



الجمهورية العربية السورية

جامعة دمشق

كلية الحقوق

قسم القانون العام

محكمة الوزراء
في
النظم السياسية المعاصرة
«دراسة مقارنة»

Ministers of contemporary political systems on trail
"Comparative study"

رسالة لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد

عبد الله محمد خير العجمي

الإشراف العلمي

الدكتورة جميلة الشربجي

العام الجامعي: 1432-1433 هـ / 2010-2011م

قَالَ تَعَالَى:

أَعُوذُ بِاللَّهِ مِنَ الشَّيْطَانِ الرَّجِيمِ

﴿يَتَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ
بِالْقِسْطِ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ عَلَىٰ ءَلَا
تَعْدِلُوا اَعْدِلُوا هُوَ اَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ وَاتَّقُوا اللَّهَ ؕ اِنَّ
اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ﴾

آية 8 المائدة

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمُ

امسأله إلى...

معلم الإنسانية الأول... وهادي الأمم،،

من ولدت جانبه... ودفنت والدي جواره...،،

إليك رسول الله عهداً على نشر الحقيقة

،،،،

من لثمت شفتاي - بجناح الذل من الرحمة - يده التعوب المعطاء

الروح التي ما تزال تحوم حول نفسي وروحي وفكري

من زرع، فأحسن، ولم تمهله الأيام ليحني ما زرع

من علمني الحياة،،، وقفة عز

إلى غيبة المكان،،، وخيمة الحنان

ابنك بعدما عزّ اللقاء،،، عبد الله

ورجائي - في غير ما ادعاء- أن يظفر هذا الجهد من أساتذتي ببعض الرضا، وأن يجد فيه أبناء أمتي بعض الفائدة، وأن أكون قد وفقت في وفاء بعض حق رسالة العلم والوطن علينا.

لمن أهدي هذا الجهد؟

صاحبة الاسم الذي حمل قداسة المعنى والمضمون

من علمتني كيف يضرب بالسيف دون ألم

إلى الأمومة في أمي

من نذرت عمرها في أداء رسالة..

إليك أمي أهدي هذه الرسالة

وشتان بين رسالة... ورسالة

إليك... لأنك كنت جرحي ... موثلي... بلسم

لأنني كنت فؤادك.. فكرك.. نفسك

جزاك الله خيراً... وأمد في عمرك بالصالحات

إلى نصيبي من روح أبي...

إلى ماضيّ وحاضري ومستقبلي...

من أدعو الله أن يشدد بهم أزرني ويعينني بهم على أمري...

أخواتي وإخوتي

أصدقائي... وجودكم جانبي أمدني دائماً بالثقة والعزيمة... لكم مني كل الشكر

والتقدير، والله أسأل أن يجمعنا سوياً على الخير دائماً...

دكتورة دانيا

إلى شريكة القلب والرأي والرؤية... معاً بدأنا.. معاً سنبقى...

إلى كل من أحب...

عبدالله...

بطاقة شكر إلى . . .

تندعم حيلتي عن شكر كل من أعان وأرشد أو نصح وسدد، وإن كان لابد، فإنه لشكر يفوق كل شكر، إلى،،،

من بفضلها أمسى لي تحت الشمس مكان،،،

من بعثني إلى الحياة بعد رقاد،،،

التي تشع بورثة الأنبياء...
جامعة دمشق

كما أقدم من الأستاذ الدكتور محمد نوح رئيس قسم القانون العام، بوافر الشكر وجزيل العرفان لقبوله عضوية ورئاسة لجنة الحكم، بإذلاً من وقته وجهده الثمينين في قراءة سطور البحث وما بينها، قراءة متميزة، ليت سطوري تصادف فيها قبولاً، وتهل من علمه وحلمه إثراء وإغناء، فلسيادته - بحق - خصوصية في الرأي والرؤية.

كما لا يفوتني تقديم جلّ امتناني ووافر عرفاني للأستاذة الفاضلة الدكتورة منال المنجد، لتفضلها بالاشتراك في عضوية لجنة الحكم على الرسالة، مضيئةً بنقدها السديد إليها قيمةً علميةً نوعيةً، إضافةً إلى ما قدمته من نصح وإرشاد من قبل على امتداد المسيرة، فلها عليّ فضل، أقلّ الواجب تجاهه شكرها وامتناني الكبير إليها.

والشكر موصول أصلاً، إلى الأستاذة الدكتورة جميلة الشربجي، لما تجشمتها من عناء في الإشراف الدقيق والأمين على البحث، وفي رصدٍ للزلل والشطط، و في حسن التوجيه والمتابعة، فكان جهدها ذاك شاهداً على أدائها رسالتها بجودة وأمانة ودون سلطان إلا من آفاق علم وصبر معلم، مناقشة الأفكار، ومستجليةً الشنايا، لافّة كل ذلك بخلق الكريم، وكرم الحليم، فوقها الله عني جزاء طيباً غداً، لا أطيق حقاً رده.

ولا يفوتني شكر السادة عميد و أعضاء الهيئة التدريسية في كلية الحقوق، و في قسم القانون العام، على ما بذلوه من جهود ثمينة لإغناء معارفنا القانونية، والذين سيبقى علمهم معنا وساماً على جبين علمنا أينما يمنا.

«المقدمة»

تحتل دراسة محاكمة الوزراء⁽¹⁾، قلب السلطة التنفيذية، وأصحاب اليد الطولى في المجتمع السياسي، مكانة مرموقة ضمن الدراسات الدستورية. قالوزير "متغيرٌ دستوري مهم له امتداده الواسع الذي يشمل مختلف نواحي الحياة السياسية، والدستورية، والإدارية، والمرفقية في الدولة الحديثة، وهذا الامتداد الدستوري للوزير انعكس تبعاً على موقعه، ودوره، وصلاحياته، ومن ثم انعكس كل ذلك على مسؤوليته.

فمسؤولية الوزراء، هي من المستلزمات الأساسية، والضرورية لاستقرار الدولة، فالوزراء هم صناع القرار في الدولة، وتناط بهم السلطة التنفيذية، بما تعنيه من تنفيذ القوانين بصورة منسجمة مع مبدأ الشرعية الدستورية، ويمارسون السلطة التنظيمية في إداراتهم، ويتولون المرافق العامة التابعة لوزاراتهم، وينفقون الموازنة العامة المقررة لها، وفقاً للبنود المحددة، تلك السلطات الواسعة المناطة بالوزراء، لا يمكن أن تكون خارجة عن أي رقابة، أو قيد.

(1) لعلّه من المفيد الإشارة، إلى أن الباحث عن كلمة "وزير" في اللغة، يجدها في مادة "وزر"، وأنها من "الْوَزَرَ"، والوزير: الجبل الذي يعتصم به لينجي من الهلاك، وكذلك وزير الخليفة معناه: الذي يعتمد على رأيه في أموره ويُلتجأ إليه، ويقال لوزير السلطان "وزير"؛ لأنه يزر عن السلطان أثقال ما أسند إليه من تدبير المملكة؛ بمعنى يحمل ذلك، انظر في هذا المعنى: مختار الصحاح للشيخ الإمام محمد بن أبي بكر الرازي.

وقد وردت كلمة "وزيراً" في القرآن مرتين، الأولى: في قوله تعالى على لسان موسى عليه السلام: ﴿واجعل لي وزيراً من أهلي هرون أخي أشد به أنهرني وأشركه في أمري﴾- سورة طه، الآية 29، والثانية: في قوله تعالى: ﴿ولقد آتينا موسى الكتاب وجعلنا معه أخاه هرون وزيراً﴾-سورة الفرقان، الآية 35. ويبدو لنا، أن الوزارة -وفقاً للمفهوم اللغوي والدلالة القرآنية- ليست فقط مركزاً استشارياً أو عملاً فخرياً، وإنما تعني: المشاركة الجدية سواء على مستوى الرأي أم العمل أم المسؤولية.

وحتى تكون تلك الرقابة فعالة جدية منتجة لآثارها، فإنها تأخذ في عالم الدساتير شكل المسؤولية، وانطلاقاً من تلك السلطات المتشعبة للوظيفة الوزارية؛ وُجدت المسؤولية السياسية للوزراء، والتي يشمل نطاقها جميع الأعمال التي يقوم بها الوزير أثناء ممارسته مهامه، وحتى لو كان العمل سليماً من الجانب القانوني، فالطريق الذي تسلكه المسؤولية السياسية ليس هو البحث في مسلك الوزير من الناحية القانونية، وإنما هو فحص مدى ملائمة عمل الوزير؛ مع المصلحة العامة، كما يقدرها البرلمان.

ثم وُجدت المسؤولية القانونية للوزراء؛ التي تقوم حينما يرتكب الوزير لفعل مخالف لنص قانوني، ونتج عن هذه المسؤولية الأخيرة، المسؤولية المدنية، والمسؤولية الإدارية، والمسؤولية الجنائية للوزراء، التي كانت محرك بحثنا هذا وعاصمته، والتي تثار عند ارتكاب الوزير لفعل آثم يطوله القانون الجنائي.

والسائد أثناء البحث في تطور الموضوعات الدستورية أن تمر المبادئ والمفاهيم السياسية بمراحل تاريخية تبعاً لتطورها وتباين الأيديولوجيات التي تمخضت عنها، إلا أن ذلك التطور ليس من الضرورة أن يكون نوعياً، بل غالباً ما يكون تطوراً ضمن الطبيعة الذاتية الواحدة للمبدأ.

ولكن مبدأ المسؤولية الجنائية للوزراء مرّ بمراحل أيديولوجية مختلفة اختلافاً يساير التطور الدستوري الذي حصل في النظم السياسية في دول عالمنا المعاصر، ما مؤداه أن تطور مفهوم المسؤولية الجنائية للوزراء قد تطور ليس مرحلياً فحسب، بل نوعياً.

والحقيقة أن المسؤولية الجنائية للوزراء - هي أمر بالغ من الدقة درجة لا يجب معها ترك مجال في تنظيم أحكامها للاجتهاد، أو التأويل، أو لتقدير الأمجة الوطنية (القوى السياسية الفاعلة برلمانياً).

ذلك أنها تتعلق بمسؤولية سلطة عامة من أهم السلطات وأكثرها تأثيراً في النشاط السياسي، وهي السلطة التنفيذية التي يجسد الوزراء الجزء الأهم من نشاطها.

فحتماً إذن، هذه المسؤولية يجب أن توطر وتحدد بصورة تنتفي معها أي جهالة، آخذة بعين الحسبان الخصوصية الدستورية، والسياسية التي تفرضها طبيعة ومركز الجهة الخاضعة للمسؤولية، هذه الخصوصية التي هي أصلاً بعداً آخر لخصوصية النظام السياسي المنبثقة عنه.

ولأن الأمر من متعلقات إحدى سلطات الدولة، فإن الدساتير تتكفل برسم نطاق هذه المسؤولية، إما رسماً يمتد تنظيمياً لجميع جوانب هذه المسؤولية سواء كانت جوانب موضوعية تتعلق بتحديد الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء، أم تلك التي تتعلق بالنظام الإجرائي لهذه المسؤولية؛ من حيث المحاكمة الإجرائية ومراحلها، والجهات المختصة بالنهوض بكل مرحلة.

وإما أن ترسم تلك الدساتير الإطار العام للمسؤولية الجنائية للوزراء، فتكتفي فقط بتقرير هذه المسؤولية، ثم تحيل إلى القانون في تنظيم هذه المسؤولية تفصيلاً. وبذلك فإنه يمكن القول إجمالاً، أن المسؤولية الجنائية للوزراء تتم دراستها وفقاً لإطار يجمع بين الحالات التي تثير المسؤولية الجنائية للوزراء، والنظام الإجرائي لهذه المسؤولية عند ما يكون لها مقتضى.

وهنا يغدو التساؤل عن المدى الذي يخرج فيه هذا الإطار للمسؤولية الجنائية للوزراء من النصوص، وينعكس على أرض الواقع مشروعاً، سيما في الحالات التي طبقت فيها النصوص الدستورية، أو القانونية على وزراء رزحوا فعلاً تحت نير المسؤولية الجنائية.

ولابد من الإشارة إلى أن القواعد المشكّلة للنظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء، فيما يتعلق بالجرائم التي يرتكبونها أثناء تأديتهم وظائفهم، تعد استثناء من القواعد العامة في قوانين الإجراءات والأصول الجنائية.

وهذا الاستثناء مرده، إلى أن عملية محاكمة الوزراء تتصل ولو بخيط رفيع بمبدأ الفصل بين السلطات؛ فالوزير أحد أشخاص السلطة التنفيذية، وينفذ السياسة العامة للدولة فيما يختص بوزارته، وبالتالي فإن مساءلته-خاصة إذا أخذت تلك المساءلة وجهاً جنائياً- يجب ألا تكون معيقاً له في أداء واجبه، بل يجب أن تكون دافعاً للقيام بواجباته الدستورية، على أكمل وجه، وهذا لا يتحقق إلا إذا أحيط عمله بضمان من أي مظنة للكيد، أو التدخل من سلطة دستورية أخرى، سواء كانت السلطة التشريعية بحسبانها جهة رقابية على أعمال الحكومة، أم السلطة القضائية، بوصفها الجهة التي تملك اقتضاء حق الدولة في محاكمة الخارجين عن القانون.

وينجم عن اتصال محاكمة الوزراء بمبدأ الفصل بين السلطات، أن يؤدي انفراد إحدى السلطات في عملية محاكمة الوزير، إلى جعل الوزير-كسلطة تنفيذية- في متناول السلطة التي انفردت بالمحاكمة، وهو أمر يتناقض مع منطق الأمور الدستورية في إطار العلاقة بين السلطات، والذي يقضي دائماً بضرورة عدم هيمنة سلطة على أخرى.

ولذلك فلا يختص القضاء العادي، عادة بهذه المحاكمات لأشخاص السلطات العامة، وذلك حفاظاً على التناظر بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية، وذات المنطق أيضاً يمنع السلطة التشريعية من القيام وحيدة بهذه المحاكمة، مما يخرق مبدأ التوازن المفترض بين السلطات في الدولة، ولذا كان لابد وحفاظاً على التوازن بين السلطات أن تشترك هذه السلطات في عملية المحاكمة، التي تبدأ من الاتهام إلى المحاكمة وتقرير العقاب.

ولمّا كان الجرم الوزاري-على ما ينطوي عليه من خطورة- إنما يصيب حقوق الأفراد وحرّياتهم، وبحسبان السلطة التشريعية هي الممثل الشرعي للأفراد، وهي التي منحت الثقة للوزير، أو الوزارة، والقاعدة الأصولية تقضي بأن من يمنح يسترد.

ولذلك فإن السلطة التشريعية هي التي تبدأ بجرح هذه الثقة، إذا تبين لها أنها وضعت بجهة غير ذات أهل، ولذا تمنح الدساتير البرلمان الحق في توجيه الاتهام للوزراء، ودور البرلمان هنا يتسع، أو يضيق بحسب طبيعة النظام السياسي السائد وفق الدستور.

وإن كان إجراء الاتهام ينطوي على خطورة بالغة، إلّا أن محاكمة الوزراء تتجاوز في خطورتها إجراء الاتهام، وذلك لأن مرحلة المحاكمة تعد المرحلة الحاسمة في الوضع القانوني للوزير، بين كونه بريء الساحة، وبين كونه مداناً. أضف إلى ذلك، أن مرحلة المحاكمة قد تؤدي إلى إجهاض عملية المحاكمة برمتها، خاصة إذا كان الدور البرلماني دوراً محكوماً بما يحكم العمل البرلماني عادة من اعتبارات سياسية، وتركيبات، وأمزجة حزبية.

ولذا، كان لزاماً على النظم السياسية الديمقراطية المعاصرة، أن تأخذ بحسبانها عند تحديد الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء، ما فيه استجابة لمقتضى الفصل والتوازن بين السلطات، فلا تكون المحاكمة ذريعة لتدخل السلطة القضائية في عمل السلطة التنفيذية في الوقت الذي يقتضي ضرورة توفير محاكمة فاعلة عادلة للوزراء الآثمين.

وفي حال المحاكمة وثبوت إدانة الوزير، يبقى للهيئة المختصة بالمحاكمة أن تقضي بعقوبة بحق الوزير الآثم، ووقتئذ لا بد من معرفة نوع العقوبة التي سيتعرض لها الوزير، والبحث في أثر مركز الوزير، وذاتية محاكمته على العقوبة.

مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في محاكمة الوزراء في أن كل أشكال الديمقراطية تعرف نظاماً خاصاً لمسائلة أعضاء السلطة التنفيذية جنائياً، حيث رأى واضعو هذا النظام الخاص أنهم بهذا التخصيص يستجيبون لمبدأ الفصل بين السلطات؛ الذي يفترض من حيث المبدأ أنه يمنع السلطة القضائية، أو التشريعية من التدخل في شؤون أعضاء السلطة التنفيذية، وهنا تتجلى الملامح الأولية لإشكالية محاكمة الوزراء.

وفي السياق ذاته، فإن مسألة النظام الخاص بمحاكمة الوزراء تجد مبرراتها بالطبيعة الخاصة بصفة الوزير بحسبانه يشغل مركزاً سياسياً وإدارياً في آن معاً، فهو الرئيس الإداري الأعلى في وزارته، ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة، فيما يتعلق بوزارته.

ثم تبدو إشكالية البحث في محاكمة الوزراء بصورة أوضح أيضاً، في أن هذه المحاكمة تستند إلى خصوصية صفة الفاعل بدلاً من ماهية الفعل، أي: ما يسمى بـ "خصوصيات مساءلة أشخاص السلطات الدستورية".

و يمكن توضيح مشكلة البحث بعرض التساؤلات التي رافقت معالجة

البحث، كما يلي:

هل استثناء الوزراء بنظام إجرائي لمسؤوليتهم الجنائية من شأنه إضفاء نوع من الحصانة على جرائمهم الوزارية؟ وهل ضرورة الحفاظ على مبدأ التوازن بين السلطات يقضي بمشاركة السلطات في جميع مراحل الاتهام والمحاكمة؟ وما هو نطاق التشارك بين السلطات في محاكمة الوزراء؟ هل هو تشارك عضوي في الهيئة المختصة بالاتهام والمحاكمة؟ أم أنه تشارك موضوعي يعني تلك الهيئة من التقيد بالقواعد القانونية الإجرائية لصالح اعتبارات سياسية؟

ثم، ما أثر هذا التشارك بين السلطات في فاعلية عملية محاكمة الوزراء؟ وهل يؤدي إلى الغاية المنشودة منها، والتي هي تحقيق المشروعية في النشاط الوزاري؟ أم أنه وإن كان ملبياً لمبدأ التوازن بين السلطات، إلا أنه يسلب محاكمة الوزراء فاعليتها؟

ومن جانب آخر، هل حسب الدساتير إعطاء الحق الدستوري للبرلمان باتهام الوزراء، حتى تصون حقوق الأفراد من الاقتتات الوزاري؟ أم أن التركيبة الحزبية للبرلمانات عموماً، والإجراءات المتبعة داخلها تُعيق فاعلية هذا الدور البرلماني في اتهام الوزراء؟ ثم، أليس منح الأفراد دوراً وإن لم يكن مباشراً - في توجيه الاتهام للوزراء من شأنه تجاوز عقبات توجيه الاتهام من البرلمان؟

ومن جانب آخر، وبحسبان الوزير أحد جهات السلطة التنفيذية، وكون رئيس الدولة - في غالبية النظم السياسية - يرأس السلطة التنفيذية، ويمارسها نيابة عن الشعب، أليس من الأوجب منحه دوراً في هذا المضمار؟

أهمية البحث:

تتأتى أهمية دراسة محاكمة الوزراء في النظم السياسية المعاصرة، من كون تلك المحاكمة إنما تنثير المسؤولية الجنائية للوزراء، وهي بعد آخر للمسؤولية الوزارية عموماً.

ومفاد ذلك أن المسؤولية الجنائية للوزراء إنما تعني: تحقيق الرقابة على طائفة من الأعمال الوزارية؛ التي تكون على درجة كافية من الخطورة من حيث مساسها بحقوق وحرريات الأفراد.

كما أن دراسة المسؤولية الجنائية للوزراء تغدو ملحّة أكثر إذا علمنا أن النشاط الوزاري بات يشكل في العديد من دول عالمنا المعاصر النشاط الأبرز للسلطة التنفيذية، خاصة بعد أن ازدادت المهام التي أصبحت تضطلع بها الدولة الحديثة، والخدمات التي تقدمها، أو تلك التي تراقب تقديمها وتتدخل في متابعتها.

في هذا الإطار، فإنه لا بد من معالجة الحالات التي قد توجب المسؤولية الجنائية للوزراء، وكيفية إيقاعها، ومدى انعكاس ذاتية النظام السياسي الذي يتبناه دستور الدولة على تلك المسؤولية، وهذا يستتبع تأصيل المسؤولية الجنائية للوزراء، سواء على مستوى المسؤولية الوزارية عموماً، أم على مستوى التطور التاريخي لها في النظم السياسية المعاصرة.

منهجية البحث:

تم سلوك المنهج الوصفي التحليلي النقدي المقارن، كما سلك المنهج التاريخي، ولما كانت دراسة محاكمة الوزراء في النظم السياسية المعاصرة تقع على الحدود الفاصلة بين القانون الدستوري والقانون الجنائي، ونزولاً على مقتضى التخصص، فإن هذه الدراسة تناولت موضوع المسؤولية الجنائية للوزراء من جوانبها الدستورية، دون التوسع في المسائل الجنائية البحتة.

الصعوبات التي واجهها البحث:

يُصادف البحث العلمي عادة صعوبات تشكل في حقيقتها تحديات للباحث لتجاوزها بما يغني موضوع بحثه، وقد جابهت دراسة محاكمة الوزراء صعوبات نوعية على مستويين؛ الأول: قلة بل وندرة -طبعاً في حدود علم الباحث- المراجع المتخصصة والمفردة بدقة لموضوع محاكمة الوزراء في النظم السياسية المعاصرة على وجه العموم، وفي النظام السياسي السوري خصوصاً.

والمستوى الثاني: أن الحالات التي أجريت فيها محاكمة الوزراء في النظم السياسية المقارنة-على الانخفاض الشديد في عددها- كانت بعيدة عن النصوص القانونية الحاكمة لها في بعض النظم المقارنة، وكانت في نظم مقارنة أخرى قليلة بحيث لا تكفي لإرساء قواعد أو استنباط مبادئ من وحي تطبيقها.

ونشير أخيراً، إلى أن الفقر المدقع الذي تعانيه مكتبتنا الحقوقية العربية (والسورية على وجه الخصوص)، من الدراسات الدستورية بصفة عامة،

والمسؤولية الجنائية للوزراء بصفة أخص، استتبع وعورة البحث العلمي في ميدان الدراسات الدستورية، إلا أن هذا لم يؤد - ولا يفترض به- لدفعنا إلى اليأس، بل كنا نشعر بالفائدة والمتعة، ونحن نستكمل المطالب والمباحث والفصول، التي طواها البحث.

عينة المقارنة:

تمت دراسة محاكمة الوزراء في طائفتين من النظم السياسية المعاصرة، ضمت الطائفة الأولى: النظام السياسي الفرنسي، والنظام السياسي الأمريكي، بينما شملت الطائفة الثانية النظام السياسي المصري، والنظام السياسي السوري. واختيار النظام السياسي الفرنسي، لا يرجع إلى احتسابه المصدر التاريخي للنظام السياسي والدستوري، لكل من النظام السياسي المصري والسوري فحسب، وإنما للدلالة المستفادة أيضاً من التعديل الذي أصاب محاكمة الوزراء في فرنسا عام 1993م.

أما البحث في النظام السياسي الأمريكي، فقد كان دافعه أن المعروف عن هذا النظام أنه رئاسي يعظم من مركز رئيس الدولة، والسلطة التنفيذية عموماً، وأنه يقوم على فصل جامد بين السلطات-على مستوى النصوص الدستورية مبدئياً- فكان لابد من دراسة الكيفية التي تتصدى فيها السلطات الدستورية في النظام السياسي الأمريكي للجرائم المرتكبة من قبل السلطة التنفيذية، في إطار تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات على "الطريقة الأمريكية".

وأخيراً، فقد تمت المقارنة بين النظامين السياسيين المصري، والسوري، بسبب أنهما كانا في أحد المفاصل التاريخية المهمة من حياتهما يشكلان دولة واحدة، تسري على الواحدة منهما ما يسري على الأخرى من قوانين وتشريعات، وعلى وجه الخصوص قانون محاكمة الوزراء رقم 79 الصادر عام 1958م، مما استوجب البحث في أثر الانفصال على القانون المذكور.

«خطة البحث»

الباب الأول: ماهية المسؤولية الوزارية.

الفصل الأول: التمييز بين المسؤولية السياسية، والقانونية للوزراء.

المبحث الأول: المسؤولية السياسية للوزراء.

المطلب الأول: تعريف المسؤولية السياسية للوزراء.

المطلب الثاني: صور المسؤولية السياسية للوزراء.

المبحث الثاني: المسؤولية القانونية للوزراء.

المطلب الأول: المسؤولية المدنية للوزراء.

المطلب الثاني: المسؤولية الإدارية للوزراء.

المطلب الثالث: المسؤولية الجنائية للوزراء.

الفصل الثاني: طبيعة المسؤولية الجنائية للوزراء، ونشأتها.

المبحث الأول: طبيعة المسؤولية الجنائية للوزراء.

المطلب الأول: الطبيعة السياسية للمسؤولية الجنائية للوزراء.

المطلب الثاني: محاولات تبرير الطابع السياسي للمسؤولية الجنائية للوزراء.

المبحث الثاني: نشأة وتطور المسؤولية الجنائية للوزراء في النظم السياسية المعاصرة.

المطلب الأول: النشأة والتطور في النظم السياسية المقارنة.

المطلب الثاني: النشأة والتطور في النظام السياسي السوري، والمصري.

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.

الفصل الأول: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء.

المبحث الأول: المسؤولية الجنائية للوزير، بصفته الرئيس الأعلى في الوزارة.

المطلب الأول: المسؤولية الجنائية عن فعل الغير.

المطلب الثاني: حالات إعفاء الوزير من المسؤولية عن فعل الغير.

المبحث الثاني: جرائم الوزراء.

المطلب الأول: الخيانة العظمى.

المطلب الثاني: الجنايات والجنح الخطيرة.

الفصل الثاني: النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء.

المبحث الأول: اتهام الوزراء جنائياً.

المطلب الأول: الجهة المختصة بتوجيه الاتهام.

المطلب الثاني: إجراءات اتهام الوزراء جنائياً.

المبحث الثاني: محاكمة الوزراء جنائياً.

المطلب الأول: الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء.

المطلب الثاني: إجراءات محاكمة الوزراء، والعقوبة المقررة.

الخاتمة.

البند الأول: التوصيات التي اهتدى إليها الباحث.

البند الثاني: المنظور المستقبلي للبحث.

الباب الأول: ماهية المسؤولية الوزارية.

الفصل الأول: التمييز بين المسؤولية السياسية والقانونية للوزراء.

«الباب الأول»

ماهية المسؤولية الوزارية

الباب الأول: ماهية المسؤولية الوزارية.

الفصل الأول: التمييز بين المسؤولية السياسية والقانونية للوزراء.

تمهيد وتقسيم:

يسود الأنظمة السياسية في دول عالمنا المعاصر، مبدأً أساسياً، يقود جميع أوجه ممارسة السلطة داخل هذه النظم، و مفاد المبدأ هذا أن القائمين على هذه السلطات العامة يجب أن يكونوا عرضة للمسؤولية، وهذه المسؤولية يجب أن تؤطر في إطار المصالح والأهداف التي تسعى هذه السلطات لتحقيقها، وهي بعبارة أوضح: مصالح الأفراد والمحكومين.

والحقيقة أن المسؤولية السياسية للحكام، وهي ضمان ضد الدكتاتورية، تحول دون قيام الثورات والانقلابات العسكرية، ويشهدنا التاريخ على ذلك، فالدول التي طبقت المسؤولية السياسية للحكام، لم تقم فيها ثورات أو انقلابات، ونَعِمَتْ بالتالي باستقرار سياسي.

و مؤدى الاستقرار السياسي، مجتمع مستقر يمارس فيه الأفراد والجماعات حقوقهم وحرياتهم، دون تدخل من السلطات السياسية، إلا بحدود ما تقتضيه المصلحة التي يقررها مبدأ الشرعية.

ومن هنا فإن وظيفة المسؤولية السياسية، تكمن في حماية مصالح الأفراد العامة؛ التي هي بحكم طبيعتها شائكة ومتنوعة، وهي أيضاً يجب أن لا تخرج عن أهداف السلطة السياسية .

ومن جهة ثانية، فإن وظيفة الوزراء؛ إذ ينهضون بالأعباء السياسية العامة تتنوع أيضاً، بل وتمتد لمختلف نواحي الحياة السياسية في الدولة الحديثة⁽¹⁾، وتتفرع انعكاساً لتنوع المصالح التي تحميها، وتنوع تلك الأعباء استتبع تنوعاً في المسؤولية المترتبة عليها.

(1) خاصة مع بروز اتجاه فقهي - حديث نسبياً- يولي السلطة التنفيذية سلطة كاملة في تفسير دفة الحكم، من تقرير للسياسة العامة للدولة إلى إدارة المرافق والإدارات العامة فيها، وقد تكرر هذا الاتجاه دستورياً، في متن دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا، انظر: ربيع مفيد الغصيني، الوزير في النظام السياسي- منشورات الحلبي الحقوقية-2003م-ص7 وما بعدها.

فوجدت المسؤولية السياسية للوزراء؛ التي يشمل نطاقها جميع الأعمال التي يقوم بها الوزير أثناء ممارسته مهامه، وكذلك جميع الأعمال المرتبطة بهذه المهام، فجميع تلك الأعمال يكون الوزير مسؤولاً عنها، وحتى لو كان العمل سليماً من الجانب القانوني، فالطريق الذي تسلكه المسؤولية السياسية ليس هو البحث في مسلك الوزير من الناحية القانونية، وإنما هو فحص مدى مناسبة - ملائمة - عمل الوزير؛ بمعنى توافقه مع المصلحة العامة كما يقدرها البرلمان.

ووجدت المسؤولية الجنائية للوزراء، التي تقوم حينما يرتكب الوزير لفعل آثم يطوله القانون الجنائي، فهي إذن مسؤولية محددة بنصوص قانونية، كما أنها مسؤولية شخصية للوزير.

ومن كون المسؤولية السياسية للوزراء غير محددة بنصوص وموجبات قانونية، بقدر ما هي اختلاف في الملائمة بين الأنشطة الوزارية، الاتجاه السياسي المجسد في البرلمان، وكون المسؤولية الجنائية للوزراء، مسؤولية مؤطرة بنصوص القانون، كغيرها من المسؤوليات التي يوجبها القانون على الوزراء، من مسؤولية إدارية ومسؤولية مدنية، فإنه يتوجب علينا التمييز بين كلا النوعين من المسؤولية الوزارية.

و سوف نقوم في هذا الباب بالحديث عن كلا النوعين من المسؤولية والتمييز بينها، ثم الحديث عن المسؤولية الجنائية الوزارية بحسبانها المسؤولية التي اخترناها؛ للوقوف عندها وبحثها، وذلك وفق التقسيم التالي:

الفصل الأول: التمييز بين المسؤولية السياسية للوزراء ومسؤوليتهم القانونية.

الفصل الثاني: طبيعة المسؤولية الجنائية للوزراء وتطورها.

«الفصل الأول»

التمييز بين المسؤولية السياسية للوزراء ومسؤوليتهم القانونية

تمهيد وتقسيم:

تشمل المسؤولية الوزارية بصفة عامة أربعة أنواع من المسؤوليات: مسؤولية سياسية، ومسؤولية مدنية، ومسؤولية إدارية، ومسؤولية جنائية، وهذه الأنواع الأربعة للمسؤولية يمكن أن تصنف في زميرتين أو فئتين: فئة أولى: المسؤولية الوزارية السياسية، وفئة ثانية: المسؤولية القانونية الوزارية وتشمل الإدارية والمدنية والجنائية.

والسؤال الذي نسله، ونحاول في هذا الفصل الإجابة عنه، هو: ما هي أوجه الاختلاف بين المسؤولية القانونية للوزراء بصورها المختلفة، والمسؤولية السياسية للوزراء. والواقع أن المسؤولية السياسية للوزراء، إنما تراقب خروج الوزراء عن الأهداف السياسية العامة، وعدم مراعاتها مصالح الأفراد ومدى توظيفهم لسلطاتهم في سبيل تحقيق المصالح والغايات؛ التي تحقق للدولة أمنها ورخاءها. أما المسؤولية القانونية للوزراء، فهي تهدف إلى حماية حقوق محددة بنص قانوني صريح، وبالتالي فهي أيضاً تراقب مدى التزام الوزراء (الالتزام الوزاري) باحترام قواعد محددة بالقانون، ورتب القانون على عدم الالتزام بهذه القواعد المسؤولية القانونية. ولذا، فإن كلا المسؤوليتين، السياسية والقانونية للوزراء تهدفان لمراقبة الوزارة، رقابة غايتها الحفاظ على حقوق ومصالح مختلفة، ومن هنا يغدو التساؤل عن أوجه الاختلاف والالتقاء بين هذين النوعين من المسؤولية مشروعاً، وهو ما سوف نعرض له في هذا الفصل وفق التقسيم التالي:

المبحث الأول: المسؤولية السياسية للوزارة.

المبحث الثاني: المسؤولية القانونية للوزراء.

الباب الأول: ماهية المسؤولية الوزارية.

الفصل الأول: التمييز بين المسؤولية السياسية والقانونية للوزراء.

«المبحث الأول»

المسؤولية السياسية للوزارة

تمهيد وتقسيم:

يُرجع الفضل في إيجاد الوزارة المسؤولة إلى النظام البرلماني، فهذا النظام يقوم على عدم مسؤولية رئيس الدولة، وبالتالي حل محلها مسؤولية الوزراء. وتجدر الإشارة هنا إلى أن الدول التي نشأت فيها المسؤولية السياسية نشأت معها مؤسسات دستورية قوية، تقف كل سلطة منها في وجه الأخرى مما يصب نهايةً في مصلحة الشرعية الدستورية. وإذا كانت المسؤولية السياسية تدين في نشأتها إلى النظام البرلماني، لكنها ليست قاصرة عليه، فهي بطبيعتها مطلب دستوري في كافة النظم السياسية الديمقراطية، وقد فرضت وجودها فعلاً في كافة هذه النظم. فهي موجودة في النظام البرلماني، وفي نظام حكومة الجمعية وفي النظام المختلط، على اختلاف في الجهة التي تملك المحاسبة، وذلك بما ينسجم مع طبيعة وفلسفة كل نظام سياسي⁽¹⁾.

فماذا تعني المسؤولية السياسية للوزارة؟ وهل ينصرف مفهومها إلى مسؤولية كل وزير على حدة، أم أنها قد تطل وزارة بكاملها؟ وما هي الأسس والمقومات التي تبني عليها؟ هذه الأسئلة وغيرها ستكون محل دراستنا لهذا المبحث، وذلك وفق التقسيم التالي:

المطلب الأول: تعريف المسؤولية السياسية للوزارة.

المطلب الثاني: صور المسؤولية السياسية للوزارة.

(1) للتوسع في تفصيل هذه النظم، يراجع: د. سام سليمان دله، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية- منشورات جامعة حلب- مطبعة المحبة - دمشق - 2002م، وانظر: د. ثروت بدوي، النظم السياسية- دار النهضة العربية- القاهرة- 1979م.

الباب الأول: ماهية المسؤولية الوزارية.

الفصل الأول: التمييز بين المسؤولية السياسية والقانونية للوزراء.

«المطلب الأول»

تعريف المسؤولية السياسية للوزارة

يُقصد بالمسؤولية الوزارية السياسية حق البرلمان في سحب الثقة من أحد الوزراء أو الوزارة بصورة جماعية، متى كان لهذا الإجراء موجب دستوري. إذن المسؤولية السياسية لها آثارها الفاعلة والخطيرة؛ إذ إنها تؤدي في حال ثبوتها إلى إسقاط الوزارة أو أحد الوزراء، ولذا لا بد أن تؤسس على مقومات، وأن تتصف بجملة من الخصائص.

الفرع الأول: مقومات المسؤولية السياسية للوزارة.

الفرع الثاني: خصائص المسؤولية السياسية للوزارة.

الباب الأول: ماهية المسؤولية الوزارية.

الفصل الأول: التمييز بين المسؤولية السياسية والقانونية للوزراء.

«الفرع الأول»

مقومات المسؤولية السياسية للوزارة

أولاً: ارتباط المسؤولية الوزارية السياسية بالنظام النيابي:

إذا كانت القاعدة الأساسية في الفكر الديمقراطي تتمثل في أن الشعب هو صاحب السيادة والسلطان، إلا أن مباشرة الشعب لهذه السيادة، تختلف - كما هو معلوم - من دولة إلى أخرى، بل من وقت إلى آخر، داخل الدولة الواحدة. فقد يباشر الشعب السيادة بنفسه فيما يسمى (بالديمقراطية المباشرة)، وقد يعهد بها لنواب عنه (الديمقراطية غير المباشرة أو النيابية)، وقد يشترك الشعب مع نوابه في ممارسة السيادة (الديمقراطية شبه المباشرة). فالديمقراطية النيابية تعني: إن الشعب رغم كونه صاحب السيادة، إلا أنه لا يباشر مظاهرها بذاته، وإنما ينوب عنه بهذا الخصوص آخرون يطلق عليهم (النواب)⁽¹⁾ وممارسة النواب للسلطة نيابة عن الشعب (الناخبين) يتمخض عنها ضرورة أن تحصر السلطة التنفيذية نشاطها في إطار الإرادة الوطنية التي يجسدها النواب، وهذا بدوره لن يتم ما لم ينسجم نشاط السلطة التنفيذية (الحكومة) مع رغبات النواب (الإرادة الوطنية).

ويعبر الفقيه الفرنسي فيليب عن ذلك بما معناه أنه عندما يرى البرلمان أن هناك عدم توافق بين إرادة الوطن التي يجسدها، وبين تصرفات السلطة الحاكمة

(1) تتحصر أركان النظام النيابي بأربعة أركان:

- أ- وجود برلمان منتخب من الشعب .
 - ب- تأقيت مدة البرلمان.
 - ج- استقلال البرلمان أثناء مدة نيابته عن الناخبين.
 - د- عضو البرلمان يمثل الأمة بأجمعها.
- راجع: د. سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان (دراسة مقارنة) - دار أبو المجد للطلبة - القاهرة - 2008م - ص35.

فهو يدين هذه التصرفات ويعطيها قيمة سلبية، وتأخذ هذه الإدانة شكل الاقتراع على سحب الثقة من الحكومة، ويُعد هذا الإجراء سحاً للإقرار الشرعي بالسلطة⁽¹⁾.

ثانياً: ارتباط المسؤولية السياسية للوزراء بالنظام البرلماني:

إذا كانت المسؤولية السياسية للوزراء مرتبطة في النظام النيابي؛ فإن تلك المسؤولية لا يمكن إثارتها في كافة صور هذا النظام، فمن المعلوم أن للنظام النيابي ثلاث صور: نظام رئاسي، نظام مجلسي (حكومة الجمعية)، نظام برلماني⁽²⁾.

والمسؤولية السياسية لا يتصور قيامها إلا في النظام البرلماني؛ لأن هذا النظام يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية (رئيس دولة - وزارة)⁽³⁾ ويقوم على التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والمسؤولية السياسية الوزارية هي أهم صور هذه الرقابة.

أما النظام الرئاسي فلا يتصور قيام مسؤولية وزارية سياسية فيه بالمعنى المألوف في النظام النيابي؛ لأن النظام الرئاسي يقوم على تركيز السلطة التنفيذية في شخص رئيس الدولة، وعدم وجود رئيس ومجلس وزراء، وكذلك الحال في النظام المجلسي (حكومة الجمعية) حيث تُدمج السلطتين التشريعية والتنفيذية في المجلس النيابي، ولا يتصور تبعاً لذلك أن يحرك البرلمان المسؤولية السياسية تجاه الوزراء، حيث إنهما يشكلان سلطة واحدة (حكومة الجمعية).

(1) segur philipe quest- ce que la responsabilite politique R.D.P. 1999- p1606.

(2) في تفصيل هذه النظم يراجع: د. عبد الغني بسيوني عبدالله - النظم السياسية النظرية العامة للدولة - الحكومة الحقوق والحريات العامة - الدار الجامعية - 1998م .

(3) للتعلم في تفاصيل مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، انظر: فادي محمد جديد، مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية والعلاقة بين رئيس الدولة والحكومة في النظم السياسية المعاصرة - رسالة ماجستير - جامعة دمشق - 2010م.

وإذا كان النظام المجلسي يقرر مسؤولية الوزراء أمام البرلمان إذا ما انحرفوا عن الحدود التي رسمها لهم في تنفيذ السياسة العامة⁽¹⁾، فيملك أعضاء البرلمان حق توجيه الأسئلة والاستجابات لهم، كما يملك البرلمان حق عزلهم، كما يحلو له، في أي وقت⁽²⁾.

وبالرغم من هذه المظاهر المذكورة سابقاً للمسؤولية السياسية الوزارية في النظام المجلسي، إلا أنه لا يوجد ذات النظام المعروف للمسؤولية السياسية الوزارية، حتى أن البعض شبه الوزير في النظام المجلسي بالموظف الخاضع للدولة؛ التي يؤدي وظيفة لأمرها وحسابها⁽³⁾.

وترتيباً على ما سبق فالبيئة السياسية والدستورية الملائمة للمسؤولية الوزارية السياسية تكمن في النظم البرلمانية، حيث تنهض الوزارة بأعباء السلطة التنفيذية الحقيقية والفاعلة، وحيث توجد السلطة حيث توجد المسؤولية، ونظراً لأن رئيس الدولة في النظام البرلماني لا يباشر أي سلطات حقيقية، فهو غير مسؤول سياسياً، فتعود المسؤولية متجهة نحو الجهة التي تملك السلطة، وهي (الوزارة).

حتى أنه يمكننا القول إنه إذا كانت المسؤولية السياسية لا يتصور وجودها إلا في النظام البرلماني، فإنها تعد الركن الجوهرى في هذا النظام، بحيث يؤدي تخلفها إلى عدم إمكانية وصف النظام بأنه برلماني.

وبذلك فهناك ارتباط طبيعى بين مسؤولية الوزراء والنظام البرلماني، وهذا الارتباط بالغ من العمق درجة وصوله إلى ذاتية النظام البرلماني، فهناك ارتباط

(1) د. إبراهيم شبحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة -

دراسة تحليلية بين الدستور والواقع - دار المعارف - القاهرة - 2006م - ص 114.

(2) د. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام - الجزء الثاني - 1971م - ص 663.

(3) د. أدمون رباط، ذات المرجع السابق وذات الصفحة.

تاريخي، حيث نشأت هذه المسؤولية في إنجلترا مهد النظام البرلماني، وارتبطت به نشأتها وتواكبت وتطورت مع تطوره⁽¹⁾.

ثالثاً: إعمال المسؤولية السياسية يتضمن تعبيراً واضحاً عن الإرادة:

ذهب الفقيه الفرنسي philippe segure إلى أن تحريك المسؤولية السياسية تجاه وزير معين، أو تجاه الوزارة يتضمن تعبيراً صريحاً وواضحاً عن الاتجاه إلى سحب الثقة من الوزير، أو الوزارة في كافة مراحل إعمال المسؤولية⁽²⁾.

فالاقترح بحجب الثقة، أو توجيه اللوم للحكومة؛ وفقاً لما هو معمول به في غالبية النظم الدستورية في غالبية دول عالمنا المعاصر؛ التي تأخذ بالمسؤولية السياسية على النحو المألوف، يتطلب أن يكون موقعاً من عدد من أعضاء البرلمان، ومن ثم فهذا الاقتراح يعد في هذه الحالة تعبيراً صارخاً واضحاً عن الإرادة في حجب الثقة سواء أذكرت الأسباب أم لم تذكر صراحة، وفي الجانب الآخر لا يعدُّ الاقتراح مقبولاً إلا إذا أقرته أغلبية برلمانية تحددها الدساتير.

وبذلك فعملية التصويت التي تلي الاقتراح، والتي قد ينجم عنها حجب الثقة عن الحكومة أو تأكيد الثقة بها، هي أيضاً تعبير واضح عن الإرادة في وضع الثقة الممنوحة للحكومة في موضع المسؤولية.

بمعنى أن عملية الاقتراح والتصويت البرلماني كركنين أساسيين في تحريك مسؤولية الحكومة يعبران عن إرادة واضحة محددة لأعضاء البرلمان⁽³⁾.

رابعاً: المسؤولية السياسية تفترض جزاء العزل:

(1) راجع في تفاصيل النظام البرلماني: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة) - رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة عين شمس - القاهرة - 2006م .

(2) segure philippe: op. cit- p 1620.

(3) د. سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية - مرجع سابق - ص 39.

تعني المسؤولية السياسية من الناحية العملية: خضوع النشاط الحكومي لآلية تقييم سياسية تتعلق بتقييم الدور الذي تنهض به الحكومة إبان قيامها بتنفيذ السياسة العامة للدولة.

وحتى تُؤتي عملية التقييم هذه أكلها ونتائجها الدستورية فذلك يتطلب وجود أثر دستوري محدد، وهذا الأثر قد يكون إيجابياً كما في حالة إقرار الثقة، وقد يكون سلبياً كما في حالة حجب الثقة، وعندها يأخذ هذا الأثر صورة الجزاء.

ويفترض هذا الجزاء السلبي وجود اختلاف سياسي بين الحكومة والبرلمان، وبالعكس فيما لو كان هناك جزاء إيجابي، فيعد حينئذ مؤشر على وجود انسجام سياسي بين الحكومة والبرلمان.

وبذلك تختلف المسؤولية السياسية عن وسائل الرقابة الأخرى؛ التي يملكها البرلمان في مواجهة الحكومة مثل الأسئلة وطلبات الإحاطة والتحقيق البرلماني والاستجواب، فهذه الوسائل تهدف إلى توضيح الأعمال الحكومية أمام البرلمان واستجلاء حقيقة موضوعات محددة، ولا يترتب عليها أي جزاء، وإن كانت تتسبب في بعض الحالات في إثارة المسؤولية السياسية وتكون عندها الشرارة الأولى للمسؤولية السياسية.

وترتيباً على ما ذكر، فالمسؤولية الوزارية إذا أدت إلى طرح الثقة، ثم حجبها عن الوزير أو الوزارة، فهذا يستتبع حتماً إنهاء الوظيفة قبل حلول أجلها الطبيعي⁽¹⁾.

(1) وبناء على هذه الفكرة نجد مسوغاً لرفض فكرة الجزاء الانتخابي *santion electorale* بمعنى: إن فشل رئيس الدولة أو الوزارة في الحصول على الأغلبية في الانتخابات الرئاسية، أو البرلمانية لا يعني مطلقاً العزل أو الانتهاء المُتَأسَر، أو الإجباري المبكر للوظيفة السياسية، فلا تكون عدم إعادة الانتخاب من الناحية الدستورية أو القانونية إلا مجرد عدم تجديد الوظيفة السياسية فهو أمر يقف عند حده، ولا يجوز أن يحمل أكثر من ذلك، في هذا الرأي انظر: د. سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان - مرجع سابق - ص 41.

الباب الأول: ماهية المسؤولية الوزارية.

الفصل الأول: التمييز بين المسؤولية السياسية والقانونية للوزراء.

«الفرع الثاني»

خصائص المسؤولية السياسية للوزارة

أولاً: تحقق المسؤولية السياسية لا يستلزم ثبوت خطأ سياسي:

تتسع المسؤولية السياسية للوزراء، وتشمل جميع أعمالهم وتصرفاتهم الإيجابية والسلبية المشروعة، وغير المشروعة العمدية، وغير العمدية⁽¹⁾.

وبذلك لا تستلزم المسؤولية السياسية وجود خطأ من قبل الوزراء، بل يكفي اختلاف وجهات النظر بين الحكومة والبرلمان؛ حتى يشرع البرلمان بتحريك إجراءات المسؤولية الوزارية السياسية.

ولكن ذلك لا يعني أن أي خلاف بين الوزارة والبرلمان بصدد أمر معين كفيل بتحريك المسؤولية السياسية، فهذا خلاف لا بد منه؛ بل إنه مطلوب ومستحب حتى تتبلور الاتجاهات العامة وتظهر الحقيقة، وتتضح من خلال الاحتكاك والأخذ والعطاء، وإبراز وبلورة وجهات النظر المختلفة، إنما الخلاف المقصود هو الخلاف الذي يكون موضوعه مسألة سياسية هامة تتعلق بسياسة الوزارة العامة، سواء من الناحية الداخلية أو الخارجية⁽²⁾.

وعليه فإذا تقدمت الحكومة بمشروع قانون رفضه البرلمان، أو تقدم البرلمان برغبة ورفضت الوزارة تنفيذها، فليس من شأن ذلك أن يؤدي إلى استقالة الوزارة ضرورةً، مادام الرفض غير قائم على معارضة البرلمان لسياسة الوزارة العامة⁽³⁾.

(1) د. سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية... - المرجع السابق - ص 42.

(2) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة - وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة - الطبعة الرابعة - دار الفكر العربي - القاهرة - 1979م - ص 516 و 517.

(3) تطبيقاً لذلك رفض مجلس النواب اللبناني سنة 1955م مشروع قانون مستعجل تقدمت به الحكومة، فاعتبر رئيس الحكومة أن رفض المشروع ليس موجهاً ضد سياسة الوزارة، وأجاب عن سؤال وجهه أحد النواب، بأن الوزارة باقية في الحكم حتى الإجابة عن الاستجواب الموجه إليها، والذي يدور حول السياسة العامة في الجلسة المقبلة، وهو ما حدث بالفعل، حيث بحث المجلس الاستجواب في اليوم التالي، ونالت الحكومة الثقة بأغلبية كبيرة، انظر: د. حسن الحسن، الأنظمة السياسية الدستورية، الدار اللبنانية للنشر والعلاقات العامة - 1967م - ص 217 هامش رقم 1.

ثانياً: المسؤولية السياسية تشمل رقابة المشروعية ورقابة الملائمة:

يراقب البرلمان السياسة العامة للوزارة، ويبحث في مدى سلامتها وسلامة القرارات الوزارية المختلفة، سواء من حيث مطابقتها للدستور والقوانين (رقابة المشروعية)، أم من حيث ملاءمتها للظروف الواقعية التي حدثت فيها ومدى توافقها مع الصالح العام ومدى رغبات البرلمان واتجاهاته (رقابة الملائمة)⁽¹⁾، كما يمكن أن تمتد رقابة البرلمان لتشمل السلوك الشخصي للوزراء في بعض الأحوال إذا كان له انعكاسات وآثار سياسية⁽²⁾.

ثالثاً: المسؤولية السياسية ليست مسؤولية شخصية:

تعني عدم شخصية المسؤولية الوزارية السياسية؛ شمول هذه المسؤولية حتى أعمال مرؤوسي الوزراء، ولو لم يوافقوا عليها، أي: أنها تشمل المسؤولية السياسية عن فعل الغير.

بمعنى أن الخلاف بين البرلمان وبين الحكومة قد يرتبط برئيس الحكومة ووزرائه والوزراء فيما بينهم، والوزراء بمرؤوسيه، فالحكومة تعد مسؤولة عن مسلك وخيارات أعضائها وشاغلي الوظائف العليا؛ الذين يعملون تحت سلطتها، ولا يستطيع أي وزير أن يتخلص من المسؤولية بحجة عدم قيامه بالعمل الموجب للمسؤولية⁽³⁾.

(1) حاولت الحكومة المصرية في العهد الملكي الهروب من الرقابة البرلمانية مرتين بحجة أن تلك الرقابة رقابة مشروعية فقط، ولا تمتد لتشمل رقابة الملائمة، إلا أن البرلمان رفض هذا الدفع ولم يستجب لادعائها في الحالتين، انظر: د. محمد مرغني خيرى، الوجيز في النظم السياسية - دار النهضة العربية - القاهرة - ص 185 هامش رقم 1.

(2) تطبيقاً لذلك قام البرلمان البريطاني بمساءلة وزير الدفاع (جون بروفيمو) في ستينيات القرن الماضي بسبب علاقته بإحدى الساقطات (كريستين كيلر) والتي اتضح أنها جاسوسة للمخابرات السرية، انظر: د. محمد مرغني - المرجع السابق - الصفحة و الهامش ذاتهما .

(3) Auvret (R) : - la revanche du regime parlementaire , R.D.P. 1997, P 1231 ets.

رابعاً: المسؤولية السياسية لا يمكن إثارتها لاحقاً:

المسؤولية السياسية لا يمكن إثارتها لاحقاً، بمعنى أنه لا يمكن إثارتها إذا تم اكتشاف الأخطاء الوزارية بعد زوال ولاية الحكومة التي ارتكبت في ظلها هذه الأخطاء⁽¹⁾.

وقد كان هناك رأي في الفقه الفرنسي يذهب إلى إمكانية نشوء المسؤولية السياسية للوزراء بعد خروجهم من الحكم، أو حتى بعد وفاتهم بحجة أنه يجب اطلاع الرأي العام على أوجه القصور؛ التي شابت عمل الوزراء، ولو بعد خروجهم من الحكم؛ لأن ذلك سوف يجعل الوزراء موقنين بأنهم سوف يحاسبون على أعمالهم حتى بعد خروجهم من الحكومة، ويهدف ذلك إلى تنوير الرأي العام حتى يستبعد من الساحة السياسية القادة القدامى الذين كانوا وزراء سيئين، أو على الأقل غير أكفاء.

ولكن هذا الرأي من جهتنا يجافي المنطق المعمول به في نطاق المسؤولية السياسية للوزراء؛ لأن هذه المسؤولية، كما قدمنا، من خصائصها أنها قد تقوم على خلاف في وجهات النظر بين البرلمان والحكومة، فإذا ما خرجت الحكومة من الساحة السياسية، فلا يتصور أن يختلف البرلمان مع حكومة خارجة عن الحكم، ولو فرضنا وجود خلاف سابق، فكيف يمكن إعمال هذه المسؤولية السياسية، وإنتاج آثارها الفاعلة دستورياً مع حكومة سابقة.

فضلاً عن ذلك، فإن الخلاف السياسي بين الحكومة والبرلمان قد يتلاشى فيما إذا تغيرت سياسة البرلمان، وأصبح المزاج الوطني مشتركاً بين الحكومة والبرلمان، فما قد يعد مثيراً لمسؤولية الحكومة من برلمان قد لا يعد كذلك فيما إذا تغير الاتجاه السياسي السائد في برلمان؛ من تركيبة سياسية مختلفة.

(1) Degoffe (M): la responsabilite penale d'un ministre, R.D.P. 1998 p 465.

وترتيباً على سبق، فالقول بأن الغاية هي اطلاع وتتوير الرأي العام بأوجه القصور التي شابت أعمال الحكومة السابقة، فإن هذا الاطلاع والتتوير برأينا يقف عند حدّه، وليس من شأنه إعمال المسؤولية السياسية وإنتاج آثارها على نحو ما هو مألوف في أحكام هذه المسؤولية وآثارها.

وبذلك فحاصل ما يمكن إيراده، أن المسؤولية الوزارية السياسية لا يمكن أن توجه إلا في وقتها الصحيح وليس بعد فوات الأوان، وهذا هو الرأي الراجح في الفقه الفرنسي، والذي يرى أن المسؤولية السياسية تستند في جوهرها على ضرورة وجود علاقة تماثل بين الحكومة والإرادة الوطنية، وهي بالتالي لا توجد إلا في وقت وجود الحكومة في السلطة، حيث يكون الخلاف السياسي ممكناً بينها وبين البرلمان⁽¹⁾.

⁽¹⁾segure Philippe: op. cit., p 1610

«المطلب الثاني»

صور المسؤولية السياسية للوزارة

تمهيد وتقسيم:

قدّمنا أن المسؤولية الوزارية لا يتصور قيامها إلا في النظام البرلماني وأنها مرتبطة ذاتياً به، وأنه بدون هذه المسؤولية لا يمكن وصف نظام ما بأنه برلماني.

وقد أوضح رئيس الوزراء البريطاني السير وينستون تشرشل sir Winston Churchill في خطاب له ألقاه أمام مجلس العموم البرلماني في 6 مايو / أيار 1952م عند تصوره لمفهوم المسؤولية الوزارية قائلاً: " إن كل وزير يتّمس بوزارة معينة هو المسؤول أمام البرلمان عن سياسة وإدارة وزارته، وهذا الأمر هو مبدأ أساسي وحيوي بالنسبة لنظامنا القائم على الديمقراطية البرلمانية، كما أن هناك مبدأ آخر بنفس القدر من الاحترام والأهمية، وهو أن الوزراء كهيئة واحدة مسؤولون بشكل جماعي عن سياسة الحكومة ككل.

وهذا يعني: أن مسؤولية الوزير الشخصية عن سياسة إدارته يجب أن تمارس بالتوافق مع وجهات نظر زملائه الوزراء، ولهذا فإن عمل من يُسمّونه بوزراء التنسيق يعد مظهراً من مظاهر المسؤولية الجماعية⁽¹⁾

وبهذا فقد تم إرساء صورتين للمسؤولية الوزارية، مسؤولية جماعية للوزراء عن السياسة العامة للحكومة، ومسؤولية فردية لكل وزير عن القيام بالأعمال الخاصة بوزارته، وترتيباً على ذلك سنعرّض في هذا المطلب صورتَي المسؤولية السياسية للوزراء، وفق التقسيم التالي:

الفرع الأول: المسؤولية السياسية الجماعية للوزارة.

الفرع الثاني: المسؤولية السياسية الفردية للوزراء.

⁽¹⁾Wilson, Geoffrey, cases and materialson constitutional and administrative law (London, Cambridge university press, 1966) .p.57

أشار إليه: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين... - مرجع سابق - ص 214.

الباب الأول: ماهية المسؤولية الوزارية.

الفصل الأول: التمييز بين المسؤولية السياسية والقانونية للوزراء.

«الفرع الأول»

المسؤولية السياسية الجماعية للوزارة

تُوجب المسؤولية السياسية الجماعية للوزراء استقالة الوزارة بأسرها ويطلق عليها بالفرنسية *la defiancedelachambre*، ويحدث ذلك عندما يكون التصرف الموجب للمسؤولية متصل بالسياسة العامة للوزارة، أو ناتجاً عما يباشره رئيس الوزراء بحسبانه رئيساً للوزارة بأجمعها، وقد يكون التصرف صادراً عن أحد الوزراء، ومع ذلك يتم سحب الثقة من الوزارة بكامل هيئتها، إذا أعلن رئيس مجلس الوزراء تضامنه مع هذا الوزير بشأن ما صدر عنه من تصرف⁽¹⁾. وتعد هذه المسؤولية التضامنية أهم الخصائص المميزة للنظام البرلماني، وهي نظرية أساسية في النظام البرلماني.

وإذ توصف هذه المسؤولية بـ (الجماعية)؛ فذلك لأن الوزراء وفقاً لمنطق النظام البرلماني يكونون معاً وحدة متجانسة يمثلها الوزير الأول، ولهذا فإذا ما اقترح مجلس العموم على عدم الثقة بالوزير الأول، فإن معنى ذلك أنه سحب الثقة من هيئة الوزارة كلها، وهو ما يُوجب استقالتها بكامل هيئتها⁽²⁾.

أما عن وصفها بالتضامنية؛ فقد جاء من أن البرلمان إذا ما اقترح على عدم الثقة بأحد الوزراء من أجل تصرف يتعلق بالسياسة العامة للوزارة، فإن عدم الثقة بهذا الوزير للسبب المذكور ينسحب على الوزارة بأكملها، فيكون عدم الثقة بالوزراء كلهم، وبالتالي فإنهم جميعاً يلتزمون بالاستقالة، وحتى لو وجد من بينهم من يعارض السياسة العامة للوزارة التي أدين الوزير بسببها.

(1) د. رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر - الطبعة الأولى - دار

النهضة العربية-القاهرة-1996م - ص 276.

(2) د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة... - مرجع سابق - ص 218.

لأن النظام البرلماني يقوم على مبدأ التضامن الوزاري principle of ministerial solidarity الذي يفترض أن هذه السياسة هي عمل كل الوزراء، حتى لو وجد من بينهم من يعارضها، وأن القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء بخصوصها تعتبر وكأنها صدرت بالإجماع⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن الدستور الفرنسي لعام 1958م نص في المادة 48 منه على أن (الوزراء مسؤولون بالتضامن أمام الجمعية الوطنية عن السياسة العامة لمجلس الوزراء، وكل منهم مسؤول مسؤولية فردية عن أعماله الشخصية). وهو ذات ما نص عليه الدستور المصري لعام 1970م في المادة 126 منه، والتي قررت أن (الوزراء مسؤولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسؤول عن أعمال وزارته) أما في القطر العربي السوري فقد نصت الفقرة 8 من المادة 71 من الدستور السوري لعام 1973م أن من اختصاصات مجلس الشعب حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء.

(1) د. حسن البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين ... - مرجع سابق- ص 218.

«الفرع الثاني»

المسؤولية السياسية الفردية للوزراء

تتصبب المسؤولية السياسية الفردية للوزارة على وزير بالذات، أو على وزراء محددين، بحيث يكون الفعل الموجب للمسؤولية منسوباً إلى وزير معين وخصوصاً بسياسته هو، لا بالسياسة العامة للوزارة، سواء كان هذا التصرف صادراً عن الوزير بذاته بحسبانه الرئيس الإداري الأعلى للوزارة، أم من أحد الموظفين التابعين له، المهم أن يكون هذا الفعل متعلقاً بالسياسة الداخلية للوزارة لا بالسياسة العامة لهيئة الوزارة ككل، مثل تعيين موظفين - إبرام عقود- إصدار تعليمات إلخ⁽¹⁾.

وتتحرك المسؤولية السياسية الفردية للوزراء عادة باستجواب يوجه إلى الوزير الصادر منه الفعل الموجب للمسؤولية، فإذا قرر المجلس التشريعي أن ما صدر عن الوزير يستوجب سحب الثقة منه وجب عليه الاستقالة وحده، أما الوزارة فتبقى في الحكم، إلا إذا قررت التضامن مع الوزير، فإنها تتحول لتصبح مسؤولية تضامنية تشمل الوزارة بأكملها⁽²⁾.

هذا، وتجدر الإشارة إلى أنه في كثير من الأحيان يدق التمييز بين أعمال الوزير المتعلقة بالسياسة العامة للوزارة، وتلك التي تصدر عنه بصفة شخصية. ينجم عن ذلك صعوبة التفريق بين الطائفتين من الأعمال الوزارية؛ سيما إذا علمنا أنه من الناحية العملية غالباً ما يكون تصرف الوزير متصلاً بشكل أو بآخر بالسياسة العامة للوزارة، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وبالتالي قد تجد الوزارة ذاتها أمام طرح للثقة في المجلس التشريعي قد لا تصيب نتائجها وزيراً منها خاصة.

(1) للتوسع في تفاصيل هذه المسؤولية يُراجع: د. سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية - مرجع سابق - ص21، وانظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة... - رسالة سبق الإشارة إليها ص253، وانظر: د. محمد الحلاق - أحمد إسماعيل - د. نجم الأحمد، النظم السياسية - منشورات جامعة دمشق - 2004 ص210.
(2) د. رمزي طه الشاعر، الوجيز في النظرية العامة للقانون الدستوري - بدون ذكر الناشر 2007 - 2008 ص151.

ولذلك فقد خلص الفقهاء إلى أن التمييز هو أمر تقديري، متروك للحكومة من جانب، والبرلمان من جانب آخر، على أنه يمكن الاستهداء في هذا المضمار بالقرائن التالية:

- 1- قرار سحب الثقة الموجه إلى رئيس الوزراء، يعتبر موجهاً إلى الوزارة بأكملها؛ لأن رئيس الوزراء هو رمز الحكومة وعنوان سياستها.
- 2- من حق الحكومة في جميع الحالات أن تعد أمراً من الأمور متعلقاً بالسياسة العامة للوزارة، ولو أثار مسؤولية وزير بذاته أو وزراء بذواتهم.
- مع ملاحظة أن حق التضامن مع الوزير في هذه الحالة يقتصر على رئيس مجلس الوزراء فقط، فليس لأي وزير أو عدد من الوزراء إثارة هذا الموضوع من تلقاء أنفسهم، وعادة ما تنص الدساتير على ذلك.
- 3- من حق البرلمان أيضاً أن يُعد أن موضوعاً ما متعلقاً بالسياسة العامة للوزارة، ومثيراً بالتالي للمسؤولية التضامنية للوزراء، حتى لو أثار مسؤولية وزير معين أو وزراء معينين⁽¹⁾.

وفي ختام الحديث عن المسؤولية السياسية الفردية للوزراء، فإنه لا بد من الإشارة إلى أن هذه المسؤولية تتسجم مع طبيعة النظام البرلماني، حيث يخوّل هذا النظام الوزير سلطات واسعة في تصريف الشؤون المتعلقة بوزارته، ولا يجعل من مجلس الوزراء سلطة رئاسية فوق الوزير، فمن الطبيعي إذن أن يتحمل الوزير بمفرده الأخطاء المنسوبة إليه، إعمالاً لقاعدة الربط بين السلطة، والمسؤولية⁽²⁾.

(1) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث - مرجع سابق - ص 518.

(2) يطرح هنا الأستاذ الدكتور رمضان بطيخ سؤالاً عما إذا كان تفويض الوزير لسلطاته ينفي مسؤوليته السياسية، ويجب سيادته عن هذا التساؤل بأنه إذا كان للوزير أن يفوض بعض اختصاصاته بموجب القوانين واللوائح، فذلك أمر خاضع لتقديره، ولا ينفي مسؤوليته السياسية؛ لأن أساس المسؤولية في هذه الحالة أن التفويض يصدر بناء على تقدير الوزير ويجري تنفيذه في حدود إشرافه العام، وأنه يملك قانوناً إلغاء التفويض، أو تعديله، واتخاذ ما يلزم من إجراءات لحسن سير المرافق الخاضعة لوزارته في حدود الدستور والقانون، واقتراح تعديل التشريعات النافذة بما يسمح باتخاذ هذه الإجراءات إذا لم تكن التشريعات تسمح بها، ومن ثم فإن تفويض الوزير لسلطاته لا ينفي مسؤوليته السياسية، انظر: د. رمضان محمد بطيخ، أثر الحكم في الدعوى الدستورية ووسائل وإجراءات الرقابة البرلمانية (التطبيقات العملية) 2006م ص 174، ومن جانب =

«المبحث الثاني»

المسؤولية القانونية للوزراء

تمهيد وتقسيم:

مما لا شك فيه، أن المسؤولية الوزارية القانونية، وكما يدل ظاهراً، محددة بنصوص قانونية أو بوقائع معينة وذلك على خلاف المسؤولية الوزارية السياسية التي، وكما رأينا غير مرتبطة بخطأ أو واقعة معينة، وإنما متعلقة بالأمزجة الحزبية والوطنية داخل البرلمان، فالمسؤولية القانونية إذاً تقوم على أساس وقائع محددة يرتب عليها القانون آثاراً أو نتائج تختلف باختلاف الوقائع، والنصوص الحاكمة لها، فقد تكون مدنية، أو جزائية، أو إدارية، وهذا ما سنعرضه وفق التقسيم التالي:

المطلب الأول: المسؤولية المدنية للوزراء.

المطلب الثاني: المسؤولية الإدارية للوزراء.

المطلب الثالث: المسؤولية الجنائية للوزراء.

=آخر، يرى البعض أن الأمر لا يحتاج إلى المبررات؛ التي سردها الدكتور بطيخ لتأكيد مسؤولية الوزير في حال تفويض سلطاته؛ لأن هذا التفويض يكون في الغالب لأمر مرؤوسي الوزير، وهو في كل الأحوال مسؤول سياسياً عن أعمال مرؤوسي الوزير سواء كانت مستمدة من اختصاصات أصلية أو مفوضة، وبالتالي: لا داعي لإفراد تساؤل خاص عن مسؤوليته عن الاختصاصات المفوضة، انظر: د. سعيد السيد علي المسؤولية السياسية في الميزان - مرجع سابق - ص 23.

ومن جانبنا نعتقد، أنه إذا كان الأمر في تصور الدكتور سعيد السيد علي لا يحتاج إلى المبررات التي سردها الدكتور بطيخ، فإن الأمر أيضاً لا يحتاج إلى المبررات التي ساقها هو ذاته؛ لأنه من العوده للأحكام العامة للتفويض نجد أن هناك قاعدة مفادها أنه لا تفويض في المسؤولية.

حتماً معنى ذلك، أن التفويض لا يعفي الوزير من المسؤولية السياسية، بذلك فإن أعمال هذه القاعدة كاف لترتيب مسؤولية الوزير عن الأعمال المفوضة؛ لأن التفويض بالسلطة لا يعني أبداً التفويض بالمسؤولية، لمزيد من التعمق في أحكام التفويض راجع: د. عبد قريظم، التفويض في الاختصاصات الإدارية - دراسة مقارنة - (رسالة دكتوراه) - كلية الحقوق - جامعة دمشق - 2009م - ص 204 وما بعدها، وانظر: د. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص - دار الفرقان - عمان - 1982م - ص 151، وانظر: د. إبراهيم عبدالعزيز شبحا، الإدارة العامة (العملية الإدارية) - الدار الجامعية - بيروت - ب. تاريخ - ص 266 وما بعدها.

الباب الأول: ماهية المسؤولية الوزارية.

الفصل الأول: التمييز بين المسؤولية السياسية والقانونية للوزراء.

«المطلب الأول»

المسؤولية المدنية للوزراء

تقوم المسؤولية المدنية بصفة عامة حين يُخلُّ الفرد بما التزم به قبل الغير قانوناً أو اتفاقاً، والجزاء فيها هو تعويض الضرر الناشئ عن هذا الإخلال، وهي تنقسم إلى مسؤولية عقدية تنشأ عن الإخلال بما التزم به المتعاقد، ومسؤولية تقصيرية تترتب عما يحدثه الفرد من ضرر للغير بخطئه.

وتقوم المسؤولية المدنية على الخطأ والضرر، والعلاقة السببية بينهما⁽¹⁾، والمسؤولية المدنية يخضع لها الجميع سواء كانوا أفراداً عاديين أو ساسة يشغلون مناصب سياسية؛ إذ إنها لا تتطلب سوى أن تلتئم لها أركانها، وهي: وقوع الخطأ، وحدوث الضرر، والعلاقة السببية بينهما⁽²⁾.

وعلى ذلك فإن الوزراء تطولهم أحكام المسؤولية المدنية؛ كالأفراد تماماً، بمجرد وقوعهم في الخطأ المسبب للضرر، ويلتزمون تبعاً لذلك بالتعويض شأنهم في ذلك شأن أي موظف من موظفي الدولة، أو أي فرد من الأفراد⁽³⁾.

فالمسؤولية المدنية لا علاقة لها بالبرلمان، أو السلطة التشريعية؛ لأن أحكام هذه المسؤولية ينظمها القانون الخاص، وتختص فيها المحاكم العادية.

(1) في تفاصيل المسؤولية المدنية، راجع: د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد- نظرية الالتزام بوجه عام ومصادر الالتزام- المجلد الأول (العمل غير المشروع- الإثراء بلا سبب- القانون)- دار النهضة العربية- القاهرة، وانظر: د. سليمان مرقس، شرح القانون المدني- الجزء الثاني- الالتزامات- دار المعارف- الإسكندرية- 1964م، وانظر: د. محمد وحيد الدين سوار، شرح القانون المدني- النظرية العامة للالتزام- الجزء الأول- منشورات جامعة دمشق- 2003م.

(2) تنص المادة 164 من القانون المدني السوري، والمادة 164 من نظيره المصري على أنه: (كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من يرتكبه بالتعويض).

(3) د. علي عبد القادر مصطفى، الوزارة في النظام الإسلامي، وفي النظم الدستورية المعاصرة- رسالة دكتوراه- كلية الشريعة والقانون- جامعة الأزهر- 1975م- ص324.

الباب الأول: ماهية المسؤولية الوزارية.

الفصل الأول: التمييز بين المسؤولية السياسية والقانونية للوزراء.

«المطلب الثاني»

المسؤولية الإدارية للوزراء

الحقيقة أن مبدأ مسؤولية الإدارة، مرّ بتطورات كبيرة، حيث كان المبدأ السائد قديماً هو عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها في أيّ ميدان. ونجم ذلك من نتيجة اختلاط سيادة الدولة بسيادة الحاكم الذي كان لا يُسأل عن أخطائه. ولم يتغير هذا الوضع كثيراً حتى عندما ظهر مبدأ سيادة الأمة مع نشوب الثورة الفرنسية؛ لأن الدولة بقيت ترفض مسؤوليتها عن التصرفات الخاطئة؛ التي تقوم بها وتلحق ضرراً بالمواطنين وكان نتيجة لذلك ما كان من إجحاف ومنافاة للعدالة، وهدر للحقوق وانتهاك للحريات، الأمر الذي نجم عنه انتقادات شديدة لمبدأ عدم مسؤولية الدولة. وبدأت الأمور تسير تدريجياً تجاه تقرير مسؤولية الإدارة، ولعل أوضح مثال على ذلك مجلس الدولة الفرنسي في محاولته في بداية الأمر الحدّ من عدم مسؤولية الدولة عن طريق التفريق بين أعمال الإدارة العادية وأعمال السلطة العامة (سلطة الإدارة الآمرة)، كالأجراءات التي تتخذها الإدارة فيما يتعلق بسلطات الدفاع، أو أعمال مرفق البوليس.

ورتب القضاء والفقهاء على هذه التفرقة مسؤولية الإدارة عن النوع الأول من الأعمال، وعدم مسؤوليتها عن النوع الثاني؛ وأساس ذلك أن النوع الأول من الأعمال لا تتجلى فيه مظاهر السيادة.

ولكن القضاء الإداري الفرنسي، ونتيجة لما وجه إليه من نقد حول هذه التفرقة، قرّر مبدأ مسؤولية الإدارة عن جميع تصرفاتها، ولم يستثن من ذلك إلا طائفة أعمال السيادة⁽¹⁾.

غير أن مسؤولية الدولة رغم هذا التطور لم تصل إلى شمول كافة أعمالها، بل توقفت عند حد الأعمال الإدارية، ولا تزال القاعدة هي عدم مسؤوليتها عن أعمالها التشريعية والقضائية⁽²⁾.

والمسؤولية الإدارية للدولة عن أعمالها تستند -كما هو الحال عليه بالنسبة لأحكام المسؤولية المدنية- على الخطأ والضرر، والعلاقة السببية بينهما. غير أن هذه المسؤولية قد تبنى فقط على الضرر، والعلاقة السببية بينه وبين تصرف الإدارة، وهو ما يطلق عليه (نظرية المخاطر) أو تحمل التبعية، وهي نظرية يُسجّل إنشاؤها لمجلس الدولة الفرنسي بماء الذهب.

وعوداً على بدء، فيما يتعلق بالمسؤولية الإدارية القائمة على أساس الخطأ والضرر، والعلاقة السببية فإن هذه المسؤولية، وكما أظهرها حكم المحكمة الإدارية العليا السورية⁽³⁾ مسؤولية الدولة عن أعمالها التي تبنى على الخطأ تستلزم توفر أركان ثلاثة:

- 1- أن يكون هناك خطأ منسوب للإدارة.
- 2- أن يصيب الفرد ضرر بسبب هذا الخطأ.

(1) لعله من المفيد الإشارة إلى أنه، يقصد بأعمال السيادة طائفة من الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية والتي تكون بمنأى عن رقابة القضاء، لحسابات سياسية أحياناً، أو استناداً لأسباب مختلفة تتعلق بالطبيعة الذاتية لبعض الأعمال الحكومية، وللتعمق في التفاصيل، انظر: د. عثمان خليل، مجلس الدولة - دراسة مقارنة - الطبعة الرابعة - عام 1956م - ص 141 وما بعدها.

(2) يراجع في تفاصيل المسؤولية الإدارية: د. عبدالله طلبة، القانون الإداري (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة) - القضاء الإداري - الطبعة السابعة - منشورات جامعة دمشق - ص 203.

(3) المحكمة الإدارية السورية العليا في قرارها رقم / 107 / لعام 1967م.

3- أن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر، ويندرج في مدلول الخطأ: العمل غير المشروع، وهو يتناول الفعل السلبي والفعل الإيجابي، وينصرف معناه إلى مجرد الإهمال والفعل العمد على السواء.

فإن هذا الحكم إذاً، يستتبع أن الخطأ الذي بسبب ضرراً للغير يلزم الموظف الذي ارتكبه بالتعويض.

ولكن أعمال هذه القاعدة على إطلاقها فيه إجحاف للموظف؛ لأنه لا يعمل في جميع الحالات لمصلحته الشخصية، وإنما لصالح الإدارة والزامه بالتعويض سيؤدي إلى إجحامه عن العمل خشية وقوعه في الخطأ، وما يترتب عليه من تعويض قد يشكل عبئاً جسيماً عليه.

ولذلك فإنه أمام محاذير إطلاق القاعدة المذكورة، كان لا بد من نظرة حق وعدل؛ وذلك بإيجاد جهة قادرة على التعويض على خطأ الموظف المسبب للإضرار وهي الإدارة، والتي تعود بدورها على الموظف بحسب ما إذا كان الخطأ المرتكب منسوب إلى المرفق العام، أم أنه منسوب إلى الموظف نفسه.

والقاعدة التقليدية التي سار عليها مجلس الدولة الفرنسي في هذا المضمار تقوم على أساس التفرقة بين هذين النوعين من الخطأ:

* **الخطأ المرفقي أو المصلحي**؛ وفيه ينسب الخطأ أو التقصير إلى المرفق ذاته، وتتحمل الإدارة المسؤولية وحدها فتدفع هي التعويض، وينعقد الاختصاص للقضاء الإداري للفصل في النزاعات الناشئة عنه.

* **الخطأ الشخصي**؛ وفيه ينسب الخطأ إلى الموظف نفسه، وتقع على عاتقه المسؤولية شخصياً، فيدفع التعويض من ماله الخاص.

حتماً إذن، هذه التفرقة بين الخطأ الذي ينسب إلى الإدارة، ولو ارتكبه مادياً أحد الموظفين، وبين الخطأ الذي ينسب إلى المرفق الذي يعمل به، تدق كثيراً في معظم الحالات.

وقد وضع الفقه والقضاء في فرنسا معايير عديدة للتمييز بين هاتين الفئتين من الأخطاء، مثل النزوات الشخصية، ومعيار الغاية من التصرف الإداري، ومعيار الانفصال عن أعمال الوظيفة ومعيار جسامه الخطأ⁽¹⁾.

وبذلك فإذا ما قامت العلاقة السببية بين الخطأ (سواء كان مرفقياً أم شخصياً) والضرر قامت المسؤولية الإدارية، وبالنتيجة تكون الإدارة ملزمة بالتعويض.

ويخضع الوزراء بوصفهم رجال إدارة لأحكام المسؤولية الإدارية السالفة البيان، فإذا صدر من أحد الوزراء خطأ سبب ضرراً للغير أصبح عرضة للتتبع بأحكام المسؤولية الإدارية، والتزم بالتعويض، على تفصيل يتعلق بنوع الخطأ فيما إذا كان مرفقياً أم شخصياً.

(1) راجع في تفاصيل هذه المعايير: د. عبدالله طلبة، الرقابة القضائية... - مرجع سابق ص 339 وما بعدها، وانظر: د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة - قضاء الإلغاء - (المرافعات الإدارية - القضاء الكامل - قضاء التعويض) - الطبعة الأولى - 1959م - دار المعارف - ص 666، وما بعدها، وانظر: د. محمد مرغني خيري، القضاء الإداري - ومجلس الدولة - (قضاء التعويض ومبدأ المسؤولية المدنية للدولة والسلطات الثلاث) - الجزء الثاني - 1994م - ص 22 وما بعدها.

«المطلب الثالث»

المسؤولية الجنائية للوزراء

يُعبّر عن المسؤولية الجنائية بأنها تبعة على الإنسان أن يتحملها فيما إذا ارتكب جريمة يعاقب عليها القانون، وارتكاب الجريمة مقدّمة لا بد منها لتحمل النتائج المترتبة عليها، ودون هذه الجريمة لا محل للقول بوجود المسؤولية الجنائية⁽¹⁾، وبذلك فإن المسؤولية الجنائية هي التزام شخص بتحمل نتائج أفعاله المجرمة⁽²⁾.

وتقوم الجريمة على ركنين: ركن مادي، وركن معنوي، أما الركن المادي: فهو الكيان المادي للجريمة، والذي لا يظهر إلا عند قيام الفرد بأفعال مادية محسوسة، ويتكون الركن المادي (الفعل الآثم) بدوره من ثلاثة أركان (سلوك إيجابي أو سلبي - فعل أو امتناع)، وبنتيجة يحققها هذا السلوك، وعلاقة سببية تربط السلوك بالنتيجة.

أما الركن المعنوي: فهو النشاط الإجرامي الذهني، والنفسي للجاني وجوهر هذا النشاط هو (الإرادة الجرمية)⁽³⁾، وبذلك فإن الفعل الآثم وحده غير كاف للقول بوجود جريمة بل لا بد من أن يرتبط هذا الفعل بالإرادة الجرمية لإحداثه.

وتم لا بد لكي تتعدّد المسؤولية الجزائية من أن ينص القانون على تجريم هذا الفعل؛ إذ دون هذا التجريم لا محل للقول بوجود جريمة⁽¹⁾، ويعبر عن ذلك بأنه (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني).

(1) أستاذنا الكبير، الدكتور عبود السراج، قانون العقوبات - المرجع السابق - ف270- ص 298، وانظر: د. عبد الأحد جمال الدين، و د. جميل عبد الباقي الصغير، المبادئ الرئيسية للقانون الجنائي - القس الأول - دار النهضة العربية - القاهرة - 1999م.

(2) للتوسع في المسؤولية الجنائية راجع: د. مصطفى العوجي، القانون الجنائي العام - المسؤولية الجنائية مؤسسة نوفل - بيروت - الجزء الثاني - ص 11.

(3) د. عبود السراج، قانون العقوبات - مرجع سابق - ص 189 - 256.

ويخضع الوزراء-من حيث المبدأ- للمسؤولية الجنائية شأنهم في ذلك شأن الأفراد العاديين، إلا أن خضوع الوزراء للمسؤولية الجنائية يستلزم التفريق بين فئتين من الجرائم التي يرتكبها الوزراء:

جرائم لا تتعلق بأعمال وظيفتهم، ويرتكبها الوزراء بصفقتهم الشخصية دون أي أثر للمركز القانوني العام الذي يشغلونه، وهذه يُسألون عنها أمام المحاكم العادية. وهناك جرائم يقتربها الوزراء، وتعد من متعلقات وظيفتهم، ويعبر عن هذه الفئة الأخيرة من الأعمال الوزارية، بالجرائم التي يرتكبها الوزراء أثناء قيامهم بوظائفهم أو بسببها.

والحقيقة كثيراً ما يدقّ التفريق بين الجرائم التي يمكن عدها من الأعمال التي يرتكبها الوزراء، أثناء قيامهم بأعمالهم، وتلك التي تخرج عن نطاق الوظيفة الوزارية، خاصة وأن الأثر المهم الناتج عن هذا التفريق يكمن في إجراءات المحاكمة، والجهة المختصة بها؛ فإذا كان الجرم خارجاً عن متعلقات الوظيفة الوزارية فالمحاكم العادية هي المختصة، مع ما هو مقرر من إجراءات أمامها .

أما في حالة إذا كان الجرم مرتكب من الوزير أثناء قيامه بأعمال وظيفته، فإنه يخضع عندها للقواعد المقررة في محاكمة الوزراء في النظم السياسية المعاصرة. وهذا النوع الأخير من الجرائم مع ما يرتبه من مسؤولية جنائية للوزراء، هو موضوع البحث الذي نطرق بابه، وسنتعرف لتفصيلات هذا الموضوع في محله المناسب من هذه الدراسة.

إذن، بعد أن عرضنا في هذا الفصل ماهية المسؤولية الوزارية من خلال التمييز بين المسؤولية السياسية للوزراء، ونظريتها القانونية، يمكننا أن نجمل

(1) ونؤيد البعض، أن هذا التجريم القانوني للفعل يسمى (بالركن القانوني أو الركن الشرعي) وهو أحد أركان الجريمة، و القول بأن الركن الشرعي هو أحد أركان الجريمة محل نظر؛ لأن الذي يصلح أن يكون ركناً للجريمة يجب أن يدخل في ماهيتها، أما الركن القانوني فهو خارج عنها، وينحصر دوره في وصفها، بمعنى: أن النص القانوني هو الذي يخلق الجريمة، ولا يمكن للخالق أن يكون ركناً فيما يخلق. راجع: د. عبود السراج- المرجع السابق- ص 144.

الفروق بين كلا النوعين من المسؤولية السياسية، والقانونية للوزراء بثلاث نواح⁽¹⁾:

أولاً: من حيث الشخص:

لا يخضع للمسؤولية السياسية إلا الوزراء، وكل من يمارس سلطة سياسية، ولهذا فإن الوزراء وغيرهم يتحملون المسؤولية السياسية أمام البرلمان بصورة فردية أو جماعية، وذلك تطبيقاً للقاعدة القائلة: (حيث توجد السلطة تكون المسؤولية)، ينجم عن ذلك أن المسؤولية السياسية لا يمكن ترتيبها في حق الأشخاص العاديين الذين لا يشغلون مناصب سياسية، أما المسؤولية القانونية (المدينة والإدارية والجنائية) يخضع لها جميع الأفراد سواء كانوا سلطة سياسية أم لا، بمن فيهم الوزراء.

ثانياً: من حيث العمل الذي يرتبها:

ترد المسؤولية الإدارية على مخالفة القانون الإداري، وترد المسؤولية الجنائية على ارتكاب جرائم محددة في قانون العقوبات، وترد المسؤولية المدنية على الأعمال التي يأتيها الوزراء بالمخالفة لأحكام القانون المدني.

وفي جميع الحالات السابقة لا بد من وقوع خطأ أو جريمة يرتب ضرر، أما المسؤولية السياسية للوزراء فهي أوسع نطاقاً؛ لأنها ترد على جميع أعمال وتصرفات الوزراء سواء في ذلك الأعمال والتصرفات الإيجابية والسلبية المشروعة، وغير المشروعة العمدية وغير العمدية.

فالبرلمان يراقب السياسة العامة للوزراء، ويبحث في سلامة الإجراءات والقرارات الوزارية المختلفة، لا من حيث مطابقتها القانون فقط، بل من حيث مدى ملاءمتها للظروف الواقعية؛

(1) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية - القاهرة - 1994م، ص 233 وما بعدها.

التي صدرت فيها، ومدى توافقها مع الصالح العام، ومدى تحقيقها لرغبة الأغلبية البرلمانية، حتى لو تنافت تلك الرغبة مع القانون.

ويمكن القول: إن المسؤولية السياسية ليست فقط لا تشترط الوقوع في الخطأ من جانب الوزير؛ بل يكفي اختلاف وجهات النظر بين الحكومة والبرلمان، ليشرع البرلمان بإجراءات المسؤولية السياسية.

ثالثاً: من حيث الجزاء:

الجزاء على المسؤولية السياسية هو جزاء سياسي يتمثل في العزل، بينما جزاء المسؤولية المدنية والإدارية هو التعويض للمضرور، وجزاء المسؤولية الجنائية العقوبات المحددة في القوانين الجزائية.

ونضيف أخيراً من جانبنا، أن المسؤولية القانونية بصورها المختلفة تنظر في المنازعات الناشئة حولها أمام المحاكم العادية، و يختص فيها القضاء العادي أو الإداري.
أما المسؤولية السياسية فهي تنظر أمام البرلمان، وبعيداً عن المحاكم.

كما يحكم المسؤولية القانونية بصورها المختلفة القواعد القانونية الواردة في القانون المدني، أو الإداري، أو الجنائي بحسب نوع المسؤولية، أما المسؤولية السياسية فيحكمها البرلمان بحسب التركيبة الحزبية، والاتجاهات السياسية السائدة فيه بعيداً عن القواعد القانونية.

«الفصل الثاني»

طبيعة المسؤولية الجنائية للوزراء وتطورها

تمهيد وتقسيم:

مما لا شك فيه، أن المسؤولية - بمفهومها الجنائي - هي تبعة على الإنسان تحمّلها فيما إذا ارتكب فعلاً آثماً يعاقب عليه القانون الجنائي، ولذا فارتكاب الجريمة مقدمة لا بد منها لتحمل النتائج المترتبة عليها، ودون الجريمة لا محل للقول بوجود المسؤولية الجنائية؛ وبذلك فالمسؤولية الجنائية هي التزام شخص يتحمل نتائج أفعاله المجرّمة.

هذه السمة الجنائية التي تتسم بها المسؤولية في حالة ارتكاب الجريمة، قد تضاف إليها سمة أخرى، في حال ارتكبت الجريمة من قبل شخص له مركز دستوري قانوني عام، ويتمتع بسلطات دستورية، وقانونية ترخي ثقلها على هذه الطبيعة الجنائية.

معنى ذلك، أن طبيعة المسؤولية الجنائية وقتئذٍ لن تبقى جنائية بحتة، إنما ستمتزج بالطبيعة السياسية للمركز الدستوري و القانوني العام؛ الذي يشغله مرتكب الجريمة، وهو الوزير في بحثنا هذا.

ومؤدى هذا، أن مفهوم المسؤولية الجنائية للوزراء يختلف عن المسؤولية الجنائية بأحكامها العامة؛ وهذا الاختلاف للمسؤولية الجنائية للوزراء لم يتشكل من العدم، وإنما كان نتيجة لتطور الأوضاع والظروف السياسية، وانعكاسات هذه الظروف على الأنظمة السياسية التي سادت في مرحلة تاريخية معينة.

ولذلك فإننا أمام تساؤلات تبدأ من تحديد أثر الطبيعة السياسية للمركز القانوني العام للوزير، على الطبيعة الجنائية لمسؤولية الوزراء في حال ارتكابهم

جرائم؟ وهل تستغرق الطبيعة السياسية للوظيفة الوزارية طبيعة المسؤولية الجنائية،

وذاتيتها في حال ارتكاب الوزير لجرائم تعدُّ من متعلقات العمل الوزاري؟

ثم ما هو مدى تأثير اختلاف الظروف السياسية، والدستورية على تطور

مفهوم المسؤولية الجنائية للوزراء؟

هذه التساؤلات وغيرها هي ما سنحاول الإجابة عنه في هذا الفصل، وذلك

وفق التقسيم التالي:

المبحث الأول: طبيعة المسؤولية الجنائية للوزراء.

المبحث الثاني: تطور المسؤولية الجنائية للوزراء.

«المبحث الأول»

طبيعة المسؤولية الجنائية للوزراء

تمهيد وتقسيم:

يلاحظ أن ارتكاب الوزير لجريمة يؤدي إلى اتسام مسؤوليته الجنائية أصلاً، بطابع سياسي تبعاً لطبيعة المركز السياسي والإداري الذي يشغله. ولما كان هذا المركز الذي يشغله الوزير، تنظمه قواعد دستورية و قانونية، تمنح الوزير صلاحيات واسعة متشعبة سواء كانت سياسية أم إدارية أم تنظيمية، فإن المكان هنا يغدو مناسباً لطرح التساؤل عن الاعتبارات؛ التي أدت إلى أخذ الطبيعة السياسية للمنصب الوزاري بعين الحسبان إبان النهوض بمحاكمته جنائياً؟ وهل تؤدي تلك الاعتبارات إلى إسباغ المسؤولية الجنائية للوزراء صبغة سياسية؟

ثم التساؤل مرة أخرى، عن كيفية تبرير الأخذ بهذه الاعتبارات السياسية للمسؤولية الجنائية للوزراء؟ وهو ما سوف نعرض له في هذا المبحث، وفق التقسيم التالي:

المطلب الأول: الطبيعة السياسية للمسؤولية الجنائية للوزراء.

المطلب الثاني: محاولات تبرير الطابع السياسي للمسؤولية الجنائية للوزراء.

الباب الأول: ماهية المسؤولية الوزارية.

الفصل الثاني: طبيعة المسؤولية الجنائية للوزراء وتطورها.

«المطلب الأول»

الطبيعة السياسية للمسؤولية الجنائية للوزراء

يقضي مبدأ المساواة أمام القانون الجنائي أن تقام الدعوى الجنائية ضد مرتكب الجريمة أيّاً كانت مكانته، وأياً كان مركزه القانوني، ذلك أن الدعوى الجنائية هي حق الدولة لإقرار سلطتها في العقاب وتهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام بتطبيق أحكام القانون الجنائي؛ بما يتفق وإرادة المشرع وسياسته الجنائية في التجريم والعقاب.

والوزراء كغيرهم من الأشخاص لا يعفون من المسؤولية الجنائية عن الجرائم التي يرتكبونها، وإنما شاء المشرع في العديد من النظم السياسية المعاصرة أن تنظر في الأفعال الجرمية؛ التي يرتكبها الوزراء في معرض ممارستهم لمهامهم محكمة خاصة، وهذا لا يعد خروجاً عن مبدأ المساواة الجنائية، كما أنه ليس إعفاء من المسؤولية.

وتخصيص محكمة للوزراء للنظر في الجرائم الوزارية يمكن تبريره على أساس أن للوزير دوراً سياسياً بجانب دوره الإداري؛ ويبرز الدور السياسي في مساهمة الوزير في رسم السياسة العامة للدولة من خلال مجلس الوزراء، ويبدو الدور الإداري في مجال وضع هذه السياسة موضع التطبيق في وزارته. مؤدى ذلك أنه ليس من الغريب أن تدخل الاعتبارات السياسية في تصرفات الوزير وأفعاله⁽¹⁾.

(1) د. فتحي فكري، دراسة لبعض جوانب قانون محاكمة الوزراء في فرنسا، ومصر، والكويت - دار النهضة العربية - القاهرة - 1995م - ص16.

وترتيباً على ذلك، فإن مسؤولية الوزير عن هذه الأفعال في حال مخالفتها للقواعد القانونية الجنائية، في معرض ممارسة مهامه، لا يمكن أن تكون جنائية بحته، إنما يخالطها أنواع أخرى من المسؤوليات السياسية والاقتصادية⁽¹⁾. وفي السياق ذاته، يرى البعض في تفسير الطابع المختلط للمسؤولية الجنائية للوزراء أنه يجب أن يكون لدى الوزير الجرأة على اتخاذ بعض القرارات لا يتهيب المسؤولية التي قد تنجم عنها، ومن هنا رُئي أن توجيه الاتهام إليه؛ أثناء كونه وزيراً يجب أن يُراعى فيه العنصر السياسي الذي يعطيه الجرأة على تحمل المخاطر، لذلك فمسؤوليته مختلطة، هي في جانب منها جنائية تخضع لقانون العقوبات، ولكن لها أيضاً جانبها السياسي؛ الذي يجب أن يؤخذ في الحسبان عند تقدير المخالفة ومدى جسامتها⁽²⁾.

ومن جانبنا نرى، أن المركز القانوني العام الذي يشغله الوزير، لا بد أن يُسبغ على مسؤولية الوزير عن الأفعال التي تقع تحت طائلة النصوص العقابية، خصوصيةً من شأنها إخراج المسؤولية الجنائية إلى حدود المسؤولية السياسية؛ والسبب الرئيس في تقاطع هاتين المسؤوليتين هو الاعتبارات السياسية لطبيعة مركز الوزير.

وبذلك فلا مبرر لدينا للقول بأن طبيعة المسؤولية الجنائية للوزير مختلطة، ذلك أنها ذات طبيعة سياسية⁽³⁾ بدلالة أن ما أخرجها عن الطبيعة الجنائية هي اعتبارات سياسية فرضتها طبيعة الوظيفة الوزارية.

(1) محكمة جنايات القاهرة - 1979/4/16م - مجلة إدارة قضايا الحكومة (الدولة الآن) - السنة 24 - العدد الثاني -

ص 133 وما بعدها، وانظر أيضاً: د. عبدالله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة

الحديثة - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - 1981م - ص 294.

(2) د. أحمد فتحي سرور، تحقيق جريدة الوفد - عدد 20 مارس 1987م - ص 3.

(3) يرى ESMEIN أن الطابع السياسي لجرائم الوزراء يغلب الطابع الجنائي، انظر:

ESMEIN, Dorit constitutionnel, 1928, t.2, p.523.

أشبار إليه: د. فتحي فكري، المرجع السابق.

على أن هناك أمراً على درجة من الدقة والأهمية، يجب الإشارة إليه، وهو أن هذه الطبيعة السياسية للمسؤولية الجنائية للوزارة يجب ألا تحسب امتيازاً للوزير، وإنما هي ضمانات اقتضتها طبيعة المركز الذي يشغله، الأمر الذي يتمخض عنه أن هذه الضمانات مقيدة بقيدين:

الأول: موضوعي: وهو أن يكون التصرف الموجب للمسؤولية الجنائية للوزير من صميم أعماله الوزارية، أو في معرض قيامه بها، و **الثاني: زمني:** بأن يكون التصرف صادر عن الوزير، وهو قائم فعلاً على رأس وزارته، وليس كونه وزيراً سابقاً.

فالتابع السياسي للوظيفة الوزارية يجب أن لا يحجب أن تلك الأفعال تشكل جرائم يعاقب القانون مرتكبها، سواء أكان وزيراً أم لا⁽¹⁾.

(1) في هذا المعنى انظر: د. فتحي سرور، الشرعية الدستورية وحقوق الإنسان في الإجراءات الجنائية - 1993م - بدون ذكر الناشر - القاهرة - ص 346، هامش رقم 1.

وراجع في الفقه الفرنسي على سبيل المثال:

- Merle et vitu , traite de droit criminel, procedure penale , 3e ed., p. 51 .

- pradel , procedure penale, t. 2 ., 1976 , n . 167 , p. 174

الباب الأول: ماهية المسؤولية الوزارية.

الفصل الثاني: طبيعة المسؤولية الجنائية للوزراء وتطورها.

«المطلب الثاني»

محاولات تبرير الطابع السياسي
للمسؤولية الجنائية للوزراء

الحقيقة يبدو الطابع السياسي للمسؤولية الجنائية للوزراء، أكثر ما يبدو، في جانبين، الأول: الطبيعة السياسية للمنصب الوزاري، والثاني: وجود جهة خاصة تنهض بمحاكمة الوزراء.

هذان الجانبان كان من شأنهما إرساء مبدأ مفاده خصوصية مساءلة أعضاء السلطات العامة، وهذه الخصوصية وجدت طريقها في القواعد القانونية النازمة لمسؤولية أعضاء السلطات العامة على اختلاف درجة هذه القواعد، حتى وصلت للدستور، وبذلك أصبح من التقاليد الدستورية المستقرة، في العديد من دول عالمنا المعاصر، النص على محاكمة الوزراء أمام محكمة خاصة.

وترتيباً على ذلك أصبحت محاكمة الوزراء تستند إلى صفة الفاعل بدلاً من ماهية الفعل، وهو ما يعدّ استثناءً من الأصل القائل: إن المواطنين أمام القانون سواء، ولا يُخص أحد بأحكام يتميز بها عن سواه.

وبوجود مثل هذه المحاكمات المستندة إلى صفة المتقاضين؛ كالوزراء نشأ مفهوم العدالة السياسية⁽¹⁾، ونشأت معه محاولات لتبرير هذه الخصوصية السياسية للمسؤولية الجنائية للوزراء.

(1) عصام نعمة إسماعيل، محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي والقضاء السياسي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية- بيروت- 2006م ص 48.

وإذا تتبعنا مسار هذه التبريرات المتعلقة بالتقليد الدستوري، القاضي بخصوصية مسائل الوزراء، فسنجد أن هذه الخصوصية ترجع في أصلها إلى نظام الاتهام Impeachment . الذي عرفته بريطانيا في القرن الرابع عشر⁽¹⁾.

وطبقاً لهذا النظام أوكل الاتهام إلى مجلس النواب، بينما جعلت المحاكمة من اختصاص مجلس الشيوخ؛ أي: إن المسؤولية الجنائية للوزير لم تكن تثار أمام المحاكم العادية، طبقاً لقواعد القانون العام، وإنما اختصت بها السلطة التشريعية؛ كمحكمة خاصة⁽²⁾.

وبذلك فإن انعقاد أمر المحاكمة للسلطة التشريعية، بما تحتويه هذه السلطة في تكوينها من أحزاب، واتجاهات سياسية، أسبغ على محاكمة الوزراء الطابع السياسي بامتياز.

وفي ذلك الوقت كانت المسؤولية الجنائية هي السبيل الوحيد لرقابة البرلمان على أعضاء الوزارة، وغالباً ما كان يؤدي التلويح بتحريك المسؤولية الجنائية، والتي يصل الجزاء في حال ثبوتها إلى الإعدام أو النفي، إلى استقالة الوزارة، وهو ما مهد لميلاد المسؤولية السياسية بجانب المسؤولية الجنائية.

وهكذا انتقل هذا التقليد إلى الدول الأخرى وأصبح من القواعد الثابتة فيها، وفي بداية الأمر ردّ هذا التقليد إلى شعور الإنجليز منذ زمن، أن القضاة العاديين قد لا يجدون في أنفسهم الشجاعة الكافية؛ للحكم على الوزراء، خصوصاً في

(1) v. m . HAURIOU , precis de droit constitutionnel 1929, p 371.

وباللغة العربية انظر، على سبيل المثال: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين... رسالة سبقت الإشارة إليها - ص 515 وما بعدها، و د. سيد رجب السيد محمد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارناً بالنظام السياسي الإسلامي-رسالة دكتوراه -جامعة القاهرة - 1986م - ص 26 وما بعدها .

(2) د. فتحي فكري ، دراسة لبعض جوانب قانون محاكمة الوزراء...- مرجع سابق- ص 11.

الجرائم المتعلقة بوظائفهم؛ لذلك فكروا في إيجاد محكمة خاصة، وإجراءات خاصة لمحاكمة الوزراء عن هذه الجرائم⁽¹⁾.

ويُطرح أحياناً هدف حماية أسرار الدولة، كسند لإنشاء محكمة خاصة للوزراء، وأحياناً أخرى يبرّر الطابع السياسي للمسؤولية الجنائية للوزراء، وتخصيص محكمة خاصة للوزراء، لحمايتهم من الدعاوى الكيدية؛ التي قد ترفع بسبب نزاعات حزبية أو خلافات شخصية؛ خاصة وأن كثرة هذه الدعاوى ستقلّل من تفرغهم لمهامهم، وهو ما ينعكس سلباً على المصلحة العامة، ونلمح هذا التبرير في غير قليل من الكتابات.

أما في مصر، فقد جرت محاولة تبرير الطبيعة السياسية للمسؤولية الجنائية للوزراء، في المناقشات التي جرت حول النصوص الخاصة بمحاكمة الوزراء في الدستور المصري لعام 1923م قيل: إن نظام المحكمة الخاصة للوزراء فيه (ضمان للوزراء وصون المصلحة العامة وأسرار الدولة وأعمالها من البذل والتشهير؛ تحت تأثير الخصومات الحزبية والعداوات الشخصية)⁽²⁾.

ويبرّر البعض التقليد الدستوري المُسيّس للمسؤولية الجنائية للوزراء بأن الوزراء في قيامهم بأعمالهم يحتكون بالأفراد، وقد يحدث من هذا الاحتكاك مُشادات، فوجب أن يُحمى الوزراء من خطر الاتهام وتدخل المحاكم الجنائية، بما

(1) قريباً من هذا المعنى، انظر:

BURDEAU , HAMON et troper , droit constitutionnel, 1991, P725

وفي فرنسا علّق على وجود محكمة خاصة لمحاكمة الوزراء:

HAURIUO, précis de droit constitutionnel , 1929 p.535

انظر :

ووصف ESMEIN، القاضي العادي بالخوف (timide)، والتردد (irresolu) وعدم الفعالية (impissant) في مواجهة الجرائم السياسية ESMEN, DROIT CONSTITUTIONNEL, 1928, T.2 P.522.

(2) كلمة عبد الحميد بدوي، الدستور - تعليقات على مواد - الأعمال التحضيرية والمناقشات البرلمانية - ج1 -

1940م - مطبوعات مجلس الشيوخ - ص 1086 ، وفي نفس المعنى: وحيد رافقت، رأي منشور ضمن

التحقيق المعنون (قضية العصر) - الأهرام الاقتصادي - عدد8 يوليو 1985م - ص 15 .

يجعل شرفهم ومالهم في خطر، ويعوق قيامهم بأعمالهم ويعود بسوء السمعة على الحكومة بأسرها⁽¹⁾.

والرأي عندي، أن تبرير الطابع السياسي للمسؤولية الجنائية للوزراء، لا يمكن أن يستند إلى المبررات؛ التي سيقّت آنفاً؛ فمن ناحية أن هذا التسييس كان نتيجة خشية القضاة وخوفهم، فالمسألة لا تحتاج إلى عميق تأمل لاستخلاص ضعف هذا السند؛ حيث لم يثبت الواقع صواب هذا المبرر، وإن كان له ما يؤيده تاريخياً إبان الحديث عن فكرة السلطة القضائية.

أما الآن، وقد ترسخ استقلال القضاة، وكفلت لهم النصوص القدر اللازم من الضمانات، انتفى الخوف من فقدانهم - كما قيل - للشجاعة لإدانة تصرفات الوزير المؤثمة جنائياً.

أما القول بأن غاية التسييس كانت لحماية أسرار الدولة، فهو أيضاً يجافي بتقديرنا الصواب؛ ذلك لأن حماية أسرار الدولة يكفي لكفالتها سرية الجلسات، ثم ألا تطرح تلك الأسرار في قضايا التخابر، مثلاً .

وكذلك فإن محاولة تبرير الطبيعة السياسية للمسؤولية الجنائية للوزير بردها إلى حماية الوزير من الدعاوى الكيدية، والانتهاكات الباطلة، فإن هذا المبرر، وبحق، محل نظر للأسباب التالية⁽²⁾:

- إن من المعروف في المنطق القضائي أن رفع الدعوى لا يعني الإدانة حتماً، حتى يقال: إن كثرة الدعاوى ستسيء للوزير، ولسمعة الحكومة.

(1) د. وحيد رأفت، د. وايت إبراهيم، القانون الدستوري - المطبعة المصرية - عام 1937م - ص - 599، وانظر قريباً من هذا المعنى:

ROUGEAUX, La Haute cour de justice sous la République, R.D.P., 1978.1022.

(2) وهو ما يراه - بحق - د فتحي فكري، دراسة لبعض جوانب قانون محاكمة الوزراء - مرجع سابق ص 14.

• يوجد قطاع عريض من الموظفين يحتك يومياً بالجماهير ومعرض بالتالي لأذى الدعاوى الكيدية، ومع ذلك لم يتم طرح فكرة تسييس مسؤوليتهم الجنائية تحديداً.

• يمكن تجنب الدعاوى الكيدية بوسائل شتى، منها: منع الادعاء المباشر ضد الوزراء، دون الحصول على إذن مسبق من لجنة يدخل في تكوينها العنصر القضائي، والسياسي .

ومحصلة ما يمكن إيرادها، في تبرير الطابع السياسي لمحاكمة الوزراء، فإننا نرى، أن أقرب التبريرات التي يمكن أن تساق، تكمن في الطبيعة الذاتية للوظيفة الوزارية؛ فهي ذات طابع سياسي، وإن كانت تظهر على أرض الواقع نشاطاً إدارياً، واقتصادياً، وتنظيمياً، ولكن يبقى الطابع السياسي هو الذي يلف كل أوجه نشاط الوزير، ولذا فإن الذاتية السياسية للوظيفة الوزارية هي ما تصلح بنظرنا لأن تكون المبرر لإكساء الطابع السياسي للمسؤولية الجنائية للوزراء.

على أنه يجب الإشارة إلى جانب دقيق مفاده، أن هذا الطابع السياسي للوظيفة الوزارية لا يعني بأية حال الاكتفاء بالمسؤولية السياسية، وإنما يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار طبيعة الفعل الموجب للمسؤولية؛ وعلى ذلك فلو كان الفعل الموجب للمسؤولية؛ مما يقع تحت طائلة النصوص الجنائية العقابية، فإن المسؤولية تكون جنائية من حيث أسلوبها، ولو كانت ذات طابع سياسي بالنظر إلى طبيعة المركز القانوني لمرتكبها.

حتماً إذن معنى ذلك، أنه لا يجب التفريط في إثارة المسؤولية الجنائية للوزير، حال ارتكابه في معرض نشاطه الوزاري أفعالاً جنائية، ولذا نجد أن التشريعات المختلفة نظمت المسؤولية السياسية، دون التفريط في النص على المسؤولية الجنائية؛ مما يؤكد ضرورة وجودهما معاً كضابطين نوعيين لنشاط الوزير .

الباب الأول: ماهية المسؤولية الوزارية.

الفصل الثاني: طبيعة المسؤولية الجنائية للوزراء وتطورها.

«المبحث الثاني»

تطور المسؤولية الجنائية للوزراء

تمهيد وتقسيم:

تلقأ النُظم السياسية إلى وضع قواعد مساءلة الوزراء، والملاحظ اختلاف طبيعة المساءلة ومداها، والقضايا التي تطالها تبعاً لنوع النظام السياسي الذي تنتهجه الدولة.

فحتى في ظل الأنظمة الدكتاتورية، أو الملكية المطلقة، فإن الوزراء يخضعون للمساءلة من الحاكم، وإن كانت موجبات مسؤوليتهم محصورة بمخالفة أوامره وتوجيهاته.

وأما في ظل الأنظمة الديمقراطية التقليدية، بصورها المختلفة من رئاسية ومجلسية وبرلمانية، وتفرعاتها، فمما لا خلاف فيه، أن الوزراء يخضعون للمسؤولية الجنائية، عدا عن خضوعهم للمسؤولية السياسية، ولكن الاختلاف في تحديد السلطة التي يحق لها محاكمة الوزير، تبعاً لمدى العلاقة التي يرسمها كل نظام بين السلطات، والتي ينظم أحكامها الدستور.

وبذلك، سوف نعرض في هذا المبحث لتطور المسؤولية الجنائية للوزراء في النُظم السياسية المعاصرة، ثم لتطور المسؤولية الجنائية للوزراء في كل من النظام السياسي المصري والسوري، وفق التقسيم التالي:

المطلب الأول: تطور المسؤولية الجنائية للوزراء في النُظم السياسية المعاصرة.
المطلب الثاني: تطور المسؤولية الجنائية للوزراء في كل من النظام السياسي المصري والسوري.

الباب الأول: ماهية المسؤولية الوزارية.

الفصل الثاني: طبيعة المسؤولية الجنائية للوزراء وتطورها.

«المطلب الأول»

تطور المسؤولية الجنائية للوزراء
في النظم السياسية المعاصرة

تمهيد وتقسيم:

السائد أثناء البحث في تطور الموضوعات الدستورية أن تمرّ الأفكار، والمبادئ، والمفاهيم السياسية، بمراحل تاريخية تبعاً لتطورها وتباين الأيديولوجيات التي تمخضت عنها، إلا أن ذلك التطور ليس من الضرورة أن يكون نوعياً، بل غالباً ما يكون تطوراً ضمن الطبيعة الذاتية الواحدة للمبدأ.

ولكن مبدأ المسؤولية الجنائية للوزراء مرّ بمراحل أيديولوجية مختلفة اختلافاً يساير التطور الدستوري الذي حصل في النظم السياسية في دول عالمنا المعاصر . ومؤدى ذلك أن تطور مفهوم المسؤولية الجنائية للوزراء قد تطور ليس مرحلياً فحسب، بل نوعياً.

وبدأ هذا التطور النوعي للمسؤولية الجنائية للوزراء، منذ نشأتها وحتى وصلت إلى ما هي عليه، حتى أنّ الدراسات التاريخية لتطور المسؤولية الجنائية للوزراء في بعض النظم السياسية أفادت أن من مبدأ هذه المسؤولية، تفرع مفهوم المسؤولية الوزارية بنوعيه السياسي والجنائي.

وفي ذات السياق، يمكن التساؤل عن الجوانب التي تطور بها مبدأ المسؤولية الجنائية للوزراء، فهل تطور من جانب تاريخي يساير تطور و اختلاف النظم السياسية والدستورية النازمة له فحسب؟ أم أن هذا التطور أخذ بعداً ذاتياً، ظهر في اختلاف طبيعة المسؤولية الجنائية للوزراء عبر الزمن؟ أم أنه كان يتجه أثناء تطوره في اتجاهين متوازيين؛ جانب تاريخي، و آخر ذاتي؟

هذا ما سنعرّض له من خلال دراسة تطور المسؤولية الجنائية للوزراء في

النظم السياسية المعاصرة، وذلك وفق التقسيم التالي:

الفرع الأول: تطور المسؤولية الجنائية للوزراء في النظام السياسي الأمريكي.

الفرع الثاني: تطور المسؤولية الجنائية للوزراء في النظام السياسي الفرنسي.

«الفرع الأول»

تطور المسؤولية الجنائية للوزراء
في النظام السياسي الأمريكي

يعتمد النظام السياسي الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية على مبدأ فردية السلطة التنفيذية، حيث تتجسد الوظائف التنفيذية كلها في يد شخص واحد، هو رئيس الدولة.

ولا يوجد وزراء بالدلالة العلمية لهذا المصطلح، وإنما يستعين الرئيس الأمريكي بأشخاص يُسمون بـ"السكرتاريين" وهم مجرد معاونين للرئيس في تنفيذ سياسته، ولا يشكلون مجلساً متضامناً، كطرف ثان للسلطة التنفيذية، على غرار مجلس الوزراء الموجود في النظام البرلماني⁽¹⁾.

ففي الدستور الأمريكي⁽²⁾ نجد أن الفقرة الأولى من المادة الثانية تنص على أنه تُتَاط السلطة التنفيذية برئيس الولايات المتحدة الأمريكية. ولكن هذا لا يمنع من أن يختار الرئيس من خالصائه معاوناً له في الشؤون الخارجية، وآخر للدفاع وآخر للمالية وآخر للعدل.... إلخ، ولكنهم جميعاً -كما أشرنا أعلاه- يطلق عليهم اسم سكرتاريين، أو أمناء سر الدولة، أو رؤساء إدارات⁽³⁾.

(1) د. إبراهيم شيحا، وضع السلطة التنفيذية ... -مرجع سابق- ص 84، ويرجع ذلك؛ أن الآباء المؤسسين للدستور الأمريكي الصادر 17 سبتمبر 1787م اعتبروا أن الوزارة في ذلك الشكل البرلماني كانت أداة للسيطرة الملكية على التشريع، وبذلك فإن رئيس الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية يقع عليه تقرير ورسم السياسة العامة للدولة، ولا يستقل السكرتاريين بسياسة خاصة عن سياسته، فهم مجرد أدوات لتنفيذ سياسته، انظر: د. سيد رجب السيد محمد، المسؤولية الوزارية... -مرجع سابق- ص 222.

(2) الدستور الأمريكي لعام 1789م.

(3) د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة... -مرجع سابق- ص 367 وما بعدها.

وإذا أُطلق عليهم اسم وزراء فذلك من باب التجاوز، وهؤلاء السكرتاريون -الوزراء تجاوزاً- مسؤولون أمام رئيس الدولة من الناحية الإدارية والسياسية، ومسؤولون أمام الكونجرس الأمريكي من الناحية الجنائية.

وقد تنبه واضعو الدستور الأمريكي لخطورة الموقف في حالة ما إذا سلك أحد أعضاء السلطة التنفيذية - رئيس الدولة أم الوزراء - مسلكاً غير قويم، وقام بارتكاب فعلٍ آثمٍ مُحتمياً بالوظيفة التي يشغلها، فقرروا إمكانية عزله بعد محاكمته برلمانياً بمعرفة الكونجرس⁽¹⁾، وهذه المحاكمة تأخذ أسلوب المسؤولية الجنائية؛ من حيث كونها تقسم إلى اتهام، ومحاكمة.

وهذه المسؤولية الجنائية للوزراء⁽¹⁾ في الولايات المتحدة الأمريكية تتم من خلال سلطة الكونجرس الأمريكي في عزل الرئيس الأمريكي، أو نائبه، أو أي عضو آخر من أعضاء السلطتين التنفيذية أو القضائية من مناصبهم إذا وجه لهم اتهام نيابي (أي من مجلس النواب) بارتكاب جريمة الخيانة، أو الرشوة، أو غيرها من الجنايات والجنح الكبرى، وأدينوا فعلاً بهذه التهم (من خلال محاكمة تتم في مجلس الشيوخ) وذلك كله من خلال عملية دستورية تعرف باسم الاتهام الجنائي، أو المحاكمة البرلمانية Impeachment⁽³⁾.

(1) د. سعد عبد المقصود خليل، النظرية العامة لتولية رئيس الدولة -رسالة دكتوراه- جامعة عين شمس - ب. تاريخ -ص 320.

(1) سوف نستخدم (تجاوزاً) تسمية (الوزراء) للدلالة على السكرتاريين في الولايات المتحدة الأمريكية، وذلك نزولاً على مقتضى توحيد المصطلحات .

(3) د. حسن البحري الرقابة المتبادلة ... -مرجع سابق- ص 513.

والحقيقة أن فكرة الـ "إمبيتشمنت"⁽¹⁾ ليست حديثة النشأة، فالمناقشات التي دارت بخصوصها في الولايات المتحدة الأمريكية، أقدم من الدستور الأمريكي ذاته⁽²⁾؛ إذ ترجع هذه الفكرة في نشأتها إلى القرن الرابع عشر؛ حيث جرى البرلمان الإنجليزي على محاكمة وزراء الملك والقضاة عند خروجهم على القانون، أو تنفيذهم لأوامر ملكية تتعارض ومصالح الشعب، وقد كان لمجلس العموم (المجلس الأدنى) الحق في اتهام رجال الملك أو (التاج)، في حين كانت سلطة المحاكمة من اختصاص مجلس اللوردات (المجلس الأعلى)؛ الذي كان يملك سلطة توقيع مختلف العقوبات، بما فيها الإعدام على من تثبت إدانته من هؤلاء⁽³⁾.

⁽¹⁾ تجدر الإشارة إلى أن كلمة Impeachment (إمبيتشمنت) لها معنيان في اللغة: **المعنى الأول:** يشير إلى العملية الخاصة التي من خلالها يمكن لمجلس النواب في الولايات المتحدة بعد أن يتقصى حقيقة أمر معين، ويصوغ لائحة الاتهام، أن يوجه التهم بارتكاب جريمة، أو أكثر (من الجرائم المنصوص عليها) ضد بعض الموظفين المدنيين في الحكومة الفيدرالية. ويرى البعض أن تعبير (Impeachment)، يقصد به هذا المعنى فقط، انظر: د. أحمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية-رسالة دكتوراه-جامعة القاهرة-عام 1980م-ص 584-الهامش.

المعنى الثاني: يمكن أن يستعمل كإشارة مختصرة إلى سلطة الكونجرس العامة في العزل، حيث تتضمن كلاً من (سلطة مجلس النواب في الاتهام) + (سلطة مجلس الشيوخ في إجراء المحاكمة، وعزل من تثبت بحقه التهمة أو تقرير عدم صلاحيته لتولي أي منصب آخر في الولايات المتحدة)، وهذا المعنى الأخير هو الذي نقصده من مصطلح (Impeachment)، ونرى كما يرى البعض أن أفضل ترجمة لهذا المصطلح هي (المحاكمة البرلمانية)، أو (الاتهام الجنائي) بواسطة الكونجرس. انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة... - مرجع سابق- ص 515.

⁽²⁾ د. حسن البحري - المرجع و الصفحة ذاتهما.

⁽³⁾ د. حسن البحري - ذات المرجع السابق وذات الصفحة .

وتجدر الإشارة إلى أن نظام المحاكمة البرلمانية كان معروفاً في الولايات الأمريكية حتى قبل أخذ الدستور الاتحادي به⁽¹⁾.

وعلى الرغم من أن فكرة المحاكمة البرلمانية في النظام الأمريكي ترجع في أصولها التاريخية إلى النظام البرلماني الإنجليزي، إلا أن مفهومها ليس واحداً في كلا النظامين؛ فقد أدخل واضعو الدستور الأمريكي على مفهوم المحاكمة البرلمانية ابتكارات عديدة، جعلت نظام المحاكمة الأمريكي يتميز عن نظيره الإنجليزي من زوايا عديدة أهمها⁽²⁾:

1- بينما حدد الآباء المؤسسون للدستور الأمريكي دائرة الجرائم القابلة للاتهام الجنائي، وحصرها بـ (الخيانة، أو الرشوة، أو الجنايات، والجناح والكبرى) رفض البرلمان الإنجليزي أن يحدد هذه الجرائم على سبيل الحصر، واعترف لنفسه بالحرية المطلقة في تكييف الجريمة، وتحديد العقوبة⁽³⁾.

2- حصر الدستور الأمريكي الاتهام الجنائي في الموظفين المدنيين التابعين لحكومة الولايات المتحدة، بينما سمح النظام الإنجليزي لمجلس العموم أن يتهم أي

(1) فقد كان مطبقاً في دستور ولاية فرجينيا الصادر عام 1776م، ودستور ولاية ماساشوستس الصادر سنة 1780م، انظر: د. سعد عبد المقصود خليل، النظرية العامة لتولية رئيس الدولة-المرجع السابق-ص 320.

(2) د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين - مرجع سابق- ص 516 هامش (1).

(3) للتعلم في نشأة وتطور المحاكمة البرلمانية في النظام السياسي البريطاني، يراجع: د. السيد صبري، حكومة الوزارة- المطبعة العالمية- القاهرة- 1953م- ص 102، وانظر: أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية- الجزء الأول- ترجمة: علي مقلد-الأهلية للنشر- بيروت- 1974 ص 213، وانظر: د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري - المطبعة العالمية- القاهرة- الطبعة الرابعة- 1949م ص 124-125، وانظر: د. محمد كامل ليلة، الدول والحكومات- دار النهضة العربية- بيروت- 1969م ص 906.

شخص كان بارتكاب أية جناية، أو جنحة، سواء كان الشخص المذنب من الأشراف أم من عامة الشعب، باستثناء أفراد العائلة الحاكمة.

3- مجلس الشيوخ الأمريكي يحتاج إلى موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين لإصدار قرار الإدانة ضد الموظف المتهم (أغلبية مشددة)، بينما لا يحتاج مجلس اللوردات في بريطانيا لإصدار مثل هذا القرار إلى تلك الأغلبية المشددة؛ حيث يصدر قرار الإدانة بموافقة الأغلبية العادية (أغلبية بسيطة).

4- حدد الدستور الأمريكي في الولايات المتحدة العقاب المحتمل الذي يمكن أن تسفر عنه المحاكمة البرلمانية في حال ثبوت التهمة، والإدانة بالعزل من المنصب، أو الحرمان من تولي بعض المناصب في حكومات الولايات المتحدة، فضلاً عن إمكانية الملاحقة عن نفس التهمة أمام المحاكمة العادية وفقاً لقواعد القانون العام.

وهو ما يعني أن أسلوب المحاكمة البرلمانية في النظام الأمريكي صُمِّم ليكون علاجياً؛ حيث يهتم بالمصلحة العامة أكثر من اهتمامه بمعاقبة الشخص الموجه إليه الاتهام، بينما في النظام البرلماني الإنجليزي يستطيع مجلس اللوردات أن يقضي بأية عقوبة يراها مناسبة ضد الشخص المذنب، وهذه العقوبة قد تكون فقدان الحياة (عقوبة الموت أو الإعدام)، أو مصادرة الأملاك، أو النفي، أو السجن.

5- الملك في إنجلترا يمكن أن يعفو عن أي أحد بعد اتهامه برلمانياً وثبوت إدانته، بينما يحرم الدستور الأمريكي رئيس السلطة التنفيذية من هذا الحق صراحة؛ حيث ينص البند الأول من الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور الأمريكي على أن « تكون للرئيس سلطة إرجاء تنفيذ الأحكام، ومنح العفو عن الجرائم المقترفة في حق الولايات المتحدة إلا في حالات الاتهام الجنائي».

6- نظراً لأن الملك في إنجلترا لا يخطئ (باعتباره لا يتصرف إلا بناء على مشورة وزرائه تطبيقاً للمبدأ القائل: الملك لا يعمل منفرداً) ، فهو غير مسؤول عن أعماله سواء من الناحية السياسية أم الجنائية⁽¹⁾، وبالتالي فإن ذاته مصونة لا تمس ولا يمكن أن يكون محلاً للاتهام الجنائي، بينما ينص الدستور الأمريكي صراحة على أن الرئيس في الولايات المتحدة مسؤول من خلال ارتكاب الخيانة العظمى، أو الرشوة، أو غيرهما من الجنايات، أو الجنح الكبرى، فهو يمكن أن يتهم ويحاكم ويعاقب.

7- الإجراءات المتبعة في بريطانيا عند إجراء المحاكمة البرلمانية تتضمن الإجراءات الجنائية العادية، بينما يتم الفصل في الولايات المتحدة بين إجراءات المحاكمة البرلمانية، والإجراءات الجنائية العادية.

8- الإنجليز لديهم وسائل بديلة غير الاتهام الجنائي لعزل الوزراء، بينما يقرر الدستور الأمريكي بأن الاتهام الجنائي هو الإجراء الوحيد للعزل⁽²⁾.

وبذلك يمكن تعريف المحاكمة البرلمانية وفق الدستور الأمريكي بأنها: (تلك العملية الدستورية التي يقوم من خلالها الكونجرس الأمريكي بعزل رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، أو نائبه، أو أي من الموظفين المدنيين التابعين للولايات المتحدة من أعضاء السلطين التنفيذية والقضائية من مناصبهم، في حال وجه لهم اتهام نيابي (من مجلس النواب) بارتكاب جريمة الخيانة، أو الرشوة، أو غيرهما من الجنايات، والجنح الكبرى، وأدينوا فعلاً بارتكاب واحدة أو أكثر؛ من هذه الجرائم من خلال محاكمة تجري بواسطة مجلس الشيوخ⁽³⁾).

و من جهتنا نرى، أنه وفقاً لطبيعة النظام السياسي الأمريكي القائم على مبدأ الفصل الجامد-من حيث المبدأ- بين السلطات، فإن المحاكمة البرلمانية للوزراء أمام الكونجرس بمجلسيه، يدفعنا إلى التأكيد على أن مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الأمريكي، يقوم في حقيقته على رقابة متبادلة، وتعاون بينها؛ لإرساء مبدأ الشرعية، وضمان نفاذ القاعدة الدستورية.

(1) بالغ البعض في مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البريطاني، ولم يقصروا الأمر على عدم المسؤولية السياسية، وإنما القول أيضاً بعدم المسؤولية الجنائية، فإذا قتل الملك أحد الوزراء فإن رئيس الوزراء يسأل عنه، أما إذا قتل رئيس الوزراء فلا أحد يسأل عنه؟ ونرى مع البعض، أن هذه العبارة قيلت للتدليل على مدى عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البريطاني، ولا يراد بها معناها الحقيقي؛ لأنها تتعارض مع مبدأ المسؤولية الجنائية الشخصية، انظر: د. محمد الحلاق، وآخرون- النظم السياسية-مرجع سابق-ص 223-هامش رقم 1.

(2) انظر د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة...-مرجع سابق-ص 516 هامش رقم (1).

(3) يعود هذا التعريف إلى د. حسن البحري في رسالته: الرقابة المتبادلة بين السلطين...-مرجع سابق-ص 518.

«الفرع الثاني»

نشأة وتطور المسؤولية الجنائية للوزراء

في النظام السياسي الفرنسي

تعود نشأة المسؤولية الجنائية للوزراء في فرنسا إلى عهد الحكم الملكي، وإن كانت تطبيقاتها نادرة جداً، وكان هدف الملاحقة في ذلك الزمن، سياسياً خالصاً، تولت هذه الملاحقة في العام 1356م الجمعية العامة (المؤلفة من ممثلين عن الإكلير، والنبلاء، وعامة الشعب).

ونشأ المبدأ الدستوري لمسؤولية الوزراء لأول مرة بالمرسوم الصادر في 13 يوليو 1789م، الذي نص على أن: «الوزراء وموظفي السلطة المدنيين والعسكريين مسؤولون عن كل المشروعات المناقضة لحقوق الأمة، ومراسيم المجلس التشريعي»، وهم، أي: الوزراء يسألون أمام الجمعية العامة؛ التي يعود لها أن تسمح بمحاكمتهم أمام القضاة المختصين عن الأفعال الحاصلة أثناء ممارسة وظائفهم⁽¹⁾.

في هذا التاريخ كان القضاء العادي ممنوعاً من مساءلة الوزراء، فمع الثورة الفرنسية جاء في المادة 13 من قانون 16-24 آب 1790م، على أنه "لا يحق للقضاة تحت طائلة ارتكابهم جرماً أثناء قيامهم بوظائفهم، أن يُقْلَقُوا بأي صورة

(1) les ministres seront responsables de leur gestion Etats generaux , qui pourront les Faire juger sur le Fait de lexercice de leurs fonetions par les jugescometents . A. Desjardins, les cahiers des Etats generaux en 1789p .213 – cite par : kamto , Maurice – laresponsabilite penale des ministres – R.D.P. 1991 p 1243.

كانت أعمال الهيئات الإدارية، أو أن يدعوا الموظفين الإداريين للمثول أمامهم بسبب قيامهم بوظائفهم⁽¹⁾.

وبذلك فقد كانت أعمال الإدارة بعيدة عن رقابة القضاء، الأمر الذي لم يكن متوافقاً مع قواعد العدالة والإنصاف، والتي تقضي بوجود عدم حرمان المتضرر من أعمال الإدارة من التعويض عما يصيبه من أضرار.

وبذلك فقد تضمنت الدساتير والمواثيق الفرنسية المتعاقبة مبدأ المسؤولية الجنائية للوزراء، كما نصت على إيجاد مؤسسة خاصة لمحاكمتهم؛ بسبب ما يرتكبون من جرائم، وكان الشعور بالكراهية تجاه الوزراء، منذ عصور ما قبل الثورة، وراء هذا المبدأ، فقد كان الشعب ينسب للوزراء التسبب فيما يعانیه من متاعب.

إذن، فقد مرت المسؤولية الجنائية للوزراء في فرنسا بتطورات تاريخية، ساهمت بذلك التطورات الدستورية؛ التي مرّ بها النظام السياسي في فرنسا، وسنعرّض لتطور المسؤولية الجنائية للوزراء في فرنسا، وفق ما يلي⁽²⁾:

أولاً: المسؤولية الجنائية للوزراء في فرنسا وفق أحكام أول دساتير الثورة الصادر في 1791/9/19م: نص أول دساتير الثورة على المسؤولية الجنائية للوزراء، حيث منح الحق في الاتهام إلى الهيئة التشريعية على أن تتم المحاكمة أمام محكمة عليا وطنية، تتكون من قضاة من محكمة النقض وكبار المحلفين، للنظر في الجرائم التي يرتكبها الوزراء والموظفون الرسميون، وكذلك الجرائم التي تُرتكب ضد أمن الدولة، إلا أن هذه المحكمة لم تكن تجتمع إلا بناء على قرار بذلك من الهيئة

(1) عصام إسماعيل، محاكمة الوزراء... - مرجع سابق - ص 70.

(2) من نوافل القول، أن فرنسا تعد الدولة التي عرفت وجريت كل أنواع الأنظمة السياسية، فمن الملكية المطلقة - قبل ثورة 1789م - إلى الملكية الدستورية، فالجمهورية البرلمانية والرئاسية، فالإمبراطورية، إلى أن استقر النظام البرلماني فيها منذ 1815م، واستمر مع الجمهورية الرابعة، إلى أن شهد تحولات مهمة في ظل الجمهورية الخامسة، ودستور ديغول لعام 1958م، وبذلك تعد فرنسا - بحق - مخبراً دستورياً فريداً، انظر للتعمق: د. محمد الحلاق وآخرون، النظم السياسية - مرجع سابق - ص 89.

التشريعية⁽¹⁾، وقد أتى هذا الدستور بقضاء جديد تتم المحاكمة أمامه، تحت اسم محكمة العدل العليا.

وحافظ دستور السنة الثامنة على تلك الأوضاع الخاصة بسلطة الاتهام، ونص في المادة 73 على تشكيل المحكمة العليا من: قضاة تختارهم محكمة النقض من بين قضاتها، ومُحلفون يتم اختيارهم من قائمة وطنية، كما نص هذا الدستور على عدم جواز الطعن في أحكام تلك المحكمة بالاستئناف أو بالنقض⁽²⁾، وسار الدستور الإمبراطوري سنة 1804م على ذات النهج من حيث اختصاص الهيئة التشريعية في الاتهام، لكنه أضاف سلطة اتهام أخرى، وجعل المحاكمة أمام محكمة عليا مع إدخال بعض التفاصيل، وذلك على النحو التالي:

بالنسبة لسلطة الاتهام جعلها من اختصاص جهتين هما:

- 1- الهيئة التشريعية، وأن يكون ذلك بناء على طلب خمسين منها.
- 2- المحامي الشعبي.

أما المحاكمة، جعلها من اختصاص محكمة عليا تتكون من عناصر مختلطة، على النحو التالي:

الأمراء- بعض شاغلي المناصب العليا وكبار موظفي الإمبراطورية- وزير العدل- ستون من أعضاء مجلس الشيوخ- ستة من رؤساء الأقسام لمجلس الدولة- أربعة عشر مستشاراً من بين أعضاء محكمة النقض- يُضاف إليهم نائب عام يعينه الإمبراطور؛ ليتولى اختصاصات النيابة العامة، ويعاونه ثلاثة من المحامين، وثلاثة من القضاة⁽³⁾، وتتنظر المحكمة في الجنايات الشخصية والجرائم التي يرتكبها الوزراء أثناء ممارسة مهام وظائفهم.

(1) د. سيد رجب السيد محمد، المسؤولية الوزارية... - مرجع سابق- ص 110.

(2) د. سيد رجب السيد محمد، المسؤولية الوزارية... - مرجع سابق- ص 110.

(3) د. سيد رجب السيد محمد، المرجع السابق ذاته- ص 111.

ونص ميثاق 1814م في المادة 13 منه على مبدأ المسؤولية الوزارية الجنائية، إلا أن هذا الميثاق خالف الدساتير السابقة؛ حيث عهد باختصاص محاكمة الوزراء إلى مجلس الهيئة التشريعية، وهو مجلس النبلاء، الذي أنشأه هذه الميثاق، وكان ذلك من بين ما استوحاه لويس الثامن عشر من المؤسسات السياسية البريطانية، متأثراً بمعايشته للنظام الإنكليزي أثناء إقامته هناك⁽¹⁾، ووفقاً لنصوص هذا الميثاق منح الحق في إتمام الوزراء إلى مجلس النواب، على أن يختص مجلس النبلاء دون غيره بمحاكمتهم.

كما حدّد هذا الميثاق الأفعال الموجبة للاتهام في جريمتي الخيانة والاختلاس، وأحال إلى قوانين خاصة تحديد طبيعة الجرائم والمحاكمة⁽²⁾. واحتفظ ميثاق 1830م بمعظم هذه الأحكام في المادتين 28 و 47 منه ووسع سلطات مجلس النواب في الاتهام، وبالتالي حالات المحاكمة أمام مجلس النبلاء؛ حيث ألغى التحفظ السابق الخاص بقصر حالات الاتهام على جريمتي الخيانة، والاختلاس⁽³⁾.

وقد أخذت على النظام الذي ابتدعه ميثاقا 1814م و 1830م بعض المثالب، تتمثل في السماح بمحاكمة الوزراء بمعرفة مجلس سياسي ترك له القانون الحرية التامة في تكييف الجرائم، وتنظيم الإجراءات الواجبة الاتباع أمامه، وتطبيق عقوبات تحكيمية، مما حوّل العدالة السياسية إلى فرصة للفوضى وإساءة استعمال السلطة.

(1) د. سيد رجب السيد ، المسؤولية الوزارية...- المرجع السابق- ص 111.

(2) Poesco, Michel-la responsabilite penale des ministres devant la haute cour de justice .en France- these doctorat-Bourdeaux 1933 p9

(3) أندريه هوريو، القانون الدستوري و المؤسسات السياسية-مرجع سابق- ص 262.

ثانياً: المسؤولية الجنائية للوزراء في فرنسا وفق أحكام دستور الجمهورية الثانية 1848م:

وبأثر هذه الانتقادات التي واجهت النظام الذي ابتدعه ميثاقا 1814م و 1830م السابق ذكره، جاء دستور ليركز الهيئة التشريعية في مجلس واحد هو الجمعية الوطنية، ومنحها سلطة اتهام رئيس الجمهورية والوزراء والأشخاص الرئيسيين في الدولة عن الجرائم التي يرتكبونها ضد أمن الدولة⁽¹⁾.

كما سمح هذا الدستور للجمعية الوطنية، بمقتضى نص المادة 99 بالحق في أن تطلب من مجلس الدولة فحص أعمال أي موظف عدا رئيس الجمهورية بشرط أن يتم ذلك بطريقة علنية.

وطبقاً لنص كمادة 98 سُمح للجمعية، وفقاً للظروف، الاختيار بين إحالة الوزير إلى المحاكمة أمام المحكمة العليا للعدالة، أو المحاكمة العادية، وذلك بالنسبة للتعويضات المدنية⁽²⁾.

أما المحاكمة فطبقاً لنصوص المادتين 91 و 92 تختص بها المحكمة العليا للعدالة، التي تتشكل من خمسة قضاة وستة وثلاثين من المحلفين، وعلى غرار سابقه، لم يُجز هذا الدستور الطعن بأحكام المحكمة العليا بطريق الاستئناف أو النقص.

ثم جاء الدستور الصادر في 14 يناير 1852م ؛ ليؤكد انتهاء اختصاص مجلس الشيوخ بمهام المحكمة العليا، وأوضح واضعو إعلان 19 يناير 1852م أهداف ذلك في العمل على تجنب الشبهات؛ التي تحوم حول المجلس حين يتحول إلى محكمة، كتأثر قراراته بالحق السياسي والتحيز والتجاوز للسلطات والحقوق، والتي تكون نتيجتها فقد احترام الرأي العام⁽³⁾.

(1) د. سيد رجب السيد ، المسؤولية الوزارية... - مرجع سابق - ص 112.

(2) Poesco, Michel-op. p34.

(3) د. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية... - مرجع سابق - ص 113.

وطبقاً للمادة 54 من ذلك الدستور، أنشئت محكمة عليا للعدالة لمحاكمة كل من يقترب جرائم الاعتداء، أو التآمر ضد رئيس الدولة، أو الأمن الداخلي، أو الخارجي، ثم أصدر مجلس الشيوخ فتوى بتاريخ 10 ليوليو 1852م تتضمن تشكيل تلك المحكمة من :

1- غرفة اتهام وغرفة محاكمة، تتكونان من قضاة يتم اختيارهم من بين قضاة محكمة النقض .

2- مُحلف أعلى يُختار من أعضاء المجالس العامة.

وقد رأى البعض أن مجلس الشيوخ الذي فقد سلطانه في المحاكمة يمكنه، باعتباره مجلساً تشريعياً، أن يشارك في سلطة الاتهام.

وفي 4 يونيو أصدر مجلس الشيوخ فتوى تقضي بحد اختصاص تلك المحكمة؛ ليشمل المحاكمة عن الجنايات، والجناح التي يرتكبها أفراد الأسرة الإمبراطورية، وأعضاء مجلس الشيوخ والوزراء، وهو ما يعني توسيع اختصاصاتها.

وفي الفترة من 1871م حتى صدور القوانين الدستورية سنة 1871م اختفت مؤسسة المحكمة العليا، واستدعت ظروف الحرب، وما بعد الحرب إنشاء محاكم قضائية إقليمية ومجالس حرب⁽¹⁾.

ثالثاً: المسؤولية الجنائية للوزراء في فرنسا وفق أحكام دستور الجمهورية الثالثة 1875م:

أنط دستور الجمهورية الثالثة الصادر في العام 1875م أمر محاكمة الوزراء إلى مجلس الشيوخ، بصورة مخالفة للعرف الدستوري المستقر في العهود الجمهورية الفرنسية.

(1)Poesco, Michel-op. p23

كما نظم دستور 1875م المسؤولية الجنائية للوزراء عما يرتكبون من جنایات وجنح أثناء تأدية وظائفهم، فمنح الحق في اتهامهم إلى مجلس النواب على أن تكون المحاكمة أمام مجلس الشيوخ⁽¹⁾.

إلا أن مجلس النواب عند قيامه بالاتهام كان له الاختيار بين إحالة الوزراء إلى مجلس الشيوخ، أو أن يترك المسألة في يد النيابة والقضاء العادي، خاصة إذا كانت الجريمة الموجهة إلى الوزير من الجرائم العادية، المنصوص عليها في قانون العقوبات⁽²⁾، وطبقاً لنص المادة 9 من التشريع الدستوري الصادر في 1875/2/24م، والمادة 12 من التشريع الدستوري الصادر في 16 يوليو 1875م كان مجلس الشيوخ يتحول إلى محكمة عدل عليا لمحاكمة الوزراء عن الجرائم؛ التي ترتكب أثناء ممارسة الوظيفة، وعن التعديات الموجهة ضد أمن الدولة.

ويرى البعض⁽³⁾ هنا، أن مجلس الشيوخ في هذه الحالة يعد هيئة قضائية يغلب عليه الطابع السياسي، وذلك ليس فقط لأن مجلس الشيوخ هو مجلس سياسي، لكن أيضاً لأن الجرائم التي تخضع لتقديره، يصدر فيها حكم سياسي أكثر من جزائي.

وبالنسبة للوقائع التي لم يتناولها قانون العقوبات بالتجريم تُترك لمجلس الشيوخ تحديدها وتقرير العقوبات المناسبة لها؛ ذلك أن مجلس الشيوخ حينما يصبح محكمة عدل عليا، كان يصدر أحكام من على أنه محكمة عليا ذات سيادة، ولا تتقيد بنصوص القوانين العادية، ولا بقاعدة أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، وكان يقضي بتأثير أفعال لم يرد في قانون العقوبات الفرنسي تأثيرها أو

(1) عصام إسماعيل، محاكمة الوزراء... - مرجع سابق - ص 73.

(2) هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية... - مرجع سابق - ص 497.

(3) عصام إسماعيل، محاكمة الوزراء... - مرجع سابق - ص 74.

عقوبة لها، بل إنه أحياناً قضى بالإعفاء من العقوبة الأصلية، مع أنها وفقاً لقانون العقوبات الفرنسي ليست إلا عقوبة تبعية⁽¹⁾.

وقد ورث مجلس الشيوخ الفرنسي تلك الوظائف القضائية عن مجلس النبلاء، التي تقلدها على صورة الإجراء الإنجليزي المعروف باسم الإمبيتشمنت.

رابعاً: المسؤولية الجنائية للوزراء في فرنسا وفق دستور الجمهورية الرابعة:

نهج دستور الجمهورية الرابعة الصادر بتاريخ 27/10/1946م ذات النهج الذي سلكه دستور الجمهورية الثالثة، من حيث اعتماد مبدأ الاتهام الإنجليزي (الإمبيتشمنت)، من حيث أن كليهما قد جعل محاكمة الوزراء أمام المحكمة العليا أمراً اختيارياً⁽²⁾.

إلا أنه يجب ألا يفهم من ذلك أن تلك المحكمة العليا في ظل الجمهورية الثالثة؛ التي تتكون من أعضاء مجلس الشيوخ، وبهيمن عليها هذا المجلس، هي ذات محكمة العدل العليا في ظل الجمهورية الرابعة؛ لأن تنظيم المسؤولية الجنائية في دستور 1946م قد أدخلت عليه تعديلات كثيرة تجعله يكاد يكون منبت الصلة عن الأنظمة السابقة.

حيث أنشأ دستور الجمهورية الرابعة محكمة العدل العليا التي جرى تنظيمها، وتحديد مهامها بموجب قانون 27/10/1946م وجعل اختصاصها اختيارياً، ومنحصر في الجنايات والجناح التي يرتكبها الوزراء أثناء ممارسة وظائفهم، وهذا ما نصت عليه المادة 56 من دستور الجمهورية الرابعة الصادر في 27/11/1946م على أن (الوزراء مسؤولون جزائياً عن الجنايات والجناح التي

(1) د. محمد عصفور، أثر الجريمة الجنائية في علاقات العمل - دراسة مقارنة - الجزء الثاني - المطبعة العالمية بالقاهرة - 1972م ص 67.

(2) د. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية... - مرجع سابق - ص 110.

يرتكبونها في ممارسة وظائفهم)، وقد يكون موضوع الاتهام عن الخيانة، وأي جرائم ترتكب أثناء مباشرة سلطاتهم⁽¹⁾.

أما تشكيل هذه المحكمة العليا، فيعود بكامله إلى اختصاص الجمعية الوطنية، فليس لأي هيئة أخرى حق الإسهام في هذا الاختيار، حيث يجري انتخاب أعضاء الجمعية والثلث الباقي من خارجها. ويجري هذا الانتخاب في الشهر الأول من انتخاب الجمعية الوطنية، وهي تتكون من رئيس ونائبين تنتخبهم الجمعية الوطنية، وثلثين قاضياً أصليين، وثلثين آخرين احتياطيين.

وتختار الجمعية الوطنية عشرين قاضياً أصيلاً، وعشرين احتياطياً من بين أعضائها؛ وفقاً للتمثيل النسبي للأحزاب السياسية، أما العشرة الأصليين والعشرة الاحتياطيين الأوائل فيعينون من خارج الجمعية، ويتم اختيار الرئيس ونائبه والقضاة بأغلبية الثلثين.

وتنتخب الجمعية لجنة تحقيق من برلمانيين عددهم ستة، ومعهم رئيس وقاضيان مساعدان يسميهم مجلس القضاء الأعلى، كما تنتخب ممثل النيابة العامة، ومحامين عامين اللذين يمكن أن يكونا من أعضاء الجمعية، ويتولى أحد الموظفين أعمال كاتب المحكمة.

وتضع محكمة العدل العليا يدها على القضية بموجب قرار اتهامي مستند إلى وقائع محددة، ولكي تتم الموافقة على اقتراح الاتهام، يجب إجراء تصويت توافق عليه الأغلبية المطلقة للنواب، باستثناء أولئك الذين أصبحوا أعضاء في المحكمة، حتى لا يمثلوا الخصم والحكم في آن معاً، ولضمان استقلال وحيدة الجانب القضائي من أعضاء المحكمة تُرك أمر للسلطة القضائية أمر تنظيم

(1) عصام إسماعيل، محاكمة الوزراء بين القضاء... -مرجع سابق- ص 78.

شؤونه⁽¹⁾، واستمر الوضع كما سبق، حتى جاء دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958م.

خامساً: المسؤولية الجنائية للوزراء في فرنسا وفق أحكام دستور الجمهورية الخامسة 1958م:

خصّص دستور الجمهورية الخامسة في الباب التاسع منه لمحكمة العدل العليا، وجاء هذا الباب في مادتين:

المادة 67: « تنشأ محكمة العدل العليا. تتكون من أعضاء تنتخبهم الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ من بين أعضائهما بعدد متساوٍ لكل منهما، بعد كل تجديد عام أو جزئي للمجلسين. تنتخب المحكمة رئيساً من بين أعضائها. يحدد قانون عضوي تشكيل المحكمة العليا، القواعد المنظمة لسير عملها، والأصول التي تتبع أمامها».

المادة 68: فقرة أولى: « لا يكون رئيس الجمهورية مسؤولاً عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه، إلا في... ويكون اتهامه بواسطة المجلسين بقرار موحد يصدر بتصويت علني، وبالأغلبية المطلقة للأعضاء الذي يتكون منهم المجلسان، وتجري المحاكمة أمام محكمة العدل العليا».

الفقرة الثانية: « أعضاء الحكومة مسؤولون جزئياً عن الأعمال التي يقومون بها في مباشرة مهامهم، والتي تشكل جنایات أو جناحاً في الوقت الذي ارتكبت فيه، وتطبق عليهم الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة، وكذلك على شركائهم في حالة التآمر ضد سلامة الدولة. وفي الحالات المنصوص عليها في هذه المادة تنقيد محكمة العدل العليا بتعريف الجنایات والجناح وكذلك العقوبات

(1) د. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية... - مرجع سابق - ص 116، وانظر: عصام إسماعيل، محاكمة الوزراء... - مرجع سابق - ص 77-78.

المحددة لها، المنصوص عليها في القوانين الجنائية السارية المفعول، في الوقت الذي ارتكبت فيه»⁽¹⁾.

ثم في العام 1993م صدر القانون الدستوري⁽²⁾ رقم 93/952 تاريخ 27/1993م والمتعلق بتعديل بعض أحكام دستور 4/10/1958م، وتضمن هذا التعديل أحكاماً جديدة تتعلق بالمسؤولية الجنائية للوزراء، بحيث ألغيت الفقرة الثانية من المادة 68، واستعيض عنها بمادتين جديدتين.

المادة 68-1 (الجديدة): « أعضاء الحكومة مسؤولون جزئياً عن الأعمال المرتكبة في ممارسة وظائفهم، والتي تعتبر جنایات أو جنح حين ارتكابها، وتكون محاكمتهم أمام محكمة العدل للجمهورية». محاکمتهم أمام محكمة العدل للجمهورية بتعريف الجنایات والجنح، وكذلك العقوبات المحددة لها، والمنصوص عليها في القانون".

المادة 68-2: « تتألف محكمة العدل للجمهورية من خمسة عشر عضواً: 12 برلمانياً تنتخبهم الجمعية الوطنية، ومجلس الشيوخ من بين أعضائهما بعدد متساو لكل منهما، بعد كل تجديد عام أو جزئي للمجلسين وثلاثة من قضاة محكمة التمييز، على أن يرأس أحدهم محكمة العدل للجمهورية.

(1) عصام نعمة إسماعيل، محاكمة الوزراء... -مرجع سابق- ص 79 وما بعدها.

(2) القانون الدستوري أو القانون العضوي، أو ما يسمى بـ "القانون الأساسي"؛ و من المعروف أن القوانين الأساسية هي تلك القوانين التي تنظم بعض الموضوعات المتعلقة بنظام الحكم من الناحية السياسية، أو أنها تعالج الكثير من المسائل المتعلقة بتنظيم السلطات العامة، وتخضع تلك القوانين في إصدارها وتعديلها لقواعد وإجراءات نص عليها الدستور تختلف عن تلك القواعد، والإجراءات المطلوبة في إصدار وتعديلات التشريعات العادية، وهي تحتل وفقاً للفقهاء الفرنسي مرتبة وسطى بين القواعد الواردة في الدستور، وتلك الواردة في القوانين العادية، انظر: د. محمود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية- دار الثقافة الجامعية- القاهرة-1990م- ص120 و121، وانظر: د. إبراهيم الهندي و د. سام دلة، القانون الدستوري- منشورات جامعة حلب-2007م- ص42.

كل شخص متضرر من جناية أو جنحة ارتكبها أحد أعضاء الحكومة أثناء ممارسته لوظائفه، يمكنه أن يتقدم بشكوى أمام لجنة الادعاء. تقرر هذه اللجنة إما فض الدعوى، أو إحالة الشكوى إلى المدعي العام لدى محكمة التمييز، من أجل طلب انعقاد محكمة العدل للجمهورية.

يمكن للمدعي العام لدى محكمة التمييز أن يدعي مباشرة أمام محكمة العدل للجمهورية بعد الاستحصال على رأي موافق من لجنة الادعاء.

كان الدافع الأساسي نحو الإقدام على تعديل آلية محاكمة الوزراء، هي أن النص السابق المعتمد في دستور الجمهورية الخامسة، حال دون محاكمة أي من الوزراء المتهمين⁽¹⁾.

والملاحظ لنا: أن أهمية هذا التعديل، تتأتى من كونه أتاح للأفراد المتضررين من أعمال جرمية ارتكبها الوزير أثناء تأدية مهامه، أن يتقدموا بشكواهم مباشرة أمام هذه المحكمة، وبذلك أعطى الرقابة على الأفعال الجنائية للوزير بعداً شعبياً، من خلال دور الأفراد بتوجيه الاتهام.

(1) عصام نعمة إسماعيل، محاكمة الوزراء...- مرجع سابق- ص 97 وما بعدها.

«المطلب الثاني»

تطور المسؤولية الجنائية للوزراء في كل من النظام السياسي المصري والسوري

تمهيد وتقسيم:

يُحسب عند دراسة التطور التاريخي للمسؤولية الجنائية للوزراء في النظام السياسي المصري والسوري أمران، الأول: تطور طبيعة نظام الحكم في الدولتين، والثاني: أن كلا الدولتين كانتا في أحد أهم مفاصل مسارهما التاريخي السياسي الحديث، كانتا تشكلان جزءاً من دولة واحدة، الأمر الذي أدى إلى تقاطع أحكام المسؤولية الجنائية للوزراء في كليهما أثناء الوحدة؛ التي قامت بينهما عام 1958م، واستمرت حتى عام 1961م.

وبذلك فسوف نعرض لتطور المسؤولية الجنائية للوزراء في كل من

النظامين السياسيين السوري والمصري، وفق التقسيم التالي:

الفرع الأول: تطور المسؤولية الجنائية للوزراء في النظام السياسي المصري.

الفرع الثاني: تطور المسؤولية الجنائية للوزراء في النظام السياسي السوري.

الباب الأول: ماهية المسؤولية الوزارية.

الفصل الثاني: طبيعة المسؤولية الجنائية للوزراء وتطورها.

«الفرع الأول»

تطور المسؤولية الوزارية الجنائية

في النظام السياسي المصري

تمهيد وتقسيم:

مرّت المسؤولية الجنائية للوزراء في مصر، عبر نشأتها وتطورها، بمراحل نوعية كانت انعكاساً لاختلاف النظام السياسي السائد خلال الحقب التاريخية، فالقواعد النازمة لمحاكمة الوزراء في العهد الملكي اختلفت عن تلك النازمة في العهد الجمهوري اختلافاً يساير التباين السياسي الحاصل في نظام الحكم المصري. وسنعرّض لأحكام المسؤولية الجنائية للوزراء في مصر بصورة منسجمة مع تطور النظام السياسي المصري، وذلك وفق التقسيم التالي:

الغصن الأول: محاولات تقرير نظام محاكمة الوزراء قبل العهد الملكي.

الغصن الثاني: المسؤولية الجنائية للوزراء في العهد الملكي.

الغصن الثالث: المسؤولية الجنائية للوزراء في العهد الجمهوري.

«الغصن الأول»

محاولات تقرير نظام محاكمة الوزراء قبل العهد الملكي

قبل عام 1887م لم تكن هناك قواعد محددة في شأن محاكمة الوزراء، وكان يمكن محاكمتهم أمام المحاكم المختلطة، حتى بعد ترك المنصب، وذلك عن

الجرائم التي يرتكبونها أثناء الخدمة، ومنها الجرائم المالية، كتبديد العجز في الميزانية⁽¹⁾.

أما أول تنظيم قانوني لمحاكمة الوزراء في مصر فيرجع إلى الأمر العالي، الصادر بتاريخ 19 فبراير 1887م بإنشاء محكمة إدارية عليا لتأديب الوزراء وكبار الموظفين، تُشكل بناء على طلب رئيس مجلس النظار (الوزراء) برئاسته وعضوية (النظار) الذين لا دخل لهم في الدعوى، بالإضافة إلى المستشار المالي ومستشار يُعينه الخديوي⁽²⁾.

ونرى هنا، أن تلك الهيئة التي تختص بمحاكمة الوزراء تتكون من وزراء أيضاً، ويرأسها رئيس مجلس الوزراء، وبناء على طلب منه، مما يشير إلى أن مسؤولية الوزراء الجنائية في تلك الفترة، كانت بمثابة رقابة ذاتية من مجلس الوزراء على الوزراء، دون أن تتدخل سلطة أخرى في تلك الرقابة، كما أنها تفتقر إلى الجانب القضائي في عضويتها، وهو ما قد يصعب المحاكمة بصبغة سياسية.
وطبقاً لهذا الأمر يُسأل الوزراء عما يصدر عنه من أوامر، تتعلق بأحد الأفعال، والتصرفات التالية :

- 1- الإذن بصرف مبلغ لم تتضمنه الاعتمادات المقررة.
- 2- إجراء تحويل مبلغ من فصول إلى أخرى في الميزانية قبل تصديق مجلس النظام على ذلك.

(1) عبد الرحمن الرافعي، عصر إسماعيل - الجزء الثاني - مطبعة النهضة - القاهرة- الطبعة الأولى 1932م ص 74-75، حيث يذكر أنه قد اتهم وزير المالية إسماعيل صديق باشا أمام المحاكم المختلطة بعد إقصائه عن الوزارة، بسبب تبديد العجز الوارد بالميزانية إضراراً بحقوق الأمة، واستمرت المحاكمة ماضية في طريقها، وحكم عليه بالنفي إلى دنقلة وسجن فيها، إلا أنه لقي حقه قبل أن تتم المحاكمة بأن قتله أعوان الخديوي، بأمر منه، وألقيت جثته في النهر في نوفمبر 1866م.

(2) د. زكريا مصيلحي عبد الطيف، جريمة الامتناع عن تنفيذ الأحكام عمداً- مجلة إدارة قضايا الحكومة- العدد 3- 1977م- ص 64، 66.

3- اتخاذ إجراءات مخالفة للقوانين، واللوائح المتبعة.

أما الجزاءات التي كان في استطاعة المحكمة الحكم بها هي اللوم أو الرفض، وكان لهذه المحكمة أن تقضي باقتناعها دون التقيد بقواعد معينة في المرافعة والإثبات ، وتصدر في الدعوى حكماً غير قابل للاستئناف⁽¹⁾.
ونرى هنا، أن الموضوعات التي يُسأل عنها الوزراء - السالفة الذكر- تدخل في نطاق المسؤولية السياسية، كما أن جزاءاتها هي كذلك من نتائج المسؤولية السياسية.

«الغصن الثاني»

المسؤولية الجنائية للوزراء في العهد الملكي

(دستورا 1923م و 1930م)

كما هو معروف، صدر في العهد الملكي دستوران الأول سنة 1923م والثاني 1930م، وكان الأول أطول عمراً حيث استمر العمل به حتى بعد قيام الثورة بقليل، وقد نص الدستوران على المبادئ العامة للمسؤولية الجنائية للوزراء، ففي دستور 1923م جاءت أحكامها في الفرع الثاني من الفصل الثاني من الباب الثالث من المواد من 66 إلى 72، وفي دستور 1930م جاءت في نفس الموقع في المواد من 67 إلى 73.

وقد اتفق الدستوران في أغلب الأحكام وبصفة خاصة في حصر سلطة الاتهام في يد جهة وحيدة، هي مجلس النواب، وحصر المحاكمة أمام محكمة خاصة سميت: (مجلس الأحكام المخصوص)، كما اتفقا في الإحالة إلى قانون خاص يصدر ليبيّن أحوال مسؤولية الوزراء؛ التي لم يتناولها قانون العقوبات⁽²⁾،

(1) د. سيد رجب السيد ، المسؤولية الوزارية... - مرجع سابق - ص 655.

(2) المادة 68 من دستور 1923م والمادة 69 من دستور 1930م.

وكذلك في الإحالة إلى قانون خاص ينظم طريقة السير في محاكمة الوزراء، وكان دستور 1923م أكثر صراحة في الإحالة إلى هذين القانونين.

وسنعرّض لأحكام محاكمة الوزراء في ظل هذين الدستورين، من حيث الحالات الموجبة لمسؤولية الوزراء، و من حيث جهة الاتهام والمحاكمة والعقوبة: أولاً: الحالات التي تثير المسؤولية الجنائية للوزراء في دستوري 1923م، و1930م:

نشير إلى أن الجرائم التي كان يحاكم الوزير من أجلها في ظل دستور 1923م، هي الجرائم العادية المنصوص عليها في قانون العقوبات. ولكن الدستور لم يجعلهم على قدم المساواة مع المواطنين، بل جعل لهم امتيازاً خاصاً، فيما يتعلق بجرائم القانون العام، وكذلك الجرائم المتعلقة بالوظيفة العامة.

بالنسبة لجرائم القانون العام، فإنه طبقاً لنص المادة 96 من الدستور لا يحاكمون عنها أمام مجلس الأحكام المخصوص، إلا بالنسبة لتلك التي تقع منهم في تأدية وظائفهم أو بسببها، وخرجت بذلك الجرائم التي لا علاقة لها بأعمال وظائفهم.

بمعنى أنه إذا ارتكب الوزير جريمة عادية لا علاقة لها بعمل وظيفته، فإن القضاء العادي في نطاق دستور 1923م هو المختص، وترفع الدعوى أمامه طبقاً للأوضاع العادية، وأمام المحاكم الجنائية العادية، والذي يقرر الاتهام هو النيابة العمومية، كما يجوز أن ترفع الدعوى مباشرة من المجني عليه أمام المحكمة في حالة ارتكاب جنحة.

وبالنسبة للجرائم المتعلقة بالوظيفة، كان هناك تفرقة بين نوعين منهما: النوع الأولي، ويشمل الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات؛ كالخيانة، والتجسس، والاختلاس، والاعتداء على الحرية، والنوع الثاني، ويشمل الجرائم

الناجمة عن سوء استعمال السلطة؛ مما لا يدخل تحت نصوص قانون العقوبات كارتكاب خطأ جسيم في حق الدولة، أو إهمال أو اعتداء على الدستور، أو الغدر أو استغلال النفوذ.

وقد أحال الدستور بالنسبة لهذا النوع الثاني إلى إصدار قانون خاص يبين مسؤولية الوزراء بشأنها، والتي لم يناولها قانون العقوبات، ولذلك فقد حاولت الوزارة سنة 1930م إصدار هذا القانون، و وضعت مشروعاً كاملاً، إلا أنه لم ير النور، وأدى إلى حدوث أزمة وزارية انتهت باستقالة الوزارة⁽¹⁾.

ولكن محاولات إصدار قانون خاص بأحكام مسؤولية الوزراء؛ التي لم يتناولها قانون العقوبات لم تقتر، فقد صدر المرسوم بقانون رقم 78 لعام 1949م إلا أنه تبين عند عرض المرسوم على البرلمان أنه صدر في فترة حل البرلمان، وعلى ذلك أبطل؛ لعدم توفر المادة 41 من دستور 1923م فيه.

فتقدمت الحكومة بمشروع قانون آخر، أدخل بعض التعديلات على بعض مواد المرسوم المذكور، وتم عرض على مجلس النواب، فأقره بجلسته المنعقدة بتاريخ 19 يونيو 1950م وأحاله إلى مجلس الشيوخ، إلا أنه لم يخرج منه إلى أن قامت الثورة في 23 يوليو 1952م، وحدد هذا المشروع جرائم الوزراء، كما يلي⁽²⁾:

الخیانة العظمى، الغدر، والإفتیات⁽³⁾، وفي مطلع العهد الجمهوري وقبيل انتهاء العمل بدستور 1923م، صدر المرسوم بقانون رقم 126 السنة 1952م بحالات مسؤولية الوزراء؛ التي لم يتناولها قانون العقوبات، وقد تضمن نفس عبارات وأحكام المشروع السابق الذي وافق عليه مجلس النواب بجلسته المنعقدة

(1) السيد صبري، حكومة الوزارة- مرجع سابق- ص 586.

(2) الدكتوران وايت إبراهيم ووحيد رأفت، القانون الدستوري-مرجع سابق- ص 461 و 462.

(3) المادة الثانية من مشروع القانون الخاص بمحاكمة الوزراء الذي تقدمت به الحكومة المصرية، وأقره مجلس النواب بجلسته المنعقدة بتاريخ 19 يونيو 1950م.

بتاريخ 19 يونيو 1950م، وأحاله إلى مجلس الشيوخ ولم يخرج منه، عدا البعض التعديلات الطفيفة على النحو التالي: أنه حذف كل الأحكام الخاصة بجريمة الخيانة العظمى، واكتفى بالنص على جريمتين فقط، هما: الغدر والافتيات.

وقد عرف القانون المذكور جريمتي الغدر، والافتيات على النحو التالي:
أ - الغدر: وقد عرف المشرع في المادة الثانية من هذا المرسوم جريمة الغدر؛ التي تقع من الوزراء بأنها:

1- مخالفة أي حكم من أحكام الدستور المنصوص عليها في المادتين. 64، 9

2- كل تصرف أو فعل من شأنه التأثير بالزيادة أو النقص في أثمان البضائع، والعقارات، أو أسعار أوراق الحكومة المالية، أو الأوراق المالية المقيدة في البورصة، أو القابلة للتداول في الأسواق بقصد الحصول على فائدة شخصية أو للغير .

3- قبول وعد بشيء ما أو فائدة ميزة مقابل استعمال النفوذ، حقيقياً كان أو مزعوماً، للحصول على أي تصرف أو أمر، أو توصية أو رأي، أو فعل، أو ميزة من أي سلطة عامة أو أية هيئة أو شركة، أو جهة خاصة خاضعة لإشراف أو توجيه السلطات العامة بوجه من الوجوه.

ب-الافتيات: كما عرفها المشرع في المادة الثالثة بأنها:

1- مخالفة أحكام المواد 134، 135، 136 من الدستور .

2- تعريض سلامة الدولة، أو أمنها لخطر ناشئ عن إهمال أو خطأ جسيمين .

3- كل عمل أو تصرف يقصد منه التأثير في القضاة أو في أعضاء أية هيئة حولها القانون اختصاصاً في القضاء أو الإفتاء.

4- التدخل في الانتخابات أو إجراءاتها بقصد التأثير في نتائجها، سواء كان ذلك بإصدار أوامر أو تعليمات مخالفة للقانون إلى الموظفين المختصين، أو باتخاذ تدابير غير مشروعة.

هذا، وقد فرّق المشرع في المادة الرابعة بين عقوبة الغدر والشروع فيه؛ إذ قرر لها عقوبة الرشوة المقررة في قانون العقوبات، وعقوبة الافتيات؛ إذ جعلها الحبس أو الغرامة التي لا تتجاوز ألف جنيه.

ثم نص في المادة الخامسة على العقوبات التبعية إذا حكم على الوزير في جريمة منصوص عليها في هذا القانون؛ إذ تستتبع العزل من الوظيفة وسقوط عضويته في أحد المجلسين - مجلس النواب أو مجلس الشيوخ - وحرمانه من الحقوق الانتخابية على أن يتبع في توقيع العقوبات التبعية الأخرى الأحكام المقررة في قانون العقوبات على أنه لا يجوز وضع المحكوم عليه تحت مراقبة البوليس.

وعلى ذلك يكون واضحاً، أن المشرع قد أتى بأحوال لتحريك الدعوى الجنائية قبل الوزراء يغلب عليها الطابع السياسي وأقامها جنباً إلى جنب، مع أحوال المسؤولية الجنائية المقررة في قانون العقوبات⁽¹⁾.

ولكن القانون رقم 126 لسنة 1950م لم يدم طويلاً، فقد أصدرت الحكومة المرسوم بقانون رقم 38 تاريخ 18 يناير 1953م الذي عالج دستورية المراسيم الصادرة منذ قيام الثورة في 23 يوليو 1952م حتى تاريخ صدور الإعلان الدستوري بسقوط دستور 1923 في 10 فبراير 1953م، والذي نص في مادته الأولى على أنه (تعتبر مراسيم القوانين الصادرة في المدة من 23 يوليو 1952م وحتى 10 ديسمبر 1952م قائمة من تاريخ صدورها، وذلك فيما عدا المرسوم بقانون رقم 126 لسنة 1950م المشار إليه، وكذلك المرسوم بقانون رقم 127

(1) د. عبد العظيم مرسي وزير، الجوانب الإجرائية لجرائم الموظفين والقائمين بأعباء السلطة العامة -

دراسة في القانونين المصري والفرنسي - دار النهضة العربية - القاهرة - 1987م - ص 41.

السنة 1952 ببيان الإجراءات التي تتبع أمام مجلس الأحكام المخصوص فيعتبران غير قائمين⁽¹⁾، وبذلك سقط هذان القانونان، ومن ثم لم تتح الفرصة لوضعها موضع التنفيذ.

ثانياً: جهة الاتهام:

نصت المادة (66) من دستور 1923م والمادة (67) من دستور 1930م على حصر سلطة الاتهام في جهة واحدة هي مجلس النواب؛ حيث نصت على أن (المجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم في تأدية وظائفهم)

لكن اختلفت المادتان المذكورتان بصدد الأغلبية اللازمة لإصدار قرار الاتهام، فبينما حددت المادة 66 من دستور 1923م هذه الأغلبية بثلاثي آراء الأعضاء الحاضرين الذين يصح انعقاد الجلسة بحضورهم.

وهم نصف عدد أعضاء المجلس زائداً واحداً بحسب ثلاثي الآراء من هذا العدد، جاءت المادة 67 من دستور 1930م أكثر تشدداً؛ إذ حددت الأغلبية اللازمة لإصدار قرار الاتهام (بأغلبية ثلاثي الأعضاء) أي: ثلاثي أعضاء مجلس النواب جميعاً.

وفيما يتعلق بتأييد الاتهام أمام مجلس الأحكام المخصوص كمحكمة مختصة بمحاكمة الوزراء، اكتفى الدستوران بالنص في المادتين المذكورتين على أن (يعين مجلس النواب من بين أعضائه من يتولى تأييد الاتهام أمام مجلس الأحكام)⁽²⁾.

(1) د. عبد الفتاح ساير داير، القانون الدستوري - دار الكتاب العربي بمصر - الطبعة الأولى - 1959م ص 432.

(2) بالنسبة لدستور 1923م، يُراجع: الدكتور العميد. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الدستوري - دراسة مقارنة - الطبعة الأولى - دار الفكر العربي - القاهرة - 1958م - ص 169.

وقد بررت المذكرة التفسيرية لدستور 1923م اختصاص مجلس النواب وحده بالاتهام، بما له من صفة سياسية، ولأن ذلك يعدّ تفرّيعاً عن اختصاصه بمسؤولية الوزراء لديه، وإن اشترط أغلبية خاصة لإصدار قرار الاتهام لما لهذا الأمر، من خطورة ولعظم نتائجه.

وتجدر الإشارة إلى أن (الوزير الذي يتهمة مجلس النواب يوقف عن العمل إلى أن يقضي مجلس الأحكام المخصوص في أمره، ولا يمنع استغافؤه من إقامة الدعوى عليه)⁽¹⁾.

ثالثاً: سلطة المحاكمة:

حصر الدستوران سلطة المحاكمة في جهة واحدة هي مجلس النواب، كما حصر أيضاً الجهة المختصة بالمحاكمة في محكمة خاصة، هي مجلس الأحكام المخصوص⁽²⁾، وقد بررت المذكرة التفسيرية لدستور 1923م عدم إخضاع المحاكمة للقضاء العادي، إلى الطبيعة السياسية للاتهام والمحاكمة. ونص الدستوران على تشكيل هذا المجلس من برلمانيين، وقضاة على النحو التالي:

رئيس المحكمة الأهلية العليا رئيساً، ومن ستة عشر عضواً ثمانية منهم من أعضاء مجلس الشيوخ يُعيّنون بالقرعة، وثمانية من قضاة تلك المحكمة المصريين بترتيب الأقدمين، وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التي تليها، ثم من قضاتها بترتيب الأقدمين كذلك.

وأشارت المذكرة التفسيرية لدستور 1923م إلى أسباب الجمع بين العنصرين السياسي، والقضائي في تشكيل مجلس الأحكام المخصوص فقالت: "إنه قد لوحظ في تشكيله أن لا يكون كله من السياسيين اتقاء لغلبة النزعات الحزبية،

(1) المادة (71) من دستور 1923م والمادة 72 من دستور 1930م.

(2) المادة (66) من دستور 1923م والمادة (67) من دستور 1930م.

وتوفيراً للكفاءة الخاصة بصناعة القضاء، ولا أن يكون فقط من القضاة حاجة التقدير في المسائل السياسية إلى مزاولة خاصة، لا تتصل عادة بأعمال القضاة".
وأن النص على أن يؤخذ أعضاء المجلس من القضاة من بين أعضاء المحكمة الأهلية، جاء ليصدق على أعضاء محكمة النقض والإبرام إذا وجدت في المستقبل، وهذه العبارة تتصرف بالطبع إلى محكمة الاستئناف الأهلية، والمطلوب أن يحال الذين يشتركون من القضاة في أمر من يُتهم من الوزراء بأن يكونوا بقدر الإمكان قضاة أعلى محكمة في البلاد.

وقد اعتبر البعض إدخال العنصر السياسي في المجلس المخصوص أقرب إلى المحاباة، مفضلاً جعل الاختصاص في الحكم على الوزراء منعقداً لمحكمة النقض بكامل قضاتها⁽¹⁾.

رابعاً: الإجراءات الواجب إتباعها أمام المجلس المخصوص في دستوري 1923م و 1930م:

أحال دستورا 1923م و 1930م إلى قانون خاص يصدر بشأن طريقة السير في محاكمة الوزراء أمام المجلس المخصوص، وكمرحلة مؤقتة، وإلى حين صدور ذلك القانون منح الدستوران للمجلس حق تنظيم هذه الطريقة بنفسه⁽²⁾.
واستجابة لنص دستور 1923م تقدمت الحكومة بمشروع قانون آخر أقره مجلس النواب بجلسته المنعقدة بتاريخ 56 ديسمبر 1950م وأحاله إلى مجلس الشيوخ، ولم ير النور بعد ذلك.
ونظراً لأهمية المشروع، نورد أهم نصوصه حسبما أقره مجلس النواب فيما يلي:

(1) د. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية... - مرجع سابق - ص 658.

(2) المادة 70 من دستور 1923م والمادة 71 من دستور 1930م.

مادة (1): ينعقد مجلس الأحكام المخصوص بدار محكمة النقض، وله تغيير مكان انعقاده.

مادة (2): تتبع في المحاكمة أمام المجلس، القواعد والإجراءات المبينة في النصوص التالية، وكذا الأحكام والإجراءات المقررة في القانون لمحاكم الجنايات في مواد الجنايات، عدا ما كان منها مخالفاً لهذه الخصوص.

مادة (3): يرسل رئيس مجلس النواب في اليوم التالي إلى رئيس محكمة النقض قرار الاتهام، وصورة محضر الجلسة التي صدر فيها القرار، والمداولات التي جرت بشأنه، وجميع الأوراق المتعلقة به.

ويرسل رئيس محكمة النقض خلال سبعة أيام صورة من هذا القرار إلى رئيس مجلس الشيوخ؛ لتعيين الشيوخ الذين سيشتركون في مجلس الأحكام المخصوص.

مادة (8): إذا كانت الدعوى بحاجة إلى تحقيق جاز للمجلس أن يجربه بنفسه، أو يعين لإجرائه لجنة من ثلاثة من أعضائه، ويكون للمجلس واللجنة في ذلك كل سلطات التحقيق المقررة في القانون فيما يتعلق بالقضايا الجنائية العادية، ويجوز أن يباشر المجلس من تلقاء نفسه، واللجنة كذلك أي عمل من أعمال التحقيق.

مادة (9): يجوز للمجلس في أي وقت أن يأمر بضبط المتهم، وإحضاره أو بالقبض عليه، أو بحبسه احتياطياً، ويجوز ذلك للجنة التحقيق ولكن لا تزيد مدة الحبس الاحتياطي الذي يأمر به على ثلاثين يوماً إلا بإذن المجلس .

مادة (13): تصدر الأحكام بالعقوبة من مجلس الأحكام المخصوص بأغلبية اثني عشر صوتاً.

مادة (16): لا يجوز الطعن في الأحكام التي يصدرها المجلس بأي طريق، ولكن يجوز طلب إعادة النظر في الأحكام الصادرة بالإدانة، ويقدم الطلب لمحكمة

النقض، ويفصل فيه طبقاً لما هو مقرر بالقانون، فإذا رأت قبوله أعيدت الإجراءات أمام مجلس الأحكام وفقاً للأحكام المتقدمة.

مادة (17): يقوم النائب العمومي بتنفيذ الأحكام التي يصدرها المجلس وفقاً لما هو مقرر بقوانين الإجراءات الجنائية.

وفي مطلع العهد الجمهوري، صدر المرسوم بقانون رقم 127 لسنة 1952م ببيان الإجراءات التي تتبع أمام مجلس الأحكام المخصوص، وقد تضمن نفس أحكام القانون الذي أقره مجلس النواب بجلسته المعقود، في 19/6/1950م، والسابق الإشارة إليه، وأدخل عليه بعض التعديلات الطفيفة، كما جاء ببعض الأحكام الجديدة، وأمّا الجديد الذي أتى به المرسوم بقانون رقم 127 لسنة 1952م:

- يجوز الإدعاء بالحقوق المدنية أمام مجلس الأحكام (المادة 10).

- لا يجوز الطعن بأي طريق في الأحكام التي يصدرها المجلس.

على أنه تجوز إعادة النظر في الأحكام الصادرة بالإدانة بناء على طلب النائب العام، أو المحكوم عليه، أو من يمثله قانوناً أو أقاربه أو زوجته بعد موته، ويقدم الطلب لمحكمة النقض ويفصل فيها كما هو مقرر في القانون، فإذا رأت قبوله أعيدت الإجراءات أمام مجلس الأحكام وفق القانون (المادة 17) يقوم النائب العام بتنفيذ الأحكام التي يصدرها المجلس وفقاً لما هو مقرر في القانون (المادة 19).

والجدير بيانه، أنه لم يتح للمرسوم بقانون 127 لسنة 1952م أن يوضع موضع التنفيذ؛ لسقوطه هو، والمرسوم بقانون 126 لسنة 1952م الخاص بأحوال مسؤولية الوزراء بعد أشهر قليلة من صدوره⁽¹⁾.

(1) د. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية... - مرجع سابق - ص 666.

خامساً: العقوبة المقررة على الوزراء في دستور العهد الملكي لسنة 1923م، و1930م:

حدّد دستور 1923م العقوبات المقررة في قانون العقوبات عن الجرائم الواردة به في حال ثبوت مسؤولية الوزير⁽¹⁾، أما عقوبة الوزير عن الجرائم غير الواردة في قانون العقوبات فقد أحال الدستور - كما ذكرنا - إلى إصدار قانون خاص بها.

وتنفيذاً لذلك حاولت الوزارة سنة 1930م إصدار قانون ينظّم هذه العقوبات من خلال مشروع حدّدت به عقوبة الخيانة العظمى بـ الأشغال الشاقة المؤبدّة، أو المؤقتة، أو السجن مع غرامة في كل الأحوال لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد عن عشرة آلاف جنيه، وعقوبة جريمة الغدر السجن أو الحبس مع غرامة في الحالتين لا تقل عن 500 جنيه، ولا تزيد عن 5000 جنيه.

وكما أسلفنا لم ير هذا المشروع النور، وانتهى باستقالة الوزارة⁽²⁾، وجاءت وزارة أخرى⁽³⁾، وقامت باستصدار دستور 1930م.

ولكن هذا الدستور الأخير لم يحدد العقاب إلا عن الجرائم الواردة في قانون العقوبات، وترك ما عدا ذلك من الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية لتحديد البرلمان، كما نص على عدم جواز أن تكون عقوبة هذه الحالات جنائية بل اكتفى بأن تكون سياسية، وعلى هذا نصت المادة 69 على أن (يطبق مجلس الأحكام المخصوص قانون العقوبات أو القوانين الخاصة بجرائم الوزراء، على أنه لا يجوز أن تقضي هذه القوانين بعقوبة غير الحرمان من الحقوق الوطنية حرماناً مؤقتاً، أو دائماً)

(1) المادة 68 من دستور 1923م.

(2) وزارة النحاس باشا.

(3) وزارة صدقي باشا.

وعَلَّلَ المشرع ذلك بأنه (لا مبرر للإشارة إلى أن قانوناً سيصدر بتحديد المسؤولية الجنائية للوزراء؛ لأن تطور الأنظمة البرلمانية أحل المسؤولية السياسية محل المسؤولية الجنائية، وإن ذلك للملائمة بين العقوبة والجرم الذي هو يطبق عمل سياسي، المقصور هنا بالحقوق الوطنية حق الانتخاب، وتولي الوظائف العامة والتحلي بالرتب والنياشين)⁽¹⁾.

وبعد عودة العمل بدستور 1923م صدر المرسوم بقانون رقم 178 تاريخ 22 ديسمبر 1949م ونص في المادة الخامسة منه على العقوبات التي يمكن توقيعها على الوزراء وهي:

الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة بالنسبة للخيانة العظمى، والعقوبات المؤقتة في قانون العقوبات بالنسبة لجريمة الرشوة، ويعاقب على الافتيات بالحبس، أو الغرامة، التي لا تتجاوز ألف جنيه.

وجدير بالذكر أن دستوري 1923م و 1930م نصا على أنه تصدر الأحكام بالعقوبة من مجلس الأحكام المخصوص بأغلبية اثني عشر صوتاً⁽²⁾.

ومن آثار الحكم على الوزير فقد قضى قانون 178 لعام 1949م في المادة الخامسة منه على أن « الحكم على الوزير في جريمة مما نص عليه في هذا القانون يترتب عليه حتماً عزله من الوظيفة، وسقوط عضويته في أحد المجلسين (النواب أو الشيوخ) - حسب الحال - وحرمانه من الحقوق الانتخابية، وتتبع فيما يتعلق بالعقوبات التبعية الأخرى، الأحكام المقررة في قانون العقوبات، على أنه لا يجوز وضع المحكوم عليه تحت مراقبة البوليس».

(1) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري - الطبعة الرابعة - المطبعة المصرية - بالقاهرة 1949م - ص 86.

(2) المادة 69 من دستور 1923م والمادة 30 من دستور 1930م.

«الغصن الثالث»

المسؤولية الجنائية للوزراء في العهد الجمهوري

صدرت في العهد الجمهوري أربعة دساتير هي دستور 1956م ودستور 1958م ودستور 1964م ودستور 1971م، وتضمنت هذه الدساتير النص على مبدأ المسؤولية الجنائية للوزراء.

فقد نصت هذه الدساتير على أن « لرئيس الجمهورية ولمجلس الأمة، حق إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه من جرائم في تأديته أعمال وظيفته، ويكون قرار مجلس الأمة باتهام الوزير بناء على اقتراح مقدم من خمس أعضائه على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية أعضاء المجلس»⁽¹⁾.

وبذلك فقد حددت تلكم الدساتير، جهة الاتهام وطبيعة الجرائم التي يحاكم الوزير من أجلها على الوجه المبين في الدستور دون بيان هذه الجرائم، ولكن لم تحدد هذه الدساتير جهة المحاكمة أو العقوبة.

بل أحالت جميع هذه الدساتير - عدا دستور 1958م - على القانون ليبيّن الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء وإجراءات المحاكمة وضماناتها والعقاب الذي يوقع على الوزير⁽²⁾.

(1) المادة 152 من دستور 1956م، والمادة 49 من دستور 1958م، والمادة 140 من دستور 1964م، والمادة 159 من دستور 1971م.

(2) نصت المادة 153 من دستور 1956م، والمادة 141 من دستور 1964م على أن: (يوقف من يتهم من الوزراء عن العمل إلى أن يفصل في أمره، ولا يحول انتهاء خدمته دون إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فيها ويعين القانون الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء، وينظم إجراءات اتهامهم ومحاكمتهم)، بينما نصت المادة 160 من دستور 1971م على أن: (يقف من يتهم من الوزراء عن عمله إلى أن يفصل في أمره، ولا يحول انتهاء خدمته دون إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فيها، وتكون محاكمة الوزير وإجراءات المحاكمة وضماناتها، والعقاب على الوجه المبين في القانون).

واستجابة لهذه الدعوة الدستورية صدر في العهد الجمهوري قانونان لمعالجة المسؤولية الجنائية للوزراء في مصر.

الأول: صدر في ظل دستور 1956م ويحمل الرقم 247 لسنة 1956م بإصدار قانون محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء، والثاني: صدر عندما كانت مصر جزءاً من الجمهورية العربية المتحدة بموجب المادة 58 من دستور 1958، وهو قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 79 لسنة 1958م بإصدار قانون محاكمة الوزراء في الإقليمين المصري، والسوري الصادر في 22 يونيو 1958م.

والجديد بالإشارة، هو أن القرار بقانون 79 لعام 1958م كما قد نص في المادة الثانية من قانون الإصدار على أن (يلغى كل نص يخالف أحكام القانون المرفق)؛ بمعنى أن قانون سنة 1958م لم يلغ قانون 1956م كلياً، وإنما ألغى فقط كل ما يخالفه من أحكام متعلقة بمحاكمة الوزراء، ومن ثم تكون الأحكام المتبقية في قانون سنة 1956م والمتعلقة بمحاكمة رئيس الجمهورية قائمة، ويظل قانون سنة 1958م بدهاء هو الواجب التطبيق عند الشروع بمحاكمة الوزراء⁽¹⁾.

ونشير هنا إلى أنه وبعد انتهاء الوحدة بين سورية ومصر الأمر الذي تمخض عنه سقوط دستور الوحدة لعام 1958م، ثار الخلاف حول مشروعية بقاء العمل بالقانون الخاص بمحاكمة الوزراء الصادر عام 1958م.

فذهب رأي⁽²⁾ إلى أن قانون سنة 1958م ألغى ضمناً بمجرد انفصال الإقليمين السوري والمصري، ووجد هذا الرأي الفقهي ما يشاركه ذات التوجه في

(1) انظر في ذلك : د. عبدالله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية... - مرجع سابق - ص 391 وما بعدها. وانظر: د. عبد الغني بسيوني عبدالله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني - مطبعة المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت - سنة 1992م - ص 253 وما بعدها.

(2) د. إدوارد غالي الذهبي، حجية الحكم الجنائي أمام القضاء المدني - الطبعة الثانية - دار النهضة العربية بالقاهرة - 1981م - صفحة 131 هامش رقم (1).

القضاء؛ حيث جاء في أحد الأحكام القضائية بأن "متى كان قانون محاكمة الوزراء في الإقليمين السوري والمصري قد صدر في ظل الوحدة الصادرة سنة 1958م بين مصر وسورية، وكان البين من نصوص هذا القانون أنه يستند في بعض أحكامه على قيام الوحدة....، وإذا كان قد تم الانفصال، وألغي دستور الوحدة، فإن قانون محاكمة الوزراء يكون من القوانين الاتحادية التي أُلغيت بإلغاء الوحدة، خاصة وأن ما تضمنه من أحكام لا يتفق مع أحكام تشريعات الحالية، وتصطدم باستحالة في تطبيقه وبغزو غير ذي موضوع فيعتبر ملغياً ضمناً..."⁽¹⁾.

بينما ذهب رأي آخر⁽²⁾، إلى أن هذا القانون يظل سارياً وناظراً، واجب العمل به طالما لم يصدر ما من شأنه إلغاؤه صراحة أو ضمناً، وأيضاً وجد لهذا الرأي مثيلاً في معرض التطبيق القضائي.

حيث ذهبت المحكمة الدستورية العليا في مصر (ضمناً)، إلى أن القانون الواجب التطبيق هو القانون رقم 29 لسنة 1958م، وكان ذلك عام 1977م عندما اتجهت النية إلى تحريك الدعوى الجنائية ضد كل من السيد محمد عبدالله مرزبان نائب رئيس مجلس الوزراء، وزير التجارة الخارجية الأسبق، والسيد أحمد سلطان وزير الطيران المدني الأسبق وآخرين، لما نُسب إليهم من ارتكاب جرائم جنائية أثناء تأدية أعمال وظائفهم وبسببها، وهي القضية المعروفة بقضية خسائر شركة مصر للطيران وصفقة طائرات البوينج، وعقد قرض مع الولايات المتحدة الأمريكية بمبلغ 60 مليون دولار⁽³⁾.

(1) حكم محكمة شمال القاهرة الابتدائية، تاريخ 9 مايو/ أيار 1977م - منشور في مجلة المحامون - عدد 8/7 ص 84.

(2) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري - الطبعة الأولى - منشأة المعارف بالإسكندرية 1984م - فقرة 344 من صفحة 296، وقرة 355 من صفحة 303 و304.

(3) سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية... - مرجع سابق - ص 678.

وبتاريخ 2 فبراير 1977م أرسل السيد وزير العدل إلى السيد رئيس المحكمة الدستورية العليا بشأن طلب تفسير المادة الأولى من القانون رقم 79 لسنة 1958م الخاصة بتشكيل المحكمة العليا المختصة بمحاكمة الوزراء، وعما إذا كان اختيار ستة من مستشاري محكمة النقض المصرية جائزاً بدلاً من ستة من هذه المحكمة، ومحكمة التمييز السورية، كما يقضي بذلك نص هذه المادة، حيث أصبح تشكيلها على النحو المتقدم متعذراً بعد انفصال سوريا من دول الوحدة، وقد انتهت المحكمة الدستورية العليا في قرارها إلى أن المحكمة تشكل من ستة من مستشاري النقض المصرية فقط، وأقامت قرارها على الأسانيد التالية:

- 1- أن دستور دولة الوحدة بين مصر وسوريا الصادر سنة 1958م قد نص في الباب الخامس منه على بقاء التشريعات المعمول بها في الإقليمين سارية المفعول، في المجال الإقليمي المقرر لها عند إصدارها.
- 2- عدم تغيير اسم الدولة وهو الجمهورية العربية المتحدة (استناداً لدستور 1964م) بعد الانفصال، مما يجعل استمرار العمل بالقانون المذكور تطبيقاً للمبدأ القائل: إن انفصال جزء من إقليم الدولة لا يؤثر في القوانين السارية فيها، وكذلك نتيجة للعمل بأحكام الميراث الدولي⁽¹⁾، وذهبت إلى نفس الرأي محكمة النقض صراحة⁽²⁾.

(1) راجع قرار المحكمة الدستورية العليا في الطلب التفسير رقم 1 لسنة 8 قضائية عليا الصادر بجلسة 1977/4/16م منشور بمجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة الثانية والعشرين - العدد الثاني أبريل - يونيو 1978م - ص 114 و 124 و 25.

(2) راجع الحكم في الدعوى رقم 1058 لسنة 41 قضائية الصادر بتاريخ 21 يونيو 1979م والمنشور بمجلة الأهرام الاقتصادي، بعددها الصادر بتاريخ 1985/7/8م ص 20-22.

ونرى من جانبنا مع البعض⁽¹⁾، سلامة ما انتهت إليه المحكمة الدستورية العليا فبعد الانفصال لم تنشأ دولة جديدة على أنقاض دولة سابقة، وفي ذلك يقول الدكتور حامد سلطان: "عندما حدثت الحركة الانفصالية في سورية انسلخ الإقليم السوري عن الجمهورية العربية المتحدة، إلا أن هذه الجمهورية ظلت على الرغم من فقدانها قسماً من إقليمها محتفظة بشخصيتها القانونية الدولية كاملة، وبعضويتها في هيئة الأمم المتحدة، أما سوريا فقد صارت دولة جديدة"

وإذا كانت المحكمة الدستورية العليا لم تسند سبب إبقاء العمل بالقانون رقم 79 لسنة 1958م في ظل دستوري 1964م و1971م، فإننا نرى مع البعض⁽²⁾، أن ذلك يستند إلى عدم صدور قانون جديد يلغي ذلك القانون أو على الأقل يقضي بإلغاء ما يخالف أحكامه، كما حدث بالنسبة لموقف القانون 79 لسنة 1958م من القانون 247 لسنة 1956م، بالإضافة إلى نصوص دستوري 1964م و1971م لم يشير إلى إصدار قانون جديد لتنظيم أمر محاكمة الوزراء.

بينما رأى آخرون⁽³⁾، أنه رغم مضي أكثر من ربع قرن على عدم استعمال القانون رقم 79 لعام 1958م، فإنه لا يصح القول بأنه قد سقط بعدم الاستعمال، وذلك لأن عدم استعمال أي قانون مدة طالت أو قصرت مهما كان طولها، لا يؤدي بذاته إلى سقوط القانون، أو عدم تطبيقه.

(1) د. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية ... -مرجع سابق- ص 679. رغم أننا نرى عدم وجود مبرر للجوء إلى التفسير، حيث لا يوجد في النص المفسر عبارات غامضة أو حمالة أوجه، كل ما في الأمر أن القانون بحاجة إلى تعديل ليتم تطبيقه، وليس للمحكمة الدستورية العليا أن تتصدى بتفسيرها تعديلاً مضيفاً لما لم يكن موجوداً في النص المفسر.

(2) د. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية...-مرجع سابق- ص 677.

(3) رأي الدكتور أحمد سلامة في التحقيق الصحفي الذي أجرته الصحفية سهام عبد العال بعنوان: قانون محاكمة الوزراء صدر منذ 27 سنة ولم يحاكم أحداً- منشور بجريدة مايو، بعدها الصادر بتاريخ 6 مايو 1985م.

ويضيف هذا الرأي، أن هذا القانون رقم 79 لعام 1958م، قد ألغي بطريقة الإلغاء المرتد، أو بطريق الانعكاس، بمعنى أنه إذا صدر قانون ما، يركز على أسس معينة ويتوقف تطبيقه على توافر أركان معينة، ثم ألغيت هذه الأسس أو الأركان، فإن ذلك يستتبع إلغاء القانون الذي يركز عليها.

وبتطبيق تلك القواعد على القانون رقم 79 لعام 1958م، تبين أنه قد نص فيه على تشكيل المحكمة من عدد من القضاة المصريين، وعدد من القضاة السوريين ارتكازاً على الوحدة المصرية السورية في ذلك الوقت. أما وقد انتهت الوحدة، ولا يمكن لأي قضاة سوريين الانضمام إلى هيئة المحكمة، أو تعيين قضاة مصريين بدلاً منهم؛ خلافاً لنص القانون، ومن ثم تكون النتيجة الحتمية لذلك هي أن هذا القانون قد ألغي بطريق الانعكاس.

ومن جانبنا نضيف، بأن الرأي القائل: إن قانون 79 لعام 1958م قد ألغي بطريق الانعكاس نظراً لتغير الظروف السياسية بسقوط الوحدة بين سورية ومصر، وما ترتب على الانفصال من استحالة الجمع بين قضاة سوريين ومصريين، هو رأي محل نظر؛ وذلك بسبب التأكيد الدستوري الوارد بالأساتير الصادرة بعد الانفصال على بقاء التشريعات الصادرة قبلها نافذة.

وبتحليل أعمق يمكن القول: إن الإلغاء المرتد للقوانين بناء على تغير الظروف التي صدرت على أساسها، يكون في حال عدم وجود نص يُبين مصير القانون بعد زوال هذه الظروف، أما وقد أكدت الأساتير الصادرة بعد سقوط دستور الوحدة، على استمرار نفاذ ما صدر من تشريعات قبلها، فهذا مؤداه عدم جواز القول بإلغاء المرتد لهذه القوانين.

و معنى ذلك، أن قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م، لم يسقط ولم يُلغ، بل ما يزال قائماً، ولكن تعتوره استحالة جزئية في تطبيق ما نص عليه بتشكيل المحكمة من أعضاء سوريين ومصريين، وهذا أمر يمكن معالجته بتوفير إرادة تشريعية يقظة؛ لتجاوز ما اعتور هذا القانون في معرض تطبيقه.

«الفرع الثاني»

تطور المسؤولية الجنائية للوزراء

في النظام السياسي السوري

تطورت محاكمة الوزراء في النظام الدستوري السوري، تطوراً ينسجم مع تغير الظروف السياسية، وانعكاساتها على الدساتير الصادرة خلالها، وسوف نعزّض في هذا الفرع لمسؤولية الوزراء الجنائية في الدساتير السورية المتعاقبة ابتداءً من الدستور الفيصلي (دستور المملكة السورية) أو العهد الملكي.

أولاً: المسؤولية الجنائية للوزراء في الجمهورية العربية السورية وفق أحكام دستور العهد الملكي:

أعلن العرب في مؤتمرهم الذي عقدوه في دمشق في آذار من سنة 1920م سورية دولة ملكية دستورية، على رأسها الأمير (فيصل بن الحسين).

وقام هذا المؤتمر ببناء على طلب الأمير فيصل بتقرير شكل الدولة ووضع دستور للبلاد، وقد شكلت لجنة من عشرين عضواً برئاسة "هاشم الأتاسي" لوضع الدستور، وبالفعل وضعت هذه اللجنة مشروعاً لدستور يتكون من (147) مادة ، ثم عرض المشروع على المؤتمر في الثاني عشر من تموز فوافق على المواد السبع الأولى منه، لكن المؤتمر لم يتمكن من متابعة مهمته؛ إذ دخل الجيش الفرنسي إلى دمشق في 24 تموز 1920م، لينهي بذلك عهد الحكم العربي، ويغادر الملك فيصل البلاد⁽¹⁾.

وإذا عدنا لمشروع الدستور المذكور نجد أن المواد من 45 إلى 48 منه عالجت أحوال المسؤولية الجنائية للوزراء، كما يلي:

(1) د. محمد الحلاق - د. أحمد إسماعيل - د. نجم الأحمد، النظم السياسية - مرجع سابق - ص 255 وما بعدها.

«إذا رفعت شكاية بحق أحد الوزراء من إجراء وظيفة تترتب عليه مسؤولية وموافقة أكثرية مجلس النواب على إجراء التحقيق معه، فإن المجلس ينتخب منه لجنة تحقيق، فتجري التحقيقات وتجمع المستندات، ثم تقدم تقريرها ومستنداتها إلى المجلس، ثم إذا وافق ثلث الأعضاء على محاكمته يحال إلى الديوان العالي»⁽¹⁾.

«على كل من الوزراء أن يجيب دعوة المجلس العمومي، وأن يعطي بنفسه أو ينيب عنه أمر رؤساء دوائره بأن يعطي المعلومات التي يطلبها المجلس في مادة من المواد التي تعود على وزارته»⁽²⁾.

«وإذا وافق ثلث أعضاء المجلس على محاكمة أحد، الوزراء فإنه يسقط من الوزارة ويُحاكم»⁽³⁾.

«وما توجب الإشارة إليه، أن مشروع الدستور نص على أنه لا فرق بين الوزير وغيره في الجرائم الخارجة عن دوائر وظيفته والحقوق الشخصية، والتضمينات المالية، وتجري محاكمته أمام المحاكم العمومية»⁽⁴⁾.

والمدقق في النصوص أعلاه، يجد أنّ مشروع الدستور الفيصلي قد قرّر مسؤولية الوزراء لكنه لم يرسم لها حدوداً واضحة تشير إلى أن هناك مسؤولية جنائية للوزراء مستقلة عن المسؤولية السياسية.

وإنما فرّق بين قيام الوزير بأفعال مجرمة من مقتضيات وزارته، فترتب مسؤوليته الجنائية أمام الديوان العالي، وبين ارتكاب الوزير لجرائم تخرج من أعمال وزارته، فيحاكم عندها أمام المحاكم العادية، كما نظم مشروع الدستور الفيصلي إجراءات الاتهام، التي تبدأ بشكوى إلى المجلس الثاني تتبعها موافقة أكثرية النواب

(1) مادة 45 من مشروع دستور 1920م.

(2) مادة 46 من مشروع دستور 1920م.

(3) مادة 47 من مشروع دستور 1920م.

(4) مادة 48 من مشروع دستور 1920م.

على إجراء التحقيق من قبل لجنة تشكل لهذا الغرض من المجلس النيابي الغرض، ثم موافقة ثلث أعضاء المجلس على لزوم محاكمة الوزير وإحالته إلى الديوان العالي.

قطعاً، هذا إذا كان الجرم من متعلقات الوزارة وليس خارجاً عن أعمالها، وإلا حوكم أمام المحاكم العادية، كما أسلفنا.

ثانياً: المسؤولية الجنائية للوزراء في الجمهورية العربية السورية وفق أحكام دستور 1930م:

جاء تنظيم المسؤولية الجنائية للوزراء في هذا الدستور في المواد من 94 إلى 97 منه، حيث جاء في الدستور على أنه: يحق لمجلس النواب أن يقرر محاكمة الوزراء بتهمة ارتكابهم الخيانة العظمى أو إخلالهم بواجبات وظيفتهم، ولا يجوز اتخاذ هذا القرار إلا بأكثرية ثلثي مجموع النواب⁽¹⁾.

كما قرّر الدستور، أن الوزير يحاكم أمام المحكمة العليا، وأنه على الوزير المتهم أن يترك وظيفته، ولا تحول استقالة الوزير دون إقامة الدعوى عليه أو متابعتها⁽²⁾.

وفيما يتعلق بالجهة التي تتولى محاكمة الوزراء، فقد نص الدستور على أن تختص بذلك المحكمة العليا، وتؤلف من خمسة عشر عضواً، ثمانية منهم نواب ينتخبهم مجلس النواب في ابتداء كل سنة، وسبعة قضاة سوريين يشغلون أعلى المناصب القضائية بحسب درجات التسلسل القضائي، وتعينهم محكمة التمييز بهيئتها العامة كل سنة⁽³⁾.

(1) المادة 94 من دستور 1930م.

(2) المادتان 95-96 من دستور 1930م.

(3) المادة 97 من دستور 1930م.

كما أشار ذات الدستور، إلى أن المحكمة العليا تتعقد برئاسة أعلى القضاة، وتتخذ قراراتها بأكثرية عشرة أصوات، ويتولى النائب العام لدى محكمة التمييز مهمة النيابة العامة.

إذن، فإن دستور 1930م رسم صورة واضحة للمسؤولية الجنائية للوزراء، حيث حدد الحالات التي تثير هذه المسؤولية، وهي الخيانة العظمى، أو الإخلال بواجبات الوظيفة، كما حدد الجهة المختصة بالحاكمة وهي المحكمة العليا.

وبرأينا أن اللافت للنظر، أن المشرع الدستوري اختار أن تكون جهة المحاكمة من حيث بنيتها، سياسية وقانونية، وهذا مرده بتقديرنا إلى أن المشرع الدستوري التفقت إلى الطبيعة السياسية للمنصب الوزاري، كما التفقت إلى ما يقتضيه مبدأ الفصل بين السلطات، وضرورة ألا تتفرد السلطة القضائية بشؤون السلطة التنفيذية، بل أن تراقب كلاً من السلطتين التشريعية والقضائية الجرائم التي ترتكبها السلطة التنفيذية من خلال وزرائها⁽¹⁾.

(1) على تفصيل في (القضاء السياسي) نوره في مكانه المخصص من هذا البحث.

ثالثاً: المسؤولية الجنائية للوزراء في الجمهورية العربية السورية وفق أحكام

دستور 1950م:

لم يرد في دستور 1950م في الجمهورية العربية السورية أي نص ينظم محاكمة الوزراء، سوى ما ورد في المادة 99 منه بأنه يحدد القانون مسؤولية الوزراء المدنية المالية والجنائية، والمادة 100 من أنه يوقف الوزير المتهم عن العمل، إلى أن تبت المحكمة العليا في التهمة المنسوبة إليه، ولا تمنع استقالته من محاكمته، والبند (ح) من الفقرة (1) من المادة 122 الذي حدد سلطة المحكمة العليا في محاكمة الوزراء، والملاحظ أن دستور 1950م لم يحدد الحالات التي تثير المسؤولية الجنائية للوزراء، أو أصول اتهامهم أو حتى جهة الاتهام.

والجدير بالإشارة، هو أن المحكمة العليا التي خولها دستور 1950م سلطة محاكمة الوزراء تؤلف -وكما نصت الفقرة الأولى من المادة 116 منه- على أنها تؤلف من سبعة أعضاء ينتخبهم مجلس النواب من قائمة تحوي أربعة عشر عضواً، وينتقي أفراد هذه القائمة رئيس الجمهورية.

ومعنى ذلك، أن دستور 1950م لم يحدد طبيعة تشكيل المحكمة العليا، ولم يحدد لرئيس الجمهورية قيوداً عند اختيار أفراد القائمة المشار إليها إلا أن يكونوا من حملة الشهادات العليا، وعليه فقد يختارهم الرئيس من القضاة أو النواب أو السياسيين.

رابعاً: المسؤولية الجنائية للوزراء في الجمهورية العربية السورية وفق أحكام

دستور 1953م:

نظمت المسؤولية الجنائية الوزارية في دستور 1953م من خلال المادتين 98 و99 من الدستور؛ حيث نص على أن الوزراء مسؤولون في حالتي خرق الدستور والخيانة العظمى، وعن الجرائم العادية، كما نص الدستور المذكور على أنه يحاكم الوزراء في جرائم خرق الدستور، والخيانة العظمى أمام المحكمة

العليا⁽¹⁾، وتتبع في اتهامهم وإحالتهم إليها ومحاكمتهم أمامها الأصول المبينة لمحاكمة رئيس الجمهورية، وحدّد الدستور أيضاً الجهة التي يحق لها اتهام الوزراء بعد الإحالة الصادرة من رئيس الجمهورية، أو ربع أعضاء مجلس النواب. هذا، وقد أوجب الدستور محاكمة الوزراء عن الجرائم العادية أمام المحاكم النظامية، إلّا أنه قيّد اختصاص المحكمة المختصة بالنظر في الجرائم العادية المرتكبة من قبل الوزير، بوجوب الحصول على إذن المحكمة العليا في غير حالة الجرم المشهود⁽²⁾، وقد أوجب أن يصدر قرارها بشأن الإذن خلال أسبوع على الأكثر⁽³⁾.

أمّا فيما يتعلق بالأثر المترتب على اتهام الوزير، فقد نصت المادة 99 من ذات الدستور على أنه يوقف الوزير المحال إلى المحكمة العليا عن العمل إلى أن تثبت في التهمة المنسوبة إليه، ولا تمنع استقالة الوزير من محاكمته. كما حرّم الدستور توقيف الوزير إلا في حالة الجرم المشهود، أو تنفيذاً لحكم قضائي⁽⁴⁾.

ويبدو لنا عند التدقيق في الأحكام النازمة لمسؤولية الوزراء الجنائية

سنة 1953م فإنه يمكننا أن نسجل الملاحظات التالية:

الملاحظة الأولى: فرّق دستور سنة 1953م، فيما يتعلق بجرائم الوزراء بين حالتي الخيانة العظمى وخرق الدستور من جهة، والجرائم العادية من جهة أخرى؛ وذلك سواء من ناحية جهة الاتهام أم من جهة المحاكمة، وهذا أمر يعود في تقديرنا إلى

(1) الفقرة 1 المادة 98 من دستور 1953م.

(2) المادة 99 من دستور 1953م.

(3) الفقرة 2 المادة 117 من دستور 1953م.

(4) الفقرة 2 المادة 98 من دستور 1953م.

الطبيعة السياسية لهاتين الجريمتين؛ لذلك أوكل الاتهام لجهة سياسية، وهي مجلس النواب .

الملاحظة الثانية: استتلال الوزراء في ظل دستور 1953م بحصانة تحميهم من رفع الدعوى عليهم، حتى في الجرائم العادية التي تنتظر أمام المحاكم العادية، ومؤدى هذه الحصانة، ضرورة الحصول على إذن من المحكمة العليا.

وهذا مرده في تقديرنا، إلى تحصين المنصب الوزاري من الدعاوى الكيدية التي قد تمس أو تؤثر على سير أعمال هذا المنصب.

الملاحظة الثالثة: تجدر الإشارة إلى أن المحكمة العليا صاحبة الاختصاص الأصيل بمحاكمة الوزراء، بموجب دستور سنة 1953م⁽¹⁾، تؤلف من سبعة أعضاء يسمى أحدهم رئيساً لها، ويشترط في العضو أن يكون:

أ- متمتعاً بشروط المرشح للنيابة.

ب- حاملاً إجازة في الحقوق من الجامعة السورية، أو ما يعادلها.

ج- متماً الأربعين من عمره.

د- قد مارس القضاء والمحاماة والتدريس الجامعي، أو أحد هذه الأعمال مدة لا تقل عن عشر سنوات⁽²⁾.

ونحن نعتقد، أن أعضاء المحكمة، وإن توجب عليهم أن يكونوا من الحقوقيين من حيث تأهيلهم العلمي، لكن لا يوجد ما يمنع من كونهم من ممارسي العمل السياسي؛ كأن يكونوا نواب في البرلمان، حيث لا يوجد في الدستور ما يمنع من الجمع بين عضوية المحكمة، والنيابة في مجلس النواب.

خامساً: المسؤولية الجنائية للوزراء في الجمهورية العربية السورية وفق أحكام دستور 1958م: (إبان الوحدة مع مصر).

(1) الفقرة (1) من المادة 117 من دستور 1953م.

(2) المادة 113 من دستور 1953م.

كانت سورية عام 1958م جزءاً من الجمهورية العربية المتحدة⁽¹⁾، وبالتالي فإن ما سبق الحديث عنه فيما يتعلق بالمسؤولية الجنائية للوزراء في مصر في العهد الجمهوري تحديداً في دستور عام 1958م والقانون رقم 79 لعام 1958م، مع ما ثار حول القانون الأخير من تساؤلات وآراء، هو ذاته ما يمكن إيراد إبان الحديث عن المسؤولية الجنائية للوزراء في سورية⁽²⁾.

سادساً: المسؤولية الجنائية للوزراء في الجمهورية العربية السورية وفق أحكام دستور 1962م:

أحال دستور 1962م إلى القانون لينظم المسؤولية الجنائية للوزراء⁽³⁾، كما نص الدستور المذكور على أن يوقف الوزير المتهم عن العمل إلى أن تبت المحكمة العليا في التهمة المنسوبة إليه، ولا تمنع استقالته من محاكمته⁽⁴⁾. ورغم هذه الإحالة الدستورية لقانون ينظم المسؤولية الجنائية للوزراء، فلم يصدر في هذه الفترة أي قانون في هذا الشأن.

سابعاً: المسؤولية الجنائية للوزراء في الجمهورية العربية السورية وفق أحكام دستور 1973م:

جاء في الدستور السوري لعام 1973م أنه «يحدد القانون مسؤولية الوزراء المدنية والجزائية»⁽⁵⁾، كما نصّ ذات الدستور على أن «لرئيس الجمهورية حق

(1) بموجب المادة 58 من دستور 1958م، والتي تنص على أن "تتكون الجمهورية العربية المتحدة من

إقليمين هما: مصر وسورية..."

(2) راجع: صفحة 89 من هذه الرسالة.

(3) المادة 99 من دستور 1962م.

(4) المادة 100 من دستور 1962م.

(5) المادة 121 من دستور 1973م.

إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يرتكبه من جرائم أثناء توليه مهامه، أو بسببها وفقاً لأحكام الدستور والقانون»⁽¹⁾.

ثم بيّن الدستور المذكور أنّ الوزير المتهم يوقف عن العمل فور صدور قرار الاتهام، إلى أن تثبت المحكمة في التهمة المنسوبة إليه، ولا تمنع استقالته، أو إقالته من محاكمته، وتكون المحاكمة وإجراءاتها على الوجه المبين في القانون⁽²⁾. وبذلك فإن دستور 1973م كما دستور 1962م، أحالا على القانون فيما يتعلق ببيان بمحاكمة الوزراء.

ورغم هذه الدعوة الدستورية، إلا أن قانوناً في هذا الشأن لمّا يصدر، الأمر الذي أثار التساؤل والحيرة بين احتمالين لا ثالث لهما؛ الاحتمال الأول: أنه لا يوجد قانون في سورية ينظم مسألة محاكمة الوزراء، ويجب على السلطة التشريعية أن تستجيب لهذه الإحالة الدستورية الصريحة، وتبادر لإقرار قانون في هذا المضمار.

والاحتمال الثاني: أنّ القانون رقم 79 الصادر إبان الوحدة مع مصر وفق دستور 1958م مازال قائماً، وبالتالي يوجد قانون في سورية لمحاكمة الوزراء، وهو القانون الذي تتم الإحالة إليه تأسيساً على منطوق النص الدستوري، ويثير هذا الاحتمال الأخير تساؤلاً فيما إذا كان سقوط دستور 1958م أدى إلى سقوط قانون رقم 79 لعام 1958م المشار إليه أم لا؟⁽³⁾.

رأى البعض⁽³⁾، أن قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م، هو الواجب التطبيق عند محاكمة الوزراء، نظراً لعدم صدور تشريع جديد يعدل هذا القانون أو يلغيه، ثم يضيف هذا الرأي أن القانون المشار إليه لم يعد له وجود

(1) المادة 123 من دستور 1973م.

(2) المادة 124 من دستور 1973م.

(3) د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين... - مرجع سابق - ص 861 و 862.

عملياً، وأنه حري بالمشرع السوري تبين موقفه صراحة من هذا القانون، إما بالإقرار بوجوده، ومن ثم إدخال التعديلات المناسبة عليه، أو بإصدار تشريع جديد ينظم به أمر محاكمة الوزراء.

أما التطبيق القضائي في سورية لمحاكمة الوزراء، فقد تبين من استقراء الحالات التي حُكم فيها الوزراء، أن محكمة الأمن الاقتصادي (وهي من المحاكم الاستثنائية) هي التي نهضت بهذه المهمة⁽¹⁾.

ما نراه بخصوص قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م، أن الأمر يجب مناقشته بمنهجية قانونية، وأن يُوضع في سياقه الدستوري والقانوني؛ وترتيباً على ذلك فإننا نرى أن الخلاف حول القانون رقم 79 لعام 1958م، والمسمى بقانون محاكمة الوزراء، يدور حول مسألتين؛ الأولى: وجود هذا القانون من عدمه، والثانية: إمكانية تطبيق هذا القانون.

أولاً: مسألة وجود قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م:

يستوجب طبيعة البحث عن وجود قانون من عدم وجوده، البحث في المبادئ النظرية التي تحكم العمل التشريعي.

وفي هذا السياق، يقضي المبدأ التشريعي أن التشريع لا يُلغى ولا يُعدّل إلا بأساليب محددة، وهذه الأساليب تخضع لأحكام وضوابط، سواء أكان التعديل أم الإلغاء صريحاً أم ضمناً، كما أن التشريع لا يسقط بعدم الاستعمال، أو بتجاهل تطبيقه.

(1) وذلك كما في قضية وزير الزراعة السابق الدكتور محمود الكردي عام 1980م، حول قضية توريد عدد من البكيرات الحوامل لصالح القطاع التعاوني، وقضية نائب رئيس مجلس الوزراء للشؤون الاقتصادية السابق الدكتور سليم ياسين، ووزير النقل السابق مفيد عبد الكريم عام 2001م، حول ملابسات صفقة طائرات الإرباص المتعاقد عليها، انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة... -مرجع سابق- ص 860.

أضف إلى ذلك، أن غالبية فقهاء القانون العام يُقرون بمبدأ تمتع الدولة بالشخصية القانونية الاعتبارية أو المعنوية *la personnalite moral*، وينتج عن هذا المبدأ، استقلال شخصية الدولة عن القوانين الصادرة فيها، و أن تغيّر شكل الدولة أو نظام الحكم أو سقوط الدستور، لا يؤدي إلى سقوط أو إلغاء القوانين التي صدرت فيها قبل التغيير، وإنما تبقى سارية المفعول إلى أن يتم إلغاؤها أو تعديلها، بصورة صريحة، أو ضمنية⁽¹⁾.

وترتيباً على ذلك، وحيث أن دستور 1973م، أكد صراحة على أن تبقى التشريعات النافذة، والصادرة قبل إعلان هذا الدستور سارية المفعول إلى أن تعدل بما يوافق أحكامه⁽²⁾.

وحيث أن دستور 1973م - كما أشرنا - أحال إلى القانون في تنظيم محاكمة الوزراء، وحيث أنه لما يصدر ذلك القانون بعد.

و لما كان مبدأ شخصية الدولة يقضي باستمرارية شخصيتها، وما يتمخض عن ذلك من أنه لا يُسوّغ لحدث سياسي مثل الانفصال أن يؤثر على القوانين الصادرة قبله.

إذن، وتأسيساً على تلك الحثيات، نعتقد جازمين أن القانون رقم 79 لعام 1958م والخاص بمحاكمة الوزراء قائم أصلاً، أو لا يجوز مناقشة شرعية وجوده على الأقل، مثله في ذلك مثل مئات القوانين التي صدرت في ظل الوحدة، وما زالت نافذة حتى اليوم.

(1) للتوسع فيما يتعلق بشخصية الدولة، انظر: د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية (النظرية العامة للدولة-الحكومة-الحقوق والحريات العامة)-منشورات الدار الجامعية- 1998م، وانظر: د.سام دلة، مبادئ القانون الدستوري...- مرجع سابق، وانظر: د. شمس الدين الوكيل، الموجز في المدخل لدراسة القانون- الطبعة الأولى- منشأة المعارف بالإسكندرية سنة 1965م.

(2) المادة 153 من الدستور 1973م.

فضلاً عن ذلك، إن دستور الجمهورية العربية السورية لعام 1973م، لم يتضمن شكلاً معيناً لمحاكمة الوزراء، يمكن أن يعد تعديلاً لأحكام القانون 79، ولكن تأتي المادة 153- كما ذكرنا- لتؤكد على أن "تبقى التشريعات النافذة والصادرة قبل إعلان هذا الدستور سارية المفعول...".

وهذا - برأينا - خير من الالتفات عن وجود القانون أصلاً، بل لا بد من الإقرار بوجوده، ومن ثم العزم على تطبيقه إذا كان لهذا التطبيق مقتضى، وعندئذ يتم معالجة معوقات تطبيقه.

ثانياً: إمكانية تطبيق القانون رقم 79 لعام 1958م:

يثار الحديث عن إمكانية تطبيق قانون ما، عند وجود صعوبات في معرض تطبيقه، وتنشأ هذه الصعوبات غالباً، عند صدور القانون انعكاساً لظروف سياسية، ومراعاة لها وارتباطاً بها، وهذا ما حدث فعلاً أثناء إصدار القانون رقم 79 لعام 1958م، حيث راعى أثناء النص على تشكيل المحكمة الخاصة بالوزراء، أن تجمع هذه المحكمة بين أعضاء من الإقليم المصري ومن الإقليم السوري، تمشياً مع الوحدة التي كانت تجمع بين الإقليمين.

وهذا التشكيل للمحكمة هو الذي وقف حجر عثرة في تطبيق القانون المشار إليه، وذلك بسبب الانفصال الذي قطع عرى الوحدة السياسية بين الإقليمين، وأصبح من المحال الجمع بين قضاة من سورية و مصر.

وهذا يستتبع أن القانون رقم 79 لعام 1958م أضحى مع الانفصال غير ملائم للتطبيق، بيد أن ذلك ليس من شأنه أن يمس القانون في وجوده كما قدمنا، ولكن هذا التغير في الظروف السياسية لسورية بعد الانفصال أسبغ على القانون رقم 79 لعام 1958م استحالةً في التطبيق، وهذه الاستحالة يمكن للسلطة التشريعية اليقظة استيعابها وتجاوزها عن طريق التعديل.

محصلة القول: إن المشرع السوري بإمكانه- لو أراد للقانون 79 وللمحكمة التي نص عليها القانون أن تتعقد يوماً- إزالة معوقات تطبيقه، بأن يمدّد التعديل إليه؛ لينسجم مع واقع الظروف السياسية المتغيرة، فهذه الظروف- وإن كانت ليست ثابتة مثل القوانين- ولكن النصوص القانونية أيضاً بإمكانها أن تتسجم مع هذا التغير طالما أن هناك إرادة لتحقيق الغاية الأساسية من القانون، وهي استقرار المجتمعات والمحافظة على الصالح العام، وسيادة مبدأ الشرعية ودولة القانون⁽¹⁾.

ونشير إلى أن كل ما سبق أن سبق في معالجة القانون 79 لعام 1958م في مصر؛ إبان الحديث عن المسؤولية الجنائية للوزراء في مصر في العهد الجمهوري⁽²⁾، وكذلك ما سبق الحديث عنه في سورية آنفاً، يمكن تأطيره بإطار واحد؛ ليشكل استفهاماً في جبين المشرعين السوري والمصري، حول تجاهل قانون محاكمة الوزراء المشار إليه.

(1) حيث لا يجوز السماح للمحاكم الاستثنائية مثل محكمة الأمن الاقتصادي-علماً أنها ألغيت- أن تنهض بمحاكمة الوزراء، قافزة بذلك على وجود القانون رقم 79 لعام 1958م، ومنقضة على مبدأ الشرعية.

(2) راجع: ما سبق من هذا البحث ص103.

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.
الفصل الأول: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء.

«الباب الثاني»

الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية

للوزراء وإجراءات المحاكمة

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.

الفصل الأول: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء.

تمهيد و تقسيم:

يشمل الحديث عن المسؤولية الجنائية عموماً جانبين؛ الأول يتعلق بالحالات التي توجب هذه المسؤولية، والجانب الثاني النظام الإجرائي الذي تعالج فيه المسؤولية الجنائية ابتداءً من الاتهام فالمحاكمة وصولاً إلى العقوبة.

والحقيقة أن المسؤولية الجنائية للوزراء - هي أمر بالغ من الدقة درجة لا يجب معها ترك مجال في تنظيم أحكامها للاجتهاد أو التأويل أو لتقدير الأمزجة الوطنية (القوى السياسية داخل البرلمان).

ذلك أنها تتعلق بمسؤولية سلطة عامة من أهم السلطات وأكثرها وضوحاً وبروزاً وتأثيراً في النشاط السياسي، وهي السلطة التنفيذية التي يجسد الوزراء الجزء الأهم من نشاطها.

فحتماً إذن، هذه المسؤولية يجب أن تؤطر وتحدد بصورة تنتقي معها أي جهالة، آخذة بعين الحسبان الخصوصية الدستورية والسياسية؛ التي تفرضها طبيعة ومركز الجهة الخاضعة للمسؤولية، هذه الخصوصية التي هي أصلاً بعدد آخر لخصوصية النظام السياسي المنبثقة عنه.

ففي النظام السياسي الأمريكي، والنظام السياسي الفرنسي، وحتى النظام السياسي في كل من مصر وسوريا، نجد تلك الأنظمة جميعها تناولت المسؤولية الجنائية للوزراء تخصيصاً بنصوص، وتحديدًا بحالات وإجراءات.

ولأن الأمر من متعلقات إحدى سلطات الدولة فإن الدساتير في تلك النظم تكفلت برسم نطاق هذه المسؤولية، إما رسماً يمتد تنظيمياً لجميع جوانب هذه المسؤولية، سواء كانت جوانب موضوعية تتعلق بتحديد الحالات التي تثير المسؤولية الجنائية للوزراء، أو سواء تلك التي تتعلق بالنظام الإجرائي لهذه المسؤولية؛ من حيث المحاكمة الإجرائية، ومراحلها، والجهات المختصة بالنهوض بكل مرحلة.

وإما أن ترسم تلك الدساتير الإطار العام للمسؤولية الجنائية للوزراء، فتكتفي فقط بتقرير هذه المسؤولية، ثم تحيل إلى القانون في تنظيم هذه المسؤولية تفصيلاً.

ويغدو التساؤل هنا عن المدى الذي خرج فيه هذا الإطار للمسؤولية الجنائية للوزراء من النصوص مشروعاً، وانعكس على أرض الواقع، سيما في الحالات التي طبقت فيها النصوص الدستورية، أو القانونية على وزراء رزحوا فعلاً تحت نير المسؤولية الجنائية.

وبذلك فإنه يمكن القول إجمالاً: إن المسؤولية الجنائية للوزراء تتم دراستها وفقاً لإطار واحد، يجمع بين الحالات التي تثير المسؤولية الجنائية للوزراء والنظام الإجرائي لهذه المسؤولية عندما يكون لها مقتضى، وهذا ما سنعرض له وفق التقسيم التالي:

الفصل الأول: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء.

الفصل الثاني: النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء.

«الفصل الأول»

الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء

تمهيد وتقسيم:

يستتبع الحديث عن الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء، الحديث عن الأعمال التي ينهض بها الوزراء، فالمعروف أن تلك الأعمال تقسم إلى طائفتين؛ الأولى: ما يعد خارجاً عن طبيعة الوظيفة الوزارية، الثانية: ما يحتسب من متعلقات هذه الوظيفة، ويعبر عن الطائفة الأخيرة بما يقوم به الوزير أثناء تأديته لوظائفه.

والأثر الناتج عن ذلك التمييز بين الطائفتين من الأعمال الوزارية، يكمن في اختلاف طبيعة نظام المسؤولية الجنائية؛ التي يخضع لها الوزير تبعاً لاختلاف طبيعة الفعل المرتكب من الوزير، والمثير لمسؤوليته الجنائية؛ بمعنى أنه إذا كان ذلك الفعل يخرج عن متعلقات العمل الوزاري، ويلحق بالوزير بصفته الشخصية، فإن مسؤوليته الجنائية سواء من حيث موجبها أو إجراء إيقاعها تكون ذات طبيعة جنائية بحتة، وتلحق بالوزير بوصفه فرداً أسوة بذلك بالأفراد.

أما إذا كان الفعل الموجب للمسؤولية الجنائية للوزراء، يندرج ضمن تأدية وظائفه، فالأمر عندها يدق، ويجنح بمسؤوليته الجنائية الشخصية أصلاً، بحسبان طبيعتها، إلى مسؤولية جنائية عن فعل الغير على تفصيل يرتبط بصلاحيات الوزير، وصلته بالفعل الموجب للمسؤولية الجنائية، ومدى استطاعة الوزير التحل من هذه المسؤولية الأخيرة.

ثم وبعد تحديد ما يوجب المسؤولية الجنائية للوزير، لابد من تحديد دقيق للأفعال التي تثير مسؤوليته الجنائية؛ نظراً لأهمية المركز القانوني العام الذي يشغله مرتكبها، وذلك ما سنعرض له في هذا الفصل، وفق التقسيم التالي:

المبحث الأول: المسؤولية الجنائية للوزير بصفته الرئيس الإداري الأعلى في وزارته.

المبحث الثاني: جرائم الوزراء.

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.

الفصل الأول: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء.

«المبحث الأول»

المسؤولية الجنائية للوزير بصفته الرئيس الإداري الأعلى في وزارته

تمهيد وتقسيم:

يخضع الوزراء للمسؤولية الجنائية-من حيث المبدأ- شأنهم في ذلك شأن الأفراد العاديين، وخضوع الوزراء للمسؤولية الجنائية يستلزم التفريق بين فئتين من الجرائم التي يرتكبها الوزراء؛ جرائم لا تتعلق بأعمال وظيفتهم، وهذه يُسألون عنها أمام المحاكم العادية.

وهناك جرائم يقترفها الوزراء، وتعد من متعلقات وظيفتهم، وهذه الجرائم تضع الوزراء تحت نير المسؤولية الجنائية.

إلا أنه من المعروف أن الأعمال التي تقوم بها الوزارات متعددة ومتشعبة، والوزير لا يقوم بل- يستحيل عليه- القيام بكل هذه الأعمال، لاسيما وأن الوزراء في الغالب لا يُختارون على أساس الاختصاص، بقدر ما يتم اختيارهم على أسس ومعايير سياسية، وائتلافات حزبية.

إذن، فاختصاص الوزير ينحصر في تطبيق السياسة العامة المقررة للدولة فيما يتعلق بوزارته، بالإضافة إلى كونه الرئيس الإداري الأعلى في الوزارة، وله ينعقد الإشراف على كافة المرافق التابعة للوزارة، والنشاطات والأعباء التي تنهض بها الوزارة المكلف بها، وذلك الإشراف المكلف به الوزير أصلاً قد يقوم به أحد معاونيه.

والتساؤلات التي يمكن إفرادها أثناء الحديث عن المسؤولية الجنائية للوزراء، في إطار كون الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى في الوزارة هي: هل

يمكن مساءلة الوزير جنائياً عن الأفعال التي يقوم بها أحد التابعين لوزارته فيما إذا كانت داخلة في نشاط الوزارة، وشكلت خرقاً لقوانين جزائية كان يجب على الوزير أن يتابع حسن تطبيقها؟ وهل يتنافى ذلك مع كون المسؤولية الجنائية ذات طبيعة شخصية؟ وبالتالي: فهل هذه المساءلة تطل الموظف الذي ارتكب المخالفة فقط؟.

كما تفقد تلك التساؤلات إلى تساؤلات تتعلق بجواز انتقال المسؤولية المدنية عن فعل الغير إلى نطاق المسؤولية الجنائية؟ وهل تنتقل بالتالي المسؤولية الجنائية عن فعل الغير إلى النطاق الدستوري؟ وهل من حالات يعفى فيها الوزير من المسؤولية الجنائية عن فعل الغير في حال إقرارها؟ ثم، ومن جهة أخرى، هل الحديث عن مسؤولية جنائية للوزير عن فعل الغير بحسبانه الرئيس الإداري الأعلى في وزارته، من شأنه أن يخلق ما يمكن تسميته "جريمة مرفقية"، على غرار الخطأ المرفقي؟

الإجابة عن تلك التساؤلات، هي ما سنعرض له في هذا المبحث، وفق

التقسيم التالي:

المطلب الأول: المسؤولية الجنائية عن فعل الغير.

المطلب الثاني: حالات إعفاء الوزير من المسؤولية الجنائية عن فعل الغير.

«المطلب الأول»

المسؤولية الجنائية عن فعل الغير

القاعدة الأساس في القانون الجنائي وأحكام المسؤولية الجنائية هي قاعدة شخصية العقوبة⁽¹⁾، ومع ذلك يوجد استثناءات على هذا المبدأ، حيث بالإمكان رؤية بعض التطبيقات للمسؤولية الجنائية عن فعل الغير، وبصورة خاصة في حالة مسؤولية الرئيس الإداري عن أعمال تابعيه.

والحقيقة أن هذه المسؤولية الجنائية عن فعل الغير، هي صورة لمفهوم آخر أعم منها هو: المسؤولية الجنائية دون خطأ، وقد برزت معالم هذا المفهوم الأخير، أول ما برزت، في ميدان النشاط الصناعي، والاقتصادي فرمت إلى إلزام رئيس المؤسسة الصناعية، والاقتصادية، وتحت طائلة الجزاء، بموجبات السلامة التي تنص عليها القوانين، والأنظمة الخاصة بالنشاط الصناعي، والاقتصادي، وبغض النظر عن صدور الفعل المخالف لهذه القوانين عن الرئيس الإداري شخصياً، أو عن تابعيه أو العاملين في إدارته⁽²⁾.

وفي النطاق الوزاري، يمكن القول أن هناك بعض الوزارات تمارس نشاطاً حساساً، ودقيقاً في كثير من جوانبه مثل وزارة الدفاع، أو الداخلية، أو الصحة، وهناك وزارات أخرى تمارس نشاطات متعددة ومتشعبة، وذلك إما من خلال

(1) للتعلم في أحكام المسؤولية الجنائية يراجع: د. محمد كمال الدين إمام، المسؤولية الجنائية-الطبعة الثانية-المؤسسة الجامعية للدراسات-بيروت-1991م، وانظر أيضاً: القاضي الدكتور. سمير عالية، أصول قانون العقوبات-القسم العام(معالمه-نطاق تطبيقه-الجريمة-المسؤولية-الجزاء)-دراسة مقارنة-المؤسسة الجامعية للدراسات-بيروت-ب0 تاريخ-ص269، وانظر أيضاً: د. عبد الوهاب حومد، المفصل في شرح قانون العقوبات(القسم العام)-المطبعة الجديدة-دمشق-1990م-ص564.

(2) د. مصطفى العوجي، القانون الجنائي العام-المسؤولية الجنائية-مرجع سابق-ص 57.

مشاريع اقتصادية وصناعية متنوعة، أو من خلال نهوضها بمرافق عامة أساسية في حياة الأفراد.

وهذا يستتبع، إمكانية وقوع تلك الأنشطة الوزارية المختلفة في إحدى صور الخطأ، أو التقصير الذي قد يؤدي إلى انتهاك ومساس في السلامة العامة، كما قد تولّد أخطاراً تلحق الأفراد في سلامتهم، أو في ممتلكاتهم، أو حتى بالصحة العامة، أو بالبيئة.

ينجم عن ذلك، ضرورة أن تنظم القوانين هذا النشاط تنظيمياً يكفل للأفراد حقوقهم، والتعويض عند انتهاكها، وأن تضع هذه القوانين مؤيدات جزائية في الحالة التي تُخرق بها تلك القوانين مما يعرض الأفراد للخطر، وتلك المؤيدات الجزائية تستلزم البحث عن الخطأ الجنائي لدى من يقوم بهذا النشاط، وإسناد هذا الخطأ إلى مرتكبه، وهنا تكمن الصعوبة؛ إذ إن توزيع العمل ضمن الوزارات يؤدي إلى تشعب الاختصاصات، وتشتت المسؤوليات وصعوبة - أو ضياع - إسناد الخطأ إلى الشخص المسؤول عنه.

ومن هنا برز اتجاه يرمي إلى إقامة المسؤولية الجنائية بناء على مخالفة الأنظمة والقوانين، وحدث أضرار أو أخطار للغير من جراء نشاط الوزارة، دون وجوب التحقق من خطأ جنائي محدد لدى من سيتحمل تلك المسؤولية⁽¹⁾.

بعبارة أخرى: إن المسؤولية الجنائية هنا تلحق بالشخص دون خطأ (دون فعل جرمي)؛ بمعنى أنها أقيمت على أساس الضرر (النتيجة الجرمية).

ونرى أن التوسع في المسؤولية الجنائية هنا، يتغيّر التقليل ما أمكن من الأضرار والأخطار؛ التي قد تلحق الأفراد نتيجة النشاط الوزاري أكثر من غايته عقاب المخالف، وبذلك نشأ مفهوم المسؤولية الجنائية دون خطأ.

(1) انظر قريباً من هذا المعنى: د. مصطفى العوجي، القانون الجنائي العام - المسؤولية الجنائية - مرجع سابق - ص 57 وما بعدها.

وهذا بتصورنا ينسجم إلى حد كبير مع الغاية الأساس من القوانين والأنظمة؛ إذ إنها فرضت أصلاً لضمان حماية الأفراد عامة والحفاظ على الاستقرار والهدوء العام، ولأهمية تلك الغاية قد تأخذ هذه الحماية صورة جنائية. ولذلك فأي خرق لهذه الحماية من قبل أي نشاط وزاري، سواء ارتكب من قبل الوزير بحسابه الرئيس الإداري الأعلى في الوزارة، أو من قبل أحد معاونيه، أو أحد العاملين في الوزارة التي يترأسها إدارياً، فإنه يعد ملزماً بتحمل مسؤولية هذه المخالفة.

والغاية من إقامة مثل هذه المسؤولية هي حمل الوزراء على متابعة التقيد بالأنظمة والقوانين من قبل العاملين فيما يرأسونه من إدارات ومرافق⁽¹⁾، كما أن الغاية أيضاً هي التخفيف عن كاهل سلطة الملاحقة عبء إثبات الخطأ الجرمي بإسناده إلى الوزير، والذي يتعذر إثباته غالباً، لذلك افترضت مسؤوليته.

وتقوم مسؤولية الوزير هنا بسبب الأفعال التي يقوم بها الموظفون العاملون تحت إدارته، إذا ما شكلت هذه الأفعال خطأ ناتجاً عن إهمال الوزير موجب الرقابة أو تأمين السلامة العامة، أو إهمال متابعة مخالفات الأنظمة والعناية بالآلات والأدوات التي تتطلب عناية خاصة بها من قبله.

و نرى هنا، أن مسؤولية الوزير في تلك الحالة ليست فقط عن فعل الغير، وإنما أيضاً هي مسؤولية بفعل الغير، بمعنى أن المسؤولية في هذه الحالة طالت الوزير بفعل ظهر إلى العالم الخارجي عن طريق غيره.

وفي السياق ذاته، يمكن القول إن مسؤولية الوزير تقام على فعلين؛ **الفعل الأول:** ارتكبه الوزير بإهماله موجب الرقابة، أو تأمين السلامة العامة، أو إهماله متابعة مخالفات الأنظمة والقوانين، وهو فعل جرمي يقوم على الإهمال والنتيجة

(1) قريباً من هذا المعنى: د. مصطفى العوجي، المرجع السابق - ص 61.

المرتبة على الإهمال، وتتحدد هذه النتيجة بمخالفة الموظف للقوانين، وهنا يأتي **الفعل الثاني: الذي يرتكبه الموظف /التابع، وهو مخالفة القوانين والأنظمة.**

ولكن هذه النتيجة ظهرت من خلال فعل التابع، أو الموظف في الوزارة التي يتولى الوزير إدارة شؤونها.

كما أننا نعتقد، أن تحميل الوزير المسؤولية الجنائية جراء فعل ارتكبه أحد موظفيه، هو أمر خطير ودقيق إلى حده الأقصى، ويجب بحثه من عدة منطلقات، فالوزير أولاً و علاوة عن كونه الرئيس الإداري الأعلى في الوزارة، فهو يوجه جميع أوجه ونشاطات وزارته، و كذلك المرافق العامة التابعة لوزارته وفق السياسة العامة للدولة، فيما يتعلق بتلك الوزارة.

وهذا يستتبع ثانياً أن حالة الوزير الخاضع للمسؤولية الجنائية نتيجة فعل أتاه أحد التابعين في وزارته، هي حالة موضوعية، وليست ذاتية لدى الوزير⁽¹⁾؛ لأن الوزير لا يعمل بإرادته الذاتية، بل إن إرادته أسيرة قاعدة التوجيهية ضمن معنى تحقيق المصلحة العامة، وفي سبيل تنفيذ السياسة العامة للدولة، المتعلقة بوزارته.

وفي ذات السياق، فالوزير رئيس المرفق الذي يتولى إدارته، ولذلك فلا يمكنه الامتناع عن فرض طاعته الرئاسية الموضوعية "المرفقية" على مرؤوسيه، فإذا أهمل الوزير في فرض تلك الطاعة، وترتب على إهماله تقصير أو شطط أو إبطاء في أداء المرفق العام، مما أدى إلى وقوع أضرار جسيمة على الأفراد، وكانت تلك الأضرار محمية بقوانين ترتب مسؤولية جنائية، فإنه يُسأل جنائياً حتى

(1) للتعق في الحالة الموضوعية لدى أشخاص القانون العام، **قارن وقارب:** الدكتور مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري (دراسة مقارنة) -رسالة دكتوراه- كلية الحقوق -جامعة عين شمس- القاهرة-2001م-ص 161 .

لو كان التصرف صادراً عن أحد المرؤوسين، وسند مسؤوليته هنا-كما قدمنا- هو إهماله في متابعة تنفيذ تعليماته وأوامره من قبل المرؤوسين، وتقيدهم بها.

ونرى هنا، أن الجرم الذي يلاحق بموجبه الوزير في تلك الحالة، يمكن أن يطلق عليه: " الجرم المرفقي " على غرار الخطأ المرفقي، خاصة وأن الوزير -كما قدمنا- يعمل ضمن حالة موضوعية، وليست ذاتية، ويترتب على احتساب جرم الوزير هنا مرفقياً هو ضرورة محاكمته وفقاً للإجراءات الخاصة؛ التي يحاكم بموجبها الوزراء المرتكبين للجرائم ضمن مفهوم " الجرائم الوزارية المرتكبة أثناء ممارسة الأعمال الوزارية ".

ونشير أخيراً، إلى إشكالية تفويض الوزير بعض صلاحياته-في الحدود القانونية لهذا التفويض- إلى أحد نوابه أو معاونيه، قد ينجم من المسؤولية الجنائية أمام القضاء، إلا أنه لن ينجم من المسؤولية السياسية؛ لأن الوزير وبموجب دستوري، هو الرئيس الإداري الأعلى في وزارته، والموجه والمشرف على سياسة وزارته، في إطار السياسة العامة للدولة.

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.
الفصل الأول: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء.

«المطلب الثاني»

حالات إعفاء الوزير من المسؤولية عن فعل الغير

الوزير بحسبانه رئيس المرفق العام الذي يتولى إدارته، فإن مسؤوليته عن أفعال ارتكبها أحد الموظفين العاملين في الوزارة التي يتولاها، تستند إلى خطأ شخصي ينسب إليه بحسبانه رئيس المرفق، وهو الخطأ في الملاحظة والمراقبة، ووضع التعليمات الواضحة⁽¹⁾.

معنى ذلك: إن المسؤولية مبنية هنا على أساس السلطة، فالرئيس الأعلى يملك وفقاً لطبيعة وظائفه امتيازات واسعة على كل المرؤوسين، فمسؤوليته تتعقد في حال الإخلال، أو الخطأ في العمل الذي يرتكبه المرؤوسون⁽²⁾.

والحقيقة إن تحميل الوزير لكامل المسؤولية الجنائية عن كل الأعمال الخاطئة المرتكبة في الوزارة التي يرأسها، هو أمر يتنافى وقواعد العدل والإنصاف، بل ويؤدي إلى تضيق الخناق على الوزير لدرجة تؤدي إلى إعاقة العمل، مع ما ينجم عنه من إخلال لمبدأ وجوب سير المرفق العام بانتظام وباضطراد، وبذلك جرى تلطيف قاعدة مسؤولية الوزير عن فعل الغير.

ولذا، وبعد أن كانت المسؤولية الجنائية عن فعل الغير تطبق في كل الحالات، حصر الفقه هذه المسؤولية في إطار الجرائم غير المقصودة، واستبعد المقصودة منها، ويكون من الصعب قبول مسؤولية الوزير؛ لأن هذا الأخير لا يمكن سؤاله إلا عن إهماله في واجب الرقابة والملاحظة؛ إذ ليس مقبولاً أن نلاحق الوزير على فعل إرادي (مقصود) ارتكبه أحد الموظفين وهو يجهل بوجوده، ولذا يجري التفريق هنا بين حالتين:

(1) pradel, j- Les reponsabilites penales dans l'entreprise- economica 1982 p35.

(2) Coeuret, A- pouvoir et responsabilite en droit penal social- Droit social 1975 p396.

- إذا كان المروؤوس قد ارتكب جرائم غير مقصودة⁽¹⁾، فإن إدلاء الوزير بعدم معرفته يكون غير مبرر، وغير كاف لدفع مسؤوليته.

-إذا كان فعل المروؤوس مقصوداً، هنا يكون من غير المقبول تحميل الوزير المسؤولية عن فعل جرمي انصرفت نية المروؤوس إلى ارتكابه بكامل إرادته، ولكن هذا المبدأ يحتمل استثناء، وذلك في الحالة التي يجعل فيها النص القانوني من الوزير صاحب الصلاحية الوحيد باتخاذ قرار ما.

ونشير هنا إلى أنه عادةً ما يكون الوزير مسؤولاً عن التعدي غير الإرادي على الحياة، وكذلك عن التعدي غير الإرادي على سلامة الإنسان، أو تعريض الغير للخطر⁽²⁾.

والجدير بالإيراد هنا، أن الفقه قد بيّن عدة مبادئ قانونية تحكم المسؤولية الجنائية للوزراء عن فعل ارتكبه أحد المروؤوسين، وهي⁽³⁾:

1- إن المسؤولية الجنائية للوزير عما سببه أحد مروؤوسيه من أضرار، لم تكن مسؤولية عن فعل الغير، بل عن فعل شخصي للوزير تجسد بالإهمال وقلة الاحتراز، أو عدم مراعاة الشرائع والأنظمة، فاعتبر الوزير فاعلاً لجرم غير قصدي نتيجة لخطأ جنائي ارتكبه، وبرزت نتيجته المجرمة بفعل شخص آخر.

2- لا يمكن إقامة المسؤولية الجنائية على عاتق الوزير إلا بتوسيع نطاق السببية؛ بأن يستوعب إهمال الوزير أو قلة احترازه، أو عدم مراعاته الشرائع والأنظمة، وعرف هذا التوسيع بالسببية غير المباشرة، ويتم اللجوء

(1) للتعق في القصد الجنائي عموماً، يراجع: د.محمود نجيب حسني، النظري العامة للقصد الجنائي-

دار النهضة العربية -القاهرة-174-ص 207.

(2) للتوسع راجع: عصام إسماعيل، محاكمة الوزراء بين القضاء... -مرجع سابق- ص 30.

(3) د. مصطفى العوجي، القانون الجنائي العام-المسؤولية الجنائية-مرجع سابق- ص82.

إلى هذا التوسيع كلما وجدت مبررات لمعاقبة المهمّل؛ الذي تسبب بالحادث بخطئه وإن بَعْدَ خطؤه عن الحادث.

3- إن إقامة المسؤولية على عاتق الوزير وإن بَعْدَ خطؤه، لا يعني أن هنالك قرينة على المسؤولية لدى الوزير؛ بمعنى أن مسؤولية الوزير هنا لا تُفترض، وترتيباً على ذلك فحين لا يتوفر الخطأ لديه تبرأ ساحتها، كأن يؤدي إهمال الأفراد إلى إلحاق الأذى بهم، فهنا لا تقوم مسؤولية الوزير؛ لأنه لم يرتكب خطأ، وإنما كان الخطأ في هذه الحالة من المجني عليه. ونرى هنا أنه يجب أن تكون علاقة السببية مباشرة بين فعل المجني عليه وبين النتيجة الضارة؛ لا أن يكون فعل المجني عليه (الإهمال) ناتجاً عن خطأ الوزير، ففي هذه الحالة الأخيرة يكون الوزير قد تسبب بخطئه؛ الذي أدّى إلى فعل مرؤوسه، وبالتالي إلى إلحاق الضرر بالأفراد، وليس إهمال المجني عليه هو السبب، وتكون العلاقة السببية بين خطأ الوزير و النتيجة الضارة، وليس بين إهمال المجني عليه، والنتيجة الضارة.

والمثال الذي يمكن إيرادها هنا، ضرورة تقييد الأفراد بالإشارات التحذيرية من الاقتراب من منطقة تُجرى فيها إحدى الوزارات أعمالاً خطيرة ودقيقة، فإذا وضعت تلك الإشارات، وتم خرقها من قبل الأفراد؛ خرقاً أدى إلى إلحاق ضرر بهم، فلا يمكن تتبع الوزير المختص.

أما في الحالة التي لا يتم فيها وضع مثل هذه الإشارات سواء أصدر الوزير تعليماته بشأن وضعها، لكنه لم يتابع تنفيذ هذه التعليمات من قبل مرؤوسيه، أم لم يصدر الوزير مثل هذه التعليمات أصلاً، ويؤدي ذلك إلى إلحاق ضرر بالأفراد، فإنه - برأينا - يمكن ملاحقة الوزير جنائياً، وفق التفريق بين حالتين:

الحالة الأولى: أن يضع الوزير التعليمات، لكنه لا يتابع تنفيذها من قبل المرؤوسين، فيؤدي إهمال المرؤوسين في وضع الإشارات التحذيرية إلى نتائج ضارة بسلامة الأفراد، هنا يمكن تحقيق المسؤولية الجنائية للوزير عن فعل الغير (إهمال المرؤوس)، ويكون موجب هذه المسؤولية هو إهمال الوزير متابعة تنفيذ التعليمات.

وكما قدمنا آنفاً يتم هنا توسيع نطاق السببية؛ بأن يستوعب العلاقة بين إهمال الوزير والنتيجة الضارة، ويتم اللجوء إلى هذا التوسيع كلما وجدت مبررات لمعاقبة المهمل الذي تسبب بالحادث بخطئه (الوزير) وإن بُعد خطؤه عن الحادث (النتيجة الضارة).

الحالة الثانية: ألا يضع الوزير التعليمات أصلاً، وهنا تكون مسؤوليته جراء فعل أتاها هو، ويتمثل هذا الفعل في عدم قيام الوزير بإصدار تلك التعليمات.

4- أنه عند الحديث عن المسؤولية الجنائية للوزراء عن فعل الغير، يجب الانتباه إلى أن هناك فعلين أو خطأين: خطأ المتبوع و خطأ التابع، وهذين الخطأين مستقلين عن بعضهما، وبالتالي فإن خطأ المتبوع لا يعد خطأ التابع، والعكس صحيح.

5- الموجب الذي حصل الإخلال به من قبل الوزير ليس من الضرورة أن يحدد بنص قانوني صريح، بل تكون محدداته من نوعين:

أ- كونه الرئيس الإداري الأعلى في الوزارة.

ب- طبيعة وخطورة النشاط الذي تقوم به الوزارة.

6- المسؤولية الجنائية التي تقام على الوزير عن فعل الغير، إنما تقام عن جرم غير قصدي، وبالتالي لابد من تحقق النتيجة المجرمة؛ كي يكون الوزير

عرضة للتتبع، ولا يكون مجرد الإهمال، أو قلة الاحتراز، أو عدم مراعاة الشرائع والأنظمة كافياً لانعقاد مسؤولية الوزير عن فعل أتاها غيره.

7- إن مسؤولية الوزير عن فعل الغير تقوم بالاستناد إلى خطأ ارتكبه مباشرة في إهماله موجباً محدداً من الموجبات التي تفرضها عليه الأنظمة باعتباره الرئيس الإداري الأعلى، أو أنها أمر يفرضه عليه طبيعة النشاط الذي تمارسه الوزارة، وإما بالاستناد إلى سوء تنظيم العمل في وزارته؛ إذ يفترض به -وإن لم يرتكب إهمالاً لموجب محدد- أن ينظم العمل في وزارته بصورة تحول دون وقوع أخطاء من قبل الموظفين، وبالتالي عدم إلحاق أضرار بالغير.

وبذلك نرى، أنه ربما تكون التسمية الأدق هنا من حيث شمولها لمدلولها هي، مسؤولية الوزير بفعل الغير، وليس مسؤوليته عن فعل الغير؛ لأن خطأ الوزير - كما قدمنا - يتمثل في إهماله موجب الرقابة، وهذا الإهمال أدى إلى أن يرتكب الموظف الجرم الذي أدى إلى طرح المسؤولية الجنائية للوزير.

8- أن مسؤولية الوزير لا تقوم إلا بإثبات خطأ في متابعته للموظفين أما إذا لم تقوم الصلة السببية بين عدم التقيد بمتابعة الأنظمة، وبين الحادث، فلا تقوم مسؤولية الوزير عن فعل الغير.

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.

الفصل الأول: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء.

«المبحث الثاني»

جرائم الوزراء

تمهيد و تقسيم:

تدخل الجرائم التي يرتكبها الوزراء، و التي يحاكمون عنها بصفتهم الوزارية، ضمن إطار الأفعال التي يرتكبها الوزراء أثناء قيامهم بأعمالهم أو في معرضها، حيث تتولى النصوص الدستورية، أو التشريعية الخاصة بتنظيم المسؤولية الجنائية للوزراء تحديد هذه الجرائم.

وهنا يطرح تساؤل مؤداه حول أثر هذا التحديد، فهل تحسب الأفعال الجرمية التي يرتكبها الوزراء، والتي تقع تحت طائلة النصوص العقابية في التشريعات الجنائية المتخلفة، وتخرج- في ذات الوقت- من طائلة النصوص المجرمة، والخاصة بتنظيم المسؤولية الجنائية للوزراء، هل تحسب من موجبات المسؤولية الجنائية للوزراء؟ أم أن المشرع عندما خصص نصوصاً لتنظيم المسؤولية الجنائية للوزراء أراد إعفاءهم من المسؤولية عن أي فعل مجرم خارج هذه النصوص؟.

وتستتبع الإجابة عن ذاك التساؤل القول أن الوزراء المرتكبين لجرائم خارجة عن تناول النصوص المنظمة لمسؤوليتهم الجنائية، قد ينجون من العقاب، بدعوى أن ما ارتكبوه من أفعال مؤثمة وإن كان مجرماً في التشريعات العقابية المختلفة، إلا أنها ليست موجبة لمسؤوليتهم وفقاً لنصوص تنظيمها.

ولذا لا بد من التعرض للجرائم؛ التي يتهم بها الوزراء في النظم السياسية المقارنة، والتي سنتناولها في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: الخيانة العظمى.

المطلب الثاني: الجنايات والجنح الخطيرة.

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.

الفصل الأول: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء.

«المطلب الأول»

الخيانة العظمى

تمهيد وتقسيم:

تعد جريمة الخيانة العظمى، من الجرائم التي طالما شابها غموض، سواء من حيث الأفعال المكونة لها، أو من حيث طبيعتها ونوع المسؤولية التي ترتبها. والخيانة العظمى اصطلاح دستوري يعالجه الفقه الدستوري أكثر مما يعالجه الفقه الجزائي، كما أن بعض التشريعات الأجنبية، ولا سيما التشريع الألماني والسويسري تفرق بين الخيانة العظمى، وخيانة الوطن.

أما الأولى: فتشمل أكثر الجرائم المخلة بأمن الدولة الداخلي، كالجنايات الواقعة على الدستور وغيرها، وأما الثانية، أي خيانة الوطن: فتقع على أمن الدولة الخارجي، وهي إما أن تكون خيانة عسكرية تتناول شتى أنواع الخدمات التي يقدمها الفاعل إلى العدو خلال الحرب، كما تتناول شتى ألوان الدسائس التي يستعملها لدى دولة أجنبية لدفعها إلى مباشرة الاعتداء على الوطن، أو لتوفير الوسائل اللازمة لذلك، وإما أن تكون خيانة سياسية أو دبلوماسية، وتتناول جميع الأفعال التي تؤدي إلى إفشاء أسرار الدولة، أو الإضرار بمركزها السياسي. وقد تقع أفعال الخيانة السياسية زمن السلم، وزمن الحرب على السواء. ويُجمع الشراح، في هذه الحال، على صعوبة التفريق بين أفعال الخيانة هذه، وأفعال التجسس⁽¹⁾.

(1) د. محمد الفاضل، الجرائم الواقعة على أمن الدولة - الطبعة الثالثة - دمشق - وزارة الثقافة - 1987م ص 149 وما بعدها. وانظر أيضاً: د. رياض الخاني، شرح قانون العقوبات - القسم الخاص - منشورات جامعة دمشق - 2000م - ص 163 وما بعدها.

وقد ورد النص على جريمة الخيانة العظمى؛ كإحدى جرائم الوزراء صراحة في التشريع الدستوري الأمريكي، بينما أغفلها التشريع الفرنسي، وأحال الدستور في كل من مصر وسوريا إلى القانون لتنظيم أحكامها. وسنعرض فيما يلي لهذه الجريمة وفق التقسيم التالي:

الفرع الأول: الخيانة العظمى في النظام السياسي الأمريكي.

الفرع الثاني: الخيانة العظمى في النظام السياسي المصري والسوري.

«الفرع الأول»

الخيانة العظمى

في النظام السياسي الأمريكي

ورد ذكر الخيانة العظمى في الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور الأمريكي، والتي تقضي بأنه (...وجميع الموظفين المدنيين للولايات المتحدة⁽¹⁾)... عند اتهامهم وإدانتهم بالخيانة، أو الرشوة، أو غيرهما من الجنايات والجناح الخطيرة... إلخ).

وقد أخذ الدستور في الولايات المتحدة الأمريكية على عاتقه أمر تعريف الخيانة، وذلك في المادة الثالثة منه والتي تقضي بأن: «جريمة الخيانة بحق الولايات المتحدة الأمريكية لا تكون إلا بشن الحرب عليها، أو بالانضمام إلى أعدائها وتقديم العون والمساعدة لهم، ولا يدان أحد بتهمة الخيانة إلا استناداً إلى شهادة شاهدين يشهدان بأنهما رأيا فعلاً اقتراف الفعل المكون لجريمة الخيانة، أو بناء على اعتراف المتهم بارتكابه لهذا الفعل في محاكمة علنية». وإذا أمعنا في قراءة هذا النص، فإننا نسجل الملاحظات التالية:

1- إن المشرع الدستوري في الولايات المتحدة حدد صور الخيانة بصورة واضحة، وذلك على سبيل الحصر، وهذه الصور هي: الانضمام إلى الأعداء، وتقديم العون والمساعدة لهم، وشن الحرب على الولايات المتحدة.

2- تقديراً من المشرع الدستوري لخطورة هذه الجريمة، وللاثار المترتبة عليها، فقد حدد الأدلة التي تصلح لإثبات ارتكاب هذه الجريمة من قبل من تنسب إليه، وهي

(1) قدما أن الوزراء وفقاً للنظام السياسي الأمريكي يعدون موظفين، وهم أمناء أو سكرتيرو الرئيس، ويطلق عليهم تجاوزاً "وزراء".

إما أن تكون اعتراف المتهم بارتكابه لهذا الفعل في محاكمة علنية، أو بشهادة شاهدين بأنهما رأيا فعلاً اقتراف الفعل المكون لجريمة الخيانة⁽¹⁾.

ونلاحظ هنا أن المشرع قد حصر هذه الشهادة بالشهادة المباشرة، أي: تلك الناجمة عن الاتصال المباشر لحواس المشاهد بالواقعة المشهود عنها (الفعل المكون لجريمة الخيانة)، أما الشهادة غير المباشرة أو شهادة النقل (شهادة التواتر) أو الشهادة المستندة إلى إشاعة عامة يتداولها الناس، فإنها لا تصلح دليلاً لإثبات هذه الواقعة، وحسناً فعل المشرع الدستوري في أمريكا باشتراط الشهادة المباشرة؛ لأن الشهادة هي محض إخبار عن مشاهدة وعيان، لا عن تخمين وحسبان⁽²⁾.

3- سواء في اعتراف المتهم أو في شهادة شاهدين، فإنه لا بد من اقتراف الفعل المكون لجريمة الخيانة، أما مجرد التفكير أو التخيل، فإنه لا يعد فعلاً مكوناً لجريمة الخيانة، ما لم يترجم ذلك إلى عالم الوجود بأفعال حقيقية⁽³⁾.

(1) د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة...-مرجع سابق- ص 523.

(2) د. حسن الجوخدار، أصول المحاكمات الجزائية، المراحل الإجرائية التي تمر بها التهمة- الجزء الثاني-الطبعة التاسعة 2003م-2004م- منشورات جامعة دمشق- ص 167 الهامش. وانظر أيضاً: د أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية- الجزء الأول- طبعة 1979م- القاهرة- 1980م- بدون ذكر الناشر- ص394.

(3) HTTP:// www.usinfoistate.gov.

«الفرع الثاني»

الخیانة العظمى

في النظام السياسي المصري والسوري

جاء في المادة الخامسة من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م أن الوزراء مسؤولون إذا ارتكبوا في تأدية وظائفهم جريمة الخيانة العظمى، وقد حدّد القانون المذكور الأفعال المكونة للخیانة العظمى على الصورة التالية: «تعتبر خیانة عظمى كل جريمة تمس سلامة الدولة أو أمنها الخارجي أو الداخلي أو نظام الحكم الجمهوري، ويكون منصوباً عليها في القوانين المصرية أو السورية ومحدداً لها في أي من هذه القوانين عقوبات الإعدام، أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة، أو الاعتقال المؤبد أو المؤقت».

حتماً إذن، فإن الوزراء في كل من مصر وسورية يرزحون تحت نير المسؤولية الجنائية بدعوى ارتكاب جريمة الخيانة العظمى، وبطالهم قانون محاكمة الوزراء المشار إليه أعلاه، إذا هم ارتكبوا، أثناء تأدية وظائفهم، إحدى الجرائم الواقعة على أمن الدولة، و المنصوص عليها في القوانين السورية، أو المصرية بعقوبات جنائية.

وقد صنف قانون محاكمة الوزراء المشار إليه الأفعال التي تكون جريمة الخيانة العظمى إلى ثلاث فئات:

الفئة الأولى: الجرائم الماسة بأمن الدولة الخارجي ويكون منصوباً عليها في القوانين السورية، أو المصرية، ومحدداً لها في أي من هذه القوانين عقوبات الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة، أو الاعتقال المؤبد أو المؤقت:

ويشمل مفهوم الجرائم الواقعة على أمن الدولة الخارجي، كل فعل من شأنه المساس بالدولة في حقوقها ومصالحها الخارجية، ويهدف إلى إضاعة استقلالها، أو الانتقاص من سيادتها.

ومن استقراءنا للقوانين السورية⁽¹⁾، نجد أن قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 148 تاريخ 22 حزيران 1949م⁽²⁾، ينص في الفصل الأول من الباب الأول من القسم الخاص منه على الجرائم التالية:

أولاً: جرائم الخيانة:

يطلق قانون العقوبات السوري المذكور اصطلاح "الخيانة"، على عدد من الاعتداءات الخطيرة التي تقع على أمن الدولة الخارجي؛ حيث أنه من القواعد المقررة أخلاقياً، وقانونياً، ودولياً أن الصلة بين الفرد والدولة صلة مقدسة، وهي صلة تفاعلية وإيجابية، فالدولة وهي التنظيم الاجتماعي الأسمى، والذي يقدم لأفراده البيئة المستقرة والأمنة لاستنبات إبداعاتهم وحياتهم الكريمة، فإنها تبعث في الفرد إيماناً راسخاً وولاءً خالصاً لها، وبذلك فإن قيام الفرد بفعل من شأنه الإخلال بهذه الصلة ينبئ - وسلوكه هذا - عن وجود خطورة إجرامية على درجة مرتفعة لديه، وتتمثل هذه الخطورة بما سولت له نفسه المساس بالثقة التي يوجبها عليه الانتماء للدولة.

(1) تقترب وتتشابه بل وتتطابق أحياناً القوانين المصرية؛ التي تنص على الجرائم الواقعة على أمن الدولة، من القوانين السورية الناطقة لذات الجرائم إلى حد بعيد، ولذا ونزولاً عند مقتضى التخصص في الإطار الدستوري، وعدم الإطالة، والاستطراد في الإطار الجنائي، سيتم عرض موجز فقط عن الجرائم الواقعة على أمن الدولة في سوريا، والتي تشكل جنایات يسأل عنها الوزراء وفقاً لقانون محاكمة الوزراء المشار إليه، وانظر للتعمق: في الجرائم الواقعة على أمن الدولة في التشريع المصري: د. رمسيس بهنام، القسم الخاص في قانون العقوبات - منشأة المعارف بالإسكندرية - ب تاريخ.

(2) وهو القانون المقصود أينما سترد عبارة قانون العقوبات السوري في هذا البحث.

وترتيباً على ذلك، فقد حدد قانون العقوبات السوري الأفعال المشككة لجريمة الخيانة بالجنايات التالية⁽¹⁾:

1- جرائم حمل السلاح ضد الوطن: وتعد من أخطر الاعتداءات الواقعة على

أمن الدولة، ووضع لها قانون العقوبات السوري ثلاث صور هي⁽²⁾:

أ- حمل السلاح على سورية في صفوف العدو.

ب- القيام بأعمال عدوانية ضد سورية زمن الحرب.

ت- التجنّد في خدمة جيش معاد لسورية، وعدم الانفصال عنه قبل أي عمل عدواني ضد سورية.

2- دس الدسائس لدى دولة أجنبية، أو الاتصال بها لدفعها إلى مباشرة

العدوان على سورية، أو لتوفير الوسائل اللازمة لذلك: ويقصد بعبارة

"دس الدسائس" اللجوء إلى أساليب المكر والخديعة واصطناع الأكاذيب

والحيل بغية استعداد الدولة الأجنبية، أما عبارة "الاتصال" فينصرف

مدلولها إلى جميع أنواع المخابرات والمراسلات والمحادثات مع الدولة

الأجنبية⁽³⁾.

(1) للتفاصيل يراجع: د. محمد الفاضل، الجرائم الواقعة على أمن الدولة - المرجع السابق - ص 146

وما بعدها. وانظر أيضاً: د. رياض الخاني، شرح قانون العقوبات (القسم الخاص) - المرجع السابق -

ص 125 وما بعدها، وانظر أيضاً: د. بارعة القدسي ود. منال المنجد، قانون العقوبات الخاص -

الجرائم الواقعة على أمن الدولة والجرائم الواقعة على الأشخاص - منشورات جامعة دمشق - عام

2006م - ص 53 وما بعدها.

(2) المادة 263 من قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 148 تاريخ

22 حزيران 1949م.

(3) راجع المادة 264 من قانون العقوبات السوري، وانظر أيضاً في تفاصيل شرح هذه المادة: د. محمد

الفاضل، الجرائم الواقعة على أمن الدولة - مرجع سابق - ص 173 وما بعدها.

3- دس الدسائس لدى العدو أو الاتصال به لمعاونته بأي وجه كان على

فوز قواته: وتختلف هذه الجريمة عن سابقتها في الجهة المفعولة الجريمة لأجلها؛ فهي في الحالة الأخيرة (دولة معادية)، ويستوي في ذلك أن تكون الحرب معلنة، أو مكشوفة، وفقاً لقواعد القانون الدولي، كما يمكن أن تكون الأعمال القتالية مستمرة أو متوقفة بسبب الهدنة، أو ما شابه ذلك⁽¹⁾.

4- الإضرار بوسائل الدفاع الوطني قصد شلّه، أو التسبب في ذلك⁽²⁾: تشير

هذه الجريمة إلى إلحاق الأذى والتخريب والتعطيل بأجهزة الدفاع الوطني، ويلاحظ أن المشرع الجنائي السوري استعمل لفظ " الإضرار " وهو لفظ واسع المدلول، ولم يحدد ماهية الإضرار أو وسائله أو طريقته، أو حجمه تاركاً للفقه والاجتهاد القضائي عبء هذا التحديد.

ويتفق الفقه على أن الإضرار يمكن أن يكون بتدمير الشيء كلياً أي فناؤه، أو أن يكون بإتلاف الشيء بمعنى تدميره جزئياً، أو تعيبب الشيء، كما قد يكون بإساءة صنعه أو ترميمه، فجميع هذه الصور تصلح لتكوين فعل الإضرار الذي يعود تقديره نهاية لقاضي الموضوع بعد الاستعانة بأهل الخبرة والدراية والاختصاص⁽³⁾.

ونرى من جانبنا: أن المشرع الجنائي السوري حسناً فعل في عدم تحديده لدلالة لفظ "الإضرار"؛ حيث أكسب عدم التحديد هذا للنص مرونة لاستيعاب

(1) المادة 265 من قانون العقوبات السوري، وفي التفاصيل يراجع: د. بارعة القدسي و د. منال المنجد،

قانون العقوبات الخاص- المرجع السابق- ص 75 وما بعدها.

(2) المادة 266 من قانون العقوبات السوري.

(3) انظر: د. بارعة القدسي و د. منال المنجد، قانون العقوبات الخاص- المرجع السابق- ص 80،

وللتعمق: د. محمد الفاضل، الجرائم الواقعة على أمن الدولة- مرجع سابق -ص 188 وما بعدها.

مختلف أوجه الإضرار، سيما وأن المفعول به في هذه الجريمة هو وسائل الدفاع الوطني، وهو أمر بالغ من الدقة والخطورة ما يوجب تشميل أي فعل ضار به بطائلة الحماية الجنائية والعقاب، أضف إلى ذلك، أن إطلاق لفظ "الإضرار" وعدم تحديد صورته بدقة أمرٌ ينسجم مع الطبيعة الذاتية للصياغة التشريعية للجرائم الواقعة على أمن الدولة؛ حيث تستخدم فيها عبارات مرنة غير محددة، وتحتل الكثير من الأوجه في التفسير، والتأويل.

والجدير بالبيان أن جريمة الإضرار بوسائل الدفاع الوطني، يمكن أن تكون من حيث ركنها المعنوي مقصودة (الإضرار بوسائل الدفاع الوطني قصد شلّه)، أو غير مقصودة⁽¹⁾ (التسبب بالإضرار بوسائل الدفاع الوطني)، وبالتالي: تشمل هذه الجريمة فعل الإضرار المقصود أو الإضرار الحاصل نتيجة الخطأ بصوره المختلفة⁽²⁾.

ونرى أيضاً، أن المشرع الجنائي السوري وُفق أيضاً في النص على جريمة التسبب غير القصدي في الإضرار، ذلك أنه ليس مقبولاً أن يرتكب شخص بفعله خطأ ويتسبب بخطئه إضراراً بوسائل الدفاع الوطني، ثم أن يفلت من العقاب بذريعة أن فعله كان خطأ غير مقصود.

5- جريمة الاعتداء على سلامة أراضي الدولة السورية وحقوقها وامتيازاتها:

(1) تنص المادة 190 من قانون العقوبات السوري على أن " تكون الجريمة غير مقصودة، سواء لم يتوقع الفاعل نتيجة فعله أو عدم فعله المخطئين، وكان في استطاعته أو من واجبه توقعها وسواء توقعها فحسب أن بإمكانه اجتنابها".

(2) تشمل صور الخطأ وفقاً لقانون العقوبات السوري في المادة 189 منه: الإهمال، قلة الاحتراز، وعدم مراعاة الشرائع والأنظمة.

وتشمل هذه الجريمة الأفعال التالية:

- أ- محاولة اقتطاع جزء من الأرض السورية بأعمالٍ أو خُطْبٍ، أو كتاباتٍ أو غير ذلك لضمه إلى دولة أجنبية.
- ب- محاولة تمليك أي دولة أجنبية بأعمال أو خطب أو كتابات أو غير ذلك حقاً أو امتيازاً خاصاً بالدولة السورية⁽¹⁾.
- ونبيّن هنا، أن القانون عاقب على المحاولة واعتبرها جريمة مستقلة بذاتها، وإن لم تتحقق النتيجة المرجوة منها، كما لم يحدد القانون وسيلة للمحاولة، وإنما ذكر أمثلة عليها كالخطب أو الكتابات⁽²⁾.
- 6- إيواء الجواسيس وجنود العدو وتهريبهم، وتسهيل فرار أسرى الحرب، ورعايا العدو المعتقلين:

هذه الجريمة تشمل الأفعال التالية⁽³⁾:

- أ- تقديم المسكن أو الطعام أو اللباس لجاسوس، أو جندي من جنود الأعداء للاستكشاف.
- ب- مساعدة الجاسوس، أو جندي الاستكشاف على الهرب بأية وسيلة كانت.
- ت- تسهيل فرار أسرى الحرب، ورعايا العدو المعتقلين⁽⁴⁾.
- ثانياً: جرائم التجسس:

(1) المادة 267 من قانون العقوبات السوري، ويراجع في التفاصيل: د. رياض الخاني، شرح قانون العقوبات - المرجع السابق - ص 173.

(2) انظر: د. بارعة القدسي و د. منال المنجد، قانون العقوبات الخاص - المرجع السابق - ص 86 وما بعدها.

(3) المادة 268 من قانون العقوبات السوري.

(4) للتوسع يراجع: القاضي فريد الزغبى، الموسوعة الجزائرية - المجلد التاسع - الجرائم الواقعة على أمن الدولة الخارجي - دار صادر - بيروت 1995م - ص 197، وانظر: د. عبد الفتاح الصيفي، قانون العقوبات اللبناني - الجرائم الواقعة على أمن الدولة وعلى الأموال - دار النهضة العربية - 1972م - ص 86، وانظر: د. بارعة القدسي و د. منال المنجد، قانون العقوبات الخاص - المرجع السابق - ص 93 وما بعدها.

التجسس أو الجاسوسية من الجرائم القديمة قدم المجتمعات؛ حيث تحرص الدول عادة على الحفاظ على الأسرار الماسة بأمنها وسلامتها، ولذلك فإنه ليس بغريب أن يدعم هذا الحرص بمؤيد جنائي متمثل في فرض العقوبات الرادعة في حق كل من تسوّل له نفسه الاعتداء على سلامة الأسرار الماسة بأمن الدولة. وقد عالج المشرع السوري جرائم التجسس في قانون العقوبات المذكور سابقاً، وحدد مفهوم الأسرار الماسة بأمن الدولة؛ بأنها الأشياء، أو الوثائق، أو المعلومات؛ التي يجب أن تبقى مكتومة- (ذات طبيعة سرية)- حرصاً على سلامة الدولة، كما بيّن الأفعال التي تشكل جنايات التجسس، وهي:

1- الدخول أو محاولة الدخول إلى مكان محظور قصد الحصول على

أسرار ماسة بأمن الدولة: ويقصد بالدخول أو محاولة الدخول الحركة المادية المحسوسة؛ التي ينتقل بها الشخص إلى داخل المكان المحظور، الذي منعت السلطات المختصة عامة الناس من الدخول إليه⁽¹⁾.

2- الاستحصال على أسرار ماسة بأمن الدولة: وتشمل هذه الجريمة سرقة

الأسرار الماسة بأمن الدولة، أو الحصول عليها بأية وسيلة كانت⁽²⁾.

3- الإبلاغ والإفشاء المقصود للأسرار الماسة بأمن الدولة: يقصد بالإبلاغ؛

إيصال الأسرار إلى الغير بأية وسيلة كانت، أما الإفشاء؛ فهو البوح بالسر، أو كشفه، أو نشره، أو إذاعته⁽³⁾.

(1) المادة 271 من قانون العقوبات السوري، وللتفاصيل انظر: د. بارعة القدسي و د. منال المنجد،

قانون العقوبات الخاص- المرجع السابق- ص 109 وما بعدها.

(2) المادة 272 من قانون العقوبات السوري، ويراجع في التفاصيل: القاضي فريد الزغبى، الموسوعة

الجزائية- مرجع سابق- ص 180.

(3) المادة 273 من قانون العقوبات السوري، انظر للتعمق: د. بارعة القدسي و د. منال المنجد، قانون

العقوبات الخاص- المرجع السابق- ص 125 وما بعدها.

ثالثاً: الجرائم الماسة بالقانون الدولي: حيث تقتضي العلاقات بين الدول، وصيانة قيم المجتمع الدولي، سنّ مؤيدات عقابية في التشريع الداخلي لتأمين مراعاة قواعد القانون الدولي، وهذا ما استجاب له التشريع الجنائي في سورية، حيث جاء في قانون العقوبات السوري الجنايات التالية:

1- خرق تدابير الحياد، وتعكير صلات سورية بالدول الأجنبية.

2- الاعتداء على دستور دولة أجنبية، أو حكومتها، أو أرضها.

3- تجنيد جنود للقتال في سبيل دولة أجنبية⁽¹⁾.

رابعاً: جرائم النيل من هيبة الدولة ومن الشعور القومي:

1- **الدعاوة التي ترمي إلى إضعاف الشعور القومي، أو إيقاظ النعرات العنصرية والمذهبية.**

2- **نقل الأنباء التي من شأنها أن توهن نفسية الأمة⁽²⁾.**

الفئة الثانية: الجرائم الماسة بأمن الدولة الداخلي ويكون منصوباً عليها في القوانين السورية، ومحدداً لها في أي من هذه القوانين عقوبات الإعدام، أو الأشغال الشاقة المؤبدة، أو المؤقتة أو الاعتقال المؤبد أو المؤقت:

وتشمل عبارة الجرائم الواقعة على أمن الدولة الداخلي، كل فعل من شأنه المساس بأمن الدولة في حقوقها ومصالحها الداخلية، بحيث يهدف إلى العبث بدستورها، أو خلق اضطرابات داخلية وزعزعة الأمن والاستقرار.

منها: تغيير دستور الدولة بطرق غير مشروعة، سلخ عن سيادة الدولة جزءاً من الأرض السورية، كل فعل يقترب بقصد إثارة عصيان مسلح ضد السلطات القائمة بموجب الدستور، الاعتداء الذي يقصد منه منع السلطات القائمة

⁽¹⁾ المواد 278-279-280 من قانون العقوبات السوري، ولمزيد من التعمق يراجع: د. محمد الفاضل،

الجرائم الواقعة على أمن الدولة- مرجع سابق- ص 517 وما بعدها.

⁽²⁾ المواد 285-286 من قانون العقوبات السوري.

من ممارسة وظائفها المستمدة من الدستور، اغتصاب سلطة سياسية أو مدنية أو قيادة عسكرية، الاحتفاظ خلافاً لأمر الحكومة بسلطة مدنية أو قيادة عسكرية، الإقدام دون رضا السلطة على تأليف فصائل مسلحة من الجند أو على قيد العساكر، أو تجنيدهم أو على تجهيزهم، أو مدهم بالأسلحة والذخائر.

ومنها: الاعتداء الذي يستهدف إما إثارة الحرب الأهلية، أو الاقتتال الطائفي بتسليح السوريين أو بحملهم على التسلح بعضهم ضد البعض الآخر، وإما بالحض على التقتيل والنهب في محلة أو محلات، رأس عصابات مسلحة أو تولي فيها وظيفة أو قيادة أياً كان نوعها؛ إما بقصد اجتياح مدينة أو محلة أو بعض أملاك الدولة، أو أملاك جماعة من الأهليين، وإما بقصد مهاجمة أو مقاومة القوة العامة العاملة ضد مرتكبي هذه الجنايات.

ومنها الاشتراك في عصابات مسلحة ألفت بقصد ارتكاب إحدى الجنايات المنصوص عليها كالأفعال المذكورة أعلاه، الإقدام بقصد اقتتراف أو تسهيل إحدى جنایات الفتنة المذكورة، أو أية جنایة أخرى ضد الدولة على صنع أو اقتناء أو حيازة المواد المتفجرة، أو الملتهبة والمنتجات السامة أو المحرقة أو الأجزاء التي تستعمل في تركيبها أو صنعها، المؤامرة بقصد ارتكاب إحدى الجنايات المذكورة، المؤامرة التي يقصد منها ارتكاب عمل أو أعمال إرهاب.

الفئة الثالثة: الجرائم الماسة بنظام الحكم الجمهوري:

لم يحدد قانون محاكمة الوزراء مدلول الجرائم الماسة بنظام الحكم الجمهوري، وبذلك يمكننا القول: إن هذه الجرائم تشير إلى أي فعل من شأنه المساس بالنظام الجمهوري، والسعي إلى تحويل هذا النظام إلى ملكي مثلاً.

ويبدو لنا، أن هذه الجريمة ذات طابع سياسي بامتياز؛ ذلك أن القانون تغيّى من النص على مثل هذا الفعل، الحماية الجنائية للنظام السياسي الجمهوري، ولو أنه لم يشر إلى ما يمكن عدّه مساساً بالنظام الجمهوري، وبالتالي تتبع الوزير

بأحكام المسؤولية الجنائية على أساس هذه الجريمة غير واضح ومحدد الأفعال الموجبة، وهو ما لا يستقيم مع طبيعة المسؤولية الجنائية التي يجب أن تحدد بدقة. و يبدو لنا، الأثر لمثل عدم التحديد هذا، هو أن يُترك أمر تحديد الفعل الذي يعد مساساً بالنظام الجمهوري للجهة التي تتولى الاتهام، ومؤدى ذلك أن هذه الجريمة يمكن أن تعني أي شيء؛ بمعنى كلما قدّرت جهة الاتهام فعلاً يشكل مساساً بالنظام الجمهوري، شرعت بتحريك المسؤولية الجنائية بمواجهة الوزير بهذا المقتضى.

«المطلب الثاني»

الجنايات والجنح الخطيرة

تمهيد وتقسيم:

يقضي المنطق الدستوري أن جميع الأفراد في الدولة على اختلاف مراكزهم القانونية، متساوون أمام سلطان القانون، وما يترتب من مسؤوليات جراء ارتكابهم لأفعال مؤثمة قانوناً.

وانسجماً مع ذلك المنطق، وللتوفيق مع منطق سياسي يجد آثاره في القواعد القانونية النازمة لمسؤولية أشخاص السلطات الدستورية، والذي يقضي بأن يمارس هؤلاء الأشخاص أعمالهم واختصاصاتهم المعقدة والمتشعبة في غالب الأحيان، بجرأة، ودون تردد، أو خشية.

وبذلك فقد تقرر محاكمة الوزراء على أفعالهم المؤثمة جنائياً، والتي لها صفة الجنايات والجنح الخطيرة أو الكبرى، دون الجنح القليلة الأهمية، أو المخالفات.

بيد أن ما يجب إفراد تساؤل حوله هو: ما هي دلالة عبارة الجنايات والجنح الخطيرة؟ وهل المقصود بها تلك الأفعال التي توصف بالجنايات والجنح وفقاً للتشريعات الجنائية؟ أم أنها ذات دلالة سياسية اكتست طابعها السياسي من المركز القانوني العام الذي يشغله مرتكب الفعل؟

هذا ما سنعرض له في هذا المطلب، وفق التقسيم الآتي:

الفرع الأول: الجنايات والجنح الخطيرة في النظام السياسي الأمريكي.

الفرع الثاني: الجنايات والجنح الخطيرة في النظام السياسي الفرنسي.

الفرع الثالث: الجنايات والجنح الخطيرة في النظام السياسي المصري والسوري.

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.

الفصل الأول: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء.

«الفرع الأول»

الجنایات والجنح الخطيرة في النظام السياسي الأمريكي

نصت الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور الأمريكي على أن «...وجميع الموظفين المدنيين للولايات المتحدة...عند اتهامهم وإدانتهم بالخيانة، أو الرشوة، أو غيرهما من الجنایات والجنح الخطيرة...إلخ» ولكن المشرع الدستوري للولايات المتحدة لم يتبع في توضيح هذه الحالة النهج الذي اتبعه في توضيح جريمة الخيانة، وذلك لا في الدستور الاتحادي، ولا في أي قانون من قوانين الولايات المتحدة.

وفي إطار هذه الضبابية التي تحيط بعبارة (الجنایات والجنح الخطيرة)، فقد اتجه رجال الفقه والقانون في الولايات المتحدة في بيان هذه العبارة، إلى ثلاثة اتجاهات رئيسة⁽¹⁾، وهي:

الاتجاه الأول: ويرى أن عبارة (الجنایات والجنح الخطيرة) تشير ضمناً إلى أحد الأفعال الجرمية criminal acts المعاقب عليها في القوانين الجنائية الفيدرالية، أو في القانون العام المبني على العرف والسوابق القضائية المسمى بالـ (common law) مثل جريمة القتل أو الاغتصاب....)، وبالتالي لا بد من أن يرتكب الوزير مثل هذه الأفعال حتى يكون عرضة للتتبع بإجراءات المحاكمة البرلمانية⁽²⁾، ومن ثم العزل من المنصب فيما إذا ثبتت عليه الأفعال المنسوبة إليه.

(1) د.حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين...رسالة سبقت الإشارة إليها ص524.

(2) حيث تسمى العملية التي يتهم، ويحاكم بموجبها الوزراء - تجاوزاً - في الولايات المتحدة الأمريكية بـ (المحاكمة البرلمانية. impeachment)

وقد ذهب هذا المذهب، أعضاء الكونجرس والمستشارين القانونيين الذين عارضوا اتخاذ إجراءات الاتهام الجنائي ضد الرؤساء الثلاثة السابقين: أندرو جونسون، ريتشارد نيكسون، بيل كلينتون.

ويرتكز أنصار هذا الاتجاه، على نصوص الدستور الأمريكي، وبالذات نص الفقرة الرابعة من المادة الثانية، والتي يستشف منها أنها تتحدث عن مصطلحات محسوبة من مفردات القانون الجنائي criminal law terms (خيانة - رشوة - جنائية - جنحة)، كما يوجد العديد من المواضع في الدستور الأمريكي تؤيد هذا التفسير أيضاً.

فعلى سبيل المثال، يقضي البند الثالث من الفقرة الثانية من المادة الثالثة بأن تتم المحاكمة في جميع الجرائم أمام هيئة محلفين، باستثناء حالات الاتهام البرلمان، ويتضح من مضمون هذا النص أن قصد واضعو الدستور الأمريكي من استخدام عبارة (الجنائيات والجنح الكبرى)، قد انصرف إلى الجرائم الجنائية المنصوص عليه في القانون الجنائي العام، وعليه فإن الاتهام الجنائي يتطلب ارتكاب جريمة جنائية، يعاقب عليها القانون الجنائي⁽¹⁾.

ويقال الشيء نفسه بالنسبة لما ورد في البند الأول من الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور، وهو الذي يخول الرئيس الأمريكي سلطة منح العفو العام عن الجرائم المقترفة في حق الولايات المتحدة، باستثناء حالات الاتهام البرلمان، وهذه الجملة تشير ضمناً إلى أن الآباء المؤسسين للدستور الأمريكي، لابد وأنهم أرادوا التعبير عن أن الأفعال التي تثير الاتهام البرلماني (ومنها الجنائيات والجنح الكبرى) هي جنائية بطبيعتها.

(1) د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة... مرجع سابق - ص 525.

الاتجاه الثاني: ويميل أنصاره إلى التوسع في تفسير عبارة الجنايات والجرح الخطيرة الواردة في النص الدستوري، وهم يرون أن دلالة هذه العبارة تتعدى الجرائم الجنائية المنصوص عليها في القانون الجنائي العام، لتطال بعض التصرفات الأخرى؛ التي لا تشكل جرائم جنائية يعاقب عليها قانون العقوبات ومع ذلك فإنها تشكل مبرراً كافياً للمحاكمة البرلمانية، والعزل من المنصب العام.

وعليه، فإن مدلول عبارة (الجنايات والجرح الخطيرة) يشمل بالإضافة إلى الجرائم الجنائية، الوقائع التي تشكل إساءة لاستعمال السلطة، أو خرقاً للثقة العامة؛ التي يتطلبها المنصب.

ويقرر أصحاب هذا الاتجاه وجهة نظرهم تلك بقولهم إن المحاكمة البرلمانية تتميز في أهدافها، وطبيعتها عن المحاكمة الجنائية التقليدية، فليس الهدف منها معاقبة المسؤول الذي ستجري محاكمته، وإنما تهدف في غاية ما تهدف إليه، المحافظة على سلامة النظام الدستوري⁽¹⁾.

(1) تجدر هنا الإشارة إلى أن اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب الأمريكي قد خلصت في تقريرها الذي وضعته بخصوص المعايير الدستورية للاتهام لجنائي ضد رؤساء الجمهورية - أثناء التحقيق الذي أجرته في مطلع عام 1974م حول الاتهامات المنسوبة للرئيس ريتشارد نيكسون - إلى أن (الاتهام الجنائي هو علاج دستوري موجه ضد الجرائم الخطيرة؛ التي ترتكب ضد نظام الحكم، وهذه الجرائم ليس بالضرورة أن تكون من طبيعة جنائية، كما هو الحال بالنسبة لجريمتي الخيانة والرشوة؛ إذ من الممكن أن تشكل هذه الجرائم انتهاكات أو تجاوزات دستورية تخرب بنيان أو تركيب الحكومة أو تتل من سلامة ونزاهة المنصب، أو تخرق الدستور ذاته)، انظر: د.حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين... - مرجع سابق - ص 526-الهامش رقم (1).

ومثل هذه المحافظة لا يمكن أن تتحقق إذا اقتصر نظام الاتهام البرلماني على الأفعال التي تشكل جرائم جنائية فقط، كما يستند هؤلاء في ذلك إلى حجتين أساسيتين⁽¹⁾:

الحجة الأولى: إن كبار الشراح الأمريكيين؛ ممن شاركوا في وضع الدستور الأمريكي أمثال هاملتون - مادسون - جون جاي، قد نحاوا في تفسير النص الدستوري هذا المنحى الواسع.

الحجة الثانية: النص الدستوري ذاته ميّز بين المسؤولية السياسية والمسؤولية الجنائية، حيث قرر أن الاتهام البرلماني الذي قد ينتهي بالعزل، ليس بديلاً عن المحاكمة البرلمانية؛ مما يدل على أن لكل من النظامين نطاقه الخاص والتميز، وأن بعض الانحرافات والإساءات البالغة ضد النظم الدستوري للدولة لا تنطوي على مخالفات جنائية.

مع ذلك يسلّم أصحاب هذا الاتجاه، بأن الجرائم التي تصلح أساساً للاتهام والمحاكمة البرلمانية، حتى لو لم تكن ذات طبيعة جنائية ينبغي أن تكون على درجة كبيرة من الجسامه⁽²⁾، بحيث تهدد سلامة النظام الدستوري للدولة بصورة جدية⁽³⁾.

الاتجاه الثالث: وهذا الاتجاه يبالغ في التوسيع من سلطة الكونغرس في المحاكمة البرلمانية، حيث يذهب إلى منح الكونغرس الأمريكي سلطة اعتبار أي فعل يقدر أن خطورته تبرر العزل من المنصب سبباً للمحاكمة البرلمانية.

(1) د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة

الأمريكية-دار النهضة العربية- القاهرة-1999م-ص327.

(2) د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل...-المرجع السابق-ص327.

(3) د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة...-مرجع سابق-ص527.

وهذا الرأي عبر عنه عضو الكونجرس جيرالد فورد، أمام مجلس النواب في منتصف ابريل نيسان 1970م، أثناء محاولته الفاشلة لاتهام قاض المحكمة الفيدرالية العليا وليام دوغلاس William Douglas ، حيث أكد فورد في معرض تساؤله عن الجريمة التي تصلح أساساً للاتهام الجنائي، بأن الجواب الأفضل هو أن الجريمة القابلة للاتهام الجنائي هي: (أي فعل تعده الأغلبية العادية لأعضاء مجلس النواب - في فترة معينة من التاريخ- صالحاً لتوجيه الاتهام ويعدده ثلثا الأعضاء الحاضرين في مجلس الشيوخ على درجة من الخطورة تتطلب عزل المتهم من منصبه)⁽¹⁾.

• رأينا في مدلول عبارة الجنايات والجنگ الخطيرة (high crimes and misdemeanors) : نشير بادئ ذي بدء، إلى أنه لم يصدر عن القضاء الأمريكي حتى الآن أي حكم يحدد فحوى عبارة (الجنايات والجنگ الخطيرة) الواردة في نص الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور، أو أي حكم يرجح رأياً من الآراء السالفة البيان، فضلاً عن ذلك، فإن مسلك الكونجرس في الحالات القليلة التي مارس فيها سلطة الاتهام والمحاكمة البرلمانية لم يكن كافياً لإعطاء معنى واضح لعبارة "الجنايات والجنگ الخطيرة".

ذلك أن قرارات الاتهام التي وجهها مجلس النواب ضد أولئك الذين اتخذت بحقهم إجراءات الاتهام الجنائي، تضمنت دائماً العديد من المواد أو التهم التي شكل بعضها جرائم جنائية، وشكل بعضها الآخر إساءة لاستعمال السلطة، و إخلالاً بالثقة العامة الواجب توافرها فيمن يتولى أحد المناصب المدنية في الحكومة الفيدرالية للولايات المتحدة⁽²⁾.

(1) د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة...-مرجع سابق- ص528.

(2) د. أحمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية- رسالة دكتوراه- جامعة القاهرة-1980م-ص 592.

وبالتالي: فإنه من الصعوبة بقدر، معرفة ما إذا كانت إساءة استعمال السلطة، أو الإخلال بالثقة العامة يكفيان وحدهما كمبرر للمحاكمة البرلمانية؟ أم يتعين أن يوجد بجوارها أفعال أخرى تشكل جرائم جنائية يكون الشخص المتهم قد اقترفها خلال توليه للمنصب الحكومي⁽¹⁾؟.

وللإجابة عن هذا ذلك، لابد من دراسة الآراء السالفة الذكر، ونقدها ثم نقضها فيما إذا كان لذلك مقتضى؛ وسنبداً بأكثر الآراء استهجاناً من قبلنا وهي أولاً: **الاتجاه الثالث (ويمكن أن يوجه إليه العديد من الانتقادات):**

هذا الاتجاه فيه توسيع لا مبرر له لمدلول عبارة الجنايات والجرح الخطيرة، وخروج واضح على روح النص الدستوري:

ذلك أن القول بأن الكونجرس هو من يحدد بأغلبية أعضائه الأفعال التي تشكل جنائية، أو جنحة خطيرة، وتشكل بناء على ذلك سبباً كافياً للاتهام والمحاكمة البرلمانية، من شأنه أن يجعل الباب مفتوحاً على مصراعيه أمام فوج هائل من التفسيرات، والتأويلات المختلفة لهذه العبارة.

إذ إن هذه العبارة وفقاً للمدلول الذي رسمه لها هذه الاتجاه سوف تعني تقريباً أي شيء، ولهذا فقد رفض أكثر فقهاء القانون الدستوري وجهة نظر فورد، ورأوا أن هذا التعريف الواسع يمكن أن يستعمل لعزل موظفي السلطة التنفيذية غير المرغوب فيهم من مناصبهم؛ لأسباب قد تكون سياسية، أو أسباب أخرى غير محددة.

وهذه حقيقة غير خافية على أحد؛ ذلك أن سلاح الاتهام الجنائي الذي يملكه الكونجرس هو سلاح ذو حدين، فقد يستخدم هذا السلاح للأغراض التي أفصح عنها الآباء المؤسسين للدستور، وهي حماية النظام الدستوري للدولة، كما

(1) حيث يخضع لقواعد المحاكمة البرلمانية الرئيس، ونائب الرئيس، وكبار الموظفين المدنيين في الحكومة الفيدرالية (الوزراء ضمناً).

قد يستخدم أيضاً لأسباب أخرى لا علاقة لها بالأهداف والغايات التي من أجلها وضع نظام المحاكمة البرلمانية، كأن يستخدم لأغراض شخصية بحتة، أو لأغراض سياسية.

ولعل المحاكمة الأخيرة التي أجريت سنة 1999م لرئيس الولايات المتحدة بيل كلينتون أبرز مثال على ذلك، حيث أجمع المحللون على أن الهدف من وراء هذه المحاكمة لم يكن سوى لأسباب سياسية مخطط لها بدقة من قبل خصومه في الحزب المنافس، ومنها: تشويه صورة الديمقراطيين أمام الرأي العام الأمريكي، أملاً في فوز الجمهوريين في الانتخابات الرئاسية التي كانت تدق نواقيسها، وهو ما حققه الجمهوريون فعلاً عندما نجح مرشحهم جورج دبليو بوش بالفوز بالانتخابات الرئاسية⁽¹⁾.

كما يؤخذ على هذا الاتجاه أيضاً إخلاله بمبدأ مهم وقاعدة ذهبية، وردت في معظم دساتير دول العالم، ووردت حتى في شرعة حقوق الإنسان عام 1789م، ووردت في البيان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في 10 كانون الأول لعام 1948م.

وهو مبدأ **شرعية الجرائم والعقوبات** أو مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني، هذا المبدأ مؤداه أنه لا تفرض عقوبة إلا بوجود نص قانوني يجرم الفعل في وقت سابق لارتكابه، وبالتالي: فإن القول بأن الكونجرس هو الذي يحدد الأفعال التي تثير المحاكمة البرلمانية بالنظر لخطورة هذا الفعل، معناه أن الكونجرس سيقدر تجريم الفعل بعد ارتكابه، وإلا فكيف سيتسنى للكونجرس تقدير هذه الخطورة، ومن هنا فإن هذا المسلك يشكل خرقاً صارخاً للقاعدة المومأ إليها.

(1) وهو ما يراه - بحق - الدكتور حسن البحري، في رسالته السابق الإشارة إليها - ص 530.

أضف إلى ذلك أن نص الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور هو نص جنائي، وبالتالي: فإنه محكوم بأصول تفسير النص الجزائي، والتي من أبرزها قاعدة التفسير الضيق للنص الجزائي، أو عدم التوسع في تفسير النصوص الجنائية، والتي لا تجيز التوسع في تفسير النصوص الجنائية، أو القياس عليها بحيث تضيف حالات جديدة لم يتضمنها النص الأصلي، وبالتالي: فالأخذ بالاتجاه محل النقد من شأنه خرق هذه القاعدة؛ لأنه يحمل النص الجزائي الدستوري أكثر بكثير مما يحتمل ويتوسع كثيراً في تفسيره.

أما بخصوص الاتجاه الثاني، فإنه أيضاً محل نظر، ونستدل على ذلك بالمناقشات التي دارت بين الزعماء المجتمعين في المؤتمر الدستوري المنعقد في فيلادلفيا سنة 1787م عند صياغة النص الذي حدد الاتهامات؛ التي تشكل سبباً للمحاكمة البرلمانية.

حيث كان النص الذي اقترح في بادئ الأمر، هو أن يعزل الوزراء بناء على اتهامهم وإدانته بسوء التصرف، أو الإهمال في أداء الواجب، ثم عدلت الصياغة من قبل لجنة التفصيل إلى ارتكاب جريمة الخيانة، أو الرشوة، أو الفساد Treason or Bribery or corruption ، ثم قامت لجنة الأحد عشر باختصار العبارة السابقة، وجعلتها مقتصرة على الخيانة أو الرشوة.

وفي الثامن من أيلول عام 1787م، اعترض الكولونيل جورج ميسن colonel George mason على حصر أسباب الاتهام الجنائي في الخيانة أو الرشوة فقط، ورأى أن في ذلك تضيق لمعيار الجرائم القابلة للاتهام الجنائي، فالخيانة كما هي معروفة في الدستور سوف لن ت طال العديد من الجرائم الكبيرة والخطرة، ومن ضمنها محاولات تخريب أو إفساد الدستور، ولهذا اقترح ميسن إضافة عبارة: (أو سوء الإدارة) Or maladministration مباشرة بعد كلمة (الرشوة) ليصبح النص على هذه الصورة: (الخيانة أو الرشوة أو سوء الإدارة).

غير أن جيمس ماديسون اعترض على ذلك، ورأى أن عبارة: (سوء الإدارة) غامضة جداً، ومن شأنها أن تضع الرئيس تحت رحمة الكونجرس، فيعمل على إقصائه من منصبه ببساطة وسهولة، كلما اعتقد أن إدارته لم تكن جيدة على النحو المطلوب.

وأيدّه في ذلك Gover Morris جوفيرموريس، ورأى أن الانتخاب الذي يتكرر كل أربع سنوات لمنصب الرئاسة، يعد ضماناً كافياً ضد سوء الإدارة من جانب الرئيس، وبناء على ذلك فقد سحب جورج ميسن عبارة سوء الإدارة واستبدلها بعبارة: (أو غيرهما من الجنايات والجنح الخطيرة).

وهكذا، فإن واضعي الدستور الأمريكي قد استبعدوا كافة العبارات التي تجعل إساءة استعمال السلطة، أو فقدان الثقة فقط، مبرراً كافياً للمحاكمة البرلمانية، كعبارات سوء التصرف، الإهمال في أداء الواجب، الفساد، سوء الإدارة⁽¹⁾.

هذا ومن جانب آخر، فإن السماح للكونجرس باتهام الوزير ومحاكمته، ثم عزله من منصبه استناداً إلى إساءة استعمال السلطة، أو فقدان الثقة فقط، من شأنه:

أولاً: أن يخل بمبدأ الفصل بين السلطات على النحو الذي أراده واضعو الدستور الأمريكي، فهؤلاء وإن كانوا قد تطلبوا لكي يحقق الفصل بين السلطات أهدافه؛ أن تمارس كل سلطة قدراً من الرقابة على غيرها من السلطات، إلا أنهم لم يقصدوا من ذلك أن تسيطر إحدى هذه السلطات على غيرها من السلطات؛ لأن ذلك يؤدي عملاً إلى ما رفضوه مراراً وتكراراً قولاً، وهو الجمع بين أكثر من سلطة واحدة من سلطات الدولة في يد فرد واحد خشية أن يؤدي ذلك إلى الاستبداد.

(1) د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة... -مرجع سابق- ص 530 و 531.

ثانياً: أنه يفتح الباب على مصراعيه لممارسة الكونجرس سيطرة كاملة على سلطات رئيس الدولة وتصرفاته، نظراً لتمكين الكونجرس من شهر سلاح الاتهام الجنائي ضد الرئيس عند كل نزاع قد يحدث بين الرئيس والكونجرس، وذلك لما تتسم به عبارتي إساءة استعمال السلطة، وفقدان الثقة، من مرونة بالغة الحد الذي يسمح معه للكونجرس بأن يدرج تحتها ما يشاء من الأفعال التي ينسبها إلى الرئيس، ويفتح بذلك المجال للكونجرس لممارسة السيطرة الكاملة على الرئيس، ولا شك أن واضعي الدستور الأمريكي لم يقصدوا إطلاقاً تحقيق مثل هذه السيطرة من جانب الكونجرس على الرئيس⁽¹⁾.

الاتجاه الأول: وهو في تقديرنا الأقرب للصواب، وذلك نظراً للحجج المقنعة التي ساقها أنصاره بالإضافة إلى مجموعة من الأسباب بتقديرنا، وهي:

- 1- أنه يتفق مع مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات المبين أعلاه.
 - 2- انسجامه مع القاعدة الأساسية في تفسير النصوص الجنائية، وهي التفسير الضيق للنصوص الجنائية، وأنه لا يجوز التوسع فيها والقياس عليها.
 - 3- الاستثناء الوارد في كل من البند الأول من الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور، وهو الذي يخول الرئيس الأمريكي سلطة منح العفو عن الجرائم المقترفة في حق الولايات المتحدة باستثناء حالات الاتهام البرلماني.
- والبند الثالث من الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الدستور، والتي تقضي بأن تتم المحاكمة في جميع الجرائم أمام هيئة محلفين، باستثناء حالات الاتهام البرلماني، حيث يقضي المنطق اللغوي بأن يكون المستثنى من نفس جنس المستثنى منه، والمستثنى في المادتين السابقتين هو: (الاتهام البرلماني)، والمستثنى منه هو: الجرائم المقترفة ضد الولايات المتحدة⁽²⁾.

(1) د. أحمد شوقي، الرئيس في النظام السياسي...-مرجع سابق-ص 594 وما بعدها.

(2) وهو ما يراه أيضاً كل من: الدكتور. حسن البحري، رسالة سبق الإشارة إليها- ص 525، وأيضاً الدكتور. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل...مرجع سابق ص 823.

4- إذا ما دققنا النظر في المصطلحات التي استخدمها المشرع الأمريكي في صياغة نص الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور خيانة، رشوة، أو غيرهما من الجنايات والجنح الخطيرة، لتبين لنا من كلمة غيرهما (other) أن الجنايات والجنح الخطيرة تشتركان مع جريمتي الخيانة والرشوة في نفس الطبيعة، ولما كانت الخيانة والرشوة كلاهما من نفس الطبيعة الجنائية، فإن الجنايات والجنح الخطيرة، لا بد وأن يكون لهما أيضاً نفس الطبيعة الجنائية⁽¹⁾.

وعليه فإن حاصل ما يمكن إيراده هو: أن الاتجاه الأول هو الأكثر اتفاقاً مع النصوص الدستورية وانسجاماً مع منطق الأمور، كما أنه يحظى بالقبول من جانب العديد من رجال الكونجرس، والفقهاء والمستشارين القانونيين في الولايات المتحدة.

والجدير بالبيان هنا، أن الدستور الأمريكي نصّ أيضاً على حالة انفرد بها من الحالات التي الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء في الولايات المتحدة الأمريكية، وهي الرشوة.

إلا أن الدستور الأمريكي -وعلى خلاف ما فعل في جريمة الخيانة- لم يأت على ذكر تعريف لهذه الجريمة، بالرغم من أنها كانت تعتبر كذلك وفقاً للنظام الأمريكي المسمى بـ common law (وهو النظام القائم على العرف والمبادئ العامة المقررة في أحكام القضاء)، وعلى كل فقد سنّ أول كونجرس في تاريخ الولايات المتحدة تشريعاً للرشوة في نهاية شهر أبريل نيسان عام 1790م تولت الفقرة 21 منه تحديد معنى الرشوة، وبيان أركانها بدقة⁽²⁾.

(1) في تفاصيل هذا الرأي: د. حسن البحري -المرجع السابق ذاته- ص532.

(2) تعرّض هذا التشريع للتجديد مرات عديدة آخرها سنة 1962م، وذلك بقانون محاربة الرشوة، والذي عدل أيضاً مرات عديدة آخرها سنة 1994م وورد في الفقرة 201 من القانون المذكور تحديد دقيق لمدلول الرشوة وأركانها، انظر: د. حسن البحري، -المرجع السابق- ص 523 - الهامش رقم(2)، وراجع مدونة الولايات المتحدة على الشبكة العالمية والمتوفرة على الرابط التالي: <http://www.bpoaccess.gov/uscode/browse.html>

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.

الفصل الأول: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء.

«الفرع الثاني»

الجنايات والجنح الخطيرة في النظام السياسي الفرنسي

ورد النص صراحة على الجنايات والجنح في النظام السياسي الفرنسي، في القانون الدستوري رقم 93/952 تاريخ 27/1993م والمتعلق بتعديل بعض أحكام دستور 4/10/1958م، وتضمن هذا التعديل أحكاماً جديدة تتعلق بالمسؤولية الجنائية للوزراء المادة 68فقرة 1 (الجديدة): « أعضاء الحكومة مسؤولون جنائياً عن الأعمال المرتكبة في ممارسة وظائفهم، والتي تعتبر جنایات أو جنح حين ارتكابها، وتكون محاكمتهم أمام محكمة العدل للجمهورية، وتنقيد محكمة العدل للجمهورية بتعريف الجنايات والجنح وكذلك العقوبات المحددة لها، والمنصوص عليها في القانون».

وغني عن البيان هنا، أن المقصود بالجنايات والجنح، الفعل الجرمي الذي يتصف بوصف الجنائية، أو الجنحة طبقاً لقانون العقوبات الفرنسي⁽¹⁾. ونشير إلى جانب على درجة كافية من الدقة، هو أن ارتكاب الوزير الفرنسي للجنائية أو الجنحة الموجبة لمسؤوليته الجنائية، لا بد وأن يكون بحسب المادة المذكورة أعلاه - متصلاً بالوظيفة الوزارية، وهذا ما يفهم من عبارة "الأعمال المرتكبة في ممارسة وظائفهم" الواردة في صدر الفقرة الأولى من المادة 68 المذكورة أعلاه.

(1) قانون العقوبات الفرنسي الصادر في 22 يوليو عام 1992م، والمطبق ابتداء من أول مارس عام 1994م، والذي حل محل تقنين نابليون الصادر في 2 فبراير عام 1810م والمطبق ابتداء من أول يناير عام 1811م، ولمزيد من التوسع راجع: د. محمد أبو العلا عقيدة، الاتجاهات الحديثة في قانون العقوبات الفرنسي الجديد - دار الفكر العربي - 1997م.

وتعدُّ الجريمة متصلة بأعمال الوظيفة إذا أتى الوزير الفعل المكوّن لها بصفة كونه وزيراً؛ بحيث لم يكن يصدر عنه لولا شغله للمنصب الوزاري.

وهنا يمكن إفراد تساؤل حول الأفعال الجرمية؛ التي يرتكبها الوزراء، ولا تكون متصلة بالوظيفة الوزارية، فهل ينج الوزير الآثم في هذه الحالة، بزعم أن جريمته مما لا تدخل ضمن ممارسة الأعمال الوزارية؟

وللإجابة، نرى أن الوزير في هذه الحالة سينجو من المحاكمة أمام محكمة العدل للجمهورية، إلا أنه لن يفلت من المحاكم الجنائية العادية، بحسبانها صاحبة الولاية العامة، والاختصاص الأصلي في المحاكمة، و اقتضاء الحق العام في العقاب.

«الفرع الثالث»

الجنایات والجنح الخطيرة في النظام السياسي المصري والسوري

نصت المادة الخامسة من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م، على مجموعة من الأفعال عاقبت عليها بعقوبات جنائية، وهذه الأفعال هي:

1- مخالفة الأحكام الأساسية التي يقوم عليها الدستور:

وهذه الجريمة قد تتشابه في الوهلة الأولى مع الجرائم الواقعة على الدستور، لكنها تختلف عنها في أن هذه الأخيرة تستهدف الدستور، أو النص الدستوري في ذاته؛ فيأخذ الاعتداء صورة التعديل، أو الإلغاء غير الدستوري، أما جريمة مخالفة الأحكام الأساسية إنما تستهدف تطبيق النص الدستوري؛ فيبقى النص الدستوري سليماً، ولكن يأتي فعل الوزير الآثم عاصياً أو خارقاً لمقتضى الدستور.

ونشير هنا، إلى أن المشرع لم يحدد المقصود من "الأحكام الأساسية"، فهل يمكن تصنيف النصوص الدستورية من جهة تجريم مخالفتها إلى أساسية، وأخرى ثانوية؟ بمطلق الأحوال فإننا نرى: أن أوضح مخالفة "أساسية" لنص دستوري قد تكون تلك المتعلقة بطبيعة النظام الجمهوري وضرورة الحفاظ عليه.

2- 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.

3- استغلال 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- العمل أو التصرف الذي يقصد منه التأثير في القضاة، أو أية هيئة يخولها القانون اختصاصاً في القضاء، أو الإفتاء في الشؤون القانونية.
- 7- التدخل في عملية الانتخاب أو الاستفتاء أو إجراءاتهما بقصد التأثير في نتيجة أيٍّ منهما سواء كان ذلك بإصدار أوامر أو تعليمات مخالفة للقوانين إلى الموظفين المختصين أم باتخاذ تدابير غير مشروعة.

حتماً إذن، فقد عدد المشرع في كل من سورية ومصر الجرائم؛ التي يجب أن يلاحق بموجبها الوزير بأحكام المسؤولية الجنائية، ويثور هنا تساؤل حول جواز محاكمة الوزراء عن الجرائم الواردة في قانون العقوبات، أو غيره من التشريعات الجنائية؟

في مصر، ذهب المحكمة الدستورية العليا إلى أن نص المادة الخامسة من القانون رقم 79 لعام 1958م يتناول فضلاً عن الجرائم الواردة به، الجرائم التي قد تقع من الوزراء أثناء قيامهم بأعمال وظائفهم أو بسببها. واستندت المحكمة في ذلك على ما يلي:

"أن المادة 68 من دستور 1923م وهي الأصل التاريخي للمادة 159 من الدستور 1971م كانت تنص على أن يطبق مجلس الأحكام الخاص - وهو الهيئة التي أناط بها هذا الدستور محاكمة الوزراء - قانون العقوبات، وحملت نفس المعنى نصوص المواد المقابلة في كل من دستور 1930م المادة 79، ومشروع دستور 1953م المادة 126 من مشروع اللجنة الثاني، وذلك بالإضافة إلى نص

المادة السابعة من قانون محاكمة رئيس الجمهورية، والوزراء الصادر بالقانون رقم 247 لسنة 1956م⁽¹⁾.

أما في سورية فيبدو لنا، أن الحالات التي توجب المسؤولية الجنائية للوزراء أثناء قيامهم بوظائفهم في سورية، نظمها التشريع السوري في دستور 1973م، وفق المنهج التالي:

نصّ دستوري قرّر مسؤولية الوزراء الجنائية⁽²⁾، ثم أحال إلى القانون لتنظيمها، فكان القانون رقم 79 لعام 1958م - على معوقات تطبيقه - هو من تصدى لذلك بسبب خلو أي تشريع آخر ينظم تلك المسؤولية، ثم وفي إطار أحكام القانون 79 المشار إليه آنفاً يُسأل الوزراء إذا ارتكبوا أثناء قيامهم بوظائفهم جريمة الخيانة العظمى، أو أحد الجرائم المذكورة سابقاً.

وبالتالي: فالحالات الموجبة لمسؤولية الوزراء الجنائية واضحة لا لبس فيها، ولكن فيما يتعلق بجرائم قد يرتكبها الوزراء أثناء قيامهم بوظائفهم أو بسببها، ولم ينص عليها في قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م المشار إليه، فإننا نجد أنفسنا محكومين - وبحق - بين قيدين:

القيّد الأول: غموض النص وطبيعة اختصاصات الوزير؛ بمعنى أن الوزير وهو يمارس - ما يمارس - من صلاحيات تتسع وتتسع في كثير من الأحيان، أضف إلى ذلك ازدواجية طبيعة اختصاصاته من سياسية وإدارية، مع ما تمنحه طبيعة الاختصاص تلك من صلاحيات دقيقة، و خطيرة، لها مساس مباشر بحقوق الأفراد بل وبكيان الدولة وبالثقة المفترضة بين الشعب والسلطة، كون الوزراء أصحابي اليد الطولى والمباشرة في تقاطع عمل الإدارة التنفيذية مع نشاط الأفراد.

(1) راجع: د. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية... -مرجع سابق- ص 689.

(2) نص المادة 123 من الدستور السوري لعام 1973م.

تلك الصلاحيات إذن، قد تبعث في نفس الوزير الرغبة في تجاوزها والافتئات على حقوق الأفراد عامة، وعلى المال العام خاصة، فإذا لم يجد الوزير ما يمكن تجريمه وتتبعه بموجبه⁽¹⁾، قد يسيء استعمال صلاحياته؛ منحرفاً بذلك عن غاية توسيع صلاحياته وتنويعها.

ثم يتفقت الوزير من التتبع بأحكام المسؤولية الجنائية - كما حددها قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م - بذريعة عدم وجود نص يطول فعله الآثم؛ الذي يصل في غير قليل من الحالات إلى حد الاعتداء الدقيق على الحريات، والحقوق، والأموال العامة، والخاصة.

ولتجنب مغبات ذلك، نعتقد أنه حسنٌ ما انتهجته المحكمة الدستورية العليا في مصر، في توسيع حالات موجبات المسؤولية الجنائية للوزراء مُحررة تفسيرها للنص القانوني من إغفاله لحالات - على أقل تقدير - سَهَا عنها.

وهنا إذا اتبعنا ذات النهج الذي اتبعته المحكمة الدستورية العليا في مصر في تفسير غموض النص، نصل إلى أن المادتين 98 و99 من دستور 1953م هما الأصل التاريخي لنص المادة 123 من دستور عام 1973م، وحيث إن نصوص هاتين المادتين أوجبتا أن الوزراء مسؤولون في حالتهم خرق الدستور والخیانة العظمى، وعن الجرائم العادية، فإن قانون محاكمة الوزراء المشار إليه آنفاً يتناول - فيما يتناول - الجرائم العادية المنصوص عليها في قانون العقوبات.

عندئذ نكون قد تحررنا من غموض النص، لكننا سنقع عندها - بتقديرنا -

بقيد ثانٍ هو:

(1) في هذا المعنى يرى "مونتسكيو" أن كل شخص يصل إلى السلطة يجد نفسه مدفوعاً إلى تجاوز حدود هذه السلطة، ما لم يجد ما يردعه - انظر: د. سمير عبدالله حسن، مبادئ علم السياسة - منشورات جامعة دمشق - مطبعة الجامعة - 2008م - ص 228.

القيد الثاني: قاعدة التفسير الضيق للنص الجزائي؛ فقانون محاكمة الوزراء، والنص الدستوري الذي أحال إليه، جميعها نصوص ذو طبيعة جنائية، مؤدّى ذلك أنها محكمة عند الحاجة إلى تفسيرها بالقواعد التي تحكم تفسير النص الجنائي، وأبرزها تلك التي تقضي بالتفسير الضيق للنص الجنائي، والتي تفرض التقيد بالنص، فلا يتوسع في تفسيره، بحيث يؤدّي إلى خلق جرائم جديدة، أو يضيف حالات، أو شروطاً، أو عناصر لم يتضمنها النص⁽¹⁾.

تأسيساً على ذلك، فالنهج الذي اتبعته المحكمة الدستورية العليا في مصر، من حيث أن قانون محاكمة الوزراء الذي تصدت لتفسيره ذو طبيعة جنائية، وبذلك فالنص محكوم بقاعدة التفسير الضيق للنص الجنائي، ولما كانت المحكمة المذكورة انتهت من حيث النتيجة إلى إضافة جرائم لم يتضمنها النص الأصلي، فتفسيرها -برأينا- فيه خرق لقاعدة مستقرة وأساسية، وهو بالتالي محل نظر، على الرغم من أنه يلقى قبولاً من ناحية أنه تغيى حماية مزيد من الحقوق العامة، والخاصة، والتي قد تمتد إليها يد الوزير.

فيغدو التساؤل هنا ملحاً، ومهماً، ومشروعاً حول كيفية حماية الحقوق العامة، والخاصة من خروج أو انحراف -محتمل- من قبل الوزير عن حدود وغايات سلطته، خاصة في الحالة التي لا يكون فيها هذا الانحراف مما يدخل في جرائم الوزراء؛ التي نص عليها قانون 79 لعام 1958م، ويكون أثناء ممارسته لوظيفته، أو بسببها⁽²⁾.

(1) راجع: أستاذنا الكبير د. عبود السراج، قانون العقوبات - القسم العام - مرجع سابق - ص 82 وما بعدها.

(2) قدّمنا -في الفصل الأول من هذه الرسالة- أن فعل الوزير إن لم يكن أثناء ممارسته لوظيفته أو بسببها، فإنه يخضع للأحكام العادية للمسؤولية الجنائية مؤسّساً بذلك مع الأفراد، ولو أننا تعتقد أن الأمر كثيراً ما يدقّ بين ما يمكن عده من الأعمال الوزارية، أو ما هو خارج عنها.

ونرى هنا، أنه لا سبيل لفرض تلك الحماية وبصورة تتسجم مع مقتضيات مبدأ الشرعية، ومبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، وقواعد تفسير النص الجنائي، وتتسجم قبل كل شيء مع الطبيعة المركبة لاختصاص الوزراء، و المركز الدستوري العام الذي يتمتع به الوزير، إلا أن تمتد يد التعديل التشريعي للنص القانوني المذكور في المادة الخامسة من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م، وبحيث تضيف من الحالات والموجبات، والجرائم ما يضمن احترام الوزير لسلطاته وحدودها وغاياتها، وما يكفل للحقوق العامة والخاصة حمايتها، وهذا مقتضى ما ننشده دائماً بوجود سلطة تشريعية يقظة.

وإن لم يجر تعديلاً في هذا الاتجاه، نعتقد أن الوزراء حينئذ يسألون عما يرتكبونه من جرائم، ويكون أثناء ممارستهم لوظيفتهم أو بسببها، وليست مذكورة في قانون محاكمة الوزراء المذكور آنفاً، وفقاً لقانون العقوبات، وأمام المحاكم الجنائية العادية⁽¹⁾.

(1) سنورد تفصيل في الجهة التي تتولى محاكمة الوزراء في المكان المخصص له من هذا البحث.

«الفصل الثاني»

النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء

تمهيد وتقسيم:

يقضي مبدأ الشرعية خضوع جميع أوجه نشاط الدولة في النظام السياسي المعاصر، إلى القواعد القانونية وفق تسلسلها وتدرجها، وخضوع نشاط الدولة إلى القانون في إدارتها، وتسييرها للمرافق العامة يستلزم خضوع من ينهض بإدارة هذه المرافق إلى ما يقتضيه مبدأ الشرعية.

ينتج عن ذلك أن الوزراء، وهم القائمون على رأس المرافق العامة للدولة، ويديرون نشاطها، ويشاركون جزئياً في رسم السياسة العامة للدولة في إدارة وتوجيه ممارسة تلك المرافق، يجب عليهم الالتزام بمقتضيات مبدأ الشرعية القانونية.

واستجابة لذلك، نجد أن النظم السياسية المعاصرة تحرص على النص في دساتيرها، ثم في ما تحيل إليه تلك الدساتير من قوانين، على قواعد دستورية تقرّر المسؤولية الجنائية للوزراء، ثم قواعد قانونية تتولّى تحديد وتنظيم عملية محاكمة الوزراء، وبهذه القواعد تسعى تلك النظم ليس إلى تأمين احترام الوزراء للقواعد القانونية، كما يقضي مبدأ الشرعية فحسب، بل وتأمين الالتزام بما يقتضيه مبدأ المشروعية أيضاً⁽¹⁾.

(1) يميز البعض - في الفقه العربي، وبحق - بين الشرعية Legality والمشروعية Legitimacy، على اختلاف بينهما في المبنى، حتى في الأصل الأجنبي؛ فيرى أن المشروعية ليست مجرد توافر الشرعية الشكلية، كما تفترضها القواعد القانونية، بل تتعلق بتوافر الاقتناع العام، فالشرعية مسألة قانونية شكلية، أما المشروعية فهي قضية اجتماعية وسياسية، للتعقّق أنظر: د. جاسم محمد زكريا، مفهوم العالمية في التنظيم الدولي المعاصر (دراسة تأصيلية ناقدة في فلسفة القانون الدولي) - رسالة دكتوراه - جامعة - عين شمس - الطبعة الأولى - منشورات الحلبي الحقوقية - 2006م ص 64 وما بعدها. وانظر في مبدأ الشرعية: د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - مطبعة جامعة عين شمس - الطبعة الثالثة - 1991م ص 15 وما بعدها.

وهذه القواعد، سواء أكانت دستورية أم قانونية، تُشكّل بمجملها ما يطلق عليه: " النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء " حيث يضم هذا النظام الإجراءات المتبعة في محاكمة الوزراء، سواء من حيث الاتهام أم من حيث الجهة المختصة بالمحاكمة، والعقوبة المقررة.

ولابد من الإشارة إلى أن القواعد المشكّلة للنظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء فيما يتعلق بالجرائم التي يرتكبونها أثناء تأديتهم وظائفهم، تعدّ استثناءً من القواعد العامة في قوانين الإجراءات، والأصول الجنائية.

وهذا الاستثناء مرده، إلى أن عملية محاكمة الوزراء تتصل - ولو بخيط رفيع - بمبدأ الفصل بين السلطات؛ فالوزير يعدّ أحد هيئات السلطة التنفيذية، وينفذ السياسة العامة للدولة، فيما يختص بوزارته، وبالتالي فإن مساءلته - خاصة إذا أخذت تلك المساءلة وجهاً جنائياً - يجب ألا تكون مُعقّبةً له في أداء واجبه، بل يفترض أن تكون عاملاً للقيام بواجباته الدستورية، على أكمل وجه، وهذا لا يتحقق إلا إذا أحيط عمله بضمان من أي مظنة للكيد، أو التدخل من سلطة دستورية أخرى، سواء كانت السلطة التشريعية بحسبانها جهة رقابية على أعمال الحكومة، أم السلطة القضائية بوصفها الجهة التي تملك اقتضاء حق الدولة في محاكمة الخارجين عن القانون.

ينجم عن هذا الاتصال بين السلطات، أن انفراد إحدى السلطات في عملية محاكمة الوزير، من شأنه أن يجعل الوزير - كسلطة تنفيذية - في متناول السلطة التي انفردت بالمحاكمة، وهو أمر يتناقض مع منطق الأمور الدستورية في إطار العلاقة بين السلطات، والتي تقضي دائماً بعدم هيمنة سلطة على أخرى.

ولذلك فلا يختص القضاء العادي، عادة بمحاكمة أشخاص السلطات العامة، وذلك حفاظاً على التناظر بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية، وعدم ترك مجالاً للسلطة القضائية لأن تتعسف في محاكمة السلطة التنفيذية، وذات

المنطق أيضاً يمنع السلطة التشريعية من القيام بهذه المحاكمة وحيدة ، مما يخرق مبدأ التوازن المفترض بين السلطات في الدولة، ولذا كان لابد وحفاظاً على التوازن بين السلطات أن تشترك هذه السلطات في عملية المحاكمة؛ التي تبدأ من الاتهام وصولاً إلى المحاكمة وتقرير العقاب.

ولكن هل استثناء الوزراء بنظام إجرائي لمسؤوليتهم الجنائية من شأنه إضفاء نوع من الحصانة على جرائمهم الوزارية؟ وهل ضرورة الحفاظ على مبدأ التوازن بين السلطات يقضي بمشاركة السلطات في جميع مراحل الاتهام والمحاكمة؟ وما هو نطاق التشراك بين السلطات في محاكمة الوزراء؟ هل هو تشراك عضوي في الهيئة المختصة بالاتهام والمحاكمة؟ أم أنه تشراك موضوعي يعني تلك الهيئة من التقيد بالقواعد القانونية الإجرائية، لصالح اعتبارات سياسية؟ ثم ما أثر هذا التشراك بين السلطات في فاعلية عملية محاكمة الوزراء؟ وهل يؤدي إلى الغاية المنشودة منها، والتي هي تحقيق المشروعية في النشاط الوزاري؟ أم أنه وإن كان ملبياً لمبدأ التوازن بين السلطات، إلا أنه يسلب محاكمة الوزراء فاعليتها؟

ذلك ما سوف نعرض له في هذا الفصل، وفق التقسيم التالي:

المبحث الأول: الاتهام الجنائي للوزراء.

المبحث الثاني: محاكمة الوزراء جنائياً.

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.
الفصل الثاني: النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء وتطبيقاتها.

«المبحث الأول»

اتهام الوزراء جنائياً

تمهيد وتقسيم:

يكتسي إجراء اتهام الوزراء جنائياً أهمية خاصة، في النظام الإجرائي لمحاكمة الوزراء، ومرد ذلك أن إجراء الاتهام في عالم المسؤولية الجنائية يعدُّ الإجراء الأسبق في إجراءات تحريك الدعوى العامة قبل الوزراء، و ما يترتب عليه من البدء بإجراءات دستورية، وقانونية معقدة، ومتفرعة.

كما تكمن خطورة الإجراء القاضي باتهام الوزراء جنائياً، من كونه البيئة المناسبة لمظنة الكيد بالوزراء، والوسيلة الأمتل لعرقلة العمل الوزاري أو تشويه غاياته.

ولذا يحيط المشرع الدستوري في العديد من النظم السياسية المعاصرة إجراء الاتهام بضمانات على مستويين: الأول: تحديد الجهة المختصة بتوجيه الاتهام إلى الوزراء عما يقع منهم من جرائم أثناء تأدية وظائفهم أو بسببها، وفي هذا المستوى يمكن القول، إن الدساتير وعند تحديد الجهة التي تختص باتهام الوزراء، يجب أن تسعى إلى التوفيق بين اعتبارات متعددة، تصاغ بأسئلة، مثل:

ما مدى التوفيق بين البعد السياسي لوظيفة الوزير وبين ضرورة المحاكمة عما يقع منه من جرائم؟ ثم مرة أخرى، ما مدى التوفيق بين ضرورة محاكمة الوزير فعلاً، و بين ضرورة توفير الضمانات اللازمة له عند توجيه الاتهام؟

والمستوى الثاني: في تحديد إجراءات اتهام الوزراء، ومقتضى هذا المستوى أنه يتحتم على جهة اتهام الوزراء، العمل عبر سياق دقيق من الإجراءات الدستورية والقانونية، يجب تجاوزه للتوصل إلى التحقق من تقرير مسؤولية الوزير، وهذا ما سنعرض له وفق التقسيم التالي:

المطلب الأول: الجهة المختصة بتوجيه الاتهام للوزراء.

المطلب الثاني: إجراءات اتهام الوزراء.

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.
الفصل الثاني: النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء وتطبيقاتها.

«المطلب الأول»

الجهة المختصة بتوجيه الاتهام

تمهيد وتقسيم:

تظهر خطورة الجرم الوزاري من كونه يحدث تأثيراً بعيداً على المصلحة العامة، والنظام العام، حيث تكمن تلك الخطورة في الثقة التي منحت للوزير للنهوض بتسيير شؤون المرافق العامة، والحفاظ على انتظام عملها بما ينسجم ومبدأ الشرعية.

ولما كان الجرم الوزاري -على ما ينطوي عليه من خطورة- إنما يصيب حقوق الأفراد وحياتهم، ولما كانت السلطة التشريعية هي الممثل الشرعي للأفراد، وهي التي منحت الثقة للوزير، أو الوزارة، وحيث إن القاعدة الأصولية تقضي بأن من يمنح يسترد.

فهذا يستتبع أن تكون السلطة التشريعية هي من تبدأ بجرح هذه الثقة، إذا تبين لها أنها وضعت بجهة غير ذي أهل، ولذا تمنح الدساتير البرلمان الحق في توجيه الاتهام للوزراء، ودور البرلمان هنا يتسع، أو يضيق بحسب طبيعة النظام السياسي السائد وفق الدستور.

ولكن التساؤل المشروع هنا، هل يكفي أن تعطي الدساتير الحق الدستوري للبرلمان باتهام الوزراء، حتى تُصان حقوق الأفراد من الافتئات الوزاري؟ أم أن التركيبة الحزبية للبرلمانات عموماً، والإجراءات المتبعة داخلها تعيق فاعلية هذا الدور البرلماني في اتهام الوزراء؟ ثم، أليس منح الأفراد دوراً وإن لم يكن مباشراً - في توجيه الاتهام للوزراء من شأنه تجاوز عقبات توجيه الاتهام من البرلمان؟

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.
الفصل الثاني: النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء وتطبيقاتها.

و من جانب آخر، وبحسبان الوزير أحد مسؤولي السلطة التنفيذية، وكون رئيس الدولة - في غالبية النظم السياسية- يرأس السلطة التنفيذية ويمارسها نيابة عن الشعب، أليس من الأوجب منحه دوراً في هذا المضمار؟

الحقيقة لابد للإجابة عن تلك التساؤلات، من دراسة الجهة المختصة بتوجيه الاتهام في النظم السياسية المعاصرة محل المقارنة، وفق التقسيم التالي:

الفرع الأول: الجهة المختصة بتوجيه الاتهام في النظام السياسي الأمريكي.

الفرع الثاني: الجهة المختصة بتوجيه الاتهام في النظام السياسي الفرنسي.

الفرع الثالث: الجهة المختصة بتوجيه الاتهام في النظام السياسي السوري والمصري.

«الفرع الأول»

الجهة المختصة باتهام الوزراء في النظام السياسي الأمريكي

يخضع الوزير في الولايات المتحدة الأمريكية للقواعد الاستثنائية للمسؤولية الجنائية، والتي تسري على جميع من يشغلون وظائف عامة مدنية في الحكومة الفيدرالية⁽¹⁾ -الوزراء ضمناً- وتجري محاكمة الوزير، من خلال عملية دستورية تعرف باسم: (المحاكمة البرلمانية Impeachment) أو الاتهام الجنائي من مجلس النواب⁽²⁾، حيث يتولى هذا الأخير توجيه الاتهام بارتكاب إحدى الجرائم الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزير.

(1) تنص الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور الأمريكي: «يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع الموظفين المدنيين للولايات المتحدة من مناصبهم عند اتهامهم، وإدانتهم بالخيانة، أو الرشوة، أو غيرها من الجنايات والجنح الخطيرة»، وقد جرى تفسير عبارة (جميع الموظفين المدنيين) على أنها تشمل الموظفين الفيدراليين في السلطة التنفيذية (الوزراء ضمناً) + القضاة الفيدراليين بما فيهم قضاة المحكمة العليا . انظر: د. محمود مروان المدرس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي، والفقه الإسلامي-الطبعة الأولى-منشورات دار الإعلام-عمان 2002م-ص56.

(2) البند 5 - الفقرة 2- المادة 1 من الدستور الأمريكي (تكون لمجلس النواب وحده سلطة توجيه الاتهام النيابي)، النص

باللغة الأم: "the house of representatives... shall have the sole power of impeachment"

والجدير بالذكر، أن مجلس النواب يتكون من: أعضاء يختارون لمدة سنتين بواسطة شعب كل ولاية من الولايات المتحدة الأمريكية ونسبة عدد سكان كل ولاية، ويشترط القانون في المرشح لمجلس النواب الفيدرالي، ألا يقل سنه عن 25 سنة، ومتمتعاً بالجنسية الأمريكية منذ سبع سنوات، وأن يكون مقيماً لحظة الانتخابات في الولاية المرشح فيها، انظر: د.كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية-الطبعة التاسعة-منشورات جامعة دمشق-2001م-ص341، وانظر: د. جميلة مسلم شريحي، الاتحاد الفيدرالي-دراسة تطبيقية عن الوطن العربي-رسالة دكتوراه-جامعة القاهرة-2003م-ص177، وانظر:

وقد منح المشرع الدستوري الأمريكي حق الاتهام الجنائي بمواجهة الوزير، لاقتراح يقدم من عضو أو أكثر من أعضاء مجلس النواب، وهذا الاقتراح إما أن يكون مباشراً، وبصورة شفوية إلى المجلس وعلى مسؤولية صاحبه، أو يقدم بصورة مذكرة كتابية - تتضمن قائمة بالتهم المنسوبة للوزير محل الاتهام - يطلب النائب من خلالها إجراء تحقيق للكشف عما إذا كانت التهم المنسوبة للوزير، تشكل سبباً كافياً لاتخاذ إجراءات الاتهام الجنائي ضده، أم لا⁽¹⁾.

كما أنه بإمكان النائب أن يقوم بإيداع اقتراحه بالاتهام في صندوق الاقتراحات الخاص بمجلس النواب، وبذلك يكون قد اتهمه رسمياً، وعندئذ يُحال هذا الاقتراح إلى اللجنة المناسبة لفحصه وإجراء اللازم. وأخيراً، قد يثار الاتهام البرلماني من قِبَل جهات أخرى من غير أعضاء الكونجرس، وهذه الجهات هي⁽²⁾:

أ- المؤتمر القضائي للولايات المتحدة: وذلك عندما يعلن عن رغبته في تلبية مجلس النواب لمطلبه باتهام أحد القضاة الفيدراليين⁽³⁾.

ب- المحقق المستقل: وذلك عندما يقوم بإبلاغ مجلس النواب بمعلومات جوهرية وموثوق بها، بارتكاب أفعال أو تصرفات، يعتقد أنها قد تشكل أساساً كافياً لاتخاذ إجراءات الاتهام الجنائي.

ج- رئيس الولايات المتحدة: وذلك بأن يبعث برسالة إلى الكونجرس الأمريكي يتهم من خلالها أحد الموظفين الفيدراليين (الوزراء ضمناً).
 د- الهيئة التشريعية في ولاية أو إقليم معين.

(1) د.حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين...-مرجع سابق- ص 573 وما بعدها.

(2) د.حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين...-المرجع السابق-الصفحة ذاتها.

(3) ذكرنا أنه في الولايات المتحدة يخضع الوزير لذات قواعد المسؤولية الجنائية التي يخضع لها الرئيس، و نائب الرئيس، وكبار الموظفين المدنيين، والقضاة الفيدراليين.

ث- هيئة المحلفين الكبرى.

و- اللجنة القضائية بمجلس النواب، أو إحدى لجان التحقيق المتفرعة عن الكونجرس، وذلك عندما تتوصل من خلال تحقيقاتها إلى معلومات جوهرية، وحقائق وأدلة ملموسة، قد تشكل أسساً كافية ومبررة للاتهام الجنائي.

ز- وأخيراً، قد يكون طلب الاتهام بناءً على التماس أو عريضة، يتقدم بها إلى مجلس النواب واحد أو أكثر من المواطنين.

هذا، ويُلاحظ أن جميع الاتهامات البرلمانية التي وصلت مجلس الشيوخ منذ عام 1900م وحتى الآن كانت بناءً على اقتراحات أرسلت من قبل اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب⁽¹⁾.

ويبدو لنا، أن إناطة الدستور لمجلس النواب مهمة توجيه الاتهام ضد الوزير الأمريكي، سببه أن أعضاء هذا المجلس هم الممثلون المباشرون للشعب ومسؤولون أمامه، وعليه فإن الدستور الأمريكي أعطى مهمة توجيه الاتهام الجنائي إلى الشعب من خلال ممثليه المباشرين.

إلا أنه يجب الانتباه إلى جانب مهم، وهو أن الدستور الأمريكي لم يعط الأفراد دوراً جدياً، أو على الأقل فعالاً في تحريك المسؤولية الجنائية للوزراء، والتدفع بأنه قد يكون طلب الاتهام بناءً على التماس أو عريضة يتقدم بها إلى مجلس النواب واحد أو أكثر من المواطنين، ليس من شأنه تفعيل دور الأفراد؛ ذلك لأن دور الأفراد مقصور على تقديم العريضة، أو الالتماس؛ الذي يخضع في إجابته لفحص اللجنة التابعة لمجلس النواب.

وغير خاف أن تابعة اللجنة لمجلس النواب قد يوقع عملها في شبهة التأثير بالتركيبة الحزبية للكونجرس، ولا يخفف من هذا التأثير كون عضويتها من كلا

(1) د. حسن البحري، رسالة سبقت الإشارة إليها، ص 537، وما بعدها .

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.
الفصل الثاني: النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء وتطبيقاتها.

الحزبين الرئيسيين في الحياة الحزبية الأمريكية؛ لأنها لن تفلتت من تأثير أحد الحزبين على التصويت، سوف لن تتفلتت من الاتجاهات والاعتبارات السياسية. ولذا، فإن تشكيل لجنة قانونية مستقلة مهنيًا تنهض بمهمة فحص الالتماسات أو العرائض المقدمة من الأفراد قبل الوزراء، لهو الطريق الأنسب -برأينا- لمنح الأفراد دوراً جدياً وفاعلاً في مضمار الرقابة على الأعمال الوزارية.

«الفرع الثاني»

الجهة المختصة باتهام الوزراء في النظام السياسي الفرنسي

قرّر الدستور الفرنسي لعام 1958م في المادة 68/2 منه: للأفراد الحق - مبدئياً - في تحريك الدعوى العامة ضد أي وزير يرتكب - أثناء ممارسته لوظائفه - جناية أو جنحة تضر بحقوق الأفراد، وذلك بموجب نص الفقرة الثانية من المادة 68 والتي جاء فيها: «... كل شخص متضرر من جناية أو جنحة ارتكبها أحد أعضاء الحكومة أثناء ممارسته لوظائفه، يمكنه أن يتقدم بشكوى أمام لجنة العرائض، وتقرر هذه اللجنة إما فض الدعوى، أو إحالة الشكوى إلى المدعي العام لدى محكمة التمييز، من أجل طلب انعقاد محكمة العدل للجمهورية».

كما منح ذات الدستور للمدعي العام لدى محكمة التمييز الحق أن يدعي تلقائياً أيضاً على الوزير، وهذا مقرر بصريح نص الفقرة الثانية من المادة 68 منه والتي تقضي بأنه: «... يمكن للمدعي العام لدى محكمة التمييز أن يدعي مباشرة أمام محكمة العدل للجمهورية بعد الاستحصال على رأي موافق من لجنة العرائض»

وبذلك فالوزير الفرنسي المرتكب - أثناء ممارسته لوظائفه - لجناية أو جنحة معاقب عليها بموجب قانون العقوبات الفرنسي، يكون عرضةً للتتبع والاتهام بدعوى الحق العام، بعد أن أنيطت سلطة الاتهام بجهتين: الأفراد، و المدعي العام التمييزي؛ وفق دستور عام 1958م (دستور الجمهورية الخامسة)، وبعد أن جعلت موافقة لجنة العرائض شرط لا بد منه للمضي في الاتهام.

وإعمالاً لذلك، صدر القانون الأساسي رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م، و الذي نظم إجراءات تحريك الاتهام سواء من قبل الأفراد أم المدعي العام التمييزي. إذن، فبموجب الدستور و القانون الأساسي المذكور، يعود حق تحريك الدعوى العامة لكل من:

1- المتضرر من فعل الوزير⁽¹⁾:

حيث يحق للمتضرر من جنائية أو جنحة ارتكبتها أحد أعضاء الحكومة أثناء ممارسته لوظائفه، أن يتقدم بشكوى أمام لجنة العرائض. بالمقابل لا يحق للمتضرر أن يطالب بالحق الشخصي أمام محكمة العدل للجمهورية، وإنما يحق له أن يطالب بهذه الحقوق أمام القضاء العادي. ونشير هنا إلى جانب على درجة عالية من الأهمية والخطورة، وهو أننا قبل أن نستحسن ما فعله المشرع الفرنسي، بتقرير دور للأفراد في تحريك دعوى الحق العام، علينا الانتباه إلى أن الفرد المتضرر من فعل الوزير الآثم ليس له حق مطلقاً في تحريك دعوى الحق العام، وإنما له دور في لفت نظر لجنة العرائض، والتي يعود الحق لها في تحريك تلك الدعوى عن طريق النائب العام التمييزي. ولذا، يكون التساؤل هنا، عن جدية الدور الممنوح للأفراد في هذا المضمار حرياً؟ والإجابة تكون بالبحث عن ماهية لجنة العرائض (Commisson des requetes)، سواء من حيث تشكيلها، مدة عضويتها، صلاحياتها، أم من حيث المعايير التي تطبقها في دراسة الشكاوى المقدمة من المتضررين لمعرفة مقتضيات تحريك دعوى الحق العام. ففيما يتعلق بتشكيل اللجنة، فهي تضم سبعة أعضاء على النحو التالي⁽²⁾:

(1) المادة 13 من القانون الأساسي رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

(2) المادة 12 من القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

- ثلاثة من مستشاري محكمة النقض، يتولى أحدهم الرئاسة.

- مستشاران من مجلس الدولة⁽¹⁾.

- مستشاران من محكمة المحاسبة.

أما معايير دراسة الشكاوى بالرغم من عدم تحديدها نصاً، إلا أنه يمكن ملامستها من خلال طبيعة عضوية اللجنة؛ فالملاحظ أنه استبعد من اللجنة البرلمانين؛ مما أضفى على العضوية طبيعة قانونية مهنية صرفة، وليست سياسية، الأمر الذي يفيد أن معايير اللجنة ستكون أيضاً موضوعية، وأن اللجنة ستقوم بعملها بروح مهنية.

ومما توجب الإشارة إليه، أن لجنة العرائض عندما تنتهي إلى رفع الشكاوى للنائب العام التمييزي لتحريك دعوى الحق العام، فإن النائب العام التمييزي ذاته يخضع للسلطة الرئاسية لوزير العدل، وقد يجدر بنا الحذر هنا من هذا الخضوع، وإن كان رئاسياً فحسب.

وبالنتيجة يبدو لنا، أن المشرع الفرنسي فعل حسناً ليس فقط في إفراح المجال للأفراد في إثارة جنایات وجنح ارتكبها الوزير أثناء ممارسته لمهامه، إثارة قد يترتب عليها تتبع الوزير بدعوى الحق العام، بل لأنه ذهب أبعد من ذلك، حارماً البرلمان من أي دور في عملية الاتهام وتحريك دعوى الحق العام، مجنباً بذلك مسؤولية الوزراء الجنائية أية تسييس على الأقل في مرحلة الاتهام، وباعتاً في عالم المسؤولية الجنائية للوزراء جهة رقابية مستقلة نسبياً عن أية اتجاهات، أو انتمايات حزبية، أو سياسية.

(1) استحسن البعض اشتراك أعضاء من مجلس الدولة في لجنة العرائض، لما لهم من اتصال بمواقع الإدارة العامة، انظر:

ونشير هنا، أنه جرت محاولات لحصر حق الشكوى للجنة العرائض في الشخص الطبيعي دون المعنوي، لتجنب الدعاوى التعسفية، ولكن لم تفلح هذه المحاولات؛ وذلك مرده أنه يصعب قانوناً، التفرقة بين الشخص الطبيعي والشخص المعنوي في الحالة التي يتقدم فيها هذا الأخير مستتراً وراء شخص طبيعي⁽¹⁾.

2- المدعي العام التمييزي⁽²⁾:

يحق للمدعي العام لدى محكمة التمييز أن يدعي تلقائياً على الوزير أمام محكمة العدل للجمهورية، ولكن يشترط لقبول ادعائه أن تؤيد لجنة العرائض هذا الادعاء.

وبذلك فإن المشرع الفرنسي وسّع نطاق الحصانة الإجرائية للوزير على مستوى الاتهام، ليشمل تقييد قبول تحريك المدعي العام للدعوى العامة ضد الوزير؛ حيث لا يُسمع ادعاؤه ما لم يُشفع بموافقة لجنة العرائض بقرارٍ مبرم. ويبقى هناك تساؤل حول الجهة المختصة باتهام الوزير الذي يرتكب جريمة في غرضون توليه لمنصبه، إلا أن الإجراءات الجنائية لا تتخذ بحقه إلا بعد زوال الصفة الوزارية عنه.

ويتجاذب الإجابة عن هذا التساؤل فرضان؛ **الأول**: إن علّة تخصيص عملية اتهام الوزير بل ومحاكمته- بإجراءات استثنائية من القواعد العامة التي تحكم المسؤولية الجنائية- تنتفي إذا ترك الوزارة، ولا طائل من الحديث عن ضمانات إجرائية أو دستورية يجب أن توفر لوزير سابق، **والفرض الثاني**: أن العلّة في تخصيص إجراءات اتهام ومحاكمة الوزراء، هو اقتراف الجرم الوزاري حين تولّى شؤون الوزارة، ولا يقدر في هذا التخصيص ترك أو انتهاء عمل الوزير، وذهاب صفة الوزارة عنه.

(1) MATHIEU, la cour de justice de la Republique, R.F.D.C., 1993, N, 15, P. 603.

(2) المادة 17 من القانون الأساسي رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

ومن المفيد الإشارة هنا، أن الفرضين السابقين يبقيان -وتحديداً في فرنسا- حبيسيّ البحث النظري؛ لأن المسألة لم تثر خلافاً لا في الفقه ولا في القضاء الفرنسيين، بل وكانت المساواة في قواعد المحاكمة بين الوزير القائم بعمله (الوزير العامل) والوزير السابق تعالج كأمر بدهي⁽¹⁾.

وبذلك فقد جرى العمل في فرنسا على أن الجرائم التي تقع من الوزراء أثناء قيامهم بمسؤولياتهم، يُحاكمون عليها باتباع الإجراءات الخاصة بالوزراء القائمين على وزاراتهم.

حتى أن أول اتهام للوزراء في فرنسا كان في مواجهة وزير سابق، حيث صوّت مجلس النواب في 28 نوفمبر 1917م على اتهام وزير الداخلية السابق MALVY⁽²⁾، وأدانت المحكمة العليا في حكمها الصادر سنة 1918م.

وفي ظل دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958م، تمت محاكمة الوزراء السابقين أيضاً⁽³⁾، بالإجراءات ذاتها التي فرضها الدستور والقانون لمحاكمة الوزراء القائمين على رأس عملهم.

(1) Duguit, Traite de droit constitutionnel, T.4, 1924, p.476 et s.

نقلاً عن: د. فتحي فكري، دراسة لبعض جوانب... -مرجع سابق- ص 89.

(2) كان ذلك في ظل دستور 1875م، وبدأت الأحداث في 1917/7/22م بتوجيه نقد عنيف لـ MALVY في مجلس الشيوخ، حيث نسب إليه Clemenceau خيانة المصالح الوطنية، وبالرغم من تصويت المجلس على الثقة في الوزير، فإنه فضل الاستقالة، ولم يؤد هذا المسلك إلى تهدة الخواطر، حيث واصل Clemenceau انتقاده للوزير السابق عبر صفحات الصحف، وكما وجّه L.Daudet رسالة إلى رئيس الجمهورية يتهم فيها MALVY بإفشاء خطط فرنسا العسكرية للعدو في معركة عام 1917م، ونشرت الحكومة بعد عدة أيام من ذلك بياناً تدين فيه الاقتراء الذي تعرض له MALVY، وحدث بعد ذلك أن عُيّن Clemenceau رئيساً للوزارة، مما أعاد القضية إلى دائرة الضوء، وعندها شعر MALVY بالتهديد ففضل أن يطلب هو من مجلس النواب إحالة المسألة إلى المحكمة العليا، وانتهى المجلس إلى إقرار الاتهام. انظر: د. فتحي فكري، دراسة لبعض جوانب قانون محاكمة الوزراء ص 89.

ونذكر بما قدّمنا، أن مجلس النواب في فرنسا في ظل دستور 1875م، كان هو المختص في توجيه الاتهام للوزراء عند استحقاق مسؤوليتهم الجنائية -راجع: ما سبق من هذا البحث ص 67.

(3) ففي عام 1987م، صوّت البرلمان بمجلسيه على اتهام Nucci وزير التعاون السابق بالأضرار بأموال الدولة، وفي نهاية عام 1992م وجه الاتهام لرئيس وزراء سابق ولوزيرين آخرين (الشؤون الاجتماعية، والتضامن الوطني والصحة)، انظر: د. فتحي فكري، دراسة لبعض جوانب قانون محاكمة الوزراء ص 90.

ولم يثر في مرحلة الاتهام أو التحقيق اعتراض على أن زوال الصفة الوزارية عن المتهمين ينزع الاختصاص بمحاكمتهم من محكمة الوزراء⁽¹⁾. ويرى البعض - بحق - أن النهج الذي جرى عليه العمل في فرنسا، يستأهل الانحياس إليه وتأييده، لإنشاء محكمة خاصة فرضه ضرورة مراعاة الجوانب السياسية لتصرفات الوزير، وتظل الحاجة إلى مراعاة هذا الجانب قائمة، وإن زالت الصفة الوزارية طالما أن المحاكمة تُجرى عن وقائع تمت إبان توافرها. فلا يعقل أن نأخذ في الاعتبار الجوانب السياسية في تصرفات الوزير حال وجوده في منصبه، ثم نصرف النظر عنها عند مغادرته له، رغم أن جوهر العمل محل المسألة - في الفرضين - لم يتغير⁽²⁾.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن العمل على المساواة في المحاكمة بين الوزير السابق والوزير العامل في فرنسا، تمخض عنه مسألة محاكمة الوزير السابق الذي أضحي نائباً في البرلمان بعد تركه الوزارة، ثم استحققت محاكمته عن جرم وزاري ارتكبه إبان نهوضه بأعمال الوزارة. وهو ما حدث بالفعل في قضية محاكمة الوزير Nucci.

فتلك المساواة في فرنسا ولدت مشكلة إجرائية، في الحالة التي يقوم فيها الوزير الفرنسي بعد اعتزاله الوزارة بالترشح لعضوية البرلمان، ثم الظفر بها، ويشاء القدر أن يتم اكتشاف جرائم قام بها هذا النائب عندما كان قابضاً على حقيبة وزارية⁽³⁾.

(1) د. فتحي فكري، دراسة لبعض جوانب قانون محاكمة الوزراء ... - مرجع سابق - ص 89.

(2) د. فتحي فكري، دراسة لبعض جوانب ... - مرجع سابق - ص 90.

(3) لا تنور في فرنسا مشكلة محاكمة الوزير النائب في البرلمان؛ حيث تحظر المادة 23 من الدستور الفرنسي لعام 1958م، الجمع بين عضوية البرلمان و الوزارة.

وتبدو جوانب مشكلة محاكمة الوزير السابق النائب في البرلمان الفرنسي أكثر وضوحاً، إذا علمنا أولاً أن الدستور الفرنسي-كغالبية دساتير دول عالمنا المعاصر- ينص على عدم جواز اتخاذ إجراءات جنائية ضد عضو البرلمان قبل رفع الحصانة عنه⁽¹⁾، ويهدف هذا القيد إلى حماية النائب من الدعاوى الكيدية الهادفة إلى إعاقة دوره البرلماني⁽²⁾.

وثانياً أن المشرع الفرنسي تجاهل وضع حلٍّ لهذه المشكلة، وكانت المشكلة تُحسم عملاً عندما كان البرلمان الفرنسي يملك سلطة اتهام الوزراء، فكان قرار الاتهام الصادر من البرلمان يعني في ذلك الوقت: رفع الحصانة عن الشخص المراد محاكمته.

ونؤيد البعض⁽³⁾، في إن هذا التخرّيج كان منطقياً؛ فالاتهام إذ يصدر من البرلمان تنتفي معه علّة المطالبة برفع الحصانة قبل الشروع في اتخاذ إجراءات جنائية ضد العضو لحمايته من الدعاوى الكيدية؛ الموجهة من الأفراد أو الحكومة بهدف عرقلة قيامه بواجبه النيابي.

أما بعد أن صدر القانون الأساسي لعام 1993م-المذكور سلفاً- والذي عدّل الأحكام الدستورية المنظمة لمسؤولية الوزراء الجنائية، وقبعت سلطة الاتهام في ظلّه بيد الأفراد من خلال لجنة العرائض، والمدعي العام التمييزي، وسُحب بذلك البساط من تحت البرلمان، ولم يعد له أيُّ دورٍ في الاتهام، فهل تنقيد لجنة العرائض والمدعي العام التمييزي بالحصانة البرلمانية؟.

(1) الفقرة الثانية من المادة 26 من الدستور الفرنسي لعام 1958م.

(2) للتوسع في علّة الحصانة البرلمانية، راجع-في الفقه الفرنسي- على سبيل المثال:

Bonneau, les immunités parlementaire dans la constitution Française, R.D. P. 1946, P. 60.

(3) د. فتحي فكري، دراسة لبعض جوانب... - مرجع سابق - ص 103.

يبدو لنا، أنه في ظل القانون الأساسي لعام 1993م المذكور، لابد من التقيد بأحكام الحصانة البرلمانية، والتي تشكل قيداً على لجنة العرائض وعلى المدعي العام التمييزي، وهذا القيد يستلزم المضي في إجراءات رفع الحصانة النيابية، قبل الشروع في إجراءات تحريك الدعوى العامة بمواجهة الوزراء السابقين والنائبين الحاليين، عند اقتضاء مسؤوليتهم الجنائية أثناء الفترة التي تولّوا فيها مناصبهم الوزارية، وذلك عملاً بأحكام المادة 26 من الدستور الفرنسي لعام 1958م.

«الفرع الثالث»

الجهة المختصة باتهام الوزراء في كل من النظام السياسي المصري والسوري

تمهيد وتقسيم:

قدّمنا أن عملية محاكمة الوزراء في كل من النظام السياسي المصري والسوري، إنما تخضع للنظام القانوني المقرّر وفق قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م، والصادر زمن الوحدة المصرية السورية تحت اسم: (الجمهورية العربية المتحدة).

إلاّ أنه، وبعد انفصال الإقليم السوري عن الوحدة - وتميّزه بنظام سياسي ودستوري عن النظام السياسي، والدستوري في مصر - تباينت قليلاً بعض الجوانب الإجرائية الدستورية، دون القانونية، في محاكمة الوزراء في كلّ من النظامين. واقتضى ذلك تطابقاً بين النظامين، في الجوانب الإجرائية التي قررها قانون محاكمة الوزراء المذكور، وخاصة في الجوانب الإجرائية الدستورية في كل من النظامين؛ تبعاً لاختلاف نظامهما الدستوري.

وبذلك سنعرض في هذا الفرع عملية الاتهام الجنائي للوزراء في ضوء دستور كل من النظامين، وقانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م، النافذ في كلا النظامين، وفق التقسيم التالي:

- الفصل الأول: الجهة المختصة باتهام الوزراء في النظام السياسي المصري.
- الفصل الثاني: الجهة المختصة باتهام الوزراء في النظام السياسي السوري.

«الفصل الأول»

الجهة المختصة باتهام

الوزراء في النظام السياسي المصري

حدّد المشرع الدستوري في مصر عملية تحريك إجراءات المسؤولية الجنائية للوزير، عند الاقتضاء، لجهتين هما: مجلس الشعب، ورئيس الدولة، حيث نصّت المادة 159 من دستور 1971م على أن « لرئيس الجمهورية ولمجلس الشعب حق إحالة الوزير إلى المحاكمة، عما يقع منه من جرائم أثناء تأدية وظيفته أو بسببها، ويكون قرار مجلس الشعب باتهام الوزير بناء على اقتراح خمس أعضائه على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي الأعضاء». ثم أحال دستور 1971م إلى القانون في تحديد إجراءات المحاكمة وضماناتها والعقاب، فنصت المادة 160 من الدستور على أن « تكون محاكمة الوزير وإجراءات المحاكمة وضماناتها والعقاب على الوجه المبين بالقانون»، وسبق لنا الإشارة إلى أن القانون المحال إليه دستوراً، هو قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م، نظراً لعدم وجود قانون آخر يعدل، أو يلغي أحكام قانون محاكمة الوزراء المشار إليه⁽¹⁾.

معنى ذلك: أن المشرع الدستوري في مصر قرّر نظاماً إجرائياً خاصاً بتنظيم المسؤولية الجنائية بمواجهة الوزراء، متى كان موجب تحريكها من الجرائم التي تقع من الوزير أثناء تأدية وظيفته أو بسببها.

ومؤدّى هذا النظام الإجرائي الخاص، أن أناط الدستور المصري إحالة الوزير الآثم إلى المحاكمة برئيس الجمهورية و مجلس الشعب، وقد انقسم الرأي

(1) للتوسع في موجبات خضوع المسؤولية الجنائية للوزراء في مصر للقانون رقم 79 لعام 1958م، ص 103 من هذه الرسالة.

فقهاً وقضاء حول تحديد السلطة المختصة بالاتهام، وهل تكون لرئيس الجمهورية، ولمجلس الشعب كل على حدة؟ أم إليهما مجتمعين؟ أم لمجلس الشعب وحده؟ ثم، ما مدى إمكانية قيام النيابة العامة بمبادرة منها بمباشرة الدعوى أمام المحاكم الجنائية العادية؟ وما آثار ذلك على حق رئيس الجمهورية، ومجلس الشعب في هذا الشأن؟ وما هو دور الأفراد في تحريك إجراءات الاتهام بمواجهة الوزراء؟.

ذهب بعض الفقه⁽¹⁾ إلى احتساب دور رئيس الجمهورية في هذا المضمار ينحصر في عرض طلب اتهام الوزير على مجلس الشعب ليقرر الموافقة عليه بأغلبية ثلثي الأعضاء أو يرفض، ويستند هذا الرأي إلى أن الضمانة الواردة في الفقرة الثانية من المادة /159/ من الدستور - وهي موافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب - ترتبط بشغل منصب الوزير، وتتعلق بالمصلحة العليا، وهي تمكين القائمين على نظام الحكم من أداء رسالتهم على النحو المنشود.

فإذا كانت القوانين العادية تحمي الموظفين العموميين، وتقرر بالنسبة لهم ضمانة عدم تحريك الدعوى الجنائية قبلهم عن جرائم تنسب إليهم أثناء تأدية وظائفهم، إلا بموافقة النيابة، وهي ضمانة من النظام العام، يترتب على إهدارها اعتبار الدعوى الجنائية كأن لم تكن، فإنه لا يجوز - من باب أولى - إصدار قرار باتهام أي وزير من جانب رئيس الجمهورية وحده، وإنما يلزم لذلك موافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب.

بينما ذهب البعض الآخر⁽²⁾، إلى أن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تقديرية في إحالة الوزير إلى المحاكمة ودون الحاجة إلى استئذان مجلس الشعب. كما يعتقد ذات الرأي بإمكانية سلوك الطريق العادي في محاكمة الوزراء طبقاً لقانون الإجراءات الجنائية؛ واستند هذا الرأي إلى أن نص المادة 159 من

(1) د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري (دستور 1971م) - منشأة المعارف بالإسكندرية - 1980م - ص 110.

(2) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري - مرجع سبق ذكره - ص 527.

دستور 1971م إنما أعطى رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب هذا الحق، امتداداً، لسلطاتهما في الرقابة، إذا اتجهت إرادة أحدهما إلى سلوك طريق المحاكمة الاستثنائية الخاصة التي قررها الدستور⁽¹⁾، أما إذا اتجهت الإرادة إلى سلوك طريق المحاكمة العادية أمام المحاكم الجنائية العادية، فإن قرار الإحالة إلى المحاكمة يصدر من سلطات التحقيق العادية طبقاً لقانون الإجراءات الجنائية العادية.

ويضيف هذا الرأي أن دستور 1971م لو أراد حصر إحالة الوزير إلى المحاكمة برئيس الجمهورية، أو مجلس الشعب لقرّر ذلك صراحة، على نحو ما فعل دستور 1923م و 1930م، حين حصرا الاتهام صراحة بمجلس النواب⁽²⁾، وهو ما لم يفعله دستور 1971م.

بمعنى - وبحسب الرأي الأخير - هناك يوجد طريقان مزدوجان لمحاكمة الوزراء؛ طريق المحاكمة العادية؛ وفقاً لقانون الإجراءات الجنائية، وطريق المحاكمة الاستثنائية؛ وفقاً لما نصت عليه المادة 159 المذكورة.

ورأى البعض، أن سلطة الاتهام مقرّرة بموجب الدستور لرئيس الجمهورية، أو لمجلس الشعب كل على حدة، طبقاً للنصوص الدستورية والقانونية واللائحة الداخلية لمجلس الشعب، واستند الرأي الأخير إلى الاعتبارات التالية⁽³⁾:

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي، يجوز محاكمة الوزراء أمام المحاكم العادية - مقال منشور بجريدة الأخبار - مصر - عدد 22 يناير - 1977م.

(2) حول المسؤولية الجنائية للوزراء في مصر وفق دستوري 1923م و 1930م، راجع ما سبق من هذه الرسالة ص 91.

(3) د. محمود حافظ، محاضرات في المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية - بدون مكان النشر - 1956م - ص 459، وانظر: د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الرئاسي في أمريكا ومصر - منشأة المعارف بالإسكندرية 1965م - ص 228، وانظر: د. محمد حسنين عبد العال، القانون الدستوري - دار النهضة العربية - القاهرة - 1975م - ص 298، وانظر: د. سيد رجب السيد في رسالته للدكتوراه، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية... - مرجع سابق - ص 694 و 695.

- أ- إن نص المادة 159 من دستور 1971م يتحدث عن إمكانية توجيه الاتهام من رئيس الجمهورية، أو من مجلس الشعب، وأنه في حالة الاتهام بمعرفة مجلس الشعب يكون ذلك بناء على اقتراح يُقدّم من خمس أعضاء المجلس على الأقل، وأنه في هذه الحالة وحدها، لا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.
- ب- إن تلك السلطة المقررة لرئيس الجمهورية بناء على حقه في الرقابة، وبناء على الطابع العام لدستور 1971م الذي يغلب عليه مظاهر النظام الرئاسي في جانب كبير من أحكامه، وحتى في العلاقة بين مجلس الشعب، والوزارة.
- ج- إن نصوص القانون رقم 79 لعام 1958م، تفرّق بين حالة الاتهام بواسطة رئيس الجمهورية، وبين الاتهام الصادر من مجلس الشعب، وذلك لجهة ممثل الادعاء أمام المحكمة العليا⁽¹⁾.
- د- إن قرار رئيس الجمهورية بإحالة الوزير إلى المحاكمة هو قرار نهائي بالاتهام؛ لأنّ الإجراءات التي يتخذها الرئيس بعد إصداره هي ذات الإجراءات التي يتخذها مجلس الشعب، في حالة قيام الأخير بإصدار قرار الاتهام⁽²⁾.
- هـ- إنّ الاتصال الوحيد الذي يتم بين رئيس الجمهورية، ومجلس الشعب عقب إصدار الرئيس لقرار الإحالة إلى المحاكمة، هو قيام رئيس الجمهورية بتبليغ رئيس مجلس الشعب بصورة من ذلك القرار؛ ليتسنى للمجلس اختيار أعضائه الذين سيشاركون في هيئة المحكمة⁽³⁾.

(1) على تفصيل نبيّنه لاحقاً عند استعراض إجراءات الاتهام والمحاكمة.

(2) المادة 11 الفقرة ثانية، والمادة 12 الفقرة ثانية، من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م.

(3) المادة 11 من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م .

و- إن رئيس المحكمة العليا، يقوم بتعيين موعد انعقاد المحكمة للنظر في الدعوى، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ النيابة المتهم بصورة عن قرار الاتهام (الصادر عن مجلس الشعب)، أو قرار الإحالة (الصادر عن رئيس الجمهورية)⁽¹⁾.

ونحن نعتقد، أن تلك الحيرة التي وقعت فيها الآراء السابقة ناتجة عن عدم وضع الأمر في سياقه الدستوري السليم؛ ويبدو أن المحاور التي اختلفت عليها الآراء السابقة هي الإشكاليات التالية:

الإشكالية الأولى: هل يحق لرئيس الجمهورية، ومجلس الشعب إحالة الوزير إلى المحاكمة منفردين؟ أم مجتمعين؟ **الإشكالية الثانية:** ما هو الإجراء القانوني؛ الذي قرره الدستور لكل من رئيس الجمهورية، ومجلس الشعب؟ **الإشكالية الثالثة:** وما هو الفرق بين قيام كل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب بذلك الإجراء؟ **الإشكالية الرابعة:** هل للنياية العامة، أو الأفراد دور في إحالة أو اتهام الوزير؟

بتحليل نص المادة 159 المذكورة سابقاً، نجد أن المشرع الدستوري المصري كرّر استخدام "حرف اللام" مرّة عند تقريره لرئيس الجمهورية حق الإحالة، ومرّة عند تقريره لمجلس الشعب ذات الحق.

وهذا الاستخدام المتكرر لحرف اللام يفيد أن "الاختصاص" لكل من اختص على حدة؛ بمعنى أن النص يجب أن يفهم على الصورة التالية: (يختص رئيس الجمهورية، ويختص مجلس الشعب بـ...)، وورود واو العطف هنا مع أنها أفادت الجمع، إلا أن تكرار اللام أعطى للنص دلالة الانفراد، فأصبح النص (بوجود

(1) وفقاً لنص المادة 14 من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958 م .

واو العطف) يفيد الجمع في حق كلٍّ من الجهتين في إحالة الوزير إلى المحاكمة، و(بتكرار اللام) يفيد بأن لكلٍّ من الجهتين على حدة الحق في الإحالة⁽¹⁾.

وبذلك يكون لكل من رئيس الجمهورية، و مجلس الشعب الحق في إحالة الوزير إلى المحاكمة، أما الاتهام فهو إجراء يختص به البرلمان وحيداً وفق نص المادة 160 من دستور 1971م.

وبحل الإشكالية الأولى يكون منفذنا إلى حل الإشكالية الثانية المتعلقة بالإجراء القانوني الواجب اتخاذه من قبل الجهتين؛ فالنص السابق أوجب أن يتم تحريك إجراءات المسؤولية الجنائية للوزير؛ من خلال إجراء قانوني أطلق عليه "الإحالة".

وهذا يقضي بدلالة واو الجمع- بأن لكل من رئيس الجمهورية، ومجلس الشعب حقَّ اتخاذ "إجراء الإحالة" تجاه الوزير الآثم، على خلاف ما ذهبت إليه بعض الآراء السابقة بأن إجراء الإحالة خاص برئيس الجمهورية دون مجلس الشعب، الذي - وبحسب الآراء السابقة- تأخذ إحالته (مجلس الشعب) صورة الاتهام.

بعبارة أخرى، إن الوزير الآثم سيواجه جهتين، لهما الحق دستورياً في إحالته إلى المحاكمة وهما رئيس الجمهورية ومجلس الشعب، فإذا ما قرّرت إحدى هاتين الجهتين إحالة الوزير إلى المحاكمة، تشرع كل منهما بإجراءات محددة وفق الدستور، وقانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م، وليست الإحالة هي إجراء حكر على رئيس الجمهورية دون مجلس الشعب، أي أنّ كلاً من رئيس الجمهورية،

(1) قريباً من ذلك، انظر: د. محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية (دراسة مقارنة)- رسالة دكتوراه-جامعة القاهرة-1987م ص380، ويؤيد هذا الرأي الدكتور فارس عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني (لجان نقصي الحقائق البرلمانية) في مصر والولايات المتحدة الأمريكية، ولمحة عنه في بعض الدول العربية والأجنبية الأخرى-رسالة دكتوراه-جامعة القاهرة 1998م-ص435.

ومجلس الشعب يملكان الحق في إحالة الوزير الآثم إلى المحاكمة، وأن دستور 1971م في مصر قرّر مرحلة تسبق الاتهام وهي "الإحالة"، وهذه المرحلة الأخيرة هي حقٌ دستوري لكل من رئيس الجمهورية، ومجلس الشعب.

أما لحل الإشكالية الثالثة، فهناك فرق بين الإحالة الصادرة عن رئيس الجمهورية، والإحالة الصادرة عن مجلس الشعب؛ بمعنى أنه إذا اتجهت إرادة رئيس الجمهورية -بسلطته التقديرية- لإحالة الوزير إلى المحاكمة، فما عليه إلا أن يُصدر قرار الإحالة، ويرسله إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى، وفي الوقت ذاته يرسل صورة من هذا القرار إلى مجلس الشعب؛ لاختيار أعضاء المحكمة العليا⁽¹⁾. أما إذا أراد مجلس الشعب إحالة الوزير إلى المحاكمة، فيتوجب عليه العمل من خلال أعضائه على إتباع إجراءات استصدار "قرار اتهام" بأغلبية ثلثي الأعضاء -معلنًا بذلك إحالة الوزير الآثم إلى المحاكمة، وعندئذ يشرع بإجراءات الاتهام⁽²⁾.

وفيما يتعلق بإشكالية دور النيابة العامة، فهناك من يرى أن الحق الدستوري الممنوح لكل من رئيس الجمهورية، ومجلس الشعب ليس من شأنه أن يسلب النيابة العامة اختصاصها الأصيل في تحريك الدعوى العامة، ويضيف هذا الرأي، أن دستور 1971م في تقريره لحق كل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب في إحالة الوزراء للمحاكمة، ما كان إلا امتداداً لحقهما في الرقابة على الأعمال الوزارية، ولم يكن امتيازاً قضائياً لصالح الوزراء، ومن ثم يمكن للنيابة العامة

(1) المادة 11 من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م .

(2) وهو ما يراه- وبحق- كل من: الدكتور فارس عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية)...- مرجع سابق - ص435- وانظر: الدكتور حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين...- مرجع سابق- ص851.

تحريك إجراءات الاتهام العادية بمواجهة الوزراء أمام المحاكم العادية، ووفقاً لقانون الإجراءات الجنائية العادية⁽¹⁾.

وذهب البعض⁽²⁾ أبعد من ذلك، حيث رأى أن مباشرة النيابة العامة للدعوى العامة قد تكون نتيجة تقديم بلاغات من قبل المواطنين تشير إلى خروج الوزراء عن القانون، أو الانحراف في ممارسة مهام الوظيفة.

ونحن نعتقد، أن الاتجاه الفقهي الذي يقرر دوراً للنيابة العامة في تحريك الاتهام ضد الوزراء في الجرائم التي نص عليها قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م، إنما يقرر طريقين لمحاكمة الوزراء؛ الطريق العادي أمام المحاكم العادية، وطريق استثنائي أمام المحكمة الخاصة للوزراء، ولكن هذا الرأي الأخير يضعنا أمام تساؤلات، فما هي الحالات التي يتم فيها سلوك الطريق العادي من قبل النيابة العامة في محاكمة الوزراء؟ وما هي الحالات التي توجب سلوك الطريق الاستثنائي من قبل رئيس الجمهورية، ومجلس الشعب؟.

ثم، ما هي المعايير المعتمدة في تحديد وتوزيع الاختصاص بين النيابة العامة من جهة، ورئيس الجمهورية ومجلس الشعب من جهة أخرى؟
 وإذا كان هناك تطابق في الحالات التي يتم فيها سلوك الطريقين، فما هو سبيل التنسيق، والاتصال بين الطريقين منعاً من حدوث ازدواج أو تنازع على الاختصاص يُعيق المحاكمة؟

ويجب بعض الفقه⁽³⁾ عن تلك التساؤلات بما يلي:

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي، يجوز محاكمة الوزراء أمام... المقال السابق - وانظر: رأي المستشار

أحمد رفعت، مجلة الأهرام الاقتصادي-بعدها الصادر بتاريخ 1-7-1985م-ص17-19.

(2) رأي الدكتور محمد حلمي مراد، صدق أو لا تصدق(القانون يمنع محاكمة الوزراء)- تحقيق صحفي

منشور بجريدة الشعب -بعدها الصادر بتاريخ 20-11-1984م.

(3) د. مصطفى أبو زيد فهمي، يجوز محاكمة الوزراء ... - مرجع سابق.

أولاً: أن للنيابة العامة اختصاصها الأصلي في هذا المجال، فهي تستطيع أن تبدأ التحقيق، وإذا انتهت من تحقيقها، ووجدت أن مجلس الشعب لم يصدر قراراً باتهام الوزير، فإنها تستطيع أن تقدم الدعوى إلى المحكمة الجنائية العادية المختصة طبقاً لقانون الإجراءات الجنائية، فهي ذات اختصاص أصيل لا تستأذن فيه أحداً.

ثانياً: إذا دخلت الدعوى في حوزة المحكمة الجنائية العادية امتنع على مجلس الشعب أن يقوم باتهام الوزير عن نفس الجرائم، وامتنع بالتالي اللجوء إلى المحكمة الخاصة المشكلة طبقاً لقانون محاكمة الوزراء.

ثالثاً: إذا صدر قرار من الرئيس، أو من مجلس الشعب باتهام الوزير، أصبح من غير الممكن أن تحال الدعوى أمام المحكمة الجنائية العادية، وأصبحت من اختصاص المحكمة الخاصة، التي أقامها قانون محاكمة الوزراء.

رابعاً: كل ذلك بطبيعة الحال يتعلق بالجرائم التي يرتكبها الوزراء أثناء تأدية أعمال ووظائفهم أو بسببها، سواء اكتشفت وهو في الحكم فعلاً أم بعد أن يغادر الحكم، فلا شيء إذن يمنع من محاكمة الوزير أمام المحاكم العادية، إلا أن يصدر قرار من رئيس الجمهورية، أو مجلس الشعب باتهام الوزير، فحينئذ وحينئذ فقط، يدخل في اختصاص المحكمة الخاصة المشكلة طبقاً لقانون محاكمة الوزراء.

ويبدو لنا، أنه لا مبرر منهجياً لتلك الاختلافات، فالنص الدستوري الذي قرر الطريق الاستثنائي لمحاكمة الوزراء، حصر نطاق ذلك الطريق بصريح عبارة "عما يقع منه (الوزير) من جرائم أثناء تأدية وظيفته أو بسببها"، وإن كانت النيابة العامة تملك اختصاصاً أصيلاً، وولاية عامة في تحريك الدعوى العامة لجميع الجرائم، فإن نص المادة 159 من الدستور المصري، يعدّ نصاً خاصاً بالنسبة للجرائم التي يرتكبها الوزراء أثناء تأدية وظيفته أو بسببها، وغني عن البيان أن الخاص يقدم على العام.

فحتماً إذن، لا تملك النيابة العامة ولا المضرور من الجريمة تحريك إجراءات المسؤولية الجنائية قبل الوزير عن جريمة وقعت منه، أثناء أو بسبب تأدية وظيفته أمام المحاكم الجنائية العادية، ولا أمام المحكمة الخاصة المنصوص عليها في قانون محاكمة الوزراء؛ لأن ذلك الحق مقصور على مجلس الشعب، ورئيس الجمهورية وحدهما بصريح النص.

أما ما يقع من الوزراء من أفعال يقرر لها المشرع عقوبة جنائية، وتكون منقطعة الصلة عن مهام الوظيفة، فإنه لا يخضع للنظام الإجرائي الخاص الذي قرّره المشرع؛ إذ إن نطاق تطبيق هذا النظام مقصور على الجرائم المتعلقة بالوظيفة، أما الجرائم غير المتعلقة بها، فإنها تخضع للقواعد العامة، ولا تتقيد إلا بما يقيدها⁽¹⁾.

ويبدو لنا، أن إسناد الدستور المصري لعام 1971م إحالة الوزراء إلى المحاكمة لرئيس الجمهورية، أو لمجلس الشعب، وإن كان يعني من حيث الظاهر أن هناك جهتين تملكان مراقبة الوزير، ومن ثم إحالته إلى المحاكمة إذا هو ارتكب إحدى موجبات مسؤوليته الجنائية، إلا أن الأمر يجب النظر إليه عملياً من منظار جمع الرئيس المصري بين رئاسة الدولة وزعامة حزب الأغلبية في البرلمان، والذي يجعلنا أمام جهة اتهام وحيدة في الواقع العملي، وهو ما ينحرف عن الغاية التي تغياها المشرع التأسيسي⁽²⁾.

(1) وهو ما يراه **حقوق** كل من: الدكتور. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية... مرجع سابق-ص 876، و زكريا مصيلحي عبد اللطيف، جريمة الامتناع عن تنفيذ الأحكام عمداً- مرجع سابق- ص 65-66، والدكتور. عبد العظيم مرسي وزير، الجوانب الإجرائية لجرائم الموظفين... مرجع سابق- ص 51.

(2) هذا الوضع ينصرف بطبيعة الظروف- إلى فترة حكم الرئيس المتحى محمد حسني مبارك منذ ثمانينيات القرن العشرين حتى أوائل عام 2011م.

كما نعتقد، أنه كان حرياً بالمشرع الدستوري المصري إفساح المجال للأفراد بتحريك الدعوى العامة بمواجهة الوزراء، فيما إذا ارتكبوا جرائم-جنائية أو جنحية- ولو كانت واقعة أثناء تأدية وظائفهم أو بسببها، ولا يجرح في ذلك مظنة قلة دراية الأفراد بطبيعة العمل الوزاري أو تشعبه، أو عدم اتصالهم بمواقع الإدارة العامة؛ ذلك أنه يكفي وقوع الضرر بالأفراد؛ حتى يسوغ لهم تحريك الاتهام بمواجهة الوزراء.

ولتجنب مظنة الدعاوى الكيدية، يمكن تشكيل لجنة قانونية لبحث جدية وملابسات مزاعم الأفراد المضرورين، ومن ثم إجراء المقتضى القانوني، وإعمال ذلك من شأنه أولاً خلق جهة رقابية إضافية على عمل الوزراء، من شأنها تطوير العمل الوزاري، وتأكيد سيادة القانون، وثانياً تجنب الأفراد أكبر قدر ممكن من الأضرار، التي قد تلحق بهم نتيجة أنشطة الوزارات.

ولابد من الحديث عن إشكاليتين لطالما شغلنا بال الفقه، والقضاء في مصر، وهما: 1- محاكمة الوزير السابق. 2- محاكمة الوزير العضو في مجلس الشعب (الوزير النائب)⁽¹⁾.

1- محاكمة الوزير السابق في مصر: إذا لم تكن قضية محاكمة الوزير السابق في فرنسا مثار خلاف -أو حتى جدل- فإن ذات القضية لم تكن في مصر بهذا الهدوء، وأبرز ما تثيره محاكمة الوزير السابق، يكمن في تحديد الجهة والإجراءات الواجبة الإلتباع بمواجهة الوزير المرتكب لفعل مؤثم، ثم تتخلع عنه الصفة الوزارية قبل أن تثار مسؤوليته الجنائية، فهل يحاكم وفقاً للطريقة الاستثنائية، التي حددها دستور 1971م وقانون محاكمة الوزراء المشار إليه سابقاً، ويبقى بالتالي مستفيداً

⁽¹⁾ حيث تجيز المادة (134) من الدستور المصري لعام 1971م الجمع بين النيابة والوزارة، وذلك بالنص على أن «يجوز لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم أن يكونوا أعضاء في مجلس الشعب، كما يجوز لغير الأعضاء منهم حضور جلسات المجلس ولجانه».

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.
الفصل الثاني: النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء وتطبيقاتها.

من الحصانة الإجرائية؟ أم أن خروجه من الوزارة يزيل عنه تلك الحصانة، ويحاكم بالتالي أمام المحاكم العادية، وفق قانون الإجراءات العادية؟.

لمعالجة قضية محاكمة الوزير السابق في مصر، لابد من دراستها على ثلاثة مستويات؛ على مستوى النصوص الدستورية والقانونية، ثم على مستوى القضاء، وأخيراً على مستوى الفقه.

أ: معالجة قضية محاكمة الوزير السابق على مستوى النصوص الدستورية والقانونية في مصر:

قرّرت المادة 160 من دستور 1971م « يوقف من يتّهم من الوزراء عن عمله إلى أن يُفصل في أمره، ولا يحول انتهاء خدمته دون إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فيها، وتكون محاكمة الوزير وإجراءات المحاكمة وضماناتها، والعقاب على الوجه المبين بالقانون».

كما نصت المادة 20 من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م على أنه « إذا قدّم اقتراح باتهام وزير، وكانت خدمته قد انتهت، وجب سماع أقواله أمام مجلس الأمة-الشعب حالياً- ولجنة التحقيق إذا طلب ذلك بعد تقديم الاقتراح، وقبل صدور قرار الاتهام».

ب: معالجة قضية محاكمة الوزير السابق على مستوى القضاء في مصر: خلقت مسألة محاكمة الوزير السابق في مصر ما يمكن وصفه بأنه "أزمة قضائية"⁽¹⁾؛ ويمكن عرض جوانب هذه الأزمة من خلال تبيان موقف كل من المراجع القضائية العليا، في مصر على النحو التالي:

***رأي المحكمة الدستورية العليا في قضية محاكمة الوزير السابق:**

(1) على حد تعبير الدكتور فتحي فكري في مؤلفه، دراسة لبعض جوانب قانون محاكمة الوزراء...-مرجع سابق- ص 90.

بدأت تلك الأزمة بقرار تفسيري صدر عن المحكمة الدستورية العليا في هذه المسألة في تفسيرها للمادة الأولى من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958م؛ التي جرى نصها على أن « تتولى محاكمة الوزراء محكمة عليا تشكل من اثني عشر عضواً...»⁽¹⁾.

فقررت أن نص المادة الأولى من قانون محاكمة الوزراء يسري على الوزراء العاملين أثناء توليهم مناصبهم، كما يسري على الوزراء السابقين، متى بدأت إجراءات اتهمهم ومحاكمتهم قبل ترك هذه المناصب، بحيث تستمر هذه الإجراءات بعد ذلك تطبيقاً لنص المادة 160 من الدستور.

واستطردت المحكمة ذاتها، مقررة: (ولا ينال من ذلك ما تنص عليه المادة 20 من قانون محاكمة الوزراء، الصادر بالقانون رقم 79 لسنة 1958م من أنه «إذا قُدم اقتراح باتهام وزير، وكانت خدمته قد انتهت وجب سماع أقواله أمام مجلس الأمة، ولجنة التحقيق إذا طلب ذلك بعد تقديم الاقتراح، وقبل صدور الاتهام»؛ لأن هذا النص، إنما يتعارض مع نص المادتين 159 و160 من الدستور، اللتين تفترضان البدء في اتخاذ إجراءات الاتهام ضد الوزير وهو قائم فعلاً بأعباء الوظيفة.

يؤيد هذا النظر، أن المادة 160 من الدستور - إذ نصت على أن «انتهاء خدمة الوزير لا يحول دون إقامة الدعوى عليه، أو الاستمرار فيها» - إنما تفيد البدء في اتخاذ الإجراءات المذكورة، قبل انتهاء خدمة الوزير، ومن ثم يتعين الالتفات عن المادة 20 من القانون رقم 79 لسنة 1958م المشار إليها، والاعتداد بنصوص الدستور المتقدم ذكرها).

⁽¹⁾ كان تصديها لتفسير المادة الأولى المذكورة، بناء على طلب السيد وزير العدل بمناسبة اتجاه النية لتحريك الدعوى العامة 1977م، بمواجهة كل من السيد محمد عبدالله مرزبان (نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير التجارة الخارجية الأسبق)، والسيد أحمد سلطان (وزير الطيران المدني السابق).

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة. الفصل الثاني: النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء وتطبيقاتها.

وترتيباً على ذلك، يتضح أن المحكمة الدستورية العليا جعلت من صفة الفاعل "صفة الوزير" وقت تحريك إجراءات الاتهام، معياراً لتحديد اختصاص المحكمة العليا الخاصة بالوزراء، ومجالاً لتطبيق قانون محاكمة الوزراء المشار إليه، إذا تمت إجراءات الاتهام وبدأت المحاكمة، وهو قائم بعمله كوزير، أما من انتهت خدمته الوزارية "الوزير السابق" فيخضع للمحاكمة، وفق القواعد العامة⁽¹⁾.

والجدير ملاحظته هنا، أن المحكمة الدستورية العليا تصدّت لتفسير نص المادة 160 من الدستور، كما تصدّت بالتفسير لنص لمادة 20 من قانون محاكمة الوزراء، رغم أن طلب وزير العدل كان لتفسير نص المادة الأولى من القانون المشار إليه، ولم يتضمن طلب التفسير، لا نص المادة 160 من الدستور، ولا نص المادة 20 من قانون محاكمة الوزراء.

*رأي محكمة جنايات القاهرة في محاكمة الوزير السابق:

(1) وقد اعتمدت المحكمة العليا في ذلك التفسير على الأسانيد الآتية:

أولاً: إن هذا المعنى هو المعنى المستفاد من نصوص مواد دساتير العهد الجمهوري المقابلة للمادة 160 من دستور 1971م، من أن "الوزير الذي يتهمه مجلس النواب يبقى وزيراً لكن يوقف عن العمل فقط، وذلك لأن مصلحة العدالة تقتضي بقاءه حتى يبرئه المجلس". وقد ورد هذا القول رداً على تساؤل ثار أثناء المناقشة بشأن (ما إذا كان الوزير الذي يتهم من مجلس النواب يجب خروجه من الوزارة أم لا)، صفحة 27 وما بعدها من محاضر المناقشات.

ثانياً: أن المادة 160 من الدستور المقابلة للمادة 71 من دستور 1923م، والمادة 72 من دستور 1930م، والمادة 153 من دستور 1956م، والفقرة الأولى من المادة 141 من دستور سنة 1964م إذ تنص على أن (انتهاء خدمة الوزير لا تحول دون إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فيها). فإنها تقتضى البدء في اتخاذ الإجراءات ضد الوزير، وهو القائم بعمله، وبدهي أنه لو كان نص المادة الأولى من قانون محاكمة الوزراء ينصرف إلى الوزراء ولو كانوا قد تركوا مناصبهم، لما كان بالشارع حاجة للنص على أن انتهاء خدمة الوزير لا تحول دون إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فيها.

ثالثاً: أن المادة 72 من دستور 1930م نصت على أن (استغفاء) الوزير لا يمنع من إقامة الدعوى عليه، أو الاستمرار في محاكمته، كما اتجهت إلى ذلك أيضاً المادة 98 من مشروع اللجنة الأولى لدستور 1953 التي أصبحت المادة 126 من مشروع اللجنة الثانية إذ نصت على أن (استقالة) الوزير لا تمنع من إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار في محاكمته، وغني عن البيان أن (الاستغفاء) و (الاستقالة) لا يقدم أيهما إلا ممن يكون قائماً فعلاً بأعباء الوظيفة.

رابعاً: ما جاء بمحضر الجلسة السادسة عشرة للجنة نظام الحكم والسلطين التنفيذية والتشريعية التي ناقشت مشروع دستور 1953م تعليقاً على المادة 98 من ذلك المشروع المقابلة للمادة 159 من الدستور من أن (تقرير هذه الحصانة ليس مقصوداً به شخص الوزير بل المصلحة العامة مما يدل على اتجاه واضعي هذا المشروع إلى ذات المعنى سالف الذكر).

انظر: المحكمة العليا المصرية- طلب تفسير رقم 1 لسنة ثامنة (قضائية)- جلسة 1977/4/16م، مجلة إدارة قضايا الحكومة (الدولة الآن)- السنة 22- العدد 2-

ظهر رأي محكمة الجنايات أثناء نظرها بالدعوى المقامة أمامها ضد وزير سابق⁽¹⁾، وبالدفع المقدم أمامها بعدم الاختصاص الولائي اعتماداً على إلزامية قرارات التفسير الصادرة عن المحكمة الدستورية العليا⁽²⁾. وكانت المفاجأة، أن نحت محكمة جنايات القاهرة منحى آخر، مخالفاً لما انتهى إليه تفسير المحكمة الدستورية العليا، فقضت ببقاء نص المادة 20 من القانون رقم 79 لسنة 1958م منتجاً لأثره، وبأن محكمة الوزراء المنصوص عليها وفق قانون محاكمة الوزراء، تختص بمحاكمة الوزراء السابقين عن أفعال ارتكبت أثناء توليهم الوزارة، حتى ولو لم تكن قد بدأت إجراءات اتهمهم، ومحاكمتهم قبل ترك مناصبهم الوزارية.

كما ذهبت محكمة الجنايات المذكورة، إلى أن المحكمة الدستورية العليا- وفق قانون إنشائها⁽³⁾- ليس لها التصدي لدستورية القوانين من تلقاء نفسها، ومن ثم القضاء بعدم الدستورية، إلاّ عن طريق الدفع⁽⁴⁾، وبالتالي فإن قرارها بعدم

(1) ادعاء النيابة العامة رقم 4359 لسنة 1978م نيابة منطقة النزهة، وهي القضية التي تناولت تحقيقات المدعي الاشتراكي، والنيابة العامة فيها موضوع خسائر مؤسسة مصر للطيران، وصفقة طائرات (البونج)، وعقد القرض البالغ قدره 60 مليوناً من الدولارات، وذلك في غضون الأعوام من 1972م-1974م.

(2) طبقاً للفقرة الثانية للمادة الرابعة من القانون رقم 81 لعام 1969م، تختص المحكمة العليا بما يأتي: "تفسير النصوص القانونية التي تستدعي ذلك بسبب طبيعتها أو أهميتها ضماناً لوحدة التطبيق القضائي، وذلك بناء على طلب وزير العدل، ويكون قرارها بالتفسير ملزماً".

(3) القانون رقم 81 لعام 1969م، والقاضي بإنشاء المحكمة الدستورية العليا في مصر، وتحديد اختصاصاتها.

(4) للتعق في الرقابة على دستورية القوانين بطريق الدفع، انظر: عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الدستوري (المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في دستور سنة 1971م بعد تعديلات سنة 2005م وسنة 2009م)- الطبعة الثالثة-2009م-القاهرة ب. ذكر الناشر، وانظر: د. عبد الحفيظ علي الشيمي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانونين المصري والفرنسي-رسالة دكتوراه-جامعة القاهرة-2001م.

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.
الفصل الثاني: النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء وتطبيقاتها.

دستورية المادة 20 المذكورة أعلاه، يكون منعداً؛ لأنها تجاوزت حدود اختصاصها المرسوم لها وفق القانون.

كما أكدت محكمة الجنايات، أن القرار التفسيري للمحكمة الدستورية العليا للمادة 20 من قانون محاكمة الوزراء لعام 1958م غير ملزم؛ لأنه - وبحسب قانون إنشاء المحكمة الدستورية العليا - لا تكون قراراتها بالتفسير ملزمة، إلا إذا طُلب منها تفسير نص بعينه، إلا أن طلب وزير العدل بالتفسير، لم يتضمن سوى تفسير المادة الأولى من قانون محاكمة الوزراء المشار إليه⁽¹⁾.

(1) لعلّه من المفيد، عرض موجز للأسانيد التي تأسس عليها حكم محكمة جنايات القاهرة المذكور، بذكر بعض جوانب الحكم :
 (أ) ترى محكمة جنايات القاهرة إلى أن ما انتهت إليه المحكمة العليا، في قرارها التفسيري هو في حقيقته قضاء بعدم دستورية نص المادة 20 من قانون محاكمة الوزراء لعام 1958م، إلا أنه ليس لها القضاء بعدم الدستورية إلا عن طريق الدفع طبقاً لنص المادة الرابعة من قانون المحكمة العليا رقم 81 لسنة 1969م والتي تقول: (تختص المحكمة العليا بما يأتي:
 1- الفصل دون غيرها في دستورية القوانين إذا ما دفع بعدم دستورية قانون أمام إحدى المحاكم، وتحدد المحكمة التي أثير أمامها الدفع ميعاداً للخصوم لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة العليا، ويوقف الفصل في الدعوى الأصلية حتى تفصل المحكمة العليا في الدفع، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد اعتبر الدفع كأن لم يكن).
 وعلى ذلك فالمحكمة العليا في مجال الرقابة على دستورية القوانين ليس لها حق التصدي، فإن هي فعلت ذلك وقضت من تلقاء نفسها بعدم الدستورية، فإن قرارها يعتبر منعداً؛ لأنها تكون قد تجاوزت حدود سلطاتها المخولة لها بالقانون.

واستطردت المحكمة، أن المشرع لم يعط لصاحب الشأن الحق في اتخاذ طريق الهجوم المباشر على القانون عن طريق الدعوى بإلغاء القانون غير الدستوري، وإنما أوجب عليه أن ينتظر حتى يطبق عليه في خصومة قضائية، وعندئذ ينازع في صحة هذا التطبيق عن طريق الدفع بعدم دستورية القانون الذي يراد تطبيقه على النزاع المعروض.
 ولما كان ذلك، وكان وزير العدل لم يطلب إلى المحكمة الدستورية العليا التصدي للقضاء بعدم دستورية المادة عشرين من قانون محاكمة الوزراء، فإن هذا الذي ذهب إليه المحكمة الدستورية العليا قد صدر مجاوزاً ما ترخّصت به قانوناً في نطاق التفويض الصادر إليها من السلطة التشريعية، ومن ثم فهو مفرغ من المشروعية، ومنعدم الأثر.
 وترتيباً على ذلك فإن المادة 20 من القانون 89 لسنة 1958م، لا زالت قائمة صحيحة ترتب آثارها القانونية.

(ب) ثم ذهب محكمة جنايات القاهرة أيضاً، إلى أن تفسيرات المحكمة العليا لا تكون ملزمة إلا إذا كانت تفسيراً لنصوص تشريعية وليس تفسيراً لنصوص الدستور ذاتها طبقاً للمادة الرابعة من قانون المحكمة العليا رقم 81 لسنة 1969م إذ نصت على أن تختص المحكمة العليا بما يأتي:

... 1-

2- تفسير النصوص القانونية... =

* رأي محكمة النقض في قضية محاكمة الوزير السابق:

قُدِّرَ للنيابة العامة أن تطعن في حكم محكمة جنايات القاهرة، وأسست طعنها على أن قضاء محكمة الجنايات بعدم اختصاصها ولائياً بنظر الدعوى قد أخطأ في تطبيق القانون؛ لأنه ليس في قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م

= والنصوص التشريعية، هي القوانين التي يقترح مشروعاتها أعضاء مجلس الشعب، أو رئيس الجمهورية وتصدر وفقاً لما ينص عليه الدستور، خلافاً للدستور الذي هو من خلق السلطة التأسيسية، ومن ثم تأتي القوانين العادية التي تصدر من السلطات التابعة في مرتبة أدنى من الدستور.

وقُصِدَ بهذا الترحج الهرمي، حماية مضمون الدستور وتأكيد سيادته بأبعاده عن يد المشرع العادي، وكذلك بقية سلطات الدولة، وأصبح من المسلّم به أن كل مسألة يعالجها الدستور تستبعد من هذه السيادة باعتبار أنه هو القانون الأعلى الذي يحدد الفكرة الرسمية للقانون، وهي الفكرة التي تسيطر على كل نشاط الهيئات الحاكمة في الدولة...

ومن ثم فإنه في ظل وجود الدستور لا يجوز قانوناً للسلطات الحاكمة بما في ذلك السلطة التشريعية أن تتناول بالتفسير الملزم المسائل التي يشتمل عليها الدستور أيّاً كان موضوعها - لأن التفسير إنما يرد على نص دستوري ملزم بطبيعته - وما التفسير إلا إعادة لصياغة هذا النص وبذلك ينسحب الإلزام على الصياغة الجديدة المفسرة؛ أي: أن النتيجة الطبيعية لهذا المنهج تنتهي إلى وضع قواعد دستورية جديدة وملزمة، وهو ما لا يجوز لأي سلطة، لما فيه من اعتداء على حق الهيئة التأسيسية التي وكل إليها الدستور هذه المهمة وأوجب موافقتها على أي تعديل في نطاق القواعد والإجراءات المقررة بالمادة 189 من الدستور، فإن مارست أي سلطة أو هيئة بعد ذلك حقاً من حقوق الهيئة التأسيسية بوضع قواعد دستورية جديدة وملزمة، فإنها بذلك تكون قد تعدّت نطاق التفويض الصادر لها من الدستور وعدلت بهذه الممارسة في شروط تفويضه، وهو ما لا تملكه قانوناً... وبذلك تفقد سندها الشرعي الذي يحمي تصرفها من أن يكون منعدياً.

وترتيباً على ذلك، لا ينبغي التسليم بأن تفسير المحكمة العليا للمادة 160 من الدستور هو تفسير ملزم لأن ذلك التفسير ينطوي على وضع قاعدة دستورية جديدة، ومن ثم لا يكون للتفسير الذي اشتمله القرار رقم 1 لسنة 8 قضائية أي أثر على المراكز القانونية في هذه الدعوى؛ لأن هذا التفسير هو اجتهاد من المحكمة الدستورية العليا في غير اختصاصها، ولا تلزم به أي جهة قضائية أخرى.

(ج) ذهبت محكمة جنايات القاهرة إلى أن نص المادة عشرين من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958م واضح الدلالة في أن الإجراءات المنصوص عليها في الباب الثالث من القانون (إجراءات الاتهام والمحاكمة) تنسحب على الوزراء الذين انتهت خدمتهم متى كانت الأعمال موضوع المساءلة قد ارتكبت أثناء توليهم الوزارة أو بسببها، أي: أن الاختصاص يتحدد بتوافر الصفة وقت ارتكاب الجريمة، لا وقت تحريك الدعوى سواء في مرحلة التحقيق أو المحاكمة.

وتضيف المحكمة، أن نص المادة 20 من قانون محاكمة الوزراء جاء متسقاً مع نص المادة 160 من الدستور، فالمادة 160 من الدستور عندما تقرر أن انتهاء خدمة الوزير لا يحول دون إقامة الدعوى عليه، أو الاستمرار فيها، فهي بصريح النص تقصد ذات الدعوى التي أقيمت على الوزير قبل تركه منصبه الوزاري، فلا يحول انتهاء خدمته دون إقامتها إذا لم تكن قد أقيمت قبل اعتزال منصبه وهو ما تشير المادة 20 من القانون 79 لسنة 1958م إلى تنظيم إجراءاته.

للاطلاع على تفاصيل وحجيات الحكم، يراجع: حكم محكمة جنايات القاهرة-القضية رقم 4359 لعام 1978م نيابة النزهة رقم 188 لعام 1978م-جلسة 16-4-1979م-منشور في مجلة إدارة قضايا الدولة العام 24-يونيو/حزيران عام 1980م-ص134 وما بعدها.

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.
الفصل الثاني: النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء وتطبيقاتها.

أي نص بانفراد المحكمة المبينة في المادة الأولى من هذا القانون -دون سواها- بمحاكمة الوزراء إذا ارتكبوا جرائم أثناء تأدية وظائفهم، فهو لم يسلب محكمة الجنايات اختصاصها بمحاكمة الوزراء السابقين.

وتضيف النيابة العامة، أن محكمة الوزراء المنصوص عليها في قانون محاكمة الوزراء المذكور آنفاً، لا تختص بنظر الدعوى المطروحة طالما أن الوزراء تركوا مناصبهم⁽¹⁾.

وعندئذ أتيح لمحكمة النقض في مصر إبداء رأيها في محاكمة الوزراء السابقين، أيدت محكمة النقض ما ذهبت إليه المحكمة الدستورية العليا، وقضت بنقض الحكم الصادر من محكمة جنايات القاهرة سالف الذكر، وبإحالة القضية إلى ذات المحكمة لتفصل فيها من جديد.

كما أعلنت محكمة النقض، اختصاص المحاكم العادية بمحاكمة الوزراء السابقين طالما أن الدعوى لم تُحرَّك قبلهم قبل ترك مناصبهم، كما قرّرت الالتفات عن نص المادة 20 من القانون رقم 79 لسنة 1958م⁽²⁾.

(1) انظر: د. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية... -مرجع سابق- ص 683.

(2) انتهت محكمة النقض إلى تلك المقررات استناداً إلى ما يلي:

1 2- أن لفظ وزير في المادة الأولى من القانون رقم 79 لسنة 1958م، إنما ينصرف لغة ودلالة إلى من يشغل منصب وزير بالفعل بحسبانه عضواً في التنظيم السياسي الذي يتكون منه مجلس الوزراء، فإذا انحسرت عنه هذه الصفة أصبح شأنه شأن أي موظف زالت عنه صفة الوظيفة لأي سبب من الأسباب، وبالتالي فإن لفظ الوزير لا يمكن أن ينصرف إليه، يؤيد ذلك ما نصت عليه المادة 7 من هذا القانون إذ رتب على الحكم بالإدانة عزل الوزير من منصبه، كما يؤكد هذا المعنى ما نصت عليه المادة 157 من الدستور من أن (الوزير هو الرئيس الأعلى لوزارته..) والمادة 158 من أنه (لا يجوز للوزير أثناء تولي منصبه أن يزاول مهنة حرة..) والمادة 159 من أن (الرئيس الجمهورية ولمجلس الشعب حق إحالة الوزير إلى المحاكمة...)، والمادة 160 من أنه (يوقف من يتهم من الوزراء عن عمله إلى أن يفصل في أمره...) وكل هذه المواد قاطعة في الدلالة على أن محكمة الوزراء تختص بمحاكمة من يشغل وظيفة الوزير بالفعل باعتبار أنها أضفت عليه حصانة خاصة مقررّة لمنصبه لا لشخصه.

ولا يقدر في ذلك ما نصت عليه المادة 20 من القانون رقم 79 لسنة 1958م التي أجازت توجيه اقتراح باتهام وزير قد انتهت خدمته، ذلك أن قضاء النقض قد جرى بأن الدستور هو القانون الوضعي الأسمى صاحب الصدارة، فكان =

ج: معالجة قضية محاكمة الوزير السابق على مستوى الفقه:

انتقد البعض⁽¹⁾ الاتجاه الذي يرى أنّ محاكمة الوزير السابق يجب أن تتم أمام المحكمة الجنائية العادية، واستند في ذلك على أن -خلافاً لما ذهب إليه المحكمة العليا محكمة النقض- إنشاء محكمة خاصة بالوزراء لا يستهدف تقرير حصانة لهم، أو لمناصبهم، وإنما مراعاة لطبيعة أعمالهم. وطالما صدر التصرف المجرّم أثناء تولي المنصب، فإن تلك الطبيعة لا يطرأ عليها التبدل أو التحول، بمجرد زوال الصفة الوزارية، والقبول بغير ذلك يهدر الحكمة من المحكمة الخاصة.

ثم يبين ذات الرأي وجهة نظره، بافتراض أنّ وزيرين تورطاً في بعض الأعمال المؤثمة جنائياً، خرج أحدهما من الوزارة بينما بقي الآخر، فإذا طبقنا الرأي الرافض لمثول الوزير السابق أمام المحكمة الخاصة، سنجد أنه في حالة إقامة الدعوى على الوزيرين سيحال الأول إلى المحكمة الخاصة، أي: أمام جهة ستأخذ بعين الاعتبار الملابس السياسية المحيطة بتصرفات الوزير، بينما سيحاكم الوزير السابق أمام المحاكم الجنائية العادية؛ التي ستأخذ بعين الاعتبار - بحكم تشكيلها- الجوانب القانونية البحتة.

=على ما دونه من التشريعات النزول عند أحكامه، فإذا ما تعارضت هذه وتلك وجب التزام أحكام الدستور وإهدار ما سواها، ويعتبر الحكم المخالف في هذه الحالة قد نسخ حتماً بقوة الدستور نفسه. ولما كان ذلك، وكان يبين مما نصت عليه المادة 20 من القانون رقم 79 لسنة 1958م من أنه (إذا قدم اقتراح بانهاء وزير، وكانت خدمته قد انتهت ..) يتعارض مع ما نصت عليه المادة 159 من الدستور من أنه (الرئيس الجمهورية ومجلس الشعب حق إحالة الوزير إلى المحاكمة..)، الأمر الذي يقطع بأن من يحال إلى المحاكمة أمام المحكمة المبيّنة في القانون رقم 79 لسنة 1958م هو الوزير الذي يشغل منصبه لا الوزير السابق فإنه يتعين الالتفات عن المادة 20 سالفه الذكر.

لمراجعة نص الحكم، يراجع: حكم محكمة النقض، الصادر بتاريخ 21-6-1979م، المنشور بمجلة الأهرام الاقتصادي- مصر- عدد 8-7-1980م-ص20 إلى 22.

⁽¹⁾ رأي و تحليل الدكتور فتحي فكري في مؤلفه، دراسة لبعض جوانب قانون محاكمة الوزراء...- مرجع سابق- ص93 وما بعدها.

وهكذا فإن ما يأباه المنطق السليم، ليس أن يُحاكم الوزير السابق أمام محكمة خاصة - كما تشير المحكمة العليا - وإنما أن يؤدي ترك الوزارة إلى تغيير تقدير الأعمال التي وقعت في غضون توليها.

كما أن القراءة المتأنية للمادة 160 من الدستور ترجّح محاكمة الوزير السابق أمام المحكمة الخاصة؛ حقاً أن الشطر الأول تكلم عن وقف الوزير المتهم عن عمله، ولكن ذلك لا يفيد أن هذه المادة يقتصر حكمها على الوزير القائم بعمله، فإيقاف الوزير المتهم مردّه إبعاد تأثيره على إجراءات التحقيق معه ومحاكمته، ولم يكن الدستور بحاجة إلى إيراد حكم خاص بالوزير السابق، فبانحسار الصفة الوزارية عنه، زالت مخاوف التأثير على توجيه الإجراءات المتخذة ضده.

وفي الرأي ذاته وبتحليل مختلف، يرى البعض⁽¹⁾ أنّ العبرة في تطبيق القواعد الإجرائية، هي بتوافر صفة الوزير وقت وقوع الجريمة، وإن زالت تلك الصفة وقت تحريك الدعوى، وهذا المعنى هو الذي يتفق مع نص المادة 160 من الدستور؛ إذ تنص على أنه «لا يحول انتهاء خدمته أي: "الوزير" دون إقامة الدعوى عليه، أو الاستمرار فيها»، فلا يوجد فيما نصت عليه المادة 20 من قانون محاكمة الوزراء المشار إليه، ما يصطدم مع هذا النص الدستوري؛ الذي جاء صريحاً في جواز إقامة الدعوى بعد انتهاء خدمة الوزير؛ إذا لم تكن قد أقيمت عليه، وهو يشغل المنصب الوزاري، وفي إمكان الاستمرار فيها إذا كانت الدعوى قد أقيمت عليه، ولكن خدمته قد انتهت قبل الانتهاء منها.

(1) عبد العظيم مرسى وزير، الجوانب الإجرائية... - المرجع السابق - ص 57، 58 وانظر كذلك: أحمد رفعت، محاكمة الوزير - مقال - مجلة الأهرام الاقتصادي عدد أول يوليو 1985م ص 19، وانظر: مصطفى أبو زيد فهمي، المقال المنشور بجريد أخبار اليوم عدد 22 / 1 / 1977م والسابق الإشارة إليه، وانظر: زكريا مصيلحي عبداللطيف، جريمة الامتناع عن تنفيذ الأحكام عمداً - مرجع سابق - ص 70 .

من جماع ما تقدّم تتولد لدينا قناعة، أن ما يقع من الوزراء من جرائم يدخل في نطاق اختصاص المحكمة الخاصة، ولو تحركت الإجراءات بعد ترك الخدمة، وإن هذا هو المعنى المستفاد من نصوص الدستور، وبالتالي: لا محل للقول بمخالفة المادة 20 من القانون رقم 79 لسنة 1958م للدستور.

ما نراه بخصوص قضية محاكمة الوزير السابق في مصر:

نعلن ابتداءً تأييدنا لوجهة ما ذهبت إليه محكمة الجنايات، و الآراء الفقهية السابقة، سواء فيما انتهت إليه، أم في سلامة استدلالها، ونضيف من جانبنا، أن محاكمة الوزير السابق أمام المحكمة الخاصة هو أمر يقتضيه أولاً نص المادتين 159 و 160 من الدستور المصري لعام 1971م؛ فالمادة 159 تنقضي بأن يُحال الوزراء الآثمين إلى المحاكمة من قبل رئيس الجمهورية، ومجلس الشعب بإجراءات محددة، ثم تأتي المادة 160 لتقرر بنصها الآتي: « يقف من يُتهم من الوزراء عن عمله إلى أن يُفصل في أمره، ولا يحول انتهاء خدمته دون إقامة الدعوى عليه، أو الاستمرار فيها، وتكون محاكمة الوزير وإجراءات المحاكمة وضماناتها، والعقاب على الوجه المبين بالقانون... » .

ومن تحليل المادة السابقة والمادة 159 نرى أن المشرع الدستوري المصري قرّر محاكمة الوزراء أمام محكمة خاصة، بإجراءات خاصة، حددها الدستور، ثم عالج أثر الاتهام على الوزير العامل، ثم افترض انتهاء خدمة الوزير قبل أن تبدأ -أو أثناء- الإجراءات الخاصة؛ التي نصّ عليها لمحاكمة الوزراء، فعاد ليؤكد إجمالاً أن محاكمة الوزير الذي انتهت خدمته (الوزير السابق)، والوزير العامل إنما تتم وفق الإجراءات الخاصة؛ التي أحال بشأنها إلى القانون لينظمها.

وهنا جاء القانون رقم 79 لعام 1958م المتعلق بمحاكمة الوزراء، منسجماً في المادة 20 منه، مع هذا التأكيد الدستوري الوارد بالمادة 160 من الدستور، فكان نص المادة 20 على أنه « إذا قدم اقتراح باتهام وزير، وكانت خدمته قد انتهت،

وجب سماع أقواله أمام مجلس الأمة، ولجنة التحقيق إذا طلب ذلك بعد تقديم الاقتراح، وقبل صدور قرار الاتهام».

كما أن محاكمة الوزير السابق أمر تقتضيه طبيعة الأمور، فالوزير الذي ارتكب جرمًا متعلقًا بوظيفته الوزارية، استفاد من مزايا منصبه الوزاري الذي قد يكون في غير قليل من الحالات السبب المباشر في ارتكاب الجريمة؛ بمعنى أنه لولا المنصب الوزاري لما ارتكب الجرم، وبذلك يكون، مواربة للمنطق، أن نجعل أمر محاكمته لجهة قضائية غير تلك المختصة بجرائم الوزراء، سيما وأن المشرع الدستوري أخذ بعين الحسبان طبيعة الوظيفة الوزارية عندما قرّر أسلوباً خاصاً لمحاكمة الوزراء.

وتجدر الإشارة إلى أن قضية محاكمة الوزراء السابقين، إن لم تكن هادئة على مستوى الفقه، إلا أنه استقر العمل في مصر على محاكمة الوزير السابق أمام المحاكم العادية، وبالطريق العادي⁽¹⁾.

بذا يكون في هجر هذا الأسلوب عند محاكمة الوزير السابق هدراً لإرادة المشرع الدستوري الموماً إليها آنفاً، ومهما يكن من أمر فإننا نرى، أنه حرّى بالمشرع الدستوري المصري حسماً للخلاف، و الحيرة أن يعبر صراحة عن إرادته في قضية محاكمة الوزير السابق⁽²⁾.

محاكمة الوزير النائب في مصر:

(1) من المفيد ذكره، أنه في عام 2011م، وإثر انتهاء الحقبة التي حكم خلالها الرئيس محمد حسني مبارك وحكومته، تم توجيه الاتهام الجنائي بمواجهة عدة وزراء سابقين، من قبل النيابة العامة وشرع بإجراءات المحاكمة بالطريق الجنائي العادي.

(2) في هذا الرأي، انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين...-مرجع سابق- ص 852 و 853.

لم يتصدّ الدستور المصري لعام 1971م لحالة محاكمة الوزير الذي يجمع بين المنصب الوزاري، و عضوية البرلمان والمتمتع بالتالي بالحصانة البرلمانية⁽¹⁾، وهو أيضاً ما أغفله قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م⁽²⁾، سيما وأن الدستور المصري لا يحيز في غير حالة التلبّس بالجريمة اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد عضو مجلس الشعب، إلا بإذن سابق من المجلس⁽³⁾، فما هو إذن الإجراء الواجب الاتباع عند الشروع باتهام وزير ارتكب فعلاً مؤثماً؟

للإجابة عن هذا التساؤل، رأى البعض⁽⁴⁾ -بحق- إعمال الحل المتبع في فرنسا قبل التعديل الدستوري لعام 1993م، أي: عندما كان البرلمان الفرنسي هو من ينهض باتهام الوزراء.

فطالما أن مجلس الشعب هو الذي يباشر اتهام الوزراء -سواء بالنسبة للوزراء العاملين النواب، أم بالنسبة للوزراء السابقين النواب - أمام المحكمة الخاصة، فلا محل لطلب رفع الحصانة قبل اتخاذ الإجراءات الجنائية، فشبهة الكيد غائبة، وعلة إيقاف إجراءات الاتهام لحين رفع الحصانة غير متوافرة، طالما أن مجلس الشعب المصري هو من يوجّه الاتهام، وأن رفع الحصانة النيابية يكفي للموافقة عليه الأغلبية العادية، أمّا قرار الاتهام أمام المحكمة الخاصة، فيلزم

(1) للتعلم في الحصانة البرلمانية، يراجع: د. إلهام محمد حسن العاقل، الحصانة في الإجراءات الجنائية -رسالة دكتوراه- جامعة القاهرة-1997م، وانظر: د. إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل الخلفي، ضمانات عضو البرلمان -رسالة دكتوراه- جامعة القاهرة-1999م.

(2) يجيز الدستور المصري لعام 1971م، الجمع بين الوزارة و النيابة؛ حيث جرت المادة (134) على أنه « يجوز لرئيس مجلس الوزراء ونوابه، والوزراء، ونوابهم أن يكونوا أعضاء في مجلس الشعب، كما يجوز لغير الأعضاء منهم حضور جلسات المجلس ولجانه ».

(3) المادة 99 من الدستور المصري لعام 1971م.

(4) د. فتحي فكري، دراسة لقانون محاكمة الوزراء... -مرجع سابق- ص 102 وما بعدها.

تقديمه من خمس أعضاء المجلس، ويتعين لإقراره موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتشكل منهم البرلمان.

ويبدو لنا، أن الرأي الأخير خرج الحالة التي يُحال فيها الوزير النائب من مجلس الشعب، ويُتهم من قبله، ولكن الدستور المصري، وكما قدّمنا منح حق إحالة الوزراء إلى المحاكمة لكل من مجلس الشعب، ورئيس الجمهورية، فماذا بشأن إحالة الوزير النائب الصادرة من رئيس الجمهورية، والذي تأخذ إحالته صورة الاتهام، دونما مرور بمجلس الشعب، لا بأغلبيته العادية، ولا بموافقة ثلثيه؟ يرى البعض⁽¹⁾، أن هدف الحصانة البرلمانية حماية أعضاء البرلمان؛ مما قد تقوم به السلطة التنفيذية تجاههم من تليف أو كيد، ومن ثم يرى عدم ضرورة رفع الحصانة في الحالة التي يحال فيها الوزير إلى الاتهام من قبل رئيس الجمهورية لانتفاء الطابع الكيدي؛ ويؤسس رأيه بأن تعيين الوزير يتم بقرار جمهوري، وتنتهي خدمته بنفس الأداة الدستورية.

ثم يطرح الرأي ذاته تساؤلاً مفاده: لماذا يُشترط رفع الحصانة قبل اتخاذ أي إجراء جزائي ضد الوزير، إذا كان قرار الاتهام صادر عن رئيس الجمهورية، وهذا الأخير يملك إقالة الوزير حتى بدون تسبيب قرار الإقالة، فليس الجمهورية بدلاً من اتخاذ إجراءات المسؤولية الجنائية ضد الوزير، وما يعنيه ذلك من علانية المحاكمة وكشف الأسرار، يمكنه أن يُقيل الوزير الذي تحيط به الشبهات، وهي النتيجة المطلوبة ذاتها من المسؤولية الجنائية.

ويضيف هذا الرأي، أن إحالة الوزير إلى المحاكمة وإن كانت ستؤدي إلى معاقبته، على خلاف إقالته، فإن إقرار المسؤولية الجنائية للوزير، تترتب عليه

(1) د. رفعت عيد السيد، النظرية العامة للقانون الدستوري (الكتاب الثاني - نظام الحكم في دستور 1971م - الأحزاب السياسية - سلطات الحكم) وفقاً لأحدث التعديلات حتى 2009م - دار النهضة العربية - القاهرة - ص 627 وما بعدها.

المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام الرأي العام، لخطئه في اختيار أعضاء حكومته.

بمعنى: أن هذا الرأي يريد أن يصل لنتيجة مفادها: أن ليس لرئيس الجمهورية مصلحة في أن يحيل الوزير إلى المحاكمة، كيداً وتعسفاً، ولذا فمظنة الكيد بالوزير النائب في البرلمان غير متوافرة عند إحالته إلى المحاكمة من قبل رئيس الجمهورية، وبالتالي: ينتفي السبب في اتخاذ إجراء رفع الحصانة لتحقيق الغرض منه.

ونحن نعتقد، أن الرأي السابق توصل إلى تلك النتيجة؛ لأنه وارب الغاية التي من أجلها كانت الحصانة البرلمانية، فتلك الحصانة لم توضع لحماية العضو البرلماني إزاء السلطة التنفيذية فحسب، بل في الوقت ذاته لحماية استقلاله وضمان أن يؤدي أعماله البرلمانية في حرية وحيّدة عن أي تأثير أو خوف⁽¹⁾، حتى لو كان مصدر التأثير هو رئيس الجمهورية ذاته.

وبالتالي: فمؤسسة الحصانة البرلمانية، مؤسسة موضوعة لحماية العمل البرلماني، والعملية التشريعية بوجه عام، علاوة على تأمين قيام البرلمان بدوره الرقابي بمواجهة السلطة التنفيذية، بعيداً حتى عن شبهة الكيد، وما أثاره الرأي الأخير عن الإقالة، فالإقالة تتوجه إلى منصبه الوزاري، وليس من شأنها التأثير على عضويته في البرلمان، ولذا كان إجراء رفع الحصانة لحماية نيابية الوزير، وليس وزارة النائب.

أضف إلى ذلك، أن إقالة الوزير وتقرير مسؤوليته الجنائية، ليس من شأنها إثارة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية بصورة جدية، أو حاسمة على التصور الذي أورده الرأي السابق؛ وذلك لأن الرئيس قد يتحلل من تلك المسؤولية-بفرض

(1) في هذا المعنى انظر: القاضي يوسف اليونس، الحصانة(الملاحقة والتأديب في التشريع السوري والمقارن)-الطبعة الأولى- دار طلاس بدمشق-2008م ص61.

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.
الفصل الثاني: النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء وتطبيقاتها.

وجودها أصلاً - بقيامه بإحالته إلى المحاكمة إفصاحاً عن رفضه لسلوك الوزير، وأنه أي: - رئيس الجمهورية - يقوم بواجبه الدستوري الرقابي قبل أعضاء حكومته على أكمل وجه.

وبذلك نرى: أنه عندما تتجه إرادة رئيس الجمهورية لإحالة الوزير النائب إلى المحاكمة، فإنه لا يتدخل من القيد الدستوري القاضي برفع الحصانة البرلمانية عن الوزير النائب، ثم بعد خلع الحصانة عنه، تستكمل إجراءات اتهامه ومحاكمته وفق النصوص الدستورية والقانونية.

«الفصل الثاني»

الجهة المختصة باتهام الوزراء في النظام السياسي السوري

نصّ الدستور السوري لعام 1973م، في المادة 123 منه على أن «لرئيس الجمهورية حقّ إحالة الوزير إلى المحاكمة عمّا يرتكبه من جرائم أثناء تولّيه مهامه أو بسببها وفقاً لأحكام القانون».

والواضح إذن، أن الدستور السوري منح حق إحالة الوزير المرتكب لجريمة أثناء تولّيه مهامه أو بسببها إلى رئيس الجمهورية، وحيث إن الدستور لم يحدّد إجراءً يتعين على رئيس الجمهورية اتباعه عند إحالة الوزير إلى المحاكمة، فإن الأمر يعود إلى سلطة الرئيس التقديرية أولاً، وامتداداً لسلطات الرئيس في الرقابة على أعمال الوزراء ثانياً⁽¹⁾، خاصة أن المادة 117 من الدستور السوري لعام 1973م تنص على أن «رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام رئيس الجمهورية»

(1) قريباً من هذا المعنى، د.حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين... - مرجع سابق - ص 859.

ولم يحدد الدستور الإجراءات الواجب اتباعها عند اتهام الوزير والتحقيق معه ومحاكمته، وإنما أحال في تنظيم هذه الأمور إلى القانون، فكان القانون رقم 79 لعام 1958م-قانون محاكمة الوزراء- هو الواجب التطبيق⁽¹⁾.

و يُفهم من نص المادة 123 المذكورة، أن المشرع الدستوري السوري أحاط الوزير بحصانة إجرائية، وهذه الحصانة مقيدة ومحصورة- موضوعياً بالجرائم التي تقع من الوزير أثناء قيامه بوظائفه، أو بسببها، وبالتالي: فالحصانة ليست لشخص الوزير وليست لصفته، وإنما لطبيعة الجرائم التي يرتكبها، وهذا أيضاً ما أكدته المادة الخامسة من قانون محاكمة الوزراء، والتي نصّت على أن «...يعاقب الوزراء بالعقوبات المنصوص عليها في هذا القانون إذا ارتكبوا في أثناء تأدية وظائفهم جريمة...».

أمّا كون الحصانة ليست مقررة لصفة أو شخص الوزير؛ فذلك مرده إلى أحد المرتكزات الدستورية النظرية؛ الذي تتأسس عليه الحصانة الممنوحة للوزراء- ولأشخاص السلطات الدستورية عامة- وهي فكرة حماية العمل الوزاري من العرقلة والكيد، وعدم التدخل في شؤونه والتأثير به تأثيراً يضر بالمصلحة العامة، وبالسير المنتظم للمرافق العامة؛ التي تتاط إدارتها غالباً بالحكومة ممثلة بوزرائها. ويرى البعض⁽²⁾، أن حق رئيس الجمهورية بإحالة الوزراء إلى المحاكمة، لا يحول دون إقامة الدعوى العامة على الوزير، بموجب قرار اتهام أصولي يصدر عن مجلس الشعب.

(1) راجع: سندنا في وجوب تطبيق القانون رقم 79 لعام 1958م في سورية- ما سبق من هذا البحث ص104

(2) انظر: المستشار عبد القادر جبار الله الألويسي، دعاوى التي ينظرها القضاء الجزائي-دعوى الحق العام ودعوى الحق الشخصي- بحث علمي قانوني لنيل لقب أستاذ في المحاماة- نقابة المحامين- فرع دمشق، بدون تاريخ ص 156.

إلا أننا نستهن هذا الرأي الأخير، والذي لا يستند لا على نص قانوني - بالمعنى الواسع - ولا على استدلال منهجي لنصوص الدستور، التي حصرت إحالة الوزير إلى المحاكمة بجهة وحيدة، هي رئيس الجمهورية دون غيرها، وذلك فيما يتعلق بالجرائم التي يرتكبها الوزراء أثناء توليهم مهامهم أو بسببها.

ونتساءل هنا فيما إذا كان مجلس الشعب السوري يملك الحق في اتهام الوزير، استناداً إلى قانون محاكمة الوزراء الذي نص في المادة 8 منه على أن «يقوم مجلس الأمة - الشعب حالياً - بمجرد تقديم اقتراح باتهام الوزير بتشكيل لجنة...؟».

يبدو لنا، أن المشرع الدستوري في سورية، حصر إثارة المسؤولية الجنائية للوزير وإحالاته إلى المحاكمة بـ "رئيس الجمهورية" وحده، وإذا كان نص المادة الثامنة من قانون محاكمة الوزراء المشار إليها سابقاً، أعطى لمجلس الشعب الحق في اتهام الوزير جنائياً، ولكن هذا لا يجوز إلا بعد إحالة الوزير إلى المحاكمة من قبل رئيس الجمهورية.

أما كيف يتم اتهام الوزير من قبل مجلس الشعب؟ وما هي الأثرية المطلوبة لاستصدار قرار باتهام الوزير من قبل مجلس الشعب بعد إحالاته إلى المحاكمة من قبل رئيس الجمهورية؟ فهو ما سها عنه المشرع السوري، سواء في الدستور، أم في قانون محاكمة الوزراء، أم في النظام الداخلي لمجلس الشعب، وهو ما يضع جدية دور مجلس الشعب باتهام الوزراء محل تساؤل يطال وجود هذا الدور أصلاً؟

ونرى، أن المشرع الدستوري السوري حدّد جهة وحيدة لإحالة الوزير إلى المحاكمة، وهي رئيس الجمهورية؛ فكلمة "حق" الواردة في متن نص المادة 123 من الدستور المذكورة سابقاً، لها دلالة خاصة ومتميزة؛ فقد كان يكفي أن يرد النص بعبارة: "لرئيس الجمهورية إحالة الوزير إلى المحاكمة..." من دون ذكر

كلمة "حق"؛ لأن هذا النص كان سيحقق غايته بمجرد وجود "الإجازة" التي يعبر عنها "حرف اللام" المضاف إلى كلمة "رئيس"، ولكن المشرع التأسيسي أضاف كلمة "حق" -بما لهذه الكلمة من بُعد دستوري وقانوني- لخصوصية الإحالة إلى المحاكمة، وتقديراً لخطورتها أسند الاختصاص فيها إلى رئيس الجمهورية، وحصره. فإذا ما أحيل الوزير الآثم إلى المحاكمة من قبل رئيس الجمهورية، يمكن لمجلس الشعب الشروع بإجراءات الاتهام، والتحقيق وتشكيل الهيئة المختصة بالمحاكمة.

ويبدو لنا، أن المشرع الدستوري السوري احتسب عند حصره إحالة الوزير إلى المحاكمة برئيس الجمهورية، المركز الدستوري والقانوني والسياسي العام، الذي يشغله الوزير السوري في النظام الدستوري الذي جاء به دستور 1973م.

فمنصب الوزير في سورية، منصب سياسي وقيادي وحكومي وتنفيذي، والوزير السوري يقف على رأس إحدى مؤسسات الدولة الكبرى، ويصرف شؤونها، ويوجه تنفيذ خطة وسياسة الدولة فيها، ثم إن الوزير عضو في الحكومة، والوزير بالإضافة إلى عضويته في مجلس الوزراء، هو عضو في عدد كبير من المجالس العليا الأخرى (مثل المجلس الأعلى للتخطيط، أو اللجنة الاقتصادية...)، والوزير الحزبي يعمل بموجب عضويته في الحزب الذي ينتمي، إليه وارتباطه به، وفق الواجبات التي يفرضها عليه حزبه.

والوزير الذي يمثل الجبهة الوطنية التقدمية، إنما يمثل جهة سياسية لها أهميتها، ومكانتها في التركيبة السياسية، والتنظيمية للدولة، كما أن الوزير، فيما إذا كان وزيراً للخارجية، أو الدفاع، أو الداخلية، أو الاقتصاد، يبدو بأهمية وخطورة يتعذر إنكارها.

وفضلاً عن كل ذلك، فالوزير من خلال عمله وحضور جلسات مجلس الوزراء ومجلس الشعب، والمجالس الأخرى، واطّلاعه على التقرير السياسي

الدوري للدولة، فهو يطلع من خلال ذلك على أسرار الدولة العليا، وقضاياها المركزية، وتوجيهاتها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والتنظيمية.

إذن، فإن شخصاً بهذا المستوى، ولعمله ومسؤوليته هذه الذاتية، لا يستوي منطق الأمور وطبيعة الأشياء، أن يُحال إلى المحاكمة- فيما إذا ارتكب جرمًا يتعلق بطبيعة عمله، وأثناء تأدية وظائفه- من جهة غير رئيس الجمهورية، أو مجلس الشعب.

أما النيابة العامة، تلك المؤسسة القضائية الفنية البعيدة عن السياسة وتقديرات السياسيين، فهي غير قادرة مطلقاً على تحمل عبء تقدير ملائمة رفع الدعوى العامة، بكل ما لذلك من انعكاسات عميقة على خطط الدولة وسياساتها العليا⁽¹⁾.

وما دعانا إلى إنكار دور النيابة العامة في اتهام الوزراء عند ارتكابهم لجرائم أثناء قيامهم بوظيفتهم أو بسببها، هو ذاته ما يدعونا- ومن باب أولى- إلى إنكار دور الأفراد في هذا المضمار.

وبالتالي: ليس للنيابة العامة في سورية، ولا للأفراد، الحق في تحريك الدعوى العامة ضد الوزراء فيما يقع منهم من جرائم؛ أثناء توليتهم مهامهم أو بسببها.

ونشير هنا إلى أن المشرع الدستوري السوري، فرّق بين نوعين من الجرائم الوزارية فيما يتعلق بالجهة المختصة بتحريك الاتهام؛ النوع الأول: الجرائم المتصلة بالوظيفة الوزارية، وهذه حصر الاتهام فيها برئيس الجمهورية من خلال إحالته إلى

(1) كان ذلك أيضاً مما أثاره أستاذنا الكبير، المحامي د. عبود السراج، في لائحة الطعن المقدمة أمام محكمة النقض بدمشق، إثر طعنه في الحكم رقم 78 تاريخ 4-6-1988م، و الصادر عن محكمة الأمن الاقتصادي بدمشق، في الدعوى أساس 150 لعام 1988م، والمثارة بمواجهة وزير الزراعة السابق الدكتور محمود الكردي.

المحاكمة، والنوع الثاني: الجرائم المنبئة الصلة بالوظيفة الوزارية، فهذه لا تطلها الحصانة الإجرائية المنصوص عليها في الدستور، وقانون محاكمة الوزراء المشار إليه، ويمكن توجيه الاتهام بصدها من الأفراد، ومن النيابة العامة، وفق الأصول الجنائية العادية.

غير أننا نعتقد، أنه لا ضير في منح الأفراد المتضررين جرّاء أفعال آثمة ارتكبها الوزراء أثناء قيامهم بوظائفهم، الحق في تقديم شكوى ضد الوزير، أو التماس إلى لجنة-نقترحها- تشكل لهذا الغرض، ويراعى في تشكيلها، ما فيه صون لحقوق الأفراد المتضررين من جانب، وحماية الوزير والعمل الوزاري من شبهة الكيد، والعرقلة من جانب آخر.

فتشكّل من أعضاء قانونيين مهنيين مستقلين عن أي انتماءات حزبية، وذوي خبرة ودراية عالية بحيثيات العمل الوزاري، وذاتيته، فتقدّر اللجنة المذكورة شكاوى الأفراد، والتماساتهم ضد الوزراء؛ لتصل إلى رفع تقرير إلى رئيس الجمهورية لإحالة الوزير الآثم إلى المحاكمة، والشروع بإجراءات الاتهام، فيما إذا وجدت اللجنة لذلك مقتضى.

وبذلك نكون قد قاربنا بين حماية حقوق الأفراد وبين تأمين العمل الوزاري من العرقلة، وأضفنا جهة رقابية جديدة على أعمال الوزراء، بما يكفل قيامهم بوظائفهم على أحسن وجه، وبموضوعية وعدم انحراف عن الغاية الأساسية، وهي تحقيق المصلحة العامة.

وتبدو أهمية تلك اللجنة المقترحة خاصة، إذا علمنا أن رئيس الجمهورية نادراً ما يمارس الحق الدستوري الممنوح له بإحالة الوزير الآثم إلى الاتهام⁽¹⁾.

(1) د.حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين... - مرجع سابق - ص 859.

ولكن السؤال الذي يمكن إثارته، ما هو الحل الدستوري الواجب الاتباع في الحالة التي يترك فيها الوزير السوري الآثم منصبه الوزاري، ثم يُراد محاكمته عن الجرائم التي ارتكبها أثناء توليته مهامه أو بسببها؟ أو أن السؤال يمكن أن يصاغ على الشكل التالي:

كيف تتم محاكمة الوزير السابق في سورية؟

للإجابة عن هذا التساؤل سنقوم بدراسته على مستويين: الأول: على مستوى النصوص الدستورية، والثاني: على مستوى القواعد الأصولية.

الأول: فعلى مستوى النصوص الدستورية، من قراءة نص المادة 123 من الدستور السوري لعام 1973م، والتي تنص على أن «لرئيس الجمهورية حق إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يرتكبه من جرائم أثناء توليه مهامه، أو بسببها وفقاً لأحكام القانون».

والمادة 124 منه، بأن «يوقف الوزير المتهم عن العمل فور صدور قرار الاتهام إلى أن تبت المحكمة في التهمة المنسوبة إليه، ولا تمنع استقالته أو إقالته من محاكمته، وتكون المحاكمة وإجراءاتها على الوجه المبين في القانون».

ويتضح لنا من خلال تحليل هاتين المادتين، نصاً وروحاً، وتحرياً فن الصياغة التشريعية فيهما، والألفاظ والعبارات، ما يلي:

أولاً- أن الحق الدستوري الممنوح لرئيس الجمهورية بإحالة الوزير الآثم إلى المحاكمة، هو حق مطلق؛ يشمل الوزير العامل، والمستقيل، أو المقال (الوزير السابق).

ثانياً- تتضمن المادة 124 من الدستور حكّمين جوهريين؛ الأول: إذا كان الوزير قائماً في منصبه، فيوقف فور صدور قرار الاتهام، الثاني: لا تمنع استقالة الوزير، أو إقالته (صيرورته سابقاً) من محاكمته، وهذه العبارة التي وردت في المادة 124 هي جملة اعتراضية؛ إذ إن أصل المادة هو: «يوقف الوزير المتهم عن العمل فور

صدور قرار الاتهام، إلى أن تثبت المحكمة في التهمة المنسوبة إليه، وتكون محاكمته وإجراءاتها على الوجه المبين في القانون."

ينتج عن ذلك، أن المشرع الدستوري السوري أراد أن يزيل التباساً يحتمل حصوله بالنسبة للوزير المستقيل، أو المُقال(السابق)، فنص صراحة على أن استقالته أو إقالته لا تمنع من محاكمته.

وأن هذه المحاكمة تتم دون ريب، كما تتم محاكمة الوزير العامل؛ فكلاهما-الوزير العامل والوزير السابق(المستقيل، أو المُقال)- يُحاكمان بقانون أساس واحد، وقانون إجراءات واحد.

ولو أراد المشرع الدستوري لمحاكمة الوزير السابق غير ذلك، لما اكتفى بذكر حالته في صلب المادة 124 بجملته اعتراضية، ولكان أفرد له نصاً خاصاً في مادة مستقلة، يقول فيها: " لا تمنع استقالة الوزير، أو إقالته من محاكمته، ويحاكم في هذه الحالة أمام المحاكم العادية المختصة، ووفق القوانين العادية النافذة".

ولكن المشرع الدستوري لم يُرد ذلك؛ لأن الضمانات التي وفرها للوزير سواء في جهة اتهامه، أم في إجراءات ملاحقته، والتحقيق معه ومحاكمته، هي لمصلحة الوزير، وليست للمنصب الوزاري فقط، بل مراعاة للطبيعة الذاتية للجرائم الوزارية، وبما فيه حماية للمصلحة العامة، والسياسة العامة للدولة، والتي ينهض الوزير بتنفيذها فيما يتعلق بوزارته⁽¹⁾.

الثاني: على مستوى القواعد الأصولية، حيث تقضي القاعدة الأصولية بأن " زوال الصفة عن الشخص بعد ارتكابه الجريمة، لا يحرمه من ميزات هذه الصفة، ولا يجنبه مخاطرها".

(1) تنص المادة 119 من الدستور السوري لعام 1973م، على أن « الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، ويتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة فيما يختص بوزارته».

وتطبيقاً لتلك القاعدة، فالعسكري الذي تزول عنه صفته العسكرية بعد ارتكابه جريمة يطالها قانون العقوبات العسكرية، يعامل عند محاكمته عن هذه الجريمة معاملة العسكريين، وكذا الموظف، والوزير.

وتجدر الإشارة إلى أن الدستور السوري لعام 1973م، يجيز في المادة 125 منه الجمع بين الوزارة، وعضوية مجلس الشعب، وعلى ذلك يثور تساؤل حول كيفية محاكمة الوزير العضو في مجلس الشعب (الوزير النائب)، والمتمتع بالحصانة البرلمانية؟

محاكمة الوزير النائب في سورية:

لم يتصدّ الدستور السوري المذكور، ولا قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م، لحالة محاكمة الوزير النائب والمتمتع بالحصانة البرلمانية⁽¹⁾، ولذا فإننا نعتقد أن تخريج هذه الحالة يكون بالعودة إلى المادة 66 من الدستور، والتي جرت على أن «لا يُسأل أعضاء مجلس الشعب جزائياً أو مدنياً بسبب الوقائع التي يوردونها، أو الآراء التي يبدونها أو التصويت في الجلسات العلنية أو السرية، وفي أعمال اللجان».

والمادة 76 منه؛ والتي نصت على أن «يتمتع أعضاء مجلس الشعب بالحصانة طيلة مدة ولاية المجلس، ولا يجوز في غير حالة الجرم المشهود اتخاذ أية إجراءات جزائية ضد أي عضو منهم، إلا بإذن سابق من المجلس وفي غير أدوار الانعقاد يتعين أخذ إذن من رئيس المجلس، ويخطر المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراء».

فالواضح إذن، أنه لا بد قبل الشروع بمحاكمة الوزير النائب في سورية، من أخذ الإذن من مجلس الشعب، أو رئيسه -بحسب الأحوال التي نصت عليها بالمادة 76 المذكورة آنفاً- وبرأينا هذا القيد يشمل إجراء حتى الإحالة الصادرة من قبل رئيس الجمهورية؛ لأن إحالة الرئيس إلى المحاكمة ووفق قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م تعد - عملياً - بمثابة قرار اتهام.

(1) في الحصانة البرلمانية انظر: د. حسن الجوخدار، أصول المحاكمات الجزائية - الجزء الأول - في الدعاوى التي ينظرها القضاء الجزائي - الطبعة الثامنة - منشورات جامعة دمشق - 2002م.

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.
الفصل الثاني: النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء وتطبيقاتها.

«المطلب الثاني»

إجراءات اتهام الوزراء جنائياً

تمهيد وتقسيم:

مما لا شك فيه، أن الدساتير أحاطت المسؤولية الجنائية للوزراء بضمانات، ليس فقط على مستوى الجهة التي تختص باتهام الوزراء، بل وعلى مستوى الإجراءات المتبعة عند الشروع بالاتهام، واستلزم ذلك النص على إجراءات دستورية وقانونية- غالباً ما تكون انعكاساً للنظام السياسي السائد- يمر بها إجراء الاتهام.

وهو ما سنعرض له وفق التقسيم التالي:

الفرع الأول: إجراءات اتهام الوزراء في النظام السياسي الأمريكي.

الفرع الثاني: إجراءات اتهام الوزراء في النظام السياسي الفرنسي.

الفرع الثالث: إجراءات اتهام الوزراء في النظام السياسي السوري والمصري.

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.
الفصل الثاني: النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء وتطبيقاتها.

«الفرع الأول»

إجراءات اتهام الوزراء في النظام السياسي الأمريكي

قدمنا أن وصول العلم لمجلس النواب بارتكاب الوزير الأمريكي لأحد الأفعال الموجبة للاتهام الجنائي، بحسابه الجهة المختصة بتوجيه الاتهام، يدفع مجلس النواب الأمريكي، للشروع في إجراءات الاتهام، ويمكن عرض الإجراءات المتبعة أمام مجلس النواب في اتهام الوزراء في الولايات المتحدة الأمريكية⁽¹⁾، وفق ما يلي:

أولاً: إحالة الاتهامات إلى اللجنة:

إن مشروع القرار المتعلق بالاتهام الجنائي لا يخرج عن أحد نوعين:
 أ- مشروع قرار يتهم مباشرة الوزير، ويطلق عليه: (مشروع قرار بالاتهام)، ومثل هذا القرار يُحال مباشرة إلى اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب.
 ب- أو مشروع قرار يطالب بإجراء تحقيق فيما إذا كانت التهم المنسوبة إلى الشخص موضع الاتهام تشكل أساساً كافياً للاتهام الجنائي أم لا، وهذا القرار يطلق عليه أحياناً: (اقتراح التحقيق في الاتهام)، ويحال من قبل رئيس مجلس النواب إلى لجنة القواعد التابعة لمجلس النواب لفحصه⁽¹⁾، وفي العادة يحال بعدئذ مثل هذا الاقتراح إلى اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب⁽²⁾.

⁽¹⁾ تجدر بنا الإشارة هنا إلى أنه لا يوجد في مجلس النواب قواعد دائمة، أو ثابتة تنظم إجراءات الاتهام البرلماني، بل هناك العديد من السوابق البرلمانية قام بجمعها بعض الفقهاء والبرلمانيين البارزين بدعم وتقويض مباشر من مجلس النواب نفسه، انظر: د.حسن البحري، الرقابة المتبادلة...- مرجع سابق- ص537- هامش رقم (2) .

⁽²⁾ مثال ذلك القرار 803 الصادر عن مجلس النواب في 6 شباط سنة 1974م الذي خول اللجنة القضائية التابعة له صلاحية إجراء التحقيق في التهم المنسوبة ضد الرئيس ريتشارد نيكسون، حيث

وتجدر الإشارة هنا إلى أن اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب، لئن كانت هي التي تقوم عادة بالتحقيقات في قضايا الاتهام الجنائي، فإن مثل هذه الأمور أحييت في بعض الأحيان إلى لجان أخرى، مثل لجنة التحسينات أو إعادة البناء التابعة لمجلس النواب، لدى محاكمة الرئيس أندرو جونسون، أو إلى لجنة خاصة أو مختارة تسمى من قبل رئيس المجلس، أو بموافقة أغلبية أعضاء المجلس.

وبالإضافة إلى ما سبق، فإن التحقيق في الاتهام قد يحال من قبل اللجنة القضائية بمجلس النواب إلى إحدى لجانها الفرعية، أو إلى لجنة فرعية يتم إنشاؤها خصيصاً لهذا الغرض⁽³⁾.
 ثانياً: تحقيقات اللجنة:

في جميع إجراءات الاتهام السابقة، كان مجلس النواب يلجأ إلى فحص التهم المنسوبة للشخص موضع الاتهام، قبل إجراء أي تصويت، وقد جرت العادة على أن تجرى تحقيقات أولية من قبل اللجنة القضائية التابعة للمجلس، وكانت هذه الأخيرة تراجع بصورة عامة تلك الاتهامات، فإن رأت أغلبية أعضاء اللجنة المذكورة أن المسألة تتطلب إجراء تحقيق شامل في قضية الاتهام، أرسلت اقتراحاً

أحيل هذا القرار إلى لجنة القواعد التابعة لمجلس النواب، انظر: د.حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين... - مرجع سابق - ص 541 وما بعدها.

⁽²⁾ وهو ما حصل فعلاً في الكونجرس رقم 106 عندما تبنى مجلس النواب القرار المرسل إليه من لجنة القواعد بإحالة الأخطار الذي قدمه المحقق المستقل (كينيث ستار)، الزاعم بوجود جرائم قابلة للاتهام قام بها الرئيس بيل كلينتون إلى اللجنة القضائية التابعة للمجلس، وفي وقت لاحق تبنى مجلس النواب قراراً (H.Rcs528, oct8, 1998م) خول بموجبه اللجنة القضائية سلطة إجراء التحقيق في اتهام الرئيس كلينتون، ومنحها كافة الصلاحيات اللازمة لكشف الحقيقة، انظر: د.حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين... - مرجع سابق - ص 541 وما بعدها.

⁽³⁾ د.حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين... - مرجع سابق - ص 542.

بذلك إلى مجلس النواب، وكان هذا الأخير دائماً يجيبها إلى طلبها، ويصدر قراراً بتحويلها سلطة إجراء التحقيق اللازم بغية تزويد المجلس بنتائج هذا التحقيق، وبالتوصيات التي تقترحها في هذا الشأن.

ومن الناحية العملية، غالباً ما يترأس اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب العضو الذي يحتل أعلى مرتبة في حزب الأغلبية، كما يشترك في عضوية هذه اللجنة أعضاء من كلا الحزبين المسيطرين في الولايات المتحدة، حتى لا تكون تحقيقاتها مغرضة، وحتى يزول كل شك أو التباس أن الانتماء الحزبي كان له أثر في نشاطها⁽¹⁾.

وتباشر هذه اللجنة في العادة تحقيقاتها بأية وسيلة تراها ضرورية، فلها أن تعقد جلسات استماع تتعرف من خلالها على وجهات النظر المختلفة والأدلة والإثباتات المتوفرة، كما أن لها أن تطلب سماع شهود الإثبات، وللمتهمين الحق في استدعاء شهود النفي، ولهم الاستعانة بمحاميين للدفاع عنهم⁽²⁾، كما لها أيضاً الحق في أن تطلب إحضار وثائق معينة لفحصها، أو الاطلاع على محتواها. وبعد انتهاء اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب من إجراء التحقيقات بخصوص الشخص موضع الاتهام، فإنها تعد تقريراً بما توصلت إليه من نتائج، مع التوصيات التي تقترحها في هذا الشأن.

وهذه التوصيات إما أن تتضمن الاقتراح بعدم متابعة إجراءات الاتهام ضد الوزير الذي جرت التحقيقات بشأنه؛ نظراً لثبوت براءته من التهم المنسوبة إليه، أو لعدم كفاية الأدلة التي تبرر توجيه الاتهام إليه.

أو أن تجد اللجنة المذكورة أن الأفعال أو التصرفات المنسوبة للوزير المتهم، تشكل أسساً كافية ومبررة لاتخاذ إجراءات الاتهام الجنائي بحقه، وفي هذه

(1) د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات...-مرجع سابق- ص 329 .

(2) د. محمد بسيوني، الخلافة والنظام الرئاسي-رسالة دكتوراه-جامعة عين شمس-عام 1979م-ص541.

الحالة الأخيرة، ينبغي على اللجنة المذكورة أن تعد لائحة بالجرائم، أو التهم؛ التي تنسبها لذلك الشخص، يطلق عليها اسم (لائحة أو مواد الاتهام) وهي بيانات مفصلة بالاتهامات، أو التجاوزات غير القانونية التي تتطلب من وجهة نظر مجلس النواب عزل الوزير من منصبه، وفي حال تمت الموافقة على مواد الاتهام من قبل أغلبية أعضاء اللجنة القضائية، تقوم هذه الأخيرة بإرسال تقريرها إلى مجلس النواب بكامل هيئته للنظر فيه⁽¹⁾.

ويبدو لنا، أن اللجنة المكلفة بالتحقيق مع الوزراء في النظام السياسي الأمريكي، وفقاً لنظام الامبيتشمنت، وبحسبان تشكيلها من مجلس النواب، فذلك يُلاحظ عليه أولاً، أن المشرع الدستوري الأمريكي لم يفصل بين وظيفتي التحقيق والاتهام، وثانياً أن جهة التحقيق ذات طابع سياسي من ذات البنية التي يتشكل منها مجلس النواب بصفته جهة اتهام، وربما لتلك اللجنة هذا الطابع انعكاساً لطبيعة نظام الإمبيتشمنت الذي لا يتمخض عنه سوى عقوبة سياسية هي العزل.

ثالثاً: تصرف مجلس النواب بعد وصول تقرير اللجنة:

بعد أن يتسلم مجلس النواب التقرير الذي أعدته اللجنة القضائية، ويقوم بالاطلاع على كل من محتوياته، والتوصيات التي تضمنها ذلك التقرير، فإن تصرفه حيال التقرير يكون على النحو التالي:

أ: إذا كان تقرير اللجنة يوصي بعدم مواصلة إجراءات الاتهام ضد الشخص موضع الاتهام، فإن هذا الاقتراح - على الرغم من تبنيه من قبل أغلبية أعضاء اللجنة المذكورة - لا يكون ملزماً لمجلس النواب، فقد يعمد هذا الأخير، إلى إجراء تصويت على قرار الاتهام، فإن وافقت الأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس على هذا القرار؛ قام المجلس باستكمال الخطوات التالية؛ التي تتطلبها عملية الاتهام

(1) د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين...-مرجع سابق- ص 542 وما بعدها.

الجنائي، أما إذا لم توافق تلك الأغلبية على الاتهام، فإنه في هذه الحالة يتم إيقاف إجراءات الاتهام، وتحفظ القضية.

ب: إذا كان تقرير اللجنة يوصي باتهام ذلك الوزير، نظراً لكون الأفعال والتصرفات المنسوبة إليه تشكل أسساً كافية ومبررة لاتخاذ إجراءات الاتهام الجنائي بحقه، فإن المجلس في مثل هذه الحالة قد ينظر في قرار الاتهام ككل، أو يقوم بالتصويت على كل مادة من مواد الاتهام الواردة فيه بشكل مفصل.

ويشترط من أجل الموافقة على قرار الاتهام، أن توافق عليه الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، شريطة اكتمال النصاب القانوني للحضور (النصف+1) فإن حصل ذلك، وتمت الموافقة على قرار الاتهام، فإن المجلس في هذه الحالة يختار مجموعة من أعضائه يطلق عليهم اسم (House manger) ليقوموا بتقديم مسألة الاتهام إلى مجلس الشيوخ، وليتخذوا دور الادعاء ضد الرئيس المتهم، في المحاكمة التي يجريها مجلس الشيوخ⁽¹⁾.

رابعاً: إشعار مجلس الشيوخ وانتظار رده:

بعد أن يتبنى مجلس النواب مواد الاتهام بشكل نهائي، ويقوم باختيار الأشخاص الذين سيمثلونه في المحاكمة التي ستجري بواسطة مجلس الشيوخ، فإنه يقوم في الوقت نفسه باتخاذ قرار لإبلاغ مجلس الشيوخ بالإجراء الذي تم اتخاذه حيال الرئيس المتهم، ثم ينتظر الرد من جانب مجلس الشيوخ⁽²⁾.

(1) للتعلمق يراجع: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة... - مرجع سابق - ص 546.

(2) د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة... - ذات المرجع - ص 546.

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.
الفصل الثاني: النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء وتطبيقاتها.

«الفرع الثاني»

إجراءات اتهام الوزراء في النظام السياسي الفرنسي

تمهيد وتقسيم:

يمنح المشرع الفرنسي -كما رأينا- الحق في توجيه الاتهام للوزير الآثم المرتكب أثناء تأدية وظائفه لجنائية، أو جنحة معاقب عليها، وفق قانون العقوبات الفرنسي، لكل من المتضرر من فعل الوزير، والمدعي العام التمييزي، وذلك وفق مستويين من الإجراءات؛ المستوى الأول: إجراءات اتهام تتبع من قبل المتضرر من فعل الوزير، وأخرى من قبل المدعي العام التمييزي، والمستوى الثاني: إجراءات تتبع في التحقيق، وفق ما يلي:

أولاً: الإجراءات المتبعة في اتهام الوزراء:

1- الإجراءات المتبعة في اتهام الوزراء من قبل المتضرر من فعل الوزير:

المتضرر من فعل الوزير الجنائي أو الجنحي والراغب بمخاصمة الوزير في فرنسا، يتحتم عليه بموجب الدستور، والقانون العضوي المشار إليه، أن يسلك طريقين في مواجهة الوزير؛ الأول: أمام لجنة العرائض لتحريك دعوى الحق العام بشكوى تقدم أمام لجنة العرائض⁽¹⁾.

ويجب أن تتضمن الشكوى، اسم الوزير المشكو منه والوقائع التي تنسب إليه⁽²⁾، وتقوم اللجنة المشار إليها بدراسة موضوع الشكوى، ومن ثم إحالته إلى المدعي العام التمييزي، إذا ارتأت لجنة العرائض لذلك مقتضى أو وجه، فتتحرك بذلك دعوى الحق العام بمواجهة الوزير تمهيداً لمحاكمته أمام محكمة العدل للجمهورية.

⁽¹⁾ يطلق عليها أحياناً لجنة الالتماسات، أو لجنة المراجعات، أو لجنة الادعاء، أو لجنة فحص الطعون، علماً أنها وردت باللغة الفرنسية الأم على الصيغة التالية: (Commisson des requetes).

⁽²⁾ المادة 13 من القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

والثاني: أمام القضاء المدني لرفع دعوى الحق الشخصي وفقاً للمبادئ والقواعد العامة، ونرى هنا أنه على المحكمة النازرة بدعوى الحق الشخصي أن تعمل وفق مقتضيات القاعدة الأصولية القائلة إن: " الجزائي يعقل المدني".

كما نعتقد أن المشرع الفرنسي أعطى للوزير حصانة إجرائية فيما يتعلق بدعوى الحق العام دون الحق الشخصي وجعل نطاق تلك الحصانة على مستويين؛ **الأول:** على مستوى الجهة التي تتولى عملية المحاكمة؛ حيث أناط بمحكمة العدل للجمهورية تولي المحاكمة⁽¹⁾، **والثاني:** على مستوى تحريك الدعوى العامة، آخذاً بعين الحسبان طبيعة دعوى الحق العام، كون الجانب الكيدي فيها واسع الاحتمال، ولما تثيره تلك الدعوى من تبعات خطيرة على الوزير، وعلى الرأي العام، وعلى المتضرر ذاته، خاصة في الحالة التي تبرأ فيها ساحة الوزير مما نسب إليه.

و نذكر هنا، أن الشكوى التي يقدمها المتضرر من فعل الوزير في فرنسا يجب أن تتضمن، اسم عضو الحكومة المشار إليه بهذه الشكوى، وتبيان الوقائع المساقة ضده، وأن تكون موقعة من الشاكي⁽²⁾.

والجدير بالإيراد هنا، أن مدة عضوية اللجنة خمس سنوات، كما مُنحت للجنة صلاحيات واسعة في اتخاذ ما تراه من الإجراءات للتحقق من ما نسب للوزير من وقائع، ولاستيفاء أدلة الشكوى، إذا قدرت عدم كفايتها، أو أنها غير منتجة، كما أن لها في هذا المضمار أن تباشر بإجراء كل التحقيقات الضرورية؛ وفقاً للأصول المنصوص عنها في المواد 75 و 76 و 1/77 من قانون الأصول الجزائية، وتمارس في هذه الحالة جميع السلطات الممنوحة بموجب هذه المواد إلى مدعي عام الجمهورية.

(1) على تفصيل فيما يتعلق بمبررات هذه المحكمة نوردته في مكانه المخصص من هذه الرسالة.

(2) المادة 17 من القانون الأساسي رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

وعلى اللجنة أن تخطر مقدم الشكوى بمآل شكواه، ولا تقبل قرارات لجنة العرائض أي: طريق من طرق المراجعة، ولا ريب في أن هذه الصلاحيات تزيد من فاعلية اللجنة⁽¹⁾.

كما أنه، وفي حالة ما إذا قرّرت لجنة العرائض تحويل الدعوى إلى المدعي العام لدى محكمة التمييز، فهي ملزمة بأن تضمن قرارها تكييفاً جنائياً للوقائع؛ التي على أساسها قضت بملاحقة المتهم⁽²⁾.

2- الإجراءات المتبعة في اتهام الوزراء من قبل المدعي العام التمييزي:

يحق للمدعي العام لدى محكمة التمييز أن يدعي تلقائياً على الوزير أمام محكمة العدل للجمهورية، ولكن يشترط - كما ذكرنا سابقاً- لقبول إدعائه أن تؤيد لجنة المراجعات هذا الإدعاء، ويجب أن يتضمن الإدعاء الصادر بمواجهة الوزير من قبل المدعي العام التمييزي، اسم الوزير المدعى عليه، وتبيان الوقائع المساقة ضده⁽³⁾.

إذاً في كلتا الحالتين، سواء كانت الشكوى مقدّمة من قبل المتضرر من فعل الوزير من خلال لجنة العرائض-فيما لو رأت أن الشكوى مُحَقَّة- أم كان الادعاء تلقائياً؛ مباشرة من قبل المدعي العام التمييزي ضد أحد الوزراء، فإن من يصدر قرار الاتهام ضد الوزير إلى محكمة العدل للجمهورية، هو المدعي العام التمييزي؛ بمعنى أن لجنة العرائض-وكما قدمنا-يقتصر دورها على فحص ودراسة الشكوى المقدمة لها من الأفراد المتضررين، وإحالة تقريرها إلى المدعي العام التمييزي، الذي يعود إليه شأن الاتهام إلى محكمة العدل للجمهورية.

(1) المادتين 14 و15 من القانون الأساسي رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

(2) المادة 16 من القانون الأساسي رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

(3) المادة 17 من القانون الأساسي رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

وبعد أن تتسلم محكمة عدل الجمهورية الاتهام، تُحيل الملف إلى لجنة التحقيق؛ التي تقوم بمجموعة من الإجراءات، وفق التالي:

ثانياً: إجراءات التحقيق:

1- تشكيل لجنة التحقيق في اتهامات الوزراء:

نشير ابتداءً، أنّ لجنة التحقيق تتشكل من ثلاثة أعضاء أصليين وثلاثة أعضاء احتياطيين من بين أعلى القضاة درجة لدى محكمة التمييز؛ التي تنتخبهم من قبل جميع قضااتها، ويتم اختيار رئيس هذه اللجنة بنفس الطريقة من بين الأعضاء الأصليين، ومدة هذه اللجنة ثلاثة أعوام⁽¹⁾.

ويحق لكلّ عضو في لجنة التحقيق أن يطلب تحتيته لأحد الأسباب المنصوص عنها في قانون الأصول الجزائية، ويفصل الرئيس الأول لمحكمة التمييز في طلبات تحريضهم⁽²⁾.

ونعتقد، أن المشرع الفرنسي حسناً فعل عندما جعل اللجنة المختصة بمحاكمة الوزراء ذات طبيعة قضائية فنية، فالمعلوم أن وزن الجانب السياسي في محاكمة الوزراء، وإن كان واجباً ملحاً ومشروعاً، إلا أنه يجب أن يكون في إطاره المناسب، وفي الحدود الضرورية، ويكفي تلبية لذلك الواجب أن تكون الهيئة المختصة بالحكم مسايرة لهذا المقتضى في تركيبها وعضويتها، أما لجنة التحقيق فعملها يتطلب دراية فنية في دقائق العمل القضائي والقانوني، وهذا أمر لا يستوي إلا إذا كانت لجنة التحقيق من طبيعة قانونية مهنية.

2- إجراءات اتهام الوزراء أمام لجنة التحقيق:

(1) المادة 11 من القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

(2) المادة 4 من القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

تضع لجنة التحقيق يدها على القضية بناءً على الاتهام الصادر عن المدعي العام لدى محكمة التمييز، ويجب أن يكون هذا الاتهام موجهاً ضد شخص محدد، ولا تقبل الدعوى ضد مجهول.

ويذكر المدعي العام في طلب الاتهام قرار لجنة العرائض لدى محكمة العدل للجمهورية، أما عندما تتحرك الدعوى العامة بناءً على ادعاء شخصي، فيذكر المدعي العام موافقة لجنة العرائض على هذا الادعاء⁽¹⁾.

وتقوم لجنة التحقيق بكل الأعمال التي تراها ضرورية من أجل إظهار الحقيقة، وفقاً للقواعد المنصوص عنها في قانون الأصول الجزائية، وبصورة خاصة تلك المتعلقة بمراعاة حقوق الدفاع⁽²⁾.

كما يحق للجنة التحقيق أن تعيد تكيف الوقائع وفقاً لتقديرها، وإذا كشف التحقيق عن وقائع جديدة عن تلك التي كانت في إحالة الشكوى إلى لجنة التحقيق، فإن هذه الوقائع توجب إعادة إرسال الملف إلى المدعي العام الذي يعود له أن يوجّه اتهاماً جديداً استناداً إلى هذه الوقائع؛ إذ لا يحق للجنة التحقيق أن تحرك الاتهام بالنسبة لهذه الوقائع الجديدة إلا بعد الاستحصال على رأي مطابق للجنة العرائض⁽³⁾.

و تستمع لجنة التحقيق وتستجوب أعضاء الحكومة، ويعود لها أيضاً أن تجري مواجهات بين المتهمين⁽⁴⁾، وتصدر هذه اللجنة قرارها في القضية، بعد مطالعة النائب العام لدى محكمة التمييز، ويكون لهذا القرار الصفة القضائية⁽⁵⁾.

(1) المادة 19 من القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

(2) المادة 18 من القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

(3) المادة 20 من القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

(4) المادة 21 من القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

(5) المادة 22 من القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

وفور اعتبار التحقيق منتهياً، ترسل لجنة التحقيق الملف إلى المدعي العام، لكي يتخذ هذا القاضي قرارات الاتهام، ويخطر أعضاء الحكومة المحقق معهم ومحاميهم بقرارات الادعاء، ويكون لهم مهلة عشرين يوماً تحسب من تاريخ إخطارهم، لكي يطلبوا من لجنة التحقيق أن تفصل في احتمال بطلان الادعاء، وعندها، يمكن للجنة التحقيق أن تقول: إنه لا وجه لمتابعة النظر في القضية، وأما إذا قُدرت بأن الأفعال المنسوبة إلى أعضاء الحكومة تشكلاً جرمًا أو جنائية، فإنها تأمر بإحالة القضية أمام محكمة العدل للجمهورية⁽¹⁾.

وخلافاً لقرارات لجنة العرائض، فإن قرارات لجنة التحقيق تقبل طعن النقض أمام الهيئة العامة لمحكمة التمييز⁽²⁾. وإذا أبطلت محكمة التمييز القرار الصادر عن لجنة التحقيق، فإنها تعيد إحالة القضية إلى هذه اللجنة، على أن تتشكل من أعضاء أصليين أو احتياطيين غير أولئك الذين أصدروا القرار الذي قُضي ببطلانه⁽³⁾.

ويبدو لنا، أن لجنة التحقيق التي جاء بها القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م، تستأهل الإستسحان والإتباع من جانب النظم السياسية الطامحة إلى تفعيل المسؤولية الجنائية للوزراء، وأبرز إيجابيات هذه اللجنة هي اصطباغها بالصبغة القانونية المهنية، سواء من حيث الأصول الواجب على اللجنة إتباعها، أو من حيث كون لقرارها صفة القرار القضائي، على ما ينطوي عليه هذا النوع من القرارات من حجة قانونية تنعكس على فعالية عمل اللجنة، وعلى الأخص كونها لجنة تحقيق وجمع معلومات، ولا يجب أن يغيب عن بالنا أيضاً في السياق ذاته- أن قرارات اللجنة خاضعة لرقابة جهة قضائية أخرى عن طريق الطعن، مما سيكون دافعاً لأن تقوم اللجنة بعملها بجدية وحيدة.

(1) المادة 23 من القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

(2) المادة 24 من القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

(3) المادة 25 من القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

«الفرع الثالث»

إجراءات اتهام الوزراء في النظام السياسي المصري والسوري

تمهيد وتقسيم:

غني عن البيان، أن النظام السياسي المصري، والسوري، كانا زمن الوحدة عام 1958م، يشكلان دولة واحدة تسري عليهما القوانين ذاتها، وأنه بعد الانفصال بين الإقليمين، أضحي كل من الإقليمين المصري، والسوري يشكلان دولتين مستقلتين لهما نظامهما الدستوري المستقل، وهذا الاختلاف الدستوري استتبع اختلافاً في الإجراءات الدستورية في اتهام الوزراء، وإن كانت الإجراءات القانونية التي جاء بها قانون محاكمة الوزراء لعام 1958م مازالت متقاطعة بين النظام السياسي المصري، والسوري، بسبب عدم إلغائه صراحة أو ضمناً. وسوف نعرض في هذا الفرع إجراءات اتهام الوزراء، في النظام السياسي المصري والسوري، وفق التقسيم التالي:

- الفصل الأول: إجراءات اتهام الوزراء في النظام السياسي المصري.
- الفصل الثاني: إجراءات اتهام الوزراء في النظام السياسي السوري.

«الغصن الأول»

إجراءات اتهام الوزراء في النظام السياسي المصري

تمهيد وتقسيم:

قدّمنا أن الدستور المصري أسند لكل من رئيس الجمهورية، ومجلس الشعب اختصاص إحالة الوزراء إلى المحاكمة، إلا أنه فرّق في الإجراءات الواجبة الإلتباع من قبل كل منهما عند الاتهام، وفق ما يلي:

البند الأول: إجراءات الاتهام الصادر من مجلس الشعب.

البند الثاني: إجراءات الاتهام الصادر من رئيس الجمهورية.

«البند الأول»

إجراءات اتهام الوزراء الصادر من مجلس الشعب

تضمن دستور 1971م بعض إجراءات الاتهام، وجاء قانون محاكمة الوزراء 79 لسنة 1958م السابق الإشارة إليه، وكذلك لائحة مجلس الشعب الصادرة عام 1979م، بتفاصيل هذه الإجراءات.

وبمراجعة هذه النصوص يتبين أنها جاءت بشروط اقتراح الاتهام، والإجراءات التي تتخذ في مجلس الشعب قبل صدور قرار الاتهام، وبعد صدوره، ونتناول هذه الإجراءات فيما يلي:

أولاً: شروط قبول اقتراح الاتهام أمام مجلس الشعب⁽¹⁾:

1- أن يُقدم الطلب كتابة.

(1) د.سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية... رسالة سبقت الإشارة إليها - ص 696.

- 2- أن يكون موقعاً عليه من خمس عدد أعضاء مجلس الشعب على الأقل⁽¹⁾.
- 3- أن يتضمن الطلب تحديداً للأفعال التي يُبنى عليها الاتهام، والأسباب التي يقوم عليها، وما قد يكون لدى مُقدميه من بيانات، أو أسانيد، أو مستندات تؤيده.
- ثانياً: إجراءات نظر مجلس الشعب للاقتراح، والموافقة عليه:
- 1- إجراءات عرض الاقتراح بالاتهام:
- أ- دور رئيس مجلس الشعب: يقوم رئيس مجلس الشعب بعرض طلب الاتهام على المجلس فور تقديمه إليه⁽²⁾، وبعد أن يتأكد من وجود مقدم الطلب بالجلسة، ويعتبر عدم وجود أحدهم بالجلسة تنازلاً منه عن الطلب، ويؤذن بالكلام لاثنتين من مُقدمي الطلب، ثم تجرى المناقشة فيه إذا رأى المجلس محلاً لذلك⁽³⁾.
- ب- دور مجلس الشعب: يقوم المجلس بإحالة الطلب إلى اللجنة العامة لدراسته، وتقديم تقرير عنه خلال شهر على الأكثر من تاريخ الإحالة⁽⁴⁾:
- ولهذه اللجنة أن تستدعي الوزير عن طريق رئيس المجلس، وأن تستمع إلى أقواله، ولها القيام بذلك بنفسها، أو بواسطة لجنة فرعية تختارها من بين أعضائها، وإذا ما انتهت اللجنة إلى الموافقة على الاقتراح باتهام الوزير وجب أن يصدر قرارها بأغلبية أعضائها⁽⁵⁾.
- 2- إجراءات موافقة مجلس الشعب على قرار الاتهام:

(1) المادة 159 من دستور 1971م والمادة 8 من القانون رقم 79 لسنة 1958م، والمادة 245

من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام 1979م.

(2) المادة 245 من لائحة مجلس الشعب المصري عام 1979م.

(3) الفقرة الأولى والثانية من المادة 241 من لائحة مجلس الشعب المصري لعام 1979م.

(4) المادة 246 من لائحة مجلس الشعب المصري عام 1979م.

(5) المادة 246 من لائحة مجلس الشعب المصري لعام 1979م.

أ- يصدر قرار المجلس باتهام الوزير بعد مناقشة تقرير اللجنة العامة للمجلس، في جلسة خاصة بموافقة أعضاء المجلس على الأقل.

ب- يُبلغ رئيس مجلس الشعب رئيس الجمهورية بقرار الاتهام، مشفوعاً ببيان يتضمن الوقائع التي تُسبب للوزير، والإجراءات التي اتبعتها المجلس، والأسباب والأسانيد التي بنى عليها قراره.

3- يصدر مجلس الشعب قراراً بتشكيل لجنة للتحقيق، ولجنة للمحاكمة طبقاً لقانون محاكمة الوزراء.

وبالرجوع إلى قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958م، يتبين أن تشكيل لجنة التحقيق ومهامها كالتالي:

أ- **تشكيل اللجنة:** تتألف اللجنة من خمسة من أعضاء مجلس الشعب، يختار أربعة منهم بطريق الاقتراع السري، وفي جلسة علنية، ويرشح رئيس المجلس عضوين من رجال القانون في المجلس لاختيار أحدهما بالطريقة ذاتها عضواً في هذه اللجنة⁽¹⁾.

ب- **مهام اللجنة:** تتولّى اللجنة دراسة موضوع الاقتراح والتحقيق فيه، وتعد تقريراً بنتيجة عملها، وترفعه إلى رئيس مجلس الشعب خلال شهر من تاريخ تكليفها ببحث الموضوع، ويجوز للمجلس أن يقرر تقصير هذا الميعاد⁽²⁾.

ج- **تصرف مجلس الشعب في تقرير لجنة التحقيق:** يقوم رئيس مجلس الشعب بتحديد جلسة لمناقشة تقرير اللجنة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ رفع التقرير إليه، ويصدر المجلس قراره وفقاً لأحكام الدستور⁽³⁾، وكما قدمنا، اشترط دستور 1971م، صدور قرار الاتهام بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب.

(1) المادة 8 من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958م.

(2) المادتين 8 و9 من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958م.

(3) المادة 10 من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958م.

ونؤيد البعض، في أن النصوص الواردة في قانون محاكمة الوزراء المشار إليها بخصوص لجنة التحقيق التي يشكلها مجلس الشعب، مهمتها أصبحت تقوم بها اللجنة العامة لمجلس الشعب طبقاً للنصوص الواردة بلائحة المجلس الصادرة عام 1979م، ولذلك لم تعد هناك حاجة لتشكيل لجنة التحقيق المشار إليها في هذا القانون، وأصبحت النصوص المتعلقة بها فيه في حكم النصوص الميتة وينبغي إلغاؤها⁽¹⁾.

ونرى من جانبنا، أن تشكيل لجنة التحقيق المذكورة حسب ما جاء به قانون محاكمة الوزراء لعام 1958م، يثير حفيظتنا لطرح الملاحظات، ثم التساؤلات التالية: فالمرشح جعل لجنة التحقيق ذات طابع سياسي بالكامل، ولا ينقض هذا الطابع اختيار عضوين قانونيين؛ لأن حتى هذين العضوين هما من مجلس الشعب، فما ضمان عدم تأثر أعضاء اللجنة بالتكوين السياسي لمجلس الشعب والتركيبية الحزبية له؟ وألا يجرح ذلك في حيادية اللجنة واستقلال أعضائها؟ ثم، لماذا لم يأخذ المشرع بالفصل بين جهة التحقيق والاتهام؟

ثالثاً: التصرف في قرار الاتهام الصادر من مجلس الشعب:

يرسل رئيس مجلس الشعب إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى قرار الاتهام في اليوم التالي لصدوره؛ لاختيار المستشارين لعضوية المحكمة العليا⁽²⁾. ثم، وبعد ثلاثة أيام على الأكثر من تاريخ اختيار المستشارين أعضاء المحكمة العليا، يرسل رئيس مجلس الشعب إلى رئيس المحكمة العليا قرار الاتهام، أو الإحالة مع صورة من محضر الجلسة التي صدر فيها، والمداولات التي بشأنه وتقرير لجنة التحقيق، وجميع الأوراق والمستندات المؤيدة للاتهام أمام المحكمة⁽³⁾.

(1) د.سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية... - مرجع سابق - ص 698.

(2) المادة 11 من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958م.

(3) المادة 12 من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958م.

ما نراه بخصوص اتهام مجلس الشعب للوزراء في مصر:

قدّمنا أن المشرع التأسيسي في مصر لم يفسح للأفراد دوراً جدياً في تحريك الدعوى العامة بمواجهة الوزراء.

وكنا نأمل أن تقرير الحق لمجلس الشعب في اتهام الوزير الآثم سيخفف من الإقصاء الدستوري للأفراد في هذا المضمار، و أنه قد يعوض مشكلة إبعاد الأفراد عن تحريك الدعوى الجنائية ضد الوزير، وذلك عن طريق تبني بعض أعضاء البرلمان، ولا سيما من المعارضين، لشكوى أحد الأفراد ضد وزير ما، الأمر الذي يفسح المجال أمام الأفراد - بطريق غير مباشر - لتحريك الإجراءات الجنائية أمام المحكمة الخاصة.

ولكن هذا الأمل أو التصور، وقف أمامه في الواقع عائقين:

الأول: أن الدستور تطلّب تقديم اقتراح اتهام الوزير من خمس الأعضاء الذين يتشكل منهم مجلس الشعب، أي: نحو 90 عضواً. ولا شك أنه يندر أن تجمع المعارضة هذا العدد من المقاعد في البرلمان، وإذا تجاوزنا العقبة السابقة، نصطدم بعائق آخر:

الثاني: أن الموافقة على قرار الاتهام يتعين للحصول عليها موافقة ثلثي أعضاء المجلس، ولا يمكن توافر تلك النسبة إلا بتصويت الأغلبية في جانب إقرار الاتهام، وهو أمر مستبعد، فالوزارة هي وزارة حزب الأغلبية، ولا يعقل أن يصوت أعضاء الحزب ضد وزارة تنتمي إليهم⁽¹⁾.

(1) د. فتحي فكري، قانون محاكمة الوزراء... - مرجع سابق - ص 86، ينصرف هذا التعليق على المرحلة التي تسلم فيها الرئيس محمد حسني مبارك حكم مصر.

وهكذا نؤيد البعض⁽¹⁾، أن المشرع التأسيسي غالى في النصاب المتطلب لتقديم الاقتراح بالاتهام، والأغلبية اللازمة للموافقة عليه؛ بحيث يصعب تصور توفره. وهذا النهج يجعل محاكمة الوزير أمام محكمة خاصة أقرب إلى الحصانة منها إلى الضمانة.

«البند الثاني»

إجراءات اتهام الوزراء الصادر من رئيس الجمهورية

نص دستور 1971م في المادة 159 منه على ربط الإحالة إلى المحاكمة بالجرائم التي تقع من الوزير أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها. وقيام رئيس الجمهورية بإحالة الوزير إلى المحاكمة لا يتوقف على صدور أي إجراء من جانب مجلس الشعب، كما أن إحالة الوزير إلى المحاكمة من قبل رئيس الجمهورية، يتبعه إجراءان:

الأول: تمثيل الاتهام أمام المحكمة العليا:

يقوم بتمثيل الاتهام أمام المحكمة في حالة قرار الإحالة إلى المحاكمة من رئيس الجمهورية، النائب العام أو من يقوم مقامه، ويعاونه من يرى الاستعانة به من رجال النيابة العامة⁽²⁾.

الثاني: قيام رئيس الجمهورية بإخطار رئيس مجلس الشعب ورئيس مجلس القضاء الأعلى بقرار الاتهام:

وعلى ذلك جرى نص المادة 11 من القانون رقم 79 لسنة 1958م على أنه «...في حالة صدور قرار الإحالة من رئيس الجمهورية يرسله إلى رئيس

(1) د. فتحي فكري، القانون الدستوري (الكتاب الثاني-النظام الحزبي-سلطات الحكم في دستور 1971م)- دار النهضة العربية-2000م، ص 606.

(2) المادة 3 من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958م.

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 بين أعضائه، على أن يتم إجراء القرعة وتشكيل المحكمة العليا في جميع الأحوال خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ صدور قرار الاتهام أو الإحالة». ثم، وبعد ثلاثة أيام على الأكثر من تاريخ اختيار المستشارين أعضاء المحكمة العليا، يرسل رئيس الجمهورية إلى رئيس المحكمة العليا قرار إحالة الوزير إلى المحاكمة، على أن يكون القرار مسبباً مصحوباً بجميع الأوراق والمستندات المؤيدة للاتهام⁽¹⁾.

آثار اتهام الوزير أو إحالته إلى المحاكمة أثناء الخدمة:

نصت المادة 160 من دستور 1971م على أن «يقف من يتهم من الوزراء عن عمله إلى أن يفصل في أمره...»، ومفاد ذلك أن الإيقاف عن العمل أمر وجوبي بحكم الدستور، وبمجرد صدور قرار الاتهام أو الإحالة إلى المحاكمة. وحكمة هذا الموقف ظاهرة، وهي دفع مظنة استغلال الوزير سلطات منصبه ونفوذه في التأثير على إجراءات المحاكمة⁽²⁾.

وكما يترتب على الاتهام والإحالة إلى المحاكمة أثناء وجود الوزير بالخدمة، عدم وجود سبيل لكل من المدعي العام الاشتراكي، ولا النيابة العامة لأن يتولى أيٍّ منهما التحقيق مع هذا الوزير، فيما نسب إليه من جرائم؛ لأنه لا يمكن محاسبة المرء عن فعل واحد مرتين.

ولأن القواعد المنظمة لسلطات التحقيق والمحاكمة هي من النظام العام، ومن ثم لا يجري في شأنها الإسقاط أو التنازل، حتى لو كان المتنازل هو الوزير الذي تجرى محاكمته⁽³⁾.

(1) المادة 12 من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958م.

(2) راجع: قرار المحكمة الدستورية العليا في طلب التفسير رقم 1 لسنة 8 عليا السابق الإشارة إليه - ص 199 الهامش.

(3) حكم محكمة جنايات القاهرة، سبقت الإشارة إليه - ص 202 الهامش.

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.
الفصل الثاني: النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء وتطبيقاتها.

ومع ذلك يرى البعض⁽¹⁾ -بحق- أن اتهام الوزير وإيقافه أثناء المحاكمة لا يحول دون قيام رئيس الجمهورية بإعفائه من منصبه؛ تطبيقاً للسلطة المخولة له بمقتضى نص المادة 141 من دستور 1971م⁽²⁾.

«الفصل الثاني»

إجراءات اتهام الوزراء في النظام السياسي السوري

أسند الدستور السوري لرئيس الجمهورية الحق في إحالة الوزراء الآثمين إلى المحاكمة، ثم منح قانون محاكمة الوزراء لعام 1958م الحق -بعد إحالة الوزير من قبل رئيس الجمهورية- لمجلس الشعب بالاتهام.

وفيما يتعلق بالإجراءات الواجبة الاتباع من قبل رئيس الجمهورية بعد صدور قرار الإحالة، أو تلك الواجبة الاتباع من قبل مجلس الشعب بعد صدور قرار إحالة الوزير من رئيس الجمهورية للشروع في الاتهام، فقد أحال الدستور بشأنها إلى القانون، وقدّمنا أن القانون رقم 79 لعام 1958م هو الواجب التطبيق، لعدم صدور قانون آخر يعدل ذلك القانون، أو يلغيه.

وحيث إن قانون محاكمة الوزراء المذكور قد صدر زمن الوحدة المصرية السورية، فإن الإجراءات الواجبة الاتباع سواء من قبل رئيس الجمهورية أم من مجلس الشعب سواء عند الإحالة، أو الاتهام، أو التحقيق، باستثناء تلك المتعلقة بالأكثرية المطلوب توافرها في مجلس الشعب للاتهام، حيث سها عنها قانون محاكمة الوزراء.

(1) د.سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية... - مرجع سابق - ص 699.

(2) حيث تنص المادة 141 من دستور سنة 1971م على أنه «يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم، ويعفيهم من مناصبهم».

هي ذات الإجراءات التي سبق ذكرها عند الحديث عن تلك الإجراءات في النظام السياسي المصري، ولذا، ومنعاً من حدوث التكرار، نحيل إليها لمعرفة تلك الإجراءات⁽¹⁾.

آثار اتهام الوزير أو إحالته إلى المحاكمة أثناء الخدمة في النظام السياسي السوري:

نصت المادة 124 من الدستور السوري لعام 1973م على أن «يوقف الوزير المتهم عن العمل فور صدور قرار الاتهام، إلى تبت المحكمة في التهمة المنسوبة إليه، ولا تمنع استقالته، أو إقالته من محاكمته، وتكون المحاكمة وإجراءاتها على الوجه المبين في القانون».

تبعاً لهذا النص، يترتب على صدور قرار الاتهام أن يوقف الوزير عن أداء مهام منصبه إلى أن تبت المحكمة المختصة في التهمة المنسوبة إليه، والوقوف عن العمل هنا وجوبي بحكم الدستور، ومن ناحية أخرى فإن استقالة الوزير المتهم، أو إقالته من منصبه لا يمنع من محاكمته على الجرائم التي ارتكبها أثناء توليه مهامه أو بسببها، فمثل هذه الاستقالة، أو تلك الإقالة لا تحول دون ملاحقته عن الجرائم والتهم المنسوبة إليه⁽²⁾.

(1) راجع ما سبق من هذه الرسالة ص 236.

(2) د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين... - مرجع سابق - ص 861

«المبحث الثاني»

محاكمة الوزراء جنائياً

تمهيد وتقسيم:

مما لا شك فيه، أن اعتبارات المركز القانوني الذي يشغله الوزير في النظام السياسي، وضرورة الفصل والتوازن بين السلطات، والقاضية بمشاركة البرلمان في توجيه الاتهام للوزراء في النظم السياسية المعاصرة، متوافرة أكثر في عملية محاكمة الوزراء.

فاتهام الوزراء وإن كان إجراء ينطوي على خطورة بالغة، إلا أن محاكمة الوزراء تتجاوز في خطورتها إجراء الاتهام، وذلك لأن مرحلة المحاكمة تعد المرحلة الحاسمة في الوضع القانوني للوزير، بين كونه بريء الساحة مما اتهم فيه ونسب إليه، وبين كونه مداناً.

أضف إلى ذلك، أن مرحلة المحاكمة قد تؤدي إلى إجهاض عملية المحاكمة برمتها، خاصة إذا كان الدور البرلماني دوراً محكوماً بما يحكم العمل البرلماني عادة من اعتبارات سياسية وتركيبات وأمزجة حزبية.

ولذا، كان لزاماً على النظم السياسية الديمقراطية المعاصرة، أن تأخذ بحسبانها عند تحديد الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء، ما فيه استجابة لمقتضى الفصل والتوازن بين السلطات - بحسبان الوزير عضواً مهماً في السلطة التنفيذية - فلا تكون المحاكمة ذريعة لتدخل السلطة القضائية في عمل السلطة التنفيذية من جانب، وفيه استجابة لضرورة توفير محاكمة فاعلة عادلة للوزراء الآثمين.

كما أن تحديد الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء من شأنه أن يحصّن - وليس امتيازاً - العمل الوزاري من أي ضغط لحرفه عن غايته الأساس في تنفيذ السياسة العامة للدولة، فإن التحديد الدقيق لإجراءات المحاكمة من شأنه أيضاً أن

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.

الفصل الثاني: النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء وتطبيقاتها.

يضمن عدم انحراف الهيئة المختصة بالمحاكمة عن أهدافها المتشعبة؛ بين ضرورة المحافظة على حيديتها-كهيئة المحاكمة- وبين ضرورة التوازن بين السلطات، وبين محاكمة الوزير فعلاً في آخر المطاف.

وفي حال المحاكمة وثبوت إدانة الوزير، يبقى لهيئة المحكمة أن تقضي بعقوبة بحق الوزير الآثم، وقتئذ لا بد من معرفة نوع العقوبة التي سيتعرض لها الوزير، والبحث في أثر مركز الوزير، وذاتية محاكمته على العقوبة.

وسيتم معالجة ما تقدم وفق التقسيم التالي:

المطلب الأول: الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء.

المطلب الثاني: إجراءات محاكمة الوزراء والعقوبة المقررة.

«المطلب الأول»

الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء

تمهيد وتقسيم:

تدرج الدساتير عادة على إبعاد المسؤولية الجنائية للوزراء عن محاكم القضاء العادي، لاعتبارات دستورية وسياسية سبق ذكرها، الأمر الذي أدى إلى نشوء هيئات محاكمة ليست ذات طابع قضائي صرف، بل يدخل فيها الطابع السياسي، و تعد مشكلة البحث في طبيعة هذا القضاء؛ الذي يحاكم الوزراء، بعداً خاصاً لمشكلة أكثر عمومية تتعلق بما يطلق عليه "القضاء السياسي"⁽¹⁾.

إذ يثور التساؤل عما إذا كان من المناسب بالنسبة للجرائم ذات الطبيعة السياسية، أو بالنظر إلى السلطة السياسية التي يتمتع بها الوزراء، أو طبيعة المسؤولية التي تنقل عاتقهم، أن يُستبعد اختصاص القضاء العادي من التدخل في شأنهم من أجل تنظيم قضاء خاص ذي طبيعة سياسية.

ويُصادفنا، في الإجابة عن هذا التساؤل، وجهتا نظر: الأولى في صالح القضاء الخاص، والثانية في غير صالحه.

فقد قيل في انتقاد هذا النوع من القضاء: "إنه لا يمكن أن يوجد قضاء سياسي، فالكلمتان لا ينسجم أن يلتقيا معاً، فما هو قضائي ليس بسياسي، والعكس صحيح".

ثم يضيف هذا الفريق، بأنه إذا كان القضاء السياسي هو قضاء للأمور السياسية، كما هو الحال بالنسبة للقضاء الإداري أو العسكري، أمكن الرد على ذلك بأن الإدارة والجيش لهما فنون خاصة تستوجب أن يكون قضائهما متخصصين

(1) لمزيد من التفاصيل حول أشكال القضاء السياسي، د. أحمد فتحي سرور، الشرعية والإجراءات الجنائية- دار النهضة العربية- القاهرة -1977م-فقرة 127ص209وما بعدها.

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.
الفصل الثاني: النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء وتطبيقاتها.

فيها، أما السياسة التي تعد في دولة ديمقراطية اهتمام جميع الأفراد، فلا يستقيم أن تكون سبباً لإخراج طائفة من الجرائم من اختصاص المحاكم العادية لتدخل في اختصاص "قضاء سياسي".

وفي الدفاع عن القضاء السياسي قيل: إن القضاء العادي لن يكون له الاستقلال اللازم في مواجهة الوزراء، وأن من صالحه ألا يزوج به في منازعات سياسية.

فكيف إذن عالجت النظم السياسية هذه الاعتبارات؟ وكيف وفّقت بين الحفاظ على الدور الدستوري الأصيل للقضاء في المحاكمة وبين ضرورة توفير الضمانات اللازمة لاستقلاله؟

هذا ما سوف نعرض له وفق التقسيم التالي:

- الفرع الأول: الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء في النظام السياسي الأمريكي.
- الفرع الثاني: الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء في النظام السياسي الفرنسي.
- الفرع الثالث: الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء في النظام السياسي المصري والسوري.

«الفرع الأول»

الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء في النظام السياسي الأمريكي

أسند واضعو الدستور الأمريكي سلطة إجراء محاكمة الوزراء إلى مجلس الشيوخ⁽¹⁾، حيث جاء في نص البند السادس من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي: « تكون لمجلس الشيوخ وحده سلطة إجراء المحاكمة في جميع قضايا الاتهام النيابي، وعند اجتماعه لهذا الغرض يجب أن يقسم أعضاؤه اليمين، أو يدلون بالإقرار، وعندما تتناول المحاكمة رئيس الولايات المتحدة، يتأسس جلسة مجلس الشيوخ رئيس المحكمة العليا، ولا يدان أي شخص بدون موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين».

وهو ما يعني: أن دور مجلس الشيوخ في عملية المحاكمة البرلمانية، يتمثل في القيام بدور كل من هيئة المحلفين والقاضي⁽²⁾.
وطبقاً لذلك، فإن مجلس الشيوخ يجتمع بهيئة محكمة بعد إحالة قرار الاتهام إليه، ويرأس جلسة المحاكمة نائب الرئيس بصفته رئيساً للمجلس، أو الرئيس الاحتياطي لمجلس الشيوخ في حالة تخلف الرئيس⁽³⁾.

(1) لعله من نوافل القول، أن مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية، يتكون من عضوين عن كل ولاية، دون تفرقة بين عدد السكان، ويختارون مباشرة بواسطة سكان كل ولاية لمدة ست سنوات ويجدد ثلثه كل سنتين، ويشترط الدستور في العضو أن يكون ثلاثين سنة فأكثر، وأن يكون مواطناً أمريكياً منذ تسع سنوات على الأقل، وأن يكون مقيماً في الولاية المرشح بها وقت إجراء الانتخاب (وقت ترشيحه). انظر: د. ربيع أنور فتح الباب، الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية (نظام المجلسين) في النظم الديمقراطية الحديثة - دار النهضة العربية - القاهرة - 1992م ص 71. وانظر: د. محمد هلال الرفاعي، تطور مفهوم نظام المجلسين التشريعيين في النظم السياسية المعاصرة - رسالة دكتوراه - جامعة دمشق - 2011م - ص 288.

(2) د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين... - مرجع سابق - ص 563.

(3) د. أحمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري... - رسالة دكتوراه سبق الإشارة إليها - ص 585.

ونحن نعتقد، أن المشرع الدستوري في الولايات المتحدة أناط محاكمة الوزراء بمجلس الشيوخ، ولم ينطها بالمحكمة العليا لأسباب أهمها:

1- أن عدد أعضاء المحكمة قليل، بحيث يكون من السهل التأثير عليهم، في حين أن عدد أعضاء مجلس الشيوخ أكثر، ويصعب النيل من حيدتهم.

2- أن مجلس الشيوخ هو الجهة المحايدة الوحيدة القادرة على محاكمة الوزير، والحكم عليه بعيداً عن التأثيرات الحزبية؛ التي قد تجد صداها الواسع في مجلس النواب.

إلا أنه وفي ذات الوقت يجب ألا يغيب عن البال، أن مجلس الشيوخ وإن كان التأثير الحزبي فيه أقل من مجلس النواب، إلا أنه يبقى جهة سياسية بعيدة عن الجانب القضائي، وهذا ما يجعل المحاكمة البرلمانية ذات طابع سياسي بحث، وهو ما أدى في غير قليل من الحالات إلى تبرئة المتهم، ونفذ المتهم من عقوبة العزل من المنصب بسبب التركيبة الحزبية.

ففي عام 1876م، اتهم مجلس النواب بالإجماع وزير الحرب "ويليام دبليو بيلناب William w. Belknap" بتلقي "قبض" رشوى من شخص عينه الوزير المذكور لصيانة محطة تجارية، ثم سمح له بالبقاء في منصبه، مقابل قيامه بدفع مبلغ 12 ألف دولار سنوياً من أرباح المحطة إلى طرف ثالث، ليقوم بدوره بدفع مبلغ 6 آلاف سنوياً للوزير المذكور.

وأثناء محاكمته أمام مجلس الشيوخ، جادل مستشار بيلناب القانوني بأن مجلس الشيوخ لا يملك الصلاحية لمحاكمته؛ لأنه استقال من منصبه قبل محاكمته، وبالتالي أصبح فرداً عادياً، غير أن مجلس الشيوخ رفض هذه الحجة، وأعلن في 2 مارس 1876م أنه بأنه يملك الصلاحية لمحاكمة الوزير المتهم بغض النظر عن استقالته، وقد وافق على ذلك أغلبية أعضاء المجلس، وقرر متابعة إجراءات المحاكمة ضده.

والغريب أنه بعد كل هذه التطورات، أخفق مجلس الشيوخ في إدانة الوزير بيلناب؛ حيث لم تتحقق الأغلبية المطلوبة للإدانة، وهي أغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين؛ حيث جاء التصويت بأغلبية 37 صوتاً مقابل 29 صوتاً⁽¹⁾.

(1) د.حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين ... ص 563.

«الفرع الثاني»

الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء في النظام السياسي الفرنسي

سادت الطبيعة السياسية للهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء طوال عهد الجمهوريات الأربع في فرنسا، وحتى في دستور 1958م الذي جاء بالجمهورية الخامسة، واستمر الوضع هكذا، حتى أتى التعديل الدستوري بموجب القانون الأساسي 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م-السابق ذكره⁽¹⁾- والذي أسند محاكمة الوزراء إلى محكمة العدل للجمهورية؛ حيث نص الدستور الفرنسي في المادة 68-1 (المعدلة): " أعضاء الحكومة مسؤولون جزئياً عن الأعمال المرتكبة في ممارسة وظائفهم؛ والتي تعد جنایات، أو جنح حين ارتكابها، وتكون محاكمتهم أمام محكمة العدل للجمهورية، وتنقيد محكمة العدل للجمهورية بتعريف الجنایات والجنح، وكذلك العقوبات المحددة لها، والمنصوص عليها في القانون".

المادة 68-2: " تتألف محكمة العدل للجمهورية من خمسة عشر عضواً: 12 برلمانياً تنتخبهم الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ من بين أعضائهما بعدد متساوٍ لكل منهما، بعد كل تجديد عام، أو جزئي للمجلسين وثلاثة من قضاة محكمة التمييز على أن يرأس أحدهم محكمة العدل للجمهورية".

إلا أنه، وبالرغم من إدخال العنصر القضائي في تشكيل المحكمة، فما زال الوضع في فرنسا يقوم على محاكمة الوزراء أمام محكمة خاصة، بيد أن ما تجدر ملاحظته في المادة المذكورة آنفاً، ومن ثم أفراد تساؤل حوله، هو أن مناط

(1) راجع: ص-71- من هذه الرسالة.

الاختصاص في محاكمة الوزراء أمام المحكمة الخاصة، وهي محكمة العدل للجمهورية، هو ارتكاب الوزير الفرنسي لجناية أو جنحة في "ممارسة وظائفه".

وهذا يتضح من عبارة "الأعمال المرتكبة في ممارسة وظائفهم" الواردة في مستهل الفقرة الأولى من المادة 68 المذكورة آنفاً، وهنا يغدو التساؤل ملحاً حول معيار التمييز بين ما يمكن عدّه متصلاً من جرائم الوزراء بالوظيفة الوزارية، أم منفصلاً من تلك الجرائم عن الوظيفة الوزارية؟

وفي الحقيقة، لا بد للإجابة عن هذا التساؤل من استعراض رأي الفقه، و ما جرى عليه الاجتهاد القضائي في فرنسا، حول معيار التمييز بين الأعمال الجرمية المتصلة، وتلك المنفصلة عن الوظيفة الوزارية.

أولاً: رأي الفقه: استند الفقه في توزيع الاختصاص في محاكمة الوزراء بين المحاكم الجزائية ومحكمة العدل للجمهورية، إلى نوع الفعل المرتكب؛ فالأفعال التي يرتكبها الوزير، والتي لا تدخل في صلب مهامه الوزارية يُفترض أن تخضع للمحاكم الجزائية العادية، وهنا تعتبر من الأعمال المرتكبة خارج تأدية المهام الوزارية: وذلك كالجرائم من نوع استغلال النفوذ، أو سرقة الأموال العامة، أو التواطؤ أو الغش.

والسبب هو أن الإثراء خلال الوظيفة لا يدخل ضمن مهام الوزير، وطالما أن الوزير تخلى عن صفته؛ كمؤتمن على المصلحة العامة، ليعمل من أجل غايات خاصة متنافية مع مصلحة المرفق العام الذي يتولى إدارته.

وبالتالي، فإن هذا التصرف الخاطئ الذي يرتكبه الوزير يجعله غير مستحق للحماية التي من أجلها أنشئ القضاء الخاص، وأما إذا كان فعل الوزير

على علاقة مباشرة بتسيير شؤون الدولة، فهذا يكون مبرر القضاء السياسي حاضراً بقوة، وبالتالي يكون الاختصاص معقوداً لمحكمة العدل للجمهورية⁽¹⁾.

ثانياً: ما جرى عليه الاجتهاد القضائي: ففي حكم أصدرته محكمة الجench في باريس، بتاريخ 1995/4/20م في قضية وزير التجارة الفرنسية Michel Noir، اعتبرت المحكمة أن "فقط الأعمال المرتكبة في ممارسة الوظيفة الوزارية، وليس الأعمال المنفصلة، تدخل في اختصاص محكمة العدل للجمهورية، وأن المادة 68 من الدستور تهدف إلى حماية الوظيفة الحكومية وليس إنشاء امتياز قضائي"⁽²⁾.

ثم تكرر العودة إلى نظرية توزيع الاختصاص بين القضاء العدلي، ومحكمة العدل للجمهورية، في قرار محكمة التمييز في قضية الوزير Carignon الذي لوحق بسبب دوره في تلزيم عقد امتياز مياه الشرب في مدينة Grenoble، وفي هذه القضية، اعتبرت المحكمة أن الأفعال الجرمية التي ترتكب أثناء ممارسة الوظيفة، والتي تبرر محاكمة الوزير أمام محكمة العدل للجمهورية، هي الأفعال التي ترتبط مباشرة بالوظيفة الوزارية أي التي تكون على علاقة مباشرة بإدارة شؤون الدولة، وتدخل ضمن اختصاص الوزير.

وفي قضية وزير التجارة الفرنسية Michel Noir، عام 1997م، الذي اتهم بارتكابه جريمة الانتفاع من أموال متأتية من مصدر مشبوه، والمساهمة في ارتكاب جريمة إساءة التصرف بأموال شركة Kis الفرنسية، اعتبرت محكمة النقض، أن الفعل الجرمي الذي ارتكبه الوزير Michel Noir لم يكن ناتجاً بصورة مباشرة عن ممارسته لوظائفه الوزارية، وإنما يعد مرتكباً بمعرض قيامه بهذه الوظائف.

(1) عصام نعمة إسماعيل، محاكمة الوزراء... - مرجع سابق - ص 101.

(2) عصام نعمة إسماعيل، محاكمة الوزراء... - مرجع سابق - ص 100.

لذا فإن صلاحية ملاحقة ومحاكمة فاعل هذه الجريمة تعود للقضاء العادي، ولا يدخل في صلاحية محكمة العدل للجمهورية سوى الأفعال الجرمية؛ التي يرتكبها الوزراء، وتكون ناتجة بصورة مباشرة عن ممارستهم لوظائفهم الوزارية، وليس تلك المركبة بمعرض قيامهم بهذه الوظائف.

وشكّل هذا الاجتهاد خطوة إضافية لجهة تقليص الامتياز الذي يتمتع به أعضاء الحكومة من أجل المحاكمة أمام محكمة العدل للجمهورية، كما يقرر الاجتهاد أن الأعمال الوزارية المرتبطة مباشرة بشؤون الدولة، والتي ترتكب خلال ممارسة المهام الوزارية بالمعنى الحصري للكلمة، هي وحدها من صلاحية محكمة العدل للجمهورية، مستبعداً بذلك حتى الجرائم المرتكبة في معرض ممارسة الوظيفة الوزارية⁽¹⁾.

ثم قررت محكمة النقض، بمناسبة دعوى تتلخص وقائعها في أن أحد الوزراء (وهو وزير مختص بشؤون العمل بوزارة الشؤون الاجتماعية) كان قد وجّه - عبر أحد البرامج الإذاعية - انتقادات حادة إلى الأحكام التي أصدرها القضاء الإداري بشأن بعض المنازعات الانتخابية، فأقامت نقابة القضاة دعوى أمام (محكمة الجنج) ضد الوزير بتهمة التعدي على سلطة القضاء (م/ 226 من قانون العقوبات). دفع الوزير بعدم الاختصاص بمحكمة الجنج استناداً إلى نص م/ 68 من الدستور التي توجب أن تكون محاكمته أمام المحكمة القضائية العليا (قبل التعديل الدستوري)، ولكن المحكمة رفضت الدفع، فاستأنف الحكم الصادر برفض الدفع، فرفض رئيس الاستئناف بدوره الطلب، ثم طعن فيه بالنقض، فألغي القرار من جانب محكمة النقض.

(1) المحامي الدكتور. نقولا فتوش، مسؤولية الوزير وأصول محاكمته - الطبعة الثانية - دار العلم للملايين - بيروت - 2001م - ص 59.

وأحيل الأمر من جديد إلى محكمة استئناف باريس التي رفضت مرة أخرى الدفع المُبدى من جانب الوزير، وأيدت الحكم وأبقت بقرارها الصادر في أول فبراير 1985م على اختصاصها استناداً إلى أن الوقائع المطروحة لم يرتكبها الوزير متعلقة بوظيفته، ولكنها تشكل عملاً منفصلاً عن الوظيفة الوزارية.

ثم طعن في هذا الحكم بالنقض، فلم تتماشى محكمة النقض مع وجهة نظر قضاة الموضوع، وحددت الجرائم المتعلقة بأعمال الوظيفة بتلك المتصلة بالوظيفة الوزارية للفاعل بطريق مباشر، أو غير مباشر، واستندت في قضائها إلى الفقرة الأولى من المادة 20 من الدستور التي تنص على أن (الحكومة - والوزير من بين أعضائها - تحدد وتوجه سياسة البلاد).

فالوزير لم يُدع للحديث من خلال البرنامج الإذاعي، إلا بوصفه وزيراً، والانتقادات التي وجهها كانت تتعلق بالانتخابات المحلية التي تهم الحياة السياسية في البلاد. وخلصت محكمة النقض إلى أن ما صدر عن الوزير المتهم لا يمكن النظر إليه باعتباره خارجاً عن أعمال وظيفته⁽¹⁾.

والرأي عندي، أنه كثيراً ما يدق الأمر أثناء التمييز بين الوزير والوزارة⁽²⁾ التي يرأسها، سواء من الناحية الإدارية أم السياسية، وأن التدرع بحماية العمل الوزاري قد تؤدي إلى عدم مساءلة الوزير، إذا كانت مساءلته تؤدي إلى عرقلة عمله كوزير، بالرغم من كون الفعل الآثم مما يخرج عن نطاق العمل الوزاري، ويدخل في نطاق الفعل الشخصي.

كما أن ارتكاب الوزير لجرم وزاري يخرج عن نطاق وزارته، ويدخل في نطاق وزارة أخرى، لا يعد مسوغاً - كما نرى - لمحاكمته أمام محكمة العدل

(1) الدكتور. عبد العظيم مرسي وزير، الجوانب الإجرائية... -مرجع سابق- ص336

(2) غني عن البيان هنا، أن المقصود بالوزارة - في هذا الموضع - هو الحقبة الوزارية التي يرأسها الوزير، وليس الوزارة بمعنى الحكومة، أو رئاسة مجلس الوزراء.

للجمهورية، بل يحاكم أمام المحاكم العادية؛ لأن الغاية من الحصانة الإجرائية المقررة للوزير، هي حماية العمل الوزاري في حدود وزارته.

ثم، وتأسيساً على أن محاكمة الوزير أمام محكمة خاصة هي في فرنسا محكمة العدل للجمهورية، ليس امتيازاً للوزير، وإنما تحصيناً للعمل الوزاري والوظيفة الوزارية، فهي حصانة موضوعية ليست ذاتية، وانطلاقاً من ذلك يجب التمييز بين حالات ثلاث؛ **الحالة الأولى**: أن يكون الجرم المرتكب من قبل الوزير؛ مما يدخل في الأعمال الوزارية بطبيعته، وفي هذه الحالة تكون محاكمة الوزير أمام محكمة العدل للجمهورية.

والحالة الثانية: أن يكون الجرم المرتكب من قبل الوزير ليس من صلب ممارسة الوظيفة الوزارية؛ نظراً لذاتية الفعل الجرمي بحد ذاته، **والحالة الثالثة**: أن يكون الجرم المرتكب من قبل الوزير مما لا يعد من قبيل الأعمال الوزارية بطبيعتها، وفي الحالتين الأخيرتين يحاكم الوزير أمام المحاكم العادية، ويكون الاختصاص للقضاء الجزائي العادي.

و يؤكد هذا الاستخلاص، أننا إذا عدنا إلى أحكام القانون الإداري، نجد أن الإدارة إذا اتخذت قرارات أو قامت بتصرفات افتأتت بها على حقوق الأفراد مجاوزة بذلك اختصاصها المحدد، فإن المبادئ العامة للقانون الإداري تعتبر هذه التصرفات واقعة مادية تشكل اعتداء، وتخرج عن اختصاص القضاء الإداري، ويخضع لاختصاص المحاكم العادية⁽¹⁾.

وهكذا إذن، تختص محكمة العدل للجمهورية في فرنسا بمحاكمة الوزراء عن الجنايات والجناح التي يرتكبونها أثناء ممارسة مهامهم، ولا بد من التساؤل هنا عن تشكيل هذه المحكمة، من حيث عدد العناصر السياسية نسبة إلى العناصر

(1) د. عبدالله طلبة، مبادئ القانون الإداري (الجزء الثاني) - الطبعة الرابعة - منشورات جامعة دمشق -

القضائية؟ ورئاسة هذه المحكمة؟ وكيفية المشاركة فيها؟، وهذا ما سيتم عرضه وفق ما يلي:

أولاً: أحكام العضوية في محكمة العدل للجمهورية:

تتشكل محكمة العدل للجمهورية من خمسة عشر عضواً، ثلاثة منهم قضاة، واثنان عشر عضواً برلمانياً (بمعدل ستة أعضاء من كل مجلس)، ينتخب النواب الأعضاء في محكمة العدل للجمهورية من النواب، بالاقتراع السري، ويفوز كل من حصل على الأكثرية المطلقة من أصوات المقترعين، وينتخب مع كل عضو أصيل عضواً رديفاً.

وأما القضاة أعضاء محكمة العدل للجمهورية فينتخبون لمدة ثلاث سنوات من بين القضاة الأعلى درجة لدى محكمة التمييز، ويسمى واحداً منهم وفقاً لذات الشروط رئيساً لمحكمة العدل للجمهورية، ويكون لكل عضو عضواً رديفاً ينتخب وفقاً لذات الشروط⁽¹⁾.

وتنتهي ولاية النواب أعضاء محكمة العدل للجمهورية في الحالات التالية⁽²⁾:

- 1- في ذات الوقت الذي تنتهي فيه ولاية الجمعية الوطنية، أو عند التغيير الجزئي لمجلس الشيوخ، وفقاً للمجلس الذي ينتمي إليه العضو.
- 2- عندما لا يعودوا منتمين إلى الجمعية الوطنية، أو إلى مجلس الشيوخ، أي: عندما تزول عنهم الصفة البرلمانية.
- 3- في حالة الاستقالة الطوعية.

(1) المادة الأولى من القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

(2) المادة السابعة من القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

ثانياً: المشاركة في أعمال المحكمة:

يقسم أعضاء محكمة العدل للجمهورية من النواب، اليمين أمام المجلس الذي اختارهم، ويكون قسمهم على: إنجاز مهامهم بأمانة ودقة، والمحافظة على سرية المداولات والتصويت، وأن تكون تصرفاتهم مثل تصرف القضاة الجديرين والصادقين⁽¹⁾.

يلتزم أعضاء محكمة العدل للجمهورية بالمشاركة في الجلسات والمداولات التي يدعون إليها، وفي حالة الغياب غير المبرر بسبب جدي، تجري إقالة العضو المتغيب من قبل محكمة العدل للجمهورية، والتي تفصل فيه سواء تلقائياً أو بناءً على طلب المدعي العام، ويجري استبدالهم وفقاً للشروط المبينة في هذا القانون⁽²⁾. كما يحق لكل عضو في محكمة عدل الجمهورية، أن يطلب تنحيته لأحد الأسباب المنصوص عنها في قانون الأصول الجزائية، وتفصل المحكمة في طلب التنحي عند افتتاح جلساتها وقبل البدء بالمناقشات⁽³⁾.

وأجاز القانون لعضو المحكمة أن يتنحى لغير الأسباب المنصوص عنها في قانون الأصول الجزائية، بشرط أن يبين الأسباب؛ التي دفعته للتنحي، على أن تفصل محكمة العدل للجمهورية بهذا الطلب⁽⁴⁾.

و في حال رد عضو محكمة العدل للجمهورية أو وجود موانع مؤقتة لأحد الأعضاء، يحل مكانه أحد الأعضاء الرداء، وأما في حالة الوقف النهائي لأحد الأعضاء الأصليين خلال مدة ولايته يصبح الرديف عضواً أصلياً مكانه، وإذا حلّ العضو الرديف مكان الأصل، أو إذا منع العضو الرديف من عمله بصورة مؤقتة

(1) المادة الثانية من القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

(2) المادة الثالثة من القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

(3) المادة الرابعة من القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

(4) المادة الخامسة من القانون رقم 93/252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.
الفصل الثاني: النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء وتطبيقاتها.

أو نهائية، فيتم استبداله بعضو آخر ينتخب وفقاً للشروط المنصوص عنها في هذا القانون، وإذا كان من القضاة، فيُنتخب لمدة الولاية المتبقية⁽¹⁾.
ويبدو لنا، أن المشرع الفرنسي و إن كان أفلح أخيراً في إدخال العنصر القضائي في تشكيل محكمة الوزراء، إلا أنه أدخله بصورة خجلة؛ لأنه جعل الأغلبية العظمى في تشكيل المحكمة للعنصر السياسي، وهذا من شأنه أن يسبغ على عملية المحاكمة النّفس السياسي.

⁽¹⁾ المادة السادسة من القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.
الفصل الثاني: النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء وتطبيقاتها.

«الفرع الثالث»

الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء في النظام السياسي المصري والسوري

تمهيد وتقسيم:

أحال الدستور في كل من النظام السياسي المصري، والسوري إلى القانون؛ فيما يتعلق بتحديد الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء، ولما كان قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م-الصادر زمن الوحدة السورية والمصرية- هو الواجب التطبيق في كل من النظامين، فسيتم عرض تشكيل هيئة محكمة الوزراء وفق ما جرى عليه قانون محاكمة الوزراء المذكور، في كل من النظام السياسي المصري والسوري، وفق التقسيم التالي:

- الفصل الأول: الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء في النظام السياسي المصري.
- الفصل الثاني: الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء في النظام السياسي السوري.

«الغصن الأول»

الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء في النظام السياسي المصري

تمهيد وتقسيم:

غني عن البيان، أن دراسة الهيئة التي تختص بمحاكمة الوزراء، تستلزم دراسة من جانبين؛ الأول: التشكيل العضوي هذه الهيئة، والثاني: الاختصاصات التي تنهض بها، وهو ما سيتم عرضه وفق البندين التاليين:

البند الأول: تشكيل الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء.

البند الثاني: اختصاصات محكمة الوزراء.

«البند الأول»

تشكيل الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء

نصت المادة الأولى من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م على أن «تتولى محاكمة الوزراء محكمة عليا تُشكل من اثني عشر عضواً، ستة منهم من أعضاء مجلس الأمة، يختارون بطريق القرعة، وستة من مستشاري محكمة النقض، ومحكمة التمييز، يختار ثلاثة منهم بطريق القرعة مجلس القضاء الأعلى في كل إقليم.

ويختار بذات الطريقة عدد مساو من أعضاء مجلس الأمة والمستشارين بصفة احتياطية، وفي حالة غياب أحد الأعضاء الأصليين أو قيام مانع منه يحل محله أقدم الأعضاء الاحتياطيين إذا كان من المستشارين وأكبر الأعضاء سناً إذا كان من أعضاء مجلس الأمة، ويرأس المحكمة أعلى المستشارين في الدرجة والأقدمية».

كما بيّنت المادة الثانية من القانون 79 لسنة 1958م طريقة حلول أعضاء المحكمة الاحتياطيين محل الأعضاء الأصليين في حالة غيابهم، أو قيام مانع بهم، ورتبت أيضاً جلوس الأعضاء الاحتياطيين بأن قضت بجلوس الأعضاء الاحتياطيين في جانب يخصص لهم، حتى يكونون في موضع يسمح لهم بمتابعة أعمال المحكمة، بحيث لا يؤدي حلول أيٍّ منهم محل أي من الأعضاء الأصليين إلى وجود حاجة لإعادة الإجراءات من جديد.

وبطبيعة التغيّر في المؤسسات الدستورية نتيجة تغير النظام الدستوري المصري؛ الذي صدر في ظلّه قانون محاكمة الوزراء السابق ذكره، والعمل بموجب دستور 1971م، فإن مجلس الشعب الذي جاء فيه الدستور الأخير حل محل مجلس الأمة المذكور في المادة الأولى، المذكورة آنفاً.

فإذن، أسند قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م اختصاص محاكمة الوزراء إلى محكمة عليا تشكل من أعضاء سياسيين، وقانونيين من كل من الإقليمين السوري، والمصري، وهذا التشكيل أثار لدينا ثلاثة تساؤلات؛ **الأول**: يتعلق بمصير تلك المحكمة، بعد الانفصال بين سوريا ومصر، خاصة وأن الأعضاء من الإقليمين السوري والمصري؟ **والثاني**: حول كون عضوية المحكمة تضم أعضاء سياسيين وقانونيين؟ **والثالث**: حول توقيت تشكيل المحكمة، فهل تشكل بصورة مسبقة على إحالة الوزراء أو اتهامهم-أي: تشكل بصورة دائمة- أم أنها تشكل بعد صدور قرار الإحالة أو الاتهام؟ وما تأثير ذلك على المحاكمة؟ وسنعالج كل تساؤل على حدة:

أولاً: التساؤل المتعلق بجمع أعضاء من الإقليمين السوري والمصري في تشكيل محكمة الوزراء:

وجاء هذا التشكيل تلبية من المشرع القانوني، لمقتضيات الوحدة لجهة ضرورة أن تجمع المحكمة في عضويتها بين أعضاء من الإقليمين.

وبعد الانفصال السوري عن دولة الوحدة، حدث جدل فقهي وقضائي حول إمكانية تشكيل المحكمة، على النحو الذي نص عليه في قانون محاكمة الوزراء، فالبعض رأى أن هذه المحكمة يمكن أن تشكل دون الأعضاء السوريين مستعاضاً عنهم بأعضاء مصريين من نفس الدرجة، وانتهى البعض الآخر⁽¹⁾ إلى نفس قانون محاكمة الوزراء لعام 1958م من حيث وجوده القانوني أصلاً بعد الوحدة. وقدّر للقضاء أن يقول كلمته عندما اتجهت النية في عام 1977م إلى تحريك الدعوى الجنائية ضد كل من السيد: محمد عبدالله مرزيان نائب رئيس مجلس الوزراء، ووزير التجارة الخارجية الأسبق، والسيد: أحمد سلطان وزير الطيران المدني الأسبق، وآخرين لما نسب إليهم من ارتكاب جرائم جنائية أثناء تأدية أعمال وظائفهم، وبسببها، وهي القضية المعروفة بقضية خسائر مؤسسة مصر للطيران، وبصفقة طائرات البوينج، وعقد قرض مع الولايات المتحدة الأمريكية بمبلغ 60 مليون دولار.

وبتاريخ 2 فبراير 1977م أرسل السيد وزير العدل إلى السيد رئيس المحكمة الدستورية العليا بشأن طلب تفسير المادة الأولى من القانون رقم 79 لسنة 1958م الخاصة بتشكيل المحكمة العليا المختصة بمحاكمة الوزراء، وعمّا إذا كان جائزاً اختيار ستة من مستشاري محكمة النقض المصرية بدلاً من ستة من هذه المحكمة، ومحكمة التمييز السورية، كما يقض بذلك نص هذه المادة؛ حيث أصبح متعزراً تشكيلها على النحو المتقدم بعد انفصال سوريا من دولة الوحدة، وقد انتهت المحكمة الدستورية العليا في قرارها إلى أن المحكمة تُشكل من ستة من مستشاري محكمة النقض المصرية فقط، وأقامت قرارها على الأسانيد التالية:

(1) راجع ما سبق من هذه الرسالة ص 103.

- 1- أن دستور دولة الوحدة بين مصر وسوريا الصادر سنة 1958م قد نص في الباب الخامس منه على بقاء التشريعات المعمول بها في الإقليمين سارية المفعول في المجال الإقليمي المقرر لها عند إصدارها.
- 2- عدم تغيير اسم الدولة، وهو الجمهورية العربية المتحدة (استناداً لدستور 1964م) بعد الانفصال؛ مما يجعل استمرار العمل بالقانون المذكور تطبيقاً للمبدأ القائل: إن انفصال جزء من إقليم الدولة لا يؤثر في القوانين السارية فيها، وكذلك نتيجة للعمل بأحكام الميراث الدولي⁽¹⁾، وذهبت إلى نفس الرأي محكمة النقض صراحة⁽²⁾.

ويبدو لنا، أن المحكمة الدستورية العليا في مصر، لئن كانت أحسنت الاستدلال عندما قررت الوجود القانوني للقانون رقم 79 لعام 1958م، إلا أنها عندما أفتت بجواز القصر على قضاة مصريين فقط، تطاولت على النص القانوني ذاته، فنص المادة الأولى جاء واضحاً لا لبس فيه، بأن تُشكل محكمة الوزراء من أعضاء سوريين ومصريين، فأين هي الألفاظ التي تتعدد دلالتها؟ وما هو المعنى الآخر الذي يحتمله النص؟ وبالتالي: لا مبرر أصلاً لطلب التفسير⁽³⁾، وأن ما

(1) راجع قرار المحكمة الدستورية العليا المصرية طلب التفسير رقم 1 لسنة 8 قضائية عليا الصادر بجلسة 1977/4/16م منشور بمجلة إدارة قضايا الحكومة السنة الثانية والعشرين، العدد الثاني أبريل- يونيو 1978م ص 114 و 124 و 25 (مشار إليه سابقاً)، وللتعمق في أحكام الميراث الدولي، يراجع: د. محمد المجذوب، القانون الدولي العام- الطبعة الخامسة- منشورات الحلبي الحقوقية- 2004م- ص 283 وما بعدها، وانظر: د. محمد عزيز شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام- الطبعة الثامنة- منشورات جامعة دمشق- 2001م- ص 175 وما بعدها، وانظر: د. فؤاد شباط، الحقوق الدولية العامة- الطبعة الرابعة- جامعة دمشق- 1962م- ص 245 وما بعدها.

(2) راجع الحكم في الدعوى رقم 1058 لسنة 41 قضائية الصادر بتاريخ 21 يونيو 1979م والمنشور بمجلة الأهرام الاقتصادي بعدها الصادر بتاريخ 1985/7/8م ص 20-22 (مشار إليه ص).

(3) راجع في تفاصيل هذا الرأي: د. فتحي فكري، القانون الدستوري- مرجع سابق- ص 610- الهامش رقم 1.

فعلته المحكمة الدستورية العليا في مصر، هو أنها تصدّت بتفسيرها تعديلاً لما لم يكن موجوداً في النص المُفسَّر، فوضعت بذلك قاعدة جديدة، وهو ما لا يسوغ لها قانوناً، بل ويعد افتئاتاً، وتدخلًا في أعمال السلطة التشريعية، وهو ما يأباه مبدأ الفصل بين السلطات.

كل ما في الأمر، أن قانون محاكمة الوزراء كان بحاجة إلى تعديل، وليس إلى تفسير ليتسنى تطبيقه، وهو ما يجب على المشرع المصري فعله، بأن يعدل القانون المذكور لجانب تشكيل المحكمة.

ثانياً: التساؤل المتعلق بالتشكيل السياسي والقضائي للمحكمة:

نشير إلى أننا، وإن كنا ندرك سلامة الدافع لتشكيل المحكمة تشكيلاً يجمع بين أعضاء سياسيين، وقضائيين، والمتمثل بأن عمل الوزير الذي قد يُحاكم تدخل فيه اعتبارات سياسية، ويخضع قراره إلى النظر في مجموعة من البدائل، بعضها سياسي وبعضها قانوني، مما يستلزم وجود عنصر سياسي في المحكمة؛ لتتمكن من حسن تقدير ما اتخذته الوزير من قرارات، بمعنى: أن إدخال العنصر السياسي أمر استلزمته طبيعة العمل الوزاري، وذاتية الجرم الوزاري.

إلا أننا نتساءل حول دوافع هذه المساواة بين العنصرين السياسي والقضائي في هيئة قضائية من حيث الأصل؟ وما الضير من ترجيح الجانب القضائي؟ سيما أننا نتحدث عن مسؤولية جنائية للوزراء، وأنه كان يكفي لحسن وزن الجرائم الوزارية إدخال عنصر سياسي، ولكن مع الحفاظ على النفس القضائي في تشكيل المحكمة، بأن يكون الرجحان فيه للجانب القضائي.

يقوي هذا الاستخلاص، إذا تذكرنا أن بعض دساتير مصر السابقة-دستوري 1923م، و1930م-كانت تغلب الجانب القضائي في الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء بصورة واضحة، وعلى ذلك نصت كلاً من المادة 67 من دستور 1923م، وما يقابلها من دستور 1930م بأن: «يؤلف مجلس الأحكام المخصوص

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.
الفصل الثاني: النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء وتطبيقاتها.

من رئيس المحكمة الأهلية العليا، ومن ستة عشر عضواً، ثمانية منهم من أعضاء مجلس الشيوخ، وثمانية من قضاة تلك المحكمة...⁽¹⁾، فلماذا إذاً هذا الانتكاس التشريعي، والترجيح السياسي في تشكيل هيئة المحكمة؟

ثالثاً: متى تشكل محكمة الوزراء؟

طبقاً لنص المادة 11 من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م، فالمحكمة تشكل بعد صدور قرار الإحالة، أو الاتهام من رئيس الجمهورية، أو مجلس الشعب، وهذا مؤداه أن تشكيل المحكمة سيكون بصورة لاحقة على الإحالة أو الاتهام.

ونرى، أن هذا التوقيت اللاحق من شأنه أن يؤثر على حيادية المحكمة؛ لأنه يفتح احتمال أن يتم اختيار الأعضاء من الحزب الذي ينتمي إليه الوزير المتهم، ولذا يكون من الأفضل والأوجب مسايرة التشريع الفرنسي في هذا الاتجاه؛ حيث تشكل المحكمة في فرنسا- كما مر معنا- بصورة دائمة⁽²⁾.

ونشير أخيراً، إلى أن مقر المحكمة في دار محكمة النقض بالقاهرة، ويقوم قلم كتابها بأعمال قلم الكتاب في المحكمة العليا⁽³⁾.

«البند الثاني»

اختصاصات محكمة الوزراء في مصر

إذا كان من المتفق عليه أن محكمة الوزراء تختص بالجرائم؛ التي تقع من الوزراء أثناء تأدية وظائفهم، أو بسببها، فالمختلف عليه هو: هل **تتفرد** محكمة الوزراء (المحكمة العليا)، في النظر بهذا النوع من الجرائم؟ بمعنى هل تسلب

(1) راجع: ما سبق ص 83.

(2) راجع وقارن المادة 68 الفقرة الثانية-المعدلة- من الدستور الفرنسي.

(3) المادة الرابعة من القانون رقم 79 لسنة 1958م.

المحكمة العليا اختصاص المحاكم العادية في النظر في الجرائم عموماً؟ أم أن

المحاكم العادية تشارك المحكمة العليا الاختصاص في النظر بهذ الجرائم؟

للإجابة عن تلك الأسئلة، لابد من عرض الاتجاهين، وفق التالي:

الاتجاه الأول⁽¹⁾: يرى أن اختصاص محكمة الوزراء بالجرائم التي تقع منهم أثناء تأدية وظائفهم، أو بسببها، لا يسلب المحاكم العادية اختصاصها في النظر في تلك الجرائم، دون تفرقة بين الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات، وتلك المنصوص عليها في قانون محاكمة الوزراء، وبهذا الاتجاه أخذت محكمة النقض، مستندة في ذلك إلى أن قانون محاكمة الوزراء لم ينص على انفرد المحكمة العليا دون غيرها للفصل في هذه الجرائم⁽²⁾.

(1) د. رؤوف عبيد، مبادئ الإجراءات الجنائية وأوامر التصرف في التحقيق- الطبعة الثالثة- دار الفكر

العربي- القاهرة- 1986م- ص 559

(2) واستندت محكمة النقض فيما ذهبت إليه على ما يلي: أن قضاء محكمة النقض استقرّ على أن المحاكم العادية هي صاحبة الولاية العامة بالفصل في كافة الجرائم، إلا ما استثنى بنص خاص... في حين أن غيرها من المحاكم ليست إلا محاكم استثنائية، لا تسلب المحاكم العادية ولايتها بالفصل في نظر تلك الجرائم مادام أن القانون الخاص لم يرد به أي نص على انفرد المحكمة الخاصة بالاختصاص دون غيرها، ويستوي في ذلك أن تكون الجريمة معاقباً عليها بموجب القانون العام أو بمقتضى قانون خاص؛ إذ لو أراد المشرع أن يقتصر الاختصاص على محكمة معينة ويفردها به لما أعوزه النص على ذلك صراحة على غرار ما جرى عليه في تشريعات عدة، من ذلك المادة (83) من قانون السلطة القضائية سالف الذكر؛ التي أناطت بدوائر المواد المدنية، والتجارية بمحكمة النقض (دون غيرها) الفصل في الطلبات التي يقدمها رجال القضاء والنيابة العامة بإلغاء القرارات الجمهورية، والوزارية المتعلقة بشؤونهم، وفي شأن طلبات التعويض والمنازعات الخاصة بالمرتبات، والمعاشات والمكافآت، كما نصت المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1972م على اختصاص محاكم مجلس الدولة (دون غيرها) بالفصل في المسائل التي حددها.

وقد أكد الدستور ذاته هذا المفهوم عندما نص في المادة (170) على أن تتولى المحكمة الدستورية دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح. ونظراً لأن المادة الأولى من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958م قد قضت بأن (تتولى محاكمة الوزراء محكمة عليا) وكان هذا القانون أو أي تشريع آخر جاء خلواً عن أي نص بإفرد هذه المحكمة العليا دون غيرها بالاختصاص ولائياً بنظر الجرائم التي يرتكبها الوزراء أثناء تأدية وظيفتهم أو بسببها، ومن ثم فإن محاكمة الوزير عما يقع منه من جرائم سواء تلك التي يُجرّمها القانون العام أم تلك التي نص عليها القانون رقم 79 لسنة 1958م تختص بها أصلاً المحاكم العادية بحسبانها صاحبة الولاية العامة، أما المحكمة الخاصة التي نص عليها القانون سالف الذكر فإنها تشاركها في اختصاصها دون أن تسلبها إياه، لما كان ذلك، وكانت النيابة العامة استعمالاً لحقها المقرر قانوناً قد أقامت الدعوى الجنائية أمام المحاكم العادية فإن ما ذهب إليه الحكم المطعون فيه من قضائه بعدم اختصاص محكمة الجنايات ولائياً بنظر الدعوى استناداً إلى أن كلاً من المطعون ضدهما... كانا يشغلان منصب وزير في تاريخ ارتكاب الوقائع المنسوبة إليه يكون قد أخطأ في تطبيق القانون.

* راجع: حكم محكمة النقض 1979م- المنشور بمجلة الأهرام- سابق الإشارة.

الاتجاه الثاني⁽¹⁾: يذهب إلى أن اختصاص المحكمة العليا بالجرائم الواقعة من الوزراء في تأدية وظائفهم، أو بسببها، هو اختصاص مطلق مقصور عليها، تحجب معه ولاية المحاكم العادية بشأن هذه الجرائم، وأيضاً وجد هذا الرأي مؤيداً له في القضاء، فقد أيدت المحكمة الدستورية العليا في مصر هذا الرأي.

وكذلك أيد جانباً من الفقه⁽²⁾ الرأي الأخير -بحق- هذا الاتجاه، ورأى أنه مع وجود هيئة قضائية خاصة خولها القانون الاختصاص بنظر طائفة معينة من الجرائم، لا يستقيم القول بمشاركة المحاكم الجنائية الأخرى لها في هذا الاختصاص لمجرد أن النص على اختصاصها جاء غفلاً من عبارة (وحدها دون غيرها)، فإذا كانت الحاجة إلى مثل هذه العبارة؛ لأنها تفيد معنى القصر، فهذا المعنى -بحسب الرأي المذكور آنفاً- مستفاد من عدة أمور أهمها:

أ- إن تقرير الاختصاص بمحاكمة الوزراء عما يقع منهم من جرائم في تأدية وظائفهم لمحكمة خاصة، دعت إليه اعتبارات تتعلق بطبيعة هذه الجرائم بصفة مرتكبيها، والطابع الخاص الذي يميز مسؤوليتهم عنها على النحو الذي سبق تفصيله في مواضع عدة من هذه الدراسة، وفي القول بالاختصاص المشترك لنظر هذه الجرائم النفقات عن هذه الاعتبارات.

ب- إن أفراد قضاء خاص بمحاكمة الوزراء عن الجرائم التي تقع منهم في تأدية أعمال وظائفهم تقف وراءه رغبة المشرع في توفير ضمانات إجرائية للوزراء لا يسوغ إهدارها؛ لمجرد أن المشرع أغفل إيراد العبارة التي يستفاد منها الاختصاص المطلق لهذه المحكمة، خاصة إذا كان هذا المعنى مستفاد من غيرها. فالمادة مستفاد من غيرها، حيث تنص المادة 160 من الدستور في شطرها الأخير على

(1) د. عبدالعظيم مرسي وزير، الجوانب الإجرائية... -مرجع سابق- ص 372.

(2) د. عبدالعظيم مرسي وزير، الجوانب الإجرائية... -مرجع سابق- ص 374.

أنه: «... وتكون محاكمة الوزير وإجراءات المحكمة وضماناتها... على الوجه المبين بالقانون»، كما نصت المادة الأولى من القانون رقم 79 لسنة 1958م على أن «تتولى محاكمة الوزراء محكمة عليا تشكل من...»، فاستخدام عبارة " تكون محاكمة الوزير... " أو " تتولى محاكمة الوزراء " .. كلها تقييد، من الناحية اللغوية، أن هذا هو السبيل الوحيد الذي رسمه القانون.

ج - من المقرر قانوناً، أنه إذا حدّد المشرع إجراء لاتصال المحكمة - أياً كانت طبيعتها - بالدعوى فإنها - أي: الدعوى- تكون غير مقبولة إذا رفعت بغير هذا الطريق، فإذا كان المشرع في الدستور، وفي القانون قد أناط مهمة توجيه الاتهام إلى الوزراء عما يرتكبونه من جرائم في تأدية أعمال وظائفهم، وإحالتهم إلى المحاكمة بمناسبتها، بمجلس الشعب، وبرئيس الجمهورية تاركاً لهما تقدير ملائمة تحريك الدعوى الجنائية في هذه الأحوال، فلا يقبل القول بأن محل النيابة العامة محلها في ذلك.

ويبدو لنا، أن الرأي السابق وُفق بما استخلصه من حصر الاختصاص بنظر الجرائم التي تقع من الوزراء أثناء تأدية وظائفهم، أو بسببها بمحاكمة الوزراء (المحكمة العليا)، لكننا نعتقد في ذات الوقت أن هذا الرأي وارب الصواب حين جعل اختصاص محكمة الوزراء شامل لجميع الجرائم؛ التي يرتكبها الوزراء أثناء تأدية وظائفهم، أو بسببها.

والرأي عندنا، أن اختصاص المحكمة العليا (محكمة الوزراء)، صحيح أنه اختصاص منفرد بمحاكمة الوزراء عما يقع منهم من جرائم تتعلق بوظائفهم، ولكن على أن تكون هذه الجرائم مذكورة بقانون محاكمة الوزراء؛ وسندنا في ذلك أن المادة الخامسة من القانون المذكور، نصت على أن «...إذا ارتكبوا في تأدية وظائفهم جريمة من الجرائم الآتية...».

ولو كان المشرع أراد أن يدخل كل الجرائم الوزارية في نطاق اختصاص محكمة الوزراء، لما أعوزه النص على ذلك صراحة بأن يضيف إلى المادة الخامسة المذكورة سابقاً عبارة: (أو غيرها من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات والقوانين الجنائية الأخرى).

أما وقد اكتفى بذكر عبارة: (إذا ارتكبوا في تأدية وظائفهم) ثم يتبعها بعبارة: (جريمة من الجرائم التالية)، فهذا دليل على أنه أراد من العبارة الثانية تخصيص مدلول ونطاق العبارة الأولى، بجرائم محددة على سبيل الحصر. وهذا تفسيره: أن المشرع وزن عدداً من الجرائم الوزارية، وقدر أن تختص المحكمة العليا بها دون غيرها، تقديرًا منه -كما نرى- لأهمية و دقة هذه الجرائم، والتصاقها بالأعمال الوزارية⁽¹⁾.

«الغصن الثاني»

الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء في النظام السياسي السوري

قدّمنا أن دستور الجمهورية العربية السورية لعام 1973م، قد أحال في المادة 124 منه على القانون لتنظيم محاكمة الوزراء، وبذلك جرت المادة 124 على أن «...تكون المحاكمة وإجراءاتها على الوجه المبين في القانون» فكان قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م، هو الواجب التطبيق، ولما كان هذا القانون قد صدر زمن الوحدة بين سورية، ومصر، فإن ذات الجهة المختصة بمحاكمة الوزراء في مصر، والتي تم الحديث عنها في الغصن السابق، هي التي تختص

(1) حيث تعد جريمة الاختلاس مثلاً من الجرائم المتعلقة بالجرم الوزاري، انظر: أ. عيفة محمد رضا، المواجهة الجنائية لاعتداء الموظف على المال العام (دراسة مقارنة في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد) -دار النهضة العربية- القاهرة-2009م-ص 156.

بمحاكمة الوزراء في سورية، ولذا، ونزولاً على مقتضى عدم التكرار نحيل إليها في بيان هذه الجهة سواء من حيث تشكيلها أم من حيث اختصاصاتها.

إلا أن التساؤل المطروح في مصر حول مصير تشكيل المحكمة-كما نصت عليه المادة الأولى من قانون محاكمة الوزراء المذكور سابقاً- بعد انفصام عرى الوحدة السورية المصرية، هذا التساؤل لقي في سورية أيضاً جدلاً فقهيّاً، وتجاهلاً قضائياً.

فذهب البعض⁽¹⁾، إلى أن المحكمة التي أتى بها قانون محاكمة الوزراء الصادر زمن الوحدة السورية المصرية، قد أُلّفت على أساس هيئات دستورية قامت على أساس الوحدة، كما يضيف هذا الرأي، أنه لا يمكن حلول أعضاء مجلس الشعب السوري بدلاً من أعضاء مجلس الأمة، أو مستشارين من محكمة النقض السورية بدلاً من مستشاري محكمة النقض في الإقليم المصري؛ لأن مثل هذه الحلول تحتاج إلى نص تشريعي، وكذلك عقد المحكمة جلساتها في مدينة أخرى غير القاهرة.

ومن جانبنا، نُقرّ الرأي السابق بأن قانون محاكمة الوزراء رقم 79 المشار إليه، أتى بهيئات دستورية وقضائية يتعذر الآن تشكيلها، وبأن جميع الحلول السابقة بحاجة إلى نصوص تشريعية، ولكن ما الذي يمنع من استصدار تلك النصوص؟ أليس لدينا سلطة تشريعية تواكب - أو من واجبها مواكبة- التطورات السياسية، والدستورية، والقانونية التي تسير بها الدولة؟ ما الذي يمنع إذن يد

(1) القاضي يوسف اليونس، الحصانة... - مرجع سابق- ص 53.

التعديل التشريعي أن تمتد لتعدل تلك النصوص المانعة لقانون محاكمة الوزراء من التطبيق، وللمحكمة التي أتى بها من التشكيل والانعقاد⁽¹⁾.

بل إن تلك السلطة قادرة على أن تعدل القانون المذكور تعديلاً لا ينسجم فقط مع التغيرات الدستورية في سورية، بل وينسجم مع ما وصلت إليه النظم السياسية في دول عالمنا المعاصر، في مضمار محاكمة الوزراء، و بما ينسجم مع النظام السياسي المتبع في سورية.

وذهب رأي السيد وزير الدولة في سورية⁽²⁾، إلى أنه يمكن إضافة نص إلى قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 19 لعام 1973م، بحيث يشمل اختصاصها محاكمة الوزراء.

وقد وجه البعض⁽³⁾ إلى الرأي الأخير انتقادات، تتمثل في أن اختصاص المحكمة الدستورية العليا، وإن كان قد تضمنه القانون رقم 19 لعام 1973م، إلا أن اختصاص هذا المحكمة مستقى من أحكام الدستور، ولاسيما المواد (91، 147، 146، 145، 144)، وبالتالي: لا يمكن تعديل اختصاص المحكمة إلا بتعديل الدستور ذاته، بحيث يتناول الاختصاص بمحاكمة الوزراء.

ونحن نرى، أن دستور الجمهورية العربية السورية لعام 1973م، حدد اختصاصات المحكمة، ثم أحال إلى القانون لتنظيم ممارسة المحكمة لتلك الاختصاصات، وفعلاً كان القانون رقم 19 لعام 1973م هو الذي تصدى لتنظيم

(1) كان قد جاء في مطالعة السيد وزير العدل التي تضمنها كتابه رقم 2544/3 تاريخ 12/6/1976م، إمكانية النظر في إحلال مؤسسات سورية بديلة عن مؤسسات الوحدة؛ التي تضمنها قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م.

(2) ورد هذا الرأي في مطالعة سيادته رقم 2544/11990 تاريخ 20/7/1976م.

(3) القاضي. يوسف اليونس، الحصانة... - مرجع سابق - ص 54 و 55.

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.
الفصل الثاني: النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء وتطبيقاتها.

أصول ممارسة هذه الاختصاصات، وحصر الاختصاص الجزائي للمحكمة
 بمحاكمة رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

ولذا نعتقد، أنه ليس للمشرع إضافة نص يسمح للمحكمة الدستورية العليا
 بالنهوض بمحاكمة الوزراء؛ نظراً لعدم وجود إحالة دستورية في هذا الاتجاه.

(1) عبدالله محمد خير العجمي، المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة - بحث
 علمي قانوني أعد لنيل لقب أستاذ في المحاماة-مقدم لنقابة المحامين-فرع دمشق-2010م-
 ص147، وانظر: د.محمد أنس أرناؤوط، تطبيقات الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية
 العربية السورية(دراسة مقارنة)-رسالة دكتوراه-جامعة دمشق-2008م.

«المطلب الثاني»

إجراءات محاكمة الوزراء والعقوبة المقررة

تمهيد وتقسيم:

مما لا شك فيه، أن محاكمة الوزراء، بما تنطوي عليه من أهمية مركبة سواء من حيث تلازمها مع ضرورات سياسية وأخرى دستورية وقضائية، أم من حيث كونها عملية قضائية-من حيث المبدأ- ويجب بالتالي: الالتزام بالمبادئ التي تحكم المحاكمات عموماً.

ولا يكفي لضمان هذا التلازم تحديد هيئة تنهض باختصاص المحاكمة، بل لا بد من تحديد إجراءات تكفل تحقيق الهيئة المذكورة لأهدافها، وهذا التحديد للإجراءات؛ ليكون بدوره فاعلاً، يجب أن يكون شاملاً للقانون الإجرائي؛ الذي يجب أن تلتزم به هيئة محاكمة الوزراء من حيث سير جلسات المحاكمة، وضمان تقديم الأدلة، والدفع، والحق الإنساني، والدستوري للوزير الآثم بالدفاع.

فإذا ما التزمت المحكمة بهذه الإجراءات توصلت إلى تقرير مسؤولية الوزير، ومن ثم إيقاع العقوبة التي نص عليها القانون بمواجهة الوزير الآثم، وتلك العقوبة إما أن يحال بشأنها إلى القانون الجنائي العام المطبق في الدولة، أو أن تفرض النصوص المحددة للنظام الإجرائي الخاص بمحاكمة الوزراء، عقوبة محددة تفرض على الوزير.

ينتج عن ذلك أن إجراءات محاكمة الوزراء، والعقوبة المقررة، ولأنها انعكاس في الأصل لطبيعة النظام السياسي السائد في الدولة، فهي تختلف من نظام إلى آخر. وسنعرض في هذا المطلب الإجراءات المتبعة في محاكمة الوزراء، والعقوبة

المقررة في كل من النظم السياسية محل الدراسة، وفق التقسيم التالي:

الفرع الأول: إجراءات محاكمة الوزراء والعقوبة المقررة في النظام السياسي الأمريكي.

الفرع الثاني: إجراءات محاكمة الوزراء والعقوبة المقررة في النظام السياسي الفرنسي.

الفرع الثالث: إجراءات محاكمة الوزراء والعقوبة المقررة في النظام السياسي المصري والسوري.

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.
الفصل الثاني: النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء وتطبيقاتها.

«الفرع الأول»

إجراءات محاكمة الوزراء والعقوبة المقررة

في النظام السياسي الأمريكي

تمهيد وتقسيم:

خلافًا لما هو الحال عليه في مجلس النواب - حيث لا توجد قواعد ثابتة تنظم إجراءات الاتهام النيابي- فإن مجلس الشيوخ لديه مجموعة خاصة من القواعد يبلغ تعدادها 26 قاعدة تبين الإجراءات المتبعة في مجلس الشيوخ. كما تولى الدستور الأمريكي أمر تحديد العقوبة التي يجب توقيعها على الوزير الذي يدان في مجلس الشيوخ، وسيتم في هذا الفرع عرض إجراءات المحاكمة أمام مجلس الشيوخ، والعقوبة المقررة، وفق التقسيم التالي:

الفصل الأول: إجراءات محاكمة الوزراء.

الفصل الثاني: العقوبة المقررة.

«الفصل الأول»

إجراءات محاكمة الوزراء

وفيما يلي أهم الإجراءات المتبعة في مجلس الشيوخ بخصوص المحاكمة البرلمانية⁽¹⁾:

أولاً: التحضير للمحاكمة في مجلس الشيوخ:

بمجرد أن يتسلم مجلس الشيوخ الإخطار الذي أرسله إليه مجلس النواب بخصوص قيامه بتعيين النواب؛ الذين سيتولون الاتهام في عملية المحاكمة، فإنه

(1) د.حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين... - مرجع سابق - ص 546

يقوم بإصدار أمر إلى سكرتير المجلس لإبلاغ مجلس النواب على الفور عن جاهزية مجلس الشيوخ لاستقبال ممثلي مجلس النواب، بغرض عرض مواد الاتهام عليه.

وبناء على ذلك، يقوم الأعضاء ممثلو مجلس النواب بالتوجه إلى قاعة المحكمة بمجلس الشيوخ لتوجيه الاتهام باسم مجلس النواب، وجميع شعب الولايات المتحدة الأمريكية، ضد رئيس الدولة المتورط بارتكاب واحدة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في الدستور، وعرض مواد الاتهام التي تبناها مجلس النواب ضده، وبعد هذا الإجراء يعود ممثلو مجلس النواب إلى مجلسهم، ويقدموا له تقريراً شفهيّاً عن سير الأمور.

ومن جانبه، يقوم مجلس الشيوخ - بتوجيه وإشراف مباشر من رئيس الجلسة بالاستعداد والتحضير لعملية المحاكمة، وذلك باتخاذ كافة الإجراءات التنظيمية؛ التي تتطلبها هذه المحاكمة.

واستناداً إلى مواد الاتهام التي قدمت إلى مجلس الشيوخ، والإجراءات التي تم اتخاذها لتنظيم عملية المحاكمة البرلمانية، يقوم مجلس الشيوخ بإصدار مذكرة كتابية يستدعي بموجبها الشخص المتهم أي المدعى عليه للمثول أمام مجلس الشيوخ، ويتم تبليغه إياها حسب الأصول المتبعة⁽¹⁾.

(1) جدير بالذكر أن هذه المذكرة، تشمل تفاصيل عديدة منها: الجهة صاحبة الدعوة (مجلس الشيوخ)، اسم الشخص الموجهة إليه (رئيس الدولة المتهم)، السبب في استدعائه (قرار مجلس النواب بتوجيه الاتهام الجنائي)، مواد الاتهام الذي سيحاكم على أساسها (المواد التي تبناها مجلس الشيوخ، وقدمها ممثلوه إلى مجلس النواب)، مكان وزمان الحضور (المكان هو قاعة مجلس الشيوخ في مدينة واشنطن، أما الزمان فيحدده المجلس بالمذكرة ذاتها)، توقيع صاحب الدعوة (رئيس مجلس الشيوخ)، تاريخ توجيه الدعوة، انظر: د.حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين...-مرجع سابق- ص547- الهامش رقم 4.

وينبغي على المدعى عليه - في اليوم المحدد لإجراء المحاكمة-الحضور إلى قاعة المحكمة في مجلس الشيوخ سواء بشخصه، أو من قبل مستشاره القانوني للرد على الاتهامات المنسوبة إليه، فإذا لم يحضر المدعى عليه (الوزير المتهم)، ولم يرسل محاميه لتمثيله والدفاع عنه، فإن المحاكمة لا تتوقف، بل تستمر بصورة عادية على النحو المقرر لها، ويعتبر تصرف المدعى عليه في مثل هذه الحالة بمثابة رد من جانبه على التهم الموجهة إليه بأنه "غير مذنب".

ثانياً: إجراء المحاكمة في مجلس الشيوخ :

بعد الانتهاء من الترتيبات والتحضيرات السابقة، وتثبيت موعد إجراء المحاكمة يأمر مجلس الشيوخ ممثلي جهة الادعاء من أعضاء مجلس النواب، أو مستشارهم القانوني بتزويد مأمور التنفيذ بمجلس الشيوخ بالمعلومات المتعلقة بالشهود المطلوب إحضارهم.

وطبقاً لما جاء في الدستور الأمريكي، فإن رئاسة جلسات المحاكمة التي تجري بواسطة مجلس الشيوخ تكون لنائب الرئيس؛ كونه رئيساً لمجلس الشيوخ⁽¹⁾. وتجدر الإشارة إلى أنه قبل الشروع في المحاكمة، يجب على كل عضو من أعضاء مجلس الشيوخ أن يؤدي اليمين - أو يدلي بإقرار أو شهادة أمام المحكمة من دون أداء اليمين على إقامة عدالة غير متحيزة طبقاً للدستور، وقوانين الولايات

(1) تشير إلى أنه في حالة المحاكمة البرلمانية لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية، دون غيره من الأشخاص الخاضعين للمحاكمة البرلمانية، تكون رئاسة مجلس الشيوخ لرئيس المحكمة العليا الأمريكية، وليس لنائب الرئيس، ويرجع السبب في استبعاد هذا الأخير إلى نقادي أي شك من ناحيته، فقد يركن إلى إدانة الرئيس حتى يتولى الرئاسة بعده إذا ثبتت إدانته، وقد يتجه إلى محاباته إذا كان على علاقة طيبة معه، انظر: د.أنور مصطفى الأهواني، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي-رسالة دكتوراه-جامعة فؤاد الأول(القاهرة)-سنة 1945م-ص489.

المتحدة، وينطبق نفس الحكم على رئيس الجلسة الذي سيتولى إدارة المحاكمة البرلمانية⁽¹⁾.

ويرجع السبب في تقرير القسم الإضافي الذي يؤديه أعضاء مجلس الشيوخ، إلى دواعٍ احتياطية؛ حيث أن كثيراً من أعضاء مجلس الشيوخ يكون على علاقة بالرئيس، وقد يكون بعضهم على خصومة معه، الأمر الذي قد يؤثر على عدالة حكمهم، ولهذا وضع القسم الجديد كنوع من الضمانات لتأمين الوصول إلى العدالة⁽²⁾.

وبصورة مشابهة لما يجري عادة في المحاكمات الجنائية العادية، يمكن لكلا الطرفين (جهة الادعاء، وجهة الدفاع: المدعى عليه، أو محاميه) في هذه المرحلة، أن يتقدم بما لديه من حجج وأسانيد سواء كانت بتقديم شهود أو وثائق أو غيرها، حيث يجري عرض وافٍ للوقائع، و من حق مجلس الشيوخ أن يحيل هذه الوقائع إلى لجنة من لجانته للنظر فيها، وتقديم تقرير عنها⁽³⁾، كما لرئيس مجلس الشيوخ (بهيئة محكمة) سلطة إجبار الوزير المتهم على المثول أمام المجلس، وإلزامه بالامتنثال لأوامره بشأن إجراءات المحاكمة⁽⁴⁾.

ثالثاً: حكم مجلس الشيوخ:

(1) وفيما يلي صيغة القسم (أقسم صادقاً، أو أقر - حسب الحالة - بأنه في جميع الأمور التي تتعلق بمحاكمة عزل (فلان)، التي ستجري الآن سأعمل على إقامة عدالة غير متحيزة طبقاً للدستور وقوانين الولايات المتحدة، وعلى ذلك فليساعدني الله)، انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة... - مرجع سابق - ص 549 - الهامش رقم 2.

(2) د. إبراهيم حمدان حسن علي، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي (دراسة مقارنة مع دراسة خاصة بالنظام الأردني) - رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة - بدون تاريخ - ص 217.

(3) د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة... - مرجع سابق - ص 549.

(4) د. يحيى الصباحي، النظام الرئاسي - رسالة دكتوراه - جامعة عين شمس - عام 1991م - ص 367.

عندما ينتهي ممثلو مجلس النواب ومحامي المتهم من تقديم الأدلة التي يحتازونها، ومناقشة الحجج والأسانيد التي يركز عليها كلا الطرفين، يجتمع مجلس الشيوخ بكامل هيئته في جلسة مغلقة للتداول والمشاورة.

ثم بعد ذلك تأتي الخطوة الأخيرة، وهي معرفة ما إذا كان قرار الاتهام يحظى بالدعم والتأييد من قبل أغلبية أعضاء المجلس أم لا، ويكون ذلك من خلال إجراء التصويت بصورة منفصلة على كل مادة من مواد الاتهام لمعرفة ما إذا كان الشخص المتهم مذنباً، أم غير مذنب بالنسبة لكل واحد منها، ومن ثم يتم إحصاء عدد كل من المصوتين بالقبول، والمصوتين بالرفض⁽¹⁾.

كما يجب على كل عضو أن يقرر مسألتين منفصلتين في كل تهمة، أولاً: رأيه بالنسبة للوقائع، وثانياً: رأيه بالنسبة للتكليف القانوني لها، ومدى انطباقها على مادة الاتهام⁽²⁾.

فإذا لم تسفر نتيجة التصويت عن تأييد أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين لأية مادة من مواد الاتهام المقدمة ضد المدعى عليه، فإنه ينبغي على مجلس الشيوخ في مثل هذه الحالة أن يصدر حكماً بالبراءة، أي: تبرئة ساحة المتهم من الأفعال والتصرفات المنسوبة إليه.

أما إذا تمت إدانة المتهم في واحدة أو أكثر من مواد الاتهام المقدمة ضده⁽³⁾، وذلك بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين (أي: موافقة

(1) د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة... - مرجع سابق - ص 550.

(2) د. أحمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري... - المرجع السابق - ص 585.

(3) تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن الوزير المتهم، إذا وجد بريئاً من معظم التهم الواردة في مواد الاتهام المقدمة ضده، وإن كثرت، ثم وجد مذنباً ولو بمادة واحدة فقط، فإن ذلك يعد سبباً كافياً لإدانته وعزله من منصبه - د. حسن البحري، رسالة سبقت الإشارة إليها - ص 550 - الهامش رقم 1.

67 شيخاً على الأقل، في حال كان الأعضاء المئة كلهم حاضرين⁽¹⁾، فإن مجلس الشيوخ في مثل هذه الحالة يتابع النظر في المسائل الأخرى التي يراها مناسبة قبل النطق بالحكم، وعندما إصدار الحكم أو النطق به، تودع نسخة مصدقة منه مكتب وزير الخارجية⁽²⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الدستوري الأمريكي اشترط هذه الأغلبية المشددة، تقديراً لخطورة ما يصدر من قرارات بناء على هذه المحاكمة، والتي قد تبلغ حد العزل⁽³⁾.

(1) وتجدر الإشارة إلى أن هذه الأغلبية المشددة التي اشترطها الدستور تشكل ضماناً حقيقية لجعل قرار الإدانة الصادر عن مجلس الشيوخ بعيداً كل البعد على أن يكون مجرد مسألة خاضعة للاعتبارات الحزبية؛ إذ من النادر أن يحدث في ظل نظام الحزبين القائم في الولايات المتحدة أن يمتلك حزب بمفرده أغلبية الثلثين في مجلس الشيوخ، وحتى إذا سلمنا جدلاً بحدوث ذلك، فإن معارضة بضعة أشخاص قد تكون كافية يمنع أي اتهام قد يكون ظالماً، ففي قضية الرئيس أندر وجونسون وهو (ديمقراطي)، على سبيل المثال، صوت سبعة جمهوريين لصالح تبرئة الرئيس، مما أدى إلى إفلات الرئيس من الإدانة بفارق صوت واحد فقط، حيث جاءت نتيجة التصويت كالتالي (35 عضواً صوتوا بأن الرئيس مذنب، و 19 عضواً بأنه غير مذنب)، وهذا ما يعني: أن أغلبية الثلثين (وهذه تساوي 36 عضواً) لم تتحقق، وكان ينقصها موافقة عضواً واحداً فقط . انظر د. حسن البحري، رسالة سبقت -الإشارة إليها - ص 550 - الهامش رقم 2.

(2) د. حسن البحري، رسالة سبقت - الإشارة إليها - ص 541 وما بعدها .

(3) د. محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومات المقارنة-الجزء الأول-دار النهضة العربية- القاهرة-1966م-ص 147.

«الغصن الثاني»

العقوبة المقررة للوزراء

في النظام السياسي الأمريكي

لَمَّا كان الحكم الصادر عن مجلس الشيوخ بالبراءة، لا يثير أية إشكاليات؛ حيث يعود الوزير الذي ثبتت براءته إلى ممارسة عمله بالطريقة المعتادة، فإن الحكم الصادر عن مجلس الشيوخ بالإدانة يثير التساؤل عن النتائج أو العواقب؛ التي قد تترتب على هذه الإدانة؟

وللإجابة على هذا التساؤل، لا بد من الإشارة إلى أن الوزير الذي يُتهم ويحاكم من قبل الكونجرس، ثم يعزل من منصبه، لا يخضع للعقوبات المقررة في القانون الجنائي كالحكم بالسجن أو الغرامة أو المصادرة... إلخ.

فالعقوبة المقررة في حال صدور الحكم بالإدانة محددة بما جاء في الفقرة الرابعة من المدة الثانية من الدستور التي تنص على أن: « يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع الموظفين المدنيين للولايات المتحدة⁽¹⁾ عند اتهامهم وإدانتهم بالخيانة عند اتهامهم وإدانتهم بالخيانة، أو الرشوة، أو غيرهما من الجنايات، والجنح الخطيرة» وكذلك أيضاً ما جاء في البند السابع من الفقرة الثالثة من المادة الأولى، من الدستور، التي تنص على أنه: « لا ينبغي أن يتعدى الحكم الصادر في حالات الاتهام الجنائي حد العزل من المنصب، وتقرير عدم الأهلية لتولي منصب رفيع، أو للتمتع بمنصب يقتضي ثقة أو يدر ربحاً في الولايات المتحدة ... ».

ويستفاد من هذين النصين ، وفقاً لجمهور الشراح الأمريكيين، ما يلي:

(1) قدمنا أن الوزراء وفقاً للنظام السياسي الأمريكي يعدون موظفين، وهم أمناء أو سكرتيرو الرئيس، ويطلق عليهم تجاوزاً "وزراء".

أولاً : أن العزل من المنصب في حال كون الحكم صادراً بالإدانة من قبل مجلس الشيوخ، هو أمر وجوبي، وهنا العزل يتم بصورة أوتوماتيكية بمجرد صدور قرار الإدانة، ولا يحتاج إلى إجراء تصويت من قبل الأعضاء.

ثانياً : أن تقرير عدم الأهلية لتولي منصب رفيع أو للتمتع بمنصب يقتضي ثقة أو يدر ربحاً في الولايات المتحدة، هو أمر جوازي يعود تقديره إلى مجلس الشيوخ ذاته، فإن شاء حكم بهذه العقوبة الإضافية، وإن شاء اكتفى بالعقوبة الأصلية، ألا وهي العزل من المنصب⁽¹⁾، وهو ما جرى عليه العمل فعلاً في الحالات التي حكم فيها مجلس الشيوخ بالإدانة؛ إذ حكم في حالات معينة بهذه العقوبة الإضافية، بينما اكتفى في بعض الحالات الأخرى بعقوبة العزل من المنصب فقط⁽²⁾.

ففي الحالات السبع عشرة؛ التي بلغت مرحلة المحاكمة أمام مجلس الشيوخ، حكم هذا الأخير بإدانة سبعة أشخاص فقط، اثنان منهم كانت عقوبتهما تتضمن فضلاً عن العزل من المنصب عدم الصلاحية لتولي أي منصب فيدرالي مستقبلاً⁽³⁾.

وتجدر الإشارة، إلى أنه لا يشترط من أجل الحكم بالعقوبة الإضافية موافقة أغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين، كما هو الحال بالنسبة للعقوبة الأصلية، وذلك لعدم اشتراط الدستور هذه الأغلبية المشددة.

(1) تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه ليس هناك ما يمنع الشخص المدان أمام مجلس الشيوخ، والذي عزل من منصبه من تولي مناصب في الحكومة الفيدرالية تقتضي ثقة أو تدر ربحاً، طالما أن مجلس الشيوخ لم يقض بالعقوبة الإضافية، انظر: د. حسن البحري، رسالة سبقت أن أشير إليها - ص 552-الهامش رقم 1.

(2) د. حسن البحري، المرجع السابق ذاته - ص 551.

(3) د. حسن البحري، المرجع السابق ذاته - ص 554.

وبناء على ذلك، فإذا ما رغب مجلس الشيوخ بإصدار قرار بعدم صلاحية المدان لتولي أي منصب فيدرالي مستقبلاً، فإن مثل هذا الحكم الإضافي لا يتطلب سوى موافقة الأكثرية البسيطة لعدد أصوات الحاضرين، من أعضاء مجلس الشيوخ (أي: موافقة / 51 / عضواً فقط في حال كان الأعضاء كلهم حاضرين)⁽⁴⁾.

وأخيراً، لا بد من الإشارة في هذا الصدد إلى أربع نقاط جوهرية، هي التالية:

النقطة الأولى: إن الحكم الصادر عن مجلس الشيوخ ضد الوزير الذي ثبت ارتكابه واحدة، أو أكثر من الجرائم النصوص عليها في الدستور، لا يمنع من ملاحقة هذا الوزير عن نفس الأعمال التي أدين بسببها أمام المحاكم الجنائية العادية، وتوقيع عقوبات جديدة عليه خلاف عقوبة العزل، إذا وجد لذلك أي مقتضى⁽¹⁾.

وهذا ما جاء النص عليه صراحة في العبارة الأخيرة من البند السابع من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور، والتي تقول: «الشخص المدان يكون إلى جانب ذلك -أي العزل من المنصب، وتقرير عدم الأهلية لتولي المناصب- عرضة للاتهام بالمحاكمة ثم الحكم والعقاب طبقاً للقانون».

النقطة الثانية: إن حكم الإدانة الصادر عن مجلس الشيوخ سواء كان صادراً بالعزل أم بتقرير عدم الصلاحية لتولي المناصب الفيدرالية في الولايات المتحدة مستقبلاً، هو حكم نهائي لا يقبل الاستئناف، ولا يمكن أن يكون محلاً لأية مراجعة

(4) د. حسن البحري، المرجع السابق ذاته - ص 555.

(1) د. إبراهيم حمدان حسن علي، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي...-المرجع السابق- ص 219.

قضائية، وهذا ما أكدته المحكمة الفيدرالية العليا الأمريكية في حكم حديث نسبياً، صدر في مطلع العام 1993م في قضية (نيكسون مقابل الولايات المتحدة)⁽²⁾.
النقطة الثالثة: إن الشخص المدان من قبل مجلس الشيوخ بارتكاب واحدة، أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور الأمريكي، لا يستفيد من سلطة العفو المخولة لرئيس الولايات المتحدة، وقد ورد هذا الحظر صراحةً في البند الأول من الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور الأمريكي، والذي نص على أن «تكون للرئيس سلطة ... منح العفو على الجرائم المقترفة في حق الولايات المتحدة إلا في حالات الاتهام الجنائي»، وقد قصد واضعو الدستور الأمريكي من هذا الحظر إلى أن يضعوا في يد الكونغرس سلاحاً يشهره في وجه الرئيس إذا ما أحس من جانبه محاباة في مباشرة سلطة العفو، وخروجاً بها على الأغراض التي شرعت لكفالتها⁽¹⁾.

النقطة الرابعة: إن الوزير الخاضع للمحاكمة البرلمانية، والمرتكب لإحدى الأفعال الموجبة للاتهام الجنائي، إذا قدم استقالته تتوقف إجراءات المحاكمة بمواجهته، وعلة ذلك أن أقصى عقوبة يمكن الحكم بها عليه، هي العزل من الوظيفة التي استقال منها فعلاً⁽²⁾.

(2) في التفاصيل: د. حسن البحري، رسالة سبق أن أشير إليها - ص 559 - الهامش رقم 1، وللتعمق في

تفاصيل الاتهام البرلماني ضد نيكسون، انظر: د. محمود عاطف البناء، النظم السياسية (أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية) - الطبعة الأولى - دار الفكر العربي - 1979م - ص 465.

(1) انظر في ذلك: سعد عصفور، رئيس الجمهورية الأمريكية - مرجع سابق - ص 267، محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومات المقارنة - مرجع سابق - ص 125.

(2) د. أنور مصطفى الأهواني، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي... - المرجع السابق - ص 485.

«الفرع الثاني»

إجراءات محاكمة الوزراء والعقوبة المقررة في النظام السياسي الفرنسي

تمهيد وتقسيم:

سبق القول، أن المشرع الدستوري في فرنسا أناط الاختصاص في محاكمة الوزراء إلى محكمة العدل للجمهورية، و أحال المشرع الفرنسي إلى القانون، فيما يتعلق بتحديد الإجراءات الواجبة الاتباع من قبل محكمة العدل للجمهورية، فكان القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م، الذي نظم إجراءات المحاكمة والعقوبة، وفق التقسيم التالي:

الفصل الأول: إجراءات المحاكمة في النظام السياسي الفرنسي.

الفصل الثاني: العقوبة المقررة في النظام السياسي الفرنسي.

«الفصل الأول»

إجراءات المحاكمة في النظام السياسي الفرنسي

أولاً: جلسات المحاكمة:

تُطبق أمام محكمة العدل للجمهورية القواعد المنصوص عنها في قانون الأصول الجزائية والمتعلقة بجلسات المحاكمة وإصدار الأحكام في القضايا الجنائية، بشرط أن لا تكون متعارضة، والقواعد الخاصة التي ينص عليها القانون الأساسي رقم 93/1252⁽¹⁾.

(1) المادة 26 من القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

يفتتح رئيس محكمة العدل للجمهورية جلسات المحاكمة، بعد أن يصبح قرار الاتهام الصادر عن لجنة التحقيق نهائياً⁽¹⁾، ويتم استدعاء المتهمين للمثول أمام هيئة المحكمة، بناءً على طلب النائب العام، وتطبق الإجراءات وقواعد المهل، والشكليات المنصوص عنها في قانون الأصول الجنائية⁽²⁾.
 إذا كان الاتهام يتعلق بقضايا جنائية و لم يحضر المتهم، رغم تبليغه تتم مقاضاته بالصورة الغيابية⁽³⁾، ويحق لكل متهم أن يتسلم نسخة من كل مستندات القضية⁽⁴⁾.

وإذا رأت المحكمة أن هناك حاجة لإجراء تحقيقات إضافية، فإنها نفوض، بموجب قرار إداري، أحد أعضائها من القضاة، لإجراء كل الأعمال التحقيقية، وفقاً للأصول المنصوص عنها في قانون الأصول الجنائية⁽⁵⁾.
ثانياً: الحكم:

بعد اختتام الجلسات، تفصل محكمة العدل للجمهورية في الحالة الجرمية للمتهمين، وتصوت بصورة منفصلة بالنسبة لكل متهم، وبالنسبة لكل اتهام، بطريقة بطاقة الاقتراع السرية، وعلى أساس الأغلبية المطلقة.

(1) المادة 27 من القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

(2) المادة 28 من القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

(3) المادة 29 من القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

(4) المادة 30 من القانون رقم 93/2152 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

(5) المادة 31 من القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

«العصن الثاني»

العقوبة المقررة في النظام السياسي الفرنسي

نص الدستور الفرنسي في الفقرة المادة 68 على أن " أعضاء الحكومة مسؤولون جزائياً عن الأعمال المرتكبة في ممارسة وظائفهم، والتي تعد جنائيات، أو جنح حين ارتكابها، وتكون محاكمتهم أمام محكمة العدل للجمهورية، وتتقيد محكمة العدل للجمهورية بتعريف الجنائيات والجنح، وكذلك العقوبات المحددة لها، والمنصوص عليها في القانون". فإذا ثبت أن الوزير المتهم مذنب، يجري التصويت على العقوبة، وبعد حصول تصويتين دون أن تتل بموجبها أي عقوبة الأغلبية المطلقة من الأصوات، فإن العقوبة الأشد المقترحة في هذا التصويت يجري استبعادها بالنسبة للتصويت اللاحق، وهكذا دواليك تستبعد في كل مرة العقوبة الأشد، لغاية حصول إحدى العقوبات على الأكثرية المطلقة من الأصوات⁽¹⁾.

تقبل قرارات محكمة العدل للجمهورية الطعن بالنقض أمام الهيئة العامة لمحكمة التمييز، وفقاً للشروط والحالة المبينة في قانون الأصول الجزائية، وعلى الهيئة العامة لمحكمة التمييز أن تفصل في هذا النقض خلال مهلة ثلاثة أشهر⁽²⁾. إذا أبطلت محكمة التمييز القرار الصادر عن محكمة العدل للجمهورية، فإنها تُعيد إحالة القضية أمام هذه المحكمة، التي تتشكل من قضاة أصليين أو احتياطيين، غير أولئك الذين أصدروا الحكم الذي أُبطل⁽³⁾.

ونلاحظ هنا، أن المشرع الدستوري الفرنسي أحال إلى القانون فيما يتعلق بتحديد العقاب، وتختار المحكمة العقوبة الملائمة بحسب كون الفعل المرتكب جنائية أو جنحة.

(1) المادة 32 من القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

(2) المادة 33 من القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

(3) المادة 34 من القانون رقم 93/1252 تاريخ 23 نوفمبر/تشرين الثاني 1993م.

«الفرع الثالث»

إجراءات محاكمة الوزراء والعقوبة المقررة في النظام السياسي المصري والسوري

تمهيد وتقسيم:

وفقاً لقانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م، فإن المحكمة العليا المختصة بمحاكمة الوزراء، يجب أن تتبع أثناء نظرها في قضية الوزير المتهم أمامها مجموعة من الإجراءات، وتتخذ عقوبات محددة أيضاً في ذات قانون محاكمة الوزراء المذكور.

وتتقاطع تلك الإجراءات المتبعة في محاكمة الوزراء في كل من النظام السياسي المصري، والسوري؛ نظراً لصدور القانون-كما ذكرنا مراراً- أثناء الوحدة الجامعة بين النظامين، وسيتم عرض لهذه الإجراءات والعقوبة المقررة، وفق التقسيم التالي:

- الفصل الأول: إجراءات محاكمة الوزراء، والعقوبة المقررة في النظام السياسي المصري.
- الفصل الثاني: إجراءات محاكمة الوزراء، والعقوبة المقررة في النظام السياسي السوري.

«الغصن الأول»

إجراءات محاكمة الوزراء والعقوبة المقررة

في النظام السياسي المصري

تمهيد وتقسيم:

تطبق المحكمة العليا المختصة بمحاكمة الوزراء الإجراءات الواردة في قانون محاكمة الوزراء-السابق الإشارة إليه- وتطبق مجموعة من العقوبات الواردة في ذات القانون، وفق التقسيم التالي:

«البند الأول»

إجراءات محاكمة الوزراء

تتولّى النيابة العامة لدى محكمة النقض، إبلاغ الوزير المتهم صورة قرار الاتهام أو الإحالة وقائمة شهود الإثبات⁽¹⁾.

ثم يعيّن رئيس المحكمة العليا موعد انعقادها لنظر الدعوى، على أن يكون ذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ النيابة المتهم صورة من قرار الاتهام، أو الإحالة، وتقوم النيابة العامة بإبلاغ المتهم هذا الموعد، وبالمكان الذي تتعقد فيه المحكمة، قبل الموعد بثمانية أيام على الأقل، ويخطر رئيس المحكمة قضاءها بالموعد المعين لانعقادها، قبل يومين على الأقل⁽²⁾.

وتتبع في المحاكمة أمام المحكمة العليا القواعد والإجراءات المبينة في هذا القانون؛ مما لا يتعارض معها من القواعد والإجراءات المقررة في القوانين الأخرى

(1) المادة 13 من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958م.

(2) المادة 14 من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958م.

لمحاكم الجنايات في مواد الجنايات يكون لها الاختصاصات المقررة في القانون لسلطات التحقيق⁽¹⁾.

كما لا يجوز للمحكمة معاقبة المتهم عن واقعة غير التي وردت بقرار الاتهام أو الإحالة، ولا تشديد التهمة المسندة إليه بهذا القرار، ومع ذلك يجوز للمحكمة:

- 1- إصلاح كل خطأ مادي في نص القرار.
 - 2- تغيير وصف الأفعال المسندة إلى المتهم بشرط ألا يحكم بعقوبة أشد من العقوبة المنصوص عليها قانوناً للجريمة الواردة في قرار الاتهام، أو الإحالة⁽²⁾.
- ثم نظمت المادة الثانية من قانون محاكمة الوزراء المذكور طريقة جلوس أعضاء المحكمة العليا، وطريقة إبدائهم الآراء قبل النطق بالحكم، حيث جرت على أن يكون جلوسهم بترتيب الأقدمية بين المستشارين وبترتيب السن بين أعضاء مجلس الشعب؛ بحيث يكون جلوسهم عضواً فمستشاراً، وهكذا على التوالي، ويكون إبدائهم آرائهم على هذا الترتيب.
- وبإبعاداً لشبهة التأثير من هيئة المحكمة في أعضائها الأحدث سناً، وهو عضو المحكمة المنتخب من مجلس الشعب، أو الأحدث درجة من المستشارين، نصت المادة المذكورة على أن يكون البادئ بإبداء الرأي هو أصغر الأعضاء سناً، وأن يكون آخر من يبدي رأيه هو الرئيس، الذي هو أقدم المستشارين، حتى يصدر رأيه بعد وزن لآراء الأعضاء السابقين عليه، وهي طريقة للمداولات تجد أصولها في النظم العسكرية عند الإعداد لعمليات عسكرية مصيرية⁽³⁾.

(1) المادة 14 من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958م.

(2) المادة 16 من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958م.

(3) د. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية ... -مرجع سابق- ص 707.

وباستقراء ما تقدم، يتبين أن هذا الأسلوب يخالف ما أخذ به قانون الإجراءات الجنائية الذي يفرض انضمام أصحاب الرأي الأقل عدداً إلى أصحاب الرأي الأكثر عدداً للتوصل إلى الأغلبية اللازمة لإصدار الحكم، وذلك كقاعدة عامة أمام المحاكم الجنائية عدا عقوبة الإعدام.

ورغم هذا الاختلاف⁽¹⁾، فإننا نرى - مع البعض - أن تطبق أمام المحكمة العليا القواعد العامة الأخرى الواردة في قانون الإجراءات الجنائية، مثل عدم بدء المداولة قبل إقفال باب المرافعة، وانتهاء التحقيق النهائي.

وحسناً فعل المشرع حين أخذ في المادة 22 من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958م بقاعدة سرية المداولات، وذلك بالنص على عدم جواز إفشاء مداولات المحكمة، واعتبار ذلك جريمة جنائية، يعاقب عليها بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات⁽²⁾.

كما نص قانون محاكمة الوزراء المشار إليه، على أن تختص المحكمة العليا (محاكمة الوزراء) - عند إحالة الوزراء إليها - بمحاكمة الفاعلين الأصليين، والشركاء سواء كان اشتراكهم بالتحريض، أو التدخل، كما تختص بنظر الجرائم المرتبطة بجريمة الوزير المحال إليها.

أما عن الأغلبية المتبعة في صدور الحكم، فقد قررت المادة 17 من قانون محاكمة الوزراء لعام 1958م، بأن يصدر الحكم بالإدانة بأغلبية الثلثين، ويكون نهائياً، وغير قابل لأي طريقة من طرق الطعن.

(1) راجع: الدكتور أحمد فتحي سرور، أصول الإجراءات الجنائية... - مرجع سابق - ص 799.

(2) كما يمكن للوزير المتهم - وتأميناً لحقه في الدفاع - الاستعانة بمحامى من المحامين المقبولين للمرافعة أمام محكمة النقض، أو المحكمة الإدارية العليا، أو محكمة التمييز، انظر: المادة 21 من قانون محاكمة الوزراء لعام 1958م.

«البند الثاني»

العقوبة المقررة للوزراء

في النظام السياسي المصري

يتعرض الوزير المدان وفقاً لقانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م لنوعين من العقوبات، وفق ما يلي:

أولاً: العقوبات الأصلية التي توقع على الوزير:

فجرى نص المادة السادسة من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م، على أن «يعاقب على الخيانة العظمى بالإعدام، أو بالأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة، ويعاقب على باقي الجرائم بالأشغال الشاقة المؤبدة، أو المؤقتة ويعاقب على باقي الجرائم بالأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة وبالغرامة التي لا تتجاوز ألف جنيه، أو ما يعادلها من الليرات في الإقليم السوري، ما لم ينص القانون على عقوبة أشد، ويعاقب على الشروع في هذه الجرائم بنفس العقوبات المقررة للجريمة التامة».

المُلاحظ من النص السابق، أن الوزير المحكوم سيتعرض لثلاثة أنواع

من العقوبات: عقوبات أصلية، عقوبات تبعية، عقوبات تكميلية.

1- الإعدام، وهي مقرة لجريمة الخيانة العظمى.

2- الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة، وهي مقرة لجريمة الخيانة العظمى، إذا لم تحكم المحكمة العليا بالإعدام.

3- الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة، أو الغرامة التي لا تتجاوز ألف جنيه.

وقد جاء القانون رقم 79 لعام 1958م، متشدداً بين الجريمة التامة،

والشروع فيها.

ثانياً: العقوبة التبعية التي توقع على الوزير:

الأصل في العقوبات التبعية أنها تلحق المحكوم عليه، لمجرد الحكم بالعقوبة الأصلية، وقد جرت المادة السابعة من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م، على أن «مع عدم الإخلال بالعقوبات المنصوص عليها في القانون، يترتب حتماً على الحكم بإدانة الوزير عزله من منصبه، وحرمانه من الحقوق السياسية، ومن عضويته في مجلس الأمة.

ويجوز للمحكمة الحكم عليه بالإضافة إلى العقوبات السابقة، بالحرمان من تولي الوظائف العامة، ومن عضوية مجالس إدارة الهيئات، أو الشركات، أو المؤسسات التي تخضع لإشراف السلطة العامة، ومن أية وظيفة في هذه الهيئات، وكذلك الحرمان من الإشغال بالمهن الحرة المنظمة بقوانين أو المهن التي لها تأثير في تكوين الرأي العام أو تربية النشء أو المهن ذات التأثير في الاقتصاد القومي، لمدة لا تتجاوز خمس عشرة سنة من تاريخ الحكم.

كما يجوز الحكم بردّ ما أفاده المتهم من جريمته، وتقدير المحكمة مقدار ما يرد، ويجوز للمحكمة إن تحكم بتعويض ما حدث من ضرر لأي شخص من الأشخاص الاعتبارية العامة.»

ويستخلص من النص السابق، الملاحظات التالية:

1- إن العزل من المنصب الوزاري في حال الحكم بإدانة الوزير، هو عزل وجوبي، ويمتد هذا الوجوب إلى حرمانه من الحقوق السياسية، ومن عضويته في مجلس الشعب.

2- تقديراً من المشرع لأهمية المنصب الوزاري، وما قد يكون أفاد الوزير منه، سواء من عضوية في مجالس عليا مختلفة النشاطات والمستويات، أم من نفوذ في بعض الأنشطة، مما يسمح له بممارسة مهنة حرة (كالمحاماة مثلاً) قد يفيد منها لمتابعة سلوكه الآثم.

ولذا يبدو لنا، تقديراً من المشرع لما ذكر، أجاز للمحكمة العليا أن تحكم على الوزير بالحرمان من تولي الوظائف العامة، ومن... إلى آخر ما ورد في نص المادة السابعة، وحسناً فعل المشرع في ذلك؛ لأنه في حرمان الوزير المدان من الإفادة من سوء استخدامه لمنصبه، واستغلاله لصلاحياته، قطع لدابر إثم الوزير المدان من جذور الحياة العامة، والسياسية، طيلة مدة الحرمان المنصوص عليها، وهي خمس سنوات.

3- إن المشرع أجاز للمحكمة أيضاً-من تلقاء نفسها- أن تحكم بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن جرم الوزير، إذا كان من الجرائم الداخلة في اختصاص المحكمة العليا (محكمة الوزراء)، وهي الجرائم المذكورة حصراً في المادة الخامسة من قانون محاكمة الوزراء لعام 1958م.

إلا أن الحكم بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن الجرم الوزاري، يكون بين فرضين:

الأول: أن يصيب الضرر شخصاً من الأشخاص الاعتبارية العامة: في هذا الفرض أجاز المشرع للمحكمة أن تقضي من تلقاء نفسها برد ما أفاده المتهم من جريمته، وتقدر المحكمة مقدار ما يرد، ويتعويض ما حدث من ضرر لأي شخص من الأشخاص الاعتبارية العامة.

الثاني: أن يصيب الضرر فرداً من آحاد الناس: فالحكم فيه لن يخرج عن أحد احتمالين: **الأول**، أن تقام الدعوى الجنائية أمام المحكمة العليا فيكون للمضرور أن يدعى مدنياً أمامها، أو أن يلجأ إلى القضاء المدني، أما **الاحتمال الثاني**، فلا يجري فيه تحريك الدعوى الجنائية، وهنا لا يكون أمام المضرور من سبيل سوى اللجوء إلى القضاء المدني.

الجهة المخولة بتنفيذ العقوبة بحق الوزراء:

أنط القانون رقم 79 لعام 1958م بالنائب العام مسؤولية تنفيذ الأحكام التي تصدرها المحكمة العليا، وذلك في المادة 23 منه، وتجدر الإشارة إلى أن الجهة التي تنفذ فيها هذه الأحكام ليست واحدة دائماً، حيث أن المادة 19 من هذا القانون ألزمت المحكمة أن تبين في حكمها الجهة التي سيتم التنفيذ فيها إذا كانت العقوبة مانعة، أو مقيدة للحرية.

جواز إعادة النظر في الحكم: يستفاد من نص المادة 17 من القانون رقم 79 لسنة 1958م أن الحكم الصادر من المحكمة العليا بالإدانة يكون نهائياً غير قابل للطعن بأي طريق من طرق الطعن، إلا أن المشرع قد فتح باب إعادة النظر في الحكم بشروط، حددتها المادة سالفة الذكر .

1- أن يقدم طلب إعادة النظر بعد سنة على الأقل من صدور الحكم بالإدانة إلى الدائرة الجنائية بمحكمة النقض.

2- أن يقدم الطلب من النائب العام، أو المحكوم عليه، أو من يمثله قانوناً، أو أقاربه، أو زوجته بعد وفاته.

3- أن يبين الطلب الأسباب الجديدة التي ظهرت بعد صدور الحكم. هذا، وفي حالة تقديم الطلب، يكون تصرف الدائرة الجنائية بمحكمة النقض على أحد الوجهين التاليين:

أ- في حال قبول الطلب تعاد المحاكمة أمام المحكمة العليا، وفقاً لقانون محاكمة الوزراء

ب- أو أن تحكم برفض الطلب .

كما ولم تتحدث نصوص القانون المذكور عن إمكان تكرار الطلب، ولا نرى مانعاً من تكرار هذا الطلب، طالما ربط المشرع الطلب بظهور أسباب جديدة إذا كانت الشروط الأخرى مستوفاة.

«الغصن الثاني»

إجراءات محاكمة الوزراء والعقوبة المقررة

في النظام السياسي السوري

الحقيقة-وكما ذكرنا في أكثر من موضع- أن القانون الذي ينظم إجراءات محاكمة الوزراء في سورية، والعقوبة التي يمكن إيقاعها، هو ذاته القانون رقم 79 لعام 1958م، والصادر زمن الوحدة السورية المصرية، ولذا فإن جميع ما ذكر من مواد، وأحكام، نظمت إجراءات محاكمة الوزراء في مصر، والعقوبة المقررة، يمكن إيرادها هنا⁽¹⁾، ولذا، وتلافياً للتكرار فإننا نحيل بشأن هذه الأمور إلى الغصن السابق. **بيد أنه، لا بد لنا من الإشارة إلى أن الواقع العملي لم يؤد إلى تطبيق القواعد السابقة الواردة في قانون محاكمة الوزراء-لا في النظام السياسي المصري ولا في النظام السياسي السوري؛ حيث إن محاكمات الوزراء التي تمت في كلا النظامين، لم تكن تتم وفق القانون المذكور، فضلاً عن أن "المحكمة العليا" التي نص عليها قانون محاكمة الوزراء، لم تتعقد يوماً منذ صدور قانون محاكمة الوزراء وحتى تاريخ كتابة هذه السطور، كما لو أنها أضحت طيَّ النسيان.**

ومن هذا المنطلق نؤيد البعض⁽²⁾، بأن قانون محاكمة الوزراء، رقم 79 لعام 1958م، لم يعد له وجود عملياً، وأنه حريّ بالمشروع السوري والمصري أن يتعرض لهذا الموضوع بجديّة، فإما أن يعمل نصوص هذا القانون في معرض

⁽¹⁾ تجدر الإشارة إلى أن المادة 26 من قانون محاكمة الوزراء لعام 1958م، جرت على أن تسري أحكام هذا القانون على نواب الوزراء.

⁽²⁾ د.حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين...-مرجع سابق- ص 862، وانظر: د. سعود فلاح الحربي، التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية المعاصرة وعلاقته بمبدأ الفصل بين السلطات - رسالة دكتوراه-جامعة دمشق-2010م-ص306.

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.
الفصل الثاني: النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء وتطبيقاتها.

التطبيق الفعلي، وإبان النهوض بمحاكمة الوزراء، أو يدخل على هذا القانون تعديلات تشريعية مناسبة يتجاوز بها عقبات تطبيقه، أو أن يعلن صراحة تخليه عن هذا القانون، ويصدر قانوناً جديداً لمحاكمة الوزراء، مستجيباً بذلك للإحالة الدستورية في هذا المضمار.

الباب الثاني: الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة.
الفصل الثاني: النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء وتطبيقاتها.

«الخاتمة»

أمّا وقد انتهينا- بفضلته تعالى- من دراسة "محاكمة الوزراء في النظم السياسية المعاصرة" دراسةً مقارنةً، ولمّا كنا نضع ما تسفر عنه دراستنا من نتائج، في موضعه المتصل والمناسب في متن البحث، ونزولاً على مقتضى عدم التكرار، فسوف نكتفي في هذه الخاتمة بتسجيل أهم ما اهتدينا إليه من مقترحات، ثم نعرض لما نصي به من إشكاليات تبدّى لنا أنها تستأهل البحث والدراسة، مما تكشف لنا أثناء غوصنا في ثنايا وجدليات البحث موضوع الرسالة؛ ونفترح ما يمكن تسميته منظوراً مستقبلياً للبحث. وفق التالي:

«البند الأول»

مقترحات التي اهتدى إليها الباحث

مما لاشك فيه، أن أبرز ما استخلصناه أثناء استكمالنا لمباحث هذه الدراسة، هو أنه لا يوجد أسلوب نموذجي لمحاكمة الوزراء، يمكن الركون إليه في مختلف النظم السياسية على اختلاف الأيديولوجيات السياسية التي تتبناها، ومنعكس ذلك الاختلاف على القواعد الدستورية المجسدة لتلك النظم، والناظمة للسلطات العامة، ومنها محاكمة الوزراء.

وعلى ضوء هذا الاستخلاص، سوف نعرض فيما يلي لأهم ما اهتدينا إليه من مقترحات نسابر فيها ذاتية النظم السياسية؛ التي اخترناها للمقارنة من جهة، وعلى خلفية النتائج - المذكورة متتاً- التي توصلنا إليها.

1- المقترحات بخصوص محاكمة الوزراء في النظام السياسي الأمريكي: لما كان مجلس النواب هو المختص بتوجيه الاتهام، وأن المشرع الدستوري الأمريكي لم يمنح للأفراد دوراً مجدياً، بعيداً عن التكوين الحزبي السياسي لمجلس النواب،

فإننا نقترح تشكيل لجنة مستقلة قانونية مهنية تنهض بمهمة فحص الالتماسات أو العرائض المقدمة من الأفراد قبل الوزراء، لهو الطريق الأنسب-برأينا- لمنح الأفراد دوراً جدياً وفاعلاً في مضمار الرقابة على الأعمال الوزارية.

وبذلك يكون المشرع الدستوري الأمريكي فصل أيضاً بين وظيفتي التحقيق والالتهام، فبعد أن تمحّص لجنة التحقيق المقترحة في الشكاوى المقدمة ضد الوزراء جنائياً، ترفع تقريراً بنتائج عملها إلى مجلس النواب؛ ليصار إلى استصدار قرار بالالتهام.

ولما كانت تركيبة مجلس الشيوخ- بحسبانه الجهة التي تتولى المحاكمة- تركيبة حزبية تسودها الروح السياسية، وحيث إن إجراء تقرير العقاب يخضع للتصويت، وهذا ما أدى في كثير من الحالات إلى إفلات الوزير من العقوبة؛ بسبب طيب علاقاته الحزبية مع أعضاء مجلس الشيوخ، فإننا نقترح أن يعدل الدستور الأمريكي بحيث تكون تبرئة مجلس الشيوخ لساحة الوزير، غير ملزمة للمحاكم العادية؛ التي لها الحق في الملاحقة والتتبع.

ويقوي من تبرير المقترح الأخير، أن الأفعال التي يسأل عنها الوزير في أمريكا هي جرائم خطيرة فعلاً، و جنائية الوصف؛ ولذا، فإذا استوى أن تنظر بهذه الأفعال جهة سياسية تتناسب مع طبيعة المركز الدستوري؛ الذي يشغله الوزير، فلا يستوي أن يخضع التأنيث لاعتبارات سياسية وحزبية قد تتجى الوزير الآثم.

2- المقترحات بخصوص محاكمة الوزراء في النظام السياسي الفرنسي:

رغم أننا نعتقد أن المشرع الفرنسي حسناً فعل في تقريره للأفراد المتضررين الحق في تقديم شكوى قبل الوزير المرتكب لجناية، أو جنحة للجنة العرائض، وأن الباحث رأى أن النهج الذي جرى عليه العمل في فرنسا، يستأهل الانحياز إليه وتأنيده، إلا أننا ننكر على المشرع الفرنسي اكساء الصفة النهائية المبرمة على قرارات اللجنة، ونقترح أن يتم تعديل الأحكام النازمة للجنة، بحيث تكون قراراتها

مسببة، وما يستتبع تسبیب القرارات من ضرورة مراقبة محكمة التمييز أسباب تلك القرارات؛ من حيث وجودها وتكييفها القانوني، أو مشروعيتها.

كما أننا نأخذ على تشكيل هيئة محاكمة الوزراء، محكمة العدل للجمهورية، أنه يغلب على تشكيلها الجانب السياسي على حساب الجانب القضائي وبصورة واضحة، -عدد الأعضاء النواب فيها 12 من أصل 15 - فمهما يكن من أمر الطبيعة السياسية للمسؤولية الجنائية للوزراء، لا ينبغي المبالغة في تقدير هذه الطبيعة، وبحيث تستغرق الطبيعة القضائية للهيئة المختصة بالمحاكمة، فالجانب السياسي في تشكيل محكمة الوزراء، إنما شرع لخدمة عملية محاكمة الوزراء وخدمة لضمان الرقابة الفعالة على الوزراء، وبما يحقق سيادة مبدأ الشرعية.

وبالتالي: نقتـرـح تعـدـيـل تشـكـيـل محكمة العدل للجمهورية، بحيث يصبح عدد الأعضاء القضاة مع رئاسة المحكمة يفوق عدد الأعضاء البرلمانين، وبذا تكون عملية المحاكمة جدية وفعالة، فالهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء، هي في نهاية الأمر محكمة، والعملية هي محاكمة يترتب عليها عقوبة جنائية، وليست مسألة إعلامية، أو عملية تستخدم لمكاسب انتخابية، أو لتصفيات سياسية.

ويقوي هذا الاقتراح إذا تذكرنا أنه يتم إيقاع العقوبة وفق نظام محكمة العدل للجمهورية باتباع أسلوب التصويت، والتصويت هنا قد يفسح المجال للتأثير على العقوبة، خاصة إذا كان النواب من أعضاء المحكمة، وهم (اثنا عشر عضواً من أصل خمسة عشر) توجد بينهم وبين الوزير علاقة صداقة، أو عداوة.

3- المقترحات بخصوص محاكمة الوزراء في النظام السياسي المصري:

أ) كان حرياً بالمشروع الدستوري المصري إفساح المجال للأفراد بتحريك الدعوى العامة بمواجهة الوزراء، فيما إذا ارتكبوا جرائم -جنائية أو جنحية- ولو كانت واقعة أثناء تأدية وظائفهم، أو بسببها، ولا يجرح في ذلك مظنة قلة دراية الأفراد بطبيعة

العمل الوزاري، أو تشعبه، أو عدم اتصالهم بمواقع الإدارة العامة؛ ذلك أنه يكفي لحوق الضرر بالأفراد؛ حتى يسوغ لهم تحريك الاتهام بمواجهة الوزراء. ولتجنب مظنة الدعاوى الكيدية، نقترح تشكيل لجنة قانونية- على غرار لجنة العرائض المعمول بها في فرنسا- لبحث جدية وملابسات مزاعم الأفراد المتضررين، ومن ثم إجراء المقتضى القانوني، وإعمال ذلك من شأنه أولاً خلق جهة رقابية إضافية على عمل الوزراء، من شأنها تطوير العمل الوزاري، وتأكيد سيادة القانون، وثانياً تجنب الأفراد أكبر قدر ممكن من الأضرار؛ التي قد تلحق بهم نتيجة أنشطة الوزارات.

(ب) نقترح أن يبين المشرع الدستوري المصري إرادته الصريحة في قضية كيفية محاكمة الوزير السابق حسماً للخلاف و الحيرة الدائرة حولها، ونقترح أن تكون محاكمة الوزير السابق عن جرم ارتكبه أثناء توليه منصبه الوزاري، بنفس الطريقة، وذات القواعد التي يخضع لها الوزير العامل.

(ج) طالما أن النصوص الواردة في قانون محاكمة الوزراء بخصوص لجنة التحقيق؛ التي يشكلها مجلس الشعب، مهمتها أصبحت تقوم بها اللجنة العامة لمجلس الشعب طبقاً للنصوص الواردة بلائحة المجلس الصادرة عام 1979م، فلم تعد هناك حاجة لتشكيل لجنة التحقيق المشار إليها في قانون محاكمة الوزراء، ونقترح إلغاء النصوص المتعلقة بها؛ لأنها أضحت في حكم النصوص الميتة.

(د) نقترح أن تكون اللجنة التي يشكلها مجلس الشعب المصري للتحقيق في جرائم الوزراء، تضم في عضويتها قضاة وبرلمانيين، على أن تكون الغلبة للجانب القضائي عضويةً ورئاسةً، وهذا يقتضي تعديل اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري الصادرة عام 1979م، بما يتناسب ومقتضى هذه التوصية.

(هـ) في ظل الإقصاء الدستوري؛ الذي تكشف عنه الدراسة للأفراد عن أي دور في تحريك الدعوى العامة قبل الوزراء، نقترح تعديل الأغلبية الدستورية المطلوبة

لتقديم اقتراح اتهام الوزير، وهو خمس أعضاء المجلس⁽¹⁾، بل يكفي -بنظرنا- تقديم عضو واحد اقتراح الاتهام، ومظنة الكيد غير واضحة؛ لأن الاقتراح سيمر بموافقة، وهذه الأخيرة لها أغلبية ليست يسيرة، وبعد الموافقة هناك لجنة تحقيق، و... إلخ، وبالتالي: لا بأس في السماح حتى لعضو واحد باقتراح الاتهام، فيفترض أنه ليس للدولة القانونية ما تخشاه.

ولنا مقترح بذات الاتجاه على الأغلبية المشترطة للموافقة على اقتراح الاتهام، فهي أغلبية عسيرة التحقيق، ولا نرى مبرراً للمبالغة فيها.

(و) نقترح تعديل قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م، لجهة تشكيل المحكمة؛ لأن هذا التشكيل جاء مسائراً لظرف سياسي تغير، وهو ظرف الوحدة بين مصر وسورية، وطبيعي أن يساير هذا التشكيل، ظرف الانفصال، في الحالة التي يريد بها المشرع المصري لهذه المحكمة يوماً أن تتعقد، ونقترح أن يتم تشكيل محكمة الوزراء من سبعة أعضاء، خمسة منهم قضاة أعلى مرتبة التدرج القضائي في مصر، واثنين منهم من البرلمانيين المستقلين في مجلس الشعب، وتكون رئاسة المحكمة لأعلى القضاة درجة، وفي حال التساوي، فأكبرهم سناً.

ونشدد هنا على ضرورة أن يغلب الجانب القضائي في تشكيل المحكمة الجانب السياسي، فهذا الجانب أمّلته ضرورة الفصل، والتوازن بين السلطات، وطبيعة العمل الوزاري، ولكن يجب ألا تستغرق هذه الضرورة، ضرورة أخرى قد تفوقها في الأهمية، وهي أن العملية هي محاكمة للوزراء، ويجب أن تستجيب كل الضرورات انطواءً تحت هذا العنوان الواسع.

(ز) نقترح أن يعدل قانون محاكمة الوزراء لجهة توقيت وتأقيت تشكيل المحكمة؛ ونقترح أن تشكل المحكمة من حيث التوقيت قبل إحالة أو اتهام الوزير إلى

(1) حيث إنه ليس من اليسير أن تمتلك المعارضة مثل هذه الأغلبية في المجلس، وتظهر خطورة هذا الوضع خاصة في ظل وزارة أغلبية برلمانية.

المحاكمة، وأن يكون تأقيت المحكمة محدد بزمان معين، لا أن تشكل هيئة عند الشروع بكل محاكمة جديدة، وقد أوردنا في متن البحث، الأمور التي تأسس عليها هذا الاقتراح.

(ح) نقترح أن تعدل المادة الخامسة من قانون محاكمة الوزراء، بحيث تشمل "جميع الجنايات والجناح المرتكبة من الوزراء أثناء تأدية مهامهم أو بسببها"

4- المقترحات بخصوص محاكمة الوزراء في النظام السياسي السوري:

(أ) لما كان الدستور السوري وكذلك قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م، لم يحدد الإجراءات التي يتوجب سلوكها من قبل مجلس الشعب، فإننا نعلن وجود ثغرة خطيرة في هذا الاتجاه، ونقترح أن يكمل هذا النقص الإجرائي الخطير في التشريع السوري، وضرورة تقرير نص يحدد تلك الإجراءات، ونقترح ألا يتم تحديد حد أدنى لعدد أعضاء مجلس الشعب الذين يحق لهم تقديم الاقتراح باتهام الوزير، كما نقترح أن تكون الأغلبية المطلوبة لصدور قرار الاتهام هي أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين.

(ب) لما كان الدستور السوري لعام 1973م، قد حدد جهة وحيدة لإحالة الوزير المرتكب لجريمة أثناء تأدية وظائفه، وهذه الجهة رئيس الجمهورية، ولما كان هذا الأخير نادراً ما يمارس الحق الممنوح له في هذا المضمار، فإننا نقترح بأن يتم تعديل الدستور بحيث يمنح هذا الحق لمجلس الشعب أيضاً.

(ج) كما أنه لا ضير في منح الأفراد المتضررين جرّاء أفعال آثمة ارتكبتها الوزراء أثناء قيامهم بوظائفهم، الحق في تقديم شكوى ضد الوزير، أو التماس إلى لجنة- نقترحها- تشكل لهذا الغرض، ويراعى في تشكيلها، ما فيه صون لحقوق الأفراد المتضررين من جانب، وحماية الوزير والعمل الوزاري من شبهة الكيد، والعرقلة من جانب آخر.

فُتُشكِّل من أعضاء قانونيين مهنيين مستقلين عن أي انتماءات حزبية وذوي خبرة ودراية عالية بحوثات العمل الوزاري وذاتيته، فتقدّر اللجنة المذكورة شكاوى الأفراد، والتماساتهم ضد الوزراء؛ لتصل إلى رفع تقرير إلى رئيس الجمهورية-في حال عدم الأخذ بالتوصية السابقة- لإحالة الوزير الآثم إلى المحاكمة، والشروع بإجراءات الاتهام، فيما إذا وجدت اللجنة لذلك مقتضى.

وبذلك نكون قد قاربنا بين حماية حقوق الأفراد وبين تأمين العمل الوزاري من العرقلة، وأضفنا جهة رقابية جديدة على أعمال الوزراء، بما يكفل قيامهم بوظائفهم على أحسن وجه، وبموضوعية وعدم انحراف عن الغاية الأساسية، وهي تحقيق المصلحة العامة.

(د) نشدد على أهمية تطبيق المقترحات (و) و (ح) و (ز)، التي اقترحناها أثناء الحديث عن التوصيات المقترحة بخصوص محاكمة الوزراء في مصر، وذلك بسبب وجود الظروف القانونية الموضوعية ذاتها في كلا النظامين في هذا الجانب.

(هـ) أنه حريّ بالمشرع السوري أن يتعرض لموضوع قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م بجدية، فإما أن يُعمل نصوص هذا القانون في معرض التطبيق الفعلي، وإبان النهوض بمحاكمة الوزراء، أو يدخل على هذا القانون تعديلات تشريعية مناسبة يتجاوز بها عقبات تطبيقه، أو أن يعلن صراحة تخليه عن هذا القانون، ويصدر قانوناً جديداً لمحاكمة الوزراء، مستجيباً بذلك للإحالة الدستورية في هذا المضمار.

«البند الثاني»

المنظور المستقبلي للبحث

أثناء البحث عن الحالات التي تثير المسؤولية الجنائية للوزراء، تبين أنها طائفتين؛ الأولى: ما يعد خارجاً عن طبيعة الوظيفة الوزارية، الثانية: ما يحتسب من متعلقات هذه الوظيفة، ويعبر عن الطائفة الأخيرة بما يقوم به الوزير أثناء تأديته لوظائفه.

ثم كشفت الدراسة أن الأثر الناتج عن ذلك التمييز بين الطائفتين من الأعمال الوزارية، يكمن في اختلاف طبيعة نظام المسؤولية الجنائية؛ التي يخضع لها الوزير تبعاً لاختلاف طبيعة الفعل المرتكب من الوزير والمثير لمسؤوليته الجنائية؛ بمعنى أنه إذا كان ذلك الفعل يخرج عن متعلقات العمل الوزاري، ويلحق بالوزير بصفته الشخصية، فإن مسؤوليته الجنائية سواء من حيث موجبها أو إجراء إيقاعها تكون ذات طبيعة جنائية بحتة، وتلحق بالوزير بوصفه فرداً أسوة بذلك بالأفراد.

أما إذا كان الفعل الموجب للمسؤولية الجنائية للوزراء، يندرج ضمن تأدية وظائفه، فالأمر عندها يدقّ، وقد يجنح بمسؤوليته الجنائية الشخصية أصلاً، بحسب طبيعتها، إلى مسؤولية جنائية عن فعل الغير - في الحالة التي يرتكب فيها الفعل الجرمي أحد الموظفين الخاضعين لسلطة الوزير الإدارية - على تفصيل يرتبط بصلاحيات الوزير، وصلتها بالفعل الموجب للمسؤولية الجنائية، ومدى استطاعة الوزير التحلل من هذه المسؤولية الأخيرة.

و استنتجنا، أن تحميل الوزير المسؤولية الجنائية جراء فعل ارتكبه أحد موظفيه، هو أمر خطير ودقيق إلى حده الأقصى، ويجب بحثه من عدة منطلقات، فالوزير أولاً، و علاوة عن كونه الرئيس الإداري الأعلى في الوزارة، فهو يتولّى و

يوجه جميع أوجه ونشاطات وزارته، وكذلك المرافق العامة التابعة لوزارته وفق السياسة العامة للدولة، فيما يتعلق بتلك الوزارة.

وهذا يستتبع ثانياً أن حالة الوزير الخاضع للمسؤولية الجنائية نتيجة فعل أتاها أحد التابعين في وزارته هي حالة موضوعية، وليست ذاتية لدى الوزير⁽¹⁾؛ لأن الوزير لا يعمل بإرادته الذاتية، بل إن إرادته أسيرة قاعدة التوجيهية ضمن معنى تحقيق المصلحة العامة، وفي سبيل تنفيذ السياسة العامة للدولة المتعلقة بوزارته.

وفي السياق ذاته، فالوزير رئيس المرفق الذي يتولى إدارته، ولذلك فلا يمكنه الامتناع عن فرض طاعته الرئاسية الموضوعية "المرفقية" على مرؤوسيه، فإذا أهمل الوزير في فرض تلك الطاعة، وترتب على إهماله تقصير أو شطط، أو إبطاء في أداء المرفق العام مما أدى إلى وقوع أضرار جسيمة على الأفراد، وكانت تلك الأضرار محمية بقوانين ترتب مسؤولية جنائية، فإنه يُسأل جنائياً حتى لو كان التصرف صادراً عن أحد المرؤوسين.

ثم تبين لنا، أن الجرم الذي يلاحق بموجبه الوزير في تلك الحالة، يمكن أن يطلق عليه: "الجرم المرفقي" على غرار الخطأ المرفقي، خاصة أن الوزير، وكما قدمنا يعمل ضمن حالة موضوعية، وليست ذاتية، ويترتب على احتساب جرم الوزير هنا مرفقياً ضرورة محاكمته وفقاً للإجراءات الخاصة؛ التي يحاكم بموجبها الوزراء المرتكبين للجرم ضمن مفهوم "الجرائم الوزارية المرتكبة أثناء ممارسة الأعمال الوزارية".

وهنا يبدو لنا، أن الحالة التي كان عليها الوزير أثناء ارتكابه للجرم المرفقي-السابق بيانه-هي حالة موضوعية، وليست ذاتية، وموضوعية الجرم هنا

(1) للتعلم في الحالة الموضوعية لدى أشخاص القانون العام، قارن وقارب: الدكتور مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري (دراسة مقارنة) -رسالة دكتوراه- كلية الحقوق-جامعة عين شمس- القاهرة-2001م-ص 161 .

تستتبع الحديث أو البحث في دقائق وحيثيات "الجرائم المرفقية للوزراء وآثارها على محاكمة الوزراء"، مما تضيق خطة البحث عنها، وهو ما يقترح الباحث بدراسته كمنظور مستقبلي لموضوع محاكمة الوزراء.

ولما كانت الجرائم المرفقية هي بُعد آخر لموضوع المسؤولية الجنائية عن فعل الغير، فإننا نقترح أيضاً دراسة هذا النوع من المسؤولية الجنائية، ومدى انتقالها من المسؤولية المدنية عن فعل الغير من الحقوق المدنية، إلى مفهوم المسؤولية في النطاق الدستوري.

و لا نجد في ختام هذا الجهد ما يقال، خير مما قاله العماد الأصفهاني من أنه « لا يكتب أحد كتاباً في يومه، إلا قال في غده، لو غيّر هذا لكان أحسن، ولو زيد هذا لكان يستحسن، ولو قُدِّم هذا لكان أفضل، ولو تُرك هذا لكان أجمل، وهذا من أعظم العبر، ودليل على استيلاء النقص على جملة البشر».

أما الزبد فيذهب جفاء

وأما ما ينفع الناس فيمكث في الأرض

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين...

« ثبت المراجع * »

أولاً: المراجع العلمية العامة والمتخصصة:

- د. إبراهيم عبدالعزيز شيجا.
- وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة - دراسة تحليلية بين الدستور والواقع - دار المعارف - القاهرة 2006م.
 - الإدارة العامة (العملية الإدارية) - الدار الجامعية - بيروت ب. تاريخ.
 - د. إبراهيم الهندي و د. سام دلة.
 - القانون الدستوري - منشورات جامعة حلب - 2007م.
 - د. ادوارد غالي الذهبي.
 - حجية الحكم الجنائي أمام القضاء المدني - الطبعة الثانية - دار النهضة العربية بالقاهرة - 1981م.
 - د. آدمون رباط.
 - الوسيط في القانون الدستوري العام - الجزء الثاني - 1971م.
 - د. أحمد فتحي سرور.
 - الشرعية الدستورية وحقوق الإنسان في الإجراءات الجنائية - بدون ذكر الناشر - القاهرة - 1993م.
 - الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية - الجزء الأول - طبعة 1979 - القاهرة - بدون ذكر الناشر - 1980م.
 - الشرعية والإجراءات الجنائية - القاهرة - دار النهضة العربية - 1977م.

* تم ترتيب المراجع وفق الترتيب الأبجدي (أبجد هوز) للأحرف الأولى من الاسم الأول لأسماء السادة المؤلفين.

- د. أندريه هوريو.
القانون الدستوري والمؤسسات السياسية- الجزء الأول- ترجمة علي مقلد-الأهلية للنشر- بيروت 1974م.
- د. بارعة القدسي، ود. منال المنجد.
قانون العقوبات الخاص- الجرائم الواقعة على أمن الدولة والجرائم الواقعة على الأشخاص- منشورات جامعة دمشق عام 2006م.
- د. بشار عبدالهادي.
التفويض في الاختصاص- دار الفرقان- عمان- 1982م.
- د. وحيد رأفت، د. وايت إبراهيم.
القانون الدستوري - المطبعة المصرية- عام 1937م.
- د. حسن الجوخدار.
• أصول المحاكمات الجزائية، المراحل الإجرائية التي تمر بها التهمة- الجزء الثاني- الطبعة التاسعة - منشورات جامعة دمشق- 2003-2004م.
- أصول المحاكمات الجزائية- الجزء الأول- في الدعاوى التي ينظرها القضاء الجزائي- الطبعة الثامنة- منشورات جامعة دمشق- 2002م.
- د. حسن الحسن.
الأنظمة السياسية الدستورية، الدار اللبنانية للنشر والعلاقات العامة- 1967م.
- القاضي يوسف اليونس.
الحصانة (الملاحقة والتأديب في التشريع السوري والمقارن)- الطبعة الأولى- دار طلاس بدمشق- 2008م.
- د. كمال الغالي.
مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية- الطبعة التاسعة- منشورات جامعة دمشق- 2001م.

- د. محمد أبو العلا عقيدة.
- الاتجاهات الحديثة في قانون العقوبات الفرنسي الجديد- دار الفكر العربي-1997م.
- د. محمد وحيد الدين سوار.
- شرح القانون المدني- النظرية العامة للالتزام الجزء الأول- منشورات جامعة دمشق-2003م.
- د. محمد الحلاق، د. أحمد إسماعيل د. نجم الأحمد.
- النظم السياسية- منشورات جامعة دمشق-2004م.
- د. محمد حسنين عبد العال.
- القانون الدستوري- دار النهضة العربية-1975م.
- د. محمد كامل ليلة.
- الدول والحكومات- دار النهضة العربية- بيروت- 1969م.
- د. محمد المجذوب.
- القانون الدولي العام- الطبعة الخامسة- منشورات الحلبي الحقوقية-2004م
- د. محمد مرغني خيرى.
- الوجيز في النظم السياسية- دار النهضة العربية- القاهرة.
 - القضاء الإداري- ومجلس الدولة - (قضاء التعويض ومبدأ المسؤولية المدنية للدولة والسلطات الثلاث)- الجزء الثاني-1994م.
- د. محمد عزيز شكري.
- مدخل إلى القانون الدولي العام- الطبعة الثامنة- منشورات جامعة دمشق-2001م.
- د. محمد عصفور.
- أثر الجريمة الجنائية في علاقات العمل -دراسة مقارنة - الجزء الثاني - المطبعة العالمية بالقاهرة 1972.
- د. محمد الفاضل.
- الجرائم الواقعة على أمن الدولة - الطبعة الثالثة- دمشق- وزارة الثقافة - 1987م.

- د. محمد فتح الله الخطيب.
- دراسات في الحكومات المقارنة-الجزء الأول-دار النهضة العربية-القاهرة-1966م.
- د. محمود أبو السعود حبيب.
- الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية- دار الثقافة الجامعية- القاهرة-1990م.
- د. محمود حافظ.
- محاضرات في المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية-بدون مكان النشر-1956م.
- د. محمود مروان المدرس.
- مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقہ الإسلامي-الطبعة الأولى-منشورات دار الإعلام- عمان 2002م.
- د.محمود نجيب حسني.
- النظري العامة للقصد الجنائي-دار النهضة العربية -القاهرة.
- د. محمود عاطف البنا.
- النظم السياسية(أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية)-الطبعة الأولى- دار الفكر العربي-1979م.
- د. مصطفى أبو زيد فهمي.
- القضاء الإداري ومجلس الدولة- قضاء الإلغاء-(المرافعات الإدارية)-القضاء الكامل- قضاء التعويض)-الطبعة الأولى-منشأة المعارف بالإسكندرية -1959م.
 - النظام الدستوري المصري-الطبعة الأولى-منشأة المعارف بالإسكندرية-1984م.
 - النظام الرئاسي في أمريكا ومصر - منشأة المعارف بالإسكندرية- 1965م.
- د. مصطفى العوجي.
- القانون الجنائي العام - المسؤولية الجنائية مؤسسة نوفل-بيروت- الجزء الثاني.

المحامي الدكتور . نقولا فتوش.

مسؤولية الوزير وأصول محاكمته - الطبعة الثانية - دار العلم للملايين - بيروت - 2001م.
د. سام سليمان دله.

مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية - منشورات جامعة حلب - مطبعة
المحبة دمشق - 2002م.
د. السيد صبري.

- مبادئ القانون الدستوري - المطبعة العالمية - القاهرة - الطبعة الرابعة - 1949م.
- حكومة الوزارة - المطبعة العالمية - القاهرة - 1953م.

د. العميد. سليمان الطماوي.

- السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة - وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة
مقارنة - الطبعة الرابعة - دار الفكر العربي - القاهرة - 1979م.
- مبادئ القانون الدستوري - دراسة مقارنة - طبعة أولى - دار الفكر العربي -
القاهرة - 1958م.

- النظرية العامة للقرارات الإدارية - مطبعة جامعة عين شمس الطبعة الثالثة - 1991م.
- د. سليمان مرقس.

شرح القانون المدني - الجزء الثاني - الالتزامات - دار المعارف - الاسكندرية - 1964م.
القاضي الدكتور. سمير عالية.

أصول قانون العقوبات - القسم العام (معالمه - نطاق تطبيقه - الجريمة - المسؤولية - الجزاء) -
دراسة مقارنة - المؤسسة الجامعية للدراسات - بيروت - ب0 تاريخ.
د. سمير عبدالله حسن.

مبادئ علم السياسة - منشورات جامعة دمشق - مطبعة الجامعة - 2008م.
د. سعد عصفور.

النظام الدستوري المصري (دستور 1971م) - منشأة المعارف بالإسكندرية - 1980م.

د. سعيد السيد علي.

- المسؤولية السياسية في الميزان دراسة-مقارنة- دار أبو المجد للطلبة - القاهرة- 2008م.
- حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية-دار النهضة العربية- القاهرة-1999م.

د. عبد الأحد جمال الدين و د. جميل عبد الباقي الصغير.

- المبادئ الرئيسية للقانون الجنائي-القسم الأول-دار النهضة العربية-القاهرة-1999م.
- د. عبدالله طلبة.

- القانون الإداري (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة)- القضاء الإداري- الطبعة السابعة- منشورات جامعة دمشق-2004م.
- مبادئ القانون الإداري -الجزء الثاني-الطبعة الرابعة-منشورات جامعة دمشق-2000م.
- الإدارة العامة-الطبعة السابعة-منشورات جامعة دمشق - 2006م.

د. عبد الوهاب حومد.

- المفصل في شرح قانون العقوبات(القسم العام)-المطبعة الجديدة-دمشق-1990م.
- د. عبد الحميد بدوي.

- الدستور- تعليقات على مواده - الأعمال التحضيرية والمناقشات البرلمانية - الجزء الأول- 1940م.

د. عبد الفتاح ساير داير.

- القانون الدستوري - دار الكتاب العربي بمصر - الطبعة الأولى-1959م.

د. عبد الفتاح الصيفي.

- قانون العقوبات اللبناني- الجرائم الواقعة على أمن الدولة وعلى الأموال- دار النهضة العربية- 1972م.

د. عبد الرزاق السنهوري.

الوسيط في شرح القانون المدني الجديد- نظرية الالتزام بوجه عام ومصادر الالتزام- المجلد الأول (العمل غير المشروع- الإثراء بلا سبب- القانون)- دار النهضة العربية- القاهرة.

د. عبد العظيم مرسي وزير.

الجوانب الإجرائية لجرائم الموظفين والقائمين بأعباء السلطة العامة- دراسة في القانونين المصري والفرنسي - دار النهضة العربية-القاهرة-1987م.
عبد الرحمن الرافعي.

عصر إسماعيل - الجزء الثاني - مطبعة النهضة -القاهرة-الطبعة الأولى 1932م.

د. عبد الغني بسيوني عبدالله.

- النظم السياسية النظرية العامة للدولة- الحكومة و الحقوق والحريات العامة في الفكر الإسلامي والفكر الأوروبي - الدار الجامعية - 1998م.
- سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني - مطبعة المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت سنة 1992.
- القانون الدستوري-البادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في دستور سنة 1971م- بعد تعديلات سنة 2005م و سنة 2007م-الطبعة الثالثة-2009م.

د. العميد. عبود السراج.

قانون العقوبات - القسم العام- منشورات جامعة حلب -2000م.

عيفة محمد رضا.

المواجهة الجنائية لاعتداء الموظف على المال العام (دراسة مقارنة في ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)-دار النهضة العربية-القاهرة-2009م.

عصام نعمة إسماعيل.

محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي والقضاء السياسي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2006م.

د. عثمان خليل.

مجلس الدولة - دراسة مقارنة - الطبعة الرابعة - عام 1956م.

د. فؤاد شباط.

الحقوق الدولية العامة - الطبعة الرابعة - جامعة دمشق - 1962م.

القاضي فريد الزغبى.

الموسوعة الجزائية - المجلد التاسع - الجرائم الواقعة على أمن الدولة الخارجي - دار صادر - بيروت 1995م.

د. فتحي فكري.

• دراسة لبعض جوانب قانون محاكمة الوزراء في فرنسا ومصر والكويت - دار

النهضة العربية - القاهرة - 1995م.

• القانون الدستوري (الكتاب الثاني - النظام الحزبي - سلطات الحكم في دستور

1971م) - دار النهضة العربية - 2000م.

ربيع مفيد الغصيني.

الوزير في النظام السياسي - منشورات الحلبي الحقوقية - 2003م.

د. رياض الخاني.

شرح قانون العقوبات - القسم الخاص - منشورات جامعة دمشق - 2000م.

د. رمزي طه الشاعر.

الوجيز في النظرية العامة للقانون الدستوري - بدون ذكر الناشر 2007 - 2008م.

د. رفعت عيد السيد.

النظرية العامة للقانون الدستوري (الكتاب الثاني - نظام الحكم في دستور 1971م - الأحزاب السياسية - سلطات الحكم) وفقاً لأحدث التعديلات حتى 2009م - دار النهضة العربية - القاهرة.

د. رمسيس بهنام.

القسم الخاص في قانون العقوبات - منشأة المعارف بالإسكندرية - ب تاريخ.

د. رمضان محمد بطيخ.

النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر - الطبعة الأولى - دار النهضة العربية - القاهرة - 1996م.

د. شمس الدين الوكيل.

الموجز في المدخل لدراسة القانون - الطبعة الأولى - منشأة المعارف بالإسكندرية سنة 1965م.

د. ثروت بدوي.

النظم السياسية ، دار النهضة العربية - القاهرة - 1994م.

ثانياً: رسائل الدكتوراه والماجستير والبحوث العلمية:

د. إبراهيم حمدان حسن علي.

رئيس الدولة في النظام الديمقراطي (دراسة مقارنة مع دراسة خاصة بالنظام الأردني) - رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة - بدون تاريخ.

د. أحمد شوقي.

الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية - رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة - 1980م.

د. إلهام محمد حسن العاقل.

الحصانة في الإجراءات الجنائية - رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة - 1997م.

د. أنور مصطفى الأهواني.

رئيس الدولة في النظام الديمقراطي-رسالة دكتوراه-جامعة فؤاد الأول(القاهرة)-
سنة 1945م.

د. إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل الخلفي.

ضمانات عضو البرلمان-رسالة دكتوراه-جامعة القاهرة-1999م.
د. جاسم محمد زكريا.

مفهوم العالمية في التنظيم الدولي المعاصر(دراسة تأصيلية ناقدة في فلسفة
القانون الدولي)-رسالة دكتوراه-جامعة عين شمس-الطبعة الأولى-منشورات
الحلبي الحقوقية-2006م.

د. جميلة مسلم شرجي، الاتحاد الفيدرالي-دراسة تطبيقية عن الوطن العربي-
رسالة دكتوراه-جامعة القاهرة-2003م.

د. حسن البحري.

الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية
(دراسة مقارنة)-رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة عين شمس-القاهرة-2006م.

د. يحيى الصباحي.

النظام الرئاسي-رسالة دكتوراه-جامعة عين شمس-عام 1991م.

د. مهند مختار نوح.

الإيجاب والقبول في العقد الإداري(دراسة مقارنة)-رسالة دكتوراه-كلية الحقوق-
جامعة عين شمس-القاهرة-2001م.

د. محمد أنس أرناؤوط.

تطبيقات الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية(دراسة
مقارنة)-رسالة دكتوراه-جامعة دمشق-2008م.

د. محمد بسيوني.

الخلافة والنظام الرئاسي-رسالة دكتوراه-جامعة عين شمس-عام 1979م.

د.محمد هلال الرفاعي.

تطور مفهوم نظام المجلسين التشريعيين في النظم السياسية المعاصرة-رسالة دكتوراه-جامعة دمشق-2011م.

د.محمد قدري حسن.

رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية(دراسة المقارنة)-رسالة دكتوراه-جامعة القاهرة-1987م.

د. سيد رجب السيد محمد.

المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارناً بالنظام السياسي الإسلامي-رسالة دكتوراه -جامعة القاهرة - 1986م.

د. سعد عبد المقصود خليل.

النظرية العامة لتولية رئيس الدولة-رسالة دكتوراه-جامعة عين شمس-ب.تاريخ.

د. سعود فلاح الحربي.

التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية المعاصرة وعلاقته بمبدأ الفصل بين السلطات -رسالة دكتوراه-جامعة دمشق-2010م.

المحامي عبدالله محمد خير العجمي.

المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة-بحث علمي قانوني أعد لنيل لقب أستاذ في المحاماة-مقدم لنقابة المحامين-فرع دمشق.

د. عبدالله ناصف.

مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة- رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة القاهرة - 1981م.

د. عبد الحفيظ علي الشيمي.

القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانونين المصري والفرنسي - رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة - 2001م.

المستشار عبد القادر جبار الله الألوسي.

الدعوى التي ينظرها القضاء الجزائي - دعوى الحق العام ودعوى الحق الشخصي - بحث علمي قانوني لنيل لقب أستاذ في المحاماة - نقابة المحامين - فرع دمشق، بدون تاريخ.

د. عيد قريطم.

التفويض في الاختصاصات الإدارية - دراسة مقارنة - (رسالة دكتوراه) - كلية الحقوق - جامعة دمشق - 2009م.

د. علي عبد القادر مصطفى.

الوزارة في النظام الإسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة - رسالة دكتوراه - كلية الشريعة والقانون - جامعة الأزهر - 1975م.

د. فارس عبد الباقي عمران.

التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية) في مصر والولايات المتحدة الأمريكية، ولمحة عنه في بعض الدول العربية والأجنبية الأخرى - رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة - 1998م.

فادي محمد جديد.

مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية والعلاقة بين رئيس الدولة والحكومة في النظم السياسية المعاصرة - رسالة ماجستير - جامعة دمشق - 2010م.

ثالثاً: الدوريات و المقالات والتحقيقات الصحفية:

- د. أحمد سلامة، التحقيق الصحفي الذي أجرته الصحفية سهام عبدالعال بعنوان: قانون محاكمة الوزراء صدر منذ 27 سنة ولم يحاكم أحداً- منشور بجريدة مايو بعدها الصادر بتاريخ 6 مايو 1985م.
- د. أحمد فتحي سرور، تحقيق جريدة الوفد حول محاكمة الوزراء- عدد 20 مارس 1987م.
- المستشار أحمد رفعت، مجلة الأهرام الاقتصادي-بعدها الصادر بتاريخ 1-7-1985م.
- د. وحيد رأفت، رأي منشور ضمن التحقيق المعنون (قضية العصر)- الأهرام الاقتصادي - عدد 8 يوليو 1985م.
- د. زكريا مصيلحي عبد اللطيف، جريمة الامتناع عن تنفيذ الأحكام عمدا- مجلة إدارة قضايا الحكومة- العدد 3-1977م.
- د. محمد حلمي مراد، صدق أو لا تصدق (القانون يمنع محاكمة الوزراء)- تحقيق صحفي منشور بجريدة الشعب -بعدها الصادر بتاريخ 20-11-1984م.
- د. مصطفى أبو زيد فهمي، يجوز محاكمة الوزراء أمام المحاكم العادية- مقال منشور بجريدة الأخبار- مصر- عدد 22 يناير- 1977م.
- د. عمار تركاوي، قواعد إعداد الرسائل والبحوث القانونية-مجلة المحامون-العددان 5،6-السنة 74-صادرة عن نقابة المحامين في الجمهورية العربية السورية.
- مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة الثانية والعشرين- العدد الثاني أبريل- يونيو 1978م.
- مجلة الأهرام الاقتصادي، بعدها الصادر بتاريخ 8/7/1985م.

رابعاً: متفرقات:

- الدستور الأمريكي، الصادر 17 سبتمبر 1787م.
- دستور الجمهورية الفرنسية الثانية، الصادر عام 1848م.
- دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة الصادر عام 1875م.
- دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة الصادر عام 1946م.
- دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الصادر عام 1958م.
- دستور العهد الملكي في سورية الصادر عام 1920م.
- دستور الجمهورية العربية السورية الصادر عام 1930م .
- دستور الجمهورية العربية السورية الصادر عام 1950م.
- دستور الجمهورية العربية السورية الصادر عام 1953م.
- دستور الجمهورية العربية السورية الصادر عام 1958م.
- دستور الجمهورية العربية السورية الصادر عام 1962م.
- دستور الجمهورية العربية السورية، الصادر عن رئيس الجمهورية بالمرسوم رقم 208 تاريخ 13 آذار 1973م.
- دستورا العهد الملكي في مصر عام 1923م و 1930م
- دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام 1956م.
- دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام 1958م.
- دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام 1964م.
- دستور جمهورية مصر العربية تاريخ 11 سبتمبر 1971م مع تعديلاته.
- قانون المحكمة الدستورية العليا في سورية، الصادر بالقانون رقم 19 تاريخ 1973/7/2م.
- قانون تنظيم المحكمة الدستورية العليا في مصر رقم 81 لعام 1969م

قانون العقوبات السوري، الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 148 تاريخ 1949/6/22م، وتعديلاته.

قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري، الصادر بالمرسوم التشريعي 112 تاريخ 1950/3/13م.

اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري الصادرة بتاريخ 16 أكتوبر 1979م مع تعديلاتها.

قانون العقوبات الفرنسي، الصادر في 22 يوليو عام 1992م، والمطبق ابتداء من أول مارس عام 1994م.

قانون محاكمة الوزراء، رقم 79 لسنة 1958م.

د. عبد الفتاح مراد.

المعجم القانوني رباعي اللغة - ط1 - الإسكندرية - بدون تاريخ.

خامساً: المراجع باللغة الأجنبية:

segur philipe quest- ce que la responsabilite politique R.D.P 1999.

Auvret (R): la revanche du regime parlementaire, R.D.p. 1997.

Degoffe (M): la responsabilite penaledaministre, R.D.P. 1998.

Wilson, Geoffrey, cases and materialson constitutional and administrative law (London, Cambridge university press, 1966.

Merle et vitu , traite de droit criminel, procedure penale , 3e ed.

pradel , procedure penale, t. 2 ., 1976 , n . 167 , p. 1v. m .

HAURIOU , precis de droit constitutionnel 1929.

BURDEAU , HAMON et troper , droit constitutionnel, 1991.

HAURIOU, précis de droit constitutionnel.

ESMEN, DROIT CONSTITUTIONNEL, 1928, T.2.

ROUGEAUX, La Haute cour de justice sous la va Rrpublique,
R.D.P. 1978.

Poepsco, Michel-la responsabilite penale des
ministres devant la haute coure de justice .en France-
these doctorat-Bourdeaux 1933

pradel, j- Les reponsabilites penales dans
l'entreprise- economica 1982

Coeuret, A- pouvoir et responsabilite en droit penal
social- Droit social 1975.

Hean GICQEL, Droit constitutionnel et :
institutions politiques, montchrestien, paris 1987.

BECHHEL,la revision Constitutionnelle du 27
juill.1993,R.F.A.P.,1993.

MATHIEU,la cour de justice de la Republique,
R.F.D.C.,1993,N,15.

Duguit,Traite de droit constitutionnel,T.4,1924.

Bonneau, les immunits parlementaire dans la
constitution Francaise,R.D. P.1946

سادساً: المواقع على الشبكة العالمية:

[HTTP// www.usinfo.state.gov.](http://www.usinfo.state.gov)

<http://www.bpoaccess.gov/uscode/browse.html>

«فهرس موضوعات الرسالة»

رقم الصفحة	موضوعات الرسالة
1	المقدمة.
6	مشكلة البحث.
7	أهمية البحث.
8	منهجية البحث.
8	الصعوبات التي واجهها البحث.
10	خطة البحث.
13	«الباب الأول» ماهية المسؤولية الوزارية
17	«الفصل الأول» التمييز بين المسؤولية السياسية للوزراء ومسؤوليتهم القانونية
19	المبحث الأول: المسؤولية السياسية للوزارة.
21	المطلب الأول: تعريف المسؤولية السياسية للوزارة.
23	الفرع الأول: مقومات المسؤولية السياسية للوزارة.
23	أولاً: ارتباط المسؤولية الوزارية السياسية بالنظام النيابي.

24	ثانياً: ارتباط المسؤولية السياسية للوزراء بالنظام البرلماني.
26	ثالثاً: إعمال المسؤولية السياسية يتضمن تعبيراً واضحاً عن الإرادة.
26	رابعاً: المسؤولية السياسية تفترض جزاء العزل.
29	الفرع الثاني: خصائص المسؤولية السياسية للوزارة.
29	أولاً: تحقق المسؤولية السياسية لا يستلزم ثبوت خطأ سياسي.
30	ثانياً: المسؤولية السياسية تشمل رقابة المشروعية ورقابة الملائمة.
30	ثالثاً: المسؤولية السياسية ليست مسؤولية شخصية.
31	رابعاً: المسؤولية السياسية لا يمكن إثارتها لاحقاً.
33	المطلب الثاني: صور المسؤولية السياسية للوزارة.
35	الفرع الأول: المسؤولية السياسية الجماعية للوزارة.
37	الفرع الثاني: المسؤولية السياسية الفردية للوزراء.
39	المبحث الثاني: المسؤولية القانونية للوزراء.
41	المطلب الأول: المسؤولية المدنية للوزراء.
43	المطلب الثاني: المسؤولية الإدارية للوزراء.
47	المطلب الثالث: المسؤولية الجنائية للوزراء.
49	الفروق بين كلا النوعين من المسؤولية السياسية، والقانونية للوزراء.
51	«الفصل الثاني» طبيعة المسؤولية الجنائية للوزراء وتطورها
53	المبحث الأول: طبيعة المسؤولية الجنائية للوزراء.
55	المطلب الأول: الطبيعة السياسية للمسؤولية الجنائية للوزراء.

59	المطلب الثاني: محاولات تبرير الطابع السياسي للمسؤولية الجنائية للوزراء.
65	المبحث الثاني: تطور المسؤولية الجنائية للوزراء.
67	المطلب الأول: تطور المسؤولية الجنائية للوزراء في النظم السياسية المعاصرة.
69	الفرع الأول: نشأة وتطور المسؤولية الجنائية للوزراء في النظام السياسي الأمريكي.
75	الفرع الثاني: نشأة وتطور المسؤولية الجنائية للوزراء في النظام السياسي الفرنسي.
76	أولاً: المسؤولية الجنائية للوزراء في فرنسا وفق أحكام أول دساتير الثورة.
79	ثانياً: المسؤولية الجنائية للوزراء في فرنسا وفق أحكام دستور الجمهورية الثانية.
80	ثالثاً: المسؤولية الجنائية للوزراء في فرنسا وفق أحكام دستور الجمهورية الثالثة.
82	رابعاً: المسؤولية الجنائية للوزراء في فرنسا وفق دستور الجمهورية الرابعة.
84	خامساً: المسؤولية الجنائية للوزراء في فرنسا وفق أحكام دستور الجمهورية الخامسة.
87	المطلب الثاني: تطور المسؤولية الجنائية للوزراء في كل من النظام السياسي المصري والسوري.
89	الفرع الأول: تطور المسؤولية الجنائية للوزراء في النظام السياسي المصري.
89	الفصل الأول: محاولات تقرير نظام محاكمة الوزراء قبل العهد الملكي.
91	الفصل الثاني: المسؤولية الجنائية للوزراء في العهد الملكي.
103	الفصل الثالث: المسؤولية الجنائية للوزراء في العهد الجمهوري.
109	الفرع الثاني: تطور المسؤولية الجنائية للوزراء في النظام السياسي السوري.
118	ما نراه بخصوص قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لعام 1958م.
	«الباب الثاني»
123	الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء وإجراءات المحاكمة

125

«الفصل الأول»

الحالات الموجبة للمسؤولية الجنائية للوزراء

129

المبحث الأول: المسؤولية الجنائية للوزير بصفته الرئيس الإداري الأعلى في وزارته.

131

المطلب الأول: المسؤولية الجنائية عن فعل الغير.

137

المطلب الثاني: حالات إعفاء الوزير من المسؤولية الجنائية عن فعل الغير.

143

المبحث الثاني: جرائم الوزراء.

145

المطلب الأول: الخيانة العظمى.

147

الفرع الأول: الخيانة العظمى في النظام السياسي الأمريكي.

149

الفرع الثاني: الخيانة العظمى في النظام السياسي المصري والسوري.

159

المطلب الثاني: الجنايات والجنح الخطيرة.

161

الفرع الأول: الجنايات والجنح الخطيرة في النظام السياسي الأمريكي.

173

الفرع الثاني: الجنايات والجنح الخطيرة في النظام السياسي الفرنسي.

175

الفرع الثالث: الجنايات والجنح الخطيرة في النظام السياسي المصري والسوري.

181

«الفصل الثاني»

النظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للوزراء

185

المبحث الأول: الاتهام الجنائي للوزراء.

187

المطلب الأول: الجهة المختصة بتوجيه الاتهام للوزراء.

189

الفرع الأول: الجهة المختصة بتوجيه الاتهام في النظام السياسي الأمريكي.

193

الفرع الثاني: الجهة المختصة بتوجيه الاتهام في النظام السياسي الفرنسي.

201

الفرع الثالث: الجهة المختصة بتوجيه الاتهام في النظام السياسي السوري والمصري.

202

الغصن الأول: الجهة المختصة باتهام الوزراء في النظام السياسي المصري.

227	الغصن الثاني:الجهة المختصة باتهام الوزراء في النظام السياسي السوري.
237	المطلب الثاني: إجراءات اتهام الوزراء.
239	الفرع الأول: إجراءات اتهام الوزراء في النظام السياسي الأمريكي.
245	الفرع الثاني: إجراءات اتهام الوزراء في النظام السياسي الفرنسي.
251	الفرع الثالث:إجراءات اتهام الوزراء في النظام السياسي السوري والمصري.
252	الغصن الأول: إجراءات اتهام الوزراء في النظام السياسي المصري.
259	الغصن الثاني: إجراءات اتهام الوزراء في النظام السياسي السوري.
261	المبحث الثاني: محاكمة الوزراء جنائياً.
263	المطلب الأول: الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء.
265	الفرع الأول:الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء في النظام السياسي الأمريكي.
267	الفرع الثاني:الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء في النظام السياسي الفرنسي.
277	الفرع الثالث:الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء في النظام السياسي المصري والسوري
278	الغصن الأول:الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء في النظام السياسي المصري.
287	الغصن الثاني:الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء في النظام السياسي السوري.
291	المطلب الثاني: إجراءات محاكمة الوزراء والعقوبة المقررة.
293	الفرع الأول: إجراءات محاكمة الوزراء والعقوبة المقررة في النظام السياسي الأمريكي.
303	الفرع الثاني: إجراءات محاكمة الوزراء والعقوبة المقررة في النظام السياسي الفرنسي.
307	الفرع الثالث: إجراءات محاكمة الوزراء والعقوبة المقررة في النظام السياسي المصري والسوري.
308	الغصن الأول: إجراءات محاكمة الوزراء، والعقوبة المقررة في النظام السياسي المصري.

314	العصن الثاني: إجراءات محاكمة الوزراء، والعقوبة المقررة في النظام السياسي السوري.
317	الخاتمة.
317	البند الأول: التوصيات التي اهتدى إليها الباحث.
324	البند الثاني: المنظور المستقبلي للبحث.
327	ثُبت المراجع.
327	أولاً: المراجع العلمية العامة والمتخصصة.
335	ثانياً: رسائل الدكتوراه والماجستير والبحوث العلمية.
339	ثالثاً: التحقيقات الصحفية والدوريات والمقالات.
340	رابعاً: متفرقات.
341	خامساً: المراجع العلمية والمتخصصة والبحوث باللغة الأجنبية.
342	سادساً: المواقع على الشبكة العالمية.
343	فهرس موضوعات الرسالة.

المدقق اللغوي
الدكتور عبد الرزاق الأحمد

**Syrian Arab Republic
Damascus university
Faculty of law
Department of public law**



**Ministers of contemporary political systems
on trail**

"Comparative study"

A Thesis Submitted for the degree of master in public law

**Prepared by
ABDULLAH .M. KHAIR AL- AJAMY**

**Supervised by
DR.JAMEELAH AL-SHARBAJY**

2010-2011