



جامعة العربي التبسي - تبسة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها - دراسة مقارنة -

بين التشريعين الجزائري والمصري

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق
تخصص: قانون دستوري

تحت اشراف الأستاذ
زواقري الطاهر

إعداد الطالبة
حشوف لبنى

لجنة المناقشة

الصفة	الجامعة	الرتبة العلمية	الأستاذ
رئيسا	جامعة تبسة	أستاذ التعليم العالي	بوضياف عمار
مشرفا ومقررا	جامعة خنشلة	أستاذ التعليم العالي	زواقري الطاهر
عضوا ممتحنا	جامعة أم البواقي	أستاذ التعليم العالي	ملاوي ابراهيم
عضوا ممتحنا	جامعة خنشلة	أستاذ التعليم العالي	بوقرة اسماعيل
عضوا ممتحنا	جامعة تبسة	محاضر أ	كنازة محمد

2020-2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إِنَّا عَرَضْنَا الْأَمَانَةَ عَلَى السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَالْجِبَالِ فَأَبَيْنَ أَنْ يَحْمِلْنَهَا وَأَشْفَقْنَ مِنْهَا وَحَمَلَهَا الْإِنْسَانُ إِنَّهُ كَانَ ظَلُومًا جَهُولًا

صدق الله العظيم

الأحزاب 72

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم

" ألا كلكم راع وكل راع مسئول عن رعيته، فالأمير الذي ولي على الناس راع

وهو مسئول عن رعيته"

حديث صحيح رواه الامام مسلم

إهداء

إلى منارة العلم والإمام المصطفى إلى الأمي علم المتعلمين إلى سيد الخلق إلى رسولنا
محمد صلى الله عليه وسلم

إلى الينبوع الذي لا يمل العطاء إلى من حاكت سعادتي بخيوط منسوجة من قلبها
والدتي الحبيبة

أطال اله عمرها وأدامها مصباح يضيء دربي

إلى من سعى وشقا لأنعم بالراحة والهناء والذي لم ييخل بشيء من أجل دفعي إلى
طريق النجاح الذي علمني أن أرتقي سلم الحياة بحكمة وصبر

والدي العزيز

إلى الذي وهبه لي الوهاب الكريم، وهو عماد دربي إلى نبع ارتشفت منه القوة والشموخ

زوجي الفاضل

إلى من حبهم يجري في عروقي ويلهج بذكراهم فؤادي إلى أختي وإخوتي

إلى روح أخي الطاهرة " صبري " رحمه الله

إلى من أشتاق اليهم كلما غبت عنهم

أبنائي لؤي وليث جود وليليان

إلى روح ابنتي الطاهرة " لميس " رحمه الله

إلى جميع صديقاتي

شكر وعرfan

كثيرة لمشوار طال أمدته وشاك مسلكه والحمد لله إذ اقترب مخرجه
اعترافا بالجميل والعرfan وحسن الصنيع أتقدم بجزيل الشكر إلى الذي
لم يبخل عليا بتوجيهاته القيمة لانجاز هذا البحث

الأستاذ الدكتور المحترم: زواقري الطاهر

فألف تحية وتقدير لشخصه

كما أتقدم بالشكر والعرfan الى لجنة المناقشة كل باسمه وصفته على

كرم التفضل بقراءة الأطروحة والحضور لمناقشتها

الى كل من قدم لي يد المساعدة في انجاز وإتمام هذا العمل

مقدمة

مقدمة

مقدمة

تتباين الأنظمة السياسية فيما بينها حول تشكيل مؤسساتها الدستورية، وعلاقتها ببعضها البعض وإختصاصاتها وطريقة عملها، وهذه المؤسسات هي السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، كما تتباين بشأن مدى أولويتها على الأخرى ومدى إشراك الشعب في ممارسة السلطة بإعتباره مصدر السلطات، وإذا كانت المهمة الأساسية للسلطة التشريعية هي وضع القواعد العامة المجردة، فإن وظيفة السلطة التنفيذية هي وضع هذه القواعد موضع التنفيذ، غير أن أعضاء السلطة التنفيذية وهم بصدد ممارستهم لمهامهم المخولة إليهم دستوريا قد يرتكبون بعض الأخطاء التي قد تؤدي إلى العديد من الإضرار والتي قد ينجم عنها زعزعة النظام السياسي وعدم إستقراره والمساس بحقوق الأفراد وحررياتهم.

ويكمن دور السلطة المؤسسة التي تتولى صياغة الوثيقة الدستورية بأن تدرك بأن ممارسة السلطة التنفيذية لإختصاصاتها وأدائها لواجباتها الدستورية يكون محكوما ومقيدا بالقواعد الدستورية وملتزما بالحدود المرسومة لها، أي إخضاعها للمساءلة في حالة مساسها بأحكام الدستور وخروجها عن أحكامه.

لذلك تكتسي المسؤولية السياسية والجنائية والمدنية للسلطة التنفيذية أهمية بالغة في أي نظام دستوري، ذلك أن تفعيلها لا يقوم فقط على المحاسبة والمعاقبة على معندي أحكام الدستور، بل لأنها تؤدي إلى تحقيق المساواة بين السلطتين التنفيذية خاصة والتشريعية مما يضمن معه خدمة الشعوب بالشكل الذي يتماشى مع الصالح العام. وحتى يمنع إساءة إستخدام السلطة فإنها بحاجة إلى وجود منظومة قانونية ومؤسسية تعمل على مساءلة القائمين بأعباء السلطة التنفيذية، وهذا ما لا يتأتى إلا إذا منح السلطة التشريعية الدور الرقيب على تصرفاتها بشكل يتماشى مع المبدأ القائل: "حيث توجد السلطة توجد المسؤولية".

وبالتالي فإن المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية تعد الوسيلتين الأمثل للحد من هيمنتها في حالة ارتكابهم لأخطاء سياسية جسيمة أثناء مزاوله مهامهم، أو ارتكاب جرائم معينة إما لتحقيق النفع الخاص أو لتنفيذ سياسات معينة قد تترتب بالفعل ضررا بالغا للصالح العام للدولة.

مقدمة

وكانت البداية لحد احتكار السلطة بطرح الفقيه مونتيسكيو من خلال نظريته الشهيرة القائمة على الفصل بين السلطات ومنع إستبداد الحكام، والتي تتركز على قاعدة مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية¹، فمبدأ: "إقتران السلطة بالمسؤولية" غدا مستقرا في الأنظمة المعاصرة ومفاد هذا المبدأ حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، فمن يمارس السلطة لابد أن يخضع للمسؤولية، وهذا التلازم بين السلطة والمسؤولية، يعتبر عاملا حاسما لتأسيس نظام الحكم في الدولة.

ورغم وضوح هذا المبدأ وثباته، فإنه يتعذر تحقيقه على النحو الأمثل في الأنظمة الدستورية، خاصة فيما يتعلق بدرجة التوازن المفترض وجوده بين سلطة السلطة التنفيذية والمسؤولية التي يتعين أن تترتب عليها. وحتى تتجسد قاعدة تلازم بين السلطة والمسؤولية لابد من إقامة نظام متوازن قانوني بين السلطة والقائمين بأعبائها، وهذا من خلال خضوع جميع السلطات بما فيهم رئيس الجمهورية بإعتباره القائد الأول للسلطة التنفيذية للقانون وأن لا يوجد أحد فوق القانون.

إلا أنه قد حرصت الكثير من الدساتير العالمية على إقرار المسؤولية الجنائية للسلطة التنفيذية تجسيدا لمبدأ المساواة بين المواطنين وترسيخ دولة القانون، ومنها الدستور الجزائري والمصري بحيث نصت المادة 177 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 على: "تأسيس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة كل من رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى والوزير الأول عن الجنايات والجنح التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما مهامهما".

وعلى الرغم من النص صراحة على تأسيس هذه المحكمة منذ صدور دستور 1996، إلا أن هذا القانون العضوي المنظم لتشكيل المحكمة والإجراءات المتبعة أمامها والعقوبة المقررة لم يرى النور لحد الآن. أما بالنسبة للمؤسس الدستوري المصري فقد نص في جميع الدساتير على المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية والوزراء، أما دستور 2014 فقد نص صراحة ولأول مرة على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من خلال نص المادة 163 التي تنص على: "يجوز لمجلس النواب إقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية، وإجراء إنتخابات رئاسية مبكرة، بناء على طلب مسبب وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، وموافقة ثلثي أعضائه. ولا يجوز تقديم هذا الطلب لذات السبب خلال المدة الرئاسية إلا مرة واحدة".

¹ Montésquieu (ch) lésprit des lois 1748 , live ,xl, chapitre IV , librairie larousse ;paris,1971,p72 .

مقدمة

وبمجرد الموافقة علي إقتراح سحب الثقة، يطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء إنتخابات رئاسية مبكرة في إستفتاء عام، بدعوة من رئيس مجلس الوزراء، فإذا وافقت الأغلبية علي قرار سحب الثقة، يعفى رئيس الجمهورية من منصبه ويعد منصب رئيس الجمهورية خاليا، وتجري الإنتخابات الرئاسية المبكرة خلال ستين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الإستفتاء.

وإذا كانت نتيجة الإستفتاء بالرفض، عد مجلس النواب منحلا، ويدعو رئيس الجمهورية لإنتخاب مجلس جديد للنواب خلال ثلاثين يوما من تاريخ الحل.

كما أضاف فقرة جديدة في الدستور تقرر المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية وهي حالة إنتهاك الدستور التي لم تكن مقررة من قبل، ذلك أن المسؤولية بصفة عامة جزء أساسي في كل نظام قانوني، وأن مدى فاعلية النظام القانوني يتوقف على مدى نضج ونمو قواعد المسؤولية فيها إذ أن المسؤولية يمكن أن تعتبر أداة التطور القانوني بما تكفله من ضمانات ضد التعسف.

أهمية الموضوع:

أدى التطور الصناعي ووسائل التقنية الحديثة إلى تطورات اقتصادية هائلة بظهور إيديولوجيات جديدة وهو ما إستتبع تغييرا كبيرا في النظم السياسية، إذ اتسعت مجالات السلطة العامة والأهم من ذلك التحول الخطير في مبدأ الفصل بين السلطات، إذ اتجهت وجهة أخرى ناحية تركيز السلطة تجاه السلطة التنفيذية وخاصة رئيس الجمهورية حيث أصبح هو منبع السياسة في الدولة ونقاط الإرتكاز الحيوية في النظام، لذلك كان لابد من إيجاد وسيلة فعالة لإعادة التوازن بين السلطات في ظل هذه المتغيرات ووضع ضوابط لدرء مفاصد السلطة المطلقة خاصة وان إطلاقها الآن غدا شرعيا وضروريا ويعد مبدأ المسؤولية للسلطة التنفيذية هو الوسيلة الناجحة لذلك، فهو الضمانة الكبرى لإعادة التوازن في عجلة النظام العام وضبط سير المؤسسات الدستورية وإنتظام العمل السياسي لذلك فإن هذا المبدأ يعتبر أخطر المبادئ الديمقراطية ويظهر ذلك في آثاره ونتائجه، وذلك من خلال عزلهم في حالة تجاوزهم للحدود المرسومة لهم وفق الدستور.

مقدمة

أسباب إختيار الموضوع:

1- الأسباب الذاتية:

إن السبب الرئيسي في معالتي لهذا الموضوع الحساس الخاص بالمسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية باعتباره من أدق وأخطر موضوعات القانون الدستوري هو معرفة ما مدى تطبيق أحكام المسؤولية السياسية والجنائية في النظامين الجزائري والمصري.

2- الأسباب الموضوعية:

كانت من بين أسبابي الموضوعية في إختيار هذا الموضوع هو أن الواقع يثبت لنا عكس قاعدة المسؤولية بقدر السلطة فهذه القاعدة ليست هي القاعدة المتبعة في الأنظمة النيابية المعاصرة، وإنما العكس هو الصحيح، فالسلطة لا تتناسب طرديا مع المسؤولية بل الغالب أنها تتناسب عكسيا بمعنى أنه كلما زادت السلطة ضعفت أو إختفت المسؤولية، لذلك حاولت من خلال دراستي إيجاد حلول عملية لعلاقة السلطة بالمسؤولية.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى:

- محاولة الوقوف على مدى التوازن بين الإختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية مقارنة مع مسؤوليتها السياسية والجنائية والبحث عن الآليات الدستورية التي يمكنها أن تحول دون إساءة إستعمالها.
- البحث عن مدى نجاعة الوسائل الرقابية في توجيه عملها، وإنعكاساتها على التوازن القائم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

إشكالية الدراسة:

باعتبار أن مسؤولية السلطة التنفيذية تثير العديد من التساؤلات المرتبطة بعلاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية، وكيفية تأثير كل سلطة على أخرى، سيما مع أن المؤسس الدستوري الجزائري والمصري منح السلطة التشريعية الكثير من الوسائل والآليات التي تمكنها من مساءلة السلطة التنفيذية، غير أن الواقع بين هيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات الدستورية الأخرى، مما أدى إلى فقدان التوازن بين السلطتين وهذا ما جعلنا نطرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى وفق كل من المؤسس الدستوري الجزائري والمصري في وضع آليات لتفعيل المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية؟.

مقدمة

وتمخض عن إشكالية الدراسة مجموعة من الأسئلة الفرعية تتمثل فيما يلي:

- 1- إلى أي مدى طبق المؤسس الدستوري الجزائري والمصري أحكام المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية على أرض الواقع؟.
- 2- هل إقرار المسؤولية السياسية للحكومة على إعتبار أنها تمثل سلاح موازي لسلاح الحل الذي تمتلكه السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية من شأنه خلق نوع من التوازن بين السلطتين؟.

حدود الدراسة:

تعتبر المسؤولية السياسية والجنائية من أهم وأخطر النتائج التي تحققها الرقابة الممارسة من قبل السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، بفضل وضع آليات ووسائل تستطيع توظيفها للحد من إعتدائها على الدستور، وفي مقابل ذلك تملك السلطة التنفيذية وسيلة فعالة تتمثل في حل البرلمان سواء في النظام الجزائري أو المصري، وهذا من خلال إتاحة توازن بين السلطتين ذلك أنه في ظل غياب هذا التوازن قد يؤدي إلى إستحواذ سلطة على إختصاصات السلطة الأخرى مما ينعكس على إستقرار النظام الدستوري في الدولة.

لذلك سوف تقتصر دراستنا على موضوع مسؤولية السلطة التنفيذية في جانبها السياسي والجنائي فقط، حتى نوضح الوسائل الدستورية والقانونية التي تجعل القائمين على أعباء السلطة التنفيذية يحاسبون على أعمالهم التي يقومون بها، فيعزل كل من ارتكب تقصيرا أو خطأ في أداء مهام وظيفته، أو يحاكم ويعاقب جنائيا إذا ارتكب فعل مجرم قانونا.

منهجية الدراسة:

من المعروف أن لكل علم منهج والمنهج له خطوات لا بد أن يمر بها، ويسير وفقها، ونحن قد اتبعنا في هذه الدراسة المناهج التالية:

1_ المنهج الوصفي:

حيث نقوم بعرض المشكلة موضوع البحث، وتحليلها، ثم ترتيبها في نسق فكري قانوني، يكون صالحا لأن يشكل مقدمة لنظرية عامة لموضوع المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية.

مقدمة

2- المنهج التاريخي:

حيث ستقوم بدراسة تطور المسؤولية السياسية والجنائية خلال الحقبات الماضية، وذلك من خلال التعرّيج على نشأتها، والتطورات التي مرت عليها، وخاصة من خلال مدى تطور النصوص القانونية التي تناولت الوسائل القانونية التي يترتب عليها مسؤولية السلطة التنفيذية.

3- المنهج المقارن:

على أساس أن دراستي دراسة مقارنة بين التشريعين الجزائري والمصري، فقد إستعنت بالمنهج المقارن من خلال المقارنة الرأسية لكي نبحث جزئيات المسألة المعروضة بصورة متكاملة ومترابطة وعلى قدر ارتباط المسألة المعروضة بالنظام الجزائري، من خلال البحث عن الفروقات والتشابهات بين كلا من النظامين في تناولهما للمسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية، خاصة أن المشرع الدستوري الجزائري لم يتبنى مثل هذه المسؤولية إلا بعد التعددية الحزبية مقارنة مع المشرع المصري، كما أن المشرع الدستوري المصري في ظل التعديل الدستوري الأخير قد حاول إيجاد نوع من التوازن بين صلاحيات السلطة التنفيذية ومسؤوليتها عن أعمالها، من خلال النص صراحة على المسؤولية السياسية المباشرة لرئيس الجمهورية، وكذا تبيان مدى نجاعة كلا من التجريبتين في تناول هذه المسؤولية.

الدراسات السابقة:

من بين الدراسات التي عاجلت موضوع مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها.

- أطروحة الأستاذ زريف قدور الموسومة ب: "المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية" بحيث تطرق إلى مفهوم ونشأة المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية، كما تطرق إلى المسؤولية السياسية المباشرة والغير مباشرة لرئيس الجمهورية، وكذا الآليات الرقابية البرلمانية على أعمال الحكومة، وإستخدم الباحث المنهج التحليلي من خلال قراءة النصوص الدستورية والقانونية وتحليلها، وكذا إستخدام المنهج التاريخي من خلال بحث نشأة وتطور المسؤولية، وكذا إستخدام المنهج المقارن من خلال مقارنة التجربة الجزائرية مع مختلف الأنظمة العالمية.

— بالإضافة إلى رسالة دكتوراه أخرى من إعداد الأستاذ: محمد السعيد أبو حجر أحمد حسن والموسومة ب:

"المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام الأنجلو أمريكي والمصري والشريعة الإسلامية" حيث عالج فيها الباحث موضوع المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في كل من النظام السياسي البريطاني، الأمريكي، الفرنسي والمصري مع مقارنتها بالمسؤولية السياسية للخليفة وفقا لأحكام الشريعة الإسلامية، وإستخدم الباحث المنهج التحليلي المقارن

مقدمة

لتوضيح أوجه التشابه والاختلاف بين هذه النظم السياسية وأحكام الشريعة الإسلامية، من خلال كيفية نشأة هذه المسؤولية، أسسها، أسبابها، وسائل إثارتها والقواعد الإجرائية والموضوعية الخاصة بتنفيذ هذه المسؤولية.

— بالإضافة إلى رسالة دكتوراه الأستاذ: جاسم ناصر عبد العزيز المليفي الموسومة بـ: "مسؤولية رئيس الدولة جنائياً"، حيث تطرق فيها الباحث إلى إختصاصات رئيس الدولة، وكذا نشأة المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وفرنسا ومصر، وكذا الجرائم التي يسأل عنها رئيس الدولة، وإستخدم الباحث المنهج التحليلي المقارن لتوضيح أوجه التشابه والاختلاف بين مختلف النظم السياسية، من خلال كيفية نشأة هذه المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، أسسها أسبابها، وأهم الجرائم التي يسأل عنها.

— وكذا أطروحة دكتوراه أخرى من إعداد الأستاذ: سيد رجب السيد محمد والموسومة بـ: "المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي" حيث تطرق فيها الباحث إلى تعريف ونشأة المسؤولية الوزارية السياسية والجنائية في مختلف الأنظمة السياسية مع مقارنتها بالنظام السياسي الإسلامي، وقد إستخدم الباحث المنهج التحليلي من خلال قراءة النصوص القانونية وتحليلها، وكذا استخدم المنهج التاريخي لدراسة تطور المسؤولية الوزارية، وكذا إستخدم المنهج المقارن من خلال بحث أوجه الاختلاف والتشابه بين النظام السياسي المعاصر والنظام السياسي الإسلامي.

وبناء على ما تقدم، فإن موضوع دراستي وإختلافه عن الدراسات السابقة يكمن في تناولي موضوع المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية وكذا الوزراء، دراسة مقارنة بين التشريعين الجزائري والمصري، خاصة من خلال نطاق التأصيل المعرفي والتاريخي لمبدأ المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في كلا النظامين، وذلك وفقاً للتعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، وكذا التطرق للمسؤولية الجنائية للوزراء من خلال أن الجزائر قد قطعت شوطاً كبيراً في هذا المجال إلى غاية تحريك إجراءات التحقيق مع بعض الوزراء وكبار المسؤولين في الدولة عن جرائم الفساد، وكذا الدستور المصري الذي أقر ولأول مرة المسؤولية السياسية المباشرة لرئيس الجمهورية من خلال دستور 2014.

مقدمة

صعوبات الدراسة:

من أهم الصعوبات التي واجهتنا أثناء الدراسة قلة المؤلفات المتخصصة التي تناولت هذا الموضوع، وذلك لعدم وجود دراسة متعلقة بهذا موضوع المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية خاصة في الجزائر الذي يكاد منعدم تماما، ذلك أن جل الدراسات التي تناولت السلطة التنفيذية عاجتها من خلال العلاقة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة دون التركيز على مسؤوليتها، بالإضافة إلى أن آليات ووسائل الرقابة لم تتجسد إلى بعد تبني الجزائر التعددية الحزبية، بالإضافة إلى ندرة خاصة في المراجع الجزائرية حول موضوع الدراسة، حيث لم يحظ الموضوع بالإهتمام الذي يستحقه من قبل الشراح في مجال القانون الجنائي سيما في التشريعات الداخلية ولذلك نظرا لخطورة هذا المنصب، أو بسبب عدم تناول قانون العقوبات لعناصر هذا المسؤولية.

- كما يعد عدم وجود القانون العضوي الذي ينظم كيفية إجراء محاكمة رئيس الجمهورية والوزير عن الخيانة العظمى من بين أهم الصعوبات، خاصة في ظل غموض مفهوم الخيانة العظمى.
- ندرة التطبيقات العملية لهذه المسؤولية بحيث لم تشهد الجزائر سواء في ظل الأحادية الحزبية، أو بعد تبني التعددية الحزبية مثل هذه المسؤوليات سواء السياسية أو الجنائية بالنسبة لرئيس الجمهورية.

خطة الدراسة:

تضمنت خطة الدراسة مقدمة وباين وخاتمة، في كل باب تناولت فصلين حيث تناول الباب الأول المسؤولية السياسية والجزائية لرئيس الجمهورية، تناولت في الفصل الأول المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية:

المبحث الأول: ماهية المسؤولية السياسية

المبحث الثاني: تأسيس المسؤولية السياسية الرئاسية

المبحث الثالث: تفعيل المسؤولية السياسية الرئاسية أمام المؤسسات الدستورية

أما الفصل الثاني فتناولت فيه المسؤولية الجزائية لرئيس الجمهورية:

المبحث الأول: ماهية المسؤولية الجزائية لرئيس الجمهورية

المبحث الثاني: الأعمال التي يسأل عنها رئيس الجمهورية

المبحث الثالث: القواعد الإجرائية الخاصة باتهام رئيس الجمهورية

مقدمة

بينما تناولت في الباب الثاني المسؤولية السياسية والجزائية للوزراء، حيث تناولت في الفصل الأول المسؤولية السياسية للوزراء:

المبحث الأول: ماهية المسؤولية الوزارية السياسية

المبحث الثاني: الآليات الغير موجبة للمسؤولية السياسية

المبحث الثالث: الوسائل الموجبة للمسؤولية السياسية للحكومة

أما الفصل الثاني فتناولت فيه المسؤولية الجزائية للوزراء:

المبحث الأول: ماهية المسؤولية الجنائية للوزير

المبحث الثاني: إجراءات محاكمة الوزراء جنائيا

المبحث الثالث: المسؤولية الوزارية الجنائية أمام المحاكم الإستثنائية (غير محكمة الوزراء)

وخاتمة تتضمن النتائج المتوصل إليها مع تضمينها بمجموعة من التوصيات والإقتراحات

الباب الأول

المسؤولية السياسية

والجنائية للرئيس الجمهورية

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة، هو رئيس السلطة التنفيذية، يرعى مصالح الشعب ويحافظ على إستقلال ووحدة أراضيه وسلامتها، ويلتزم بأحكام الدستور ويباشر إختصاصاته على النحو المبين به، وقد ظهر نفوذ رئيس الدولة في النظم المعاصرة، وأصبح هو المحرك الحقيقي والمسير الرئيسي للسلطة، ولذلك فقد خوله الدستور سلطات وإختصاصات واسعة في الظروف العادية، وتزيد إتساعا في الظروف الغير عادية.

ويتضح من ذلك أن رئيس الجمهورية هو رمز السلطة العامة في الدولة، وهو الذي يمثلها كشخص معنوي بإعتبارها وحدة سياسية سواء في الداخل أو الخارج، وتثبت له هذه الصفة أيا كان نظام الدولة السياسي (أي سواء أكانت الدولة ملكية أم جمهورية، وسواء أخذت بالنظام الرئاسي أو البرلماني أو بنظام مختلط) وبغض النظر عن السلطات المخولة له بمقتضى دستور الدولة وقوانينها.

لذلك حرصت كثيرا من الدول منح رؤسائها بعض الإعفاءات من المسؤولية بأنواعها سواء سياسية أو مدنية أو جنائية كل دولة حسب دستورها ونظامها، وبشرط أن يكون التصرف الصادر من الرئيس في حدود ما يسمح به الدستور أولا وخلال فترة وجوده على رأس دولته¹.

ويختلف نطاق الحصانة الدستورية الرئاسية بإختلاف طبيعة النظام السياسي السائد في كل دولة، ويتفق كلا من النظام الملكي والجمهوري مبدئيا على إقرار مبدأ اللامسؤولية الرئاسية، وتكون اللامسؤولية للملك في الأنظمة الملكية مطلقة، وذلك لحرمة وقدسية ذات الملك، أما في إطار الأنظمة الجمهورية المختلفة فقد تم التخفيف من إطلاق هذا المبدأ، إذ لا تشمل اللامسؤولية إلا الجرائم التي قد يرتكبها رئيس الجمهورية أثناء ممارسة وظائفه الرسمية وبمناسبتها، هذا إلى جانب تنظيم إمكانية تحريك المسؤولية لرئيس الجمهورية إما بعد نهاية عهده الرئاسية أمام المحاكم الجنائية العادية بالنسبة للجرائم الخارجة عن نطاق وظائفه، أو أثناءها في حالة تجاوزه بعض الحدود التي رسمتها أحكام الدستور، وذلك وفقا لإمتيازات إجرائية وقضائية وسياسية.

¹ هانم أحمد محمود سالم، المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، دار النهضة العلمية، الإمارات، الطبعة الأولى، 2018، ص 08.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

ولذلك مرت المسؤولية بمراحل متعددة، إذ أنها لم تقرر من البداية في الأنظمة القانونية الوضعية، وإنما تقرر بعد كفاح مرير بين الحكام والشعوب، لأنه ليس ثمة ما هو أخطر من أن توجد في الدولة مؤسسات لها سلطات واسعة دون أن تتحمل أي مسؤولية، وإزاء الخلل الدستوري بشأن المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية - إذ لم ينص الدستور الجزائري على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية - فلا يجوز مساءلة رئيس الجمهورية أمام البرلمان سواء بالإستجواب أو حتى بتوجيه السؤال أو سحب الثقة، الأمر الذي سيترتب عليه حتما إستبعاد محاسبة رئيس الجمهورية، وذلك لأن السلطة المطلقة تكون مفسدة مطلقة، على خلاف المؤسس الدستوري المصري الذي نص لأول مرة على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية.

أما بالنسبة للمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية - وذلك عكس الوضع بالنسبة للمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية - فقد نص المؤسس الدستوري الجزائري على تقريرها وكذا المؤسس الدستوري المصري نص صراحة على تقرير المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، وحدد الجهة المختصة بمحاكمته والإجراءات المتبعة والعقوبة الموقعة في حال ثبوت المسؤولية الجنائية في حقه.

لذلك سنتناول من خلال هذا الباب دراسة المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية على النحو

التالي:

الفصل الأول: المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

الفصل الثاني: المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية

الفصل الأول: المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

تعتبر المسؤولية السياسية آلية قانونية لتقدير تصرفات وأعمال السلطة التنفيذية في فترة معينة، وهي تتضمن التزام السلطة الحاكمة بالمسؤولية، وفقا لإجراءات خاصة ينص عليها الدستور وذلك عن أعمالها وتصرفاتها خلال القيام بمهامها ووظائفها، إلا أن تلك المسؤولية لم تحظا بالعناية الكافية من المشرع، إذ حاول واضعو الدساتير أثناء بحثهم في مسؤولية السلطة التنفيذية أن يحددوا المسؤولية الخاصة بكل من رئيس الجمهورية والوزراء، وقد اتجهوا في أغلب الحالات إلى ترسيخ المسؤولية السياسية للوزراء والحد من المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية.

ونظرا لأن التطبيق الفعلي قد قدم نماذج عديدة لتلك المسؤولية، الأمر الذي دفع الفقه إلى بذل جهدا كبيرا في تأصيلها ودراساتها بهدف تكوين نظرية فقهية لهذا النوع من المسؤولية، وتتسم تلك المسؤولية بالصعوبة لسببين: **الأول:** أن معظم نصوص الدساتير في الأنظمة البرلمانية والرئاسية قد أغفلت النص صراحة على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، والسبب **الثاني:** أن النظام الخاص بهذه المسؤولية كان يتداخل ويمتزج بالنظام الخاص بالمسؤولية السياسية للوزراء.

ومن المقرر أن المسؤولية السياسية تثور عند الإخلال بالالتزامات الدستورية أو الفشل السياسي أو ارتكاب أخطاء جسيمة من شأنها تعريض مصالح البلاد للخطر، ولا تتوافر هذه المسؤولية إلا في حق من سيمارس عملا من أعمال السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ونوابهم.

لذلك سنتناول في هذا الفصل ماهية المسؤولية السياسية وخصائصها في مبحث أول، ثم نتناول تأسيس المسؤولية السياسية الرئاسية في مبحث ثاني، ثم نتناول تفعيل المسؤولية السياسية أمام المؤسسات الدستورية في مبحث ثالث.

المبحث الأول: ماهية المسؤولية السياسية

يرتبط مفهوم مسؤولية السلطة بمبدأ جوهرى فى النظام الدستورى وهو الفصل بين السلطات، حيث يقصد بهذا المبدأ أن تكون كل سلطة من السلطات الثلاثة فى معزل عن باقى السلطات الأخرى، وذلك من أجل حماية الحرية ومنع الإستبداد الذى يمكن أن تقود إليه عملية احتكار السلطة. إلا أن هذا الفصل المطلق أدى إلى نتيجة عكسية مفادها إنتشار الإستبداد والطغيان وقمع الحقوق والحرىات، نتيجة لإنفراد كل سلطة من السلطات بوظائفها دون مشاركة أو مراقبة من باقى السلطات، ومنه ظهر تفسير جديد ومغايرا لهذا المفهوم وهو الفصل المرن الذى يسمح بوجود تعاون ورقابة بين السلطات. ومن هذا المفهوم تم الفصل بين السيادة أو السلطة وأشخاص الحكام، مما ترتب عنه قيام الحكام بوظائفهم المحددة قانونا، بغية تحقيق المصلحة العامة للأفراد، لأنه فى حالة فقد رئيس الجمهورية لثقة الشعب فإنه ترتب مسؤوليته السياسية.

لذلك سنتناول فى هذا المبحث بيان المسؤولية السياسية، فنعرض ماهية المسؤولية السياسية، ثم نشأة المسؤولية السياسية، ثم نتناول خصائص المسؤولية السياسية على النحو التالى:

المطلب الأول: تعريف المسؤولية السياسية

يعنى مصطلح المسائلة بصفة عامة تحمل الفرد عواقب وتبعات الأعمال التى يقوم بها، ولا يتأتى ذلك إلا إذا تولت جهة مهمة مساءلته عن تلك الأعمال ذلك أن نظام المسائلة يجبر الحكام على تفسير وتبرير كيفية إنجاز المهام ذات الطابع الدستورى والسياسى وإلا تعرضوا للمحاسبة والعقاب. ومن ثم يستوجب علينا تبيان التعريف اللغوى فى الفرع الأول، وبعد ذلك نتطرق إلى التعريف الإصطلاحى للمسؤولية السياسية بصفة عامة فى فرع ثانى، ثم نعرف المسؤولية السياسية للرئيس الجمهورية بصفة خاصة فى الفرع الثالث.

الفرع الأول: تعريف المسؤولية السياسية لغة

للبحث عن تعريف المسؤولية السياسية يستوجب علينا أولاً تعريفها لغة، وذلك لتكوين دراسة سليمة مبنية على أسس علمية صحيحة، ومن ثم عرفت المسؤولية بوجه عام بأنها اقرار أمر يوجب مؤاخذاً فاعله، كما عرفت بأنها: "حال أو صفة من يسأل عن أمر تقع عليه تبعته"، والمسؤول من رجال الدولة المنوط به عمل تقع عليه تبعته¹.

أما المسؤولية في اللغة العربية فهي من المساءلة على وزن مفاعلة، وتأتي بمعاني عديدة، منها السؤال الذي يطرحه الإنسان ومثله قوله تعالى: "قَالَ قَدْ أُوتِيتَ سُؤْلَكَ يَا مُوسَى"²، أي أعطيت أمنيتك التي سألتها، وسأله الشيء سؤالاً ومسألة، وقوله تعالى: "سَأَلَ سَائِلٌ بِعَذَابٍ وَاقِعٍ"³، أي عن عذاب واقع، كما تأتي بمعنى الإستعطاء، أي إستعطيته إياه كما في قوله تعالى: "وَلَا يَسْأَلُكُمْ أَمْوَالَكُمْ"⁴، وهي إسم مفعول من الفعل الثلاثي "سَأَلَ" وإسم الفاعل منه "سَائِلٌ" قال تعالى: "وَأَمَّا السَّائِلُ فَلَا تَنْهَرْ"⁵، ومن معانيها أيضاً تقرير التوبيخ لإيجاد الحجة على المسؤول ومن ذلك قوله تعالى: "وَقِفُوهُمْ إِنَّهُمْ مَسْئُولُونَ"⁶، فالسؤال في هذه الآية المقصود منه تقرير وتوبيخ لإقامة الحجة عليهم.

ولم تخل المعاجم الأجنبية كذلك من بيان مفهوم المسؤولية لغة بأنها: أن يكون المرء متحملاً تبعه تصرفاته، فيقال مثلاً لكي تكون المسؤولية منطقية ومقبولة يجب أن تكون محددة لمجموعة من الشروط والمرتكزات ضمن قدرات الطرف المسؤول، وتبدأ المسؤولية فقط عندما يصل الفرد إلى درجة كافية من الوعي والإدراك، والمسؤول هو من يكون قادراً على القيام بالتزاماته ومستحقاً للثقة وأهلاً لها ويمكن الإعتماد عليه وذو مصداقية وسمعة حسنة⁷. ومن خلال هذه التعاريف اللغوية يمكن أن نقول أن المسؤولية السياسية بصفة عامة حال أو صفة من يسأل عن أمر ما تقع عليه تبعته، وتطلق قانوناً على الإلتزام بإصلاح الخطأ الواقع على الغير طبقاً للقانون، أما المسؤول من رجال السلطة فهو الشخص المكلف بعمل تقع عليه تبعته⁸.

¹ لويس معلوف، المنجد في اللغة والاعلام، دار المشرق، بيروت، لبنان، ص 54.

² الآية 36 من سورة طه.

³ الآية 01 من سورة المعارج.

⁴ الآية 24 من سورة الصافات.

⁵ الآية 10 من سورة الضحى.

⁶ الآية 24 من سورة الصافات.

⁷ أردلان نور الدين محمود، المسؤولية الجزائية لرئيس الدولة في التشريعات الداخلية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2015، ص 21.

⁸ أردلان نور الدين محمود، المرجع السابق، ص 17.

الفرع الثاني: تعريف المسؤولية السياسية اصطلاحاً

بإستقراء الأبحاث المتعلقة بالمسؤولية السياسية نجد أن الفقه الدستوري لم يضع تعريفاً محددًا لها، ويرجع ذلك إلى إختلاف وجهة النظر التي ينظر إليها كل باحث، فمنهم من قصر التعريف على الوزارة، ومنهم من نظر إلى الجهة التي تملك المحاسبة، ومنهم من أطلق التعريف دون تحديد جهة المحاسبة¹. وعلى الرغم من أن المسؤولية السياسية تختلف عن سائر أنواع المسؤوليات الأخرى، فإنها قد تستغرفها وتتشابك معها ولا يميزها إلا الغرض منها المتمثل في المحافظة على التوازن بين السلطة والمسؤولية، والجزاء المترتب عليها، وهو عزل المسؤول من السلطة.

عرفت المسؤولية السياسية بأنها: "الإلتزام المنصب على صاحب أي وظيفة سياسية، في أن يعتزل السلطة إختيارياً إذا فقد ثقة من هم يحق لهم مساءلته سياسياً وهم أفراد الشعب، فالسلطة والمسؤولية أمران متلازمان، ومن ثم فإن الجزاء المترتب على المسؤولية السياسية لسلطة ما تكون بصفة أصلية أمام الهيئة التي عينت هذه السلطة ومنحتها ولايتها، وهذه الهيئة فيما يخص رئيس الجمهورية هي الشعب"².

وعرفت كذلك بأنها: "آلية قانونية تقدير تصرفات وأعمال السلطة التنفيذية في فترة معينة، وهي تتضمن التزام السلطة الحاكمة بالمسؤولية أمام الإرادة الوطنية، وفقاً لإجراءات خاصة ينص عليها الدستور، وذلك عن أعمالها وتصرفاتها خلال القيام بمهام وظائفها"³.

كما عرفت بأنها: "المسؤولية التي يحاسب عليها أمام البرلمان طبقاً للأحكام الدستورية البرلمانية، والتي يترتب عليها إما البقاء في دست العمل أو الزوال عنه"⁴.

وعرفت أيضاً بأنها: "الرقابة والمحاسبة للشخص المكلف بسلطة سياسية على الإخلال بالتزاماته آياً كان مصدرها (دستورية أو قانونية أو مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة) والتي من شأنها تعريض مصالح البلاد للخطر، ويترتب عليها عزله، على أن تكون الرقابة والمحاسبة من قبل صاحب السلطة الأصلي (الشعب) أو من ينوب عنه"⁵.

¹ محمد فوزي لطيف نويجي، مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الإسلامي، دراسة مقارنة بالنظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2002، ص 46.

² محمد عمرو بركات، الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة ومسؤوليته، بدون دار نشر وسنة النشر، ص 109.

³ هانم أحمد محمود سالم، المرجع السابق، ص 19.

⁴ نفس المرجع، ص 20.

⁵ عزة مصطفى حسني عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة، دراسة مقارنة (النظام الفرنسي، النظام المصري، النظام الإسلامي)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 197.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

فقد عرفت المسؤولية السياسية على أنها: "المسؤولية التي تتعقد أمام البرلمان أو أمام الشعب، وفقاً لأحكام القانون الدستوري وهي مسؤولية تتعقد، لا عن الأعمال التي يخالف بها رجل السلطة نصاً قانونياً وإنما عن الأعمال التي لا يمكن تكييفها بمقتضى نصوص القوانين على أنها أخطاء قانونية أو جرائم، أي الأعمال التي تنشأ عن السياسة العامة والتي يتبين أنها لا تتفق ومصالح الدولة"¹.

وذهب البعض من الفقه² إلى أن هذه التعريفات لا تدل على المسؤولية السياسية، فهي إما قاصرة اكتفت بما أوردته الدساتير من تقرير مسؤولية الوزارة أمام البرلمان، وهي بذلك ليست جامعة، لأن المسؤولية السياسية بمعناها العام من الإتساع بحيث تمتد إلى السلطات كافة لا إلى سلطة واحدة هي الوزارة، وبعض التعريفات جاءت غامضة وعرفت المسؤولية بالمسؤولية، وأحد التعريفات أخرج من دائرتها - بدون لزوم - الأخطاء القانونية والجرائم، لأنه يمكن أن تتقرر المسؤولية السياسية نتيجة أخطاء قانونية أو ارتكاب المسؤول لجريمة من الجرائم، بالإضافة إلى أنها جاءت قاصرة على بعض الأعمال التي لا يمكن تكييفها بمقتضى نصوص القوانين على أنها أخطاء قانونية أو جرائم، وهي بذلك أخرجت من دائرتها الأخطاء القانونية والجرائم، في الوقت الذي يكون من المتصور أن تتقرر المسؤولية السياسية نتيجة أخطاء قانونية أو ارتكاب المسؤول جريمة من الجرائم.

ومن ثم يتبين لنا أن المسؤولية السياسية تعني عزل هذا العضو من وظيفته في حالة ارتكابه أخطاء أثناء ممارسته لوظائفه، بحيث تجعل منه غير مؤهل لمباشرة مهام وظيفته، بحيث يكون بقاؤه في السلطة خطراً على سيادة الدولة وحقوق وحرريات الأفراد.

الفرع الثالث: تعريف المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

في الواقع من الصعب وضع تعريف محدد للمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، فهي تبدو صورة متميزة من صور المسؤولية، لأنها لا تتعلق بالخطأ أو بتحمل التبعية فقط، وإنما من الممكن أن تتواجد فيها العنصران معا أو أحدهما على الأقل، ولأنها تتعلق كذلك بحالة تنظيم القانون لها، إذ أن المسؤولية السياسية لرئيس الدولة تتحرك حتى ولو لم يوجد نص يقره.

¹ عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981، ص 10.

² أحمد إبراهيم السبيلي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، (د، ت)، ص 514.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

وقد عرفت المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية بأنها¹: "عزل رئيس الدولة عن السلطة، لإرتكابه أخطاء في الحكم تجعله غير صالح لمباشرة سلطته، بحيث يعد بقاءه في الحكم من الخطورة التامة على سياسة الدولة، ومصالح الأفراد، والتوازن بين السلطات".

أشار رأي آخر إلى أن المسؤولية السياسية إذا تعلق برئيس الدولة فإنها تأخذ معنى واسع جدا، حيث يكون الرئيس ملزما بترك السلطة كجزء سياسي ناتج عن تنفيذ سياسة لا تحضى بالتأييد، هكذا إذا يتضح أن المعنى الضيق للمسؤولية السياسية يركز على الجزء السياسي الأقصى الواجب توقيعه في حالة ثبوت مسؤولية الرئيس حيث تظهر المسؤولية السياسية، كمقابل للسلطة السياسية، لذلك فإن أبرز نواحي التقصير الموجهة للتعريفات الضيقة اتصافها بالعمومية وعدم التركيز المتخصص، فهي تعرف المسؤولية حسب نيتها².

وعرفت أيضا بأنها: "محاسبة الشخص الذي يتولى سلطة وتركه المنصب عندما يفقد الثقة أمام من ينبغي أن يثق به فهي تنشأ عند مخالفة رجل السلطة التنفيذية، للأحكام المتعلقة بالدستور أو السياسة العامة للدولة أو مصلحة البلاد العليا"³.

وهذه المسؤولية تقوم حين مخالفة أحكام القانون الدستوري وتشمل أعمال وتصرفات رجل السلطة التنفيذية كرئيس الوزراء والوزراء ونوابهم، أثناء ممارستهم لمهامهم وكذلك جميع الأعمال المرتبطة بهذه المهام وتلزم صاحب الوظيفة أن يترك السلطة في بعض الأحوال، عندما لا يتفق مع الهيئة المكلفة برقابته.

بناء على ما تقدم، نلاحظ أن هذا التعريف حدد أن جميع الأعمال والتصرفات التي تصدر عن السلطة التنفيذية مثل رئيس الوزراء والوزراء، تكون محل للمسؤولية، وكذلك بإلزام ترك السلطة في حالة عدم الإتفاق مع الهيئة المراقبة، إلا أن هذا التعريف لا ينطبق على رئيس الجمهورية بإعتباره أهم مؤسسة دستورية بالنسبة للدولة ككل وبالنسبة للسلطة التنفيذية على وجه الخصوص.

ونحن من جانبنا نرى بأنها: "المسؤولية التي تترتب نتيجة للتصرفات التي يقترفها رئيس الجمهورية بمناسبة ممارسة وظيفته ويكون من شأنها إنتهاك نصوص الدستور أو سوء إستعمال السلطة أو أي تصرف آخر مما يتصل بشؤون الحكم ومن شأنها الإضرار بمصالح البلاد".

¹ أحمد ابراهيم السبيلي، المرجع السابق، ص 65.

² حنان مفتاح، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من منظور إختصاصاته الواسعة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01، 2016/2015، ص 19.

³ هانم أحمد محمود سالم، المرجع السابق، ص 19.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

ويتبين من التعريفات السابقة أن المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية لا تثور إلا عند الإخلال بالتزامات الدستور أو الفشل السياسي أو ارتكاب أخطاء جسيمة من شأنها تعريض المصالح العليا للدولة للخطر، وهذا يعني أن مسببات مسؤولية رئيس الجمهورية واسعة وفضفاضة لا حدود لها، ومن ثم تشمل جميع الأعمال التي يقوم بها الرئيس أثناء ممارسته لمهامه، وكذلك جميع الأعمال المرتبطة بمهام وظيفته، إذ قد تنشأ من خلال ارتكاب جريمة أو خطأ قانوني، وقد تؤسس على إعتبارات خلقية، بالنظر إلى صفة المسؤول، فتظهر في صورة مسؤولية أخلاقية، وعليه فالمسؤولية السياسية قد تظهر في صورة مسؤولية قانونية عندما تكون هناك مخالفة لنص قانوني، وتظهر في صورة مسؤولية أخلاقية عندما تكون المخالفة ليست نص قانوني إنما واقعة في قواعد الأخلاق، بالإضافة إلى أن جزاؤها ليس جبر الضرر كالمسؤولية المدنية، ولا ينطوي على معنى العقاب أو الإيلاء طبقاً لمفهوم قانون العقوبات، وإنما التخلي عن السلطة والحكم معاً.

الفرع الرابع: خصائص المسؤولية السياسية

تتميز المسؤولية السياسية بعدة خصائص تميزها عن الأنواع الأخرى من المسؤولية، إذ أنها لا تتطلب خطأً سياسياً، وليست شخصية، ولا يمكن إثارتها لاحقاً، بالإضافة إلى أنها تشمل لرقابة المشروعية ورقابة الملائمة، ونعرض لكل منهما بشيء من التفصيل على النحو التالي:

أولاً: تحقق المسؤولية السياسية لا يستلزم ثبوت خطأ سياسي

لما كانت المسؤولية لا تنعقد بمناسبة مخالفة نص قانون فقط، ولكن تمثل لتشمل الأخطاء السياسية التي تنتج عن تنفيذ السياسة العامة للدولة وتقريرها، فإنها تختلف عن الأنواع الأخرى من المسؤوليات، إذ لا يشترط لتحقيقها حدوث خطأ من جانب رئيس الجمهورية وبالتالي لا يستلزم الأمر حدوث ضرر ينتج عن هذا الخطأ، لأنه لا يوجد خطأ من الأصل وبالتالي لا يحتاج الأمر إثبات العلاقة السببية بينهما، وهذا يعني أنه يكفي لتحريك المسؤولية السياسية إحتلاف وجهات النظر بين البرلمان ورئيس الجمهورية¹.

معنى ذلك أن الخطأ السياسي يتحقق حتى في حالة احترام الرئيس للدستور والقانون، فهو مطالب بالوفاء بالتزاماته لكن إذا لم يؤدي التصرف الرئاسي إلى تحقيق النتائج المطلوبة منه، وأدى هذا التصرف إلى ضرر عام وتعارض مع المصلحة العليا للبلاد فإنه يثير مسؤوليته.

¹ هاتم أحمد محمود سالم، المرجع السابق، ص ص 29، 30.

ثانيا: المسؤولية السياسية تشمل رقابة المشروعية ورقابة الملائمة

إن مخالفة رئيس الجمهورية للسياسة العامة للدولة أو مصلحة البلاد العليا، يمكن أثارها في حالة البحث عن مدى سلامة الإجراءات والقرارات المختلفة، سواء من حيث مطابقتها للدستور والقوانين أو من حيث مدى ملائمتها للظروف الواقعية التي حدثت فيها، ومدى توافقها مع الصالح العام، ومدى رغبات البرلمان وإتجاهاته، حتى ولو تنافت تلك الرغبة مع القانون، بمعنى أن تحقق هذه المسؤولية يكون من خلال البحث عن رقابة المشروعية والملائمة معا.

ثالثا: المسؤولية السياسية ليست مسؤولية شخصية

من المقرر أن المسؤولية السياسية لا تفترض الخطأ الشخصي، وإنما يكفي نشوئها مجرد الخلاف السياسي بين البرلمان ورئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء، علاوة على أنها لا تقتصر على جميع أعمال رئيس الجمهورية فقط وإنما تمتد لتشمل أعمال الوزراء، وهذا يعني أن المسؤولية السياسية ليست مسؤولية شخصية، ولكنها مسؤولية عن فعل الغير، ومن ثم لا يجوز للوزير أو الرئيس أن يتخلص من تلك المسؤولية وإلقائها على مرؤوسيه بحجة عدم قيامهم بالعمل الموجب للمسؤولية أو تصرفهم دون الرجوع إليه¹.

لذلك يغلب على إجراءات تحريك المسؤولية السياسية الطابع السياسي، ويترتب على ثبوتها جزاء العزل من الوظيفة فقط، ثم أن المسؤولية السياسية ليست محددة على سبيل الحصر في الدستور أو القانون².

رابعا: المسؤولية السياسية لا يمكن إثارتها لاحقا

لما كانت المسؤولية السياسية لا يخضع لها إلا كل من يمارس سلطة سياسية، ولا يمكن ترتيبها في حق أشخاص لا يشغلون مناصب سياسية، فإنه لا يمكن إثارتها لاحقا، وذلك لأنه لا يتصور خضوع شخص للمسائلة دون وجوده في المكان الذي يسأل من أجله، ومن ثم لا يمكن إثارة المسؤولية السياسية اذا تم اكتشاف الأخطاء الرئاسية بعد زوال ولاية رئيس الجمهورية الذي ارتكب في ظلها هذه الأخطاء، وذلك لأنه في حال ثبوت المسؤولية السياسية للرئيس فإن العزل من الوظيفة هو الجزاء الوحيد الذي يمكن توقعه، وهذا لن يحدث إلا إذا كان الرئيس مازال في السلطة³.

¹ هاتم أحمد محمود سالم، المرجع السابق، ص 30.

² محمد عمرو بركات، المرجع السابق، ص 335.

³ هاتم أحمد محمود سالم، المرجع السابق، ص 31.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

لذلك لا يمكن أن توجد المسؤولية السياسية إلا في وقتها الحقيقي وليس بعد فوات الأوان، فهي لا توجد إلا في وقت وجود الرئيس في السلطة حيث يكون الخلاف السياسي بين الحكومة أو الرئيس والبرلمان ممكننا، فالإرادة الوطنية تقتضي أن يتم التحقق من حالة التوافق بين الأمة والسلطة التنفيذية في الوقت الصحيح سواء داخل البرلمان أو أمام الشعب مباشرة في ظل شروط وضوابط صارمة، والبعد عن هذا التصور يجعلنا نتجه إلى تعميم سريان المسؤولية السياسية على جميع المجالات ولو كانت غير خاضعة لأحكامها.

المطلب الثاني: التطور التاريخي للمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

نتيجة للسلطة المطلقة التي كان يتمتع بها الملوك في أوروبا ظهرت الكتابات التي كان يكتبها رواد التنوير التي تنادي بالحد من السلطات المطلقة للملوك ومحاربة الحكم الثيوقراطي وتقييد سلطان الحكام المطلق وخضوعهم لرضاء الشعوب، وهو ما كان له أثر كبير في إندلاع الثورات والإنتفاضات ضد الحكم المطلق للحكام، مما كان لها أثر بالغ في نشأة المسؤولية السياسية في بريطانيا أولاً، ثم إنتقلت إلى فرنسا، والولايات المتحدة الأمريكية وسوف نوضح ذلك في الفروع الآتية.

الفرع الأول: نشأة المسؤولية السياسية في فرنسا

تعد الثورة الفرنسية التي قامت في عام 1789 ضد الحكم الملكي وأعدائه من البارونات هي أهم الثورات ضد الحكم الملكي الثيوقراطي، وكانت شعاراتها (الحرية - العدالة - المساواة) دافعا لشعوب كثيرة إلى القيام بالثورة ضد حكامها المستبدين، وهذه الثورة قبل أن تنقل فرنسا إلى هذا التقدم الملحوظ، فكانت الدساتير الفرنسية المتتالية التي قد يختلف بعضها عن الآخر إختلافا جذريا نتيجة للأنظمة المتعاقبة على الحكم، فمن جمهورية إلى ملكية مرة أخرى، ومن ملكية إلى جمهورية، ثم إلى إمبراطورية، ثم العودة مرة أخرى إلى الجمهورية.

وسنحاول تتبع مسيرة الدساتير الفرنسية حتى الوصول إلى الفترة الحالية:

1- الفترة الأولى من عام 1789 وحتى 1814: شهدت قيام الثورة الفرنسية في عام 1789، وفيها صدر دستورها الذي أقام ملكية مقيدة، ونظام الفصل التام بين السلطات.

فالتشريع تقوم به الجمعية الوطنية، والسلطة التنفيذية يقوم بها ملك غير مسؤول سياسيا، والوزراء لا يسألون إلا أمامه فقط، كل ذلك أدى إلى القيام مرة أخرى بالتحرك الثوري، وتم إلغاء الدستور السابق بل وإلغاء الملكية وقيام الجمهورية في عام 1792، وأعدم الملك لويس السادس عشر وزوجته.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

وتميزت هذه الفترة بإرهاب دام ضد كل الإقطاعيين وما بين رجال الثورة أنفسهم، وعلى اثر ذلك شكلت لجنة سميت لجنة السلام الخاصة¹.

وقد صدر في هذه الفترة الدستور المسمى بالدستور الجبلي ولكنه لم يطبق وصدر بعد دستور 1795 وهو الدستور الذي إعتد الفصل المطلق بين السلطات، ونص على عدم العودة إلى الملكية، وقد إنتهى هذا الدستور بإستيلاء نابليون بوناپرت على السلطة في عام 1799، وتحولت فرنسا من جمهورية إلى إمبراطورية يحكمها بوناپرت واثنان بجواره ليس لهم أي دور سوى تقلص المشورة وإبداء الرأي، وتحول الحكم إلى دكتاتوري.

2- **الفترة الثانية** من عام 1814 إلى عام 1875: في هذه الفترة عادت الملكية من جديد ووضع دستور 1894 الذي وسع إختصاصات الملك إلى أقصى حد، ولم يكن يسأل سياسيا، وإنما صدر في ظل هذا الدستور في المادة 47 منه على مسؤولية الوزراء الجنائية وذلك بالنص على أنه لمجلس النواب حق اتهام الوزراء وإحالتهم إلى مجلس النواب الذي يرجع إليه حق محاكمتهم².

وقد عادت المعارضة للحكم الملكي المطلق وإنفجرت ثورة 1848، وطرد الملك، وسلمت السلطة إلى ابن أخ نابليون بوناپرت الذي يحمل اسم لويس، وصدر في عهده دستور عام 1848 الذي أعاد النظام الجمهوري، وفيه كانت السلطة التشريعية جمعية وطنية واحدة، وكان لرئيس الجمهورية حق حل المجلس النيابي، ولم يكن رئيس الجمهورية مسؤولا أمام المجلس النيابي، أم الوزراء فكانو يعينون من قبل رئيس الجمهورية، وهم مسؤولون أمام المجلس النيابي، ولكن لويس نابليون في عام 1851 قام بإنتقال وأعلن نفسه إمبراطورا لفرنسا، وتحكم بالسلطة وغير الدستور، إلا أنه سرعان ما إنتهت الإمبراطورية الثانية في عام 1870³.

3- **الفترة الثالثة**: من عام 1875 إلى عام 1958: وفيها إستقر النظام الجمهوري، وصدر دستور الجمهورية الثالثة في عام 1875، وفيه أقر نظام الإنتخاب العام، وتكون البرلمان من مجلسين مجلس للنواب ومجلس للشيوخ ولرئيس الجمهورية حق حل البرلمان.

¹ محب ياسين عبد القادر كبير، المرجع السابق، ص 186.

² عمرو فؤاد بركات، المرجع السابق، ص 08.

³ جاسم ناصر عبد العزيز المليفي، مسؤولية رئيس الدولة جنائيا، دراسة مقارنة، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة حلوان، 2016، ص 93.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

وقد قام الرئيس (ماك ماهون) بجل مجلس النواب والدعوة لإنتخاب مجلس نواب جديد¹، فأجريت الإنتخابات وفقد فيها الرئيس (ماك ماهون) الأغلبية فإضطر للإستقالة، وهذا ما يعد نوعاً من المسؤولية السياسية، وقد برز في هذه الفترة دور البرلمان أمام رئيس الدولة، حيث أخضع الحكومة لمسألة طرح الثقة عندما يحث إختلاف بينه وبين الحكومة، كما نص على وجوب التوقيع الوزاري إلى جانب توقيع الرئيس عند صدور أية قرارات أو توجيهات من الرئيس، فتحول النظام إلى نظام حكومة الجمعية، وإستقر الوضع في فرنسا، وأقامت الدولة إمبراطورية كبيرة إلى أن هزمت بالإحتلال الألماني عام 1940².

وفي عام 1945 أعلنت الجمهورية الرابعة التي إنتهت في عام 1958 نتيجة لتعدد الأحزاب، وضعف الحكومات التي كان البرلمان يتحكم بها بالتهديد بطرح الثقة منها، وعلى اثر ذلك ضغط الجيش على الجمعية الوطنية بتصديق قرارا بتولي ديغول رئيساً للجمهورية الفرنسية، وقام شارل ديغول بوضع دستور جديد هو دستور الجمهورية الخامسة، حيث وضع الرئيس صلاحيات كثيرة له، من بينها إنتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الشعب، أما من حيث المسؤولية السياسية فلم ينص عليها، ولكن تم تطبيقاً واقعياً في فترة حكم الرئيس ديغول، فقد كان الرئيس يستفتي الشعب في كل مسألة يراها مهمة، وفي عام 1969 إستقالة الرئيس ديغول من الرئاسة بسبب نتيجة الإستفتاء³، الذي طرحه وإعتبره رفضاً لحكمه، فهذه تعد مسؤولية سياسية واقعية لم ينص عليها الدستور وطبقها الرئيس ديغول على نفسه.

الفرع الثاني: نشأة المسؤولية السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية

بعد إستقلال الولايات المتحدة الأمريكية عن بريطانيا في عام 1776 صدر الدستور الأمريكي في عام 1787 الذي أقامته الدولة الإتحادية "الفيدرالية" الأولى في العالم، وقد إستلهم واصفو الدستور أفكار مونتيسكو في الفصل بين السلطات، ورأوا أن مونتيسكو لم يقل بالفصل المطلق وإنما قال بضرورة وجود توازن بين السلطات، فأضافوا إلى مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ جديداً هو مبدأ الضوابط والتوازنات بين السلطات⁴.

¹ عبد الله ابراهيم ناصف، المرجع السابق، ص 10.

² جاسم ناصر عبد العزيز المليفي، المرجع السابق، ص 94.

³ محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، 1981، ص 623.

⁴ محب ياسين عبد القدر كبير، سلطات رئيس الجمهورية ومسؤوليته عنها، رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة القاهرة، كلية الحقوق، 2013، ص 188.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

وقد أعطى الدستور الحق في التشريع للكونغرس، وجعل بيده الحق في التصديق بالأغلبية البسيطة على قرارات تعيين الموظفين العامين الفدراليين الصادرة من الرئيس، كما أوجب الدستور تصديق مجلس الشيوخ على المعاهدات بأغلبية الثلثين¹، ولكن لم ينص الدستور الأمريكي على المسؤولية السياسية، نظرا لوجود غموض وصعوبة في تحديد الأعمال والتصرفات الرئاسية الموجبة لإتهام الرئيس بشكل دقيق، ورغم ذلك فقد أشار في نص المادة الثانية الفقرة الرابعة على إمكانية عزل الرئيس ونائبه، إذا وجه لهم اتهام نيابي بالخيانة العظمى، أو الرشوة، أو أية جرائم أو جنح خطيرة²، وعليه فإنه يلزم لتحريك إجراءات تلك المحاكمة في مواجهة الرئيس أن يرتكب فعلا يشكل إحدى هذه الجرائم التي نص عليها الدستور.

ولقد نص الدستور الإتحادي كذلك على تقنية الإتهام الجنائي "the impeachment"، والتي يمكن من خلالها تحريك المسؤولية الرئاسية وعزل رئيس الجمهورية من الحكم. إلا أنه يثور التساؤل حول طبيعة المسؤولية الرئاسية، هل تعد مسؤولية جنائية خالصة، أم مسؤولية سياسية، وذلك من خلال إجراءات المحاكمة والعقوبة الواجبة توقيعها في حالة الإدانة.

بالنسبة لجريمة الخيانة، فقد تم تعريفها وتحديد أدلة إثباتها، بمقتضى نص المادة الثالثة في فقرتها الثالثة³ بنص دستوري واضح وصريح، أما جريمة الرشوة فقد ورد تحديد معناها وأركانها في القانون الجنائي الأمريكي، في حين أن الجرائم والجنح الخطيرة الأخرى كانت ولا تزال محل تفسيرات متعارضة، بسبب عدم تأطير مدلولها على مستوى نصوص الدستور والقوانين الجنائية.

وفي هذا الصدد نستطيع القول، أن مؤسسي الدستور الأمريكي تعمدوا إستعمال عبارات عامة، موجزة وغير مفصلة لإفساح المجال أمام الكونغرس لإضافة جرائم، خاصة أن واضعي الدستور قد إعتبروا الإتهام البرلماني إجراء سياسيا وأن المخالفات الموجبة للإتهام أيضا جرائم سياسية.

¹ أحمد ابراهيم السبيلي، المرجع السابق، ص 65.

² تنص المادة الثانية الفقرة الرابعة من الدستور الاتحادي الأمريكي الصادر في 17 سبتمبر 1787 التي تنص على: " يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع موظفي الولايات المتحدة الأمريكية الرسميين المدنيين من مناصبهم إذا وجه لهم اتهام نيابي بالخيانة أو الرشوة أو أية جرائم أو جنح خطيرة أخرى، وأدينوا بمثل هذه التهم."

³ تنص المادة 03 البند 03 من الدستور الاتحادي الأمريكي، المرجع السابق على الآتي: " جريمة الخيانة بحق الولايات المتحدة لا تكون إلا بشن حرب عليها، أو بالانضمام إلى أعدائها وتقديم العون والمساعدة لهم ولا يدان أحد بتهمة الخيانة إلا استنادا إلى شهادة شاهدين يشهدان على وقوع نفس العمل الواضح النية أو استنادا إلى اعتراف في محكمة علنية."

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

فعلى سبيل المثال يؤكد الأستاذ: "الكسندر هاملتون" أن موضوع الإتهام البرلماني هي المخالفات التي تنتج من سوء تصرف الموظفين العموميين وحيانة الثقة العامة وهذه الأخيرة ذات طبيعة سياسية، لإرتباطها بشكل أساسي بالأضرار التي تصيب المجتمع مباشرة، لذا يجب أن يمتد الإتهام إلى كل محاولة للإعتداء أو تجاوز الدستور¹. كما أكد الأستاذ: "ماديسون" أنه لا يمكن صياغة الدستور الإتحادي دون إدراج بند للدفاع عن حقوق المجتمع ضد عدم إمكانية تأدية الرئيس لمهامه وفق الدستور، أو بسبب إهماله أو خيانتته للمصالح العليا للبلاد². وبالإضافة إلى ما سبق ذكره، فإن الإستناد إلى مضمون لوائح الإتهام الموجهة ضد بعض الرؤساء الأمريكيين، خلال مختلف مراحل التاريخ السياسي للولايات المتحدة الأمريكية، يؤكد أيضا الطبيعة السياسية للإتهام البرلماني، بحيث شهد النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية حالات لتقرير مبد المسؤولية السياسية لرئيس الدولة ومثال ذلك قضية "واتر غيت" **Water Gate** بحيث تقدم (84) عضوا من أعضاء مجلس النواب في أكتوبر 1973 بإقتراح توجيه الإتهام البرلماني للرئيس نيكسون، وتمت إحالة هذا الإقتراح - بعد موافقة ثلث أعضاء مجلس النواب - عن طريق رئيس المجلس إلى لجنة متكونة من 38 عضوا (21 عضو ديمقراطي، 17 عضو جمهوري) لتتولى التحقيق في تلك الإتهامات³.

وتمثلت الإتهامات التي أوصت بها اللجنة مجلس النواب في الآتي:

- 1- عرقلة العدالة: إذ أن الرئيس نيكسون قد تستر على واقعة إقتحام مقر اللجنة القومية للحزب الديمقراطي بفندق ووتر جيت، والتي كشفت من خلالها التجسس والتآمر السياسي ضد الحزب الديمقراطي، وأن البيت الأبيض ولجنة إعادة إنتخاب الرئيس نيكسون هما المسؤولان عن ذلك⁴.
- 2- إساءة استعمال السلطة: لأن الرئيس نيكسون إستخدم الأجهزة الحكومية وبصفة خاصة المباحث الفيدرالية وموظفي البيت الأبيض إستخدام غير سليم.
- 3- رفض تسليم أشرطة التسجيل التي طلبتها لجنة التحقيق التي شكلها مجلس النواب للكشف عن ملابسات موضوع الإتهام، بحجة سرية هذه الشرائط⁵.

¹ حنان مفتاح، المرجع السابق، ص 78.

² مروان محمد محروس المدرس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقہ الإسلامي، دار الإعلام، عمان، 2002، ص 62.

³ William w, lammers and others, the presidency and domestic policy, co presswashing, 2001, p 22.

⁴ Goseph Nathan rane, facts about the président, new Yourk, 1954, p 205.

⁵ حضر محمد عبد الرحيم، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والمختلط، دراسة مقارنة بالنظام الاسلامي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016، ص 186.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

وبالتالي فإن قضية ووترجيت أسفرت عن ظهور أزمة ثقة حقيقية بين الرئيس وشعبه من جهة، وبين الرئيس والمؤسسات الدستورية الفدرالية الأخرى، لكن الشرعية إنتصرت على إساءة إستخدام السلطة لأن الدستور كفل للشعب نظاما بمقتضاه يستطيع مقاومة كل من يتحدى سلطانه، بحيث أجبر الرئيس على الإستقالة بعد تأكده بأن المحاكمة البرلمانية لو تمت ستؤدي نيكسون إلى عزله¹.

مما سبق يمكننا القول أن، الحالات التي أثرت فيها مسؤولية رئيس الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية أظهرت إمكانية الحديث عن تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، رغم أنها لم تحقق نتيجة سياسية متمثلة في عزل الرئيس من منصبه، ذلك أن مجرد تشكيل لجنة للتحقيق في الإتهام، وقيام تلك اللجنة بالتحقيق فعلا يعد إقرارا بمبدأ المسؤولية السياسية لرئيس الدولة.

المطلب الثالث: مقومات المسؤولية السياسية الرئاسية والتنظيم الدستوري لها

نحاول من خلال هذا العنوان، التعمق في المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية وذلك من خلال تبيان مقوماتها الأساسية والتي يتم من خلالها ربط المسؤولية السياسية للرئيس بارتكابه أخطاء جسيمة في الحكم في (فرع أول)، كذا تبيان نطاق المسؤولية السياسية الرئاسية في (فرع ثاني)، والأساس الدستوري للمسؤولية السياسية الرئاسية في (فرع ثالث) على أن نتناول الفرق بين المسؤولية السياسية وباقي المسؤوليات في (فرع الرابع).

الفرع الأول: معيار إقرار المسؤولية السياسية الرئاسية

إن معظم تعريفات المسؤولية السياسية الرئاسية، جاءت موسعة من حيث أسبابها وأسسها، حيث لم يتم إدراجها في نصوص، فهي تترتب على إخلال رئيس الجمهورية بأي التزام مهما كان مصدره الدستور أو القانون أو مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة².

وذلك لجعل تقرير مسؤولية الرئيس عن جميع أعماله وتصرفاته في الحكم، سواء أكانت هذه الأخيرة منصوص عليها قانونا، أم كانت غير منصوص عليها قانونا.

وعلى الرغم من أن أغلب آراء الفقهاء اتجهت إلى الأخذ بمعيار الخطأ السياسي كأساس جوهري، لإثبات المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، إلا أن هذا المعيار لا يزال يتسم بالغموض واللبس في ضبط مفهوم الخطأ السياسي وكيفية إثباته ومدى كونه أساسا لتقرير مسؤولية الرئيس.

¹ يحي السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1993، ص 11.

² عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 198.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

فقد ذهب جانب من الفقه، إلى أنه يمكن تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في حالة ارتكابه الأخطاء السياسية، وكذلك حتى في حالة عدم ارتكابه لخطأ سياسي، وذلك في حالة أن تصرفاته وأعماله، قد ترتبت عنها مخاطر جسيمة تمس بالمصلحة العليا للدولة¹.

لأن أسباب المسؤولية السياسية واسعة، لا يمكن ضبطها في سبب معين إلا أنه يمكن وضع ضوابط لها وأصول عامة، لأن أساس المسؤولية الرئاسية تنشأ من خلال ارتكاب أخطاء قانونية أو أخطاء مادية أو جرائم وقد تؤسس كذلك على إعتبارات أخلاقية بالنظر إلى صفة المسؤول².

غير أن توسيع هذه الأسس، في حالة تركيز إختصاصات السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية لا يمكن تبريرها إلا إذا قام رئيس الرئيس بأداء مهامه بفعالية كبيرة، وذلك من خلال احترامه للدستور والقوانين واتخاذ القرار المناسب الذي يحقق المصلحة العليا للبلاد.

مما سبق يتضح لنا أن هناك خلاف فقهي، حول تحديد أسس وأسباب المسؤولية السياسية الرئاسية، بين اتجاه يؤكد إمكانية إثارتها حتى في حالة احترام الرئيس للقوانين؛ ما دام ألحق ضرراً بالمصلحة العليا للبلاد.

إلا أنه ذهب رأي آخر، إلى أنه لا نستطيع تركيز المسؤولية السياسية للرئيس في أخطائه السياسية الجسيمة فقط، سواء كانت عمدية أو نتيجة إهمال وتقصير، لأنه حتى في ظل تقرير مسؤوليته القانونية يمكن أن تشكل أساساً لإثارة مسؤوليته السياسية³.

كما يمكن تحريك المسؤولية السياسية الرئاسية، إستناداً لنظرية المخاطر السياسية وتحمل التبعة على أساس فعل أو تصرف صادر من المسؤول، في حالة تعذر إثبات الخطأ وكان الضرر من الجسام⁴ ففي مثل هذه الحالة نستند إلى نظرية المخاطر لتأسيس المسؤولية⁵.

¹ عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 426.

² أحمد إبراهيم السبيلي، المرجع السابق، ص 65.

³ عمر فؤاد أحمد بركات، المرجع السابق، ص 93.

⁴ يرى جانب من الفقه أن درجة جسام الخطأ يمكن أن تبين من خلال القاعدة القانونية التي حصل الإخلال بها، أو من شدة الجزاء، أو من شدة الضرر الذي يصيب المصلحة محل الحماية، لمزيد من التفصيل راجع:

- حسين عامر، عبد الرحيم عامر، المسؤولية المدنية التقصيرية والعقدية، دار المعارف، الطبعة الأولى، 1998، ص 316.

⁵ حيدر محمد حسن الأسدي، عزل رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى، دراسة مقارنة، مؤسسة دار الصادق الثقافية، الطبعة الأولى، 2012، ص 93.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنايئة لرئيس الجمهورية

بينما ذهب جانب آخر من الفقه إلى أن المسؤولية السياسية لرئيس وإن كانت لا بد أن تستند إلى خطأ سياسي، فإن مفهوم الخطأ السياسي غير محدد وفضفاض إلى أبعد مدى، لأنه حتى إذا ارتكب رئيس الجمهورية أخطاء سياسية، لا يمكن إظهار الخطأ بوضوح، لذا لا بد من بحثها خارج فكرة الخطأ، واعتبار رئيس الجمهورية مسؤولاً عندما يخسر بأعماله ثقة المحيطين به، ولو لم تؤخذ عليه خطيئة معينة¹.

مما سبق نلاحظ، أن بعض الفقهاء يرون إمكانية تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية بمجرد فقدان الثقة وليس بالإعتماد على معيار الخطأ السياسي بمعنى أن رئيس الجمهورية يعد مسؤولاً عندما يفقد ثقة المحيطين به بسبب أعماله².

إلا أنه يمكننا أن نتساءل عن معنى المحيطين به؟، هل ينصرف المعنى إلى المؤسسات الحكومية الرسمية، بإعتبارها الهيئة المكلفة بوضع السياسة العامة للدولة إلى جانب مؤسسة رئيس الجمهورية، أم أن المعنى يشمل أيضاً الجهات غير الرسمية، بإعتبارها شريكا فعلياً في صنع القرارات السياسية؟ أم أن الشعب هو المقصود بإعتباره مصدر كل سلطة، لذا يجب على رئيس الجمهورية أن يكون مستعداً لتجديد الميثاق أو الإتفاق، الذي يسمح له بممارسة مظاهر السلطة السياسية³.

الفرع الثاني: نطاق المسؤولية السياسية الرئاسية

إن المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ترتبط بمجموع التصرفات الرئاسية، الصادرة عنه أثناء تأدية مهامه الوظيفية أو بمناسبة، لأنه كلما كانت سلطاته واسعة كلما اتسعت مسؤوليته السياسية، وفقاً لنظرية أينما توجد السلطة توجد المسؤولية⁴.

وبذلك يكون رئيس الجمهورية مسؤولاً عن جميع الأعمال والتصرفات المتعلقة بالسياسة العامة للدولة الداخلية منها والخارجية، ويشترط في هذه السياسة، أن تكون بما تخدم المصالح العليا للبلاد، لأن أي تقصير أو تعاون عن تحقيق هذه المصلحة العليا للبلاد يؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية، لأنه لا نستطيع الحكم على تصرفاته وفقاً لمبدأ المشروعية فقط وإنما يجب تقديرها وفقاً لمبدأ الملائمة.

¹ عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 196.

² غير أن ما يمكن ملاحظته أن عبارة أعماله تعتبر عامة وفضفاضة تشمل جميع أعمال الرئيس منها العمل غير مشروع، أم كان مشروعاً ولكنه غير ملائم، أو شكل هذا العمل جريمة جنائية، مما يعني أن يفقد ثقة المحيطين به في حالة إتيانه بهذه الأفعال فالمهم، أن يترتب عليه فقدان ثقة " المحيطين به "

³ حنان مفتاح، المرجع السابق، ص 31.

⁴ محمد فوزي لطيف نوجي، مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الإسلامي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005، ص 406.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

وإن كانت عملية التقييم تعترضها جملة من الصعوبات، التي تنعكس بدورها على صعوبة تحريك المسؤولية السياسية وإثباتها، ومن بين هذه العراقيل ما يلي:

- رفض ومقاومة هذا التقييم من طرف الجهات الحكومية، خاصة المسؤولية عن التنفيذ، لأنها ترى في ذلك محاولة أو مقدمة للحد من نفوذها أو تقليص الموارد المخصصة لها، أو كخطوة لإجراءات سلبية لاحقة مثل إثارة المسؤولية السياسية رغبة الجهات الحكومية في المحافظة على الأوضاع وتجنب محاولات تقييم الأداء، خاصة إذا كانت المؤسسات المعنية تحظى بامتيازات لا تتمتع بها مؤسسات أخرى¹.

- صعوبة تحديد مفهوم المصلحة العامة بإعتبارها فكرة ذات مضمون سياسي بمعنى أن تقدير وتحديد المصلحة العليا إنما يكون من خلال السلطات العامة في الدولة، غير أننا نرى بأن المصلحة العامة هي فكرة غير واضحة لا يقتصر تحدي مضمونها على السلطات المسيطرة في الدولة، وإنما على الحاجات والمطالب التي يجب على الدولة تحقيقها².

إلا أنه يمكن القول، أن المصلحة العامة تتحقق عندما يكون هناك تقارب بين الواقع السياسي وبين القيم الموجودة في المجتمع، غير أنه لا يمكن تحقيقها إلا عن طريق الإطلاع على المبادئ الأساسية التي يجب أن تحكم عمل المؤسسات السياسية، والوقوف على الواقع السياسي من خلال الدفاع عن المبادئ القانونية، وإلى أي مدى نجح رئيس الجمهورية في تفعيل القيم داخل المجتمع الذي يحكم فيه بإعتباره رئيس الجمهورية وحامي الدستور³.

تأسيساً على ما سبق، يمكن القول أن تحويل مطالب الشعب إلى سياسة عامة وتنفيذها بفعالية، يعد من أهم وظائف رئيس الجمهورية، بإعتباره منتخب من طرف الشعب بمعنى أن الشعب وضع ثقته في الرئيس وإختار برنامجه ليكون الإطار الذي يتم من خلاله صنع السياسة العامة للدولة.

¹ حنان مفتاح، المرجع السابق، ص 32.

² أحمد سعيغان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، مكتبة ناشرون، بيروت، (دون تاريخ نشر)، ص 337.

³ حنان مفتاح، المرجع السابق، ص 33.

الفرع الثالث: الأساس الدستوري للمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

بالنسبة للدساتير الجزائرية المتتبع للتطور الدستوري الجزائري في مجال المسؤولية السياسية يجد أن هناك تراجع بالنسبة لتقرير مسؤولية رئيس الجمهورية، فبالرجوع إلى دستور 1976 ودستور 1989 وكذا دستور 1996، نستشف بأن المؤسس الدستوري قد إنتهى إلى عدم التنصيب على مسؤولية رئيس الجمهورية فلا يجوز للبرلمان أن يوجه أسئلة لرئيس الجمهورية أو يقدم ضده إستجوابا أو يقترح على سحب الثقة به ولا يحق له عزله أو توجيه أي إنتقاد إليه من أجل أي عمل حكومي، في حين أقر دستور 1963 المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من قبل ثلث نواب المجلس الوطني¹، بالتأكيد إذا اقتصرنا على هذه المادة يبدو لنا ولأول وهلة أنها تقر بإمكانية قيام المسؤولية السياسية على رئيس الجمهورية أمام الهيئة التشريعية -المجلس الوطني- إلا أنه بالرجوع إلى المادة 56 من نفس الدستور نجد أنها قررت أنه في حالة سحب الثقة من رئيس الجمهورية عن طريق تقديم إستقالته، يستوجب معها حل البرلمان².

ويرجع عدم تحديد إجراءات كيفية محاسبة رئيس الجمهورية والجهة التي تتولى ذلك، خلافا لما تسير عليه بعض الأنظمة المقارنة كفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية ومصر، يثبت بأن نية المؤسس الدستوري كانت مقتصرة على المسؤولية السياسية التي بتقريرها يتوجب على رئيس الجمهورية تقديم إستقالته وفي مقابل ذلك ينحل المجلس الوطني، وبالتالي تترتب على ذلك وقوع أزمة على مستوى الحزب المرشح للرئيس والنواب³.

أما الدستور الحالي، فإنه لا يتضمن أي نص بخصوص المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية وبهذا يكون الدستور قد عبر عن مبدأ متأصل في النظام السياسي الجزائري، وهو إستبعاد رئيس الجمهورية عن نطاق المسؤولية السياسية⁴.

¹ تنص المادة 55 من دستور 1963، الجريدة الرسمية رقم 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963 على أنه: "يطعن المجلس الوطني في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة، يتعين توقيعها من طرف ثلث نواب الذين يتكون منهم المجلس".

² تنص المادة 56 من دستور، 1963، المرجع السابق على أنه: " التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني يوجب استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس، ولا يجوز الانتحاء إلى هذا التصويت العلني إلا بعد مضي خمسة أيام كاملة على إيداع لائحة سحب الثقة".

³ سعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 54.

⁴ فتيحة عمارة، مسؤولية رئيس الجمهورية، مجلة الكوفة، العدد الخامس، 2010، ص 138.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

أما بالنسبة للمؤسس الدستوري المصري فإن الدستور الوحيد الذي نص على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية هو دستور 2014، أما باقي الدساتير السابقة فقد وجدنا أنها جاءت خالية من النص على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، ففي دستور 1923¹ كان نظام الحكم ملكيا ديمقراطيا نيابيا برلمانيا، وكان الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونة لا تمس، وطبقا لمبادئ النظام البرلماني كان الملك يتولى مباشرة إختصاصاته الدستورية بواسطة الوزراء، لذلك كان رئيس الدولة غير مسؤول بأي نوع من أنواع المسؤولية سواء كانت سياسية أم جنائية أم مدنية، كما خلت نصوص دستور سنة 1956² من نص صريح يقرر المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، ومع ذلك ذهب رأي في الفقه إلى أن هناك حالات- وفقا لأحكام دستور 1956- تثار بشأنها المسؤولية السياسية الغير مباشرة لرئيس الجمهورية، وذلك في الحالات الآتية:

1- العجز الدائم، إذ يجوز لمجلس الأمة وفقا للمادة 128 من دستور سنة 1956 أن يقرر خلو منصب رئيس الجمهورية.

2- سحب مجلس الأمة الثقة من أحد الوزراء بسبب عدم موافقة المجلس على السياسة العامة التي يضعها الوزير مع رئيس الجمهورية أو حالة رفض المجلس إعتماد الميزانية، بإعتبارها تمثل سياسة الحكومة الإقتصادية والمادية.

3- عدم موافقة هيئة الناخبين على سياسة رئيس الجمهورية في الإستفتاء السياسي.

4- عدم موافقة هيئة الناخبين على حل مجلس الأمة، وذلك بإعادة أعضاء المجلس أنفسهم التي قام رئيس الجمهورية بحله.

وذهب رأي في الفقه إلى أن العجز الدائم لرئيس الجمهورية ليس من قبيل الجرائم السياسية أو الأخطاء السياسية، لأن قرار مجلس الأمة بخلو المنصب في هذه الحالة أمرا طبيعيا، وليس من قبيل العزل بإعتباره نتيجة من نتائج المسؤولية السياسية ونحن من جانبنا نتفق مع هذا الرأي .

كما لو سحبت الثقة من أحد الوزراء لعدم الموافقة على سياسته والتي تشاركه فيها رئيس الجمهورية، أو عدم موافقة هيئة الناخبين على سياسة رئيس الجمهورية عند الإستفتاء أو حالة إعادة إنتخاب أغلبية مجلس الأمة المنحل، فإنها حالات تفترض حتى تؤدي إلى مسؤولية سياسية غير مباشرة أن تكون من الدول النامية، أو على الأقل من الدول السائرة في طريق النمو، ولكن الواقع أن النظام في ظل دستور سنة 1956 لم يكن كذلك، بل كان دستورا شكليا، وكان الهدف منه تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية وإضفاء الشرعية الدستورية على

¹ دستور مصر لسنة 1923.

² دستور مصر لسنة 1956.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

أعماله، فكانت سلطات مطلقة إلى الحد الذي يمكننا أن نطلق على الجمهورية في تلك الفترة "الجمهورية المطلقة"، ومن ثم فإن الحديث عن المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في ظل هذا الدستور، ولو كان بالأسلوب الغير مباشر، لم تكن موجودة أصلاً، بل والأكثر من ذلك أن المسؤولية السياسية الوزراء فرادى، طبقاً لهذا الدستور، صورية وغير متصورة في ظل ذلك النظام المطلق والشخصي، لأن سحب الثقة من الوزير بواسطة مجلس الأمة، يؤدي إما إلى تمسك رئيس الجمهورية بالوزير، وهو ما يؤدي إلى تراجع المجلس عن سحب الثقة أو حل المجلس حلاً رئاسياً، وأما إذا قبل رئيس الجمهورية شخصياً هو يكون سحب الثقة من الوزير فعلياً¹.

ولم يختلف الوضع في دستور سنة 1964² عن سابقه، إذ أخذ نظام الحكم -في ظل هذا الدستور- بجوهر النظام البرلماني الذي يقوم على مبدأ عدم مسؤولية رئيس الجمهورية وهما: المسؤولية الوزارية التضامنية وحق حل مجلس الشعب³.

وعلى الرغم من أن دستور سنة 1971⁴ كان قد منح رئيس الجمهورية إختصاصات واسعة وغير محددة، إلا أنه جاء شأنه شأن الدساتير خالياً من أي نص يقرر المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، أي منحت السلطة دون أن يوجد صمام أمانها آلاً وهو المسؤولية، ويجمع الفقه المصري على أن مفاد عدم تنظيم الدستور لهذه المسؤولية هو إقرار بعدم مسؤولية رئيس الجمهورية سياسياً⁵، وترتب على ذلك عدم جواز مساءلة رئيس الجمهورية أمام مجلس الشعب أو أي هيئة عامة أخرى، بحيث لا يستطيع أعضاء المجلس توجيه أية أسئلة أو إستجابات عما يقوم به من أعمال وكذلك ليس بمقدور مجلس الشعب أن يتصدى لسحب الثقة منه⁶.

وذلك لأنه إزاء صمت الدستور عن الكلام عن هذا النوع من المسؤولية والتي لا تتقرر إلا بنص، فإن البرلمان لا يملك تبعاً لذلك إثارة هذه المسؤولية، وإستخدام أي آلية من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ضده.

¹ هاتم أحمد محمود سالم، المرجع السابق، ص 36.

² دستور 1964 للجمهورية العربية المتحدة (مصر وسوريا).

³ عمر فؤاد بركات، المرجع السابق، ص 24.

⁴ دستور مصر لسنة 1971.

⁵ سعاد الشرفاوي، عبد الله ناصف، القانون الدستوري والنظام السياسي المصري، طبعة دار النهضة العربية، 1993-1994، ص 633.

⁶ عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995، ص 240.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

ويرى رأي في الفقه¹، أن هذا الإتجاه غير سديد، وينطوي على خلط ظاهر بين معنى القانون الدستوري، واصطلاح الدستور أو قانون الدستور، إذ ليس لازماً أن يرد المبدأ حرفياً في نصوص الدستور حتى يمكن القول بأن المبدأ مقرر بالفعل، بل يكفي أن ينطوي الدستور في روحه ومقاصده على المبدأ، وكثيراً من المبادئ الهامة قد طبقت دون إيرادها حرفياً في النصوص، وهو ما يؤكد أن القانون الدستوري هو أكثر فروع القانون إعتبارية.

ولما كان مبدأ عدم مسؤولية رئيس الجمهورية لا يستقيم مع إعتبرات المنطق، ولا سيما أنه يملك إختصاصات فعلية وحقيقية، لذلك أثير الجدل حول السلطات الموسعة لرئيس الجمهورية، بعد إعلان الجمعية التأسيسية للدستور عن المسودة النهائية لدستور سنة 2012²، إذ بدا أن تلك المسودة أفرطت في منح السلطات لرئيس الجمهورية، مما قد يفتح الباب للإستبداد، لذلك حرص المؤسس الدستوري عند وضع دستور سنة 2014 -الدستور الحالي لجمهورية مصر العربية- على تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، لتدارك بعض أوجه القصور التي تميزت بها الدساتير السابقة، وذلك لأن الهدف من التعديلات الدستورية يكون الإستجابة لرغبات المواطنين والأحزاب السياسية والمجتمع المدني، لذلك نص الدستور الجديد في المادة 161 من دستور 2014³ منه على أنه يجوز لمجلس النواب إقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية، وإجراء إنتخابات رئاسة مبكرة، بناء على طلب مسبب وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، وموافقة ثلثي أعضائه، ولا يجوز تقديم هذا الطلب لذات السبب خلال المدة الرئاسية إلا مرة واحدة.

وبمجرد الموافقة على إقتراح سحب الثقة، يطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء إنتخابات رئاسية مبكرة في إستفتاء عام، بدعوة من رئيس مجلس الوزراء، فإذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة، يعفى رئيس الجمهورية من منصبه، ويعد منصب رئيس الجمهورية خالياً، وتجري الإنتخابات الرئاسية المبكرة خلال ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الإستفتاء، وإذا كانت نتيجة الإستفتاء بالرفض، عد مجلس النواب منحلًا، ويدعو رئيس الجمهورية لإنتخاب مجلس جديد للنواب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الحل.

¹ أحمد إبراهيم السبيلي، المرجع السابق، ص 392.

² دستور مصر 2012.

³ أنظر المادة 161 من دستور المصري لسنة 2014.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

ويستفاد من نص المادة سالفة الذكر أنه رغبة من المؤسس الدستوري في مواكبة الأوضاع المختلفة السياسية والإجتماعية والثقافية والإقتصادية....، فقد قام بتغيير الدستور، وأجاز -ولأول مرة في تاريخ جمهورية مصر العربية- مجلس النواب مساءلة رئيس الجمهورية سياسياً، ومن ثم يجوز لأعضاء المجلس توجيه أية أسئلة أو إستجابات عما يقوم به من أعمال، بل واقترح سحب الثقة منه، وإجراء إنتخابات رئاسية مبكرة، شريطة أن يقدم طلب مسبب بذلك من أعضاء المجلس، وأن يوافق على هذا القرار ثلثي أعضائه.

وذهب رأي في الفقه،- ونحن جانبنا نؤيده فيما ذهب إليه- إلى أن المادة 161 سالف الإشارة إليها يأخذ عليها:

1- عدم تحديد الأسباب الموجبة لطلب سحب الثقة، وبذلك أصبح تقديم هذا الطلب أداة لإدارة الصراع السياسي بين البرلمان والرئاسة عند إختلاف إئتماء أهما الحزبية، ولعله كان من المناسب -حال التمسك بالنص- أن يركز طلب سحب الثقة على الإنتهاك الجسيم لأحكام الدستور.

2- عدم تحديد الأغلبية الشعبية اللازمة لسحب الثقة، من الرئيس بأن الأمر في منتهاه في يد الإرادة الشعبية إذ ستعرض موافقة البرلمان على سحب الثقة للإستفتاء الشعبي، وهنا تواجهنا معضلة الصياغة من جديد، فالنص يتطلب "الأغلبية" على قرار سحب الثقة لإعفاء الرئيس من منصبه وإجراء إنتخابات رئاسية مبكرة.

وتتعدد الأسئلة حول المقصود بالأغلبية، فهل هي أغلبية من حضروا الإستفتاء أم أغلبية الأصوات الصحيحة لهؤلاء أم أغلبية المقيدين في القوائم الإنتخابية؟.

وذهب رأي في الفقه، أن هذه المادة غير سديدة لأن رئيس الجمهورية في النظم الديمقراطية غير مسؤول سياسياً، نظراً لأنه منتخب من الشعب، بالإضافة إلى أن هذه المادة تعطي لرئيس الوزراء نفوذ كبير على رئيس الجمهورية، فرئيس الوزراء قد تكون ورائه أغلبية برلمانية، بينما الرئيس قادم من حزب صغير أو ربما يكون مستقلاً ولا ينتمي إلى أي حزب سياسي، ومن ثم سيكون في موقف صعب إذا وقع أي خلاف بينه وبين رئيس الوزراء، الذي يمكن أن يوعز إلى رئيس مجلس النواب أن يبدأ في إجراءات سحب الثقة منه، علاوة على أن مجرد طرح الثقة من رئيس الجمهورية يؤدي إلى إستحالة عمل البرلمان معه، حتى لو كان هناك رفض شعبي من الشعب لسحب الثقة من الرئيس، فكان من الواجب حل البرلمان وإنتخاب مجلس جديد قادر على العمل مع رئيس الجمهورية بشكل متواز¹.

¹ هانم أحمد محمود سالم، المرجع السابق، ص ص 42، 43.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

إلا أنه نرى أنه بموجب هذا النص يكون المؤسس الدستوري قد عالج أمراً في غاية الأهمية، هو مسؤولية رئيس الجمهورية سياسياً، وبذلك يكون قد حدث التوازن بين السلطة والمسؤولية.

الفرع الرابع: الفرق بين المسؤولية السياسية وغيرها من صور المسؤولية

المسؤولية بصفة عامة، حالة تنتج عن وضع الشخص موضع المقصر أو المرتكب لأمر يستوجب المؤاخذة. والمسؤولية بهذا المعنى تكون إما أدبية أو قانونية، وتثور المسؤولية الأدبية لقاء الإحلال بواجب أدبي أو أخلاقي تفرضه العقيدة أو العادات والتقاليد الإجتماعية، والتي لا تترتب عليها أي جزاء قانوني ماعدا الجزاء الأدبي، وهي تخرج عن نطاق المسؤولية القانونية، وهذا خلافاً للمسؤولية القانونية والتي تترتب في حالة مخالفة الشخص لقواعد القانون، والتي يترتب عليها جزاء قانوني، ذلك أن مسؤولية أعضاء السلطة التنفيذية شاملة لكافة الأخطاء التي تنجم عن ممارستهم لمهامهم الوظيفية، لذلك سوف نحاول من خلال هذا الفرع البحث عن أوجه الاختلاف والتشابه بين المسؤولية السياسية وبين المسؤوليات الأخرى.

أولاً: المسؤولية السياسية والمسؤولية الجنائية

المسؤولية الجنائية هي تبعة مخالفة حكام القانون الجنائي، فكل إنتهاك لحرمة القانون الجنائي تترتب عليه المسؤولية المقررة في القانون¹.

والمسؤولية الجنائية مسؤولية تترتب على ارتكاب جريمة من الجرائم وتؤدي إلى عقاب مرتكب هذه الجريمة، فهي لا تترتب إلا على أفعال محددة هي الجرائم، والجرائم كما هو معروف محصورة في القانون، وفقاً لمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون.

تهدف المسؤولية الجنائية بما تفرضه من عقاب إلى الردع العام والخاص، فالهدف المباشر منها تحقيق المصلحة العامة بمنع ارتكاب الجرائم وكفالة إستتاب الأمن.

في الواقع تعد المسؤولية الجنائية الأساس القانوني الذي يسمح بإتهام الرئيس، فهي مسؤولية بطبيعتها سياسية وسببها البعد عن الشرعية في وقت معين ومن ثم إذا ارتكب رئيس الجمهورية خطأ سياسياً أو جريمة سياسية، فإن مسؤوليته السياسية في هذه الحالة تنشأ وتعتبر المسؤولية الجنائية هي الأساس القانوني لإثارة المسؤولية السياسية. بالنسبة للمسؤوليتين الجنائية والسياسية فيها نقاط إختلاف تتمثل في:

¹ عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 191.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

1- تختلف المسؤوليتان من حيث طبيعة الأعمال والتصرفات المرتبة للمسؤولية، بحيث تثور المسؤولية الجنائية بشأن الأفعال التي تقع منهم وتشكل جريمة وفقاً لأحكام قانون العقوبات، أما الأفعال والتصرفات التي قد تؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية فهي ترد على جميع تصرفات الرؤساء والوزراء في الدولة¹، حيث نستطيع القول أن من السهل وضع تعريف للمسؤولية الجنائية مقارنة بالمسؤولية السياسية، كما أن تحديد العناصر المكونة للمسؤولية الجنائية للرئيس أسهل بكثير من تحديد عناصر المسؤولية السياسية، ذلك أن المسؤولية السياسية لا تقتصر على الأعمال الغير مشروعة بل تمتد لتشمل الأعمال المشروعة لتقييمها من حيث ملائمتها ومدى توافقها مع الصالح العام بأي وجه من الوجوه دون التقيد في هذا الشأن بقواعد محددة.

2- إختلاف المسؤولية السياسية عن المسؤولية الجنائية من حيث الجهات المختصة بتحريك المسؤولية والإجراءات المتبعة في ذلك والجزاء الواجب توقيعه، ففي نطاق المسؤولية الجنائية غالباً ما تكون إجراءات الإتهام والتحقيق والمحاكمة والجهات التي تتولى ذلك، ذات طبيعة قضائية، أما في نطاق المسؤولية السياسية فإن الطابع السياسي هو الغالب. وكأصل عام، فإن المسؤولية الجنائية تثار أمام المجالس والمحاكم، أما المسؤولية السياسية فتثار أمام جهات سياسية².

3- أما من حيث الجزاء، فهو في نطاق المسؤولية الجنائية يأخذ طابع الإيلاء والردع حيث يمس المجرم في جسمه، حرته، ماله وشرفه، أما جزاء المسؤولية السياسية فلا تسفر سوى عن جزاء واحد هو العزل من الحكم³.

رغم هذه إلا أن نقاط تشابه بينهما وذلك على النحو التالي:

1- أن الآثار المترتبة عن المسؤولية السياسية والمسؤولية الجنائية تتسع لتشمل المجتمع كله، لذلك فإن الهدف من العقوبة في المسؤوليتين هو الحفاظ على المجتمع وأمنه، ففي المجال الجزائي يحقق توقيع العقوبة وظيفة أساسية وهي إعادة التوازن القانوني الذي أخلت به الجريمة، أما في المجال الدستوري، فإن العقوبة السياسية تهدف إلى عزل شاغلي المناصب السياسية في حالة ارتكابهم لأخطاء جسيمة أثناء تأدية مهامهم، وذلك حفاظاً على ثقة⁴.

2- أن تصرفاً رئاسياً واحداً قد يؤدي إلى ترتيب المسؤوليتين السياسية والجنائية في نفس الوقت، لأن الإعتماد على معيار طبيعة الخطأ لتكييف طبيعة المسؤولية غير كاف للتمييز بين المسؤولية السياسية والمسؤولية الجنائية، فقد يجتمع المعيارين في خطأ واحد.

¹ ظريف قدور، المرجع السابق، ص 30.

² نفس المرجع، ص 30.

³ سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان، دراسة مقارنة، دار الكتب المصرية القاهرة، 2008، ص 64.

⁴ مفتاح حنان، المرجع السابق، ص 48.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

3- أن المسؤولية الجنائية الرئاسية غالبا ما تؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية في نفس الوقت، بذلك تشكل المسؤولية الأولى أساسا قانونيا لإثارة المسؤولية الثانية؛ لأن الخضوع للعقوبة الجنائية يؤدي إلى فقدان بعض شروط صلاحية الشخص لتولي منصب الرئاسة. مما يستتبع بالضرورة توقيع العقوبة السياسية أيضا، بل إنه لا سبيل لتوقيع العقوبة الجنائية على الرئيس مع بقاءه في منصبه، لذا يجب عزله أولا¹.

كما أن جزاء المسؤولية السياسية المتمثل في العزل يعد نادر الحدوث في مختلف الأنظمة السياسية، لأنه غالبا ما يقوم الرئيس بتقديم إستقالته في حالة ثبوت مسؤوليته، فهذه الأخيرة تعد أكثر حالات تطبيق المسؤولية السياسية في التاريخ الدستوري والأوسع إستعمالا في النظم السياسية².

4- أن المسؤولية الجنائية الرئاسية قد تخضع لبعض الإجراءات السياسية والعقوبات السياسية، كذلك المسؤولية السياسية قد تخضع لبعض الإجراءات القضائية والعقوبات الجنائية.

5- كذلك نلاحظ تشابه المسؤولية الجنائية بالمسؤولية السياسية في حالة ارتكاب الرئيس لإحدى الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، بسبب اللبس والغموض الذي يكتف هذه الأخيرة، فهي غير واضحة بشكل دقيق، كما أنها محل خلاف فقهي بخصوص تعريفها، طبيعتها، أركانها، عقوبتها³.

لذلك فإن تكييف الأفعال المكونة لها يقتضي تقديرا سياسيا معينا، بدليل أن الهيئات المختصة بالفصل في الإتهامات الموجهة للرئيس "يغلب على تشكيلها الطابع السياسي وليس القضائي".

كما أن المحكمة المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى يمكنها توقيع الجزاء السياسي والجنائي معا، ومثال ذلك نص المادة 158 من دستور مصر لسنة 2014 التي نصت على العقوبة السياسية التي يجب توقيعها على الرئيس في حالة إدانته بالخيانة العظمى ونصها كالاتي: "... إذا حكم بإدانة رئيس الجمهورية أعفي من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى".

أما العقوبة الجنائية فقد حددتها المادة السادسة من القانون رقم 247 لسنة 1954 والمتعلق بتنظيم المحكمة المختصة بمحاكمة الرئيس وإجراءات المحاكمة والعقوبات الممكن توقيعها على الرئيس في حالة الإدانة، حيث ورد نص المادة كالاتي: "يعاقب رئيس الجمهورية بالإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة إذا ارتكب عملا من أعمال الخيانة العظمى"⁴.

¹ محمد مرسي علي غنيم، المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الدولة، دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، 2013، ص 63.

² أحمد ابراهيم السبيلي، المرجع السابق، ص 336.

³ علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، ايتراك للطباعة والنشر، القاهرة، 2008، ص 152.

⁴ عزة مصطفى حسني عبد الحميد، المرجع السابق، ص 534.

ثانيا: المسؤولية السياسية الرئاسية والمسؤولية السياسية الوزارية

إن القاعدة في النظم السياسية الجمهورية هي عدم تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، خلافا للمسؤولية السياسية الوزارية التي يعترف بها، مع إختلاف تحديد التنظيم الداخلي للسلطة التنفيذية بين نظم تأخذ بمبدأ إزدواجية السلطة التنفيذية وأخرى تتبنى وحدتها.

فالنظم السياسية التي تأخذ بمبدأ وحدة السلطة التنفيذية تشترط أن يكون رئيسها منتخبا من طرف الشعب، ويجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، لا يمكن إسقاط الحكومة الرئاسية برلمانيا كأصل عام، كما لا يمكن حل البرلمان رئاسيا، كما أن الوزراء ليسوا بحاجة إلى ثقة البرلمان، إذ يكفيهم حيازة ثقة الرئيس¹.

على خلاف الأنظمة السياسية القائمة على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية حيث تقوم بتوزيع مظاهر هذه السلطة بين مؤسستين دستوريتين الوزراء من جهة ورئيس الدولة من جهة أخرى فرئيس الدولة والحكومة جهازان متميزان من حيث تعيينهما ومدة وظائفهما ووضعيتهما وصلاحيتهما لذلك، فإن طريقة تقاسم وتوزيع مظاهر هذه السلطة، ليست موحدة وتخضع لتأثير عدة عوامل أهمها كيفية إسناد السلطة لرئيس الدولة، فهذه الأخيرة تنعكس بدورها على الوضع السياسي والدستوري للوزراء².

في الأنظمة الملكية الكلاسيكية تكون الوزارة هي التي تتولى صنع السياسة العامة للدولة وتتولى تنفيذها لذلك تسأل سياسيا وحدها عن ممارسة شؤون الحكم، أما رئيس الجمهورية فيعفى من تحمل المسؤولية السياسية. أما في الأنظمة الجمهورية فإنه يتعين التمييز بين رئيس منتخب من طرف البرلمان وآخر منتخب من طرف الشعب مباشرة، فالرئيس في الحالة الأولى يكون في مركز سياسي ودستوري أدنى من مركز البرلمان المنتخب من الشعب، فهو لا يمارس إختصاصاته الدستورية بصفة مستقلة، بل يخضع لمبدأ التوقيع الوزاري المجاور ولا يستطيع البقاء في الحكم دون ثقة البرلمان.

أما الوزارة فتحضع للمسؤولية السياسية أمام البرلمان، الذي يمكنه إسقاطها عن طريق آليات دستورية عديدة.

أما الرئيس المنتخب من طرف الشعب فالمؤكد أن مركزه الدستوري والسياسي في مركز قوي وإختصاصاته تتوسع مع عدم مسؤوليته.

¹ إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة المعاصرة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006، ص 101.

² موريس ديفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة: جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1999، ص 239.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

أما الوزارة فإن إستمرارها في الحكم يرتبط على ثقة الرئيس من جهة وثقة البرلمان من جهة أخرى، لأنها مسؤولة سياسياً أمامهما، ذلك أن تحريك المسؤولية الحكومية أمام البرلمان على أساس أنه منتخب عن طريق الشعب، وبالتالي يحظى بالشرعية الكاملة لإسقاط حكومة معينة من طرف رئيس منتخب بالتساوي عن طريق الإقتراع العام المباشر.

تأسيساً على ما تقدم يتضح أن المسؤولية السياسية الحكومية تتشابه مع المسؤولية الرئاسية من حيث الجوانب الآتية:

1- المسؤولية السياسية الرئاسية والحكومية تشمل كل الأعمال والتصرفات المتعلقة بشؤون الحكم، لأن تحريك المسؤولية السياسية لا يستلزم ارتكاب أخطاء قانونية أو جرائم فهي تتعلق أيضاً بمدى الفعالية في أداء المهام الوظيفية.

2- كما تتشابه من حيث الأثر القانوني المترتب على إثبات المسؤولية وهو العزل من الحكم. إلا أنه هناك فروق بين المسؤوليتين أهمها كالآتي:

أ- أن إسقاط الحكومات غالباً ما يكون بسبب خلاف سياسي مع الأغلبية البرلمانية، فحتى تكون الحكومة فعالة من خلال تنفيذ سياستها العامة يجب أن تتمتع بدعم الأغلبية، وأن إسقاط الحكومات لا يعتبر بالضرورة جزءاً مبنياً على خطأ أو إنحراف في سياستها وإنما يعبر عن فقدان الثقة¹.

أما رئيس الجمهورية المنتخب من طرف الشعب على أساس برنامج سياسي وافق عليه الشعب فإنه لا يمكن أن يترك منصبه إلا في حالة إستقالته، كما أن المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية تثار لأسباب قانونية وسياسية مختلفة تمام الإختلاف عن المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان.

ب- أنه إذا كان رئيس الجمهورية منتخب من طرف الشعب فهو مسؤول أمامه ويجب أن يخضع للعقوبة التي ترافق ممارسته للسلطة، أما الحكومة فهي مسؤولة سياسياً أمام البرلمان في النظام البرلماني، أما في النظام الرئاسي فإن الحكومة تتحمل مسؤولية سياسية مزدوجة، أمام رئيس الجمهورية من جهة وأمام البرلمان من جهة أخرى.

ج- أن إثارة المسؤولية السياسية الحكومية تتم وفق آليات وميكانيزمات دستورية منصوص عليها في القانون، قد تؤدي إلى ضبط برنامج الحكومة وتقويمه قبل إسقاطها، بينما نلاحظ إستبعاد المسؤولية الرئاسية، مما يصعب عليه إثارة المسؤولية السياسية للرئيس بطرق مباشرة في حالة عدم النص عليها دستورياً، بالإضافة إلى صعوبة إمكانية إثارتها بطرق غير مباشرة.

¹ حنان مفتاح، المرجع السابق، ص 44.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

د- أن الحكومات غالباً ما تحظى بمكانة أقل من مكانة رئيس الجمهورية خاصة في حالة اسقاطها، لأن إستبدالها بحكومة أخرى لا يشكل خطورة على النظام السياسي، مقارنة بالآثار القانونية والسياسية المترتبة على عزل رئيس الجمهورية، حيث تكون أشد وأخطر. وقد يصل الأمر إلى درجة تهديد وحدة الدولة وإستمراريتها في النظم السياسية¹.

ثالثاً: الفرق بين المسؤولية السياسية والمسؤولية المدنية

عرفت المسؤولية المدنية بأنها الإلتزام بتعويض الضرر، المترتب على الإخلال بالإلتزام، وتتحقق إذا سبب ضرراً للغير سواء بفعله أو بفعل شخص يجعله القانون مسؤولاً عنه أو نتيجة دخول شيء في حراسته، وقد تترتب نتيجة الإخلال بالإلتزام مصدره العقد².

فالمسؤولية المدنية نوعان مسؤولية عقدية ومسؤولية تقصيرية، فالمسؤولية العقدية تقوم على الإخلال بالإلتزام عقدي يختلف باختلاف ما إستعمل عليه العقد من التزامات، والمسؤولية التقصيرية تقوم على الإخلال بالإلتزام قانوني واحد لا يتغير هو الإلتزام بعدم الإضرار بالغير.

وعليه تقوم المسؤولية المدنية على ثلاثة أركان هي الخطأ والضرر والعلاقة السببية.

ويعتبر الخطأ الركن الأساسي الذي تقوم عليه المسؤولية المدنية، فالخطأ هو إخلال بالإلتزام قانوني أو عقدي³. أما الضرر فهو الركن الثاني والذي بدونها لا تتحقق المسؤولية المدنية، لأنه لا بد من أن يقع الخطأ من المتسبب فيه، وأن يحدث ذلك الخطأ ضرراً للغير سواء كان هذا الخطأ مادي أو معنوي.

أما الركن الثالث فهو وجود علاقة بين الخطأ والضرر وهو ما يعبر عنه بالعلاقة السببية، لأنه إذا إنعدمت الرابطة السببية تنعدم المسؤولية المدنية، بحيث يمكن القول أن هذا الضرر كان سببه خطأ.

وعليه يمكن القول، أنه إذا كانت المسؤولية السياسية يخضع لها كل من يمارس سلطة سياسية، فإن المسؤولية المدنية يخضع لها الجميع سواء من يمارس السلطة السياسية أو أفراد عاديين.

وعلى ذلك فإن رئيس الوزراء أو الوزراء كل على حدى يخضعون للقواعد المتعلقة بالمسؤولية المدنية كأفراد عاديين، حيث يلتزمون بتعويض ما يحدثونه من ضرر اتجاه الغير طبقاً للقواعد العامة شأنهم شأن أي موظف في الدولة.

¹ حنان مفتاح، المرجع السابق، ص 43، 44.

² عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 184.

³ محمد لبيب شنب، دروس في نظرية الإلتزام، 1972، ص 284.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنايئة لرئيس الجمهورية

وبالتالي فإن جميع أعضاء السلطة يخضعون للمسؤوليتين المدنية والسياسية، إلا أنه هناك إختلاف وفروق بين المسؤوليتين تتمثل فيما يلي:

1- المسؤولية المدنية ينظمها القانون الخاص أو القانون الإداري ويختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بشأنها القضاء العادي أو القضاء الإداري، على خلاف المسؤولية السياسية التي ينظم أحكامها القانون الدستوري ويتولى البرلمان تحريكها ومباشرتها في حالة وجود خطأ أو تقصير في أداء المهام الوظيفية المنوطة بهم¹.

2- أن المسؤولية المدنية تترتب نتيجة خطأ سبب ضرراً مع وجود علاقة بينهما، أما المسؤولية السياسية فلا تشترط وجود هذه الأركان، أي لا تشترط وجود خطأ من الوزير وحدوث ضرر للغير، وإنما المسؤولية السياسية تقوم على جميع أعمال وتصرفات الوزراء.

3- أما فيما يخص الجزاء المترتب على تحريك المسؤولية السياسية هو جزاء سياسي يتمثل في العزل من المنصب، أما المسؤولية المدنية فإن الجزاء المترتب عنها هو إصلاح الضرر عن طريق إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل الضرر أو التعويض².

رابعاً: المسؤولية السياسية الرئاسية والمسؤولية الأخلاقية

تعرف المسؤولية الأخلاقية بأنها هي نتاج الرذائل من خطايا وإفراط وتفريط مذموم والذي يقررها مجموع الناس، وجزاؤها يتمثل في تجنب المسؤول ومقاطعته، ولكنها تخرج عن دائرة القانون ولا يترتب عليها عقوبة قانونية³.

بناء على تعريف المسؤولية الأخلاقية يتضح أنها تتميز عن المسؤولية السياسية وذلك على النحو الآتي:

1- أن المسؤولية السياسية تقع داخل النظام السياسي أو المؤسسات الدستورية وبالتحديد هنا المؤسسة الرئاسية، أما المسؤولية الأخلاقية فهي أوسع نطاقاً، حيث تستغرق جميع المجالات.

2- أن المسؤولية السياسية عكس المسؤولية الأخلاقية تقتصر على مراقبة لاحقة للأعمال والقرارات السياسية، أما المسؤولية الأخلاقية فتشمل رقابة سابقة ولاحقة.

¹ ظريف قدور، المسؤولية السياسية والجنايئة للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد ملين دباغين، سطيف، 2016-2017، ص 24.

² وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر القايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، 2012، ص 380.

³ عزة مصطفى حسني عبد الحميد، المرجع السابق، ص 182.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

3- كما تختلف المسؤولية السياسية عن المسؤولية الأخلاقية من حيث طبيعة الأعمال التي تشملها فهي تتعلق فقط بالتصرفات السياسية وإستعمال السلطات الحقيقية، أما المسؤولية الأخلاقية فتشمل جميع أنواع السلوك الإنساني.

إلا أن هناك نقاط تتشابه فيهما من حيث:

1- إتفاقهما حول تحقيق غاية سامية وهي صيانة النظام وحماية المجتمع، فالوقوف على الأهداف التي يرمي إليها المؤسس الدستوري في حالة إقرار المسؤولية السياسية الرئاسية على وجه الخصوص يوضح أنها غير منقطعة الصلة بالأخلاق، لأن وظيفتها التقويمية تساهم بشكل فعال في تحقيق الغاية من وجود الدولة والسلطة.

2- كما تتشابه المسؤولية السياسية مع المسؤولية الأخلاقية في مسألة الجزاء المتمثل تحديدا في الإستنكار والإستهجان المجتمعي، فمن خلال جميع هذه الزوايا يتضح أن مخالفة رئيس الجمهورية للقواعد الدستورية هي الأشد؛ لأن القواعد الدستورية تسمو على جميع القواعد القانونية في الدولة والرئيس هو الشخص الذي أودعت لديه أمانة الشعب وأثر المخالفة يستغرق أركان الدولة¹.

وعليه، فإن الإستنكار الشعبي القوي يشكل تهديدا حقيقيا للرئيس، قد يفقده شرعية الحكم والتي تعد الصفات الأخلاقية للرئيس ذلك أن السلطة السياسية وجدت إلا لحماية الإعتبارات الأخلاقية والدينية والتي تعد من أهم وظائفها ومن دونها تفقد مبرر وجودها.

إذا، في نطاق العلاقة بين الحاكم والمحكوم يشكل إنحراف الحاكم عن القيم الأخلاقية خروجاً عن الشرعية، لذلك فإنه من المهم جدا للرئيس أن يحقق الملائمة بين كيفية تسييره للحكم بإعتباره ممثل للإرادة الشعبية وبين القيم الأخلاقية لشعبه، حيث يتمكن من تحقيق الغاية الأساسية من وجود السلطة وتكوين الدولة.

المطلب الرابع: المبررات النظرية والقانونية لإنتفاء مسؤولية رئيس الدولة

تستند المبررات النظرية لنفي المسؤولية عن رئيس الدولة ورفض إخضاعه لأي قيود دستورية إلى الحرص على صيانة مبدأ السيادة وضمان مبدأ إستمرارية الدولة، أما المبررات القانونية فتتمثل في تأقيت مدة الحكم والتوقيع الوزاري المجاور بالإضافة إلى الدور التحكيمي لرئيس الجمهورية.

¹ حنان مفتاح، المرجع السابق، ص 54.

الفرع الأول: المبررات النظرية لإنتفاء مسؤولية رئيس الدولة

أولاً: صيانة مبدأ السيادة

يؤسس الإتجاه النظري الذي يرفض الإعتراف بمسؤولية رئيس الجمهورية على أساس أن السيادة المطلقة تتعارض مع إقرار مبدأ المسؤولية بصفة عامة، وقد مر هذا الإتجاه بمراحل تاريخية عديدة، إذ كان الحكام يباشرون سلطات مطلقة، ومع ذلك فقد كانوا غير مسؤولين عن سلطاتهم بصورة مطلقة، وقد إستندوا في ذلك إلى تبريرات متعلقة بالدين والحكم المستمد من الإله¹، وذلك لتبرير سلطاتهم المطلقة.

ولكن التطورات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية أدت إلى عدم قبول النظريات الدينية التي ابتكرت لتبرير إستبداد الحكام وعدم مسؤوليتهم المطلقة، وذلك من خلال إنتقال السلطة والسيادة المقدسة الى فصل الدولة كمؤسسة عن شخصية القائمين بها، ذلك أن بقاء النموذج التسلطي للسلطة يؤدي الى إنتفاء المسؤولية. وهكذا، يتضح بعد إختيار المفاهيم الكلاسيكية للسيادة المطلقة والتي تتنافى مع مبدأ المسؤولية، وذلك من خلال فصل السلطة عن شخصية الحكام وذلك بإخضاعه للمسؤولية.

وبظهور النظريات العقدية أصبحت السيادة والسلطة خاضعان وفقاً لنظرية سيادة الشعب وسيادة الأمة².

لكن، من منظور التأثير القوي للدولة على صنع القوانين وتطبيقها وما للقانون من تأثير على الدولة عن طريق وضع قيود على ممارسة مظاهر سيادة الدولة على المستويين الداخلي والخارجي، تجلت صعوبة إخضاع الدولة ذاتها للقانون، على أساس أن الدولة في الواقع هي سلطة بالدرجة الأولى، وعليه فإن فصل القانون عن إرادة الرئيس يعد أساساً جوهرياً لإقرار مسؤوليته فعلياً ودون ذلك تبقى مرحلة إستلاب الوعي السياسي للشعوب قائمة، نظراً لإستمرار شخصنة السلطة واقعيًا، رغم وجود مظاهر المؤسسة شكلياً من خلال إنشاء مؤسسات دستورية وسياسية وفي هذا الصدد حذر الأستاذ: "M.Belanger" من أخطار الطغيان التي ستكون نتائجه وخيمة في حالة عدم تقرير المسؤولية السياسية، حيث يمكن رؤية السيادة الوطنية وهي تنتهك في نظام جمهوري تحت سيطرة رجل واحد³.

¹ موريس ديفرجيه، المرجع السابق، ص 329.

² لمزيد من التفصيل حول النظريات العقدية راجع:

- محمد مرسي علي غنيم، المرجع السابق، ص 431، 449.

- عمر حمزة عمر التركماني، طرق انتهاء ولاية رئيس الدولة، دراسة تحليلية مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2016، ص 94، 104.

³ نقلاً عن: حنان مفتاح، المرجع السابق، ص 59.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

ذلك أن معنى المأسسة لا ينصرف فقط إلى مأسسة السلطة السياسية ذاتها، بل يجب أيضا مأسسة ممارسته أي الشخص القائم بممارسة السلطة، فالسلطة بلا مسؤولية تشكل إستبدادا محققا والمسؤولية بلا سلطة تشكل ظلما محققا¹.

ثانيا: ضمان مبدأ إستمرارية الدولة

طرحنا فكرة مبدأ إستمرارية الدولة من خلال فكرة المصلحة العليا للبلاد بصفة عامة لمقاومة فكرة مسؤولية رئيس الجمهورية منذ قديم الأزل؛ حيث طبقت تلك الفكرة في ظل الأنظمة الملكية القديمة، إستنادا إلى أن الملك يمثل شخصية الدولة، ومن ثم لا يجوز المساس به أو مساءلته، خاصة وأن الإعتقاد الذي كان سائدا آنذاك هو أن الملك لا يخطئ، ثم إنتقل هذا المفهوم إلى النظم التمثيلية، حيث إستمر الإعتقاد بأن أي مساس برئيس الجمهورية إنما يمثل إعتداء على كيان الدولة ذاتها.

مما يعني أن تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية يؤدي عمليا إلى عزله في حالة ثبوت إدانته، وهو ما يجعل منصب الرئاسة عرضة لصراع شديد ومخاطر جدية تهدد الدولة داخليا وخارجيا، حيث يصعب تلافيها سلميا ومنه تعريض كيان الدولة للتفكك والإختيار، خاصة في النظم الجمهورية التي تشهد أزمة صراع على السلطة في حالات إنتهاء ولاية الحكام بإنتهاء المدة القانونية، ناهيك عن شغور منصب الرئاسة بسبب تقرير مسؤوليتهم، حيث تتفاقم الإضطرابات السياسية والنزاعات الحزبية.

ذلك أن النظم السياسية التي تعتبر الرئيس الشخص الذي: "يوحد الجميع ويجسد الدولة من خلال طول مدة حكمه"، تؤكد على أن أي مساس برئيس الجمهورية، إنما يشكل إعتداء على الدولة ذاتها²، لذلك فإنه في حالة إقرار المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من شأنه أن يؤدي إلى تعريض النظام للخطر، والذي يترتب عليه تعطيل سير المؤسسات الدستورية والمرافق الأساسية للدولة بشكل كلي ومنه تهديد وحدة الشعب وإختيار النظام السياسي في الدولة.

¹ سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، دستور 1971، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980، ص 87.

² عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 30.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

تأسيساً على ما تقدم، يتضح أن الإنعكاس العملي لمثل هذا التصور النظري يتمثل في توسيع الإطلاقيه أو الإستبداد كهدف في حد ذاته والإستيلاء على الدولة كأداة لتكريسه وذلك نظراً لخطورة إزالة الطابع المؤسسي للسلطة السياسية والعودة إلى شخصيتها ومنه تفسير كل خلاف مع الرئيس على أنه خلاف مع الدولة ونقص في الولاء لها، وأن كل تفكير يختلف عن تفكيره وإن كان يخدم المجتمع والدولة يعد من أعمال التخريب والمساس بأمن الدولة¹.

كما يشير الفقيه "George Burdeau"، إلى أن: "الدولة لا توجد إلا مع وجود سلطة القانون وأن هذه الأخيرة لا تتحقق إلا عندما يكون أساس السلطة في مؤسسة فعلية وليس في أشخاص الرؤساء"²، وذلك من خلال خطورة الدمج بين الدولة كمؤسسة مستمرة والحكام كأشخاص مؤقتين.

والذي يؤدي إلى إنهاء فكرة الدولة، حتى وإن ظل جهازها الإداري قائماً والذي من الخطأ مماثلته بالدولة، لأن إزالة الطابع المؤسسي يخرج الدولة من إطار الفكرة التي وجدت من أجلها وهو ما يعني عودة أوضاع الجماعة لمرحلة ما قبل الدولة³.

وهذا ما يؤدي إلى زعزعة نظام الدولة، بسبب فقدان الرئيس لشرعيته مما يجعله يلجأ إلى إستعمال الإكراه وعندها نكون أمام سلطة تعتدي على الدولة نفسها.

أما في حالة خضوع الرئيس لنظام قانوني واضح ومعترف به ومقترن بجزاء في حالة الإخلال به، فإن ذلك يجبره على الوفاء بجميع التزاماته الدستورية والسياسية تفادياً لإقصائه من الحكم.

كما أن ضمان إستمرارية الدولة لا يتحقق إلا من خلال فصل السلطة السياسية عن شخصية الرئيس، وإخضاعه للقانون وليس العكس.

الفرع الثاني: المبررات القانونية لإنتفاء مسؤولية رئيس الدولة

ترجع المبررات القانونية لإنعدام المسؤولية السياسية لرئيس الدولة إلى ثلاثة أسس وهي: تأقيت مدة الحكم أولاً، التوقيع الوزاري المجاور ثانياً، وإعتبار الرئيس كحكم بين السلطات ثالثاً.

¹ عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 60.

² عبد الله سعيد علي الذبحاني، مأسسة السلطة السياسية، كمنظرة قانونية للدولة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، (دون تاريخ مناقشة)، ص 205.

³ حنان مفتاح، المرجع السابق، ص 61.

أولاً: تأقيت مدة الحكم

نقصد بعملية تأقيت مدة الحكم تحديد مدة زمنية لإنهاء ولاية رئيس الجمهورية، بإعتبار ذلك مطلباً من مطالب الديمقراطية، التي تحول دون ديمومة السلطة¹، وكذلك تحول دون إستبداد الرئيس وإخرافه عن تحقيق المصلحة العامة، وهو ما يشكل مبرراً كافياً لعدم دسترة مسؤوليته السياسية، فطالما أن الرئيس قد يفقد ثقة الناخبين وبالتبعية فقدان منصب الرئاسة إذا أعاد ترشيح نفسه، فإن ذلك من شأنه تخفيفه على أداء واجباته بفعالية ويجعله في الوقت ذاته عرضة لرقابة مستمرة من طرف مؤسسات دستورية، بالإضافة إلى هيئة الناخبين، تمهيداً لتجديد أو عدم تجديد إنتخابه، ومنه إمكانية حدوث تعاقب سياسي سلمي دون حاجة إلى العنف، وهو ما يحفظ أمن الشعب وإستقراره وإستمرارية الدولة².

بناءً على ما تقدم نستطيع القول، أن تأقيت الفترة الزمنية بمدة مناسبة، مع إمكانية تجديدها لفترة رئاسية واحدة، خصوصاً وأن ذلك يحقق تبادل السلطة في المجتمع بالطرق السلمية، بإعتباره مصلاً واقياً من الإستبداد والطغيان، من خلال الإنتخابات التي تعتبر آلية لتفعيل مبدأ السيادة الشعبية، حيث يستطيع الشعب بإعتباره صاحب السيادة الفصل في إختيار حكامه خلال فترات دورية منتظمة، بالإضافة إلى أنه يفرض رقابة شعبية على رئيس الجمهورية أمام الرأي العام نفسه، حيث يتدخل هذا الأخير مباشرة كعنصر حاسم وحكم نهائي على أعمال وتصرفات الرئيس وكيفية تسييره لشؤون الحكم خلال مدة ولايته الأولى، على أن يتم ذلك وفقاً لقواعد وأسس دستورية واضحة، بذلك فإن: "فترة شغل الوظائف العامة بمدة زمنية معينة تعمل على إرساء أسس ثابتة وأمنة لتحقيق مبدأ الإنضباط والتوازن"³.

كما أن تأقيت مدة الحكم تؤدي إلى إحداث التغيير في النظام السياسي، وذلك من خلال تغيير الرئيس بصفة دورية، من خلال إنتخاب رئيس جديد وسياسات جديدة، خاصة في حالة رفض الشعب للرئيس السابق، مما يعني أن هناك نهاية لفترة حكم، بالإضافة إلى أن تغيير الرئيس بشكل دوري يقي الرئيس والنظام معاً من الوصول إلى حالة العجز.

أما إذا كانت مدة الحكم غير مؤقتة، فإن ذلك يعني بقاء الرئيس في منصبه دون حاجة لمنحه ثقة الشعب، مما يعني الخضوع والإمتثال لسياسة الرئيس.

¹ مدحت أحمد يوسف غنام، الديمقراطية في إختيار رئيس الجمهورية، دار النهضة العربية، 2011، ص 116.

² حنان مفتاح، المرجع السابق، ص 63.

³ نفس المرجع، ص 63.

ثانيا: التوقيع الوزاري المجاور

يقوم رئيس الجمهورية - بإعتباره السلطة العليا في البلاد- بالتوقيع على القرارات المهمة، ويطلق عليها وصف "التوقيع الرئاسي" وتتطلب بعض الدساتير مثل الدستور الفرنسي لعام 1958 في نص المادة 19 والتي نصت على أن (يوقع الوزير الأول ويوقع الوزراء المختصون على المراسيم الصادرة عن رئيس الجمهورية)، وكذا الدستور الايطالي النافذ في المادة 89 بأن (كل قرار جمهوري يوقعه رئيس الجمهورية لا بد من أن يوقعه أيضا الوزير (أو الوزراء) الذي اقترحه والذي يعتبر مسؤولا عنه)، ودستور سوريا النافذ في نص المادة 79 والتي نصت على أن (كل ما يصدر عن رئيس الجمهورية من مراسيم وصكوك ورسائل تتصل بأمر الدولة، يوقعه رئيس الوزراء والوزير المختص، ما خلا مرسوم تسمية رئيس الوزراء أو قبول استقالته)، أن يوقع إلى جانب رئيس الجمهورية، أحد أعضاء الوزراء- رئيس الوزراء- بالإضافة إلى الوزراء في بعض الأحيان، ويسمى هذا التوقيع "التوقيع الوزاري"¹.

إذن يقصد بالتوقيع الوزاري المجاور اشتراط الدستور أن يوقع الوزراء أو أحد الوزراء في بعض الأحيان على القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية، وذلك بالإضافة إلى توقيع الأخير عليها، وتظهر قاعدة التوقيع الوزاري في الدول النيابية البرلمانية، حيث أن هناك بعض القرارات على الرغم من توقيعها من السلطة المختصة- والمتمثلة برئيس الجمهورية- غير أن وجودها القانوني لا يكتمل إلا بوجود توقيع آخر عليها، فيشكل كلا التوقيعان الأساس القانوني لشرفية إصدار القرار².

ومن أهم المبررات القانونية لعدم مسؤولية الرئيس سياسيا، إقرار قاعدة التوقيع الوزاري المجاور على قرارات رئيس الجمهورية وتوسيع نطاقها، حيث لا يكون توقيع ملزما قانونيا إلا إذا اقترن بتوقيع الوزراء أو الوزير المختص، وهي قاعدة دستورية يرجع تأصيلها التاريخي إلى النظام السياسي البريطاني.

فإن كان "الملك لا يخطئ"، فلا يمكن أن تنتزع منه السلطة وهو ما دعم الحكم المطلق والإستبداد الملكي، فكل السلطات تحت يد الملك ولا تقيد أي حدود في ممارستها لكن إذا كان الملك لا يخطئ، فإن مساعديه قد يخطئون ويلتزمون³.

¹ علي مجيد العكيلي، لمى علي الظاهري، قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الأنظمة الدستورية المعاصرة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، الطبعة الأولى، 2018، ص ص 11، 12.

² رافع خضر شير، إجراءات التقييد قبل حل البرلمان، دراسة مقارنة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، 2015، ص 23.

³ حنان مفتاح، المرجع السابق، ص 65.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

فبحسب النظام الإنجليزي كان لا بد في معظم الأحيان، لكي تصبح إرادة الملك ملزمة أن تأخذ شكلا كتابيا محتوما ببعض الأختام، ولما كان كل ختم من الأختام مسلما لأحد كبار موظفي الدولة، وله وحده حق إستعماله للتصديق على إمضاء الملك، وبذلك أصبح الوزير الموقع على الأمر الملكي هو من يتحمل المسؤولية، وهكذا إنتقلت قاعدة التوقيع الوزاري إلى مختلف الأنظمة الدستورية الأخرى وأصبح من المقرر الثابت فيها أن إمضاء الملك في أمر من أمور الدولة يجب أن يكون مصحوبا بإمضاء أحد الوزراء¹.

أما بالنسبة للأهمية الحقيقية لقاعدة التوقيع المجاور تظهر في كونها إستعملت كأداة لتحويل المسؤولية السياسية من رئيس الجمهورية إلى الوزراء إنسجاما مع قاعدة عدم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام البرلمان وبالتالي لا بد إذن من وجود هيئة تتحمل مسؤولية تصرفات رئيس الجمهورية ألا وهي الوزارة.

بناء على ما تقدم، يتضح أن آلية التوقيع الوزاري المجاور على أعمال وتصرفات الرئيس لا يمكن الأخذ بها كأساس لعدم إقرار المسؤولية السياسية، خاصة في ظل تمتع رئيس الجمهورية بجميع الإختصاصات، لدرجة يصبح فيها الرئيس هو ممارس السلطة الوحيدة في الدولة، ويكون منح بعض الصلاحيات للسلطة التشريعية أو بعض الهيئات الأخرى هو الإستثناء، فكيف يمكن أن تكون جميع الإختصاصات في يده وفي نفس الوقت غير مسؤول سياسيا.

ثالثا: الدور التحكيمي للرئيس

يعرف التحكيم بأنه: "طريقة غير قضائية لحل النزاعات بواسطة طرف ثالث، يتم إختيارها أو القبول بها بحرية، وبالنسبة لرئيس الجمهورية فإنه يضمن عن طريق دوره التحكيمي السير المنتظم للسلطات العمومية وإستمرارية الدولة، ولتحليل هذا الدور يجب أن تؤخذ بعين الإعتبار شرعية الرئيس من جهة والإختصاصات المسندة إليه من جهة أخرى"².

إستند أنصار هذا الإتجاه في عدم تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية إلى كون رئيس الجمهورية يعد حكما بين السلطات، وهذا ما عبر عنه الفقيه a. Fallières بقوله: "يتراءى لي أن أعتقد أن رئيس الجمهورية يمكن أن يقوم بدور الحكم بين المؤسسات الدستورية، علاوة على كونه مستشارا للسياسة الفرنسية بغير أن يقوم بأي دور إيجابي بصدد تلك السياسة"³.

¹ عادل الطبطبائي، قاعدة التوقيع المجاور في النظام البرلماني، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، المجلد 09، العدد 03، 1985، ص 16.

² حنان مفتاح، نفس المرجع، ص 67.

³ خضر محمد عبد الرحيم، المرجع السابق، ص 428.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

وبالرجوع إلى بعض الأنظمة الدستورية نجد دور رئيس الدولة كحكم بين السلطات، فعلى سبيل المثال نص الدستور المصري لسنة 1971 في المادة 73 على أن لرئيس الجمهورية إختصاص رعاية الحدود بين السلطات، لضمان تأدية دورها في العمل الوطني، وهو إختصاص مميز لأنه يبرز دور رئيس الجمهورية كحكم بين السلطات، فلا تتجاوز إحدى السلطات على الأخرى، ووسيلة الرئيس في ذلك هو الإحتكام إلى مبادئ الدستور والقانون اللذان يتخذ منهما مناطا في هذا الشأن¹.

ففي ظل الأنظمة السياسية المختلطة، فإن دور رئيس الدولة كحكم بين السلطات يقتضي في الأصل أن يكون محايدا، وأن يكون دوره في مجال الحكم محدودا، بالإضافة إلى مركزه السامي فوق الأحزاب السياسية، حتى يتمكن من مباشرة وظيفته كحكم بين المؤسسات الدستورية. إلا أن المركز الدستوري والسياسي للرئيس في الأنظمة البرلمانية الكلاسيكية يختلف عن الأنظمة المختلطة، حيث يظهر الرئيس كعنصر أساسي في الحكم بل ويعتد القوة المحركة للنظام؛ من خلال إختصاصاته الواسعة ودوره التدخلية الذي كرسته ترتيبات دستورية ووسعت تأثيره عوامل سياسية مختلفة.

من هذا المنطلق يمكن أن نتساءل كيف يمكن أن يكون رئيس الجمهورية محايدا في نزاع بين الحكومة والبرلمان وهو الرئيس الأعلى والفعلي للسلطة التنفيذية؟.

فحسب رأي الأستاذ « José Delfont » أن الإزدواجية في دور الرئيس بإعتباره حكما تتناقض مع مسؤوليته السياسية، التي تفرضها السلطة وليس التحكيم²، خاصة وأن هذه الآليات الدستورية هي بيد الرئيس فقد يقرر حل البرلمان بدلا من إسقاط الحكومة وذلك يتضمن تناقضا، من خلال حمايته للسلطة التنفيذية، وفي الوقت ذاته وسيلة لحل النزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

غير أنه وإن كان للرئيس آليات التحكيم، إلا أنه ليس الحكم الأعلى في ظل الأنظمة الديمقراطية، حيث تعود الكلمة النهائية دائما للشعب، فالإجراءات الدستورية المتعلقة بالحل والإستفتاء مطابقة تماما لهذا المنطلق، وأنه بممارسة الرئيس لوظيفة التحكيم لا يعدو أن يكون مدافع عن حقوق الشعب³.

¹ غير أنه بالرجوع إلى الدستور المصري لسنة 2014 نجد أنه ألغى النص القاضي بإعتبار رئيس الدولة حكما بين السلطات، حيث جاء في نص المادة 139 منه على: "رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية، يرعى مصالح الشعب ويحافظ على استقلال الوطن ووحدته وأراضيه وسلامتها، ويلتزم بأحكام الدستور ويباشر إختصاصاته على النحو المبين به".

² José Delfont, Responsabilité Pénale et fonction politique, Alpha, Beyroth, 2009, p.47.

³ حنان مفتاح، المرجع السابق، ص 67.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

وبناء على ما تقدم، يتضح أن وظيفة رئيس الجمهورية كحكم بين السلطات لا يمكن تفعيلها دون توفير معايير دستورية فعالة، وكذا لا بد من ضبطه بشروط وآليات على نحو يغلب إرادة الشعب لا إرادة رئيس الجمهورية؛ لذا يجب إقترانه بالمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية حتى يعد ضماناً فعالة لممارسته، وذلك من أجل ضمان تحقيق التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، من خلال إزالة أسباب النزاع بين المؤسسات الدستورية وتحقيق إستمرارية الدولة.

المبحث الثاني: تأسيس المسؤولية السياسية الرئاسية

إن دراسة المسؤولية السياسية للرئيس إسناداً إلى مصدرها الرسمي تنحصر في الدساتير وما تضمنته من نصوص، وهذه الأخيرة غالباً ما تنص على عدم مسؤولية رؤساء الجمهورية عن ممارسة مهامهم الوظيفية ماعداً في حالات إستثنائية أهمها حالة "الخيانة العظمى"، التي تشكل تقريباً الإستثناء المشترك الذي تنص عليه معظم الدساتير المعاصرة في ظل الجمهوريات التي ينتخب فيها الرئيس مباشرة من طرف الشعب. لذلك حاول الفقه والقضاء إستلهام القواعد العامة للمسؤولية من القانون المدني - بعد نقلها إلى القانون العام وجعلها بما تتفق مع قواعد القانون الدستوري والعلوم السياسية - أساساً لقيام المسؤولية. ومن ثم نتناول الأسس الفقهية لتقرير مسؤولية رئيس الجمهورية في مطلب أول، على أن نتناول الأسس المدسرة في مطلب ثاني.

المطلب الأول: الأسس الفقهية

يعد مبدأ المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من المبادئ المرنة والفضفاضة شأنه في ذلك شأن مبادئ القانون الخاص الجديدة منها، لذلك فإن أية محاولة لوضع أسس تلك المسؤولية ليس بالسهل، لأن طبيعتها بإعتبارها مسؤولية ترتبط بالسلطة السياسية والتي في حد ذاتها ليست محددة المعيار. ومع ذلك فإن عدم إمكانية تحديد الأساس الذي تقوم عليه تلك المسؤولية - على سبيل الدقة - في الوقت الراهن لا يعني - بحال من الأحوال - أن تقف تلك الصعوبة عائقاً أمام إجتهدات الفقه القانوني أملاً في الوصول - مستقبلاً - إلى أساس محدد لها، إذ أن القول بغير ذلك معناه إختفاء تلك المسؤولية وزوالها. وعموماً، فإن أهم المعايير القانونية التي يمكن أن تؤسس عليها المسؤولية السياسية للرئيس هي الخطأ السياسي والمخاطر السياسية وتحمل التبعية.

الفرع الأول: نظرية الخطأ السياسي

لم تقتصر فكرة الخطأ كأساس للمسؤولية في القانون المدني، بل امتدت إلى معظم فروع القانون، ولما كان ميلاد مبدأ المسؤولية مقترنا في إنجلترا وسائر الدساتير الملكية بقاعدة (أن الملك لا يخطئ)، ونظرا لعدم وجود أساس واضح لمسؤولية رئيس الجمهورية سياسيا، فإن معظم الفقه قد اتخذ فكرة الخطأ السياسي، أساسا لتلك المسؤولية.

أولا: معنى الخطأ السياسي

يعرف الخطأ السياسي بأنه القيام بفعل أثناء مباشرة الوظائف أو الإختصاصات أو الأعمال السياسية، لا يؤدي إلى النتيجة المرجوة منه، وأدى إلى ضرر عام تعارض مع المصالح الأساسية العليا للدولة¹، يقطع النظر عن وجود جهل أو عدم تبصر أو خفة من عدمه، مع عدم الأخذ بالنية حسنة أم سيئة. في حين عرفه البعض الآخر بأنه تصرف على درجة كبيرة من الجسامه يرتكبه الرئيس في أثناء مباشرته لمهام وظيفته، بحيث يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العليا للدولة².

بينما رأى جانب ثالث من الفقه أن الخطأ هو الأساس الذي تقوم عليه المسؤولية، والذي يصدر عن رئيس الجمهورية أثناء مباشرته لأعباء منصبه، بمناسبة ارتكابه عملا غير دستوري³.

في حين عارض جانب رابع من الفقه الرأي السابق فيما ذهب إليه، حينما ذهب إلى أن الخطأ هو مجرد شرط لإنعقاد المسؤولية، وليس أساسا لها، بل أن الفقيه الفرنسي (فالين) لم يتصور إمكان صدور خطأ من الدولة أو المؤسسات العامة فيها، وبذلك فإن مسؤوليتها عنده لا تقوم على الخطأ وإنما على الإلتزام بالضمان⁴.

ولما كانت الوظائف والإختصاصات والأعمال والقرارات السياسية ذات مدلول واسع، فإن ارتكاب الرئيس لأخطاء أثناء مباشرة مهامه، فإنها تدخل في نطاق المسؤولية، بإعتباره خطأ سياسيا.

وفي تقديرنا أن جانبا من الفقه قد أشار إلى ذلك، حينما إعتبر أن إساءة إستعمال الرئيس لوظيفته لتحقيق عمل ضد الدستور أو المصالح العليا للبلاد أو تجاوز حدود سلطاته الدستورية، من قبيل الأخطاء السياسية الموجبة للمسؤولية.

¹ عبد المنعم عبد الحميد، المعالجة القضائية للانحراف التشريعي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2001، ص 155.

² عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 426.

³ حيدر محمد حسن الأسدي، المرجع السابق، ص 92.

⁴ نفس المرجع، ص 92.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

ومن ثم فإن، الخطأ السياسي هو كل ما يصدر عن الرئيس أثناء مباشرة إختصاصاته ووظائفه أو الأعمال السياسية التي من شأنه أن يحول دون تحقيق النتيجة المرجوة، ويؤدي إلى حدوث ضرر جسيم وعم يتعارض مع المصالح الرئيسية للدولة بقطع النظر عن وجود جهل أو عدم التبصر، ومع عدم الإعتداء بحسن النية أو سوءها، وبغض النظر عما إذا كان هذا السلوك مستوجبا المسؤولية من عدمه.

ثانيا: معيار الخطأ السياسي

لا تتقرر مسؤولية الرئيس عن كل خطأ، بل لابد أن يكون ذلك الخطأ على درجة من الجسامة والخطورة، وتمتد آثاره لتشمل مصلحة من المصالح الأساسية والعليا للدولة، وتظهر أصداءه إلى الأمة بمجموعها، وتقدير هذه الحالة يكون بالرجوع للوقائع، وما يجب أن يسود في مسلك الرئيس إزاء الضرر الذي تولد منه الخطأ، على أن يكون ذلك التقدير- سواء للخطأ أو آثاره- تقديرا حقيقيا، كل ذلك مع الأخذ في الإعتبار مناسبات وظروف العمل الذي تترتب عليه المسؤولية¹.

ثالثا: اتجاهات الفقه فيما يتعلق بمسؤولية الرئيس على أساس الخطأ السياسي

إختلف الفقه حول مدى تأسيس مسؤولية الرئيس على أساس نظرية الخطأ السياسي، فإتجه البعض من الفقهاء إلى القول بأن مسؤولية الرئيس لا تنشأ، إلا لأخطائه الجسيمة، مثل الخيانة العظمى التي ورد النص عليها في الدستور².

في حين رأى آخر أن أساس مسؤولية الرئيس المستندة إلى الخطأ، تكون في حالة ارتكابه الأخطاء الجسيمة دون مراعاته أحكام الدستور يترتب عليها إخلال بمصلحة الدولة³.

ورأى جانب ثالث من الفقه، أن أساس المسؤولية فيما يتعلق بأعمال الرئيس، والتي تتطلب الخطأ الجسيم المشوب بنوع من التعسف الذي يجرى عمل الرئيس من طبيعته كعمل من أعمال الضرورة ويجعله غير قائم على أساس قانوني⁴.

¹ أحمد ابراهيم السبيلي، المرجع السابق، ص 245.

² عمر فؤاد بركات، المرجع السابق، ص 89.

³ محمد مرسي غنيم، المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الدولة، رسالة دكتوراه، جامعة الأزهر، بدون تاريخ، ص 409.

⁴ حيدر محمد حسن الأسدي، المرجع السابق، ص 97.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

وبناء على ما تقدم يتضح أن عدم الإعتماد على معيار الخطأ ولا الضرر في تأسيس المسؤولية السياسية للرئيس، وإنما يعتد بمعيار ذاتي وهو مدى حسن أو سوء نية الرئيس، فإن كانت غايته تحقيق الصالح العام فلا تصح إثارة مسؤوليته، بصرف النظر عن درجة الخطأ المرتكب والأضرار الناتجة عن تصرفاته والعكس صحيح لكن، معيار الغاية في تأسيس المسؤولية يعد أكثر المعايير صعوبة في الإثبات.

كما أن الإتجاه الغالب في تعريف وتأسيس المسؤولية السياسية لا يعتد بالنية، ويمكن للمرء توضيح ذلك من خلال المثال التالي:

أنه من بين صور الأخطاء العمدية أو غير العمدية التي يمكن ارتكابها من طرف رئيس الجمهورية ما يقع بسبب مخالفة واضحة لأحكام الدستور، ومنها ما يقع دون مخالفة صريحة وواضحة لأحكامه. وهو ما يصعب إثباته، ولعل الإختصاصات التقديرية المخولة لرئيس الجمهورية تعد أبرز مثال على ذلك، فقد يمارس سلطته التقديرية وفقا لأحكام الدستور، ويكون تصرفه مستوفيا بشكل خاص لجميع الشروط والإجراءات الشكلية المحددة دستوريا، لكن الغرض من اتخاذ مثل هذا التصرف قد يكون مخالفا للدستور بطريقة مستترة وغير مباشرة¹.

ومثال ذلك نشوب خلاف سياسي حاد بين الحكومة والبرلمان، فقد يتدخل الرئيس ويتخذ قرار بحل البرلمان -وفقا لأحكام الدستور- وقد تكون غاية رئيس الجمهورية مشروعة؛ إذا كان الهدف من الحل ممارسة دوره كحكم بين السلطات وإستمرارية الدولة، وقد تكون غايته غير مشروعة، في حالة أن أغلبية البرلمان من حزب معارض لسياسة الرئيس، فيكون الهدف من وراء الحل محاولة بسط سيطرته ونفوذه على مؤسسات الدولة بطريقة قانونية.

الفرع الثاني: نظرية المخاطر السياسية وتحمل التبعة

نظرا لعجز نظرية الخطأ عن تقديم الحلول بوصفها الأساس في إقرار مسؤولية الرئيس، فقد اقترح بعض الفقهاء نظرية المخاطر السياسية وتحمل التبعة.

وبالفعل فإنه من منظور توسيع وتعقد إختصاصات رئيس الجمهورية وتأثيرها على مختلف جوانب النظام السياسي، تقف نظرية الخطأ السياسي وحدها عاجزة عن تغطية مختلف أشكال مسؤولية أهم مؤسسة دستورية.

¹ حنان مفتاح، المرجع السابق، ص 184.

أولاً: معنى نظرية المخاطر السياسية وتحمل التبعة

تقوم نظرية المخاطر السياسية وتحمل التبعة على أساس أنه من يتولى مهام منصب رئاسة الدولة، أن يتحمل تبعه الضرر الناشئ عن أداء تلك المهام، إذا كان الضرر إستثنائياً وجسيمياً، بغض النظر عن إثبات خطأ ما في فعل الرئيس، وذلك تطبيقاً لقاعدة تلازم السلطة مع المسؤولية، بحيث أينما توجد السلطة توجد المسؤولية¹. وعليه فإن الأعمال التي يقوم بها رئيس الجمهورية إذا نجم عنها ضرر، وكان هذا الضرر عاماً شمل المصلحة العليا للبلاد، وتجاوز حدود الخسائر العادية التي يمكن للدولة أن تتحملها بإعتبارها من مقتضيات العمل السياسي عد مسؤولاً عنها، وتعين عليه الإستقالة وإفساح المجال لغيره، حتى ولو لم يكن هناك خطأ وقع منه، إستناداً إلى فكرة تلازم السلطة مع المسؤولية التي توجب على من يتولى مهام منصب معين أن يتحمل تبعه أعمال هذا المنصب، إذ أنه ليس من العدالة أن يبقى الرئيس في الحكم على الرغم من سياساته التي أدت بالبلاد إلى نكبات سياسية واقتصادية وإجتماعية².

ثانياً: شروط الضرر الموجب للمسؤولية

يشترط في الضرر الموجب لمساءلة رئيس الجمهورية أن يكون إستثنائياً وجسيمياً نجم عنه ضرراً شمل المصلحة العليا للبلاد، والذي يتعين إخضاعه للمسؤولية، وذلك بقطع النظر عما إذا كان رئيس الجمهورية قد أخطأ أم لا، فليس من العدالة أن يبقى الرئيس حال كون سياسته قد أحدثت مخاطر سياسية أو إقتصادية أو إجتماعية يصعب تدارك آثارها الخطيرة³.

إذا، معيار نشوء المسؤولية هو توافر العلاقة السببية المادية بين الفعل الضار والنتيجة الضارة دون حاجة للبحث عن وجود خطأ من جانب رئيس الجمهورية⁴، لأنه بمجرد وصول رئيس الجمهورية إلى منصب الرئاسة فإنه يتحمل مسؤولية العمل الذي كلف به، لأنه ليس من المنطق إسناد سلطة الرئاسة دون تحمل مسؤوليتها تماشياً مع قاعدة أينما توجد السلطة توجد المسؤولية.

¹ حيدر محمد حسن الأسدي، المرجع السابق، ص 100.

² أحمد ابراهيم السبيلي، المرجع السابق، ص 247.

³ حيدر محمد حسن الأسدي، المرجع السابق، ص 100.

⁴ محمد السعيد أبو حجر أحمد حسن، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام الأنجلو أمريكي والمصري والشرعية الإسلامية، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة حلوان، 2011، ص 228.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

كمثال عن الأعمال التي يقوم بها رئيس الجمهورية، وتؤدي إلى إثارة مسؤوليته السياسية إستنادا إلى نظرية المخاطر: إقدام رئيس الجمهورية على إبرام اتفاقية دولية وفقا لأحكام الدستور، لكنها غير ملائمة وترتب ضرا جسيما وإستثنائيا ناتجا عن اتخاذ قرار خطير بخصوص الخيارات الإقتصادية للدولة، لأن تلك الإتفاقية تضمنت "تنازلات" لو علم بها الشعب لرفض الإتفاقية من أساسها، حتى وإن كانت تحقق مزايا اقتصادية للدولة¹.

تأسيسا على ما سبق يتضح لنا، أن هذه الأسس والمعايير متعددة وليست ثابتة، لأنها لا تنشأ عند مخالفة قواعد المشروعية فقط أي في حالة تعدي رئيس الجمهورية على أحكام الدستور والقوانين، وإنما تتعداها الى مدى الملائمة، خاصة عندما يسئ الرئيس إستخدام إختصاصاته وينتج عنها أضرار جسيمة على المصالح العليا للبلاد.

ومن ثم يمكن القول، أن مسؤولية الرئيس السياسية هي مسؤولية النظام السياسي بأكمله، لأنه في هذه الحالة تتعرض الدولة ومؤسساتها لعدم الإستقرار، وبالتالي يجب إقتران السلطة بالمسؤولية لأن لا تكون سلطة الرئيس مطلقة دون قيد، مما يجعله يقوم بوظائفه درءا لسحب الثقة منه².

المطلب الثاني: الأسس المدسترة

رغم الإعتراف بأهمية مبدأ المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، إلا أن تأسيسها دستوريا لا يزال مستبعدا في كثير من الدساتير، ومع ذلك هناك ارتباط وتلازم مبدأ المسؤولية السياسية مع المبادئ والقواعد الدستورية مثل: مبدأ المشروعية، مبدأ سيادة الشعب، مبدأ المساواة، اليمين الدستورية، فجميع هذه القواعد والمبادئ تؤكد ضرورة إقرار مبدأ المسؤولية السياسية للرئيس.

ومن خلال وجود هذه المبادئ يمكن الوصول لتأسيس المسؤولية السياسية الرئاسية لأن وجود مثل هذه المبادئ في الدساتير ليس للتأكيد على قيمتها، وإنما إلى تأكيد الزاميتها من قبل المسؤول عن السلطة.

ومن ثم، فإن إنتخاب الرئيس يعد أساسا لمسؤوليته السياسية في حالة إخلاله بالعقد السياسي بينه وبين الشعب، كما أن اليمين الدستورية تشكل سندا دستوريا لتأسيس مسؤولية الرئيس في حالة الخنث باليمين الدستورية.

¹ حنان مفتاح، المرجع السابق، ص 188.

² أحمد ابراهيم السبيلي، المرجع السابق، ص 248.

الفرع الأول: العقد السياسي بين الشعب والرئيس

يقصد بالعقد السياسي إنشاء الحكومة على أسس اتفاقية تبرر علاقة الخضوع بين الحاكم والمحكوم، وبموجبه تتعهد الأطراف السياسية الفعالة في المجتمع على إدارة البلاد بشكل يتوافق ومصالح المجتمع. فموضوعه يتعلق بتنظيم المجتمع السياسي والسلطة، حيث أن الجماعة السياسية والسلطة قد نشأتا عن طريق العقد السياسي، كما أن الحاكم يمارس مظاهر السلطة السياسية نيابة عن الأمة نتيجة تعاقد حر بينهما. وتؤدي هذه العملية الانتخابية إلى إختيار الرئيس كمثل لشعبه لا كوكيل بالمعنى التعاقدى التقليدي للكلمة، فالرئيس بعد إنتخابه لا يتصرف بإسم ناخبه بل بصفته ممثلاً للشعب بأكمله. لكن إذا كان الرئيس يستمد سلطته وقيمه التمثيلية من الشعب بإعتباره صاحب السيادة والسلطة فهل يحتاج الرئيس إلى ثقة الشعب من أجل إستمراره في منصب الرئاسة؟ وهل يجوز فسخ العقد في حالة إخلال الرئيس ببودده- أي ببرنامجه السياسي تجاه الشعب؟.

يعتبر الفيلسوف الإنجليزي توماس هوبز من أوائل الفلاسفة الذين نادوا بنظرية العقد السياسي في مؤلفه التين (le leviathan) ويشير إلى أن: "شرعية الحاكم هي شرعية ابتداء وليست شرعية بقاء"، إذ يكفي أن يكون الحاكم مختاراً من قبل الأفراد وبرضاهم لحظة إختياره بصرف النظر عن طبيعة التصرفات التي تصدر منه بعد ذلك، فلا يجوز الإعتراض عليها ولا مساءلته عنها، على إعتبار أنه لم يكن قد اكتسب صفته الإعتبارية المذكورة بعد¹، وبالتالي فهو غير ملتزم تجاه الأفراد بشئ، وينتج عن ذلك إستئثار رئيس الجمهورية بالمصالح العليا في البلاد بإعتباره أعلى هيئة تنفيذية وتشريعية في الدولة، وصاحب الكلمة العليا، فلا يجوز الخروج عنه أو عصيان أمره، إلا إذا فشل في تحقيق الأهداف التي وجد من أجلها².

وعلى طرف نقيض، يؤكد الفيلسوف "جون لوك" أن أطراف العقد هما الشعب من ناحية، ورئيس الدولة من ناحية أخرى، وهذا يعني أن شرعية رئيس الدولة من وجهة نظره تقوم على الإرادة الشعبية، وبموجب هذا العقد يحتفظ الأفراد بحقوقهم وحررياتهم الأساسية ويتنازلون فقط عن جزء منها بالقدر المطلوب لرئيس الدولة بإعتباره صاحب السلطة العليا³.

وبناء على ما تقدم، يتضح أن الإنتخاب ليس مجرد آلية عملية لإختيار الحكام فقط بل لإضفاء الشرعية على ممارستهم الحكم برضى المحكومين، وتجسيدا لمبدأ سيادة الشعب.

¹ Thomas hobbes , Leviathan, English works By sir willam moles worth , 1966,p 178.

² ماجد راغب الحلو، الدولة في ميزان الشريعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، ص 74.

³ عمر حمزة عمر التركماني، المرجع السابق، ص ص 98، 99.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

كما يشكل في نفس الوقت أساسا لمسؤولية المنتخبين، فحتى يصبح الشعب سيدا يجب أن يكون قادرا على مراقبة ومحاسبة حكامه وفقا آليات مدسرة، تفرض على الحكام المنتخبين الانضباط المؤسسي في مباشرة اختصاصاتهم التمثيلية، لأن احترامهم إرادة الشعب التي إختارت رئيس الجمهورية هي الأساس الأول لمسؤوليته لذلك، فإن من حق الشعب أن يعفيه مما كلفه به في حالة إهماله أو إخلاله بأي التزام من الإلتزامات المكلف بها. إذا، ومن خلال ما تقدم فإن العلاقة بين الرئيس وشعبه مبنية على عقد سياسي ذي طبيعة خاصة، لذلك اقترح البعض إعادة تنظيره بطريقة تتناسب مع البيئة الجديدة وثقافة الحرية والليبرالية وأن يكون له شكل وقواعد قانونية ثابتة، لا تتغير تحت وطأة الظروف الإستثنائية، بحيث لا يصح أي تفاوض مع المواطن أو المجتمع ومقايضتهما للتنازل عن الحقوق مقابل فكرة الأمن الفردي أو صيانة أمن الجماعة، من خلال تقليص هذه الحقوق أو إبطالها، لأن الحقوق السياسية للمواطن غير قابلة للتصرف ولا يجوز التنازل عنها تحت أي ظرف في علاقته مع الدولة¹.

في هذا الصدد أشار هيجل "Hegel" إلى أن الدستور الذي يتخذه شعب من الشعوب، لإدارة دولة ليس وليد الإختيار المجرد، وإنما يكون مادة واحدة وروحا واحدة مع دينها، فنها، فلسفتها ومع أفكارها تصورهما وثقافتها، فهو ذلك الشكل الذي يتفق وروح الشعب، كما لا يمكن إستيراده من دولة أو شعب آخر². تأسيسا على ما تقدم، يتضح أن ممارسة مظاهر السلطة السياسية تتأسس على مبدأ التعاقد الحر الخالي من كل أشكال الإكراه، لأن رئيس الدولة الذي يستند على القوة في وجوده وفي ممارسته للسلطة، لا يمكن أن يكتب له الإستقرار والبقاء، وينتج عن ذلك وجوب تجديد هذا الرضا كل فترة.

الفرع الثاني: اليمين الدستورية

تتضمن نصوص الدساتير صيغة محددة لأداء اليمين يتولاها من يتولى منصبا جديدا، ذلك أن غالبية الدساتير ألزمت الرئيس بأداء اليمين الدستورية قبل مباشرته مهام عمله الرئاسي أو عند تجديد ولايته، وتختلف صيغة هذا القسم وغاياته وحتى قيمته القانونية بإختلاف الدول، مما يعني أنه يمكن إثارة المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في حالة الحنث الدستورية؟.

¹ حنان مفتاح، المرجع السابق، ص 193.

² نفس المرجع، ص 194.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

عرف الدكتور عبد الرزاق السنهوري اليمين بأنها: قول يتخذ في الحالف الله شاهداً على صدق ما يقول، أو على إنجاز ما يعد، ويستتزل عقابه إذا حث¹.

أما الحث في اليمين الدستورية فقد عرف على أنه: "العمل على خلاف ما ورد في اليمين من مقتضيات أو ترك العمل بها"².

أو أنه نقض العهد المؤكد في اليمين المأخوذة على رئيس الجمهورية³، أو إتيان الرئيس لعمل يخالف اليمين الدستورية التي أقسم بها أثر تبوئه سدة الرئاسة⁴.

يظهر لنا مما سبق إنشغال الفقهاء في تعريف اليمين والحث في اليمين الدستورية مع إختلافات بسيطة في كيفية صياغة التعريف، ويمكننا كذلك إيراد تعريف جامع ومانع للحث في اليمين الدستورية كإحدى الجرائم التي يسأل عنها الرئيس بأنها: نقض رئيس الدولة للواجبات القانونية المفروضة عليه بموجب القسم الدستوري.

أما بخصوص مدى إمكانية تأسيس المسؤولية الرئاسية على الحث باليمين فهي مسألة خلافية بين اتجاه يعتبر اليمين الدستورية مجرد قيد معنوي غايته تقييد الحالف بما تعهد به عن طريق إيمانه الديني ومحاكاة شرفه وضميره.

بينما يؤكد اتجاه آخر، أنه من الخطأ إعتبار اليمين الدستورية مجرد ضابط نفسي وديني يحاكي ضمير الرئيس، كما لا يمكن إعتبارها مجرد إجراء بروتوكولي لإستكمال إجراءات شغل منصب الرئاسة، فالرئيس حتى وإن كان منتخبا باقتراع شعبي مباشر فإن ذلك غير كاف لتسليمه مقاليد الحكم ومباشرة مهامه التمثيلية، إلا بعد قيامه بالتمتع دستوري جوهري وهو أداء اليمين الدستورية، في هذا الصدد يعتبر الدستور العراقي لسنة 2005⁵، الوحيد من بين الدساتير العربية التي نصت على قيام مسؤولية رئيس الدولة في حالة الحث باليمين بحيث نص: "يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية أمام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة 50 من الدستور"⁶.

¹ عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة 03، الجزء 01، 1998، ص 674.

² أردلان نور الدين محمود، المرجع السابق، ص 222.

³ رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، مطبعة البيئة، بغداد، 2009، ص 246.

⁴ علي يوسف الشكري، المرجع السابق، ص 168.

⁵ علي مجيد العكيلي، لمى علي الظاهري، المركز القانوني لنائب رئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المعاصرة، مركز جيل البحث العلمي، مجلة جيل الأبحاث المعمقة، العدد 06، 2016، ص 24.

⁶ أنظر المادة 71 من الدستور العراقي لسنة 2005.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

كما أنه دون أداء اليمين الدستورية يستحيل على رؤساء الدول ممارسة مهامهم الوظيفية، وأنه بمجرد الإعلان الرسمي عن نتائج الإقتراع من المهم جدا أداء القسم الدستوري وفقا للشروط المحددة دستوريا، كما يتعين التقيد التام وبأعلى درجة ممكنة بمحتوى صيغة القسم الدستوري.

كما أنه يمكن إثبات القوة الإلزامية لليمين ومكانتها السامية من خلال نصوص الدساتير ذاتها، وبالرجوع إلى دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل والمتمم من خلال نص المادة الثانية من الدستور على أن: "الإسلام دين الدولة"، وبشأن مدى التزام الدولة بتطبيق هذا النص الدستوري وإعتبار الشريعة الإسلامية مصدرا أساسيا لسياسة الأمة وقوانينها ومرجعا أصليا عند تأويل أحكام الدستور، ذلك أن مثل هذه النصوص الدستورية تولد إحساسا لدى الرئيس بالإستقامة والرهبة من عواقب التخاذل والإنحراف بإستخدام السلطة.

بالإضافة إلى ذلك، فإن أحكام المادة 90 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹ المتضمنة محتوى صيغة القسم الدستوري.

تؤكد بشكل واضح ضرورة تقييد الرئيس بما أقسم عليه، إذ أن القسم المدستر نص على المهام والوظائف المختصة بمؤسسة الرئيس لذلك يمكن القول أن الحنث باليمين الدستورية إستوفى جميع واجبات الرئيس، ذلك أن أول التزام أقسم الرئيس على الوفاء به هو:

- احترام الدين الإسلامي وتمجيده
- الدفاع عن الدستور.
- السهر على إستمرارية الدولة.
- توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري.
- تدعيم المسار الديمقراطي.
- احترام حرية إختيار الشعب.
- احترام مؤسسات الجمهورية وقوانينها.
- الحفاظ على سلامة التراب الوطني.
- الحفاظ على وحدة الشعب والأمة.
- حماية الحريات والحقوق الأساسية للإنسان والمواطن.
- العمل من أجل تطور الشعب وازدهاره.
- السعي بقوة من أجل تحقيق المثل العليا للعدالة والحرية والسلم في العالم.

¹ المادة 90 من القانون رقم 16-01، المتضمن التعديل الدستوري، المؤرخ في 27 جمادى الأولى عام 1437هـ الموافق 07 مارس 2016، جـ ر ج، العدد 14.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

فمن خلال نص المادة 90 السالفة الذكر نستطيع القول أنها كافية لتقرير المسؤولية لرئيس الجمهورية، وذلك من خلال قسم رئيس الجمهورية على احترام الدين الإسلامي، ذلك أن المصدر الأول للدين الإسلامي هو كتاب الله عز وجل الذي لم يترك شيئاً إلا وقام بتنظيمه بأحكام وقواعد كلية صالحة لكل مكان وزمان ومن بينها شؤون الحكم.

وبالرجوع إلى المؤسس الدستوري المصري فقد حدد في المادة 144 من دستور 2014: يشترط أن يؤدي رئيس الجمهورية، قبل أن يتولى مهام منصبه، أمام مجلس النواب اليمين الآتية: "أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري، وأن أحترم الدستور والقانون، وأن أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن أحافظ على إستقلال الوطن ووحدة وسلامة أراضيه".

ويكون أداء اليمين أمام الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا في حالة عدم وجود مجلس النواب¹.
ومن ثم فإن من أهم واجبات رئيس الجمهورية:

- احترام الدستور والقانون

- المحافظة على النظام الجمهوري

- رعاية مصالح الشعب رعاية كاملة

- المحافظة على إستقلال الوطن ووحدة وسلامة أراضيه

نخلص إلى القول أن صيغة القسم الدستوري (اليمين الدستورية) قد تختلف في العبارات والألفاظ، ولكنها في الغالب تنص على إشهد الله على ما يقول، إلا أنه كان من المفروض أن يتضمن هذه الصيغة من اليمين الدستورية جزءاً عن الحنث بها، كأن يقول: وإذا لم أوافق في أداء مهماتي وواجباتي الدستورية أستقيل من الرئاسة أو أسلم نفسي للقضاء ليتم محاسبتي عنها، وذلك لأن اليمين الدستورية عندما وضعت بالصيغة الدينية كان مفهومه أن من يحنث بيمينه يأثم بحق الله وبحق أمته، ثم إن اليمين لا بد أن تكون رادعا معنوياً تقيد الحالف بما تعهد به.

خلاصة القول يمكننا أن نستنتج أنه من خلال الإطلاع على نصوص الدساتير تبين لنا أن اليمين الدستورية حين وضعت بالصيغة الدينية، كان مفهومها بنظر الشعب المؤمن، أن من يحنث بيمينه يأثم بحق الله وبحق أمته، ثم إن اليمين لا بد أن تكون رادعا معنوياً.

¹ علي مجيد العكيلي، اليمين الدستورية والضمانات المقررة لحماية الوظيفة النيابية، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، الطبعة الأولى، 2018، ص 62.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

إلا أنه ما يمكن أن نلاحظه على الواجبات المنصوص عليها في كلا الدستورين الجزائري والمصري مايلي:

- أنه بالنسبة للدستور الجزائري نص على أنه من واجبات الرئيس احترام الدين الإسلامي، والذي لم يرد في الدستور المصري، لأن من واجبات الرئيس الإسلامية حراسة الدين وحفظه.

- كذلك فيما يخص حماية الحقوق والحريات للمواطن والتي أقسم عليها رئيس الدولة في الدستور الجزائري، أما بالنسبة للمؤسس الدستوري المصري فإنه لم يرد في القسم حمايته للحقوق والحريات للمواطن، بالرغم من أن الدستور قد تضمن بابا بعنوان (الحقوق والحريات والواجبات العامة).

ومن ثم، فإن أي تهاون أو تقصير أو إخلال عمدي بأحد الإلتزامات المنصوص عليها دستوريا المحددة من طرف صاحب السلطة المؤسسة في الوقت ذاته حثا باليمين الدستورية، وبالتبعية أساسا لإثارة مسؤولية الرئيس بإعتباره صاحب السلطة المؤسسة، والتي يتم تجسيدها عمليا عن طريق حرية صاحب السيادة في التعبير عن إرادته وإختيار دستور يحفظ قيمه ومبادئه وحقوقه المؤطرة ضمن مواد هذا الدستور.

وبالتالي فإن المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية تقوم في حالة إخلاله بالتزاماته الدستورية أو بدوره السياسي بارتكابه أخطاء جسيمة أو تعريض المصالح العليا للبلاد للخطر أي من خلال الإخلال بواجباته المفروضة عليه بموجب اليمين الدستورية، والتي تعد جريمة جزائية وليست مجرد جريمة أخلاقية أو دينية¹.

مع الإشارة إلى أن هناك فرق بين إخلال الرئيس بالتزاماته الدستورية وبدوره السياسي.

ففي الحالة الأولى تقع المخالفة أو التعدي على مبدأ المشروعية، إستنادا إلى أن الدستور هو المصدر الرسمي الأول لتلك الإلتزامات التي إنتهكها الرئيس، بالإمتناع عن عمل ألزمه الدستور بأدائه.

أما في الحالة الثانية فإن المخالفة تنطوي على مساس بمبدأ الشرعية وهذه الحالة أصعب من حيث الإثبات، لأن الدور السياسي لرئيس الجمهورية يتجاوز نطاق القواعد القانونية، فالرئيس بحكم منصبه ووظيفته ملزم بتحقيق أهداف شعبه وصيانة مبادئه وهو إختصاص سياسي عام غير مؤطر دستوريا بشكل تفصيلي ودقيق².

المبحث الثالث: تفعيل المسؤولية السياسية الرئاسية أمام المؤسسات الدستورية

تتنوع حالات تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام القانوني، ما بين حالات نص عليها الدستور صراحة أطلق عليها مصطلح الحالات المباشرة، وأخرى يمكن أن ترتب - على الأقل - التزاما أدبيا على عاتق رئيس الجمهورية بتقديم إستقالته أسماها الفقهاء الحالات غير مباشرة.

¹ علي يوسف الشكري، المرجع السابق، ص 170.

² حنان مفتاح، المرجع السابق، ص 202.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

مما سبق يستوجب علينا تبيان المسؤولية السياسية المباشرة لرئيس الجمهورية أمام البرلمان في مطلب أول، ثم نتناول المسؤولية الغير مباشرة أمام البرلمان في مطلب ثاني، على أن نخصص المطلب الثالث لدراسة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام الشعب.

المطلب الأول: المسؤولية السياسية أمام البرلمان

إن وجود نظام سياسي يعترف بالتعددية الحزبية، يفترض فيه أن تراقب الأحزاب السياسية المعارضة أعمال وسياسات رئيس الجمهورية والكشف عن أخطائه أمام الرأي العام، خاصة إذا كانت هذه الأحزاب في السلطة، وذلك من خلال بسط آلياتها الرقابية.

الفرع الأول: المسؤولية السياسية المباشرة للرئيس أمام البرلمان

يعد الدستور الجزائري لسنة 1963 مصدرا رسميا لمسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان، بالرغم من رفضه للنظامين البرلماني والرئاسي على أساس أنهما لا يحققان التوازن المنشود بين المؤسسات، وهذا ما جعله يعتمد مبدأ وحده السلطة السياسية، الذي يمكن تفعيله بإعتماد نظام الحزب الواحد بإعتباره المعبر عن مصالح الشعب المتقاربة، خلافا لمبدأ الفصل بين السلطات والذي كان يعتبر مجرد إنعكاس لتناقض مصالح الحكام ومنه تفتتت السلطة وتقاسمها تحقيقا لمصالحهم المتناقضة¹.

- يعتبر دستور 1963 الوحيد الذي أقدم على ترتيب المؤسسات الدستورية وذلك بتقديم البرلمان على الحكومة، خلافا لجميع دساتير الجزائر اللاحقة له، وكذلك نص صراحة في المادة 27 على أن: "السيادة الوطنية للشعب، يمارسها بواسطة ممثلين له بمجلس وطني. ينتخب باقتراع عام مباشر وسري..." وأكد المعنى ذاته في نص المادة 28 بحيث: "يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية (...). ويراقب الحكومة"، مما يعني أن المجلس الوطني هو وحده المعبر عن السيادة الوطنية².

- كذلك يعد دستور 1963 الوحيد ضمن دساتير الجزائر اللاحقة له الذي لم يعطي الحق لحل البرلمان من طرف رئيس الجمهورية. وهذا إضافة إلى كونه الدستور الوحيد الذي أسس صراحة مبدأ مسؤولية رئيس الجمهورية سياسيا أمام البرلمان، حيث نصت المادة 47 على الآتي: "رئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد أمام المجلس

¹ حنان مفتاح، المرجع السابق، ص 206.

² على خلاف الدساتير اللاحقة لدستور 1963 فقد أسندت إحتصاص التعبير عن السيادة الشعبية وممارستها لممثلي الشعب المنتخبين. ولم يعد المجلس الوطني نظريا الممارس الوحيد لمظاهر السيادة فقد نصت المادة 05 من دستور 1976 على أن: "السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها عن طريق الاستفتاء أو بواسطة ممثليه المنتخبين"، أما المادة 08 من دستور 1996 فتص على أن: "يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها. يمارس الشعب هذه السيادة أيضا عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين" وهي تقابلها نفس المادة من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

الوطني"، الواضح أن نص المادة 47 كان صريحاً في تحميل رئيس الجمهورية وحده المسؤولية، لكنه في نفس الوقت لم يحدد أسباب إثارة هذه المسؤولية ولا طبيعتها وإن كان الراجح أنها مسؤولية سياسية إستناداً إلى أن الهيئة الدستورية المختصة بتحريكها والفصل فيها، والإجراءات المتبعة في ذلك والأثر القانوني المترتب على ثبوتها جميعها ذات طبيعة سياسية¹، وفي إعتقادنا أن المشرع الدستوري صاغ المادة 47 من أجل إعفاء الرئيس من أشكال المسؤولية الأخرى المدنية والجنائية.

مما يعني أن المؤسس الدستوري الجزائري نص صراحة على مسؤولية رئيس الجمهورية أمام المجلس الوطني. وبالرجوع إلى المؤسس الدستوري المصري فقد تواترت على عدم إقرار مسؤولية رئيس الدولة، ومفاد عدم المسؤولية السياسية أنه لا يمكن إقالة رئيس الدولة أو إبعاده عن منصبه، وبالتالي كانت لا توجد أي هيئة تستطيع عزل رئيس الدولة من منصبه².

لكن بصدور دستور 2014، الدستور الحالي لمصر والذي قد نص على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية بشكل مباشر وصريح، فإنه بموجب نص المادة 161 منه يكون مجلس النواب هو الجهة الوحيدة التي يجوز لها سحب الثقة من رئيس الجمهورية عندما يقتضي الأمر ذلك.

الفرع الثاني: شروط وإجراءات تحريك المسؤولية السياسية الرئاسية

يتم تفعيل مبدأ المسؤولية السياسية الرئاسية المؤسس دستورياً عن طريق إتباع الإجراءات الدستورية المحددة في المواد 55 و56 من الدستور الجزائري، حيث يتعين أولاً الحصول على موافقة ثلث أعضاء المجلس الوطني لإيداع لائحة سحب الثقة، على أن يتم التصويت على اللائحة بصورة علنية بعد مرور 05 أيام من تاريخ إيداع اللائحة. وفي حالة موافقة الأغلبية المطلقة لنواب المجلس على لائحة سحب الثقة، يلزم الرئيس بتقديم إستقالته وفي الوقت ذاته يتعرض المجلس الوطني للحل الوجوبي تلقائياً، ما يمكن ملاحظته بخصوص الأثر القانوني المترتب على قبول لائحة سحب الثقة أن المؤسس الدستوري كان واضحاً في تقرير الحل التلقائي للمجلس³، بينما كان موقفه من الرئيس يتسم بنوع من الغموض، حيث إستعمل مصطلح إستقالة بدلاً من إقالة مع أن الفرق بينهما واضح، كما أنه لم يحدد الجهة التي يقدم أمامها هذه الإستقالة؛ لذلك يعد قبول سحب الثقة من الرئيس بمثابة عملية

¹ رياض دنش، "المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري" 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، 2008، ص380.

² عبد الله إبراهيم ناصف، المرجع السابق، ص 117.

³ الأمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع، أكتوبر، 2003، ص 387.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

إنتحارية بالنسبة للبرلمان، عوض أن تكون سلاحا دستوريا يلوح به في وجه الحكومة أو يستخدم إذا استدعى الأمر العودة إليه لوضع حد لإلخراقات الهيئة التنفيذية.

إلا أنه نستطيع القول، أن المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية وفقا لدستور 1963 تبدو أنها سهلة التجسيد يمكن بمقتضاها عزل وتنحية رئيس الجمهورية بمجرد تجسيد شروط تحقق المسؤولية السياسية. إلا أنه بالرجوع إلى الشروط المستوجبة للمسؤولية، ندرك أن تجسيدها على أرض الواقع أمر في غاية الصعوبة إن لم يكن مستحيلا، وذلك من خلال عدة نواحي أهمها:

1- وحدة القيادة بين الحزب والدولة: وذلك من خلال أن دستور 1963 نص على مسؤولية رئيس الجمهورية أمام المجلس الوطني، والتي من الصعب تحقيقها نظرا لأن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطات واسعة بإعتباره منتخب من طرف الشعب، بالإضافة إلى إستحالة وجود خلاف بين المجلس الوطني ورئيس الجمهورية نظرا لإنتماء كلاهما لنفس الحزب، بالإضافة إليه مادام أن السلطة التشريعية تشترط في نواب المجلس الوطني إنتمائهم للحزب الواحد جبهة التحرير الوطني والتفويض بتوجهات القيادة الحزبية، مما ينتج عنه تأثير هذه القيادة على خيارات السلطة التشريعية من الداخل والخارج، وكذلك تأثير الحزب الواحد على توجهات النواب، بحيث يصبح النائب ممثلا للحزب الذي ينتمي إليه، ذلك أن المسؤول الأول عن الحزب الواحد هو في نفس الوقت رئيس السلطة التنفيذية.

2- الحل التلقائي للمجلس الوطني قيد على تحريك مسؤولية الرئيس: من مظاهر عد فعالية آليات تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، الحل التلقائي المسلط على المجلس الوطني (البرلمان) في حالة نجاحه في تحريك المسؤولية السياسية اتجاه رئيس الجمهورية، الأمر الذي يجعل من النواب لا يقدمون على إستعمال حقهم الدستوري في إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية، لأن نجاح تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية يعني حل المجلس الشعبي الوطني والعودة إلى الهيئة الناجبة التي يكون لها دور أساسي في منح الثقة من جديد أو منعها عنهم¹.

مما سبق نستنتج، أن لا يمكن في ظل الأنظمة ذات الحزب الواحد تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، نتيجة جعل الحزب الواحد المحسد لجميع السلطات الأخرى نتيجة منح رئيس الجمهورية سلطات واسعة جعلته يتفوق على الوزن السياسي للنواب، مما يترتب عليه عدم إستقرار المؤسسات الدستورية، في حالة ترتب المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية.

¹ ظريف قدور، المرجع السابق، ص 66 وما بعدها.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

أما بالنسبة لشروط وإجراءات تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في الدستور المصري لسنة 2014 فقد نصت عليها المادة 161 وهي:

- 1_ أن يكون الإقتراح بسحب الثقة بناء على طلب مسبب، وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل
- 2- موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب على الإقتراح، والأغلبية المطلوبة هنا هي أغلبية أعضاء مجلس النواب مجتمعين وليس أغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين.
- 3- لا يجوز تقديم هذا الطلب لذات السبب خلال المدة الرئاسية إلا مرة واحدة.
- 4- الإستفتاء العام على هذا الإقتراح بدعوة من رئيس مجلس الوزراء والعلّة في اشتراط الإستفتاء الشعبي على عزل الرئيس هو أن الأصل أن الرئيس غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان، وذلك سواء في النظام البرلماني حيث لا يتمتع في ظل هذا النظام بسلطات حقيقية تبيح مسأئلته سياسيا، وكذلك في النظام الرئاسي لأنه يقف على قدم المساواة مع البرلمان فلا يكون مسؤولا سياسيا أمامه أخذا بقاعدة الفصل المطلق بين السلطات.
- 5- أن يكون رئيس الجمهورية قد وصل فعلا للسلطة وإعتلى المنصب، إذ لا مسؤولية حيث لا سلطة¹.

المطلب الثاني: المسؤولية السياسية الغير مباشرة أمام البرلمان

إن عدم وضع الشارع الدستوري حالات بعينها يمكن أن تثار بشأنها تلك المسؤولية، لم يكن ليقف أبدا عائقا أمام فقهاء القانون عند دراستها، إذ أن طبيعة العمل الفقهي تستوجب من الفقهاء التصدي للوقائع العملية في محاولة منهم لإستنباط الحالات التي يمكن أن ترتب- على الأقل- التزاما أدبيا على عاتق الرئيس بتقديم إستقالته، وهي ما أسماها فقهاء القانون بالحالات غير مباشرة، وذلك لإقامة التوازن المفقود بين سلطة رئيس الجمهورية ومسؤوليته، لأن عدم المسؤولية السياسية أمر لا يمكن قبوله، خاصة أن سلطات رئيس الجمهورية تتزايد. ومما سبق فإنه في حالة وقوع خلاف سياسي بين الرئيس والبرلمان، أي في حالة إختلاف الأغلبية البرلمانية والرئاسية، فإنه من المتوقع نظريا وقوع خلاف سياسي بينهما وتتمثل أبرز صور هذا الخلاف فيما يلي:

¹ هانم أحمد محمود سالم، المرجع السابق، ص 49.

الفرع الأول: رفض الموافقة على الإتفاقيات والمعاهدات الدولية

باعتبار أن إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها هي من إختصاصات رئيس الجمهورية والتي يمارسها بشكل مستقل، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري إستثنى من ذلك بعض المعاهدات والإتفاقيات، حيث اشترط فيها الموافقة البرلمانية الصريحة قبل التصديق الرئاسي¹.

بالرجوع إلى التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، نلاحظ أن المؤسس الدستوري وسع من قائمة هذه المعاهدات والإتفاقيات، كما أنه ملزم بعرض المعاهدات المنصوص عليها في هذه المادة على البرلمان ليوافق عليها قبل التصديق عليها، وهذه الموافقة تستند في الحقيقة إلى مدى إيمان الأغلبية البرلمانية بالسياسة الخارجية التي ينتهجها رئيس الجمهورية، فهل نستطيع القول أن هذه المراجعة الدستورية تضمن للبرلمان مساهمة فعالة في مجال الشؤون الخارجية؟.

إلا أنه في حالة عدم موافقة البرلمان على المصادقة على هذه الإتفاقيات والمعاهدات هل تؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية؟.

من الناحية القانونية، نستطيع القول أن الموافقة البرلمانية المسبقة هي مراقبة أولية للمعاهدة وشرط جوهري لإتمام المصادقة، وتتم الموافقة الصريحة عن طريق تقديم مشروع القانون الذي يتضمن المعاهدة إلى كل غرفة للتصويت عليه دون مناقشة أو تعديل².

إلا أنه بالرجوع إلى أرض الواقع، نستطيع القول أن البرلمان لم يعترض مطلقا على جميع المعاهدات التي اشترط الدستور موافقته عليها³، إلا أنه يمكن في حالة تغيير الأغلبية البرلمانية المؤيدة للرئيس ووصول أغلبية أخرى معارضة من شأنه أن يؤدي إلى عرقلة الإرادة الرئاسية برفض الموافقة على تلك المعاهدات والإتفاقيات، بحيث يمكن لبعض الأحزاب المعارضة، خاصة إذا كانت تحظى بقاعدة شعبية واسعة، الأمر الذي يمكنه من تفعيل ما حولها دستوريا من آليات رقابية قليلة بفعالية كبيرة.

¹ حيث تنص المادة من القانون 149 رقم 16-01، المرجع السابق على الآتي: " يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي ترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة والتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة."

² حيث تنص المادة 38-01 من القانون العضوي 16-12 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج-ج رقم 50، الصادرة في 26 أوت 2016 على الآتي: "لا يمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات أو المعاهدات المعروضة على غرفتي البرلمان محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا تكون محل أي تعديل."

³ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 514.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

إلا أن عدم موافقة غرفتي البرلمان على معاهدة ما سيؤدي إلى شل مبادرة رئيس الجمهورية في سن القواعد الدولية، إلا أن الرئيس يتمتع بعدة وسائل دستورية تمكنه من تجاوز العراقيل التي قد تحدثها غرفتي البرلمان، أهمها تكمن في عرض المعاهدة على إستفتاء الشعب، بإعتبارها قضية ذات أهمية، أو لجوئه إلى حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء إنتخابات تشريعية مسبقة. وفي الوقت ذاته فإن هذه الحلول الرئاسية قد تؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية للرئيس في حالة رفض الشعب لموضوع الإستفتاء أو إعادة إنتخابه نفس التشكيلة البرلمانية المعارضة، ففي مثل هذه الحالات يتعين على رئيس الجمهورية تقديم إستقالته، لأنه لم يعد يتمتع بثقة الشعب الكافية للإستمرار في الحكم.

أما بالنسبة لإتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، فالملاحظ أن الدستور قد أوجب الموافقة البرلمانية الصريحة عليها بموجب نص المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹، بذلك نصت المادة بشكل صريح على أنه إذا تعلق الأمر بإتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، فإن عرضها على البرلمان يجب أن يكون بعد التوقيع وبعد تلق رأي المجلس الدستوري مباشرة.

كذلك نصت المادة 149 على أن التصديق الرئاسي يجب أن يقتزن وجوبا بالموافقة البرلمانية المسبقة، إلا أنه لم يحدد المرحلة التي يجب أن يتم خلالها ذلك.

وعليه فإنه من الممكن أن تعرض على البرلمان بعد مرحلة التفاوض مباشرة، لأن: "مضمون المعاهدة يتحدد خلال هذه المرحلة"، وقد يتأخر ذلك إلى مرحلة لاحقة وهي مرحلة التوقيع والتي ينصرف معناها إلى الإعراف الصريح بحصول الإتفاق وأن الإتفاقية قد تم إعدادها بصفة نهائية.

وعليه نلاحظ أن، وجوب عرض هذه المعاهدات والإتفاقيات على البرلمان للموافقة عليها يضمن مشاركة للبرلمان في اتخاذ قرار إنهاء الحرب إلى جانب مؤسسة رئيس الجمهورية.

إلا أنه إذا عرضت بعد التوقيع قد تنصرف إلى إجبار البرلمان بطريق غير مباشر على الموافقة، تجنبا للآثار الخطيرة التي قد تترتب على عدم الموافقة والتي قد تهدد إستمرارية الدولة، ومنه إستكمال إجراءات التصديق الذي: "يثبت ارتضاء الدولة والتزامه بأحكام المعاهدة بصورة نهائية"، مع الإشارة إلى أن هذه الموافقة في الوقت ذاته تحمل البرلمان المسؤولية السياسية عن جميع الآثار التي قد تترتب عن هذا النوع ومن الإتفاقيات².

¹ تنص المادة 111 من القانون رقم 01-16، المرجع السابق على أنه: "يقع رئيس الجمهورية إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الإتفاقيات المتعلقة بها ويعرضها فورا على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة".

² حنان مفتاح، المرجع السابق، ص 213.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

كما أنه لا يجوز للرئيس إستكمال إجراءات التصديق على المعاهدات والإتفاقيات التي ارتأى المجلس الدستوري عدم دستوريتهما أو صوت البرلمان بعدم الموافقة عليها، وذلك تطبيقاً لأحكام المادة 190¹ من الدستور والمادة 191-03 و 111 و 149 التي إستوجبت إقتران الموافقة المسبقة للبرلمان بإجراء المصادقة.

كذلك منح الدستور المصري لرئيس الجمهورية حق إبرام المعاهدات الدولية بعد موافقة مجلس النواب، ويجب عليه أن يبين البيانات والمعلومات الخاصة بالإتفاقية معاهدة بعد موافقة مجلس النواب²، وهذا الحق هو شخص لرئيس الجمهورية وفقاً لنص في المادة 151 من دستور 2014 على أن: "يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية، ويرم المعاهدات ويصادق عليها بعد موافقة مجلس النواب، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً لأحكام الدستور".

مما يعني أنه لإبرام رئيس الجمهورية المعاهدات يجب موافقة مجلس النواب مقدماً. ويجب دعوة الناخبين للإستفتاء على معاهدات الصلح والتحالف وما يتعلق بحقوق السيادة، ولا يتم التصديق عليها إلا بعد إعلان نتيجة الإستفتاء بالموافقة".

من ثم نستنتج، أن كلا من المؤسسين الدستوريين الجزائري والمصري قد نصا على وجوب موافقة البرلمان على الإتفاقيات والمعاهدات، إلا أن المشرع الدستوري المصري لم يحدد نوع الإتفاقيات التي يجب الموافقة عليها من قبل مجلس النواب، أما المشرع الدستوري الجزائري فإنه حدد هذه الإتفاقيات المتمثلة في الهدنة ومعاهدات السلم، كذلك ألزم المشرع المصري عرض رئيس الجمهورية معاهدات الصلح والتحالف على الإستفتاء الشعبي، بخلاف الحال بالنسبة لرئيس الجمهورية الجزائري الذي يستطيع عرض الإتفاقيات والمعاهدات التي لم يوافق عليها البرلمان، ولجؤته إلى حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء إنتخابات تشريعية، ففي مثل هذه الحالة فإنه يمكن تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في حالة رفض الشعب موضوع الإستفتاء، وإنتخاب نفس التشكيلة البرلمانية المعارضة، ففي مثل هذه الحالات يتعين على رئيس الجمهورية تقديم إستقالته، لأنه لم يعد يتمتع بثقة الشعب الكافية للإستمرار في الحكم.

لذلك فإنه في حالة مخالفة رئيس الجمهورية للدستور بالإمتناع عن عرض هذه المعاهدات والإتفاقيات على البرلمان، أو إستكمال إجراء التصديق رغم حصول المعارضة البرلمانية الصريحة أو غيرها من أشكال خرق الدستور، فإن ذلك يعد إخلالاً جسيماً بواجباته الوظيفية، خاصة إذا تعلق الأمر بإهاء حالة الحرب بإرادة منفردة.

¹ تنص المادة 190 من نفس القانون على الآتي على أنه: "إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو إتفاقية فلا يتم التصديق عليها".
² محمد أحمد إبراهيم المسلماني، رئيس الدولة بين النظم الدستورية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2015، ص173.

الفرع الثاني: رفض الموافقة على الأوامر الرئاسية

بالرجوع إلى نص المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016¹، فإنه يجوز لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية، وبعد أخذ رأي مجلس الدولة.

وقد أُلزم الدستور رئيس الجمهورية بعرض الأوامر الرئاسية المتخذة تطبيقاً لأحكام المادة 142 السالفة الذكر في دستور 2016 على البرلمان للحصول على الموافقة اللاحقة في أول دورة إنعقاد، فهل في حالة امتناع رئيس الجمهورية عن عرض هذه الأوامر على البرلمان خطأ جسيماً يستوجب إثارة مسؤوليته السياسية؟.

في هذا الصدد يستوجب علينا التمييز بين المصادقة والموافقة، فالأولى تعني المناقشة ثم التصويت وهو ما يتماشى مع مبدأ المراقبة الفعلية لعمل مؤقت تقوم به جهة ليست صاحبة الاختصاص الأصيل، أما الموافقة فتعني التصويت على الأمر التشريعي دون تفحصه أو مناقشته، وطالما أن الدستور نص على الموافقة لا على المصادقة لذلك نصت المادة 37 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر، على أن يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، حيث أنه لا يناقش إطلاقاً التشريع الرئاسي ولا يعدله، فالدستور قيد سلطة البرلمان من خلال إلزامه بالموافقة على تلك النصوص دون مناقشة في أي دورة له².

ومع ذلك، فإن عدم موافقة البرلمان على الأوامر الرئاسية سيؤدي إلى حدوث أزمة سياسية بين البرلمان والرئيس، خاصة أن الأثر القانوني المترتب على هذا الرفض هو إعتبارها لاغية بقوة النص الدستوري وهذا ما يؤدي إنعدام الثقة بين المؤسسات الدستورية التي إختارها الشعب للتعبير عن إراداته وممارسة مظاهر سيادته³.

لكن، ما نجد على أرض الواقع أن البرلمان لم يرفض الأوامر الرئاسية خاصة وأنها في حالة دخولها حيز النفاذ أي قبل عرضها على البرلمان، وذلك بسبب ضعف مركزه إزاء رئيس الجمهورية.

¹ تنص المادة 142 من القانون رقم 16-01، المرجع السابق، على أنه: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. وتعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

² خلوفي خدوجة، التشريع عن طريق الأوامر في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 06، 2016، ص 143.

³ حنان مفتاح، المرجع السابق، ص 217.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

بالنسبة للمؤسس الدستوري المصري قد نص في المادة 156 من دستور 2014 على أنه: "إذا حدث في غير إنعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير، لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لإنعقاد طارئٍ لعرض الأمر عليه، وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من إنعقاد المجلس الجديد، فإذا تم عرض وتناقش أو عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار".

غير أن المؤسس الدستوري المصري قد وضع عدداً من الضوابط لإستعمال هذه السلطة هي أن يكون مجلس النواب غير قائم وأن توجد حالة من الإستعجال وضرورة اتخاذ تدابير تواجهه حاله الإستعجال القائمة ووجوب عرض القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة 156 من الدستور على مجلس النواب ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من إنعقاد المجلس الجديد حتى يستمر العمل بها.

مما سبق نستنتج، أن كلا من المؤسسين الدستوريين الجزائري والمصري نصا على إستطاعة رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في الحالات العاجلة، أوفي حالة شغور البرلمان، أو خلال العطلة البرلمانية، وكذلك إعتبار الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان لاغية، إلا أن المشرع المصري نص على وجوب المناقشة والمصادقة على الأوامر الرئاسية من قبل البرلمان، وبذلك أعطى المؤسس المصري حقه الدستوري في مناقشة الأوامر الرئاسية بإعتباره السلطة المخولة بالتشريع، على خلاف المؤسس الجزائري الذي لم ينص على وجوب مناقشة أو تعديل الأوامر الرئاسية وهذا ما يدل على الدور المحدود للبرلمان في اتخاذ التشريعات بأوامر والذي يقتصر على الموافقة أو عدم الموافقة على الأمر.

الفرع الثالث: حالة سحب الثقة من الوزارة

لما كانت الوزارة هي المنوط بها رسم السياسة العامة للدولة بالإشتراك مع الرئيس، لذا اتجه جانب من الفقه بأن سحب الثقة من الحكومة إنما يكون لعدم الموافقة على سياستها التي سبق وأن وضعتها بالإشتراك مع رئيس الدولة، الأمر الذي يرتب عليه نوعاً من المسؤولية غير المباشرة لرئيس الدولة¹، وإن كانت تلك المسؤولية القائمة في حق الرئيس لا تزال في نطاق المسؤولية الأدبية، حيث أنه لا يوجد أي التزام قانوني على رئيس الدولة بالإستقالة، نظراً لقصور النصوص الدستورية الحالية عن إستيعابها.

¹ رأفت فوده، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 425.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

بالرجوع إلى المؤسس الدستوري الجزائري فقد نص في المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: "يمكن المجلس الوطني الشعبي لدى مناقشته بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة".

ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقعه سبع (1/7) عدد النواب على الأقل.

وكذلك نصت المادة 154 من نص الدستور على: "تمت الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (2/3) النواب، ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة". أي أن المجلس الشعبي الوطني، بما له من إختصاص الرقابة على أعمال الحكومة، التصويت على ملتمس الرقابة ينصب على مسؤولية الحكومة بضوابط معينة:

- توقيع ملتمس الرقابة سبع (1/7) من النواب
 - تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي النواب.
 - لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة.
- في حالة عدم الموافقة على السياسة العامة للحكومة من قبل البرلمان، يقدم الوزير الأول إستقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية وفقا للمادة (62-03) من القانون 16-12 السالف الذكر.
- في حين أن المؤسس الدستوري المصري الحالي نص على المسؤولية الوزراء التضامنية والفردية أمام البرلمان، حيث تنص المادة 131 منه على أن: "لمجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من رئيس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم، ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد إستجواب، وبناء على إقتراح عشر أعضاء المجلس على الأقل، ويصدر قراره عقب مناقشة الإستجواب، ويكون سحب الثقة بأغلبية الأعضاء، وفي كل الأحوال لا يجوز طلب سحب الثقة في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في دور الإنعقاد فيه..."¹
- أي أن الدستور منح مجلس النواب، بما له من إختصاص الرقابة على أعمال الحكومة، سلطة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو من أحد الوزراء بضوابط معينة هي¹:

- أن يكون طلب سحب الثقة مقدا من عشر أعضاء المجلس على الأقل.
- أن يكون طلب سحب الثقة مسبوقا بإستجواب.
- أن يصدر قرارا سحب الثقة بأغلبية الأعضاء.

¹ عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 231.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

- ألا يكون طلب سحب الثقة في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في نفس دور الإنعقاد¹.

مما سبق نلاحظ، أن كلا من المؤسس الدستوري الجزائري والمصري قررا سحب الثقة من الحكومة في حالة عدم الموافقة على السياسة العامة للحكومة، إلا أنه بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري لئن كانت مناقشة بيان السياسة العامة يمكن أن تحتتم بإصدار لائحة أو بالتصويت على ملتصق الرقابة وفقا لما يقرره المجلس الشعبي الوطني، فإن التصويت بالثقة لا يكون إلا بناء على طلب حكومي وهو ما يتنافى مع إمكانية إعتبار التصويت بالثقة كآلية رقابة برلمانية على أعمال الحكومة، فمن غير المنطقي أن تنتظر الجهة المراقبة لأداء دورها الرقابي، خاصة أن تقديم هذا الطلب من عدمه يكون بناء على سلطة تقديرية حكومية واسعة وأن التصويت يكون بالأغلبية البسيطة، بخلاف الحال بالنسبة للمؤسس الدستوري المصري الذي يكون سحب الثقة بمبادرة من قبل مجلس النواب، إلا أننا نلاحظ إختلاف النسبة المترتبة للمسؤولية بحيث وفقا للمؤسس الدستوري الجزائري تطلب توقيع سبع النواب على ملتصق الرقابة، وموافقة ثلثي النواب، أما المؤسس الدستوري المصري فتطلب موافقة عشرة من أعضاء النواب على سحب الثقة.

كذلك أزم المؤسس الدستوري المصري أن يكون سحب الثقة مسبقا بإستجواب، وهذا خلافا للمؤسس الدستوري الجزائري الذي لم ينص على ضرورة أن يكون التصويت على ملتصق الثقة مسبقا بإستجواب. إلا أنه نرى، أن سحب الثقة من الحكومة لعدم الموافقة على سياستها، يعد نوعا من المسؤولية غير المباشرة لرئيس الجمهورية بإعتباره قد شارك فيها، هو قول محل نظر، حيث أناط الدستور بمجلس البرلمان مهمة إقرار السياسة العامة للدولة، مما يعني أن تلك السياسة قد عرضت مسبقا على المجلس ووافق عليها، أما وأن المجلس قد قرر سحب الثقة بعد ذلك من الحكومة، فإننا نكون أمام فرضين:

الأول: أن يكون طرح الثقة عائدا إلى السياسة العامة نفسها، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية مشتركة بين الوزارة والرئيس والبرلمان أيضا، لأن الحكومة والرئيس وضعها والبرلمان وافق عليها، ومن ثم فإن إقرار مسؤولية الحكومة لا يعني بالضرورة تقرير تلك المسؤولية في حق رئيس الجمهورية، إلا إنسحبت تلك المسؤولية على البرلمان أيضا، وهذا لا يمكن تصوره أو حتى قبوله، لما يترتب عليه من هدم لمؤسسات الدولة.

¹ خضر محمد عبد الرحيم، المرجع السابق، ص ص 244، 245.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

الثاني: أن يكون طرح الثقة بالحكومة ناتجا عن سوء إدارتها أو تنفيذها لتلك السياسة، وهذا لا دخل فيه من وجهة نظرنا للرئيس، لأنه على الرغم من أن الدستور قد أعطى لرئيس الجمهورية حق الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة بالمشاركة مع الحكومة، إلا أننا نرى وجوب إستقلال الحكومة من الناحية العملية بتنفيذ تلك السياسة- حتى يتفرغ الرئيس لمهامه الخارجية- وفقا لما تراه محققا للمصلحة العامة، لذا نرى أنه من واجب المؤسس الدستوري التدخل لتعديل النص القائم على النحو الذي يجعل من الوزير وحده الجهة المختصة بالإشراف على تنفيذ السياسة العامة داخل الدولة، ومن ثم إستبعاد هذا الفرض من حالات المسؤولية غير المباشرة لرئيس الجمهورية.

المطلب الثالث: المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام الشعب

ينص كلا من الدستورين الجزائري المصري¹، على أن السيادة للشعب وحده يمارسها ويحميها، وهو مصدر السلطات، ونظرا للطريقة التي ينتخب بها الرئيس من قبل الشعب مباشرة، ونظرا لتمتعه بسلطات فعلية وقوية ونظرا لممارسته لطريقة الإستفتاء فقد رأى بعض الفقهاء أن مسؤولية الرئيس يمكن أن تثار أمام الشعب أو أمام هيئة الناخبين دون أن يرد لها نص دستوري.

ويورد الفقه، في هذا الصدد ثلاثة وسائل رئيسية يكون من شأنها تحريك المسؤولية السياسية أمام الشعب بصفة سياسية، وهي إعادة الإنتخابات الرئاسية، والإنتخابات التشريعية والإستفتاء الشعبي، لذلك سوف ندرس هذه الوسائل في الفروع التالية:

الفرع الأول: إعادة الإنتخابات الرئاسية وأثرها على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

تعتبر إعادة الإنتخابات الرئاسية مناسبة دائمة لإثارة المسؤولية السياسية لرئيس الدولة. إذ مما لا شك فيه أن الإنتخابات الحرة تمثل قيذا خطيرا على ممارسة السلطة من حيث كونها تضع هؤلاء الممارسين تحت رقابة الرأي العام بصفة مستمرة وتجعلهم دائما في حالة إنتظار الحكم من قبله. وتختلف الدول في طريقة إنتخاب رئيس الجمهورية، فمنها من يجعل ذلك من إختصاص البرلمان ومنها من يجعله من إختصاص الشعب ومنها من يجعله مختلطا بين الطريقتين السابقتين. وبالتأكيد سيكون لكل طريقة أثرها الواضح على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية.

¹ تنص المادة 04 من دستور 2014 على أن: (السيادة للشعب وحده، يمارسها ويحميها، وهو مصدر السلطات، ويصون وحدته الوطنية التي تقوم على مبادئ المساواة والعدل وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، وذلك على الوجه المبين في الدستور).

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

الأمر الذي يستدعينا أن نوضح أولاً طريقة إنتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الشعب، ثم نبحت في أثر إعادة الإنتخابات الرئاسية على قيام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية.

أولاً: إختيار رئيس الجمهورية عن طريق الشعب

يتم إنتخاب رئيس الجمهورية وفقاً لهذه الطريقة إما مباشرة أي على مرحلة واحدة أو بصورة غير مباشرة ويكون ذلك على طريقتين.

ويحدث هذا الأسلوب الأول عندما يقوم الناخبون بإنتخاب رئيس الجمهورية مباشرة دون وسيط، وقد أخذ بهذا الأسلوب المؤسس الدستوري الجزائري بحيث نص في المادة 85 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: "ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري".

يتم الفوز في الإنتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها".

أما بالرجوع إلى المؤسس الدستوري المصري فقد نصت المادة 143 من دستور 2014 على أن: "ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الإقتراع العام السري المباشر، وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، وينظم القانون إجراءات إنتخاب رئيس الجمهورية".

وعلى أساس الأخذ بالتعددية الحزبية لكلا المشرعين الجزائري والمصري، فإنه من الصعب توافر الأغلبية المطلقة في أحدهم الأمر الذي يعني وجوب وجود دور ثاني من الإنتخابات يجري بين المتنافسين اللذين أحزوا أكبر عدد من الأصوات في الدور الأول ويفوز بالدور الأول بمنصب الرئاسة من يحصل على أكبر عدد من الأصوات منها¹.

أما في الأسلوب الثاني، فيتم إنتخاب رئيس الجمهورية على مرحلتين، ففي المرحلة الأولى يقوم الشعب بإنتخاب مندوبين عنه وفي المرحلة الثانية يقوم هؤلاء المندوبين بإنتخاب رئيس الجمهورية، ويطبق هذا الأسلوب في الولايات المتحدة الأمريكية ذات النظام الرئاسي²، ووفقاً للتعديل الثاني عشر الذي تم في عام 1804، إذ يتعين أن يحصل رئيس الجمهورية على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم، فإذا لم يتمكن أحد المرشحين لمنصب الرئاسة من الحصول على هذه الأغلبية أعيد الإنتخاب مرة ثانية بين المرشحين الإثنين فقط اللذين تمكنا من نيل

¹ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الطبعة 02، الجزائر، ص ص 205، 206.

² وحيد رأفت ووايت ابراهيم، القانون الدستوري، مصر، 1973، ص 80.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

العدد الأكبر من الأصوات في الدورة الانتخابية الأولى، ومن ثم سيتمكن أحدهما في الدورة الثانية، من إحراز الأغلبية المطلوبة وهي الأغلبية المطلقة¹.

ثانياً: أثر إعادة الانتخابات الرئاسية على قيام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

إعادة انتخاب الرئيس يعني تجديد ثقة الشعب لفترة رئاسية جديدة فإذا كان الشعب لا يرضى عن سياسة الرئيس، ولا يجوز ثقته فلن يوافق على إختياره مجدداً، وبالتالي يعتبر إعادة الانتخاب بصفة عامة بمثابة دعوة الناخبين للحكم على أعمال الرئيس السابقة من أجل تجديد الثقة به وهو ما يمكن معه إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية بطريقة غير مباشرة.

وجدير بالذكر أن نظام المسؤولية محل البحث يفترض قصر مدة النيابة حتى يؤدي آثاره وعلى ذلك إذا كان نظام الحكم في الدولة ملكياً وراثياً فلا يمكن في هذه الحالة إعمال هذا النوع من المسؤولية، كذلك إذا كانت مدة الولاية دائمة أو شبه دائمة فلا يمكن تحقيق هذه المسؤولية إذ الوضع في دول العالم الثالث أن يظل الرئيس في منصبه لأمد غير محدود، وإذا تضمنت دساتير هذه الدول تجديداً لمدة الرئاسة فإنها تعطي للرؤساء الحق في تجديد هذه الرئاسة لمدة ممتدة وتحقيق ذلك في ظل عدم وجود ضمانات لعملية إختيار الرؤساء².

ذلك أنه عندما يرشح الرئيس نفسه لمدة تالية بعد إنتهاء ولايته الأولى فإنه يكون أمام إختبار للثقة، لأنه في هذه الحالة يقوم بدعوة الناخبين للحكم على أعماله السابقة من أجل تجديد الثقة به، فإذا وافقت هيئة الناخبين في الإستفتاء الشعبي على إعادة إختيار رئيس الجمهورية فإن معنى ذلك رضا الشعب عن أعماله وعن تصرفاته خلال فترة الرئاسة السابقة، وبالتالي تجديد ثقة الشعب به، أما إذا لم توافق هيئة الناخبين عليه فمعنى ذلك سحب الشعب لثقتهم من الرئيس.

وبهذه الطريقة يستطيع الشعب مراقبة رئيس الجمهورية خلال مدة رئاسته، ويكون هو صاحب السيادة، وصاحب الكلمة في تجديد الثقة فيه مرة ثانية من عدمه، فإذا كان أهلاً لها تم التجديد له، وإذا كان غير ذلك يتم منحها لغيره وحجبها عنه، إلا أن هذا الأمر يبقى مرهون بجيدة ونزاهة الانتخابات وإلا إنعدمت أهمية وجدوى تجديد مدة الرئاسة.

ويعتبر عدم انتخاب الشعب للرئيس لفترة ثانية، وإختيار منافسه بمثابة إدانة له ولسياسته التي كان يتبعها، ولذلك يعد رفض الشعب لإعادة انتخاب الرئيس لفترة ثانية من قبيل العزل الضمني للرئيس بواسطة الشعب.

¹ محسن خليل وآخرون، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، 1979، ص 194.

² حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 867.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

وإذا أردنا إمكانية إعمال هذا النوع من المسؤولية في الدستور الجزائري بعد تعديله في 2008 نجد أن ذلك صار ممكنا بعدما أصبح نص المادة 74 كما يلي: "مدة المهمة الرئاسية خمس سنوات يمكن تجديد إنتخاب رئيس الجمهوري"¹، خلافا لما كان عليه قبل التعديل في عدم قدرة رئيس الجمهورية تجديد العهدة الرئاسية إلا مرة واحدة، وذلك على أساس حرية الشعب في إختيار ممثليه، وكذلك تكريس مبدأ التداول على السلطة، ذلك أن الشعب له سلطة تقرير تجديد الثقة في رئيس الجمهورية أو سحبها منه.

وعلى العموم فإن إعادة إنتخاب رئيس الجمهورية لفترة أو لفترات متتالية تسمح بتطبيق المسؤولية السياسية عليه في كل مرة يعرض الرئيس نفسه للإنتخابات بغرض الحصول على عهدة جديدة.

غير أن ذلك لم يدم طويلا حتى أعاد التعديل الدستوري في 2016 الوضع لما كان عليه قبل 2008 بالنص على عدم منح رئيس الجمهورية إمكانية تجديد عهده الإنتخابية لأكثر من مرة واحدة²، وبهذا التحريم يمكن القول أن المؤسس الدستوري قد منح لمبدأ التداول السلمي على منصب الرئاسة حماية دستورية تبعد عنه التعديلات المحتملة في المستقبل.

وكذلك الحال بالنسبة للمؤسس الدستوري المصري بحيث نص في المادة 140 من دستور 2016: "ينتخب رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات ميلادية، تبدأ من اليوم التالي لإنهاء مدة سلفه، ولا يجوز إعادة إنتخابه إلا مرة واحدة".

مما يعني أن كلا المؤسسين الدستوريين الجزائري والمصري نصا على عدم جواز إعادة إنتخاب رئيس الجمهورية إلا مرة واحدة فقط، يعتبر أهم وسيلة ديمقراطية تبعد الديكتاتورية والحكم الفردي على منصب رئيس الجمهورية.

¹ كانت المدة الرئاسية محددة بخمس سنوات في ظل دستور 1963، غير أن الدستور لم يبين إذا ما كان بإمكان رئيس الجمهورية إعادة ترشيحه مرة أخرى، أما في ظل دستور 1976 فقد كانت المدة 06 سنوات قابلة للتجديد، أما في ظل دستور 1989 فقد أعاد المؤسس الدستوري مدة خمس سنوات وكذا تجديد انتخاب الرئيس لمرات غير محددة.

² تنص المادة 88 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن: "مدة المهمة الرئاسية خمس (05) سنوات، يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة".

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

ويرى جانب من الفقه في مصر¹، أن عدم إنتخاب الرئيس لفترة ثانية لا يعد نوعاً من المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، وبرر ذلك بالآتي:

- 1- أن المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية لا تتقرر ولا تقوم إلا إذا كان الرئيس يتولى مهام الرئاسة بالفعل.
- 2- أن يكون عزل الرئيس أو إستقالته حادثاً قبل إنقضاء فترة الرئاسة، ولكن إكمال الرئيس فترة رئاسته، وإجراء إنتخابات جديدة لإختيار رئيس جديد من بين المتنافسين يعني أننا أمام إختيار جديد للرئيس، وتكون فترة الرئاسة السابقة قد دخلت في عداد التاريخ، ولا يمكن تصور أن عدم إختيار الرئيس يعد عزلاً للرئيس، حتى ولو افترضنا أنه عزلاً ضمناً، فإننا لا بد وأن نسلم بأن الرئيس المعزول ضمناً كان رئيساً بالفعل، وهو مالا يمكن تصوره لأنه لم يكن رئيساً لفترة رئاسته قد إنتهت، ومن جهة أخرى إعتبار أن عدم إعادة إنتخاب رئيس الدولة مسؤولية سياسية يفقد مبدأ المسؤولية السياسية أهميته ويجردها من مفعولها وجدواها، بإعتبارها سلاحاً دائماً بيد الشعب، يقصى الرئيس من السلطة، وهي ليست سلاحاً موقوتاً يستعمل فقط عند إجراء الإنتخابات، لأن جدوى المسؤولية السياسية إنما يكون عند إمكانية إستعمالها في أي وقت عند قيام سببها.
- 3- أن عدم إختيار الشعب للرئيس السابق لمدة جديدة لا يكون مرجعه خطأً سياسي أو أي سبب من أسباب المسؤولية، بل قد يرجع ذلك إلى رغبة الشعب في سياسة أكثر تطوراً وأنجح تقدماً من نهج الرئيس الجديد وسياسته، فلا يرفض الشعب الرئيس السابق لخطأ ولأي سبب من أسباب المسؤولية، ولكن لإحساسه بأن الرئيس الجديد هو الأكثر تحقيقاً لسياسة الأمة وتماشياً مع رغباتها وأمانيتها، ولذلك فلا يمكن أن نعتبر تلك الحالة من أساليب المسؤولية السياسية فهي إختيار جديد وليس عزلاً لرئيس سابق².
- 4- أن واقعة عدم ترشيح الرئيس لنفسه لا تدل على عدم رضاء الشعب عن تصرفات الرئيس، فقد يرجع ذلك إلى رغبة الرئيس الشخصية في إعتزال العمل العام لا أكثر ولا أقل، بالإضافة إلى أن اتخاذ قرار مسؤولية الرئيس سياسياً نتيجة لرفض الشعب له يتطلب وجود أجهزة متخصصة وحيادية لقياس الرأي العام³.

¹ أحمد ابراهيم السيلي، المرجع السابق، ص 322.

(ليس لإعادة انتخاب الرئيس أثر فعال في هذا الميدان، وذلك لأن إعادة انتخاب رئيس الجمهورية ليس نظاماً للمسؤولية السياسية، بقصد إصدار حكم على ممارسته السابقة لأعمال وظيفته، وإنما وسيلة لتحديد ولايته لمدة أخرى). ومن ناحية ثانية، فإن طول مدة الرئاسة يجعل من العسير اعتبار انتخابه مناسبة لإثارة مسؤوليته ومحاسبته عن أعماله طوال سنوات مدة الولاية المنصرمة. وأخيراً، فإنه حتى عند إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية عن أعماله السابقة، فإن العقاب يتمثل في عدم الموافقة على إعادة انتخابه فقط، لأن مدة الرئاسة السابقة قد إنتهت).

² هاتم أحمد محمود سالم، المرجع السابق، ص 62.

³ نفس المرجع، ص 62.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

ونحن من جانبنا- نؤيد هذا الجانب فيما ذهب إليه - إذ أن إعادة الانتخاب لا يعني أنه نظام للمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية وذلك لتعلقه بمدة بداية ونهاية العهدة الرئاسية، بالإضافة إلى أن فكرة تحريك المسؤولية بمناسبة إعادة الانتخاب توحي بأن المرشح المنتخب له الحق في تجديد رئاسته إلا في حالة ارتكابه لأخطاء يحاسبه عليها الناخبون، في حين أن الانتخاب يعني بداية ولاية جديدة، وليس حكما قانونيا على الممارسة السابقة للوظيفة.

وعلى ذلك يعتبر إعادة أو رفض انتخاب رئيس الجمهورية إلى حد ما تقريرا ومراقبة وتقييم لسياسته عن الفترة السابقة، بالإضافة إلى التطلع لبرنامج الجديد، فإن وجد الشعب أن سياسته كان يشوبها تقصير أو إهمال أو سوء إستخدام لسلطاته، سحبت منه الثقة، وإذا وجد غير ذلك منحه الثقة لفترة جديدة.

الفرع الثاني: الانتخابات التشريعية وإثارة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

تعتبر الانتخابات التشريعية - أيا كان سببها- الطريقة التي يعبر فيها الشعب عن إرادته في إختيار البرنامج السياسي الذي يراه محققا لأماله وأهدافه والذي يمثله حزب من الأحزاب المتنافسة على الساحة السياسية، وإذا كان كل من نوع الانتخابات الرئاسية والتشريعية مستقل عن الآخر من الناحية الدستورية، فإن الأمر يختلف من حيث الواقع، إذ أن مسألة الثقة برئيس الجمهورية أمام هيئة الناخبين بمناسبة الانتخابات التشريعية تكون قائمة أيا كان سبب هذه الانتخابات سواء كانت لنهاية عادية بسبب إنتهاء المدة الدستورية لولاية المجلس النيابي أم كانت بسبب حل البرلمان حلا رئاسيا.

إذ أن فشل الإتجاه السياسي الذي يؤيد رئيس الجمهورية أو عودة الأغلبية البرلمانية السابقة والمعادية للرئيس لمقاعدتها البرلمانية، سينسب في هذه الحالة إليه شخصيا، الأمر الذي يصبح بقاءه في السلطة غير محتمل. ولدراسة هذه الموضوع نبخته في النقطتين التاليتين:

أولا: الانتخابات التشريعية العادية وأثرها على قيام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

- يشترط لكي تكون الانتخابات التشريعية عادية مؤثرة في قيام المسؤولية السياسية لرئيس الدولة عدة شروط:
- 1- أن لا يكون رئيس الجمهورية ملكا توارث العرش إنما يكون رئيسا للجمهورية منتخبا بأي طريقة من طرق الانتخاب.
 - 2- أن تكون هناك تعددية حزبية حقيقية في الدولة.
 - 3- أن يكون رئيس الجمهورية منتميا لأحد الأحزاب العاملة في الدولة، ومما لا ريب فيه أن رئيس الجمهورية يرغب في أن يفوز الحزب الذي ينتمي إليه بالأغلبية البرلمانية في الانتخابات التشريعية.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

ففي الجزائر ومصر تحدث الانتخابات التشريعية العادية لكل خمس سنوات، الأمر الذي يعني أن الانتخابات التشريعية تحدث مرة واحدة على الأقل خلال المدة الرئاسية لكل رئيس للجمهورية¹.

وتتصارع الأحزاب السياسية للفوز بالأغلبية البرلمانية، ونتيجة الانتخابات التشريعية إما أن تأتي بأغلبية مؤيدة لرئيس الجمهورية فيحدث التوافق بين الأغلبية البرلمانية والأغلبية الرئاسية، ومن ثم فإن هذا الرئيس لن يواجه أي صعوبات في ممارسة سلطاته وعلى وجه التحديد في توجيه السياسة العامة، حيث سيكون الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية الموالية له².

وقد تأتي الانتخابات التشريعية بأغلبية معارضة لرئيس الجمهورية يخسر الاتجاه السياسي المؤيد لرئيس الجمهورية أغلبية المقاعد البرلمانية وتكون الغلبة في ذلك الاتجاه السياسي المعارض للرئيس وتسمى هذه الحالة بعدم التوافق أو التطابق بين الأغلبية البرلمانية والأغلبية الرئاسية³.

والتساؤل الذي يثار في هذا الصدد هل سيؤدي عدم فوز الاتجاه السياسي المؤيد لرئيس الجمهورية بالأغلبية البرلمانية إلى إثارة المسؤولية للرئيس؟.

وهل يتعين عليه الإستقالة في هذه الحالة؟. ينكر البعض ويؤكد على أنه ليس من شأن الانتخابات التشريعية التي تجري في موعدها الدستوري بعد إنتهاء مدة البرلمان إثارة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية.

غير أن الأغلبية من الفقه⁴، تؤكد إثارة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية بمناسبة الانتخابات التشريعية، فإذا ما إنتهت مدة نيابة البرلمان بطريقة عادية أي بعد إستكمال مدته المنصوص عليها في الدستور تجري الانتخابات لتكوين مجلس جديد، فإذا جاءت نتيجة الانتخابات التشريعية بأغلبية معارضة لسياسة الرئيس وأرائه فإن معنى ذلك سحب الثقة منه، الأمر الذي يوجب إستقالته، والحقيقة أنه في ظل إنتخاب الرئيس من قبل البرلمان وليس من قبل الشعب، إذ في هذه الحالة أن فوز الاتجاه السياسي المعارض لرئيس الجمهورية بأغلبية مقاعد البرلمان يعني بلا شك إنذار موجه إلى رئيس الجمهورية بأغلبية مقاعد البرلمان بل بقاءه في سدة الحكم أصبح محتملا، بافتراض بقاء الأوضاع هذه إلى حين حلول أجل الانتخابات الرئاسية، أما في حالة إنتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب فإن الأمر يبدو أقل خطورة من سابقه، حيث يتوقف إثارة المسؤولية السياسية للرئيس

¹ كاظم علي الجنابي، المرجع السابق، ص 204.

² نفس المرجع، ص 204.

³ عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، 2014، ص 368.

⁴ Jacques Cadart, institution politique et droit constitutionnel: Tome 2, paris, 1975, p 810.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

على مسلك رئيس الجمهورية نفسه إزاء الإنتخابات التشريعية، فإذا تدخل رئيس الجمهورية شخصياً بشكل مؤثر في الحملة الإنتخابية فإن الإنتخابات ستثير مسؤوليته السياسية وستطرح مسألة الثقة به أمام الشعب.

أما إذا اعتبرنا الإنتخابات التشريعية العادية لا تؤثر على قيام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية لأنه يمتلك حق حل البرلمان، فيه نوع من التطرف إذ أن قيام رئيس الجمهورية بحل البرلمان يعني قيام نزاع سافر بين الرئيس والأغلبية البرلمانية المنحلة، وحل البرلمان لهذا السبب، يعني أن الأمر سيعاد مرة أخرى إلى الشعب ليقول كلمته فيه من جديد، وما لاشك فيه أن لجوء الرئيس إلى الشعب سينطوي على خطورة كبيرة على مركزه¹، لأن هذه الإنتخابات البرلمانية الجديدة لن تكون سوى تحكيم للشعب في هذا النزاع أو بالأحرى اقتراع بالثقة على رئيس الجمهورية، فإذا جاءت الإنتخابات التشريعية في صالح الأغلبية البرلمانية السابقة، ومن المفترض أن تكون كذلك، إذ يصعب أن يغير الشعب رأيه بهذه السرعة، فإن ذلك يعني قيام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية.

وفي الجزائر ومصر وبفضل التعددية الحزبية التي أوجدها الدستور الجزائري لسنة 1989، وكذلك الدستور المصري لسنة 1971 فإن إمكانية تأثير الإنتخابات التشريعية على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أو على الأقل التأثير على مركزه العام تكون قائمة، ومنذ تطبيق التعددية الحزبية لازالت الإنتخابات التشريعية تسفر عن أغلبية مطابقة للأغلبية الرئاسية بمعنى فوز التيار الحزبي الذي ينتمي إليه رئيس الجمهورية بأغلبية المقاعد البرلمانية، وإذا ما أحدث ذلك (جدلاً) فإن رئيس الجمهورية سيكون مضطراً للإستقالة أو قبول حالة التعايش الإجباري المؤقت، إذ من الممكن أن هذا التعارض بين الأغليبتين يمثل إنذاراً لرئيس الجمهورية لعدم ترشيحه من قبل البرلمان لرئاسة الجمهورية مرة أخرى.

ثانياً: الإنتخابات التشريعية بعد حل البرلمان حلاً رئاسياً وأثرها على قيام المسؤولية السياسية

لرئيس الجمهورية

1- مفهوم الحل الرئاسي

هو ذلك الحل الذي يلجأ إليه رئيس الجمهورية في حالة قيام خلاف بينه وبين البرلمان دفاعاً عن آرائه وسياسته التي يعتقد أنها مع ميول الأمة ورغباتها ولا يلجأ رئيس الجمهورية إلى هذا الحل عادة، إلا في أعقاب إقالة وزارة الأغلبية، ويعين وزارة من الأقلية تؤيده في وجهته وتقبل الحل². ويلجأ رئيس الجمهورية للحل الرئاسي لإجراء تعديلات جوهرية في نظام الحكم، وفي النظام الإنتخابي أو في وضع الدولة الدستوري أو السياسي، أو في غير

¹ السيد صبري، حكومة الوزارة، القاهرة، 1953، ص 362.

² كاظم علي الجنابي، المرجع السابق، ص 209، 210.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

ذلك من الأمور الأساسية الماسة بكيان الدولة أو بمصالحها الجوهرية¹، وقد يكون المقصود منه إيجاد أغلبية برلمانية ثابتة لم تكن موجودة من قبل مما يترتب عليه تقلب الوزارات وزعزعة الحكومة وعدم إستقرارها².

كما يعرف حق الحل على أنه قيام السلطة التنفيذية (رئيس الدولة أو الوزراء) بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل نهاية مدة النيابة المحددة دستوريا³.

ويعد حق الحل أحد العناصر الأساسية للنظام البرلماني، بإعتباره تقنية لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتحكيم الشعب في النزاع بين مؤسساته الدستورية. إلا أن هذه الوظيفة الكلاسيكية أخذت أبعادا مختلفة، تختلف باختلاف طبيعة النظم السياسية وكيفية دستورها لهذه التقنية.

حيث أن أسباب الحل الرئاسي ومبرراته متعددة، فقد يلجأ رئيس الجمهورية إلى الحل في حالة حدوث خلاف سياسي شديد بينه وبين البرلمان حول مسألة من المسائل السياسية الهامة والتي يعتقد الرئيس أن الشعب يؤيده بشأنها أو بهدف تحقيق التوازن بينه وبين البرلمان، وفي هذه الحالة يفترض أن يكون البرلمان قويا⁴.

وقد يلجأ إلى الحل كآلية للتحكيم لفض النزاع السياسي بين الوزارة والبرلمان، بحيث لا يكون رئيس الجمهورية في هذه الحالة طرفا في النزاع بل كحكم يتخذ موقفا محايدا من المؤسسات الدستورية والأحزاب السياسية، للحفاظ على التعاون بين البرلمان والوزارة.

في الجزائر نصت المادة 147-01 من الدستور الحالي على الحل الرئاسي حيث جاء فيها: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء إنتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الأمة ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول" وعلى ما يبدو أن الدستور قد سلك نفس سياق المؤسس الدستوري الفرنسي، وذلك بأن حافظ على السلطة الرئاسية في هذا المجال بل حول له سلطة تقديرية في الحل والملاحظ أن الإستشارة تعد مسألة شكلية لا غير لا يمكنها التصدي للحل الرئاسي، ولقد نصت المادة 147 في فقرتها الثانية على أن تجري الإنتخابات المنصوص عليها في الفقرة الأولى وذلك في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر⁵.

¹ محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، القاهرة، الطبعة 04، 1975، ص 216.

² محسن خليل، المرجع السابق، ص 256.

³ داعم نوال، مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم، قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016/2017، ص 119.

⁴ حنان مفتاح، المرجع السابق، ص ص 271، 272.

⁵ فتيحة عمارة، المرجع السابق، ص 141.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنايئة لرئيس الجمهورية

أما في مصر فقد نصت المادة 137 من الدستور الحالي: "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب، وبعد إستفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق".

ويصدر رئيس الجمهورية قرارا بوقف جلسات المجلس، وإجراء الإستفتاء على الحل خلال عشرين يوما على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الإستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة، أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى إنتخابات جديدة خلال ثلاثين يوما على الأكثر من تاريخ صدور القرار.

وقد كانت هذه الحالة منصوصا عليها في دستور سنة 1971، ولكن الدستور الحالي وضع لها ضمانات لم تكن موجودة من قبل، فاشتراط - إلى جانب حالة الضرورة - أن يكون ذلك بقرار مسبب، كما اشترط إستفتاء الشعب على ذلك، وقد قصد بهذه القيود الحد من سلطة رئيس الجمهورية في هذا الشأن وقد نص الدستور على أنه لا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق وهو ترديد للنص الذي كان موجودا في دستور سنة 1971.

مما سبق نستنتج أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يضع قيد موضوعي يقع على عاتق رئيس الجمهورية عند مباشرته لحق حل المجلس الشعبي الوطني بإستثناء تلك القيود الشكلية التي لا تؤثر على قراره بشيء، ذلك أن رئيس الجمهورية ملزم بإجراء إستشارة شفوية أو كتابية (النص لم يحدد نوعها)، على أنه غير ملزم دستوريا بمحتوى ومضمون هذه الإستشارة، إذ يملك سلطة تقديرية واسعة في تكييف الأمور واتخاذ القرار المناسب، بخلاف المؤسس الدستوري المصري الذي أوجب عرض حل مجلس النواب على الإستفتاء الشعبي، مما يترتب عليه أنه في حالة رفض الحل من قبل الشعب فإنه تترتب مسؤولية رئيس الجمهورية.

نرى أن أفضل ضوابط سلطة الحل وأهمها تكمن في نتائجها، وما قد تؤدي إليه من مسؤولية سياسية لرئيس الجمهورية، عندما تفشل سياسته بظهور معارضة الأمة له، ذلك لأن تقرير تلك المسؤولية يجعل رئيس الجمهورية غالبا لا يلجأ إلى إستعمال هذه السلطة، إلا إذا توافرت لديه القرائن على أن الأمة غير موافقة على خطة نوابها وأنها تؤيد سياسته هو.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

فسلطة الحل تعد عملا سياسيا، بل من أبرز الأعمال السياسية فهي عادة ما ترتبط بأمر سياسي مهمة تمس كيان الدولة، إذ أن الهدف من الحل غالبا ما يكمن في إيجاد أغلبية برلمانية لم تكن قائمة من قبل، فإذا ما أتى الإستفتاء برأي يخالف رأي الرئيس، في مثل هذا الفرض يلزم إستقالة رئيس الجمهورية، حيث تعد الإستقالة أثرا جوهريا من آثار تحقيق المسؤولية السياسية بل هي النتيجة الرئيسية لها¹.

2- الضوابط الدستورية التي تمنع إساءة استخدام الحل الرئاسي:

أ- دعوة الناخبين لإنتخاب مجلس نيابي جديد وتحديد تاريخ إنعقاد هذا الأخير خلال مدة معقولة، أما فيما يخص إجتماع البرلمان الجديد فيجب أن يكون خلال أجل قصير عقب إجراء الإنتخابات، وذلك ليحول دون وقف جلسات المجلس لأجل غير معلوم، حتى يستطيع الشعب أن يدلي برأيه في موضوع الحل في مدة قصيرة، ومن ثم يتمكن المجلس من معاودة عمله في أقرب فرصة إذا ما جاءت نتيجة الإستفتاء رافضة لحل المجلس².

ونلاحظ أن الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل، ألزم رئيس الجمهورية بضرورة دعوة هيئة الناخبين لإجراء إنتخابات تشريعية مسبقة خلال أجل أقصاه ثلاثة أشهر، لكن دون تحديد دقيق لبداية سريانها وكذلك دون تحديد ما إذا كان يجب أن يشمل مرسوم الحل على ذلك أم أن دعوة هيئة الناخبين تكون بمقتضى مرسوم منفصل وتال لقرار الحل. كما أنه لم يحدد جزاء عدم إجراء الإنتخابات خلال هذه الآجال، خاصة وأن: "حل المجلس النيابي وتأجيل الإنتخابات إلى أجل غير مسمى يعتبر من الناحية العملية إندماجا فعليا للسلطتين التشريعية والتنفيذية"³.

وبالرجوع للتجربة الدستورية في الجزائر يلاحظ أن مرسوم الحل الوحيد⁴، الذي تم اتخاذه خلال جميع مراحل التجربة الدستورية، كان مخالفا للدستور، لعدم اشتماله على دعوة الناخبين لإجراء إنتخابات مسبقة خلال الآجال المحددة دستوريا، هذا إذا افترضنا أن هذه الدعوة يجب أن تندرج ضمن هذا المرسوم، أما إذا افترضنا أنه يمكن لرئيس الجمهورية إصدار مرسوم الحل أولا ثم مرسوم دعوة الناخبين لإجراء الإنتخابات لاحقا فإن المخالفة الدستورية قائمة أيضا لعدم صدور هذا الأخير مطلقا.

¹ ومن أهم التجارب الدستورية في هذا الصدد ما شهدته الحياة السياسية بفعل ما أقدم عليه رئيس الجمهورية من حل المجلس الشعبي الوطني في 04-01-1992 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 01/92 استنادا الى أحكام المادتين 74 و120 من دستور 1989 بعد إجراء الدور الأول من أول انتخابات تشريعية في عهد التعددية الحزبية والتي عرفت بفوز حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ بـ 188 مقعد، ونجم عن هذا الحل دخول الجزائر في أزمة سياسية حادة تبعتها أزمة أمنية ترتب عنها توقيف العمل بدستور 1989.

² علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 116.

³ حنان مفتاح، المرجع السابق، ص 272.

⁴ المرسوم الرئاسي رقم 1/91 المؤرخ في 04 جانفي 1992، المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج- ر- ج 02، المؤرخة في 08 جانفي 1992.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

ب- الإلتزام بتسبب قرار الحل: حيث يجب أن ينص الدستور على ضرورة صدور قرار الحل متضمنا أسبابه¹، بهدف تمكين الشعب من الحكم على مدى مشروعية هذا القرار ومدى جدية أسبابه ومنه اتخاذه للقرار المناسب عند إجراء الإنتخابات التشريعية المسبقة فقد يساند السلطة التنفيذية أو العكس يقف إلى جانب البرلمان ويعيد الثقة في الأغلبية التي إنتخبها سابقا. أما إذا جاء مرسوم الحل خاليا من بيان أسباب الحل فإنه يعد باطلا بطلانا مطلقا لكن، رغم أهمية ضمانة التسبب التي تنص عليها المادة 147 وفقا للتعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 لم يلزم رئيس الجمهورية بتسبب قرار الحل والذي يصدر في شكل مرسوم رئاسي، ولا يخضع لأي شكل من أشكال الرقابة بإعتباره من أعمال السيادة، وهذا خلافا للمؤسس الدستوري المصري الذي نص في المادة 137 من دستور 2014 الذي نص على وجوب تسبب قرار الحل، وذلك حتى يتمكن الشعب عند إستفتاءه على حل المجلس من الوقوف على الأسباب والدوافع التي دعت رئيس الجمهورية على الإقدام على مثل هذا القرار الخطير، ولاشك في أن تخلف هذا الشرط من شأنه أن يكون القرار مشيب بعيب الشكل.

إلا أنه نلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري لا يفصح عن أسباب الحل، ذلك أن تقيد هذه الآلية بضوابط وقيود دستورية تحول دون إساءة إستعماله هو أمر جوهري، إذا ما ترك بدون أسباب يؤدي إلى إمكانية ممارسة الحل على نحو إستبدادي تضر بمصالح البلاد، بل وتهدد مبدأ إستمرارية الدولة ذاته، وبذلك يتحول حق الحل من أداة لتجاوز الأزمات السياسية إلى أداة لتفاقم الأزمات واشتداد الصراعات لا حلها.

ج- عدم تكرار الحل لذات السبب²: يعد إصدار رئيس الجمهورية لمرسوم حل البرلمان تقنية عملية لممارسة مهمته التحكيمية، حيث يطرح الأمر على الشعب بإعتباره الحكم الأعلى وصاحب الكلمة النهائية. من هذا المنطلق يحظر حل البرلمان من جديد لذات السبب، لما ينطوي عليه ذلك من تحقير وتحد للإرادة الشعبية التي تم التعبير عنه³، وهذا ما نصت عليه المؤسس الدستوري المصري على حظر حل مجلس النواب لنفس السبب الذي من أجله حل من قبل.

¹ عبد الفتاح جليل، حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الحادي عشر، 2007، ص 70.

² نفس المرجع، ص 70.

³ دايم نوال، المرجع السابق، ص 129.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

د- حظر الحل خلال فترات تهديد النظام: فلا يعقل اللجوء إلى إتخاذ قرار حل البرلمان في ظل ظروف غير عادية تهدد إستقرار الدولة، مثل الحالة الإستثنائية، وكذا في حالة الحرب، ولو أن الدستور الجزائري لم ينص صراحة على هذا الشرط، إلا أن يستنتج من خلال المادة 107-04 و 109-02 من الدستور اللتان تنصان على وجوب إجتماع البرلمان، الأمر الذي يفهم منه عدم امكانية رئيس الجمهورية حل البرلمان خلال الظروف الإستثنائية¹، فهل يمكن أن ينصرف معنى ذلك إلى حظر حل المجلس الشعبي الوطني خلال هذه الظروف؟ وفي حالة حله قبل إعلان الحالة الإستثنائية دون إجراء إنتخابات تشريعية مسبقة، هل يمكن للمجلس المنحل أن يعقد بصورة تلقائية إستنادا إلى النص الدستوري 107-04 ذاته وإستنادا إلى أن صفته النيابية كممثل للشعب لا تزول بصدر قرار وإنما من وقت إعلان نتيجة الإنتخابات التشريعية المبكرة، أم أن هذا الإجتماع يقتضي وجود نص دستوري صريح يسمح بذلك؟.

حرصا على تجنب المخاطر التي يمكن أن تقع في الفترة الواقعة بين قرار الحل وإجتماع المجلس النيابي الجديد وحماية لكيان الدولة وتجنب وقوعها في أي فراغ مؤسسي خلال الظروف الإستثنائية.

نصت كثير من الدول على وجوب إجتماع البرلمان الذي تم إنهاء أو إنتهاء وکالته التمثيلية خلال هذه الظروف.

وتأسيسا على واجبات رئيس الجمهورية بالسهر على إستمرار الدولة وتوفير الشروط الأزمة للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري والحفاظ على وحدة الشعب والأمة فوفقا للمادة 90 من الدستور الجزائري، فإن إقدام رئيس الجمهورية على حل المجلس الشعبي الوطني في الظروف الإستثنائية يتعارض مع الوفاء بهذا القسم الدستوري، كما يتعارض ذلك مع نص المادة 107-04 السالفة الذكر.

أما على مستوى التجربة الدستورية والواقع السياسي، فإن مرسوم حل المجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 04 جانفي 1992 حسب رأي "الأستاذ عبد الحليم مرزوقي" قد تم في ظرف إستثنائي وذلك بالنظر إلى تعاقب الأحداث منذ سنة 1988 إلى غاية إصدار مرسوم الحل، وأن عدم الإعلان عن الحالة الإستثنائية رسميا كان يهدف إلى تفادي تفعيل نص المادة 87 من نص دستور 1989 والتي تنص على الإجتماع الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني في هذه الحالة ومنه صعوبة اللجوء إلى الحل².

¹ دالم نوال، المرجع السابق، ص 140.

² نفس المرجع، ص 277.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

أما في حالة اتخاذ قرار الحل ثم إعلان الحالة الإستثنائية لاحقاً، فإن دستوري 1989 و1996 لم يتضمننا أي نص صريح يستوجب إستمرار الوكالة البرلمانية للمجلس الشعبي الوطني وفي حالة إنتهائها بشكل طبيعي أو إنتهائها عن طريق الحل الرئاسي.

3_ أثر الإنتخابات التشريعية بعد حل البرلمان رئاسيا على قيام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

ولما كان من المقرر أنه لرئيس الجمهورية في كلا من الجزائر ومصر سلطة حل البرلمان، واشترط المؤسس الدستوري سواء في الجزائر أو مصر بذلك موافقة أغلبية الناخبين المطلقة في الإستفتاء على حل البرلمان، لذا فقد ثار تساؤل: هل يعني الرفض إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية؟.

يرى جانب من الفقه أن الإنتخابات التشريعية المسبقة التي تأتي عقب حل المجلس الشعبي الوطني بحيث يرفض الشعب أغلبية حل البرلمان، مما تؤثر على شرعية رئيس الجمهورية، لذا ففي هذه الحالة يستوجب على رئيس الجمهورية التنحي عن الحكم لأن الشعب قد عبر سياسيا من خلال نتيجة الإنتخاب عن معارضته لشرعية وسلطة رئيس الجمهورية، أما من الناحية القانونية فإن رفض الشعب لإرادة الرئيس لا تعد إجراء فاسخا للعهد الرئاسية¹.

إلا أنه أشار البعض من الفقه، إلى أن حل المجلس الشعبي الوطني يعد أحد الأسباب غير المباشرة لتحريك المسؤولية السياسية الرئاسية، وذلك من خلال نتيجة الإنتخابات التشريعية المسبقة التي تؤدي إلى تحميل رئيس الجمهورية المسؤولية غير مباشرة، وذلك لأن إنتخاب أغلبية معارضة قد تجبر رئيس الجمهورية على تقديم إستقالته لعدم ثقة المحيطين به².

كما أوضح رأي آخر بأن حق الحل قد يؤدي إلى تفعيل المسؤولية السياسية إذا كان الهدف حسم الخلاف بين رئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية وذلك بأن يرجع الرئيس إلى الرأي العام خلال الحملة الإنتخابية³.

¹ عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 166 وما بعدها.

² ظريف قدور، المرجع السابق، ص 132.

³ علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 63.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

بينما أشار البعض من الفقه، إلى أن فوز أغلبية برلمانية معارضة للرئيس يؤدي إلى تقديم إستقالته بإعتبارها الحل الأنسب، إلا أنه يمكنه القبول بسياسة التعايش مع الأغلبية البرلمانية المعارضة وذلك بأن يعين زعيم المعارضة الفائز في الإنتخابات رئيسا للحكومة، إلا أن هذا الحل قد يؤدي إلى تقييد سلطاته تجاه رئيس الوزراء¹.

إلا أنه هناك رأي آخر، ينفي العلاقة بين نتائج الإنتخابات التشريعية التي تعقب الحل والمسؤولية السياسية للرئيس، خاصة في ظل نظام سياسي لا يحتاج فيه رئيس الجمهورية مساندة البرلمان، وأنه لا يمكن إجبار رئيس الجمهورية على تقديم إستقالته لمجرد فوز التشكيلة السابقة للمعارضة البرلمانية، إلا إذا قام الرئيس من نفسه بطرح الثقة عند إجراء الإنتخابات².

إلا أنه نستطيع القول، أن رئيس الجمهورية بإعتباره حكما بين المؤسسات ممكن أنه لجأ إلى حل البرلمان على أساس وظيفته التحكيمية وليس على أساس خلاف بينه وبين البرلمان، كما في حالة عجز البرلمان عن أداء مهامه.

بناء على ما تقدم، يطرح التساؤل عن كيفية تأطير الدستور الجزائري لآلية الحل الرئاسي، هل هي مجرد آلية لتحقيق وضمان إستقرار المؤسسات الدستورية وتحقيق التوازن والتعاون بينها؟ وبالتالي إستبعاد المسؤولية السياسية الرئاسية، أم هي سلطة لرئيس الجمهورية تضمن تفوقه على جميع المؤسسات الدستورية الأخرى؟. بالرجوع إلى الدستور الجزائري وفقا لنص المادة 98³ من التعديل الدستوري لسنة 2016، لرئيس الجمهورية إختصاص حل المجلس الشعبي الوطني وذلك في حالة تصويته بعدم الثقة في مواجهة الحكومة، إلى جانب المادة 147 من نفس الدستور.

إلا أن اتخاذ رئيس الجمهورية لقرار الحل إستنادا لنص المادة 98 ممكن أن يكون في نطاق القيام بالتزاماته الوظيفية، والتي تفرض عليه العمل على توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات الدستورية والنظام الدستوري، وأن تدخله عن طرق الحل سيكون بصفته حكما بين الوزارة والبرلمان. ولذلك، فإن نتيجة الإنتخابات التشريعية التي تعقب الحل لا يمكن أن تؤدي إلى تحريك مسؤوليته السياسية، حتى وإن أعاد الشعب إنتخاب نفس التشكيلة البرلمانية السابقة.

¹ علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 61.

² عمرو فؤاد بركات، المرجع السابق، ص 117.

³ المادة 04/98 و 05 من القانون رقم 16-01، المرجع السابق التي تنص على: "للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة. في هذه الحالة، يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 147 أذناه، يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

ذلك أنه في حالة وجود خلاف سياسي شديد بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني فإن من مقتضيات رئيس الجمهورية الرجوع إلى الشعب بإعتبره صاحب السيادة الشعبية، وبالتالي احترام سيادة الشعب والذي يتجلى من خلال إختياره لحكومة تتوافق مع نتائج الإنتخابات التشريعية. أما بالنسبة للحل الرئاسي المقرر بمقتضى أحكام المادة 147¹ من التعديل الدستوري لسنة 2016 فالملاحظ أنه غير مقيد بأي شروط فعلية تحول دون إساءة إستعماله.

حيث ألزم الدستور رئيس الجمهورية بمجرد إجراء شكلي بسيط يتمثل في إستشارة كل من: رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني رئيس المجلس الدستوري والوزير الأول. وهذه الإستشارة تعد في حقيقة الأمر مجرد "إستشارة شكلية"، لأن آراء المؤسسات الدستورية السابقة لا تلزم الرئيس، وبالتالي فإن إختصاص الحل قد تقرر بصفة إنفرادية من جانب رئيس الجمهورية.

أما في مصر يرى رأياً من الفقه²، أن الإجابة على هذا التساؤل تتوقف على الهدف الذي من أجله يراد حل مجلس النواب، فإذا كان القصد من الحل هو حسم خلاف بين رئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية ثم جاءت نتيجة الإستفتاء مؤيدة لبقاء المجلس، فإن هذا يعني رفض سياسة الرئيس، مما قد يدفع به إلى التنحي عن الرئاسة، ولكن لو كان الباعث للحل لا صلة لرئيس الجمهورية به، فإن عدم موافقة الشعب على الحل لن تثير مسؤولية الرئيس على الأرجح.

بينما ذهب رأي آخر، إلى أن لجوء رئيس الجمهورية لحل البرلمان يمكن أن يترتب عليه نشوء المسؤولية السياسية له، وذلك في حالتين:

(الأولى): إذا لم يوافق الشعب في الإستفتاء بالأغلبية المطلوبة على حل مجلس النواب، (الثانية) إذا وافق الشعب في الإستفتاء على حل مجلس الشعب وصدر قرار رئيس الجمهورية بالحل، وأنت الإنتخابات التشريعية بأغلبية برلمانية ليست مؤيدة للحزب السياسي الذي يرأسه رئيس الجمهورية، ففي هاتين الحالتين، فإن ذلك يعد ولاشك بمثابة رفض الشعب لشخص رئيس الجمهورية ولسياسته، الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى إستقالته من منصبه كأثر من آثار المسؤولية السياسية التي ترتبت على لجوئه إلى حل مجلس الشعب³.

¹ المادة 147 التي تنص على: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات(تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول، وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".

² عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 281.

³ هانم أحمد محمود سالم، المرجع السابق، ص ص 74، 75.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

وذهب رأي ثالث¹، إلى أن حل مجلس الشعب قبل نهاية مدته يمكن أن يؤدي إلى مسؤولية غير مباشرة لرئيس الجمهورية، وذلك لأنه قد تأتي نتيجة الانتخابات بأغلبية مؤيدة للبرلمان السابق ومعارضة للحزب الحاكم، وتكون مخالفة لما ابتغاه من إيجاد أغلبية تسانده وتؤيد سياسته، وبالتالي وجب تغيير سياسته أو ترك منصبه، لكن في حالة حل البرلمان لإنتهاء مدته، فلا توجد مسؤولية، لأن الشعب في هذه الحالة يقوم باختيار الأعضاء الذين ينتمون إلى الأغلبية التي يراها جديرة بتمثيله في البرلمان بصرف النظر عن مدى كونها منتمة للحزب الذي يمثله رئيس الجمهورية أو معارضة له، إذ لا يوجد ما يلزم رئيس الجمهورية بتقديم إستقالته عندما تأتي الأغلبية البرلمانية من حزب آخر غير الذي ينتمي إليه.

مما سبق نستنتج، أن جميع الآراء الفقهية اتجهت إلى تقرير المسؤولية السياسية الغير مباشرة لرئيس الجمهورية في حالة إعادة انتخاب نفس التشكيلة البرلمانية المعارضة لسياسة رئيس الجمهورية، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري نص على وجوب حل المجلس النيابي في حالة عدم الموافقة على برنامج مخطط الحكومة للمرة الثانية، وفي نفس الوقت نصت المادة 137 من الدستور المصري لسنة 2014 على أن يكون حل مجلس النواب إلا في حالة الضرورة، وبقرار مسبب، وعرضه على الإستفتاء الشعبي، بمعنى أن المؤسس الدستوري المصري أحاط حل مجلس النواب بضمانات تحول دون إساءة إستعماله، وهذا خلافا للمؤسس الدستوري الجزائري الذي أعطى السلطة الإفرادية لحل البرلمان من طرف رئيس الجمهورية دون أية شروط ماعدا شرط إستشارة بعض المؤسسات الدستورية والتي يعتبر آرائه شكلية فقط لا تلزم رئيس الجمهورية.

وفي تقديرنا، أنه طالما لم ينص المؤسس الدستوري على سحب الثقة من رئيس الجمهورية أو إلزامه بتقديم إستقالته حال رفض الناخبين في الإستفتاء لقراره بحل البرلمان، فإنه عند إجراء الإنتخابات البرلمانية تظل عدم مسؤولية الرئيس قائمة من حيث المبدأ، وتتوقف إثارها على إرادة رئيس الجمهورية في المقام الأول، ثم على الوعي السياسي، وكذا الظروف السياسية المحيطة به.

إلا أنه، نقترح على المؤسس الدستوري التدخل لوضع حكم يقضي بوجوب إستقالة رئيس الجمهورية في حالة رفض الشعب لقرار الحل، إذ أن وجود هذا النص سوف يحول دون إساءة إستعمال الرئيس لهذه السلطة.

¹ عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 229.

الفرع الثالث: الإستفتاء الشعبي وأثره على قيام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

يحول الدستور الجزائري وكذا المصري حق رئيس الجمهورية الحق في اللجوء الى الشعب ليطلب رأيه في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الإستفتاء، لذلك كثيرا ما يثار التساؤل لدى الفقه الدستوري حول أثر الإستفتاء الشعبي على قيام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، لذلك سوف نبحث عن مدى تجسيد المسؤولية الغير مباشرة لرئيس الجمهورية عن طريق الإستفتاء من خلال عدة زوايا يمكن معالجتها على النحو التالي:

أولا: تعريف الإستفتاء الشعبي

الإستفتاء الشعبي هو وسيلة ديمقراطية لمعرفة رأي الشعب مباشرة في الموضوع المعروض عليه، وهذا يعني أن الإستفتاء الشعبي أسلوب من أساليب تحقيق الديمقراطية ومراقبة سلطات الحاكم¹. كذلك المقصود بالإستفتاء الشعبي هو عرض مسألة ما على هيئة الناخبين لأخذ الرأي بشأنها عن طريق التصويت، سواء بالرفض أو الموافقة².

كما يقصد به التعرف على رأي الشعب في أمر من الأمور، فإذا كان الإستفتاء بخصوص مشروع قانون دستوري سمي إستفتاء دستوريا، وإذا كان بخصوص قانون عادي سمي إستفتاء تشريعي، أما إذا كان المقصود منه إقرار خطة معينة أو إتباع سياسة جديدة سمي إستفتاء سياسي³.

وهذا يعني أن المقصود من الإستفتاء السماح للشعب بممارسة حق الإشتراك في بعض شؤون السلطة لمعرفة موافقته أو عدم موافقته عليه بشأن موضوع معين، وبالتالي فإن الرد في الإستفتاء يكون دائما بنعم أو موافق أو غير موافق⁴.

ويتضح لنا مما سبق أن الإستفتاء الشعبي يعد طريق من طرق تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، إذ من خلاله يستطيع رئيس الجمهورية أن يعرف رأي الشعب في المسألة التي طرحت عليه، بحيث إذا جاءت نتيجة الإستفتاء لغير صالحه فإنه يستقيل، لأن الرفض ينطوي على طرح الثقة بالرئيس نفسه، وهذا يعني أن الإستفتاء الشعبي يلعب دورا هاما في تعزيز مركز رئيس الجمهورية من خلال تدعيمه بثقة الشعب.

¹ هانم أحمد محمود سالم، المرجع السابق، ص 64.

² سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة 01، 1982، ص 196.

³ هانم أحمد محمود سالم، نفس المرجع، ص 65.

⁴ عبد الكريم محمد محمد السروي، الرقابة الشعبية على سلطات رئيس الدولة، دراسة مقارنة بين النظامين المعاصر والإسلامي، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، 2006، ص 256.

ثانيا: أثر الإستفتاء الشعبي على قيام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

إن تصديق الشعب على الموضوع المطروح للإستفتاء يمنح الرئيس قوة ودعم كبير في علاقته بالمؤسسات الأخرى، ومن ثم السؤال الذي يمكننا أن نطرحه في هذا الصدد هو: هل تقع المسؤولية السياسية للرئيس في حالة عدم الموافقة على موضوع الإستفتاء؟.

مع سكوت المؤسس الدستوري عن الإجابة على كل هذه التساؤلات، فإننا يجب الرجوع الى الفقه الذي إنقسم بين رأيين مختلفين، إذ يرى الجانب الأول أن نتيجة الإستفتاء لا تحمل الرئيس أية مسؤولية، بينما ذهب رأي آخر إلى أنه إذا كانت نتيجة الإستفتاء غير مؤيدة لإتجاه الرئيس فإنه يدل على مسؤولية الرئيس.

الرأي الأول: يذهب جانب من الفقه إلى القول أنه لا يجوز الربط بين المسؤولية السياسية للرئيس وبين نتائج الإستفتاء بحكم أن هذه المسؤولية لم تقرها نصوص الدستور، لذلك لا يجوز إجبار الرئيس على الإستقالة إذا رفض الشعب موضوع الإستفتاء المعروض عليه¹.

ومن ثم فإنه حسب هذا الرأي أن موضوع الإستفتاء ليس له أي علاقة مع طرح مسؤولية الرئيس، خاصة إذا كان الإستفتاء يتعلق بموضوع يحمي مصالح الشعب بالدرجة الأولى.

ويدعم أنصار هذا الرأي موقفهم بأن تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية أمام الشعب في الإستفتاء قد تؤدي به في المستقبل إلى أن يتحاشى اللجوء إلى إستخدام هذه الوسيلة في الأوقات المناسبة خوفا من توقيع المسؤولية عليه².

وكذلك يرى هذا الإتجاه أن إرادة الشعب إنما تنصرف إلى موضوع الإستفتاء نفسه لا الى شخص الرئيس، ومن ثم فإن الشعب قد يرفض ما عرض عليه في الإستفتاء على الرغم من أن أعمال الرئيس تكون في حد ذاتها محلا لثقتة، فضلا عن كون الإستفتاء رخصة منحها الدستور له يمارسها في بعض الحالات التي يرى أنها من الأهمية بمكان الرجوع فيها إلى رأي الشعب³.

أما الرأي الثاني: يرى هذا الإتجاه أن الإستفتاء هو وسيلة لمحاسبة ومراقبة لتقرير مسؤولية الرئيس، وذلك في حالة عدم رضا الشعب عن سياسة وتوجهات الرئيس من خلال الإستفتاء الشعبي⁴.

¹ ظريف قدور، المرجع السابق، ص 117.

² نفس المرجع، ص 118.

³ خضر محمد عبد الرحيم، المرجع السابق، ص 250.

⁴ نفس المرجع، ص 250.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

مما سبق نلاحظ أن الرأي الراجح لدى الفقهاء يقرر مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة تصويت الشعب على رفض موضوع الإستفتاء خلافا لتوجهات الرئيس، ذلك أن رفض الشعب لموضوع الإستفتاء ليس له إلا معنى واحد وهو رفض سياسة الرئيس.

وبالرجوع إلى الفقه الدستوري الجزائري فإن البعض منهم يرى أن جل الدساتير الجزائرية أقرت بوجود المسؤولية السياسية غير المباشرة لرئيس الجمهورية بحكم تحويل هذه الدساتير رئيس الجمهورية إمكانية اللجوء إلى الشعب لإستفتاءه في كل القضايا ذات الأهمية الوطنية، لأن طرح أي قضية على الشعب بمثابة تحكيمه في سياسة الرئيس، إما تأييد توجه رئيس الجمهورية أو معارضة هذا الخيار برفض الموافقة على موضوع الإستفتاء.

مما يستتبع معه التزام الرئيس بنتيجة الإستفتاء والتقييد بخيار الشعب، وأول آثار هذا الإلتزام -باعتباره منتخبا من طرف الشعب- هو تنفيذ ما عرضه على الهيئة الناحبة ووافقت عليه أو تنحيه عن السلطة بالإستقالة في حالة المعارضة، لأن التكليف الوحيد الذي يمكن أن يعطى لموقف الشعب المعرض لمقترح الرئيس هو سحب الثقة¹.

ووفقا للمادة 157 من دستور الحالي لمصر، فإن لرئيس الجمهورية دعوة الناخبين للإستفتاء في المسائل التي تتصل بالمصالح العليا للبلاد، والإستفتاء قد يكون سابقا على موضوع القانون، وقد يكون لاحقا على إقرار القانون من البرلمان، وقد يكون ملزما بمعنى أن يتقيد البرلمان بنتيجته، وقد يكون غير ملزم، ومن ثم لا يتقيد البرلمان بنتيجته، ومن حيث موضوعه قد يكون الإستفتاء دستوريا، وذلك إذا كان الإستفتاء مشروع قانون دستوري، وقد يكون إستفتاء تشريعي، وذلك إذا كان بخصوص موضوع قانون عادي².

وهذا يعني أنه إذا اقترح الرئيس تعديلا للدستور، وعرض هذا الإقتراح على الشعب في إستفتاء دستوري، فإن ذلك الإستفتاء يعد تجديدا للثقة في رئيس الجمهورية ذاته، فإذا جاءت نتيجة الإستفتاء في صالح التعديل كان ذلك معناه تجديد الثقة بالرئيس، أما إذا جاءت نتيجة الإستفتاء معارضة لإقتراح الرئيس فمعناه سحب الثقة من الرئيس، وإذا عرض مشروع قانون على الشعب لأخذ رأيه فيه ولم يوافق عليه كان معناه سحب الثقة من رئيس الجمهورية، أما إذا وافق عليه كان ذلك بمثابة تجديد للثقة في الرئيس³.

¹ ظريف قدور، المرجع السابق، ص 121، 122.

² محمد فوزي لطيف نوبجي، المرجع السابق، ص 215.

³ محمد السعيد أبو حجر، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام الأنجلو أمريكي والمصري والشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراه، جامعة حلوان، 2011، ص 450.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

وتجدر الإشارة إلى أن المادة 157 من الدستور جاءت كنظيرتها في المادة 152 في دستور عام 1971 الملغى، لم تشترط لإجراء الإستفتاء إلا أن يكون موضوعه يتعلق بالمصالح العليا للبلاد. وهذا المفهوم غامض، ولرئيس الجمهورية سلطة تقدير الموضوعات التي يتم طرحها للإستفتاء، أي أن الرئيس هو وحده الذي يقدر ما يكون من القضايا ذات الأهمية الوطنية، وما لا يكون، وعلى افتراض أن هناك من القضايا ذات الأهمية الوطنية وما لا يكون، وعلى افتراض أن هناك من يختلف معه في الرأي فالكلمة الأولى والأخيرة تعود إليه وحده.

نرى أن عدم موافقة الشعب على ما يعرضه الرئيس من موضوعات للإستفتاء لا يترتب عليها - كأصل عام - تقرير مسؤوليته السياسية، ومن ثم تقديم إستقالته ولو كالتزام أدبي، إذ أن طلب الرئيس من الشعب إبداء رأيه في موضوع معين إنما هو نوع من إستعمال رخصة منحه المشرع الدستوري إياها. ومع ذلك يمكننا القول المسؤولية السياسية تجدها من الناحية الأدبية في الواقع العملي ما يبررها، عندما تأتي نتيجة الإستفتاء بالرفض في حالات معينة هي:

- أن يكون الرئيس قد أبدى وجهة نظره في موضوع قيد الإستفتاء، وجاءت نتيجة الإستفتاء مخالفة لتوجهه.
 - أن يكون الرئيس قد أعلن عن إستقالته إذا ما جاءت نتيجة الإستفتاء رافضة لموضوع الإستفتاء.
 - أن يكون موضوع الإستفتاء بالغ الأهمية، يتصل بمصالح البلاد العليا، حتى يتمكن القول بتحقيق المسؤولية السياسية في حالة رفض موضوع الإستفتاء.
- فإذا توافرت هذه الحالات، يتوجب من الناحية الأدبية - على رئيس الجمهورية تقديم إستقالته، أما دون ذلك، فإننا نرى أنها لا ترتب مسؤولية رئيس الجمهورية، ذلك لأن المسؤولية السياسية للرئيس وما يترتب عليها من إنحيار المؤسسة الأولى في الدولة، وهي مؤسسة رئيس الجمهورية، يجب ألا تتحقق إلا بإرتكاب رئيس الجمهورية فعلا من شأنه أن يضر بمصالح العليا للبلاد.

الفصل الثاني: المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية

رئيس الجمهورية بإعتباره مواطنا في الدولة مهما كان وصفه ولقبه، تقتضي منه العدالة أن يكون أول من يخضع للقانون لكي يكون قدوة لبقية المواطنين، ولا يكون كذلك ما لم يحاسب ويسأل قانونا عن أخطائه ولا سيما الأخطاء الجزائية التي لا تغتفر، فهو في مركزه يملك من الوسائل الخطيرة والشديدة التأثير مالا يملكه سائر المواطنين في الدولة وخاصة في بعض الأنظمة الدستورية، فمنصبه يفترض فيه أن يكون خادما لشعبه وحاميا لدستور وقانون دولته، وليس سيدا على شعبه ومستبيحا لإنتهاك الدستور والقانون.

فلا وجود لدولة القانون ما لم يخضع جميع المواطنين في الدولة للقانون سواء كانوا حكاما أو محكومين، وعلى قدم المساواة.

لذلك سنتناول في (المبحث الأول) ماهية المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، وتتناول في (المبحث الثاني) الأعمال التي يسأل عنها رئيس الجمهورية، على أن نتناول في (المبحث الثالث) القواعد الإجرائية الخاصة باتهام رئيس الجمهورية.

المبحث الأول: ماهية المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية

سنحاول من خلال هذا المبحث التطرق إلى مفهوم المسؤولية الجنائية وأركانها في (المطلب الأول)، ثم نتناول التنظيم الدستوري للمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في (المطلب الثاني)، على أن نتناول نشأة وتطور المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تعريف المسؤولية الجنائية وأركانها

للمسؤولية الجنائية مفهوم وأركان تميزها عن أنواع المسؤوليات الأخرى، لذا نتناولها في فرعين كالآتي:

الفرع الأول: تعريف المسؤولية الجنائية

تعرف المسؤولية الجنائية بأنها الناجمة عن مخالفة أحكام القانون الجنائي، وتلحق أضرار بصورة مباشرة على الفرد والمجتمع في آن واحد، فمن المعروف أن لكل فرد أن يستعمل حقوقه في دائرة ما يتيح له القانون، فإذا تجاوزها وتسبب في ذلك التجاوز إضرارا بالمجتمع يكون عرضة لهذه المسؤولية.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

ولقد ساد إختلاف بين وجهات النظر بين فقهاء القانون في تحديد نطاق المسؤولية الجنائية على الأشخاص ما بين الضيق والإتساع، حيث يرى اتجاه فقهي بأن: (المسؤولية الجنائية تنحصر في الحالة الكامنة في الشخص التي تسمح بإعتباره مذنباً، بغض النظر عن الفعل الذي يقرر تلك المسؤولية) وعلى ذلك فقد عرفها بعض أصحاب هذا الإتجاه بأنها: (القدرة على الفهم والتصرف) بينما ربط أنصار الإتجاه الموسع، بين كون الشخص محلاً للمسائلة وبين الفعل المرتكب، وعلى ذلك فقد عرفوها بأنها: (التزام الشخص بتحمل النتائج التي رتبها القانون على أعماله غير المشروعة أي العقوبات التي ينص عليها القانون).¹

ويقصد بالمسؤولية الجنائية تقرير المسؤولية عن الجرائم التي يرتكبها كبار رجال الدولة أثناء مزاوله أعمالهم.² كما يقصد بها تحمل تبعه مخالفة أحكام القانون الجنائي، أو مسؤولية رئيس الجمهورية عن الجرائم الجنائية التي يرتكبها.

ويقصد بها أيضاً الرابطة التي تنشأ بين الدولة والفرد الذي يثبت من خلال الإجراءات القضائية صحة إسناد الفعل المكون للجريمة إليه متى اشتمل على كافة العناصر القانونية التي تطلبها المشرع لوصف الفعل بصفة الجريمة، مع تخلف حالات الإعفاء من المسؤولية.³

وأخيراً عرفت بأنها تلك المسؤولية التي تقع على عاتق من يقترف عملاً يضر بالمجتمع بأسره، إذ لا بد لقيام المجتمع وإستقراره وسلامته من أن يمكن من الدفاع عن النفس ضد أولئك الذي يهددون الأمن والنظام اللذين يركز عليها هذا المجتمع والطريقة المثالية لمنع اقتراف مثل هذه الأفعال الضارة وردع الآخرين عن الإتيان بمثلها هي إنزال العقاب بالفاعل.⁴

وهذا مفاده أن المسؤولية الجنائية تقوم كجزء على إلحاق الضرر بالجماعة، التي يتعين حمايتها درء الخطر عنها بتوقيع عقوبة على المسؤول فيها زحراً وردعاً لغيره، وتتحرك هذه المسؤولية بناء على طلب من النيابة العامة بوصفها ممثلة للجماعة، ومجال هذه المسؤولية الأعمال العمدية وتعد بالنية التي اقترنت بالفعل، عدا حالات إستثنائية أو عندما تكون العقوبة بسيطة، كما أنها تعتمد على الأفعال المحددة في نصوص القانون على سبيل الحصر "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" وذلك حماية للحرية الفردية.

¹ عمر حمزة عمر التركماني، المرجع السابق، ص ص 298، 299.

² أحمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1991، ص 53.

³ هانم أحمد محمود سالم، المرجع السابق، ص 106.

⁴ كاظم علي الجنابي، المرجع السابق، ص 10.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

ولما كانت الجريمة الجنائية هي كل فعل أو ترك نهي عنه المشرع وقرر لفاعله جزاء جنائياً، فإن تقرير المسؤولية الجنائية أمر موقوف على تحقق ثلاث عناصر: **السلوك الإجرامي**: وهو ذلك النشاط المادي الذي يرتكبه الجاني بشكل ملموس، وتتجسد من خلاله الجريمة الجنائية التي يترتب عليها عقوبة جنائية، **والنتيجة الإجرامية**: ويطلق عليها ركن الضرر، وهي تلك الحقيقة الملموسة الناتجة عن سلوك الجاني بما يمس مصلحة جنائية يحميها القانون الجنائي، **والعلاقة السببية**: وهي حلقة وصل بين الركن المادي والنتيجة الإجرامية، أي لا بد أن يكون الشخص الذي يسأل عن الجريمة أن يكون من مرتكبيها فلا تتعداه إلى غيره، فلا بد من وجود رابطة سببية بين الخطأ الشخصي الجاني وبين النتيجة المترتبة على ذلك السلوك.¹

الفرع الثاني: أركان المسؤولية الجزائية

يكون للمسؤولية الجزائية ركنان وهما:

أولاً: وقوع الجريمة

الواقعة هي مجموعة العناصر المادية في الجريمة، وتبنى الواقعة الإجرامية على وجود خطأ²، وهي تسمى أيضاً بالإثم الجنائي *culpabilité* أحد عنصري الركن المعنوي للجريمة، وهي تتمثل في إرادة الجاني القيام بالسلوك الإجرامي التي قد يتخذ صورة العمد وتسمى القصد الجنائي أو تتخذ صورة الخطأ وتسمى الخطأ غير العمدي، والسلوك الإجرامي (الفعل) هو كل تصرف جرمه القانون إيجابياً كان أم سلبياً كالترك والإمتناع، فالمسؤولية تفترض وقوع جرم بخطأ من فاعل هذا الجرم، لا بفعل حادث خارج عن إرادته يمكن أن ينسب إلى أي مصدر آخر غير هذا الفاعل بالذات.³

ثانياً: وجود شخص تقع عليه المسؤولية الجزائية

لا بد من وجود شخص تقع عليه المسؤولية الجزائية، وهو مرتكب الركن المادي المكون للجريمة، ويجب توافر عدة شروط فيه وهي:

1- ارتكاب المتهم للجريمة: يراد به أن المسؤولية الجزائية لا يمكن تقريرها إلا على شخص الجاني، لأن هذه المسؤولية تتقرر وتتجه نحو الخطأ الجنائي الصادر من الجاني، وعليه لا بد من وجود رابطة سببية (علاقة سببية) بين الخطأ الشخصي للجاني وبين النتيجة المترتبة على ذلك السلوك، ولكن قد يسأل الشخص جزائياً عن فعل لم

¹ هانم أحمد محمود سالم، المرجع السابق، ص 107.

² عزة مصطفى حسني عبد المجيد، ص 191.

³ أردلان نور الدين محمود، المرجع السابق، ص 22، 23.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

يرتكبه بنفسه كما هو الحال في مسؤولية رئيس تحرير الصحيفة وفي الجرائم الاقتصادية، والأساس القانون لذلك، حسبما يقول الفقهاء بذلك، هو مخالفة الشخص لواجب يفرضه عليه القانون يتمثل في قيامه برقابة نشاط شخص آخر أو تولى الإشراف عليه للحيلولة دون وقوع جريمة معينة، وفي ذلك تتحقق مصلحة المجتمع بصورة أفضل وفيما يتعلق ببحثنا فإن المقصود بشخص المتهم هو رئيس الدولة.¹

2- **الأهلية الجزائية:** وهي تعني صلاحية مرتكب الجريمة لأن يسأل عنها، وهي بذلك حالة تكييف قانوني لإمكانات شخص مرتكب الجريمة للحكم بعد ذلك على مدى صلاحيته للمسؤولية الجزائية، ومن ثم فإن علاقتها بالمسؤولية الجزائية تعد شرطاً لتقريرها²، ولا يعد مرتكب الفعل أهلاً إلا إذا توافرت العناصر التي يحددها القانون لإكتمال هذه الأهلية، وتتوافر هذه العناصر إذا كانت الإرادة مميزة مدركة، وتكون الإرادة كذلك إذا بلغ المتهم سناً معينة وانتفت لديه موانع المسؤولية.

3- **الإسناد:** وهو قد يكون مادياً أو معنوياً، يقصد بالأول إمكانية المحكمة توجيه التهمة إلى المسؤول جزائياً (المتهم) والتي دلت التحقيقات الابتدائية والقضائية على ارتكابه الجريمة أو توفر بعض الأدلة في ذلك، ويقصد بالثاني ثبوت نسبة الواقعة الإجرامية إلى خطأ الجاني وليس إلى نشاطه المادي فقط.³

المطلب الثاني: نشأة وتطور المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية

إن مسؤولية رئيس الدولة لم تتقرر إلا بعد كفاح مرير (كفاح سياسي وفقهي)، ذلك لأن الملك أو الحاكم كان يعد إلهاً أو شبهه له يعبد ويطاع، ومن ثم فإن كل أفعاله كانت تعد مشروعة، ولا يمكنه أن يخطأ، وحتى وإن أخطأ فإنه لا يتابع ولا يعاقب ولا يلام، لذلك هذا النظام -نظام المسؤولية الجزائية لرئيس الدولة- قررت بعد التحلي عن تلك الأفكار وبعد أن تقرر إنسانية الملوك أو الحكام وعدم تفضيلهم على باقي البشر مما يعني إمكانية ارتكابهم للأخطاء كغيرهم من البشر وبالتالي تعرضهم للمسائلة والعقاب.

الفرع الأول: نشأة وتطور المسؤولية الجنائية في الأنظمة الملكية

على إعتبار أن إنجلترا تعد مهد النظام الملكي، ومنها إنتقل هذا النظام إلى الدول الأخرى، لذل نتناول مسؤولية رئيس الدولة في النظام الملكي من خلال فرعين، نخصص الأول منهما لمسؤولية رئيس الدولة (الملك) في النظام الملكي الإنجليزي، ونبين في الثاني مسؤولية الدولة في النظام الملكي الياباني.

¹ أردلان نور الدين محمود، المرجع السابق، ص 23، 24.

² محمود نجيب حسني، النظرية العامة للقصد الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة النشر، ص 81.

³ عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 194.

أولاً: في النظام الملكي الإنجليزي

نشأت في إنجلترا قاعدة (عدم مسؤولية رئيس الدولة عن أعماله بصورة مطلقة) وذلك إعمالاً للمبدأ الإنجليزي الشهير (الملك لا يخطئ (the King Will Never be Wrong)، ومادام هو لا يخطئ فلا تلحقه المسؤولية بصورة مطلقة.¹

ويرجع البعض سبب ذلك إلى أنه عندما ارتقى (جورج الأول) أول أفراد أسرة هانوفر الألمانية الحكم، لم يكن يعرف الإنجليزية لجهله بها، ولم يتمكن من حضور إجتماعات الوزارة لعدم قدرته على متابعة المناقشات التي كانت تجري بها باللغة الإنجليزية، وعندما خلفه ابنه (جورج الثاني) لم يكن بدوره يعرف الإنجليزية، ومن ثم عكف هو الآخر عن حضور جلسات الوزارة وإستمر عدم حضور الملوك لمجلس الوزارة قرابة خمسين سنة لجهلهم باللغة الإنجليزية وتركوا الحكم للوزارة، ومن هنا نشأت فكرة مسؤولية الوزارة وعدم مسؤولية الملك، إذ أن الوزارة حلت محل الملك وقامت بممارسة صلاحياته، ولم تستقر قواعد المسؤولية في إنجلترا إلا بعد سنة 1782 حيث إستقرت قاعدة في الدستور الإنجليزي مفادها: أن من لا يسأل ليس له أن يعمل الأمور وأصبح حكم هذه القاعدة، أن لا يتمتع بأي سلطان من لم يكن متحملاً تبعة أعماله، فالسلطة تدور مع المسؤولية، وإذا كان الشخص غير ذي سلطة زالت عنه بالتبعية المسؤولية.²

وأصبح العرف الدستوري يقضي بأن ذات الملك مصونة لا تمس وإن الملوك يسود ولا يحكم، وأن الملكية سلطة رمزية وغير مسؤولة، وأن المسؤولية تقع على صاحب السيادة في الدولة، وعليه يذهب بعض الفقهاء الإنجليز -على سبيل تأكيد مبدأ عدم مسؤولية الملك- أنه إذا قتل الملك أحد الوزراء، فيمكن إعتبار رئيس الوزراء مسؤولاً عن هذا العمل، أما إذا قتل الملك رئيس الوزراء، فلا مسؤولية على أحد، ذلك على إعتبار أن أي اتهام للملك يفتح الطريق إلى الثورة.³

¹ حازم صادق، المرجع السابق، ص 246.

² سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، دستور 1971، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980، ص 87.

³ أردلان نور الدين محمود، المرجع السابق، ص ص 64، 65.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

وبطبيعة الحال، فإن هذا المبدأ كان محترماً ومطبوقاً في الظروف العادية، ولكنه لم يحترم في الظروف الإستثنائية التي مرت بها إنجلترا في بعض مراحل تاريخها، إذ تمت محاكمة الملك (شارل الأول) أمام البرلمان بتهمة ارتكابه لجرمة الخيانة العظمى لحقوق الشعب وحرياته، وهي إحدى تصنيفات الجرائم حسب التشريع البريطاني، وفقد حياته لهذا السبب سنة 1649، وتكرر حدوث ذلك الموقف بعد ثورة 1688 ضد الملك (جيمس) الذي هرب إلى فرنسا قبل أن يلقي مصير أبيه (شارل الأول).

ثانياً: في النظام الملكي الياباني

لم يقتصر مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة المطلقة على إنجلترا فقط، وإنما نصت المادة الأولى من الدستور الياباني على أن: "الإمبراطور هو رأس الدولة ووحدة الشعب، ويستمد مركزه من إرادة الشعب الذي يتمتع بالسيادة المطلقة"، ويظهر من النص أن السيادة في الدستور الياباني أصبحت للشعب، بعد أن كانت تتجسد في شخص الإمبراطور قبل صدور دستور 1946 النافذ حالياً، والذي صدر بعد (إعلان بوتسدام) الذي إنتقلت بموجبه السيادة من الإمبراطور إلى الجنرال (ماك آرثر) القائد الأعلى لقوات دول الحلفاء والذي كان له مطلق الحرية في أن يلغي النظام الإمبراطوري أو أن يبقيه، ولكن بعد التشاور مع حكومتي كل من الولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا، إستقر الرأي على الإبقاء على نظام العرش الإمبراطوري، ولم يحاكم الإمبراطور الياباني (هيروهيتو) بعد خسارته للحرب العالمية الثانية كمجرم حرب، وظل على عرشه ولكن بدون سلطات فعلية، ويستلزم على الإمبراطور - وفقاً للدستور - أخذ مشورة وموافقة مجلس الوزراء على كافة القرارات التي يصدرها فيما يتعلق بأمور الدولة، ويكون مجلس الوزراء مسؤولاً عن ذلك وفقاً لما تقرره المادة 03 من الدستور، وبذلك يعد الإمبراطور بمثابة رئيس للدولة في النظام الملكي البرلماني¹.

وعلى ذلك فإن الإمبراطور ليس له سوى سلطات اسمية، ولا تكون قراراته فعالة إلا بعد إستشارة وموافقة مجلس الوزراء على كافة القرارات المتعلقة بأمور الدولة، ويكون مجلس الوزراء هو المسؤول وحده عن ذلك أمام البرلمان عن القرارات التي يوقعها الإمبراطور، ومن ذلك يتضح أن الدستور جعل السلطة الحقيقية في يد الوزارة وحملها وحدها المسؤولية².

¹ أردلان نور الدين محمود، المرجع السابق، ص ص 66، 67.

² إبراهيم محمد علي، النظام الدستوري في اليابان، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص ص 123، 124.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

نخلص إلى القول بأن قاعدة عدم مسؤولية الملك في إنجلترا واليابان وغيرها من الدول ذات النظام الملكي يعد بمثابة قاعدة مسلم بها في القانون العام ولاسيما في القانون الدستوري، ومن هذه القاعدة نشأت الوزارة لكي تتحمل عبئ المسؤولية عن الأعمال التي تصدر باسم الملك لكونها هي الممارسة للسلطات، ولكن مع ذلك نحن لسنا مع عدم المسؤولية المطلقة للملك في النظام الملكي، ذلك لأن المسؤولية تدور مع السلطة، وأن الملك في النظام الملكي يمارس بعض السلطات التي من الممكن أن يوقعه في الخطأ العمدي أو الإهمال، وبعد ذلك فإن شخص الملك هو إنسان كسائر الخلق لذلك لماذا يجب أن لا يكون مسؤولاً عند اعترافه لجريمة ما، وأخطر من ذلك، لماذا يتحمل غيره مسؤولية أعماله المخالفة للقانون سواء الرسمية منها أم العادية.

الفرع الثاني: نشأة وتطور المسؤولية الجنائية في النظام الجمهوري

يتربع رئيس الجمهورية على عرش السلطة التنفيذية في الدولة، ويعد أول شخصية في هرم السلطة لاسيما وأنه منتخب من غالبية الشعب، وهذه المكانة تحوله إختصاصات كبيرة في الدولة ولكنها لا تحول دون الرقابة عليه ودون محاكمته عند ارتكابه جريمة خطيرة تمس بالدولة وشعبها وأمنها واقتصادها وبنظامها، فرييس الدولة وإن كان يعتلي قمة هرم الدولة، فإنه ليس سيذا على الشعب، ومن ثم فلا يجب إستعمال سلطته إلا فيما يبيحه الشعب ووفق ما يتوافق مع أماله ومستقبله، كما أن هناك صلاحيات يحظر على رئيس الجمهورية ممارستها أو حتى الإقتراب منها بصفة مطلقة مثل التنازل عن جزء من التراب الوطني أو التخلي عنه أو تقسيمه، أو تعديل الدستور خلافا للقيود الواردة في الدستور نفسه.

كما لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يستغل منصبه لأغراضه الشخصية، وفي حالة تجاوز الصلاحيات المحددة فلا سبيل للشعب إلا عزل رئيس الجمهورية أو محاكمته طبقا لما ينص عليه الدستور والقانون.

وبما أن رئيس الدولة في النظام الجمهوري يتعرض إلى المسؤولية الجنائية بخلاف النظام الملكي، كما سبق الإشارة إليه، لذا نشير في هذا الموضوع إلى نشأة وتطور المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في أنظمة جمهورية مقارنة.

أولا: الولايات المتحدة الأمريكية

يعد دستور الولايات المتحدة الأمريكية النافذ 1787 أقدم الدساتير المكتوبة التي مازالت مطبقة حتى الآن مع كثرة ما أدخل عليه من تعديلات، وقد وضع دستور الولايات المتحدة الأمريكية قبل قيام الثورة الفرنسية الكبرى بستين، إذ وضع هذا الدستور في وقت لم يكن فيه فن الصياغة الدستورية قد عرف، بالإضافة إلى أن المؤتمر الذي تمخض عنه الدستور لم يكن مقصودا به وضع الدستور، وإنما كان مقصودا به حل بعض المشكلات

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

بين الدول الأمريكية حديثة الإستقلال وبعضها الآخر، ووجد المؤتمرون أنه لا حل لهذه المشكلات إلا بالانتقال بهذه الدول من صورة (الدول التعاهدية) إلى صورة (الدول الفيدرالية)¹.

وقد ورد في هذا الدستور الأمريكي في مادته الثانية الفقرة الرابعة أنه: "يقال -أو يعزل- الرئيس ونائب الرئيس وجميع مسؤولي الولايات المتحدة المدنيين من مناصبهم في حالة توجيه اتهام جنائي إليهم بارتكاب الخيانة أو بتقاضى رشوة أو بارتكاب أية جناية أو جنحة أخرى" ولا يزال هذا النص ساريا حتى يومنا هذا. وقد تم توجيه الإتهام الجنائي إلى ثلاثة رؤساء أميركيين هم (اندرو جونسون في سنة 1868 وريتشارد نكسون في سنة 1974 وبييل كلينتون في سنة 1999)².

ثانيا: جمهورية فرنسا

إن تطور التاريخ الدستوري الفرنسي منذ الثورة الفرنسية حتى الجمهورية الخامسة، لم يتميز دائما بالديمقراطية الحقيقية، إذ تخللته فترات سادت فيها الدكتاتورية³، حيث تميز التاريخ السياسي الفرنسي بدورات متغيرة تخللتها أنظمة مختلفة كل الإختلاف، فمن نظام جمهوري إلى عودة للنظام الملكي، ثم عودة مرة أخرى للنظام الجمهوري، ومن أنظمة ديمقراطية إلى نظام دكتاتوري، ثم عودة إلى النظام الديمقراطي، وكان من آثار ذلك تغيير المسؤولية الجزائية المقررة لرئيس الجمهورية، فقد درجت الدساتير الفرنسية 1958 على تقرير مبدأ عدم مسؤولية رئيس الجمهورية⁴ إلا في حالة الخيانة العظمى.

ولقد تقرر في ظل دستور الجمهورية الرابعة 1946، توقيع عقوبة جنائية على رئيس الدولة في حالة ارتكابه جريمة الخيانة العظمى، فكان من الواجب على المحكمة العليا أن تطبق قانون العقوبات والحكم بعقوبة جنائية، على الرغم من أن هذه الجريمة غير واردة أو معرفة به⁵، كما أن هذا الدستور ميز بين جهتي الإتهام والمحكمة عن جريمة الخيانة العظمى، إذ أناط بمجلس الشيوخ صلاحية الإتهام وترك للمحكمة العليا صلاحية الفصل في هذا الإتهام والعقاب في الوقت الذي لم ينص فيه قانون 29 تموز 1939 على جريمة الخيانة العظمى، ولم يعاقب عليها، الأمر الذي يثير التساؤل بشأن النص والقانون الذي تستند إليه المحكمة في معاقبة المدان.

¹ يحيى الجمل، دساتير العالم، ترجمة: أماني فهمي، المركز القومي للترجمة، المجلد الأول، القاهرة، 2007، ص 07.

² أردلان نور الدين محمود، المرجع السابق، ص 69.

³ أنطوان أسعد، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2008، ص 435.

⁴ إن مبدأ عدم المسؤولية في فرنسا كان يستند على حجتين أساسيتين الأولى مبنية على فكرة المصلحة العليا للدولة، والثانية مبنية على قاعدة أن الرئيس هو حكم بين السلطات وليس حاكما.

⁵ عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 511.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

أما دستور الجمهورية الخامسة 1958، فقد نص صراحة على المسؤولية الجزائية لرئيس الدولة في حالة الخيانة العظمى وفقا لنص المادة 68¹، إلا أن هذا النص لم يعرف جريمة الخيانة العظمى، ما عدا إعتبرها الجريمة الوحيدة التي يسأل عنها الرئيس، كما لم يحدد معناها، وكذا الأمر بالنسبة للتشريع الجنائي، إذ جاء حاليا من الإشارة لجريمة الخيانة العظمى وعقوبتها مما يعني إنتفاء مبدأ شرعية الجريمة والعقوبة².

وفي 19 شباط 2007 تم تعديل دستور الجمهورية الخامسة تعديلا أحدث إنقلابا جذريا في المسؤولية الجزائية لرئيس الدولة، وذلك شمل المادتين 67 و68 الخاصتين بمسؤوليته الجزائية، إذ تضمن الباب العاشر الجديد المادتين 67 و68 اللتين أعيدت صياغة نصهما بشكل كامل، نصت المادة 67 الجديدة على أن: "رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال المنجزة بهذه الصفة، مع مراعاة أحكام المادتين (53-02، 68)، ولا يمكن أثناء ولايته أن يطلب للشهادة أو أن يكون موضوعا لدعوى أو لعمل إستعلام أو تحقيق أو ملاحظته أمام أية محكمة أو سلطة إدارية فرنسية، وتعلق كل مهل التقادم والسقوط، ويمكن للدعوى والإجراءات التي تشكل ذلك عقبة لها أن تستأنف أو تبدأ ضده بعد إنقضاء مدة شهر واحد على إنتهاء وظائفه"، وقد نصت هذه المادة على إستثنائين، الأول وارد في المادة (53-02) والتي تتعلق بالإعتراف بالإختصاص القضائي للمحكمة الجنائية الدولية- أي المسؤولية الجزائية الدولية لرئيس الدولة- حيث يستبعد النظام الأساسي لهذه المحكمة صراحة كل امتياز عدم مسؤولية رؤساء الدول، والإستثناء أو التعديل الثاني يتعلق بالمادة 68 الجديدة، إذ نصت على أن: "رئيس الجمهورية لا يمكن أن يقال إلا في حالة تقصير بواجباته بشكل يتناقض بوضوح مع ممارسته لولايته، ويصدر حكم إقالة البرلمان المشكل على هيئة محكمة عليا، ويرسل إقتراح إجتماع المحكمة العليا الذي يتبناه أحد مجلسي البرلمان فورا إلى المجلس الآخر الذي يعلن موقفه خلال خمسة عشر يوما، ويتأس رئيس الجمعية الوطنية المحكمة العليا التي تبت خلال مدة شهر بالإقالة بالتصويت ببطاقات سرية وقراراتها لها أثر فوري، وتصدر القرارات المتخذة لهذه المادة بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يؤلفون المجلس المعني أو المحكمة العليا، ويحظر كل تفويت

¹ تنص المادة 68 من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي على أنه: "لا يعتبر رئيس الجمهورية مسؤولا عن الأفعال التي يقوم بها في ممارسة واجباته إلا في حالة الخيانة العظمى، ولا يجوز إصدار لائحة اتهام ضده إلا بناء على قرار من المجلسين، تتعادل فيه الأصوات في اقتراع علني وبأغلبية مطلقة من أعضائهما، ويقدم ويقدم للمحاكمة أمام محكمة العدل العليا".

² اردلان نور الدين محمود، المرجع السابق، ص 70، 72.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

بالتصويت، وتحسب فقط الأصوات المؤيدة لإقتراح إجتماع المحكمة العليا أو للإقالة، ويحدد قانون أساسي شروط تطبيق هذه المادة¹.

يرجع الفقهاء سبب التحلي عن جريمة الخيانة العظمى في ظل المادة المعدلة الجديدة إلى عدم دقة مفهوم الخيانة العظمى، وقد اقترحت لجنة (أفريل) اللجنة المكلفة بالتعديل الدستوري صيغة أخرى وهي: تقصير رئيس الدولة بواجباته بشكل يتناقض بوضوح مع ممارسته لولايته².

وبذلك يكون المؤسس الدستوري الفرنسي قد حقق توازنا بين حق الرئيس في الحصانة والمحافظة على هيئة الرئاسة وإستقلاليتها من جانب، وحماية حقوق الغير من جانب آخر.

إلا أنه نرى بأنه كان من الأجدر بيان مفهوم الجريمة أو النص عليها في قانون العقوبات بدل حذفها أو إحلال جريمة أخرى محلها غير محددة المعنى والعقوبة هي الأخرى، هذا على الرغم من أنه قد جرت عدة محاولات وقدمت عدة مشاريع قانونية لتحديد مفهوم الخيانة العظمى في فرنسا، منها المشروع المقدم بالقانون 1878 والتي نصت على حالات خمسة للخيانة العظمى وهي بالأصل جرائم أمن الدولة منها³:

1- إذا حاول رئيس الجمهورية بوسيلة غير قانونية وضع عراقيل تمنع ممارسة السلطة التشريعية لوظيفتها كحل البرلمان حلا غير دستوري.

2- إعلان الرئيس الحرب على دولة أخرى جون موافقة البرلمان.

3- إذا أدين رئيس الجمهورية بإحدى الجرائم ضد امن الدولة المنصوص عليها في قانون العقوبات.

4- إذا إستقدم رئيس الجمهورية قوات أجنبية إلى أرض الوطن.

5- إذا أدين رئيس الجمهورية بسبب قيامه بأعمال من شأنها وقف العمل بالدستور أو إلغائه.

¹ وفي هذا الصدد تم فعلا تحديد موعد للرئيس (جاك شيراك) الذي أنهى ولايته في 16 أيار 2007 للمثول أمام القضاء، وذلك بعد أن وجد القاضي أنه مذنب بالفساد وتبديد المال العام واستغلال ثقة الشعب.

وجاء في منطوق الحكم الذي تلاه القاضي دومينيك بوت: "لقد حرق جاك شيراك واجب النزاهة المطلوب من قبل المسؤولين العاملين في الحقل العام، وذلك على حساب المصلحة العامة للباريسيين".

لمزيد من التفصيل راجع الموقع التالي: www.bbc.com/arabic/worldnews

² باتريك أوفر، اصلاح مسؤولية رئيس الجمهورية، بحث منشور في مجلة القانون العام وعلم السياسة، جاك روبر وايف غودمييه، مؤسسة مجد، بيروت، 2007، ص 408.

³ عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص ص 227، 228.

المطلب الثالث: التنظيم الدستوري للمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية

إذا كان الدستور قد أعفى رئيس الجمهورية من المسائلة السياسية فإنه قد أقر مسؤوليته الجنائية وهذا بناء على المبدأ القائل: "من يرتكب جريمة عليه وزرها وحده" رغم ذلك نجد بعض الدساتير أعفت رئيس الجمهورية حتى من المسؤولية الجنائية، لذلك يجب علينا دراسة التنظيم الدستوري للمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في التشريعين الجزائري والمصري.

في الجزائر بإستقرار دساتيرها نجد أن دستور 1963 من خلال المادتين 55 و57 قد حصر مسؤولية الرئيس في المسؤولية السياسية دون غيرها والتي على ضوءها يقوم بتقديم إستقالته، وبالتالي فإن دستور 1963 قد أقر صراحة المسؤولية السياسية دون المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية.

أما دستور 1976، فإننا لا نجد فيه أي نص يتضمن ولو بالإشارة لمسؤولية الرئيس، وبهذا فقد إحتزل من نصوصه المبدأ القائل حيث توجد السلطة تتواجد المسؤولية وهو ذات الحال بالنسبة لدستور 1989 الذي جاء خاليا من أي نص يثير مسؤولية رئيس الجمهورية وكيفية محاسبته والجهة التي تتولى ذلك بالرغم من أن هذا التعديل للدستور قد أضاف جهاز آخر المتمثل في رئيس الحكومة، أما دستور 1996 فقد تضمن نصا بخصوص المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية من خلال المادة 158¹ وبناء عليه تقرر مبدأ دستوري هام، وتؤكد حرص المؤسس الدستوري على تبني مبدأ مسؤولية رئيس الجمهورية في ظل دستور 1996 حيث تقررت المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في ظل حالة واحدة وهي الخيانة العظمى وأوكل للمحكمة العليا للدولة محاكمة رئيس الجمهورية.

أما بالنسبة للمؤسس الدستوري المصري فقد أخذ دستور 1923 بمبدأ عدم مسؤولية الملك وهو ما نصت عليه المادة 33 منه: "الملك هو رئيس الدولة وذاته مصونة لا تمس" فهو لا يسأل جنائيا عن أعماله وتصرفاته حتى ولو كانت هذه الأعمال تعد جرائم متعلقة بالوظيفة كالخيانة العظمى أو شكلت جرائم عادية لا علاقة لها بالوظيفة.

¹ تنص المادة 158 من دستور 1996، الصادر في 28 نوفمبر 1996، ج- ر ج رقم 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، على أنه: "تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، ورئيس الحكومة عن الجنائيات والجنح التي يرتكبها بمناسبة تأدية مهامها".

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

مع سقوط الملكية والتحول إلى النظام الجمهوري وإسناد سلطات لرئيس الجمهورية لا يستهان بها يباشرها بنفسه تعين تقرير مساءلة رئيس الجمهورية جنائيا عما يقترفه من جرائم في غضون توليه منصبه، فقد نظم دستور 1956 المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في المادة 130 التي نصت على: "يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري¹ مقدم من ثلثي أعضاء مجلس الأمة على الأقل ولا يصدر قرار الإتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس" وقد صدر قانون 247 لسنة 1956 المتضمن قانون محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء الصادر في 13 جوان 1956، وقد سلك نفس المسلك دستور 1964 الذي نص على المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في المادة 112 وأقر بأن صدور الإتهام يكون بأغلبية أعضاء مجلس الأمة.² وبذلك تكون القواعد التي أوردها دستور عام 1964 فيما يتعلق بمسؤولية رئيس الجمهورية السياسية أو الجنائية، تكاد تكون هي ذات القواعد التي وردت بهذا الخصوص في دستور عام 1956، فرييس الجمهورية وفقا لأحكام هذين الدستورين غير مسؤول سياسيا، وفي ذات الوقت فإنه مسؤول جنائيا عن جريمتين هما الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري، غير أنه فيما يتعلق بالمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، فيوجد إختلاف يسير بين أحكام هذين الدستورين في نقطتين: الأولى: في أن دستور عام 1956 اشترط لصدور قرار الإتهام موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس بينما اشترط دستور عام 1964 لصدور هذا القرار موافقة أغلبية أعضاء المجلس، والثانية: أنه وفقا لدستور عام 1956 فإن رئيس مجلس الأمة هو الذي يتولى الرئاسة مؤقتا، بينما وفقا لدستور عام 1964 فالنائب الأول هو الذي يتولى الرئاسة مؤقتا.

ولم يخالف دستور 1971 كثيرا الدستورين السابقين إذ جاء حاليا من النص على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، بينما أقر المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية وذلك من خلال المادة 85 منه: "يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو ارتكاب جريمة جنائية بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل ولا يصدر قرار الإتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس ويقف رئيس الجمهورية عن عمله بمجرد صدور قرار الإتهام، ويتولى نائب رئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتا لحين الفصل في الإتهام".

¹ تجدر الإشارة إلى أن المذكرة الإيضاحية لقانون رقم 247 لسنة 1956 الخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية والوزراء، صدر بديوان الرياسة في 04 ذي القعدة 1375هـ الموافق 13 يونيو 1956، حددت مكونات أعمال عدم الولاء للنظام الجمهوري وحصرهم في: (العمل على تغيير النظام الجمهوري إلى ملكي، ووقف دستور الدولة كله أو بعضه، أو تعديل أحكامه دون إتباع الإجراءات والقواعد التي قررها الدستور).

² فتيحة عمارة، مسؤولية رئيس الجمهورية من منظور الفقه الدستوري، دراسة مقارنة لكل من فرنسا، مصر، الجزائر، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية رقم 2013/07، ص ص 291، 292.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

وكذلك بالنسبة لدستور 2012 فقد نص على المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في المادة 152 بقولها: "يكون اتهام رئيس الجمهورية بارتكاب جناية أو بالخيانة العظمى، بناء على طلب موقع من ثلث أعضاء مجلس النواب على الأقل، ولا يصدر قرار الإتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس".

ويحاكم رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة يرأسها رئيس المحكمة الدستورية العليا وعضوية أقدم نواب رئيس محكمة النقض ومجلس الدولة وأقدم رئيس بمحاكم الإستئناف، ويتولى الإدعاء أمامها النائب العام. وينظم القانون إجراءات التحقيق والمحاكمة ويحدد العقوبة، وإذا حكم بإدانة لرئيس الجمهورية أعفى من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى.

وأخيرا على غرار الدساتير السابقة فقد أقر المؤسس المصري المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في الدستور الحالي الصادر عام 2014 من خلال المادة 159¹، بأنه يكون اتهام رئيس الجمهورية بانتهاك الدستور، أو بالخيانة العظمى، أو أية جناية أخرى، بناء على طلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، ولا يصدر قرار الإتهام إلا بأغلبية أعضاء المجلس.

ويحاكم رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة يرأسها رئيس مجلس القضاء الأعلى، وعضوية أقدم نائب لرئيس المحكمة الدستورية العليا، وأقدم نائب لرئيس مجلس الدولة، وأقدم رئيسين بمحاكم الإستئناف، ويتولى الإدعاء أمامها النائب العام، وإذا قام بأحدهم مانع، حل محله من يليه في الأقدمية، وأحكام المحكمة نهائية غير قابلة للطعن.

وينظم القانون إجراءات التحقيق، والمحاكمة، وإذا حكم بإدانة لرئيس الجمهورية أعفى من منصبه، مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى.

وهذا يعني أن المؤسس الدستوري المصري إستقر به الحال على تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية، وحصرها في حالة إنتهاك الدستور، وجريمة الخيانة العظمى، وجريمة ارتكاب جريمة جناية.

ويلاحظ أن القواعد التي تضمنها دستور 2014 فيما يتعلق بالمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية لم تختلف كثيرا عن تلك التي تضمنها دستور عام 1971، ويتمثل هذا الخلاف في عدة نقاط نذكرها على النحو التالي:

¹ تنص المادة 159 من دستور 2014، المرجع السابق على أنه: "يكون اتهام رئيس الجمهورية بانتهاك أحكام الدستور، أو بالخيانة العظمى، أو أية بارتكاب جناية أخرى، بناء على طلب موقع من ثلث أعضاء مجلس النواب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وبعد تحقيق يجريه معه النائب العام. وإذا كان به مانع يحل محله أحد مساعيه".

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

- 1- حصر دستور عام 1971 حالات المسؤولية الجنائية على حالتين هما الخيانة العظمى وارتكاب جريمة جنائية، بينما دستور عام 2014 قد أضاف حالة ثالثة وهي إنتهاك أحكام الدستور.
- 2- تتطلب دستور عام 1971 لإتهام رئيس الجمهورية جنائيا موافقة ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، بينما تتطلب دستور عام 2014 لذلك موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل.
- 3- وفقا لدستور عام 1971 لا يصدر قرار الإتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، بينما في دستور عام 2014 لا يصدر قرار الإتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وبعد تحقيق يجريه معه النائب العام، وإذا كان به مانع يحل محله أحد مساعديه.
- 4- وفقا لدستور عام 1971 يوقف رئيس الجمهورية عن عمله بمجرد صدور قرار الإتهام، ويتولى الرئاسة مؤقتا نائب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء عند عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية أو تعذر نيابته عنه، مع التقيد بالحظر المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة 82، وذلك لحين الفصل في الإتهام، بينما في دستور 2014 فبمجرد صدور هذا القرار، يوقف رئيس الجمهورية عن عمله، ويعتبر مانعا مؤقتا يحول دون مباشرته لإختصاصاته حتى صدور حكم في الدعوى، وفي هذه الحالة يحل محله رئيس مجلس الوزراء.

المبحث الثاني: الأعمال التي يسأل عنها رئيس الجمهورية

قررت معظم الدساتير المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، بحيث يمكن مساءلة الرئيس جنائيا عن الأعمال التي يحددها الدستور وفي هذا الصدد لم تتفق الدساتير على طبيعة هذه الأعمال، فالمؤسس الدستوري الجزائري حصر هذه الأعمال في حالة الخيانة العظمى¹، بخلاف المؤسس الدستوري المصري الذي نص على هذه الأعمال في ثلاث حالات هما ارتكاب الجرائم الجنائية والخيانة العظمى وإنتهاك الدستور.

لذلك سنتناول في هذا المبحث تبيان الخيانة العظمى في المطلب الأول، ونتناول في المطلب الثاني جريمة إنتهاك الدستور، على أن نتناول في المطلب الثالث ارتكاب جريمة جنائية.

المطلب الأول: ماهية الخيانة العظمى

لم يميز العديد من الدساتير بين الجرائم التي قد يرتكبها الرئيس، وأن ما تم الإشارة إليه فقط هي حالة الخيانة العظمى من دون أن يحدد لهما أي تعريف، لذلك سوف نحاول من خلال هذا المطلب تعريف الخيانة العظمى وكذا تبيان طبيعتها.

¹ باعزيز علي بن علي الفكي، المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة تطبيقا على نظام المحكمة الجنائية الدولية والدساتير السودانية، مجلة الشريعة والقانون، تصدر عن كلية الشريعة والقانون بجامعة إفريقيا العالمية، العدد السابع والعشرون، فبراير 2016، ص 26.

الفرع الأول: تعريف الخيانة العظمى

أدى الفراغ التشريعي المحدد لمعناها لفسح المجال أمام الفقه الدستوري الفرنسي والعربي للبحث في هذه المسألة فقد عرفها esmein بأن الخيانة العظمى تتحقق عندما يتعسف الرئيس في إستعمال صلاحياته بغية إنتهاك القوانين والدستور الفرنسي أو عندما يرتكب خطأ جسيماً بحق مصالح فرنسا الخارجية. أما الفقيه DUVERGER فقط عرفها بأنها تكون في حالة إساءة إستعمال الرئيس لوظيفته، وذلك لتحقيق عمل ضد الدستور أو المصالح العليا للبلاد¹، أما PETOT فعرفها بأنها كل إعتداء يرخص تسليم الوطن للأجانب أو إسقاط الدستور بالقوة، أما JAQUE فيرى بأنها النقص الفادح والمقصود للرئيس اتجاه واجباته، أما ادمون رباط فعرفها بأنها جرم سياسي لا يحدده القانون، بل يترك تقديره لإجتهااد الهيئة العليا التي تعود إليها صلاحية النظر فيه.²

بينما إستند الفقيه L.DUGIT لأجل تعريف الخيانة العظمى إلى إقتراح القانون المقدم من النائب M.PASCAL DUPART في 19 كانون الثاني من العام 1878، المتضمن أصول إقرار مسؤولية رئيس الجمهورية، حيث عرفت المواد 02 و03 من هذا الإقتراح جريمة الخيانة العظمى بأنها: "الجريمة التي تتحقق عندما يقدم رئيس الجمهورية على ارتكاب ما من شأنه أن يضع عائقاً أمام السلطة التشريعية بغية منعها من ممارسة مهامها، أو عندما يرتكب الرئيس أي جرم من شأنه الإخلال بأمن الدولة، وعندما يدخل إلى الأراضي الفرنسية جيوش أجنبية من دون موافقة مسبقة من مجلس النواب أو عندما يقوم بأعمال من شأنها الإنقلاب على الدستور أو تغييره"³.

كما عرفها D.G.LAVROFF وفقاً لما نقل عن زهير شكر بأنها: "جريمة سياسية تتمثل في إساءة إستخدام السلطات ومخالفة الأصول الدستورية والإضرار بالمصالح العليا للبلاد"⁴.

¹ هانم أحمد محمود سالم، المرجع السابق، ص 122.

² بلحاني وردة، المسؤولية الدستورية لرئيس الدولة في النظامين السياسيين الجزائري والأمريكي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 10 جانفي 2015، ص 224.

³ أنطوان أسعد، المرجع السابق، ص 446

⁴ نفس المرجع، ص 446.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

أما G.BIGANT فقد عرفها بأنها: "جريمة سياسية غير جزائية تتمثل في إستغلال موقع الرئاسة لغايات حزبية، تتمثل في إستغلال موقع الرئاسة لغايات حزبية أو شخصية، منها مثلاً عدم قبول الرئيس بنتائج الإنتخابات التي جرت بعد قرار حل البرلمان"¹.

أما الأستاذ بركات فقد عرفها بأنها: "الإهمال الخطير في أداء المهام الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية، أو محاولته لخرق أو إنتهاك الدستور يعد جريمة خيانة عظمى"².

وبالرجوع إلى المؤسس الدستوري الجزائري نجد أن المؤسس اكتفى بذكر أن رئيس الجمهورية مسؤول مسؤولية جنائية في حالة الخيانة العظمى في نص المادة 177 من التعديل الدستوري لسنة 2016 دون تحديد معناها ولا الأفعال المكونة لها، ولا حتى إجراءاتها والعقوبات المقررة لها، وبإستقراء نص المادة يمكننا تسجيل بعض الملاحظات:

الملاحظة الأولى: يتعلق بإستبعاد المؤسس الدستوري محكمة رئيس الجمهورية والوزير الأول من طرف الجهات القضائية العادية، أو من طرف البرلمان وإختار موقفاً ثالثاً في إنشاء محكمة خاصة.

لكن رغم ذلك يبقى الإشكال مطروح بالنسبة لتحديد مفهوم الخيانة العظمى وكيفية الفصل بينهما وبين جريمة الخيانة المنصوص عليها في قانون العقوبات، ويترتب على ذلك صعوبة المتابعة الجزائية لرئيس الجمهورية والوزير الأول طالما أن نص المادة 177 لم يحدد بدقة مفهوم الخيانة العظمى وطبيعتها وعناصرها وأركانها.

الملاحظة الثانية: تتعلق بعدم صدور القانون العضوي الذي يحدد تشكيلة المحكمة العليا ويحكم سير عملها.

الملاحظة الثالثة: تتعلق بعدم إمكانية البحث في موضوع إجراءات الإتهام الجنائي لجريمة الخيانة العظمى في ظل غياب القانون العضوي.

أما المؤسس الدستوري المصري فقد نص عليها في المادة 159 من دستور الصادر سنة 2014 إذ جاء نصها: "يكون اتهام رئيس الجمهورية بإنتهاك احكام الدستور، أو بالخيانة العظمى، أو أية جنائية أخرى، بناء على طلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وبعد تحقيق يجريه معه النائب العام. وإذا كان به مانع يحل محله احد مساعديه .وبمجرد صدورهذا القرار، يوقف رئيس الجمهورية عن عمله، ويعتبر ذلك مانعاً مؤقتاً يحول دون مباشرته لاختصاصاته حتى صدور حكم في الدعوى .ويحاكم رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة يرأسها رئيس مجلس القضاء الأعلى، وعضوية أقدم نائب

¹ عمر فؤاد أحمد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، دون دار النشر، دون سنة النشر، ص 447.

² نفس المرجع، ص 224.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

لرئيس المحكمة الدستورية العليا، وأقدم نائب لرئيس مجلس الدولة، وأقدم رئيسين بمحاكم الاستئناف، ويتولى الادعاء أمامها النائب العام، وإذا قام بأحدهم مانع، حل محله من يليه في الأقدمية، وأحكام المحكمة نهائية غير قابلة للطعن.

وينظم القانون إجراءات التحقيق، والمحاكمة، وإذا حكم بإدانة رئيس الجمهورية أعفى من منصبه، مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى".

وبتحليل دقيق لمحتوى هذا النص نلاحظ ما يلي:

1- أن النص لم يستوجب قيام صلة بين ارتكاب رئيس الجمهورية لانتهاك أحكام الدستور أو خيانة العظمى أو الجريمة الجنائية ومهام منصبه، فلم ينص على ضرورة أن تقع الجريمة في أثناء تأدية هذه المهام أو بسببها.

2- أن النص قد نسخ ما قبله من النصوص دستورية وتشريعية فقط فيما يتعلق بتحديد الأسباب الموجبة للمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية.

3- لم يصف النص الخيانة العظمى بصفة الجريمة كما لم يورد تحديدا أو تعريفا لها ولا للأفعال التي يمكن أن تندرج تحت نطاقها.

غير أن إيراده للحالات التي يجوز فيها اتهام رئيس الجمهورية وهم انتهاك أحكام الدستور و الخيانة العظمى وارتكاب جريمة جنائية بشكل متلازم جاء ليدل ابلغ الدلالة على أن الخيانة العظمى لرئيس الجمهورية ليست جريمة جنائية.

4- أوكل النص محاكمة رئيس الجمهورية عن الإتهام المنسوب إليه إلى محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها والإجراءات التي تتبع أمامها ويحدد العقوبات التي يجوز لهذه المحكمة أن توقعها في حالة ثبوت إدانة الرئيس عن الإتهام المنسوب إليه.

وإذا نظرنا إلى التنظيم التشريعي لحالة الخيانة العظمى نجد أن المؤسس المصري اكتفى بذكر المبدأ العام، وترك الأحكام التفصيلية للمشرع العادي يتولاها بقانون، ونظرا لأن الدستور لم يصف الخيانة العظمى بصفة الجريمة، ولم يحدد مضمونها أو الأفعال التي تؤدي إلى توجيه الإتهام بارتكابها فإنه يتعين علينا الرجوع إلى القانون رقم 247 لسنة 1956 والمتضمن قانون محاكمة رئيس الجمهورية نجد أن القانون قد نص على عملين محددين يعاقب عليهما رئيس الجمهورية وهما: الخيانة العظمى وعدم الولاء للنظام¹.

¹ عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 206.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

ونلاحظ أن القانون لم يطلق وصف الجريمة على الخيانة العظمى ولا على عدم الولاء للنظام الجمهوري، وحرص على تحديد أعمال عدم الولاء للنظام الجمهوري على سبيل الحصر وعلى النحو الآتي:

أولاً: العمل على تغيير النظام الجمهوري إلى نظام ملكي.

ثانياً: وقف الدستور كله أو بعضه أو تعديل أحكامه دون إتباع القواعد والإجراءات التي حددها القانون¹.

ولكن القانون وإن حدد الأفعال التي يتحقق فيها (عدم الولاء للنظام الجمهوري) فإنه سكت في ذات الوقت عن تحديد الأفعال التي تكون خيانة عظمى.

وحيثما صدر قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958 حدد الجرائم التي يعاقب عليها الوزراء في المادة الخامسة وذكر الخيانة العظمى في أول القائمة المتضمنة لهذه الجرائم ووصف الخيانة العظمى بأنها جريمة وحدد مضمونها في أنها: "تعتبر خيانة عظمى كل جريمة تمس سلامة الدولة أو أمنها الخارجي أو الداخلي أو نظام الحكم الجمهوري ويكون منصوصاً عليها في القوانين المصرية ومحدداً لها في هذه القوانين عقوبات الإعدام أو الأشغال الشاقة أو المؤبدة أو المؤقتة أو الاعتقال المؤبد أو المؤقت".

والتساؤل الذي يمكن أن نطرحه على بساط البحث: هو هل يعتبر ما تضمنته المادة الخامسة من القانون رقم 79 لسنة 1958 وما أوردته المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 247 لسنة 1956 معايير وافية وقاطعة في تحديد مضمون الخيانة العظمى لرئيس الجمهورية.

لذلك إستهدي جانب من الفقه بالقانون رقم 79 لسنة 1958 الخاص بمحاكمة الوزراء² بتعريفه للخيانة العظمى لرئيس الجمهورية: "تعتبر خيانة عظمى كل جريمة تمس سلامة الدولة أو أمنها الخارجي أو الداخلي أو نظام الحكم الجمهوري ويكون منصوصاً عليها في القوانين المصرية ومحدداً لها في هذه القوانين عقوبات الإعدام أو الأشغال الشاقة أو المؤبدة أو المؤقتة أو الاعتقال المؤبد أو المؤقت"³.

ومن ثم فإن محتوى الخيانة العظمى تتمثل في الأفعال التي تمس نظام الحكم الجمهوري أو سلامة أمن الدولة، ولا شك أن هذا التحديد لموضوع جريمة الخيانة العظمى إحالة من قانون محاكمة الوزراء إلى قانون العقوبات.

¹ هانم أحمد محمود سالم، المرجع السابق، ص 143.

² القانون رقم 79 لسنة 1958، الخاص بمحاكمة الوزراء، الجريدة الرسمية 22 في يونيو 1958، العدد 15 مكرر.

³ عمر حمزة عمر التركماني، المرجع السابق، ص 307.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

وباستقراء قانون العقوبات نجد أن الأفعال المتعلقة بالخيانة العظمى تندرج ضمن الجنايات والجنح المضرة بالمصلحة العمومية وفقا للمادة 77 من الباب الأول والمادة 78 من الباب الثاني ومحتوى المادتين يتضمن الأفعال التي تؤدي إلى المساس بإستغلال الدولة أو وحدتها أو سلامة أراضيها، وكذلك الأفعال التي تنطوي على إستخدام القوة أو تهدف إلى تغيير دستور الدولة أو نظامها الجمهوري أو شكل الحكومة¹، وبالتالي فالأفعال الواردة في هاتين المادتين تنطبقان على الخيانة العظمى.

في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى رأي مضاد إذا كان قانون محاكمة الوزراء قد عرف الخيانة العظمى بشأن الوزراء لا يعني سريان هذا التعريف على رئيس الجمهورية، فالقانون الذي ينظم محاكمته هو القانون رقم 247 لسنة 1956 وقد نص هذا القانون على فعل الخيانة العظمى دون أن يورد تعريفا لها وقد جاء في المذكرة الإيضاحية لهذا القانون أن المشرع قد ترك تحديد فعل الخيانة العظمى لأحكام قانون العقوبات وبالرجوع إلى قانون العقوبات لا نجد من بين نصوصه تعريف محدد لفعل الخيانة العظمى الذي يمكن أن ينسب إلى رئيس الجمهورية.² ومن ثم نستنتج أن الخيانة العظمى لرئيس الجمهورية تعني كل إهمال خطير في أداء المهام الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية أو محاولة خرق أو إنتهاك الدستور على أن يترك تقدير ما إذا كان الفعل منسوب لرئيس الجمهورية يكون جريمة خيانة عظمى أم لا إلى قرار الإتهام الصادر من مجلس النواب.

في حين يذهب اتجاه ثالث في الفقه إلى أن القول بأن معنى الخيانة العظمى لرئيس الجمهورية لا يتطابق مع قصد المشرع من حيث أن القصد من وراء تجريم تلك الأفعال التي تنطوي تحت هذا الوصف يكمن في الحفاظ على سلامة الدولة، وإستقلالها وتحقيق أمنها الداخلي والخارجي دون النظر إلى شخص مرتكبيها على أساس أن ذلك لا يؤثر على وصف تلك الأفعال بقدر تأثيره على جسامة العقوبة المترتبة على ارتكابها، حيث تصل أقصاها إذا كان الفعل صادر من رئيس الجمهورية في حين أن الفعل لا يخضع لنفس العقوبة إذا كان صادر من أحد الوزراء.³

¹ حيدر محمد حسن الأسدي، المرجع السابق، ص 57.

² نفس المرجع، ص 58.

³ نفس المرجع، ص 59.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

ورأى جانب من الفقه أن معنى الخيانة العظمى لرئيس الجمهورية يعد أكثر اتساعاً بالنسبة للوزراء لأنه لا يشمل الجرائم الخاصة بأمن الدولة الداخلي والخارجي، كما أنه يشمل أيضاً كل ما يصدر عنه من أفعال تمثل إهمالاً جسيماً في الحفاظ على سيادة الدولة وإستقرارها أو إنتهاكاً لأحكام الدستور وخاصة النصوص المنظمة للسلطات العامة.¹

تأسيساً على ما سبق، فإن جريمة الخيانة العظمى التي يرتكبها رئيس الجمهورية هي جريمة جنائية تتضمن كل جريمة تمس سلامة الدولة أو أمنها أو نظام الحكم الجمهوري، وكذلك كل عمل يصدر من رئيس الجمهورية ويعتبر إهمالاً جسيماً في الحفاظ على سيادة الدولة وإستقلالها أو إعتداء على أحكام الدستور. والحق الذي نراه، أن منبع إختلاف التعريفات الفقهية يكمن في تباين نظرتهم لطبيعة جريمة الخيانة العظمى، وعمّا إذا كانت تعتبر جريمة ذات طبيعة جنائية أم سياسية، وبذلك لا يستقيم بنا الحال تأييد أي من التعريفات السابقة إلا بالوقوف على حقيقة الطبيعة القانونية لتلك الجريمة.

الفرع الثاني: طبيعة الخيانة العظمى

اشترك المؤسس الدستوري الجزائري والمصري، بالنص على الخيانة العظمى بوصفها أحد الأفعال الموجبة لإتهام رئيس الجمهورية وتكون سبباً لمحاكمة وعزله إستثناء على عدم مسؤوليته المقررة بالنص. إلا أن هذه الدساتير لم تحدد طبيعة الخيانة العظمى من حيث كونها جريمة جنائية أم سياسية، مما نتج عن ذلك أن إختلف الفقه في تحديدها وقد وقع هذا الخلاف في الآراء التالية:

حيث ذهب الإتجاه الأول إلى إعتبار الخيانة العظمى جريمة جنائية لا سياسية ومن ثم فإنها تدخل تحت المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، وذلك بالنظر إلى الجزء الذي لا يعدو أن ينال من حريته أو ماله علاوة على عزله من منصبه، هذا بالإضافة إلى أن المخالفات السياسية الخطيرة التي يمكن أن تثير هذه الجريمة مصنفة وفقاً لقانون العقوبات إلى جنائية أو جنحة.²

¹ عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، القاهرة، 2004، ص 807.

² عمر حمزة عمر التركماني، المرجع السابق، ص 307.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

ومن بين أنصار هذا الإتجاه المؤسس الدستوري الجزائري الذي إعتبر المسؤولية المقررة بموجب نص المادة 177 من التعديل الدستوري 2016 ذات طبيعة جنائية، وأنه لا وجود لأي نص في دساتير الجزائرية يتعلق بالمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية بإستثناء ما ورد في دستور 1963، وأما نص المادة 177 فإنه يتعلق بالمسؤولية الجنائية للرئيس، حيث لا يوجد أي نص في التعديل الدستوري 2016 يشير إلى المسؤولية السياسية للرئيس أو إلى الإجراءات التي تتبع في تقريرها أو الجهة التي تتولى النظر في مدى توافر عناصر وإصدار الحكم بشأنها.

مما يعني أن الخيانة العظمى تشمل المسؤولية الجنائية وتستغرقها وهو ما يدل على غلبة طبيعتها السياسية، لأن تحريك مسؤولية الرئيس تأسيسا على الخيانة العظمى يكون بسبب إخلاله الجسيم بواجباته الوظيفية وحياتته الواضحة لأمانة الشعب وثقته، بصرف النظر عن مدى تجريم هذه الأفعال والتصرفات بموجب القوانين الجنائية من عدمه، فالعبرة بمدى تعارضها بشكل واضح مع إختصاصاته ومهامه الوظيفية ومنه خطورة إستمرارية العهدة الرئاسية، فالمعيار المعتمد عليه يجب أن يكون موضوعيا لا ذاتيا¹.

أما إذا تم إعتبار الخيانة العظمى كأساس مدستر لإقرار المسؤولية الجنائية البحتة فإن ذلك يؤدي إلى سقوط كل محاولة لتفعيل هذه المسؤولية؛ لأن المسؤولية الجنائية تقوم على أساس مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات حيث لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، وبما أن الخيانة العظمى غير مقننة فإنه لا يمكن متابعة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى وهذه الأخيرة غير واضحة ومحددة.

كما لا يمكن تكييف المسؤولية المترتبة على نص المادة 177 من التعديل الدستوري الأخير 2016 على أنها مسؤولية جنائية بحتة، إستنادا فقط إلى أن الدستور عقد إختصاص محاكمة رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى للمحكمة العليا للدولة، والتي تم النص عليها ضمن الفصل الثالث المتعلق بالسلطة القضائية وذلك لعدة أسباب منها:

- ذلك أنه جميع الأنظمة المقارنة تستند إختصاص محاكمة رئيس الجمهورية إلى جهة دستورية يطلق عليها دستوريا وصف "محكمة عليا" لكن تشكيلتها وإجراءات عملها قد تكون خالية من العناصر القضائية وقد تتضمن بعض هذه العناصر إلى جانب أخرى سياسية، مثال ذلك نص المادة 68 من الدستور الفرنسي 1958، حيث عقد إختصاص محاكمة رئيس الجمهورية "للمحكمة العليا القضائية قبل تعديل الدستور 2007 وبعده للمحكمة

¹ حنان مفتاح، المرجع السابق، ص 242.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

العليا بحيث تم حذف مصطلح القضائية¹، ذلك الهدف من ذلك هو التأكيد على أن إختصاص هذه المحكمة يتعلق بتقويم أوضاع سياسية وهو بذلك يختلف عن إختصاص القضاء.

إذا وفقا لنص المادة 177 السالفة الذكر، فإنه من المحتمل أن تتضمن المحكمة العليا للدولة المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية في الجزائر بعض العناصر السياسية سواء تعلق الأمر بتشكيلها وإجراءات عملها أو العقوبات التي يمكن توقيعها.

كذلك لا يمكن إعتبار الخيانة العظمى كأساس فعال لتكريس مسؤولية رئيس الجمهورية بصفة فعلية إلا إذا تم توضيح ماهية الخيانة العظمى بنصوص مدسرة، ولعله يمكن تجاوز هذه الصعوبة عن ماهية الخيانة العظمى في النظام الدستوري الجزائري عن طريق الربط بين نص المادة 177 من الدستور والمتعلقة بمسؤولية الرئيس في حالة الخيانة العظمى بنص المادة 90 من الدستور والمتعلقة بنص اليمين الدستورية؛ حيث تتحقق الخيانة العظمى في حالة حنث رئيس الجمهورية باليمين الدستورية.

مما سبق يتبين لنا، أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد ماهية جريمة الخيانة العظمى وبالتالي لا نستطيع الجزم بالطابع الجنائي للخيانة العظمى في ظل غياب تحديد طبيعتها وغياب القانون العضوي الذي ينظم إجراءات المحاكمة والعقوبة المترتبة في حالة إدانة رئيس الجمهورية.

وكذلك إعتبر المؤسس الدستوري المصري جريمة الخيانة العظمى جنائية، وإستندوا في ذلك إلى قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958 الذي حدد صراحة أفعال الخيانة العظمى في المادة 08 منه وحصنها في الجرائم الماسة بسلامة الدولة وأمنها الخارجي والداخلي، أو نظام الحكم الجمهوري، ويكون منصوبا عليها في القانون ومحددا لها عقوبة الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو الإعتقال المؤبد أو المؤقت².

كما أكد المؤسس الدستوري المصري على أن جريمة الخيانة العظمى جريمة جنائية ونحن نؤيد هذا الرأي، وذلك من خلال نص المادة 159 من الدستور الحالي في ختام فقرتها الأخيرة: "مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى"، وهذا إن دل فإنما يدل على توقيع عقوبة جنائية أيضا تصل إلى حد الإعدام وهي العقوبة الأصلية من وجهة نظري، ثم تأتي بعدها عقوبة السجن المؤبد أو المؤقت وجميعها عقوبات مشددة، وعقوبة العزل ما هي إلا عقوبة تبعية للعقوبة الجنائية، بالإضافة إلى أن المؤسس الدستوري قد نص في المادة 161 من دستور 2014

¹ حسن مصطفى البحري، عمار سيف الدين، مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا وسوريا، مجلة جامعة البعث، المجلد 38، العدد 52، 2016، ص 35.

² عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981، ص 441.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

صراحة على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، مما يعني بمفهوم المخالفة بأن الخيانة العظمى جريمة جنائية وليست سياسية.

أما **الاتجاه الثاني**: فذهب إلى اعتبار الخيانة العظمى جريمة سياسية، كونها تحدد المؤسسات الدستورية والمصالح العليا للبلاد، وبالتالي فهي لا تقع ضمن الجريمة الجنائية المنصوص عليها في قانون العقوبات، بالإضافة إلى العقوبة التي تترتب على إدانة رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى وهي العزل من منصبه¹.

أما **الاتجاه الثالث**: يحاول أصحاب هذا الاتجاه التوفيق بين الإعتبارات السياسية والإعتبارات الجنائية التي تتحكم بطبيعة الخيانة العظمى، وفي حقيقة الأمر ينظر أصحاب هذا الاتجاه إلى الخيانة العظمى على أنها جريمة ذات طابع سياسي، من حيث النظر إلى إجراءات الإتهام والمحاكمة ومن حيث الجهة التي تنظر في الإتهام وتنظر في الحكم، وكذلك في العقوبة الأساسية المترتبة على عاتق رئيس الجمهورية ألا وهي عقوبة (العزل) أو الإقصاء من المنصب.

كما أنهم ينظرون إلى الخيانة العظمى على أنها ذات طابع جنائي من خلال أن الخيانة العظمى لا تشكل في حقيقتها إلا فعل مخالف للقانون وبذلك ينطبق عليها وصف الجريمة².

كما أنهم سيتندون إلى أن الجزء السياسي المتمثل بعزل يخالطه على وجه الدوام جزاء جنائي على هذا الأساس يقرر أصحاب هذا الاتجاه (بحق) الطابع المختلط لجريمة الخيانة العظمى، فهي جريمة ذات طابع سياسي³.

الفرع الثالث: أركان جريمة الخيانة العظمى

بعد أن خلصنا إلى تعريف جريمة الخيانة العظمى وتبيان طبيعتها، يقتضي بنا الأمر بيان أركانها في الفرعين التاليين:

أولاً- الركن المادي

بعد أن أدرج المؤسس الدستوري المصري جريمة الخيانة العظمى كإحدى الجرائم التي يسأل عنها رئيس الجمهورية، إستند الفقهاء على القانون الخاص بمحاكمة الوزراء في تحديد مفهوم الخيانة العظمى الواردة في الدستور لعدم إختلاف المفهوم القانوني للجريمة بإختلاف الأشخاص الخاضعين لها.

¹ عمر حمزة عمر التركماني، المرجع السابق، ص 308.

² محمد فوزي نويجي، المرجع السابق، ص 195.

³ كاظم علي الجنابي، المرجع السابق، ص 121.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

وتعد الخيانة العظمى وفق القانون المذكور: "كل جريمة تمس سلامة الدولة أو أمنها الخارجي أو الداخلي أو نظام الحكم الجمهوري ويكون منصوصا عليها في القوانين المصرية ومحددا لها في أي من هذه القوانين عقوبات الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو الاعتقال المؤبد أو المؤقت"¹.

وبذلك فإن الجرائم المنصوص عليها في الباب الأول والباب الثاني من الكتاب الثاني من قانون العقوبات المصري تحت عنوان (الجنايات والجنح المضرة بالمصلحة العمومية وبيان عقوبتها) هي ما يصدق عليها تعبير الخيانة العظمى وبخاصة المادة 77 في الباب الأول منه التي نصت على أن: "يعاقب بالإعدام كل من ارتكب عمدا فعلا يؤدي إلى المساس بإستقلال البلاد أو وحدتها أو سلامة أراضيها"، وكذلك المادة 87 من الباب الثاني التي تنص على أن: "يعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة كل من حاول بالقوة قلب أو تغيير دستور الدولة أو نظامها الجمهوري أو شكل الحكومة"².

ويتكون السلوك الإجرامي لجريمة المساس بإستقلال البلاد أو وحدتها أو سلامة أراضيها من كل فعل يرتكبه الجاني ويؤدي إلى المساس بإستقلال البلاد أو وحدتها أو سلامة أراضيها، ولم يحصر المشرع المصري الصور التي تتحقق بها هذا السلوك وذلك أن تلك الأفعال التي تؤدي إلى المساس بإستقلال البلاد أو وحدتها أو سلامة أراضيها لا يمكن حصرها تحديدا مقدما نظرا لتغيرها بتغير الزمن، ولكي تقع الجريمة يجب أن يكون الفعل المرتكب قد تم بطريقة مخالفة لدستور الدولة، أو تتعارض مع القانون ومن ثم تقع الجريمة في حق رئيس الدولة إذا عطل أحكام الدستور في البلاد على نحو يمس إستقلالها على أنه يشترط في كافة الأحوال أن تكون هناك علاقة مباشرة وواضحة بين الفعل المرتكب وبين المساس بإستقلال البلاد، ويجب أن يكون الفعل صالحا من حيث الوسيلة لإحداث ذلك الإعتداء"³.

وإن كل فعل ينطوي على خطر التهديد بهذه المصالح الأساسية جرمه المشرع حتى لا يؤدي إلى الأضرار بهذه المصالح، ويذهب البعض إلى أن فعل المساس لا يصل إلى مرتبة العمل التحضيري، ولكن المشرع حرص على تجريمه حماية منه على إستقلال البلاد وسلامة أراضيها.

¹ تنص المادة (01/05) رقم 79 لسنة 1958، المرجع السابق، على أنه: "مع عدم الإخلال بالعقوبات المقررة في القوانين الأخرى يعاقب الوزراء بالعقوبات المنصوص عليها في هذا القانون إذا ارتكبوا في تأدية وظائفهم جريمة من الجرائم الآتية.

- الخيانة العظمى: وتعتبر خيانة عظمى كل جريمة تمس سلامة الدولة أو أمنها الخارجي أو الداخلي أو نظام الحكم الجمهوري ويكون منصوصا عليها في القوانين المصرية أو السورية ومحددا لها في أي من هذه القوانين عقوبات الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو الاعتقال المؤبد أو المؤقت.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 254.

³ أردلان نور الدين محمود، المرجع السابق، ص 198.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

أما جريمة محاولة قلب نظام الحكم أو تغيير دستور الدولة بالقوة فهي جريمة شكلية لا مادية، بمعنى أنه لا يلزم لتوافرها أن ينتج سلوك الجاني حداً ضاراً هو بالذات قلب أو تغيير دستور الدولة أو نظامها الجمهوري أو شكل الحكومة، كما أن تحقق الخطر ليس شرطاً لتحقيق هذه الجريمة، وإنما يكفي أن يكون قلب أو تغيير الدستور أو النظام الجمهوري أو شكل الحكومة هدفاً يتجه سلوك الجاني مادياً لتحقيقه حتى ولو لم تتحقق النتيجة أو لم يكون هناك ضرر¹.

يظهر لنا أن المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في مصر تتناول العديد من جرائم الدولة، ولكن تم تخصيص ذلك فقط بالجرائم التي عقوبتها الإعدام أو الإعتقال المؤبد أو المؤقت أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة وذلك لبيان جسامة الجرائم التي تعد خيانة عظمى.

ثانياً- الركن المعنوي لجريمة الخيانة العظمى

يلزم لتحقيق جرائم أمن الدولة توافر القصد العام لها، ولما كانت هذه الجرائم هي جرائم شكلية التي تقوم على السلوك الإجرامي فقط، فإنه يجب أن تتجه الإرادة إلى هذا السلوك الإجرامي، بإعتبار أن المشرع يسعى من جانبه إلى عدم تحقيقه لما فيه من خطر على المصلحة المحمية، ومعنى ذلك أنه إذا لم تتجه الإرادة إلى السلوك والنتيجة لا يختلف القصد الجنائي لأن الجرائم الشكلية يكتفي فيها المشرع بالسلوك الإجرامي فقط دون تطلب النتيجة، ولذلك فالقصد الجنائي يتوافر حتى إذا اتجهت الإرادة إلى تحقيق السلوك المكون لها فقط².

ولا يكتفي القصد العام في جرائم أمن الدولة، رغم أنه قد يتوافر في صورة القصد الإجمالي أو المتعدي، بل لابد من توافر قصد خاص، فمثلاً في جريمة محاولة قلب نظام الحكم أو تغيير دستور الدولة أو شكل الحكومة بالقوة أو العنف، لابد أن تنصرف إرادة الجاني إلى ارتكاب الركن المادي كما وصفه القانون وأن يكون عالماً بأن سلوكه على هذا النحو الغرض منه هو قلب أو تغيير دستور الدولة أو نظامها الجمهوري أو شكل الحكومة، أي توافر قصد خاص وهو (نية الانقلاب)³.

وفي جريمة المساس باستقلال البلاد أو وحدتها أو سلامة أراضيها يلزم أن يتخذ الفاعل سلوكاً رامياً إلى هدف من الأهداف السالف ذكرها، بل يتوافر لديه قصد تحقيق واحد منها أو أكثر.

¹ مصطفى مجدي هرجه، جرائم أمن الدولة، (طوارئ) دار محمود، القاهرة، 2003، ص 107.

² إبراهيم السيد الليدي، الحماية الجنائية لأمن الدولة، الطبعة 02، 2003، ص ص 615، 618.

³ أردلان نور الدين محمود، المرجع السابق، ص 217.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

وقد يتم بناء الجريمة ولاسيما ركنها المعنوي على قصد احتمالي (أحد صور القصد الجنائي) في بعض الجرائم، كما لو أراد الجاني نتيجة فتنشأ عن فعله نتيجة أو نتائج أخرى لم يكن يقصدها، ويظهر ذلك في جريمة السعي لدى دولة أجنبية أو التخابر معها أو مع من يعمل لمصلحتها، وكذلك إذا نجم عن بعض جرائم أمن الدولة موت شخص¹.

ولكن لا يزال السؤال المتعلق بإمكانية تحقق جريمة الخيانة العظمى عن طريق الخطأ قائما، ذلك أنه لإعتبار رئيس الجمهورية مرتكبا للخيانة العظمى أن يكون الفعل الذي صدر منه متعمدا، ولكن يذهب البعض من الفقهاء إلى إمكانية أن تقوم الخيانة العظمى بحق رئيس الجمهورية إذا صدر عنه فعل على سبيل الخطأ، إلا أنهم لم يتفقوا على صورة واحدة من صور الخطأ، إذ أشاروا إلى (تقصير خطير، إهمال شديد، خطأ كبير) وهذا يعني أنهم يشترطون في هذا الخطأ أوصافا معينة تجعل رئيس الدولة غير مسؤول عن الخيانة العظمى إلا إذا لحقت بالخطأ مثل هذه الأوصاف كالجسامة أو كونه شديدا أو كبيرا فالخطأ البسيط لا يكون خيانة عظمى².

إلا أننا نرى بأنه، لا يمكن القول بتحقيق المسؤولية الجزائية لرئيس الجمهورية عن فعل غير عمدي يصدر منه، فالخيانة عقلا وقانونا لا يمكن أن تقع إلا بوجود فعل إرادي مقصود بذاته، فلا يمكن تصور تحقيقها عن طريق الخطأ.

وعليه، ولكي يمكن القول بأن رئيس الجمهورية قد صدر منه فعل يشكل خيانة عظمى، يجب أن يكون هذا الرئيس قد قام متعمدا بارتكاب الأفعال المكونة لهذه الجريمة.

وبما أن جرائم أمن الدولة هي جرائم عمدية، لذا تكون جريمة الخيانة العظمى هي كذلك عمدية، ولا يمكن أن تتحقق عن طريق الخطأ وإن أمكن تحقق بعض جرائم أمن الدولة عن طريق الخطأ، وبذلك تتميز الخيانة العظمى عن بعض جرائم أمن الدولة.

الفرع الرابع: العناصر المكونة للخيانة العظمى

تنبثق عن فكرة الخيانة العظمى، عناصر أساسية وجوهرية وردت الإشارة إليها في بعض الدساتير والقوانين المكتملة لها.

وقد حاول جانب من الفقه، تحديد الحالات والأفعال التي تدخل في تكوين الخيانة العظمى المنسوبة لرئيس الجمهورية.

¹ أردلان نور الدين محمود، المرجع السابق، ص 218.

² نفس المرجع، ص 219.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

وأبرز العناصر المكونة للخيانة تتمثل في: الإخلال الجسيم بأداء الواجبات الدستورية، والتقصير أو الإهمال الجسيم في القيام بالوظائف الدستورية والإضرار بالسيادة الداخلية للدولة، وتشمل تغيير أو تعطيل أحكام الدستور، وعرقلة عمل السلطات العامة، ويضاف لما تقدم الإضرار بالسيادة الخارجية للدولة¹.

وسوف نتناول مكونات الخيانة العظمى وفقا لما يأتي:

أولاً- الإنحراف في أداء الواجبات الدستورية

ثانيا- المساس بالسيادة الداخلية للدولة

ثالثا- المساس بالسيادة الخارجية للدولة.

أولاً- الإنحراف في أداء الواجبات الدستورية

لما كان الدستور هو قمة الهرم التشريعي في الدولة، فإن سلطات رئيس الدولة وهي إحدى السلطات التي ينشئها ويمنحها إختصاصها تدور وجودا وعدما، وسعة أو ضيقا مع الضوابط التي تحددها له قواعد الإختصاص الوارد في الدستور.

ورئيس الجمهورية في حدود الدستور، له سلطة تقديرية واسعة، فإذا لم يقيد الدستور بقيود معينة، فإن ممارسته للسلطة تكون مطلقة، أما إذا فرض الدستور قيود محددة فلا يجوز له الخروج عن هذه القيود².

ومن هنا، أصبح من الطبيعي في مجال التشريعات الدستورية تحديد الواجبات التي تقع على عاتق رئيس الجمهورية وتبيان إختصاصاته، وتقرير مساءلته عنها في حالة الإنحراف في ممارسة لوظائفه الدستورية، ودرجة الإخلال بالواجبات الدستورية، قد تصل إلى درجة شديدة وجسيمة، تتحقق في حالة الخيانة العظمى.

فمن منطلق أن القواعد الدستورية في دولة القانون هي الأساس التي يجب احترامها والخضوع لها، لذلك أدرك المشرع الدستوري، أن من الواجب العمل على مواجهة احتمال خروج رئيس الدولة عن إختصاصاته الدستورية وإنحرافه بها عن أهدافها المخصصة لها.

وجاءت المعالجة الدستورية، مؤكدة في الوثيقة الدستورية على مبدأ سيادة الدستور وتحديد التزامات وواجبات رئيس الدولة بضمان حماية واحترام تطبيق القواعد الدستورية نصا وروحا³.

¹ جاسم ناصر عبد العزيز المليفي، المرجع السابق، ص 124.

² رافع خضر صالح شير، المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، دار الرضوان للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2014، ص 50.

³ جاسم ناصر عبد العزيز المليفي، المرجع السابق، ص 124، 125.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

ومن هذا المنطلق، جاء تنظيم واجب رئيس الدولة في حماية القواعد الدستورية في جميع الدساتير الجزائرية إذ عالج المشرع هذه المسألة في موجبات اليمين الدستورية، حيث أوجبت المادة 90 من التعديل الدستوري لسنة 2016 السالفة الذكر على أن رئيس الجمهورية وقبل أن يتقلد منصبه أن يقسم بأنه سيعمل على الدفاع عن الدستور، وإستمرارية الدولة، وتوفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري.

وكذلك الحال بالنسبة للمؤسس الدستوري المصري حيث حدد دستور 2014¹ في نص المادة 144 منه

واجبات رئيس الجمهورية:

- احترام الدستور والقانون

- المحافظة على النظام الجمهوري

- رعاية مصالح الشعب رعاية كاملة

- المحافظة على إستقلال الوطن ووحدة وسلامة أراضيه

وكذلك نصت المادة 139 من الدستور المصري لسنة 2014 على أن: "رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورئيس السلطة التنفيذية، يرعى مصالح الشعب ويحافظ على إستقلال الوطن ووحدة أراضيه وسلامتها، ويلتزم بأحكام الدستور ويباشر إختصاصاته على النحو المبين به".

أما عن حالات الإخلال بالواجبات الدستورية فقد تضافرت جهود الفقه الدستوري، في تحديد حالات إخلال رئيس الدولة الجمهورية الدستورية وصفتها بحالة الخيانة العظمى.

فقد ذهب الفقيه laire إلى أن جريمة الخيانة العظمى تكون مقترفة من رئيس الجمهورية، في عدة حالات وهذه الحالات تشكل الخيانة العظمى، وهي: خرق أحكام الدستور، وتجاوز حدود السلطات الدستورية، وإساءة التصرف في المصالح العليا للدولة².

أما الفقيه vedel فقد رأى أن الخيانة العظمى بالنسبة لرئيس الجمهورية وبمقتضى التقاليد الجمهورية، ترتكز إلى عنصر أساسي يتعلق بالواجبات المحددة في نصوص الدستور³.

¹ تنص المادة 144 من دستور مصر 2014 على أنه: "يشترط أن يؤدي رئيس الجمهورية، قبل أن يتولى مهام منصبه، أمام مجلس النواب اليمين الآتية: "أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري، وأن أحترم الدستور والقانون، وأن أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن أحافظ على استقلال الوطن ووحدة وسلامة أراضيه".

² A , e, laire , les haute secours politiques en France et a l'étranger, Paris, 1889, P 42.

³ جاسم ناصر عبد العزيز المليفي، المرجع السابق، ص 131.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

وعليه، فإن الخيانة العظمى تتمثل في: الإتهام الجسيم للواجبات التي يختص رئيس الجمهورية القيام بها، وكذا الإهمال الشديد للإلتزامات الوظيفية.

كما حاول جانب من الفقه، تحديد الخيانة العظمى، بالإخفاف في أداء الواجبات المحددة في الدستور. وتكشف لنا دراسة آراء الفقه، أن العناصر التي تدخل في مكونات الخيانة العظمى، تدور حول فكرتين أساسيتين: الأولى فكرة الخطأ غير العمدي: والثانية فكرة الفعل العمدي¹.

ووفقاً للفكرة الأولى: فإن عناصر الخيانة العظمى تتحدد في الخطأ غير العمدي الذي يصدر من رئيس الجمهورية أثناء مباشرته لأعباء منصبه، ويشترط في الخطأ أن يكون جسيماً أو شديداً أو كبيراً، ويتخذ الخطأ الأشكال التالية:

أ- الخطأ السياسي الكبير الذي يشوب القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية والمتعلقة بالخيارات الاقتصادية والعسكرية.

ب- الإهمال الشديد للإلتزامات الوظيفية الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية

ج- التقصير الجسيم الصادر عن رئيس الجمهورية في أداء الواجبات الموكولة إليه.

ووفقاً للفكرة الثانية: فإن عناصر الخيانة العظمى تتحدد في الفعل المتعمد الصادر عن رئيس الجمهورية وفقاً للإختصاصات المهمة المنوطة به².

ثانياً: المساس بالسيادة الداخلية للدولة

يراد بأمن الدولة الداخلي، إستمرار ممارسة السلطة السياسية من جانب الدولة على المحكومين بها، وتبعاً لذلك فإن أمن الدولة الداخلي، هو الكيان المادي والأدبي للدولة في أعين الأفراد المحكومين بها والمقيمين على رقعة إقليمها.

فالكيان المادي هو وجودها الواقعي وإحساس المواطنين بسطوتها وبأنها قابضة على زمام أمورهم، والكيان المعنوي هو احترام المواطنين لها وولائهم نحوها.

ويدخل في معنى الأمن الداخلي للدولة، نظام الحكم للدولة، فالمساس بهذا الشكل يمثل جريمة عدوان على أمن الدولة من الداخل.

¹ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982، ص 171، 172.

² رافع خضر صالح شبر، المرجع السابق، ص 58.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

ومن هذا المنطلق، فإن الأفعال المكونة للخيانة العظمى، والمتعلقة بأمن الدولة من جهة الداخل، يمكن ردها إلى كل فعل فيه مساس بكيان الدولة الداخلي، فالقاعدة العامة في هذه الفئة من الأعمال إنما تحمي الوثيقة الدستورية للدولة، وما تتضمنه من قواعد بشكل الدولة، وشكل الحكومة، وكذلك القواعد المنظمة لنشاط السلطات العامة، والقواعد التي تحدد وتضمن حقوق الإنسان.

وتأسيساً على ما تقدم، تعد خيانة عظمى، كل فعل يترتب عليه مساس بوثيقة الدستور سواء بتغيير أحكامها، أو بإيقاف تلك الأحكام كلياً أو جزئياً، في غير الحالات الإستثنائية التي نص عليها الدستور¹. وتفسير ذلك، أن هذه الأفعال تنطوي على الإعتداء على مصلحة الدولة في حماية قانونها الأساسي (أي الدستور) والمعبر عن نظام حكمها ومؤسساته الدستورية.

ثالثاً_ المساس بالسيادة الخارجية للدولة

من أهم الأفعال التي تدخل في تكوين الخيانة العظمى تلك الأعمال التي تصدر من رئيس الجمهورية والماسة بسيادة الدولة وأمنها الدولي. وفي تجريم الأعمال التي تمس هذه المصالح، حماية للجماعات، وحماية للدولة التي تأتلفها، وحماية لسلامة الوطن بمقوماته الجوهرية من إستقلال ووحدة وسلامة. ذلك لأن المجتمع البشري يقوم في المقام الأول على دولة تجمع شمله وتمسك بكيانه وتصون مقومات وجوده، وتمثل شكله القانوني، فالإعتداء المباشر على هذه الدولة ينال من كيان المجتمع. وفي ضوء ذلك نعتبر الخيانة العظمى متحققة إذا تمت إدانة رئيس الدولة بارتكاب أفعال مضرّة بأمن الدولة من جهة الخارج، وأتجهت بعض التشريعات وبعض الفقهاء إلى إعتبار الإعتداء على أمن الدولة الخارجي، متمثلاً في الأفعال الماسة بسيادة الدولة أو بسلامتها الخارجية².

¹ يهدف رئيس الجمهورية من وراء تغيير الدستور كلياً أو جزئياً الى ما يلي:

- تغيير شكل نظام الحكم
 - تطبيق نظام تركيز السلطة
 - الانتقاص من حقوق الانسان أو مصادرهما
 - تحصيل شخصيته من المسؤولية بشكل مطلق
- لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع راجع:
- رافع حضر صالح شبر، المرجع السابق، ص 61.
 - ² جاسم ناصر عبد العزيز المليفي، المرجع السابق، ص 143.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

ويمكن أن ترد هذه الفئة من الأفعال، إلى كل جريمة تمس شخصية الدولة ذاتها، بصفتها شخصا من أشخاص القانون الدولي العام أو تمس بإستقلالها أو بسيادتها أو بوحدها أو بأمنها وسلامتها. والسائد في التشريعات المقارنة أن الخيانة العظمى تتمثل في معاداة الدولة وتتحلى بعدة أشكال، مثل المساس بإستقلال الدولة ووحدها وسلامة أراضيها، والجرائم الماسة بأمن الدولة من الخارج، تتحقق بارتكاب فعل يؤدي إلى المساس بإستقلال الدولة أو وحدتها أو سلامتها الإقليمية ومعنى ذلك أن يهدف الفعل إلى أحد الأمور التالية:

- 1- إخضاع إقليم الدولة أو جزء منه إلى سلطان دولة أجنبية، أي تمكين الدولة من مباشرة سيادتها ماديا عليه.
- 2- الإنتقاص من إستقلال الدولة بنقل جانب من سلطاتها على الإقليم إلى دولة أجنبية، كما في إخضاعها لحماية أو وصاية هذه الأخيرة.
- 3- تفتيت إقليم الدولة بتوزيعه على وحدات إقليمية كل منها مستقلة.
- 4- فصل إقليم كان خاضعا لسيادة الدولة¹.

بالإضافة إلى المساس بالعلاقات الدولية، ذلك أن الدولة ترتبط بالدول الأخرى بعلاقات متنوعة، وبالتالي فإنها تجرم أي إعتداء للتأثير على هذه العلاقة، سواء بموالاتة أعدائها أو بالتأثير على روابط التعايش والمصالح المتبادلة مع الدول الأخرى.

المطلب الثاني: جريمة إنتهاك الدستور

يؤسس الدستور القواعد المنظمة للسلطات الحاكمة في الدولة، ويبين ويحدد إختصاصاتها التي تمارس بصدد التعبير عن إرادة الدولة في صورة قرارات أو قواعد قانونية. ولما كانت القواعد الدستورية تنشأ عن السلطة المؤسسة (السلطة التأسيسية الأصلية) في الدولة وهي السلطة العليا فيها فإنه من المنطقي أن تكون لهذه القواعد المرتبة الإلزامية العليا. وعليه فإن ممارسة السلطة من قبل رئيس الجمهورية، تخضع للقواعد الدستورية التي تحدد الأحكام الموضوعية والشكلية التي يتوجب مراعاتها، عند ممارسته لإختصاصاته.

¹ جاسم ناصر عبد العزيز المليفي، المرجع السابق، ص ص 144، 145.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

لذلك فقد اتجهت إرادة واضعي الدساتير إلى إجازة تحريك الإجراءات القانونية لإتهام ومحكمة رئيس الجمهورية في حالة خرقه أو إنتهاكه للقواعد الواردة فيها، والمحدد لنطاق ممارسته للسلطة.

لذلك سنتناول هذا المطلب في الفروع التالية:

الفرع الأول: ماهية إنتهاك الدستور

الفرع الثاني: أركان جريمة إنتهاك الدستور

الفرع الثالث: العناصر المكونة لإنتهاك الدستور

الفرع الأول: ماهية إنتهاك الدستور

باستقراء النصوص التي احتوتها التشريعات الدستورية المقارنة والمنظمة للمركز الدستوري لرئيس الجمهورية، يمكن تحديد قاعدة أساسية مفادها أنه يتوجب على رئيس الدولة، حماية قواعد الدستور، والإلتزام بالمبادئ الواردة فيها، وممارسة إختصاصاته في الحدود المقررة دستوريا.

وإستنادا لذلك يعد إنتهاكا للدستور إتيان فعل من رئيس الجمهورية يشكل مخالفة صريحة أو ضمنية لأي نص من نصوص الدستور والعمل على خلاف ما ورد فيه¹.

ومن هذا المنطلق لنا أن نتساءل: ما المنهج الذي اتبعته التشريعات الدستورية في معالجتها لحالة إنتهاك الدستور وتمييزها عن حالات أخرى؟

جاءت التشريعات الدستورية في العديد من الدول متباينة في منهجها في معالجة مسألة ذاتية إنتهاك الدستور.

فقد درج المؤسس الدستوري في بعض الدول على تبني منهجا يقوم على أساس عدم ذكر حالة إنتهاك الدستور بشكل صريح حينما يعالج الحالات التي توجب اتهام ومحكمة رئيس الدولة.

ويترتب على ذلك أن المؤسس الدستوري لا يحدد لحالة إنتهاك الدستور، ذاتية مستقلة كما لا يميز بينها وبين الحالات الأخرى وعلى وجه الخصوص حالة الخيانة العظمى.

والمنهج الدستوري غير المميز بين حالة إنتهاك الدستور والحالات الأخرى تعد أسبابا موجبة لمساءلة رئيس الدولة، وإنما يعبر عن إرادة المشرع الدستوري في إعتبار حالة إنتهاك الدستور ذات مضمون يندرج ضمن العناصر المكونة لحالة الخيانة، أو العناصر المكونة لحالة أخرى والتي ورد النص عليها صراحة في الوثيقة الدستورية.

¹ إسماعيل نعمة عبود وميثم حسين الشافعي، مسائلة رئيس الجمهورية أمام المحكمة الاتحادية، مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، المجلد الأول، العدد الثاني، 2009، ص 158.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

بالرجوع إلى المؤسس الدستوري المصري نجده إنفرد في دستور 2014 بالنص على هذه الجريمة، بإعتبارها سببا موجبا لتحريك مسؤولية رئيس الدولة، حيث تناولها المشرع في المادة 159 بقوله: "يكون اتهام رئيس الجمهورية بإنتهاك أحكام الدستور".

والحق أن قلة من الدساتير التي أدرجت هذه الجريمة ضمن نصوصها، بل يمكن حصرها في الدستور اللبناني الصادر سنة 1926، والدستور اليميني لسنة 1994، والدستور العراقي لسنة 2005، وإن كان ذلك لا ينفي حقيقة قيام بعض الدساتير بالإشارة إليها ضمنيا، من خلال عبارات تحمل نفس الدلالة، مثل دستور الصومال، الذي عبر عنها (بجريمة التآمر على النظام الدستوري) ودستور اليابان الذي عبر عنها (بالمخالفة العمدية للدستور)¹.

وقد يبدو للبعض - وعلى غير أساس وجيه - أنه لا حاجة لإفراد تلك الجريمة بنص خاص بإعتبارها جزءا من فعل الخيانة العظمى، إذ يشير الفقيه (julien la ferrière) في هذا الصدد إلى أن الخيانة العظمى هي كل: (كل خرق غير مشروع للقانون والدستور)². وكذلك حال (Georges Vedel)، الذي يرى أن الخيانة العظمى ترتكز على عنصر أساسي يتعلق بالواجبات المحددة في الدستور، وعليه فإنها تتمثل في الإنتهاك الجسيم للواجبات التي يختص رئيس الجمهورية القيام بها، وكذلك الإهمال الشديد للإلتزامات الوظيفية، وهو ما أكد عليه أيضا الدكتور (عمر فؤاد بركات) الذي قرر بأن الخيانة العظمى هي (الإهمال الخطير في أداء المهام الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية أو محاولته لخرق وإنتهاك الدستور)³.

علاوة على مفهوم الخيانة العظمى على النحو الذي خلصنا إليه سابقا، بإعتبارها (تلك الأفعال التي يرتكبها رئيس الدولة عن قصد أو بفعل إهمال جسيم للمساس بسلامة الدولة، أو أمنها الخارجي أو الداخلي، أو نظام الحكم الجمهوري)، وهو أمر يختلف - كما يقرر البعض - عن جريمة إنتهاك الدستور التي تقع ضد الممارسة الحرة لسلطات الدولة، أو ضد ممارسة حقوق المواطنين الفردية والإجتماعية والسياسية، أو ضد تنفيذ الأحكام القضائية.

¹ رافع خضر صالح شبر، المرجع السابق، ص 108، 110.

² julien la ferrière, Manual de droit constitutionnel, éditions Domat Montchrestien, paris 1947, p 1028.

³ عمر حمزة عمر التركماني، المرجع السابق، ص 318.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

فجرمة خرق الدستور، يمكن أن تثار بحق رئيس الجمهورية، حال إنتهاكه المتعمد لقواعد الإختصاص أو الشكل أو الإجراءات الدستورية، كما لو أقدم الرئيس على ممارسة صلاحياته الدستورية بعيدا عن تلك الأشكال أو الإجراءات، أو عند مخالفته لقواعد الإختصاص الموضوعية، غير أن ذلك لا يعني مجرد إقدام رئيس الجمهورية على إصدار قرارات مخالفة لقواعد الشكل والإختصاص إثارة لمسؤوليته الجنائية، فتلك الجريمة لا تثور إلا إذا أصر رئيس الجمهورية على مخالفته لتلك الجريمة والمتمثل في القصد الجنائي بعنصر به العلم والإرادة، كما تتحقق تلك الجريمة عندما يقدم الرئيس على تعليق العمل لأحكامه أو ببعض نصوصه تعليقا واقعيًا، سواء كان ذلك التعليق لمدة مؤقتة أو دائمة، بغية تحقيق أغراض شخصية لا يمكن تجاوزها إلا بذلك التصرف، والمقصود بالتعليق الواقعي هو التعليق غير الرسمي لأحكام الدستور، وهو الدافع لإثارة مسؤوليته الجنائية من منطلق خرقه لأحكام الدستور لتحقيق المصالح الشخصية، غير أن رئيس الجمهورية قد يضطر في بعض الأحيان، إلى تعليق العمل بأحكام الدستور من خلال إجراءات رسمية محددة في الدستور لمجابهة حالة ضرورة وأخطار محددة تتعرض لها البلاد، وهذه طريقة لا تثير مسؤوليته البتة، طالما وأنها متفقة وأحكام الدستور لغاية المصلحة العليا في البلاد¹، وهذا ما حدث في الجزائر في تعليق العمل بدستور 1963 أثناء قيام حرب الرمال مع المغرب، بحيث تم تعليق العمل ببعض نصوص الدستور وإستمر ذلك إلى غاية صدور دستور 1971.

وبعد عرض الجرائم التي تحرك المسؤولية الجنائية، يثور تساؤل هام: ما هو النطاق الزمني الذي خلاله يجوز تحريك المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية؟.

باستقراء نصوص الدساتير السابقة لجمهورية مصر العربية بدءا من دستور 1956 ومرورا بدستور 1964 و1971 وإنتهاء بدستور 2012، 2014 الدستور الحالي وجدنا أنها جميعها جاءت خالية من توضيح النطاق الزمني لمسؤولية رئيس الجمهورية عن الجرائم المرتكبة من قبله، وعمّا إذا كان يمكن مسائلته عن الجرائم التي وقعت منه خارج فترة ولايته الرئاسية من عدمه كما أن تلك الدساتير لم توضح أيضا إذا ما كانت الجرائم التي تحرك مسؤولية رئيس الجمهورية قد وقعت بفعل وظيفته أم خارج نطاق الوظيفة.

¹ علي يوسف الشكري، المرجع السابق، ص 157.

وبالرجوع إلى آراء الفقهاء وجدنا أن الفقه يفرق بين حالتين هما: حالة ارتكاب الفعل المجرم خارج فترة الرئاسة وحالة ارتكاب الفعل المجرم أثناء أداء الوظيفة، ونعرض لكلا منهما بشيء من التفصيل وذلك على النحو التالي:

الحالة الأولى: حالة ارتكاب الفعل المجرم خارج ولايته الرئاسة

وفي هذه الحالة نفترض إقدام رئيس الجمهورية على ارتكاب جريمة سواء قبل فترة ولايته أم بعدها، ولا شك أن في مثل هذه الحالة لا تسري قواعد الحصانة الإجرائية عليه، إذ تكون الولاية للقضاء العادي، ووفق الإجراءات العادية المنصوص عليها في القانون العام¹، سواء من حيث طرق تحريك الدعوى أو مباشرتها، بيد أن اللبس الذي يمكن أن يثور في تلك الفرضية، فيما لو ارتكب رئيس الجمهورية جريمة أثناء فترة ولايته الرئاسية ثم إنقضت ولايته الرئاسية لأي سبب من أسباب الخلو، إذ يخضع حينها الرئيس للقضاء العادي بمساواته بباقي أفراد المجتمع، بإعتبار أن صفته الرئاسية زالت عنه، لكن إذا تم تحريك الدعوى الجنائية بحقه وفقا لقواعد الحصانة الإجرائية ثم خلا منصبه الرئاسي بعد ذلك، فإن الحصانة الإجرائية تسري بحقه².

وهذا الأمر أكدت عليه المحكمة العليا المصرية، حينما قامت بتفسير المواد (01-05) من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958، فقد قررت حينها أن القانون الخاص بمحاكمة الوزراء وفقا للحصانة الإجرائية الخاصة بهم تنطبق عليهم بمجرد توليتهم لمناصبهم وتستمر كذلك متى بدأت إجراءات اتهامهم ومحاكمتهم قبل ترك مناصبهم.

إلا أننا نرى أن الحصانة الإجرائية المقررة لرئيس الجمهورية المصري تسري عليه طوال فترة ولايته الرئاسية، بحيث لا يجوز تحريك الدعوى الجنائية ومباشرتها بحقه إلا وفقا للأوضاع الإجرائية الخاصة المبينة في الدستور، أو بناء على تلك القوانين التي يحيل إليها الدستور، إذ لا يجوز تحريك أي دعوى جنائية بحقه طوال مدة ولايته الرئاسية وذلك لحساسية مركزه، وللحصانة التي قررها له الدستور طوال فترة ولايته الرئاسية، بحيث لا يجوز معاملته كأفراد عادي أثناء توليه منصب الرئاسة³.

¹ هانم أحمد محمود سالم، المرجع السابق، ص 155.

² عمر حمزة عمر التركماني، المرجع السابق، ص 322، 323.

³ محمد فوزي نويجي، المرجع السابق، ص 203.

وفي مقابل ذلك فإنه يفقد حقه في تلك الحصانة، حال ارتكاب الجرائم خارج ولايته الرئاسية، بحيث يصبح مسؤولاً عن تلك الجرائم وفقاً للقواعد العامة، سواء وقعت منه تلك الجرائم قبل تقلده منصب الرئاسة أم بعدها، فتلك الجرائم تعتبر وثيقة الصلة بأعماله الوظيفية، وبالتالي لا يتمتع رئيس الجمهورية بإزائها بأي نوع من الحصانة فيكون كغيره من الأشخاص خاضعاً لولاية القضاء العادي.

الحالة الثانية: إذا ارتكب الفعل المجرم أثناء ولايته الوظيفية

وهذه الجرائم تنقسم إلى قسمين، الأول: يتصل بالوظيفة الرئاسية والثاني: منفصل عنها، فإذا كانت الجريمة التي ارتكبها رئيس الجمهورية قد ارتكبت أثناء ممارسة الوظيفة، ومتصلة بأعمالها فإن المادة 159 من الدستور المصري لسنة 2014 تسري عليها ويخضع رئيس الجمهورية للمسؤولية الجنائية وفقاً للإجراءات المنصوص عليها فيها، ويرجع ذلك إلى الحصانة التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية، وعدم معاملته كأحد الأفراد العاديين أثناء توليه منصب الرئاسة وحساسية مركزه وسمعته¹.

أما الأعمال التي يرتكبها أثناء فترة الرئاسة وتنفصل عن أعمال الوظيفة وتعد جريمة جنائية، فقد إنقسم الفقه إلى إجتاهين، الإجتاه الأول: يرى أن رئيس الجمهورية في هذه الفرضية تسري عليه الحصانة الإجرائية فلا يخضع للقضاء العادي طالما أنه ارتكب تلك الجرائم أثناء فترة ولايته الرئاسية، ولا عبرة فيما إذا كانت تلك الجرائم متصلة بممارسة وظيفته من عدمه، ويبررون ذلك أن الدستور حينما نص على الحصانة الإجرائية لرئيس الدولة في حالة الخيانة العظمى وارتكاب جنائية، وإنتهاك أحكام الدستور، لم يفرق بين ما إذا كانت قد ارتكبت بمناسبة وظيفته من عدمه، بينما يرى الإجتاه الثاني: أن إختصاص المحكمة الخاصة بمحاكمة رئيس الجمهورية ينعقد عن الأعمال الصادرة عن الرئيس أثناء ممارسة وظائفه الرئاسية فقط، أما إذا كانت الجريمة منفصلة عن مهام وظيفته فيخضع للمحاكم العادية، ذلك أن مبدأ عدم مسؤولية رئيس الجمهورية لا يعني وضعه فوق القوانين حتى في ضوء الإمتيازات التي يتمتع بها طالما أن الجرائم ارتكبت من قبله خارج نطاق ممارسة مهامه الوظيفية، إذ تعتقد مسؤوليته في هذه الحالة للمحاكم العادية، وهو الرأي الذي أيده بعض من الفقه العربي، الذي يرى ضرورة خضوع رئيس الجمهورية في مثل هذه الحالة للمحاكم العادية مثله مثل باقي المواطنين².

¹ هانم أحمد محمود سالم، المرجع السابق، ص 219، 220.

² لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع راجع:

- عمر حمزة عمر التركماني، المرجع السابق، ص 204 وما بعدها.

الفرع الثاني: أركان جريمة إنتهاك الدستور

تبين لنا أن إنتهاك الدستور جريمة منصوص عليها في القوانين الخاصة أو قوانين العقوبات، وتحقق- إستثنائيا بما ورد في قانون محاكمة شاغلي الوظائف العليا - بمخالفة نص من نصوص الدستور أو تعليقه أو تعديله دون إتباع الإجراءات المحددة فيه، لذلك سنحاول من خلال هذا الفرع بيان أركان جريمة إنتهاك الدستور.

أولا: الركن المادي

يتحقق الركن المادي لجريمة خرق الدستور في أي عمل يتضمن إستخداما للقوة أو العنف لتغيير دستور الدولة عن طريق مخالفة نص من نصوص الدستور أو تعليقه أو تعديله أو مخالفة دون إتباع الإجراءات المرسومة في الدستور، وبذلك يتمثل النشاط المحرم بالعمل على تغيير دستور الدولة بطرق غير مشروعة، ودلالة ذلك أن النشاط الإجرامي المعاقب عليه لا يتحقق إلا بإتيان الفاعل سلوكا يتمثل بالشروع في أو تغيير دستور الدولة عن طريق القوة أو العنف وهما طريقتان غير مشروعين، بينما السعي لتغيير دستور الدولة بالطرق التي بينها الدستور يعد عملا مشروعا، فمن يعمل على إقناع أعضاء النواب (البرلمان) لإدخال التعديل على الدستور لا يعد مرتكبا لهذه الجريمة لأنها الطريقة المشروعة¹.

وأن هذه الجريمة تقع سواء كان الجاني يهدف من ورائها تغيير مواد بعينها أو دستور الدولة ككل.

ولا يشترط لتحقيق هذه الجريمة أن تكون تامة بل يكفي الشروع لتحقيقها، ذلك لأن من البديهي وقوع الفعل التام يستتبع امتناع المساءلة، ولا تعد التصريحات والكتابات التي تحرض على اقتراح المحاولة شروعا فيها ولا يعاقب عليها بهذا الوصف.

ولتحقق تغيير الدستور لمساءلة رئيس الدولة عن جريمة خرق الدستور لابد من ارتكاب الرئيس لأحد

الأفعال الآتية:

أ- مخالفة نص من نصوص الدستور

مخالفة رئيس الجمهورية لنصوص الدستور قد تكون على صعيد الإختصاص، أو الأشكال والإجراءات التي يحددها الدستور لممارسة الرئيس لإختصاصاته.

فما من دستور إلا ويحدد إختصاصات السلطة العامة في ظلّه وينظم حدود العلاقة بينها، وبالتالي يشكل عدم التزام الرئيس لحدود إختصاصاته أو تجاوزه على صلاحيات السلطات الأخرى إنتهاكا للدستور².

¹ أردلان نور الدين محمود، المرجع السابق، ص 244، 245.

² علي يوسف الشكري، المرجع السابق، ص 156.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

فمسألة رئيس الجمهورية تتحقق عند مخالفة أي نص من نصوص الدستور بصورة عامة وخصوصا النصوص الإلزامية الواردة فيه، والتي تمنع القيام بعمل معين فيقدم رئيس الجمهورية عليه، أو عن طريق مخالفته للنصوص المحددة لصلاحياته.

ب- تعليق الدستور

يتمثل في إمكانية تدخل رئيس الجمهورية في حالة الإستثنائية أو الحرب أثناء تطبيق والتي تبيح له أن يوقف العمل ببعض أحكام الدستور خلال فترة الأزمة التي تتعرض لها الدولة وهذا ما نص عليه الدستور الجزائري في نص المادة 110 من التعديل الدستوري 2016، غير التعليق الفعلي أو الواقعي (غير الرسمي) هو الذي يشير مسؤولية رئيس الجمهورية ويعرضه للعقاب في الدساتير التي تجرم هذا الفعل صراحة، كونه التعليق غير الرسمي لا يستند للدستور ولا يسعى لتحقيق مصلحة عامة وطنية، ولكنه يستند لإرادة الرئيس وأغراضه الخاصة، ويتحقق ذلك في سلوك عدة منها:

- 1- حينما يصدر رئيس الجمهورية قرارا رسميا يقضي فيه بتعليق العمل ببعض نصوص الدستور وبخاصة النصوص المتعلقة بحقوق الإنسان متذرعا بحدوث ظروف غير عادية، ولم يمنحه الدستور هذه الصلاحية¹.
- 2- حينما تتجه إرادة رئيس الجمهورية إلى تطبيق نصوص الدستور بشكل يتعارض مع محتواها، وكذلك تركه المتعمد تطبيق بعض النصوص الدستورية².

ج- تعديل الدستور

إن القواعد الدستورية هي تعبير عن الواقع أو إنعكاس للأوضاع الإيديولوجية والسياسية والإجتماعية والإقتصادية السائدة في الدولة، وعلى هذا الأساس فإن هذه النصوص شأنها شأن سائر القواعد القانونية ترتبط بهذه الأوضاع فتؤثر بها وتتأثر بها، إذ أن هذه الظروف عرضة للتغيير والتطور، فلا بد للقواعد الدستورية من مواكبتها عن طريق قيام المشرع بإجراء التعديلات اللازمة³.

¹ رافع خضر صالح شير، المرجع السابق، ص 153.

² رافع خضر صالح شير، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، المرجع السابق، ص 176.

³ أردلان نور الدين محمود، المرجع السابق، ص 248.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

وتعديل الدستور يتم في الأغلب وفق الطريقة التي ينص عليه الدستور نفسه ويسمى بالتعديل الرسمي للدستور، إلا أن التعديل يمكن أن يتم خارج القواعد أو الإجراءات التي نص عليها الدستور وحينذاك نكون أمام التعديل غير الرسمي له، وهو الذي يتحقق به تغيير دستور الدولة (محل جريمة حرق الدستور)، فالدساتير عادة تنص على إتباع إجراءات معينة في تعديلها، وإن تعديلها دون إتباع تلك الإجراءات يحقق جريمة إنتهاك الدستور، لذلك أن إنفراد الرئيس في إجراء التعديل الدستوري إذا إستلزم الدستور إسهام كل من رئيس الجمهورية والبرلمان أو رئيس مجلس الوزراء في إجراءات التعديل تحقق خرقاً للدستور.

د- مخالفة فلسفة الدستور

إن القواعد الدستورية تشترط من أجل بيان بناء الدولة وتكوينها وإقامة المؤسسات الدستورية فيها وتبيان إختصاصات تلك المؤسسات والعلاقة فيما بينها، وكذلك بيان حقوق الأفراد وحرّياتهم، وما يقابلها من واجبات وأعباء لغرض خلق توازن بين الحقوق والواجبات، ولا توجد حقوق دون واجبات، لأن القول بوجود أحدهما دون الآخر إقرار بالفوضى في الصورة الأولى، وبالإستبداد في الصورة الثانية، ولذلك يرى الفقه المعاصر ضرورة أن يوازن المشرع بين إختصاصات الحكام واحترام الحريات العامة للأفراد.

وأياً كانت الفلسفة التي يقوم عليها الدستور (السياسية أو الإقتصادية أو الإجتماعية أو الثقافية) فإن على رئيس الجمهورية الإلتزام بها وهو يمارس صلاحياته الدستورية وإلا كان نشاطه مشوباً بعبء عدم المشروعية، الأمر الذي يبرر مساءلته عن جريمة حرق الدستور¹.

نخلص إلى القول أن إقدام رئيس الجمهورية على ارتكاب أو محاولة ارتكاب أي فعل غير مشروع من شأنه تحقيق مخالفة نص دستوري أو تعطيله أو تعديله أو مخالفة الفلسفة القائمة عليه يتحقق به جريمة حرق الدستور أو إنتهاكه، وهذا الفعل غير المشروع تم تحديده في بعض القوانين العقابية بالشروع بالقوة والعنف.

ثانياً: الركن المعنوي

ذهب غالبية الفقه إلى أن هذه الجريمة عمدية لا تقع عن طريق الخطأ أو الإهمال وإنما عن قصد عام، ولا يستلزم لتحقيقها توافر قصد خاص، إذ يكفي لقيامها أن تتصرف إرادة الجاني (رئيس الجمهورية) إلى الركن المادي لها كما وصفه القانون والدستور، إذ يلزم أن يعلم الجاني طبيعة عمله، وإن يعلم أن هذا العمل ليس طريقة أو وسيلة مشروعة لتغيير الدستور، فلا يكفي إستخدام قوة أو غيرها ليثبت أن الغرض منها هو تغيير الدستور.

¹ علي يوسف الشكري، المرجع السابق، ص 167.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

بينما ذهب البعض الآخر من الفقه إلى أنه لتحقيق جريمة تعديل الدستور لا بد من توافر قصد خاص مع إختلاف في بيانه، إذ ذهب قسم منهم إلى أن القصد الخاص لهذه الجريمة يتمثل في (نية الانقلاب)، وذهب القسم الآخر إلى أن يتمثل في (نية الخيانة)¹.

إلا أنه نستطيع القول أن جريمة خرق الدستور تتطلب توفر قصد (نية) خرق الدستور من جانب رئيس الجمهورية، بمعنى أن الرئيس يعلم ابتداءً بنية خرقه لأحكام الدستور.

الفرع الثالث: المحتوى الموضوعي لإنتهاك الدستور

إذا إستعرضنا التشريعات الدستورية التي صدرت في بعض الدول العربية نجد أن بعضها لم يشير لحالة إنتهاك الدستور والبعض الآخر أشار لحالة إنتهاك الدستور دون أن يحدد محتواها الموضوعي.

إلا أن هذا الإتجاه العام بشأن سكوت الدساتير عن تبيان محتوى فكرة إنتهاك الدستور لم يمنع المشرع العادي من محاولة معالجة هذه المسألة وتحديد أبعادها².

فإذا رجعنا إلى الدستور المصري لعام 2014 قد أشار في معرض تبيان الأسباب الوجيهة لإتهام الرئيس إلى إنتهاك أحكام الدستور والخيانة العظمى وإرتكاب جريمة جنائية ولم يتعرض الدستور إلى تحديد هذه الحالات ورغم أن الدستور المصري لم يحدد مضامين حالات إتهام الرئيس إلا أن المشرع العادي قد ساهم في تحديد تلك المضامين.

فالقانون رقم 247 لسنة 1956 الخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية قد نص في المادة السادسة منه الواردة في الباب الثاني المعنون: "مسؤولية رئيس الجمهورية" على أنه: (يعاقب رئيس الجمهورية بالإعدام أو بالأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة إذا إرتكب عملاً من أعمال الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري.....)³.

¹ أردلان نور الدين محمود، المرجع السابق، ص 250، 251.

² رافع خضر صالح شير، المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، المرجع السابق، ص 133.

³ تنص المادة 06 من القانون رقم 247 لسنة 1956، المرجع السابق على أنه: "يعاقب رئيس الجمهورية بالإعدام أو بالأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة إذا ارتكب عملاً من أعمال الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري.

وتعتبر عدم ولاء للنظام الجمهوري الأفعال الآتية:

أولاً: العمل على تغيير النظام الجمهوري إلى نظام ملكي.

ثانياً: وقف دستور الدولة كله أو بعضه أو تعديل أحكامه دون إتباع القواعد والإجراءات التي قررها الدستور.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

ووجد القانون مضمون عدم الولاء للنظام الجمهوري إذ نص على أنه: "تعتبر عدم الولاء للنظام الجمهوري الأفعال الآتية:

أولاً: العمل على تغيير النظام الجمهوري إلى ملكي

ثانياً: وقف دستور الدولة كله أو بعضه أو تعديل أحكامه دون إتباع القواعد والإجراءات التي قررها الدستور¹.
ولئن كان القانون قد حدد الأفعال التي تتحقق فيها حالة عدم الولاء للنظام الجمهوري فإنه سكت عن تحديد الأفعال التي يشكل ارتكابها خيانة عظمى.

وورد في المذكرة الإيضاحية للقانون، أن المادة 06 تناولت بيان العقوبات التي توقع على رئيس الجمهورية في حالة ارتكابه عملاً من أعمال الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري، وقد ترك المشرع تحديد أعمال الخيانة العظمى لأحكام قانون العقوبات، ولكنه حدد أعمال عدم الولاء للنظام الجمهوري على سبيل الحصر. وعليه فإن المذكرة الإيضاحية تشير إلى أن قانون العقوبات وهو الذي يعنى بتحديد الأعمال التي تعتبر خيانة عظمى.

وبإستقراء أحكام قانون العقوبات رقم 58 لسنة 1937 والمعدل بالقانون رقم 112 لسنة 1957 نجد أن الأفعال المتعلقة بالخيانة العظمى تدرج تحت نصوص البابين الأول والثاني من الكتاب الثاني المعنون: "الجنايات والجناح المضرة بالمصلحة العمومية وبيان عقوبتها" وخاصة المادة 77 من الباب الأول والمادة 87 من الباب الثاني².
ومحتوى هاتين المادتين يتضمن الأفعال التي تؤدي إلى المساس بإستقلال الدولة ووحدها أو سلامة أراضيها، وكذلك الأفعال التي تنطوي على إستخدام القوة وتهدف إلى تغيير دستور الدولة أو نظامها الجمهوري أو شكل الحكومة.

وفضلاً عما تقدم فقد إستعان جانب من الفقه المصري في تحديد مضمون الخيانة العظمى بالأحكام الواردة في قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958.

إذ حدد هذا القانون الجرائم التي يعاقب عليها الوزراء في المادة الخامسة منه وذكر الخيانة العظمى في أول القائمة المتضمنة هذه الجرائم، ووصف الخيانة العظمى بأنها: "جريمة" وحدد مضمونها في الفقرة الأولى من ذات المادة بما يأتي: "تعتبر خيانة عظمى كل جريمة تمس سلامة الدولة وأمنها الخارجي أو الداخلي أو نظام الحكم

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 239.

² رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، ص 182.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

الجمهوري ويكون منصوفا عليها في القوانين المصرية... ومحددا لها في هذه القوانين عقوبات الإعدام أو بالأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو الاعتقال المؤبد أو المؤقت"¹.

ويمكن أن نستعين بمضامين تلك الفقرات في تحديد أوجه إنتهاك قواعد الدستور، حيث جاءت الفقرة الثانية من المادة الخامسة نفسها لتقرر تجريم "مخالفة الأحكام الأساسية التي يقوم عليها الدستور" وجرمت الفقرة الخامسة من ذات المادة "المخالفة العمدية للقوانين أو اللوائح التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى"².

وأقرت الفقرة السادسة من ذات المادة تجريم: "العمل أو التصرف الذي يقصد منه التأثير في القضاة أو أية هيئة حولها القانون إحتصاصها في القضاء أو الإفتاء في الشؤون القانونية"³.

وقضت الفقرة السابعة من المادة ذاتها بتجريم: "التدخل في عملية الإنتخاب أو الإستفتاء أو إجراءاتهما بقصد التأثير في نتيجة أي منهما سواء كان ذلك بإصدار أوامر وتعليمات مخالفة للقانون إلى الموظفين المختصين أو باتخاذ تدابير غير مشروعة"⁴.

وبالتأسيس على ما تقدم، ومن خلال تحليل النصوص الدستورية التي حددت ماهية الخيانة العظمى وعدم الولاء للنظام الجمهوري وغيرها من الحالات يمكن القول أن الأفعال التي تتحقق بها تلك الحالات تنضوى تحت مضمون حالة إنتهاك قواعد الدستور. ووفقا لهذا المنظور فإن الإنتهاك للقواعد الدستورية يتحقق إذا ارتكب رئيس الجمهورية أحد الأفعال التالية:

أولاً: مخالفة الأحكام الأساسية للدستور

ثانياً: تغيير الدستور كلياً (بإنهاء العمل بقواعده) أو جزئياً (بتعديل قواعده) دون إتباع الإجراءات الرسمية أو دون مراعاة مبادئه الأساسية.

ثالثاً: وقف العمل بأحكام الدستور كلياً أو جزئياً.

¹ تنص المادة 05 من القانون رقم 79 لسنة 1958، المرجع السابق على أنه: "وتعتبر خيانة عظمى كل جريمة تمس سلامة الدولة أو أمنها الخارجي أو الداخلي أو نظام الحكم الجمهوري ويكون منصوفا عليها في القوانين المصرية أو السورية ومحددا لها في أي من هذه القوانين عقوبات الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو الاعتقال المؤبد أو المؤقت".

² المادة 05 الفقرة 02 من القانون رقم 79 لسنة 1958، المرجع السابق، على أنه: "مخالفة الأحكام الأساسية التي يقوم عليها الدستور".

³ تنص المادة 05 الفقرة 06 من نفس القانون على أنه: "العمل أو التصرف الذي يقصد منه التأثير في القضاة أو أية هيئة حولها القانون إحتصاصا في القضاء أو الإفتاء في الشؤون القانونية".

⁴ تنص المادة 05 الفقرة 07 من نفس القانون، على أنه: "التدخل في عملية الإنتخاب أو الاستفتاء أو إجراءاتهما بقصد التأثير في نتيجة أي منهما سواء كان ذلك بإصدار أوامر أو تعليمات مخالفة للقانون إلى الموظفين المختصين أو باتخاذ تدابير غير مشروعة"

رابعاً: المساس بسيادة الدولة الداخلية أو الخارجية.

المطلب الثالث: ارتكاب جريمة جنائية

لم يتطرق المؤسس الدستوري الجزائري إلى مسؤولية رئيس الجمهورية جزائياً عن الجرائم العادية التي قد يرتكبها أثناء فترة رئاسته، وبذلك يثور السؤال حول إمكانية تحقق مسؤوليته الجزائية عن الجرائم العادية كمبدأ عام من عدمها، إذ لم ترد في جميع الدساتير الجزائرية وحتى في التعديل الدستوري لسنة 2016 سوى مسؤوليته عن جريمة الخيانة العظمى، إلا أنه من المنطقي والعدل أن يسأل عن الجرائم العادية التي من الممكن أن يرتكبها الرئيس في فترة رئاسته تطبيقاً لمبادئ جنائية ودستورية منها:

- 1- المساواة أمام القضاء، فهذا المبدأ يعني أنه عندما تقع أفعال آثمة، فإنه لا ينبغي أن يعفى أحد من المسائلة الجزائية والعقاب المقابل لهذه الأفعال.
- 2- مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات
- 3- مبدأ الفصل بين السلطات وإستمرار الدولة
- 4- المكانة العالية التي خصصها الدستور للوظائف الرئاسية¹.

نخلص إلى القول إلى أنه رغم سكوت الدستور الجزائري عن مسائلة رئيس الجمهورية عن الجرائم العادية التي يرتكبها في فترة رئاسته كأبي مواطن جزائري، فإنه يسأل عنها بعد إنتهاء فترته الرئاسية وزوال حصانته بشأنها، مما يعني وقف تحريك إجراءات الإتهام العادي ضده خلال هذه الفترة ومتى وبأية وسيلة إنتهت فترة رئاسته يمكن رفع الدعوى الجزائية ضده عن تلك الجرائم، كأبي فرد عادي أو موظف عام يتعرض للمساءلة عن جرائمه أمام المحاكم الجزائية العادية.

أما بالنسبة للمؤسس الدستوري المصري فقد نص دستور 2014 على مسائلة رئيس الجمهورية عن الجرائم العادية بنصه في المادة 159 منه: "يكون اتهام رئيس الجمهورية... بارتكاب جنائية أخرى".

والجريمة الجنائية هي سلوك يحظره القانون ويرتب عقوبة لمرتكبه²، أو هي كل فعل غير مشروع وصادر عن إرادة جنائية حدد له القانون عقوبة أو تدبيراً احترازياً، إلا أن هذين التعريفين هما للجريمة وليس للجريمة الجنائية الواردة في الدستور، إلا أن بعض الفقهاء من يرى بأن الجريمة والجنائية عبارتين مترادفتين، ومن ذلك يتبين لنا أن

¹ أردلان نور الدين محمود، المرجع السابق، ص 203.

² محمد زكي أبو عامر، قانون العقوبات، القسم العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص ص 36، 37.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

المقصود بالجريمة الجنائية- أي العبارة الواردة في الدستور- هي كل جريمة واردة في قانون العقوبات المصري بإستثناء المادتين 87 و 77 لإستمالهما على جريمة الخيانة العظمى¹.

ويلاحظ أن المؤسس الدستوري المصري في الدستور الحالي الصادر عام 2014 قد ضيق من نطاق مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية، إذ قصرها على الأفعال المكونة لجريمة من نوع جنائية، وذلك على خلاف ما كان معمولا به في دستور عام 1971 الملغى الذي جعل مسؤولية الرئيس قائمة في حال إرتكابه لأي فعل مؤثم جنائيا، سواء كان من نوع الجنائية أو الجنحة، وهذا يعني أنه وفقا لدستور 1971، تدخل كل جريمة جنائية تحت نطاق التأييم في القانون الجنائي، يمكن أن تكون محلا للمسائلة الجنائية لرئيس الجمهورية، طالما أنه كان الفعل غير مشروع وصادر عن إراداته جنائية، وكان القانون مقررا لها عقوبة أو تديير احترازي.

وهنا يثور تساؤل: ما مدى إمكانية تطبيق النصوص التجريمية الواردة في القوانين الجنائية الخاصة أو المعاهدات الجنائية الدولية على الأفعال المرتكبة من قبل رئيس الجمهورية بالمخالفة لها؟.

يرى بعض الفقه²، أن المؤسس الدستوري المصري لم يحصر بالمادة 159 من الدستور سنة 2014، قوانين جنائية معينة يمكن تطبيقها على رئيس الجمهورية في حالة إرتكابه لجريمة جنائية، ولذلك فإن قانون العقوبات المصري يعتبر هو الأساس القانوني الأول الذي يمكن الرجوع إليه في حالة إرتكاب رئيس الجمهورية ما يعتبر من قبيل الجرائم الجنائية، غير أن ذلك لا يمنع من تطبيق القواعد الجنائية الأخرى الواردة في التشريعات الخاصة على إعتبارها أساسا يصلح لمسائلة رئيس الجمهورية لو ثبت قيامه بإنتهاكها، أما في حالة ارتكابه جريمة من الجرائم الجنائية الواردة في الإتفاقيات والمعاهدات الدولية فهنا إنقسم الفقه لرأين: الأول يرى أن المعاهدات الدولية لا ترقى لمرتبة القانون الوطني، إلا إذا تبنت الدولة أن تأخذ على عاتقها إجراءات قانونية معينة لدمجها في النظام الوطني³، بينما رأى آخر أن المعاهدة بمجرد التصديق عليها، ودخولها حيز النفاذ تصبح مصدرا للقاعدة الدولية والوطنية على حد سواء، وهذا يعني أنه بمجرد أن تستوفي المعاهدة الإجراءات الدستورية المطلوبة يكون لها قوة القانون الوطني، وتحتل نفس المرتبة التشريعية، وينبني على ذلك القول، أن تلك المعاهدات تصلح لأن تكون أساسا لمسائلة رئيس الجمهورية جنائيا، لاسيما إذا كانت المعاهدات تحمل بين طياتها نصوصا تجريمية وعقابية، إذ تصبح من مصادر القانون الجنائي الدولي⁴.

¹ أردلان نور الدين محمود، نفس المرجع، ص 270.

² عمر حمزة عمر التركماني، المرجع السابق، ص 314.

³ هانم أحمد محمود سالم، المرجع السابق، ص 153.

⁴ نفس المرجع، ص 153.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

نخلص إلى القول إلى أن الرئيس بالإضافة إلى مساءلته عن الخيانة العظمى - كما سبقت الإشارة إليها- يسأل عن أية جريمة أخرى ارتكبها في فترة رئاسته، وإذا تحركت المسؤولية الجزائية في ظل رئاسته تتم محاكمته عنها أمام مجلس الشعب، أما إذا تم البدء بمحاكمته عنها بعد زوال رئاسته، فإنه يسأل عنها كأبي مواطن عادي أو موظف عمومي، ذلك لأن الغرض من محاكمة مجلس الشعب له في فترة رئاسته هو التحقق من ارتكابه الجريمة من عدمها، فإذا ثبت لهم ارتكابه لها وتم وفق الإجراءات المرسومة في الدستور أو قانون محاكمة رئيس الجمهورية فإن الرئيس يعزل من منصبه ويفقد بذلك حصانته وتتم محاكمته عن الجرائم الذي ارتكبها في فترة رئاسته أمام المحاكم الجزائية العادية.

المبحث الثالث: القواعد الإجرائية الخاصة باتهام رئيس الجمهورية

نقطة البدء في إثارة المسؤولية تتمثل في وضع قواعد دستورية تنظم أحكام النظام الإتهامي الواجب إتباعه لتحريكها، بحيث تتضمن نصوصا لمعالجة مسألة الجهة التي يحق لها تحريك الإتهام ضد رئيس الجمهورية، والنظر في وقائعها، ومن ثم الفصل فيه، وفقا لقواعد وإجراءات قننها المشرع ولتفصيل أكثر قسمنا هذا المبحث إلى أربع مطالب المطلب الأول لدراسة إجراءات اتهام رئيس الجمهورية، أم المطلب الثاني فتناولت فيه إجراءات التحقيق مع رئيس الجمهورية في الدستور أما المطلب الثالث فتناولت القواعد الإجرائية الخاصة بمحاكمة رئيس الجمهورية أما المطلب الرابع فخصصناه لدراسة الآثار المترتبة على ثبوت مسؤولية رئيس الجمهورية جنائيا.

المطلب الأول: مرحلة اتهام رئيس الجمهورية

مؤدى المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية وفقا للمؤسس الدستوري الجزائري، بناء على حكم المادة 177 السالفة الذكر، تأكد على أمر مفاده أن البرلمان خاصة الغرفة الأولى - المجلس الشعبي الوطني - ليس له دخل في تحريك المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، إذ ارتأى المؤسس الدستوري أن يحاكم رئيس الجمهورية جنائيا أمام المحكمة العليا للدولة، ولعله في ذلك راعى مركزه القانوني¹ على الصعيدين الداخلي والخارجي بالمقارنة مع مكانة البرلمان، لكن لا يلوح هذا الأخير بجريمة الخيانة العظمى في وجه رئيس الجمهورية التي تختلف عن جريمة عدم الولاء للنظام السياسي، وعليه فإن إدراج المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية وفق هذه الصورة يراد بها أن تعدو مقدمة لتدعيمه سياسيا وسلطويا².

¹ زواقري الطاهر، ضوابط عزل السلطة في القانون الدستوري المقارن، دار الهدى، عين مليلة، 2014، ص 198.

² عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 197.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

هنا فيه إبراز تفوق ملحوظ لهيئة الرئاسة على حساب البرلمان، كما أن هناك أمر مفاده أن رئيس الجمهورية يعتبر مسؤولاً جنائياً في حالة الخيانة العظمى، وإن كان الدستور لم يحدد نطاق هذه المسؤولية، ولا حصر الأفعال التي تقضي إلى تحريك الإتهام الجنائي لرئيس الجمهورية، وكأنه أراد أن يضفي عليها طابعا صورياً ومجازياً ومجمل ما تقدم أن الدستور يعبر عن مبدأ متأصل في النظام السياسي الجزائري مفاده إستبعاد رئيس الجمهورية عن نطاق الرقابة البرلمانية، بالنتيجة تحوط على المسؤولية السياسية من خلال إقرار المسؤولية الجنائية على عكس المؤسس الدستوري المصري بحيث تواترت الدساتير المصرية المعاصرة، على النص صراحة على أن محاكمة رئيس الجمهورية تكون أمام محكمة خاصة.

إذ أكدت المادة 130 من الدستور المصري لعام 1956 جواز قيام مجلس الأمة بإتهام رئيس الجمهورية في حالتي الخيانة العظمى وعدم الولاء للنظام الجمهوري، وتكون محاكمته أمام محكمة خاصة ينظمها القانون¹. كما جاء في المادة 85 من الدستور المصري لعام 1971 ما نصه: "يكون إتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو ارتكاب جريمة جنائية بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل ولا يصدر قرار الإتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس ويقف رئيس الجمهورية عن عمله بمجرد صدور قرار الإتهام، ويتولى نائب رئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتاً لحين الفصل في الإتهام، وتكون محاكمة رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها وإجراءات المحاكم أمامها ويجدد العقاب، وإذا حكم بإدانته أعفى من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى".

وجاء في المادة 152 من الدستور المصري لعام 2012 على أنه: "يكون إتهام رئيس الجمهورية بارتكاب جناية أو بالخيانة العظمى، بناء على طلب موقع من ثلث أعضاء مجلس النواب على الأقل، ولا يصدر قرار الإتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

وبمجرد صدور هذا القرار يُوقف رئيس الجمهورية عن عمله، ويعتبر ذلك مانعاً مؤقتاً يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لإختصاصاته حتى صدور الحكم".

وبحسب رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة، يرأسها رئيس مجلس القضاء الأعلى وعضوية أقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا ومجلس الدولة وأقدم رئيسين بمحاكم الإستئناف، ويتولى الإدعاء أمامها النائب العام، وإذا قام بأحدهم مانع حل محله من يليه في الأقدمية.

¹ هاتم أحمد محمود سالم، المرجع السابق، ص 135.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

وينظم القانون إجراءات التحقيق والمحاكمة ويحدد العقوبة، وإذا حكم بإدانة رئيس الجمهورية أعفى من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى.

من المقرر أن صلاحية تحريك الدعوى الجنائية ومباشرتها يكون من إختصاص النيابة العامة دون غيرها، وإستثناء من هذا الأصل فقد أوضحت الفقرة الأولى من المادة 159 من دستور 2014، أن اتهام رئيس الجمهورية سواء بالخيانة العظمى أو إنتهاك أحكام الدستور أو بارتكاب جنائية، يكون بناء على طلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، ولا يصدر قرار الإتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وبعد تحقيق يجريه معه النائب العام، فإذا كان لديه مانع حل محله أحد مساعديه.

وما يمكن ملاحظته من المادة السالفة الذكر أن:

1- تقديم موقع من أغلبية مجلس النواب على الأقل، والمقصود بالأغلبية هنا أغلبية أعضاء مجلس النواب ككل، وليس الأعضاء الحاضرين فقط.

2- موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس على قرار الإتهام، ويقصد بالأغلبية هنا موافقة أغلبية الأعضاء ككل، وليس الأعضاء الحاضرين فقط.

3- أن يجري النائب العام أو أحد مساعديه حال وجود مانع تحقيق فيما ينسب إليه من اتهامات.

وبذلك يكون دستور عام 2014 قد جاء مثله مثل الدساتير السابقة إذ قصر سلطة تحريك المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية على مجلس النواب، إلا أنه تتطلب لذلك موافقة أعضاء مجلس النواب بنصاب مغاير لما ورد في الدساتير السابقة، فبينما كانت الدساتير السابقة تتطلب موافقة ثلث أعضاء البرلمان جاء هو ليتطلب موافقة أغلبية الأعضاء الفعليين لمجلس النواب على إقتراح اتهام الرئيس، واتفق الدستور الحالي الصادر عام 2014 مع الدساتير السابقة في أنها جميعا تطلبت لصدور قرار اتهام رئيس الجمهورية جنائيا موافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب¹.

¹ أنظر المادة 130 من دستور 1956، والمادة 112 من دستور 1964، والمادة 85 من دستور 1971، والمادة 152 من دستور، إذ نصت جميعها على أن اتهم رئيس الجمهورية يكون بناء على اقتراح أو طلب من ثلث أعضاء البرلمان.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

وذهب جانب من الفقه¹، إلى أن اشتراط المؤسس الدستوري موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب على قرار اتهام رئيس الجمهورية يعتبر ضماناً غير كافية، وذلك لأنه متى وجد حزب سائد أو مسيطر أو حيث لا تعمق جذوره الديمقراطية بالقدر الكافي يصبح الأمر في ظله متوقفاً على إرادة الأغلبية البرلمانية والتي ينتمي إليها الرئيس في الغالب، ومن ثم لن تعطي موافقتها على محاكمته جنائياً أو قد تعطي موافقتها لأغراض سياسية محضة، الأمر الذي قد يؤدي إلى أن يصبح هذا النظام من قبيل المحاكمات السياسية والتي لا تعدو أن تستخدم في كثير من الأحيان لتسوية الحسابات بين المتنافسين أكثر مما تمثل عدالة قضائية حقيقية.

ويرى جانب من الفقه²، أن إختصاص مجلس النواب بسلطة الإتهام لتحريك المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في مصر وغيرها من بلدان العالم الثالث ليس واقعياً، فالمعروف أن تلك البرلمانات تتصف بالضعف الذي يجعلها لا تقدر بل لن تستطيع حتى مجرد نقد رئيس الجمهورية، فكيف تقوم بتحريك المسؤولية الجنائية، غير أنه يمكن أن نتصور وجود دور سياسي حقيقي لتلك البرلمانات سواء فيما يتعلق بالتشريع أو الرقابة يجب أن تكون المجتمعات نفسها التي تنبثق منها تلك البرلمانات تعيش في مناخ سياسي واقتصادي حر تحترم فيه كل الآراء.

وعلى الرغم من أن المؤسس الدستوري في دستور 2014 إستطاع أن يتفادى الكثير من المآخذ التي أصابت نصوص الدساتير السابقة، من بينها عدم إقحام السلطة التشريعية الممثلة برئيس البرلمان في شؤون الرئاسة، سيما وأن الأخير صاحب سلطة الإتهام، كما أنه بذلك إستدرك المآخذ التي يمكن أن تنال من جدية الإتهام، الموجه لرئيس الجمهورية على إعتبار أن رئيس مجلس النواب صاحب مصلحة في اتهام الرئيس، وبالرغم من ذلك بقيت العديد من المثالب يأتي في مقدمتها، عدم تقييد فترة الرئاسة المؤقتة بمدة زمنية معينة، بل جعلتها مرتبطة من حيث الأصل بفترة الإنتهاء من المحاكمة، لاسيما في ضوء الإجراءات الطويلة والمعقدة التي تتخلل المحاكمة³.

وعلى ذلك لو اتهم رئيس الجمهورية اتهاماً جنائياً في السنة الأولى من تاريخ توليه لمنصب الرئاسة فحل محله من يقوم مقامه بموجب الدستور، وإستمرت المحاكمة باقي مدة الرئاسة، فذلك يعني أن الرئيس المؤقت سيظل يشغل منصب الرئاسة طوال تلك الفترة، وهو رئيس ليس منتخبا من قبل الشعب⁴.

¹ زين بدر فرج، حلو منصب رئيس الدولة في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص 111.

² محمد السعيد أبو حجر أحمد حسن، المرجع السابق، ص 468.

³ عمر حمزة عمر التركماني، المرجع السابق، ص 361.

⁴ هانم أحمد محمود سالم، المرجع السابق، ص 240.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

مما سبق يتضح لنا، أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يعطي سلطة توجيه الإتهام لرئيس الجمهورية من قبل البرلمان، وذلك لأسباب سياسية هدفها المحافظة على مكانة رئيس الجمهورية وتقوية مركزه داخل الجهاز التنفيذي، على عكس المؤسس الدستوري المصري بحيث أناط بالسلطة السياسية وهي مجلس النواب مهمة إصدار قرار الإتهام، دون أن يكون للنيابة العامة أي دور سواء في إقتراح الإتهام أو فيما يتعلق بتحريك الدعوى ضد رئيس الجمهورية أمام المحكمة العليا المختصة بمحاكمته، حيث اقتصر دورها فقط على مباشرة التحقيق ثم مباشرة الدعوى أمام المحكمة، مما يعني غلبة الطابع السياسي على إجراءات توجيه الإتهام لرئيس الجمهورية.

المطلب الثاني: إجراءات التحقيق مع رئيس الجمهورية في الدستور

إذا كان الأصل في القواعد العامة للإجراءات الجنائية، أن يجري التحقيق بمعرفة سلطة مختصة ومستقلة عن الهيئة التي ستتولى الحكم في الدعوى.

إلا أن المؤسس الدستوري المصري قد خرج عن هذا الأصل، فيما يتعلق بالجرائم التي تختص بنظرها المحكمة العليا، فيما يتعلق بالتحقيق بالنسبة للجرائم المنسوبة لرئيس الجمهورية، حيث أناط سلطة التحقيق بالمحكمة التي تتولى النظر في الدعوى¹.

الفرع الأول: السلطة المختصة بإجراء التحقيق.

بالرجوع إلى المؤسس الدستوري الجزائري فإنه لم يتناول إجراءات محاكمة رئيس الجمهورية في إنتظار صدور القانون العضوي الذي ينظم إجراءات محاكمة رئيس الجمهورية جنائيا، وبالتالي تقتصر دراستنا على النظام المصري بحيث أوضحت المادة الأولى من المادة 159 من دستور 2014 أنه بمجرد موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب على الإقتراح المقدم بإتهام رئيس الجمهورية يتولى النائب العام التحقيق مع رئيس الجمهورية فيما نسب إليه من جرائم، فإذا كان بالنائب العام مانع حل محله أحد مساعديه، وبذلك يكون الدستور قد حدد السلطة المختصة بالتحقيق مع رئيس الجمهورية ولم يترك الأمر للقانون كما كان الوضع في دستور عام 1971 الملغى والدساتير السابقة²، إذ كان القانون رقم 247 لسنة 1956 في المادة العاشرة والحادية عشر منه يسند التحقيق لجنة تحقيق مشكلة من أعضاء مجلس الأمة، واللذان أصبحتا لا مجال لهما حاليا لمخالفتهما لنص دستور 2014.

¹ حيدر محمد حسن الأسدي، المرجع السابق، ص 170.

² تجدر الإشارة إلى أن الوضع في ظل دستور 1971 مختلف، إذ ترك هذا الأمر للقانون، وكان القانون رقم 247 لسنة 1956 الخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية ينص في المادة العاشرة منه على: "يقوم مجلس الأمة بمجرد تقديم اقتراح بإتهام رئيس الجمهورية أو الوزير بتشكيل لجنة للتحقيق من خمسة أعضائه بطريق الاقتراع السري وفي جلسة علنية وتتولى لجنة التحقيق دراسة موضوع الاقتراح والتحقيق فيه".

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

وبعد إنتهاء النائب العام من التحقيق مع رئيس الجمهورية يقوم بإعداد تقريراً بالنتائج التي خلص إليها، ثم يرفعه إلى رئيس مجلس النواب خلال شهر من تاريخ تكليفه، ليقوم مجلس النواب بعد ذلك خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ رفع التقرير بتحديد جلسة لمناقشته، فإذا وافق ثلثي أعضاء المجلس على قرار الإتهام، فإن رئيس مجلس النواب في اليوم التالي يقوم بإرسال هذا القرار إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى لإتخاذ الإجراءات اللازمة بشأن تشكيل المحكمة وإنعقادها، ويرفق بالتقرير قرار الإحالة مع صورة من محضر الجلسة التي صدر فيها المداولات التي جرت بشأنه، وتقرير النائب العام الذي أجرى التحقيق، وجميع الأوراق والمستندات المؤيدة للإتهام تمهيداً لبدء مرحلة جديدة آلا وهي المحاكمة¹.

يتضح لنا مما سبق، أن القانون المصري قد فرق بين التحقيق في أدلة الإتهام ومجرد التحقيق من جدية الإتهام وتقدير كفاية الأدلة، بمعنى أن توجيه الإتهام يكون من قبل مجلس النواب، أما التحقيق فتجريه لجنة التي تتأكد من صحة الوجود المادي للوقائع المشار إليها في قرار الإتهام، وهو الأمر الذي تحدد به مهمة اللجنة، وكذلك أعطى الدستور المصري الحالي سلطة إجراء التحقيق من قبل النائب العام، خلاف للدساتير السابقة التي كانت تنص على إجراء التحقيق من قبل لجنة مشكلة من مجلس الأمة والتي يغلب عليها الطابع السياسي، بخلاف الحال عندما يجري التحقيق من قبل النائب العام مما يضمن على التحقيق الطبيعة القضائية.

الفرع الثاني: قواعد وإجراءات سير التحقيق

أكد المؤسس الدستوري المصري بأن إجراءات التحقيق الجنائية الخاصة بإتهام الرئيس بالخيانة العظمى، لا تبدأ إلا بعد صدور قرار الإتهام، والذي يصدره يوقف الرئيس عن ممارسة مهامه، ليحال إلى المحكمة العليا التي تتولى التحقيق معه، وفقاً للإختصاصات المقررة في القانون لسلطات التحقيق فيكون لها الحق في إستدعاء الشهود وإستجوابهم وندب الخبراء للقيام بالأعمال الفنية أو لإستشارتهم، ومن يتخلف من الشهود المستدعين عن الحضور أو تكون شهادته مزورة توقع عليه العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات².

فإذا رأت المحكمة أن الأفعال التي إقترفها الرئيس لا تندرج ضمن الخيانة العظمى أو أن الأدلة غير كافية للإدانة تصدر أمر بأن لا وجه لإقامة الدعوى.

أما إذا كانت الأدلة كافية للإدانة، تقوم المحكمة بإرسال جميع الأوراق إلى قلم كتاب المحكمة ليتولى تحديد موعد في أقرب جلسة في المواعيد المقررة.

¹ هانم أحمد محمود سالم، المرجع السابق، ص 241.

² حيدر محمد حسن الأسدي، المرجع السابق، ص 173.

المطلب الثالث: القواعد الإجرائية الخاصة بمحاكمة رئيس الجمهورية

بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري ومن خلال المادة 177 السالفة الذكر التي نصت: "تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى.....". بمعنى أنه تؤسس محكمة عليا للدولة تختص في محاكمة رئيس الجمهورية عن جريمة الخيانة العظمى، غير المحكمة العليا (محكمة القانون والنقض) المعروفة في الجزائر، وأن تلك المحكمة تنشأ وتتكون بموجب قانون عضوي يتولاه البرلمان، وبما أن القانون العضوي الذي ينظم تشكيل المحكمة وإجراءات المحاكمة لم يصدر للحين، يتعين اللجوء إلى التجربة المصرية.

إن المؤسس الدستوي المصري وعلى خلاف ما درجت عليه الدساتير المصرية السابقة، نظم الدستور الحالي كيفية تشكيل المحكمة العليا المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية تاركا تنظيم إجراءات المحاكمة أمامها للتشريع العادي.

وحول الحديث عن إجراءات المحاكمة لرئيس الجمهورية سنتناول في الفرع الأول تشكيل المحكمة العليا وفقا لما هو وارد في الدستور، على أن نفرّد الفرع الثاني لبيان إجراءات المحاكمة أمامها على ضوء قانون 247 لسنة 1956 الخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية نظرا لعدم صدور قانون جديد يعنى بتنظيم إجراءات تلك المحاكمة.

الفرع الأول: تشكيل المحكمة العليا

نظم الدستور الحالي في الفقرة الثالثة من المادة 159 من دستور 2014 تشكيل المحكمة العليا المختصة بحالة بمحاكمة رئيس الجمهورية الذي صدر ضده قرار الإتهام من مجلس النواب، وتمت إحالته إليها. ومن خلال إستقراء نص المادة السالفة الذكر يتبين لنا أن تلك المحكمة تتشكل من:

- رئيس مجلس القضاء الأعلى.....رئيسا
 - أقدم نائب لرئيس المحكمة الدستورية العليا.....عضوا
 - أقدم نائب لرئيس مجلس الدولة.....عضوا
 - أقدم رئيسيين بمحاكم الإستئناف.....أعضاء
- فإذا قام بأحدهم مانع حل محله من يليه في الأقدمية¹.

¹ خضر محمد عبد الرحيم، المرجع السابق، ص ص 226، 227.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

وجدير بالذكر في هذا الصدد أن تشكيل تلك المحكمة في ظل العمل بالدساتير السابقة كان يضم عناصر قضائية وأخرى سياسية حيث كانت تلك المحكمة وفقا لنص المادة الأولى من هذا القانون رقم 247 لسنة 1956 عن كيفية تشكيل هذه المحكمة التي أسمتها ب: (المحكمة العليا) بقولها (تشكل هيئة المحكمة من اثني عشر عضوا ستة من أعضاء مجلس (الأمة) يختارون بطريقة القرعة وستة من بين مستشاري النقض ومحكم الإستئناف يختارون بطريقة القرعة أيضا من بين مستشاري محكمة النقض وأقدم ثلاثين مستشارا من محكم الإستئناف يتم إختيارهم بطريقة القرعة¹، وبهذا تكون المحكمة قد جمعت في تشكيلتها بين العناصر السياسية والقضائية وساوت بين عدد الأعضاء اللذين يختارون من كل الطائفتين مراعاة لطبيعة الجرائم التي يحاكم رئيس الجمهورية من أجلها.

ويتم إختيار عدد آخر مساوي للعدد السابق، وبذات الأسلوب من بين النواب والمستشارين ليكونوا احتياطا للأعضاء الأصليين²، وبذلك راعى المؤسس أن ظروفًا خاصة قد تطرأ على تشكيل المحكمة من الأعضاء الأصليين، فنص على تشكيل محكمة كاملة احتياطية على نفس المستوى ليحل أحد أعضائها محل العضو الأصلي عند تعذر حضوره لأي سبب، وهذا يحسب للمؤسس نظرا لخطورة الموقف وعدم التأخير لتشكيل محكمة جديدة وخصوصا أن الإختيار يتم عن طريق القرعة.

ولقد كان هذا التشكيل منتقدا من قبل بعض الفقه، حيث يرون أن إدخال عناصر سياسية ضمن تشكيل المحكمة من شأنه المساس بضمانة الحيادة والنزاهة، خاصة وأن نظام القرعة في إختيار أعضاء المحكمة من المجلس لن يحول دون إمكانية إختيار هؤلاء الأعضاء من حزب الأغلبية الذي يتولى رئيس الجمهورية قيادته³.

إلا أن هذا الرأي يمكن الرد عليه بأن رئيس الجمهورية لو كان -بحسب الأصل- متمتعا بأغلبية برلمانية ما كانت هناك إمكانية أصلا لإتهامه جنائيا، خاصة وأن المؤسس الدستوري يستلزم لإتهامه موافقة ثلثي أعضاء المجلس، أي أن صدور قرار الإتهام في حد ذاته يدحض هذا التخوف المزعوم من مناصرة أغلبية الرئيس له في المحاكمة لذلك لكي تكون المحاكمة عادلة وبعيدة عن أي إعتبرات سياسية وجب اسنادها إلى أعضاء قانونيين لديهم العلم والدراية بالقانون وأحكامه وبإجراءات المحاكمة، ومن ثم توافر الكفاءة المطلوبة لمراقبة إجراءات الإتهام، وتكييف الوقائع، وإنتقاء العقوبة المناسبة مما يؤدي إلى الإطمئنان لإجراءات المحاكمة والحكم الصادر.

¹ بهذا تكون المحكمة قد جمعت في تشكيلتها بين العناصر السياسية والقضائية وساوت بين عدد الأعضاء اللذين يختارون من بين مجلس الأمة ومستشاري النقض ومحكم الاستئناف.

² تنص المادة الأولى الفقرة الثانية من القانون 247 لسنة 1956، المرجع السابق على أنه: "ويختار بطريقة القرعة كذلك عدد مساو من أعضاء مجلس الأمة والمستشارين بصفة إحتياطية، وفي حالة غياب أحد الأعضاء الأصليين أو قيام مانع به".

³ فكري، القانون الدستوري، الكتاب الأول، المبادئ الدستورية العامة، بدون دار النشر، 2001، ص 205.

إلا أن المؤسس الدستوري المصري كان حريصا على تجنب الإنتقادات بشأن تشكيل المحكمة السابقة، فأخذ من العناصر القضائية في الدستور الحالي مادة لتشكيل تلك المحكمة، وحسنا صنعا، إذ أن هذا التشكيل بما يتضمنه من عناصر قضائية بحتة أفضل بكثير من التشكيل السابق الذي كان منصوبا عليه في ظل الدساتير السابقة، نظرا لما يترتب على التشكيل الحالي من ضمانة للنزاهة والحيادة بعيدا عن الإعتبارات السياسية¹.

بالإضافة إلى ميزة الثبات، إذ يستمر هذا التشكيل حتى بعد إنتهاء إجراءات المحاكمة، ومن ثم يكون التشكيل معلوما مقدما، وذلك على خلاف الدساتير السابقة التي كان التشكيل الخاص بتلك المحكمة في ظلها يتم بعد صدور قرار الإتهام وفي كل حالة على حده، بحجة أن أعضاء تلك المحكمة المعينون سلفا من شأنه أن يفتح الباب أمام رئيس الجمهورية للتأثير على أعضائها².

الفرع الثاني: قواعد وإجراءات نظر الدعوى أمام المحكمة

بما أن الفقرة الأخيرة من المادة 159 من دستور 2014 سالف الإشارة إليها نصت على أن القانون ينظم إجراءات المحاكمة، وهذا يعني أن المؤسس الدستوري قد أحال للقانون تنظيم إجراءات التحقيق والمحاكمة الخاصة برئيس الدولة، وحيث أن القانون لم يصدر إلى الآن، فإننا سوف نبين الإجراءات التي تضمنها القانون 247 لسنة 1956 الخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية، طالما أنها لا تتعارض مع النص الدستوري، وبالرجوع إلى المادة 16 قد أوضحت أنه: "تتبع في المحاكمة أمام المحكمة العليا (الخاصة حاليا) القواعد والإجراءات المبينة في هذا القانون وما لا يتعارض معها من القواعد والإجراءات المقررة في قانون الإجراءات الجنائية لمحاكم الجنايات في مواد الجنايات ويكون لها الإختصاصات المقررة في القانون لسلطات التحقيق"³.

فبعد موافقة المجلس على اتهام رئيس الجمهورية، يقوم رئيس المجلس في هذه الحالة بإرسال قرار الإتهام إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى في اليوم التالي لصدوره، لإجراء القرعة لإختيار المستشارين لعضوية المحكمة وتعيين رئيسها.

كما يقوم المجلس بإجراء القرعة لإختيار أعضاء المحكمة من أعضائه، على أن يتم إجراء القرعة وتشكيل المحكمة في جميع الأحوال خلال سبعة أيام على الأكثر من صدور قرار الإتهام وفقا لنص المادة 13 الفقرة الثالثة من القانون 247 لسنة 1956 السالف الذكر.

¹ عمر حمزة عمر التركماني، المرجع السابق، ص 361.

² خضر محمد عبد الرحيم، المرجع السابق، ص 227.

³ المادة 16 من القانون 247 لسنة 1956، المرجع السابق.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

ثم بعد ذلك يرسل رئيس المجلس إلى رئيس المحكمة العليا بعد ثلاثة أيام على الأكثر من تعيينه، قرار الإتهام ومحضر الجلسة وتقرير اللجنة وجميع المستندات المؤيدة للإتهام، وكذلك أسماء الأعضاء الذين إنتخبهم المجلس ممثلين للإتهام أمام المحكمة.

على أن تتولى النيابة العامة إعلان المتهم (رئيس الجمهورية) بصورة من قرار الإحالة وقائمة شهود الإثبات بناء على طلب ممثلي الإتهام أمام المحكمة.

كما يتعين على رئيس المحكمة أن يحدد موعد إنعقاد الجلسة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان المتهم بصورة قرار الإحالة، كما يخطر أعضاء المحكمة بهذا الموعد قبل حلوله بيومين على الأقل، وتقوم النيابة العامة بإعلام المتهم بموعد إنعقاد الجلسة وبالمكان الذي سينعقد فيه قبل ميعاد الإنعقاد بشمانية أيام على الأقل.

وبهذا يكون القانون قد حدد ولاية المحكمة بنطاق لا يجوز لها الخروج عليه، حيث ألزمت المادة 17 منه بما ورد بقرار الإحالة حينما جاء نصها على أنه: "لا يجوز للمحكمة معاقبة المتهم عن واقعة غير التي وردت بقرار الإحالة، ولا تشديد التهمة المنسوبة إليه بهذا القرار مع ذلك يجوز لها:

1- إصلاح كل خطأ مادي وتدارك كل سهو في عبارة الإتهام مما يكون في أمر الإحالة.

2- تغيير وصف الأفعال المسندة إلى المتهم بشرط ألا يحكم بعقوبة اشد من العقوبة المنصوص عليها قانونا للجريمة الواردة في قرار الإحالة، وهكذا لا يكون للمحكمة سوى الإبقاء على ما هو منسوب للمتهم من اتهامات، أو إستبعاد بعض الظروف المشددة بسبب ما يظهر من تحقيق أو مرافعة، بما يؤدي إلى تخفيف العقاب عليه.

3- الحكم على المتهم في كل جريمة نزلت إليها الجريمة الواردة في قرار الإحالة بسبب ما ظهر من التحقيق أو المرافعة في الدعوى¹.

نفهم من مضامين هذا النص أن ماورد في بدايته من حظر لمعاقبة المتهم عن واقعة غير التي وردت في قرار الإحالة يتماشى مع القواعد العامة إذ حظرت المادة 307 من قانون الإجراءات الجنائية على المحكمة...." معاقبة المتهم عن واقعة غير التي وردت بأمر الإحالة أو طلب التكليف بالحضور...."، لأن كل خروج على عينية الدعوى، يعني نسبة جريمة جديدة للمتهم، وكل مساس بشخصية الدعوى يعني توجيه الإتهام إلى شخص لم توجه إليه الدعوى من النيابة.²

¹ المادة 17 من القانون 247 لسنة 1956، المرجع السابق.

² حيدر محمد حسن الأسدي، المرجع السابق، ص 219، 220.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

إلا أنه قد تضمن أحكاما يخرج فيها عن هذه القواعد، فهو قد حظر تشديد التهمة المنسوبة إلى المتهم بقرار الإحالة بإضافة ظرف مشدد لها، وهو ما يتعارض مع سلطة المحكمة بتعديل التهمة، ويقصد بتعديل التهمة أن تعطي المحكمة وصفها القانوني الصحيح الذي تراه أكثر إنطباقا على الوقائع الثابتة، بما يتضمنه حتما إضافة ظرف جديد لم يرد في الوصف القانوني الأصلي الوارد في قرار الإحالة، بل طلبت توافره لدى المحكمة من التحقيقات الأولية أو النهائية أو المرافعة في الجلسة، وفق القواعد العامة إذ تخولها المادة 308 من قانون الإجراءات الجنائية (تعديل التهمة بإضافة الظروف المشددة التي تثبت من التحقيق أو من المرافعة في الجلسة ولو كانت لم تذكر بأمر الإحالة أو التكليف بالحضور).

ومن ناحية أخرى أجازت المادة 17 من القانون 247 لسنة 1956 بقررتها الثانية للمحكمة تغيير وصف الأفعال المسندة إلى المتهم دون أن تترتب على ذلك النتائج التي يقررها القانون حينما جاء نصها بالقول للمحكمة: "تغيير وصف الأفعال المسندة إلى المتهم بشرط ألا يحكم بعقوبة أشد من العقوبة المنصوص عليها قانونا للجريمة الواردة في قرار الإحالة"¹.

في حين حولت المادة 308 من قانون الإجراءات الجنائية (للمحكمة أن تغير في حكمها الوصف القانوني الجديد للفعل المسند للمتهم....) غير أن تغيير عقوبة الوصف القانوني الجديد للفعل المسند إلى المتهم قد يكون أشد من عقوبة الوصف التي أقيمت به الدعوى وقد تكون مساوية لها أو أخف منها، ولا ينتقص ذلك شيء من سلطة المحكمة في التغيير، وإن كانت تلتزم في تغيير الوصف إلى الأشد بأن تنبه المتهم إلى ذلك، وعلة ذلك الإلتزام هي احترام حق الدفاع.

ولكن الفقرة الثانية من المادة 17 المشار إليها حظرت على المحكمة العليا إن غيرت الوصف أن تحكم بعقوبة أشد من العقوبة المنصوص عليها قانونا للجريمة الواردة في قرار الإحالة.

ومعنى ذلك أن يكون تغيير الوصف بإنقاص العناصر المرفوعة بها الدعوى، كما تغير المحكمة وصف التهمة من المساهمة في الجريمة كفاعل أصلي إلى المساهمة فيها كشريك أو إسقاط ظرف سبق الإصرار.²

أما الفقرة الثالثة من المادة 17 فقد أجازت للمحكمة الحكم على المتهم في كل جريمة نزلت إليها الجريمة الواردة في قرار الإحالة بسبب ما ظهر من التحقيق أو المرافعة بالدعوى، عندما جاء نصها بالأتي: "الحكم على المتهم في كل جريمة نزلت إليها الجريمة الواردة في قرار الإحالة بسبب ما ظهر من التحقيق أو المرافعة في الدعوى".

¹ أنظر المادة 17 من قانون 247 سنة 1956.

² عبد الله ناصف، المرجع السابق، ص 443.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

والواقع أن هذا الحكم تعبير عن حالة تغيير الوصف إلى وصف ذي عقوبة أخف، إذا ما أظهر التحقيق وقائع تستدعي ذلك التغيير.

ولكن قد يثار تساؤلاً مفاده، أنه إذا ظهر التحقيق وقائع لا تتعلق بنصوص القانون الجنائي المشار إليه في قرار الإتهام، أو إذا ظهر بأن هناك شركاء للفاعل الأصلي فما هو الحل في هذه الحالة.

رأى بعض الفقه أن على الهيئة المختصة في هذه الحالة أن تأمر بعرض الملف على النائب العام، وعلى النائب العام رفع الأمر لرئيس البرلمان، خلال مدة محددة من تاريخ الإبلاغ ليتسنى له عرضه على المجلس لدراسة حيثياته إستناداً لقرار الإتهام، وإلا إستأنفت المحكمة التحقيق.¹

أما في حالة إذا أظهر التحقيق بأن هناك شركاء للفاعل الأصلي، فبالرغم من أن إختصاص المحكمة - كما سبق القول - إختصاص شخصي يرتبط بصفة المتهم، إلا أنها تختص بمحاكمة الفاعلين والشركاء مع المتهم أمامها كما تختص بنظر الجرائم المرتبطة بجريمته وعلى ذلك تنص المادة 25 من القانون رقم 247 لسنة 1956 على أن: "تختص المحكمة العليا بمجرد إحالة رئيس الجمهورية... إليها بمحاكمة الفاعلين الأصليين معه أو شركائه كما تختص بنظر الجرائم المرتبطة".²

وتكون أحكام المحكمة العليا نهائية غير قابلة للطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن، سواء صدر الحكم بالإدانة أو بالبراءة ويقف ربما وراء غياب طرق الإتهام والكيفية التي يجري فيها تشكيل المحكم من اثني عشر عضواً من العناصر السياسية والقضائية، وأياً كان الأمر فإن غياب طرق الطعن في الأحكام يعد إنتقاصاً من الضمانات الواجب توافرها لكل محاكمة جنائية.

غير أن المشرع نظم سبيلاً آخر لإعادة النظر في أحكام المحكمة الصادرة في الإدانة بعد سنة على الأقل من صدور الحكم بناء على طلب النائب العام أو المحكوم عليه - الرئيس - أو من يمثله قانوناً أو أقاربه أو زوجته بعد وفاته.³

ويقدم هذا الطلب إلى الدائرة الجنائية بمحكمة النقض مبيناً الأسباب أو العناصر التي جددت بعد صدور الحكم والتي بني عليها الطلب.

¹ حيدر محمد حسن الأسدي، المرجع السابق، ص 223.

² علي مطهر صالح أنقع، جرائم الخيانة العظمى في التشريع اليمني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 556.

³ حيث نصت المادة 18 من القانون رقم 247 لسنة 1956 على أنه: (يجوز إعادة النظر في الأحكام الصادرة في الإدانة بعد سنة على الأقل من صدور الحكم بناء على طلب النائب العام أو المحكوم عليه أو من يمثله قانوناً أو أحد أقاربه أو زوجته بعد وفاته، ويقدم الطلب مبيناً فيه الأسباب أو العناصر التي وجدت بعد صدور الحكم والتي بني عليها طلب إعادة النظر إلى الدائرة الجنائية بمحكمة النقض، فإذا قضت بقبوله أعيدت المحاكمة أمام المحكمة العليا التي يعاد تشكيلتها وفق لأحكام القانون.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

فإذا قضت هذه الدائرة بقبول الطلب أعيدت المحاكمة أمام المحكمة العليا التي يعاد تشكيلتها وفقا لأحكام القانون وفقا للمادة 18 الفقرة الثانية والثالثة من القانون 247 لسنة 1956.

وقد يصدر الحكم في حضور المتهم أو في غيبته وفي الحالة الأخيرة تعاد المحاكمة عند حضوره أو ضبطه بناء على إخطار النائب العام لرئيس مجلس الشعب (مجلس النواب حاليا) بحضوره أو ضبطه.

ويجب أن تعاد المحاكمة في خلال شهر من تاريخ هذا الإخطار، وللنائب العام أن يأمر بالقبض على المحكوم عليه حتى يعاد تشكيل المحكمة لتقرر هي ما تراه في شأنه.

وإذا ما فر المحكوم عليه بعد حضوره أو القبض عليه أو امتنع عن الحضور بعد إعلانه تستمر المحكمة في نظر الدعوى ويعد الحكم الصادر في حقه حضوريا.¹

الفرع الثالث: طبيعة إختصاص المحكمة

بالنسبة للدستور المصري لم يستلزم، لكي تختص المحكمة العليا بما يقع من الرئيس من جرائم أن تكون هذه الجرائم قد وقعت منه أثناء الوظيفة أو بسببها.

مما يثار التساؤل، عما إذا كان إختصاصها بمحاكمة رئيس الجمهورية إختصاصا مطلقا أم أن إختصاصها في هذا الشأن لا يسلب القضاء العادي ولايته في نظر الدعوى الجنائية ضده، وعما إذا كان هناك تقسيم بالإختصاص بين الجهتين، وهل يمكن أن يمتد ذلك الإختصاص إلى الفاعلين الآخرين والشركاء أم أنه يقتصر على الرئيس فقط.

قبل صدور الدستور 1971 كان التنظيم الإجرائي الخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية مقصورا بحكم المادة 130 والمادة 06 من القانون رقم 247 لسنة 1956 على حالتى الخيانة العظمى وعدم الولاء للنظام الجمهوري²، ففي هاتين الحالتين فقط كان اتهام رئيس الجمهورية من عمل مجلس الأمة، وكانت محاكمته تجري أمام المحكمة الخاصة التي نظمها القانون وذلك على إعتبار أن هاتين الجريمتين هما اللتان تقرران مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية عنهما فيما يقع منه ويكون متصلا بأعباء منصبه.

أما فيما عداها من جرائم تقع من رئيس الجمهورية- فيمكن وفقا للسائد في الفقه الدستوري تقسيمها إلى طائفتين: **الطائفة الأولى** تضم الجرائم التي تقع من رئيس الجمهورية غير متعلقة بمهام منصبه، وهذه ينعقد

¹ حيث نصت المادة 18 من القانون 247 لسنة 1956 بقولها: (إذا صدر الحكم لغيبه المتهم أعيدت المحاكمة عند حضور المحكوم عليه أو ضبطه، وعلى النائب العام بمجرد ضبط المحكوم عليه أو حضوره أن يحظر بذلك رئيس مجلس الشعب ويجب أن تعاد المحاكمة).

² عبد العظيم مرسي وزير، المرجع السابق، ص 368.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

الإختصاص بها للقضاء العادي وفقا للقواعد العامة في الإجراءات الجنائية، إذ لا يتمتع الرئيس بشأنها بأية ميزة قضائية.

أما الطائفة الثانية فتضم ما يقع من الرئيس من جرائم متعلقة بأعباء منصبه، والأصل بالنسبة لهذه الجرائم أن الرئيس غير مسؤولا سياسيا أو جنائيا عنها طالما أن الدستور والقانون لم ينص على مسؤوليته عنها¹. أما بعد صدور دستور عام 1971، فقد اتسعت حالات إختصاص المحكمة العليا بالجرائم الواقعة من رئيس الجمهورية، لتشمل وفقا للفقرة الأولى من المادة 85 من الدستور حالات الخيانة العظمى أو ارتكاب جريمة جنائية وكذلك بالنسبة للمادة 169 من دستور 2014، وإذا كانت الصلة بين جريمة الخيانة العظمى وأعباء منصب الرئاسة، فإن المؤسس الدستوري لم يستلزم فيما يتعلق (بارتكاب جريمة جنائية) أن يكون ذلك أثناء تأدية الوظيفة أو بسببها، الأمر الذي يثار معه التساؤل عن مدى إختصاص المحكمة العليا بهذه الجرائم فيما لو تكن متصلة بأعباء الوظيفة.

الواقع أن إلتزام التفسير الضيق لإختصاص هذه المحكمة - بإعتباره خروجاً على القواعد العامة في الإختصاص- يوجب القول بقصر إختصاصها على الجرائم التي تقع من رئيس الجمهورية متعلقة بوظيفته، بحيث تبقى الولاية العامة للقضاء العادي، بالجرائم التي تقع منه غير متعلقة بمهام المنصب، وهذا هو ما يتفق مع السائد في فقه القانون الدستوري.

أما الجرائم التي ترتكب قبل بداية مدة الرئاسة وبعد إنتهاؤها فإنها -بحسب رؤية بعض الفقه²- لا تخضع للحماية التي يقرها الدستور والقانون، إذ أنها لا تمت بصله إلى أعمال الوظيفة ولم تقع أثناء مدة النيابة، وبالتالي تخضع لإجراءات الإتهام العادية ولحاكم القضاء العادي، فالرئيس قبل توليه الرئاسة، وبعد إنتهاء مدتها يكون كغيره من المواطنين العاديين ولا مبرر لخضوعه لإجراءات ومحكمة خاصة لمحاكمته على مثل هذه الجرائم، غير أنه يمكن تأجيلها لحين إنتهاء فترة الرئاسة.

في حين يجيب -البعض الآخر من الفقه- بالنفي على أساس أن القانون والدستور لم يتطلب في الأفعال التي يمكن توجيه الإتهام لرئيس الجمهورية بشأنها أن تكون قد وقعت منه أثناء تقلده مهام المنصب أو بسببه، وبالتالي فإن جرائم رئيس الجمهورية حتى تلك التي اقترفها قبل توليه الرئاسة تسري عليها الحماية المنصوص عليها في الدستور والقانون، فلا يمكن تحريك الدعوى الجنائية إلا عن طريق مجلس النواب حالياً، ولا يملك إحالته إلى

¹ حيدر محمد حسن الأسدي، المرجع السابق، ص 227.

² عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص ص 204، 205.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

المحاكمة إلا رئيس مجلس النواب، كما لا يجوز محاكمته إلا أمام المحكمة المنصوص عليها في قانون محاكمة رئيس الجمهورية، كذلك تنسحب هذه الحماية على محاكمة رئيس الجمهورية حتى بعد تركه منصب الرئاسة.¹

إلا أنه نتفق مع ما ذهب إليه جانب ثالث من الفقه حينما رأى بضرورة التفرقة بين حالتين:

أولاهما: إذا ارتكب رئيس الجمهورية أحد الأفعال الموجبة للمسؤولية ووقعت أثناء ممارسته لوظائفه، وذلك من خلال التفرقة بين أمرين.

1- إذا كانت الأفعال متصلة بممارسة وظائفه الرئاسية، فإن الحماية المنصوص عليها في الدستور والقانون رقم 247 لسنة 1956 تسري في حقه، فلا تجوز محاكمته إلا أمام المحكمة العليا الخاصة التي حددها القانون السابق.

2- إذا كانت الأفعال غير متصلة بممارسة الوظائف الرئاسية، فتتصرف إليها نفس الحماية المقررة في الحالة الأولى. **وثانيهما:** إذا ما وقعت الأفعال الموجبة للمسؤولية قبل توليه الرئاسة أو بعدها، ففي هذه الحالة لا تسري الحصانة المقررة لرئيس الجمهورية، بل تخضع هذه الأفعال لقواعد القانون العام وتكون المحاكم العادية هي المختصة، كما تكون النيابة العامة هي صاحبة الإختصاص بتقرير الإتهام لا مجلس النواب.

أما إذا تم تحريك الدعوى أثناء توليه المنصب، وإستمرت إجراءات المحاكمة وقد ترك المنصب، فتلك الحصانة هنا تسري في حقه، حيث كانت الصفة مستمرة وقت ارتكاب تلك الأفعال.

المطلب الرابع: العقوبة المترتبة على إدانة رئيس الجمهورية والآثار المترتبة عليها

سوف نتناول من خلال هذا المطلب العقوبة المترتبة في حالة ثبوت المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، وكذا الآثار المترتبة في حالة إدانته وفقا للفروع التالية:

الفرع الأول: العقوبة المترتبة على إدانة رئيس الجمهورية

أشار كل من الدستور المصري لسنة 2014 في مادته 159 وقانون محاكمة رئيس الجمهورية رقم 247 لسنة 1956 في مادته 06 إلى عقوبة رئيس الجمهورية في حالة إدانته من المحكمة الخاصة بمحاكمته، إذ نصت المادة الأولى على أن: "وإذا حكم بإدانته أعفي من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى"، ونصت المادة الثانية على أن: "يعاقب رئيس الجمهورية بالإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة إذا ارتكب عملا من أعمال

¹ عبد الله ناصف، المرجع السابق، ص 441.

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري" وقد تم إستبدال عقوبي الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة بالسجن المؤبد أو السجن المشدد¹.

وعرف قانون العقوبات المصري عقوبة السجن المؤبد والسجن المشدد في المادة 14 منه بأنهما: "وضع المحكوم عليه في أحد السجون المخصصة لذلك قانونا وتشغيله داخلها في الأعمال التي تعينها الحكومة، وذلك مدة حياته إذا كانت العقوبة مؤبدة أو المدة المحكوم بها إذا كانت مشددة، ولا يجوز أن تنقص مدة عقوبة السجن المشدد عن ثلاثة سنين ولا أن تزيد على خمسة عشر سنة إلا في الأحوال الخاصة المنصوص عليها قانونا".
وبذلك تكون عقوبة العزل عقوبة أصلية ملزمة وتترتب عند الحكم بإدانتته من المحكمة المختصة بمحاكمته، ويمكن بعد عزله فرض العقوبات الجزائية الأخرى كعقوبة السجن المؤبد أو المشدد في حالة تحقق مسؤوليته عن الخيانة العظمى، والعقوبات الأخرى الواردة في قانون العقوبات المصري في حالة تحقق مسؤوليته عن الجرائم الأخرى الواردة في قانون العقوبات المصري والقوانين العقابية الخاصة الأخرى.

الفرع الثاني: الآثار المترتبة على ثبوت مسؤولية رئيس الجمهورية جنائيا

يترتب على الحكم بإدانة رئيس الجمهورية جنائيا أثرين هما:

أولا: العزل من الحكم

وفقا لنص الفقرة الأخيرة من المادة 159 من دستور 2014 فإنه إذا حكم بإدانة رئيس الجمهورية فإنه يعفى من منصبه، وهذا أمر منطقي حيث لا يسوغ إستمرار رئيس الجمهورية في منصبه رغم الحكم بإدانتته في جرائم خطيرة كتلك المنصوص عليها في ذات المادة، مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى، وحيث أنه المشرع الدستوري لم يوضح ماهية العقوبات الأخرى، فكان لا بد أن نرجع للقانون رقم 247 لسنة 1956 بشأن محاكمة رئيس الجمهورية، لنجد أن المادة السادسة منه قد أوضحت أنه في حالة ثبوت التهمة على رئيس الجمهورية فإنه يعاقب بالإعدام أو بالسجن المؤبد أو المؤقت، ويتولى النائب العام تنفيذ الأحكام التي تصدرها هيئة المحكمة وفقا لما هو مقرر في القانون²، ولا يجوز العفو عن رئيس الجمهورية الذي صدر عليه حكم بالإدانة من المحكمة الخاصة إلا بموافقة مجلس النواب³.

¹ وذلك بالقانون رقم 95 لسنة 2003 المعدل لقانون العقوبات المصري رقم 58 لسنة 1937.

² تنص المادة 23 من القانون رقم 247 لسنة 1956، المرجع السابق على أنه: "يقوم النائب العام بتنفيذ الأحكام التي تصدرها هيئة المحكمة وفقاً لما هو مقرر في القانون.

³ تنص المادة 24 من نفس القانون على أنه: "يجوز العفو عن رئيس الجمهورية أو الوزير الذي صدر عليه حكم بالإدانة من المحكمة العليا إلا بموافقة مجلس الأمة".

الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

ومفاده أن العزل من منصب الرئاسة يمثل العقوبة الرئيسة التي توقع على رئيس الجمهورية المتهم لإرتكاب الخيانة العظمى أو جريمة أخرى أو إنتهاك أحكام الدستور، لذلك توقف عقوبة العزل بقوة القانون تبعاً لأي حكم جنائي، ومن ثم يجوز للمحكمة أن تحكم عليه بأي العقوبات الأخرى المقيدة للحرية بحسب الجريمة المرتكبة. وبذلك يأتي عزل رئيس الجمهورية بطريقة سلمية في ظل الأنظمة الجمهورية عن طريقين أولهما: صدور حكم من المحكمة يقضي بذلك، أو عن طريق إقدام الرئيس نفسه بتقديم إستقالته في أعقاب حادث معين، مثلما فعل الرئيس جمال عبد الناصر بعد نكسة 1967 وأعلن مسؤوليته عن هذه الهزيمة أمام الشعب وعلى الفور سارع بإعلان تنحيه عن الحكم في بيان ألقاه على الأمة يوم 10 عام 1967، إلا أن الشعب المصري آنذاك خرج مطالباً ببقاء الرئيس جمال عبد الناصر في الحكم وبالفعل بقى الرئيس في الحكم¹.

ثانياً: خلو منصب رئيس الجمهورية

إذا حكم بمسؤولية رئيس الجمهورية جنائياً يعلن مجلس النواب خلو المنصب، وإعلان خلو المنصب بأغلبية ثلثي الأعضاء على الأقل إذا كان ذلك لأي سبب قاهر، ويخطر مجلس النواب الهيئة الوطنية للانتخابات، ويباشر رئيس مجلس النواب مؤقتاً سلطات رئيس الجمهورية، وإذا كان مجلس النواب غير قائم تحل الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا ورئيسها محل المجلس ورئيسه، وفي جميع الأحوال يجب أن ينتخب الرئيس الجديد في مدة لا تتجاوز تسعين يوماً من تاريخ خلو المنصب، وتبدأ مدة الرئاسة في هذه الحالة من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب، ولا يجوز لرئيس الجمهورية المؤقت أن يترشح لهذا المنصب، ولا أن يطلب تعديل الدستور، ولا أن يحل محل مجلس النواب، ولا أن يقبل الحكومة².

¹ هانم أحمد محمود سالم، المرجع السابق، ص 247، 248.

² تنص المادة 160 من دستور 2014، على أنه: " إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لسلطاته، حل محله رئيس مجلس الوزراء. وعند خلو منصب رئيس الجمهورية للاستقالة، أو الوفاة، أو العجز الدائم عن العمل، يعلن مجلس النواب خلو المنصب، ويكون إعلان خلو المنصب بأغلبية ثلثي الأعضاء على الأقل، إذا كان ذلك لأي سبب آخر، ويخطر مجلس النواب الهيئة الوطنية للانتخابات، ويباشر رئيس مجلس النواب مؤقتاً سلطات رئيس الجمهورية.

وإذا كان مجلس النواب غير قائم، تحل الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا ورئيسها، محل المجلس ورئيسه، فيما تقدم. وفي جميع الأحوال، يجب أن يُنتخب الرئيس الجديد في مدة لا تتجاوز تسعين يوماً من تاريخ خلو المنصب، وتبدأ مدة الرئاسة في هذه الحالة من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب.

ولا يجوز لرئيس الجمهورية المؤقت أن يترشح لهذا المنصب، ولا أن يطلب تعديل الدستور، ولا أن يحل مجلس النواب، ولا أن يقبل الحكومة".

خلاصة الباب الأول

مما سبق يتبين لنا أن مسؤولية رئيس الجمهورية وفقا لنصوص الدستور تتمثل في المسؤولية المباشرة، أما بالنسبة للمسؤولية الغير مباشرة فهي تلك الإجهادات التي أوجدها الواقع العملي وهي محاولات فقهية وجدت نتيجة نقص المنظومة الدستورية المرتبة للمسؤولية، ففي ظل محدودية وعدم فعالية المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية إما من خلال الإنتخابات الرئاسية والتشريعية والإستفتاء، التي لا تعد آليات مباشرة لتقرير مسؤوليته السياسية، نجد أن أحكام المسؤولية الجنائية التي تخاطب رئيس الجمهورية لا تعد أن تكون أحكام نظرية حبيسة النص الدستوري خاصة في النظام الجزائري، وهذا بسبب غياب القانون العضوي الذي يحكم الجوانب الموضوعية والإجرائية لهذه المسؤولية.

الباب الثاني

المسؤولية السياسية

والجنائية للوزراء

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

تعد المسؤولية السياسية الوزارية، أهم صور المسؤولية التي يتعرض لها الوزراء بإعتبارهم أعضاء في الوزارة التي تمثل أحد السلطات العامة في الدولة، وهي تتقرر بصدد جميع الأعمال التي يقومون بها، فالمسؤولية السياسية ذات نطاق أوسع من المسؤولية الجنائية والمدنية، حيث لا تقتصر على فعل خاطئ من الناحية الجنائية أو المدنية وإنما تمتد لتشمل جميع الأفعال والتصرفات التي لا تلقى رضا الجهة المختصة بتقرير المسؤولية السياسية، ولكن يبقى ما يميز المسؤولية السياسية أنها تقع فقط على عاتق أفراد السلطة التنفيذية، بمعنى أن المسؤولية السياسية الوزارية توجد في نطاق العلاقة بين الوزارة والمجلس النيابي من ناحية وبين رئيس الجمهورية من ناحية أخرى.

وقد تكون المسؤولية فردية أو جماعية، بحسب ما إذا كان العمل منسوبا للوزارة في مجموعها أو كان منصبا على عاتق أحد أعضائها بمفرده.

وتعنى المسؤولية السياسية بالنسبة لنطاق بحثنا بإعتبارها حق دستوري يخول البرلمان سلطة سحب الثقة من الوزارة كلها أو من أحد أعضائها، في حالة وجود تصرف قدر البرلمان أنه مستوجب للمسؤولية.

وإنطلاقا من ذلك فإن مسؤولية الوزير السياسية هي جوهر المسؤولية الوزارية في الأنظمة السياسية إضافة إلى أن المسؤولية الجنائية للوزير هي أساس المسؤولية الوزارية أمام السلطة التشريعية، حيث أصبح الإتهام إجراء تستطيع السلطة التشريعية من خلاله أن تضع الوزراء حال ارتكابهم أفعالا تعد جرائم بموجب القانون موضع الإتهام.

وإذا كان المؤسس الدستوري الجزائري قد حدد نطاق تطبيق مسؤولية الوزير الأول عن الجنايات والجنح أمام المحكمة العليا للدولة، خلافا لأعضاء الحكومة الذين يحاكمون أمام المحاكم العادية، بينما مدد المؤسس الدستوري المصري نطاق مسؤولية الوزراء الجنائية إلى جميع الوزراء، الأمر الذي أثار البحث حول صحة هذا المسلك.

كما أن المؤسس الدستوري الجزائري قد رسم نطاق مسؤولية الوزير الأول الجنائية بالجنايات والجنح التي يرتكبها أثناء أو بسبب تأدية أعمال وظيفته، فقد قرر كذلك المؤسس الدستوري المصري في قانون محاكمة الوزراء مجموعة من الأفعال التي يعاقب عليها الوزراء، وهو ما يثير في صدد إشكال البحث حول مدى شمول نظام مسؤولية الوزراء الجنائية الأفعال المجرمة بموجب قانون العقوبات.

وقد وضع المؤسس الدستوري المصري نظاما لمسؤولية الوزراء الجنائية يشمل المراحل الثلاث للمسؤولية الجنائية عموما وهي توجيه الإتهام، وتحقيق الإتهام، والمحاكمة أو نظر الدعوى الجنائية.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

لذلك سوف نتناول في هذا الباب فصلين هما:

الفصل الأول: المسؤولية السياسية للوزراء

الفصل الثاني: المسؤولية الجنائية للوزراء

الفصل الأول: المسؤولية السياسية للوزراء

رغم أن المسؤولية الوزارية ترتبط ارتباطا وثيقا بالنظام البرلماني بإعتباره عنصرا من عناصره السياسية وتعتبر علامة بارزة على وجوده، فإنه يمكن القول أن المسؤولية الوزارية كأداة لرقابة الشعب من خلال ممثليه المنتخبين على السلطة التنفيذية توجد بصورة أو بأخرى في مختلف النظم القانونية وهذا من خلال دراسة النظم النيابية المختلفة سواء البرلمانية أو الرئاسية.

لذلك سنحاول من خلال هذا الفصل التطرق إلى ماهية المسؤولية الوزارية السياسية وأركانها في المبحث الأول، على أن نتناول في المبحث الثاني الآليات الغير موجبة للمسؤولية السياسية، أما في المبحث الثالث سنتناول الآليات الموجبة للمسؤولية السياسية .

المبحث الأول: المسؤولية الوزارية السياسية

كثيرا ما يتطرق فقهاء القانون الدستوري عند تناولهم للخصائص الأساسية لنظام الحكم البرلماني لفكرة المسؤولية الوزارية أمام البرلمان، فيذكرون أن هذه المسؤولية هي حجر الزاوية في النظام البرلماني، وإحدى دعوماته وأركانه الجوهرية الأساسية، وبأنها تشكل معيارا كافيا بحد ذاته للحكم على نظام ما بأنه برلماني، حتى ولو تخلفت عناصره عن (النظم البرلمانية) الأخرى كثنائية السلطة التنفيذية أو حق حل البرلمان.

وإذا كان الأمر بهذه الصورة، فما هي إذن ماهية المسؤولية الوزارية؟ وبمعنى آخر ما هو تعريف المسؤولية الوزارية؟ ثم كيف نشأت وتطورت فكرة المسؤولية الوزارية؟ وللإجابة على هذين التساؤلين، سنتناول بالدراسة في هذا المبحث موضوع المسؤولية الوزارية من خلال ثلاث مطالب أساسية، نتحدث في المطلب الأول عن ماهية المسؤولية الوزارية، ثم بعد ذلك نتناول في المطلب الثاني نشأة وتطور فكرة المسؤولية الوزارية، على أن نتناول في المطلب الثالث أنواع المسؤولية الوزارية وذلك وفقا لما يلي:

المطلب الأول: ماهية المسؤولية الوزارية

عندما نتحدث عن المسؤولية الوزارية فإننا نقصد بها تلك المسؤولية التي تنعقد أمام مجلس البرلمان المنتخب، وهذه المسؤولية خلافاً للمسؤولية القانونية لا يمكن فرضها عبر المحاكم، ولذلك توصف بأنها سياسية لأن النتائج المترتبة عليها هي نتائج سياسية، تتمثل في ضرورة إعتزال الحكم بمجرد فقدان ثقة ممثلي الشعب في البرلمان. وعلى ذلك، فإن المسؤولية الوزارية التي هي موضع بحثنا لا تنعقد عن الأعمال التي يخالف بها عضو الحكومة نصاً قانونياً، وإنما عن الأعمال التي لا يمكن تكييفها بمقتضى نصوص القوانين على أنها أخطاء قانونية أو جرائم، ونقصد بذلك تلك الأعمال التي تنشأ عن السياسة العامة والتي يتبين أنها لا تتفق ومصالح الدولة أو رغبات الشعب.

الفرع الأول: تعريف المسؤولية الوزارية السياسية

سنعرض بعض تعريفات المسؤولية السياسية الوزارية، والتي يقصد بها المسؤولية السياسية للحكومة أو لأحد وزرائها التي تنعقد أمام البرلمان، فالمسؤولية السياسية بمعناها العام لها مفهوم واسع ويشمل كل السلطات ولا يقتصر على الوزارة.

يعرف الأستاذ عثمان عبد الملك صالح المسؤولية السياسية الوزارية بأنها: "فقد الوزير - أو الوزارة - ما ثقة البرلمان الذي يجبر الوزير أو الوزارة على الاستقالة متى ما صدر منه (أي الوزير) - أو منها - تصرف مستوجب للمساءلة وذلك بحسب ثقته منها"¹.

ويعرفها البعض بأنها: "حق البرلمان في سؤال الحكومة وطرح موضوع عام متعلق بسياساتها للمناقشة، وكذلك إجراء تحقيق في أي موضوع بواسطة لجان المجلس ثم إستجواب الحكومة أو أحد أفرادها، وسحب الثقة من الحكومة بالتضامن أو الوزراء الأفراد"².

ويعرفها الفقيه موريس ديفرجيه المسؤولية السياسية الوزارية أمام البرلمان بأنها واقعة تمكن البرلمان من أن يرغم الوزارة على الاستقالة، وذلك عن طريق التصويت على سحب الثقة، فالمسؤولية السياسية ليست شيئاً آخر سوى نوع من عزل المجالس لأعضاء الحكومة، وهو عزل يتخذ شكل تصويت المجالس على حجب الثقة عن الحكومة³.

¹ خالد فايز الحويلة العمري، المسؤولية السياسية الوزارية أمام البرلمان، وفقاً للدستور الكويتي، دراسة مقارنة (قطر - البحرين)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016، ص 70.

² أحمد محمد إبراهيم، المسؤولية المرجع السابق، ص 69.

³ موريس ديفرجيه، المرجع السابق، ص 53.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

وأيضاً من تعريفات المسؤولية السياسية أنها حق البرلمان في سحب الثقة من الوزير بصفة فردية، أو من الوزراء في حالة تحقق المسؤولية التضامنية¹.

وعلى أية حال، يمكننا أن نضع تعريفاً مبسطاً لهذه المسؤولية، فنقول بأنها: ذلك الحق الذي يخول مجلس البرلمان المنتخب سحب الثقة من هيئة الوزارة كلها كوحدة، أو من أحد الوزراء بمفرده، متى كان التصرف الصادر من الوزير أو من الحكومة مستوجبا للمسؤولية، ويترتب على هذا التصرف البرلماني وجوب إستقالة الوزارة أو الوزير وذلك نتيجة سحب الثقة منها، أو عزل الحكومة أو أحد وزرائها من السلطة متى صوت البرلمان على سحب الثقة منها لسبب يرجع تقديره للبرلمان وحده.

ويترتب على هذا التعريف عدد من النتائج نلخصها فيما يلي:

1- إن الوزارة في النظام البرلماني مسؤولة عن أعمالها أمام مجلس البرلمان المنتخب من قبل الشعب.

2- تتخذ المسؤولية الوزارية السياسية صورتين: مسؤولية فردية ومسؤولية جماعية.

فبموجب الأولى، ينبغي على الوزير أن يستقيل من الحكومة إذا ما اقترح البرلمان عدم الثقة به، كما يجب عليه أيضاً أن يستقيل في حال إعترافه بارتكاب خطأ جدي يتعلق بوزارته أو بمصلحة من المصالح التابعة لها، حتى ولو كان من نوع شخصي.

وبموجب الثانية، أي المسؤولية الجماعية للوزارة، فإنه في حال قيام البرلمان بسحب الثقة منها بأكملها، فإن على رئيس الوزراء وحكومته بحملها إما اللجوء إلى الإستقالة، أو لجوء رئيس الجمهورية لحل البرلمان.

3- تعتبر المسؤولية الجماعية التضامنية للوزارة من أهم الخصائص المميزة للنظام البرلماني، والتي ينفرد بها وحده، فلئن أمكن مساءلة الوزراء منفردين سواء أمام البرلمان أو أمام رئيس الجمهورية في نظم مختلفة، فإن المسؤولية التضامنية للوزارة لا توجد إلا في النظام البرلماني، حتى إنه يكفي في رأي البعض أن يقررها الدستور حتى يكون الدستور برلمانياً، أي أن مجرد تقرير هذه المسؤولية في دستور معين يجعل من النظام السياسي المتولد من هذا الدستور نظاماً برلمانياً.

ويترتب على ذلك إنعدام المسؤولية الجماعية التضامنية للوزراء في أنظمة الحكم غير البرلمانية، كما هو الشأن بالنسبة للنظام الرئاسي الأمريكي، لأن مثل هذه المسؤولية تتناقض كلية مع الأسس التي يقوم عليها هذا النظام.

¹ B, birth, the british system of cornement, George Allen- unim Ltd, London, p 210.

الفرع الثاني: طبيعة المسؤولية السياسية الوزارية

يذهب البعض من أساتذة القانون عند ذكر أدوات الرقابة البرلمانية إلى أن المسؤولية السياسية الوزارية إحدى هذه الأدوات¹، وهذا الخطأ شائع ذلك أن كثيرا من كتب الفقه الدستوري درجت على ذكر المسؤولية السياسية الوزارية كأحدى أدوات الرقابة البرلمانية، بالإضافة للإرتباط الوثيق بين أدوات الرقابة البرلمانية والمسؤولية السياسية الوزارية؛ حيث أنه دائما ما يسبق إثارة المسؤولية السياسية للحكومة أو لأحد الوزراء تحريك لأدوات الرقابة البرلمانية، فليس من المعقول أن يتم إثارة المسؤولية السياسية مباشرة قبل طرح الأسئلة وتلقي الردود، أو قبل إجراء التحقيق البرلماني وما يخرج به من توصيات، أو بعد مناقشة إستجواب موجه لرئيس الحكومة أو وزرائها، بل إن هناك بعض الدساتير اشترط لإمكان تحريك المسؤولية السياسية أن يسبقها إستجواب².

وتأسيسا على ما سبق، فإن المسؤولية السياسية الوزارية بنوعها التضامنية والفردية ليست آلية من آليات من الرقابة البرلمانية، وإنما هي أثر ونتيجة لإستخدام الأدوات الرقابية البرلمانية، تتمثل في إسقاط الحكومة أو أحد وزرائها عن السلطة، ذلك أن مقتضى المسؤولية السياسية الوزارية أن الوزارة إذا فقدت ثقة البرلمان المنتخب تسقط ولا تستطيع الإستمرار في مباشرة مهامها.

الفرع الثالث: أركان المسؤولية السياسية الوزارية

بعد تعريف المسؤولية السياسية الوزارية أمام البرلمان لا بد من أن نذكر أركان المسؤولية السياسية الوزارية أمام البرلمان، والتي لا بد من توافرها وإلا إنعدمت هذه المسؤولية.

أولا: الهيئة التي تملك سحب الثقة

إن الذي يملك سحب الثقة من الحكومة مجتمعة أو من أحد وزرائها هو البرلمان أيا كانت التسمية، وبذلك فإن البرلمان هو الذي يملك حق طرح الثقة بالحكومة أو بأحد وزرائها وإجبارها على الإستقالة، متى ما رأى أن سياسات الحكومة أو أحد الوزراء لا تتفق مع مصالح الدولة، أو لا تتفق مع توجهات البرلمان. حيث يحق له البدء في إجراءات المسؤولية السياسية الوزارية حتى للنهاية والهدف من تحريك المسؤولية، ألا وهو سحب الثقة من الحكومة مجتمعة أو أحد وزرائها، والبرلمان يملك ذلك الحق بحكم دوره في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

¹ محمد قدرى حسين، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص 339.

² خالد فايز الحويلة العجمي، المرجع السابق، ص 69.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

وفي الدول التي تأخذ بنظام المجلس الواحد مثل مصر فإن سحب الثقة من الحكومة أو أحد وزرائها يكون دائما لهذا المجلس المتمثل في مجلس النواب، وهذا ما سنتطرق له بالتفصيل في المبحث الثالث، ولكن الإشكال قد يثار في الدول التي تأخذ دساتيرها بنظام المجلسين، فهنا نتساءل أي من المجلسين يحق له تحريك المسؤولية السياسية للوزارة وسحب الثقة في النهاية من الحكومة أو أحد وزرائها منفردا؟.

فهل تسحب الثقة من الحكومة أمام المجلس الأدنى والذي كافة أعضائه منتخبون من قبل الشعب، أم من الممكن أن تسحب الثقة من الحكومة أمام المجلس الأعلى أيضا، أي هل يمكن أن تنعقد المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلسين؟.

إن بعض الدساتير تنص صراحة على أن مسؤولية الوزراء لا تنعقد إلا أمام المجلس الأدنى الذي يمثل الشعب تمثيلا حقيقيا والمعبر عن إراداته، ومن بين الدساتير التي تبنت هذه الطريقة الجزائر بحيث نجد أن حق سحب الثقة من الحكومة أو أحد وزرائها مقصور على المجلس الشعبي الوطني، ذلك أن كافة أعضائه منتخبون إنتخابا عاما مباشرا من قبل الشعب، في حين أن مجلس الأمة أعضاؤه معينين من طرف رئيس الجمهورية، وبذلك فإن المجلس الشعبي الوطني هو الذي يملك حق طرح الثقة في الحكومة دون مجلس الأمة.

وهذا ما سوف نتطرق له بالتفصيل في المبحث الثالث، ولكن ما هو الحال لو خلا الدستور من النص صراحة، فهل تنعقد مسؤولية الحكومة أمام المجلس الأدنى أم المجلس الأعلى أو المجلسين معا؟.

يرى الأستاذ لافيريير أنه في هذه الحالة يجب أن نفرق بين المجلس الأعلى الأرستقراطي وبين المجلس الأدنى المنتخب، فإذا كان المجلس الأعلى أرستقراطيا فإن الوزارة لا يمكن أن تسأل أمامه، والقول بغير ذلك معناه التسليم للمجلس الأعلى بسلطة إسقاط الوزارة المتمتعة بثقة المجلس الأدنى الأكثر تمثيلا للشعب¹.

وكذلك الفقيه موريس ديفرجيه يذهب إلى أنه عند وجود مجلسين في البرلمان لا تطرح مسؤولية الوزارة إلا أمام مجلس واحد، وهو المجلس المنتخب بالإقتراع المباشر².

وهو الرأي الذي نؤيده، لأنه في حالة عدم النص صراحة على مسؤولية الوزارة أمام أي من المجلسين فإننا نرى أن المسؤولية الوزارية تنعقد أمام المجلس الأدنى الذي جميع أعضائه منتخبون من قبل الشعب بالإقتراع العام المباشر وهم المعبرون عن إراداته الحقيقية.

¹ Julien la ferriere, Manuel de droit constitutionnel, 1947, p 782.

² موريس ديفرجيه، المرجع السابق، ص 127.

ثانيا: الهيئة التي تسحب منها الثقة

وفقا للمسؤولية السياسية الوزارية فإن الثقة تسحب من الحكومة أو أحد وزرائها، وهو الأمر الذي يتفق مع المبدأ السائد، حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، فالسلطة والمسؤولية متلازمتان، فالحكومة وفقا للنظام البرلماني تستأثر بالسلطة التنفيذية وهي صاحبة السلطة الفعلية، وبالتالي تكون مسؤولة عن وضع السياسة العامة للدولة، ويسأل أعضاؤها جميعا بالتضامن عن تلك السياسة العامة¹.

بالرجوع إلى المؤسس الدستوري الجزائري نلاحظ بأنه نص على المسؤولية الفردية للوزير الأول فقط، وذلك أمام المجلس الشعبي الوطني في مناسبتين يقدم خلالها الوزير الأول إستقالته لرئيس الجمهورية، الأولى عند رفض النواب المصادقة على مخطط عمل الحكومة²، والثانية عقب تقديم بيان السياسة العامة في حالة ما إذا صوت النواب على ملتصق الرقابة بأغلبية الثلثين، كما قد تسقط الحكومة إذا لم يصوت النواب على تجديد الثقة في الحكومة بناء على طلب من الوزير الأول، إلا إذا رغب رئيس الجمهورية في رفض إستقالة الحكومة وحل المجلس الشعبي الوطني³.

خلافًا للمؤسس الدستوري المصري الذي نص على المسؤولية الفردية وكذا المسؤولية التضامنية، لأنه يجوز لمجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو من نائب رئيس مجلس الوزراء، أو من أحد الوزراء، أو نوابهم في حالة إنعقاد المسؤولية الفردية وفقا لنص المادة 131 من دستور 2014⁴.

إلا أنه في حالة إعلان الحكومة تضامنها مع رئيس مجلس الوزراء قبل التصويت، وجب على الحكومة تقديم إستقالتها وهذا وفقا لنص المادة 131 فقرة 04 من دستور 2014⁵.

¹ ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 310.

² تنص المادة 01/95 من القانون رقم 16-01، المرجع السابق، على أنه: "يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة".

³ تنص المادة 98 من الأمر 16-01، نفس المرجع على أنه: "يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة. تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة.

يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة.

كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتصق رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 153 و154 و155 أدناه.

للووزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وهي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة".

⁴ تنص المادة 131 الفقرة الأولى من دستور 2014 على أنه: "لمجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو من أحد الوزراء أو نوابهم".

⁵ تنص المادة 04/131 من دستور 2014 على أنه: "وإذا قرر المجلس سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو من أحد نوابه أو أحد الوزراء، أو نوابهم، وأعلنت الحكومة تضامنها معه قبل التصويت، وجب أن تقدم الحكومة إستقالتها".

المطلب الثاني: نشأة المسؤولية الوزارية

إن المسؤولية السياسية الوزارية لم تظهر فجأة كما هو معمول به حالياً، وإنما قد مرت بمراحل تطورت خلالها حتى أصبحت بالصورة التي عليها الآن والمطبقة في مختلف الأنظمة السياسية، حيث بدأت مسؤولية جنائية ثم مسؤولية جنائية سياسية، إلى أن أصبحت مسؤولية سياسية خالصة.

الفرع الأول: نشأة المسؤولية الوزارية في بريطانيا

ارتبطت المسؤولية السياسية بالتاريخ الدستوري البريطاني بظهور الوزارة في هذا النظام، وقد تم تقريرها على أربعة مراحل هي:

المرحلة الأولى: المسؤولية بطريق الإتهام الجنائي أمام البرلمان: نشأ الإتهام الجنائي في بريطانيا خلال القرن الرابع عشر كوسيلة لفرض الرقابة على أعضاء المجلس الخاص وعلى رجال التاج بصفة عامة، وكنتيجة لإعفاء الملك من المسؤولية الجنائية والسياسية على أساس أن الملك لا يخطئ، وأن للملك الحرية المطلقة في تعيين رجال التاج وأعضاء مجالسه، إلا أن البرلمان أمام هذا الوضع لم يستحسنه وابتدع فكرة الامبيشمنت *impeachment* لمحكمة أعضاء المجلس الخاص ورجال التاج، وخصوصاً أنه قد ساد لدى الإنجليز في ذلك الوقت بأن القضاة قد يجمعون عن إصدار أحكام ضد الوزراء¹، وفكرة الامبيشمنت تعني إثارة المسؤولية الجنائية للوزراء عن الجرائم التي يرتكبونها أثناء مزاولة أعمالهم بواسطة مجلس النواب، على أن تجري المحاكمة ويصدر الحكم من مجلس اللوردات. الجدير بالذكر أن التاريخ الدستوري البريطاني حافل بالمحاكمات التي إعتمدت طريقة *the peachment* لتصل إلى سبعين حالة أبرزها إتهام مجلس العموم الوزير "dunby" بالخيانة لسعيه لعقد صلح ضار بمصلحة البلاد، كما طبقا الامبيشمنت سنة 1805 بمناسبة قضية المورد "مليفيل أمين الخزانة البريطانية والتي إنتهى على أساسها محلفين اللوردات إلى قرار ببراءته².

ولمواجهة القاعدة العرفية السائدة عندهم أن "الملك لا يخطئ" لذلك ابتدع الإنجليز فكرة الإتهام الجنائي للوصول لمحكمة وزراء ومستشاري الملك، وبذلك فإن المسؤولية السياسية هنا ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالمسؤولية الجنائية، أي أن الرقابة إنحصرت في الحالة التي ينسب فيها إلى أحد الوزراء فعل يستوجب المسؤولية الجنائية.

¹ أحمد ابراهيم السبيلي، المرجع السابق، ص 74.

² أبو الحجاج عبد الغني السيد، المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 202، 203.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

إلا أن هذه الطريقة - الإتهام الجنائي - رغم تقرير مسؤولية وزراء ومستشاري الملك، إلا أنه لا يمكن اللجوء إليها إلا إذا كان الفعل الذي إرتكبه الوزير يعد جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات، وبذلك فإنه لا يمكن توجيه الإتهام الجنائي لأي وزير عن أي فعل يرتكبه طالما لم يكن منصوصا عليه في قانون العقوبات، حتى وإن كان الفعل ترتب عليه نتائج خطيرة تؤثر على مصالح الدولة.

أمام هذا النقد الذي وجه لطريقة الإتهام الجنائي لم يجد البرلمان سوى توسيع سلطاته في مواجهة الملك ووزرائه ومستشاريه، الأمر الذي ترتب عليه توسيع نطاق المسؤولية وظهور المسؤولية الجنائية السياسية.

المرحلة الثانية: المسؤولية الجنائية أمام البرلمان.

نتيجة للعيوب المصاحبة لنظام الإتهام الجنائي، عمد مجلس العموم على إيجاد وسيلة تمكنه من توسيع دائرة الإتهام إلى الوزراء، حيث لم يركز اتهامه للوزراء على الأمور الجنائية البحتة، أي ارتكابه أخطاء جنائية أو جنحة مما نص عليها قانون العقوبات، بل يتعداه إلى حالة ارتكابه أخطاء جسيمة أثناء إدارته لشؤون الحكم، أو قيامه بعمل لا يتفق ومصلحة المملكة حتى ولو لم تكيف على أنها جريمة جنائية، فتحوّلت المسؤولية الوزارية إلى مسؤولية جنائية سياسية، وفي هذا الشأن أخذ مجلس الوردات الحق لنفسه بتكليف الجريمة وتقرير العقوبة وتحديد الجزاء¹، ونتيجة لهذا التطور المتمثل في المسؤولية الجنائية السياسية تولدت قاعدة مهمة تسمح للوزراء بالتقدم بإستقالتهم مقابل وقف اتهامهم من قبل مجلس العموم، وهو الأمر الذي يطمح إليه مجلس العموم وسعى إليه من خلال توسيع نطاق الإتهام الجنائي المتمثل في المسؤولية الجنائية السياسية وذلك لتحقيق أهدافه السياسية.

المرحلة الثالثة: المسؤولية السياسية للوزراء

ظهرت المسؤولية للوزراء في إنجلترا في النصف الأول من القرن الثامن عشر وتحديدًا سنة 1741، وقد تقرر وإقترنت هذه المسؤولية مع إستقالة "wolpole Robert" روبرت والبول المحرك للسياسة العامة للوزارة في الفترة بين 1721 و1742" نتيجة لخلاف بينه وبين مجلس العموم²؛ كما أن إستقالته كانت فردية لعدم وجود المسؤولية التضامنية آنذاك³ وأمام تصلب النواب وتمسكهم بموقفهم ورغبتهم في اللجوء إلى اتهام الوزير روبرت والبول، قد عمد مجلس العموم إلى إصدار قرار ضد الوزير الأول وسحب الثقة منه .

¹ خالد فايز الحويطة العجمي، المرجع السابق، ص 62، 63.

² يجمع رجال الفقه على أن الوزير روبرت والبول كان أول رئيس مجلس الوزراء بالمعنى الحديث في تاريخ إنجلترا، وعرف عنه برشوة البرلمانيين من أجل تنفيذ سياساته.

أنظر: موريس ديفرجيه، المرجع السابق، ص 113.

³ Elizabeth wicks , the évolution of a constitution , oxford and portland, Oregon, 2006, P 61.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

وهنا يظهر الفرق بين المسؤولية الجنائية والمسؤولية السياسية، والتي ترمي إلى إقصاء الوزير غير المرغوب فيه عن الحكم دون اتهامه جنائياً.

تطورت المسؤولية السياسية "للوزارة" من مجرد كونها مسؤولية فردية وتقررت على إثرها المسؤولية التضامنية، وكان ذلك سنة 1782 نتيجة لإجبار مجلس العموم اللورد نورث "North" الوزير الأول آنذاك على إستقالته إثر إختلاف في المواقف نشأ بين الطرفين في إطار السياسة الخارجية للمملكة المتحدة¹، فأصدر البرلمان قرارين متعاقبين بسحب الثقة منه ومن وزارته، وتعد إستقالة "نورث" أول إستقالة جماعية أو تضامنية، حيث إستقالت الوزارة بأكملها وذلك لفقدانها الأغلبية المساندة في البرلمان.

تكررت بعد ذلك إستقالة الوزارات بعد سحب الثقة مما أرسى قاعدة المسؤولية التضامنية للوزراء أمام البرلمان

وبذلك نجد أن المسؤولية الوزارية نتيجة للتطور الذي صاحبها بدأت جنائية، ثم أصبحت جنائية سياسية، وإنتهت إلى أن تكون سياسية خالصة، بل أن ذلك التطور أوجد قاعدة دستورية جديدة أخرى ترتب عليها إشراك الشعب في الخلاف الذي ينشب بين السلطتين، بحيث يكون له الحكم النهائي لحسم هذه الخلاف.

المرحلة الرابعة: المسؤولية أمام هيئة الناخبين

أسفر الصراع العلني الذي وقع بين الملك ومجلس العموم بشأن وزارة "ويليام بت pit William" التي لم تكن مؤيدة من الأغلبية البرلمانية مع تأييد مطلق من الملك ومجلس اللوردات، إلى تقرير قاعدة دستورية جديدة في مجال المسؤولية السياسية للوزارة، حيث إنتهز الوزير الأول هذه الفرصة وقام بحل البرلمان وإجراء إنتخابات جديدة للتعرف على رأي الناخبين، فإذا أيدها الناخبون فهذا يعني أن الشعب يؤيد سياستها وبالتالي تستمر في مركزها وإذا أسفرت النتيجة عن فوز المعارضة كان ذلك دليل على عدم موافقة الشعب على سياستها وبالتالي وجب عليها الإستقالة، وتعتبر الهيئة الناخبة هنا حكماً في النزاع القائم بين الطرفين، وفي كلتا الحالتين فلا بد لأحد الطرفين أن يرحل إما الوزارة أو البرلمان².

إن اللجوء إلى الإستشارة الشعبية لتحديد الموقف من الوزارة وسياستها هو طريقة للضغط على مجلس العموم وعدم معارضته للوزارة، وبالتالي يكون الحل الأنسب للطرفين أن يكون الوزير الأول من نفس الإنتماء السياسي التي تمثله الأغلبية البرلمانية.

¹ السيد صبري، المرجع السابق، ص 144.

² عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 293.

الفرع الثاني: المسؤولية الوزارية في فرنسا

عرفت مرحلة دستور 1814 تمسك الملك بمبدأ سيادة الملكية دون مراعاة مبدأ سيادة الأمة وقد تقرر في ظل دستور 1814 عدم مسؤولية الملك سياسياً وجنائياً وفقاً لنص المادة 35 منه، أما الوزراء فقد تقرر لهم مسؤولية جنائية فقط حسب نص المادة 47، وإن كانت المسؤولية السياسية قد ورد ذكرها في المادة 13 منه لكن دون تحديد الجهة التي يسأل أمامها الوزراء¹.

وردت المسؤولية السياسية صراحة منذ دستور الجمهورية الثالثة الصادر عام 1875 التي أعطت الشرعية الدستورية².

وتناولت الدساتير الفرنسية الصادرة بعد دستور 1814 المسؤولية السياسية بصورتها الفردية والتضامنية، ونظمت إجراءاتها على ذات النهج الدستوري وسوف نتناولها على النحو التالي:

المرحلة الأولى: المسؤولية السياسية في دستور الجمهورية الثالثة 1875

عمد دستور الجمهورية الثالثة على وضع أسس وقواعد المسؤولية السياسية، ففي ظل هذا النظام الدستوري إستقر النظام البرلماني داخل فرنسا، حيث تجسدت المسؤولية السياسية بصورة مشابحة للمسؤولية السياسية في بريطانيا أين يكون الجزاء هو فقد السلطة والتخلي عن الحكم، بمعنى إلزام الوزراء بالإستقالة عند فقدانهم لثقة الأغلبية في البرلمان لا لخطأ من جانبهم ولكن لمجرد عدم التوافق مع البرلمان.

وقد جاء في نص المادة السادسة من القانون الصادر بتاريخ 25 فيفري 1875 بشأن تنظيم السلطات العامة، ذكر المسؤولية السياسية حيث تنص على المسؤولية التضامنية للوزراء عن السياسة العامة للحكومة أما البرلمان "مجلس النواب"، كما أقر الدستور المسؤولية الفردية، فالوزراء مسؤولون سياسياً عن كل أعمالهم الشخصية³.

أما وسائل إثارة المسؤولية بصورتها أمام مجلس النواب فتتمثل في: قيام رئيس الوزراء بطرح طلب الثقة بالوزارة أمام مجلس النواب، أو ربط مصير الوزارة بالتصويت على قانون تبناه كوسيلة للضغط على البرلمان، حيث يكون المجلس في هذه الحالة أمام خيارين إما إقراره أو رفضه وبالتالي سقوط الحكومة .

¹ عبد الله إبراهيم ناصيف، المرجع السابق، ص 75.

² نفس المرجع، ص 55.

³ سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان، دار أبو مجد للطباعة، مصر، 2008، ص ص 86، 88.

المرحلة الثانية: المسؤولية السياسية في دستور الجمهورية الرابعة 1946

تجسد في دستور الجمهورية الرابعة المسؤولية السياسية بنوعيتها الفردية والتضامنية، طبقا لنص المادة 48 منه إذ يمكن إثارتها أمام الجمعية الوطنية وحدها دون مجلس الشيوخ¹. وقد نصت نفس المادة 48 على المسؤولية التضامنية للوزارة أمام الجمعية الوطنية عن السياسة العامة للحكومة كما تحقق أيضا تضامن الوزارة مع الوزير في حالة قيام البرلمان بسحب الثقة منه. كما يمكن إثارة المسؤولية الفردية للوزراء بسبب أي عمل يقومون به عند ممارستهم لإختصاصاتهم حتى ولو كان ذلك العمل مشروعاً تماماً.

أما وسائل إثارة المسؤولية السياسية أمام الجمعية الوطنية وفقاً لدستور 1946، فإنها تتمحور في وسيلتين هما طلب الثقة بمبادرة من الحكومة، وإقتراح اللوم.

- **طلب الثقة: "Question de confiance"**: طلب الثقة لا يمكن إثارته إلا من خلال المسؤولية التضامنية، فمن خلالها تتقدم الوزارة بطلب إلى الجمعية الوطنية، تطرح فيه الثقة بنفسها، والهدف من هذه الوسيلة هو الوقوف على مدى إستمرار موافقة الجمعية الوطنية على سياسة الحكومة².

- **إقتراح اللوم: "motion de Censure"**: تؤدي هذه الوسيلة إلى إثارة المسؤولية السياسية بصورتها الفردية والتضامنية، حيث يتم تقديمه بمبادرة من نائب ضد وزير معين أو ضد الحكومة بأكملها في الجمعية الوطنية، ويتم الإقتراح عليه بالأغلبية المطلقة لجميع أعضاء الجمعية الوطنية، وفي هذه الأحوال يجب على الحكومة أو الوزير الإستقالة³.

المرحلة الثالثة: المسؤولية السياسية في دستور الجمهورية الخامسة 1958

أخذ دستور الجمهورية الخامسة بالنظام البرلماني، وإن أعطى دوراً فعالاً لرئيس الجمهورية يباشرها منفرداً دون الرجوع إلى الوزير الأول أو الوزراء المختصين.

¹ أبو الحجاج عبد الغني السيد، المرجع السابق، ص 75.

² خالد فايز الحويلجة العجمي، المرجع السابق، ص 82.

³ أبو الحجاج عبد الغني السيد، نفس المرجع، ص 82.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

قررت المادة 68 من دستور 1958 قبل التعديل على عدم مسؤولية رئيس الدولة إلا في حالة واحدة هي الخيانة العظمى مع وضع نظام للإتهام والمحكمة، يختلف عما كان معمولاً به في ظل دستور 1875، فعلى الرغم من اتساع سلطاته وصلاحياته لا يسأل سياسياً أمام البرلمان¹.

أحتفظ دستور 1958 خلال تنظيمه للمسؤولية السياسية على الوكيلين اللتين كانتا مستخدمتين في ظل دستور 1946 لتحريكها وهما طلب الثقة وإقتراح اللوم.

فطلب الثقة نصت عليه المادة 49 من الدستور، ولكن يختلف دستور 1958 عما جرى عليه العمل في ظل دستوري 1975 و1946، بحيث كانت الوزارات ملزمة بطلب الثقة بمجرد تنصيبها أما في ظل دستور 1958 فهي غير ملزمة بذلك.

يكون طلب الثقة إما حول برنامج الحكومة، وذلك لمعرفة مدى موافقة الجمعية الوطنية على برنامجها، أو طلب الثقة حول بيان السياسة العامة للحكومة، وتقوم الحكومة بهذا الطرح أمام الجمعية الوطنية حيث يرتبط مصيرها بالسلطة للموافقة عليه.

أما إقتراح اللوم فهو الوسيلة التي يستطيع نواب الجمعية العامة الوطنية بواسطتها تصويت المجلس على قرار بإسقاط الحكومة، وذلك لتأنيبها على أعمالها واتهامها بالمسؤولية.

ما يلاحظ في هذه المرحلة، أنه قد تم تقييد قانوني لوسائل تحريك المسؤولية السياسية للوزراء حيث لم تتحقق المسؤولية الفردية أمام الجمعية الوطنية منذ بداية سريان الدستور حتى الآن نهائياً، في حين تحققت المسؤولية التضامنية مرة واحدة في 04 أكتوبر 1969 عندما إستقالت وزارة جورج بومبيدو George Bombidou بناء على تصويت إقتراح بلومه².

ترجع أسباب ندرة تطبيق قواعد المسؤولية السياسية في ظل دستور 1958 إلى عدة معوقات أبرزها:

مساهمة رئيس الجمهورية الكبيرة في الحكم ورئاسته لمجلس الوزراء، تقرير مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية، إلغاء اتصال الوزراء باللجان البرلمانية بحجة أن اللجان تتحرك أحياناً بدافع شخصي من رؤسائها خاصة وأن رئاسة اللجان كانت طريقاً للمنصب الوزاري، بالإضافة إلى شل فعالية وسائل الرقابة البرلمانية سواء بالإلغاء العملي لبعضها، أو عدم إمكان إستعمال بعضها من الناحية العملية في ظروف معينة.

¹ العايب سامية، صور مسؤولية رئيس الدولة في القانون الدستوري، دراسة مقارنة (الجزائر- مصر- فرنسا)، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 34-35، مارس 2014، ص 334.

² سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة، مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1986، ص 159، 160.

المطلب الثالث: أنواع المسؤولية الوزارية

تأخذ المسؤولية السياسية للوزراء طابعا فرديا أو تضامنيا، فالأولى يتحملها الوزير المسؤول بمفرده أما الثانية فتتحمّلها الحكومة مجتمعة، وكلاهما تستوجب المسؤولية.

الفرع الأول: المسؤولية الوزارية الفردية

يقصد بالمسؤولية السياسية الفردية للوزراء مسؤولية كل وزير على حدة وتنشأ نتيجة تصرف فردي لأحد الوزراء في أمر يتعلق بإدارة شؤون وزارته، ويترتب عليها إقالة الوزير الذي سحبت منه الثقة، ووجود هذا النوع من المسؤولية الفردية لا يتعارض مع طبيعة النظام البرلماني، لأن هذا النظام يخول الوزير سلطات واسعة في تصريف الشؤون المتعلقة بوزارته، ولا يجعل من مجلس الوزراء سلطة رئاسية فوق الوزير، ولهذا فمن الطبيعي أن يتحمل الوزير بمفرده المسؤولية إليه شخصيا إعمالا لقاعدة الربط بين السلطة والمسؤولية¹.

وكان أول تطبيق للمسؤولية السياسية الوزارية الفردية أسبق في الظهور² من المسؤولية الوزارية التضامنية، بل كانت مقدمة لظهور المسؤولية التضامنية فيما بعد حيث اكتملت المسؤولية السياسية الوزارية بنوعها الفردية والتضامنية.

تعتبر نظرية المسؤولية السياسية الفردية عن العلاقة بين الوزراء والبرلمان³، حيث تنصب هذه المسؤولية على وزير معين بالذات أو على وزراء محددين وتتحرك على أساس فعل منسوب إلى وزير معين وخاصة بسياسته هو لا بالسياسة العامة للحكومة، بسبب خطأ فادح في تصريفه لشؤون وزارته أو سبب إستعمال السلطة، فيطرح البرلمان الثقة في هذا الوزير ويسحبها منه بناء على التصويت وأغلبية معينة، وفي هذه الحالة على الوزير أن يقدم إستقالته.

إلى جانب ذلك يكون الوزير مسؤول بمفرده عن كافة التصرفات التي يتخذها في الأمور التي لا تخضع لموافقة مجلس الوزراء، ويستقل وحده بالتصرف فيها داخل وزارته.

¹ علي عبد القادر مصطفى، الوزارة في النظام الإسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة، الطبعة الأولى، 1981، ص 330.

² كان أول تطبيق للمسؤولية السياسية الفردية هو استقالة الوزير روبرت والبول حين أصدر مجلس العموم على طلب إقالته، وفي المقابل رفض هو ذلك وأصر على البقاء في منصبه، ولكن أمام إصرار مجلس العموم ورغبته في اتهامه رضح في النهاية وقدم استقالته، وكانت استقالة فردية ولم تشمل جميع أعضاء الوزارة.

³ أبو الحجاج عبد الغني السيد، المرجع السابق، ص 140.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

وتخضع المسؤولية الفردية للوزراء عند قيام الوزير برسم سياسة الوزارة وتنفيذها، في حدود السياسة العامة للدولة، في حالة عدم الموافقة على سياسته، بإعتباره الرئيس الإداري الأعلى، وله سلطات واسعة في إدارة وزارته، وله الحق في اتخاذ القرارات المتعلقة بوزارته دون الرجوع إلى الحكومة أو أخذ موافقتها، عن تلك القرارات التي يصدرها طالما كانت مصدر سخط من قبل البرلمان.

وأخيرا فإن الجزاء المترتب على المسؤولية السياسية هو سحب الثقة من الوزير وإلزامه بتقديم إستقالته، وهنا نتساءل: ماذا لو لم يقدم الوزير إستقالته؟.

نرى أن الإستقالة هنا مجرد إجراء شكلي لا قيمة له؛ أي لا يتوقف عليها قرار البرلمان بشأن عزل أحد الوزراء؛ وذلك لأنه بعد التصويت على طلب طرح الثقة يترتب عليه مباشرة عزل الوزير من منصبه من تاريخ صدور هذا القرار.

وهنا نادرا ما تم تطبيق المسؤولية السياسية الفردية وسحب الثقة من أحد الوزراء منفردا في الأنظمة البرلمانية التقليدية.

بالرجوع إلى المؤسس الدستوري المصري نجد نص في المادة من الدستور 131 على شروط وإجراءات هذه المسؤولية وتتمثل أهم هذه الشروط فيما يلي:

1- عدم جواز تقديم إقتراح سحب الثقة إلا إذا سبقه إستجواب أولا.

والمناقشة التي تتم من خلال موضوع الإستجواب هي التي قد تؤدي إلى طلب سحب الثقة، ويتم تقديم الطلب كتابة، وموقعا ممن قدموه، ويجب تواجد مقدمي إقتراح سحب الثقة في الجلسة التي يتم فيها مناقشة الإقتراح المقدم منهم.

وقد نصت المادة 130 من الدستور الحالي على أنه: "لكل عضو في مجلس النواب توجيه إستجواب لرئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، لمحاسبهم عن الشؤون التي تدخل في إختصاصاتهم . ويناقش المجلس الإستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه، وبحد أقصى ستون يوما، إلا في حالات الإستعجال التي يراها، وبعد موافقة الحكومة"¹.

2- تقديم إقتراح سحب الثقة من عشر أعضاء المجلس.

3- عدم جواز صدور القرار بسحب الثقة قبل ثلاثة أيام من تقديمه ما لم يؤجلها المجلس لجلسة مقبلة.

¹ يعتبر الإستجواب أمر خطير، يقوم على أساس توجيه الاتهام لا مجرد الاستفسار أو الاستعلام عن أمر معين- كما هو الحال بالنسبة للسؤال- ويقصد به محاسبة كل وزير عن الأمور التي تدخل في اختصاصه، ويمكن توجيهه أيضا إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه، نظرا لخطورته أنه يشكل مرحلة تمهد لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

4- ينتهي إقترح سحب الثقة إما بتقرير سحب الثقة من الوزير، ويكون ذلك بموافقة أغلبية أعضاء المجلس، وليس أغلبية الأعضاء الحاضرين، وفي هذه الحالة يلتزم الوزير الموجه الإستجواب إليه والإقترح بسحب الثقة بإعتزاله منصبه، لأنه يعتبر معزولا بنص القانون، ولا يتوقف الأمر على تقديم إستقالته ثم قبولها بعد ذلك، كما هو الحال بالنسبة لتقرير مسؤولية رئيس المجلس¹.

إلا أنه لم نعر على سحب الثقة من الوزير نتيجة لإستجوابه من قبل البرلمان ذلك أن الإستجواب عادة ما ينتهي بمجرد مناقشته في مرحلته الأولى، ويرجع ذلك إلى طبيعة سيطرة حزب الأغلبية على البرلمان، وأن ترك الوزير للوزارة أو تغييرها إنما يتوقف على سلطة رئيس الجمهورية في هذا الشأن، لأنه المختص بقبول الإستقالة.

الفرع الثاني: المسؤولية الوزارية التضامنية

يقصد بالمسؤولية التضامنية أن الوزارة بالكامل تكون مسؤولة أمام البرلمان عن تصرفاتها المتعلقة بسياساتها العامة، وعليها أن تكون حائزة على ثقة أغلبية أعضاء البرلمان، بحيث يجب عليها أن تقدم إستقالتها إذا فقدت هذه الثقة².

إذ تقوم المسؤولية التضامنية على أساس تضامن الوزراء في السياسة التي يتبعونها في تسيير أمور البلاد. وهذه المسؤولية الجماعية التضامنية تعد أهم الخصائص المميزة للنظام البرلماني، والتي ينفرد بها وحده، حتى أنه يكفي - في رأي البعض - أن يقررها الدستور حتى يكون النظام برلمانيا³. وهذه المسؤولية التضامنية في النظام البرلماني تترتب عليها عدة التزامات، لذا نرى أنه يجب علينا أن نتحدث عن هذه الإلتزامات التي تقع على عاتق الوزارة.

¹ صبري محمد السنوسي محمد، الدور السياسي للبرلمان في مصر، دراسة مقارنة في ضوء نظم الحكم المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة 2005، ص 121.

² Andre Hauriou, Droit constitutionnel et institutions politique, 1975, p 126.

³ أول تطبيق للمسؤولية السياسية التضامنية كان سنة 1782 لوزارة اللورد نورث، وذلك عندما بدأ البرلمان في مهاجمة اللورد نورث لسياساته الفاشلة، وخصوصا ازاء المستعمرات الأمريكية، حيث وصل به الأمر إلى تعديل سياساته وتنفيذ ما يراه مجلس العموم، إلا أن أحد زعماء المعارضة وهو فوكس رفض لأنه لا يجوز لوزارة الاستمرار في الحكم لتطبيق سياسة وبرامج خصومها ومعارضيه، وانتهى الأمر إلى تقديم طلبين ضده في مجلس العموم لترح الثقة، الأول لم يجر الأغلبية، إلا أنه لم ينتظر نتيجة الاقتراع على طلب الثقة الثاني وقدم استقالته تحت ضغط المعارضة، وكانت استقالة اللورد نورث استقالة جماعية تضامنية شملت الوزارة كلها، حيث لم تكف المعارضة بطلب عزل الوزير الأول، وإنما طالبت باستقالة جميع الوزراء.

أولاً: قاعدة الثقة The Confidence Rule

ومضمون هذه القاعدة أنه يجب على الحكومة حتى تستطيع البقاء في الحكم أن تكون حائزة على ثقة مجلس البرلمان أو على الأقل ثقة أغلبية أعضائه، ويترتب على ذلك أنه إذا سحبت الثقة من الحكومة في مجلس البرلمان بخصوص قضية رئيسية على أثر الإقتراع على الثقة بها وجب عليها أن تستقيل¹.

وقد ترسخت هذه القاعدة وأصبحت من البديهيات في ظل النظام الإنجليزي بعد صدور قانون الإصلاح الانتخابي عام 1832، وقد عبر الوزير الأول روبرت بيل عن هذه القاعدة أصدق تعبير عندما قدم إستقالته وزارته عام 1835، حيث صرح أمام مجلس العموم على أنه: "يجب على الحكومة ألا تصر على تصريف الشؤون العامة ضد إرادة الأغلبية الواضحة داخل مجلس العموم"².

وهذا المطلب الذي يوجب على الحكومة أن تستقيل من الحكم في حال فقدت ثقة مجلس العموم، ولم تتمكن من أن تحوز على دعم ومساندة أغلبية أعضائه، يشكل جزءاً من الجوهر الحقيقي للدستور البريطاني والعلاقة بين الحكومة والبرلمان؛ ففي الدول التي يكون فيها كل من الهيئة التنفيذية والبرلمان منتخب بشكل منفصل (كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا) فإن بقاء أو إستمرارية الحكومة لا يتأثر بصورة مباشرة بالتصويتات المعادية في المجلس التشريعي Adverse Votes in Legislature على غرار ما يجري في المملكة المتحدة، حيث يجب على الحكومة أن تحافظ على الدوام على ثقة مجلس البرلمان المنتخب، ألا وهو مجلس العموم الذي يملك السلطة الكاملة من حيث المبدأ لطرد أو تنحية أية حكومة بواسطة سحب الثقة عنها تفقد دعم وتأييد أغلبية أعضائه، نظراً لعدم كفاءتها أو لفقدتها شروط الصلاحية التي تمكنها من الإستمرار في الحكم³.

¹ حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دراسة مقارنة، رسالة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 2006، ص 222.

² " After the Reform Act it quickly became regarded as axiomatic that the government must respond to a Parliamentary defeat on a major issue. Peel put this into words when he resigned in 1835, saying that he considered 'that the Government ought not to persist in carrying on public affairs...in opposition to the decided opinion of a majority of the House of Commons " .

لمزيد من التفصيل راجع: حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 222.

³ حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 222.

ثانيا: قاعدة الإجماع: The Unanimity Rule

كما هو معلوم أن المسؤولية التضامنية تعني تضامن الوزراء في السياسة العامة للحكومة، بحيث متى ما تم حجب الثقة عن الحكومة أدى ذلك إلى إستقالة جماعية لجميع أعضاء الوزارة، وذلك وفقا لقاعدة التضامن الوزاري، وقوة الوزارة اليوم إنما هي تضامن أعضائها، لذلك يتطلب التضامن الوزاري لمواجهة المسؤولية الجماعية للوزارة عدة التزامات تقع على عاتق الوزارة وهي¹:

1- الدفاع عن سياسة الوزارة كهيئة واحدة: من الإلتزامات التي تقع على عاتق الوزارة نتيجة لقاعدة التضامن الوزاري الدفاع عن سياسة الوزراء كهيئة واحدة، أي يجب على كل وزير أن يدافع عن السياسة العامة لحكومته المتفق عليها، وذلك لأنه عضو في الوزارة.

2- وجوب التصويت: أيضا من الإلتزامات التي تقع على عاتق الوزاري نتيجة لقاعدة التضامن الوزاري وجوب التصويت مع الوزارة على قرار مجلس الوزراء داخل البرلمان، أي لا يقتصر التزامه على عدم معارضة القرار وإنما يجب عليه أن يؤيد ذلك القرار والتصويت مع الحكومة لصالحه في البرلمان، الأمر الذي جعل البعض يحذر من خطورة تصويت كل أعضاء الحكومة كأعضاء في البرلمان لصالح الحكومة، لأنه قد يقوي من موقف الحكومة التي تستخدم مبدأ الإلتزام الحزبي الصارم لإجبار أعضائها على مناصرتها، وهو ما يجعل موقف المعارضة صعبا، خصوصا وأن الحرب من أجل الإصلاح السياسي قد أصبحت مواجهة بين الحكومة والمعارضة أكثر منها مواجهة بين الحكومة والبرلمان².

3- الإمتناع عما يجرج الوزارة: أيضا يجب على الوزير كونه عضوا في الوزارة أن تكون تصرفاته منسجمة ومتفقة مع سياسات الوزارة وتوجهاتها، بحيث لا يصدر عنه قول أو عمل من شأنه أن يجرج الوزارة ويهدد تضامنها، بحيث أنه في حالة اتخاذ أي قرار من قبل رئيس مجلس الوزراء أو أي وزير يجب أن لا يكون في تلك القرارات خروج عن السياسة العامة للوزارة التي اتفق عليها مسبقا.

إذا على الوزير أن يكون حذرا بشأن تصرفاته وأقواله بحيث لا يكون من شأنها إحراج الوزارة، وخصوصا في المسائل التي تتعلق بالسياسة العليا أو المسائل الحساسة، وفيما عدا ذلك فهو حر في أقواله وتصرفاته.

¹ خالد فايز الحويلة العجمي، المرجع السابق، ص 83.

² أحمد محمد ابراهيم، المرجع السابق، ص 85.

إلا أنه هناك إستثناء على مبدأ التضامن الوزاري، وذلك عندما تقرر الوزارة أن موضوعا خاصا يعتبر مسألة مفتوحة بحيث يكون لأي وزير الحق في أن يبدي رأيه دون التقيد بمبدأ التضامن الوزاري، بل له أن يصوت ضد الوزارة¹.

ثالثا: قاعدة السرية The Cabinet Confidentiality Rule

طبقا للفقهاء هارولد لاسكي فإن الوزارة في حقيقة الأمر هي عبارة عن هيئة سرية Secret Body مسؤولة بشكل جماعي أمام مجلس العموم عن القرارات المتخذة من جانبها². وبناء على ذلك، فإنه يجب على الوزراء بحكم مركزهم الذي يمكنهم من الإطلاع على أسرار الحكومة عدم إفشاء أو نشر أية وثائق رسمية يكون لها طابع سري.

وقاعدة سرية أعمال الوزارة هي من أهم مستلزمات المسؤولية الوزارية³، ويرجع أصل هذه القاعدة إلى اليمين التي يقسمها الوزير بصفته مستشارا خاصا للتاج بفعل عضويته في المجلس الخاص⁴؛ إذ تتضمن الولاء للتاج، بأن يكون خادما مطيعا ومخلصا لصاحبة الجلالة الملكة، فلا يتكلم ضدها ولا يقوم بأي عمل يمس شرفها هي أو أحد أفراد العائلة المالكة، وكذا الحفاظ على السرية، وذلك بعدم إفشاء أو نشر أية معلومات أو وثائق خاصة بمجلس الوزراء إلا بعد الحصول على موافقة التاج وضمن الحدود المصرح بها.

هذا وقد أشار السير آيفور جننجز إلى وجود سببين جوهريين لتبرير مبدأ سرية وثائق الوزارة "Confidentiality of Cabinet Documents" السبب الأول هو أن قرارات مجلس الوزراء من الناحية القانونية هي نصائح للملك، وبالتالي فإن نشرها غير جائز إلا بعد الحصول على موافقته، والثاني وهو السبب العملي يرتكز على ضرورة أن تجرى المناقشات داخل مجلس الوزراء بحرية تامة، وذلك حتى يمكن التوصل إلى اتفاق دون الخشية من نشر ما دار حول أية واقعة أو مسألة أثرت داخل المجلس⁵.

¹ خالد فايز الحويطة العجمي، المرجع السابق، 84.

² Laski, Harold J, Parliamentary Government in England "A Commentary", London, George Allen & Unwin Ltd, Fourth Impression, 1950, p 25.

³ حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 223.

⁴ المجلس الخاص هو ميراث إنجليزي قدم يرجع إلى أيام الملوك النورمانديين، ولكن هذا الميراث القديم ما زال قائماً حتى يومنا هذا، رغم التغيير الكامل لمضمونه واختصاصاته، وقد كان المجلس يتكون من كل الرجال المخلصين للملك والذين يعتبرهم مستشارين له، ولما كان عددهم كبيرا فقد جرى العمل في الماضي على أن يعقد عدد محدود منهم في العادة أكثر وزانا ونفوذا اجتماعات خاصة في حجرة صغيرة Cabin للتشاور والتباحث.

⁵ حسن مصطفى البحري، نفس المرجع، ص 224.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

ومن حيث المبدأ، فإن هذه السرية تشمل مداولات مجلس الوزراء، ووثائق ومستندات الوزارة، والإجراءات المتبعة داخل اللجان الوزارية؛ وهذه جميعها لا يجوز إفشاؤها أو نشرها إلا بعد الحصول على موافقة الملكة عن طريق رئيس الوزراء.

بصورة إستثنائية، عندما يستقيل أحد الوزراء بسبب خلافه مع هيئة الوزارة حول مسألة معينة، فإنه قد يشرح بالتفصيل أسباب تقديم إستقالته، أمام كل من البرلمان والصحافة¹.

وعلى نحو مماثل، فإن السرية تمتد لتشمل الإتصالات التي تتم فيما بين الوزارات، وبالتالي فإذا ما اتخذ مجلس الوزراء قرارا برفض إقتراح ما يتضمن نفقات جديدة، فإن الأساس الذي بني عليه قرار المجلس يجب أن يظل سرا، فلا يجب أن يكون معروفا ما إذا كان الإقتراح رفض بسبب عدم إستحسان الوزارة التي ستتكفل بالنفقات للإقتراح، أو لأن وزارة المالية غير مستعدة للتصديق على هذه النفقات الجديدة، كما أنه لا يجب أن يكون معلنا ما إذا كان القرار قد أخذ من قبل الموظفين أو من قبل من هم في المستوى الوزاري².

وهكذا، فإن المسؤولية الجماعية تعزز مبدأ وحدة الهيئة التنفيذية وعدم قابليتها للتجزئة أو الإنقسام، ذلك أن المسؤولية الجماعية للوزراء تشكل وحدة واحدة يمثلها الوزير الأول، فإذا ما صوت البرلمان بعدم الثقة به عد ذلك عدم ثقة بالوزارة كلها، وأيضا تصويت البرلمان بعدم الثقة بأحد الوزراء نتيجة تصرف يتعلق بالسياسة العامة للحكومة يعد عدم ثقة بالوزارة كلها، ذلك لأنهم مسؤولون بالتضامن.

هذا ودائما عند الحديث عن المسؤولية السياسية التضامنية يثور التساؤل بشأن تحديد مجال ما يعتبر من قبيل السياسة العامة، وبالتالي تحرك المسؤولية التضامنية بصدده، ونعتقد أن كل القرارات التي يصدرها مجلس الوزراء وتتعلق بالسياسة العامة للدولة تعد محلا لإثارة المسؤولية السياسية التضامنية.

أما إذا كانت القرارات التي يصدرها أحد الوزراء تتعلق بوزارته ولا تشكل جزءا من السياسة العامة للحكومة فإن الحديث عن المسؤولية التضامنية لا وجود له إلا إذا تضامن رئيس الحكومة مع الوزير المعني وثبت أن القرارات التي اتخذها الوزير تعد تنفيذا وتطبيقا للسياسة العامة للحكومة، وكذلك يجب أن تعلن الحكومة عن نيتها في التضامن مع الوزير صراحة قبل أن يقوم المجلس بالتصويت على الثقة، وذلك حتى يكون المجلس على بينة من موقف الحكومة قبل إصدار قراره³.

¹ خالد فايز الحويلة العجمي، المرجع السابق، ص 85.

² حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 225.

³ خالد فايز الحويلة العجمي، المرجع السابق، ص 86.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

بعد أن تعرفنا على المسؤولية التضامنية يجب علينا كذلك أن نتعرف على الجزء المترتب عليها وهو سقوط الوزارة بكاملها، أي أنه إذا تم التصويت على طرح الثقة في الحكومة يجب عزلها وإجبارها على الاستقالة، فلا يكفي أن يستقيل بعض الوزراء ويبقى البعض الآخر، وإنما يستقيل كل الوزراء، ما لم تلجأ الحكومة إلى حل البرلمان والدعوة إلى إنتخابات جديدة لحسم الخلاف بينهما وبين البرلمان عن طريق صناديق الإقتراع.

بالرجوع إلى دستور الجزائري لسنة 1963 فقد نص في المادة 47 منه على أن: "رئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني" لكن لم يبين طبيعة المسؤولية، ومع ذلك فقد نص في المادة 55 على: "يطعن المجلس الوطني في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس".

إن المقصود بها هو أن المسؤولية السياسية هي التي ترتب الإستقالة، وهو ما أكدته المادة 56 من نفس الدستور والتي تنص على: "التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس يوجب إستقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي"¹.

مما سبق نستنتج، أن دستور قد أقر 1963 مسؤولية رئيس الجمهورية بإعتباره المحدد للسياسة الداخلية والخارجية للبلاد تماشيا مع إرادة الشعب التي يرسمها الحزب ويعبر عنها المجلس الوطني. أما الدستور الصادر بموجب أمر 10 جويلية 1965، فقد قرر في نص المادة الرابعة المسؤولية التضامنية للحكومة أمام مجلس الثورة والمسؤولية الفردية للوزراء أمام رئيس الحكومة ورئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس الثورة بصفته رئيسا للدولة.

أما دستور 1976 فقد ورد في المادة 115 منه: "أعضاء الحكومة مسؤولون أثناء ممارسة كل منهم لمهامهم أمام رئيس الجمهورية".

أما بالنسبة لدستور 03 نوفمبر 1989 فقد أدخل لأول مرة فكرة مسؤولية رئيس الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني ولعل تقرير المسؤولية السياسية للحكومة، بإسناد مهام إليها يهدف إلى إعطاء مفهوم إيجابي للإلتزام وتحميل كل مسئول مسؤوليته، وهو نفس الأمر الذي جاء به دستور 1996، حيث أقر المسؤولية السياسية للحكومة، وبالتالي تكون الحكومة كلها مع رئيسها مسؤولة مسؤولية سياسية دون رئيس الجمهورية، إذ تنص المادة 135 من دستور 1996: "يمكن للمجلس الشعبي الوطني عند مناقشته لبيان السياسة العامة أن يصوت على ملتزم رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة".

¹ رابح سعاد، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق، 2007-2008، ص 77.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

وعليه فإن النظام الدستوري الجزائري لم يأخذ بفكرة المسؤولية الفردية للوزير بل اقتصر على المسؤولية السياسية للحكومة كوحدة واحدة متجانسة لا تتجزأ.

بالرجوع إلى المؤسس الدستوري المصري فإنه قرر المسؤولية الجماعية للوزارة، على أساس تضامن الوزارة في المسؤولية.

ويشترط لتقرير هذه المسؤولية توافر نفس الشروط التي تطلبها الدستور لتقرير المسؤولية الفردية، فيلزم أولاً أن يكون هناك إستجواب قد تم تقديمه إلى الحكومة¹، وأن يتم تقديم الطلب من عشر أعضاء المجلس، وأن تمر ثلاثة أيام على تقديم طلب طرح الثقة برئيس مجلس الوزراء، وموافقة أغلبية أعضاء المجلس على سحب الثقة، وفي هذه الحالة يلزم مراعاة الشروط الآتية.

- 1- رفع تقرير مجلس النواب بسحب الثقة من الحكومة إلى رئيس الجمهورية.
- 2- في حالة عدم موافقة رئيس الجمهورية على سحب الثقة من الحكومة وإقالتها يقوم برد التقرير للمجلس، وذلك خلال عشرة أيام من وصول التقرير إليه.
- 3- إذا أصر المجلس على سحب الثقة من الحكومة فلرئيس الجمهورية فرض الموضوع على الإستفتاء الشعبي، وذلك في خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإقرار الجديد للمجلس بسحب الثقة، وفي هذه الحالة توقف جلسات مجلس النواب لحين إعلان نتيجة الإستفتاء، فإن جاءت مؤيدة للحكومة أعتبر المجلس منحلًا- وذلك على أساس أن المجلس لم يعد يحوز ثقة الشعب- وإن جاءت مؤيدة لسحب الثقة من الحكومة يلتزم رئيس الجمهورية بقبول إستقالة الحكومة، ويقدم رئيس مجلس الوزراء إستقالته إلى رئيس الجمهورية إذا تقررت مسؤوليته أمام الشعب². ويكون لرئيس الجمهورية أيضاً قبول إستقالة الحكومة مباشرة بعد تقرير مسؤوليتها أمام المجلس، ولا يعرض الأمر على الإستفتاء الشعبي، وذلك إذا ما اقتنع بمسؤولية الحكومة، ويعد بذلك متخلياً عن مساندته للحكومة القائمة³.

¹ تنص المادة 131 من دستور مصر لسنة 2014 على أنه: "لمجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم". ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب، وبناء على اقتراح عُشر أعضاء المجلس على الأقل، وبصدر المجلس قراره عقب مناقشة الاستجواب، ويكون سحب الثقة بأغلبية الأعضاء".

² صبري محمد السنوسي محمد، المرجع السابق، ص 123.

³ نفس المرجع، ص 124.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

ومقارنة شروط سحب الثقة من الوزير مقارنة بشروط سحب الثقة من الحكومة في مجموعها نجد أن رئيس الجمهورية لا يملك أية سلطة حيال تقرير سحب الثقة من الوزير في حالة تقرير مسؤوليته أمام مجلس النواب، في حين أن له سلطات واسعة بالنسبة لتقرير المسؤولية التضامنية للوزارة، حيث أن له رد التقرير إلى مجلس النواب، ويملك أيضا - في حالة إصرار المجلس على تقرير المسؤولية الوزارية - عرض الأمر على الإستفتاء الشعبي.

المبحث الثاني: الآليات الغير موجبة للمسؤولية السياسية

تعتبر الرقابة البرلمانية بمفهومها وأهدافها وطبيعتها الدستورية والقانونية الخاصة، ووسائلها المختلفة جزءا أساسيا وأصليا في النظام الرقابي للدولة، وبدأت هذه الحقيقة تتضح وترسخ حاليا بفعل إنتشار وإزدهار التطبيق الديمقراطي في المجتمعات والدول بدرجات ومستويات مختلفة، الأمر الذي أفضى إلى بلورة ضرورة تجسيد الإرادة العامة للشعب والأمة في مجال ممارسة عملية الرقابة على أعمال الدولة، والرقابة البرلمانية باعتبارها نوع أساسي من أنواع النظام الرقابي في الدولة.

يمكن تعريفها بأنها: "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة قصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة بكفاية، وفي الوقت المحدد لها".

كما يمكن أن تعرف كذلك بأنها: "الوسيلة التي يمكن بها التأكد من مدى تحقيق الأهداف بكفاية وفي الوقت المحدد، فالرقابة تستهدف قياس جيد بالنسبة للأهداف المراد تحقيقها، وعليه فالرقابة يجب أن تكون للوقوف والحد من الثغرات وأوجه القصور، لمجرد تقييد الأخطاء لمخاسبة مرتكبيه"، وبالتالي فهي سلطة لتقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتقديم المسؤول عن ذلك للمسائلة سواء كانت الحكومة بأسرها أو أحد الوزراء.

من المعلوم أنه توجد في الأنظمة الدستورية البرلمانية ترسانة هامة من التقنيات أو الآليات التي يتمتع بها البرلمان لرقابة نشاط الحكومة، وقد أعطى المؤسس الدستوري الجزائري والمصري من خلال الدستور لأعضاء البرلمان ممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وذلك من خلال العديد من الأدوات الرقابية، منها السؤال البرلماني وطلبات الإحاطة والبيانات العاجلة، والإستجواب وطلب مناقشة عامة، ولجان التحقيق والإقتراحات برغبة، إلا أنه سوف تقتصر دراستنا على بعض الآليات وفقا لخطورتها وأهمية إستخدامها ومدى تأثيرها على عمل الحكومة، وبالتالي سنتناول الأسئلة في (المطلب الأول) والإستجواب في (المطلب الثاني) وأخيرا لجان التحقيق في (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الأسئلة البرلمانية

السؤال البرلماني هو أحد وسائل الرقابة التي يملكها المجلس التشريعي للرقابة على أعمال الحكومة، إذ لكل عضو من أعضاء المجلس التشريعي الحق بتوجيه هذه الأسئلة.

لذلك سنتناول السؤال البرلماني كوسيلة رقابية وإستعلامية ممنوحة للسلطة التنفيذية من خلال مفهومه وكيفية توظيفه.

الفرع الأول: مفهوم السؤال البرلماني ووظائفه

نتطرق في هذا الفرع إلى تعريف السؤال البرلماني، ثم تحديد وظائفه، وأخيرا نوضح تقسيماته.

أولا: تعريف السؤال البرلماني

بالرجوع إلى الدساتير الجزائرية عند تقريرها لمبدأ حق العضو في توجيه أي سؤال للحكومة نجد أنها لم تعطي تعريف محدد وشامل، تاركة تلك المهمة للأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية التي نظمت هذا الحق، ولكنها أحجمت هذه الأنظمة بدورها عن إعطاء تعريف محدد للسؤال، تاركة ذلك لفقهاء وشرح القانون الدستوري.

توجد تعاريف متعددة للسؤال البرلماني فهناك من عرفه بأنه: "إستفسار عضو البرلمان عن الأمور التي يجملها ولفت نظر الحكومة إلى موضوع معين"، وعرفها جانب ثاني بأنه: "طلب عضو المجلس التشريعي من وزير إستيضاح نقطة معينة"¹.

في حين يعرفه البعض بأنه: "عبارة عن طلب من أحد النواب إلى أحد الوزراء أو إلى الحكومة في مجملها للحصول على بيانات يجملها النائب نفسه، وتدخل في إختصاص الموجه إليه السؤال"².

ويعرفه البعض بأنه: "وسيلة رقابية يستهدف بها عضو البرلمان الحصول على معلومات عن أمر يجمله، أو التحقق من حصول واقعة لم يعلمها، أو معرفة ما تنوي الحكومة اتخاذه في مسألة بذاتها"³.

¹ حنان ربحان المضحكي، السؤال البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الأولى، 2014، ص 35.

² زين الدين بدر فراج، السؤال البرلماني كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، 1991، ص 12.

³ ابراهيم هلال الهندي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص 172.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

وهناك من يعرفه بأنه: "الفعل الذي بموجبه يطلب عضو برلماني من أحد الوزراء تفسيرات حول نقطة معينة ولا يرتب عنه عقاب سياسي حال"¹.

أما الفقه الجزائري لدينا الدكتور سعيد بوشعير الذي إعتبره مجرد "وسيلة إعلامية ورقابية للنواب حول تصرفات الحكومة"²، وعرفه الدكتور عباس عمار بأنه: "ذلك الإجراء الذي بفضله يستطيع أعضاء البرلمان الحصول على المعلومات وطرح الإستفسارات على الوزراء المختصين بموضوع السؤال"³.

فالسؤال إذن، هو ذلك الإجراء الرقابي الذي بمقتضاه يستطيع أي عضو من أعضاء البرلمان أن يوجهه إلى الحكومة، يطلب من خلاله الإستفسار عن أي عمل أو نشاط يخص الحكومة، بمعنى أن إستيضاح أمر من أمور الدولة الذي لا ينطوي على إتهام أو محاسبة الحكومة.

ثانيا: وظائف السؤال البرلماني

نستطيع القول بأن السؤال حسب نظامنا لا يتبعه أي أثر على مسؤولية الحكومة بل وأحيانا ليس له أي أثر على الرأي العام، إذ يعتبر السؤال البرلماني أضعف الوسائل الرقابية التي يملكها البرلمان في مواجهة الحكومة بحكم أن دوره يقتصر فقط على قيام أعضاء البرلمان في الإستفسار عن الأمور التي يجهلونها دون أن تمتد آثاره إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة.

ومما سبق بالرغم من أن السؤال البرلماني لا يؤثر على مستقبل الحكومة، إلا أنه يقوم بعدة وظائف منها:

1- السؤال وسيلة لتبادل الحوار بين سلطة التشريع وسلطة التنفيذ

يعتبر السؤال البرلماني وسيلة مهمة لتبادل النقاش بين الحاكمين ومراقبي الحكام بواسطته، يتمكن البرلمان من التعرف على العديد من القضايا العامة، وذلك من خلال فتح قنوات اتصال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تتمكن السلطة التشريعية من تصويب أخطاء السلطة التنفيذية، وذلك عن طريق اكتشاف الخلل والتقصير الحكومي من خلال رصد المعلومات والشكاوي المقدمة من المواطنين ومواجهة الحكومة بها، وبدورها تعمل الحكومة على الرد على كل الأسئلة⁴.

¹ Michel ameller, Les questions instruments de contrôle parlementaire, Librairie générale de driot et de jurisprudence, Paris ,1964,p 3.

² سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 1990، ص 399.

³ عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 28.

⁴ ظريف قدور، المرجع السابق، ص 143.

2_ السؤال أداة للإستفهام والإستعلام

يهدف السؤال في المقام الأول إلى الحصول على معلومات ذات قيمة من الإدارة عن سيرها وممارستها لنشاطها، والحصول على هذه المعلومات يمكن عضو البرلمان من أن يتتبع نشاط الإدارة، وما إذا كان يحقق الصالح العام أم لا ومن ثم الرقابة عليه¹.

وكذلك يعتبر السؤال البرلماني وسيلة للحصول على المعلومات، أو الضغط من أجل قيام بتصرف معين، وذلك من خلال تزويد البرلمان بالبيانات والمعلومات حول بعض القضايا والمشاريع المرتبطة بالسياسة العامة للدولة، لذلك فإن الأشخاص الذين يمتلكون الإجابات على هذه الأسئلة، هم أعضاء الحكومة، بغية الوصول إلى نتائج قد تساعد الحكومة في تجنب الوقوع في أضرار قد تصيب مصالح البلاد²، لذلك كان منطقياً أن يعتبر السؤال آلية فعلية لتدفق المعلومات من الجهاز الحكومي.

3- السؤال أداة للكشف عن المخالفات الحكومية

تعتبر الأسئلة البرلمانية وسيلة فعالة لكشف المخالفات والتجاوزات في الجهاز الإداري الحكومي، فإذا ما تمكن النائب من الحصول على إجابة رسمية تؤكد المعلومات التي وصلته عن حدوث بعض المخالفات في إحدى الجهات الحكومية، أو حتى إستطاع أن يكشف عن هذه المخالفات التي وردت بطريقة غير مقصودة في إجابة وزارته³.

ومن ثم يعتبر السؤال البرلماني أداة رقابية هامة توضع بيد نواب الشعب ليتمكن من متابعة أوجه القصور في السياسة العامة للحكومة بغية تنيبها عن كل خلل قد يحصل في أي جانب من الجوانب العديدة لهذه السياسة، لكي يتمكن الوزير المسؤول لتلافي الخطأ وتصحيحه قبل إستخدام الوسائل الرقابية التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة.

¹ زين بدر فراج، المرجع السابق، ص 34.

² MICHEL AMELLER, LES QUESTIONS INSTRUMENT DU CONTROL PARLAMENTAIRE, L .G .D .J PARIS ,1964 ,P 269 .

³ عادل الطببائي، الأسئلة البرلمانية، نشأتها، أنواعها، وظائفها، الطبعة الأولى، إصدارات مجلة الحقوق، الكويت، 1987، ص 212 .

4- السؤال أداة لتنفيذ القوانين والتنظيمات

السؤال وسيلة فعلية لمراقبة الحكومة في مدى تنفيذها للقواعد القانونية، ومدى التزام الوزراء عن العمل بمضمونها، فتحرص على التطبيق السليم والفعلي لها أو إقتراح مشاريع قوانين بديلة لها، لاسيما عندما تكشف الإجابات الوزارية من وجود نقص أو خلل في المنظومة القانونية للدولة، مما يؤدي إلى إجراء بعض الإصلاحات التشريعية ليتسنى متابعة كيفية تنفيذ القرارات الإدارية¹.

الفرع الثاني: شروط وإجراءات توظيف السؤال البرلماني والإجابة عنه

غالباً ما تتولى الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية مهمة تحديد شروط توجيه الأسئلة وكذا الإجراءات التنظيمية التي ينبغي إتباعها لكن هناك ضوابط تحول دون إساءة إستخدام هذه الآلية وقيود تضمن عدم الإفراط في توظيفها.

بالرجوع الى الممارسة العملية نجد أن تطبيق هذه الآلية في الجزائر ومصر تبين أن هناك شروط وإجراءات عديدة وضعت لكي تقيد من اللجوء إليها أو التقليل منها.

مما سبق سوف نتناول شروط توظيف السؤال البرلماني (أولاً)، ثم نتناول إجراءات إستعماله (ثانياً).

أولاً: شروط توظيف السؤال

يلزم أن تتوفر شروطاً في السؤال البرلماني، وهذه الشروط سواء وردت كنص دستوري أو في أنظمة داخلية أو جرى العمل بها وفقاً للتقاليد البرلمانية لذا سنركز على أهمها.

1- الشروط الشكلية

يمكن حصر الشروط الشكلية في شرطين أساسيين الأول ضرورة ممارسة السؤال بصفة فردية والثاني توجيهه إلى الوزير المختص.

أ- ضرورة ممارسة السؤال بصفة فردية

بالرجوع إلى نص المادة 152 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016²، نجد أنها أغفلت تحديد من يملك حق السؤال هل كل نائب على حدة، أم يمكن أن يمنح هذا الحق إلى عضوين أو أكثر، بحيث يجوز الإشتراك في طرحه كأن يشترك مجموعة برلمانية في توجيه سؤال برلماني بصفته تلك أو ضرورة توفر الصفة الفردية في السؤال،

¹ ظريف قدور، المرجع السابق، ص 145.

² تنص المادة 152 من القانون رقم 16-01، المرجع السابق، على أنه يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي الى أي عضو في الحكومة".

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

ذلك أن القانون العضوي المنظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان لم يشير إلى مثل هذا الشرط، إلا أننا بالإسترشاد بالتعليمية رقم 08 الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 12 جويلية 2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية نجد أنها إشتطرت توجيه السؤال وتوقيعه من طرف نائب واحد¹.

على خلاف المؤسس الدستوري المصري فقد نص على أن حق طرح السؤال البرلماني حق لكل عضو من أعضاء مجلس النواب وهذا وفقا لنص المادة 129 من دستور 2014 والتي نصت على أن: "لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، أسئلة في أي موضوع يدخل في إختصاصاتهم، وعليهم الإجابة عن هذه الأسئلة في دور الإنعقاد ذاته وكذلك المادة 199 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب التي نصت على أنه "لا يجوز أن يوجه السؤال إلا من عضو واحد".

إن ضرورة ممارسة السؤال بصفة فردية يرجع إلى أمرين: الأول احترام إرادة المؤسس الدستوري الذي أضفى على السؤال طابعاً فردياً، مما يكون مؤداه عدم تقديمه إلا من عضو واحد؛ والآخر منع التحايل على وسائل الرقابة، بإثارة أسئلة جماعية يقدمها مجموعة من الأعضاء لا بقصد السؤال، وإنما بهدف طرح موضوعه لمناقشة عامة أو الإلتفاف حوله لتحويله إلى إستجواب، مما يثير المسؤولية السياسية للحكومة أو للوزير المختص دون إتباع الإجراءات المرسومة لذلك².

بالرغم من أن السؤال يعتبر بمثابة حق شخصي لعضو البرلمان، بحيث ينبغي ألا يقدم إلا من عضو واحد فحسب، فإن هذا لا يمنع أن يسأل أي عضو نفس السؤال، أو بالأحرى يسأل عن نفس الموضوع، وعدم السماح بذلك يعتبر مصادرة لحرية الكلمة في المجلس³، ويترتب على ذلك أن عددا من النواب لا يجوز لهم أن يقدموا سؤالا واحدا، وإنما يتعين على كل واحد منهم أن يتقدم بسؤال بمفرده، وإن كان للوزير أو لغيره من أعضاء الحكومة فيما بعد أن يطلب من المجلس ضم هذه الأسئلة نظرا لوحدة الموضوع والإجابة عليها معا.

¹ التعليمية العامة رقم 08/2000، المؤرخة في 12 جويلية 2000، المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني.

² وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2008، ص 309.

³ بالرغم من عدم نص الأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ولا حتى القانون العضوي رقم 12/16 لامكانية قيام النائب بترح السؤال الواحد لعضوين في الحكومة في آن واحد، إلا أن الممارسة البرلمانية بينت أن حدث وأن طرح أحد أعضاء مجلس الأمة سؤالا شفويا لكل من وزير العدل ووزير التعليم العالي حول شهادة الكفاءة المهنية للمحاماة.

لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع أنظر :

- ظريف قدور، المرجع السابق، ص 153.

- بوسالم دنيا: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري ومؤسسات دستورية، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006-2007، ص 105.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

تأسيساً على ما سبق، فإن حق السؤال لا يحتاج أن يتقدم به عدد من الأعضاء كما هي الحال بالنسبة لبعض وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى.

ب- توجيه السؤال إلى العضو الحكومي المختص

يجب أن يكون السؤال موجهاً إلى الوزير المختص، وأن يوجه إلى وزير واحد لا أكثر، فإذا كان موجهاً إلى غير مختص، أو إلى أكثر من وزير، كان لرئيس المجلس رفضه، وجاز للوزير غير المختص الإمتناع عن الإجابة عنه إذا لم يرفضه المجلس¹.

وعلى ضوء ذلك نصت المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على هذا الشرط بأنه: "يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة..". وهو الحال الذي أكدته المادة 62 من القانون العضوي رقم 16-12².

وفي بعض الأحيان يوجه النائب سؤال إلى أحد الوزراء إعتقاداً منه بأنه الوزير المختص، ولكنه غير ذلك في الحقيقة، وفي هذه الحالة جاز لرئيس المجلس رفضه وجاز للوزير غير المختص الموجه له الإمتناع عن الإجابة إذا لم يرفضه المجلس³.

كذلك نص المؤسس الدستوري المصري على هذا الشرط من خلال المادة 198 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أن يكون موضوع السؤال مما يدخل في إختصاص من يوجه إليه من أعضاء الحكومة، وإلا فإن رئيس المجلس يتدخل في مثل هذه الحالة ويرفض توجيه السؤال إلى المسؤول الذي وجه إليه نظراً لعدم الإختصاص⁴.

¹ وسيم حسام الدين، المرجع السابق، ص 309.

² تنص المادة 62 من القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج- ر- ج رقم 50، صادرة في 26 أوت 2016، على أنه: "طبقاً لأحكام المادة 152 من الدستور، يمكن لأعضاء البرلمان توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة".

³ عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص 56.

⁴ تنص المادة 01/198 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، الجريدة الرسمية العدد 14 مكرر(ب)، الصادر في 06 رجب 1437، الموافق 13 أبريل 2016، على أنه: "كل عضو أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم،".

2- الشروط الموضوعية

أ- أن يكون السؤال مكتوبا

هذا الشرط يعني أن يقدم السؤال كتابة بغض النظر عن كون السؤال شفويا أو مكتوبا، وعلى ذلك فإن السؤال الذي يقدم شفاهة يجب أن يكتب ذلك أنه ضروري لتحديد السؤال، ولضمان عدم التغيير فيه عند طرحه في الجلسة للإجابة عليه حيث أن رئيس المجلس يتلقى العشرات من الأسئلة في اليوم الواحد ومن غير المقبول أن يتلقاها شفاهة.

ففي الجزائر فإن هذا الشرط يستفاد أيضا من قراءة نص المادة 70 من القانون رقم 16-12¹ الذي قضت بأن يودع السؤال الشفوي من قبل صاحبه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ثم تضيف الفقرة الثانية لنفس المادة على أنه: "يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة السؤال للحكومة".

وواضح من نص هذه المادة أن إيداع وإرسال السؤال الشفوي لا يمكن أن يتحقق إلا إذا كان مكتوبا وبخصوص الأسئلة المكتوبة تنص المادة 73 من القانون العضوي رقم 16-12 على حق أعضاء البرلمان في توجيه أسئلة كتابية إلى أي عضو في الحكومة ويودع نص السؤال الكتابي من قبل صاحبه وفق إجراءات ايداع السؤال الشفوي السابقة، وفي تفصيل ذلك تنص المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة بأن تدون الأسئلة المكتوبة في سجل خاص وقت إيداعها، ولم يرد حكم خاص بهذا الموضوع في النظام الداخلي الحالي للمجلس الشعبي الوطني، رغم أن النظام الداخلي لسنة 1997 لنفس المجلس قد تضمن نصا يقضي بذلك صراحة في المادة 95 الفقرة الأخيرة منها وطبقا لأحكام المادة 152 من الدستور نصت المادة 74 من القانون العضوي المشار إليه سابقا، بأن يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الكتابي على الشكل الكتابي وتبعاً لذلك فإن هذا الشرط لا ينطب إلا على السؤال الأصلي أو الأساسي دون السؤال الإضافي، ذلك لأن السؤال الإضافي لا يلقى إلا في جلسة نظر السؤال الأصلي، لأن هذا السؤال لا يكون معدا من قبل، وهو يطرح فجأة عقب إجابة الوزير مما لا يمكن معه أن تتطلب الكتابة فيه، ولعل السبب في اشتراط التحرير بالكتابة هو أن يكون السؤال واضحا، وعبارته

¹ تنص المادة 70 من القانون رقم 16-12، المرجع السابق على أنه: "يودع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه، حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة".

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

محددة وأسلوبه ظاهر من ناحية أخرى، بحيث تعد إجابة الوزير في ضوء صياغته سواء كانت هذه الإجابة شفوية أو مكتوبة¹.

أما بالنسبة للمشرع المصري فقد ألزم من خلال اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري على شرط الكتابة في المادة 201: "يقدم السؤال كتابة إلى رئيس المجلس، وتفيد طلبات توجيه الأسئلة بحسب تواريخ ورودها في سجل خاص"، مما يعني أن المشرع المصري ألزم وجوب تقديم السؤال البرلماني كتابة حتى يعتد به.

ب- أن يصاغ السؤال صياغة مختصرة

الأصل أن الأسئلة يجب أن ترد في عبارات موجزة تدل بوضوح على القصد منها، وهذا ما تحرص عليه اللوائح الداخلية للبرلمانات.

ذلك أن شرط الإيجاز في صياغة السؤال لمنع المبالغة في صاغته على نحو يصبح معه السؤال مبهم وغير واضح مما يؤثر على الإجابة التي سيتلقاها العضو مقدم السؤال ومدى دقتها، وبالتالي يجب أن يكون السؤال مقصوراً على الأمور المراد الإستفهام عنها، كما أن إيجاز السؤال يوائم مع الجوانب الإجرائية والزمنية لعرض السؤال في الجلسة العامة والوقت المخصص لمناقشتها².

ج- أن يكون ضمان العدد المسموح بتقديمه

الأصل أن تترك للنائب حرية تقديم أي عدد من الأسئلة التي يريدونها دون تحديد، وذلك تقرير لأهمية هذه الوسيلة التي يلجأ النواب إلى إستخدامها بهدف الحصول على بيانات أو معلومات معينة، ومن الدول التي تسير في هذا الإتجاه فرنسا، مصر³.

د- خلو السؤال من التعليق

بمعنى أن يكون مقصوراً على الأمور المراد الإستفهام عنها دون أي تعليق أو جدل، وهو أمر أجمعت عليه اللوائح الداخلية في مصر، وإن كانت التعبيرات التي تؤدي إليه إختلفت من لائحة إلى أخرى، وكانت لائحة مجلس الشيوخ المصري الصادرة سنة 1924 أول لائحة أشارت إلى هذا الشرط وكانت صياغتها يجب أن يكون نص السؤال مقصوراً على الوقائع التي يمكن الإستعلام عنها دون تعليق، وهذا ما أكدته اللائحة الداخلية لمجلس

¹ ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، 1983، ص 49.

² حنان ربحان المضحكي، المرجع السابق، ص 62.

³ عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص 55.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

النواب لسنة 2016 في نص المادة 199 على وجوب أن يكون السؤال واضحا ومقصورا على الأمور المراد الإستفهام عنها فقط دون أي تعليق¹.

ثانيا: إجراءات توظيف السؤال البرلماني

تتمثل هذه الإجراءات في المراحل التي يمر بها السؤال البرلماني والتي تتمثل في إيداع السؤال البرلماني وإجراءات الرد على السؤال.

1- إيداع السؤال البرلماني وتبليغه

لا يكفي توفر الشروط الشكلية والموضوعية في الأسئلة البرلمانية حتى يتم قبولها وتكون محل للإجابة عنها مباشرة، بل يتبع في ذلك إجراءات عديدة إلى غاية وصوله إلى الجهة المختصة وهذا ما سنحاول دراسته فيما يلي:

أ- إيداع السؤال البرلماني

إن عملية إيداع السؤال البرلماني هو أول إجراء تبدأ به عملية توظيف هذه الآلية الرقابية، بحيث أنه متى أبدى العضو رغبته في توجيه سؤال إلى وزير أو أي عضو من أعضاء الحكومة فإنه يقوم بإيداعه لدى الجهة المختصة، ففي ما يخص المؤسس الدستوري الجزائري فإنه نص على وجوب إيداع السؤال البرلماني لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، وهذا وفقا لنص المادة 70 من القانون العضوي رقم 16-12 التي نصت على: "يودع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه، حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة"².

بعد إيداع السؤال البرلماني يتولى مكتب المجلس الشعبي الوطني تسجيله وقيده في السجل المخصص لذلك حسب تاريخ إيداعه، في إنتظار برمجة جلسة خاصة للإجابة عنه، وهذه البرمجة تعتبر إجراء ضروري لمناقشته، غير أن القانون العضوي رقم 16-12 ولا النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، لم يحدد الطريقة التي تتم بها جدولة الأسئلة الشفوية، ذلك أن إجراء البرمجة يتعلق بالسؤال الشفوي فقط دون الأسئلة المكتوبة، التي تودع إجابة الوزير المعني لدى أمانة المجلس المعني التي يحولها إلى العضو البرلماني صاحب السؤال.

¹ تنص المادة 199 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، المرجع السابق على أنه: "كما يجب أن يكون السؤال واضحا ومقصورا على الأمور المراد الاستفهام عنها دون أي تعليق".

² حلفة نادية، حبيبة لوهاني، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري 2016، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01، العدد الثاني عشر، 2016، ص 71.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

أما بالنسبة للمؤسس الدستوري المصري فإن إجراءات السؤال تبدأ كذلك بإيداع السؤال على مستوى مجلس النواب، ولقد بينت اللائحة الداخلية لمجلس النواب كيفية تقديم السؤال من جانب عضو مجلس النواب، فنصت في المادة 201 على أن يقدم السؤال كتابة إلى رئيس المجلس، وتفيد طلبات توجيه الأسئلة بحسب تواريخ ورودها في سجل خاص، ويبلغ رئيس المجلس السؤال الذي روعيت فيه أحكام المواد السابقة إلى من وجه إليه، والوزير المختص بشؤون مجلس النواب، كما يحق لمقدم السؤال الاعتراض خلال سبعة أيام على ما يبلغه به رئيس المجلس من حفظ طلبه لعدم توفر الشروط المذكورة، ويعرض الرئيس هذا الاعتراض على اللجنة العامة في أول جلسة مقبلة¹.

وإستثناء من الأصل العام، يمكن أن يقدم السؤال شفاهة، وذلك إذا طرح أثناء مناقشة موضوع معروض على المجلس، إذ تقضي اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري بأنه: "... للأعضاء بعد أن يؤذن لهم بالكلام أثناء مناقشة موضوع معروض على المجلس أن يوجهوا هذه الأسئلة في الجلسة شفويًا، بشرط أن تتوفر في هذه الأسئلة الشروط التي ذكرناها آنفاً"².

ذلك أن إدراج السؤال بجدول أعمال الجلسة للمناقشة يعد إجراء لازماً، لا تتم الإجابة عنه بدونه، وذلك فيما يتعلق بالأسئلة الشفوية، وهذا إن كان أصلاً بالنسبة للأسئلة الشفوية، فإنه غير متطلب بشأن الأسئلة المكتوبة، أي تلك التي يجاب عنها كتابة³، فهي لا تكون بحاجة لإنعقاد جلسة لتلقي الإجابة عنها، وإنما يتم ذلك بأن يودع الوزير المسئول عن إجابته لدى أمانة المجلس.

ب- تبليغ السؤال البرلماني إلى الوزير المختص

بعد قيد السؤال وجرده لدى مكتب المجلس المعني، لا بد من إبلاغ الوزير المعني بمحتواه، وهو إجراء اتفقت اللوائح البرلمانية على وجوبه، بإعتباره مما يقضي به منطق الأشياء، إلا أن الأنظمة المقارنة قد اختلفت حول الوقت الذي يتم من خلاله⁴، ففي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة الجزائري اكتفت المادة 70-02 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر إلى تولي رئيس المجلس المعني إرسال السؤال إلى الحكومة دون تحديد المدة

¹ تنص المادة 201 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، المرجع السابق على أنه "يقدم السؤال كتابةً إلى رئيس المجلس، وتفيد طلبات توجيه الأسئلة بحسب تواريخ ورودها في سجل خاص. ويبلغ رئيس المجلس السؤال الذي روعيت فيه أحكام المواد السابقة إلى من وجه إليه، والوزير المختص بشؤون مجلس النواب. وللعضو مقدم السؤال الاعتراض خلال سبعة أيام على ما يبلغه به رئيس المجلس من حفظ طلبه لعدم توفر الشروط المذكورة، ويعرض الرئيس هذا الاعتراض على اللجنة العامة في أول جلسة مقبلة".

² حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 723.

³ Prelot (m) et autre , Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 2002,p 836.

⁴ محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، ص 63.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

التي يتم خلالها إخطار هذه الأخيرة بمحتوى السؤال، وهو الأمر الذي يمكن من خلاله تماطل المجلس وتقاعسه في إرسال نص السؤال إلى الحكومة وكسب الوقت إلى غاية زوال الغاية منه، وهذا خلاف المادة 69 من القانون العضوي رقم 99-02 الملغى التي اشترطت إرساله فوراً إلى الوزير الأول والوزير المختص وهو ما يفيد بضرورة تقديمه إلى المعني به من الطاقم الحكومي¹.

أما الإجراء الآخر فهو برجة جلسة الإجابة عليه من طرف الوزير المعني، وهو الأمر الذي سنوضحه في الفقرة الموالية.

أما بالنسبة للمشرع المصري فقد نص في المادة 202 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على وجوب إبلاغ المعني بالسؤال خلال أسبوع من تاريخ إبلاغه إلى من وجه إليه².

2- إجراءات الرد على السؤال البرلماني

بعد تقديم السؤال وإستيفاء كامل إجراءاته التي تعد سابقة على الإجابة، يستوجب منا الحديث عن كيفية الرد على الأسئلة من طرف الوزير المعني، وهنا نفرق بين الجواب الشفوي والجواب الكتابي، مع إمكانية إجراء مناقشة لجواب عضو الحكومة إذا كان غير مقتنع أو يستدعي التفصيل أكثر.

أ- الإجابة على السؤال الشفوي

تعارفت الأنظمة البرلمانية على تخصيص وقت للإجابة عن الأسئلة، وعلى أنه لهذه الأخيرة الأفضلية على ماعداها من الموضوعات المدرجة في جدول الأعمال، غير أنها تتفاوت فيما بينها تبعاً لرؤيتها حول ما إذا كانت تخصص لهذا الغرض جلسة كاملة أم جزءاً من زمن جلسة معينة.

بالنسبة للمشرع الجزائري فقد نص على أن تكون الإجابة عن السؤال الشفوي في جلسات المجلس الشعبي الوطني، حيث يعرض صاحب السؤال سؤاله في حدود مدة يقدرها رئيس الجلسة كقاعدة عامة وهي ثلاث دقائق، على أن تكون الأولوية في الإجابة للسؤال الأقدم وروداً إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وهذا بغض النظر عن إستعجالية السؤال أو أهميته، بعدها يقوم الوزير الموجه له السؤال بالرد في الحدود المنظمة للسؤال، كما يمكنه الإمتناع بالرد الفوري إذا تعلق بأسباب مشروعة، كأن ينطوي موضوع السؤال على مسألة تتعارض مع المصلحة العامة، أو تؤدي الإجابة إلى إفشاء أسرار الدولة، أو لأن الإجابة لا تدخل في اختصاص الوزير، على أن هذا لا

¹ ظريف قدور، المرجع السابق، ص 162.

² تنص المادة 202 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، المرجع السابق على أنه " يدرج مكتب المجلس السؤال الذي تكون الإجابة عنه شفاهة في جدول أعمال أقرب جلسة، وذلك بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ إبلاغه إلى من وجه إليه. ومع مراعاة أحكام هذه اللائحة، لا يجوز أن يتأخر الرد على السؤال أكثر من شهر واحد.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

يعني الإمتناع المطلق، بل يؤجل الرد إلى جلسة أخرى لاحقة ويقترن هذا التأجيل عادة بعدم إمكانية جمع المعلومات أو البيانات.

أما بالنسبة لجواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي، تتم خلال الجلسات المخصصة لهذا الغرض، في أجل لا يتعدى (30) يوما من تاريخ تبليغ السؤال¹، وما يعاب على المشرع الجزائري أنه لم ينص على تاريخ تبليغ السؤال إلى الحكومة، لاسيما أن المدة الممنوحة للوزير لتحضير إجابته تحسب من تاريخ تبليغ السؤال وليس من تاريخ تقديمه من قبل السائل، مما يمكن أن يمنح الفرصة لإمكانية الإطالة في الإجابة بإطالة مدة التبليغ مما يؤدي إلى التهرب من الإجابة، خاصة أن الواقع يؤكد عدم الالتزام بهذا الأجل فتاريخ الإجابة يفوق في بعض المرات بكثير الأجل المنصوص عليه دستوريا².

أما بالنسبة للمشرع المصري فقد نص في المادة 202 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة 2016 السالفة الذكر على أن لا يتأخر الرد على السؤال لأكثر من شهر.

ويجب الوزير على الأسئلة الموجهة إليه والتي يجب الإجابة عنها شفاهة بإيجاز بشرط حضور العضو مقدم السؤال، فإذا كانت الإجابة مكتوبة أثبت السؤال والإجابة في مضبطة الجلسة، وللوزير أن يطلب تأجيل الإجابة على السؤال الذي يجب عنه شفاهة إلى الجلسة المقبلة³.

ب- الإجابة على الأسئلة المكتوبة

بالنسبة للجزائر تتم الإجابة عن السؤال المكتوب في ظرف ثلاثين يوما من تاريخ تبليغه، وتكون الإجابة في شكل كتابي، على أن تودع الأجوبة بمكتب المجلس، وتبلغ إلى النائب المعني، أي صاحب السؤال عن طريق المجلس الشعبي الوطني، وذلك وفقا لنص المادة 74 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر، على أن يكون جواب الحكومة على السؤال الكتابي خلال الثلاثين يوما الموالية لتبليغ السؤال الكتابي⁴.

¹ تنص المادة 05/70 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق، على أنه " يودع جواب عضو الحكومة على السؤال الشفوي، خلال الجلسات المخصصة لهذا الغرض، في أجل لا يتعدى الثلاثين (30) يوما من تاريخ تبليغ السؤال".

² ومن أمثلة ذلك سؤال محمد لهيزة (التجمع الوطني الديمقراطي) رقم (418) سؤال طرح منذ مايقارب سنة ونصف الى السيد وزير العدل حافظ الأختام حول طلب الاسراع في انجاز محكمة برج عمر ادريس أنظر: المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، الفترة التشريعية الثامنة، الدورة العادية، الجلسة العلنية لأجوبة أعضاء الحكومة عن الأسئلة الشفوية للنواب المنعقدة يوم الخميس 27 فبراير 2020، الصادرة في 26 مارس 2012.

³ وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص 316.

⁴ تنص المادة 01/74 من القانون رقم 16-12، نفس المرجع، على أنه " طبقا لأحكام المادة 152 من الدستور، يكون جواب الحكومة عن السؤال الكتابي الذي وجه إليه، على الشكل الكتابي، خلال أجل الثلاثين يوما (30) يوما الموالية لتبليغ السؤال الكتابي".

أما بالنسبة لمصر فإن اللائحة الداخلية لمجلس النواب لم تحدد ميعادا معيناً للإجابة عن الأسئلة المكتوبة، ومن هنا فإن البعض يرى أن يطبق ذات النهج الذي إتبعته اللائحة الداخلية بالنسبة للإجابات الشفوية، فتكون الإجابة على الأسئلة في جميع الحالات سواء أكانت شفوية أم مكتوبة في ميعاد لا يجوز أن يتأخر عن شهر واحد. وعلى الرغم من أن اللائحة الداخلية لمجلس النواب لم تفصح عن حكم تجاوز الوزير مدة الشهر للرد على سؤال أحد الأعضاء من تاريخ إبلاغه إليه، فإن التقاليد البرلمانية قد إستقرت على أنه: "لا تحديد لمدة معينة تجب الإجابة خلالها على السؤال"¹.

ومن ثم يمكننا القول أن، ميعاد الشهر سواء في الجزائر أو مصر هو ميعاد تنظيمي لا ميعاد سقوط وإذا كانت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري قد حلت كلية من نص يحدد مدة معينة تجب الإجابة خلالها على السؤال، فإنها تركت أمر تحديد الزمن المخصص للإجابة على الأسئلة لما يراه المجلس تبعاً لعدد ومدى أهمية الأسئلة.

3- إجراءات عدم الإقتناع برد عضو الحكومة

يترتب على عدم اقتناع السائل بجواب الوزير نتيجتين أساسيتين يمكن للبرلمان الإعتماد عليهما في إحراج الحكومة وهما التعقيب وحق إجراء مناقشة عامة.

أ- حق التعقيب

لاشك أن تعقيب النائب على إجابة الحكومة أو الوزير المختص بالإجابة عن السؤال حق قد أقرته له كل اللوائح البرلمانية، وهذا أمر تقتضيه العدالة وحرية التعبير في معقل الحريات، ألا وهو البرلمان فلا يجوز أن يسمع النائب إجابة الوزير دون منحه حق التعقيب والإستيضاح².

قد يقتنع عضو الحكومة بإجابته لأعضاء المجلس النيابي بمن فيهم العضو السائل، وفي هذه الحالة تكون النهاية الطبيعية لإجراءات سير السؤال.

أما إذا لم يكن جواب عضو الحكومة كافياً فإنه يجوز للنائب تناول الكلمة من جديد بعد إنتهاء رد الوزير المعني بتعقيب عليه، ومن ثم فالتعقيب يعتبر إجراء إضافي يلجأ إليه السائل للتصدي لإجابة الوزير إذا لم يقتنع بها أو لم تكن كافية أو غير واضحة، ففي الجزائر حددت التعليمات رقم 08 السالفة الذكر لتحديد مدة التعقيب

¹ مدحت أحمد يوسف غنام، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، طبعة 2011، ص 268.

² محمد باهي أبو يونس، المرجع سابق، ص 77.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

بدقيقتين، ومدة رد الوزير بدقيقتين، ويجوز لعضو مجلس الأمة التعقيب في حدود 05 دقائق، ولممثل الحكومة الرد على التعقيب في حدود 10 دقائق¹.

وكذلك بالنسبة للمشرع المصري فقد ورد في نص المادة 206 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، أنه للعضو الذي وجه إليه السؤال دون غيره أن يستوضح الوزير، وأن يعلق على إجابته بإيجاز مرة واحدة. كما يجب أن يلتزم النائب في حدود ما جاء في إجابة الوزير فقط حتى لا يتحول التعقيب إلى سؤال آخر هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه يشترط في هذا التعقيب أن يكون بعيد عن النقد والإتهام².

ب- إجراء المناقشة

بالنسب للجزائر إذا لم يقتنع المجلس النيابي بإجابة الوزير جاز لهم فتح مناقشة عامة وفقا للشروط الواردة في النظام الداخلي لكل غرفة³، ومن ثم يعتبر حق اللجوء إلى إجراء مناقشة عامة من أهم النتائج المترتبة على عدم قدرة العضو الحكومي إقناع العضو البرلماني بما قدمه من إجابة كما أشارت إليه المادة 152 من الدستور بقولها: "إذا ارتأت إحدى الغرفتين أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة، تجري هذه المناقشة وفق الشروط التي يحددها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة"، وهو ما أكدته الفقرة الأولى من المادة 75 من القانون العضوي رقم 16-12، على أن تقتصر هذه المناقشة على ما جاء من عناصر في السؤال الكتابي والشفوي⁴، أما بالعودة إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة نجد أنه جاء بشرط تعجيزي حتى يمكن إجراء هذه المناقشة، وهو ضرورة إيداع طلب موقع عليه من قبل ثلاثون (30) على الأقل⁵، هذا ما بينته المادة 99 من القانون الداخلي لمجلس الأمة، أما النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فقد جاء خاليا من النص على الشروط المتعلقة بهذه المناقشة، وفضل العرف البرلماني بإعتماد العدد المطلوب في ايداع اللائحة، أي عشرين نائبا، والخاصة ببيان السياسة العامة والتصويت عليها بأغلبية الحاضرين، وهذا ما تم إعتماده في إجراء مناقشة لجواب عضو الحكومة في الفترتين التشريعتين الرابعة والخامسة⁶.

¹ ظريف قدور، المرجع السابق، ص 167.

² أبو الحجاج عبد الغني السيد، المرجع السابق، ص 512، 513.

³ داهم نوال، المرجع السابق، ص 223.

⁴ تنص المادة 75 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق على أنه " يجب أن تقتصر هذه المناقشة على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة".

⁵ تنص المادة 99 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المؤرخ في 22 غشت 2017، ج- ر- ج العدد 49 على أنه "إذا تبين أن جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي أو الكتابي يبرر إجراء مناقشة عامة، تفتح هذه بطلب من ثلاثين (30) عضوا، على الأقل ويودع الطلب لدى مكتب المجلس".

⁶ داهم نوال، المرجع السابق، ص 223.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

أما بالنسبة لمصر فإن تحول الإجابة عن السؤال إلى مناقشة عامة في موضوعه نصت عليه المادة 208 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب التي نصت على: "يجوز أن تتحول الإجابة عن السؤال، والملاحظات والتعليقات على هذه الإجابة إلى مناقشة عامة في موضوع السؤال، ولكن بشرط إتباع الإجراءات المنصوص عليها في هذه اللائحة، ويجوز للمجلس أن يحيل السؤال والإجابة عنه والتعليقات في شأنه إلى اللجنة المختصة، لدراسة موضوعه وإخطار المجلس بتقرير بنتيجة دراستها".

مما سبق نستنتج أن، كلا من المشرعين الجزائري والمصري لم يتطرقا إلى الآثار التي يمكن أن تنجم عنها هذه المناقشة، وهو ما يخلق نوع من الصعوبة عند الدعوة لهذه المناقشة مما يجعلها عديمة الأثر.

4- رفض الإجابة على السؤال البرلماني

باعتبار أن الإجابة على السؤال البرلماني التزاما دستوريا يقع على عاتق الوزير الموجه إليه ليس بإستطاعته التهرب منه متى كان مكتمل الشروط ومستوفي كل الإجراءات، إذ بمقتضى هذا الإلتزام يتولى ممثل الحكومة توضيح بعض الإستفسارات التي يتناولها موضوع السؤال أمام ممثلي الناخبين والإجابة على تساؤلاتهم وذلك بشرح وتبرير توجهات السياسة العامة للحكومة وتصويب أي حكم مسبق للنواب على هذه السياسة¹.

ومع ذلك فإن هناك مجموعة من الأسباب يمكن للحكومة رفض الإجابة على أسئلة النواب لأسباب متعارف عليها في الأنظمة البرلمانية مثلا إذا تعلقت الإجابة بأمر خاصة بالدفاع الوطني، أو كانت الإجابة تنطوي على مساس بالأشخاص أو الهيئات أو تؤدي إلى كشف أسرار محظور الإطلاع عليها قانونا، أو أن يكون موضوع السؤال من المستحيل الإجابة عنه².

فبالنسبة للوضع في الجزائر فإن المشرع نص على إلزامية إجابة الوزير المعني على السؤال الشفوي، حتى ولو تعلق موضوع السؤال بمسائل إستراتيجية وقضايا حيوية للدولة، وهذا خلاف ما كان عليه النص في بداية الأمر حينما إستثنى المشرع هذه المسائل الإستراتيجية والحيوية من مجالات السؤال البرلماني، وبالتالي يمكن للحكومة الإمتناع عن الإجابة إذا تعلق الأمر بهذه الحالات³، غير أن المجلس الدستوري وفي قرار له أعتبر أن هذا الإستثناء

¹ ظريف قدور، نفس المرجع، ص 168.

² رابح سعاد، المرجع السابق، ص 118.

³ حيث نصت المادة 71 الفقرة الثالثة من القانون العضوي 99-02 على ما يلي "يمكن لعضو الحكومة أن يمتنع عن الإجابة لأسباب ذات مصالح إستراتيجية للبلاد".

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

غير مطابق مع أحكام الدستور، وبالتالي ليس لعضو الحكومة الإمتناع عن الرد لأي سبب كان وهو ملزم بالإجابة عليه وفقاً لنص المادة 152 من التعديل الدستوري 2016¹.

وفي مصر لم تتضمن نصوص اللوائح الداخلية للمجالس والخاصة بالسؤال ما يفيد حق الوزير في الإمتناع عن الإجابة عن السؤال بهدف المصلحة العامة، وإن كان مجلس الشيوخ المصري لسنة 1943 قد قرر أن للمجلس أن يقبل إمتناع الوزير عن الإجابة إذا وجد مانع من المصلحة العامة يمنع الوزير من الإجابة عنه، وللمجلس - وليس لموجه السؤال - مناقشة الوزير في أسباب امتناعه عن الإجابة².

مما سبق نستنتج أن، السؤال البرلماني سواء في الجزائر أو مصر لا يزال مجرد آلية إعلامية، لم يصل إلى حد إثارة مسؤولية الحكومة سياسياً، ذلك أن وجوب رد عضو الحكومة على السؤال يعتبر وجوب معنوي فقط في ظل غياب الجزاء المترتب في حالة عدم رد الحكومة على أسئلة أعضاء البرلمان خلال المدة المحددة قانوناً.

المطلب الثاني: ماهية الإستجواب البرلماني

يعد الإستجواب من أهم وسائل الرقابة البرلمانية، سواء أكان من حيث موضوعه أو من حيث نتائجه، فهو يحمل معنى المساءلة والمحاسبة أي ينطوي على معنى محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها عن أي تقصير، والذي يحمل في طياته معنى المحاسبة والمؤاخذة التي تؤدي في نهاية المطاف طرح المسؤولية السياسية للحكومة أو بأحد أعضائها³.

ومن ثم فإن هذا الحق يتبعه عادة طرح الثقة بالحكومة كلها أو أحد أعضائها إذا نسب لها أو له الخطأ والتقصير في أي شأن من الشؤون العامة للبلاد، وهذا على عكس توظيف حقي السؤال وإنشاء لجان التحقيق، اللذين لا يترتب عليهما أي مساس بوجود الحكومة وبقائهما، ومع ذلك فإنه في حالة لجوء المجلس النيابي إلى هذين الحقين ربما يكون كتمهيد لإستخدام حق الإستجواب البرلماني.

وسوف نتولى من خلال هذا المطلب تعريف الإستجواب البرلماني، ثم تبيان شروطه وفقاً للفروع التالية:

¹ بوسالم دنيا، المرجع السابق، ص 109.

² مدحت أحمد يوسف غنم، المرجع السابق، ص 242.

³ ليندة أونيسي، ليندة أونيسي، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج احضر، باتنة، 2014-2015، المرجع السابق، ص 83.

الفرع الأول: تعريف الإستجواب

عرف الإستجواب في الفقه المقارن بأنه: "حق أعضاء المجلس في طلب بيانات متعلقة بالسياسة العامة، أو بالأعمال الإدارية، ويقدم بشكل محدد ورسمي إلى الوزير الأول أو أحد الوزراء، لتمكين المجلس من الإطلاع على تصريحات الحكومة"¹، ويعرفه آخرون بأنه: "الإجراء الذي يمكن بمقتضاه لعضو البرلمان أن يكلف الحكومة بتوضيح عمل معين أو السياسة العامة"²، ويذكر آخرون بأنه: "سؤال شفوي مع المناقشة ينتهي بالتصويت الذي من خلاله يتعرف المجلس على حجم المشكلة المعروضة أمامه"³.

وعرف كذلك بأنه: "اتهام وتجريح للوزير الموجه إليه الإستجواب"⁴.

ومن خلال هذه التعريفات نجد أنها وصفت الإستجواب ولم تضع تعريفا له، فهي لم تشر إلى طرفي الإستجواب، كما أغفلت عن أساس الإستجواب، وهو الإتهام الذي يدور حول وجود قصور أو خلل في النشاط الحكومي، بما يستوجب محاسبة الوزير أو الحكومة.

وفي الجزائر عرفه الدكتور سعيد بو الشعير بأنه: "وسيلة خولها الدستور لأعضاء المجلس الشعبي الوطني تمكنهم من مراقبة الحكومة حول قضايا الساعة الهامة والمصيرية التي تهم البلاد، فيتيح لهم بذلك التأثير على تصرفاتهم عبر إجبارهم على مراعاة مواقفهم وتبرير إختياراتهم السياسية"⁵، أما الدكتورة عقيلة خرباشي فعرفت الإستجواب بأنه: "آلية دستورية للرقابة البرلمانية بموجبها يستطيع أعضاء البرلمان تقديم طلب إستيضاح إلى الحكومة حول إحدى قضايا الساعة التي تهم البلاد"⁶.

كما نصت المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن الإستجواب البرلماني هو أنه: "يمكن لأعضاء البرلمان إستجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة"، وهو ما يعني تبني المؤسس الدستوري هذه الوسيلة الرقابية في كل قضية تثير اهتمام الرأي العام.

¹ مدحت أحمد يوسف غنام، المرجع السابق، ص 374.

² Joseph Barthelemy et duez (Paul), traite de droit constitutionnel Daloz, Paris, 1933, p 700.

³ Bernard chantebout, Droit constitutionnel et science politique, 8 Edition 1989, P 249.

⁴ بشير علي باز، الاستجواب البرلماني كأداة رقابية فعالة على أعمال الحكومة، دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ص 28.

⁵ سعيد بالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1985، ص 335.

⁶ خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري 1996، دار الخلدونية للنشر، الجزائر، 2007، ص 145.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

أما بالنسبة لمصر فقد عرف دكتور يسري العصار الإستجواب بأنه: "اتهام ومحاسبة موجهان إلى الوزير المعين أو إلى رئيس مجلس الوزراء، وهذا الإتهام وهذه المحاسبة تؤديان إلى فتح مناقشة يشارك فيها الأعضاء النواب ويكون الموضوع في الأمور الداخلية في إختصاصات الوزير أو الأمور الداخلة في إختصاصات رئيس مجلس الوزراء¹."

في مصر، يكاد يجمع الفقه على أن الإستجواب نوع من المحاسبة أو الإتهام للحكومة أو أحد الوزراء في شأن من الشؤون التي تدخل في إختصاصهم، ويترتب على عدم رضا البرلمان عن جواب الحكومة طرح موضوع الثقة بها الذي ينتهي إلى إقرار مسؤوليتها.

وبالرجوع إلى الدستور المصري فقد نص في المادة 130 بأنه: "لكل عضو في مجلس النواب توجيه إستجواب لرئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، لمحاسبتهم عن الشؤون التي تدخل في إختصاصاتهم"، وهي نفس المادة 216 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

من خلال التعاريف السابقة، نستنتج أن الإستجواب في النظام السياسي المصري يعتبر وسيلة مؤثرة وخطيرة من وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى يمكن أن يلجأ إليها النواب.

كما أن الإستجواب في النظام المصري يكون موجه إلى وزير معين بعكس الإستجواب في الجزائر حيث يكون موجهاً للحكومة ككل.

الفرع الثاني: شروط الإستجواب

أولاً: الشروط الشكلية

لما كان الإستجواب من أخطر وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة حيث يمكن أن يترتب عليه نتائج مرعبة للوزير المستجوب أو إلى الحكومة مجتمعة فإن اللوائح الداخلية للمجالس النيابية قد أحاطته بشروط شكلية تتمثل في:

1- أن يقدم طلب الإستجواب كتابة

تعد الكتابة شرط ضروري وجوهري لقبول الإستجواب، فلا يجوز قبول الإستجواب الذي يتقدم به أعضاء البرلمان شفاهة في جلسات المجلس، فاشتراط تقديم الإستجواب مكتوباً يسهل عملية تداوله في المجلس بين طرفي الإستجواب.

¹ كريمة رزاق بارة، حدود السلطة التنفيذية في ظل تطور النظام السياسي الجزائري، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2016، ص 201، 202.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

ففي الجزائر لم تشر مواد الدستور ولا القانون العضوي رقم 16-12 السابق الإشارة إليه إلى شرط الكتابة ولكنه بسبب طبيعة الإستجواب الإتهامية كان لابد من كتابة مضمونه وتوضيح محتواه ليكون دليل إثبات لما ينطوي عليه من وقائع وأسانيد¹، وذلك لكي يسمح لأعضاء البرلمان من ممارسة مهمتهم الرقابية والمشاركة الفعالة في مناقشة محتواه، كما أن شرط توفر النصاب القانوني مرتبط به وذلك من خلال أن يوقع على النصاب المطلوب، ومنه يمكن القول أنه لا يجوز إذن قبول الإستجواب الذي يتقدم به العضو شفاهة أثناء جلسات المجلس².

غير أن ما يفهم من خلال نص المادة 66 الفقرة 02 من القانون العضوي 16-12 القاضية بضرورة تسليم رئيس الغرفة المعنية نص الإستجواب، الذي يوقعه حسب الحالة ثلاثون (30) نائبا أو ثلاثون (30) عضوا في مجلس الأمة خلال الثماني والأربعون (48) ساعة الموالية لإيداعه³، أن الإستجواب يكون كتابة لكي يسهل على أعضاء المجلس المعني الإطلاع عليه ليتمكنوا من مناقشة ومعرفة أبعاده والتحقق من صحة الوقائع التي ينطوي عليه.

أما في مصر فقد نصت المادة 217 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على شرط الكتابة وذلك بقولها: "يقدم طلب توجيه الإستجواب كتابة إلى رئيس المجلس مبينا به بصفة عامة موضوع الإستجواب، ومرفقا به مذكرة شارحة تتضمن بيانا بالأمر المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الإستجواب، والأسباب التي يستند إليها مقدم الإستجواب، ووجه المخالفة الذي ينسب إليه الإستجواب، وما يراه المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه".

وعلى ذلك فلا يصح أن يتقدم العضو بإستجوابه شفاهة أثناء إنعقاد إحدى جلسات المجلس، وهذا الشرط في واقع الأمر له ما يبرره، ذلك أن الإستجواب بإعتباره أخطر أداة رقابية ضد الحكومة، فإنه يجب أن يكون واضحا، وأن تكون الوقائع والأسانيد والنقاط الرئيسية التي يتناولها ظاهرة بينة، بحيث يتضح بغير لبس وجه المخالفة الذي ينسب إليه المستجوب إلى من وجه إليه الإستجواب لكي يتمكن من الدفاع عن نفسه بسهولة ويسر، وهذا لا يتأتى إلا إذا كان الإستجواب مكتوبا.

¹ ظريف قدور، المرجع السابق، ص 179.

² دليم نوال، المرجع السابق، ص 231.

³ كريمة رزاق بارة، المرجع السابق، ص 203.

2- شرط توفر النصاب القانوني

لا يكفي توفر شرط الكتابة في الإستجواب البرلماني حتى يكون صحيحا ومنتجا لآثاره بل لابد من التوقيع عليه من قبل طالب الإستجواب، ففي الجزائر يجب التوقيع على الإستجواب من قبل ثلاثون (30) نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثون (30) عضوا من مجلس الأمة، ذلك أن لا يمكن قبوله إذا لم يوفر النصاب المطلوب، وهذا ما أشارت اليه المادة 66 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر والتي تقر: "يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة نص الإستجواب الذي يوقعه- حسب الحالة- على الأقل ثلاثون (30) نائبا أو ثلاثون (30) عضوا في مجلس الأمة إلى الوزير خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لقبوله"¹.

وإذا تمعنا النصاب المطلوب للتوقيع على الإستجواب، نلاحظ أنه متشدد ومبالغ فيه خاصة بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة الذين يشكل عددهم نصف نواب المجلس الشعبي الوطني، بالإضافة إلى إختلاف تشكيلة البرلمان الذي يتكون من ثلثين يتم إنتخابهم بطريقة مباشرة، وعلى الثلث المعين مباشرة من رئيس الجمهورية، الذي يمكنه التأثير على النصاب المطلوب، ذلك أن الحصول على النصاب القانوني المطلوب في غاية الصعوبة.

يجب القول أن المؤسس الدستوري قد أحاط الإستجواب بشرط مبالغ فيه، إذ بذلك يعد إضعافا لحق البرلمان في رقابة عمل الحكومة عن طريق هذه الوسيلة، وهو شرط عائق يكبح لجوء أعضاء المجلس الشعبي الوطني إلى توظيف هذه الوسيلة، ولتفعيل هذه الوسيلة كان من الأجدر إعادة النظر في الحد الأدنى المطلوب وإنقاظه إلى الحد المعقول لكي يجوز أن يقدم الإستجواب من طرف عضو واحد أو أكثر.

أما بالرجوع إلى المؤسس الدستوري المصري فقد أعطى الحق في طلب إستجواب الحكومة لكل عضو في مجلس النواب، بمعنى أنه لم يضع نصاب معين لقبول الإستجواب وإنما هو حق لكل عضو من أعضاء البرلمان وهذا ما نصت عليه المادة 130 من دستور 2014 بقولها: "لكل عضو في مجلس النواب توجيه إستجواب لرئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، لمحاسبتهم عن الشؤون التي تدخل في إختصاصاتهم" وكذا المادة 216 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

¹ ليندة أونيسي، شراد يحي، الاستجواب البرلماني في الجزائر بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، العدد الخامس، 2016، ص 209.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

ثانيا: الشروط الموضوعية: هي الشروط المتعلقة بموضوع الإستجواب أي مضمونه وتنحصر هذه الشروط في

1- ارتباط موضوع الإستجواب بإحدى قضايا الساعة: خلافا للعديد من الأنظمة المقارنة التي تبنت وسيلة الإستجواب والتي لم تحدد مجال الإستجواب مثل ما فعل المشرع المصري بحيث لم يحدد موضوع الإستجواب، بمعنى يجوز إستجواب الوزراء في أي شأن من الشؤون التي تدخل في إختصاصاتهم.

إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري قصر موضوع هذه الآلية على قضايا الساعة فقط، وهي من تسميتها فإنها تتسم بالغموض والعمومية وتفتح المجال للتأويل، بحيث أننا نعيش كل يوم جملة من القضايا الساعة التي تستقطب الرأي العام، وبالتالي ففي هذه الحالة فإنه يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني توجيه إستجواب للحكومة في كل قضية تتصل بشؤون الدولة،¹ ومن بين أهم المواضيع التي اعتبرت من قضايا الساعة في وقتها والذي على أساسه أقيم الاستجواب،التجاوزات الحاصلة في الانتخابات المحلية في 23 أكتوبر 1997 وترتب عليه التصويت على لائحة إنشاء لجنة تحقيق.²

ولم يتم النص سوى على هذا الشرط المذكور أعلاه فيما يخص موضوع الإستجواب، دون أن يتم التطرق سواء في القانون العضوي أو الأنظمة الداخلية إلى الشروط الواجب توفرها في نص الإستجواب ذاته، التي من شأنها تبيان حدود ممارسته بصورة قانونية.

2- أن ينصب الإستجواب على أعمال الحكومة: أن يقع الإستجواب في دائرة إختصاص الحكومة ولعله من البديهيات والمسلمات التي لا بد من التأكيد عليها هي أن المسؤولية السياسية من خلال أداة الإستجواب تعني اتهام الحكومة أو أحد الوزراء على ارتكاب فعل أو عمل أو إتباع سياسة أو ما شابهها من الأعمال التي تشكل مخالفة لأحكام الدستور أو القانون من جهة، أو تنسب الخطأ والإهمال أو سوء تصرف إلى الحكومة أو أحد الوزراء من جهة أخرى.³

¹ ليندة أونيسي، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لفاذ القاعدة القانونية، المرجع السابق، ص 90.

² ابتسام بولقواس، تأثير النسبة الاقصادية على تشكيل المجالس المنتخبة- المجلس الشعبي الوطني نموذجا- أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2017-2018، ص 338.

³ صادق أحمد علي يحي، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، 2008، ص 67.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

بالرجوع إلى الجزائر فإننا لم نجد مثل هذا الشرط بحيث لم ينص عليه صراحة سواء في الدستور أو القانون العضوي رقم 16-12 وإنما يتقرر عن طريق الإستنتاج، وذلك طبقاً لمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية، ذلك أن الحكومة لا تسأل إلا عما لديها من سلطات فعلية بمقتضى الدستور والقوانين، وعليه لا يجوز إستجواب الحكومة إلا في إطار ممارسة إختصاصاتها¹.

كذلك بالنسبة للمؤسس الدستوري المصري قد التزم بالصمت بشأن تحديد نطاق الإستجواب، وكذلك اللائحة الداخلية لمجلس النواب، وإنما اكتفى بعبارة: "ما يدخل في إختصاصهم" وذلك وفقاً لنص المادة 130 من دستور 2014 عندما قررا بأن لكل عضو من أعضاء مجلس النواب حق توجيه إستجابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم، وتطلبها في الإستجابات المقدمة أن تكون موضوعاتها متعلقة بشأن من الشؤون التي تدخل في إختصاصات أعضاء الحكومة.

وبناء عليه، وبمفهوم المخالفة، إذا قام أحد أعضاء مجلس النواب بتوجيه إستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم، بشأن من الشؤون التي لا تدخل في إختصاصاتهم، فإن طلب الإستجواب في مثل هذه الحالة ينبغي إستبعاده وعدم قبوله، نظراً لأنه لم يستوفي شرط الإختصاص؛ وهذا أمر منطقي ولا خلاف بشأنه، فمناط مساءلة أعضاء الحكومة ومحاسبتهم عن عمل معين هو إختصاصهم بهذا العمل.

ويعد هذا الشرط تطبيقاً سليماً لمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية الذي يعد بحق ضماناً جديدة لممارسة السلطة في إطار ديمقراطي، فالسلطة بلا مسؤولية تشكل إستبداداً محققاً، والمسؤولية بلا سلطة تشكل ظلماً محققاً أيضاً، ويترتب على هذا الشرط نتيجة مهمة مؤداها أنه لا يجوز إستجواب الحكومة أو أحد أعضائها عن إختصاص يمارسه رئيس الجمهورية منفرداً ولا تشترك معه الحكومة في ذلك، وقياساً على ذلك لا يمكن أن يكون تعيين رئيس مجلس الوزراء موضعاً للإستجواب، لأن معنى ذلك أن الإستجواب سيكون موجهاً لرئيس الجمهورية، وهو كما رأينا أنه غير مسؤول من الناحية السياسية عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه، وعلى هذا الأساس، تم في مجلس الشيوخ بجلسته 29 أبريل سنة 1942 إستبعاد إستجواب موجه إلى الحكومة عن الظروف والملابسات التي أدت إلى تأليف الوزارة، حيث دفع رئيس الوزراء -مصطفى النحاس باشا- بعدم جواز مناقشة الإستجواب المقدم من أحد الشيوخ عن الظروف والملابسات التي أدت إلى تأليف وزارته²، وذلك لأن إختيار

1 ليندة أونيسي، الاستجواب البرلماني في الجزائر بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلماني، المرجع السابق، ص 210.

2 حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 785، 787.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

الملك لشخص رئيس الوزراء هو من الإختصاصات التي ينفرد بها، ومن ثم فلا يمكن أن تكون محل مناقشة بالبرلمان أو موضوع بحث أو إستجواب.

3- أن لا يتضمن الإستجواب أمورا مخالفة للدستور أو القانون: وهذا أمر طبيعي فالبرلمان عندما يمارس إختصاصاته سواء التشريعية منها أم الرقابية، إنما يمارسها في إطار نصوص الدستور والقانون، وبالتالي لا يجوز له مخالفة هذه النصوص أو تلك القواعد، وإلا يكون بذلك قد خرج عن نطاق دائرة "مبدأ الشرعية Principle of Legality".

وفضلا عن ذلك، فإن الإستجواب في حقيقته كما ذكرنا من قبل ليس إلا إتهاما لأحد الوزراء لتصرفات معينة وقعت منه بالمخالفة لأحكام الدستور والقانون، وهو ما يعني في النهاية أنه وسيلة رقابية تستهدف المحافظة عليها.

في الجزائر لم يرد في النصوص المنظمة لوسيلة الإستجواب ما يشير إلى هذه الشرط، وهذا خلافا للمشرع المصري الذي نص في المادة 02/217 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب بأنه لا يجوز أن يتضمن الإستجواب أمورا مخالفة للدستور أو القانون¹.

الفرع الثالث: إجراءات الإستجواب ونتائجه

أولا: إجراءات الإستجواب

لما كان الإستجواب من أخطر وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، فإن الدساتير واللوائح الداخلية قد أحاطت بالإستجواب بمجموعة من الإجراءات التي يلزم مراعاتها حتى ينتج الإستجواب أثره وذلك بمناقشته في المجلس وإصدار قرار فيه.

وينبغي على كل من موجه الإستجواب، والموجه إليه الإستجواب الإلتزام بإجراءات الإستجواب، كما ينبغي على المجلس تطبيق أحكام الدستور واللائحة بشأنها واحترام السوابق البرلمانية في هذا الشأن.

¹ تنص المادة 217-02 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، المرجع السابق على أنه "لا يجوز أن يتضمن الاستجواب أمورا مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة، أو أن يكون متعلقا بأمور لا تدخل في اختصاص الحكومة، أو أن تكون في تقديمه مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب. كما لا يجوز تقديم استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في ذات دور الانعقاد ما لم تطرأ وقائع جديدة تبرر ذلك. وتسرى على الاستجواب أحكام المادة 203 من هذه اللائحة".

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

فبالرجوع إلى الجزائر فإنه تبدأ إجراءات تقديمه إلى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، غير أن القانون العضوي رقم 16-12 لم يحدد الجهة التي تستقبل الإستجواب بحيث لم يحدد ضرورة تسليمه إلى رئيس المكتب شخصيا أو تسجيله لدى المكتب، غير أن الممارسة البرلمانية بينت أن الجهة التي تستقبل إستجواباتهم - حسب الحالة- لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة.

يقوم بعدها رئيس المجلس بإبلاغ الإستجواب إلى الوزير خلال الثمانية والأربعين ساعة الموالية لإيداعه كأقصى تقدير¹.

بعد ذلك يتولى مكتب المجلس المعني وبالتشاور مع الحكومة تحديد تاريخ الجلسة التي يتم مناقشة الإستجواب خلالها، على أن يتم ذلك كأقصى تقدير خلال ثلاثين (30) يوما على الأكثر الموالية لتاريخ تبليغ نص الإستجواب، بحيث أن المشرع الجزائري جعل ميعاد بدأ حساب مدة ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ نص الإستجواب لدى الوزير الأول وليس من يوم إيداعه لدى مكتب المجلس المعني.

وتعتبر هذه المدة (30) يوما مدة طويلة بالنظر إلى موضوع الإستجواب التي يتناول قضية ذات أهمية تتبع من كونها تتعلق بحدث ساعة، تتطلب إذن النظر المستعجل قبل أن يتميع هذا الحدث ويتجاوز الزمن.

أما بالنسبة لإنعقاد الجلسة المبرمجة لمناقشة محتوى الإستجواب فيقوم مندوب من أصحاب هذا الأخير بتقديم عرض يتناول موضوع إستجوابه، مبينا الوقائع والأفعال التي ينسبها للوزير وأدلة إسنادها إليه مع ما لديه من وثائق ومستندات تؤيد ما ذهب إليه من ادعاءات²، ويشترط في نص الإستجواب أن يكون موجزا ومختصرا حتى يتسنى عرض محتواه في الجلسة المحددة مادام أن الحكومة مطالبة بالإجابة عليه كذلك خلال نفس الجلسة.

أما الإجابة على الإستجواب فهل يلزم توجيه الإستجواب إلى الوزير المسؤول عن القطاع محل الإستجواب، أم أنه يكفي توجيهه إلى الوزير المكلف بالعلاقات بين الحكومة والبرلمان، أم أنه موجه إلى الوزير الأول ليتكفل بالرد عليه شخصيا دون غيره من الوزراء؟، وفقا لنص المادة 151 من الدستور يبدو وكأن الإستجواب يوجه إلي الحكومة ككل بقولها: "يمكن... إستجواب الحكومة"، ربما هذا ما جعل المشرع عند وضعه للقانون العضوي 99-02 السالف الذكر، يورد في الفقرة الأولى من المادة 65 منه الصياغة التالية: "يمكن أعضاء البرلمان إستجواب رئيس الحكومة بخصوص...." وذلك وفقا لنص المادة 133 من دستور 1996 على أساس أن رئيس الحكومة يمثل الحكومة ككل، لكن تصدى المجلس الدستوري في رأيه رقم 08-99 وإعتبر هذه الفقرة غير دستورية وفقا لما يلي:

¹ أنظر المادة 66-02 من القانون العضوي 16-12، المرجع السابق.

² ظريف قدور، المرجع السابق، ص 184.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

- إعتبار أن المؤسس الدستوري قد حول بمقتضى الفقرة الأولى من المادة 133 من الدستور أعضاء البرلمان إمكانية إستجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة.

وعليه فإن الإستجواب يوجه لأي عضو في الحكومة بما فيها رئيسها، والعضو الذي وجه إليه هو الذي يتولى عملية الإجابة، والإجابة هنا تمكن العضو الحكومي من الدفاع عن نفسه لتفنيذ الإتهامات والإدعاءات الموجه إليه في الإستجواب¹.

أما في مصر فإنه وفقا لما تقضي به المادة 218 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب فإنه ينبغي على رئيس المجلس بعد أن يقدم إليه طلب الإستجواب مستوفيا شروطه، ويتم قيده بحسب تاريخ وروده في سجل خاص وأن يبلغ الإستجواب إلى من وجه إليه، وإلى الوزير المختص بشؤون مجلس النواب ؛ ومن ثم لا يمكن أن يدرج طلب الإستجواب بجدول الأعمال إلا بعد أن يتم مثل هذا الإبلاغ، وإلا إنتفت الحكمة منه، وهي ضرورة إعلام الموجه إليه بموضوع الإستجواب حتى تتاح له الفرصة لدراسته وإعداد بيان بخصوصه.

كما ينبغي أيضا على رئيس المجلس أن يخطر العضو مقدم الإستجواب كتابة بذلك، والإخطار هنا إنما يكون لإعلام مقدم الإستجواب بأن الموجه إليه الإستجواب قد أخطر به وأصبح على علم بموضوعه². بعد وصول الإستجواب إلى رئيس المجلس مستوفيا لكافة شروطه، وإتمام إجراءات تبليغه إلى من وجه إليه، وإلى الوزير المختص بشؤون مجلس الشعب، وكذلك إخطار العضو مقدم الإستجواب كتابة بذلك، يأمر رئيس المجلس بإدراج الإستجواب في جدول الأعمال، والغاية من ذلك واضحة، وهي الإتفاق حول ميعاد مناقشة الإستجواب .

فقد جرت التقاليد البرلمانية على أن تسبق المناقشة جلسة لتحديد الميعاد المناسب لإجرائها، فيبدي مقدم الإستجواب رغبته في الموعد الذي يراه مناسبا للمناقشة، ويرد المستجوب على ذلك قبولا أو رفضا، ويجسم المجلس الأمر بتحديد جلسة المناقشة، ومن ثم يتولى مكتب المجلس إدراج الإستجواب في جدول أعمال الجلسة المحددة. إذن وكما هو واضح، فإن الغاية من إدراج الإستجواب تتمثل في تحديد يوم مناقشته، حتى لا يباغت الموجه إليه بحلوله دون أن يكون قد أعد أسانيده ودفاعه، فينال الإستجواب منه بغير تمكنه من الدفاع عن نفسه.

¹ بوسالم دنيا، المرجع السابق، ص 125.

² مدحت أحمد يوسف غنم، المرجع السابق، ص 405.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

أما عن تحديد موعد مناقشته فورد في الفقرة الأخيرة من المادة 130 من الدستور المصري الحالي العبارة التالية وتجري المناقشة في الإستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه، إلا في حالات الإستعجال التي يراها المجلس وموافقة الحكومة. ويستفاد من هذه العبارة أنه لا تجوز مناقشة الإستجواب قبل مضي سبعة أيام على الأقل من يوم تقديمه، وبذلك يكون الدستور قد اتخذ يوم تقديم طلب الإستجواب نقطة بداية لحساب مدة الأيام السبعة.

تنص المادة 219 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أن: "تجري المناقشة في الإستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه، إلا في حالات الإستعجال التي يراها المجلس وموافقة الحكومة". ويستفاد من هذا النص، أن المشرع قد أجاز تعجيل المناقشة في موضوع الإستجواب إذا توافر الشرطين التاليين:
الأول: قيام حالة حالات الإستعجال التي يقدرها المجلس.

والثاني: موافقة الحكومة أو الموجه إليه الإستجواب على نظر الإستجواب على وجه الإستعجال ودون الإلتزام بالقيود الزمني الذي حدده الدستور.

وعلى ذلك، فإن المجلس يعتبر شريكا للحكومة في تعجيل مناقشة الإستجواب، ولكن دوره يتوقف فقط عند تقدير السبب المبرر له، ويكون للحكومة أن توافق عليه أو ترفضه. وهو ما يعني أن مهلة السبعة أيام المحددة لمناقشة الإستجواب مقررّة لصالح الموجه إليه الإستجواب، وذلك حتى يتمكن من إعداد دفاعه.

إن إجراءات مناقشة الإستجواب كما نظمتها المادة 220 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب تبدأ بقيام العضو المستجوب بشرح إستجوابه في غضون فترة زمنية محددة، ثم يرد عليه من وجه إليه الإستجواب، ثم يعقب العضو على إجابة هذا الأخير، وبعد ذلك يتم فتح باب المناقشة للسادة الأعضاء في موضوعه وتفصيل ذلك كما يلي¹:

1- قيام العضو المستجوب بشرح إستجوابه:

تبدأ أولى إجراءات المناقشة بقيام العضو المستجوب بشرح إستجوابه ضمن الفترة الزمنية المحددة له، مبينا الأمور المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الإستجواب، والأسباب التي يستند إليها، ووجه المخالفة الذي ينسب إليه من وجه إليه الإستجواب، وما يراه من أسانيد أو أدلة تؤيد ما ذهب إليه².

¹ حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 798.

² محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 166.

2- رد الموجه إليه الإستجواب:

بعد أن يفرغ العضو المستجوب من شرح إستجوابه، وبيان الوقائع التي يستند إليها، وتقديم مستندات الإتهام التي مجوزته، يقوم الوزير أو الموجه إليه الإستجواب بالرد على الإتهامات التي وردت في صحيفة الإستجواب، فكما أعطيت الفرصة كاملة للمستجوب لشرح إستجوابه، فإنه يجب أيضا أن تعطى الفرصة كاملة لمن وجه إليه الإستجواب للدفاع عن نفسه، وتنفيذ أدلة الإتهام التي تحيط به، ولذلك يجب أن يتاح له من الوقت ما يمكنه من درء جميع التهم التي تضمنها الإستجواب، وبالصورة التي يراها مناسبة لإقناع المجلس بأنه لا محل للإستجواب¹.

3- تعقيب العضو المستجوب على إجابة من وجه إليه الإستجواب:

بعد أن يفرغ الوزير أو الموجه إليه الإستجواب من الرد على الإتهامات التي وردت في صحيفة الإستجواب، فإن من حق العضو المستجوب إذا لم يقتنع بهذا الرد التعقيب على إجابة من وجه إليه الإستجواب، وتكون له الأولوية في ذلك².

وفي هذه الحالة ينبغي على العضو المستجوب أن يبين أسباب عدم اقتناعه بإجابة الوزير المختص، وأن يلتزم أثناء تعقيبه بعدم تقديم وقائع جديدة لم ترد في الإستجواب³.

4- فتح باب المناقشة للسادة الأعضاء:

بمجرد أن يفرغ العضو المستجوب من التعقيب على إجابة من وجه إليه الإستجواب، يفتح رئيس المجلس باب المناقشة للسادة أعضاء المجلس. مع الملاحظة أنه إذا كانت هناك أسئلة أو طلبات إحاطة تم إدراجها في ذات الجلسة التي ينظر فيها الإستجواب نظرا للإرتباط، ففي مثل هذه الحالة يكون لمقدمي الأسئلة أو طلبات الإحاطة المتعلقة بموضوع الإستجواب أولوية التعليق على إجابة الوزير المستجوب عندما تبدأ المناقشة العامة، وذلك بحسب أولوية قيد أسئلتهم بسجل الأسئلة⁴.

¹ إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص 345.

² تنص المادة 220، من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، المرجع السابق، على أنه " للاستجواب الأسبقية على سائر المواد المدرجة بجدول الأعمال بعد طلبات الإحاطة والأسئلة. وتجرى مناقشة الاستجواب بأن يشرح المستجوب استجوابه، ثم يعقب عليه من وجه إليه الاستجواب، وبعد ذلك تبدأ المناقشة في موضوعه. وللمستجوب الرد على إجابة من وجه إليه الاستجواب، وتكون له الأولوية في ذلك".

³ محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 162، 163.

⁴ مدحت أحمد يوسف غنم، المرجع السابق، ص 424.

5- إنتهاء المناقشة في موضوع الإستجواب:

بعد أن تتم مناقشة الإستجواب من قبل جميع الأطراف (العضو المستجوب، الموجه إليه الإستجواب، الأعضاء المشاركين في المناقشة) تصل المناقشة إلى نهاية المطاف.

ولقد بينت اللائحة الداخلية لمجلس النواب في المادة 222 منها كيفية إنتهاء المناقشة، والمصير الذي قد يؤول إليه الإستجواب، فقضت بأن: "تقدم إلى رئيس المجلس أثناء المناقشة الإقتراحات المتعلقة بالإستجواب كتابة، ويعرض الرئيس هذه الإقتراحات فور إنتهاء المناقشة، ويكون للإقتراح بالإنتقال إلى جدول الأعمال الأولوية على غيره من الإقتراحات المقدمة، فإذا لم توجد إقتراحات مقدمة للرئيس بشأن الإستجواب، أعلن إنتهاء المناقشة والإنتقال إلى جدول الأعمال".

ووفقا لهذا النص، فإنه بإنتهاء مناقشة الإستجواب نكون بصدد فرضين:

الفرض الأول: ألا توجد أية إقتراحات مقدمة إلى رئيس المجلس بشأن الإستجواب محل المناقشة، وفي هذه الحالة يعلن الرئيس إنتهاء المناقشة والإنتقال إلى جدول الأعمال، وهو ما يعني أن المجلس لا يرى شيئا في الإستجواب المقدم.

الفرض الثاني: أن يتقدم بعض أعضاء المجلس بإقتراحات تتعلق بالإستجواب إلى رئيس المجلس، وفي هذه الحالة لا يجوز الكلام عند عرض الإقتراحات المقدمة بشأن الإستجواب إلا لمقدميها، وعلى كل منهم أن يشرح إقتراحه بإيجاز، ويجوز للمجلس بناء على إقتراح رئيسه أن يحيل هذه الإقتراحات أو بعضها إلى إحدى اللجان لتقديم تقرير عنها قبل أخذ الرأي عليها.

وبخصوص مضمون هذه الإقتراحات، نكون أمام احتمالات عدة أهمها:

1- إقتراح شكر الحكومة: ويكون ذلك إذا اقتنع النواب بإجابة الحكومة أو الوزير، وبالشرح والمستندات المقدمة، وتبين لهم بعد المناقشة أن الحكومة قد قامت بواجبها ولهذا ينتهي المجلس إلى توجيه الشكر بدلا من اللوم Censure، وأنها بذلك تستحق الشكر بدلا من اللوم الشكر لها بصورة أو بأخرى. وهو ما يعني تجديد المجلس ثقته بالحكومة سواء كلها أو بالوزير الموجه إليه الإستجواب، وتأييده للسياسة المطبقة¹.

¹ ابراهيم هلال المهندي، المرجع السابق، ص 350.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

2- **إقتراح سحب الثقة:** ويكون ذلك إذا لم يقتنع أعضاء المجلس النيابي بما قدمته الحكومة أو أحد أعضائها من تبريرات، وفي هذه الحالة يصدر المجلس قرارا مسببا بسحب الثقة من الحكومة سواء كلها أو بعض أعضائها، غير أنه يلزم لإتخاذ هذا القرار إجراءات خاصة¹.

3- **إقتراح إحالة موضوع الإستجواب إلى لجنة برلمانية لتقصي الحقائق بشأنه:** ويكون ذلك عندما يتراءى لمقدم أو مقدمي هذا الإقتراح أن ردود عضو الحكومة الموجه إليه الإستجواب غير كافية، وأن الموضوع بحاجة إلى مزيد من البحث والتحري لإتخاذ القرار المناسب بشأنه².

4- **إقتراح الإنتقال إلى جدول الأعمال:** ويحدث ذلك إذا تبين لمجلس النواب أن الحكومة لم تخطيء، أو أن خطأها كان يسيرا ويمكن التجاوز عنه، وعندئذ يقرر المجلس عادة الإنتقال إلى جدول الأعمال، والموافقة على إقتراح الإنتقال لجدول الأعمال لا يعني توجيه اللوم أو عدم الثقة بالحكومة، وإنما يعني رفض الإقتراحات الأخرى المقدمة بشأن الإستجواب ويكون للإقتراح بالإنتقال إلى جدول الأعمال الأولوية على غيره من الإقتراحات المقدمة؛ ويقصد بالأولوية هنا، أولوية عرضه على الأعضاء لمناقشته ثم أخذ الرأي عليه³.

وغالبا ما يلجأ مجلس النواب إلى هذا الإجراء عندما تصعب مناقشة الإستجواب، ويحاط بالوزير أو بالحكومة بشكل يبلغ معه العجز عن تنفيذ أدلة الإتهام؛ ولذلك فإنه لا سبيل للخروج من هذا المأزق العصيب إلا بأخذ الموافقة على إقتراح الإنتقال لجدول الأعمال، وهو ما يعني إجهاض الإستجواب وتفريغه من مضمونه، وعرقلة مسيره نحو تحقيق أثره في سحب الثقة من الحكومة كلها أو بعضها في حال ثبوت إدانتها؛ وهذا ما يتضح جليا في الممارسة العملية داخل مجلس النواب في مصر، حيث أن أغلب أو بالأحرى كل الإستجوابات التي تقدم رغم خطورتها ووضوح أدلتها إلا أنها تنتهي إلى الإنتقال إلى جدول الأعمال.

ثانيا: نتائج الإستجواب

تنتهي عملية توظيف الإستجواب في النظام البرلماني إما بالتحقق من قيام الحكومة أو الوزير المختص بواجبها، وذلك عندما يقتنع الأعضاء بإجابات وتبريرات ردود الحكومة أو الوزير المقدم إليه الإستجواب، عندئذ تعد المسألة منتهية ويؤدي الإستجواب وظيفته، ولكن قد يرى بعض أعضاء البرلمان أن إجابات الوزير المعني غير

¹ أنظر جلسات مجلس الشعب المصري (مضبطة الجلسة السابعة والخمسين) 23 من مارس 2008، ص 18.

² حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 803.

³ نفس المرجع، ص 804.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

مقنعة وبالتالي لا تنفي التقصير والعجز في الجانب الحكومي الأمر الذي يوجب الإدانة، في هذه الحالة يجوز اتخاذ إجراءات سحب الثقة من الحكومة وتقرير مسؤوليتها السياسية¹.

في الجزائر بتفحص النصوص القانونية لهذه الوسيلة الرقابية سواء في التعديل الدستوري لسنة 2016 حتى في القانون العضوي رقم 16-12، لم تشر إلى أي أثر يمكن أن تمتد إليه آلية الإستجواب، خاصة عندما تقدم الحكومة إجابات غير مقنعة، ذلك أن الدستور لم ينص في مقابل الإستجواب على جزاء كملتمس الرقابة وطرح الثقة، وبالتالي فإن الإستجواب في الدستور الجزائري هو مجرد وسيلة للمعرفة والإستيضاح، وبهذا فهو لا يختلف عن وسيلة السؤال².

أما في مصر فإن من نتائج الإستجواب تحريك المسؤولية السياسية الفردية والتضامنية، حيث يمكن تحريك المسؤولية السياسية الفردية لأحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم، كما يمكن تحريك المسؤولية السياسية للحكومة مجتمعة ممثلة في رئيس مجلس الوزراء³، وهذا ما تطرقنا له في أنواع المسؤولية السياسية، وهذه المسؤولية هي التي تجعل الإستجواب أخطر وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة والتي يترتب عليها سحب الثقة من الحكومة كما سوف نتناولها في المبحث الثالث بالتفصيل.

المطلب الثالث: لجان التحقيق

يعتبر حق إجراء التحقيق من الحقوق المسلم بها للبرلمان في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني، بل وفي الدول التي تأخذ بالنظام الرئاسي.

وإذا كان السؤال البرلماني حق كل عضو على حدة، فإن التحقيق البرلماني حق للمجلس ككل، إلا أنه لصعوبة ممارسة التحقيق من جميع أعضاء المجلس، فإن العمل قد درج على أن يشكل المجلس لجنة خاصة للتحقيق في موضوع معين، خلال مدة معينة، وينتهي بعدها عمل هذه اللجنة.

ويأخذ التحقيق صورة أكثر عمقا من السؤال، حيث تتخذ اللجنة كافة الإجراءات ووسائل التقصي للحصول على المعلومات اللازمة لفحص موضوع التحقيق، فهي لا تركز إلى ما يقدمه الوزراء لها من بيانات، وإنما تستسقي بنفسها المعلومات من مصادرها الأصلية، ولها- في سبيل ذلك- حق إستدعاء الشهود للإستماع إليهم،

¹ ظريف قدور، المرجع السابق، ص 187.

² كريمة رزاق بارة، المرجع السابق، ص 206.

³ صادق أحمد علي يحي، المرجع السابق، ص 135.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

والإستعانة بما تراه من الخبراء، وكذلك الإنتقال إلى موقع العمل محل البحث، وأخيراً تنتهي اللجنة من عملها بإعداد تقرير يتضمنه نتيجة عملها وما تراه اللجنة من توصيات لعرضه على المجلس.

وسوف نحاول في هذا المطلب دراسة القواعد والأحكام التي تنظم التحقيق البرلماني، بالتطرق إلى مفهومه ثم التطرق إلى كيفية إنشائه وتحديد آثار ونتائج عمل لجان التحقيق.

الفرع الأول: مفهوم التحقيق البرلماني

يرى غالبية الفقه الدستوري أن حق التحقيق هو من الحقوق التي إنعقد عليها الإجماع في الدول البرلمانية والرئاسية، لذلك فإن إختصاص المجالس النيابية في تكوين لجان التحقيق البرلمانية هو إختصاص أصيل لهذه المجالس، بحيث تمارسه حتى ولو لم يرد النص عليه في صلب الدستور، إذ تستمد وجودها من الوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان، أي أنها وسيلة لأداء مهامه الدستورية¹.

ويعرف التحقيق بأنه: "التحريات التي يقوم بها المجلس نفسه أو بواسطة مجموعة من الأعضاء يعينها المجلس، وهي تنصب على جميع الموضوعات التي تهم الدولة"².

وهذا التعريف يعتبر - من وجهة نظرنا - قاصراً، فلم يربط بين التحقيق بأعمال السلطة التنفيذية، وإنما أطلقه على كل الموضوعات التي تهم الدولة.

ويعرف André Hauriou لجان التحقيق بأنها: "لجان تشكل من أجل إلقاء الضوء على بعض الأعمال المعينة"³.

أما الدكتور عبد الله إبراهيم ناصف فيعرفه بأنه: "إجراء يلجأ إليه البرلمان بقصد الإستنارة والتي على ضوءها يمكن أن يحدد موقفه"⁴.

ونرى بأن التحقيق هو إجراء يقوم به المجلس التشريعي، أو يعهد به إلى لجنة مشكلة من عدد من أعضائه لبحث وتقصي موضوع محدد، يقع في إختصاص السلطة التنفيذية، بهدف الكشف عن المخالفات السياسية - في حالة وجودها- فيه وإعداد تقرير لعرضه على المجلس.

¹ إبراهيم هلال المهندي، المرجع السابق، ص 247، 248.

² Jacques desandre, Les commissions parlementaires d'enquête ou de contrôle en droit français, Thèse prise 11-1975, p 02.

³ ليندة أونيسي، المرجع السابق، ص 101.

⁴ عبد الله إبراهيم ناصف، المرجع السابق، ص 91.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

وتلك الأهمية التي يتبوّها التحقيق البرلماني أفضت بالمؤسس الدستوري في كل من الجزائر ومصر على النص على هذه الوسيلة الرقابية في صلب الدستور فقد نص التعديل الدستوري لسنة 2016 الجزائري في المادة 180 منه: "يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار إختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة".

هذا ما نصت عليه كذلك المادة 135 من الدستور المصري لسنة 2014 بقولها: "لمجلس النواب أن يشكل لجنة خاصة، أو يكلف لجنة من لجانه بتقصي الحقائق في موضوع عام، أو بفحص نشاط إحدى الجهات الإدارية، أو الهيئات العامة، أو المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصي الحقائق في موضوع معين، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية، أو الإدارية، أو الإقتصادية، أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة أو غيرها، ويقرر المجلس ما يراه مناسبا في هذا الشأن.

وللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك. وفي جميع الأحوال لكل عضو في مجلس النواب الحق في الحصول على أية بيانات أو معلومات من السلطة التنفيذية تتعلق بأداء عمله في المجلس.

وبالتأمل في النصين السابقين، يتضح لنا أن لجان تقصي الحقائق هي لجان برلمانية تتشكل من داخل البرلمان، ولا ينضم إلى عضويتها أحد من خارج أعضاء البرلمان؛ وأساس ذلك هو أن البرلمان بما له من سلطات في مواجهة الحكومة، فإن له من باب أولى أن يشكل لجانا تتولى بنفسها فحص الأنشطة الحكومية المختلفة، والوقوف على حقيقة أوضاعها. فلا يسوغ أن يسند البرلمان إلى الحكومة مهمة إجراء فحص لنشاط جهة من الجهات، لأنه بذلك يكون قد جعل من الحكومة خصما وحكما، في الوقت الذي يحل بحقه في أعمال هذه الرقابة .

الفرع الثاني: كيفية المبادرة بإنشاء لجان التحقيق

تبدأ إجراءات تشكيل لجنة التحقيق في الجزائر بمبادرة من أعضاء مجلس الشعبي الوطني عن طريق التصويت على إقتراح لائحة مكتوبة، تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ويوقعها على الأقل عشرون (20) نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو (20) عضوا من مجلس الأمة¹، ويتم تعيين لجان التحقيق من بين أعضاء المجلس الشعبي الوطني طبقا للشروط المحددة لتشكيل اللجان الدائمة وتوزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات

¹ تنص المادة 78 من القانون رقم 16-12، المرجع السابق، على أنه " يتم إنشاء لجنة التحقيق من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة على بالتصويت على إقتراح لائحة يودعه لدى المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ويوقعه، على الأقل (20) عشرون نائبا أو (20) عضوا في مجلس الأمة".

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

البرلمانية، ولضمان مصداقية النتائج فإنه يمنع على أعضاء المجلس الذي سبق لهم التوقيع على لائحة إنشاء اللجنة الإنضمام إلى التشكيلة¹.

وقد تم إنشاء لجنة تحقيق برلمانية حول حرق الحصانة البرلمانية و تم تقديم مقترح إنشاء هذه اللجنة من قبل حزب جبهة التحرير الوطني على لسان نائبها ابراهيم مصباح، وقد جاء سبب طلب إنشاء هذه اللجنة هو ما حدث يوم 04-01-2004 عندما قام نواب من المجلس الشعبي الوطني بوقفه سلمية أمام المجلس الشعبي الوطني والتي عبروا من خلالها عن احتجاجهم على السلوكيات الماسة باستقرار الأحزاب السياسية وعن رفضهم التدخل في شؤونها الداخلية، وخلال هذه الوقفة تعرض النواب وعلى مرأى ومسمع الجميع للعنف من قبل رجال الأمن. وبالنظر للأضرار المعنوية التي لحقت النواب جراء الحرق الفاضح للحصانة البرلمانية، فقد طالب النواب الموقعون على هذه اللائحة بإنشاء لجنة برلمانية للتحقيق في الملابسات المذكورة قصد تحديد المسؤوليات واقتراح الإجراءات اللازمة لمواجهة هذه التجاوزات².

وقد إعتبر بعض النواب أن رفع عدد المبادرين باللائحة إلى عشرين نائبا الغرض منه منع المعارضة من ممارسة حقها في الرقابة لأنه ليس من المنطقي أن ننتظر من الأغلبية التحقيق في ممارسة حكومتها، لذا يجب أن تعطي كل مجموعة برلمانية مرة في كل سنة على الأقل في أن تقرر إنشاء لجنة تحقيق في الميدان الذي تريده أو بعدد من النواب³.

أما بالنسبة لمصر فإنه وبخصوص تشكيل لجان تقصي الحقائق، فقد ذكرت المادة 241 من اللائحة الداخلية للمجلس النواب بأن لجنة تقصي الحقائق تتشكل بقرار من المجلس بناء على طلب من:

- 1- اللجنة العامة لمجلس النواب.
- 2- أو إحدى لجان المجلس الأخرى، والبالغ عددها تسع عشرة لجنة، منها ثماني عشرة لجنة نوعية، ولجنة واحدة للقيم.

¹ ليندة أونيسي، المرجع السابق، ص 107.

² المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداوات، الفترة التشريعية 05، الدورة العادية 04، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 25 يناير 2004، 6/5. السنة 02 رقم 94 الموافق لـ 16-02-2004، ص ص 05، 06.

³ كريمة رزاق بارة، المرجع السابق، ص 210.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

3- أو بناء على إقتراح مقدم كتابة إلى رئيس المجلس من عشرين عضوا على الأقل وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يقل عدد أعضاء اللجنة المشكلة لتقصي الحقائق عن سبعة، ولا يزيد على خمسة وعشرين عضوا¹، وهؤلاء يختارهم المجلس بناء على ترشيح رئيس المجلس، مع مراعاة ما يلي بالنسبة لأعضاء هذه اللجنة:

أ- التخصص والخبرة في الموضوعات المشكلة من أجلها اللجنة.

ب- تمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة والأعضاء غير المنتمين للأحزاب المستقلين (إذا كان عددهم في المجلس لا يقل عن عشرة أعضاء).

ج- ويحدد قرار تشكيل اللجنة رئيسها، وتختار أمانة خاصة باللجنة من بين أعضائها أو من بين العاملين بالأمانة العامة للمجلس بناء على ما يقترحه رئيس اللجنة².

مما سبق نستطيع القول أنه إذا كان لكل عضو بالمجلس حق تقديم السؤال والإستجواب، مع الوضع في الإعتبار أن الإستجواب هو أخطر وسائل الرقابة البرلمانية- من حيث الأثر-، فإنه من باب أولى أن يكون له حق إقتراح تشكيل لجنة تقصي الحقائق، ذلك أن تقديم الإقتراح من عشرين عضوا من المجلس يمثل قيادا حقيقيا على حق النائب في طلب تشكيل لجنة تقصي الحقائق حول موضوع ما.

الفرع الثالث: آلية عمل لجان التحقيق البرلمانية

تسعى لجنة التحقيق في ممارسة أعمالها للوصول إلى حقيقة الموضوع المعروض أمامها، وفي سبيل هذا فهي تملك الوسائل التي تمكنها من تحقيق هدفها، بحيث لا يمكن للجان التحقيق أن تقوم بدورها بأكمل وجه، إذ بدونها تظل عاجزة عن القيام برسالتها، لأن نجاح التحقيق مرتبط بالآليات التي تمكنها من التوصل إلى نتائج التحقيق وهذا ما سنتناوله بالتفصيل فيما يلي.

أولا: سلطات وإختصاصات لجان التحقيق

لابد من الإعتراف للجنة التحقيق البرلماني بسلطات يستوجبها حسن تأدية دورها، إذ بدونها تظل عاجزة عن القيام برسالتها، ومن هنا تعترف الأنظمة البرلمانية على أن تعترف لتلك اللجان بعدد من السلطات تتنوع تبعاً للمحل الذي ترد عليه، إلى ثلاث أنواع سلطات تمارس على الوثائق والمستندات، وأخرى تتعلق بالأشخاص وأخيرا تتصل بالأمكنة.

¹ محمد حسب الحربي، سمير داود سلمان، الإطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي، دراسة مقارنة، دار السنهوري، الطبعة الأولى، 2016، ص 147.

² مدحت أحمد يوسف، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، الطبعة 01، ص 292.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

ففي إطار قيام لجان التحقيق البرلمانية بسلطاتها وإختصاصاتها فإنها تكون مخولة لأن تتولى التحريات والمعاینات التي تمكنها من جمع المعطيات بشأن موضوع محل التحقيق، وهذا ما نص عليه المشرع الجزائري في نص المادة 84 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر، بحيث يمكن لها في هذا الإطار الإستماع إلى أي شخص ترى أن له فائدة في سماعه بما فيهم أعضاء الحكومة، لأنه في حالة امتناعه عن التجاوب مع ما تحتاجه اللجنة من معلومات وحقائق إعتبر ذلك تقصيرا منهم ويدون ويسجل في التقرير المعد¹، دون أن يثير هذا الفعل أية مسؤولية جزائية للمخالفين وتحمل السلطة الوصية التي يتبعها المعني كامل مسؤوليتها عن ذلك التصرف².

أما عن سلطة اللجنة في تحليف الشهود وإرغام من إستدعتهم للإستماع أو التحقيق على أداء اليمين، فلا نجد أي نص يشير إلى هذه الصلاحية في القانون العضوي، كما تملك لجان التحقيق في حالة عدم اكتفاء الإستماع إلى الأشخاص في تغطية جوانب التحقيق الذي تقوم به اللجنة، مما ينبغي معه الإنتقال إلى الأماكن التي تخص موضوع التحقيق للقيام بالمعاینات والزيارات الميدانية اللازمة³.

والملاحظ هنا أن المشرع لم يبين الإجراءات الواجب إتباعها قبل القيام بهذه الزيارات والمعاینات إلا فيما يخص المؤسسات والإدارات العمومية، الذي يتطلب فيها توجيه إستدعاء مرفق ببرنامج المعاینات والزيارات إلى إدارات هذه المؤسسات والإدارات وأعوانها عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها، أما المؤسسات الخاصة والإدارات الخاصة فلم يتم تناول إجراءاتها⁴، لكن لا يعني ذلك عدم التقييد بذلك بالنسبة لهذه الأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة أو حتى الطبيعية - (إذا كانت تشرف على مكان له علاقة بالقضية محل التحقيق - وفق المبادئ العامة للتحقيق).

كما حولت المادة 85 من القانون العضوي رقم 16-12 الإطلاع على أي معلومات أو وثائق لها صلة بالموضوع محل التحقيق شريطة تقييد أعضائها والتزامهم بالسرية العامة، غير أنه لا يجوز الإطلاع على الوثائق التي تكتسي طابعا سريريا وإستراتيجيا يخص الدفاع والأمن الوطني أو المصالح الحيوية للإقتصاد الوطني، ففي هذه الحالة يجوز رفض تسليم وتقديم الوثائق المطلوبة في التحقيق، مع ضرورة أن يكون لهذا الإستثناء ما يبرره مع وجوب التعليل من طرف الجهات المعنية حال تمسكها بذلك.

¹ تنص الفقرة الأخيرة من من المادة 84 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق، على أنه "بعد عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق تقصيرا جسيما يدون في التقرير، وتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤولياتها".

² ظريف قدور، المرجع السابق، ص 198.

³ ليندة أونيسي، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، المرجع السابق، ص 110.

⁴ بوسالم دنيا، المرجع السابق، ص 182.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

أما في مصر فقد نصت المادة 242 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب أنه يحق للجنة تقصي الحقائق أن تتخذ كافة الإجراءات اللازمة للحصول على البيانات والمعلومات والأوراق المتعلقة بما أحيل إليها من موضوعات، وأن تجري ما يقتضيه إستجلاء الحقيقة بشأنها من إستطلاع أو مواجهة أو زيارات ميدانية أو تحقيقات. وإذا تعذر على لجنة تقصي الحقائق تقديم تقريرها إلى المجلس في الميعاد الذي حدده وحب عليها إعداد تقرير المجلس تضمنه العقبات والأسباب التي أدت إلى تأخيرها.

وعلى جميع الجهات المختصة أن تعاون لجان تقصي الحقائق في أداء مهمتها، وعليها أن تقدم لها الوسائل اللازمة لتجمع ما تراه من أدلة، وأن تتمكنها من أن تحصل على ما تقرر حاجتها إليه من تقارير أو بيانات أو وثائق أو مستندات، من أية جهة رسمية أو عامة؛ ويتحمل المجلس نفقات الزيارات الميدانية التي تقوم بها لجان تقصي الحقائق¹.

ويلاحظ هنا أنه إذا كان نص المادة 135 من الدستور المصري قد أشار إلى أنه للجنة تقصي الحقائق في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب إلى طلبها....، فإن النص لم يبين الحكم في حالة ما إذا كان الوصول إلى الحقيقة يستلزم سماع أقوال أطراف ليست لهم التبعية للجهات التنفيذية أو الإدارية أي أفراد عاديين ليست لهم صفة العمومية، ويثور التساؤل عن مدى التزام مثل هؤلاء الأفراد بالمثل أمام لجان تقصي الحقائق إذا رأت سماع أقوال أي منهم، وما الحكم إذا لم يمثل هؤلاء الأفراد أمام اللجنة؟.

في الواقع لا يوجد نص يحكم مثل هذه الحالات، وذلك لأن التحقيقات التي تجريها لجان تقصي الحقائق ليست لها صفة التحقيقات الجنائية التي تجريها جهات التحقيق القضائية، لكن تحقيقات هذه اللجان هي بالدرجة الأولى تحقيقات سياسية هدفها تمكين المجلس من ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

ثانيا: تقارير لجان التحقيق ونتائجها

ينتهي عمل لجان التحقيق بتقديم تقرير نهائي يتضمن مجموعة من النتائج تتمثل فيما يلي:

1- تقارير لجان التحقيق

بعد أن تتضح الصورة أمام لجنة التحقيق عن الموضوع المكلفه بتقصي الحقيقة عنه، نتيجة إستعراضها لكل ما تجمع لديها حول هذا الموضوع من معلومات وبيانات إستقتها من الوثائق والمستندات التي حصلت عليها من الجهات الرقابية بالدولة، مثل هيئة الرقابة الإدارية، أو الجهاز المركزي للمحاسبات، أو من الجهة المختصة بالموضوع

¹ حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 766.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

محل التحقيق، أو حصلت عليها من خلال جولاتها الميدانية، وكذلك من خلال إستماعها ومناقشتها للشهود وللمختصين على أرض الواقع، بعد أن تتضح هذه الصورة، تضع اللجنة تقريرها عن الموضوع المحال إليها. ففي الجزائر فصل المشرع في المدة التي تعمل في نطاقها لجان التحقيق بإعتبارها لجان مؤقتة تنتهي بإنهاء مهمتها بإيداع تقريرها، أي أن مهمتها محددة الزمن تتمثل في ستة أشهر من تاريخ إنشائها، ولا يجوز أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل إنقضاء أجل اثني عشر (12) شهرا من تاريخ إنتهاء مهامها¹. أما بالنسبة لمصر فإن لجنة التحقيق تلتزم بتقديم تقريرها خلال شهر من تاريخ إحالة الموضوع محل التحقيق إليها، غير أنه في جميع الأحوال يجوز للمجلس مد هذا الميعاد إلى الوقت الذي يحدده تبعا لظروف الحال². ولكن ما هو الحكم إذا تعذر على لجنة التحقيق إنهاء عملها وإعداد تقريرها خلال هذه المدة؟. بالرجوع إلى المشرع الجزائري نجد نص على أنه إذا لم تنتهي اللجنة من عملها خلال هذه الآجال فقد منحها المشرع تقديم طلب إلى رئيس الغرفة المعنية يتضمن تمديد مدة التحري³، والتي حددها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بستة أشهر إضافية على الأكثر ولمرة واحدة⁴، أما بالنسبة للمشرع المصري فقد نص في اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أنه إذا تعذر على اللجنة تقديم تقريرها إلى المجلس في الميعاد الذي حدده، وجب عليها إعداد تقرير للمجلس تضمنه العقبات والأسباب التي أدت إلى تأخيرها، وللمجلس أن يتخذ من القرارات ما يراه في هذا الشأن.

2- نتائج عمل لجان التحقيق

مما سبق نلاحظ أن أهم ميزة تميز لجان التحقيق البرلمانية هو طابعه المؤقت إذ تنتهي بمجرد الإنتهاء من المهمة التي أنشأت من أجلها، بحيث تذكر في تقريرها كل الأعمال والتحريات والنتائج التي تم الوصول إليها، مرفقة بجميع البيانات والمستندات التي تدعم وتؤيد موقفها، ففي الجزائر تتم المصادقة على التقرير من قبل أغلبية الأعضاء، بعد ذلك يسلم هذا التقرير إلى رئيس الغرفة المعنية، ثم يبلغ إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول،

¹ تنص المادة من 81 القانون 16-12، المرجع السابق على أنه "تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا، وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة (06) أشهر قابلة للتمديد، ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني (12) شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها".

² محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 128، 129.

³ ظريف قدور، المرجع السابق، ص 202.

⁴ أنظر المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج- ر- ج رقم 46، الصادرة بتاريخ 13-07-2000.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

كما يوزع بعد طبعه على نواب المجلس الشعبي الوطني أو على أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة، ليتمكنوا من الإطلاع على ما جاء فيه من معلومات¹.

كما نص المشرع الجزائري على أن مناقشة النواب أو الأعضاء لتقرير لجنة التحقيق ينصب حول مسألة واحدة فقط وهي نشر هذا التقرير أو عدم نشره، وبناء على هذه المناقشة يمكن للغرفة المعنية أن تقرر نشر هذا التقرير كلياً أو جزئياً، بناء على إقتراح مكتبه ورؤساء اللجان البرلمانية وأخذ رأي الحكومة بذلك²، وبسبب السرية التي يقوم عليها هذا التقرير فإن نشره للرأي العام للإطلاع عليه، يعد بمثابة ضغط يمارس على الحكومة لإجبارها على مراجعة أعمالها لتفادي الأخطاء في المستقبل.

وحسب اجراءات نشر التقرير من عدمه فإنه يكون بدون مناقشته بأغلبية الحاضرين من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ويكون ذلك بعد عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق يبين ويوضح الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كلياً أو جزئياً، وذلك بعد أخذ رأي الحكومة على الرغم من أن رأيها إستشارياً فقط لا يلزم اللجنة بشيء.

مما سبق نستنتج أنه من الرغم مما تحظى به لجان التحقيق البرلمانية في الجزائر من سلطات وإمكانات، فإنها لا تستطيع فرض أية جزاءات أو عقوبات على الحكومة، التي لا تترتب عليها مسؤوليتها السياسية، وهذا خلاف لما ورد في مصر ذلك أن التحقيق قد يؤدي إلى إستجواب رئيس الحكومة أو أحد أعضائها، أو قد يؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للوزارة بنوعيتها، وذلك بحجب الثقة عن الحكومة بأكملها أو عن وزير بعينه.

المبحث الثالث: الوسائل الموجبة للمسؤولية السياسية للحكومة

باعتبار أن السؤال البرلماني والإستجواب وإنشاء لجان التحقيق كلها آليات غير موجبة للمسؤولية السياسية، لأنها عبارة عن آليات توضع في يد البرلمان ليستقي منها المعلومات والحقائق التي تمكنه من الحصول على البيانات والتوضيحات حول مسألة من المسائل المهمة.

ورغم أن هذه الآليات غير موجبة للمسؤولية السياسية للحكومة، إلا أن السلطة التشريعية لديها آليات أخرى تمكنها من تحريك المسؤولية السياسية للحكومة.

وتمثلت هذه الوسائل في صلاحية البرلمان في مناقشة مخطط عمل الحكومة عند بداية تشكيلها تناوله في المطلب الأول، وكذا إلزام الحكومة بتقديم بيان عن سياستها العامة تناوله في المطلب الثاني.

¹ ظريف قدور، المرجع السابق، ص 203.

² بوسالم دنيا، المرجع السابق، ص 186.

المطلب الأول: عرض مخطط الحكومة يشكل مسؤولية مزدوجة

الحكومة في النظام الدستوري الجزائري والمصري مسؤولة مسؤولية سياسية مزدوجة، بحيث تكون مسؤولية الوزير أمام رئيس الجمهورية من جهة وكذا أمام البرلمان من جهة أخرى، بحيث تم وضع آليات لمراقبتها ومسائلتها، من قبل كل منهما.

فوفقا للنظام الجزائري فإن الوزارة تكون مسؤولة أمام رئيس الجمهورية بإعتباره السلطة المختصة بتعيين الحكومة وكذا إنهاء مهامها، وذلك وفقا للمادة 91 الفقرة الخامسة من التعديل الدستوري لسنة 2016¹، وهذا ما نص عليه كذلك المؤسس الدستوري المصري في المادة 141 المعدلة في مارس 2007² دون أي قيد أو شرط، كما تمثل تبعية الوزير الأول لرئيس الجمهورية في الجزائر من حيث أنه بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008 أصبح رئيس الجمهورية هو الوحيد الذي يضطلع بمهام وضع السياسة العامة، ومن ثم وضع برنامج تتكفل الحكومة بتنفيذه من خلال مخطط عمل الحكومة الذي يقدمه الوزير³، وهذا ما يجعل سلطات وإختصاصات الوزير ضئيلة، وهذا متناقض مع القاعدة الدستورية التي تقضي بأنه حيثما توجد السلطة توجد المسؤولية والتي تعني بأنه لا مسؤولية سياسية في حالة عدم ممارسة الحكومة لإختصاصاته أو سلطاتها⁴.

وبالرجوع إلى المؤسسين الدستوريين الجزائري والمصري نجد بأنه نص على المسؤولية السياسية أمام البرلمان وذلك من خلال ضرورة اشتراط مرور مخطط عملها على البرلمان لنيل ثقته قبل مباشرتها لعملها، وهذا ما نصت عليه المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه".

ويجري المجلس الشعبي لهذا الغرض مناقشة عامة.

ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية.

¹ تنص المادة 91 من الأمر رقم 01-16، المرجع السابق، على أنه "يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وينتهي مهامه".

² عز الدين بغداداي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الجزائري مقارنة مع النظام المصري، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، 2009، ص 191.

³ أنظر نص المادة 79 من التعديل الدستوري لسنة 1996 المعدلة: "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول. ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الحكومة وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة.

يضبط الوزير مخطط عمله لتنفيذه، ويعرضه في مجلس الوزراء".

⁴ Mouloud Mansour, Le dualisme de l'exécutif dans la constitution algérienne du 23 février 1989, mémoire de magistar, université d'alger, 1995, p 105-110.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

وكذا نص المؤسس الدستوري المصري من خلال المادة 146 من دستور 2014¹ على ضرورة عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس النواب.

وهذا ما يؤكد لنا المسؤولية السياسية المزدوجة للحكومة بحيث أنها مزدوجة ما بين رئيس الجمهورية والبرلمان، حيث يجب أن تنال ثقة رئيس الجمهورية بإعتباره السلطة التي تمتلك التعيين والعزل، وثقة المجلس النيابي الذي يمكنه أن يرفض الموافقة على مخطط عملها أو سحب الثقة منها بواسطة التصويت على ملتصم الرقابة أو عدم التصويت بالثقة.

تأسيسا على ما سبق، فإن الحكومة ما هي إلا أداة لتحقيق مساعي رئيس الجمهورية، من خلال ضرورة مرور مخطط عمل الحكومة على البرلمان عند أول تعيين، مما يعني أن بقاء الحكومة مرهون بموافقة البرلمان من خلال منحه الثقة في الحكومة من خلال مخطط عملها.

الفرع الأول: الحكومة ترجمة حقيقية لتوجهات رئيس الجمهورية

إن المؤسس الدستوري الجزائري والمصري منح رئيس الجمهورية سلطة تعيين الوزير الأول ورئيس مجلس الوزراء وإنهاء مهامه كما هو موضح في الدستور، بل لم يعطي للوزير الأول ورئيس مجلس الوزراء أية سلطة في إختيار أعضاء الحكومة، ذلك أن دورهم لا يتعدى الإستشارة في التعيين، إذ أن هذه التعيينات يتولاها رئيس الجمهورية بنفسه، وهذا ما نصت عليه المادة 93 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 التي تنص: "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد إستشارة الوزير الأول.

ينسق الوزير الأول عمل الحكومة.

تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء".

وكذلك نصت المادة 141 من الدستور المصري لسنة 2007 على أن رئيس الجمهورية هو الذي يملك تعيين أو إعفاء رئيس مجلس الوزراء أو نوابه بعد أخذ رأي مجلس الوزراء فهم بالتالي مرتبطون به بحيث إذا إنتهت ولايته الرئاسية إنتهت ولايتهم أيضا، وإن جاز إعادة تعيينهم لمدة غير محددة من قبل الرئيس².

¹ تنص المادة 146 من دستور 2014 على أنه " يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء، بتشكيل الحكومة وعرض برنامجه على مجلس النواب".

² عز الدين بغداداي، المرجع السابق، ص 206.

من ثم نلاحظ أن الوزير الأول في الجزائر لدى تعيينه من طرف رئيس الجمهورية، يستشار فقط في تعيين أعضاء الحكومة، وهذا ما يدل على تبعية أعضاء الحكومة لرئيس الجمهورية وليس للوزير الأول، ومن ثم فإنه في حالة إنهاء مهام الوزير الأول فإنه يستلزم بالضرورة إنهاء مهامهم، كذلك أن نص المادة 93 السالفة الذكر تبين لنا أن الحكومة ملزمة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، خاصة أنه بعد التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 أصبحت الحكومة تنفذ برنامج رئيس الجمهورية، وليس برنامجها الخاص بها، وهذا ما يستوجب أن مصير الحكومة متوقف على ضرورة موافقة رئيس الجمهورية على مخطط عملها.

وعلى هذا الأساس أصبحت الحكومة تخضع لنوع من المسؤولية الضمنية أمام رئيس الجمهورية بإعتباره المسؤول عن تعيين الطاقم الحكومي، وكذلك تجسيد برنامج الرئيس.

أولاً: المسؤولية الضمنية للحكومة أمام رئيس الجمهورية

تتجسد هذه المسؤولية من خلال تحكيم رئيس الجمهورية بسلطة تعيين وعزل الوزير الأول وكل أعضاء الحكومة.

ذلك أن أغلب الدساتير المقارنة تعترف لرئيس الجمهورية بحق تعيين رئيس الوزراء، إلا أن طريقة التعيين هذه تختلف باختلاف النظام السياسي الذي تنتهجه الدولة، وكذلك العلاقة التي تحكم السلطتين التشريعية والتنفيذية، وقد تكون سلطة رئيس الجمهورية واسعة في تعيين الطاقم الحكومي، وقد تكون ضئيلة تقتصر على إصدار مرسوم التعيين فقط، بحيث يناط بالبرلمان سلطة إختيار رئيس الوزراء¹، ومن هذا المنطلق فإننا نطرح التساؤل التالي: ما مدى حرية رئيس الجمهورية في إختيار رئيس مجلس الوزراء؟.

1- حرية رئيس الجمهورية في إختيار الوزير الأول أو رئيس مجلس الوزراء

في النظام الجزائري يعد إنفراد رئيس الجمهورية وتحكمه في إختيار الوزير الأول وبقية الطاقم الحكومي بحرية كبيرة دون أن يتقيد بأية قيود دستورية تحد من إراداته في هذا المجال، إذ أنه في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008 قد حدد من له سلطة إختيار الطاقم الحكومي، الشئ الذي خلق نوع من المسؤولية لهذه الحكومة أمامه، والتي برزت من خلال سلطته الواسعة في تعيين وتنحية الوزير وبقية أعضاء الحكومة، بإعتبارها سلطة مطلقة بدون قيود

¹ علاء عبد العزيز، دور رئيس الدولة في اختيار مجلس الوزراء وإنهاء ولايته في دستور العراق لسنة 2005- دراسة تحليلية مقارنة- مجلة الكوفة، العدد 19، 2006، كلية الحقوق، جامعة الكوفة، العراق، ص 259.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

تفرض عليها¹، إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2016 أضاف شرط إستشارة الأغلبية البرلمانية عند القيام بتعيين الحكومة.

ذلك أن المرحلة السابقة على التعديل الدستوري لسنة 2016 لم تكن هناك شروط موضوعية تفرض على رئيس الجمهورية عند تعيينه للحكومة، مما أدى إلى هيمنته على هذا الإختيار لتعيين ما يشاء من الوزراء. إلا أن القيد الوحيد الذي نرى أن المؤسس الدستوري جاء به عند إختيار رئيس الجمهورية للطاقت الحكومية هو إزامه إستشارة الوزير الأول عند قيامه بعملية الإختيار، إلا أن هذه الإستشارة على سبيل الإستئناس فقط ومع ذلك لا بد منها.

كما أن الحرية الممنوحة لرئيس الجمهورية تزداد إتساعا عندما يتطلب الأمر تعيين نائب أو نواب للوزير الأول على أساس أن نصوص الدستور لم تلزمه بإستشارة أية جهة حتى ولو كان الوزير الأول نفسه، وهذا ما يعد إنحرافا عن ضرورة التنسيق والتعاون معه، كون هؤلاء النواب هم مجرد مساعدين مباشرين للوزير الأول، كما بين ذلك النص الدستوري بشأنهم ذلك أن الغرض من تعيينهم مساعدة الوزير الأول في ممارسة وظائفه²، وهذا ما كان يستوجب إشراك الوزير الأول بالتعامل معهم في هذا الإختيار على أساس أن المنطق العملي يتطلب أن يختار الوزير الأول الفريق الوزاري الذي سيعمل تحت إشرافه.

ذلك أن الطريقة المعتمدة في تعيين نواب الوزير الأول وبشكل أقل الوزراء تجعل من مركز الوزير الأول ضعيف أمام نوابه ووزرائه طالما أن إستشارته غير ملزمة مما يشعرون بتبعيتهم لرئيس الجمهورية أكثر من تبعيتهم للوزير الأول³، حتى ولو كان النص الدستوري قد أقر له بتوزيع الصلاحيات على أعضاء الحكومة، إلا أننا نرى بأن هذه الحرية في توزيع الصلاحيات تبقى نسبية لإرتباطها بإختصاص آخر وهو تحديد وتنفيذ السياسة العامة للدولة التي يتولاها بشكل مباشر رئيس الجمهورية بإعتباره صاحب أعلى منصب في الدولة.

¹ Brahimi Mohamed, Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle, o.p. u Alger, 1995, p75.

² ظريف قدور، المرجع السابق، ص 216.

³ أفطوش ابراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستور لـ 15 نوفمبر 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012، ص 17.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

لذلك نرى بأن رئيس الجمهورية هو من يتولى توزيع الصلاحيات والمهام على كل الطاقم الحكومي، لاسيما وأن تعيينهم في مناصبهم الوزارية يكون تقريبا في نفس اليوم الذي يتم فيه تعيين الوزير الأول، مما يعني أن إشراك الوزير الأول في توزيع المهام على الطاقم الحكومي ما هو إلا إختصاص نظري بسبب عدم ترك الوقت الكافي للوزير الأول لتقديم رأيه لرئيس الجمهورية بعد إستشارته من طرفه¹.

وما يمكن ملاحظته أن رئيس الحكومة كان له دور كبير في إقتراح الوزراء على الرئيس، الذي يكتفي بإصدار مرسوم تعيينهم بناء على ذلك، وذلك قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 مما يعني أن دور الوزير الأول قد تراجع بعد التعديل الدستوري لسنة 2008.

وبالتالي نتساءل عن مدى صلاحية رئيس الجمهورية في هذه التعيينات طبقا للأحكام الدستورية؟.

إذا رجعنا إلى النصوص الدستورية نلاحظ أنها واضحة في هذا الشأن ذلك أن رئيس الجمهورية غير ملزم بأي شرط في هذا المجال، حيث تقضي بأنه يعين الوزير الأول وبقية الطاقم الحكومي دون أية ضوابط قانونية، بل أنها لم تلزمه بإجراء أية مشاورات برلمانية أو حزبية عند إقدامه على إختيار الطاقم الحكومي وهذا وفقا لنص المادة 77 الفقرة الخامسة من دستور 1996²، ونفس المضمون نصت عليه المادة 141 من الدستور المصري المعدلة في سنة 2007: "يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ويعفيه من منصبه"، وهذا ما يجعل سلطات رئيس الجمهورية تسمو على سلطات وإختصاصات الوزير الأول أو رئيس مجلس الوزراء.

بالإضافة إلى ذلك تتجسد سلطة رئيس الجمهورية في النظام الجزائري في تعيين الوزير الأول وباقي الوزراء من خلال المادة 87 من الدستور التي تمنع عليه تفويض سلطته في تعيين الوزير الأول وباقي الوزراء.

ومن ثم نستطيع القول أن رئيس الجمهورية هو الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية، وما وجود الوزير الأول أورئيس مجلس الوزراء إلا كمساعد ومعاون له لتنفيذ وتنسيق العمل الحكومي، ذلك أن بقاء الوزير الأول وحكومته مرهون بضرورة نيابة ثقة رئيس الجمهورية قبل كل شئ، مما يعني أنه يستحيل أن يكون هناك تعارض ضد إرادة الرئيس، لذلك فإن رئيس الجمهورية في إختياره للوزير الأول أو رئيس مجلس الوزراء يبقى قائما على التقدير الشخصي له ومدى كفاءته وإخلاصه لهذا الأخير، ومدى قدرته على تسيير وتنسيق العمل الحكومي.

¹ ظريف قدور، المرجع السابق، ص 218.

² نص المادة 77-05 من دستور 1996، على أنه من صلاحيات رئيس الجمهورية ما يلي: "يعين الوزير الأول وينهي مهامه".

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

يظهر لنا من خلال ما سبق أن الوزير الأول كان يعين ويعفى من مهامه بناء على سلطة رئيس الجمهورية التقديرية وليس للبرلمان أية سلطة في ذلك، بالإضافة إلى أن هذه السلطة الرئاسية تمتد أيضا حتى إلى إختيار وعزل أعضاء الحكومة الآخرين، وهذا ما يجعل المسؤولية السياسية للحكومة تقام - نظريا - فقط أمام المجلس الشعبي الوطني، في حين أنها تكون مسؤولية - عملية - أمام رئيس الجمهورية ومع كل هذا فإنه بوسع رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني¹.

إلا أنه إذا كان رئيس الجمهورية يتمتع بجزية كاملة في إختيار وتعيين الوزير الأول والطاقتم الحكومي، وبحكم أن رئيس الجمهورية هو المجلس الأول لوحدة الدولة فإنه ينبغي أن يعين الشخص المناسب الذي يحظى بثقة الأغلبية البرلمانية، وبالتالي فإن من يتولى هذا المنصب يجب أن يعين من بين الكفاءات والسمعة الحسنة والانتماء السياسي² وهذا ما اشترطه المشرع في نص المادة 91 التي اشترطت إستشارة الأغلبية البرلمانية في تعيين الوزير الأول كما سنقوم بتفصيله لاحقا.

مما سبق نستنتج أن صلاحية التعيين ولو كان يتمتع بها الرئيس بصفة مطلقة دون مشاركة من أية جهة، فإن الواقع العملي يستوجب التأني في تعيين وإختيار من يشغل هذا المنصب، لذلك تدارك المؤسس الدستوري هذه النقطة بحيث ألزم في التعديل الدستوري الأخير إلزام رئيس الجمهورية إستشارة الأغلبية البرلمانية عند قيامه بهذه المهمة، وعليه منذ هذا التعديل أصبح رئيس الجمهورية ملزم دستوريا بهذه الإستشارة وفقا لنص المادة 91-05 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي نصت على: "يعين الوزير الأول بعد إستشارة الأغلبية البرلمانية، وينهي مهامه"، وهذا من أجل إيجاد توافق بين رئيس الجمهورية وبين الأغلبية البرلمانية فيما يخص من يتولى منصب رئاسة الوزارة الأولى، لاسيما أن الوزير الأول ملزم دستوريا بعرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان للموافقة عليه قبل مباشرتها لمهامها الدستورية، ذلك أنه في حالة رفض مخطط الحكومة يستلزم من الوزير الأول تقديم إستقالته لرئيس الجمهورية، إلا أنه في حالة التوافق بين رئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية فإنه لا توجد صعوبة، في ظل وجود وحدة بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية.

¹ ظريف قدور، المرجع السابق، ص 220.

² كريمة رزاق بارة، المرجع السابق، ص 160، 161.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

وكذلك بالنسبة للمؤسس الدستوري المصري ففي ظل دستور 1971 فإن رئيس الجمهورية هو من يتولى سلطة تعيين رئيس الوزراء والوزراء ونوابهم، فوفقاً لنص المادة 153 من الدستور والتي تحدد كيفية تكوين الحكومة "الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا وتتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة".

وقد نصت كذلك المادة 142 من نفس الدستور على أنه: "يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم".

إلا أن رئيس الجمهورية لا يستطيع مباشرتها بصفة مطلقة، لأنه مقيد في إستعمالها بتوافر الشروط الدستورية فيمن يعين لهذا المناصب، ولا تقيد المادة السالفة الذكر إشراك رئيس مجلس الوزراء في إختيار الوزراء ونوابهم، فرئيس الجمهورية يمارس سلطة مطلقة في تعيين الوزراء وعزلهم، فلا يتقيد في هذا الصدد بالأغلبية البرلمانية ولا يلتزم بإختيار الوزراء من حزب الأغلبية¹، إلا أنه مقيد من الناحية السياسية والواقعية في الأنظمة البرلمانية بإختيار الحزب الفائز بأغلبية المقاعد النيابية، حتى لا يتعرض لأزمات سياسية لا حد لها نتيجة التجاء المجلس إلى سحب الثقة من الوزارة التي لا ترضى التعايش معها².

أما بالرجوع إلى دستور 2014 ومن خلال المادة 146 السالفة الذكر، نلاحظ بأن رئيس الجمهورية يعين رئيس الوزراء فقط، أما أعضاء الحكومة فيتم تعيينهم من قبل رئيس مجلس الوزراء بإعتباره هو الرئيس الأعلى للحكومة، إلا أنه ما يمكننا أن نلاحظه على هذه المادة الدستورية أنها قد إستخدمت عبارة: "يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء" ولم تستخدم عبارة: "يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء"، والتي تقابلها المادة 141 من دستور 1971 كان نصها كالتالي: "يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم، ويعفيهم من مناصبهم"، المغايرة في اللفظ تعني المغايرة في الحكم والمعنى، وقد يفهم من المغايرة في اللفظ، أن تكليف رئيس الجمهورية لرئيس الوزراء أصبح بمثابة إقتراح أولى بتعيينه متوقف في نفاذه على شرط موافقة البرلمان على تشكيل الحكومة وبرنامجها

¹ صبيح وحوش حسين العطواني، علاقة رئيس مجلس الوزراء العراقي في ظل دستور 2005 مع أعضاء المجلس، دراسة مقارنة، العدد الثاني والعشرين، 2011، ص 232.

² ابراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 697.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

الإختيار هنا هو مجرد إجراء تحضيرى في قرار سيادي مركب متعدد المراحل، أي أنه إفصاح من رئيس الجمهورية عن رغبته في تعيين من يراه جديرا برئاسة الحكومة ينتهي بصدر قرار الرئيس بتعيين الحكومة بعد أن يمنحها البرلمان ثقته، الإقتراح إذن خطوة أولية وليست نهائية في إجراءات التعيين متوقفة على موافقة مجلس النواب على اسم رئيس الحكومة وعلى الوزراء الذين إختارهم وعلى البرنامج الذي يزمع تنفيذه في ولايته.

تأسيسا على ذلك فإن، رئيس الوزراء وحكومته لا يستقر مركزهما الدستوري إلا بعد إنتهاء الإجراءات التي نصت عليها المادة 146 وهى موافقة مجلس النواب على اسم رئيس الحكومة والوزراء وبرنامجها لأن ذلك أقرب لروح الدستور وحكمته، أما قبل ذلك فنحن أمام مجرد مشروع حكومة لم تستكمل مقوماتها الدستورية بعد.

من ثم نستطيع القول، أن المؤسس الدستوري أراد من خلال المادة 146 إشراك البرلمان مع الرئيس في تشكيل الحكومة، بمعنى أن يوزع سلطة إختيار الحكومة بين الرئيس والبرلمان.

2- تحكيم رئيس الجمهورية في مركز الوزير الأول والطاقم الحكومي عند إنهاء المهام

من خلال ما سبق تبين لنا أن رئيس الجمهورية في الجزائر ومصر لديه السلطات المطلقة الكاملة في إختيار من يتولى رئاسة الحكومة، دون قيد في ذلك ما عدا إستشارة الأغلبية البرلمانية، فهل يتعدى هذا الوضع كذلك عملية إنهاء المهام؟، وهذا ما نوضحه في الفقرات التالية:

أ- إنهاء مهام الوزير الأول والطاقم الحكومي دون قيود دستورية

من خلال هيمنة رئيس الجمهورية على تعيين الوزير الأول وبقية الطاقم الحكومي، فيثور تساؤل حول مدى إستمرار هيمنة رئيس الجمهورية عند تنحية وإهاء مهام أي عضو في الطاقم الحكومي سواء كان الوزير أو أحد الوزراء؟.

إلا أنه يجب أن نبين أن هناك حالات وأسباب عديدة تنتهي فيها مهمة الوزير الأول أو رئيس مجلس الوزراء دون تدخل من جانب رئيس الجمهورية، حيث يكون ذلك في حالة الإستقالة العادية أو الناتجة عن رفض مخطط العمل الحكومي من طرف المجلس الشعبي الوطني¹ وهذا ما نص عليه كذلك المؤسس الدستوري المصري في نص المادة 133 من التعديل الدستوري المصري لسنة 2007²، أو حجب الثقة في حالة تقديم بيان السياسة

¹ تنص المادة 95 من الأمر رقم 01-16، المرجع السابق، التي تنص على "يقدم رئيس الوزير استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة".

² تنص المادة 133 من التعديل الدستوري لسنة 2007، على أنه "يقدم رئيس مجلس الوزراء برنامج الوزارة خلال ستين يوما من تاريخ تأليفها إلى مجلس الشعب، أو في أول اجتماع له إذا كان غائبا، وإذا لم يوافق المجلس على هذا البرنامج بأغلبية أعضائه قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة، وإذا لم يوافق المجلس على برنامج الوزارة الجديدة، كان لرئيس الجمهورية أن يحل المجلس أو يقبل استقالة الوزارة".

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

العامّة¹، أو نتيجة ملتصق الرقابة² تقابلها المادة 127 من دستور 1971³، أو بسبب الوفاة، وفي غير هذه الحالات فإن إنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس مجلس الوزراء هو سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية. لكن السؤال الذي يمكن أن نطرحه هو هل يمتد إنهاء المهام إلى الوزراء كلهم أو بعضهم من غير المساس بمنصب الوزير الأول، وهل يساهم الوزير الأول أو رئيس مجلس الوزراء في هذه الإقالة أم أنه مستبعد من هذا التصرف؟.

نستطيع القول بأنه مادام رئيس الجمهورية هو الذي يعين وينهي المهام فإنه لا يوجد ما يمنعه من ممارسة هذا الإختصاص، ولما كانت الحكومة مسؤولة أمام رئيس الجمهورية بحكم أنه من يتولى إختيار وتعيين أعضاءها، فإنه له السلطة المطلقة في إعادة تعيين بعض الوزراء في الحكومة الجديدة⁴، كذلك أن إنهاء المهام قد لا يمتد إلى الوزير الأول وإنما يقتصر على عضو أو أعضاء في الحكومة سواء تعلق الأمر بنائب أو أكثر للوزير الأول أو بوزير أو عدة وزراء، بمعنى أن تكون المسؤولية فردية فقط وللرئيس السلطة الواسعة في إنهاء مهامهم متى رأى ذلك مناسبا دون أي تبرير ماعدا إخطاره للأغلبية البرلمانية⁵.

أما عن الدور الذي يلعبه الوزير الأول في عملية إنهاء مهام الوزراء، الحقيقة أن النص الدستوري الجزائري جاء خاليا من الإشارة إلى هذه التساؤل مما يعني إستبعاد ذلك، غير أن الواقع العملي والمهام الملقاة على عاتق الوزير الأول وبحكم أنه المشرف على عملية التنسيق بين الحكومة وبين رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى قربه واحتكاكه بمختلف الوزراء بإعتباره الشخص الوحيد الذي يستطيع تقييم أداء كل وزارة، ومن ثم يمكن له أن يقترح على الرئيس إنهاء مهام عضو أو أعضاء الحكومة في حالة ثبوت تقصير أو تهاون في أداء المهام الوظيفية، إلا أن الفصل في هذا المجال يعود لإختصاص رئيس الجمهورية حفاظا على فعالية الطاقم الحكومي.

¹ تنص المادة 98-05 من نفس المرجع على أنه " للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة".

² تنص المادة 98-04 من نفس المرجع على أنه " كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة ايداع ملتصق رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 153 و154 و155 أدناه".

³ تنص المادة 128 من الدستور المصري لسنة 1971، المرجع السابق على أنه " اذا قرر المجلس سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو نوابهم وجب عليه اعتزال منصبه، ويقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته الى رئيس الجمهورية اذا تقررت مسؤوليته أمام مجلس الشعب".

⁴ وهذا ماتم عند إقالة رئيس الجمهورية لعللي بن فليس من رئاسة الحكومة في 2002، وتعيينه لأحمد أويحي كبدليل له، حيث قام هذا الأخير بإعادة نفس التشكيلة الوزارية للحكومة.

⁵ ظريف قدور، المرجع السابق، ص ص 228، 229.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

كذلك بالنسبة للمؤسس الدستوري المصري وفقا لنص المادة 142 من دستور 1971 السالفة الذكر لم تضع قيد على سلطة رئيس الجمهورية في ممارسة هذه السلطة فهو يستطيع عزل أي وزير بصرف النظر عن حصوله على ثقة مجلس الشعب ولا الرضاء الشعبي عنه¹.

مما سبق نستنتج أن المؤسس الدستوري الجزائري والمصري لم يكتف بمنح صلاحية تعيين أعضاء الحكومة لرئيس الجمهورية فحسب، بل له سلطة تقديرية واسعة في إنهاء مهامهم بإراداته الحرة دون قيد أو شرط رغم حيازتهم لثقة الأغلبية البرلمانية.

ب- الأسباب العملية لعزل الوزير الأول (رئيس مجلس الوزراء)

على ضوء ما تقدم اتضح لنا أن الدستور الجزائري لم يفرض أي قيد على رئيس الجمهورية عندما يقدم على تنحية الوزير الأول أو أي عضو في طاقمه الحكومي، ومع ذلك فإنه يمكن أن تكون أسباب جدية تحتم اللجوء إلى إنهاء مهامه وطاقمه الحكومي في حالة مخالفة أو تقصير أو فشل في تنفيذ برنامجه السياسي، أو في حالة نشوب خلاف سياسي بينهما حول النقاط التي يمكن البدء في تطبيقها بمقتضى مخطط عمل الحكومة².

ذلك أن الوزير الأول عند تعيينه من طرف رئيس الجمهورية وقبل مباشرة مهامه الدستورية، يتلقى توجيهات وتعليمات من قبل هذا الأخير الذي يكون قد رسم له سياسة ينبغي التقيد بها، مما يظهر الوزير الأول بمظهر التابع لرئيس الجمهورية ومنفذ لأوامره وتعليماته، ذلك أن الحكومة هي مجرد أداة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الذي طرحه أمام الشعب.

وكذلك الحال بالنسبة لرئيس الجمهورية في مصر بحيث يستطيع إعفاء رئيس مجلس الوزراء وكذا نوابهم من مهامهم، ما عدا أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء في حالة إنهاء مهام نوابه، وهذا ما نصت عليه المادة 141 السالفة الذكر.

مما سبق نستنتج أن رئيس الجمهورية في النظام الجزائري والمصري لديه سلطات واسعة في إنهاء مهام الوزير الأول أو بعض الوزراء نتيجة عدم وجود شرط أو قيد يحد من سلطاته.

¹ من الأمثلة على حالات عزل وزراء رغم عدم قيام وجود حالات للمسؤولية السياسية أو الجنائية في عصر مبارك، عزل وزير الدفاع الأسبق المشير محمد عبد الحليم أبو غزالة في فبراير 1989 رغم أنه في تلك الفترة لم يثر بشأنه أي مسؤولية أو طلبات إحاطة بشأن وزارة الدفاع رغم أن عزله من وزارة الدفاع اقترن بتعيينه مساعدا لرئيس الجمهورية وهو منصب بلا أي صلاحيات سياسية أو تنفيذية وأقرب إلى منصب المستشار، ثم قدم استقالته في يونيو 1993 على إثر تناول مجلس الشعب لإحدى أكبر الفضائح السياسية والأخلاقية في التاريخ المصري أو ما يعرف بقضية لوسي آرزين. لمزيد من التفصيل راجع: أبو الحجاج عبد الغني السيد، المرجع السابق، ص 544.

² ظريف قدور، المرجع السابق، ص 230، 231.

ثانيا: تنفيذ مخطط رئيس الجمهورية بدل برنامج الحكومة

إن سلطة رئيس الجمهورية تجاه الوزير الأول أو رئيس مجلس الوزراء لا تقتصر على سلطته في التعيين وكذا إنهاء مهامه، وإنما تشمل كذلك الجانب التنفيذي للوزير الأول عن طريق تحكم رئيس الجمهورية في البرنامج الذي سوف تكلف الحكومة بتطبيقه لنيل ثقة الرئيس والبرلمان، فالنسبة للنظام الجزائري فقد تأكد في التعديل الدستوري لسنة 2008 إلزامية تقديم برنامج الحكومة إلى البرلمان، والذي يعتبر مخطط عمل يعد لتنفيذ سياسة رئيس الجمهورية¹، ومن ثم تترتب تبعية الحكومة للرئيس في هذا الجانب من خلال تكليفها بتطبيق برنامجه الانتخابي وكذا ضرورة مرور مخطط العمل على مجلس الوزراء.

فوفقا لنص المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص على: "يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة. ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية".

مما يعني أن الوزير الأول مكلف هو وحكومته بتجسيد برنامج الرئيس، الذي يعتبر المسؤول المباشر والأول عن السياسة العامة للبلاد، وبذلك تمارس الحكومة إختصاصاتها في ظل توجهات رئيس الجمهورية²، وذلك عند عرض وثيقة مخطط عمل الحكومة أول مرة على البرلمان للمصادقة عليه، مع أن الدستور لم يشر إلى مضمون هذه الوثيقة ولا الغرض منها، الأمر الذي نتساءل حوله عن مدى دور هذه الوثيقة في رسم السياسة العامة للدولة؟.

إلا أن الممارسة العملية بينت أن وثيقة مخطط العمل الحكومي تعتبر الآلية الأساسية لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وهذا ما اتضح من خلال ما جاء في مقدمة عرض أول مخطط عمل حكومي على البرلمان بتاريخ 19-05-2009 مضمونه: "أن مخطط العمل الحكومي يتضمن عرضا للمسعى الذي سينتهج والسبل والوسائل التي ستعكف الحكومة من خلالها على تنفيذ برنامج السيد رئيس الجمهورية"³.

¹ محمد منير حساني، تحولات السلطة التنفيذية في نظر الاجتهاد الدستوري، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 06، العدد 01، 2018، ص 16.

² مثال ذلك أن حكومة بن فليس تبنت صراحة برنامج رئيس الجمهورية الذي انتخب على أساسه سنة 1999، حيث أكد هذا الأخير ذلك أثناء عرض برنامج حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني في 21-09-2000 بالقول "الحكومة مناطة بمهمة جسيمة تتمثل في إيجاد الحلول والمقترحات الكفيلة بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية. لمزيد من التفصيل راجع:

- ليندة أونيسي، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، المرجع السابق، ص 142.

³ ظريف قدور، المرجع السابق، ص 234.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

وعلى ذلك يتضح أن مخطط عمل الوزير الأول ما هو إلا آلية إجرائية وضعت بهدف تنفيذ البرنامج الإنتخابي الخاص برئيس الجمهورية، وهذا ما تأكد من خلال الممارسات السياسية التي أثبتت الإعتكاف على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وبالتالي التخلي عن تطبيق برنامج الحكومة.

من ثم نستطيع القول أن تطبيق البرنامج الإنتخابي للرئيس بدلا من برنامج الحكومة، يجسد بشكل واضح شكلية منصب الوزير الأول ومحدودية صلاحياته والدور الذي يقوم به، حيث تم تجريدته من أهم إختصاصاته بإعتباره القطب الثاني للسلطة التنفيذية، لتصبح السلطة التنفيذية مجسدة في رئيس الجمهورية فقط، وما الوزير الأول إلا صورة شكلية فقط.

ثالثا: مرور عمل مخطط الحكومة على مجلس الوزراء

وفقا للمؤسس الدستوري الجزائري فإن النصوص الدستورية صريحة في ربطها لبرنامج رئيس الحكومة بضرورة عرضه على مجلس الوزراء، هذا المجلس الذي ينعقد تحت رئاسة رئيس الجمهورية وفقا لنص المادة 91-04 من دستور 2016، وما من شك أن رئاسة مجلس الوزراء المسندة لرئيس الجمهورية دون تحديد لطريقة عمله وطبيعة مناقشاته تثير تساؤلا حول مدى إستقلالية الوزير الأول عن رئيس الجمهورية في إعداد البرنامج¹ حسب نص المادة 93 فقرة 03 من دستور 2016 والتي تنص على: "تعد الحكومة برنامج حكومته وتعرضه في مجلس الوزراء". وإن لم تشترط المادة أعلاه قبول مجلس الوزراء للبرنامج، إلا أنه عمليا يصعب إعتبار عرض برنامج الحكومة في مجلس الوزراء مجرد إعلام لرئيس الجمهورية.

ومن هنا يشترك رئيس الجمهورية في إعداد البرنامج ذلك أن عرض البرنامج على مجلس الوزراء يسمح لرئيس الجمهورية بإجبار رئيس الحكومة على تنفيذ سياسة معينة. نتيجة لذلك، فإن لرئيس الجمهورية باعث في رسم برنامج الوزير الأول فعن طريق مجلس الوزراء يندمج رئيس الجمهورية في البرنامج الحكومي الأمر الذي يجعل منه طرفا معنيا به وليس بغريب أو خارج عن هذا البرنامج، لكي تتيح له المشاركة مرة أخرى في تقديم ملاحظاته وتوجيهاته بشأن الآليات والوسائل المحددة في وثيقة مخطط عمل الوزير الأول لتطبيق برنامج رئيس الجمهورية.

¹ رابح سعاد، المرجع السابق، ص 25.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

إلا أنه بالرجوع إلى المؤسس الدستوري المصري لم نجده يلزم على وجوب عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الوزراء، وذلك لأن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول عن وضع مخطط عمل الحكومة، وإنما ألزم الدستور مرور عمل مخطط الحكومة على مجلس النواب فقط، والتي يكلف فيها لجنة خاصة بإعداد تقرير عنه وذلك وفقا لنص المادة 126 من النظام الداخلي لمجلس النواب¹.

تأسيسا على ما سبق، فإن المؤسس الدستوري الجزائري قد نصا على وجوب مرور مخطط عمل الحكومة على مجلس الوزراء، أما بالنسبة للمؤسس الدستوري المصري لم ينص على هذا الإجراء، مما يعني أن رئيس الجمهورية في الجزائر يتمتع بسلطات واسعة بإعتباره الرئيس الأعلى لمجلس الوزراء الذي من خلاله يستطيع التعديل أو الإضافة في مخطط عمل الحكومة، خصوصا عندما لا يلتزم الوزير الأول بتوجيهات وتعليمات الرئيس حسب ما جاء في البرنامج المعروض عليه.

ومن هنا تتجلى أهمية مجلس الوزراء في كونه الهيئة السياسية التي تعمل لصالح توجهات وسياسة رئيس الجمهورية، لتصبح معه الحكومة مجرد جهاز مكلف بإتباع إختيارات الرئيس، وكنتيجة لذلك لم يعد برنامج الحكومة مستقل عن برنامج رئيس الجمهورية، بسبب أن الرئيس هو القائد الأول والموجه الرئيسي لسياسة البلاد. مما سبق نستنتج، أنه على الرغم من الصلاحيات الواسعة لرئيس الجمهورية في الجزائر فإنه غير مسؤول سياسيا، في حين الوزير الأول منحت له صلاحيات محدودة لا تمكنه حتى من تطبيق برنامجه السياسي، ومع ذلك فهو مسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني، وعلى ذلك تبقى مؤسسة رئاسة الجمهورية مؤسسة فوق كل سلطة، وهذا ما جعل تركيز السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية.

غير أن ضبط عمل الحكومة لا يتوقف عند عرضه على مجلس الوزراء، وإنما ألزم المؤسس الدستوري مروره على البرلمان، وهو ما يعني أن مصير بقاء الوزير الأول هو وحكومته متوقف على نيل ثقة أعضاء البرلمان وهو ما سنتطرق له في الفرع الموالي.

¹ تنص المادة 126 من النظام الداخلي لمجلس النواب، المرجع السابق، على أنه "يقدم رئيس مجلس الوزراء المكلف ببرنامج الحكومة خلال عشرين يوما من تاريخ تشكيلها إلى مجلس النواب، أو في أول اجتماع له إذا كان غير قائم. ويناقش المجلس بيان رئيس مجلس الوزراء المكلف عن برنامج الحكومة، ويحال هذا البيان إلى لجنة خاصة برئاسة أحد وكيلي المجلس، يُراعى فيها تمثيل المعارضة والمستقلين، وذلك لدراسة البرنامج وإعداد تقرير عنه خلال عشرة أيام، ويعرض التقرير على المجلس في أول جلسة تالية لانتهاج هذه المدة".

الفرع الثاني: ضرورة مرور مخطط العمل الحكومي على غرفتي البرلمان

عند بداية تشكيل الحكومة الجديدة، يجب عرض مخطط عملها على البرلمان من أجل تركيته عملها ونيل ثقة السلطة التشريعية، معنى ذلك أن الحكومة تطلب من البرلمان الذي تكون مسؤولة أمامه أن يضع الثقة فيها بالموافقة على مخطط عملها.

ذلك أن المسؤولية السياسية للحكومة أحد الضوابط الهامة التي تحدد طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لأنها نوع من الرقابة السابقة التي يمارسها البرلمان على الحكومة.

لأنه بعد عرض مخطط العمل الحكومي على مجلس الوزراء وتبنيه من طرفه، كان لابد من مرور مخطط عمل الحكومة على البرلمان من أجل نيل ثقة النواب حتى تشرع الحكومة الجديدة في عملها، ذلك أن تبني مجلس الوزراء لهذا المخطط ليس له أثر نهائي إلا بعد عرضه على البرلمان لنيل الموافقة عليه وهذا ما جاء في نص المادة 94 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، وكذا المادة 146 من الدستور المصري لسنة 2014، التي توجب أن يقدم الوزير الأول (رئيس مجلس الوزراء) مخطط عمل الحكومة على البرلمان.

أولاً: مناقشة مخطط عمل الحكومة أمام الغرفة الأولى للبرلمان

نستطيع القول أن المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان لا تقوم إلا نالت ثقة النواب من خلال مخطط عملها، وفي حالة عدم نيلها لهذه الثقة فإنه لا يكون خيار أمامها سوى تقديم إستقالتها¹، ومن خلال ذلك نصت المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن: "يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي للموافقة عليه.

ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة".

ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا بناء على هذه المناقشة، وبالتشاور مع رئيس الجمهورية". كذا نصت المادة 146 من دستور مصر لسنة 2014 على: "يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء، بتشكيل الحكومة وعرض برنامجه على مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً عد المجلس منحلاً ويدعو رئيس الجمهورية لإنتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل.

¹ ليندة أونيسي، المرجع السابق، ص 138.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

وفي جميع الأحوال يجب ألا يزيد مجموع مدد الإختيار المنصوص عليها في هذه المادة على ستين يوما .
وفي حالة حل مجلس النواب، يعرض رئيس مجلس الوزراء تشكيل حكومته، وبرنامجهما على مجلس النواب الجديد في أول إجتماع له".

1- إلزامية عرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان

بالرجوع إلى نص المادة 94 السالفة الذكر نجد أنها ألزمت الوزير الأول بتقديم مخطط عمله أمام المجلس الشعبي الوطني، كما ألزمت المادة 146 من دستور مصر لسنة 2014 على وجوب عرض مخطط عملها على مجلس النواب، لأنه بمجرد تعيين الوزير الأول وقبل الشروع في تنفيذ مخطط عمله وبعد عرضه على مجلس الوزراء يجب عرضه على الغرفة الأولى للبرلمان في الجزائر المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني لنيل ثقته¹، وبالنسبة لمصر عرض مخطط عمل رئيس مجلس الوزراء على النواب المصري لكي تنال الحكومة ثقته، لذلك تعتبر مهمة مناقشة مخطط العمل الحكومي من قبل البرلمان رقابة سابقة، تتقرر بمقتضاها المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس، والتي تتركس في ظل عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة، حيث يلزم الدستور الجزائري والمصري الوزير الأول أو رئيس مجلس الوزراء بتقديم إستقالة حكومته لرئيس الجمهورية.

2- إلزام النواب عند مناقشة العمل الحكومي بمدة زمنية محددة

بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري فقد ألزم بأن يعرض الوزير الأول مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني خلال خمسة والأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة، أين يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يفتح مناقشة عامة²، لا يشرع فيها إلا بعد مرور سبعة (07) أيام من تبليغ مخطط العمل للنواب وذلك وفقا لنص المادة 48 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر، كما ألزمت المادة 94 من نفس القانون العضوي على ضرورة أن تتم عملية تصويت النواب على مخطط العمل الحكومي في أجل أقصاه عشرة (10) أيام على الأكثر من يوم طرحه في أول جلسات المجلس المخصصة لهذا الغرض.

¹ غير أنه يرى جانب من الفقه أن تقدم مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني من عدمه، يضل سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية دون مراعاة لنص المادة 94 من التعديل الدستوري، وهذا ما تأكد من خلال الممارسة العملية، بحيث امتنع حكومة أحمد أويحي سنة 2008، عن عرض مخطط عملها بحجة تطبيق نفس برنامج رئيس الجمهورية.

لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع راجع :

- عقيلة حرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، طبعة 2013، ص 347.

² تنص المادة 47 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق، على أنه: "يعرض الوزير الأول مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة".

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

أما بالنسبة لمصر فإنه نصت المادة 126 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2016 على أنه: "يقدم رئيس مجلس الوزراء المكلف برنامج الحكومة خلال عشرين يوما من تاريخ تشكيلها إلى مجلس النواب، أو في أول إجتماع له إذا كان غير قائم، ويناقد المجلس بيان رئيس مجلس الوزراء المكلف عن برنامج الحكومة، ويحال هذا البيان إلى لجنة خاصة برئاسة أحد وكيلي المجلس، يراعى فيها تمثيل المعارضة والمستقلين، وذلك لدراسة البرنامج وإعداد تقرير عنه خلال عشرة أيام، ويعرض التقرير على المجلس في أول جلسة تالية لإنهاء هذه المدة، ويجب أن يصدر قرار المجلس في شأن حصول الحكومة على ثقة أغلبية أعضاء المجلس خلال الأيام العشرة التالية لعرض التقرير عليه، وفي جميع الأحوال يجب ألا تزيد المدة على ثلاثين يوما من تاريخ تقديم الحكومة برنامجها".

من خلال نص المادة السالفة الذكر فإنه يقدم رئيس مجلس الوزراء برنامج مخطط عمل الحكومة خلال مدة عشرين (20) يوما الموالية لتعيين الحكومة، ثم تقوم لجنة خاصة برئاسة وكيلي مجلس النواب بدراسة برنامج الحكومة خلال عشرة أيام، ثم يصوت مجلس النواب على مخطط عمل الحكومة خلال مدة عشرة أيام من يوم عرضها تقرير اللجنة.

ومن ثم نستطيع القول أن المدة المقررة للتصويت على مخطط عمل الحكومة غير كافية لمناقشة محتوى عمل الحكومة، وهذا يؤثر على جدية ونوعية المناقشات التي لا تجد الوقت الكافي لمناقشتها، وهذا ما يجعل المناقشة تتحول إلى إجراء شكلي بدون محتوى يغلب عليه الطابع السطحي، وتنتهي في كل الحالات بالمصادقة من طرف الأحزاب المشكلة للأغلبية في البرلمان، وبتنديد الأقلية المعارضة والتشكيك بشأن ما تعرضه الحكومة على المجلس، وحتى وإن كانت الأغلبية ساهمت في جعل المناقشة إجراء شكلي، كما أن تديني التكوين لدى النواب ونقص الإنضباط الحزبي لدى أحزاب المعارضة تشكل عوامل تساهم في جعل أمر إسقاط الحكومة بعدم الموافقة على مخطط عمله أمر مستبعد خاصة في حالة تبني برنامج رئيس الجمهورية مما يجعل النواب موافقين على البرنامج الحكومي وبالتالي عدم تجسيد مسؤوليتها السياسية أمام البرلمان¹.

¹ كمال زعوم وحسني بوديار، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في دستور 1996، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان المنعقدة في 23 و24 أكتوبر 2000 الجزائر، نشرة صادرة عن الوزارة المكلفة بعلاقات بين البرلمان، ص 105.

3- تكييف مخطط العمل الحكومي على ضوء مناقشة النواب

في حالة لم يقتنع النواب بوجهة نظر الوزير الأول المجسدة في مخطط العمل، يطلبون منه تكييف مخطط عمله على ضوء المناقشات، ويقصد بالتكييف إدخال تعديلات في مخطط العمل بهدف تصويب خطة العمل وفقا لرؤى النواب وتوجيهاتهم، وذلك وفقا لنص المادة 94 من الدستور الجزائري لسنة 2016 "... يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية".

ويعتبر شرط التشاور مع رئيس الجمهورية من إستحداث التعديل الدستوري لسنة 2008، يراد منه التأكيد على أن الوزير الأول ما هو إلا منسق للعمل الحكومي يستمد مهامه من رئيس الجمهورية دون سواه وليس له إدخال تعديلات على برنامج رئيس الجمهورية إلا بعد إستشارته¹، وهذا ما يؤكد أن البرلمان هو كذلك تحت أسر ارادة رئيس الجمهورية.

وما دام التكييف يخضع للسلطة التقديرية للوزير الأول، وهذا الأخير مقيد بإستشارة رئيس الجمهورية، وحتى إذا إنصاع الوزير الأول لطلبات النواب، فقد يصطدم برفض رئيس الجمهورية مادام أنه ملزم بإستشارته وما دام المخطط هو في حقيقته تجسيد لبرنامج الرئيس، وهذا ما يجعل مركز الوزير صعب للغاية ويكون أمام حالتين: **الحالة الأولى:** فإذا خالف الوزير الأول رئيس الجمهورية فإن هذا الأخير ينهي مهامه.

الحالة الثانية: إذا خالف الوزير الأول النواب، فلا يوافقون على هذا المخطط وهذا يترتب عليه سقوط الحكومة التلقائي، وبالتالي ليس على الوزير سوى إحداث تغييرات على المخطط لكسب ثقة النواب.

4- ارتباط مصير الحكومة بنتائج التصويت على مخطط عملها

على ضوء المناقشة التي يجريها البرلمان لمخطط العمل الحكومي المعروض عليهم، يتحدد مصير الحكومة في بقائها أو عدم بقائها، ومن ثم ينبغي التمييز بين احتمالين:

أ- الموافقة على مخطط عمل الحكومة

إذا ما اقتنع النواب بوجهة نظر الوزير الأول أورئيس مجلس الوزراء المعبر عنها في برنامج مخطط عمل الحكومة فإنهم لا يترددون في منحه الموافقة التي تعتبر قوة دافعة له وتأكيدا لقوته داخل البرلمان، إلا أن واقع الحياة السياسية في الجزائر بعد التعديل الدستوري الأخير، تجعلنا نقول بأن الموافقة هي إجراء شكلي لا غير، بحكم أن المخطط من إعداد رئيس الجمهورية، فرفضه يعتبر تحديا للسلطات المنوطة له دستوريا، والذي يملك من خلاله

¹ ليندة أونيسي، المرجع السابق، ص 146.

عدة وسائل للضغط على المجلس الشعبي الوطني¹، ورغم ذلك فإن الموافقة على مخطط عمل الحكومة هو قوة دافعة لتطبيق وإنجاح مخطط العمل بكل ثقة ما دام أنها مدعومة من قبل الأغلبية البرلمانية.

ب- عدم الموافقة على مخطط العمل الحكومي

إذا رفض البرلمان سواء في الجزائر أو مصر مخطط عمل الحكومة، فعلى الوزير الأول ورئيس مجلس الوزراء وبقوة القانون تقديم إستقالة حكومته لرئيس الجمهورية، الذي يعين بعد ذلك وزير أولاً يقع على عاتقه إعداد برنامج مخطط عمله، وعرضه مجدداً على البرلمان.

كما أن المؤسس الدستوري الجزائري والمصري قد احتفظ لرئيس الجمهورية بنفس الأداة في حالة عدم الموافقة مرة أخرى على مخطط عمل الحكومة وهي الإنحلال الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني وفقاً لنص المادة 96 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، وكذا حل مجلس النواب المصري وفقاً لنص المادة 146 من دستور 2014، مع إستمرار الحكومة الجديدة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية إنتخاب مجلس آخر في أجل أقصاه ثلاثة أشهر بالنسبة للجزائر²، وأجل ستين يوماً بالنسب لمصر³.

ذلك أن رفض مخطط عمل الحكومة للمرة الأولى ممكن أن يحدث، إلا أن الإقدام على رفض مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية هو مغايرة كبيرة بالنسبة لمصير المجلس الشعبي الوطني ومجلس النواب الذي يتحمل آثار عدم الموافقة على المخطط للمرة الثانية، مما نستنتج معه عدم فعالية هذه الآلية الرقابية التي وضعها المؤسس في ذمة البرلمان، لأنه عوض أن يكون المجلس الشعبي الوطني الجزائري ومجلس النواب المصري هو المحاسب للسلطة التنفيذية أصبح محاسباً من قبلها.

الأمر الذي يبين لنا أن عرض مخطط عمل الحكومة والتصويت عليه ما هو إلا إجراء روتيني تقوم به الحكومة إستجابة للنص الدستوري، أما مسألة التصويت على مخطط عملها ونيل الثقة من البرلمان فهي من الأمور والمسائل التي تعتبر شبه محسومة بالنسبة لها⁴.

¹ وليد علي تاكفاريناس، الموافقات البرلمانية وفق التعديل الدستوري لسنة 1996، رسالة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص 26.

² تنص المادة 02/96 من القانون رقم 16-01، المرجع السابق على أنه "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً. تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر".

³ تنص المادة 146، من دستور 2014، المرجع السابق، على أنه "فاذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً، عد المجلس منحلًا ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل.

⁴ عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 353.

ثانيا: عرض مخطط العمل على مجلس الأمة وفقا للنظام الجزائري

سوف نتولى من خلال ذلك تبيان الأحكام العامة المتعلقة بعرض مخطط العمل الحكومي أمام مجلس الأمة، ثم نحدد الآثار القانونية المترتبة على هذا العرض.

1- الأحكام العامة المتعلقة بالعرض

حاول الدستور الجزائري توسيع نطاق الرقابة على الحكومة من قبل البرلمان، وذلك بخلق غرفة ثانية هي مجلس الأمة تسأل فيها الحكومة للمرة الثانية، حيث أن المخطط الحكومي الموافق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني لا بد من عرضه على مجلس الأمة قبل الشروع في تطبيقه وهذا بعد 10 أيام من ذلك، للإطلاع عليه دون أي مناقشة¹، إذ تنص المادة 94-03 من دستور 2016 التي جاء بها: "يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني"، وكذلك نص المادة 50-01 من القانون العضوي 16-12 التي نصت: "يقدم الوزير الأول إلى مجلس الأمة عرضا حول مخطط عمل الحكومة خلال العشرة (10) أيام على الأكثر، التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه وفق أحكام المادة 94 من الدستور".

مما يعني أن الوزير ملزم بتقديم عرض مخطط عمل حكومته إلى مجلس الأمة بالطريقة التي تم بها أمام المجلس الشعبي الوطني، ذلك أن الغرض من تقديمه إلى مجلس الأمة رغم أن هذه المناقشة وإن لم يكن لها أهمية من الناحية القانونية، بل إنها أداة الغرض منها إعلام أعضاء مجلس الأمة بما احتواه مخطط عمل الحكومة، وهذا لإستيضاح أمور خاصة وأن المؤسس الدستوري منحه حق إصدار اللائحة والتي قد تشكل دعما لسياسة الحكومة أو إنتقاد لها.

¹ شاهد أحمد، المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين كما ورد في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الإدارية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2009، ص 57.

إلا أنه لم يعطى لمجلس الأمة الحق في إبداء ملاحظاتهم لما جاء في محتوى العرض، إذ لم يوضح الدستور حقهم في فتح مناقشة عامة بعد إنتهاء الوزير الأول من تقديم العرض المخصص لمخطط عمله، إلا أن الممارسة العملية أكدت السماح لأعضاء مجلس الأمة بإجراء هذه المناقشة من أجل الإدلاء بآرائهم وملاحظاتهم بشأن هذا المخطط، ذلك أن أعضاء مجلس الأمة يضم كفاءات وإطارات في شتى المجالات ومختلف التخصصات تكون لها القدرة على الإقتراح والنقد بما يساهم في إثراء هذا المخطط بتوجهاتهم وآرائهم¹.

2- الآثار القانونية الناتجة عن عرض مخطط العمل الحكومي أمام مجلس الأمة

بعد قيام الوزير الأول من عرض مختصر عن مخطط عمله أمام أعضاء مجلس الأمة، فإنه يمكن لأعضاء مجلس الأمة بعد مناقشته إصدار لائحة قد تكون مؤيدة لهذا العرض أو معارضة له.

أ- الحق في إصدار لائحة

تعتبر اللوائح البرلمانية آلية رقابية حديثة الظهور نسبيا في النظام الدستوري الجزائري، يرجع تاريخ تكريسها إلى نوفمبر سنة 1988 اثر التعديل الذي طرأ على دستور 1976؛ حيث أدرجها المؤسس الدستوري في المادة 114 الفقرة الخامسة من الدستور المذكور، قبل أن يعاود النص عليها في المادة 80 من دستور 1989 وبعد ذلك في المادتين 80 و84 من دستور سنة 1996 ساري المفعول².

لتقييم مخطط الحكومة منح المؤسس الدستوري لمجلس الأمة الحق في إصدار اللائحة عند تقييمه للعرض، هذه اللائحة تخضع لضوابط وإجراءات منصوص عليها في النظام الداخلي لمجلس الأمة، وأيضا في القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر، ففي حالة تأييد المخطط الحكومي يمكن للحكومة أن تنتهج سياستها بكل إطمئنان، أما في حالة الإعتراض على بعض الجوانب والتي يرى مجلس الأمة ضرورة لفت نظر الحكومة لبعض النقائص غير المذكورة في المخطط، فإن الحكومة تأخذ ذلك بعين الإعتبار لأجل الحصول على موافقة مجلس الأمة.

¹ غير أن المناقشة التي يجريها أعضاء مجلس الأمة للعرض المقدم من طرف الوزير الأول والمتعلق بمخطط عمله، طرحت اشكالية عدم دستورتها، لأنه هناك من يرى أن المادة 94 لم تتضمن ما يفيد بإمكانية فتح مناقشة من طرف أعضاء مجلس الأمة حول هذا العرض، غير أن الممارسة العملية أكدت تمتع مجلس الأمة بحق مناقشة العرض حول برنامج الحكومة.

ف عقب تعيين السيد أحمد أويحي، وموافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج حكومته في أوت 1997، قدم عرضا حول البرنامج لمجلس الأمة في 29 مارس 1998 وتم فتح مناقشة عامة حوله.

لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع راجع:

- عقيلة حرباشي، المرجع السابق، ص 355.

² محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2014، ص 172.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

ولتوقيع اللائحة يجب توقيعها من قبل عشرون (20) عضوا على الأقل، وذلك وفقا لنص المادة 52 من القانون العضوي 99-02 المحدد لتنظيم وعمل غرفتي البرلمان والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة الملغى¹، إلا أنه من يصعب على أعضاء مجلس الأمة الحصول على هذا النصاب لاسيما إذا كانت اللائحة تتضمن بيانا سلبيا يحمل النقد واللوم لسياسة وتوجهات الحكومة، وكذا إنتماء أغلبية الأعضاء المنتخبين للحزب أو الأحزاب المسيطرة على الأغلبية البرلمانية والتي غالبا ما تؤيد الحكومة، والذي يصعب معه إصدار لائحة ضد توجهات الحكومة، ومن جهة ثانية أن الأعضاء المعينين لا يمكن توقع معارضتهم لمخطط عمل الحكومة الذي هو في حقيقة الأمر مستوحى من برنامج رئيس الجمهورية، ومن ثم فإنه من غير المعقول وقوفهم ضد إرادة ورغبة من قام بتعيينهم².

وكذلك نص النظام الداخلي لمجلس الأمة بضرورة إيداع إقتراحات اللوم من طرف مندوب أصحابها لدى غرفة مجلس الأمة خلال أجل محدد وضحته المادة 91 بثمانية وأربعين ساعة من تقديم الوزير الأول للعرض الخاص بمخطط العمل الحكومي³.

وقبل التصويت على إقتراح اللائحة تتم المناقشة بشأنه ولا يتدخل فيها حسب نص المادة 55 من القانون العضوي 99-02 إلا الحكومة بناء على طلبها، ومندوب أصحاب إقتراح اللائحة وعضو يرغب في التدخل ضد إقتراح اللائحة، وعضو يرغب في التدخل لتأييد إقتراح اللائحة⁴.

غير أن الوضع بالنسبة للحكومة واضح، ومندوب أصحاب إقتراح اللائحة، لكن بالنسبة للمتدخلين الآخرين، فهما يطرحان التساؤل من هو العضو الراض لإقتراح اللائحة ومن هو العضو المؤيد لها، لذلك فإن هذه المسألة بحاجة لتوضيح أكثر.

وبعد نهاية مناقشة محتوى اللائحة وفقا للإجراءات المذكورة أعلاه تعرض على التصويت وفي حال حصولها على موافقة أغلبية أعضاء الغرفة تعتبر مصادقا عليها وتبطل اللوائح الأخرى⁵.

¹ أنظر المادة 52 من القانون العضوي رقم 99-02، المؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج- ر- ج العدد 15، المؤرخة في 09 مارس 1999.

² عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 361.

³ تنص المادة 91-02 من رأي رقم 02/ ر.ن.د/ م.د/ 17 المؤرخ في أول ذي القعدة 1438، الموافق 25 يوليو 2017، بتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج- ر- ج العدد 49، الصادرة في 22 غشت 2017، على أنه "يُودع الإقتراح من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس بعد ثمان وأربعين (48) ساعة من تقديم الوزير الأول للعرض".

⁴ ليندة أونيسي، المرجع السابق، ص 149.

⁵ تنص المادة 54 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق، على أنه "تعرض إقتراحات اللوائح للتصويت، في حالة تعددها، حسب تاريخ ايداعها. إن مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى هذه اللوائح بأغلبية أعضائه يجعل اللوائح الأخرى لاغية".

ب- الآثار القانونية لللائحة مجلس الأمة

لم يفصح المؤسس الدستوري في الغاية المرجوة من وراء إصدار مجلس الأمة لللائحة، سواء بالرجوع إلى الدستور أو القانون العضوي 99-02، وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة.

إلا أننا نستطيع القول أن اللائحة المصادق عليها من قبل أعضاء مجلس الأمة غايتها إما تأييد مخطط عمل الحكومة أو عدم تأييدها في السياسة المنتهجة من قبلها، وبالتالي فهو مجرد إجراء لا أثر له لأنه لا تتضمن أية نتيجة قانونية يمكن من خلالها إحراج الحكومة.

غير أنه إذا كانت اللائحة التي يبادر بها أعضاء مجلس الأمة لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة، إلا أنه من الناحية العملية لا يمكن تجاهلها لما تتضمنه من جزاء معنوي وأدبي قد يقوي موقفها إذا كانت اللائحة مؤيدة لسياستها المنتهجة مما يشكل تأييد ودعم لها، وقد يضعف من مركزها من خلال نشر محتوى اللائحة أمام الرأي العام، وهو ما قد يدفعها إلى تقديم إستقالتها لرئيس الجمهورية أو العمل على إصلاح التقصير الذي أشارت إليه لائحة مجلس الأمة¹.

في الواقع لم يفصح دستور 1996 ولا التعديل الدستوري لسنة 2016 عن بيان الأثر القانوني للوائح المصادق عليها من طرف غرفتي البرلمان، كما غفل القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة المعدل بمقتضى القانون رقم 16-12 عن بيان هذا الأثر².

ذلك أن اللائحة المصادق عليها من طرف أعضاء مجلس الأمة قد تنطوي إما على تأييد للحكومة أو توجيه لوم وانتقاد لها عن كيفية أدائها لعملها، وفي كلتا الحالتين لا يوجد هناك أي جزاء قانوني يمكن أن يترتب على ذلك، ولذلك ذهب بعض الشراح إلى وصفها باللوائح عديمة الأثر، كونها وسيلة غير فعالة لا تتضمن أية نتيجة قانونية يمكن من خلالها تحريك المسؤولية السياسية للحكومة³.

ومن خلال عدم قابلية تحريك المسؤولية السياسية من قبل أعضاء مجلس الأمة عند التصويت على لائحة مخطط عمل الحكومة، ففي هذه الحالة فإن الحكومة لا تتأثر بالنتائج التي ستفسر عنها هذه اللائحة.

¹ Cilles champagne, les institutions de la 05 éme république.les carrées, Gualino éditeur 03 éme édition .France, 2002, p 108.

² هاملي محمد، المرجع السابق، ص 176.

³ عز الدين بغداداي، المرجع السابق، ص 173.

المطلب الثاني: مسؤولية الحكومة عن طريق تقديم بيان السياسة العامة

بعد موافقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة، ومور سنة من يوم المصادقة على هذا المخطط تكون الحكومة على موعد مع البرلمان لتقدم سياستها العامة أمامه، تبرز من خلاله ما أنجز من برامجها وما هو قيد الإنجاز ليناقشه البرلمان في هذا البيان.

يراد ببيان السياسة العامة، تقديم الحكومة سنويا عرض عن مدى تنفيذ برنامجها الذي سبق للمجلس وأن وافق عليه، وبالتالي فهي عبارة عن وسيلة إبلاغ، أي إحاطة البرلمان بما تم تطبيقه أثناء السنة الفارطة من البرنامج وما هو في طور التحقيق، كما تبرز من خلاله الحكومة الصعوبات والعراقيل التي إعتزتها والآفاق المستقبلية التي تنوي القيام بها¹.

الأمر الذي يشكل لدى النواب في هذه الحالة معيار رقابي برلماني، أو مقياس حال الأداء فتسهل عملية المقارنة والمطابقة لتحريك مسؤولية الحكومة أو الإقتناع والرضا عن أدائها، كما يعتبر بيان السياسة العامة تقييم عام لما طبق من مخطط عمل الحكومة وما بقي منه، إذ يتعلق الأمر بوضع حصيلة الإنجازات في السنة الماضية وإحصاء المشاريع والآفاق المستقبلية، فهو يختلف عن البيان المقدم من طرف المؤسسات الاقتصادية لمجالس إدارتها، فهو إذن وثيقة سياسية وأداة من أدوات الحكم الرشيد.

يتم تقديم بيان السياسة العامة في الجزائر بنفس الإجراءات التي يتم بها عرض برنامج الحكومة أول مرة، بحيث يقوم الوزير الأول بتقديم عرض الخطوط العريضة لخصيلة حكومته، وترك التفاصيل الدقيقة للبيان المكتوب الذي يسلم لنواب المجلس الشعبي الوطني، وبعد إنتهاء الوزير الأول من عرض خصيلة حكومته، تحال الكلمة لمناقشة ما ورد فيه وتقييم مراحل تنفيذ المخطط، والبت في مدى نجاعة العمل الحكومي، وتختتم المناقشات دون تحريك المسؤولية السياسية للحكومة في حالة الموافقة على عمل الحكومة، وقد تنتهي بإسقاطها من خلال عدم التصويت بالثقة في حالة طلبها من الوزير الأول أو محاولة المبادرة بملتمس رقابة والتصويت عليه بالنصاب المطلوب، الأمر الذي ينتج عنه إستقالة الحكومة كما سنرى لاحقا.

إن الدستور الجزائري لسنة 1996²، لم يوضح مسألة إلزامية تقديم الوزير الأول لبيان السياسة العامة ولم يبين النتائج المترتبة في حال عزوف الوزير الأول على تقديمه كل سنة، ذلك أن نص المادة 84 من الدستور

¹ عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 136.

² أنظر المادة 84 من دستور 1996.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

إستهلت: "تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة" الذي لا يوحي بتوجيه أمر للحكومة يتعلق بها التقديم¹.

أما التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد جاء واضحا فيما يخص إلزام الحكومة بضرورة تقديم بيانها السنوي للمجلس الشعبي الوطني وهذا ما ورد في نص المادة 98 التي تنص على: "يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة..."، وكذلك نصت المادة 51-01 من القانون العضوي رقم 16-12 بقولها: "يجب على الحكومة أن تقدم كل سنة ابتداء من تاريخ المصادقة على مخطط عملها إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة طبقا لأحكام المادة 98 من الدستور".

وفيما يخص نتائج البيان بعد المناقشة العامة التي تعقبه من طرف النواب، هو أنه قد يضيف بإقتراح لائحة، إلى جانب أنه قد يترتب عن هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يبادر به نواب الغرفة السفلى لحجب الثقة عن الحكومة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول إستقالة حكومته.

الفرع الأول: إقتراح اللائحة

إن مكانة المجلس في اللجوء إلى إصدار لائحة حول البيان الحكومي السنوي طبقا للفقرة الثالثة من المادة 98 السالفة الذكر، والتي تنص: "يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة"، يتم وفق إجراءات وشروط تبدأ من مرحلة إقتراحها إلى غاية التصويت عليها (أولا)، يتطلب الأمر بعد ذلك دراسة آثار المصادقة على إقتراح اللائحة (ثانيا).

أولا: شروط وإجراءات إقتراح اللائحة

وفقا للمواد 52-53-54-55 من القانون العضوي رقم 16-12 فإن شروط وإجراءات إقتراح اللائحة تتمثل في:

- 1- تقدم إقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة خلال الإثنين والسبعين (72) ساعة الموالية لإنهاء تدخلات النواب في المناقشة الخاصة بالبيان .
- 2- يجب أن يوقع إقتراح اللائحة عشرون نائبا على الأقل ليكون مقبولا، وإن يودعه مندوب أصحاب الإقتراح لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني
- 3- لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من إقتراح لائحة .
- 4- تعرض إقتراحات اللوائح للتصويت في حال تعددها حسب تاريخ إيداعها .

¹ ليندة أونيسي، المرجع السابق، ص 151.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

إن مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى هذه اللوائح بأغلبية أعضائه يجعل اللوائح الأخرى لاغية، وقد نصت المادة 56 من القانون العضوي رقم 16-12 على أن لا يتدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على إقتراح اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة إلا الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب إقتراح اللائحة، نائب يرغب في التدخل لتأييد إقتراح اللائحة، وقصر المناقشة على هذه الأطراف يرجع ببساطة إلى علاقة هذه الأطراف بمصيرها فيسمح للمؤيدين بالتأييد في المناقشة لكسب تأييد أكبر ونفس الشيء بالنسبة للمعارضين لها¹. وبعد الإنتهاء من المناقشة تأتي عملية التصويت التي تكون بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ويعتبر الإقتراح الذي ينال هذه الأغلبية هو اللائحة الوحيدة التي يمكن إعتماها من قبله بشأن السياسة العامة².

ثانيا: آثار المصادقة على إقتراح اللائحة

يتبادر للأذهان بعد سرد كافة الإجراءات والشروط السالفة الذكر أن لإصدار لائحة حول بيان السياسة العامة للحكومة أثر بالغ على مصير الحكومة، مما يدفع للتساؤل حول الدور الذي يمكن أن تلعبه هذه اللائحة، وما مدى الزاميتها للحكومة؟.

مبدئياً إصدار هذه اللائحة لا يؤدي إلى طرح مسؤولية الحكومة والإطاحة بها عن طريق إجبارها على تقديم إستقالتها، لكن رغم ذلك فإن إصدارها له عدة دلالات على الصعيد السياسي وذلك وفقاً للفرضين التاليين:

-الأول: إصدار لائحة تؤيد الحكومة في مسارها لدى مناقشة البيان، فهذا يعد بمثابة مساندة كلية من المجلس للحكومة في مواصلة مهامها، وتقبل مسبق منه لكل ما يمكن أن يترتب عن الحكومة من أعمال تخص مشاريع قوانين وفقاً لبرنامجها وما أفرزه بيانها - مما يؤدي إلى تقوية مركز الحكومة على الصعيد السياسي، وتحسينها من المساءلة على الصعيد القانوني³.

-الثاني: إصدار لائحة معارضة لعمل الحكومة لدى مناقشة بيانها السنوي، هنا اللائحة تكون بمثابة إنذار للحكومة بيرر عدم رضا المجلس عن عملها، سواء لكونها لم تتخذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ البرنامج المصوت عليه، أو لأنها لم تأخذ بالتحفظات التي قدمت لها عند مناقشة برنامجها، وعليه فإن اللائحة هنا تلعب دور تنبيه للحكومة لتتدارك نقاط النقص في عملها⁴.

¹ عز الدين بغداددي، المرجع السابق، ص 172.

² تنص المادة 02/55 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق، على أنه " ان مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى هذه اللوائح بأغلبية أعضائه، يجعل اللوائح الأخرى لاغية".

³ محمد هاملي، المرجع السابق، ص 176.

⁴ بوسالم دنيا، المرجع السابق، ص 40.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

لكن عدا هذا الدور السياسي فإن اللائحة تبقى عديمة الأثر من الناحية القانونية، فهل الأمر ذاته بالنسبة لملتمس الرقابة؟.

الفرع الثاني: ملتمس الرقابة

إلى جانب أن تقديم بيان السياسة العامة يعد صلاحية للحكومة، فحتى وإن تم تلقي مجلس الأمة البيان، إلا أنه يبقى مجردا من إمكانية اتخاذ موقف حازم من مدى تنفيذ الحكومة للبرنامج الذي سبق وأن تم الإتفاق عليه مقارنة مع المجلس الشعبي الوطني الذي بيده أكثر الوسائل الرقابية، والمتمثلة في التصويت بالثقة وملتمس الرقابة وهما الآليتان اللتان حرم منهما مجلس الأمة، وذلك نظرا للآثار الخطيرة المترتبة عنهما، والتي تصل الى حد طرح المسؤولية السياسية للحكومة، أو حل المجلس الشعبي الوطني¹.

ففي الجزائر تم تطبيقها في ظل دستور 1989 وفقا لنص المادة 126 منه، ليتم إعتماها في ظل دستور 1996 وفقا لنص المادة 135، والتي أصبحت تقابلها المادة 153 من دستور سنة 2016 التي جاء بها: "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة".

ذلك أن هذا الإجراء ينفرد به أعضاء نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، وإن كان نواب هذا المجلس مقيدون عند ممارستهم لهذه الآلية بمجموعة من الشروط والضوابط - حددها المؤسس الدستوري الجزائري وكذا المشرع بمقتضى القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر - تعيق أو تحد من سلطتهم في تجسيد هذه الآلية الرقابية وفي إستخدامها بالشكل والكيفية التي تسمح لهم بمسائلة الحكومة على الطريقة التي إنتهجتها أثناء تجسيد مخطط العمل.

أما بالنسبة للمؤسس الدستوري المصري فقد نص على المسؤولية السياسية للوزراء عن تقديم بيان السياسة العامة في جميع الدساتير المصرية المتعاقبة سواء الملكية منها أو الجمهوري، فوفقا لدستور الصادر سنة 1971، فقد ورد النص على المسؤولية السياسية للوزراء في نص المادة 126 على أن: "الوزراء مسؤولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسؤول عن وزارته".

بناء على نص المادة فإننا نستنتج أن الحكومة مسؤولة عن السياسة العامة للدولة سواء كانت هذه المسؤولية فردية أو تضامنية.

¹ عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 378.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

ومن خلال نص المادة نلاحظ أن نطاق المسؤولية السياسية الفردية للوزير تتمثل في:

- 1- يسأل كل وزير عما ينفذه، في إطار وزارته من سياسات قام برسمها طبقا للمادة 157 من دستور 1971.
- 2- يسأل عن تنفيذه لبرنامج الوزارة الذي سبق أن عرضه رئيس مجلس الوزراء، ونوقش في مجلس الشعب ووافق عليه المجلس تطبيقا لنص المادة 123 من نفس الدستور.
- 3- يسأل الوزير عما يتخذه من قرارات إدارية بإعتباره الرئيس الإداري الأعلى لوزارته.
- 4- أما بالنسبة لموضوعات المسؤولية السياسية التضامنية للوزراء فتمثل في:
نص المادة 126 من دستور 1971 على أنه: "الوزراء مسؤولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسؤول عن وزارته".

وواضح من هذا النص أنه حصر المسؤولية التضامنية التي يمكن أن تتحرك بمبادرة من أعضاء مجلس الشعب في سبب واحد فقط وهو السياسة العامة للدولة، تلك السياسة العامة التي توضع بمعرفة رئيس الجمهورية بالإشتراك مع رئيس مجلس الوزراء ويشرفان على تنفيذها وفقا لما نصت عليه المادة 150 من دستور 2014¹.

أولاً: شروط توظيف ملتمس الرقابة

أحاط المؤسس الدستوري الجزائري ملتمس الرقابة بمجموعة من الشروط جعلت منه إجراء صعب التطبيق واقعيًا، كما أحاطه بسياج من القيود تعيق إقتراحه وتقديمه وفقا لنص المادة 153، 154، 155 من دستور 2016، كما أضاف المشرع مجموعة من الضوابط ورد النص عليها في المواد من 58 إلى 62 من القانون العضوي رقم 16-12، مما جعل إمكانية صدوره عن المجلس الشعبي الوطني بمثابة مهمة شبه مستحيلة، بل وتسببت تلك الشروط في إمكانية حكم الأقلية للأغلبية، وكذلك بالنسبة للمؤسس الدستوري المصري بحيث نص على شروط سحب الثقة من الحكومة من خلال نص المادة 126 من دستور 1971 والتي تقابلها المادة 131 من دستور 2014.

1- إستخدام ملتمس الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الوطني ولمرة واحدة.

تقتصر آلية ملتمس الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، لذلك سوف نبين مبرر اقتصار مصادقة نواب المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، ثم نبين موعد مناقشة هذا الملتمس.

¹ تنص المادة 150 من دستور 2014 على أنه " يضع رئيس الجمهورية، بالاشتراك مع مجلس الوزراء، السياسة العامة للدولة، ويشرفان على تنفيذها، على النحو المبين في الدستور".

أ- إقتصار ملتصق الرقابة على نواب المجلس الشعبي الوطني

إن كل ما يتعلق بآلية ملتصق الرقابة يدخل ضمن إختصاص نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، وهو الأمر الذي نصت عليه المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بقولها: "يمكن المجلس الشعبي لدى مناقشته بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتصق رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة...". ذلك أن حق تحريك ملتصق الرقابة هو حكر على نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة. ونرى في إعتقادنا أن المؤسس الدستوري كان منطقي في منح ملتصق الرقابة لأعضاء نواب المجلس الشعبي الوطني، نتيجة الآثار القانونية التي تترتب على إستقالة الحكومة، وبما أن هذا الحق لا يعطى إلا للمجلس الشعبي الوطني بإعتباره القابل للحل دون مجلس الأمة الغير قابل للحل الذي لا ينبغي عليه إسقاط الحكومة، ذلك بإعتباره الآلية الأكثر خطورة التي بيد البرلمان لمواجهة الحل المقرر من السلطة التنفيذية.

ب - الموعد المحدد لإمكانية مبادرة النواب بملتصق الرقابة

لا يلجأ إلى تقديم ملتصق الرقابة إلا مرة واحدة كل سنة وهذا بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة المقدم من قبل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني. ومن ثم فإن عدم اللجوء إليه إلا لدى عرض بيان السياسة العامة يشكل عرقلة أمام النواب تقف في طريق إستغلالهم لهذه الآلية الرقابية، كونهم لا يستطيعون إستغلالها في الوقت الذي يظهر لهم أن التصرفات التي قامت بها الحكومة فيها مخالفة واضحة للدستور والقوانين المعمول بها بل مضطرين إلى إنتظار البيان السنوي¹، الذي يكون بعد مضي سنة كاملة سواء من تاريخ المصادقة على مخطط العمل الحكومي أو من تاريخ تقديم آخر بيان سنوي لمحاسبة الحكومة على أخطائها.

كما أن الحكومة التي لا يستمر وجودها لمدة سنة كاملة لا يلزمها الدستور بأن تقدم بيانا عن سياستها العامة، وهكذا يكون الدستور قد سخر لرئيس الجمهورية تقنية يستطيع بها مراوغة المجلس الشعبي الوطني ويجرمه من حق إستعمال هذه الآلية لأن رئيس الجمهورية يحوز سلطة دستورية تتمثل في التعيين والعزل للوزير الأول والطاقم الحكومي، وبالتالي يستطيع الرئيس أن يستعمل هذه الصلاحية قبل أن تكمل الحكومة مدة سنة، ومن ثم حرمان المجلس من إثارة مسؤولية الحكومة عن طريق سحب الثقة بملتصق الرقابة.

¹ ظريف قدور، المرجع السابق، ص 275.

ج- النصاب القانوني اللازم لإستخدام ملتمس الرقابة

إن المؤسس الدستوري الجزائري لم يقرر ممارسة حق ملتمس الرقابة بصفة فردية، بل اشترط قيودا عدديا ليتمكن نواب المجلس الشعبي الوطني من توظيفه، ومن ثم لا يمكن قبوله إلا إذا تم توقيعه من قبل سبع (1/7) النواب على الأقل وهذا ما نصت عليه المادة 153-02 من دستور 2016 التي نصت: "لا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقع سبع (1/7) عدد النواب على الأقل".

إلى أنه ما يمكن أن نلاحظه على هذا النصاب أنه من الصعب بلوغه، خاصة في ظل تعدد التشكيلات السياسية ومحدودية عدد النواب، ذلك أنه منذ تبني التعددية الحزبية نجد أن حزبين فقط قد سيطرا على تشكيلة وقيادة الحكومة¹، والملاحظ على نواب هذين الحزبين في العادة يميلون إلى تبني سياسات الحكومة موقفها وتأييدها، الأمر الذي يستبعد معارضتها لها بالتوقيع على ملتمس رقابة ينصب على مسؤوليتها السياسية.

ومتى إستوفى الشروط المذكورة أعلاه وجب إيداع نص الملتمس من قبل مندوب المبادرين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، على أن يعلق ويوزع على كافة النواب، ليتم بعدها عملية نشر نص ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، والهدف من ذلك هو تمكين الرأي العام من الإطلاع على مضمون الإنتقادات الموجهة من قبل النواب للحكومة².

أحاط المشرع المصري طلب سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم بعدد من القيود والإجراءات، وهذه الأخيرة على الرغم من أنها تمثل ضمانات هامة تكفل عدم إساءة إستعماله، أو على الأقل تحول دون الإسراف في إستخدامه، إلا أنها في ذات الوقت تعتبر من قبيل التحوط المبالغ فيه، خاصة في ظل الوضع الراهن الذي بدأ فيه نفوذ السلطة التنفيذية يتزايد يوماً بعد يوم، لدرجة الهيمنة والسيطرة الكاملة من قبل الحزب الحاكم على البرلمان بفعل الأغلبية الكبيرة التي تسانده وعلى أية حال، فإن هذه القيود أو تلك الإجراءات تتمثل في الآتي:

1- لا يجوز أن يقدم طلب سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم إلا بعد إنتهاء مجلس النواب من مناقشة إستجواب موجه إلى من قدم طلب سحب الثقة منه، وبناء على ذلك فإنه لا يمكن لأعضاء مجلس النواب أن يتقدموا بطلب سحب الثقة بداءة، وإنما يلزم أن يسبقه إستجواب، والمناقشة التي

¹ على سبيل المثال بلغ عدد التشكيلات السياسية في الفترة التشريعية السابعة ثمان وعشرون (28) تشكيلة لا يتوفى منها شرط السبع (وهو 66 نائبا) إلا تشكيلتان اثنتان هما: حزب جبهة التحرير الوطني وحزب التجمع الوطني الديمقراطي. أنظر محمد هاملي، المرجع السابق، ص 179.

² محمد هاملي، المرجع السابق، ص 179.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

تجري في موضوع الإستجواب هي التي تفرز هذا الطلب متى ثبت للأعضاء إدانة من وجه إليه الإستجواب، وأن هذه الإدانة تستوجب سحب الثقة.

2- يجب أن يقدم طلب سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم كتابة إلى رئيس المجلس، موقعاً عليه من عشر أعضاء المجلس على الأقل

3- إذا إستوفى طلب إقتراح سحب الثقة الشروط السابقة، قام رئيس المجلس بعرض هذا الطلب على المجلس فور تقديمه إليه بعد أن يتحقق من وجود مقدمي الطلب بالجلسة، إذ يعتبر غياب أحدهم بمثابة تنازل منه عن هذا الطلب.

4- يجوز للمجلس أن يؤجل المناقشة في الطلب المذكور إلى موعد يحدده، وذلك إذا كان هناك سبب يدعو إلى هذا التأجيل؛ وإذا لم يكن هناك سبب يدعو إلى مثل هذا التأجيل، ففي هذه الحالة يأذن رئيس المجلس بالكلام لإثنين من مقدمي الإقتراح، لشرح إقتراحهم وبيان مبرراته؛ ثم بعد ذلك تجري المناقشة في الطلب إذا رأى المجلس محلا لذلك¹.

ثانيا: مناقشة ملتمس الرقابة والتصويت عليه

سوف نبين من خلال هذه الفقرة كيفية التصويت على ملتمس الرقابة من خلال تبيان كيفية مناقشته من طرف النواب، وكذا النسبة المطلوبة ليعتبر هذا الملتمس مصادقا عليه من طرف النواب، وكذا النتائج المترتبة عليه.

1- مناقشة ملتمس الرقابة ونسبة التصويت عليه

تبدأ عملية توظيف الرقابة بمناقشة محتواه من طرف النواب، ثم بعد ذلك تأتي عملية التصويت عليه.

أ- مناقشة ملتمس الرقابة من طرف النواب

تتم مناقشة الرقابة طبقا للمبادئ العامة التي تحكم سير المجلس الشعبي الوطني المنصوص عليها في نظامه الداخلي من قبل هؤلاء النواب، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري حصر هذه المناقشة بعدد محدود من النواب بحكم أنه لا يستطيع تناول الكلمة إلا الحكومة ومندوب أصحاب الملتمس ونائب يرغب في التدخل ضد ملتمس ونائب آخر يرغب في التدخل تأييدا له².

¹ حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص ص 819، 820.

² هاملي محمد، المرجع السابق، ص 179.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

مما يعني أن هذه المناقشة تقتصر على طرفين هما الحكومة التي مكنها المشرع من أخذ الكلمة بناء على طلبها، وكذا أصحاب الإقتراح، بمعنى أن مناقشة إقتراح ملتتمس الرقابة تكون محدودة وضعيفة، مما لا يسمح لكل النواب من تبادل وجهات النظر بصورة كافية.

ب- التصويت على ملتتمس الرقابة

يعقب بيان السياسة العامة مناقشة نواب المجلس الشعبي الوطني للأعمال التي أنجزتها الحكومة خلال السنة، وعلى ضوء هذه المناقشة يمكن أن يترتب عليها إيداع لائحة ملتتمس الرقابة، بعد إنتهاء المناقشة يتم اللجوء بتمام إنقضاء فترة من الزمن، إلى التصويت على ملتتمس الرقابة وحسب المؤسس الدستوري الجزائري- لا يمكن التصويت إلا بعد مرور ثلاثة أيام من تاريخ إيداع المقترح لمكتب المجلس الشعبي الوطني ليمر بهذا التصويت¹، وكذا الحال بالنسبة للمؤسس الدستوري المصري الذي اشترط في دستور 1971 مضي ثلاثة (03) أيام على الأقل من تقديم الطلب²، ويراد من هذا الشرط منع البرلمان المودع لديه ملتتمس الرقابة من إبداء أي تصويت من شأنه تهديد حياة الحكومة خاصة في ظل غياب مؤيديها، لأنه يمنح مدة كافية للبرلمانيين المتغيين من المشاركة في التصويت، كما تسمح هذه المهمة للنواب نظرا لما للتصويت من عواقب وخيمة بتعمق التفكير حول النتائج المحتملة، ومن جهة أخرى تتيح هذه الحكومة فرصة السعي لضم المتمردين إليها، كما تسمح لها بإجراء الإتصالات الهادفة إلى تحقيق نوع من التفاهم مع أعضاء المجلس وإقناعهم بالعدول عن ملتتمس الرقابة³.

لما تأتي مرحلة التصويت فإنه لكي يقبل ملتتمس الرقابة يجب أن يوافق عليه ثلثي النواب (2/3)، وهذا وفقا لنص المادة 154 من دستور 2016 والمادة 62-02 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر، فاذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتتمس الرقابة، فيلزم الوزير الأول بتقديم إستقالته، وبينما في حالة عدم حصول ملتتمس الرقابة على الأغلبية المشروطة بالحكومة ستبقى.

لكن الحكومة بإمكانها الإفلات من هذا النوع من الرقابة إذا ساندتها نسبة من النواب تقدر بـ: (1/3) + نائب واحد حتى تتمكن من إجهاض ملتتمس الرقابة⁴.

¹ تنص المادة 154-02 من الأمر رقم 16-01، المرجع السابق، على أنه "...لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداع ملتتمس الرقابة".

² تنص المادة 126-03 من دستور 1971 المصري، المرجع السابق، على أنه "لا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه ويكون سحبه الثقة بأغلبية أعضاء المجلس".

³ ليندة أونيسي، المرجع السابق، ص 160.

⁴ دلم نوال، المرجع السابق، ص 288.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

أما بالنسبة للمؤسس الدستوري المصري فقد أُلزم بعد إنتهاء المناقشة في موضوع الطلب المقدم من الأعضاء بإقتراح سحب الثقة من الوزير، يقوم رئيس المجلس بعرض هذا الإقتراح على المجلس للموافقة عليه، وفي هذه الحالة يجب لإعتبار القرار صحيحاً أن يصدر بأغلبية أعضاء المجلس، والأغلبية الواجب توافرها هنا هي الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس أي أكثر من نصف الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس، وليس بأغلبية الحاضرين فحسب، ولا شك أن هذه الأغلبية المطلوبة هي أغلبية مشددة.

وتجدر الإشارة هنا، إلى أنه لا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في طلب سحب الثقة قبل ثلاثة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه؛ والغاية من هذا القيد الزمني هي إتاحة الفرصة أمام الحكومة للدفاع عن كيانها، وحتى يهدأ المجلس ويتريث قبل أن يقدم على إصدار مثل هذا القرار، لما له من آثار خطيرة سواء على الوزير الموجه ضده الإستجواب بوجه خاص أم على العلاقة بين البرلمان والحكومة بوجه عام. ويكون أخذ الأصوات في هذه الحالة بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم¹.

يعتبر الموضوع المعروض على المجلس أي إقتراح سحب الثقة مرفوضاً إذا لم توافق عليه أغلبية أعضاء المجلس، وكذلك الأمر إذا تساوت الآراء بشأنه، حيث يعتبر الموضوع في مثل هذه الحالة مرفوضاً أيضاً.

2 - نتائج ملتصق الرقابة

رأينا فيما سبق أن نجاح النواب في الوصول إلى تجسيد الشروط والضوابط القانونية المتعلقة بملتصق الرقابة يعد أمراً شبيه مستحيل ومهمة صعبة المنال.

إلا أنه من الناحية النظرية، وفي حالة توفر الشروط القانونية لإيداع ملتصق الرقابة، وبعد مناقشة ونجاح النواب في التصويت عليه هنا يقدم الوزير الأول إستقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، بإعتباره هو الذي عينه وكذا معين الطاقم الحكومي وكذا صاحب البرنامج الأصلي الذي كلفت الحكومة بتطبيقه، إلا أنه بإمكان رئيس الجمهورية رفض هذه الإستقالة، الأمر الذي يفهم منه أنه بإمكان رئيس الجمهورية رفض هذه الإستقالة واللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء إنتخابات تشريعية² في أجل أقصاه ثلاثة أشهر طبقاً لنص المادة 147 من دستور 2016، وبالتالي رفض تحريك المسؤولية السياسية للحكومة.

¹ حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 821.

² محمد هاملي، المرجع السابق، ص 183.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

مما تقدم، نستنتج أن ملتزم الرقابة تعتبر وسيلة خطيرة لرقابة أعمال الحكومة يمكن أن تؤدي إلى سقوطها، إلا أن الشروط المفروضة على هذه الوسيلة من إلزام مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة سنويا، واشتراط موافقة أغلبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس الشعبي الوطني، من شأنه التقليل من الدور الرقابي للبرلمان على الحكومة¹.

أما بالنسبة للمشرع المصري فقد نص في المادة 229 من لائحة مجلس النواب على أنه: "إذا قرر المجلس سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، وأعلنت الحكومة تضامنها معه قبل التصويت، وجب أن تقدم الحكومة إستقالتها، وإذا كان قرار سحب الثقة متعلقا بأحد أعضاء الحكومة، وجبت إستقالته".

وفي جميع الأحوال، لا يجوز طلب سحب الثقة في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في دور الإنعقاد ذاته.

من خلال نص المادة وبعد التصويت بأغلبية أعضاء مجلس النواب فإنه يستلزم تقديم إستقالة الحكومة سواء كانت إستقالتها نتيجة المسؤولية التضامنية، أو من خلال المسؤولية الفردية التي تستوجب إستقالة أحد أعضاء الحكومة.

مما سبق نستنتج، أن آلية ملتزم الرقابة التي إستمدتها المؤسس الدستوري من النظام البرلماني كانت الغاية منها إجبار الحكومة على تقديم إستقالتها كلما تحققت الأغلبية المطلوبة، إلا أن تجسيدها على أرض الواقع أمر في غاية الصعوبة، بحيث يكاد يستحيل إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من خلالها.

الفرع الثالث: طلب التصويت بالثقة

إن طلب التصويت بالثقة وسيلة دستورية تمنح للوزير الأول بطلب الثقة حول السياسة المنتهجة من قبله، والتي بمقتضاها يمكن له أن يحرك مسؤولية الحكومة بالتوجه إلى المجلس الشعبي الوطني ويطلب منه التصويت بالثقة، ومن ثم يتحرك طلب التصويت بالثقة بمبادرة من الحكومة على خلاف آلية ملتزم الرقابة التي تتحرك بمبادرة من نواب المجلس الشعبي الوطني، ذلك أن العبرة من هذا الإجراء التأكيد على مدى ثقة الغرفة الأولى في الحكومة التي

¹ ذلك أنه منذ استحداث حق النواب في تقديم ملتزم الرقابة لم تشهد الحياة الجزائرية ممارسة هذا الحق سوى مرة واحدة كانت سنة 1990 بمبادرة من النائب السابق "عبد القادر شرار" ضد حكومة "مولود حمروش" ولم يوقع عليه أي نائب. لمزيد من التفصيل راجع: الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني، رقم 173 لسنة 1990، ص 02.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

يقودها، وذلك بناء على مبدأ تقوم عليه الأنظمة البرلمانية مفاده أن الحكومة لا يمكنها مواصلة عملها إلا إذا تأكدت من إستمرار مساندة البرلمان لها¹.

وبالتالي إذا كان الدستور قد حول المجلس الشعبي الوطني مراقبة الحكومة بموجب ملتزم الرقابة فإنه في مقابل ذلك أقر للحكومة إجراء تدعم به موقفها أمام المعارضة، يتمثل في طرح مسألة الثقة بها أمام المجلس الشعبي الوطني.

ولقد عرف النظام الدستوري الجزائري هذا الإجراء منذ التعديلات التي أدخلت على الدستور الجزائري لسنة 1976 في المادة 114-05، ليتم النص عليها بموجب المادة 80 من دستور 1989، وكذا المادة 84 من دستور 1996 إضافة إلى المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص على: "للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة، يقدم الوزير الأول إستقالة حكومته"². أما بالنسبة للمشرع المصري فإن الدستور الوحيد الذي نص على أنه يجوز لرئيس مجلس الوزراء طلب الثقة بالحكومة بمناسبة عرض برنامجه أو بمناسبة عرض أي بيان للحكومة عن السياسة العامة للدولة هو دستور 1946³، إلا أنه منذ صدور دستور 1971 وحتى الآن لم يتم النص على طلب الثقة بالحكومة.

وبالتالي سوف نقتصر دراستنا على الجزائر من خلال الضوابط والشروط التي يتعين احترامها والتقييد بها حتى تنتج آثارها، وكذا آثار ونتائج التصويت بالثقة.

أولا: ضوابط توظيف طلب التصويت بالثقة

باعتبار طلب الثقة هو الدعم الممنوح من قبل الأغلبية البرلمانية للحكومة، وللتأكد منه تقوم الحكومة بطرح الثقة بنفسها، فالحكومة لا تستطيع البقاء في الحكم أو الإستمرار فيه إلا بثقة البرلمان وهو أخطر قرار فيما يتصل بالعلاقة بين البرلمان والحكومة، لذلك تتحكم في آلية طلب التصويت بالثقة لفائدة الحكومة عدة إجراءات ومجموعة من الشروط تناولها المشرع الجزائري في المواد من 63 إلى 65 من القانون العضوي رقم 16-12، وكذا المواد من 120 إلى 122 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وتتمثل هذه الشروط في:

¹ Le pouvoir exécutif ne peut désormais gouverner que si le cabinet s'assure d'une façon continue, La confiance du parlement voir: Maurice Hauriou/précis de droit constitutionnel, sirey, 1929, p 36.

² ليندة أونيسي، المرجع السابق، 162.

³ تنص المادة 88 من دستور 1964، المرجع السابق على أنه " لرئيس الوزراء أن يطرح أمام مجلس الأمة الثقة بالحكومة، وذلك بمناسبة عرض برنامجه أو بمناسبة عرض أي بيان للحكومة عن السياسة العامة للدولة.

1- ربط مسألة الثقة ببيان السياسة العامة

إن هذا الإجراء مثله مثل ملتزم الرقابة لا يمكن توظيفه إلا بعد قيام الوزير الأول بعرض بيان السياسة العامة لحكومته، ولا يجوز طلب التصويت بالثقة إلا مرة واحدة في السنة وهذا في إطار عرض بيان السياسة العامة للحكومة¹.

2- تقديمه من طرف الوزير الأول

بالرجوع إلى نص المادة 98 من دستور 2016 التي نصت على: "للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة.."، من خلال نص المادة نستنتج أن طلب الثقة مقتصر فقط على الوزير الأول دون غيره من الوزراء، أي لا يكون مقيد بأي شرط كضرورة إستشارة مجلس الوزراء².

3- لا يمكن توجيه طلب التصويت بالثقة إلا من مجلس نواب المجلس الشعبي الوطني

هذا ما أورده المادة 98-05 من الدستور التي نصت على: "... للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة.."، بإعتباره الهيئة الوحيدة المالكة للشرعية الشعبية فكان من المنطقي إعطائه دون غيره إمكانية سحب الثقة من الحكومة، ومن جهة أخرى عدم قابلية مجلس الأمة للحل، وتطبيقا للتوازن بين الوسائل الرقابية التي تملكها كل سلطة لا يمكن أن تمنح له صلاحية إسقاط الحكومة³، لأنه في منحه هذه الصلاحية قد يهدد إستقرار الحكومة بحيث أنها لا تملك آلية أخرى لتتمكن من مواجهة هذا المجلس.

ثانيا: الإجراءات المنظمة لآلية التصويت بالثقة

بعد توفر الشروط السابقة لطلب تصويت الثقة، تأتي مرحلة توظيف هذه الآلية والتي تستوجب مرورها على جملة من الإجراءات يمكن توضيحها فيما يلي:

1- يتم تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني، ويكون بناء على طلب الوزير وحده دون غيره من أعضاء الطاقم الحكومي.

¹ بالرغم من أن هذه الآلية تكون لصالح الحكومة، إلا أنها لم تطبق إلا مرة واحدة ان أول تجربة جزائرية في ممارسة هذه الآلية و التي بادر بها رئيس الحكومة مولود حمروش بتاريخ 11-12-1990 كانت بصدد مناقشة بيان حول السياسة العامة، أين صوّت لصالحه 273 نائب مقابل صوتين ضده. لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع راجع:

- دنيا بوسالم، المرجع السابق، ص 46.

² ظريف قدور، المرجع السابق، ص ص 286، 287.

³ Jeune poule Jacquie, Droit constitutionnel et institutions politiques, 2eme édition, Dalloz, Paris, 1996,p 184.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

2- بعد تسجيل الطلب تأتي جلسة المناقشة، والتي يتم من خلالها منحها إمكانية التدخل للحكومة كلها، وهو ما يسهل على الحكومة إقناع النواب على التصويت على لائحة الثقة إضافة إلى نائب يؤيد التصويت بالثقة ونائب آخر ضد التصويت بالثقة¹، كما أن المشرع لم يبين المدة المخصصة لكل تدخل، الأمر الذي يفتح المجال أمام رئيس المجلس لتحديد الوقت المناسب لهذه المناقشة.

3- بعد مرحلة المناقشة تأتي مرحلة التصويت، حيث نصت المادة 65 من القانون العضوي رقم 16-12 على الأغلبية البسيطة، أي بأغلبية الحاضرين في الجلسة فقط، وهو ما يجعل من تحقيقه أمرا سهلا نسبيا مقارنة بملتمس الرقابة الذي يتطلب ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني².

ثالثا: الآثار المترتبة على لائحة الثقة

تختلف الآثار التي تنجم عن طلب الثقة بين حالتين حالة الموافقة على طلب منح الثقة بالأغلبية المطلوبة وبين حالة عدم نيل الأغلبية ويمكن توضيح ذلك كما يلي:

1- حالة نيل الأغلبية المطلوبة

إذا كانت نتيجة تصويت المجلس الشعبي الوطني مؤيدة لطلب لائحة الثقة المقدم من طرف الوزير الأول فهذا يعتبر بمثابة تجديد للثقة في الحكومة، الأمر الذي يجعلها تستمر في عملها بكل حرية، وهذا ما يمكن أن يقودها إلى المبادرة بسياسات أكثر حساسية مادامت حصلت على تأييد الأغلبية النيابية³.

2- عدم توفر الأغلبية المطلوبة

في حالة عدم منح الثقة من قبل المجلس الشعبي الوطني، فهذا يعني أنها فقدت تأييد ودعم المجلس، وفي هذه الحالة تقوم الحكومة بتقديم إستقالتها لرئيس الجمهورية تطبيقا لأحكام المواد 98-05 من التعديل الدستوري 2016 وكذا المادة 65-02 من القانون العضوي رقم 16-12، وفي هذه الحالة يجب على الوزير تقديم إستقالته لرئيس الجمهورية، والتي تجب موافقة رئيس الجمهورية لأن نص المادة 98-05 تعطي لرئيس الجمهورية في قبول إستقالة الحكومة أو رفضها واللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني وتنظيم إنتخابات تشريعية مسبقة في غضون ثلاثة أشهر⁴، وفي هذه الحالة فإن رئيس الجمهورية بإمكانه التضحية بالمجلس الشعبي الوطني دفاعا عن تنفيذ

¹ عز الدين بغداددي، المرجع السابق، ص 178.

² ليندة أونيسي، المرجع السابق، ص 164، 165.

³ محمد هاملي، المرجع السابق، ص 188.

⁴ عز الدين بغداددي، المرجع السابق، ص 178.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

برنامج، بإعتبار برنامج الحكومة ما هو إلا تنفيذ لبرنامج الرئيس¹، وبالتالي يبقى رئيس الجمهورية المحرك الفعلي للعلاقة بين الحكومة والبرلمان².

ومن ثم نستنتج أن، إجراء طلب الثقة بإعتباره يقدم عند تقديم بيان السياسة العامة، فإنه يجعلنا نتأكد على تفوق السلطة التنفيذية على حساب البرلمان، وبالتالي ليس لها أي دور في تفعيل المهمة الرقابية التي يجب أن يؤديها المجلس الشعبي الوطني.

ما يمكن أن نستخلصه هو أن المؤسس الدستوري الجزائري والمصري بتقريره لأدوات الرقابة البرلمانية، لم يفلح في هذا الإختيار وذلك لعدم تقوية الدور الرقابي البرلماني، وذلك من خلال وضع مجموعة من الضوابط والإجراءات المعقدة، لا تسمح للبرلمان برقابة حكومة بصورة فعلية.

وبالتالي فإن الرقابة الممارسة على الحكومة بواسطة هذه الآليات التي من المفروض أن ترتب مسؤوليتها السياسية، فإنها لا تختلف كثيرا من حيث النتائج عن الرقابة التي يمارسها البرلمان بواسطة السؤال والإستجواب ولجان التحقيق التي إعتدها المؤسس الدستوري للإستفسار والإستعلام عن السياسة المنتهجة من قبل الحكومة.

¹ ليندة أونيسي، المرجع السابق، ص 166.

² ظريف قدور، المرجع السابق، ص 290.

الفصل الثاني: المسؤولية الجنائية للوزراء

لقد كانت مسؤولية الوزراء الجنائية في الأنظمة السياسية موضوع الدراسة أسبق من مسؤوليتهم السياسية، بحيث تمثل المسؤولية الجزائية الوزارية في المملكة المتحدة نواة مسؤوليتهم السياسية أمام البرلمان، إذ كان ظهور المسؤولية السياسية لديها قد ألغى وجود المسؤولية الجنائية عملا، فإن الأمر على خلاف ذلك في كل من الجزائر ومصر حيث وجدت المسؤولية السياسية أمام البرلمان في كل منهما لتتكامل مع المسؤولية الجنائية.

وقد أفرد المشرع المصري لمسؤولية الوزراء نظاما خاصا، وقد بدا المشرع متأثرا بالطابع السياسي لمسؤولية الوزراء الجنائية، ويبدو هذا التأثير في كافة جوانب النظام الخاص الذي وضعه المشرع لمسؤولية الوزراء جنائيا. وللمسؤولية الجنائية للوزراء- شأن المسؤولية الجنائية عموما- نطاق محدد من حيث الأشخاص الخاضعين لها ومن حيث الأفعال التي تنطبق عليها.

وإذا كانت مسؤولية الوزراء جنائيا تمثل نظام جنائي خاص ينطبق على الأفعال التي تقع من الوزير أثناء أو بصدد ممارسة أعمال وظيفته، فلا يبرر في خضوع هذه الأفعال لنظام مسؤولية الوزراء جنائيا ترك الوزير منصبه بعد وقوع الفعل منه وقبل إثارة مسؤوليته، وإذا كان الوضع في الجزائر بالنسبة للوزير الأول الذي يسأل جنائيا عن أفعاله خلال ممارسة وظائفه، فقد ثار الخلاف في مصر حول مدى خضوع الوزير السابق لنظام مسؤولية الوزراء جنائيا.

وإذا كان أفراد نظام خاص لمسؤولية الوزراء الجنائية يتعارض مع السماح بإشراك محاكم القانون العام في محاكمة الوزراء مع محكمة الوزراء، وإذا كان الوضع في الجزائر وفقا للدستور مستقرا على مساءلة الوزير جنائيا أمام المحكمة الخاصة فقط، إلا أن الجزائر قد قطعت شوطا كبيرا في تأسيس المسؤولية الجنائية للوزراء بحيث سمحت للعدالة بمباشرة إجراءات تطبيق المسؤولية الجنائية على الكثير من الوزراء والمسؤولين في السلطة التنفيذية لإرتكابهم جرائم الفساد، وذلك بالتحقيق معهم أمام المحكمة العليا وذلك وفقا للإمتياز القضائي لكبار مسؤولي الدولة المنصوص عليه في القانون، كذلك فإن من شأن الوضع الحالي في مصر- عمليا- إشراك محاكم القانون العام مع محكمة الوزراء في محاكمتهم.

لذلك سوف نتناول في هذا الفصل تعريف المسؤولية الجنائية للوزير في المبحث الأول، على أن نفرّد المبحث الثاني لدراسة إجراءات محاكمة الوزراء جنائيا، أما المبحث الثالث فسنتناول فيه المحاكم الإستثنائية لمحاكمة الوزراء جنائيا.

المبحث الأول: ماهية المسؤولية الجنائية للوزير

كان الإتهام الجنائي هو إجراء جنائي تستطيع السلطة التشريعية من خلاله أن تضع الوزراء ومستشاري الملك موضع الإتهام إذا ارتأت أنهم ارتكبوا جريمة تمس سلامة وإستقرار الدولة، ومع تطور المسؤولية الوزارية أخذت وسيلة الإتهام صورة جديدة تمثلت بالمسؤولية الجنائية السياسية، إذ أصبح البرلمان لا يستخدم الإتهام فقط ضد الأعمال التي تكون جنائية أو جنحة بل أيضا ضد كل الأخطاء الفادحة حتى ولو لم يكن منصوبا عليها في قانون العقوبات، بحيث أصبحت المسؤولية الوزارية السياسية جوهر المسؤولية الوزارية في الأنظمة السياسية المقارنة. من خلال هذا المبحث سوف نتطرق إلى تعريف المسؤولية الجنائية للوزير في المطلب الأول، ثم نتناول في المطلب الثاني إمكانية ومدى مساءلة الوزير جنائيا، ثم نتناول في المطلب الثالث نطاق المسؤولية الجزائية للوزراء، على أن نتناول الجهة المختصة بتقرير مسؤولية الوزراء الجنائية في المطلب الرابع.

المطلب الأول: تعريف المسؤولية الجنائية والأساس القانوني لمسؤولية الوزير جزائيا

تنطوي مسألة ماهية المسؤولية الجنائية للوزير على أمور جديرة بالإهتمام والبحث، وهذه الأمور تتمثل في تعريف المسؤولية الجنائية للوزير، وخصائصها، وبيان أساسها من خلال الفروع التالية.

الفرع الأول: تعريف المسؤولية الجنائية للوزير

إن مساءلة رجال في الظل لا جدوى منها لذلك يقتضي العقل والمنطق أن يتحمل الإنسان نتائج تصرفاته الضارة والتي توصف بأنها جريمة جنائية، ذلك أن المسؤولية الجنائية بمفهومها العام هي الأساس والتي تطبق على الأفراد جميعا ومنذ القدم وبما أن هنالك هيكله وشكله يختلف عن الوضع العام بخصوص الجرائم وطريقة ارتكابها للوزراء لذا فقد ظهرت من بين ثناياها المسؤولية الجنائية للوزراء والتي نشأت منذ القرن الرابع عشر في النظام البريطاني بنظام يسمى الامبيشمنت لمحكمة الوزراء جنائيا، وإن هذا النظام لمسؤولية الوزراء جاء تثبيتا لمبدأ الديمقراطية في الدول حديثة النشأة في ذلك الحين، حيث أن السلطة التنفيذية تكون أقوى السلطات ولذلك تم تقوية السلطة القضائية، ورغم وجود المسؤولية الجنائية للوزراء بمفهومها العام إلا أنه ظهرت إشكالية تجعل هناك خلط بينها وبين ما يسمى المسؤولية الوزارية السياسية التي نشأت بعد وجود المسؤولية الجنائية¹.

¹ راكان محمود البشير، اتهام ومحكمة الوزراء، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى 2016، ص 38.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

وتأسيسا على ما سبق، فقد تولد عند الفقه مفهومان عن المسؤولية الجنائية الوزارية يتعلق أولاهما بأن المسؤولية الجنائية هي التعبير النهائي للمسؤولية السياسية غير أنها تتمثل في عقوبة جنائية أي مسؤولية سياسية ذات طابع جنائي، ويتصل ثانيهما في أن المسؤولية الجنائية للوزراء مسؤولية يجب أن تمارس حسب المبادئ الأساسية للدعوى في القانون الجنائي.

وتعرف المسؤولية الجنائية للوزراء بأنها: "المؤاخذة وتحمل التبعية بالتزام شخصي للوزير يتحمل عواقب فعله بقاعدة وبقانون ما، وبعدم مشروعية هذا الفعل وتعارضه مع واجباته الموكولة إليه أثناء تأدية وظيفته ومع القانون العام والذي يمثل بقانون محاكمة الوزراء وقانون العقوبات"¹.

وبما أن الوزير ابتداء هو فرد من أفراد المجتمع ويتولى مهام ملقاة عليه بموجب وظيفته، فقد تقع منه أفعال يخرج بها عن قواعد القانون مما يرتب على ذلك مسؤوليته الجزائية، وهذا يعني أنه يمكننا القول أن مسؤولية الوزير الجنائية هي: التزام الوزير بتحمل النتائج القانونية المترتبة على توافر أركان الجريمة، حيث يقوم على فكرة مساءلة الوزير عن السبب في اتخاذه جريمته مسلكا متناقضا لنظم المجتمع ومصالحه ومحاسبه على ذلك، على أن مسؤوليته تثبت عن أفعاله المرتكبة أثناء قيامه بأداء مهامه بحكم وظيفته، دون ما يرتكبه بصفته الشخصية وتخرج عن نطاق الوظيفة، مع الإشارة إلى أن الجرائم التي تقوم بها مسؤوليته هي تلك المنصوص عليها في قانون محاكمة الوزراء².

وبالتالي فإن سلطات ومهام الوزراء لا يجب أن تترك دون رقابة أو قيد، وإن مسؤولية الوزراء ما هي إلا تطبيق لمبدأ المساواة بين الأفراد، فلقد كان مبدأ المساواة أمام القانون مانعا لإقرار حصانة خاصة للوزراء، وبما أن المسؤولية الوزارية ليست معرفة بما يكفي فيجب على السلطة التشريعية إعطاء تعريفات واضحة وتفسيرات جلية لبعض الجرائم والمواضيع التي فيها لبس والتي نصت عليها القوانين الناظمة للمسؤولية الوزارية الجنائية بالعموم، وذلك لمحو اللبس الذي يمكن أن يحصل ليطم من خلال السلطة القضائية تطبيق مبدأ شرعية الجرائم وهو: "لا عقوبة ولا جريمة إلا بنص"، أي أنه لا يمكن أن يجرم القضاء شخصا عن فعل قام به إلا بناء على نص قانوني يجرم هذا الفعل المرتكب منه³.

وبصورة عامة، تقوم المسؤولية الجنائية من افتراض ارتكاب الوزراء أثناء تأدية مهام وظائفهم الوزارية العديد من الجرائم والتي تستحق العقاب، كما أن توليهم هذه المناصب القيادية قد يحملهم على ارتكاب جرائم ذات صبغة خاصة، لهذا يسأل الوزراء عن ارتكابهم تلك الجرائم الجزائية.

¹ راكان محمود البشير، المرجع السابق، ص 41.

² محمد حسين الرقاد، المسؤولية الجزائية للوزير وأصول ملاحقته، دراسة تحليلية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2017، ص 83.

³ راكان محمود البشير، نفس المرجع، ص 41.

الفرع الثاني: خصائص المسؤولية الجنائية للوزير

بعد عرضنا لتعريف المسؤولية الجنائية للوزير، لابد من تناول خصائصها وبشكل موجز على النحو التالي:

أولاً: مبدأ شخصية المسؤولية

إن المسؤولية الجنائية شخصية ولا يتحملها إلا من اكتملت في سلوكه وإرادته أركان الجريمة فسواء أكان المسؤول فاعلاً، أم شريكاً، فإن مسؤوليته تقوم على أساس فعله هو¹.

مما يعني أن المسؤولية الجنائية لا يمكن تقريرها إلا على شخص الجاني دون سواه، لأنها تتقرر نتيجة خطأ الجاني، وتطبيق هذه المبدأ على مسؤولية الوزير فإن مبدأ شخصية المسؤولية لا يمتد إلا للوزير إذا كان هو بشخصه مرتكباً للجرم أو الفعل ولا يمكن أن تشمل باقي أعضاء المجلس الوزاري إلا إذا كانت المسؤولية تضامنية.

ثانياً: مبدأ قضائية المسؤولية

ويقصد بهذا المبدأ أن تقرير المسؤولية الجنائية للوزير يجب أن يتم من قبل القضاء أي يجب أن يصدر بها حكم من المحاكم الجزائية أو أي جهة أخرى منحها القانون سلطة القضاء في هذا الأمر. وهذا ما نصت عليه المادة من قانون العقوبات الجزائري على أنه: "لا جريمة ولا عقوبة أو تدبير أمر بغير قانون".

وبموجب هذا المبدأ يمكن القول أن المسؤولية الجنائية للوزير لابد أن يقرها القضاء، وهذا ما سنتناوله بالتفصيل في المبحث الثالث.

ثانياً: مبدأ المساواة في تحمل المسؤولية

إن هذا المبدأ يقوم على أساس أن الأفراد جميعاً سواء أمام القانون، وهذا ما أكدته المادة 32 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 على أنه: "كل المواطنين سواسية أمام القانون...". كذلك نص المادة 53 من الدستور المصري لسنة 2014 على أنه: "المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الدين، أو العقيدة، أو الجنس، أو الأصل، أو العرق، أو اللون، أو اللغة، أو الإعاقة، أو المستوى الإجتماعي، أو الإلتواء السياسي أو الجغرافي، أو لأي سبب آخر"، ذلك أن الوزير ما هو إلا فرد من أفراد المجتمع، وبالتالي تنطبق عليه الإجراءات القانونية حاله كحال غيره من الأفراد، وذلك لتحقيق العدالة الإجتماعية.

¹ محمد حسين الرقاد، المرجع السابق، ص 89.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

ولكن هذا لا يعني أن معنى المساواة في المسؤولية الجزائية أن يلتزم القاضي بتقرير مسؤولية محددة لا تختلف في نوعها أو مقدارها لكل من يرتكب جريمة معينة، فتحدد مسؤولية كل شخص بالنظر إلى الجريمة المرتكبة وظروفها وظروف الجاني وغيرها من العوامل الأخرى أصبح اليوم من المبادئ المستقرة في كافة القوانين المعاصرة، وهذا المبدأ يعني أفراد معاملة خاصة لمسؤولية كل مجرم حسب حالته الخاصة، وهذا الأمر لا يتنافى مع المساواة في المسؤولية والعقوبة لأن هذا الأمر مقرر للكافة¹.

فالمسؤولية الجنائية للوزير مع ما تتضمنه من تحقيق مبدأ المساواة أمام القانون تعتبر مطلبا من متطلبات دولة القانون، فمفهوم دولة القانون يعني خضوع الجميع لأحكام القانون ولسلطة المحاكم، سواء من جانب الحكام أو المحكومين، ويقصد بالمساواة المعاملة بغير تمييز للمراكز القانونية الواحدة.

الفرع الثالث: الأساس القانوني لمسؤولية الوزير الجنائية

إن الوزير كغيره من المواطنين داخل المجتمع يخضع للمسؤولية الجنائية كإحدى لبنات الهيكل القانوني الذي يطبق على كافة أفراد المجتمع لتطبيق مبدأ سيادة القانون، وبهذا يعتبر الوزير مسؤولا على كافة أفعاله المقترفة منه بصفته الشخصية وهذا يندرج تحت المسؤولية الشخصية كمواطن عادي إذا توافرت أركان الجريمة وشروط المسؤولية الجزائية ولم يكن هنالك أي مانع من موانع المسؤولية، أي إذا اقترف هذه الأفعال بمعزل عن وظيفته فإنه يسأل كشخص عادي ضمن قانون العقوبات، ولكن إذا اقترف هذه الجرائم بناء على أعمال وظيفته وكانت لصيقة بها فإنه يسأل عن هذه الجرائم بناء على أعمال وظيفته وكانت لصيقة بها فإنه يسأل عن هذه الأفعال المخالفة والتي شكلت جريمة معينة وذلك ضمن القانون الخاص بمحاكمة الوزراء.

بالتالي تتحقق مسؤولية الوزير الجنائية في حالة ارتكابه أفعالا تظهر وتكشف عن ارتكابه جرائم تعد مخالفة لأداء وظيفته، أي أن الأفعال التي اقترفها ضمن أداء وظيفته شكلت مخالفة تترتب عليها وقوع جريمة، وبناء عليه يسأل عنها إذا اقترفها بنفسه ولكن ضمن ضوابط وشروط معينة للإتهام والمحاكمة² كما سوف يتم تفصيلها لاحقا.

¹ نقلا عن محمد حسين الرقاد، المرجع السابق، ص 92.

² مشاري صنيان ناصر الزعبي، مسؤولية الوزير الجزائية في القانون الأردني والكويتي، رسالة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2011، ص 11.

المطلب الثاني: إمكانية ومدى مساءلة الوزير جنائيا

سوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين الأول حول إمكانية ملاحقة الوزير والثاني حول مدى فرض المسؤولية الجنائية على الوزير.

الفرع الأول: إمكانية ملاحقة الوزير

إن أي شخص قام بأي فعل مخالف للقوانين والأنظمة المنصوص عليها جزائيا ضمن الدستور أو قانون العقوبات أو أي قانون آخر، يخضع للمسؤولية الجنائية، والوزير كغيره مسؤولا عن أعماله وظيفته أو بسببها، قد يرتكب من الأفعال ما يشكل جريمة من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات وهذا ما نصت عليه المادة 177 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على مسؤولية الوزير الأول عن الجنح والجنايات التي يرتكبها بمناسبة تأدية مهامه، كما أن تلك الأفعال قد تشكل جرائم وفقا لقانون خاص يحدد أفعالا معينة إذا صدرت عن الوزير حال تأدية أعمال وظيفته أو بسببها فإنها تشكل جرائم وفقا لذلك القانون، مثل قانون محاكمة الوزراء المصري وذلك من خلال نص المادة من دستور مصر 2014 التي نصت في مادته 173 على: "يخضع رئيس مجلس الوزراء وأعضاء الحكومة للقواعد العامة المنظمة لإجراءات التحقيق والمحاكمة، في حالة ارتكابهم لجرائم أثناء ممارسة مهام وظائفهم أو بسببها، ولا يحول تركهم لمناصبهم دون إقامة الدعوى عليهم أو الإستمرار فيها".

لذا فإن تطبيق المسؤولية الجنائية على الوزراء مجزوم بصحته، وبما أن الدستور كفل المساواة بين المواطنين، فإن الوزير كمواطن وكرجل سياسي يعد مسؤولا جنائيا عن الأفعال التي يرتكبها إذا كان قد ارتكبها بصفته الشخصية أو ناتجة عن تأدية وظائفه.

الفرع الثاني: مدى فرض المسؤولية الجنائية على الوزير

إن شرعية الجرائم والعقوبة هي قاعدة مهمة في القانون وبما أنه تم وضع جرائم معينة لمعاقبة الوزراء عليها ضمن قانون محاكمة الوزراء أو في الدستور، لذا يجب بيان المدى القانوني السليم لفرض هذه العقوبات على الجرائم المرتكبة من الوزراء وإلى أي مدى يمكن مساءلتهم عن هذه الجرائم المرتكبة من قبلهم، فقد نص التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 في المادة 177 على: "تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والوزير الأول عن الجنح والجنايات التي يرتكبها بمناسبة تأديتها مهامها"، لذا فإن النص واضح لا لبس فيه بحيث تتم محاكمة الوزير عن الجنح والجنايات أثناء تأدية مهامه أمام محكمة عليا للدولة.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

وكذلك نص المؤسس الدستوري المصري من خلال المادة 173 من دستور 2014 على أن يخضع رئيس مجلس الوزراء وأعضاء الحكومة للقواعد العامة المنظمة لإجراءات التحقيق والمحكمة، في حالة ارتكابهم لجرائم أثناء ممارسة مهام وظائفهم أو بسببها، ولا يحول تركهم لمناصبهم دون إقامة الدعوى عليهم أو الإستمرار فيها. والمستفاد من هذين النصين أن توافر الصفة الوزارية هو المناط في الخضوع لنظام مسؤولية الوزراء الجنائية. ومن جانب آخر، فإنه يحكم المسؤولية الجنائية عموماً مبدأ الشخصية، فلا يسأل الشخص إلا عن فعله، فإذا ما لاحظنا أن الوزير كقاعدة عامة، قد لا يكون رجلاً متخصصاً في شؤون وزارته، وبالتالي قد لا يقوم في كثير من الأحيان إلا بدور الإشراف والتوجيه، ومن هنا يثور التساؤل عما إذا كان مبدأ الشخصية لا يزال يحكم مسؤولية الوزراء الجنائية؟، ذلك أن طبيعة منصب الوزاري هي التي تثير عدة مشكلات في هذا الشأن. وبالرجوع إلى الشروط الواجب توافرها في الوزير، لم يقل أحد بإنصراف تلك الضوابط إلى الوزراء دون باقي أعضاء الحكومة، وعلى هذا ينصرف لفظ الوزير إلى رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم، ومؤدى ذلك أن الصفة في الخضوع لنظام مسؤولية الوزراء هي التمتع بعضوية الحكومة، ومن ثم لا صحة لما ذهب إليه جانب من الفقه من أن المسؤولية الجنائية لا تشمل رئيس مجلس الوزراء، فإذا كانت العلة من تقرير نظام إجرائي خاص لتنظيم مسؤولية الوزراء الجنائية ترجع إلى طبيعة عملهم، ولا تنفك هذه العلة تلابس عمل رئيس الوزارة نفسه، بل إنها في شأنه أوضح بالنظر لما يتمتع به شاغل هذا المنصب من سلطات كبيرة على أعضاء الوزارة بل وعلى الوزارة كهيئة واحدة¹.

فالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري فإن الوزير يسأل أمام المحكمة العليا عن جرائم الجنح والجنايات وفقاً لنص المادة 177 السالفة الذكر، كما أن أعضاء الحكومة يسألون أيضاً عن الجنح والجنايات التي يرتكبونها أمام المحاكم العادية.

وكذلك الحال بالنسبة للمشرع الدستوري المصري فوفقاً لنص المادة 173 من دستور لسنة 2014 على أنه: "يخضع رئيس مجلس الوزراء وأعضاء الحكومة للقواعد العامة المنظمة لإجراءات التحقيق والمحكمة، في حالة ارتكابهم لجرائم أثناء ممارسة مهام وظائفهم أو بسببها، ولا يحول تركهم لمناصبهم دون إقامة الدعوى عليهم أو الإستمرار فيها .

وتطبق في شأن اتهامهم بجريمة الخيانة العظمى، الأحكام الواردة في المادة 159 من الدستور."

¹ سيد محمد بيومي فودة، مسؤولية الوزراء السياسية- الجنائية - المدنية دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2016، ص 900.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

تأسيسا على ما سبق، يمكننا القول أن مسؤولية الوزراء الجنائية هي نظام إجرائي خاص تقرر تطبيقه على أعضاء الحكومة لدواعي معينة قدرها المشرع نظرا لما يلابس أعمال وظائفهم من إعتبارات خاصة، وهي إعتبارات تنتفي لدى غير أعضاء الوزارة من باقي موظفي الدولة مهما علت درجاتهم الوظيفية.

كما يثار الإشكال كذلك عن الجرائم التي تقع من الوزراء أثناء مزاوله مهامه، فإذا كانت المهام الوظيفية واضحة وهي التي يمارسها عضو الحكومة بصفته الوزارية وتكون هذه الأفعال جريمة يعاقب عليها إما بالقانون العام أو بالخاص، إلا أن الإشكال المطروح كيف يمكن التمييز بين الجرائم التي تكون بسبب وظيفة الوزير المناط بها، وحيث أن إصطلاح "بسبب الوظيفة الوزارية" يشوبه الغموض، فقد ادعى الوزير الفرنسي ميشال نوار عند إدانته بقضية جزائية في أنها لم تكن أثناء وبسبب تأدية وظيفته، وقد أشار إلى ذلك محكمة التمييز الفرنسية بأن مسؤولية الوزراء الجنائية لا تشمل الأعمال التي يرتكبها الوزراء تخلو من أية علاقة فيما يخص وظيفته الوزارية، إلا أن جانبا من الفقهاء¹، ومنهم الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي بين بأنه يمكن التوسع في هذا المصطلح ليشمل كل الجرائم التي تساهم الوظيفة في تسيير ارتكابها، ولكن لم يرق هذا الرأي لجانب آخر من الفقه، وبعد صدور دستور الفرنسي لسنة 1946 و1958 أصبح من المؤكد أن الجرائم التي يعاقب عليها لا تكون سوى المبينة في القوانين الجنائية العامة والخاصة.

مع أننا نرى بأنه، لا يمكن تعداد الجرائم الوزارية بالشكل الصحيح إلا إذا تم التأكد والبحث بموضوع وماهية الجريمة الوزارية وتحديدتها بشكل واضح وجلي، حيث يمكن أن تكون هذه الجريمة مرتكبة بشخص الوزير بصفته كشخص عادي ولكن كان التسيير لإرتكابها بسبب نفوذه كوزير.

وبالرجوع إلى نص قانون محاكمة الوزراء المصري رقم 79 لسنة 1958 نجد بأن الجرائم التي يعاقب عليها الوزير محددة ضمن نصوص القانون.

وهذا يدلنا على أن المشرع المصري قد تبني المدلول الواسع للجرائم الناتجة عن تأدية الوظيفة الوزارية فلم يقصرها على الجرائم الواردة في قانون العقوبات.

مما سبق نستنتج أن المؤسسين الدستوريين الجزائري والمصري قد تباينا في تحديد مدى مساءلة الوزراء عن الجرائم التي يرتكبونها وسبب ذلك هو الظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية، فقد حدد المشرع الجزائري في نص المادة 177 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن الوزير يعاقب على جرائم الجنائيات والجنح وقت ارتكابها فقط دون المخالفات، أما بخصوص المؤسس الدستوري المصري فقد نص في المادة 173 من دستور 2014

¹ سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 603.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

على أن يخضع رئيس مجلس الوزراء وأعضاء الحكومة للقواعد العامة المنظمة لإجراءات التحقيق والمحكمة، في حالة ارتكابهم لجرائم أثناء ممارسة مهام وظائفهم أو بسببها، ولا يحول تركهم لمناصبهم دون إقامة الدعوى عليهم أو الإستمرار فيها.

وتطبق في شأن اتهامهم بجرمة الخيانة العظمى، نفس الأحكام المطبقة على رئيس الجمهورية في حالة ارتكابه جريمة الخيانة العظمى.

إذن المسؤولية الجزائية تقع إذا توافرت الطبيعة الجرمية عن الفعل المرتكب، لذلك لا يمكن ملاحقة الوزير أو من فرض عقوبة جنائية عليه وذلك إستنادا لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات والذي يمنع من تجريم فعل أو فرض عقوبة ما لم يكن قد صدر قانون يبين نوع الجرم والعقوبة المقررة¹.

المطلب الثالث: نطاق المسؤولية الجزائية للوزراء

يتحدد نطاق المسؤولية الجزائية للوزراء سواء في التشريع الجزائري أو المصري من خلال النطاق الموضوعي والنطاق الشخصي، فبالرجوع إلى المؤسس الدستوري الجزائري وإلى قانون محاكمة الوزراء المصري لسنة 1958 نجد أن المشرع قد حدد ابتداء نطاق المسؤولية الجزائية للوزراء من خلال الجرائم التي ترفع بصورة قانونية أمام الجهة المختصة بمحاكمة الوزراء، فالعبرة بتحديد إختصاص المحكمة المختصة بمحاكمة الوزراء يكون بصفة المتهم الوزارية في تاريخ ارتكاب الجريمة وليس في تاريخ اكتشافها أو في تاريخ محاكمته، لهذا فإن نطاق المسؤولية الجزائية للوزراء يتحدد من خلال النطاق الموضوعي المتعلق بموضوع الجريمة والنطاق الشخصي المتعلق بشخص مرتكب الجريمة.

الفرع الأول: النطاق الموضوعي

يتحدد النطاق الموضوعي للمسؤولية الجزائية للوزراء من خلال طوائف معينة من الجرائم فبالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري فقد سلك منهجا يختلف عن منهج المؤسس الدستوري المصري في تحديد الجرائم التي تختص فيها المحكمة العليا الخاصة بمحاكمة الوزير الأول، حيث جاء بنص عام ومطلق دون أن يورد أنواع الجرائم أو طوائفها بشكل حصري، واكتفى بمعيار محدد هو ما نصت عليه المادة 177 السالفة الذكر، والتي إعتبرت أن الوزير الأول مسؤول جزائيا عن الأعمال المرتكبة في ممارسة وظائفه والتي تعتبر جنائيات أو جنح حين ارتكابها.

¹ اسماعيل عصام نعمة، محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي والقضاء السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، 2006، ص 39.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

فالوزير الأول يعد مسؤولاً جزائياً أمام محكمة العليا عن أية جريمة - جنائية أو جنحة - ترتكب من خلال ممارسة الوظيفة الوزارية، فالمعيار الذي يحدد إختصاص جهة القضاء الخاص هو في وجود أو عدم وجود رابطة بين الأفعال المرتكبة والوظيفة الوزارية، أما الأعمال التي يرتكبها الوزير الأول والتي لا تدخل في صلب مهامه الوزارية يفترض أن تخضع للمحاكم الجزائية العادية.

أما بالنسبة للمشرع المصري فقد تضمن قانون محاكمة الوزراء المصري رقم 79 لسنة 1958 أصناف الجرائم التي من شأنها أن تؤدي إلى قيام المسؤولية الجزائية للوزراء أمام المحكمة العليا لمحاكمة الوزراء، إذ جاء ذكر هذه الجرائم على سبيل الحصر¹ - وما عداها من جرائم فإن الوزير يحاكم عنها أمام المحاكم العادية - وهذه الجرائم هي:

1- الخيانة العظمى: وتعتبر خيانة عظمى كل جريمة تمس سلامة الدولة أو أمنها الخارجي أو الداخلي أو نظام الحكم الجمهوري ويكون منصوصاً عليها في القوانين المصرية أو السورية ومحدداً لها في أي من هذه القوانين عقوبات الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو الإعتقال المؤبد أو المؤقت.

2- مخالفة الأحكام الأساسية التي يقوم بها الدستور.

3- التصرف أو الفعل الذي من شأنه التأثير بالزيادة أو النقصان في أثمان البضائع أو العقارات أو أسعار أوراق الحكومة المالية أو الأوراق المالية المقيدة بالبورصة أو القابلة للتداول في الأسواق بقصد الحصول على فائدة شخصية أو للغير.

4- إستغلال النفوذ ولو بطريق الإيهام للحصول على فائدة أو ميزة ذاتية لنفسه أو لغيره من أية سلطة عامة أو أية هيئة أو شركة أو مؤسسة.

5- المخالفة العمدية للقوانين أو اللوائح التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى.

6- العمل أو التصرف الذي يقصد منه التأثير في القضاة أو أية هيئة حولها القانون إختصاصاً في القضاء أو الإفتاء في الشؤون القانونية.

7- التدخل في عملية الإنتخاب أو الإستفتاء أو إجراءتهما بقصد التأثير في نتيجة أي منهما سواء كان ذلك بإصدار أوامر أو تعليمات مخالفة للقانون إلى الموظفين المختصين أو باتخاذ تدابير غير مشروعة.

¹ أنظر المادة الخامسة من القانون رقم 79 لسنة 1958 المتضمن قانون محاكمة الوزراء.

الفرع الثاني: النطاق الشخصي

إعمالاً لمبدأ المساواة أمام القانون فالأصل أن يحاكم كل من يرتكب جنحة أمام محاكم الجناح ومن يرتكب جنائية أمام محكمة الجنايات، فلا تفرقة بين المتهمين بسبب الإعتبارات الشخصية، حيث أنهم يخضعون جميعاً لنفس المحاكم دون تمييز بينهم¹، إلا أنه وخروجاً عن الأصل فلقد ارتأى المؤسس الدستوري الجزائري وكذا نظيره المصري أن يخصص محاكم عليا لفئات معينة من المتهمين، كالمحكمة الخاصة بمحاكمة الوزراء، بحيث تختص هذه المحكمة بمحاكمة الوزير عن الجرائم التي تقع منه أثناء تأدية وظيفته، فهذه المحكمة ذات معيار شخصي، بحيث أنه - وللمحاكمة الشخص أمام هذه المحكمة عن الجرائم - يجب أن تتحقق فيه صفة معينة وهي أن يكون وزيراً لحظة ارتكابه الجريمة.

فالوزير هو قمة الهرم الإداري في النظام الجزائري والمصري، فبالإضافة إلى صفته السياسية كأحد أعضاء الحكومة فإنه يتمتع بصفة إدارية بوصفه رئيس الإدارة العامة التي يتولى شؤونها، ويكون الوزير إما وزيراً حاملاً حقيبة وزارية أي يكون على رأس وزارة يتولى شؤونها، وأما وزير دولة دون حقيبة وزارية يتفرغ بصورة كاملة للمهام السياسية بصفته عضواً في مجلس الوزراء، وبالتالي يكون دوره الرقابي داخل السلطة التنفيذية أكثر حيوية وفعالية من غيره من الوزراء، هذا إضافة إلى دوره في رسم السياسة العامة للدولة، لذا سواء كان يحمل حقيبة وزارية أو حقيبة دولة، فإنهما يتمتعان بصلاحيات مماثلة يزيد عنه الأول بالوزارة العاملة التي يتولى إدارتها، إضافة إلى أنهم يخضعون جميعاً وفي حال ارتكابهم لجرائم أثناء تأدية أعمال وظائفهم للجهة الخاصة بمحاكمة الوزراء².

وباعتبار الوزير مسؤول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته، وهو بالتالي رئيس الدائرة والسلطة العليا فيها والمنفذ للسياسة العامة للدولة، ومن هنا يعتبر الوزير مسؤولاً سياسياً أمام البرلمان، ومسؤول جزائياً عن الجرائم التي يرتكبها أثناء تأدية أعمال وظيفته أمام المحكمة الخاصة بمحاكمة الوزراء، فتعتبر صفة المتهم وزيراً ضابطاً لخضوعه لإختصاص المحكمة العليا لمحاكمة الوزراء.

¹ مبارك عبد العزيز النويبي، شرح المبادئ العامة في قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائرية الكويتي، جامعة الكويت، طبعة 1998، ص 329.

² حمدي القبيلات، طایل محمود العارف، المسؤولية الجزائرية للوزراء في التشريع الأردني، مجلة الحقوق، المجلد الثامن، جامعة البحرين، 2011، ص ص 409، 410.

المطلب الرابع: الجهة المختصة بتقرير مسؤولية الوزراء الجنائية

التزم المؤسس الدستوري الجزائري منذ صدور دستور 1996 بتقرير المسؤولية الجنائية للوزير الأول أمام محكمة خاصة، وترك مهمة تحديد الجهة المختصة بمحاكمة الوزير لينظمها القانون العضوي. وقد تبني المؤسس الدستوري المصري ذات التقليد منذ البداية بمحاكمة الوزراء أمام محكمة خاصة، فقد حول دستور 1923 حق محاكمة الوزراء عما يقع منهم من الجرائم لمجلس الأحكام المخصوص وحده¹، وتقرر في ظل دساتير ما بعد الثورة، ترك مهمة تحديد الجهة المختصة بمحاكمة الوزراء لينظمها المشرع². وقد صدر تطبيقا لذلك كلا من القانون رقم 247 لسنة 1956 والقانون رقم 79 لسنة 1958، وقرر كلاهما أن تتم محاكمة بمعرفة محكمة قضائية عليا تنشأ لهذا الغرض. وبذلك تعد المحكمة المختصة بمحاكمة الوزراء على ذلك نوع من القضاء الخاص ذي الطابع السياسي في مصر، وهنا يمكننا التساؤل عن مدى قبول إنشاء محكمة خاصة بمحاكمة الوزراء؟. وتعد محكمة الوزراء في الجزائر ومصر أحد أنماط المحاكم الجنائية ذات الإختصاص الخاص التي يتحدد إختصاصاتها بفئة معينة من المتهمين وهم الوزراء وأعضاء الوزراء. أما عن مدى قبول عن إنشاء محكمة خاصة لمحاكمة الوزراء، فيمكن إستخلاص اتجاهين في هذا الشأن، يؤيد أحدهما وجود محكمة خاصة لمحاكمة الوزراء بينما يرفض الآخر ذلك.

الفرع الأول: الاتجاه المؤيد لإنشاء محكمة خاصة لمحاكمة الوزراء

يرى البعض من الفقه³، أن إنشاء محكمة خاصة للوزراء ضرورة لأن قضاة المحاكم العادية قد لا يملكون الشجاعة التي تمكنهم من الحكم على الوزراء سيما في الجرائم التي يرتكبونها في ظل القيام بوظائفهم، إلا أن البعض يرى أن إنشاء المحكمة الخاصة الهدف منها حماية أسرار الدولة وأمنها القومي، إلا أن الرأي ليس كافيا لأنه لا يقتصر على قضايا الوزراء بل ينطبق على قضايا أخرى مثل التخابر وقلب نظام الحكم.

¹ تنص المادة 66 من دستور 1923، المرجع السابق، على أنه "لمجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم في تأدية وظائفهم ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي الآراء. ولمجلس الأحكام المخصوص وحده حق محاكمة الوزراء عما يقع منهم من تلك الجرائم. ويعين مجلس النواب من أعضائه من يتولى تأييد الاتهام أمام ذلك المجلس".

² تنص المادة 160 من دستور 1971، المرجع السابق، على أنه "يقف من يتهم من الوزراء عن عمله إلى أن يفصل في أمره، ولا يجوز انتهاء خدمته دون إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فيها. وتكون محاكمة الوزير وإجراءات المحاكمة وضماناتها والعقاب على الوجه المبين بالقانون".

³ وحيد رأفت، وايت ابراهيم، مبادئ القانون الدستوري، 1973، ص 373.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

وبرر البعض الثالث نظام المحكمة الخاصة للوزراء بالرغبة في حمايتهم من الدعاوى الكيدية التي قد تقام ضدهم بهدف التشهير بهم، أو من الدعاوى التي قد تقام ضدهم من الحكومة اللاحقة لهم بدافع من الخلافات الحزبية¹.

غير أننا نرى أن هذا الرأي غير سديد بسبب أن شبهة الكيدية إذا كانت محتملة في إقامة الدعوى، فإن الدعوى سوف تنظر بواسطة جهة مختصة بما يكفي لإظهار الحقيقة.

لكن نرى بأن إنشاء محكمة خاصة للوزراء ترتبط بشكل أساسي بمركزهم وكذا بمهمة عملهم، والتي تجعل مسؤولية الوزراء الجنائية تضم إعتبرات جنائية وسياسية، يتطلب إعمالها تقدير خاص.

الفرع الثاني: الإتجاه الراض لإنشاء محكمة خاصة لمحاكمة الوزراء

لقى هذا الإتجاه تأييدا من بعض الفقهاء، الذين يستندون في رأيهم على أنه لا يوجد قضاء سياسي، فالكلمتان لا يمكن أن يلتقيا معا، فما هو قضائي ليس سياسي وما هو سياسي ليس بقضائي، وإذا قيل أنه ليس هناك سياسي بالمعنى الدقيق وإنما قضاء للأمور السياسية أو القضايا ذات الطابع السياسي كما هو الحال بالنسبة للقضاء الإداري والقضاء العسكري أمكن الرد على هذا بأن الإدارة أو الجيش لهما فنون خاصة بما تستوجب أن يكون قضائهما متخصصين فيها، أما السياسة- والتي تعد في الدولة الديمقراطية محل اهتمام جميع الأفراد- فلا يستقيم أن تكون سببا أو أساسا لإخراج طائفة من الجرائم من إختصاص المحاكم العادية لتدخل في إختصاص قضاء سياسي².

بينما رأى جانب آخر من الفقه، أن الحصانة المقررة لرئيس الجمهورية والوزراء ونوابهم تتعارض صراحة مع مبدأ مساواة الأفراد أمام القضاء بإعتباره من أهم المبادئ الأساسية للشريعة التي تعد المصدر الرئيسي للتشريع³. الحقيقة أنه يتعين علينا معرفة هل محكمة الوزراء جزء من القضاء الطبيعي أم لا.

¹ سيد محمد بيومي فودة، المرجع السابق، ص 885.

² نقلا عن سيد محمد بيومي فودة، المرجع السابق، ص 887.

³ أحمد شوقي عمر أبو خطوة، المساواة في القانون الجنائي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، طبعة 01، 1991، ص 211.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

ذلك أنه يتطلب عناصر في المحكمة حتى توصف بالقضاء الطبيعي وهما:

1- أن يتم إنشاء المحكمة وتحديد اختصاصاتها بقانون.

2- أن يتم إنشاء المحكمة وتحديد اختصاصاتها قبل نشوء الدعوى.

3- أن تتوفر في أعضاء المحكمة ضمانات الحيادة والإستقلال.

4- أن يكفل في المحكمة حقوق و ضمانات الدفاع¹.

وبالنسبة لعنصر توافر ضمانات الحيادة والإستقلال، فهو لا يتوافر إلا إذا كان تشكيل المحكمة مكون من القضاة فقط، الذين تتوفر فيهم مؤهلات قانونية تمكنهم من الفصل في القضايا المعروضة عليهم. وإذا ما طبقنا الشروط السالفة الذكر على محكمة الوزراء، نجد أنها تشكل تشكيل مختلط، أي تضم عددا من أعضاء البرلمان بالإضافة إلى القضاة، ذلك أن أعضاء البرلمان ليسوا بالمعنى الذي يحقق مبدأ القضاء الطبيعي للسبب التالية:

1- يفتقد أعضاء البرلمان الكفاية العلمية والمهنية التي تؤهلهم للفصل في القضايا المعروضة عليهم.

2- يفتقد أعضاء البرلمان للحيادة والإستقلال التي تتوفر في القضاة، فهم لا يتمتعون بالحصانة الوظيفية للقاضي.

3- لا يبرر إدخال عناصر سياسية في تشكيل المحكمة حجة أن المسؤولية الجنائية للوزراء تخالفها إعتبارات سياسية تتطلب تقديرا سياسيا².

لذلك نستطيع القول أن أفراد محكمة خاصة ذات تشكيل يضم عناصر سياسية أمر يتعارض مع مبدأ القاضي الطبيعي فضلا عما ينطوي عليه من مساس بإستقلال القضاء وإخلال بمبدأ المساواة أمامه.

المبحث الثاني: إجراءات محاكمة الوزراء جنائيا

لقد بين الدستور الجزائري والمصري أن الوزير يعد مسؤولا جزائيا عن الأفعال التي يقترفها أثناء تأدية وظائفه، والتي من شأنها أن تشكل جرائم يعاقب عليها القانون، وبالإضافة إلى النصوص الدستورية فقد أصدرت مصر قانون خاص بمحاكمة الوزراء مبينة الجهة صاحبة الإختصاص بالنظر في جرائم الوزراء وتشكيلها، إضافة إلى الإجراءات التي يجب إتباعها لتحريك الدعوى الجزائية والجهة ذات الإختصاص في التحقيق والمحاكمة، لهذا سنتناول في هذا المبحث الجهة المختصة بتوجيه الإتهام الجنائي في المطلب الأول، على أن نتناول في المطلب الثاني

¹ أحمد فتحي سرور، القضاء الدستوري الجنائي، دار الشروق، الطبعة الثانية، 2002، ص 350، 361.

² سيد محمد بيومي فودة، نفس المرجع، ص 891.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

إجراءات المحاكمة، وفي المطلب الثالث نتناول الحكم الصادر بالإدانة، ثم خصصنا المطلب الرابع لدراسة واقع المسؤولية الجنائية للوزراء.

المطلب الأول: الجهة المختصة بتوجيه الاتهام الجنائي

بادئ ذي بدء نشير إلى أن تحريك الدعوى الجزائية ضد الوزراء تعد سندا للدستور والقانون من اختصاص البرلمان، إلا أنه بالرجوع إلى المؤسس الدستوري الجزائري لم يخول البرلمان هذا الإختصاص في توجيهه للإتهام للوزير، وهذا خلافا للمؤسس الدستوري المصري الذي نظم القواعد الخاصة بالمسؤولية الجنائية لأعضاء الحكومة في المادتين 159 و160 من الدستور المصري لسنة 1971، اللتان بينتا الجهة المختصة بتحريك الإتهام الجنائي للوزراء وكيفية محاكمتهم، وستتناول هذه الأمور وفقا لما يلي:

الفرع الأول: تحريك الإتهام الجنائي للوزراء

تعتبر المسؤولية الجنائية سابقة في الظهور على المسؤولية السياسية، فقد كان الوزراء في بريطانيا مسئولون مسؤولية جنائية عن الجرائم التي يرتكبوها وفقا للقانون الجنائي، يترتب عليها الحكم عليهم بعقوبة جنائية تمسهم في شخصهم أو حريتهم أو مالهم كالسجن والحبس والغرامة، غير أن محاكمتهم كان يتولاها البرلمان ولم يكن يسمح للمحاكم بمحاكمتهم، خوفا من محاباتها تحت تأثير الملك، وينحصر نطاق المسؤولية في الوزير نفسه دون الوزارة¹.

وبالرجوع إلى المؤسس الدستوري الجزائري في نص المادة 177 من الدستور السالفة الذكر من خلال نصه على تأسيس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، وعن الجنايات والجنح التي يرتكبوها بمناسبة تأديتهما لمهامهما. ومن خلال هذا النص يمكننا القول أن المؤسس الدستوري الجزائري قد إستبعد محاكمة الوزير الأول سواء من طرف الجهات القضائية العادية أو البرلمان وتبنى موقف غاير وهو تأسيس محكمة خاصة تختص بهذا النوع من القضايا²، إلا أنه هناك ثلاث طرق يتم بمقتضاها محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية، إختلفت الأنظمة الدستورية في تبنيها وتمثل فيما يلي:

¹ عمار عباس، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 27.

² CHRISTIAN BIGAUT, La responsabilité pénale des hommes politiques, PARIS .LGDI, 1996, P139.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

- محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية من طرف الجهات القضائية العادية سواء كانت أعلى محكمة في الدولة أو محكمة دستورية، في حين يبقى الإتهام من إختصاص البرلمان.
- تولى البرلمان توجيه الإتهام الجنائي لأعضاء السلطة التنفيذية ومحاكمته، حيث عادة ما توجه غرفة النواب الإتهام وتتولى الغرفة الأخرى المحاكمة، كما هو معمول به في الولايات المتحدة الأمريكية، إذ نص الدستور على تولى مجلس النواب توجيه الإتهام للرئيس، ويتولى مجلس الشيوخ محاكمته.
- إنشاء محكمة خاصة تتولى محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وهو ما عملت به الجزائر ومصر وفرنسا.
- ومن خلال نص المادة 177 السالفة الذكر فإنه يمكننا القول أن المؤسس الدستوري الجزائري قد إستبعد مسؤولية أعضاء الحكومة، على الرغم من أنهم يمكنهم القيام بجرائم قد تكون جنائيات أو جنح خلال تأدية مهامهم، مثل إستغلال السلطة والنفوذ ونهب أموال الدولة، غير أنه فيما يخص المسؤولية الجزائية للوزراء نجد أن قانون الإجراءات الجزائية قد تطرق لهذه المسألة، حيث نجده نص في المادة 573 على أن تحريك الدعوى تكون من وكيل الجمهورية لدى المحكمة العليا الذي يتلقى ملف القضية بالإخطار أو بطريقة التبعية التدريجية، والذي يرسل الملف إلى النائب العام لدى المحكمة العليا، وهذا الأخير يحول الملف إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا والذي إن رأى وجها للمتابعة كلف أحد أعضاء المحكمة العليا بإجراء تحقيق، وقاضي التحقيق له كافة الصلاحيات في إجراء تحقيقه طبقا لقواعد الإختصاص العادية في القانون العام طبقا للمادة 581 من ق.ا.ج، كما أن إختصاصه يمتد إلى جميع نطاق التراب الوطني طبقا للمادة 580 من ق.ا.ج، وله أن يستدعي كل الأطراف سواء كانت متهمة أو شريكة أو بصفة شهود لإعداد الملف الخاص بالتحقيق إعداد سليما ودقيقا حاليا من العيوب، وعندما ينتهي من التحقيق يصدر القاضي المكلف بالتحقيق حسبما يقتضيه الحال أمرا بعدم المتابعة إذا كانت النتائج التحقيق سلبية أو يرسل الملف وفقا للأوضاع التالية¹:
- 1- إذا كانت نتيجة التحقيق الإتهام بجنحة يحول المتهم أمام الجهة القضائية المختصة بإستثناء التي كان يمارس مهامه في دائرة إختصاصها.
 - 2- إذا كان الأمر يتعلق بجنابة إرتكبتها أحد الأطراف المحددة في المادة 573 من ق.ا.ج يحول الملف إلى النائب العام لدى المحكمة العليا الذي يرفع الأمر إلى تشكيلة المحكمة العليا وذلك لإتمام التحقيق، وتلك التشكيلة تكون إختصاصاتها نفس إختصاصات غرفة الإتهام بالمجالس القضائية.

¹ نقلا عن زواقري الطاهر، المرجع السابق، ص 200.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

وعند إنتهاء التحقيق يصدر القاضي المكلف بالتحقيق حسب ما يقتضيه الحال أمرا بعدم متابعة المتهم أو قرار بإحالة المتهم إلى الجهة المختصة¹.

خلافًا للمؤسس الدستوري المصري فقد قرر في نص المادة 173 من دستور 2014 على مسؤولية كل من رئيس مجلس الوزراء وأعضاء الحكومة دون تمييز بينهم وبين رئيس مجلس الوزراء، بحيث يكون أعضاء الحكومة مسؤولين جزائيا عن الأفعال التي يرتكبونها أثناء ممارسة وظائفهم.

وفي هذا الصدد إنقسم الرأي فقها وقضاء في مصر حول تحديد السلطة المختصة بالإتهام وهل تكون لرئيس الجمهورية ومجلس الشعب (مجلس النواب حاليا) كل على حدا أم إليهما مجتمعين أم لمجلس الشعب وحده؟، وما مدى إمكانية قيام النيابة العامة بمبادرة منها بمباشرة الدعوى أمام المحاكم العادية وما هي آثار ذلك على حق رئيس الجمهورية ومجلس النواب في هذا الشأن.

رأى البعض أن هذه السلطة قد تكون لرئيس الجمهورية أو لمجلس النواب، وذهب رأي آخر إلى أن الحق المقرر لرئيس الجمهورية في هذا الصدد ينحصر في أن للرئيس أن يعرض طلب الإتهام على مجلس الشعب ليقرر الموافقة عليه بأغلبية ثلثي الأعضاء أو يرفض ذلك الطلب.²

وإذا كانت الرغبة في عقد الإختصاص في الإتهام لسلطات التحقيق طبقا لقانون الإجراءات الجنائية إلى جانب حق كل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب في ذلك على أساس أن نص المادة 159 من دستور 1971 قد أعطى الرئيس ومجلس الشعب هذا الحق امتدادا لسلطاتهما في الرقابة، ذهب البعض إلى إمكان إحالة الوزير إلى المحاكمة باتهامه من قبل رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب إذا أراد أي منها سلوك طريق المحاكمة أمام المحكمة العليا الإستثنائية، أما إذا اتجهت الإدارة إلى سلوك الطريق العادي وهو المحاكمة أمام المحكمة الجنائية العادية فإن قرار الإحالة إلى المحاكمة يصدر من سلطات التحقيق العادية طبقا لقانون الإجراءات الجنائية، والذي لم يكن متاحا قبل دستور 1971 بحيث ينعقد الإختصاص في الإتهام والإحالة من مجلس النواب وحده.

¹ فقير محمد، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق، بوداوا، ص 149.

² سيد رجب السيد محمد، المرجع السابق، ص 693.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

إلا أنه الذي يملك سلطة الإتهام هو رئيس الجمهورية ومجلس الشعب كل على حدة طبقاً للنصوص الدستورية والقانونية وذلك إستناداً إلى نص المادة 159 من الدستور المصري لسنة 1971 على أنه: "الرئيس الجمهورية ومجلس الشعب حق إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها، ويكون قرار مجلس الشعب بإتهام الوزير بناءً على إقتراح يقدم من خمس أعضائه على الأقل، ولا يصدر قرار الإتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس وتبعاً لهذا النص، فإن حق اتهام أعضاء الحكومة جنائياً مقرر لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب على حدسواء، ويكون ذلك وفقاً لما يلي¹:

أولاً: تحريك الإتهام من جانب مجلس الشعب: أوضح الدستور في المادة 159 السابق ذكرها أن قرار مجلس الشعب بإتهام الوزير يكون بناءً على إقتراح يقدم من خمس أعضائه على الأقل، ولا يصدر قرار الإتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس²، وهذا ما أكدته اللائحة الداخلية لمجلس الشعب في الفصل الحادي عشر منها يقدم الإقتراح بإتهام الوزير إلى رئيس المجلس بطلب كتابي موقع من خمس أعضاء المجلس على الأقل .

ويجب أن يتضمن تحديد الأفعال التي يبنى عليها الإتهام والأسباب التي يقوم عليها، وما قد يكون لدى مقدميه من بيانات أو أسانيد أو مستندات تؤيده.

ويقوم رئيس المجلس، بمجرد تقديم الإقتراح وبعد أن يتأكد من توافر النصاب العددي اللازم فيه، بعرضه على المجلس الذي يقوم بتشكيل لجنة للتحقيق مكونة من خمسة أعضاء يختار أربعة منهم بطريق الإقتراع السري وفي جلسة علنية وفقاً لنص المادة (08-01 من قانون 79 لسنة 1958) بينما يتم إختيار العضو الخامس بالطريقة ذاتها من بين عضوين من رجال القانون بالمجلس يرشحهما الرئيس وفقاً لنص المادة (08-02 من نفس القانون السالف الذكر)، وذلك لإثرائها بعنصر قانوني يساعدها على تحقيق الجوانب القانونية التي قد تثار أثناء عمل اللجنة.

كما قررت اللائحة الداخلية حكماً آخر وهو إحالة الإقتراح إلى اللجنة العامة لدراسته، وتقديم تقرير عنه خلال شهر على الأكثر من تاريخ الإحالة. وعلى اللجنة أن تستدعي الوزير عن طريق رئيس المجلس وأن تستمع إلى أقواله، ولها أن تجري ذلك بنفسها، أو بواسطة لجنة فرعية تختارها من بين أعضائها، وإذا ما إنتهت اللجنة إلى الموافقة على الإقتراح بإتهام الوزير وجب أن يصدر قرارها بأغلبية أعضائها.

¹ سيد رجب السيد محمد، المرجع السابق، ص 695.

² فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية) في الدول العربية والأمريكية الأوروبية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، ص 525، 526.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

ويصدر قرار المجلس باتهام الوزير بعد مناقشة تقرير اللجنة العامة في جلسة خاصة بموافقة ثلثي أعضاء المجلس على الأقل، ويبلغ رئيس المجلس رئيس الجمهورية بقرار الإتهام مشفوعا ببيان يتضمن الوقائع التي نسبت إلى الوزير والإجراءات التي اتبعتها المجلس، والأسباب والأسانيد التي بنى عليها قراره.

ثانيا: صدور قرار الإحالة من رئيس الجمهورية: يصدر رئيس الجمهورية قرارا بإحالة الوزير إلى المحاكمة مباشرة دون أن يخضع قراره لأي تحقيق من قبل مجلس الشعب، وذلك على خلاف ما إذا كان الإقتراح باتهام الوزير صادرا من مجلس الشعب إذا كان المشرع قد بين كيفية تحريك الإتهام الجنائي بالنسبة لمجلس الشعب حيث يخضع في هذا الفرض لإجراءات مطولة، ويؤيد هذا الأمر أن المواد (08، 09، 10) من قانون 79 لسنة 1958 تحدثت عن إجراءات إصدار المجلس قرار الإحالة، وجاءت الفقرة الأولى من المادة 11 من نفس القانون لتقرر قيام رئيس المجلس بإرسال قرار الإتهام إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى لإختيار قضاة المحكمة¹، بينما قررت الفقرة الثانية من نفس المادة عن وجوب قيام رئيس الجمهورية بإرسال قرار الإحالة إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى، بالإضافة إلى إرسال صورة لرئيس المجلس، مما يعني أن قرار الإحالة من طرف رئيس الجمهورية لا يخضع للإجراءات التي يخضع لها إقتراح الإتهام من طرف مجلس الشعب².

كما ذكرت عبارات المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 247 لسنة 1956 التي قررت أن (الهدف من إخضاع الإتهام المقدم من أعضاء مجلس الشعب للجنة التحقيق هو التحقق من جدية الإتهام ولا يسري هذا الحكم بطبيعة الحال في حالة صدور الإتهام من رئيس الجمهورية)³.

ويقوم رئيس الجمهورية طبقا للمادة 11-02 من قانون رقم 79 لسنة 1958، بإرسال قرار الإحالة إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى في اليوم التالي لصدوره، كما يرسل صورة منه إلى رئيس مجلس الشعب في الوقت ذاته ليتولى إختيار أعضاء المحكمة العليا من بين أعضاء المجلس.

إن قرار رئيس الجمهورية بإحالة الوزير إلى المحاكمة هو قرار نهائي بالإتهام لأن الإجراءات التي يتخذها الرئيس بعد إصداره هي ذات الإجراءات التي يتخذها مجلس الشعب في حالة قيام المجلس بإصدار قرار الإتهام وهذه الإجراءات تتمثل فيما يلي:

¹ سيد محمد بيومي فودة، المرجع السابق، ص ص 968، 969.

² حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 851.

³ سيد محمد بيومي فودة، المرجع السابق، ص 969.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

- 1- إرسال القرار إلى مجلس الأعلى في اليوم التالي لصدوره لإختيار المستشارين لعضوية المحكمة العليا¹.
 - 2- إرسال القرار إلى رئيس المحكمة العليا بعد ثلاثة أيام على الأكثر من تاريخ إختيار المستشارين أعضاء المحكمة².
- كما اتجه رأي آخر إلى ضرورة موافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب على قرار الإتهام في حالة تحريك الإتهام من جانب رئيس الجمهورية، بحيث يمكن القول بأن حق رئيس الجمهورية في الإتهام منحصر في عرض طلبه بالإتهام على مجلس الشعب ليقرر الموافقة عليه بالأغلبية الخاصة أو رفضه³.
- وبالرجوع إلى نصوص القانون رقم 97 لسنة 1958 نجد أنها تفرق بين حالة الإتهام بواسطة مجلس الشعب وبين الإحالة إلى المحاكمة بواسطة رئيس الجمهورية وذلك بالنسبة لممثل الإدعاء أمام المحكمة العليا، فقد ذكر في نص المادة الثالثة على أنه في الحالة الأولى يكون لثلاثة من أعضاء مجلس الشعب ينتخبهم لهذا الغرض بالإقتراع السري بأغلبية أعضاء المجلس.
- ويجوز أن يعاونه واحد أو أكثر من رجال النيابة العامة يندبه النائب العام بناء على طلب المجلس، أما في الحالة الثانية فيقوم بتمثيل الإدعاء النائب العام أو من يقوم مقامه ويعاونه من يرى الإستعانة به من رجال النيابة العامة⁴.

¹ تنص المادة 11 من القانون رقم 79 لسنة 1958، المتضمن محاكمة الوزراء على "أنه يرسل رئيس مجلس الأمة إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى في كل من الإقليمين قرار الاتهام في اليوم التالي لصدوره لاختيار المستشارين لعضوية المحكمة العليا.

وفي حالة صدور قرار الإحالة من رئيس الجمهورية يرسله إلى رئيسي مجلس القضاء الأعلى في كل إقليم في اليوم التالي لصدوره ويرسل صورة من هذا القرار إلى رئيس مجلس الأمة في الوقت ذاته لاختيار أعضاء المحكمة العليا من أعضائه على أن يتم إجراء القرعة وتشكيل المحكمة العليا في جميع الأحوال خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ صدور قرار الاتهام أو الإحالة".

² تنص المادة 12 من نفس القانون على أنه "يرسل رئيس مجلس الأمة إلى رئيس المحكمة العليا بعد ثلاثة أيام على الأكثر من تاريخ اختيار المستشارين أعضاء المحكمة العليا قرار الاتهام أو الإحالة مع صورة من محضر الجلسة التي صدر فيها المداومات التي جرت بشأنه وتقرير لجنة التحقيق وجميع الأوراق والمستندات المؤيدة للاتهام وكذلك أسماء الأعضاء الذين انتخبهم المجلس ممثلين للاتهام أمام المحكمة .

وفي حالة صدور قرار الإحالة من رئيس الجمهورية يرسل رئيس الجمهورية إلى رئيس المحكمة العليا بعد ثلاثة أيام على الأكثر من تاريخ اختيار المستشارين أعضاء المحكمة قرار إحالة الوزير إلى المحكمة على أن يكون القرار مسبباً مصحوباً بجميع الأوراق والمستندات المؤيدة للاتهام".

³ سعد عصفور، المرجع السابق، ص 110.

⁴ نصت المادة الثالثة من قانون رقم 247 لسنة 1956، المرجع السابق، على نفس الأحكام إلا أن الاختلاف في معاون ممثل الادعاء ففي حالة الاتهام من مجلس الشعب تكون المعاونة من محام عام يندبه النائب العام بناء على طلب مجلس الأمة، وفي حالة صدور الاتهام من رئيس الجمهورية تكون المعاونة من محامين عامين.

الفرع الثاني: موضوع الإتهام

بينت المادة 159 سالفه الذكر أن موضوع اتهام أعضاء الحكومة جنائيا يتعلق بكل ما يقع منهم من "جرائم أثناء تأدية أعمال الوظيفة أو بسببها".

ويتضح من النص أن الجرائم التي يحاكم عليها أعضاء الحكومة، هي الجرائم التي تكون أثناء تأدية الوظيفة أي أثناء مباشرة الوظيفة أو بسببها ... وإذا كان اصطلاح "أثناء تأدية الوظيفة" واضح بدرجة كافية، ويشمل كل ما يمارسه عضو الحكومة بهذه الصفة، فإن اصطلاح "بسبب الوظيفة" هو الذي يشوبه الغموض. ويمكن للقضاء أن يستهدي في هذا الصدد بما إستقر عليه القضاء المدني والقضاء الإداري في صدد تفسير هذا الإصطلاح، والملاحظ أن القضاء بفرعيه، يميل إلى التوسع في تفسير اصطلاح "بسبب الوظيفة" فهو يشمل كل الجرائم التي تساهم الوظيفة في تيسير سبيل ارتكابها.

الفرع الثالث: آثار اتهام الوزير وإحالته إلى المحاكمة

تنص المادة 160 من دستور 1971 على أن يقف من يتهم من الوزراء عن عمله إلى أن يفصل في أمره، وتبعاً لهذا النص، يترتب على صدور قرار الإتهام أن يقف الوزير عن أداء مهام منصبه إلى أن يتم الفصل في أمر الإتهام الموجه إليه، والوقف عن العمل هنا وجوبي بحكم الدستور وبمجرد صدور قرار الإتهام أو الإحالة إلى المحاكمة وحكمة هذا الوقف ظاهرة، وهي دفع مظنة إستغلال الوزير سلطات منصبه ونفوذه للتأثير في إجراءات المحاكمة¹، ولكن ماذا يكون الحل الدستوري لو أن الوزير قد ترك منصبه الوزاري فعلاً وأريد محاكمته عن الجرائم التي ارتكبها أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها؟.

أجابت المادة 160 من نفس الدستور السالف الذكر على هذا التساؤل، وقدمت الحل الدستوري وهي: "ولا يحول إنتهاء خدمته دون إقامة الدعوى عليه أو الإستمرار فيها" تقول العبارة تعني أن نفس القواعد سوف تطبق حتى إذا إنتهت خدمة الوزير.

¹ راجع قرار المحكمة الدستورية العليا في طلب التفسير رقم 01 لسنة 08 قضائية عليا، الصادر بجلسة 16-04-1977، منشور بمجلة إدارة قضايا الحكومة "هيئة قضايا الدولة حالياً"، السنة الثانية والعشرون، العدد / 04 / الثاني 1978، ص 114 وما بعدها.

المطلب الثاني: إجراءات المحاكمة

سبق أن ذكرنا أن المؤسس الدستوري في الجزائر ومصر قد عهد بمحاكمة الوزراء إلى محكمة خاصة تنشأ وتشكل خصيصاً لهذا الغرض، ففي الجزائر طبقاً للدستور الحالي، تتولى محاكمة الوزراء جهة خاصة ومستقلة عن النظام القضائي العام تسمية (المحكمة العليا) وفقاً لنص المادة 177.

وفي مصر نصت المادة 160 من دستور 1971 على أن تكون محاكمة الوزير وإجراءات المحاكمة وضماناتها والعقاب على الوجه المبين بالقانون....¹ ويلاحظ أن الدستور قد أحال فيما يتعلق بإجراءات المحاكمة وضماناتها والعقوبات الجائز توقيعها إلى قانون محاكمة الوزراء، وكان قد صدر بتاريخ 22 كانون رقم 79 لسنة 1958 بشأن محاكمة الوزراء، وهذا القانون هو الواجب تطبيقه عند محاكمة الوزراء، نظراً لعدم صدور قانون جديد ينظم هذا الموضوع بعد صدور جميع الدساتير المصرية¹.

الفرع الأول: الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء وطريقة تشكيلها

بينت المادة الأولى من القانون رقم 79 لسنة 1958 بشأن محاكمة الوزراء الهيئة التي تتولى محاكمة الوزراء، فقالت أنها: محكمة عليا تشكل من اثني عشر عضواً، ستة منهم من أعضاء مجلس الشعب يختارون بطريق القرعة، وستة من مستشاري محكمة النقض².

من خلال النص نلاحظ أن المشرع قد أطلق على الجهة المكلفة بمحاكمة الوزراء "اسم محكمة عليا"، ونظم تشكيلها على نحو مختلط بحيث يضم عناصر قضائية "مستشاري محكمة النقض" وعناصر سياسية "أعضاء مجلس الشعب"، وهو تشكيل يتفق وطبيعة الأفعال التي يقترفها الوزراء أثناء تأدية أعمال الوظيفة أو بسببها؛ وتكون

¹ ومن الجدير بالذكر أن عدداً من الاقتراحات قد قدم إلى مجلس الشعب المصري بشأن قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958 منها: الاقتراح الذي تقدم به الأستاذ كمال خالد- عضو مجلس الشعب السابق- في الفصل التشريعي السادس في 16-01-1994 وطلب تجديده في 19-11-1944 والذي جاء في مادته الأولى "تتولى محاكمة الوزراء محكمة عليا تتشكل من خمسة أعضاء برئاسة رئيس المحكمة الدستورية العليا وعضوية رؤساء محكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا ومحكمة القيم العليا ورئيس فرع القضاء العسكري".

ب- الاقتراح المقدم من رئيس الهيئة البرلمانية لحزب الوفد الجديد خلال الفصل التشريعي السابع في 10-02-1998

ج- الاقتراح المقدم من العضو حسن سعدية في الفصل التشريعي السابع، بتاريخ 17-11-1998 والذي جاء في مادته الأولى "تتولى محاكمة الوزراء محكمة عليا تشكل من اثني عشر عضواً، ستة منهم من أعضاء مجلس الشعب يختارون بنظام القرعة، وستة من مستشاري محكمة النقض ومستشاري محاكم الاستئناف يختارون بطريق القرعة من بين مستشاري محكمة النقض وأقدم ثلاثة مستشارين من بين مستشاري محاكم الاستئناف"

² ويختار بذات الطريقة ويختار بذات الطريقة القرعة عدد مساوٍ من أعضاء مجلس الشعب والمستشارين بصفة احتياطية؛ وفي حالة غياب أحد الأعضاء الأصليين أو قيام مانع به يحل محله أقدم الأعضاء الاحتياطيين إذا كان من المستشارين، وأكبر الأعضاء سناً إذا كان من أعضاء مجلس الشعب، ويرأس المحكمة أعلى المستشارين في الدرجة والأقدمية.

لمزيد من التفصيل راجع: حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 854.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

رئاسة المحكمة وفقا للقانون 79 لسنة 1958 إلى أعلى المستشارين في الدرجة والأقدمية وفقا لنص المادة 04-01 من نفس القانون السالف الذكر).

غير أن هذا التشكيل المختلط لمحكمة الوزراء خاصة بالنسبة لأعضاء البرلمان الذين ليس لديهم الخبرة والدراية بالشؤون القانونية التي تمكنهم من ممارسة مهامهم القضائية¹، مما يفقد المحكمة وصف القضاء المتعين توافره في المحكمة.

كما أن مسؤولية الوزراء كما تقول محكمة الجنايات لم تعد مسؤولية جنائية مجردة، وإنما يخالطها أنواع أخرى من المسؤوليات السياسية والإقتصادية كانت هي الدافع إلى تنظيم محاكمة الوزراء عن أعمالهم الخاصة بوظائفهم؛ وأنه وإن كانت المبادئ الدستورية في النظام البرلماني المعاصر في شأن محاكمة الوزراء وثيقة الصلة في نشأتها بالقانون الجنائي، إلا أنه أضيف إلى إختصاص المجالس التي تتولى محاكمة الوزراء جرائم ذات طبيعة خاصة لم تكن معروفة في قانون العقوبات، كالجرائم الخاصة بمخالفة الأحكام الأساسية التي يقوم عليها الدستور، والجرائم الإقتصادية التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الدولة، مما أضفى على تلك المجالس ذلك الطابع الذي يميزها عن القضاء الجنائي المتخصص².

الفرع الثاني: إختصاصات محكمة الوزراء

بينت المادة الخامسة من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958 الجرائم التي يعاقب عليها الوزراء، وبالتالي تختص بنظرها الهيئة التي تتولى محاكمتهم مع عدم الإخلال بالعقوبات المقررة في القوانين الأخرى يعاقب الوزراء بالعقوبات المنصوص عليها في هذا القانون إذا ارتكبوا في تأدية وظائفهم جريمة من الجرائم الآتية:

- 1- الخيانة العظمى: وتعتبر خيانة عظمى كل جريمة تمس سلامة الدولة أو أمنها الخارجي أو الداخلي أو نظام الحكم الجمهوري، ويكون منصوص عليها في القوانين المصرية ومحدد لها في هذه القوانين عقوبات الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو الإعتقال المؤبد أو المؤقت.
- 2- مخالفة الأحكام الأساسية التي يقوم عليها الدستور.

¹ لقد انتقد البعض تشكيل المحكمة من العناصر السياسية لما ينطوي عليه من محاباة الوزراء. ويقترح البعض تشكيل المحكمة من عناصر قضائية بحتة حتى تستطيع بحث المسؤولية الجنائية للوزراء.

لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع راجع:

- سيد محمد بيومي فودة، المرجع السابق، ص 991.

² حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 854، 855.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

- 3- إستغلال النفوذ ولو بطريق الإيهام للحصول على فائدة أو ميزة ذاتية لنفسه أو لغيره من أية سلطة عامة أو أية هيئة أو شركة أو مؤسسة.
- 4- المخالفة العمدية للقوانين أو اللوائح التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى.
- 5- التصرف أو الفعل الذي من شأنه التأثير بالزيادة أو النقصان في أثمان البضائع أو العقارات أو أسعار أوراق الحكومة المالية أو الأوراق المالية المقيدة بالبورصة أو القابلة للتداول في الأسواق بقصد الحصول على فائدة شخصية أو للغير.
- 6- العمل أو التصرف الذي يقصد منه التأثير في القضاة أو أية هيئة حولها القانون إختصاصا في القضاء أو الإفتاء في الشؤون القانونية.
- 7- التدخل في عملية الانتخاب أو الإستفتاء أو إجراءاتهما بقصد التأثير في نتيجة أي منهما سواء كان ذلك بإصدار أوامر أو تعليمات مخالفة للقانون إلى الموظفين المختصين أو باتخاذ تدابير غير مشروعة.
- وتجدر الإشارة إلى أن إختصاص محكمة الوزراء لا يقتصر فقط على محاكمة الوزراء عن الجرائم الواردة في نص المادة الخامسة من قانون محاكمة الوزراء السابق ذكرها، بل يشمل أيضا كل الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات والقوانين المكملة له ما دامت هذه الجرائم قد وقعت من الوزراء أثناء تأدية عملهم أو بسببها.
- وإذا اتجه البعض إلى أن القانون قد حصر إختصاصات محاكمة الوزراء - فيما سبق - بحيث لا يكون لها حق محاكمتهم عن غير هذه الجرائم الواردة في المادة الخامسة من قانون محاكمة الوزراء¹.
- إلا أننا نرى أن ما عدته المادة الخامسة - السابقة الذكر - لا يعدو أن يكون أمثلة وتطبيقات للمعيار العام الذي وضعه الدستور وهو: "مسؤولية الوزير عن كل جريمة تقع منه أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها" فطالما ارتبك جرم الوزير بوظيفته وذلك إذا وقع منه أثناء تأدية وظيفته، أو بسبب وظيفته فإن شرط الإختصاص يكون قد تحقق، وهو ما أكدته المحكمة العليا سنة 1977 عندما جاء في قرارها أن نص المادة الخامسة من قانون محاكمة الوزراء الصادر بالقانون رقم 79 لسنة 1958 يتناول فضلا عن الجرائم الواردة به الجرائم الأخرى التي قد تقع من الوزراء أثناء قيامهم بأعمال ووظائفهم وبسببها².

¹ عبد الله ناصف، القانون الدستوري والنظام السياسي المصري، المرجع السابق، ص 93.

² راجع قرار المحكمة العليا في التفسير المقيد بجدولها برقم 01 لسنة قضائية 08 والمقدم من وزير العدل، النشرة التشريعية، العدد الخامس ماي سنة 1977، طبعة سنة 1980، ص ص 2543، 2544.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

من ثم نستطيع القول أن الجرائم التي تقع من الوزراء تتكون من طائفتين:

الطائفة الأولى: تشمل الجرائم التي تقع منهم أثناء تأدية أعمال الوظيفة أو بسببها.

الطائفة الثانية: الجرائم التي يقترفها الوزير بصفته فردا عاديا وتكون منبئة الصلة- الزمنية والسببية-، وهنا يخضع الوزير في شأنها لقواعد القانون العام، فتكون المحاكم العادية هي المختصة بالمحاكمة وتكون النيابة العامة هي المختصة بتوجيه الإتهام كما يمكن للمضروع منه تحريك الدعوى المباشرة ضد الوزير¹.

الفرع الثالث: إجراءات المحاكمة أمام محكمة الوزراء

جاء القانون رقم 79 لسنة 1958 بشأن محاكمة الوزراء ببيان هذه الإجراءات بالتفصيل، وذلك من خلال تولي النيابة العامة لدى محكمة النقض إبلاغ المتهم بقرار الإتهام أو الإحالة وقائمة شهود الإثبات وذلك من خلال المادة 13² من نفس القانون السالف الذكر.

كما نصت المادة 14 من نفس القانون على أن يعين رئيس المحكمة العليا موعد إنعقادها لنظر الدعوى على أن يكون ذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ إبلاغ النيابة المتهم صورة من قرار الإتهام أو الإحالة، وتقوم النيابة العامة بإبلاغ المتهم بهذا الموعد وبالمكان الذي تنعقد فيه المحكمة قبل الموعد بثمانية أيام على الأقل، ويحظر رئيس المحكمة أعضائها بالموعد المعين لإنعقادها قبله بيومين على الأقل³.

وبخصوص القواعد والإجراءات التي يجب أن تتبع أمام محكمة الوزراء، نصت المادة 15 على أن تتبع في المحاكمة أمام المحكمة العليا القواعد والإجراءات المبينة في هذا القانون وما لا يتعارض معها من القواعد والإجراءات المقررة في القوانين الأخرى لمحاكم الجنايات في مواد الجنايات، ويكون لها الإختصاصات المقررة في القانون لسلطات التحقيق.

وبالنسبة لحدود ولاية المحكمة، فقد نصت المادة 16 على أنه: لا يجوز للمحكمة معاقبة المتهم عن واقعة غير التي وردت بقرار الإتهام أو الإحالة ولا تشديد التهمة المسندة إليه بهذا القرار ومع ذلك يجوز:

¹ فارس محمد عمران، المرجع السابق، ص 532.

² تنص المادة 13 من القانون رقم 79، المرجع السابق، على أنه "تولي النيابة العامة لدي محكمة النقض ومحكمة التمييز على حسب الأحوال إبلاغ المتهم صورة قرار الاتهام أو الإحالة وقائمة شهود الإثبات".

³ حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 858.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

أ- إصلاح كل خطأ مادي في نص القرار.

ب- تغيير وصف الأفعال المسندة إلى المتهم بشرط ألا يحكم بعقوبة أشد من العقوبة المنصوص عليها قانوناً للجريمة الواردة في قرار الإتهام أو الإحالة¹.

وقد ورد نفس الحكم في المادة 17 من قانون 247 لسنة 1956 السالف الذكر ولكنه أضاف حالة ثالثة هي: الحكم على المتهم في كل جريمة نزلت إليها الجريمة الواردة بقرار الإحالة بسبب ما ظهر من التحقيق أو المرافعة في الدعوى، ويقصد بهذه الحالة أن تخلص المحكمة بعد تكيف الوقائع إلى جريمة أخف في عقوبتها من الجريمة الواردة بقرار الإحالة².

الفرع الرابع: العقوبات التي يمكن أن توقع على الوزير

نصت عليها المادة السادسة من القانون 69 لسنة 1958 بقولها يعاقب على الخيانة العظمى بالإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة، ويعاقب على باقي الجرائم بالأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة وبالغرامة التي لا تتجاوز ألف جنيهاً أو ما يعادلها ما لم ينص القانون على عقوبة أشد، ويعاقب على الشروع في هذه الجرائم بنفس العقوبات المقررة للجريمة التامة.

كما نص على العقوبات التبعية وهي عقوبات توقع بحكم القانون في حالة الحكم بالإدانة حتى ولو أغفل الحكم النص عليها في منطوقه، وقد تقررت هذه العقوبات في المادة (07-01) من القانون 79 لسنة 1958 السالفة الذكر) والتي تنص على أنه: "مع عدم الإخلال بالعقوبات المنصوص عليها في القانون يترتب حتماً على الحكم بإدانة الوزير عزله من منصبه وحرمانه من حقوقه السياسية وعضويته في مجلس الأمة".

ونص كذلك على العقوبات التكميلية وهذه العقوبات لا تطبق حتماً بقوة القانون بل يتعين النص عليها بمنطوق الحكم الصادر بالإدانة، وقد أجاز المشرع للمحكمة بالإضافة إلى العقوبات الأصلية والتبعية الحكم بالحرمان من تولي الوظائف العامة أو من عضوية مجالس إدارة الهيئات أو الشركات أو المؤسسات التي تخضع لإشراف السلطة العامة أو من أية وظيفة في هذه الهيئات، وكذلك الحرمان من الإشتغال بالمهنة الحرة المنظمة بقوانين أو المهنة التي لها تأثير في تكوين الرأي العام أو تربية النشء، أو المهنة ذات التأثير في الإقتصاد القومي لمدة لا تتجاوز خمس عشر سنة من تاريخ الحكم وفقاً لنص المادة (07-02) من القانون 79 لسنة 1958 السالف الذكر).

¹ سيد رجب السيد محمد، المرجع السابق، ص 706.

² سيد محمد بيومي فودة، المرجع السابق، ص 1001.

المطلب الرابع: الحكم الصادر بالإدانة

نتناول من خلال هذا المطلب الأغلبية اللازمة لصدور حكم الإدانة على الوزير، وكذا نهائية أحكام هذه المحكمة وفقا لقانون محاكمة الوزراء، وكذا كيفية إلتماس إعادة النظر وتنفيذ الأحكام وفقا للفروع التالية:

الفرع الأول: الأغلبية اللازمة لإصدار الحكم

نصت المادة 17 من قانون محاكمة الوزراء على أن يصدر الحكم من المحكمة العليا بالإدانة بأغلبية الثلثين، وذلك وفقا لنص المادتين 17 من قانون 79-1958 والمادة 18 من قانون 247-1956، وييدي أعضاء المحكمة آرائهم بنفس ترتيب جلوسهم في مقاعد الحكومة، بحيث يبدأ حصد الآراء بأصغر الأعضاء سنا من أعضاء مجلس الأمة فأكبر سنا وهكذا يكون الرئيس آخر من ييدي رأيه من الجانبين¹.

ولقد سبق أن رأينا أن عدد أعضاء المحكمة العليا هو اثني عضوا ومنهم الرئيس في العهد الجمهوري، أما في العهد الملكي فإن دستور 1923 وفقا لنص المادة 69 ودستور 1930 في المادة 70 قد اشترط أن يصدر الحكم بالإدانة بأغلبية 12 صوتا من عدد أعضاء المجلس البالغ 16 عضوا بالإضافة إلى الرئيس، ومن ثم تصبح الأغلبية المطلوبة لصدور الحكم في العهد الملكي تساوي 70,6 تقريبا من عدد أعضاء المجلس وهي نسبة أعلى من الثلثين المقررة في دساتير العهد الجمهوري، ذلك أن أحكام دستور 1923 كانت أشد ضمانا للوزراء من دساتير العهد الجمهوري.

الفرع الثاني: نهائية أحكام محكمة الوزراء

وفقا لنص المادة 17 من القانون رقم 79 لسنة 1958² السالف الذكر فإن الحكم الذي يصدر يكون نهائياً غير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن.

¹ سيد محمد بيومي فودة، المرجع السابق، ص 1003.

² تنص المادة 17 من القانون رقم 79 لسنة 1958، المرجع السابق على أنه " يصدر الحكم من المحكمة العليا بالإدانة بأغلبية الثلثين ويكون الحكم نهائياً غير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن ".

الفرع الثالث: التماس إعادة النظر

نصت الفقرة الثانية من المادة 17 من قانون محاكمة الوزراء على أنه يجوز إعادة النظر في الأحكام الصادرة بالإدانة بعد سنة على الأقل من صدور الحكم بناء على طلب النائب العام، أو المحكوم عليه، أو من يمثله قانوناً، أو أقاربه أو زوجته بعد وفاته. ويجب أن يتضمن الطلب الأسباب أو العناصر التي ظهرت بعد صدور الحكم والتي يبنى عليها إعادة النظر إلى الدائرة الجنائية بمحكمة النقض، فإذا قضت بقبوله أعيدت المحاكمة أمام المحكمة العليا التي يعاد تشكيلها وفقاً لأحكام هذا القانون.

غير أنه وفقاً لنص المادة 18 من قانون محاكمة الوزراء فإنه يجوز التماس إعادة النظر بناءً على الحكم في غيبة المتهم أعيدت المحاكمة عند حضور المحكوم عليه أو ضبطه، وعلى النائب العام بمجرد ضبط المحكوم عليه أو حضوره أن يخطر بذلك رئيس مجلس الأمة الشعب أو رئيس الجمهورية حسب الأحوال، ويجب أن تعاد المحاكمة خلال شهر من تاريخ هذا الإخطار، وللنائب العام أن يأمر بالقبض على المحكوم عليه حتى يعاد تشكيل المحكمة العليا لتقرير ما تراه في هذا الشأن، وتنظر المحكمة العليا الدعوى ولو فر المحكوم عليه أو امتنع عن الحضور بعد إعلانه، ويكون الحكم في هذه الحالة بمثابة حكم حضوري.

الفرع الرابع: تنفيذ الأحكام

أنط القانون رقم 79 لسنة 1958 بالنائب العام مسؤولية تنفيذ الأحكام التي تصدرها المحكمة العليا وفقاً لنص المادة 23 منه، وتجدر الإشارة إلى أن الجهة التي تنفذ فيها الأحكام ليست واحدة دائماً حيث أن المادة 19 من هذا القانون قد ألزمت المحكمة أن تبين في حكمها الجهة التي سيتم التنفيذ فيها إذا كانت العقوبة مانعة أو مقيدة للحرية، وهذا الحكم مستحدث لم ينص عليه القانون رقم 247 لسنة 1956 الخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية¹.

المطلب الخامس: واقع المسؤولية الجنائية للوزراء

إن قيام المسؤولية الجنائية هي معالجة الأخطاء التي تقع من الوزراء أثناء تأدية أو بسبب تأدية وظائفهم، وهي أخطاء تتعدى التقصير والإهمال، مما يستوجب ادخالها ضمن دائرة القانون الجنائي أي أنها تمثل جريمة جنائية.

¹ سيد رجب السيد محمد، المرجع السابق، ص 709.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

إلا أنه بإستقراء الواقع السياسي يؤكد أن المسؤولية الجنائية لا تشهد تفعيلاً أو تطبيقاً جاداً، بحيث لم يشهد تطبيق واحد للمسؤولية الجنائية للوزراء أمام محاكم الجنائية منذ تطبيق دستور 1923 حتى الآن، غير أنه ثمة تطبيقات حوكم فيها الوزراء عن جرائم وقعت أثناء أو بسبب تأدية أعمالهم، ولكن تمت أمام المحاكم الإستثنائية والمحاكم العادية، وهذا ما سوف نتناوله في الفروع التالية:

الفرع الأول: ظاهرة عدم تطبيق قواعد المسؤولية الجنائية للوزراء أمام محكمة الوزراء

تحقق في ظل جميع دساتير العهد الجمهوري في مصر ظاهرة عدم تطبيق قواعد مسؤولية الوزراء الجنائية أمام محكمة الوزراء فضلاً عن عدم إنعقاد هذه المحكمة منذ صدور قانون إنشائها رقم 247 لسنة 1956 وحتى في ظل قانون 79 لسنة 1958 وحتى الآن.

وعندما مثل بعض الوزراء بعد ترك الخدمة أمام المحاكم الجنائية العادية إنتهت هذه القضايا إما بالبراءة أو الحفظ في مرحلة الإتهام رغم سبق إدانتهم في حيثيات أحكام محكمة القيم. وقد أسفر البحث أن هذه الظاهرة ترجع إلى مجموعة من المعوقات القانونية إلى جانب المعوقات السياسية. وتمثل المعوقات القانونية على النحو التالي:

1- عدم إكمال البرلمان التي وجدت في ظل دساتير العهد الجمهوري وحتى إنعقاد مجلس الشعب الذي تم تكوينه عام 1979 الفصول التشريعية.

2- صعوبة جمع نسبة خمس عدد أعضاء البرلمان وهو النصاب اللازم لقبول إقتراح اتهام الوزير، قبل الأخذ بنظام تعدد الأحزاب عام 1976.

3- المسارعة إلى إقالة الوزراء أو قبول إستفالتهم وإحالتهم إلى محكمة الثورة ومحكمة الحراسة وأخيراً إلى المحاكم الجنائية العادية، الأمر الذي يؤدي إلى عدم نظر البرلمان للموضوع قبل الفصل في الدعوى المنظورة أمام أي من هذه المحاكم تطبيقاً للسوابق البرلمانية المستقرة التي تقضي بذلك.

4- صعوبة الإجراءات الخاصة بالإتهام والمحاكمة أمام محكمة الوزراء والتي تضمنها قانونا محاكمة الوزراء رقم 247 لسنة 1956 وقانون رقم 79 لسنة 1858.

5- في ظل الأخذ بنظام تعدد الأحزاب وفي ظل برلمانية الأغلبية الكاسحة الذي يمثلها الحزب الوطني الديمقراطي في صورة الحزب المسيطر أصبحت هناك إستحالة جمع نسبة ثلثي أعضاء مجلس الشعب حتى يصدر قرار الإتهام،

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

لأن الوزارة بطبيعتها الحال هي وزارة الأغلبية ومن غير الممكن أن توافق أغلبية المجلس على إدانة وزير من وزراء حزبها مما يجعلها في أغلب الأحيان تغطي ما ارتكبه الوزير¹.

6- صعوبة اتهام الوزراء بقرار من النائب العام أو أحد أعضاء النيابة العامة، لأنه هناك خشية من تعرضه للضغوط من أي جهة في حالة تقديم بلاغات ضد الوزراء إذا رأى أي مواطن خروج الوزراء على القانون أو ارتكابهم التصرفات الشائنة.

7- الإعتقاد الذي ساد طوال الفترة منذ إنفصال سوريا عن دولة الوحدة مع مصر في سبتمبر 1961 بأن قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1956 قد سقط بسقوط هذا الدستور وإستحالة تشكيل محكمة الوزراء طبقا للنصوص الواردة بذلك القانون التي تجعل العنصر القضائي من أعضاء المحكمة يشكل من قضاة مصريين وسوريين².

8- قصور الأحكام الواردة في قانون العقوبات عن تحقيق نظام أمثل للمسؤولية الوزارية الجنائية وقد ثبت صحة ذلك من خلال إنتهاء القضايا التي نظرتها المحاكم الجنائية العادية إلى البراءة أو الحفظ في مرحلة الإتهام، ويرجع ذلك إلى اقتصار نظر المحكمة الجنائية العادية على النواحي القانونية وغض النظر عن الجوانب السياسية للقضية. مما سبق نستنتج أن، قانون محاكمة الوزراء عبارة عن إجراءات وليس عقوبات وهو ينظم كيفية المحاكمة وفقا للمادتين 159، 160 من الدستور فهو يعتبر تفعيلا للمادتين وبدونه تصبح معطلتين خاصة وأنه ينظم كيفية التحقيق مع الوزير، ويخضع للقانون كل من يؤدون القسم أمام رئيس الجمهورية لممارسة عمله التنفيذي.

الفرع الثاني: تطبيق المسؤولية الوزارية الجنائية أمام المحاكم الجنائية العادية

باعتبار أن المحكمة التي تحاكم الوزراء في حالة ثبوت مسؤوليتهم الجزائية لم تنشأ سواء في الجزائر أو مصر، غير أن الوضع في الجزائر منذ إستقالة الرئيس بوتفليقة تحت ضغط الشارع والجيش أودع العديد من كبار المسؤولين في الدولة الحبس المؤقت بتهم الفساد وتبديد المال العام بحيث تم التحقيق معهم أمام المحكمة العليا .

- في شهر أبريل 2019 مثل الوزير الأول السابق أحمد أويحي سلال أمام قاضي التحقيق بالمحكمة العليا بحيث أودع الحبس المؤقت بتهم منح عمدا الغير امتيازات غير مبررة عند ابرام صفقة مخالفة للأحكام التشريعية

¹ سيد رجب السيد محمد، المرجع السابق، ص 710.

² في هذا الصدد صدر القرار التفسيري رقم 01 بتاريخ 16-04-1977 وحكم النقض في الدعوى رقم 1058 لسنة 41 قضائية الصادر بتاريخ 21-06-1979 اللذان قضيا بسريان أحكام القانون المشار إليه بشأن محاكمة الوزراء في ظل دستور 1971.

لمزيد من التفصيل راجع: سيد رجب السيد محمد، المرجع السابق، ص 711.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

والتنظيمية¹، بالإضافة الى اساءة إستغلال الوظيفة عمدا² من طرف موظف عمومي على نحو يخرق القوانين والتنظيمات، وكذا تعارض المصالح والرشوة في مجال ابرام الصفقات العمومية وتبديد المال العام³.

- كما إستدعي الوزير الأول السابق عبد المالك سلال للتحقيق معه بتهم منح عمدا الغير امتيازات غير مبررة عند ابرام صفقة مخالفة للأحكام التشريعية والتنظيمية، بالإضافة الى اساءة إستغلال الوظيفة عمدا من طرف موظف عمومي على نحو يخرق القوانين والتنظيمات، وكذا تعارض المصالح والرشوة في مجال ابرام الصفقات العمومية وتبديد المال العام

- كذلك تم التحقيق مع وزير النقل والأشغال العمومية السابق عبد الغني زعلان أمام قاضي التحقيق لدى المحكمة العليا الذي أمر بحبسه هو الآخر سجن الحراش.

_ في أبريل 2019 مثل وزير المالية محمد لوكال ومدير الأمن الوطني السابق أمام المحكمة العليا في اطار تحقيقات بالإشتباه في تبديد المال العام⁴.

أما بالنسبة لمصر فقد قامت محكمة النقض بحسم هذا الأمر في سنة 1979 عن طريق سد هذا الفراغ بأن أقرت بأن القضاء العادي يختص بمحاكمة الوزراء علي الجرائم التي تقع منهم أثناء العمل بإعتبار أن القضاء هو صاحب الولاية العامة في المحاكم والمساءلة لأي مواطن ومن بينهم الوزراء، لذلك فقد دخل إلى ساحة القضاء العادي بعض الوزراء لمحاكمتهم بعد أن تم توجيه الإتهام إليهم وإحالتهم إلى المحكمة بعد ترك الخدمة وإنتهت تلك القضايا إما بالبراءة في ساحة المحكمة أو بحفظ التحقيق بمعرفة النائب العام.

¹ تنص المادة 26 من القانون رقم 06-01، المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على: أنه يعاقب بالحبس من سنتين (02) الى عشرة (10) سنوات وبغرامة من 200.000 دج الى 1.000.000 دج:

- كل موظف عمومي يقوم بابرام عقد أو يؤشر أو يراجع عقدا أو اتفاقية أو صفقة أو ملحقا مخالفا بذلك الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري العمل غرض اعطاء امتيازات غير مبررة للغير.

² تنص المادة 33 من القانون 06-01، نفس المرجع، على أنه: يعاقب بالحبس من سنتين (02) الى عشرة (10) سنوات وبغرامة من 200.000 دج الى 1.000.000 دج، كل موظف عمومي أساء استغلال وظائفه أو منصبه عمدا من أجل أداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل في اطار ممارسة وظائفه على نحو يخرق القوانين والتنظيمات، وذلك بغرض الحصول على منافع غير مستحقة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر.

³ تنص المادة 27 من نفس القانون، على أنه: يعاقب بالحبس من عشرة (10) سنوات الى عشرين (20) سنة وبغرامة من 1.000.000 دج الى 2.000.000 دج، كل موظف عمومي يقبض أو يحاول أن يقبض لنفسه أو لغيره، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، أجرة أو منفعة مهما يكن نوعها بمناسبة تحضير أو اجراء مفاوضات قصد ابرام أو تنفيذ صفقة أو عقد أو ملحق باسم الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري أو المؤسسات العمومية الاقتصادية.

⁴ <https://arabicpost.net>

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

- في عام 1976 قام السيد: ممدوح سالم رئيس مجلس الوزراء الأسبق بإحالة بلاغ إلى المدعى العام الإشتراكي عن موضوع رشوة نشرته الصحف القومية فيما اشتهر (بقضية البوينج) وكان من بين المتهمين محمد عبد الله مرزيان نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الإقتصاد وبعض كبار العاملين بوزارة الطيران المدني.
- في سنة 1980 قدمت النيابة العامة السيد المهندس/أحمد سلطان نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الكهرباء الأسبق الى محكمة أمن الدولة العليا بتهمة تقاضي رشوة من شركة وستنجباوس الأمريكية.
- وأمام محكمة الجنايات القاهرة بتاريخ 27 ديسمبر 1982 حكم ببراءته ثم طعت النيابة العامة في الحكم أمام محكمة النقض التي حكمت برفض الطعن وأصبح الحكم نهائياً¹.
- وبتاريخ 23 ماي 1984 أصدرت محكمة أمن الدولة العليا بالقاهرة حكمها ببراءة الوزيرين المذكورين وبعض العاملين وحبس أحد العاملين وتغريمه بمبلغ مال كبير².
- أحالت النيابة العامة عام 2001 محي الدين أبو بكر موسى الغريب وزير المالية السابق إلى المحاكمة أمام محكمة أمن الدولة العليا بالقاهرة وبعض كبار موظفي وزارة المالية في القضية رقم 2001/20669 جنایات مدينة نصر والمقيدة برقم 2001/13339 كلي شرق القاهرة بتهمة الحصول على ربح ومنفعة من أعمال بعض الأشخاص الذين تربطهم به صلات شخصية والإضرار العمدي بأموال مصلحة الجمارك وذلك بأن أوقف السير في إجراءات الدعوى الجنائية الناشئة عن واقعة التهرب الجمركي المحرر عليها محضر الضبط رقم 1998/132 في غير الأحوال المصرح بها قانوناً، وقضت محكمة أمن الدولة العليا بجلسة 28-02-2002 بمعاينة الوزير بالأشغال الشاقة لمدة ثلاث سنوات وغرامة مالية وعزله من منصبه بالنسبة للتهمة الأولى وبالأشغال الشاقة لمدة خمس سنوات وغرامة مالية وعزله من منصبه بالنسبة للتهمة الثانية، وطعن في الحكم أمام محكمة النقض- وقيد الطعن- وقضت المحكمة بنقضه وإعادة الدعوى للمحكمة لنظرها أمام دائرة أخرى بذات المحكمة، وقضت محكمة أمن الدولة في الإعادة بجلسة 20-05-2003 بنفس مضمون الحكم السابق، وطعن بالنقض على هذا الحكم للمرة الثانية- وقيد الطعن- وهنا تصدت محكمة النقض لنظر موضوع الدعوى وقضت بجلسة 22-07-2004 ببراءة المتهمين ومن بينهم وزير المالية السابق³.

¹ سيد رجب السيد محمد، المرجع السابق، ص 725.

² راجع مجلة الأهرام الاقتصادي، العدد رقم 859 الصادر بتاريخ 01 جويلية 1985، ص 18، 19.

³ سيد محمد بيومي فودة، المرجع السابق، ص 1021.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

- وأصدرت محكمة جنايات القاهرة في 15 أبريل 2017 حكماً أدان حبيب العادلي في قضية "الإستيلاء على أموال وزارة الداخلية" خلال الفترة من عام 2000 وحتى يوليو 2011، ومعاقبته المحكمة بالسجن المشدد 07 سنوات وغرامة مالية.

كما أصدرت الجنايات حكمها علي 10 مسئولين آخرين بالسجن مدد متفاوتة تراوحت بين 03 و07 سنوات، وبإنقضاء الدعوى الجنائية بحق متهمين اثنين لوفاتهما.

وأسند قاضي التحقيق ل: "العادلي" تهمتي الإستيلاء على أموال الداخلية، والإضرار العمدي بها، من خلال توقيعه على قرارات وإستثمارات لصرف مكافآت للضباط وقيادات الوزارة، دون ذكر الجهة التي تم الصرف لها، وأكدت التحقيقات أنه المسئول الأول عن إهدار هذه الأموال بصفته أعلى قيادات الوزارة، ولا قرار يصدر دون علمه وتوقيعه.

واشتملت قائمة الإتهام في قضية "فساد الداخلية" على أسماء 12 موظفا بالوزارة من بينهم نبيل خلف، رئيس الإدارة المركزية للحسابات والميزانية السابق بالوزارة، لإتهامهم بالإستيلاء على المال العام، وإلحاق الضرر العمدي به، بمبالغ قدرتها التحقيقات بمليار و800 مليون جنيه، في الفترة من عام 2000 وحتى 2011.

وجاء منطوق حكم محكمة الجنايات بأول درجة والتي قضت محكمة النقض بإلغائه كالاتي: معاقبة العادلي واثنين آخرين بالسجن 07 سنوات ورد مبلغ 195 مليوناً، و936 ألفاً و307 جنيهات وتغريمهم مبلغاً مماثلاً، ومعاقبة 06 آخرين بالسجن 05 سنوات ورد مبلغ 62 مليون جنيه و120 ألفاً و213 جنيهاً وتغريمهم نفس المبلغ، ومعاقبة 02 آخرين بالسجن 03 سنوات وتغريمهم 529 مليوناً و491 ألفاً و389 جنيهاً وتغريمهم مبلغاً مماثلاً، وعزل المحكوم عليهم من وظائفهم¹.

وكانت محكمة النقض ألغت في شهر يناير الماضي الحكم الجنائي الصادر بمعاقبة حبيب العادلي بالسجن المشدد مدة 07 سنوات، وأمرت بإعادة محاكمته في القضية أمام إحدى دوائر محاكم الجنايات غير التي سبق وأصدرت حكمها بإدانته².

¹ gate.ahram.org.eg/News/1976469.aspx.

² https://www.vetogate.com/3164953.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

وقد أصدرت محكمة النقض حكما في 11 يناير 2018 بإلغاء معاقبة وزير الداخلية الأسبق اللواء حبيب العادلي وآخرين في ذات القضية، وإعادة محاكمتهم جميعا أمام دائرة جنائية مغايرة. من خلال التطبيقات السابق ذكرها نستطيع إستخلاص بعض الملاحظات وهي:

أولا: اقتصرت المحاكمات الواردة بهذه التطبيقات على وزراء سابقين ولم تطل وزيرا واحدا مازال في منصبه. ثانيا: كان من المفروض أن إقالة الوزير عامة تكون بمجرد تحريك الإجراءات الجنائية ضده أو بدء التحقيق معه، فلا يتم وقفه لإنتظار نتيجة المحاكمة، وكان ذلك هو حال وزير المالية السابق د/محمي الدين الغريب والذي إستبعد من وزارة د/ عاطف محمد عبيد المشكلة في 10 أكتوبر 1999 رغم أن الواقعة المنسوبة إليه كانت لا تزال قيد التحقيق أمام النيابة العامة.

المبحث الثالث: المسؤولية الوزارية الجنائية أمام المحاكم الإستثنائية (غير محكمة الوزراء)

تعتبر المحاكم الإستثنائية التي تنشئ في ظل ظروف إستثنائية، أنها تتبع إجراءات غير عادية من حيث الإتهام أو التحقيق أو المحاكمة، حيث لا تكفي هذه المحاكم بإستبعاد قضاة القانون العادي، بل تتحلل من الإلتزامات الناشئة من إجراءات هذا القانون فقد إستبعدت القواعد الخاصة بضمانات الدفاع، وتكون الإجراءات سرية وللمحكمة الحرية في تنظيم إجراءات المحاكمة التي تطبقها بنفسها، وعدم جواز الطعن في الأحكام الصادرة من هذه المحاكم¹.

بالرجوع إلى النظام الجزائري لا نجد مثل هذه المحاكم، أما بالنسبة للنظام المصري فقد وجدت مثل هذه المحاكم ومنها: محكمة الغدر التي أنشئت بموجب المرسوم بقانون 344 لسنة 1952، وكذا محكمة الثورة التي أنشئت بموجب الأمر الصادر من مجلس قيادة الثورة في 16 سبتمبر 1953، وبما أنها لم تصدر بموجب قانون، فقد أعيد إنشاؤها سنة 1967 بموجب القانون رقم 48-1967.

¹ الغريب محمد عيد، أثر تخصص المحاكم في الأحكام، الرياض، 2005، ص 49.

المطلب الأول: محكمة الغدر

أنشأت محكمة الغدر بمقتضى المرسوم بقانون رقم 344 لسنة 1952 الصادر بتاريخ 1952¹ في شأن جريمة الغدر كمحكمة خاصة مقرها القاهرة وإختصاصها شامل لكل أنحاء الجمهورية ليمثل أمامها الوزراء والموظفون العامون الذين تعتبرهم لجان التطهير المنشأة بمرسوم بقانون رقم 130 لسنة 1952 بتطهير الأداة الحكومية من المفسدين الذين قاموا بإستغلال نفوذهم والتدخل في أعمال القضاء والعمل على رفع الأسعار وخفضها خدمة لمصالح شخصية² في عهد ما قبل الثورة والتي تقوم فور الإنتهاء من تحقيقاتها بتقديمهم إلى المحاكمة أمام محكمة الغدر.

الفرع الأول: إختصاص المحكمة

خلافاً لمبدأ عدم رجعية النصوص القانونية نصت المادة الأولى من المرسوم بقانون 344 لسنة 1952 المشار إليه على إختصاص المحكمة بنظر أي من الأفعال المكونة لجريمة الغدر متى ارتكبت بعد أول سبتمبر 1939. وبررت المذكورة التحضيرية آنذاك بأن الأفعال التي أتمها ذلك القانون لا يمكن إعتبارها أفعالاً مباحة رغم عدم وجود قانون يعاقب عليها، بل كانت دائماً أفعالاً مستهجنة منافية للأخلاق، ولذلك فإن عدم وجود عقوبة منصوص عليها في الماضي لا يمنع من تقرير جزاءا عليها بقانون يصدر بعد ارتكابها³.

¹ قانون محكمة الغدر بموجب القانون رقم 344 لسنة 1952، صدر بقصر عابدين في 05 ربيع الثاني سنة 1372 الموافق 22 ديسمبر 1952.

² تنص المادة الأولى من القانون رقم 344 لسنة 1952 الخاص بقانون الغدر على أنه " في تطبيق أحكام هذا القانون يعد مرتكباً لجريمة الغدر كل من كان موظفاً عاماً وزيراً أو غيره، وكل من كان عضواً في أحد مجلسي البرلمان، أو أحد المجالس البلدية أو القروية، أو مجالس المديرية، وعلى العموم كل شخص كان مكلفاً بخدمة عامة، أو له صفة نيابية عامة، وارتكب بعد أول سبتمبر سنة 1939 فعلاً من الأفعال الآتية:

(أ) عملاً من شأنه إفساد الحكم أو الحياة السياسية بطريق الإضرار بمصلحة البلاد أو التعاون فيها أو مخالفة القوانين.

(ب) إستغلال النفوذ، ولو بطريق الإيهام، للحصول على فائدة أو ميزة ذاتية لنفسه أو لغيره من أية سلطة عامة أو أية هيئة أو شركة أو مؤسسة.

(ج) إستغلال النفوذ للحصول لنفسه أو لغيره على وظيفة في الدولة أو وظيفة أو منصب في الهيئات العامة أو أية هيئة أو شركة أو مؤسسة خاصة أو للحصول على ميزة أو فائدة بالاستثناء من القواعد السارية في هذه الهيئات.

(د) إستغلال النفوذ بإجراء تصرف أو فعل من شأنه التأثير بالزيادة أو النقص بطريق مباشر أو غير مباشر في أثمان العقارات والبضائع والمحاصيل وغيرها أو أسعار أوراق الحكومة المالية أو الأوراق المالية المقيدة في البورصة أو القابلة للتداول في الأسواق بقصد الحصول على فائدة ذاتية لنفسه أو للغير.

(هـ) كل عمل أو تصرف يقصد منه التأثير في القضاة أو في أعضاء أي هيئة حولها القانون اختصاصاً في القضاء أو الإفتاء.

(و) التدخل الضار بالمصلحة العامة في أعمال الوظيفة ممن لا اختصاص له في ذلك أو قبول ذلك التدخل.

³ سيد رجب السيد محمد، المرجع السابق، ص 712.

الفرع الثاني: تشكيل المحكمة

نصت المادة الثالثة من المرسوم بقانون رقم 344 لسنة 1952 المشار إليه سابقا على تشكيل المحكمة برئاسة مستشار من محكمة النقض وعضوية مستشارين من محكمة إستئناف القاهرة يعينهم وزير العدل وأربعة ضباط لا تقل رتبة كل منهم عن رائد يعينهم القائد العام للقوات المسلحة¹. ونلاحظ على هذه التشكيلة تغليب العنصر العسكري وكانت النيابة العامة تتولى مباشرة الدعوى أمام المحكمة أي متابعة السير فيها حتى صدور الحكم².

الفرع الثالث: السلطة المختصة برفع الدعوى أمام محكمة الغدر.

أنيطت عملية رفع الدعوى بجهتين على سبيل الحصر هما

1- لجان التطهير

2- النيابة العامة من تلقاء نفسها وإستنادا إلى بلاغ مقدم إليها.

وقد قضت محكمة القضاء الإداري بتاريخ 24 يناير سنة 1955 بإعتبار قرارات المحكمة أحكاما قضائية لأن المشرع منحها ولاية القضاء عندما حولها الإختصاصات التي تباشرها بعض السلطات القضائية فيما يدخل مهمتها جعل قرار الإتهام في هذا الشأن غير قابل للطعن بالطرق العادية وغير العادية. وأجاز المرسوم بقانون رقم 344 لسنة 1952 إلى المحاكمة الغيبية.

الفرع الرابع: العقوبات التي توقعها محكمة الغدر

أوضحت المادة الثانية من المرسوم بقانون 344 لسنة 1952 إلى أنواع العقوبات التي توقعها المحكمة بقولها: "مع عدم الإخلال بالعقوبات الجنائية أو التأديبية يجازى على الغدر بالجزاءات التالية:

- 1- العزل من الوظائف العامة.
- 2- سقوط العضوية في مجلسي البرلمان أو المجالس البلدية أو القروية أو مجالس المديریات.
- 3- الحرمان من حق الإنتخاب أو الترشيح لأي مجلس من المجالس سالفه الذكر لمدة اقلها خمس سنوات من تاريخ الحكم.

¹ سيد محمد بيومي فودة، المرجع السابق، ص 1026.

² من أمثلة الدعاوى التي نظرتها محكمة الغدر القضية التي نظرتها المحكمة حينما أحال مجلس قيادة الثورة المهندس عثمان محرم باشا وزير الأشغال والري في العهد الملكي، إلى هذه المحكمة بتهمة استغلال النفوذ وجاء في صحيفة الاتهام أنه وهو وزيراً للأشغال العامة قرر أن يبدأ في تنفيذ شبكة الصرف الصحي لرمل الإسكندرية بمنطقة سيدي بشر حيث كان له فيها ملك خاص على هذا الشاطئ ولكن المحكمة انتهت إلى براءته من هذه التهمة. لمزيد من التفصيل راجع: وحيد رأفت، تلوث مياه الشاطئ بالإسكندرية، مقال منشور بجريدة الوفد، بتاريخ 22 أوت 1985، ص 09.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

- 4- الحرمان من تولى الوظائف العامة لمدة اقلها خمس سنوات من تاريخ الحكم.
- 5- الحرمان من الإنتماء إلى أي حزب سياسي مدة اقلها خمس سنوات من تاريخ الحكم.
- 6- الحرمان من عضوية مجالس إدارة الهيئات أو الشركات أو المؤسسات التي تخضع لإشراف السلطات العامة ومن أية وظيفة بهذه الهيئات لمدة اقلها خمس سنوات من تاريخ الحكم.
- 7- الحرمان من الإشتغال بالمهن الحرة المنظمة بقوانين أو المهن ذات التأثير في تكوين الرأي أو تربية الناشئة أو المهن ذات التأثير في الإقتصاد القومي مدة اقلها خمس سنوات من تاريخ الحكم.
- 8- الحرمان من المعاش كله أو بعضه.

ويجوز الحكم أيضا بإسقاط الجنسية المصرية عن الغادر كما يجوز الحكم برد ما أفاده من غدره وتقدر المحكمة مقدار ما يرد¹.

كما نصت المادة الثامنة من نفس المرسوم على أن من يخالف العقوبات الموقعة عليه أو يشترك في المخالفة يعاقب بالحبس والغرامة التي لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد عن ألفين جنيه أو إحدى هاتين العقوبتين. نلاحظ من خلال هذه العقوبات أنها عبارة عن عقوبات تبعية أو تكميلية وذلك لعدم تضمين المرسوم بقانون 344 لسنة 1952 بعقوبات أصلية مقيدة للحرية. ومما سبق نستنتج أن هذه العقوبات التي توقعها المحكمة أقرب إلى التدابير الإحترازية منها إلى العقوبات - عدا العقوبات التي توقع على المتهم أو شريكه في حالة مخالفة العقوبة المحكوم بها - وذلك لخلو العقوبات من قيد الحرية وإنحصار هدفها في إبعاد من يحكم عليهم عن الحياة السياسية.

المطلب الثاني: محكمة الثورة

عمد مجلس قيادة الثورة إلى إنشاء ما سمي (محكمة الثورة) وذلك إستنادا للمادة الثامنة من الإعلان الدستوري الصادر في 10 فبراير 1953 والتي تخول قائد الثورة اتخاذ أعمال السيادة العليا والتدابير التي تستلزمها ضرورة حماية الثورة ونظامها من الرجعية وأعداء الثورة².

أنشئت محكمة الثورة لأول مرة بمقتضى الأمر الصادر من مجلس قيادة الثورة بتاريخ 13 سبتمبر 1953.

¹ أنظر المادة الثانية من المرسوم بقانون رقم 344 لسنة 1952، المرجع السابق.

² سيد محمد بيومي فودة، المرجع السابق، ص 1028.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

وقد نظرت المحكمة خلال الفترة بين 26 سبتمبر 1952 و30 يونيو 1954 في 31 قضية، إلى أنه تم إلغائها في التاريخ الأخير لأنها لم تكن سوى دعاية للثورة، فقد أشاعت الكراهية للثورة بعد إعادة اعتقال بعض الزعماء السياسيين الذين سبق الإفراج عنهم وكان من بين من مثلوا أمامها رئيس وزراء وبعض الوزراء والسياسيين في العهد الملكي¹.

ثم أعيد إنشاء هذه المحكمة بمقتضى القرار الجمهوري بقانون رقم 48 لسنة 1967² في أعقاب هزيمة 05 يونيو 1967، وقد مثل أمامها بعض القادة العسكريين الذين نسبت إليهم المسؤولية عن الهزيمة ولم يكن هناك وزراء بين المتهمين.

وظل القانون رقم 48 لسنة 1967 هو الذي ينظم هذه المحكمة على أن يتم تشكيلها بقرار من رئيس الجمهورية في كل حالة على حدة وهو ما حدث بعد أحداث 15 ماي 1971 وكان من المتهمين الذين مثلوا أمامها نائب لرئيس الجمهورية وبعض الوزراء.

ففي ظل الأمر الصادر عام 1953 كان الهدف هو معاقبة المتهمين بالعمل ضد مصلحة البلاد في عهد ما قبل الثورة ومن عمل ضد كيان الثورة ونظامها ومن بينهم وزراء.

وفي ظل قرار رئيس الجمهورية بقانون رقم 48 لسنة 1967 وقرار رئيس الجمهورية رقم 2209 لسنة 1967 كان الهدف هو محاكمة المسؤولين عن هزيمة 05 يونيو 1967 ولم يكن من بينهم وزراء بل مجموعة من القادة العسكريين.

وفي ظل قرار رئيس الجمهورية بقانون رقم 48 لسنة 1971 وقرار رئيس الجمهورية رقم 1929 لسنة 1971³ كان الهدف هو محاكمة من أطلق عليهم مراكز القوى وكان بينهم نائب لرئيس الجمهورية وبعض نواب رئيس مجلس الوزراء وبعض الوزراء ورئيس مجلس الشعب ووكيله وبعض ضباط القوات المسلحة والشرطة وبعض العاملين في أجهزة الدولة المختلفة وخصوصا جهاز الإعلام.

¹ مذكرات محمد نجيب، كنت رئيسا لمصر، المكتب المصري الحديث، الطبعة الرابعة، 1984، ص ص 212، 213.

² الجريدة الرسمية، العدد رقم 88 مكرر، بتاريخ 11-21-1967.

³ قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة رقم 1971/1929.

الفرع الأول: إختصاصات محكمة الثورة

طبقا للأمر الصادر سنة 1953 كانت محكمة الثورة تختص بالنظر في الجرائم التالية¹:

- 1- الأفعال التي تعتبر خيانة للوطن أو ضد سلامته في الداخل والخارج.
- 2- الأفعال التي تعتبر موجهة ضد نظام الحكم أو ضد الأسس التي قامت عليها الثورة.
- 3- الأفعال التي ساعدت على إفساد الحكم وتمكين الإستعمار بالبلاد وكل ما من شأنه إفساد الحياة السياسية أو إستغلال النفوذ دون مراعاة صالح الوطن سواء كان بالتحليل على أحكام الدستور الذي كان قائما أم غير ذلك من الوسائل ولو كانت قد وقعت قبل العمل بالأمر المشار إليه سابقا.
- 4- فيما يرى مجلس الثورة عرضة عليها من القضايا أيا كان نوعها، حتى ولو كانت منظورة أمام المحاكم العادية أو غيرها من جهات التقاضي الأخرى ما دام لم يصدر فيها حكم وتعتبر هذه المحاكم أو الجهات متخلفة عن القضية فتحال إلى محكمة الثورة بمجرد صدور الأمر من مجلس قيادة الثورة بذلك².

إلا أنه عدل إختصاص المحكمة بمقتضى قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 48 لسنة 1967، بحيث تختص بالنظر فيما يحيله إليها رئيس الجمهورية من الدعاوى المتعلقة بارتكاب جرائم ذات طابع سياسي المحدد في المادة الأولى منه وهي:

- الجرائم المنصوص عليها في الكتاب الثاني من قانون العقوبات أو في قانون الأحكام العسكرية أو أية جريمة تمس سلامة الدولة داخليا أو خارجيا أيا كان القانون الذي ينص عليها، وكذلك الأفعال التي تعتبر ضد المبادئ التي قامت عليها الثورة.

وقد لاحظ البعض أن المصالح التي تحميها النصوص السالفة الذكر لم تكن من المصالح الخاصة بمجموعة من الأفراد، وإنما لحماية نظام الحكم الذي أوجدته الثورة والأسس التي قامت عليها وحفظ كيان الوطن وإستقراره داخليا وخارجيا وتطهير الحياة السياسية العامة من المفسدين³.

¹ نجاتي سيد السند، الجريمة السياسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1983، ص 668.

² سيد رجب السيد محمد، المرجع السابق، ص ص 715، 716.

³ نفس المرجع، ص 716.

الفرع الثاني: تشكيل محكمة الثورة

بالنسبة لتشكيل المحكمة، لم يكن لها تشكيلا دائما وإنما كان يتم تشكيلها في كل مرة على حدة. ففي ظل الأمر الصادر من مجلس قيادة الثورة سنة 1953 شكلت من بعض العسكريين وبعض أعضاء النيابة العامة الذين يعينهم المجلس وكان أعضاؤها العسكريون من بين أعضاء مجلس قيادة الثورة¹.

وفي أعقاب هزيمة 05 يونيو سنة 1967 صدر قرار رئيس الجمهورية رقم 2209 لسنة 1967 بتاريخ 21 نوفمبر 1967 ونصت مادته الأولى على أن تتشكل برئاسة السيد/حسين محمود الشافعي نائب رئيس الجمهورية، وعضوية السيدين عبد المنعم رياض عبد الله واللواء سليمان مظهر².

ونصت المادة الثانية على أن يشكل مكتب التحقيق والإدعاء برئاسة مدير النيابة العامة الإدارية وعضوية أعضاء من النيابة العسكرية والنيابة العامة وهم مدير إدارة القضاء العسكري و02 رئيس نيابة و03 أعضاء من القضاء العسكري ووكيل نيابة بمكتب النائب العام ووكيل النيابة بالنقض، ولم يكن من بين وزراء، وفي أعقاب ما سمي بأحداث 15 ماي 1971 أعيد تشكيل المحكمة بقرار من رئيس الجمهورية رقم 1939 لسنة 1971 الذي نصت مادته الأولى على أن تتشكل برئاسة السيد/حافظ علي بدوي رئيس مجلس الشعب وعضوية السيد/محمد بدوي حمودة رئيس المحكمة العليا والسيد/حسن محمد التهامي المستشار برئاسة الجمهورية ونصت المادة الثانية على أن يمثل السيد الدكتور مصطفى أبو زيد المدعي العام سلطة التحقيق والإدعاء بالنسبة للدعوى التي تنظرها محكمة الثورة وله أن يستعين في ذلك بأعضاء الهيئات القضائية وأن يعتمد في رفع الدعوى الجنائية على التحقيقات التي تجريها أي من جهات التحقيق، ونصت المادة الخامسة على إلغاء قرار رئيس الجمهورية رقم 2209 لسنة 1967.

الفرع الثالث: الإجراءات المتبعة أمام محكمة الثورة

بمراجعة النصوص الخاصة بالإجراءات الواجبة الإلتباع أمام المحكمة الواردة في الأمر الصادر سنة 1953 والقرار الجمهوري بقانون رقم 48 لسنة 1967 وقراري رئيس الجمهورية رقم 2209 لسنة 1967 و1929 لسنة 1971 السابق الإشارة إليها يتبين أن هناك بعض التطابق بينها والقواعد العامة الخاصة بتكليف المتهم بالحضور وحق الاستعانة بمحام وعلانية الحكم حتى ولو نظرت الدعوى في جلسات سرية.

¹ سيد محمد بيومي فودة، المرجع السابق، 1029.

² نفس المرجع، 1029، 1030.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

وقد حولت القواعد العامة للإجراءات في بعض النواحي مثل:

1- نص الأمر الصادر سنة 1953 السابق الإشارة إليه على عدم التأجيل لأكثر من مرة خلافا للقاعدة العامة التي لا تلزم جهة القضاء بالإنتهاء من نظر نزاع قائم أمامها خلال أجل محدد أو في عدد معين من الجلسات، وإن كانت المحكمة قد خالفت هذا الأمر أثناء محاكمة بعض المتهمين.

2- نص الأمر المذكور على ترتيب معين لسير الإجراءات أمام المحكمة بأن تبدأ بسؤال المتهم عن التهمة المنسوبة إليه ثم تنتقل إلى سماع شهود الإدعاء إن كان هناك شهود، ولها أن تسمع إلى شهود النفي إذا رأت لذلك محلا ثم تسمع مرافعة المدعى ودفاع المتهم، ولها صلاحية غير ذلك من إجراءات إذا رأت وجها لها.

3- نص الأمر المذكور سابقا وكذلك قرار رئيس الجمهورية بقانون رقم 48 لسنة 1967 على عدم جواز الطعن في أحكام المحكمة بأية طريقة من طرق الطعن العادية أو غير العادية أو أمام أية جهة من الجهات مع خضوع أحكام المحكمة إلى التصديق عليها من مجلس قيادة الثورة في ظل أمر سنة 1953 ورئيس الجمهورية في ظل القانون رقم 48 لسنة 1967 وكان لسلطة التصديق جواز تخفيف الحكم إلى المدى الذي تراه وفي ذلك نصت المادة 07 من نفس القانون السابق على أن أحكام محكمة الثورة نهائية ولا يجوز الطعن فيها بأي وجه من الوجوه وتعرض الأحكام على رئيس الجمهورية للتصديق عليها وله أن يخفف العقوبات المحكوم بها ويلغي الحكم ويحفظ الدعوى أو يحيلها إلى المحاكمة من جديد¹.

الفرع الرابع: العقوبات التي توقعها المحكمة

بينت المادة الثالثة من الأمر الصادر سنة 1953 السابق الإشارة إليه تلك العقوبات بأنها الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو السجن أو الحبس بالمدة التي تقدرها المحكمة ولها أن تقضي فضلا عن ذلك على المتهم بتعويض للخزانة العامة يقابل ما أفاد أو ما أضر من أفعال على الخزانة العامة بسببها، كما يجوز للمحكمة أن تحكم بمصادرة أموال المتهم كلها أو بعضها² إذا ما تبين لها أنها نتيجة كسب غير مشروع، ولا شك أن محكمة الثورة في ظل القانون رقم 48 لسنة 1953 لها أن تقضي بالعقوبات الواردة بالأمر الصادر سنة 1953 لأنها مقررّة بالنسبة للجرائم التي تختص بنظرها والمنصوص عليها في ذلك القانون.

¹ سيد رجب السيد محمد، المرجع السابق، ص ص 717، 718.

² نجاتي سيد سند، المرجع السابق، ص 680.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

وبالنظر إلى الاختلافات العديدة في النظام القانوني لمحكمة الثورة عن الأوضاع المألوفة في المحاكم العادية من حيث الإنذار والتشكيل والسلطة في التجريم والعقاب بحيث إعتبرتها محكمة النقض محكمة ذات سيادة بحيث جاء قرار رئيس الجمهورية بقانون رقم 48 لسنة 1967 مؤكداً ذلك بالنص في المادة الثالثة على أن لا تتقيد المحكمة فيما تباشره من إجراءات التحقيق والمحاكمة إلا بما يرد في قرار تشكيلها ويكون لها كافة الإختصاصات المخولة لمحاكم الجنائيات والمحاكم العسكرية العليا.

إلا أنه إذا كانت المحكمة غير مقيدة فيما تباشره من إجراءات إلا بما يرد في قرار تشكيلها فإنها تكون مقيدة بتوقيع العقوبة المقررة في القانون الذي يجرم الفعل عدا ما تنظره المحكمة من الأفعال التي تدبر ضد المبادئ التي قامت عليها الثورة إذا لم تكن هناك نصوص تقرر عقوبات محددة لها ويبدو ذلك واضحاً من إسترجاع نص المادة الأولى الذي جرى على أن تختص هذه المحكمة بالفصل فيما يحيله إليها رئيس الجمهورية من الدعاوى المتعلقة بارتكاب الجرائم المنصوص عليها في الكتاب الثاني من قانون العقوبات أو في قانون الأحكام العسكرية أو أية جريمة تمس سلامة الدولة داخليا وخارجيا أيا القانون الذي ينص عليها، وكذلك الأفعال التي تدبر ضد المبادئ التي قامت عليها الثورة.

ومن بين من وقعت عليهم المحكمة العقوبات أيضا إبراهيم فرج من زعماء حزب الوفد في العهد الملكي وأحد وزرائه الذي صدر الحكم عليه بعقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة وعند التصديق على العقوبة خفف مجلس قيادة الثورة العقوبة إلى مدة خمسة عشر عاماً وكانت التهمة الموجه إليه هي اتصاله بجهات أجنبية تهدف إلى الإضرار بنظام الثورة والمصلحة العليا للبلاد ومساهمته سنة 1953 مع جماعة سرية ذات نشاط هدام ترمي بوسائلها غير المشروعة إلى مناهضة نظام الحكم¹.

وقد حكم أمام محكمة الثورة بعض الوزراء في العهد الجمهوري بعد خروجهم من الخدمة ووقعت عليهم عقوبات جنائية.

وقد تراوحت هذه الأحكام بين الأشغال الشاقة المؤبدة والبراءة.

الأشغال الشاقة المؤبدة لكل من:

الشعراوي محمد جمعة نائب رئيس الوزراء ووزير الداخلية

عبد الرؤوف سامي شرف شؤون رئاسة الجمهورية

¹ ومن العقوبات التي حكمت بها محكمة الثورة أيضا على الوزراء الحكم على إبراهيم عبد الهادي رئيس الوزراء في العهد الملكي بالإعدام شنقا ومصادرة كل ما زاد في ممتلكاته وأمواله مما ورثه شرعا لصالح الشعب وعند التصديق خفف مجلس قيادة الثورة العقوبة إلى السجن المؤبد، وكانت التهمة الموجه إليه عي خيانة الوطن والعمل ضد سلامته وضد الأسس التي قامت عليها الثورة باتصاله بجهات أجنبية تهدف للإضرار بنظام الثورة والمصلحة العليا للبلاد.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

وكانت المحكمة قد أصدرت حكمها على المتهم شعراوي محمد جمعة بالإعدام إلا أن السيد رئيس الجمهورية حين صادق على الحكم أمر بتخفيف الحكم بمعاينة بالأشغال الشاقة المؤبدة من التهمة الأولى وبراءاته عن التهمة الثانية.

الأشغال الشاقة لمدة عشر سنوات لكل من:

محمد فائق (وزير الإعلام)

- السجن لمدة خمس سنوات لمحمد سعد الدين زايد (وزير الإسكان والمرافق).

- السجن مع الشغل لمدة سنة وأمرت بوقف العقوبة لمدة ثلاث سنوات (المهندس حلمي محمد السعيد

وزير الكهرباء)، وأمين حامد حويدي (وزير الدولة)

براءة كل من المتهمين: علي زين العابدين صالح (وزير النقل) ومحمد فتحي الديب وزير برئاسة الجمهورية¹.

المطلب الثالث: محكمة الحراسة

أنشئت هذه المحكمة بمقتضى القانون رقم 34 لسنة 1971 بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب الصادر بتاريخ 17 يونيو سنة 1971².

وكان الهدف من إنشائها هو فرض الحراسة على أموال الأشخاص الطبيعيين والإعتباريين بدلا من إختصاص السلطة التنفيذية بفرضها بمقتضى قانون الطوارئ والقوانين التي تتناول بعض التدابير الخاصة بأمن الدولة لينتقل بهذا النوع من الحراسات من مجال السلطان الإداري ليضعه في أمانة القضاء داخل ضوابط قانونية تعطيه الصلاحية لكي يكون مجالا للتطبيق من جانب هيئة قضائية³.

الفرع الأول: تشكيل المحكمة

يضم تشكيل هذه المحكمة إلى جانب العنصر القضائي عنصرا شعبيا على غرار نظام المحلفين وذلك تحقيقا للمشاركة الشعبية والرقابة الشعبية في نفس الوقت⁴.

فقد نصت المادة العاشرة من القانون رقم 34 لسنة 1971 على أن تفصل في دعاوى الحراسة محكمة تشكل بقرار من رئيس الجمهورية برئاسة أحد نواب رئيس محكمة النقض وعضوية ثلاثة من مستشاري محاكم الإستئناف وثلاثة من المواطنين المستغلين بالمهنة أو الصناعة أو العمل الذي يعول عليه المطلوب فرض الحراسة

¹ سيد محمد بيومي فودة، المرجع السابق، ص 1030.

² نفس المرجع، ص 1032.

³ سيد رجب السيد محمد، المرجع السابق، ص 720.

⁴ أنظر المذكرة الايضاحية للقانون رقم 43 لسنة 1971 الخاص بمحكمة الحراسة.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

عليه يختارون من بين الواردة أسماؤهم في الكشوف التي تعدها مقدما لهذا الغرض الجهات التي يحددها وزير العدل وتعتمد تلك الكشوف بقرار منه.

وإذا لم يكن للمطلوب فرض الحراسة عليه مهنة مشروعة يتم إختيار الأعضاء الثلاثة من الواردة أسماؤهم في الكشف الذي يعده وزير العدل متضمنا بعض الشخصيات العامة.

ونصت المادة 13 من نفس القانون السابق الإشارة إليه على أن: "لا يجوز أن يكون أحد أعضاء المحكمة قريبا أو صهرا للمطلوب فرض الحراسة على أمواله حتى الدرجة الرابعة أو أن تكون له أو للزوجة أو لأحد أقربائه حتى الدرجة المذكورة مصلحة تتعلق بالمال المشار إليه أو أن يكون بينه وبين المطلوب فرض الحراسة على أمواله خصومه قضائية سابقة أو قائمة".

ويجب على المحكمة أن تتحقق من ذلك في مواجهة المطلوب فرض الحراسة على ماله قبل البدء في إجراءات نظر الدعوى فإذا تبين قيام مانع بأحد أعضاء المحكمة من الموانع المذكورة أو أي سبب آخر من أسباب عدم الصلاحية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية، وجب عليها تأجيل نظر الدعوى وإخطار المدعى العام لعرضها على المحكمة بهيئة أخرى.

ولا تسري على أعضاء المحكمة الأحكام الخاصة بالرد الواردة في الباب الثامن من قانون المرافعات المدنية والتجارية¹.

الفرع الثاني: أحوال فرض الحراسة

قضت المادة الأولى من القانون رقم 34 لسنة 1971 بعدم جواز فرض الحراسة على أموال الأشخاص الطبيعيين إلا بحكم قضائي وفي الأحوال الواردة في هذا القانون ووفقا للضوابط المنصوص عليها فيه، وحدد القانون المذكور أحوال فرض الحراسة على سبيل الحصر في المادتين (02 و03) على النحو التالي:

نصت المادة الثانية على أنه يجوز فرض الحراسة على أموال الشخص كلها وبعضها لدرء خطر على المجتمع، إذا قامت دلائل جديفة على أنه أتى أفعالا من شأنها الإضرار بأمن البلاد من الخارج أو الداخل أو بالصالح الإقتصادية للمجتمع الإشتراكي أو بالمكاسب الإشتراكية للفلاحين والعمال أو إفساد الحياة السياسية في البلاد أو تعريض الوحدة الوطنية للخطر.

¹ سيد محمد بيومي فودة، المرجع السابق، ص 1034.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

ونصت المادة الثالثة من نفس القانون على أنه: " لا يجوز فرض الحراسة على أموال الشخص كلها أو بعضها إذا قامت دلائل جديّة على أن تضخم أمواله والأموال المنصوص عليها في المادة السابعة الفقرة الأخيرة من هذا القانون قد تم بالذات أو بواسطة الغير بسبب من الأسباب الآتية¹:

- 1- إستغلال المنصب أو الوظيفة أو الصفة النيابية أو الصفة الشعبية أو النفوذ.
 - 2- إستخدام الغش أو التواطؤ أو الرشوة في تنفيذ عقود المقاولات أو التوريدات والأشغال العامة أو أي عقد إداري مع الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو الوحدات التابعة لها أو أي شخص من الأشخاص الاعتبارية العامة.
 - 3- تهريب المخدرات أو الإتجار فيها.
 - 4- الإتجار في الممنوعات أو في السوق السوداء أو التلاعب بقوت الشعب أو بالأدوية.
 - 5- الإستيلاء بغير وجه حق على الأموال العامة أو الخاصة المملوكة للدولة أو الأشخاص الاعتبارية.
- وأجازت المادة الرابعة من نفس القانون على فرض الحراسة على الأشخاص الاعتبارية إذا قام بشأنها سبب من الأسباب المنصوص عليها في المادتين السابقتين.
- وحددت المادة 18 من نفس القانون السابق على الأموال التي تشملها الحراسة بالنص على أن " لا تشمل الحراسة إلا الأموال التي في ملك الخاضع فعلا في تاريخ فرضها ولا تمتد إلى ما يؤول إليه من أموال بعد ذلك التاريخ.
- وكذلك لا تشمل الحراسة أي مال تصرف فيه الخاضع إلى الغير ولو لم يكن قد سجل متى كان هذا التصرف قد نفذ أو كان ثابت التاريخ قبل منع التصرف في المال.
- ويجوز للمحكمة أيضا وفقا لنص المادة (18-03 من قانون محكمة الحراسة) على أن تفرض الحراسة على أي ما يكون في الواقع تحت سيطرة الشخص الخاضع للحراسة ولو كان على اسم زوجته وأولاده القصر أو البالغين أو غير هؤلاء إذا كان الخاضع هو مصدر ذلك المال.

¹ سيد محمد بيومي فودة، المرجع السابق، ص ص 1035، 1036.

الفرع الثالث: سلطة الإدعاء ومباشرة الدعوى أمام المحكمة

نصت المادة الخامسة من القانون السالف الذكر على أن يتولى الإدعاء في قضايا فرض الحراسة مدعى عام بدرجة وزير ويكون تعيينه وإعفاؤه بقرار من رئيس الجمهورية.

كما قررت المادة التاسعة من هذا القانون أن تكون إحالة دعوى طلب فرض الحراسة إلى محكمة الحراسة بقرار مكتوب ومسبب من المدعى العام وأن يباشر الدعوى أمام المحكمة ويجوز أن يعهد بذلك إلى واحد أو أكثر من المحامين أو من رؤساء النيابة العامة المنتدبين لمعاونته.

وطبقا لنص المادة السادسة يتولى المدعى العام إجراءات التحقيق السابقة على تقديم الدعوى إلى المحكمة ويكون له في ذلك كافة الإختصاصات المقررة لسلطات التحقيق في قانون الإجراءات الجنائية، كما نصت على إستعانته بأعضاء الهيئات القضائية والإجراءات التي له أن يتخذها في سبيل تنفيذ القانون المذكور.

وقد بينت المادة السابعة سلطات المدعى العام في حالة ما إذا تجمعت لديه دلائل قوية بالنسبة لأحد الأشخاص على أنه أتى فعلا من الأفعال المسببة لفرض الحراسة.

وللمدعى العام أن يأمر بالتحفظ في مكان أمين على الأشخاص الذين تفرض عليهم الحراسة طبقا لنص المادة الثانية وإجراءاته ومدته وحالات وإجراءات إستمراره والتظلم منه¹.

الفرع الرابع: الإجراءات الواجبة الإتباع أمام محكمة الحراسة

طبقا للقانون رقم 34-1971 السالف الذكر تحدد المحكمة الإجراءات التي تتبع في نظر الدعوى على أن تراعي المحكمة الآتي:

1- أن يكون للمطلوب فرض الحراسة عليه ولكل ذي شأن حق الإستعانة بمحام أو محامين من المقبولين للمرافعة أمام محاكم الإستئناف.

2- أن يمكن من الإطلاع على جميع الأوراق التي يستند إليها الطلب ومن الرد عليها وأن يعطي لذلك الوقت الكافي حسب ظروف كل حالة.

3- أن يكون من إبداء دفاعه شفاهة وكتابة.

كما نصت المادة 16 على أنه فيما عدا ما نص عليه في ذلك القانون تتبع الإجراءات والأحكام المقررة بقانون الإجراءات الجزائية وبقانون المرافعات المدنية والتجارية وقانون الإثبات كل في نطاق الحالات التي يحكمها.

¹ أنظر المادة الثامنة من القانون لرقم 34 لسنة 1971، المرجع السابق.

الفرع الخامس: عدم جواز الطعن في أحكام محكمة الحراسة

قرر المشرع أن أحكام محكمة الحراسة نهائية لا تقبل الطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن وفقا لنص المادة 22 من القانون 34 لسنة 1971.

ومع ذلك يجوز لمن فرضت الحراسة على أمواله ولكل ذي شأن بعد مرور سنة من تاريخ صدور الحكم بفرض الحراسة التظلم من هذا الحكم أو أن يتظلم من إجراءات تنفيذه وفقا لنص المادة 22-02 من نفس القانون.

ويكون التظلم بطلب يقدم إلى المدعى العام، وعلى المدعى العام أن يقدم هذا الطلب إلى المحكمة مشفوعا برأيه كتابة خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه إليه، وعلى المحكمة أن تحدد جلسة تعلن بها الخاضع للحراسة لنظر التظلم، وذلك خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما من تاريخ تقديم التظلم إليها.

وتفصل المحكمة في التظلم إما برفضه وإستمرار الحراسة وإما برفع الحراسة عن كل أو بعض المال المفروضة عليه كما تفصل في التظلم من تحديد مقدار النفقة.

وللمفروض عليه الحراسة ولكل ذي شأن، وإذا رفض تظلمه، أن يتقدم بطلب جديد كلما إنقضت سنة من تاريخ الحكم بالرفض، ويسري في شأن هذا التظلم حكمة الفقرة السابقة.

وتنقضي الحراسة في جميع الأحوال بإنقضاء خمس سنوات من تاريخ صدور الحكم برفضها كما تنقضي الحراسة بوفاة الشخص المفروضة عليه الحراسة حتى ولو كان قبل مضي المدة المذكورة.

وللمدعى العام بعد صدور الحكم بفرض الحراسة وخلال المدة المنصوص عليها في الفقرة السابقة أن يطلب من المحكمة الحكم برفع الحراسة أو بأن تصدر لصالح الشعب كل أو بعض الأموال التي آلت إلى الشخص المفروضة عليه الحراسة بسبب من الأسباب سالفة الذكر.

ويقدم الطلب للمحكمة من المدعى العام وفقا للشروط والأوضاع السابق بيانها، وتحدد المحكمة الإجراءات التي تتبع في نظر الطلب، هذا وقد أجازت المادة 23 من القانون لرئيس الجمهورية إلغاء الحكم الصادر بالمصادرة بناء على طلب المدعى العام أو ذوي الشأن إذا قامت ظروف تبرر ذلك.

الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

وفيما يخص حكم تطبيق محكمة الحراسة على بعض الوزراء فقد حكمت في حكمها الصادر بتاريخ 11-05-1972 في القضية رقم 01 لسنة 1972 بفرض الحراسة على الأموال الموضحة في أسباب الحكم بالنسبة للمدعى عليهم وهم نائب رئيس الجمهورية وبعض الوزراء والإكتفاء بالمعاش لكل منهم كنفقة شاملة له ولمن تلزمه نفقته قانونا 05% من صاف إيرادها السنوي وفقا للحساب الختامي الذي يعتمده الوزير المختص بأعمال الحراسة، ورفض الدعوى بالنسبة لبعض الوزراء وشخصيات أخرى¹.

تأسيسا على ما سبق نستطيع القول أن المحاكم الإستثنائية قد أنشأت بمناسبة ظروف خاصة كانت هي الدافع لإنشائها بحيث كانت مشكلة تشكيلا خاصا يغلب عليها الطابع العسكري عن الطابع المدني للقضاء الطبيعي، ذلك أن العناصر التي يتعين توافرها في المحكمة حتى ينطبق عليها وصف القضاء الطبيعي هي: أن يتم إنشائها وتحديد اختصاصاتها بموجب قانون، وأن يتم إنشائها قبل نشوء الدعوى، وأن تكون المحكمة دائمة. وبالتالي ما يمكن ملاحظته على هذه المحاكم أنها:

- 1_ أن محكمة الغدر لم تنشأ بموجب قانون، وإنما بموجب أمر من مجلس قيادة الثورة.
 - 2_ بالنظر إلى تشكيل المحاكم الثلاث نلاحظ بأنها تحوي عناصر من غير القضاة، وهم يفتقدون بالطبع للعناصر القانونية التي تؤهلهم لممارسة وظائفهم القضائية.
 - 3_ لم تكن محكمة الغدر والثورة والحراسة من المحاكم الجنائية الدائمة، بحيث تم إنشائها بعد نشوء الدعوى الأمر الذي يفقدها الحيطة والنزاهة.
 - 4- تفتقد المحاكم الثلاث لمقومات المحاكمة المنصفة، خاصة بأن أحكامها غير قابلة للطعن بأي طريق من طرق الطعن.
- ولذلك قد ألغيت هذه المحاكم، وعاد الإختصاص برمته إلى القضاء الطبيعي والمحاكم العادية عن الأفعال التي تشكل جرائم في قانون العقوبات.

¹ راجع نص الحكم المنشور بالجريدة الرسمية، العدد 63 الصادر في 07 سبتمبر 1972.

خلاصة الباب الثاني

يمكننا القول أن النظام الدستوري الجزائري والمصري بالرغم من النص على أن السلطة التنفيذية تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وأقام العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على أساس الفصل بين السلطات مع التعاون والرقابة، غير أنه أعطى رئيس الجمهورية سلطات حقيقية وفعلية للدرجة التي يمكن القول على محورية دور رئيس الجمهورية بإعتباره يملك جميع الإختصاصات التنفيذية والتشريعية، تجعل منه محور السلطات جميعها، وهذا راجع لعدم وجود قيود سياسية أو شعبية على ممارسة رئيس الجمهورية لإختصاصاته.

وعلى الرغم من إعطاء الدستوريين وسائل رقابية على السلطة التنفيذية، إلا أنه وجدت عقبات سياسية وقانونية حالت دون قيام السلطة التشريعية بهذا الدور الرقابي للدرجة التي يمكن القول أن تلك الرقابة بلا فعالية كبيرة.

خاتمة

خاتمة

خاتمة

من خلال بحث مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها دراسة مقارنة بين التشريعين الجزائري والمصري، وبناء على الأهداف المسطرة في البحث وفق الأسئلة المطروحة في الإشكالية تم التوصل إلى مجموعة من النتائج والتوصيات تمثلت فيما يلي:

أولاً-النتائج: يمكن تحديد النتائج وفقاً لما يلي

- إن تقرير مبدأ المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية يعد ضماناً هامة لعدم إساءة استعمال السلطة وتحقيق الإستقرار في المجتمع.

- على الرغم من أن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص على تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية إلا أنه أقر المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية من خلال تقريره على مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى فقط وفقاً لنص المادة 177 من الدستور، من هنا نجد أن هذه المادة اكتنفها الغموض خاصة في ظل غياب القانون العضوي الذي ينظم إجراءات اتهام رئيس الجمهورية والعقوبة المترتبة على مساءلة رئيس الجمهورية، على خلاف المؤسس الدستوري المصري وفقاً لدستور 2014 نص على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية وكذا نص على المسؤولية الجنائية من خلال مسؤوليته في حالة الخيانة العظمى وإنتهاك الدستور وارتكاب جنائية، إلا أنه هو الآخر لم يحدد ماهية الخيانة العظمى لذا اختلف الفقه في بيان ماهيتها.

- تختلف أسباب المساءلة الجزائية لرئيس الجمهورية في النظام الجزائري عن نظيره المصري، إلا أن هناك شبه إجماع على مسؤولية رئيس الجمهورية عن جريمة الخيانة العظمى رغم الإختلاف في تحديد مفهوم وعناصر هذه الجريمة، مع اتفاقهما على أن يحاكم رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة ينظم تشكيلها الدستور نفسه أو القانون.

- عدم التطابق بين سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية في الجزائر، بحيث أنه يتمتع بصلاحيات واسعة تشمل جميع المجالات من خلال تعيين الوزير الأول وإنهاء مهامه، وكذا تنفيذ برنامجه عوض برنامج الحكومة، وكذا ممارسته لجميع المجالات الحيوية داخليا وخارجيا، وهذا يعتبر مؤشر قوي على احتكار السلطة من قبل رئيس الجمهورية وهذا ما تأكد من خلال عدم الإقرار بمسؤوليته السياسية.

خاتمة

- ضعف فعالية الوسائل الرقابية التي تملكها السلطة التشريعية للتأثير على السلطة التنفيذية، وذلك لوجود قيود دستورية وقانونية تحد من تطبيقها على أرض الواقع، من خلال أن ملتمس الرقابة في الجزائر ومصر محاط بقيود تعجيزية لاسيما على مستوى التصويت، كما أن مبادرة الحكومة في الجزائر بطلب التصويت بالثقة أمام المجلس الشعبي الوطني إضافة إلى طابعه الإختياري الذي تملك من خلاله سلطة تقديرية مطلقة في طلبه، والتي لا تلجأ إليه إلا إذا كان لصالحها، وكذلك على مستوى التصويت الذي يكون بالأغلبية البسيطة وليس الأغلبية المطلقة الأمر الذي يجعل من أن تنظيم أحكام الدستور والقانون العضوي 16-12 يصب في مسار واحد يهدف إلى تقييد سلطة المجلس في تحريك المسؤولية أمامه وبالتالي تقوية مركز الحكومة.

- على الرغم من إعتبار تقديم العديد من الوزراء وكبار مسؤولي الدولة للتحقيق عن جرائم الفساد وتبديد المال العام في الجزائر إستثناء فرضته تطورات ظرفية، لكنها تبقى مؤهلة لتكون بداية جنينية لميلاد دولة القانون .

ثانيا-الإقتراحات: يمكن إعطاء مجموعة من الإقتراحات تتمثل فيما يلي

- مادام الحراك الأصيل قد إنتهى فترة الرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة وكذا تقديم العديد من الوزراء وكبار مسؤولي الدولة للمحاكمة عن جرائم التآمر ضد الدولة وجرائم الفساد بإعتبارها تجربة دستورية جديدة نقتح عند تعديل الدستور الأخذ بعين الإعتبار تقنين ماهية الخيانة العظمى بتحديد تعريفها، وكذا تحديد المسائل المتعلقة بالأتهم، التحقيق، المحاكمة، وكذا العقوبة المترتبة على ادانته.

- بما أن اليمين الدستوري قد تضمن أهم المهام الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية ، لذا يمكن تأسيس مسؤوليته السياسية في حالة الحث باليمين الدستوري بدل حصرها في لفظ الخيانة العظمى الغامض المضمون، وكذا مسألته عن كل الجرائم الخطيرة المنصوص عليها في قانون العقوبات وإعطاء سلطة تقديرها للجهة المخولة لها سلطة الإتهام والمحاكمة.

- ضرورة دسترة القانون العضوي الخاص بالمحكمة المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الخيانة العظمى والوزير الأول عن الجناح والجنايات المرتكبة أثناء تأدية وظيفتهما.

- ضرورة إعادة النظر عند تعديل الدستور بتوزيع الإختصاصات التنفيذية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول على نحو منضبط، فالرئيس له كل الصلاحيات والسلطات وغير مسؤول والوزارة ليس لها إختصاص فعال ومع ذلك مسؤولة.

خاتمة

- ضرورة الإقرار الدستوري والقانوني بترتيب جزاءات على وسائل الرقابة العادية، ففي ما يخص الأسئلة البرلمانية نقترح على امكانية ترتيب جزاء قانوني على الممتنعين عن الاجابة على أسئلة أعضاء البرلمان، أما بالنسبة للاستجواب لابد من جعله أكثر فعالية من خلال منحه امكانية سحب الثقة من الحكومة على غرار ما فعل المشرع المصري، أما فيما يخص لجان التحقيق نقترح اصدار قوانين تمنح اللجنة توقيع عقوبات عن من لا يستجيب لاستدعائها، ومنح البرلمان سلطة متابعة الحكومة في مدى تنفيذها لتوصيات اللجنة.
- ضرورة اعادة النظر في النصوص القانونية المتعلقة باسقاط الحكومة عن طريق توظيف آلية ملتصق الرقابة، لذا لابد من تدخل المؤسس الدستوري وتعديله للمواد 153، 154، 155 من الدستور بخفض نصاب توقيع ملتصق الرقابة الذي يعتبر شرط تعجيزي يجد النواب من ممارسة رقابتهم على أعمال الحكومة، وكذا تعديل النصاب المطلوب في التصويت من نصاب الثلثين (02/03) الذي لم يبين اذا ما يتم تحديده من نواب المجلس ككل أو من عدد النواب الحاضرين فقط.
- ضرورة منح فعالية أكبر للوسائل الرقابية التي تقوم بها السلطة التشريعية لتمكينها من تجسيد المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية على أرض الواقع، وذلك من خلال إعادة النظر في النصوص الدستورية المنظمة للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يحقق التوازن والتعاون بين المؤسستين، بحيث نقترح من المؤسس الدستوري الجزائي بضرورة وضع جزاء على إستجواب الحكومة من خلال سحب الثقة منها، وكذا ضرورة عدم ربط ملتصق الرقابة أو سحب الثقة بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة للدولة فقط، حتى يتسنى للنواب من تجسيد المسؤولية السياسية للحكومة في أي حالة ترتب عليها وجود خطأ أو تقصير في أداء المهام المنوطة به.
- إن التطبيق السليم لقواعد المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية، لا يتأتى إلا من خلال وضع آليات قادرة على التزام السلطة التنفيذية بالحدود المرسومة لها عند ممارسة وظائفها ومنع تعديها على إختصاصات سلطة أخرى.
- بإعتبار أن هذه الدراسة قد أشارت الى المسؤولية الجنائية للوزراء في الجزائر من خلال تقديم العديد من الوزراء أمام العدالة للتحقيق معهم في قضايا الفساد، نأمل من الباحثين في المستقبل مواصلة البحث في هذا الموضوع بإعتباره من قضايا الساعة، خاصة في حالة ثبوت الجريمة والحكم بادانة الوزراء.

قائمة المراجع

والمصادر

قائمة المراجع والمصادر

قائمة المراجع والمصادر

أولاً: المصادر

1- القرآن الكريم

2- الدساتير

1. القانون الجزائري رقم 06-01، المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.
2. القانون رقم 01-16، المتضمن التعديل الدستوري الجزائري، المؤرخ في 27 جمادى الأولى عام 1437هـ الموافق 07 مارس 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14.
3. دستور الجزائر 1963، الجريدة الرسمية رقم 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963 .
4. دستور مصر لسنة 1923.
5. دستور مصر لسنة 1956.
6. دستور 1964 .
7. دستور مصر لسنة 1971 .
8. دستور مصر 2012.
9. دستور مصر 2014.
10. الدستور العراقي لسنة 2005.
11. الدستور الاتحادي الأمريكي الصادر في 17 سبتمبر 1787.

3- القوانين العضوية

1. القانون العضوي الجزائري رقم: 99-02، المؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 15، المؤرخة في 09 مارس 1999.
2. القانون العضوي الجزائري رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 50، صادرة في 26 أوت 2016.

قائمة المراجع والمصادر

4- القوانين

1. القانون المصري رقم 247 لسنة 1956، الخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية والوزراء، صدر بديوان الرئاسة في 04 ذي القعدة سنة 1375 الموافق 13 يونيو سنة 1956 .
2. القانون المصري رقم 79 لسنة 1985، الخاص بمحاكمة الوزراء، الجريدة الرسمية 22 في يونيو 1958، العدد 15 مكرر.
3. قانون محكمة الغدر المصرية بموجب القانون رقم 344 لسنة 1952، صدر بقصر عابدين في 05 ربيع الثاني سنة 1372 الموافق 22 ديسمبر 1952.

5- المراسيم

1. المرسوم الرئاسي الجزائري رقم 91-01 المؤرخ في 04 جانفي 1992، المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، جريدة رسمية 02، المؤرخة في 08 جانفي 1992.

6- القرارات والأحكام

1. الحكم المنشور بالجريدة الرسمية، العدد 63 الصادر في 07 سبتمبر 1972.
2. مجلة الأهرام الاقتصادي المصرية، العدد رقم 859 الصادر بتاريخ 01 جويلية 1985.
3. القرار التفسيري المصري رقم 01 بتاريخ 16-04-1977 وحكم النقض في الدعوى رقم 1058 لسنة 41 قضائية الصادر بتاريخ 21-06-1979 اللذان قضيا بسريان أحكام القانون المشار إليه بشأن محاكمة الوزراء في ظل دستور 1971.
4. قرار المحكمة "الدستورية" العليا المصرية في طلب التفسير رقم 01 لسنة 08 قضائية عليا، الصادر بجلسة 16/04/1977، منشور بمجلة إدارة قضايا الحكومة "هيئة قضايا الدولة حاليا"، السنة الثانية والعشرون، العدد 04 الثاني 1978.
5. قرار المحكمة العليا المصرية في التفسير المقيد بجدولها برقم 01 لسنة قضائية 08 والمقدم من وزير العدل، النشرة التشريعية، العدد الخامس ماي سنة 1977، طبعة سنة 1980.

7- الأنظمة الداخلية

1. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري، جريدة رسمية رقم 46، الصادرة بتاريخ 13-07-2000.
2. النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري، المؤرخ في 22 غشت 2017، الجريدة الرسمية العدد 49.
3. اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، الجريدة الرسمية العدد 14 مكرر(ب)، الصادر في 06 رجب 1437، الموافق 13 أبريل 2016.

قائمة المراجع والمصادر

8- التعليمات

1. التعليمات العامة رقم 08-2000، المؤرخة في 12 جويلية 2000، المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني الجزائري.

9- مداولات المجلس الشعبي الوطني

1- المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، الفترة التشريعية الثامنة، الدورة العادية، الجلسة العلنية لأجوبة أعضاء الحكومة عن الأسئلة الشفوية للنواب المنعقدة يوم الخميس 27 فبراير 2020، الصادرة في 26 مارس 2012.

2- المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداولات، الفترة التشريعية 05، الدورة العادية 04، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 25 يناير 2004، 5/6. السنة 02 رقم 94 الموافق ل 16-02-2004.

ثانيا: المراجع باللغة العربية

أ- الكتب المتخصصة

1. ابراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
2. ابراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.
3. أبو الحجاج عبد الغني السيد، المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
4. اردلان نور الدين محمود، المسؤولية الجزائية لرئيس الدولة في التشريعات الداخلية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2015.
5. اسماعيل عصام نعمة، محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي والقضاء السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، 2006.
6. أنطوان أسعد، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2008.
7. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، 1983.
8. بشير علي باز، الاستجواب البرلماني كأداة رقابية فعالة على أعمال الحكومة، دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
9. سعاد الشراوي، عبد الله ناصف، القانون الدستوري والنظام السياسي المصري، طبعة دار النهضة العربية، 1993-1994.
10. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
11. حسين عامر، عبد الرحيم عامر، المسؤولية المدنية التقصيرية والعقدية، دار المعارف، الطبعة الأولى، 1998.

قائمة المراجع والمصادر

12. حنان ريجان المضحكي، السؤال البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الأولى، 2014.
13. حيدر محمد حسن الأسدي، عزل رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى، دراسة مقارنة، مؤسسة دار الصادق الثقافية، الطبعة الأولى، 2012.
14. خالد فايز الحويلة العجمي، المسؤولية السياسية الوزارية أمام البرلمان، وفقا للدستور الكويتي، دراسة مقارنة (قطر- البحرين)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016.
15. خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري 1996، دار الخلدونية للنشر، الجزائر، 2007.
16. خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، طبعة 2013.
17. خضر محمد عبد الرحيم، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والمختلط، دراسة مقارنة بالنظام الاسلامي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016.
18. رأفت فوده، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.
19. رافع خضر صالح شبر، المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، دار الرضوان للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2014.
20. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، مطبعة البيئة، بغداد، 2009.
21. راكان محمود البشير، اتهام ومحكمة الوزراء، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى 2016.
22. زواقري الطاهر، ضوابط عزل السلطة في القانون الدستوري المقارن، دار الهدى، عين مليلة، 2014.
23. زين الدين بدر فراج، السؤال البرلماني كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، 1991.
24. زين بدر فرج، خلو منصب رئيس الدولة في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.
25. سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان، دراسة مقارنة، دار الكتب المصرية، القاهرة، 2008.
26. السيد صبري، حكومة الوزارة، القاهرة، 1953.
27. سيد محمد بيومي فودة، مسؤولية الوزراء السياسية- الجنائية - المدنية دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2016.
28. صادق أحمد علي يحيى، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، 2008.

قائمة المراجع والمصادر

29. صبري محمد السنوسي محمد، الدور السياسي للبرلمان في مصر، دراسة مقارنة في ضوء نظم الحكم المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة 2005.
30. عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995.
31. عبد الله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981.
32. عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
33. عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981.
34. عز الدين بغداددي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الجزائري مقارنة مع النظام المصري، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، 2009.
35. عزة مصطفى حسني عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة، دراسة مقارنة (النظام الفرنسي، النظام المصري، النظام الإسلامي)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.
36. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004 .
37. علي عبد القادر مصطفى، الوزارة في النظام الاسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة، الطبعة الأولى، 1981.
38. علي مجيد العكيلي، اليمين الدستورية والضمانات المقررة لحماية الوظيفة النيابية، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، الطبعة الأولى، 2018.
39. علي مجيد العكيلي، لمى علي الظاهري، المركز القانوني لنائب رئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المعاصرة، مركز جيل البحث العلمي، مجلة جيل الأبحاث المعمقة، العدد 06، 2016.
40. علي مجيد العكيلي، لمى علي الظاهري، قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الأنظمة الدستورية المعاصر، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، الطبعة الأولى، 2018.
41. علي مطهر صالح أنقع، جرائم الخيانة العظمى في التشريع اليمني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
42. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، ايتراك للطباعة والنشر، القاهرة، 2008.
43. عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.

قائمة المراجع والمصادر

44. عمر حمزة عمر التركماني، طرق انتهاء ولاية رئيس الدولة، دراسة تحليلية مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2016.
45. عمر فؤاد أحمد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، دون دار النشر، دون سنة النشر.
46. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية) في الدول العربية والأمريكية الأوروبية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية.
47. كريمة رزاق بارة، حدود السلطة التنفيذية في ظل تطور النظام السياسي الجزائري، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2016.
48. محمد أحمد إبراهيم المسلماني، رئيس الدولة بين النظم الدستورية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2015.
49. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012.
50. محمد حسب الحري، سمير داود سلمان، الإطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي، دراسة مقارنة، دار السنهوري، الطبعة الأولى، 2016.
51. محمد حسين الرقاد، المسؤولية الجزائرية للوزير وأصول ملاحظته، دراسة تحليلية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2017.
52. محمد عمرو بركات، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة ومسؤوليته، بدون دار نشر وسنة النشر.
53. محمد فوزي لطيف نويجي، مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الإسلامي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005.
54. محمد مرسي علي غنيم، المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الدولة، دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، 2013.
55. محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014.
56. مدحت أحمد يوسف غنيم، الديمقراطية في اختيار رئيس الجمهورية، دار النهضة العربية، 2011.
57. مدحت أحمد يوسف غنيم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، طبعة 2011.
58. مدحت أحمد يوسف، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، الطبعة 01.
59. مروان محمد محروس المدرس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقه الإسلامي، دار الإعلام، عمان، 2002.

قائمة المراجع والمصادر

60. مصطفى مجدي هرجه، جرائم أمن الدولة، (طوارئ) دار محمود، القاهرة، 2003.
61. هانم أحمد محمود سالم، المسؤولية السياسية والجنايئة لرئيس الجمهورية، دراية مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، دار النهضة العلمية، الإمارات، الطبعة الأولى، 2018.
62. وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2008.
63. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، دستور 1971، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980.
64. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
65. سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 1990.

ب- الكتب العامة

1. ابراهيم السيد اللبيدي، الحماية الجنائية لأمن الدولة، الطبعة 02، 2003.
2. ابراهيم محمد علي، النظام الدستوري في اليابان، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
3. أحمد سعيان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، مكتبة ناشرون، بيروت، (دون تاريخ نشر).
4. أحمد شوقي عمر أبو خطوة، المساواة في القانون الجنائي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، طبعة 01، 1991.
5. أحمد فتحي سرور، القضاء الدستوري الجنائي، دار الشروق، الطبعة الثانية، 2002.
6. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
7. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة 01، 1982.
8. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982.
9. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة 03، الجزء 01، 1998.
10. عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، القاهرة، 2004.
11. فتحي فكري، القانون الدستوري، الكتاب الأول، المبادئ الدستورية العامة، بدون دار النشر، 2001.
12. لويس معلوف، المنجد في اللغة والاعلام، دار المشرق، بيروت، لبنان.
13. ماجد راغب الحلوي، الدولة في ميزان الشريعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012.
14. مبارك عبد العزيز النوبيت، شرح المبادئ العامة في قانون الإجراءات والمحاکمات الجزائية الكويتي، جامعة الكويت، طبعة 1998.

قائمة المراجع والمصادر

15. محسن خليل وآخرون، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، 1979.
16. محمد زكي أبو عامر، قانون العقوبات، القسم العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.
17. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، 1981.
18. محمد ليبب شنب، دروس في نظرية الالتزام، 1972.
19. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، القاهرة، الطبعة 04، 1975.
20. محمود نجيب حسني، النظرية العامة للقصد الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة النشر.
21. موريس ديفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة: جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1999.
22. وحيد رأفت ووايت ابراهيم، مبادئ القانون الدستوري، مصر، 1973.
23. يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1993.
24. يحيى الجمل، دساتير العالم، ترجمة: أماني فهمي، المركز القومي للترجمة، المجلد الأول، القاهرة، 2007.

ج-المقالات

1. إسماعيل نعمة عبود وميثم حسين الشافعي، مسائلة رئيس الجمهورية أمام المحكمة الاتحادية، مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، المجلد الأول، العدد الثاني، 2009.
2. باتريك أوفر، اصلاح مسؤولية رئيس الجمهورية، بحث منشور في مجلة القانون العام وعلم السياسة، جاك روبير وايف غودمييه، مؤسسة مجد، بيروت، 2007.
3. باعزيز علي بن علي الفكي، المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة تطبيقا على نظام المحكمة الجنائية الدولية والدساتير السودانية، مجلة الشريعة والقانون، تصدر عن كلية الشريعة والقانون بجامعة افريقيا العالمية، العدد السابع والعشرون، فبراير 2016.
4. بلحاجي وردة، المسؤولية الدستورية لرئيس الدولة في النظامين السياسيين الجزائري والأمريكي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 10 جانفي 2015.
5. حسن مصطفى البحري، عمار سيف الدين، مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا وسوريا، مجلة جامعة البعث، المجلد 38، العدد 52، 2016.
6. حمدي القبيلات، طایل محمود العارف، المسؤولية الجزائية للوزراء في التشريع الأردني، مجلة الحقوق، المجلد الثامن، جامعة البحرين، 2011.
7. خلفه نادية، حبيبة لوهاني، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري 2016، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01، العدد الثاني عشر، 2016.

قائمة المراجع والمصادر

8. خلوفي خدووجة، التشريع عن طريق الأوامر في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 06، 2016.
9. رافع خضر شبر، إجراءات التقييد قبل حل البرلمان، دراسة مقارنة، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، 2015.
10. رياض دنش، "المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري" 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، 2008.
11. صبيح وحوح حسين العطواني، علاقة رئيس مجلس الوزراء العراقي في ظل دستور 2005 مع أعضاء المجلس، دراسة مقارنة، العدد الثاني والعشرين، 2011.
12. عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية، نشأتها، أنواعها، وظائفها، الطبعة الأولى، إصدارات مجلة الحقوق، الكويت، 1987.
13. عادل الطبطبائي، قاعدة التوقيع المجاور في النظام البرلماني، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، المجلد 09، العدد 03، 1985.
14. العايب سامية، صور مسؤولية رئيس الدولة في القانون الدستوري، دراسة مقارنة (الجزائر- مصر- فرنسا)، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 34/35، مارس 2014.
15. عبد الفتاح جليل، حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الحادي عشر، 2007.
16. علا عبد العزيز، دور رئيس الدولة في اختيار مجلس الوزراء وإنهاء ولايته في دستور العراق لسنة 2005- دراسة تحليلية مقارنة- مجلة الكوفة، العدد 19، 2006، كلية الحقوق، جامعة الكوفة، العراق.
17. فتيحة عمارة، مسؤولية رئيس الجمهورية، مجلة الكوفة، العدد الخامس، 2010.
18. فتيحة عمارة، مسؤولية رئيس الجمهورية من منظور الفقه الدستوري، دراسة مقارنة لكل من فرنسا، مصر، الجزائر، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية رقم 07/2013.
19. الأمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع، أكتوبر، 2003.
20. ليندة أونيسي، شراد يحي، الاستجواب البرلماني في الجزائر بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، العدد الخامس، 2016.
21. محمد منير حساني، تحولات السلطة التنفيذية في نظر الاجتهاد الدستوري، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 06، العدد 01، 2018.

قائمة المراجع والمصادر

د- الرسائل العلمية

1- رسائل الدكتوراه

1. ابتسام بولقواس، تأثير النسبة الاقصادية على تشكيل المجالس المنتخبة_ المجلس الشعبي الوطني نموذجاً- أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2017-2018.
2. أحمد ابراهيم السبيلي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، (دون تاريخ المناقشة).
3. أحمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1991.
4. جاسم ناصر عبد العزيز المليفي، مسؤولية رئيس الدولة جنائياً، دراسة مقارنة، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة حلوان، 2016.
5. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دراسة مقارنة، رسالة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 2006.
6. حنان مفتاح، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من منظور اختصاصاته الواسعة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01، 2015، 2016.
7. ديم نوال، مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم، قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016-2017.
8. سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1985.
9. سيد رجب السيد المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة، مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1986.
10. زريف قدور، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2016-2017.
11. عبد الكريم محمد محمد السروي، الرقابة الشعبية على سلطات رئيس الدولة، دراسة مقارنة بين النظامين المعاصر والإسلامي، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، 2006.
12. عبد الله سعيد علي الذبحاني، مأسسة السلطة السياسية، كمنظرة قانونية للدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، (دون تاريخ مناقشة).
13. عبد المنعم عبد الحميد، المعالجة القضائية للانحراف التشريعي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2001.

قائمة المراجع والمصادر

14. عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، 2014.
15. ليندة أونيسي، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج اخضر، باتنة، 2014-2015.
16. محب ياسين عبد القادر كبير، سلطات رئيس الجمهورية ومسؤوليته عنها، رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة القاهرة، كلية الحقوق، 2013.
17. محمد السعيد أبو حجر أحمد حسن، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام الأنجلو أمريكي والمصري والشريعة الإسلامية، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة حلوان، 2011.
18. محمد فوزي لطيف نويجي، مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الإسلامي، دراسة مقارنة بالنظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2002.
19. محمد قدري حسين، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة النشر.
20. محمد مرسي غنيم، المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الدولة، رسالة دكتوراه، جامعة الأزهر، بدون تاريخ.
21. نجاتي سيد السند، الجريمة السياسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1983.
22. وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر القايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، 2012.
23. وليد علي تاكفاريناس، الموافقات البرلمانية وفق التعديل الدستوري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011.

2- رسائل الماجستير

1. أفطوش ابراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري 15 نوفمبر 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012 .
2. بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري ومؤسسات دستورية، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006-2007.
3. رابح سعاد، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق، 2007-2008.

قائمة المراجع والمصادر

4. شاهد أحمد، المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين كما ورد في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الإدارية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2009.
5. فقير محمد، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق، بودواو.
6. مشاري صنيان ناصر الزعبي، مسؤولية الوزير الجزائرية في القانون الأردني والكويتي، رسالة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2011.

هـ_ المواقع الالكترونية

1. gate.ahram.org.eg/News/1976469.aspx.
2. <https://www.vetogate.com/3164953>.
3. <https://arabicpost.net>

ثالثا- المراجع باللغة الأجنبية

1- ouvrages

1. A , e, laire , les haute scours politiques en France et a letranger, Paris, 1889.
2. Andre Hauriou, Droit constitutionnel et institutions politique, 1975.
3. B,birth, the british system of cornement- George Allen- unim Ltd, London.
4. Bernard chanteboout, Droit constitutionnel et science politique, Edition 1989.
5. Brahim mohamed, Le pouvoir en algérie et ses formes de'xerssion institutionnelle o.p.u ,alger,1995.
6. CHRISTIAN BIGAUT, La responsabilité pénale des hommes politiques , PARIS ,LGDI ,1996.
7. Cilles champagne, les institutions de la 5 éme république, les carrées, Gualino éditeur 3 éme édition ,France,2002.
8. Elizabeth wicks , the évolution of a constitution , oxford and portland. Oregon, 2006.
9. Goseph Nathan rane, facts about the président, new Yourk 1954.
10. Jacques Cadart, institution politique et droit constitutionnel, Tome 2.paris,1975
11. Jacques desandre, Les commissions parlementaires d'enqurte ou de contrôle en droit francais, These prise 11- 1975
12. Jeune poule Jacquie, Droit constitutionnel et institutions politiques, 2eme édition,Dalloz, Paris, 1996.
13. José Delfont, Responsabilité Pénale et fonction politique, Alpha, Beyroth, 2009.
14. Joseph Barthelemy et duez (Paul), traite de droit constitionnel Daloz, Paris. 1933.
15. Julien la ferriere, Manuel de droit constitutionnel,1947.

قائمة المراجع والمصادر

16. Julien La Ferrière: Manual de droit constitutionnel, éditions Domat Montchrestien, Paris 1947.
17. Laski, Harold J, Parliamentary Government in England "A Commentary" London, George Allen & Unwin Ltd, Fourth Impression, 1950.
18. MICHEL AMELLER, LES QUESTIONS INSTRUMENT DU CONTROL PARLEMENTAIRE, L.G.D.J, PARIS, 1964.
19. Prelot (M) et autre, Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 2002.
20. Thomas Hobbes, Leviathan. English works, By Sir William Molesworth, 1966.
21. William W. Lammers and others, The Presidency and Domestic Policy, Co Press, Washington, 2001.

2- thèse

1. Mouloud Mansour, Le dualisme de l'exécutif dans la constitution algérienne du 23 février 1989, mémoire de magistar, université d'Alger, 1995.

فهرس

المحتويات

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

1	مقدمة
11	الباب الأول: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية
14	الفصل الأول: المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية
15	المبحث الأول: ماهية المسؤولية السياسية
15	المطلب الأول: تعريف المسؤولية السياسية
16	الفرع الأول: تعريف المسؤولية السياسية لغة
17	الفرع الثاني: تعريف المسؤولية السياسية اصطلاحاً
18	الفرع الثالث: تعريف المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية
20	الفرع الرابع: خصائص المسؤولية السياسية
22	المطلب الثاني: التطور التاريخي للمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية
22	الفرع الأول: نشأة المسؤولية السياسية في فرنسا
24	الفرع الثاني: نشأة المسؤولية السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية
27	المطلب الثالث: مقومات المسؤولية السياسية الرئاسية والتنظيم الدستوري لها
27	الفرع الأول: معيار إقرار المسؤولية السياسية الرئاسية
29	الفرع الثاني: نطاق المسؤولية السياسية الرئاسية
31	الفرع الثالث: الأساس الدستوري للمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية
36	الفرع الرابع: الفرق بين المسؤولية السياسية وغيرها من صور المسؤولية
43	المطلب الرابع: المبررات النظرية والقانونية لإنتفاء مسؤولية رئيس الدولة
44	الفرع الأول: المبررات النظرية لإنتفاء مسؤولية رئيس الدولة
46	الفرع الثاني: المبررات القانونية لإنتفاء مسؤولية رئيس الدولة
51	المبحث الثاني: تأسيس المسؤولية السياسية الرئاسية
51	المطلب الأول: الأسس الفقهية
52	الفرع الأول: نظرية الخطأ السياسي
54	الفرع الثاني: نظرية المخاطر السياسية وتحمل التبعة
56	المطلب الثاني: الأسس المدسرة
57	الفرع الأول: العقد السياسي بين الشعب والرئيس
58	الفرع الثاني: اليمين الدستورية
62	المبحث الثالث: تفعيل المسؤولية السياسية الرئاسية أمام المؤسسات الدستورية

فهرس المحتويات

63	المطلب الأول: المسؤولية السياسية أمام البرلمان
63	الفرع الأول: المسؤولية السياسية المباشرة للرئيس أمام البرلمان
64	الفرع الثاني: شروط وإجراءات تحريك المسؤولية السياسية الرئاسية
66	المطلب الثاني: المسؤولية السياسية الغير مباشرة أمام البرلمان
67	الفرع الأول: رفض الموافقة على الإتفاقيات والمعاهدات الدولية
70	الفرع الثاني: رفض الموافقة على الأوامر الرئاسية
71	الفرع الثالث: حالة سحب الثقة من الوزارة
74	المطلب الثالث: المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام الشعب
74	الفرع الأول: إعادة الإنتخابات الرئاسية وأثرها على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية
79	الفرع الثاني: الإنتخابات التشريعية وإثارة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية
91	الفرع الثالث: الإستفتاء الشعبي وأثره على قيام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية
95	الفصل الثاني: المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية
95	المبحث الأول: ماهية المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية
95	المطلب الأول: تعريف المسؤولية الجنائية وأركانها
95	الفرع الأول: تعريف المسؤولية الجنائية
97	الفرع الثاني: أركان المسؤولية الجنائية
98	المطلب الثاني: نشأة وتطور المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية
98	الفرع الأول: نشأة وتطور المسؤولية الجنائية في الأنظمة الملكية
101	الفرع الثاني: نشأة وتطور المسؤولية الجنائية في النظام الجمهوري
105	المطلب الثالث: التنظيم الدستوري للمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية
108	المبحث الثاني: الأعمال التي يسأل عنها رئيس الجمهورية
108	المطلب الأول: ماهية الخيانة العظمى
109	الفرع الأول: تعريف الخيانة العظمى
114	الفرع الثاني: طبيعة الخيانة العظمى
117	الفرع الثالث: أركان جريمة الخيانة العظمى
120	الفرع الرابع: العناصر المكونة للخيانة العظمى
125	المطلب الثاني: جريمة إنتهاك الدستور
126	الفرع الأول: ماهية إنتهاك الدستور
131	الفرع الثاني: أركان جريمة إنتهاك الدستور

فهرس المحتويات

134	الفرع الثالث: المحتوى الموضوعي لإنتهاك الدستور
137	المطلب الثالث: إرتكاب جريمة جنائية
139	المبحث الثالث: القواعد الإجرائية الخاصة باتهام رئيس الجمهورية
139	المطلب الأول: مرحلة اتهام رئيس الجمهورية
143	المطلب الثاني: إجراءات التحقيق مع رئيس الجمهورية في الدستور
143	الفرع الأول: السلطة المختصة بإجراء التحقيق.
144	الفرع الثاني: قواعد وإجراءات سير التحقيق
145	المطلب الثالث: القواعد الإجرائية الخاصة بمحاكمة رئيس الجمهورية
145	الفرع الأول: تشكيل المحكمة العليا
147	الفرع الثاني: قواعد وإجراءات نظر الدعوى أمام المحكمة
151	الفرع الثالث: طبيعة إختصاص المحكمة
153	المطلب الرابع: العقوبة المترتبة على إدانة رئيس الجمهورية والآثار المترتبة عليها
153	الفرع الأول: العقوبة المترتبة على إدانة رئيس الجمهورية
154	الفرع الثاني: الآثار المترتبة على ثبوت مسؤولية رئيس الجمهورية جنائيا
157	الباب الثاني: المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء
159	الفصل الأول: المسؤولية السياسية للوزراء
159	المبحث الأول: المسؤولية الوزارية السياسية
160	المطلب الأول: ماهية المسؤولية الوزارية
160	الفرع الأول: تعريف المسؤولية الوزارية السياسية
162	الفرع الثاني: طبيعة المسؤولية السياسية الوزارية
162	الفرع الثالث: أركان المسؤولية السياسية الوزارية
165	المطلب الثاني: نشأة المسؤولية الوزارية
165	الفرع الأول: نشأة المسؤولية الوزارية في بريطانيا
168	الفرع الثاني: المسؤولية الوزارية في فرنسا
171	المطلب الثالث: أنواع المسؤولية الوزارية
171	الفرع الأول: المسؤولية الوزارية الفردية
173	الفرع الثاني: المسؤولية الوزارية التضامنية
180	المبحث الثاني: الآليات الغير موجبة للمسؤولية السياسية
181	المطلب الأول: الأسئلة البرلمانية

فهرس المحتويات

181	الفرع الأول: مفهوم السؤال البرلماني ووظائفه
184	الفرع الثاني: شروط وإجراءات توظيف السؤال البرلماني والإجابة عنه
196	المطلب الثاني: ماهية الإستجواب البرلماني
197	الفرع الأول: تعريف الإستجواب
198	الفرع الثاني: شروط الإستجواب
203	الفرع الثالث: إجراءات الإستجواب ونتائجه
210	المطلب الثالث: لجان التحقيق
211	الفرع الأول: مفهوم التحقيق البرلماني
212	الفرع الثاني: كيفية المبادرة بإنشاء لجان التحقيق
214	الفرع الثالث: آلية عمل لجان التحقيق البرلمانية
218	المبحث الثالث: الوسائل الموجبة للمسؤولية السياسية للحكومة
219	المطلب الأول: عرض مخطط الحكومة يشكل مسؤولية مزدوجة
220	الفرع الأول: الحكومة ترجمة حقيقية لتوجهات رئيس الجمهورية
232	الفرع الثاني: ضرورة مرور مخطط العمل الحكومي على غرفتي البرلمان
241	المطلب الثاني: مسؤولية الحكومة عن طريق تقديم بيان السياسة العامة
242	الفرع الأول: إقتراح اللائحة
244	الفرع الثاني: ملتمس الرقابة
251	الفرع الثالث: طلب التصويت بالثقة
256	الفصل الثاني: المسؤولية الجنائية للوزراء
257	المبحث الأول: ماهية المسؤولية الجنائية للوزير
257	المطلب الأول: تعريف المسؤولية الجنائية والأساس القانوني لمسؤولية الوزير جزائيا
257	الفرع الأول: تعريف المسؤولية الجنائية للوزير
259	الفرع الثاني: خصائص المسؤولية الجنائية للوزير
260	الفرع الثالث: الأساس القانوني لمسؤولية الوزير الجنائية
261	المطلب الثاني: إمكانية ومدى مساءلة الوزير جنائيا
261	الفرع الأول: إمكانية ملاحقة الوزير
261	الفرع الثاني: مدى فرض المسؤولية الجنائية على الوزير
264	المطلب الثالث: نطاق المسؤولية الجنائية للوزراء
264	الفرع الأول: النطاق الموضوعي

فهرس المحتويات

- 266 الفرع الثاني: النطاق الشخصي
- 267 المطلب الرابع: الجهة المختصة بتقرير مسؤولية الوزراء الجنائية
- 267 الفرع الأول: الإتجاه المؤيد لإنشاء محكمة خاصة لمحكمة الوزراء
- 268 الفرع الثاني: الإتجاه الراض لإنشاء محكمة خاصة لمحكمة الوزراء
- 269 المبحث الثاني: إجراءات محاكمة الوزراء جنائيا
- 270 المطلب الأول: الجهة المختصة بتوجيه الإتهام الجنائي
- 270 الفرع الأول: تحريك الإتهام الجنائي للوزراء
- 276 الفرع الثاني: موضوع الإتهام
- 276 الفرع الثالث: آثار اتهام الوزير وإحالته إلى المحاكمة
- 277 المطلب الثاني: إجراءات المحاكمة
- 277 الفرع الأول: الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء وطريقة تشكيلها
- 278 الفرع الثاني: إختصاصات محكمة الوزراء
- 280 الفرع الثالث: إجراءات المحاكمة أمام محكمة الوزراء
- 281 الفرع الرابع: العقوبات التي يمكن أن توقع على الوزير
- 282 المطلب الرابع: الحكم الصادر بالإدانة
- 282 الفرع الأول: الأغلبية اللازمة لإصدار الحكم
- 282 الفرع الثاني: نهائية أحكام محكمة الوزراء
- 283 الفرع الثالث: التماس إعادة النظر
- 283 الفرع الرابع: تنفيذ الأحكام
- 283 المطلب الخامس: واقع المسؤولية الجنائية للوزراء
- 284 الفرع الأول: ظاهرة عدم تطبيق قواعد المسؤولية الجنائية للوزراء أمام محكمة الوزراء
- 285 الفرع الثاني: تطبيق المسؤولية الوزارية الجنائية أمام المحاكم الجنائية العادية
- 289 المبحث الثالث: المسؤولية الوزارية الجنائية أمام المحاكم الإستثنائية (غير محكمة الوزراء)
- 290 المطلب الأول: محكمة الغدر
- 290 الفرع الأول: إختصاص المحكمة
- 291 الفرع الثاني: تشكيل المحكمة
- 291 الفرع الثالث: السلطة المختصة برفع الدعوى أمام محكمة الغدر.
- 291 الفرع الرابع: العقوبات التي توقعها محكمة الغدر
- 292 المطلب الثاني: محكمة الثورة

فهرس المحتويات

294	الفرع الأول: إختصاصات محكمة الثورة
295	الفرع الثاني: تشكيل محكمة الثورة
295	الفرع الثالث: الإجراءات المتبعة أمام محكمة الثورة
296	الفرع الرابع: العقوبات التي توقعها المحكمة
298	المطلب الثالث: محكمة الحراسة
298	الفرع الأول: تشكيل المحكمة
299	الفرع الثاني: أحوال فرض الحراسة
301	الفرع الثالث: سلطة الادعاء ومباشرة الدعوى أمام المحكمة
301	الفرع الرابع: الإجراءات الواجبة الإلتباع أمام محكمة الحراسة
302	الفرع الخامس: عدم جواز الطعن في أحكام محكمة الحراسة
305	خاتمة
309	قائمة المراجع والمصادر
323	فهرس المحتويات

ملخص

تعتبر المسؤولية أهم أثر يمكن أن يؤدي إلى المسؤولية السلطة التنفيذية سواء الجنائية أو السياسية، ذلك أن عملية توظيف الرقابة التي يمارسها البرلمان على السلطة التنفيذية تحقيقا للفصل المرن بين السلطات وكذا تجسيدها لمسؤولية السلطة وفقا لقاعدة أينما توجد السلطة توجد المسؤولية.

غير أنه وفقا لدراستنا تبين لنا إنتفاء التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإختلال التوازن لصالح رئيس الجمهورية، وذلك من خلال تزويده بالعديد من الآليات الدستورية التي جعلته يتفوق على كل المؤسسات وعلى الخصوص البرلمان وخاصة حق حله، بالإضافة إلى سلطاته في تعيين وعزل الوزير الأول أو رئيس مجلس الوزراء وكذا إلى تحميل الحكومة المسؤولية السياسية من خلال برنامج الحكومة الذي يسهر الوزير الأول عن تنفيذه رغم عدم مساهمته فيه بشكل مباشر، وهذا ما يعتبر خرقا صارخا لقاعدة أينما توجد السلطة توجد المسؤولية، كما أن الرقابة التي يمارسها البرلمان على السلطة التنفيذية لازالت تتميز بالضعف وعدم الفعالية.

Résumé

La responsabilité est l'effet le plus important qui puisse entraîner la responsabilité de l'exécutif, qu'elle soit pénale ou politique: il incombe au pouvoir exécutif d'exercer un contrôle parlementaire sur la séparation souple des pouvoirs ainsi que sur l'incarnation de la responsabilité de l'autorité conformément à une règle dans laquelle l'autorité existe.

Cependant, selon notre étude, nous trouvons le déséquilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et le déséquilibre en faveur du Président de la République en lui fournissant de nombreux mécanismes constitutionnels qui l'ont rendu supérieur à toutes les institutions, en particulier le Parlement et son droit de dissolution. Le Conseil des ministres ainsi que le gouvernement doivent assumer leur responsabilité politique par le biais du programme du gouvernement, qui est supervisé par le Premier ministre, mais pas directement impliqué, ce qui constitue une violation flagrante d'une règle lorsque l'autorité est la responsabilité et que le contrôle exercé par le Parlement sur Plan exécutif est toujours caractérisée par une faible et inefficace.