الذين يهونون من شأن نائب الرئيس ان يذكروا أن الولايات تنتخب نوابا لحكامها

(٢١) راجع ارنست س. جريفيت - نظام الحكم في الولايات المتحدة - مرجع سابق ص ٧١،

بذات الطريقة التي ينتخب بها حكام الولايات، ومن نوع من الرجال لا يقل قدرة عن نوعية الحكام أنفسهم^(٢٢).

ولقد تغيرت النظرة فعلا لنائب الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية. وأسندت إليه مهام سياسية وتنفيذية مؤثرة. الا ان ذلك قد ظل مرتبطا برغبة الرئيس الأمريكي في أن يقوم نائبه بمهام معينة. كما ارتبط - إلى حد كبير - بشخصية النائب، ومدى مقدرته على إثبات ذاته.

ومن الرؤساء الذين سعوا إلى أن يكون لنوابهم قدر من الاشتراك في اعباء الرئاسة والمساعدة فيها، نجد الرئيس هاردينج الذي حاول أن يجعل لنائبه كوليدج اتصالا يسيرا بالأعمال الحكومية وكذلك الرئيس روزفلت الذي كلف نائبه هنري ولاس ببعض المهام في المجالين الداخلي والخارجي^(٢٣).

ومن أكثر الرؤساء الذين ابرزوا نوابهم، واسندوا إليهم مهاماً أساسية في تسيير دفة البلاد، نجد الرئيس ايزنهاور حيث كان لنائبه نيكسون دور كبير ومرموق. وكان نيكسون - كنائب للرئيس - موضع استشارة الرئيس في الأمور الهامة. بل لقد ظهر في الحياة السياسية - كما يقول بعض الفقه - على انه المساعد المميز للرئيس وفي بعض الاحيان على أنه المترجم لآراء وافكار الرئيس^(٢٤). ولقد استمر الدور المميز لنائب الرئيس بالنسبة لأجينو (قبل استقالته) في عهد الرئيس نيكسون. وكذلك بالنسبة للنائب مونديل في عهد الرئيس كارتر.

وعما يؤكد ازدياد الاهتمام بدور نائب الرئيس كمساعد للرئيس، أو كمساهم إيجابي في شئون الحكم، أن نائب الرئيس أصبح منذ عام ١٩٤٩

(٢٢) راجع هاملتون - الدولة الاتحادية أسسها ودستورها - مرجع سابق ص ٥٣٤.

(٢٣) راجع هارولد لاسكي - المرجع السابق ص ١٣٦.

(٢٤) راجع هارولد زينيك - المرجع السابق - ص ٢٢٦ وراجع الدكتور احمد سرحال - القانون الدستوري والأنظمة السياسية - ١٩٨٠ ص ٢٢٨ - دار الحداثة - بيروت - وانظر ارنتست جريفيت - المرجع السابق - ص ٧٤.

عضوا في مجلس الأمن القومي . كما أصبح منذ يوليو ١٩٧٠ عضوا في هيئة السياسة الداخلية^(٢٥).

بل لقد كانت الخطوة الهامة في مجال قيام نائب الرئيس بدور فعال كمساعد مميز للرئيس، هي دعوة الرؤساء لنوابهم لحضور الاجتماعات الدورية بالوزراء. وكما يقول بعض الفقه فإنه بعد أن كانت دعوة رئيس الجمهورية لحضور اجتماعات الرئيس مع وزرائه تتم بصورة غير منتظمة حسب مشيئة الرئيس، لأن الدستور لا يسند له أي عمل تنفيذي إلا في حالة عزل أو موت الرئيس أو استقالته أو عجزه، إلا أنه منذ عام ١٩٦٩ حدث تطور هام، هو أن الحكومة في الولايات المتحدة ذكرت في كتابها السنوي على أن: «الاختصاص التنفيذي لنائب الرئيس يشمل دعوته لحضور جميع اجتماعات الرئيس بهيئة وزرائه». إلا أن هذه الدعوة لا تعني أن لنائب الرئيس سلطة على وزراء الرئيس، فنائب الرئيس ليس له حق توجيه السياسة العامة لأنها من اختصاص الرئيس وحده^(٢٦).

وبذلك يتضح دور نائب الرئيس، كمساعد للرئيس، إلا أنه كما يرتبط هذا الدور برغبة الرئيس الأمريكي. فإنه يرتبط أيضا بقبول نائب الرئيس لتأدية دور المساعد للرئيس. إذ لم يلزم الدستور الأمريكي نائب الرئيس بأداء مهام معينة - إلى جوار الرئيس - سوى رئاسته لمجلس الشيوخ، وتولية مهام الرئاسة في حالات معينة (سنيينها في المطلب التالي) كما لم تتضمن نصوص الدستور ما يجيز أو يلزم الرئيس الأمريكي بالاستعانة بنائبه في مهام معينة.

(٢٥) راجع هارولد زينيك - المرجع السابق - ص ٢٢٧ . وقد أسس مجلس الأمن القومي عام ١٩٤٧ ولم يكن نائب الرئيس عضوا فيه، ثم عدل نظام المجلس عام ١٩٤٩ حيث يرأسه رئيس الجمهورية، وحيث أصبح يضم في عضويته ثلاثة أعضاء. هم نائب رئيس الجمهورية ووزير الخارجية ووزير الدفاع بالإضافة إلى عدد من المستشارين وموظفي المجلس - راجع د. حميد الساعدي - الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي - رسالة دكتوراه - مرجع سابق ص ١٣٣. وبالنسبة لهيئة السياسة الداخلية، فقد أسست تلك الهيئة في خطة إعادة التنظيم رقم ١٢ لسنة ١٩٧٠ ورأسها رئيس الجمهورية وتضم في عضويتها نائب رئيس الجمهورية والنائب العام وعددا من الوزراء وأعضاء آخرين - المرجع السابق ص ١٣٧.

(٢٦) نقلا عن الدكتور محمد فتوح عثمان - رئيس الدولة في نظام الفيدرالي ١٩٧٧ رسالة دكتوراه ص ٥٧، ٥٨ الهيئة المصرية العامة للكتاب.

ولذلك فإن لنائب الرئيس أن يقبل أو لا يقبل - من الناحية الدستورية - القيام بالمهام التي يسندها إليه الرئيس . ولا يملك الرئيس دستوريا - اتخاذ اجراء معين ضد نائب الرئيس في حالة رفضه القيام بما يرغب الرئيس اسناده إليه من مهام فهو - أي نائب الرئيس - منتخب مثله لنفس مدته، ولا يجوز عزله إلا بذات الطريقة التي يعزل بها الرئيس .

ومن الناحية العملية، فإنه من المتصور أن يرفض نائب الرئيس تنفيذ ما يطلبه الرئيس منه، من حضور لاجتماعات أو القيام بمهام معينة، وقد حدث ذلك فعلا حيث رفض تشارلز دويس (نائب الرئيس) في عهد الرئيس كوليدج (١٩٢٥ - ١٩٢٩) الاستجابة لدعوة الرئيس له لحضور اجتماعاته بوزرائه^(٢٧) .

ويدل العرض السابق على تبدد تلك العزلة التي كانت تحيط بنائب الرئيس، كما يدل على أن دور نائب الرئيس كمساعد مميز للرئيس، أخذ في الازدياد .

الفرع الثاني

نائب الرئيس مفوضا من الرئيس

فاذا انتقلنا - طبقا للتقسيم الذي اخذنا به في المبحث السابق - إلى دور نائب الرئيس كمفوض من الرئيس . فإننا يجب أن نذكر على الفور، اختلاف النظرة إلى التفويض واختلاف احكامه في النظام الأمريكي عنه في النظام الفرنسي^(٢٨)، فبينما تقوم النظرة الفرنسية على انه لا تفويض الا بنص قانوني، ولذلك فإن المفوضين (بفتح الواو) يستمدون اختصاصاتهم من النص القانوني

(٢٧) راجع الدكتور محمد فتوح عثمان - المصدر السابق - ص ٥٨ .

(٢٨) انظر في تفصيلات ذلك الدكتور سليمان محمد الطماوي - مبادئ علم الادارة العامة - الطبعة الخامسة ١٩٧٢ ص ١١٣ وما بعدها وانظر د. ماجد الحلو، القانون الاداري الكويتي ص ٨٥ وانظر في التفويض عموما - الدكتور عبدالفتاح حسن - التفويض في القانون الاداري وعلم الادارة العامة - ١٩٧١ ص ١٩٨٧ وما بعدها - وانظر د. بشار عبدالمهدي - دراسة بعنوان نظرية عدم تفويض السلطة تشريعا واداريا - وهي منشورة بمجلة الحقوق والشرعة جامعة الكويت، السنة الخامسة، العدد الرابع .

الذي اجاز للرئيس الاداري ذلك، تقوم النظرة الأمريكية على ان السلطة الادارية إنما تتركز اصلا في يد الرئيس الاداري، وان معاونيه من الموظفين لا يستمدون اختصاصاتهم من القانون، بل بمقتضى تفويضات من الرئيس دون حاجة إلى نص قانوني يصرح له بذلك. بالاضافة إلى الاختلافات الأخرى بين كل من النظرتين الفرنسية والأمريكية - حول جزئية التفويض والتفويض الكامل... الخ.

وبمقتضى نصوص الدستور الأمريكي، فإن الفقرة الأولى من المادة الثانية تنص على ان «السلطة التنفيذية يتولاها رئيس الولايات المتحدة الأمريكية»^(٢٩). فالرئيس الأمريكي يباشر السلطة التنفيذية بنفسه، وهو صاحب هذه السلطة، والمسؤول عنها واما الوزراء (أو السكرتيرون) فهم مجرد معاونين له، ينفذون سياسته، وآراؤهم استشارية بالنسبة له. وعلى ذلك فالوزراء خاضعون لسياسة الرئيس، وهم مجرد ادوات لتنفيذ تلك السياسة، وهو الذي ينفرد (بعد ان جرى العرف على عدم تدخل مجلس الشيوخ في عملية التعيين) باختيار الوزراء وتعيينهم، وينفرد بعزلهم.

نقصد من ذلك انه إذا كان ثمة تفويض للسلطة أو الاختصاص - في المجال التنفيذي أو الاداري - فإن هذا التفويض إنما يكون من رئيس إلى مرؤوسيه أو معاونيه وهو يأخذ في النظام الأمريكي صورة توزيع اختصاصات أكثر من كونه تفويضا (بالمعنى الفرنسي للتفويض).

وعلى ذلك فإذا جاز للرئيس الأمريكي، أن يفوض مرؤوسيه أو سكرتيريه (الوزراء) في بعض اختصاصاته التنفيذية، فإنه يبدو لنا انه من غير

(٢٩) انظر الدكتور كمال ابو المجد - رئيس الولايات المتحدة - دراسة في ثلاثة أجزاء بمجلة الحقوق والشرعة - جامعة الكويت - انظر الجزء الأول، العدد الأول، السنة الأولى يناير ١٩٧٧، حيث يذكر ما اثارته عبارة «السلطة التنفيذية» (التي تضمنتها المادة الأولى من الدستور) من اسئلة لدى الفقهاء الدستوريين وأنه - كما يقول اوج وراي - لا تزال «السلطة التنفيذية سلطة غامضة لم يتوصل الفقه إلى تحديد لها، لا من حيث وظيفتها، ولا من حيث منهج وأسلوب ممارستها».

المنطقي - وغير القانوني في ذات الوقت - ان يفوض الرئيس اختصاصاته إلى نائب الرئيس.

ذلك ان نائب الرئيس، ليس مرؤوسا للرئيس، ولا تابعا له ينفذ سياسته، وليس للرئيس حق عزله إذا خالف اتجاهات وسياسة الرئيس، لانه لم يعينه أصلا. بل هو منتخب مثله ولذات المدة.

أضف إلى ذلك ان الدستور الأمريكي قد حدد لنائب الرئيس مهمة واحدة - حال حياة الرئيس وقدرته على مباشرة مهام منصبه - وهي رئاسة مجلس الشيوخ. إلى جانب مهمته الأصلية والأساسية وهي ان يحل محل الرئيس في حالات عجزه المؤقت، وفي حالات الموانع الدائمة.

وعلى ذلك فيتبين لنا انتفاء دور نائب الرئيس كمفوض من الرئيس. ويقتصر دوره على إمكان قيامه بمهمة «المساعد المميز» للرئيس - مع مراعاة التحفظات التي سبق أن أبديناها - بخصوص هذا الدور - أما الدور الرئيسي والدستوري لنائب الرئيس فهو دوره في مباشرة مهام الرئاسة (بصفة مؤقتة) أو بصفة غير مؤقتة مكملا لمدة الرئاسة، في حالات معينة، وهذا هو موضوع المطلب التالي.

المطلب الثالث

نائب الرئيس - رئيسا (مؤقتا ومكملا)

اشرنا من قبل إلى أن منصب نائب الرئيس - في النظام الدستوري الأمريكي - قد انشئ أصلا، لمواجهة حالة خلو منصب الرئيس. فمهمة نائب الرئيس الأساسية هي أن يحل محل الرئيس في حالات معينة.

وتنص المادة الثانية من الدستور الأمريكي على انه «في حالة عزل الرئيس من منصبه أو في حالة وفاته أو استقالته أو عجزه عن النهوض بسلطات منصبه وتبعاته، ينتقل تصريف هذه الأمور إلى نائب الرئيس».

كما ينص التعديل العشرون (تم اقراره عام ١٩٣٠) على انه «في حالة وفاة الرئيس وقت ابتداء مدة رئاسته، فإن نائب الرئيس المنتخب يصبح رئيسا.

وإذا لم يكن الرئيس قد تم انتخابه قبل الموعد المعين لبدء مدته، أو إذا حال حائل دون أن يحضر الرئيس المنتخب فحينئذ يتصرف نائب الرئيس المنتخب كرئيس ريثما تزول الحوائث.

ثم نظم التعديل الخامس والعشرون (في ١٠ فبراير ١٩٦٧) حالة العجز المؤقت للرئيس، وقيام نائب الرئيس بمباشرة مهام الرئاسة في تلك الحالة، كما نظم حق النائب في إخطار الكونجرس بعجز الرئيس في حالة عدم تمكن هذا الأخير من الاخطار بعجزه المؤقت عن ممارسة مهام منصبه، أو عدم إعلانه لذلك العجز لأي سبب من الأسباب.

يتضح مما تقدم، ان نائب الرئيس يحل محل الرئيس ويباشر مهام الرئاسة في حالات المانع المؤقت وحالات المانع الدائم^(٣٠).
اما حالات المانع المؤقت فهي :

١ - حالة عجز الرئيس عجزاً مؤقتاً. أي في حالة مرض الرئيس الذي يحول بينه وبين مباشرة مهام منصبه. فيقوم الرئيس بإخطار الكونجرس بذلك، ويتولى نائب الرئيس مهام الرئاسة.

وقد سبق أن اشرنا إلى أن التعديل الدستوري الخامس والعشرين، قد جاء ليسد ثغرة في التنظيم الدستوري الأمريكي، وهي الخاصة بعدم إعلان الرئيس الأمريكي عن عجزه المؤقت عن مباشرة مهام منصبه، وذلك بقيام نائب الرئيس (أو بعض المسؤولين الآخرين) بإخطار الكونجرس بعجز الرئيس، وحينئذ يقرر الكونجرس تولى نائب الرئيس مباشرة مهام الرئاسة. كما قرر التعديل الخامس والعشرون حق الرئيس في الاعتراض على ذلك، بأن يخطر (أي الرئيس) الكونجرس ببيان مكتوب يوضح فيه مقدرته على القيام بمهامه وعدم وجود مانع يحول دون مباشرته لتلك المهام.

كما نظم ذلك التعديل الدستوري كيفية الفصل في الأمر، إذا أصر كل من الرئيس من جهة، ونائب الرئيس (أو بعض المسؤولين) من جهة أخرى على

(٣٠) انظر في تفصيل ذلك بحثنا عن الرئيس المؤقت وحالات خلو منصب الرئاسة، وهو منشور في مجلة المحاماة الكويتية سنة ١٩٨٧.

موقفه. بأن أخطر الرئيس الكونجرس بمقدرته على مباشرة مهام منصبه، وقرر نائب الرئيس نقيض ذلك. ففي تلك الحالة يتخذ الكونجرس قراره بوجود المانع المؤقت أو عدم وجوده بأغلبية ثلثي الاعضاء لكل من مجلسيه (٣١).
٢ - حالة عدم اتمام اجراءات انتخاب الرئيس الجديد، وحالة عدم تمكن الرئيس المنتخب من تسلم مهام منصبه. ففي هاتين الحالتين يباشر نائب الرئيس مهام الرئاسة، إلى أن يتولى الرئيس الجديد مهام منصبه.
أما في حالات المانع الدائم (كالوفاة والاستقالة والعجز الدائم والعزل من منصب الرئاسة) فيتولى نائب الرئيس الرئاسة مكملًا مدتها (أي إلى نهاية مدة الرئيس السابق).

ويتضح من العرض السابق الآتي:

أولاً : ان نائب الرئيس إنما يتولى مباشرة مهام الرئاسة - سواء بصفة مؤقتة أو مكملًا لمدتها، بمقتضى النصوص الدستورية. فهو لا يتولاها - في حالة العجز المؤقت - بمقتضى إنابة من الرئيس (كما هو الحال في بعض الأنظمة الدستورية العربية التي عرضناها من قبل).
ثانياً : ويترتب على ذلك أن نائب الرئيس يتولى صلاحيات الرئاسة كاملة (في حالة الموانع المؤقتة) حيث لم تستثن النصوص الدستورية أيًا من تلك الصلاحيات .

ثالثاً : ويلاحظ بعض الكتاب الأمريكيين، أن الدستور الأمريكي «لم يقض بأن يصبح نائب الرئيس رئيساً (في حالات الموانع الدائمة كالوفاة) ولكنه يقرر فقط بأن يقوم نائب الرئيس بواجبات الرئيس. (المادة ٢ فقرة ١). ولكن ما حدث - في كل حالة من حالات وفاة سبعة من الرؤساء الأمريكيين وحلول نوابهم محلهم في منصب الرئاسة هو أن كل واحد من النواب السبعة (الذين مكنتهم وفاة رؤسائهم من الخروج من

(٣١) انظر في ذلك البرت ساي - أسس الحكم في أمريكا - مصدر سابق ص ١٩٨، وانظر هارولد زينيك - نظام الحكم والسياسة في الولايات المتحدة الأمريكية - مصدر سابق ص ٢٢٧ - وانظر ميشيل استيوارت - نظم الحكم الحديثة - مصدر سابق - ص ١٤٦ وانظر اندريه هوريو - القانون الدستوري والأنظمة السياسية - مصدر سابق ص ٥٠١.

الظلمات إلى نور منصب الرئاسة) قد اطلق عليه لقب الرئيس، وقام بمهام الرئيس دون ان يختلفوا في اي شيء عن الرؤساء المنتخبين^(٣٢).

ونحن نرى انه إذا صح القول السالف من الناحية النظرية - أو من ناحية النصوص الدستورية - فإنه لا شيء - من الناحية العملية، يحول بين نائب الرئيس (الذي يتولى مهام الرئاسة في حالة وفاة الرئيس) وبين مباشرة أي من تلك المهام، ولذلك فلا فارق بينه وبين الرئيس المنتخب في أي وجه من الوجوه.

صحيح أن النص الدستوري قد ذكر أن مهام وظيفة الرئيس وسلطاتها ستحال إلى نائب الرئيس، ولم يقل صراحة أن نائب الرئيس يصبح رئيساً. إلا أن ذلك الخلاف لا يعني - من الناحية العملية - أي اختلاف بين دور الرئيس الجديد الذي كان نائباً للرئيس عن دور أي رئيس آخر.

وكان قد ثار تساؤل حول أمر طريف وهو هل سيحتل نائب الرئيس منصب الرئاسة - مكملًا لمدة سلفه - مع احتفاظه بصفة نائب الرئيس، أم أن صفته هذه ستتحول إلى صفة جديدة هي صفة الرئيس؟

إلا أنه منذ عام ١٨٤١ حينما توفي الرئيس هادسن، وخلفه في منصبه نائبه تايلر، اعتبر تايلر بأنه قد أصبح رئيساً أصيلاً بدوره. وإنه قد استقر الوضع منذ هذه السابقة - كما يقولون - على قاعدة أن نائب الرئيس يصبح في مثل هذه الحالات رئيساً أصيلاً.^(٣٣)

وقد تأكد هذا الأمر بنص دستوري - بموجب التعديل الدستوري الخامس والعشرين (الصادر في ١٠ فبراير ١٩٦٧)، حيث تقرر فيه انه في حالات وفاة الرئيس أو استقالته أو عزله يصبح نائب الرئيس رئيساً.

رابعاً : انه إذا كانت النصوص الدستورية، قد استعملت تعبير «يتصرف تصرف الرئيس» (التعديل العشرون، أو المادة الثانية، أو التعديل

(٣٢) راجع هارولد زينيك - نظام الحكم والسياسة في الولايات المتحدة الأمريكية - ص ٢٢٧.

(٣٣) انظر الدكتور ادمون رباط - الوسيط في القانون الدستوري العام - الجزء الأول - ص ٥٠٠،

٥٠١ الطبعة الثانية - ١٩٦٨ دار العلم للملايين - بيروت.

الخامس والعشرون وذلك في حالات الموانع المؤقتة والدائمة، التي يتولى فيها نائب الرئيس مباشرة مهام الرئاسة بصفة مؤقتة أو بصفة دائمة.

فإن التعديل العشرين حين تحدث عن حالة وفاة الرئيس المنتخب وقت ابتداء مدة رئاسته، استعمل تعبيراً مختلفاً، فنص على ان نائب الرئيس المنتخب يصبح رئيساً ولقد جاء التعبير موففاً ومتفقاً مع وضع لم يتول فيه الرئيس المنتخب مهام الرئاسة بعد.

ومن ناحية أخرى، فإن تولي نائب الرئيس الرئاسة - لمدتها كاملة - في تلك الحالة يدل على أهمية منصب نائب الرئيس، وأهمية شاغله، هذا الذي يمكن أن تؤدي به الأحداث إلى ان يتولى الرئاسة منذ لحظتها الأولى إلى نهاية مدة الرئاسة.

وعلى ذلك، فلم يقض الدستور الأمريكي - في تلك الحالة - بإجراء انتخابات جديدة لاختيار رئيس جديد يحل محل الرئيس المنتخب الذي ادركته الوفاة قبل استلام مهام منصبه.

خامساً: وانه لما يدل على أهمية منصب نائب الرئيس وخطورته من حيث حله محل الرئيس وتوليئه الرئاسة مكملًا لمدة الرئيس (وذلك في حالات المانع الدائم) كثرة حالات تولي نواب الرؤساء لمنصب الرئاسة، ان التعديل الثاني عشر للدستور الأمريكي (الذي تم إقراره عام ١٩٥١) الذي جاء محددًا مدد تولي الشخص للرئاسة بمدة اثنتين فحسب، ان هذا التعديل قد قضى (بعد ذلك مباشرة) أن أي شخص تولي منصب الرئاسة أو تصرف كرئيس لأكثر من عامين من مدة كان قد انتخب شخص آخر لها، لا يُنتخب لمنصب الرئاسة لأكثر من مدة واحدة^(٣٤).

(٣٤) ومن امثلة تلك الحالة (بعد صدور التعديل الدستوري عام ١٩٥١) تولي جونسون الرئاسة بعد مقتل الرئيس جون كينيدي - في الفترة ما بين (١٩٦٣ - ١٩٦٥) ثم تجديد انتخابه لفترة اخرى (١٩٦٥ - ١٩٦٩).

المبحث الثالث صلاحيات نائب الرئيس، وطبيعة دوره في الدساتير المصرية

كان دستور ١٩٥٨، هو أول دستور مصري يستحدث منصب نائب رئيس الدولة. وقد سبق أن أشرنا، إلى قلة الأحكام التي تضمنها ذلك الدستور المؤقت. وعلى ذلك فلم يتضمن هذا الدستور نصا يوضح صلاحيات نائب الرئيس أو اختصاصاته، أو يحدد دوره.

الا أن كلا من الدستورين التاليين - دستور ١٩٦٤، ودستور ١٩٧١ - قد أوردا نصوصا تحدد صلاحيات نائب الرئيس.

ونستعرض فيما يلي صلاحيات نائب الرئيس في ظل دساتير ١٩٥٨، ١٩٦٤، ١٩٧١ وطبيعة دوره من خلال تحليل النصوص الدستورية ومناقشة بعض الآراء الفقهية، وتقييم التطبيقات العملية للأحكام الدستورية الخاصة بنائب الرئيس، لبيان مدى اقتراب تلك التطبيقات من المفهوم السليم لتلك الأحكام.

وطبقا للخطة السابقة التي اتبعناها في المبحثين السابقين، فسنتناول دراسة طبيعة دور نائب الرئيس - في مصر - من خلال المطالب الثلاثة التالية:

مطلب أول : نائب الرئيس - مساعدا للرئيس.

مطلب ثان : نائب الرئيس - مفوضا من الرئيس.

مطلب ثالث : نائب الرئيس - رئيسا (بالنيابة) ومؤقتا.

المطلب الأول نائب الرئيس . . . مساعدا للرئيس

تجمع الدراسات الفقهية التي تحدثت - في إيجاز - عن صلاحيات نائب الرئيس في ظل دستور ١٩٥٨، على أن «نواب رئيس الجمهورية - في ظل ذلك الدستور - يعتبرون في حكم المساعدين لرئيس الجمهورية، صاحب الاختصاص الفعلي في ميدان السلطة التنفيذية، فهو الذي يعينهم ويعفيهم من

مناصبهم، ويرجع الفقه علة اعتباره نواب الرئيس مساعدين له، إلى أن الدستور المؤقت لم يحدد اختصاصات نواب الرئيس، وعلى ذلك فإن الرئيس هو الذي يفرد بتحديد هذه الاختصاصات^(٣٥).

وإذا اعتبر نواب الرئيس مساعدين له في ظل دستور ١٩٥٨، فانهم يظلون كذلك أيضا في ظل كل من دستوري ١٩٦٤، ١٩٧١.

ذلك ان كلا من الدستورين الأخيرين قد اسندا إلى رئيس الجمهورية سلطة تعيينهم وعزلهم كما اسند دستور ١٩٧١ للرئيس سلطة تحديد اختصاصاتهم. (المادة ١٠٧ من دستور ١٩٦٤، والمادة ١٣٩ من دستور ١٩٧١) وبداهة فإن سلطة تحديد اختصاصات النواب، إنما تشمل قيامهم بمساعدة الرئيس فيما يوكله إليهم من أمور.

ويتفق قيام نواب الرئيس - إلى جانب الرئيس - كمساعدين له، مع الروح العامة التي تسيطر على نصوص دستوري ١٩٦٤، ١٩٧١ - بل ودستور ١٩٥٨ قبلهما - تلك الروح العامة التي تظل تلك الدساتير وتصبغها بصبغة النظام الرئاسي - إلى حد كبير.

ويقوم النظام الرئاسي - كما هو معروف - على تولي رئيس الدولة مهام السلطة التنفيذية بنفسه، وبواسطة مساعديه الذين يباشرونها تحت إشرافه^(٣٦).

ولا ينفي دور نواب الرئيس كمساعدين للرئيس أدوارهم الأخرى كمفوضين عن الرئيس، وكروساء بالنيابة (أو مؤقتا) كما سنوضح ذلك في المطلبين التاليين.

وبالنسبة لتحديد اختصاصات نواب الرئيس - في حالة تعددهم - فقد سبق لنا أن تحدثنا تفصيلا عن ضرورة تحديد الرئيس لاختصاصات نوابه حال

(٣٥) راجع دكتور محسن خليل - النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة - الطبعة الأولى ١٩٥٩ ص ٤٨١، وراجع في ذات المعنى دكتور محمد كامل ليلة - القانون الدستوري طبعة ١٩٦٣ ص ٦٠٦. دكتور ثروت بدوي - القانون الدستوري ١٩٧١ ص ٣٦١.

(٣٦) ليس المجال هنا مجال التحدث تفصيلا عن تصنيف تلك الدساتير واعتبارها تابعة للانظمة الرئاسية أو الانظمة البرلمانية إلا أنه يمكن القول بإيجاز أن الدساتير المصرية (الجمهورية) تميل إلى النظام الرئاسي إلى حد كبير مع احتفاظها ببعض مظاهر مؤثرة للنظام البرلماني.

تعيينهم، وان ذلك هو التفسير السليم - فيما يبدو لنا - للمادة ١٣٩ من دستور ١٩٧١^(٣٧). ولا يمنع قيام الرئيس بذلك عند تعيين نوابه، من أن يعود إلى تعديل تلك الاختصاصات أو تبديلها كما يتراءى له.

وكمثال لقرارات رئيس الجمهورية بتحديد اختصاصات نوابه، فقد صدر القرار الجمهوري رقم ٢٠٤١ لعام ١٩٧١ محدداً لاختصاصات نائب رئيس الجمهورية في الأمور التالية:

١ - تولي مهام رئيس الجمهورية في حال قيام مانع يحول دون مباشرته لاختصاصاته.

٢ - متابعة الاجراءات المتعلقة بوضع دستور اتحاد الجمهورية العربية موضع التنفيذ.

٣ - الأعمال التي يكلفه بها رئيس الجمهورية سواء أكانت داخل القطر أم خارجه.

حدود دور نائب الرئيس كمساعد للرئيس :

هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن دور نائب رئيس الجمهورية كمساعد لرئيس الجمهورية، ينبغي له أن يكون محدداً. ونقصد بتحديد الدور، ألا يتجاوز الحدود الدستورية. فلا يقوم نائب الرئيس - تحت اسم مساعدة الرئيس - بما يجب أن يقوم به الرئيس بنفسه بحكم الدستور، ولا يجوز الاعتماد على حجة «التفويض» لتبرير ذلك.

كما لا يقوم نائب الرئيس مباشرة اختصاص، اسندته النصوص الدستورية إلى غيره.

وكمثال على ذلك، فلقد حدث خلال فترة رئاسة الرئيس الراحل أنور السادات، ان ترأس نائبه - في ذلك الحين السيد/ حسني مبارك، وهو الرئيس حالياً - جلسات مجلس الوزراء التي كان يحضرها في بعض الأحيان.

(٣٧) راجع ما سبق ان بيناه بشأن موضوع تعدد نواب الرئيس في الجزء الاول من البحث.

ولاشك عندي أنه لا يمكن تبرير ذلك الاجراء من الناحية الدستورية. فالمادة ١٥٣ من دستور ١٩٧١، (تحت عنوان الحكومة الفرع الثاني من السلطة التنفيذية) تنص على أن الحكومة هي الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة، وتتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم. ويشرف رئيس مجلس الوزراء على اعمال الحكومة. فقد حددت هذه المادة شكل الحكومة وجسدت «ملامح مجلس الوزراء»، الذي يرأسه رئيس مجلس الوزراء (بداهة) الذي يشرف على أعمال الحكومة.

وكانت المادة ١٤١ قد عدت أركان هذا المجلس حين نصت على أن «يعين رئيس الجمهورية - رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم».

وجاءت المادة ١٤٢ - بعد ذلك مباشرة - لكي تقرر لرئيس الجمهورية حق حضور جلسات مجلس الوزراء ورئاسة الجلسات التي يحضرها. حيث نصت المادة ١٤٢ على أن «الرئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الوزراء للانعقاد وحضور جلساته وتكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها، كما يكون له حق طلب تقارير من الوزراء».

ومقتضى ذلك النص، انه قرر للرئيس، حق حضور جلسات المجلس ورئاسة تلك الجلسات التي يحضرها.

ودون هذا النص - وفي غيبة عرف دستوري يقرر لرئيس الوزراء ذلك الحق - فإنه من الصعب تبرير رئاسة رئيس الدولة لمجلس الوزراء.

صحيح ان ثمة نصوصا أخرى يمكن ان يستند إليها رئيس الدولة- في ظل دستور ١٩٧١ - لكي يت رأس جلسات مجلس الوزراء مثل المادة ١٣٧ التي تنص على انه «يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين في الدستور». ومثل المادة ١٣٨ التي تنص على انه يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور.

إلا ان السند المباشر والصريح لحضور رئيس الدولة جلسات مجلس الوزراء، ورثاسته للجلسات التي يحضرها، هو المادة ١٤٢ فحسب.

وعلى ذلك فإن رئاسة نائب رئيس الجمهورية لجلسات مجلس الوزراء - كما كان يحدث - لا تستند الى أساس من الدستور. ولا يملك رئيس الجمهورية ان يحدد اختصاصات نائبه بحيث تشمل تلك المهمة، كما لا يملك ان «يفوض» إلى نائب الرئيس، ما قرره المادة ١٤٢.

الجمع بين منصب نائب الرئيس ومناصب أخرى :

وثمة موضوع آخر يرتبط بحديثنا الآن عن دور نائب الرئيس كمساعد للرئيس، الا وهو موضوع تولية نائب الرئيس مناصب أخرى - إلى جانب منصبه - كرثاسته للوزارة أو توليته منصب وزير.

فهل يجوز الجمع بين منصب نائب الرئيس ومناصب أخرى ؟ من الناحية العملية، حدث في ظل دستور ١٩٥٨، أن تم تعيين اربعة نواب للرئيس (استقال احدهم فيما بعد) وعند تأليف الحكومة المركزية، عهد إلى نواب الرئيس بالاشراف على وزارات التخطيط والحرية والعدل المركزية^(٣٨) وبذلك جمع نواب الرئيس بين مناصبهم وبين وزارات معينة^(٣٩). وهو الأمر الذي تكرر في ظل دستوري ١٩٥٨ و ١٩٦٤.

وإذا كان العرض السابق معبرا عن التطبيقات العملية لجمع نائب الرئيس بين منصبه هذا ومناصب أخرى، ومعبرا كذلك عن الاراء الفقهية في ظل دستوري ١٩٥٨، ١٩٦٤.

ولا يوجد - فيما نرى - ما يمنع من الجمع بين منصب نائب الرئيس وبين منصب رئيس الوزراء أو منصب الوزير في ظل نصوص دستور ١٩٧١ ايضا.

(٣٨) قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة رقم ١٢٩٩ الصادر في ١٠/٧/١٩٥٨.

(٣٩) راجع دكتور سليمان الطماوي - مبادئ القانون الدستوري المصري والاتحادي - الطبعة الأولى ١٩٦٠/١٩٥٨ ص ٤٠٨ وانظر دكتور محسن خليل - النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة - مرجع سابق ص ٤٨٥، وانظر دكتور محمد كامل ليلة القانون الدستوري - مرجع سابق ص ٦١١.

وإذا كانت النصوص الدستورية لا تمنع ذلك، إلا أننا نرى انه ربما يبدو من غير الملائم - سياسياً وعملياً - جمع نائب الرئيس بين منصبه هذا ومنصب رئيس مجلس الوزراء أو منصب الوزير.

ذلك ان مثل هذا الجمع، إنما يؤدي إلى نوع من تداخل المسئوليات، وإلى نوع من «الحرج» عند مساءلة نائب الرئيس بمقتضى منصبه الآخر (كرئيس لمجلس الوزراء أو كوزير) وهذا ما سنتحدث عنه مرة أخرى عند حديثنا عن مساءلة نائب الرئيس.

بل قد نصل إلى حد القول بأن روح النصوص الدستورية الخاصة بنائب الرئيس والتي أوردها دستور ١٩٧١ (المواد ٨٢، ٨٤، ٨٥، ١٣٩) إنما توحى بترجيح عدم الجمع بين منصب نائب الرئيس وبين منصب رئيس مجلس الوزراء أو منصب الوزير.

فطبقاً للمادة ٨٢، وفي حالة المانع المؤقت سوف ينيب الرئيس نائبه لمباشرة اختصاصاته، وليس من الملائم - طبقاً للفرض السابق تصوره - أن يجمع الشخص بين رئاسته للجمهورية وبين منصبه كوزير.

وهو ما يمكن تصوره أيضاً في حالة إيقاف رئيس الجمهورية عن عمله (عند اتهامه) وتولي نائب الرئيس - طبقاً للمادة ٨٥ - الرئاسة مؤقتاً.

وعلى ضوء ما تقدم فإننا نرى انه من المستحسن عدم جمع نائب الرئيس بين منصبه وبين منصب رئيس مجلس الوزراء أو منصب الوزير.

المطلب الثاني

نائب الرئيس مفوضاً

جاء دستور ١٩٥٨ - وكان أول دستور يستحدث نظام نائب الرئيس - مختصراً مؤقتاً - فلم يتضمن أحكاماً خاصة بتفويض نائب الرئيس. وبالمثل لم يتضمن دستوراً ١٩٦٤، ١٩٧١، أحكاماً بهذا الموضوع.

وكان ذلك داعيا لأن نقصر حديثنا عن دور نائب الرئيس على دوره كمساعد للرئيس (وهو ما تناولناه في المطلب السابق) وعلى دوره كرئيس بالنيابة (أو مؤقت). وهو ما سنتناوله في المطلب اللاحق.

الا أن السبب الرئيسي الذي دعانا لأن نفرد هذا المطلب للحديث عن موضوع تفويض نائب الرئيس، هو أننا قد لاحظنا أن غالبية آراء رجال الفقه المصري، قد تناولت - بطريقة عارضة - موضوع تفويض نائب الرئيس، وانها قد انتهت إلى نتائج تتعارض - فيما نرجحه - مع جوهر «التفويض» بل ومع النصوص الدستورية، بالإضافة إلى أنها تخلط بين دور نائب الرئيس كمساعد للرئيس، وبين دوره كمفوض من الرئيس، أو كرئيس بالنيابة (أو مؤقت). ولربما كان ذلك من بين الأسباب التي دعتنا إلى تخصيص هذا المطلب بعنوان «نائب الرئيس - مفوضاً».

والثابت أن النظام المصري إنما يتبع - كما هو معروف - النظام الفرنسي في نظره للتفويض. فصاحب الاختصاص ملتزم بأن يمارس اختصاصه بنفسه، ولا يستطيع ان يفوض غيره في ممارسته إلا بنص أي إذا أجاز المشرع ذلك صراحة، وهذا ما أوضحه القضاء الإداري لدينا منذ فترة طويلة^(٤٠). كما يجب ان يكون التفويض - كقاعدة عامة - في جزء من الاختصاص فحسب.

(٤٠) انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٤ مارس ١٩٥٥ حيث يقرر «ان القاعدة التي اخذ بها الفقه والقضاء انه إذا نيط بسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين بمقتضى المبادئ الدستورية أو القوانين أو اللوائح، فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه إلى سلطة أو جهة أخرى، لان مباشرة الاختصاص عندئذ يكون واجبا قانونيا عليها، وليس حقا لها يجوز أن تعهد به لسواها، إلا انه يستثنى من ذلك ما إذا كان القانون يتضمن تفويضا في الاختصاص، حيث يكون مباشرة الاختصاص في هذه الحالة من الجهة المفوض إليها، مستمدا مباشرة من القانون - انظر مجموعة أحكام القضاء الإداري السنة التاسعة ص ٣٦٧. وانظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢٧ يونية ١٩٥٩ حيث تقرر «ان الاختصاص الذي يتحدد بقانون لا يجوز النزول عنه أو الانابة فيه إلا في الحدود وعلى الوجه المبين في القانون، كما لو كان ثمة قانون يرخص في التفويض - السنة الرابعة ص ١٥٦٤، وقد اشار إلى الحكمين السابقين وأحكام مماثلة - الدكتور سليمان الطماوي - مبادئ علم الإدارة العامة - المرجع السابق ص ١١٧ وهامشي ١، ٢ .

وبالنسبة لتفويض اختصاصات رئيس الجمهورية لنوابه، فإنه يجب التفرقة بين اختصاصات الرئيس المستمدة من الدستور واختصاصاته المستمدة من القوانين العادية.

اولا : فبالنسبة لاختصاصات الرئيس المستمدة من الدستور :

فإن الرئيس لا يستطيع ان يفوض فيها إلا إذا أجاز له الدستور ذلك . وفي ظل دستور ١٩٦٤ ، ما كان يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض غيره - ونائب الرئيس من هذا الغير - الا في اختصاص واحد هو اختصاصه في إصدار لوائح الضبط واللوائح التنفيذية . حيث كانت المادة ١٢٢ من ذلك الدستور تنص على انه «يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، وله ان يفوض غيره في إصدارها. .» .

أما في ظل دستور ١٩٧١ فقد اقتضت سلطة الرئيس في تفويض غيره على سلطته في إصدار اللوائح التنفيذية - فحسب . حيث تنص المادة ١٤٤ على ان «يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها وله أن يفوض غيره في إصدارها» . لم ينص دستور ١٩٧١ إذاً سوى على حالة واحدة يجوز للرئيس فيها أن يفوض غيره - نائب الرئيس أو غيره - وهي الحالة المنصوص عليها في المادة ١٤٤ .

ولذلك فنحن لا نتفق مع ما يقرره بعض الفقه المصري، حين يتحدث عن «تحويل رئيس الجمهورية حق تفويض بعض سلطاته، وانه يجد ذلك في بعض مواد الدستور - دستور ١٩٧١ - ومن أهمها المادة ٨٢، والمادة ١٤٤»^(٤١) . وإذا كنا قد استثنينا المادة ١٤٤ ، فإننا لا يمكن ان نجز استثناء المادة ٨٢ (كما يذهب إلى ذلك الرأي الفقهي) .

ذلك ان تلك المادة تنص على أنه «إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته أناب عنه نائب رئيس الجمهورية» .

(٤١) راجع الدكتور سليمان الطماوي - مبادئ علم الادارة العامة - مرجع سابق - ص ١٢٠

وعلى ذلك فنحن نختلف مع الرأي السابق. ذلك أن «إنابة» الرئيس لنائبه - طبقاً للمادة ٨٢ - ليست «تفويضاً» في مباشرة الاختصاصات. وإنما هي «حلول» في الاختصاصات، بمناسبة وجود مانع مؤقت حال بين صاحب الاختصاص - الرئيس - وبين مباشرته لاختصاصاته.

ونحن نستند - كدليل على صحة ما نذهب اليه - إلى تفرقة الرأي الفقهي ذاته بين كل من «التفويض والحلول» حيث يقرر - في موضع آخر من مؤلفه - أنه «يجب أن نميز بين التفويض وبين الحلول، فالحلول يقصد به أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصل أو أن يقوم به مانع يحول دون ممارسته لاختصاصاته فحينئذ يحل محله في ممارسة اختصاصه من عيّنه المشرع لذلك. وتكون سلطاته هي عين سلطات الأصل بعكس المفوض اليه، الذي تقتصر سلطاته على ما فوض فيه وعلى المدى الزمني المحدد لممارسة السلطة المفوضة مع قابلية التفويض للسحب في كل وقت من قبل الأصل»^(٤٢).

وعلى ضوء ما تقدم يتضح لنا:

- ١ - ان الأمر - في ظل المادة ٨٢ - إنما هو أمر «حلول» وليس «أمر تفويض».
- ٢ - وان «الحلول» المترتب على «إنابة» رئيس الجمهورية لنائبه في مباشرة اختصاصاته، هو حلول وجوبي «مستمد» من النص الدستوري، وليس «جوازيًا» - كالتفويض يرجع أمره إلى إرادة الرئيس، فإما أن ينيب أو لا ينيب.

صحيح ان رئيس الجمهورية، إنما يشترك في «تقدير» عملية قيام المانع المؤقت أو عدم قيامه، إلا أن الأمر - تقدير قيام المانع - ليس مرده إلى مطلق إرادته وحدها. فالنص الدستوري يقرر انه «إذا قام مانع مؤقت» ولم يقرر «إذا قرر الرئيس ان مانعاً مؤقتاً قد قام».

بل وقد يؤدي ذلك المانع المؤقت - كعجز الرئيس عجزاً مؤقتاً - قد يؤدي إلى عدم قدرة الرئيس على إنابة نائبه. والحل هنا - في رأبي - هو ان يحل نائب

(٤٢) راجع الدكتور سليمان الطماوي - مبادئ علم الإدارة العامة - مرجع سابق - ص ١٢٩

الرئيس محل الرئيس فوراً. دون اشتراط صدور قرار بالانابة لاستحالة صدور مثل هذا القرار في مثل تلك الظروف.

ولقد كانت أمثال تلك الحالات، هي التي أدت بنا إلى استحسان ما نص عليه الدستور السوداني حين استعمل كلمة «ينوب» نائب الرئيس عن الرئيس في حالة المانع المؤقت.

كما أدت بنا إلى اقتراح معالجة المادة ٨٢ دستوريا لكي تشمل أمثال تلك الحالات التي يعجز فيها الرئيس - مؤقتاً - لا عن مباشرة مهام منصبه فحسب، بل وعن القدرة على إصدار قرار بإنابة نائبه أيضاً. وقد عرضنا - من قبل - الحلول المقترحة على ضوء ما أخذت به الأنظمة الدستورية المقارنة (كالدستور الأمريكي مثلاً)^(٤٣).

٣ - ان «الحلول» طبقاً للمادة ٨٢، إنما يتم في كل اختصاصات الرئيس، وليس في بعضها كالتفويض، لأن نص المادة ٨٢ مطلق، وقد أورد «اختصاصات الرئيس» دون أن يحددها أو يقرنها بصفة البعض أو يستثنى منها شيئاً. بالاضافة إلى أنه لا توجد نصوص أخرى في دستور ١٩٧١ تحدد صلاحيات الرئيس النائب أو الرئيس المؤقت، كما هو الأمر بالنسبة لبعض الدساتير العربية والأجنبية التي تحدد تلك الصلاحيات وتستثنى منها بعضها^(٤٤).

ومما يؤيد أن الحلول إنما يكون في كل «اختصاصات الرئيس»، وليس في بعضها» كالتفويض. ان الحالة التي تستدعي إعمال المادة ٨٢ هي حالة المانع المؤقت (مثل العجز المؤقت) الذي يحول بين الرئيس وبين مباشرة اختصاصاته كلها، إذا لو كان الرئيس قادراً على مباشرة بعض اختصاصاته، لكان قادراً على مباشرتها كلها. وإذاً لانتفى المانع المؤقت.

(٤٣) انظر ما سبق.

(٤٤) انظر على سبيل المثال الدستور الجزائري، والدستور الفرنسي والدستور الكويتي، والمادة ١٠٤ من دستور البحرين، وغيرها (ولو ان كل تلك الامثلة خاصة بدول ليس فيها نظام «النائب الدائم». انظر في تفصيل ذلك بحثنا الرئيس المؤقت.

ولذلك فنحن لا نتفق مع رأي فقهي آخر، فيما يقرره من إمكان رئيس الجمهورية من تقييد سلطات نائب الرئيس - عند حلوله محله في حالة المانع المؤقت - بقيود معينة في القرار الجمهوري الذي يصدر باحلاله^(٤٥).

ويستند اختلافنا مع الرأي الفقهي الأخير على ذات الأسباب التي عرضناها فيما سبق وأهمها، ان نص المادة ٨٢ لم يتضمن قدرة الرئيس على تقييد تلك السلطات. ولو كان الأمر كذلك، لاشتمل النص الدستوري على ما يفيد ذلك، كما فعلت بعض الدساتير العربية في حالات مماثلة، حين نصت صراحة على حق رئيس الدولة في تحديد أو تقييد صلاحيات نائبه المؤقت^(٤٦).

ولعله من الأوفق - فيما يبدو لنا - أن يتضمن الدستور المصري نصاً يبيح للرئيس - في ظروف معينة مثل المرض الشديد الذي لا يبلغ حد العجز المؤقت - أن يفوض بعضاً من اختصاصاته الدستورية إلى نائب الرئيس. وقد أخذ بمثل ذلك كل من الدستور السوري في المادة ٩٥ التي تنص على انه «يتولى رئيس الجمهورية تسمية نائب له أو أكثر وتفويضهم لبعض صلاحياته...» وكذلك الدستور الجزائري حين نص في المادة ١١١ الفقرة ١٥ على انه «يمكن لرئيس الجمهورية ان يفوض جزءاً من صلاحياته لنائب رئيس الجمهورية وللوزير الأول مع مراعاة أحكام المادة ١١٦ من الدستور».

ثانياً : بالنسبة لاختصاصات الرئيس المستمدة من التشريعات :

فيجوز للرئيس طبقاً لما تقرره التشريعات، تفويض سلطته تلك إلى غيره سواء أكانت تلك التشريعات تشريعاً خاصاً ينظم أحكام التفويض (كالقانون

(٤٥) انظر الدكتور سعد عصفور - رحمه الله - النظام الدستوري المصري - دستور ١٩٧١ - مرجع سابق ص ١٠٣.

(٤٦) مثل الدستور الكويتي حيث تنص المادة ٦١ على انه يعين الامير في حالة تغيبه خارج الامارة وتعذر نيابة ولي العهد عنه نائباً يمارس صلاحياته مدة غيابه وذلك بأمر أمير، ويجوز ان يتضمن هذا الأمر تنظيمياً خاصاً لممارسة هذه الصلاحيات نيابة عنه أو تحديداً لنطاقها. ومثل المادة ٣٤ فقرة أ من دستور البحرين ونصها مطابق للنص السابق. انظر في تفصيلات ذلك بحثنا الرئيس المؤقت .

رقم ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦ الذي حل محله القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ أو سواء كانت تشريعات عامة احتوت على نصوص تميز التفويض.

وفيما يتعلق بتفويض الرئيس لنوابه. فبينما كان القانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٥٦ يقصر حق الرئيس في التفويض على الوزراء (لم يكن منصب نائب الرئيس قد استحدث بعد)، فإن المادة الثالثة من القانون رقم ١ لسنة ١٩٥٨ (حيث انشئ منصب النائب طبقا للدستور ١٩٥٨) قد أجازت تفويض الرئيس اختصاصاته لنوابه، حيث تنص تلك المادة على انه لرئيس الجمهورية ان يعهد إلى نوابه أو الوزراء في مباشرة اختصاصاته المنصوص عليها في التشريعات. وفي ظل دستور ١٩٦٤، ودستور ١٩٧١، فإنه يجوز للرئيس تفويض بعض اختصاصاته إلى نوابه حيث تنص المادة الأولى من القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ على انه لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه أو رئيس الوزراء أو الوزراء أو نواب الوزراء ومن في حكمهم أو المحافظين^(٤٧).

المطلب الثالث

نائب الرئيس . . رئيسا بالنيابة (ومؤقتا)

اختلف الوضع في دستور ١٩٦٤، عنه في دستور ١٩٧١، وذلك بشأن تولي نائب الرئيس مهام الرئاسة (بالنيابة) أو توليه الرئاسة مؤقتا. في حالات الموانع الدائمة. بينما اتفق الوضع بين الدستورين في حالة الموانع المؤقتة. أولا : ففي حالة المانع المؤقت الذي يحول بين الرئيس وبين مباشرته لاختصاصاته، ينبى عنه نائب رئيس الجمهورية في مباشرة تلك الاختصاصات (المادة ١٠٩ من دستور ١٩٦٤ والمادة ٨١ من دستور ١٩٧١).

(٤٧) انظر في تفصيلات ذلك الدكتور سليمان الطماوي - مبادئ علم الادارة العامة، المرجع السابق ص ١٢٠، ١٢١.

وقد سبق ان ذهبنا في المطلب السابق إلى ان نائب الرئيس يحل محل الرئيس في مباشرة كافة اختصاصاته - وليس بعضها - طبقا لنص المادة ٨٢ من دستور ١٩٧١ .

وتحقيقا لما نبتغيه من تحديد كامل لطبيعة دور نائب الرئيس ، واستكمالا لما بدأناه في المطلبين السابقين من مناقشة لأراء رجال الفقه بشأن «نيابة» نائب الرئيس «وحلوله» و «تفويضه» وما استتبع ذلك من حديث عن «التفويض» والحلول فإننا نتحدث الآن عن «نيابة» نائب الرئيس، وعن فكرة «الوكالة» .

النيابة . . . والوكالة :

ورغم انه قد يبدو غريباً أن نتحدث عن تلك الفكرة - فكرة الوكالة - ونحن نبحث موضوع نيابة نائب الرئيس .

إلا ان الذي دعانا إلى ذلك هو أن الآراء الفقهية في مصر حين ربطت بين انتهاء مدة ولاية الرئيس وانتهاء مدة ولاية نائبه، فإن بعضها قد استعمل - في سبيل تبرير ذلك - بعض العبارات التي توحى - ولو من بعيد - بفكرة الوكالة .

وأوضح مثل على ما تقدم هو أن بعض الفقه حين يقرر أن بقاء نائب الرئيس في منصبه مرتبط ببقاء من عينه نائباً له في منصب رئيس الجمهورية، يستدل على صحة ذلك بقوله «وتمشياً مع التفسير الذي نأخذ به فإن خلو منصب الاصيل بوفاته - أو بغير ذلك - يؤدي إلى انتهاء النيابة، وبذلك يخلو في نفس الوقت منصب نائب رئيس الجمهورية، ولعل هذه هي الحكمة من نص الدستور على تولي رئيس مجلس الشعب أو رئيس المحكمة الدستورية العليا الرئاسة مؤقتاً»^(٤٨).

وإذا كنا قد فندنا فيما سبق - عند حديثنا عن انتهاء مدة نائب الرئيس - الحجج القائلة بالربط بين انتهاء مدة نائب الرئيس وانتهاء مدة الرئيس .

فإن الذي يهنا هنا هو ان ننفي شبهة الخلط بين كل من فكرتي «النيابة» و «الوكالة» وهذا الخلط بين تلك الأفكار ليس غريباً، وليس بالشيء الجديد،

(٤٨) انظر الدكتور يحيى الجمل - القانون الدستوري ١٩٨٥ ص ٢١٢ .

فعلى سبيل المثال - وكما يقول جان دلفولفيه - ظلت نظرية «تفويض السلطات» محكومة طوال القرن التاسع عشر، بنظرية الوكالة في القانون المدني، وقد ترتب على ذلك جعل المفوض إليه ممثلاً يتصرف بكامل سلطات المفوض. وهذا الأمر - عند دلفولفيه - غير مقبول في ظل النظام الدستوري الحديث، لأنه رغمًا من بعض أوجه الشبه القانونية، فإن التفويض في القانون العام لا يمكن تشبيهه بالوكالة نظرا للاختلاف الكبير بينهما^(٤٩).

وهذا التقارب بين الأفكار، هو الذي دعانا لأن نفهم رأي بعض الفقه المصري - سابق الإشارة إليه - حين استعمل مصطلح «اصيل» وان خلو منصب هذا «الاصيل» يؤدي إلى انتهاء النيابة كان ذلك هو ما دعانا لأن نفهم من استعمال تلك المصطلحات ما يوحي بفكرة «الوكالة» كما يعرفها القانون المدني، وهي فكرة مرفوضة هنا في مجال القانون الدستوري.

إن نائب الرئيس - طبقاً للمادة ٨٢ من دستور ١٩٧١ - إنما «يحل» محل الرئيس في مباشرة اختصاصات هذا الأخير في حالة المانع المؤقت، وهو يستمد هذه الحلول من «النص الدستوري» ذاته وليس من إرادة «الاصيل» فإن شاء الأصيل اناب وان شاء لم ينب (كما وضعنا ذلك تفصيلاً من قبل) حيث لا «اصيل» هنا وبالمثل فإن نائب الرئيس يتولى الرئاسة المؤقتة - في الحالات الأخرى التي تقررها النصوص الدستورية سواء في ظل دستور ١٩٦٤ أو دستور ١٩٧١ - بحكم تلك النصوص. حيث لا يعد الرئيس «اصيلاً» بالنسبة له في تلك الحالات أيضاً - وبالتأكيد - حيث انه يتولى تلك الرئاسة، وقد انتهت ولاية ما يسمى «بالاصيل» في بعضها، وحيث لا يملك، «الاصيل» في بعضها الآخر - انابة نائبه اصلاً (بحكم ان الرئيس يكون موقوفاً عن مباشرة مهامه وذلك في حالة اتهام الرئيس ومحاكمته).

Jean Delvolle - Les Delegation de matièrs en Droit public - Thèse pour le (٤٩) doctorat, toulouse, 1930 p.49

وانظر في ذلك ايضاً د. بشار عبدالهادي - بحث بعنوان نظرية عدم تفويض السلطة تشريعياً وإدارياً - مرجع سابق - ص ٢٤١

نخلص من ذلك إلى أن كلا من الرئيس، ونائب الرئيس (كرئيس بالنيابة أو مؤقت) يعدان «أصليين»، بحيث يستمد كل منهما تلك «الأصالة» في ممارسة مهامه - إذا صح التعبير - من أحكام الدستور ذاتها، وليس بمقتضى إرادة الرئيس.

وبذلك تنتفي شبهة اختلاط الحدود بين فكرتي «نيابة» نائب الرئيس وفكرة «الوكالة».

ثانياً: في حالة الموانع الدائمة :

أما بالنسبة للموانع الدائمة، فيختلف الوضع بين دستوري ١٩٦٤ و ١٩٧١ فبينما تقرر المادتان ١١٠، ١١٢ من دستور ١٩٦٤ تولي النائب الأول لرئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتاً في حالات استقالة الرئيس أو عجزه الدائم عن العمل أو وفاته، وفي حالة وقفه عن العمل بمجرد صدور قرار اتهامه (م ١١٢). فإن المادة ٨٥ من دستور ١٩٧١ تقصر حالة تولي نائب الرئيس رئاسة الدولة مؤقتاً على حالة وقف رئيس الجمهورية عن عمله بمجرد صدور قرار اتهامه ولحين الفصل في الاتهام.

هذا ويقرر بعض الفقه أن «تولي نائب الرئيس الرئاسة مؤقتاً لحين الفصل في الاتهام الموجه لرئيس الجمهورية (كما تنص على ذلك الفقرة الثانية من المادة ٨٥) يعد تطبيقاً للمبدأ المقرر في المادة ٨٢ التي تنص على أنه إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته أُناب عنه نائب رئيس الجمهورية»^(٥٠)

ونحن لا نتفق مع ما يذهب إليه الرأي الفقهي السابق، حيث لا تعد المادة ٨٥ تطبيقاً لمبدأ الانابة المقرر طبقاً للمادة ٨٢. بل يعد كل من الأمرين مستقلاً عن الآخر سواء من حيث السبب، أو من حيث النتيجة.

وفي النهاية فإنه إذا كان دستور ١٩٦٤ قد وَّحد بين حالات المانع الدائم فيما يتعلق بتولي النائب الأول للرئيس الرئاسة مؤقتاً، فإننا لا ندرى سبباً عملياً

(٥٠) انظر رأي الدكتور سعد عصفور - النظام الدستوري المصري - دستور ١٩٧١، مرجع سابق ص ١٠٣.

لما قضى به دستور ١٩٧١ من التفرقة في الحكم بين حالة اتهام رئيس الدولة (حيث يتولى نائب الرئيس الرئاسة، وبين الحالات الأخرى (الوفاة والاستقالة والعجز الدائم حيث يتولى رئيس مجلس الشعب أو رئيس المحكمة الدستورية العليا الرئاسة مؤقتاً).

وعلى ضوء ما ذكرنا فيما سبق - في مواضع مختلفة - من اننا نخالف إجماع الفقه المصري في الربط بين انتهاء ولاية نائب الرئيس وانتهاء ولاية الرئيس (بالوفاة أو الاستقالة أو العجز الدائم)، وعلى ضوء تنفيذنا لأدلة الفقه المصري الذي بنى على أساسها رأيه. وعلى ضوء ما أبديناه من أدلة قوية تثبت صحة رأينا.

وحيث أننا لا نجد علة لما اتجه اليه المشرع الدستوري (في دستور ١٩٧١) لعدم إسناد الرئاسة مؤقتاً لنائب الرئيس في حالات الموانع الدائمة - سوى تبنيه لوجهة نظر الفقه المصري.

لكل ذلك، فإننا نرى إنه ليس هناك من مبرر يدعو للبقاء على تفرقة المشرع الدستوري تلك في حالة تعديل الدستور، وإن من الأفضل اتباع ما تقرر في ظل دستور ١٩٦٤ من تولي نائب الرئيس رئاسة الدولة مؤقتاً في حالات الموانع الدائمة جميعها (استقالة الرئيس أو عجزه الدائم أو وفاته أو اتهامه).

الا انه يمكن الاستفادة من الحلول التي قررتها الأنظمة الدستورية الأخرى - كما سبق أن عرضناها - لحالات الموانع الدائمة^(٥١) (مثل الدستور السوداني ودستور فنزويلا). وذلك بتقرير نوع من الترتيب أو التسلسل فيمن يتولى الرئاسة المؤقتة كنوع من الحيلة في حالات عدم تمكن من يسند إليهم الدستور مهمة تولي الرئاسة المؤقتة من توليها. وعلى ذلك فيمكن ان يتقرر تولي نائب الرئيس رئاسة الدولة مؤقتاً في حالات الموانع الدائمة، ويليه في التسلسل رئيس مجلس الشعب ثم رئيس المحكمة الدستورية العليا.

(٥١) انظر تفصيلات ذلك في بحثنا عن الرئيس المؤقت وحالات خلو منصب الرئيس سابق الاشارة اليه.

الفصل الثاني

مسئولية نائب الرئيس

تختلف الأنظمة الدستورية - محل بحثنا - في كيفية تنظيمها لأحكام مسؤولية نائب رئيس الدولة وكيفية مساءلته.

فمن تلك الأنظمة ما يسوى بين نائب الرئيس والرئيس في قواعد المسؤولية، ومنها ما لا يتبع هذا المنهج.

ومنها ما يجعل نائب الرئيس مسئولاً - مسؤولية وظيفية - أمام الرئيس، باعتباره مرئوساً ومساعداً للرئيس، ومنها ما لا يقضي بذلك.

وإذا استعرضنا الأنواع المختلفة للمسئولية فسنجد أنها ثلاثة أنواع هي (المسئولية الوظيفية - الادارية) و (المسئولية الجنائية) و (المسئولية السياسية).

أما بالنسبة للنوع الأول - من المسئولية وهي المسئولية الوظيفية فيبدو أن الدستور العراقي قد أخذ بها. والدستور العراقي - كما سبق ان قررنا - من الدساتير التي يقتصر وضع نواب الرئيس فيها على مجرد كونهم «مساعدين» أو معاونين للرئيس، مثلهم في ذلك مثل الوزراء (المادة ٥٦ فقرة أ). كما ان نظام نواب الرئيس - في ظل هذا الدستور - ينفرد بخصائص خاصة تختلف عن بقية الأنظمة.

ومن واقع استعراض الأنظمة الدستورية - محل بحثنا - نجد انه يمكن إدراجها تحت أحد مواقف ثلاثة :

الموقف الأول : دساتير نظمت كيفية مساءلة نائب الرئيس بأسلوب يختلف عن كيفية مساءلة رئيس الدولة (العراق).

الموقف الثاني : دساتير خلت من أي نص يبين كيفية مساءلة نائب الرئيس (الامارات العربية - سوريا - السودان - دستور مصر ١٩٥٨ ، دستور ١٩٦٤).

الموقف الثالث : دساتير ساوت بين مساءلة كل من الرئيس ونائبه (مصر في دستور ١٩٧١ ، ودستور الولايات المتحدة الأمريكية).
ونتناول كل موقف من هذه المواقف في مبحث مستقل.

المبحث الأول

مسئولية نائب الرئيس في النظام الدستوري العراقي

يكاد النظام الدستوري العراقي ان يكون الوحيد بين الأنظمة الدستورية - محل بحثنا - الذي يقرر نوعين من نواب الرئيس (كما سبق ان بينا) النوع الأول هو نائب رئيس مجلس قيادة الثورة (الذي يحل محل الرئيس بصفة مؤقتة في أحوال الموانع المؤقتة، ويحل محله بصفة دائمة في أحوال الموانع الدائمة وخلق منصب الرئاسة).

وقد قررت المادة ٤٠ انه «يتمتع رئيس مجلس قيادة الثورة ونائبه والاعضاء بحصانة تامة ولا يجوز اتخاذ اي إجراء بحق اي منهم إلا بإذن مسبق من المجلس».

وعلى ذلك فقد قررت تلك المادة لنائب الرئيس نوعاً من الحصانة - يمكن ان يشمل المسؤولية السياسية والجنائية - إلا ان تلك الحصانة تزول إذا رأى المجلس رفعها عن نائب الرئيس لاتخاذ اي إجراء بحقه.

وقد جاءت المادة ٤٥ لتحدد الجهة التي يساءل أمامها نائب الرئيس - ومن قبله الرئيس - وكذلك بقية أعضاء مجلس قيادة الثورة، بأن تلك الجهة هي المجلس ذاته. كما حددت الجرائم التي يمكن أن يساءل نائب الرئيس - وبقيّة أعضاء المجلس - بشأنها حيث نصت المادة ٤٥ على انه «يكون كل من رئيس مجلس قيادة الثورة ونائبه وأعضائه مسئولاً أمام المجلس عن خرق الدستور أو عن الحث بموجبات اليمين الدستورية أو عن اي عمل أو تصرف يراه المجلس مخلاً بشرف المسؤولية التي يمارسها» وهكذا جاء ختام المادة ليطلق يد المجلس في تحديد تلك الأعمال التي تكون مخلة بشرف المسؤولية التي يمارسها نائب الرئيس، أو غيره من الأعضاء.

كما جاءت المادة ٤٣ فقرة (و) لتنص على انه من بين صلاحيات مجلس قيادة الثورة «وضع القواعد المتعلقة بمحاكمة اعضائه من حيث تشكيل المحكمة، والاجراءات الواجب اتباعها فيها».

ويعد الدستور العراقي - فيما يتعلق بمسئولية ذلك النوع الأول من أنواع نواب الرئيس - يعد من الدساتير التي ساوت في المسؤولية بين كل من الرئيس ونائبه .

أما فيما يتعلق بالنوع الثاني من أنواع الرئيس ، وهم الذين اطلق عليهم الدستور مسمى «نواب رئيس الجمهورية» ، الذي ينفرد الرئيس بتعيينهم وعزلهم . وهم - كما سبق ان بينا - مجرد معاونين أو مساعدين للرئيس ، يقومون - مع الوزراء - بمساعدة الرئيس في ممارسته للسلطة التنفيذية . وذلك طبقا لنص المادة ٥٦ فقرة (أ) التي تنص على ان «رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة والقائد الأعلى للقوات المسلحة ، ويتولى ممارسة السلطة التنفيذية مباشرة أو بمساعدة نوابه ووزرائه وفق أحكام هذا الدستور» وطبقا للمادة ٥٧ فقرة (ج) فإن الرئيس هو الذي يعين نوابه ويعفيهم من مناصبهم .

وعلى ذلك فان نواب الرئيس ، باعتبارهم مساعدين له ، يعدون مسئولين عن أعمالهم امامه ، ومسئوليتهم تختلط فيها - فيما يبدو - الجانب السياسي - أو المسؤولية السياسية أمام الرئيس ، بالجانب الوظيفي أو الاداري - المسؤولية الادارية - ذلك ان المادة ٥٨ تنص على ان «نواب رئيس الجمهورية والوزراء مسئولون عن أعمالهم أمام رئيس الجمهورية ، وله إحالة اي منهم إلى المحاكمة وفقا لاحكام الدستور عن الاخطاء الوظيفية التي يرتكبها وعن استغلال السلطة أو التعسف في استعمالها» .

وإذا كان حق إحالة اي من نواب رئيس الجمهورية إلى المحاكمة ، هو أمر من الأمور التي يختص بها الرئيس باعتبارهم مساعديه . فان المادة ٣٨ فقرة (و) قد اسندت إلى مجلس قيادة الثورة اختصاص «اتهام ومحاكمة أعضاء مجلس قيادة الثورة ونواب رئيس الجمهورية والوزراء» .

وبالنسبة للمسئولية الجنائية لنواب رئيس الجمهورية ، فلم يرد بشأنها نص ، ولذلك فتسرى بشأنها القواعد العامة من حيث مساءلتهم عنها ، طبقا لما تقضي به التشريعات بصفة عامة .

أما عن المسؤولية السياسية - بمعناها الحقيقي - من حيث إمكان مساءلتهم أمام البرلمان . فنلاحظ انه رغم ان المادة ٥٤ فقرة (أ) قد سوت بين

مساعدى الرئيس (نوابه ووزرائه) فى حق حضور جلسات المجلس الوطنى والمشاركة فى مناقشاته. فان الفقرة التالية مباشرة (الفقرة ب) من ذات المادة، قد قصرت حق المجلس الوطنى - وبعد موافقة رئيس الجمهورية - على مجرد استدعاء الوزراء - وحدهم دون نواب الرئيس - بقصد الاستيضاح والاستفسار. حيث تنص الفقرة (ب) على ان «للمجلس الوطنى - بعد موافقة رئيس الجمهورية - ان يستدعى الوزراء بقصد الاستيضاح والاستفسار».

يظهر من ذلك أن نواب رئيس الجمهورية غير مسئولين سياسيا. بمعنى مسئوليتهم أمام المجلس الوطنى طبقا لقواعد المسئولية السياسية التى تزخر بتفصيلاتها مؤلفات الفقه الدستورى.

وعلى ذلك فالنظام الدستورى العراقى - بخصائصه المتميزة عن الانظمة الدستورية - محل بحثنا - يخطط لنفسه طابعا خاصا به فيما يتعلق بمساءلة نواب الرئيس (بنوعيهما).

المبحث الثانى

مسئولية نائب الرئيس فى الأنظمة الدستورية لكل من : الجزائر والامارات وسوريا والسودان

أما الدستور الجزائرى فلم ترد به نصوص توضح مدى المسئولية السياسية أو الجنائية لرئيس الدولة سوى ما نصت عليه المادة ٥٥^(٥٢) من انه «تحرك الجمعية الوطنية مسئولية رئيس الجمهورية عن طريق اقتراح بعدم الثقة يوقعه ثلث الاعضاء الذين تتكون منهم الجمعية» وتفصل المادة ٥٦ اجراءات ونتائج ذلك، حيث نصت على انه «يترتب على الموافقة على الاقتراح بعدم الثقة بأغلبية الأعضاء الذين تتكون منهم الجمعية استقالة رئيس الجمهورية وحل الجمعية الوطنية تلقائيا. ويتم التصويت علنا على الاقتراح بعدم الثقة بعد مرور مدة لا تقل عن خمسة ايام كاملة بعد تقديم الاقتراح».

(٥٢) راجع دكتور سليمان الطماوى - السلطات الثلاث فى الدساتير العربية - ٧٤ - ص ٤٨٢.

وبالنسبة لنائب الرئيس فإن المادة ١١٥ قد نصت - على مسئولية نائب الرئيس أثناء ممارسة مهامه - أمام رئيس الجمهورية فحسب. فتنص المادة ١١٥ على ان «نائب رئيس الجمهورية والوزير الأول واعضاء الحكومة مسئولون أثناء ممارسة كل منهم لمهامه أمام رئيس الجمهورية».

فنائب الرئيس باعتبار انه «يساعد الرئيس ويعينه في مهامه» (م١١٢) مسئول أمام الرئيس. ونائب الرئيس ليس مسئولاً مسئولية سياسية امام البرلمان (المجلس الشعبي الوطني). ويمكن استنتاج ذلك من عدة شواهد اهمها أن تلك المسئولية السياسية، لا تتقرر الا بنص، ولا يوجد نص، ومن بين تلك الشواهد ايضا أن المادتين ١٦١ و ١٦٢ تحددان شكل وكيفية مساءلة الحكومة سياسيا. (استجواب الحكومة حول قضايا الساعة وتوجيه اسئلة إلى اعضاء الحكومة). ولا يعتبر نائب الرئيس - فيما يبدو لنا - بين اعضاء الحكومة. حيث جاءت المادة ١١٢ مقررمة مكنة الرئيس في تعيين نائب له. ثم اعقبتها المادة ١١٣ مقررمة سلطة الرئيس في تعيين «اعضاء الحكومة، وانه يمكن لرئيس الجمهورية ان يعين وزيرا أولاً».

أما بالنسبة للمسئولية الجنائية لنائب الرئيس فتسرى بشأنها القواعد العامة لتلك المسئولية. أما بالنسبة لدستور الامارات فقد خلا من اية نصوص تتعلق بمسئولية رئيس الدولة أو مسئولية نائبه.

وأما بالنسبة لدستور السودان : فقد خلت نصوصه أيضا من تنظيم لاحكام مساءلة نائب رئيس الجمهورية.

وقد تحدث الدستور في المادة ١١٥ عن حصانة رئيس الجمهورية كما نظم طريقة اتهامه ومحاكمته وانه لا يحاسب جنائيا على الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه الا في حالة الخيانة العظمى.

كما تحدث في المواد ٩١، ٩٢ عن مسئولية الوزراء ورئيس الوزراء امام مجلس الشعب، وتحدث في المواد ١٤١، ١٤٢، ١٤٣ عن وسائل مساءلتهم سياسيا.

كما تحدث في المادة ٩٣ عن ان رئيس الوزراء والوزراء مسئولون عن أداء مهامهم أمام رئيس الجمهورية الا ان الدستور لم يتحدث عن مسئولية نواب الرئيس سواء السياسية أو الجنائية.

وعلى ذلك فتخضع مسئوليتهم الجنائية للقواعد العامة. كما أنهم غير مسئولين سياسيا لعدم وجود نص دستوري يقرر تلك المسئولية.

اما الدستور السوري : فقد خلت نصوصه ايضا من اية إشارة إلى مسئولية نواب رئيس الجمهورية.

وقد تحدثت المادة ٩١ - مثلها في ذلك مثل المادة ١١٥ من الدستور السوداني - عن كيفية مساءلة رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى.

كما قررت المادة ١١٧ مسئولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام رئيس الجمهورية وقررت المادة ١٢٣ حق رئيس الجمهورية في إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يرتكبه من جرائم أثناء توليه مهامه أو بسببها وفقا لاحكام الدستور والقانون، الا ان الدستور لم يتضمن ما يشير إلى مسئولية نواب الرئيس السياسية أمام مجلس الشعب، ولذلك فهم غير مسئولين سياسيا أمامه. كما لم تتحدث عن مسئوليتهم أمام رئيس الجمهورية. الا انهم يعدون مسئولين أمامه عما يكلفهم به من مهام. وهو في النهاية يستطيع اعفاءهم من مناصبهم. اما فيما يتعلق بمسئولية نواب الرئيس جنائيا فتخضع للقواعد العامة. وهكذا لم تتضمن الدساتير السابقة (الجزائر - الامارات - السودان - سوريا) اية إشارة إلى مسئولية نواب الرئيس في تلك الدول^(٥٣).

(٥٣) كان من المنطقي ان نتحدث في هذا المطلب عن مسئولية نواب الرئيس في ظل دستوري ١٩٥٨، ١٩٦٤ المصريين، باعتبار انه لم ترد بالدستورين نصوص تشير إلى تلك المسئولية أو تحددها، إلا أننا أثرنا ان نتحدث عن تلك المسئولية في الدستورين في المطلب التالي كمقدمة طبيعية لدراسة مسئولية نواب الرئيس في الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١.

المبحث الثالث

مسئولية نائب الرئيس في كل من : مصر والولايات المتحدة الأمريكية

في مصر :

كان دستور ١٩٧١ ، هو الدستور الوحيد - بين الدساتير المصرية ، بل وبين دساتير الأنظمة محل بحثنا - الذي وحد القواعد المنظمة لمساءلة رئيس الجمهورية ونوابه ، حيث نص في المادة ١٣٩ على انه «تسرى القواعد المنظمة لمساءلة رئيس الجمهورية على نواب رئيس الجمهورية».

اما قبل ذلك الدستور ، فإن دستوري ١٩٥٨ ، ١٩٦٤ لم يتطرقا في نصوصهما إلى الحديث عن مسئولية نواب الرئيس .

واذا كان دستور ١٩٦٤ قد تحدث عن المسئولية الجنائية - فحسب - لرئيس الجمهورية (المادة ١١٢) واسلوب اتهامه ومحاكمته ، كما تحدث عن مسئولية الوزراء أمامه وعن حقه - وحق مجلس الأمة - في إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه من جرائم في تأديته أعمال وظيفته (المادة ١٤٠) ، كما تحدث عن مسئولية الوزراء سياسيا أمام مجلس الأمة وعدد طرق تلك المساءلة (في المواد من ٨٤ إلى ٩٠) .

فإن دستور ١٩٥٨ ذاته - وهو دستور مختصر مؤقت - لم يتحدث عن مسئولية رئيس الجمهورية السياسية أو الجنائية ولا عن مسئولية نائب الرئيس .

وعلى ذلك ففي ظل دستور ١٩٥٨ ، لا يمكن الحديث عن المسئولية السياسية لنواب الرئيس أمام البرلمان . كما هو الحال بالنسبة لمساءلة الوزراء سياسيا طبقا لنصوص المواد ٢٤ ، ٣٩ من ذلك الدستور ، وحيث انه لم يرد نص بشأن كيفية مساءلته جنائيا ، فإن القواعد العامة الجنائية هي التي تكون واجبة التطبيق .

الا ان رجال الفقه المصري قد اثاروا موضوع مدى مساءلة نائب الرئيس - في ظل دستور ١٩٥٨ - إذا كان يجمع بين منصبه هذا وبين منصب الوزير .

وقد اجمع رجال الفقه - بحق - على انه من الممكن مساءلة نائب الرئيس (باعتباره وزيرا) سياسيا أمام مجلس الأمة - في ذلك الحين، بمختلف اساليب المساءلة السياسية. وانه وإذا فرض وسحب المجلس الثقة منه فإنه يجب عليه اعتزال منصبه كوزير^(٥٤).

ولكن هل يترتب على سحب الثقة من نائب الرئيس (باعتباره وزيرا) واعتزاله الوزارة، أن يعتزل كذلك منصبه الآخر كنائب للرئيس؟

يرى بعض الفقه ضرورة ذلك - اي اعتزاله منصبه كنائب للرئيس - ذلك على اساس ارتباط المنصين واجتماعهما في شخص واحد، بينما يرى البعض الآخر أن المنصين مختلفان ولكل منهما أحكامه الخاصة، واعتزال نائب الرئيس منصب الوزارة بسبب سحب الثقة منه لا يؤدي حتما إلى اعتزاله المنصب الثاني، بل يستطيع من الناحية الدستورية البقاء فيه، وان كان ذلك يضعف مركزه امام مجلس الأمة ويشعره بحرج في مواجهته فيضطره ادبيا إلى ترك منصبه كنائب للرئيس^(٥٥).

ونحن إذ نرجح الرأي الأول، فإننا نقرر ذلك، لأن موضوع جمع نائب الرئيس بين منصبي النيابة والوزارة قد حدث في ظل دستور ١٩٦٤، ويمكن ان يحدث في ظل دستور ١٩٧١.

وقد سبق أن افترضنا عدم جمع نائب الرئيس بين منصبه ومناصب وزارية، وذلك منعا لذلك الحرج. بل وأشرنا حينذاك إلى أن الروح العامة للنصوص الدستورية توحى بمنع ذلك الجمع.

(٥٤) انظر في ذلك د. محمد كامل ليلة - القانون الدستوري - مرجع سابق ص ٦٠٦، ٦١١ وراجع د. محسن خليل - النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة - مرجع سابق ص ٥١٩ وانظر المرحوم الدكتور عبدالفتاح ساير داير - القانون الدستوري ١٩٥٩ ص ١٧١٤ حيث يقرر ان نواب الرئيس - في ظل دستور ٥٨ - مسئولون سياسيا امام الرئيس بناء على ان له حق اعفائهم من مناصبهم ولكن الدستور لم ينص على مسئوليتهم امام مجلس الأمة بصفتهم وان كان من الممكن مساءلتهم امامه اذا تولوا مناصب وزارية.

(٥٥) راجع في الراي الاول د. محسن خليل، وراجع الراي الثاني للدكتور كامل ليلة - ذات المراجع والصفحات المذكورة بالهامش السابق.

بل لعله لما يؤيد رأينا ان دستور ١٩٧١ حينما نص على سريان قواعد مساءلة رئيس الجمهورية على نائب الرئيس، فكأنما يغلق الباب نهائيا أمام إمكانية جمع نائب الرئيس بين منصبه ومنصب وزاري.

وتفصيل ذلك ان دستور ١٩٧١ ينص على قواعد معينة بالنسبة لمسئولية الوزراء جنائيا، مثل المادة ١٥٩ التي تنص على ان لرئيس الجمهورية ولمجلس الشعب حق إحالة الوزير إلى المحاكمة بما يقع منه من جرائم اثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها وكذلك المادة ١٦٠ الخاصة بوقف من يتهم من الوزراء عن عمله.

كما ان محاكمة الوزراء تتم طبقا للقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٨ - الذي صدر في ظل الوحدة - بينما تتم محاكمة الرئيس طبقا للقانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ الصادر في ١٣ يونية ١٩٥٦^(٥٦).

نقصد مما تقدم ان ذلك الجمع سوف يؤدي إلى حيرة شديدة بين أي من النصوص تكون واجبة التطبيق عند اتهام نائب الرئيس (باعتباره وزيرا) ومحاكمته؟ وهل يمكن ان يمنع النص الخاص (المادة ١٣٩) بتطبيق قواعد مساءلة الرئيس على نائبه، من أعمال حق مجلس الشعب في اتهام النائب (باعتباره وزيرا) ومحاكمته؟

يبقى بعد ذلك أن دستور ١٩٧١ وقد نص على ان تسرى القواعد المنظمة لمساءلة رئيس الجمهورية على نواب الرئيس، فإن تلك المساءلة إنما تقتصر على المسئولية الجنائية فحسب إذ لم ينص الدستور على مساءلة رئيس الجمهورية سياسيا - ومن ثم نائبه - أمام مجلس الشعب.

وإذا كان النص السابق يمثل المسئولية الجنائية لنائب الرئيس^(٥٧). فإنه - اي نائب الرئيس - ليس مسئولاً سياسيا امام الكونجرس. وهذا شيء طبيعي

(٥٦) راجع في ذلك دكتور مصطفى ابوزيد - النظام الدستوري المصري ١٩٨٤ ص ٢٩٦، ٢٩٧.
(٥٧) كما أدت استقالة الرئيس نيكسون إلى نجاته من المساءلة الجنائية بسبب دوره في قضية ووترجيت. فقد أدت استقالة نائبه السابق سبيرو اجنيو من المساءلة الجنائية بسبب اتهامه بارتكاب عدة جرائم مالية - انظر دكتور محسن خليل - القانون الدستوري والنظم السياسية - ص ٢٤٦، ٢٥٢.

في ظل النظام الرئاسي الأمريكي الذي يؤدي مبدأ الفصل بين السلطات فيه إلى عدم مسئولية الوزراء (السكرتيرين) أمام الكونجرس. كما أن الرئيس الأمريكي - من باب أولى - غير مسئول سياسيا أمام البرلمان.

إلا أننا نود أن نوضح أن سبب عدم المسئولية السياسية لنائب الرئيس لا يتشابه مع سبب عدم مسئولية الوزراء سياسيا.

فالوضع يختلف بين كل منهما. فالوزراء هم معاونون للرئيس منفذون لسياسته. وهو - أي الرئيس - يتولى السلطة التنفيذية التي لا يملك الكونجرس مساءلة أعضائها سياسيا بحكم التفسير الجامد لمبدأ الفصل بين السلطات في ظل النظام الرئاسي الأمريكي.

أما نائب الرئيس، فهو ليس معاوناً للرئيس، ينفذ سياسته أو يأتمر بأوامره - وقد وضحنا ذلك من قبل - ولذلك فلا يرجع سبب عدم مسئولية نائب الرئيس سياسيا - هنا - إلى مبدأ الفصل بين السلطات وإنما يرجع - فيما نرى - إلى عدم وجود نص يقرر تلك المساءلة السياسية أولاً، وثانياً إلى أن نص المادة الثانية يقصر المسئولية - بالنسبة للرئيس ونائبه - على المسئولية الجنائية، كما يرجع - ثالثاً - إلى عدم وجود سلطات يقررها الدستور لنائب الرئيس (سوى الرئاسة الشكلية لمجلس الشيوخ) حال حياة الرئيس واستطاعته القيام بمهام منصبه.

وكما هو معروف فإن مناط المسئولية هي السلطة، فحيث لا سلطة لا يمكن أن تثار مسئولية، أما إذا تولى نائب الرئيس مهام الرئاسة - بصفة مؤقتة أو دائمة - فهنا تكون السلطة، ولكنها سلطة بلا مسئولية سياسية، تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

أما من ناحية المسئولية الجنائية، فقد اوضححتها المادة ٨٥ حين نصت على أن «يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل».

ويقف رئيس الجمهورية عن عمله بمجرد صدور قرار الاتهام، ويتولى نائب رئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتاً حين الفصل في الاتهام. وتكون محاكمة

رئيس الجمهورية امام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها وإجراءات المحاكمة امامها ويحدد العقاب. وإذا حكم بإدانتة اعفي من منصبه مع عدم الاخلال بالعقوبات الأخرى».

أما في الولايات المتحدة الأمريكية :

فتنص آخر فقرات المادة الثانية من الدستور الأمريكي على انه يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع الموظفين المدنيين للولايات المتحدة من مناصبهم عند اتهامهم وإدانتهم بعدم الولاء أو الخيانة أو الرشوة أو سواهما من الجنايات والجناح الخطيرة.

وإذا كان نائب الرئيس غير مسئول سياسيا أمام الكونجرس. فإنه غير مسئول امام الرئيس. ذلك انه منتخب مثله من الشعب، وهو ليس مرؤوسا للرئيس - كالوزراء - حتى يمكن ان يكون محلا للمسئولية امامه (أي أمام الرئيس).

خاتمة :

وبعد.. فهكذا تتضح لنا أهمية منصب نائب الرئيس في الأنظمة الدستورية المختلفة وتتضح لنا الأبعاد المختلفة لذلك المنصب.

فليس من الصواب في شيء أن تكون النظرة إلى منصب ما، نظرة عدم اهتمام أو تهوين من شأنه. ولقد حدث ذلك فعلا في الولايات المتحدة الأمريكية، سواء عند مناقشة اقتراح وجود منصب لنائب الرئيس - أثناء وضع نصوص الدستور أو بعد ذلك.

الا ان الظروف قد اثبتت - بعد ذلك - عدم صواب النظرة السابقة. بل ان البعض من كبار الفقهاء والمفكرين الأمريكيين ذاتهم - مثل هاملتون - قد بينوا منذ البداية خطأ التهوين من شأن منصب نائب الرئيس وشاغليه.

وإذا كان قد حدث ذلك في الولايات المتحدة الأمريكية، فإننا نحسب أن منصب نائب الرئيس قد لاقى نوعا من عدم الاهتمام من جانب الدراسات الفقهية العربية - عامة والمصرية بصفة خاصة.

ولربما كان ذلك راجعا إلى مدى الاهتمام الذي توليه تلك الدراسات لمنصب رئيس الدولة، حيث تنصب غالبية الدراسات - بالنسبة لرئاسة الدولة - على الرئيس فحسب. بل ولربما كان ذلك - الاهتمام الفقهي بمنصب الرئيس ونقيض ذلك بالنسبة لمنصب نائب الرئيس - راجعا إلى أن رئيس الدولة - في دول العالم الثالث خاصة - يستحوذ - من الناحية العملية الواقعية - على النصيب الاعظم من السلطة وبريقها، بحيث يغدو نائبه بجواره مجرد ظل من الظلال. وإذا كان ذلك صحيحا - إلى حد كبير - فإن الخطورة إنما تكمن في ان الادوار قد تتغير، بحيث ينقلب ذلك الظل - إذ صح هذا التعبير - إلى الرجل الأول في الدولة.

ويستلزم ذلك ان نولي امر اختيار وصلاحيات مثل ذلك المنصب - نائب الرئيس - اهمية مناسبة، اضافة إلى انني احسب انه من الواجب ان تتناول دارساتنا الفقهية العربية بالتأصيل والتحليل وبنظرة شاملة مقارنة - كل ما تحتويه أنظمتنا الدستورية من نصوص وأحكام، بغض النظر عن اختلاف رؤيتنا لمدى أهمية تلك النصوص والأحكام من الناحية العملية.

واسأل الله ان اكون - حقا - قد حققت بعض ما اقول، والا اكون من الذين يقولون ما لا يفعلون.

وما توفيقي الا بالله .. عليه توكلت .. وإليه انيب.