كلية الحقوق

قسم القانون العام

التنظيم الدستوري للخلافة الرئاسية

"دراسة مقارنة"

مع التطبيق على الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ومصر

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

من الباحث

محمد محمود طاهر سليم

المدرس المساعد بكلية الحقوق جامعة عين شمس

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة :

الأستاذ الدكتور/ محمد أنس قاسم جعفر (رئيساً)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة بني سويف ومحافظ بني سويف الأسبق

الأستاذ الدكتور/ عمر حلمي فهمي (مشرفاً وعضواً)

أستاذ القانون العام – عميد كلية الحقوق سابقاً – جامعة عين شمس

الأستاذ الدكتور/ محمد سعيد حسين أمين (عضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

الأستاذ الدكتور/ عادل عبدالرحمن خليل (مشرفاً وعضواً)

أستاذ القانون العام المساعد – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

١٤٣٨ هـ – ٢٠١٦ م

كلية الحقوق

قسم القانون العام

صفحة العنوان

اسم الباحث : محمد محمود طاهر سليم

عنوان الرسالة : التنظيم الدستوري للخلافة الرئاسية

(دراسة مقارنة)

مع التطبيق على الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ومصر

اسم الدرجة : الدكتوراه

القسم : القانون العام

الكلية: الحقوق.

الجامعة: جامعة عين شمس.

سنة التخرج:

سنة المنح: ٢٠١٦

كلية الحقوق
قسم القانون العام

رسالة دكتوراه

اسم الباحث : محمد محمود طاهر سليم

عنوان الرسالة : التنظيم الدستوري للخلافة الرئاسية

(دراسة مقارنة)

مع التطبيق على الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ومصر

اسم الدرجة : الدكتوراه

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة :

الأستاذ الدكتور/ محمد أنس قاسم جعفر (رئيساً)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة بني سويف ومحافظ بني سويف الأسبق

الأستاذ الدكتور/ عمر حلمي فهمي (مشرفاً وعضواً)

أستاذ القانون العام – عميد كلية الحقوق سابقاً – جامعة عين شمس

الأستاذ الدكتور/ محمد سعيد حسين أمين (عضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

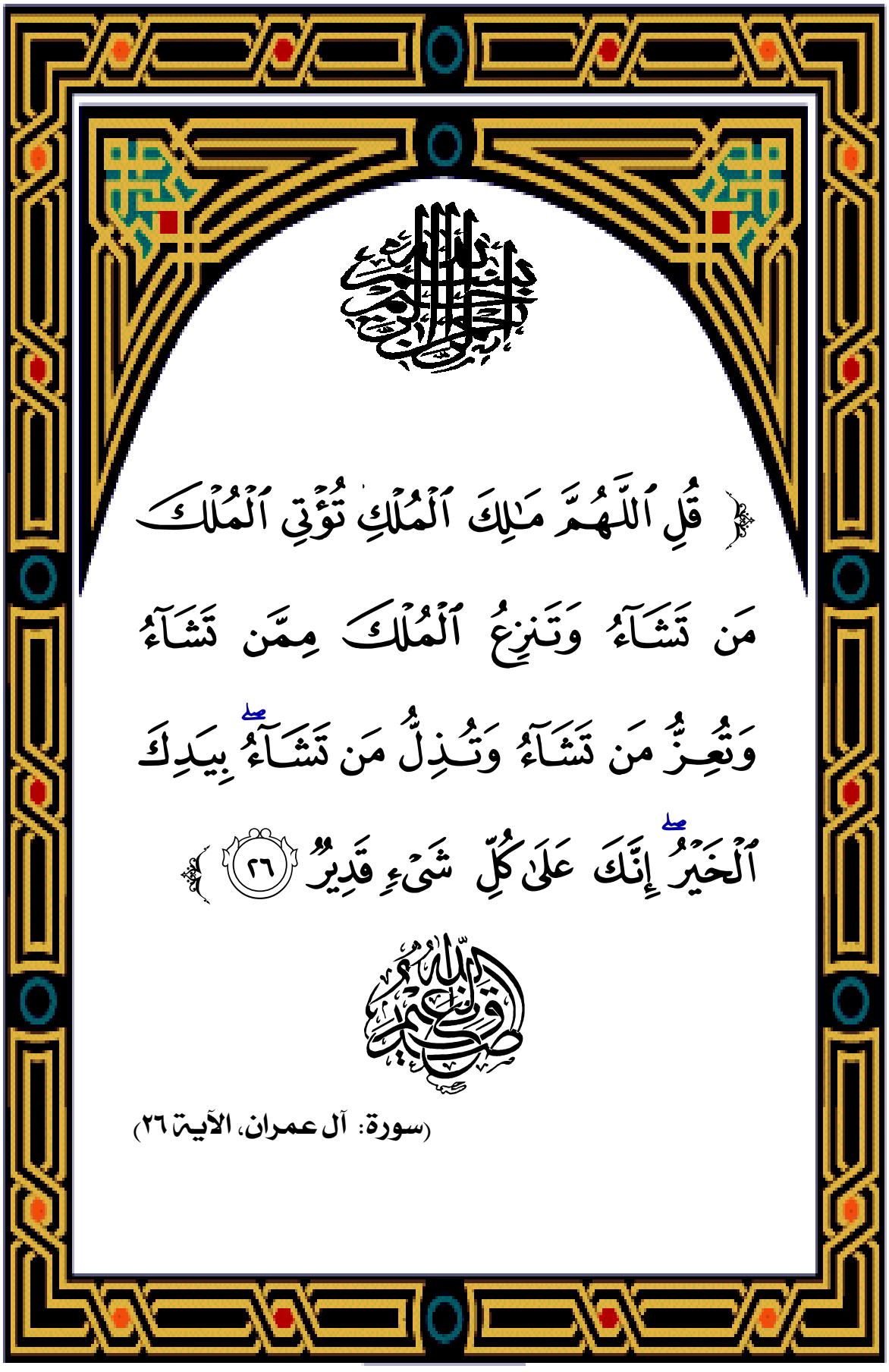
الأستاذ الدكتور/ عادل عبدالرحمن خليل (مشرفاً وعضواً)

أستاذ القانون العام المساعد – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

الدراسات العليا

ختم الإجازة: أُجيزت الرسالة: بتاريخ / /

موافقة مجلس الكلية موافقة مجلس الجامعة



﴿ قُلِ ٱللَّهُمَّ مَٰلِكَ ٱلْمُلْكِ تُؤْتِي ٱلْمُلْكَ
مَن تَشَآءُ وَتَنزِعُ ٱلْمُلْكَ مِمَّن تَشَآءُ
وَتُعِزُّ مَن تَشَآءُ وَتُذِلُّ مَن تَشَآءُ ۖ بِيَدِكَ
ٱلْخَيْرُ ۖ إِنَّكَ عَلَىٰ كُلِّ شَىْءٍ قَدِيرٌ ﴿٢٦﴾ ﴾

(سورة: آل عمران، الآية ٢٦)

الإهداء

إلى أمي الكريمة الغالية التي لولاها ما استعطت أن أخطو خطوة واحدة إلى الأمام في حياتي الشخصية والمهنية، إلى والدي العزيز الذي ضحى بكل شئ من أجل مستقبل أبنائه، فهما صاحبي الفضل الأول في كل حرف من هذه الدراسة .

إلى زوجتى الحبيبة ورفيقة دربي التي أكرمني الله بها ، وجعلها سبباً في تيسير خروج هذه الدراسة إلى النور .

إلى روح أستاذي، الأستاذ الدكتور / محمود أبو السعود حبيب، الذي أغدق علي من علمه وكرم أخلاقه ما لا يمكن نسيانه، والذي أحاطني بعنايته ومحبته بأكثر مما أستحق .

إلى هؤلاء جمعياً أهدي هذا العمل المتواضع .

الباحث

شكر وتقدير

إن كان لي أن أعتز بهذا العمل المتواضع، فإن ذلك لا يتأتى إلا بعد الاعتراف بفضل أساتذتي الأجلاء الذين أحاطوني بنصحهم وإرشادهم، ومنحوني الكثير من علمهم النفيس، ولم يبخلوا علي بخبرتهم العلمية العظيمة خلال فترة إعداي لهذا العمل وحتى خروجه إلى النور.

واعترافاً مني بالجميل والفضل، فإنني أتوجه بخالص الشكر وجزيل الامتنان لأستاذي **الأستاذ الدكتور/ عمر حلمي فهمي**، أستاذ القانون العام والعميد الأسبق لكليتنا الموقرة، لقبوله الإشراف على هذه الرسالة، ولا أدري كيف أعبر عن سعادتي بهذا الشرف، فقد كان سيادته عميداً لهذه الكلية وأنا ما زلت أخطو أولى خطواتي فيها كطالب بالفرقة الأولى، ولقد عهدته دائماً عالماً بلا غرور، مرشداً بلا تكلف، فكان نعم العالم بنصائحه السديدة، ونعم الأستاذ بتواضعه ودماثة خلقه، فجزاه الله عني وعن طلاب العلم خير الجزاء.

كما أتوجه بخالص الشكر و العرفان لأستاذي **الأستاذ الدكتور/ عادل عبد الرحمن خليل** أستاذ القانون العام المساعد بالكلية، لقبوله الأشراف على هذه الرسالة، ويعلم الله مقدار ما أحمله لسيادته من محبة وامتنان واعتراف بالجميل، فقد تحمل مني ومعي الكثير من المتاعب أثناء إعداد هذه الدراسة، ولم يبخل علي بالنصيحة بل كان يبادر بمساعدتي في الحصول على المراجع التى أحتاجها، وينفق الكثير من الوقت من أجل مراجعة هذه الرسالة لتظهر في أحسن شكل ممكن، فأسأل الله أن يبارك فيه، وأن يجزيه عني وعن طلاب العلم خير الجزاء.

كما أتقدم بعظيم الشكر لعالمنا الجليل **الأستاذ الدكتور/ محمد أنس قاسم جعفر**، أستاذ القانون العام ومحافظ بني سويف الأسبق، لقبوله الاشتراك في لجنة المناقشة والحكم على هذه الرسالة، واشهد انني قد لامست فيه منذ المقابلة الأولى تواضع العالم الجليل الذي يعامل طلابه وفقاً لقدره لا قدرهم. فأزال من نفسي رهبة اللقاء، ولقد خرجت من مقابلة سيادته وقد استقرت في ذهنى صورة مثالية عن العلاقة بين الأستاذ والطالب، وسوف أعمل جاهداً أن أحتذي بها في قابل الأيام. ولقد انتظرت طويلاً هذه المناسبة لأنهل فيها من فيض علمه الغزير، فلا جدال إطلاقاً في أن توجيهات وملاحظات سيادته ستترك أفضل الأثرعلى هذه الرسالة وصاحبها.

والشكر موصول لأستاذي **الأستاذ الدكتور/ محمد سعيد أمين** أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكليتنا الموقرة، لقبوله الاشتراك في لجنة المناقشة والحكم على هذه الرسالة، والذي نعتبره أنا وزملائي بمثابة أبٍ لنا، نلجأ إليه دائماً لطلب النصح والمساعدة، فيبادر لمساعدتنا بأكثر مما نطلب، ويضع بين أيدينا خلاصة خبراته الكبيرة، ويكشف لنا ما غاب عنا، ويصحح أخطاءنا ولا يبخل علينا بعلمه أو وقته على الرغم من كثرة أعبائه ومشاغله، فهو صاحب الفضل دائماً فجزاه الله عنى وعن طلاب العلم خير الجزاء.

الباحث

المقدمة

يعد مبدأ استمرار السلطة التنفيذية في العمل واحداً من أهم المبادئ الحاكمة لعمل هذه السلطة. وعلى خلاف السلطتين(التشريعية – القضائية)، فإن السلطة التنفيذية لا يجب أن تتوقف عن العمل، ولو لمدة زمنية قصيرة. فالسلطة التشريعية يمكن أن تتوقف لفترة عن إصدار القوانين، كما يمكن أن تتوقف المحاكم عن نظر القضايا لفترة قصيرة، دون أن يمثل ذلك خطراً على وجود الدولة أو استقرارها. أما في حالة توقف السلطة التنفيذية عن العمل، فإن مصالح الدولة والأفراد سوف تتأثر بشكل خطير، بدايةً من متطلبات الحياة اليومية، وصولاً إلى سلامة حدود الدولة وأراضيها.

وإذا كانت السلطة التنفيذية غير قابلة للتوقف عن العمل، فإن هذا الأمر قد ازدادت أهميته مع زيادة دور هذه السلطة مقارنةً بباقي سلطات الدولة، فتعاظم دور السلطة التنفيذية يعد أحد أهم الظواهر السياسية في الوقت المعاصر.

وهذه الظاهرة ناتجة عن تحول الدولة من مجرد دولة حارسة إلى دولة متدخلة في كافة المجالات. ويضاف إلى ذلك التقدم التكنولوجي الهائل، والذي أدى إلى تسارع التغيرات الاجتماعية والاقتصادية؛ مما يستدعي تدخل الدولة بشكل سريع من أجل ضبط هذا الإيقاع المتسارع وآثاره على المجالين: السياسي، والأمني. وبصفته رئيساً للسلطة التنفيذية، فإن رئيس الدولة يعد أكثر الأشخاص تأثيراً في هيكل السلطة، خاصةً في الدول التي تعتنق أي من النظامين الرئاسي أو البرلماني الحديث.

ولذلك فإن مسألة استمرار السلطة التنفيذية في العمل عند خلو منصب رئيس الدولة تعد واحدة من أهم المسائل التي يجب الاهتمام بها في الوقت الحالي؛ لأن منصب رئيس الدولة لا يؤثر على السلطة التنفيذية فقط، بل إنه يؤدي إلى ارتباك سلطة الدولة بشكل عام.

وعلى الرغم من أهمية هذه المسألة، فإنها لا تجد الاهتمام الكافي في كثير من الدساتير. فأغلب الدساتير تصب اهتمامها على بيان سلطات الرئيس، وتنظيم علاقته بالسلطات الأخرى؛ بينما تأتي مسألة خلافة الرئيس في ذيل اهتمامات المشرع الدستوري. وعلى سبيل المثال، فإن المشرع الدستوري المصري قد اهتم بشق واحد من مسألة الخلافة الرئاسية، وهو الشق المتعلق بخلافة الرئيس في الأحوال العادية عقب انتهاء مدة الولاية الرئاسية. فقد حدد المشرع الدستوري موعداً لإجراء الانتخابات الرئاسية، وراعى أن تنتهي هذه الانتخابات قبل انتهاء مدة ولاية الرئيس الموجود في السلطة. وعلى الرغم من ذلك إلا أنه لم ينتبه لإمكانية حدوث ما يدعو لتأجيل هذه الانتخابات إلى ما بعد انتهاء مدة الولاية الرئاسية. وكما سوف نرى فإن الدستور الحالي يعد أكثر قصوراً من دستور١٩٧١، والذي احتاط لهذا الاحتمال وإن كان لم يضع له حلاً متكاملاً.

كما لم يحتط المشرع الدستوري لاحتمال وفاة الرئيس المنتخب، أو إصابته بحالة من العجز الدائم قبل توليه السلطة. والحل المتاح وفقاً للدستور الحالي هو إقامة انتخابات رئاسية مبكرة بعد شهور قليلة من الانتخابات الأولى، بما تحمله هذه الانتخابات من مشقة مالية، وارتباك سياسي، وإنهاك للمرشحين والأحزاب السياسية؛ نتيجةً لإقامة الانتخابات الرئاسية مرتين في غضون مدة زمنية قصيرة جداً.

كما لم يوضح المشرع الدستوري الأثر المترتب على آداء الرئيس لليمين الدستورية، وذلك على الرغم من اشتراطه آداء الرئيس لهذه اليمين قبل ممارسته لسلطات المنصب. وهذا الوضع قد يخلق حالة من الالتباس حول المركز القانوني للرئيس المنتخب في حالة عدم تمكنه من آداء اليمين الدستورية على الرغم من بدء مدة ولايته، فهل يعني ذلك أنه لم يصبح رئيساً بشكل رسمي نظراً لعدم آدائه اليمين الدستورية؟ أم أنه أصبح رئيساً بمجرد بدء مدة ولايته، ولكنه لا يستطيع ممارسة مهام المنصب حتى آداء اليمين

الدستورية؟ أم أن آداء اليمين من عدمه لا يؤثر على المركز القانوني للرئيس؟

وعلى صعيد آخر، كان اهتمام المشرع الدستوري بالشق الثاني لمسألة الخلافة الرئاسية، والمتعلق بحالات منع الرئيس مؤقتاً من ممارسة صلاحيات المنصب وحالات الخلو النهائي للمنصب خلال مدة الولاية الرئاسية أقل كثيراً مما يتسم به هذا الموضوع من أهمية.

فمن ناحية أولى، يلاحظ أنه لا يوجد في الدستور الحالي – ولا الدساتير السابقة عليه – أي تحديد لماهية العجز المؤقت أو الدائم. كما لا يوجد نص واضح يحدد الجهة المختصة بالتثبت من وجود حالة العجز، ولا توجد أي آليات دستورية تكفل التثبت من ذلك. كما لم يحدد الدستور حداً زمنياً أقصى لمدة العجز المؤقت؛ مما يعني إمكانية بقاء الرئيس في منصبه لفترة طويلة، على الرغم من عدم قدرته على ممارسة صلاحيات المنصب.

ومن ناحية أخرى، يلاحظ وجود حالة من عدم الاستقرار فيما يتعلق بتحديد خلفاء الرئيس. فقد شهدت مصر صدور خمسة دساتير منذ نشأة الجمهورية، واحتوت هذه الدساتير على تحديد مختلف لخلفاء الرئيس في كل مرة.

فقد قرر دستور ١٩٥٦ أن ينيب الرئيس عنه أحد الوزراء في حالة وجود مانع مؤقت لديه؛ أما في حالة الخلو النهائي فقد قرر أن يتولى رئيس مجلس الأمة الرئاسة بشكل مؤقت لحين انتخاب رئيس جديد.

أما دستور١٩٦٤، فقد قرر أن تكون خلافة الرئيس في حالة المنع المؤقت لواحد من نواب الرئيس، بناءً على السلطة التقديرية للرئيس. وفي حالة الخلو الدائم لمنصب الرئيس، فإن خلافته تكون للنائب الأول فقط.

أما دستور ١٩٧١، فقد أبقى على خلافة النائب للرئيس في حالة المنع المؤقت، إلا أنه قد قرر أن يخلفه رئيس مجلس الشعب في حالة الخلو الدائم. وفي حالة حل مجلس الشعب يتولى رئيس المحكمة الدستورية العليا

الرئاسة بشكل مؤقت. ولقد تضمنت التعديلات الدستورية الصادرة في عام ٢٠٠٧ حكماً يقضي بتولي رئيس مجلس الوزراء مهام الرئاسة بشكل مؤقت في حالة عدم وجود نائب للرئيس، أو في حالة تعذر نيابته عن الرئيس. وبذلك قد اعتنق المشرع الدستوري المصري – لأول مرة – أسلوب التحديد الثنائي لخلفاء الرئيس، سواءً في حالة المانع المؤقت أو الخلو الدائم للمنصب، بعد أن كان يكتفي بتحديد خليفة واحد للرئيس في كل حالة من هاتين الحالتين.

أما دستور ٢٠١٢، فقد نص على أن يتولى رئيس مجلس الوزراء سلطات الرئيس كخليفة أوحد في حالة المنع المؤقت؛ بينما نص على أن يتولى رئيس مجلس الشعب هذه السلطات في حالة الخلو الدائم للمنصب، وفي حالة عدم وجود مجلس النواب، يحل محله رئيس مجل الشورى.

أما دستور ٢٠١٤، فعلى الرغم من تبنيه لنفس مسلك دستور ٢٠١٢ إلا أنه قد أخرج رئيس مجلس الشورى من سلسلة الخلافة؛ نظراً لإلغائه لمجلس الشورى، مع الاستعاضة عنه برئيس المحكمة الدستورية العليا.

والباحث لا يعترض على كثرة التعديلات التي لحقت بالتحديد المقرر لخلفاء الرئيس، بقدر ما يعترض على عدم تزامن أي من هذه التعديلات مع عقد مناقشات جدية ومستفيضة حول جدوى التعديل، ومدى كفايته لملء الفراغ الناتج عن خلو منصب الرئيس.

ونفس الأمر ينطبق على فلسفة الخلافة الرئاسية بشكل عام، فعلى الرغم من كثرة الدساتير الصادرة منذ نشأة الجمهورية إلا أن الخطوط العريضة لمسألة الخلافة الرئاسية ظلت كما هي، ولم تعرض للنقاش منذ صدور دستور ١٩٥٦ وحتى الآن. ولم يحدث أن تصدت اللجان والجمعيات التأسيسية المتعاقبة لجدوى إقامة انتخابات رئاسية مبكرة خلال فترة قصيرة من حدوث الخلو.

وهذا لا يعني عدم تفضيل الباحث لفكرة الانتخابات الرئاسية المبكرة من حيث المبدأ، ولكن مجرد طرح الفكرة للنقاش؛ إما سيؤدي إلى تحسينها وتطبيقها بشكل أفضل، أو أنه سيؤدي إلى إنشاء نظام بديل أفضل منها وأكثر تناسباً مع الوضع الدستوري والسياسي للدولة.

وعلى سبيل المثال، فإن المشرع الدستوري المصري دائماً ما يقرر أن تتم الانتخابات المبكرة خلال نفس المدة الزمنية المقررة لإقامة الانتخابات في الظروف العادية. فإذا كان من المقرر أن تتم الانتخابات خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدة الولاية الرئاسية وفقاً لدستور ١٩٧١، فإن الانتخابات المبكرة يجب أن تتم خلال ستين يوماً من حدوث الخلو. ولم تتم زيادة المدة المقررة لإجراء الانتخابات المبكرة إلى تسعين يوماً من تاريخ حدوث الخلو، إلا بعد أن قرر المشرع الدستوري إجراء الانتخابات العادية قبل انتهاء مدة الولاية الرئاسية بتعسين يوماً أيضاً، وفقاً لما هو مقرر في دستور ٢٠١٢.

أما دستور ٢٠١٤، فقد قرر أن تتم الانتخابات الرئاسية العادية خلال المائة وعشرين يوماً السابقة على انتهاء مدة الولاية الرئاسية، على أن يتم إعلان نتيجة الانتخابات قبل انتهاء مدة الولاية الرئاسية بثلاثين يوماً على الأقل؛ أي أن المدة المقررة لإقامة الانتخابات الرئاسية هي تسعون يوماً، وهي نفس المدة المقررة لإقامة الانتخابات المبكرة أيضاً.

والربط بين مدة إقامة الانتخابات الرئاسية المبكرة والعادية يدل على عدم مراعاة المشرع الدستوري للفرق بين الحالتين، فالانتخابات العادية معلوم وقتها منذ بداية تولي الرئيس للسلطة، على عكس الانتخابات المبكرة التي لا يعلم موعدها إلى بعد حدوث الخلو.

وإذا كان هذا هو موقف المشرع الدستوري من مسألة الخلافة الرئاسية، فإن موقف الفقه الدستوري لا يختلف عنه كثيراً. فعلى الرغم من كثرة المؤلفات المتخصصة في دراسة منصب رئيس الدولة، إلا أن أغلب هذه

المؤلفات تكتفي بالتعليق بشكل سريع على النصوص الدستورية المتعلقة بهذه المسألة.

ومن الجدير بالذكر أنه لا يوجد في المكتبة الدستورية المصرية سوى بحثين فقط بخصوص هذه المسألة. أما البحث الأول فهو للدكتور علي الباز، وهو يركز بشكل كبير على مناقشة حالات الخلو دون باقي الموضوعات المتعلقة بمسألة الخلافة الرئاسية، مثل: سلسلة خلفاء الرئيس، والوضع المترتب على حدوث حالات الخلو، وكيفية ملء الفراغ الناتج عن الخلو(١). أما البحث الثاني فهو للدكتور زين بدر فراج، ولقد تطرق فيه لكافة الموضوعات المتعلقة بمسألة الخلافة الرئاسية، باستثناء حالة تسليم السلطة من الرئيس المنتهية ولايته إلى الرئيس المنتخب. ولقد استعان سيادته في هذه الدراسة بحوالي مائة دستور. وعلى الرغم من استفادتنا من هذا العدد الكبير من الدساتير، إلا أننا نرى أن كثرة الدساتير التي تم تناولها في البحث قد قلل من نصيب الحالة المصرية في هذه الدراسة (٢).

ولذلك فقد فضلنا أن تقتصر هذه الدراسة على مقارنة الدستور المصري بكلٍ من الدستورين: الأمريكي، والفرنسي؛ مع الاستعانة ببعض الدساتير الأخرى في بعض المواضع إذا لزم الأمر.

واختيارنا للدستور الأمريكي راجع لكونه أول الدساتير التي تعتنق النظام الرئاسي الصريح. كما أن التشريع والفقه الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية يوليان اهتماماً كبيراً بمسألة الخلافة الرئاسية.

---

(١) انظر دراسة د. علي الباز، الرئيس المؤقت للدولة وحالات خلو منصب الرئاسة، المشار إليها في هذا البحث.

(٢) انظر دراسة د. زين بدر فراج، خلو منصب رئيس الدولة، المشار إليها في هذا البحث.

أما اختيارنا للدستور الفرنسي فيرجع لكونه مشابهاً بشكل كبير للدستور المصري من ناحية تنظيم السلطات والعلاقة فيما بينها، حيث أن كليهما يتبنيان النظام البرلماني الحديث كنظام للحكم.

منهج البحث

لقد اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج التحليلي، والذي يقوم على ثلاثة عناصر وهي: التفسير، والنقد، والاستنباط. ولقد فضلنا استخدام هذا المنهج؛ نظراً لقلة الدراسات المتخصصة – خاصةً في مصر وفرنسا – في الموضوع محل البحث، بالإضافة لقلة السوابق العملية والأحكام القضائية في كثير من المسائل المتفرعة من هذا الموضوع؛ مما يجعل تحليل النصوص القانونية في ضوء المبادئ العامة للنظام الدستوري المعمول به في كل دولة من دول المقارنة، بالإضافة لإخضاع هذه النصوص للتطبيق على بعض الفروض المحتمل حدوثها، أفضل طريقةٍ لتناول هذا الموضوع.

خطة البحث

على ضوء ما تقدم، فقد قمنا بتقسيم هذه الدراسة إلي بابين رئيسيين تعقبهما خاتمة، وذلك على النحو التالي:

الباب الأول: التنظيم الدستوري للخلافة الرئاسية في الظروف العادية.

وسوف نتتبع في هذا الباب كيفية انتقال سلطات منصب رئيس الدولة إلى خليفته في الظروف الطبيعية عن طريق إقامة الانتخابات الرئاسية، على أن ينقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول على النحو التالي:

الفصل الأول: شروط وإجراءات الترشح لرئاسة الدولة.

الفصل الثاني: كيفية انتخاب رئيس الدولة.

الفصل الثالث:استلام الرئيس لمهام السلطة.

الباب الثاني: التنظيم الدستوري للخلافة الرئاسية في الظروف الاستثنائية.

وسوف نتتبع في هذا الباب حالات المنع المؤقت وحالات الخلو الدائم التي تؤدي إلى عدم قدرة الرئيس على الاستمرار في آداء مهام منصبه، والنتائج المترتبة على تحقق هذه الحالات، على أن ينقسم هذا الباب إلى فصلين على النحو التالي:

الفصل الأول: حالات المنع المؤقت والخلو الدائم.

الفصل الثاني: الوضع الدستوري خلال فترات المنع المؤقت والخلو الدائم.

الخاتمة

الباب الأول
التنظيم الدستوري للخلافة الرئاسية
في الظروف العادية