

العلاقة بين المسؤولية السياسية والجنايئة للوزراء

الباحث/ وليد سامي علي السقا

باحث دكتوراه - قسم القانون العام - كلية الحقوق - جامعة عين شمس
نائب رئيس مجلس الدولة

العلاقة بين المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

الباحث/ وليد سامي علي السقا

مقدمة

يثير مفهوم المسؤولية السياسية الوزارية العديد من صور المسؤولية الأخرى التي يمكن أن يخضع لها الوزير أو الحكومة مثل المسؤولية الجنائية والمدنية والإدارية. وتحديد نوع المسؤولية الوزارية أمر في غاية الأهمية لتحديد نوع المسؤولية التي يمكن إسنادها إلى الوزير، ومن ثم محاكمته عن أخطائه أثناء قيامه بمهامه الوزارية.

وتعد المسؤولية السياسية الوزارية أداة لمحاسبة الوزير عن الأخطاء السياسية التي يمكن أن تقع منه في المدة التي يقضيها في الوزارة في تسيير شئون وزارته وتنفيذ السياسة العامة للدولة. لاسيما وأن الأنظمة الدستورية منذ نشأتها سواءً النظام البرلماني أو النظام الرئاسي أو النظام المختلط الذي يجمع بينهما استقر لديها عدم جواز مساءلة الملك أو رئيس الدولة، ومن ثم يجب أن تكون هناك وزارة مسؤولة تتحمل أخطاء الملك أو رئيس الدولة، أو أخطائها في إدارة الدولة في قطاع معين هي مسؤولة عنه.

ونتعرض من خلال هذا البحث إلى بيان الصلة أو العلاقة التي تربط بين كل من المسؤولية السياسية والمسؤولية الجنائية للوزراء. ونتطرق في ذات السياق إلى موقف التشريعات والدساتير الأوروبية المقارنة بعد التقرير الذي وضع حول الفصل بين المسؤولية السياسية والجنائية *Séparer la responsabilité politique la responsabilité pénale* من جانب "لجنة البندقية" بناءً على طلب من لجنة الشؤون القانونية وحقوق الإنسان التابعة للجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا APCE⁽¹⁾ لمعرفة موقف الدساتير الأوروبية المقارنة من هذا الموضوع في ٢٨ يونيو ٢٠١٢م⁽²⁾. والهدف من التقرير وضع معايير للتمييز بين الحالات التي يتحمل فيها المسؤولية المنتخبين المسؤولية السياسية فقط عن أفعالهم، وبين الحالات التي تكون فيها المسؤولية الجنائية لهم صحيحة.

وتحديد العلاقة بين المسؤولية السياسية والجنائية مسألة معقدة سواءً من حيث النظرية الدستورية العامة أو من خلال القانون الوطني. لاسيما وأن هناك ثلاث فئات

(1) L'assemblée parlementaire du conseil de l'europe (APCE).

(2) Commission européenne pour la démocratir par le droit (comission de venire) Rapport sur "la relation entre responsabilité politique et responsabilité pénale des ministres, Strasbourg, le 11 mars 2013, p. 3.

رئيسية من المسؤولين السياسيين المنتخبين يمكن من حيث المبدأ تحميلهم المسؤولية السياسية والقانونية وهم رؤساء الدول، ووزراء الحكومة- بما في ذلك رؤساء الوزراء وجميع أعضاء الحكومة- وأعضاء البرلمان- النواب⁽³⁾- وتختلف القواعد والإجراءات المتعلقة بالمسؤولية القانونية والسياسية في معظم الأنظمة الدستورية لكل فئة من هذه الفئات الثلاث.

وغالبا ما يتمتع كل من رؤساء الدول والنواب- لأسباب مختلفة- بدرجة أعلى من الحصانة في مواجهة المسؤولية القانونية مقارنة بوزراء الحكومة، وبالتالي فإن معظم الحالات التي أثارَت الجدل كانت بشأن المسؤولية القانونية والسياسية للوزراء، وهذا ما حاول التقرير بيان حقيقته.

والعلاقة بين المسؤولية الوزارية القانونية والمسؤولية السياسية للوزراء تعد مسألة أساسية في القانون الدستوري وهي مسألة معقدة وحساسة في الكثير من الأحيان، ويوجد تنوع كبير في كيفية تنظيمها بموجب القانون الدستوري الوطني في معظم الدول ولاسيما الدول الأوروبية، ولا يوجد نموذج دستوري أو قانوني أفضل حتى الآن بشأن هذه المسألة، ولا توجد معايير قانونية واضحة ومشتركة بين الدساتير والتشريعات الوطنية الأوروبية ماعدا بعض الاستثناءات التي يمكن استنتاجها من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان CEDH⁽⁴⁾.

المبحث الأول

العلاقة بين المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء.

تمهيد وتقسيم:

وعلى ذلك سوف نتناول تلك العلاقة من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: تحديد المفاهيم الأساسية للمسؤولية الوزارية السياسية والقانونية والجنائية والعلاقة بينهم.

المطلب الثاني: القواعد المتعلقة بالمسؤولية السياسية الوزارية في الأنظمة الدستورية الأوروبية.

المطلب الثالث: تحليل العلاقة بين المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء.

(3) Philippe Ardant, op.cit., p. 467; Marc Verdurren, op.cit., p. 481.

(4) La convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

المطلب الأول

تحديد المفاهيم الأساسية للمسئولية الوزارية السياسية والقانونية والجنائية والعلاقة بينهم

يمكن النظر إلى المسئولية السياسية والقانونية لأعضاء الحكومة على أنها تعبر عن دائرتان، وتشكل الدائرة السياسية الدائرة الأوسع إلى حد بعيد، وتغطي من حيث المبدأ كل ما يفعله الوزير في الحكومة. أما المسئولية القانونية فهي ذات مفهوم محدود للغاية، ولا يغطي سوى الحالات التي يخالف فيها الوزير القانون، إذ يمكن أن تكون هناك عواقب قانونية قد تترتب على تلك المخالفة، والتي قد تكون عواقب جنائية- تتمثل في عقوبات جنائية أو أي عقوبات أخرى قانونية- وبالتالي فإن المسئولية الجنائية الوزارية تعد فئة فرعية من المسئولية القانونية والتي قد تتضمن أنواع أخرى من العقوبات إلى جانب الجزاءات المترتبة على ثبوت المسئولية المدنية⁽⁵⁾. وعلى ذلك فإن "لجنة البندقية" تعتمد استخدام مصطلح المسئولية السياسية الوزارية بالمعنى الواسع بحيث يغطي ويشمل جميع الطرق التي يمكن من خلالها تحميل وزير في الحكومة المسئولية عن الأعمال السياسية بداية من مجرد النقد الموجه في البرلمان أو بواسطة وسائل الإعلام، أو التي يمكن أن تتجسد في الفشل في الانتخابات، أيضًا ما تسفر عنه إجراءات الرقابة والإشراف التي يقوم بها البرلمان ضد الوزراء بما في ذلك طرح الأسئلة، وجلسات استماع اللجان، ولجان التحقيق الخاصة وغير ذلك. وفي نظم الحكم البرلمانية فإن النتيجة النهائية لثبوت المسئولية السياسية هي التصويت بحجب الثقة un vote de défiance والتي تلزم الوزير- وأحيانًا مجلس الوزراء بأكمله- بالاستقالة⁽⁶⁾.

ومن الناحية العملية، فإن العمل السياسي الذي يدخل في نطاق المسئولية السياسية يشمل كل ما يفعله أو لا يفعله الوزير، سواء أكانت هناك أسباب موضوعية objectifs للنقد أم لا. ولا تلتزم المعارضة بأن تثبت prouver أن الوزير قد ارتكب شيئًا أو أمرًا خاطئًا من أجل تحميله المسئولية السياسية. إذ يمكن توجيه المسئولية السياسية- وإثارتها- بطرق غير رسمية مثل مجرد النقد أو من خلال إجراءات برلمانية رسمية وغيرها من الإجراءات التي تحكمها قواعد قانونية، ولكنها مع ذلك سياسية politique. وبالتالي ينبغي اعتبار التصويت "بحجب الثقة"، وفقًا لهذا المصطلح، بمثابة عقوبة

(5) M. James Hamilton, la relation entre responsabilité politique et responsabilité pénale des ministres, Strasbourg, 2013, p. 4, no. 10.

(6) M. James Hamilton, op.cit., p. 4, no. 11.

سياسية *une sanction politique* حتى لو كانت تخضع لتنظيم قانوني لأن القرار ينشئ التزاماً رسمياً بالاستقالة *démissionner*، ويجوز إثارة المسؤولية السياسية الوزارية ليس فقط من قبل المعارضة *L'opposition* ولكن أيضاً عن طريق وسائل الإعلام، أو من قبل عامة الناس، أو ربما من جانب رئيس الحكومة أو الوزير الأول⁽⁷⁾. وفي أي نظام سياسي تحكمه مبادئ سيادة القانون وخضوع الدولة للقانون، فإن وزراء الحكومة ملزمين أيضاً بالقانون ويمكن إثارة مسئوليتهم القانونية وما يترتب عليها من آثار إذا خالفوا القانون، ولدى معظم الدول قواعد خاصة بشأن الحصانة القانونية لرؤساء الدول وأعضاء البرلمان، لكن وجود قواعد خاصة بحصانة الوزراء تعد مسألة قليلة الشيوع⁽⁸⁾.

وعلى ذلك فإن مصطلح المسؤولية القانونية الوزارية يغطي جميع الحالات التي يمكن أن يسأل فيها الوزير عن أي خرق أو مخالفة للقانون أثناء توليه منصب الوزير سواءً خضع للعقوبات أثناء وجوده في المكتب- الوزاري- أو بعد ذلك. وقد تكون تلك العقوبات جنائية *Pénales*- ممثلة في الغرامة أو السجن- أو قد تتخذ شكل الإجراءات التأديبية *disciplinaires ou prendre la forme de mesures*، أو عقوبات أو جزاءات مدنية تتمثل في الالتزام بدفع التعويض، أو الفصل من المنصب، أو عدم الأهلية للترشح للانتخابات المستقبلية والحرمان منها، أو أية آثار أخرى ليست جزائية. بينما يستخدم مصطلح المسؤولية الوزارية الجنائية ليعطي جميع الحالات التي قد يتعرض فيها الوزير لعقوبات جنائية بحسب اجتهاد المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في تفسير المادة السادسة من اتفاقية حقوق الإنسان، وهذا يشمل جميع أشكال الأحكام الصادرة بالسجن سواءً مع وقف التنفيذ أم لا، ومعظم صور وأشكال الغرامات، وبعض العقوبات الجسيمة الأخرى، مثل تقرير عدم الأهلية للترشح للمناصب السياسية، أو الحرمان منها، أو الفصل من المنصب.

وبحسب تساؤل الجمعية البرلمانية الأوروبية الخاص بالوقت الذي تكون فيه المسؤولية الجنائية صحيحة وقائمة في حق الوزير؟ فإن المعايير الثلاث التي وضعتها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان المفسرة للمادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق

⁽⁷⁾ M. James Hamilton, op.cit., p. 4, no. 12.

⁽⁸⁾ M. James Hamilton, op.cit., p. 4, no. 13.

الإنسان تجيب على تساؤل الجمعية البرلمانية الأوروبية. وتتمثل في تصنيف الجريمة في القانون المحلي، وطبيعة الجريمة، وخطورتها التي تعكسها العقوبة^(٩). وعلى ذلك فإن العقوبات التي توقع على الوزراء تصنف على أنها عقوبات جنائية وفقاً للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ويخضع للشروط التي نصت عليها المادتين ٦ و٧ من الاتفاقية حتى لو لم يكن لها تنظيم في القانون الدستوري الوطني وقانون العقوبات، كما أن الجريمة إذا صُنفت على أنها تأديبية *disciplinaire* في القانون المحلي فإنها غير مستبعدة أيضاً من نطاق المادة ٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

وتكتسب المعايير الثلاثة سالفة الذكر - لإثبات صحة إسناد المسؤولية الجنائية للوزير - أهمية كبيرة - في إثبات المسؤولية السياسية أيضاً - والتي وضعتها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بحسب المادة السادسة من الاتفاقية والتي تستمد من طبيعة الجريمة لاسيما عند إثبات أو نفي المسؤولية الجنائية عن الوزير. ومن أمثلة ذلك أن الغرامة التي يحكم بها تتحول تلقائياً إلى عقوبة السجن إذا لم يتم دفعها وفي هذه الحالة تتغير طبيعة العقوبة وشدتها لتصبح عقوبة رادعة^(١٠)، وكما ذهبت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان "فإن الطابع العقابي هو السمة المميزة والمعتادة للعقوبات الجنائية"^(١١). وتميز المحكمة بين العقوبات الجنائية التي يحكم بها القاضي على الأفراد^(١٢)، بينما يمكن أن تكتسب الطبيعة التأديبية إذا كانت صادرة عن البرلمان ضد أعضاء المجلس في حالة ارتكابهم لمخالفات معينة^(١٣).

^(٩) Voir par exemple Alenka pecnik C. Slovénie, 27 septembre 2012, 30; Engel et autres C. Pays - Bas, 8 juin 1976, 82; Weber C. Suisse, 22 mai 1990, 31-34; Ramsborg C. Suède, 23 mars 1994, 30; Putz C. Autriche 22 février 1996, 31 et suivants; T.C. Autriche, 14 novembre 2000, 61; Ezech et Connors C. Royaumeuni, 9 octobre 2003, 82.

^(١٠) Cour européenne des droits de l'homme, affaire pecnik précitée, 32 et suivants; affaire T.C. Autriche précitée, 63 et suivants.

^(١١) Cour européenne des droits de l'homme, Balsyte - lideiki-ene C. Lettonie, 4 novembre 2008, 57 et suivants; Öztürk C. Allemagne, 21 février 1984, 50.

^(١٢) Cour européenne des droits de l'homme, affaire putz précitée, 34; Weber C. Suisse, 22 mai 1990, 32-33; Kyprianou C. Chypre 15 décembre 2005, 64 (Grande chambre), confirment l'arrêt de la deuxième section du 24 janvier 2004, 31.

^(١٣) Cour européenne des droits de l'homme, Demicdi C. Malte, 27 août 1991, 33.

ويستخدم مفهوم المسؤولية السياسية في المقام الأول بالنسبة لوزراء الحكومة الذين مازالوا في مناصبهم والذين قد يخضعون للمساءلة من قبل البرلمان. أما بعد تركم الوزراء لمناصبهم، فلا يكون هناك فرص لإثارة مسئوليتهم السياسية إلا نادرًا على الرغم من استمرار توجيه الانتقادات إليهم عن أعمالهم التي قاموا بها أثناء وجودهم في الوزارة. هذا على العكس من المسؤولية الجنائية التي يمكن إثارتها ضد الوزراء الحاليين والسابقين على السواء استنادًا إلى الأعمال والأفعال التي قاموا بها أثناء وجودهم في مناصبهم، وقد توجه الاتهامات الجنائية من الادعاء العام في الدولة، أو تقدم البلاغات من أية جهة مدنية في المجتمع مثل المعارضة، أما الاتهامات السياسية فيمكن أن تقدم عليها الحكومة الجديدة بغرض الانتقام من الحكومة السابقة.

ومن حيث المبدأ يجوز أن يخضع وزراء الحكومة للمسؤولية الجنائية تأسيسًا على ثلاثة مجموعات من القواعد^(١٤):

- ١- القواعد العادية للمسؤولية الجنائية التي تنطبق على الجميع بمن فيهم الوزراء.
 - ٢- الأحكام والنصوص الجنائية التي تطبق على جميع الموظفين العموميين بحسب مناصبهم الإدارية أو السياسية.
 - ٣- قواعد خاصة بالمسؤولية الجنائية تنطبق على الوزراء فقط.
- وفي الدول التي لديها قواعد خاصة بالمسؤولية الجنائية للوزراء فإن هذه القواعد تنقسم إلى نوعين:

- ١- قواعد إجرائية خاصة بمسائلة الوزراء جنائيًا.
 - ٢- قواعد موضوعية خاصة بالمسؤولية الجنائية الوزارية.
- ويعد النوع الأول الأكثر انتشارًا إذ توجد لدى العديد من الدول ومن بينها الدول الأوروبية قواعد إجرائية خاصة مستمدة من الدستور تسمح بإثارة المسؤولية القانونية الوزارية، وغالبًا ما يشار إلى تلك الإجراءات باسم "إجراءات الإقالة" *procédures de destitution* وتشمل جميع الجوانب الإجرائية بداية من التحقيقات الأولية، وقرار بدء الإجراءات، وقواعد الملاحقة، وتشكيل المحكمة، والقواعد التي تحكم سير الإجراءات ذاتها بما في ذلك الحقوق الإجرائية للدفاع. وعادة ما تتميز تلك القواعد بالطبيعة السياسية أكثر من كونها إجراءات جنائية عادية^(١٥)، مع مشاركة المؤسسات السياسية لاسيما البرلمان في واحدة أو أكثر من المراحل الإجرائية التي يمر بها الاتهام.

(14) M. James Hamilton, op.cit., p. 6, no. 19.

(15) Ces règles présentent un caractère plus "politique" que celles de la procédure pénale ordinaire.

وتلك المؤسسات تمثل عنصر سياسي يتداخل في رفع الدعاوى ضد الوزراء وقد يسهل هذا العنصر من عملية الملاحقة القضائية بصورة أفضل مما عليه حال الإجراءات الجنائية العادية، والإجراءات الخاصة في محاكمة الوزراء المغلفة بالطابع السياسي قد تتعارض في بعض الأحيان مع مبدأ سيادة القانون لأنها يمكن أن تشكل عقبة سياسية في مباشرة إجراءات الاتهام والتحقيق، الأمر الذي يجعلها بمثابة نوع من الحصانة الإجرائية *d'immunité procédurale*.

أما بالنسبة للقواعد الموضوعية الخاصة بالمسئولية الجنائية الوزارية فهي تأتي مكتملة لقواعد القانون الجنائي العادي لأنها تغطي الجرائم الخاصة التي يرتكبها الوزراء فقط مثل الإخلال بالتزامات الدستورية أو الواجبات القانونية الأخرى المتعلقة بمنصب الوزير، وتؤدي هذه القواعد إلى جعل المسئولية القانونية للوزراء أوسع من المسئولية القانونية للأشخاص العادية على الأقل من حيث المبدأ⁽¹⁶⁾.

المطلب الثاني

القواعد المتعلقة بالمسئولية السياسية الوزارية في الأنظمة الدستورية الأوروبية

تقسيم:

نقسم هذا المطلب الى ثلاث فروع

الفرع الاول

القواعد الإجرائية المتعلقة بالمسئولية الجنائية الوزارية:

يوجد تباين كبير في كيفية تنظيم إجراءات إثارة المسئولية القانونية للوزراء في مختلف الدساتير الأوروبية⁽¹⁷⁾. فمن ناحية، بعض الدولة لا يوجد لديها إجراءات خاصة للمسئولية الجنائية الوزارية، وبالتالي تخضع المسئولية الوزارية للإجراءات الجنائية العادية. ومن بينها أن المدعي العام في الدولة يتولى مباشرة إجراءات الاتهام، كما هو الحال بالنسبة لجميع المواطنين في الدولة بحسب ما تقضي به القواعد العادية للإجراءات الجنائية.

ومن هذه الدول المملكة المتحدة، وأيرلندا، وألمانيا، والبرتغال، والبرلمان في هذه الدول يأذن باستمرار إجراءات الاتهام يضمن عرض الأمر عليه ويلتزم بذلك لاسيما في الجرائم الخطيرة.

(16) James Hamilton, op.cit., p. 6-7.

(17) James Hamilton, op.cit., no. 27, p. 7.

ومن ناحية أخرى، هناك دول يمكن فيها تحريك المسؤولية الجنائية الوزارية بموجب إجراءات تختلف عن الإجراءات الجنائية العادية فيما يتعلق ببدء التحقيق وتشكيل المحكمة والقواعد الإجرائية الأخرى، وعادة ما يشار إلى هذه الإجراءات بـ "الإقالة" destitution وأحياناً يشار إلى المحاكم باسم محاكم الإقالة tribunaux de destitution - أو الاتهام impeachment- ومن هذه الدول فرنسا وبولندا والدنمارك والنرويج وفنلندا وأيسلندا.

وعلى أية حال فإن الدول التي لديها إجراءات عزل خاصة- إجراءات سياسية- للوزراء، فإن القاعدة أن هذه الإجراءات لا تنطبق إلا على الجرائم التي ترتكب ممن له الصفة الوزارية en qualité de ministre بينما تترك انتهاكات القانون الجنائي المرتكبة من الوزراء بصفتهم الشخصية للإجراءات الجنائية العادية.

وبحسب التفرقة الاصطلاحية الفرنسية يجري التمييز بين الأفعال المنفصلة actes détachables أو غير المرتبطة بممارسة الوظائف الوزارية، والأفعال أو الأعمال ذات الصلة actes rattachables أي الأعمال الإجرامية التي تقع بصفة عامة من الوزراء. وتشمل الفئة الأخيرة على سبيل المثال منح الأذونات أو حجبها بشكل غير قانوني، وتلقي الرشاوى، والفساد بشكل عام، والجرائم المتعلقة بعدم الكشف عن المساهمات السياسية، وتحويل الأموال العامة إلى أغراض خاصة، وتنفيذ عمليات السطو والسرقة، أو أعمال العنف الموجه ضد المعارضين والخصوم السياسيين^(١٨).

وأظهرت دراسة أعدها مجلس الشيوخ الفرنسي عن عشر دول من أوروبا الغربية أن دولة واحدة فقط هي بلجيكا قد طبقت إجراءات محاكمة شارك فيها البرلمان لديها عن جرائم ارتكبتها وزراء أثناء ممارستهم لوظائف ليس لها صلة بالوظيفة^(١٩).

وذهبت المحكمة الدستورية البولندية أن محاكم الدولة لا تطبق إجراءات خاصة بشأن أعضاء مجلس الوزراء إلا عن الجرائم التي ترتكب منهم في إطار وظائفهم^(٢٠). وتغطي القواعد الخاصة بإجراءات الإقالة أو العزل من المنصب الوزاري جميع الجوانب الإجرائية للمحاكمة الوزارية بداية من التحقيقات وقرار بدء الإجراءات، وقواعد الملاحقة،

^(١٨) حكم محكمة النقض الفرنسية الصادر في ٢٧ يونيو ١٩٩٥م الذي عرف الأعمال الوزارية وغير الوزارية.

^(١٩) M. James Hamilton, op.cit., no. 30, p. 8.

^(٢٠) CODiCEs (<http://www.codices.coe.int>), pol-2001-2-010, arrêt du tribunal constitutionnel du 21-02-2001, affaire, p. 12/2000.

وتكوين المحكمة، والقواعد الحاكمة للإجراءات ذاتها بما فيها الحقوق الإجرائية للمتهمين، أو المدعى عليهم.

وفي الدول التي لديها إجراءات خاصة للمسائلة يتولى البرلمان - غالبًا - بأغلبية عادية أو أغلبية يحددها القانون اتخاذ قرار إثارة مسؤولية الوزير وملاحقته قضائيًا ويترك الأمر للأجهزة البرلمانية المعنية باتخاذ إجراءات التحقيق من خلال اللجان الدائمة للرقابة والتدقيق البرلمانيين، أو اللجان الخاصة للتحقيق التي يتم تشكيلها. والدول التي يسمح فيها الدستور والقوانين المعنية للبرلمان باتخاذ قرار رفع دعوى جنائية ضد الوزير أم لا، النمسا، الدنمارك، أستونيا، فنلندا، اليونان، أيسلندا، إيطاليا، ليختنشتاين، ليتوانيا، هولندا، النرويج، بولندا، البرتغال. ويتعين وفقًا لتشريعات الدول السابقة على البرلمان أن يأذن بمواصلة الإجراءات الخاصة بالتحقيق بعد الاتهام وهو أمر إلزامي في الجرائم الخطيرة والجرائم التي لا تقل فيها مدة الحبس عن ثلاث سنوات وذلك بالنسبة لرومانيا وسلوفاكيا وسلوفينيا والسويد وتركيا.

وفي بعض الدول السالفة الذكر يوجد لديها برلمانات ذات مجلس واحد، والبعض الآخر يتكون البرلمان من مجلسين، وقد ينص الدستور أو القانون على إعطاء القرار إما لإحد المجلسين - عادة الغرفة السفلى (مجلس النواب) أو كليهما كما هو الحال في إيطاليا.

وفي السويد تمنح صلاحية اتخاذ قرار الاتهام وإجراء التحقيق إلى لجنة برلمانية، أما في فنلندا فإن لجنة القانون الدستوري تكتفي بإبداء رأيها في الجوانب القانونية المتعلقة بالمسؤولية الوزارية المثارة ضد أحد الوزراء.

وفي إسبانيا يحتاج توجيه الاتهام بالخيانة أو أي جريمة ضد أمن الدولة إلى صدور مبادرة من ربع أعضاء الكونجرس Congrès وموافقة الأغلبية المطلقة. ويمكن أيضًا دعوة المحكمة الدستورية لإبداء رأي ملزم حول المسؤولية الوزارية. وفي ليتوانيا يمكن استبدال موافقة البرلمان بموافقة رئيس الجمهورية لبدء الملاحقة القضائية عندما لا يكون البرلمان منعقدًا.

وفي رومانيا يحق لأي من المجلسين أو لرئيس الجمهورية طلب اتخاذ إجراءات جنائية ضد إعفاء الحكومة، وفي البعض الآخر من الدول يعود الأمر إلى البرلمان من أجل أن يقرر ما إذا كان سوف يبدأ في اتخاذ إجراءات جنائية ضد الوزراء أم لا، وفي إيطاليا يوجه الاتهام إلى الوزير ويترك بعد ذلك للمحاكم الجنائية العادية اتخاذ الإجراءات الجنائية العادية اللازمة.

وبالنسبة لقواعد الاختصاص القضائي الخاصة بالفصل في قضايا المسؤولية الجنائية الوزارية توجد فئتين من الدول: الفئة الأولى- وهي الدول التي لديها محاكم خاصة لعزل وزراء الحكومة. أما الفئة الثانية- فهي الدول التي تعرض فيها قضايا المسؤولية الوزارية الجنائية مباشرة أمام محكمة عليا- من المحاكم العادية.

وهذا لا يمنع الدولة التي ليس لديها محاكم خاصة من أن تنشئ محاكم تختص بعزل وزراء الحكومة، وهذا ما تقوم به كل من الدنمرك وفنلندا وفرنسا وأيسلندا والنرويج وبولندا. والسمة المميزة لهذه المحاكم الخاصة أنها محاكم سياسية مقارنة بالمحاكم العادية. بمعنى أنها تتشكل من أعضاء في البرلمان أو الأشخاص المعينين من قبل البرلمان سواء بصفة جزئية أو كلية.

وفي فرنسا على سبيل المثال- فإن قضايا المسؤولية الجنائية الوزارية تحال إلى محكمة العدل التابعة للجمهورية التي أنشئت في عام ١٩٩٣م^(٢١)، وتتألف المحكمة من خمسة عشر عضواً، اثنا عشر عضواً من البرلمان وينتخبون على قدم المساواة من قبل الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، وثلاثة قضاة من محكمة النقض ويرأس أحدهم المحكمة^(٢٢). وفي بولندا تتكون محكمة الدولة Le tribunal d' Etat من رئيس ونائبين و١٦ عضو يتم اختيارهم من قبل مجلس النواب لمدة مساوية لمدة مجلس النواب الحالية من بين أولئك الذين ليسوا أعضاء ونواب في مجلس الشيوخ.

وفي النرويج تتكون محكمة الإقالة- Riksretten- بعد التعديل الدستوري لعام ٢٠٠٧م من أكبر خمسة قضاة في المحكمة العليا وستة ممثلين معينين من البرلمان وفي الأنظمة الدستورية المتماثلة في كل من الدنمارك وفنلندا وأيسلندا تتكون المحكمة من ثمانية قضاة من البرلمان مقابل سبعة من القضاة الحقيقيين والمحترفين.

وفي الدول التي ليس لديها محاكم خاصة للمسائلة الوزارية فإنها تحيل قضايا المسؤولية الجنائية الوزارية بصورة مباشرة إلى محاكم ذات ولاية قضائية عليا La plus haute juridiction قد تكون إما المحاكمة الدستورية أو المحكمة العليا، أو أي محكمة عليا أخرى. ومن هذه الدول النمسا وليختشتاين وسلوفينيا. وفي ألبانيا تحال القضايا

(٢١) عصام نعمة إسماعيل، محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي والقضاء السياسي، منشورات الحلبي

الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦م، ص ٩٥.

(٢٢) المادة ٦٨ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨م- دستور الجمهورية الخامسة- والمعدل عام

٢٠٠٨م.

مباشرة إلى المحكمة العليا، وفي بلجيكا إلى محكمة الاستئناف، وفي هولندا وإسبانيا والسويد إلى المحكمة العليا، وفي اليونان تحال القضايا الوزارية إلى محاكم خاصة يتم تشكيلها من قضاة محترفين^(٢٣).

الفرع الثاني

القواعد الموضوعية المتعلقة بالمسؤولية الجنائية الوزارية:

يتحدد نطاق المسؤولية الجنائية الوزارية في بلد معين من خلال القواعد الموضوعية السارية فيها، ويوجد تباين بين الدول الأوروبية حول نوعية القواعد الموضوعية- أو النطاق الموضوعي للمسؤولية الوزارية- يمكن أن نحدده في ثلاث فئات رئيسية، وهي^(٢٤):

- ١- القانون الجنائي العادي المطبق على الجميع- بما في ذلك الوزراء.
 - ٢- النصوص العقابية التي تنطبق بصفة خاصة على الموظفين العموميين، أصحاب الوظائف الإدارية والسياسية بما في ذلك الوزراء.
 - ٣- النصوص العقابية الخاصة التي تنطبق على الوزراء فقط.
- ويمكن من حيث المبدأ إثارة المسؤولية الجنائية للوزراء إذا ارتكبوا جرائم عادية وفقاً لأحكام قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجنائية العادية، طالما لم تكن هناك قواعد أو أحكام خاصة بالحصانة. وفي مثل هذه الحالات في معظم النظم الدستورية الأوروبية ينطبق القانون الجنائي العام على الوزراء بداية من الجرائم البسيطة مثل القيادة السريعة إلى الجرائم الخطيرة مثل القتل، وتعد هذه الجرائم مرتكبة من الوزير بصفته الشخصية كمواطن في الدولة.

ولكن تظهر المشكلة إذا ارتكبت مثل هذه الجرائم من الوزير أثناء ممارسة واجبات الوظيفة الوزارية. هذا في الوقت الذي توجد لدى القوانين الجنائية لبعض البلاد جرائم معينة لا يمكن أن تقع إلا من الموظفين العموميين، وتشمل من حيث المبدأ المسؤولين الإداريين. أي موظفي الخدمة المدنية، وأصحاب الوظائف السياسية ومن بينهم الوزراء، وهي جرائم تدرج تحت مسميات مثل "إساءة استخدام السلطات الوظيفية والرسمية"، وإساءة استخدام المنصب، وسوء الإدارة. والمشكلة الكامنة في مثل هذه الأحكام أنها حتى تستطيع أن تغطي جميع الحالات الخطيرة التي تبرر توقيع عقوبات على الوزير،

(23) James Hamilton, op.cit., no. 37, 38, p. 9.

(24) James Hamilton, op.cit., no. 40, p. 9-10.

فإنها يجب إما أن تكون أحكام مفصلة للغاية، أو أحكام واسعة وغامضة للغاية، وهي مسألة تضر باليقين القانوني^(٢٥).

وبالنظر إلى الدول الأوروبية نجد أنه من أصل ٣٠ دولة عضو في الاتحاد الأوروبي توجد ١٥ دولة هي ألمانيا وأندورا، والنمسا، وبلجيكا، وكندا، وكرواتيا والدنمارك، وإسبانيا، وأستونيا، وفنلندا، وفرنسا، واليونان، وأيرلندا، وإيطاليا، وجمهورية يوغسلافيا السابقة، ومقدونيا، وليتوانيا، والجبل الأسود، والنرويج، وهولندا، وبولندا، والبرتغال، وجمهورية التشيك، ورومانيا، والمملكة المتحدة، وسويسرا، وصربيا، سلوفاكيا، والسويد وسويسرا^(٢٦).

أما الأحكام المتعلقة بإساءة استخدام المنصب أو الوظائف فقد نصت عليها التشريعات الجنائية في بلجيكا^(٢٧) واليونان^(٢٨) ولكنها لا تنطبق على الوزراء. أما الدول الأخرى المتبقية فلديها أحكام تجرم "إساءة استخدام المنصب" *abus de fonction* وهي قابلة للتطبيق من حيث المبدأ على الوزراء ويوجد ذلك في قوانين فرنسا^(٢٩) وألمانيا^(٣٠) وتعرف هذه الجرائم بجرائم الاستيلاء غير المشروع على المصالح *des prises illégales d'intérêts* وتعتبر عن تدخل المصالح الخاصة في العمليات الإدارية.

وفي رومانيا نص قانون العقوبات على ثلاثة جرائم هي تقع الأولى ضد مصلحة الشخص والثانية تنال من الحقوق أو تقيد بعضها، والجرائم والأفعال المرتكبة ضد المصالح العامة^(٣١).

وفي المملكة المتحدة، يعد سوء السلوك الوظيفي جريمة وفقاً للقانون العام يرتكبها موظف عمومي يتصرف بهذه الصفة ويهمل عمداً أداء واجبه أو يسيء التصرف عمداً على النحو الذي يترتب عليه فقد الجمهور للثقة في المنصب^(٣٢).

(٢٥) د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، الكتاب الأول، الطبعة العاشرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٦م، رقم ٧٦، ص ١٧٢.

(26) James Hamilton, op.cit., p. 45, p. 10.

(٢٧) المواد ٢٥٤ و ٢٥٨ من قانون العقوبات البلجيكي.

(٢٨) المواد ٢٣٩ و ٢٢٥٩ من قانون العقوبات اليوناني.

(٢٩) المادة ٤٣٢-١٢ من قانون العقوبات الفرنسي.

(٣٠) المادة ٣٣١ من قانون العقوبات الألماني.

(٣١) المواد من ٢٤٦ إلى ٢٤٨ من قانون العقوبات الروماني.

وإذا كانت معظم القوانين الجنائية لا يقصد منها إلا المعاقبة على سوء استخدام المنصب المتعمد، إلا أن إهمال الموظف العام في النمسا فعل عمدي يستوجب العقاب. وتعتبر معظم الدول التي جرمت إساءة استخدام الوظيفة أن تحقيق المنفعة- الشخصية أو للغير، أو تحقق الضرر، أو نية الحصول على فائدة شرطاً للعقاب على جريمة إساءة استخدام الوظيفة، ولا يعاقب على الفعل إلا إذا كان متعمداً. أي إذا كان الجاني ينوي إلحاق الضرر بالمصلحة العامة^(٣٣).

وفي ألمانيا على سبيل المثال تعتبر المنفعة le gain عنصراً أساسياً في جريمة التربح^(٣٤).

وتنص قوانين بعض الدول على الجرائم التي تتطوي على المنفعة والضرر في ذات الوقت، والبعض الآخر ينص على عنصر الضرر وحده، كما في روسيا وأوكرانيا، وفي بعض الدول فإن الفائدة هي شرط بديل للضرر^(٣٥). وقد يكون الضرر أيضاً شرطاً ضرورياً لعقاب المسئول الحكومي في النمسا وبولندا.

وفي رومانيا فإن ظروف الجريمة هي التي تدل على الضرر^(٣٦) أو إعاقة المصالح العامة أو التمييز^(٣٧) أو إحداث اضطراب شديد في التشغيل السليم لهيئة أو مؤسسة تابعة للدولة^(٣٨).

وقد يكون الضرر مادياً أو غير مادي بما في ذلك انتهاك الحقوق أو المصالح القانونية لشخص قد يكون الدولة هي المجني عليه أو إحدى الهيئات العامة الأخرى، وهذا ما نصت عليه بضرورة صريحة تشريعات ليتوانيا وبولندا. وتعتبر كل من الدنمارك وليتوانيا والسويد وأيسلندا أن الضرر يعد ظرفاً مشدداً يتساوى مع تحقيق المنفعة^(٣٩).

^(٣٢) المادة ٣٢٧ من قانون العقوبات الإنجليزي.

^(٣٣) المادة ٣-١٣ من قانون العقوبات السويدي.

^(٣٤) المادة ٣٣١ من قانون العقوبات الألماني.

^(٣٥) وهي كرواتيا، فنلندا، إيطاليا، جمهورية يوغوسلافيا ومقدونيا السابقة، الجبل الأسود، البرتغال، جمهورية التشيك، صربيا، سلوفاكيا، سويسرا.

^(٣٦) المادة ٢٤٦ من قانون العقوبات الروماني.

^(٣٧) المادة ٢٤٧ من قانون العقوبات الروماني.

^(٣٨) المادة ٢٤٨ من قانون العقوبات الروماني.

^(٣٩) James Hamilton, op.cit., p. 11.

وفي أستونيا، ألغى المشرع في عام ٢٠٠٧م نصًا عامًا للغاية وغامضًا- في قانون العقوبات- متعلق بإساءة استخدام المنصب كان ينص على أن: "إساءة استخدام الموظف لمنصبه الرسمي عن عمد بقصد إحداث ضرر كبير أو إذا حدث نفع كبير من خلال الاعتداء على الحقوق المحمية قانونًا لصالح شخص آخر أو على حساب المصالح العامة" إذ ألغى هذا النص بسبب صياغته العامة والغامضة، الأمر الذي يجعل من الصعوبة بمكان التنبؤ بنوع الأفعال التي يجب تجريمها. وهو ما يصطدم مع نص المادة السابقة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، إذ قضى بعدم ضرورة وجود هذا النص لوجود نصوص أخرى كافية في قانون العقوبات لتغطية الأفعال التي يعاقب عليها القانون وتقع من الموظفين العموميين، وكان ذلك بمناسبة اتهام ضد رئيس البلدية ونائبه عام ٢٠٠١م، وحدث ذات الأمر ضد نائب رئيس مجلس المدينة الذي تمت تبرئته، وصدرت مذكرة تفسيرية عن وزارة العدل تعليقًا على هذا الاتهام يفيد بأن المادة ١/٧ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان نصت على أن العناصر والأركان اللازمة لقيام الجريمة يجب أن تحدد بوضوح^(٤٠).

الفرع الثالث

تطبيق القواعد المتعلقة بالمسؤولية الجنائية الوزارية:

تطبيق القواعد الموضوعية والإجرائية الخاصة بالمسؤولية الجنائية الوزارية في الدول الأوروبية تختلف من حيث درجة التمسك بها أو إعمالها، إذ أن الإجراءات الجنائية ضد وزراء الحكومة تعد حدثًا استثنائيًا في الممارسة العملية ونادرًا ما يحدث إلا في بعض القضايا الفردية القليلة^(٤١).

وفي حقيقة الأمر يعتمد تقييم إلى أي درجة يمكن الفصل بين المسؤولية السياسية Politique والمسؤولية القانونية Juridique على كيفية تطبيق القواعد الوطنية في الممارسة العملية أكثر من أن يقتصر الأمر على صياغة النصوص والأحكام القانونية؛ لأن العديد من الدساتير والتشريعات الوطنية لديها قواعد ونصوص سياسية واسعة للغاية

⁽⁴⁰⁾ Cour européenne des droits de l'homme, lüvik C. Estonie, 25 juin 2009, 84.

وفي حقيقة الأمر فإن الحكم الذي أُلغى كان أحد موروثات النظام القانوني السوفيتي الذي قام بوضع نصوص جنائية فضفاضة وغير منضبطة تستوعب أي فعل بحيث يضحى تجريمه أمرًا سهلاً عند توجيه الاتهامات إلى المواطنين، وبالتالي كان لا بد من إلغاء هذا الحكم بعد أن أخذت أستونيا بنظام اقتصاد السوق، وفضلاً عن ذلك مخالفة الحكم لقواعد الشرعية الجنائية.

⁽⁴¹⁾ M. James Hamilton, op.cit., no. 54, p. 12.

بشأن المسؤولية الجنائية الوزارية، لكنها مجرد نصوص على الورق وتقتصر إلى التطبيق العملي ne sant pas mires en oeuvre dans la pratique وفي الحالات التي يتم الاحتجاج بها تظهر أمامها الكثير من التفسيرات التي تفرغها من مضمونها.

ولقد نشأ مصطلح الإقالة destitution - المعادل لمصطلح الاتهام Impeachment - في المملكة المتحدة ويعود تاريخه إلى القرن السابع عشر، ومع ذلك يبدو أنه لم تكن هناك أي قضية عزل في المملكة المتحدة منذ أكثر من مائتي عام، ويسود الاعتقاد بأن الدولة قد توقفت رسمياً عن استخدام نظام الاتهام الوزاري لفترة طويلة، وكانت المسؤولية القانونية لوزراء الحكومة البريطانية تخضع عملياً للقواعد العادية في القانون الجنائي سواءً تعلقت بالإجراءات أو الموضوع^(٤٢).

وشهدت فرنسا عدد من الإجراءات المختلفة للمسؤولية الوزارية والعزل من المنصب ويحكم النظام الدستوري الحالي محكمتان خاصتان وإجراءات خاصة أيضاً - وهي المحكمة العليا HC لرئيس الدولة^(٤٣) ومحكمة عدل الجمهورية CJR^(٤٤) للوزراء، وأدخلت تعديلات على كل من المحكمتين مؤخرًا - محكمة رئيس الدولة عام ٢٠٠٧م ومحكمة الوزراء عام ١٩٩٣م - في أعقاب فضيحة الدم الملوث Sang contaminé^(٤٥)، وبالنسبة للمساءلة الوزارية لم يتم استخدامها بصورة نسبية، وهذا لا يمنع من أنه كان هناك عدد من التحقيقات التي أجريت بواسطة محكمة عدل الجمهورية ضد بعض الوزراء، إذ يوجد تحقيقان معلقان، وقضيتين حكم فيهما على وزراء بالسجن مع وقف التنفيذ^(٤٦).

وتعد ألمانيا من أمثلة الدول التي ليس لديها قواعد وإجراءات خاصة للمسؤولية الجنائية الوزارية، إذ يتم التعامل مع الجرائم التي يرتكبها الوزراء الاتحاديون من خلال المدعين العامين والمحاكم الجنائية العادية، ولا يوجد نص في القانون الأساسي -

(42) Holmes, Lorraine, op.cit., p. 15; Pennock, J. Roland: The problem of responsibility, in Carl J., Friedrich, (ed) Responsibility (New York), the liberal arts press, 1960, p. 5.

(43) La Haute Cour (HC) Pour le chef de l'etat

والجدير بالذكر أن المحكمة العليا لرئيس الجمهورية لا تقضي بعقوبات جنائية ولكنها تقضي بعزل رئيس الجمهورية (المادتين ٦٧ و ٦٨ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م).

(44) La république (CJR) pour les ministres.

(45) Marc Verdussen, le traitement constitutionnel de la responsabilité penalé des ministres, op.cit., p. 491.

(46) James Hamilton, op.cit., no. 57, p. 13.

الاتحادي Fédérale - أي الدستور - يسمح باتباع إجراء خاص لمحاسبة وزير اتحادي أمام محكمة - مثل المحكمة الدستورية الاتحادية - ومن الناحية العملية. لا يمكن العثور على مثل هذه الحالة، في النظام الدستوري الحالي. ولكن في الدساتير الألمانية السابقة عرف نظام المسؤولية الوزارية وكان برلمان الولاية بأغلبية الثلثين يستطيع هو أو المحكمة الدستورية للولاية أن تقرر إثارة المسؤولية الوزارية لأحد الوزراء، وهي في حقيقتها أداة سياسية أكثر من كونها أداة وفقاً للقانون الجنائي لإثارة المسؤولية الوزارية، وفي حالة وقوع انتهاك للدستور أو القانون لا تتم المعاقبة بحسب نصوص القانون الجنائي وإنما تكون العقوبة هي العزل، كما يمكن أن تبدأ الإجراءات الجنائية العادية أمام المحكمة بالتوازي مع الإجراءات البرلمانية، ومن الناحية العملية لم تحدث مثل هذه الإجراءات في التاريخ الدستوري والسياسي الألماني إلا نادراً^(٤٧).

وينص الدستور الدنماركي الصادر عام ١٩٥٣م في المادتين ٥٩ و ٦٠ على نظام عزل الوزراء - Rigsret - ويرجع تاريخ عزل الوزراء إلى دستور عام ١٨٤٩. إذ يمكن ملاحظة الوزراء من قبل الملك أو البرلمان - بواسطة الأغلبية العادية - وكانت المحكمة تتشكل من عدد من قضاة المحكمة العليا يمثل النصف أما النصف الآخر من قبل أشخاص معينين من قبل البرلمان، وكانت قواعد المسؤولية واسعة النطاق. ومنذ ذلك التاريخ وحتى العصر الحديث لم تتعقد محكمة للمسؤولية السياسية الوزارية إلا أربع مرات فقط. مرة في عام ١٨٤٤م، ومرتين في عام ١٨٧٧م، ومرة في عام ١٩١٠م وهو ما أدى إلى سيادة الاعتقاد بأن نظام المسؤولية الوزارية الدنماركي لم يعد صالحاً للاستخدام وليس له تطبيق واقعي. إلا أنه فيما بين عامي ١٩٩٣-١٩٩٥م تم تشكيل محكمة للحكم في قضية اتهم فيها وزير العدل السابق - السير اريك فين هانسن - الذي وجه له اتهام بالإهمال العمدي وبشكل غير قانوني في اتخاذ قرار بشأن عدد من طلبات قدمت إليه من أجل لم شمل بعض الأسر من سريلانكا وفقاً لقانون الهجرة. وحكم على الوزير السابق بالسجن لمدة أربعة أشهر مع وقف التنفيذ.

وبعد ذلك قام السير فين هانسن وزير العدل السابق - برفع قضية أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان تأسيساً على جملة ادعاءات من بينها أن المحكمة الوزارية التي شكلت وحكمت عليه بالسجن، ليست محكمة مستقلة ومحايطة وأن حقوقه في

(47) Maria Fernand Palma, la relation entre responsabilité politique et responsabilité penale des ministres, Strasbourg, 2013, no. 58, p. 13.

المحاكمة العادلة قد أهدرت وانتهكت، وفي عام ١٩٩٩م صدر حكم المحكمة بعدم قبول دعواه^(٤٨).

وتعد النرويج وفنلندا والسويد من أمثلة الدول التي لديها إجراءات عزل خاصة des procédures spéciales de destitution - والتي تم تنقيحها مسبقاً - لمحاسبة ومسائلة وزراء الحكومة والتي لم تطبق في الممارسة العملية منذ فترة طويلة للغاية. كذلك يحتوي الدستور الفنلندي الجديد لعام ١٩٩٩م على أحكام خاصة بشأن محكمة الإقالة في المادة ١٠١ والمواد من ١١٣ إلى ١١٦ من الدستور والتي لم تستخدم في الممارسة العملية حتى الآن.

وكذلك تضمن الدستور السويدي لعام ١٩٧١م على حكم بشأن العزل في المادة ٣-١٣ ولا توجد محكمة خاصة للعزل، ولكن هناك إجراء خاص بشأن المسؤولية الوزارية يتمثل في إمكانية ملاحقة الوزراء من قبل اللجنة الدستورية الدائمة - الأغلبية العادية - في البرلمان، وتتنظر الاتهامات أمام المحكمة العليا.

ونص الدستور النرويجي الصادر عام ١٨١٤م على قواعد خاصة بشأن عزل الوزراء في المادتين ٨٦ و ٨٧ ويكملهما نظامان أساسيان، أحدهما خاص بالإجراءات والآخر بشأن القواعد الموضوعية - الواسعة للغاية - للمسؤولية الوزارية، ويمكن رفع القضايا من قبل البرلمان بموافقة الأغلبية العادية. وقد انعقدت المحكمة سبع مرات في القرن التاسع عشر، ومرة واحدة في القرن العشرين عام ١٩٢٦م. ومنذ ذلك الحين قدمت العديد من المقترحات الخاصة بإجراءات العزل ولكن لم ينجح أي منها.

ويرى البعض بأن النظام برمته عفا عليه الزمن، وفي عام ٢٠٠٣م اقترحت لجنة عينها البرلمان إلغاؤه بالكامل، وترك المسؤولية القانونية للوزراء للمحاكم العادية. وفي عام ٢٠٠٧م نجح البرلمان في تمرير تعديل دستوري من أجل إصلاح النظام بشكل طفيف مع الاحتفاظ بالخصائص الرئيسية له بما في ذلك الإجراءات الخاصة والتكوين الخاص للمحكمة وقواعد المسؤولية الموضوعية الواسعة جداً.

وفي الدستور الأيسلندي الصادر عام ١٩٤٤م يجوز وفقاً للمادة ١٤ من الدستور البرلماني أن يمثل الاتهام ضد وزراء الحكومة أمام محكمة الإقالة. ويكمل هذه المادة بقانونين، قانون المسؤولية الوزارية وقانون المحكمة. ويتميز القانون الأخير بالنطاق الواسع، وقد قرر المسؤولية الجنائية المترتبة على الإجراءات التي تعرض ثروات الدولة

(48) Requête n° 28972 195, Erik Ninn-Hansen C. Danemark, décision du 18 mai 1999.

لخطر متوقع، وأيضًا الأفعال أو الإغفالات التي تتعارض مع أحكام الدستور. ولم يتم اللجوء إلى استخدام هذه النصوص إلا في عام ٢٠١٠م بمناسبة توجيه الاتهام إلى رئيس الوزراء السابق Geir H. Haard لتسببه في انهيار البنوك التجارية الأيسلندية الرئيسية الثلاثة عام ٢٠٠٨م، وانعقدت المحكمة لأول مرة، وتولى البرلمان توجيه الاتهام إلى رئيس الوزراء السابق، ويتكون قرار الاتهام من جزأين: الأول يتضمن خمس تهم إهمال إعطاء الإنذار أو الحد من مخاطر أزمة مصرفية وشيكة الوقوع تؤثر على ثروات الدولة. **والجزء الثاني** - عدم الامتثال لأحكام الدستور بالنسبة للاجتماعات الوزارية. وفي أكتوبر ٢٠١١م رفضت محكمة الإقالة اثنين من التهم باعتبارهما ذات محتوى عام وغير محدد المحتوى. وأشارت المحكمة في حكمها الصادر في إبريل ٢٠١٢م إلى أن المسؤولية القانونية المنصوص عليها في الدستور.. تأتي بالإضافة إلى المسؤولية البرلمانية أو السياسية التي يتحملها وزير الحكومة عن أعماله.. ومن مقارنة كلا النوعين من المسؤوليات يجب أن نستنتج أنه لا يجوز تحميل أي وزير المسؤولية ومعاقبته إلا استنادًا إلى سوء السلوك الجسيم المرتكب في المنصب^(٤٩).

ولذلك برأت المحكمة السير "هاردي" من التهم الموضوعية المسندة إليه. لكنها وجدت أنه مذنب بتصويت ٩ أعضاء من المحكمة في مقابل ٦ قضاة، وذلك عن تهمة رسمية تتمثل في انتهاك الدستور لعدم تعرضه لمناقشة خطر الأزمة المصرفية على جدول أعمال اجتماعات مجلس الوزراء الرسمية، وفي مقابل ذلك رفع رئيس الوزراء السابق قضية على الدولة أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان لا تزال قيد النظر. وفي عام ٢٠١١م وجهت إلى السيدة "يوليا تيموشينكو" رئيسة وزراء أوكرانيا السابقة تهمة تجاوز وإساءة استخدام الصلاحيات الرسمية /a Outrepassement d'autorité /abus de pouvoirs بموجب المادة ٣٦٥ من القانون الجنائي الأوكراني. وذلك لقيامها من بين جملة أمور بالإذن بشكل غير قانوني بتوقيع الاتفاق بين شركة Naftogas وGazprom من أجل بيع الغاز الروسي إلى أوكرانيا الذي أنهى أزمة الطاقة بين هذين البلدين في عام ٢٠٠٩م. وفي عام ٢٠١١م حكم عليها بالسجن سبع سنوات بتهمة إساءة استخدام السلطات وأصدرت المحكمة الخاصة بصفقة الغاز سالف الذكر محكمة جنائية عادية^(٥٠).

(49) Maria Fernanda, op.cit., no. 62, p. 14.

(٥٠) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، الطلب رقم ٩٨٧٢/١١، ٢٠١١م.

وقبل الانتخابات الرئاسية الأوكرانية لعام ٢٠١٠م بدأت التحقيقات الجنائية ضد عدد آخر من أعضاء الحكومة، واتهم السيد Lutsenko، وزير الداخلية الأسبق، استنادًا إلى المادة ١٩١ من قانون العقوبات بتهمة اختلاس ممتلكات الدولة، والمادة ٣٦٥ بتهمة تجاوز وإساءة استخدام السلطات الوظيفية. وقامت أسباب الاتهام على أن السيدة Lutsenko قامت بشكل غير قانوني بترقية سائق إلى رتبة ضابط شرطة، وسمح بنفقات احتفالات عيد الشرطة السنوية منتهكًا بذلك قرار حكومي بحظر النفقات الحكومية، كما أنه تجاوز صلاحياته عندما أمر جهات الأمن بمراقبة الشرطة، مع وجود اشتباه في تورط السائق في تسميم الرئيس السابق لوکا شنكو. وفي ٢٧ فبراير ٢٠١٢م أدين السيد Lutsenko وحكم عليه بالسجن لمدة أربع سنوات بتهمة إساءة استخدام المنصب الوزاري والاختلاس. وعقب إلقاء القبض عليه، قدم طلبًا إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان التي رأت وجود عدة انتهاكات للمادة الخامسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والمادة ١٨ المقترنة بالمادة الخامسة من الاتفاقية^(٥١).

ويتضح من استعراض مواقف دساتير وقوانين الدول الأوروبية أن تلك الدول لديها قواعد موضوعية سياسية وجنائية واسعة النطاق بشأن المسؤولية السياسية الوزارية، ولكن نادرًا ما يتم إعمالها وإذا أعملت تواجه العديد من العقبات. ويلاحظ في ذات السياق وجود تمييز بين المسؤولية السياسية والمسؤولية الجنائية فيما يتعلق بتحديد المسؤولية الوزارية.

وفي القضايا القليلة التي أثبتت فيها المسؤولية الجنائية للوزراء عن أفعالهم يفهم منها أن الجرائم الوزارية التي ينبغي العقاب عليها يتعين أن يشمل العقاب الجانب القانوني ولا يقتصر على الجانب السياسي وحده.

وواقع الأمر يدل على أن القواعد والإجراءات الخاصة بشأن المسؤولية الوزارية تعمل في الواقع كنوع من الحصانة. وكان هذا الأمر أحد الأسباب التي دفعت فرنسا إلى إصلاح نظام المسؤولية القانونية الوزارية عام ١٩٩٣م وهو النظام الذي كان ينظر إليه من قبل الكثيرين على أنه يعمل بشكل كبير على تكريس الحصانة الوزارية، أو بعبارة أخرى يعد شكل من أشكالها^(٥٢).

(51) Cour européenne des droits de l'homme, Loutsenko C. Ukraine, requête n° 6492/11, 3 juillet 2012.

(52) Maria Fernanda, op.cit., no. 67, p. 15.

المطلب الثالث

تحليل العلاقة بين المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

تقسيم:

نتعرض لبعض الملاحظات العامة حول نوعي المسؤولية، والإجراءات الجنائية الخاصة بالمسؤولية الوزارية، والنصوص التي جرمت إساءة استغلال الوظيفة والسلطات الوزارية الرسمية. وذلك من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: الإطار العام للمسؤولية السياسية والجنائية للوزراء.

الفرع الثاني: الإجراءات الخاصة بالمسؤولية الوزارية الجنائية.

الفرع الثالث: النصوص المجرمة لإساءة استغلال الوظيفة والسلطات والصلاحيات الرسمية.

الفرع الأول

الإطار العام للمسؤولية السياسية والجنائية للوزراء

يتمثل الغرض المعلن من الطلب المقدم إلى لجنة البندقية La commission de venire من لجنة الشئون القانونية وحقوق الإنسان التابعة للجمعية البرلمانية الأوروبية هو الحصول على العناصر الأساسية التي تكفل وضع معايير موضوعية للتمييز بين الحالات التي ينبغي فيها على المسؤولين السياسيين أن يتحملوا المسؤولية السياسية عن أعمالهم إذا ثبت صحة مسؤوليتهم الجنائية.

وأول ما يلاحظ أن هذه القضية تعد واسعة ومعقدة إلى حد بعيد، وهذا ما يدل عليه استعراض مواقف الأنظمة الدستورية الأوروبية المقارنة من المسؤولية الوزارية، إذ يوجد تنوع كبير في الكيفية التي قامت الدول الأوروبية عن طريقها بتنظيم المسؤولية الجنائية الوزارية فيما يخص القواعد الإجرائية والموضوعية.

وفضلاً عن ذلك يوجد تنوع واختلاف كبير في تطبيق تلك القواعد والإجراءات في الواقع العملي، وحتى لو حاولنا وضع بعض المبادئ التي يمكن على أساسها تقسيم المسؤولية السياسية والجنائية، فإن القضايا الفردية لا تزال تمثل نزاع مثير للجدل، الأمر الذي يعني ضرورة فحص كل قضية على حده بحسب ظروفها. كذلك لا يوجد حتى الآن سوى عدد قليل من المعايير الأوروبية المشتركة في هذا المجال والتي نصت عليها الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان في المادتين ٦ و ٧ الملزمة لجميع دول مجلس أوروبا. والملفت للنظر عدم وجود قانون أوروبي مشترك وملزم حول المسؤولية الوزارية.

ويلاحظ أيضًا أن الإجراءات الجنائية التي تتخذ ضد وزراء الحكومة يتعين أن تحترم المادة ٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان من حيث كفالة الحق في محاكمة عادلة، والحد الأدنى من المتهمين الذي نصت عليه الاتفاقية في المادة ٣١٦ منها. واحترام مبدأ لا عقوبة إلا بقانون الذي كرسته المادة السابعة من الاتفاقية الأوروبية. وهي في حقيقتها قواعد تنطبق بغض النظر عما إذا كان الشخص المتهم مواطن عادي أو وزير في الحكومة، وبصرف النظر عما إذا كان الوزير يخضع لإجراءات محاكمة واتهام أمام محاكم جنائية عادية أو أمام محاكم خاصة مثل محكمة الإقالة.

وبالتالي يحق لأي وزير أدين استنادًا لتهمة جنائية أن يرفع دعوى أمام المحكمة الأوروبية إذا حدث انتهاك لحقوقه الجنائية، وقد شهد الواقع العملي حالات مماثلة وقليلة في ذات الوقت. ومن أمثلة ذلك القضية التي رفعها وزير دنماركي أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان عام ١٩٩٩م والتي ادعى فيها تعرضه لانتهاكات تندرج تحت نص المادة السادسة من اتفاقية حقوق الإنسان الأوروبية، ولكن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان لم تجد أي أمر ينال من عدالة الإجراءات واستقلالية وحياد محكمة الإقالة التي خضع للمحاكمة أمامها، وبالتالي رفضت الطلب.

وتوجد قضيتان مرفوعة من رؤساء وزراء سابقين أمام محكمة ستراسبورج، الأولى القضية الأوكرانية الخاصة برئيس الوزراء السابقة "يوليا تيمو شينكو" التي حكم عليها بتهمة تجاوز السلطة. والقضية الأخرى التي رفعها رئيس الوزراء الأيسلندي "جيرهاردي" الذي أدين عن مخالفة التزام دستوري عام ٢٠١٢م ومازالت كلا الدعوتين أمام المحكمة ولم يصدر فيهما حكم^(٥٣).

ولكن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان انتهت إلى وجود عدة مخالفات وانتهاكات للمادة ٥ و ١٨ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان بعد إلقاء القبض على وزير الداخلية الأوكراني السابق يوري لوتسينكو^(٥٤).

وترى لجنة البندقية أن المعيار الأساسي يجب أن يتمثل في عدم استخدام الإجراءات الجنائية للمعاقبة على الأعمال السياسية، لأن وزراء الحكومة مسئولون سياسيًا عن أعمالهم وأفعالهم السياسية، وهذه هي الطريقة الصحيحة لضمان المسائلة داخل النظام

(53) Voir requête no. 28972/95, Ninn - Hansen C. Danemark, décision du 18 mai 1999.

(54) Cour européenne des droits de l'homme, Loutsenko C. Ukraine, requête no. 6492/11, 3 juillet 2012.

السياسي، ويجب بالتالي أن تقتصر الإجراءات الجنائية على الأعمال التي تشكل جرائم جنائية يرتكبها الوزراء⁽⁵⁵⁾. هذا من ناحية.

ومن ناحية ثانية، توجد الكثير من القرارات الوزارية المثيرة للجدل السياسي وقد يتبين بعد ذلك أنها غير حكيمة وضارة بالمصالح الوطنية، وهذه مسألة يجب أن يحسمها النظام السياسي في كل دولة، وبالتالي لا ينبغي استخدام إجراءات الإطار أو المحاسبة السياسية، أو إجراءات المسؤولية الجنائية ضد المعارضين السياسيين انطلاقاً من أسباب سياسية، ومن ثم يتعين عدم التمسك بالقرارات السياسية عند المحاكم الجنائية للوزير إلا إذا شكل فعل الأخير انتهاك واضح للقانون.

ومن ناحية ثالثة، تعرف العديد من النظم القانونية التمييز بين الأعمال الإدارية التي يقوم بها الوزراء بصفتهم المسؤولين عن الهيئات والمؤسسات الإدارية في الدولة، وبين الأعمال الحكومية التي تنطوي على تقدير سياسي. وبالتالي استناداً لهذه التفرقة، يمكن القول بأن الفئة الأولى يجب تطبيق القواعد المتعلقة بالمسؤولية الجنائية الوزارية بصورة صارمة ومماثلة لتلك المطبقة على الموظفين العموميين، بينما في الفئة الثانية يجب تطبيق قواعد المسؤولية السياسية، إذ لا يجب استخدام القانون الجنائي من أجل تقدير ملائمة القرار السياسي⁽⁵⁶⁾.

ويتعين عند رسم الخط الفاصل بين المسؤولية الجنائية والسياسية، الأخذ في الاعتبار الخصائص المتعلقة بإجراءات صنع القرار السياسي و"اللعبة السياسية". لأنه من المهم للديمقراطية أن يكون لوزراء الحكومة مجال للمناورة لمتابعة السياسات التي انتخبوا لها، بهامش كبير من الخطأ، دون تهديد بفرض عقوبات جنائية عليهم، وفي الديمقراطيات التي تعمل بشكل جيد، يتحمل الوزراء مسؤولية سياساتهم بالوسائل السياسية، وليس باللجوء إلى القانون الجنائي⁽⁵⁷⁾. وفي ذات الوقت من الأهمية بمكان ألا يكون الوزراء أو أعضاء الحكومة فوق القانون - Les ministres ne soient pas au-dessus des lois، فإذا ارتكب وزير جريمة جنائية يجب أن يخضع للعقوبة الجنائية التي نص عليها القانون مثل أي شخص آخر - رغم إمكانية اختلاف الإجراءات - وقد يكون من الأفضل أن يوجد حد معين لبدء الإجراءات الجنائية ضد الوزير من أجل

(55) Maria Fernanda, op.cit., no. 76, p. 16.

(56) La droit pénal ne deuroit pas servir à évaluer le caractère approprié ou non d'une décision politique.

(57) James Hamilton, op.cit., no. 79, p. 17.

حمايته من المضايقات السياسية، ولكن يجب أن لا يرتفع مثل هذا الحد للدرجة التي - ترقى إلى الحصانة- تحمي فيها الوزير المخالف للقانون بشكل واضح، وإذا كان منح الحصانة القانونية للبرلمانيين ورؤساء الدول يستند على أسباب وجيهة تبرر هذه الحصانة، فإن هذه الأسباب لا تتوافر بذات القدر لأعضاء الحكومة. ولذلك لا ينبغي أعمال إجراءات العزل بطريقة تصبح معها بمثابة حصانة إجرائية واسعة للوزراء Une varte immunité procédurale aux ministres⁽⁵⁸⁾.

الفرع الثاني

الإجراءات الخاصة بالمسؤولية الوزارية الجنائية

هناك نموذجان أساسيان ومختلفان في القانون الدستوري الأوروبي لتحميل وزراء الحكومة المسؤولية الجنائية. النموذج الأول- ترك هذا الأمر للنظام الجنائي العادي. والنموذج الثاني- أن توجد قواعد عزل خاصة، والتي يمكن تفسيرها بالعديد من الطرق ويمكن أن تشمل بدء إجراءات الاتهام والمحاكمة، وتشكيل المحكمة، وأية عناصر إجرائية أخرى⁽⁵⁹⁾.

وكل من النموذجين أو النظامين يتوافق مع القانون، كما يشكلان جزء من التقليد الدستوري في الأنظمة الأوروبية، ولا يمكن تفضيل أي منهما على الآخر، على الرغم من أن إجراءات الإقالة الخاصة ينظر إليها على أنها من مخلفات الماضي، لاسيما وأن هناك العديد من الدول التي قام فيها المشرع الدستوري الوطني بمراجعة هذه الأنظمة وتعديلها لتنماشى مع الوقت الراهن ومن ذلك فرنسا عام ١٩٩٣م^(٦٠) وفنلندا ١٩٩٩م والنرويج في عام ٢٠٠٧م.

وإذا كانت الاتهامات الموجهة إلى وزير ذات طابع "جنائي" Pénale وفقاً للمادتين ٦ و ٧ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، يتعين تطبيق متطلبات المحاكمة العادلة والعناصر والمبادئ الأساسية في المحاكمة مثل احترام حقوق الدفاع وافترض البراءة واستقلال وحياد القضاء.

ويتعين على الدول التي تتولى فيها سلطات الادعاء العادية والمحاكم الجنائية العادية المحاكمة عن الجرائم التي يرتكبها وزراء الحكومة، أن لا تسيء استخدام

(58) James Hamilton, op.cit., no. 80, p. 17.

(59) Fredrik Sejersted: la relation entre responsabilité politique et responsabilité penale des ministres, Strasbourg, 2013, no. 82, p. 17.

(60) Philippe Ardant, op.cit., p. 470.

اختصاصاتها القانونية، وأن لا تتدخل الحكومة للتأثير على هذه المؤسسات في القضايا السياسية ضد المعارضين سياسياً والمتهمين، ويتعين على القضاة التمييز بين الجرائم السياسية والجنائية والاعتبارات الخاصة التي تحكم ممارسة الوزراء للسلطة العامة، وفقاً لمبدأ سيادة القانون واحترام الحقوق الأساسية للمواطن. وعلى ذلك في حالة الشروع في اتخاذ إجراءات جنائية ضد وزير حكومي حالي أو سابق ونظراً للنتائج الوخيمة التي سوف تترتب على تلك الإجراءات وتؤثر على مستقبل الشخص المعني، وسواء أتمت إدانته أم لا. يتعين على المدعي العام أو السلطة التي تملك تحريك الدعوى الجنائية أن تكون قادرة على ممارسة السلطة التقديرية السليمة الممنوحة لها بالقانون، وأن لا تستمر في متابعة قضية لا تقوم أدلتها على أسس قانونية سليمة إذا تبين لها أن الغرض من توجيه الاتهامات للوزير يخفي دوافع سياسية، وفي ذات الوقت يجب أن لا تكون سلطات الادعاء في ممارسة وظيفتها خاضعة لسيطرة من قبل الحكومة أو توجيه من بعض الجهات الفاعلة في الدولة⁽⁶¹⁾.

وفي البلدان التي لديها تشريعات خاصة بالإجراءات المتبعة لعزل الوزراء فإن تلك الإجراءات تكون أكثر سياسية من كونها إجراءات جنائية عادية. بمعنى غلبة الطابع السياسي عليها، وتوجد بعض الاعتبارات التي تبرر طغيان الطبيعة السياسية على الطبيعة الجنائية لإجراءات الاتهام والمحاكمة، إذ أن القضية أو الاتهام الموجه إلى وزير في الحكومة لا يوجد شك في التداعيات السياسية التي تقف ورائه لذلك كان لا بد من وجود نوع من الخبرة السياسية وحسن التقدير عند التعامل مع القضية، وهو ما يجب أن تصطبغ به الإجراءات الخاصة بالمحاكمة.

وتعد قواعد اتهام وزراء الحكومة المنصوص عليها في الدستور الدانمركي لعام ١٩٥٣م مثال نموذجي Un exemple typique لمثل هذه الإجراءات السياسية ces procédures politiques. ويمكن رفع دعوى العزل إما من جانب الحكومة أو البرلمان بموافقة الأغلبية العادية، وتتألف المحكمة من عدد متساو من قضاة المحكمة العليا والقضاة العاديين المعيّنين من قبل البرلمان، وهناك قواعد خاصة تغطي كل من مرحلة التحقيق والاتهام والتحري والإجراءات أمام المحكمة، وعندما خضع النموذج الدانمركي لتقييم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان وجدت أنه يمثل للمادة ٦ من

(61) Kaarlo Tuori, la relation entre responsabilité politique et responsabilité pénale des ministres, Strasbourg, 2013, no. 87.

الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ولا يتعارض معها، وكان ذلك بمناسبة نظرها لقضية Ninn-Hansen عام ١٩٩٩م سألقة الذكر.

وتوجد عدة أنظمة دستورية أوروبية تماثل النموذج الدانمركي، بحسب ما ذهبت لجنة البندقية. وبالنسبة للأنظمة الدستورية والقانونية التي وضعت أنظمة خاصة لعزل الوزراء، إلا أنها إجراءات وأنظمة مشكوك فيها بسبب مرور فترات طويلة عليها، ولذلك يبقى من الأفضل ترك المسؤولية الجنائية الوزارية لاختصاص النظام الجنائي العادي.

وعلى أية حال يتعين على الأنظمة الدستورية التي وضعت إجراءات خاصة للعزل التمييز بين الجرائم العادية المرتكبة من الوزير بصفة شخصية، وبين الجرائم المرتكبة بالصفة الوزارية، بحيث تخضع الفئة الأولى من الجرائم للتظيم الجنائي العادي، بينما تخضع الفئة الثانية لإجراءات سياسية خاصة، بحسب نظرية الأعمال المرتبطة، والأعمال المنفصلة^(٦٢).

الفرع الثالث

الأحكام الموضوعية المتعلقة بإساءة استخدام الوظيفة والسلطة وتجاوزها

عند تحليل القواعد الوطنية الموضوعية المنظمة للمسئولية الجنائية الوزارية، فإن المحور الأساسي الذي يجب أن تدور في فلكه تلك القواعد هي احترامها لسيادة القانون، واليقين والأمن القانوني، وإمكانية التنبؤ - أي أن تكون معروفة مسبقاً من قبل المخاطبين بها^(٦٣) - والوضوح والتناسب والمساواة، وهي مبادئ يقوم عليها القانون الجنائي الحديث، ونصت عليها المادة السابعة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان^(٦٤).

إذ نصت على مبدأ "لا عقوبة إلا بناءً على قانون" ولا يجوز إدانة أي شخص بارتكاب جريمة بسبب أي فعل أو امتناع عن فعل لا يشكل جريمة بموجب القانون الوطني أو الدولي وقت ارتكابها. وضرورة احترام مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات^(٦٥)،

⁽⁶²⁾ Marc Verdursen, op.cit., p. 492.

⁽⁶³⁾ Voir le rapport sur la prééminence du droit, CDL-AD (2011) 003 rev.

⁽⁶⁴⁾ Cour européenne des droits de l'homme, Huhtmäki C. Finland, 6 mars 2012, 44; Contoni C. France, 15 novembre 1996, 29; Coëme et autres C. Belgique, 22 juin 2000, 145; E.K.C. Turquie, 7 février 2002, 51. Voir par exemple cour européenne des droits de l'homme Alimuçaj C. Albanie, 7 février 2012, 149; Jorgic C. Allemagne, 12 juillet 2007, 100.

⁽⁶⁵⁾ Cour européenne des droits de l'homme, Jorgic C. Allemagne affaire précitée, 101, S.W. C. Royaume-uni, 22 novembre 1995.

ويترتب على ذلك أنه في الدول التي قررت مسؤولية جنائية للوزراء وتركت للقواعد العادية الموضوعية في القانون الجنائي تحديد النطاق الموضوعي للمسؤولية الوزارية، فأنة يجب تفسير وتطبيق هذه القواعد على الوزراء بذات الطريقة التي تفسر وتطبق على جميع أفراد المجتمع العاديين. تطبيقاً لمبدأ المساواة الجنائية بين من تماثلت مراكزهم القانونية^(٦٦).

ويتعين في ذات الوقت تطبيق القواعد والنصوص التجريبية الخاصة بالفساد والاحتلاس والأشكال الأخرى من الجرائم الاقتصادية بصورة صارمة على الوزراء وغيرهم من المسؤولين المعنيين؛ لأن هذا المجال هو الذي تنور بشأنه معظم حالات المسؤولية الوزارية في الواقع العملي، وهذا التطبيق يجب أن يأتي صارماً وفعال حتى لا تهتز ثقة المواطنين في نظام الحكم القائم على النحو الذي قد يقوض شرعية السلطة والنظام الديمقراطي.

وفي الدول التي لديها قواعد خاصة للمسؤولية الجنائية عن الجرائم التي يرتكبها الوزراء مثل خرق الأحكام الدستورية وغيرها من الأحكام القانونية، ومخالفة الواجبات الخاصة بالمنصب الوزاري. فإن إثارة المسؤولية الوزارية قد يكون لها عواقب وخيمة على النظام السياسي والمصلحة العامة للدولة، وقد تصنف هذه المخالفات على أنها جرائم جنائية، ولكن في الحالة التي يكون فيها مخالفة الالتزام الدستوري طبيعة سياسية فهنا يجب التعامل مع القضية على أنها تتعلق بالمسؤولية السياسية على أن يكون الاتهام الجنائي هو الملاذ الأخير لإثارة المسؤولية الوزارية. وتتمثل الإشكالية الرئيسية في هذا النطاق أن الدول التي تقرر المسؤولية الجنائية وفقاً لقانون العقوبات العام في الدولة، فإن النصوص الجنائية الخاصة بتجريم أعمال الوزراء تعد واسعة للغاية وغير منضبطة في صياغتها لاسيما مع وجود تهم مثل "إساءة استخدام الوظيفة"، و"إساءة استخدام السلطة"، و"الإفراط في استخدام السلطة"^(٦٧).

وتتطبق هذه الأحكام الواسعة على جميع المسؤولين الحكوميين سواء أكانوا موظفين في الجهاز الإداري للدولة، أو الوزراء المعنيين سياسياً، الأمر الذي قد يعرض الوزير

^(٦٦) د. عادل يحيى، الحصانة الإجرائية المقررة للوزراء في ميزان مبدأ المساواة الجنائية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، ٢٠١٢، ص ٣٣.

^(٦٧) James Hamilton, op.cit., p. 19-20.

لاحتمالية إساءة استخدام تلك النصوص بقصد الانتقام وبدافع من الأغراض السياسية لبعض المعارضين السياسيين.

وكما ذهبت لجنة البندقية التابعة للجنة البرلمانية الأوروبية أن مثل هذه النصوص العقابية تتعارض مع حقوق الإنسان التي نصت عليها الاتفاقية الأوروبية المعنية بها^(٦٨). وبالتالي يجب تفسير مثل هذه النصوص على نحو ضيق، وأن لا يتم التمسك بها نحو الوزراء إلا بمناسبة الانتهاكات التي تشكل جرائم خطيرة تضر بمصالح الدولة وتنتهك حقوق الإنسان فيها، مع مراعاة طبيعة الوظيفة السياسية للوزراء، والأخذ بالنية الحسنة في الاعتبار. وأن تكون العقوبات معتدلة وتراعي ظروف العمل الوزاري والسياسي.

الخاتمة

تناولت هذا البحث العلاقة بين المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء، في ثلاث مطالب، تناولت في المطلب الأول تحديد المفاهيم الأساسية للمسؤولية الوزارية السياسية والقانونية والجنائية والعلاقة بينهم، حيث يمكن النظر إلى المسؤولية السياسية والقانونية لأعضاء الحكومة على أنها تعبر عن دائرتان، وتشكل الدائرة السياسية الدائرة الأوسع إلى حد بعيد، وتغطي من حيث المبدأ كل ما يفعله الوزير في الحكومة. أما المسؤولية القانونية فهي ذات مفهوم محدود للغاية، ولا يغطي سوى الحالات التي يخالف فيها الوزير القانون

ومن الناحية العملية، فإن العمل السياسي الذي يدخل في نطاق المسؤولية السياسية يشمل كل ما يفعله أو لا يفعله الوزير، سواء أكانت هناك أسباب موضوعية للنقد أم لا. ولا تلتزم المعارضة بأن تثبت أن الوزير قد ارتكب شيئاً أو أمراً خاطئاً من أجل تحميله المسؤولية السياسية

وفي المطلب الثاني تناولت القواعد المتعلقة بالمسؤولية السياسية الوزارية في الأنظمة الدستورية الأوروبية، مبينا القواعد الإجرائية المتعلقة بالمسؤولية الجنائية الوزارية حيث يوجد تباين كبير في كيفية تنظيم إجراءات إثارة المسؤولية القانونية للوزراء في مختلف الدساتير الأوروبية، كما تناولت القواعد الموضوعية المتعلقة بالمسؤولية الجنائية الوزارية

(68) Cour européenne des droits de l'homme, Luvik C. Estonie, 25 juin 2009.

حيث يتحدد نطاق المسؤولية الجنائية الوزارية في بلد معين من خلال القواعد الموضوعية السارية فيها، ويوجد تباين بين الدول الأوروبية حول نوعية القواعد الموضوعية- أو النطاق الموضوعي للمسؤولية الوزارية.

كما تناولت تطبيق القواعد المتعلقة بالمسؤولية الجنائية الوزارية حيث أن تطبيق القواعد الموضوعية والإجرائية الخاصة بالمسؤولية الجنائية الوزارية في الدول الأوروبية تختلف من حيث درجة التمسك بها أو إعمالها، إذ أن الإجراءات الجنائية ضد وزراء الحكومة تعد حدثاً استثنائياً في الممارسة العملية ونادراً ما يحدث إلا في بعض القضايا الفردية القليلة

وفي المطلب الثالث والآخر فقد تناولت تحليل العلاقة بين المسؤولية السياسية والجنائية للوزراء مبيناً الإطار العام للمسؤولية السياسية والجنائية للوزراء، وكذلك الإجراءات الخاصة بالمسؤولية الوزارية الجنائية، وايضا الأحكام الموضوعية المتعلقة بإساءة استخدام الوظيفة والسلطة وتجاوزها.

وفي نهاية البحث فقد توصلت الى النتائج الآتية:

- في أي نظام سياسي تحكمه مبادئ سيادة القانون وخضوع الدولة للقانون، فإن وزراء الحكومة ملزمين بالقانون ويمكن إثارة مسئوليتهم القانونية وما يترتب عليها من آثار إذا خالفوا القانون.
- يتحدد نطاق المسؤولية الجنائية الوزارية في بلد معين من خلال القواعد الموضوعية السارية فيها، ويمكن أن نحدده في ثلاث فئات رئيسية، وهي القانون الجنائي العادي المطبق على الجميع- بما في ذلك الوزراء، والنصوص العقابية التي تنطبق بصفة خاصة على الموظفين العموميين، أصحاب الوظائف الإدارية والسياسية بما في ذلك الوزراء، والنصوص العقابية الخاصة التي تنطبق على الوزراء فقط.
- ترى لجنة البندقية أن المعيار الأساسي يجب أن يتمثل في عدم استخدام الإجراءات الجنائية للمعاقبة على الأعمال السياسية، لأن وزراء الحكومة مسئولون سياسياً عن أعمالهم وأفعالهم السياسية، وهذه هي الطريقة الصحيحة لضمان المسائلة داخل النظام السياسي، ويجب بالتالي أن تقتصر الإجراءات الجنائية على الأعمال التي تشكل جرائم جنائية يرتكبها الوزراء.

المراجع

المراجع العربية:

- د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، الكتاب الأول، الطبعة العاشرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٦م.
- د. عادل يحيى، الحصانة الإجرائية المقررة للوزراء في ميزان مبدأ المساواة الجنائية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، ٢٠١٢.
- عصام نعمة إسماعيل، محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي والقضاء السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦م.

المراجع الاجنبية:

- Ces règles présentent un caractère plus "politique" que celles de la procédure pénale ordinaire.
- CODiCEs (<http://www.codices.coe.int>), pol-2001-2-010, arrêt du tribunal constitutionnel du 21-02-2001, affaire, p. 12/2000.
- Commission européenne pour la démocratisation par le droit (commission de Venise) Rapport sur "la relation entre responsabilité politique et responsabilité pénale des ministres, Strasbourg, le 11 mars 2013, p. 3.
- Cour européenne des droits de l'homme, Jorgic C. Allemagne affaire précitée, 101, S.W. C. Royaume-uni, 22 novembre 1995.
- Cour européenne des droits de l'homme, affaire Pecnik précitée, 32 et suivants; affaire T.C. Autriche précitée, 63 et suivants.
- Cour européenne des droits de l'homme, affaire Putz précitée, 34; Weber C. Suisse, 22 mai 1990, 32-33; Kyprianou C. Chypre 15 décembre 2005, 64 (Grande chambre), confirment l'arrêt de la deuxième section du 24 janvier 2004, 31.

- Cour européenne des droits de l'homme, Balsyte- lideiki-enne C. Lettonie, 4 novembre 2008, 57 et suivants; Öztürk C. Allemagne, 21 février 1984, 50.
- Cour européenne des droits de l'homme, Demicdi C. Malte, 27 août 1991, 33.
- Cour européenne des droits de l'homme, Huhtmäki C. Finland, 6 mars 2012, 44; Contoni C. France, 15 novembre 1996, 29; Coëme et autres C. Belgique, 22 juin 2000, 145; E.K.C. Turquie, 7 février 2002, 51. Voir par exemple cour européenne des droits de l'homme Alimuçaj C. Albanie, 7 février 2012, 149; Jorgic C. Allemagne, 12 juillet 2007, 100.
- Cour européenne des droits de l'homme, Loutsenko C. Ukraine, requête n° 6492/11, 3 juillet 2012.
- Cour européenne des droits de l'homme, Loutsenko C. Ukraine, requête no. 6492/11, 3 juillet 2012.
- Cour européenne des droits de l'homme, Lüvik C. Estonie, 25 juin 2009.
- Fredrik Sejersted: la relation entre responsabilité politique et responsabilité penale des ministres, Strasbourg, 2013, no. 82,
- Pennock, J. Roland: The problem of responsibility, in Carl J., Friedrich, (ed) Responsibility (New York), the liberal arts press, 1960, p. 5.
- Kaarlo Tuori, la relation entre responsabilité politique et responsabilité pénale des ministres, Strasbourg, 2013, no. 87.
- La convention européenne des droits de l'homme (CEDH).
- La droit pénal ne deuroit pas servir à évaluer le caractère approprié ou non d'une décision politique.
- La Haute Cour (HC) Pour le chef de l'etat
- La république (CJR) pour les ministres.
- L'assemblée parlementaire du conseil de l'europe (APCE).

- M. James Hamilton, la relation entre responsabilité politique et responsabilité pénale des ministres, Strasbourg, 2013,
- Marc Verdussen, le traitement constitutionnel de la responsabilité pénale des ministres, op.cit., p. 491.
- Maria Fernand Palma, la relation entre responsabilité politique et responsabilité pénale des ministres, Strasbourg, 2013, no.
- Philippe Ardant, op.cit., p. 467; Marc Verdurren, op.cit., p.
- Requête n° 28972 195, Erik Ninn-Hansen C. Danemark, décision du 18 mai 1999.
- Voir le rapport sur la prééminence du droit, CDL-AD (2011) 003 rev.
- Voir par exemple Alenka pecnik C. Slovénie, 27 septembre 2012, 30; Engel et autres C. Pays- Bas, 8 juin 1976, 82; Weber C. Suisse, 22 mai 1990, 31-34; Ramsborg C. Suède, 23 mars 1994, 30; Putz C. Autriche 22 février 1996, 31 et suivants; T.C. Autriche, 14 novembre 2000, 61; Ezech et Connors C. Royaumeuni, 9 octobre 2003, 82.
- Voir requête no. 28972/95, Ninn- Hansen C. Danemark, décision du 18 mai 1999.