مسؤولية كبار الموظفين في الدولة

أ/ فؤاد الشريف
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة بسكرة

الملخّص :

يؤدي الحكام أو كبار المسؤولين في الدولة مهام سامية تمس بشكل مباشر أو غير مباشر مصالح هامة وحساسة في مصير البلاد ، وقد ينجم عن أدائهم لوظائفهم تجاوزات أو أخطاء جسيمة تتقرر عليها مسؤولية تستوجب المحاكمة ، وبالنظر لعدة منطلقات كالحماية والحصانة فقد يجد القضاء صعوبة في محاكمتهم ، لذا سنحاول من خلال هذا البحث إلى دراسة مسؤولية الحكام وكذا متابعتهم في أهم الأنظمة التي تنتهجها جل الدول.

Résumé :

Les dirigeants et les hauts fonctionnaires de l'état. Occupants des fonctions supérieures touchants directement ou indirectement les intérêts importants et sensibles des pays. Pouvant se répercuter de part leur responsabilités à des actes déviants résultent systématiquement au délit de justice . et au vu de plusieurs données tel que l'immunité , la justice se trouve confrontée aux difficultés quant à leur inculpation. De se fait l'étude de ce cas de figure inhérent à la responsabilité des gouvernants et la poursuite judiciaire se fera selon les droits établis.

مقدمـــة:

تتقرر مسؤولية الحاكم بمدى إمكانية متابعته قضائيا إذا ما ثبت للسلطة المختصة في التحقيق ولايتها بناءا على اقتناع تلك الجهة بالأدلة المثبتة للواقعة أو الوقائع التي تستوجب المقاضاة، لكن المتأمل في واقع دساتير الدول وقوانينها الجنائية يجد إختلافا واضحا من دولة إلى أخرى في تقرير مسؤولية الحكام من جهة طبيعة النظام الذي تتبعه الدولة ومن جهة قيام مبدأ المشروعية فيها ، لذلك سننظر في تحقيق هذا المبدأ على مستوى النظامين الكبيرين الذين تتبناهما معظم الدول مع الإشارة أننا سنركز على إمكانية متابعة رئيس الدولة في مختلف الدساتير وفي إطار النظامين ، مع التركيز على القانون الجنائي الجزائري كحالة تطبيقية لمسؤولية من جهة كبار المسؤولين في الدولة.

1-المسؤولية في النظام البرلماني:

لم ينشا النظام البرلماني جاهزا ، فقد نشا نتيجة الحاجة لتضييق حدود الملكية المطلقة ، فتطور النظام الملكي هو الذي يحدد إذن تطور النظام البرلماني .[1] وقد تباينت أراء الفقهاء حول إطلاق مصطلح موحد على الهيئة القضائية العليا التي تختص بمقاضاة الحكام ، حيث هناك من يطلق عليها محكمة القضاء العليا أو المجلس الأعلى أو المحكمة العليا أو المحكمة الدستورية العليا، وهي صيغ تطلق على الهيئة التي تختص في مقاضاة رئيس الدولة وبعض كبار المسؤولين فيها والتي تجد تطبيقاتها في دساتير الأنظمة البرلمانية، والتي يكون وضع رئيس الدولة فيها أقوى سياسيا باعتباره غير مسؤول، لان الصراع السياسي عادة ما يقوم بين البرلمان وأعضاء الحكومة الذين يكونون مسؤولين عن تنفيذ سياسة عامة تسطر في برنامجها، ومكمن قوة وضع رئيس الدولة ناجم عن صعوبة تحديد عنصر الخطأ الذي تقوم عليه المسؤولية لذلك تبقى مسؤولية الرئيس قائمة في بعض الدساتير فقط عندما يكون له علاقة مباشرة بفعل خارج عن السياسة العامة للدولة من جهة استغلاله لمنصبه ونفوذه ، حيث يؤدي به ذلك إلى التورط في أفعال موصوفة بأنها جرائم خطيرة كقضايا الفساد المالي التي تنجم بالاختلاس أو الرشوة وكذا الجرائم الأخلاقية

والسلوكية ، كما يمكن أن يتورط في أفعال تهدد سيادة الدولة ووحدتها وهي الجرائم الموصوفة بالخيانة العظمى التي يعاقب عليها القانون في مختلف الدول بشدة .

حيث أشار الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958 في مادته 68 إلى تقرير مبدأ مسؤولية رئيس الدولة في حال الخيانة العظمى: * يكون مسؤولا فقط في الخيانة العظمى ويكون اتهامه بواسطة المجلسين يصدر بتصويت علنيا وبالأغلبية المطلقة للأعضاء، ويحاكم أمام المحكمة القضائية العليا *.

ومن هنا يتبين أن طبيعة النظام أثرت في تقرير مبدأ المسؤولية باقتصارها على جريمة واحدة تصدر عن رئيس الدولة في الفكر السياسي الفرنسي، لكن المتتبع للفكر السياسي الفرنسي يصل إلى حالة إمكانية اتهام رئيس الدولة عن بعض الأخطاء الجسيمة المرتبطة خاصة باستغلال النفوذ وعلى سبيل المثال محاولة اتهام فرنسوا ميتران، وجاك شيراك.

وحدد ذات الدستور في المادة 67 تشكيل المحكمة: * تؤسس محكمة عدل عليا تتألف من أعضاء ينتخبهم بالتساوي مجلس البرلمان، تتولى محاكمة رئيس الدولة في حال ارتكابه الخيانة العظمى بناءا على قرار يتخذه كل من المجلسين على حدة بأغلبية أصوات أعضائها*.

كما نص الدستور الألماني في مادته 43 على إمكانية عزل رئيس الدولة قبل انقضاء الرئاسة بناءا على اقتراح ثلثي أعضاء البرلمان أو بطلب عدد معين من الناخبين، ويجرى استفتاء وبناءا على نتيجته يتم العزل، وفي حالة ما إذا كانت النتيجة لصالح الرئيس فيعتبر ذلك انتخاب للرئيس لعهدة جديدة ويحل البرلمان إذا كان الاتهام صادرا عنه.

أما الدستور المصري فإنه من الدساتير التي تنص صراحة على إمكانية متابعة رئيس الدولة حيث نصت المادة 58 من نفس الدستور على: * يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو جراء جنائية بناءا على اقتراح مقدم من ثلثي أعضاء مجلس الشعب، ولا يصدر قرار الاتهام إلا أعضاء المجلس، ويوقف الرئيس عن عمله تحفظيا بمجرد صدور الاتهام ويتولى نائبه الرئاسة لحين الفصل في الاتهام وتكون محاكمته أمام محكمة خاصة وإذا أدانته يقال مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى*.

أما الدستور التونسي الصادر في 26 ماي 2006 فقد وردت في الفصلين 41 و 68 منه:

الفصل 41: * يتمتع رئيس الجمهورية أثناء ممارسته مهامه بالحصانة القضائية كما يتم بهذه الحصانة بعد انتهاء مباشرته لمهامه.*

الفصل 68: * تتكون المحكمة العليا عند اقتراف الخيانة العظمى من أعضاء الحكومة ويضبط هذا القانون صلاحية المحكمة تركيبتها وإجراءاتها *.

أما الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل جزئيا في 2008 فتنص المادة 158 منه علـــى: * تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى ورئيس الحكومة عن الجنايات والجنح التي يرتكبونها بمناسبة تأديتها لمهامهما، كما يحدد قانون عضوي تشكيلة وتنظيم سير المحكمة العليا للدولة وكذلك الإجراءات المطبقة *.

أما في الأنظمة الملكية فإن مسؤولية الملك – رئيس الدولة – قائمة بشكل جلي ، حيث وردت في الدستور الأردني: * *الملك هو رأس الدولة وذاته مصونة من كل متابعة ومسؤولية* * ونص الدستور المغربي الفصل 22 على أن: * *الملك مقدس لاتنتهك حرمته* * وكذلك ورد في الفصل الثاني المادة 54 الدستور الكويتي: * *الأمير رئيس الدولة وذمته مصونة* *.

لكن المتأمل في واقع الفكر السياسي الكويتي المعاصر يجد أن مبدأ المسؤولية تحقق بشكل واضح من جانب السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وهذا من خلال الدور الكبير الذي لعبته هذه الأخيرة في إرساء مبدأ المسؤولية عن طريق محاسبة الحكومة وعزلها عدة مرات.

2- المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الرئاسية:

يعرف النظام الرئاسي بأنه نظام يقوم على الفصل الجامد بين السلطات، ويتميز بتركيز السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية واستقلال السلطة التشريعية في ممارسة التشريع [1].

ويوصف دور رئيس الدولة في ظل النظام الرئاسي بأنه المهين على السلطة التنفيذية والممثـــل لهـــا حيث يستجمع كل القرارات في شخصه، ويعين لتنفيذ سياسته أعوانا يعبر عنهم في الولايات المتحدة الأمريكية

بكتاب الدولة، لذلك فإن الملاحظ ظاهريا يبدو له عدم عمل هذا النظام بمبدأ مسؤولية رئيس الدولة نتيجة الفصل الواضح بين سلطات الرئيس وتنفيذ الرئيس للسياسة العامة بنفسه، فهذا النظام أشد مايكون بالملكية المقيدة باعتبار أنه أول ماظهر في أمريكا من طرف مستوطني أمريكا كان بمثابة تقليد للحكم البريطاني في القرن الثامن عشر.

وبالرغم من تميز النظام الرئاسي بتلك الخصائص إلا أن المادة الثامنة من الدستور الأمريكي تنص على عزل رئيس الدولة إذا اتهم بجرائم الخيانة العظمى أو الرشوة أو بعض الجنايات والجنح الخطية ويكون اتهامه من طرف مجلس النواب المنتخب من طرف الشعب والحكم بالعزل أو عدمه يكون من طرف مجلس الشيوخ الذي يتكون من 100 عضو، كل عضوين يمثلان ولاية واحدة.

ولعل من التطبيقات العملية التي حصلت في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية لمبدأ عزل رئيس الدولـــة طبقا للمسؤولية ما حصل للرئيس الأمريكي – نيكسون – الذي استقال من منصبه عام 1974 إثر فضيحة ووتر جيت، حيث قبض على خمسة من أهم أعوانه في حالة تنصت وتجسس لصالح الرئيس في الحزب الديمقراطي المعارض في مبنى ووتر جيت ، واستقالة أهم أعوانه أدت إلى الإعلان عن اللجنة القضائية المشكلة من مجلس النواب الأمريكية حيث قامت بتوجيه تسعة اتهامات خطيرة للرئيس نيكسون أهمها الإدلاء ببيانات كاذبة مضللـــة سلطات التحقيق وحجب أدلة مادية والتدخل في مجرى التحقيق وإفشاء أسرار مقدمة من طرف وزارة العـــدل وخيانة الأمانة المودعة لديه ، وبناء على ذلك قررت اللجنة اتهامه ومحاكمته وعزله من منصبه لكنه سارع إلى الاستقالة.

*** متابعة كبار المسؤولين في الدولة:**

ونقصد بهم في هذا الإطار الذين يخضعون لإجراءات خاصة في حال ترتب المسؤولية عليهم – المتابعة والمقاضاة – مع بقاء خضوعهم للقانون العقابي التابع للدولة– ومن أجل الإحاطة بالموضـــوع بد علينا أن ندرك بعض المنطلقات التي تؤسس لمسؤولية هؤلاء.

– منطلق الخضوع أو التبعية الرئاسية والإدارية:

وهو منطلق يفيد في حال محاولة تحديد الأطراف التي تتحمل المسؤولية سواء كانوا رؤساء مرؤوسين ، ذلك أن هذه الفكرة تنتج علاقة بين الرئيس ومرؤوسيه بانتظامهم في

شكل هرمي حيث تخضع كل فئة للفئة الأعلى منها ، وهذا ما يعرف بنظام التسلسل الإداري الذي يتضمن توزيع المسؤوليات .

والمسؤولية على درجات متعددة تربط قاعدة التنظيم الإداري بقمته ما يجعل المرؤوس يخضع بالتبعية الإدارية لأوامر رئيسه سواء كان ذلك بأوامر مكتوبة لها من المشروعية ما يؤسس لها أو شفوية ترتبت على السياسية العامة التي يرسمها الرئيس الإداري لضمان السير الحسن لهيئته ، وتلك السياسة يمكن أن تولد استقرارا وتطورا في المرفق والهيئة إذا كانت رشيدة ، ويمكن أن تولد ضررا فيه سيؤدي لأخطاء جسيمة ترتب المسؤولية المدنية أو الجنائية ، والتي على أساسها يتابع الشخص المتسبب في ذلك الخطأ.

وقد بحث الفقهاء في من يتحمل مسؤولية ذلك الخطأ هل الرئيس الإداري الذي أعطى الأوامر التي رسمت تلك السياسة أم المرؤوسين الذين ساهموا في تجسيد تلك السياسة وتولد عن ذلك أخطاء جسيمة ، وبتحليل القضية نجد الرئيس إذا أطلق أمرا واضحا ومكتوبا فإن المرؤوس سيكون في وضعية قانونية تعفيه من المسؤولية من جهة أن ذلك الأمر يعطي للفعل وصف الإباحة، ويعفيه من المسؤولية والمتابعة رغم إمكانية ملاحظته على سلوك آثم ، كما أن ذلك يعتبر مانعا من موانع العتاب للمرؤوسين طبقا لنظرية الضرورة التي تجعل المرؤوس مطالبا بتنفيذ الأمر حفاظا على الدولة و استمرارية مؤسساتها.

ومن ذلك فان تنفيذ أمر الرئيس الذي تجب طاعته يعد سببا من أسباب الإباحة، وأسباب الإباحة حسب القواعد العامة، تنفي عن الفعل صفة الجريمة وتعيد الفعل مرة أخرى إلى نطاق الإباحة[1].

وقد تمارس السلطة على نحو غير قانوني، وذلك باعتقاد الموظف في وجوب طاعة أمر الرئيس الذي ينفذ أمره، وذلك بالمخالفة للقانون، أو ينفذ حكما يعتقد الموظف انه يدخل في اختصاصه، ففي هذين الفرضين تكون السلطة قد تمت ممارستها بطريق غير قانوني، ومع ذلك بسبب حسن النية القائم على التنفيذ فانه يستفيد من الإباحة[2].

ومن هنا فإن المرؤوس لا يتحمل المسؤولية إلا إذا أثبت الرئيس أن ما قام به المرؤوسين من أفعال إجرامية خارجة عن أوامره وهو مطالب في هذه الحالة ليعفى من المتابعة الجنائية الدولية بإثبات ممارسته للسلطة السلمية عليه من خلال تجسيد التحقيق والمتابعة والمقاضاة للمرؤوس في القوانين الوطنية.

-منطلق الحصانة:

وهي حماية قانونية يتمتع بها الشخص الذي يشغل منصب معين في الدولة تعفيه من أية متابعة قضائية فترة ممارسة مهامه في المنصب وبعد انتهاء تلك الفترة في المسائل المرتبطة بأداء مهامه ، حيث إذا رأت الجهات المختصة في المتابعة أن ذلك الشخص يمكن أن تترتب عليه مسؤولية معينة وجب عليها أن تشرع في إجراءات استثنائية لرفع الحصانة على الشخص الذي وقع في خطا جوهري لإمكانية متابعته بعد ذلك ، كما تعرف الحصانة بأنها ذلك العائق الذي يحول دون إمكانية تحريك الدعوى الجنائية ضد من يتمتع بها ، وبالتالي عدم إمكانية توجيه أي اتهام إليه وفقا لأحكام القانون الوطني الذي ارتكب السلوك المخالف لأحكامه[1]، وقد نصت المادة 109 من الدستور لسنة 96 المعدل جزئيا 2008 عن هذا المنطلق بالنسبة لنواب البرلمان بغرفتيه:" الحصانة البرلمانية معترفا بها للنواب الغرفة الأولى وأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم البرلمانية ".

وقد حصل في تاريخ الجزائر أن ترتبت المسؤولية الجنائية على نائب في المجلس الشعبي الوطني ارتكب جريمة قتل حيث قدم المتابعون للملف طلبا لمكتب المجلس الشعبي الوطني(الهيئة المخولة برفع الحصانة) لتمكين الأطراف من معالجة القضية ، وقبل مكتب المجلس الطلب ورفعت الحصانة عن ذلك النائب وتوبع كشخص عادي أمام القضاء المختص.

ومن هنا نقول بأن الحصانة وبالرغم من إمكانية رفعها والمتابعة إلا أنها تشكل عائقا كبيرا أمام القضاء الوطني أو الدولي باعتبار أن المطلوبون أمام تلك الجهة عادة ما يتملصون من المتابعة والعقاب بالحريات التي يتمتعون بها وطنيا، وهنا أكد النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية في المادة 27 على:"يطبق هذا النظام على جميع الأشخاص بصورة متساوية ودون أي تمييز بالصفة، وبوجه خاص فإن الصفة الرسمية

للشخص سواء كان رئيسا لدولة أو حكومة أو عضوا في الحكومة أو برلمان أو ممثل منتخب أو موظفا حكوميا لا تعفيه بأي حال من الأحوال من المسؤولية كما لا تشكل في حد ذاتها سببا لتخفيف العقوبة".

ومع ذلك فقد كان هناك تخوفا من أن تظهر الحصانة أمام قضاة المحكمة الجنائية الدولية، وذلك في حالة الخضوع للضغوط السياسية من جانب بعض القوى السياسية التي اعترضت على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ولم تنضم إليه وحاولت عرقلته[1].

-منطلق الموانع:

لا بد على الباحث في هذا الإطار أن يعتد أيضا بالموانع التي يمكن أن تقع عائقا أمام قيام المسؤولية كمانع المرض العقلي المثبت والإكراه الشديد المثبت والدفاع الشرعي والغلط الذي يعتبر من موانع المسؤولية إلا في حال انتفاء الركن المعنوي المتمثل في النية التي أدت إلى ارتكاب الجريمة نتيجة قيام الفعل عمدا أو الإهمال.

-منطلق تحقق المسؤولية الجنائية في حق كبار المسؤولين في الدولة:

والتي يوجد فيها طرفان الأول مدني والثاني عسكري:

ونقصد بالإطار المدني الذين نصت عليهم المادة 573 من قانون الإجراءات الجزائية وهم: أعضاء الحكومة، الولاة، قضاة المحكمة العليا، رؤساء المجالس القضائية، النواب العامون في تلك المجالس، قضاة المجالس القضائية، رؤساء المحاكم وكلاء الجمهورية.

حيث يتابع هؤلاء وفق إجراءات خاصة تتبع صفتهم وتكون الجرائم المتابع بها موصوفة ويعود اختصاص تحريك الدعوى لوكيل الجمهورية لدى المحكمة العليا ، والذي يتلقى الملف من النائب العام لدى المحكمة العليا بإجراء تحقيق والذي يأخذ دور قاضي كافة الصلاحيات طبقا لقواعد الإختصاص في القانون العام (المادة 581ق.إ.ج) كما أن الاختصاص يمتد إلى جميع نطاق التراب الوطني (المادة 580ق.إ.ج) وله أن يستدعي كل الأطراف التي تؤدي إلى كشف الأدلة، وبعد إعادة الملف إلى رئيس المحكمة العليا يعرضه على تشكيلة من المحكمة والتي لها نفس اختصاصات غرفة الاتهام بالمجالس القضائية مع تمتعها بصلاحيات واسعة على النطاق الوطني والتي لها الحق في الأخذ

بنتائج التحقيق الأولى أمرا بعدم المتابعة في حال إذا كانت الأدلة غير كافية لإحالة المتهم إلى الجهة القضائية المختصة.

وإذا كان المتهم من قضاة المحاكم العادية أو من ضباط الشرطة القضائية فان التحقيق يكون من القاضي المنتدب من طرف رئيس المجلس القضائي الذي يكون خارج اختصاص عمل المتهم وله سلطة التحقيق والاتهام والإحالة للجهة القضائية المختصة خارج دائرة المتهم سابقا (المادة 576 ق.إ.ج).

القادة العسكريون: وهم القادة الذين يتقلدون مختلف الرتب في الجيش وقد عمل التشريع على جعلهم طرفا لا يخضع لجهة التحقيق العادية وإنما هناك محاكم خاصة(المحاكم والتي تخضع لإجراء تحقيق يكون بإذن من وزير الدفاع الوطني الذي يقوم بتعيين المحكمة المختصة خارج الناحية العسكرية التي ينتمي إليها الضابط الذي يمكن متابعته ويقوم قاضي عسكري بالتحقيق و الاتهام وإحالة الملف إلى المحكمة العسكرية المختصة وقد ركز قانون العقوبات الجزائري لاسيما في المواد 63/62/61 في إبراز مفهوم الخيانة العظمى والصور التي يمكن أن تتخذها والتي غالبا ما يتهم بها القادة العسكريون وكذا بعض الأطراف المدنية.

والقائد العسكري لا يمكنه تجنب المسؤولية الجنائية عن الجرائم التي يتم ارتكابها تحت رئاسته إذا علم الحدث أو كان يجب عليه أن يعلم أو يكون قد اخفق في منع حدوث تلك الجرائم بصورة ملائمة، ويمتد ذلك الحكم إلى الجرائم التي يرتكبها المرؤوس إذا علم رئيسه أو يفترض انه قد علم بوقوع تلك الجرائم أو كان يتحكم فيها بفاعلية، أو يكون قد اخفق في اتخاذ إجراءات حاسمة لمنع تلك الجرائم[1].

الخاتمة:

بعد العرض الموجز للمسؤولية الجنائية لكبار الموظفين في الدولة، خلصنا إلى أن بعض الأفعال والتصرفات التي تصدر عن بعض كبار الموظفين في الدولة تنجم عليها مسؤولية جنائية تستوجب المقاضاة سواء أمام القضاء الوطني أو الدولي، وهذا بحسب الجرم

المرتكب ومدى خطورته وجسامته، كما قد يؤول اختصاص المتابعة للمحكمة الجنائية الدولية في حال مصادقة الدولة على النظام الأساسي لهذه المحكمة وبارتكاب احد المسؤولين في الدولة لجريمة ذات طابع دولي ومنصوص عليها في النظام الأساسي للمحكمة السالف الذكر.

كما قد يتابع الرئيس أو كبار المسؤولين في الدولة أمام القضاء الوطني إذا ما ثبت تورطهم في أفعال خطيرة كحالة الخيانة العظمى المنصوص عليها في قانون العقوبات الجزائري.

الهـــوامش:

1 -بوكرا إدريس ، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، جامعة الجزائر ، دار الكتاب الحديث ، 2003 ، ص205.

2 -بوكرا إدريس ، مرجع سابق ، ص212.

3 -عبد الفتاح بيومي حجازي، المحكمة الجنائية الدولية، دراسة متخصصة في القانون الجنائي الدولي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2005، ص161.

4 -سليمان عبد المنعم، النظرية العامة لقانون العقوبات، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2000، ص408.

5 -محمود نجيب حسني ، شرح قانون العقوبات ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط1983 ، ص132 وما بعدها.

6 -عبد الفتاح محمد سراج ، مبدأ التكامل في القضاء الجنائي الدولي ، دراسة تحليلية تاصيلية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 2001 ، ص95.

7 -محمود شريف بسيوني، المحكمة الجنائية الدولية نشأتها وتطورها التاريخي، طبعة نادي القضاة، مصر، 2001، ص163.