



المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في التشريع الفلسطيني "دراسة تحليلية مقارنة"

The criminal responsibility of heads of state in Palestinian legislation

A comparative Analysis Study

إعداد الباحث

محمد عماد شحادة صيام

إشراف الدكتور

هاني عبد الرحمن غانم

قدم هذا البحث استكمالاً لمُتطلبات الحصول على درجة الماجستير
في القانون العام بكلية الشريعة والقانون في الجامعة الإسلامية بغزة

ربيع ثانٍ 1438 هـ يناير 2017

إقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل العنوان:

المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في التشريع الفلسطيني The criminal responsibility of heads of state in Palestinian legislation

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هو نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذه الرسالة ككل أو أي جزء منها لم يقدم من قبل الآخرين لنيل درجة أو لقب علمي أو بحثي لدى أي مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

Declaration

I understand the nature of plagiarism, and I am aware of the University's policy on this.

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted by others elsewhere for any other degree or qualification.

Student's name:	محمد عمار شحادة صيام	اسم الطالب:
Signature:		التوقيع:
Date:	2017/1/18	التاريخ:



مكتب نائب الرئيس للبحث العلمي والدراسات العليا | هاتف داخلي: 1150

Ref: /35/ج س ع الرقم:
Date: 2017/01/18 التاريخ:

نتيجة الحكم على أطروحة ماجستير

بناءً على موافقة شئون البحث العلمي والدراسات العليا بالجامعة الإسلامية بغزة على تشكيل لجنة الحكم على أطروحة الباحث / محمد عماد شحادة صيام لنيل درجة الماجستير في كلية الشريعة والقانون / قسم القانون العام وموضوعها:

المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في التشريع الفلسطيني دراسة تحليلية مقارنة

وبعد المناقشة العلنية التي تمت اليوم الأربعاء 20 ربيع الآخر 1438 هـ، الموافق 18/01/2017م الساعة
الحادية عشر صباحاً بمبني القدس، اجتمعت لجنة الحكم على الأطروحة والمكونة من:

د. هاني عبد الرحمن غانم	مشريفاً ورئيساً
د. نزار محمد قشطة	مناقشاً داخلياً
د. تامر حامد القاضي	مناقشاً خارجياً

وبعد المداولة أوصت اللجنة بمنح الباحث درجة الماجستير في كلية الشريعة والقانون/قسم القانون العام.

واللائحة إذ تمنحه هذه الدرجة فإنها توجيهه بتقوى الله وإنزوم طاعته وأن يسخر علمه في خدمة دينه ووطنه.

والله ولي التوفيق ،،،

نائب الرئيس لشئون البحث العلمي والدراسات العليا

أ.د. عبد الرؤوف على المناعة



ملخص الرسالة

يتمتع رئيس الدولة باعتباره أعلى سلطة إدارية في الدولة بمركز قانوني دستوري سهرت قوانين الدول المختلفة على تنظيمه ، ويتمثل في تلك القواعد الدستورية التي تحدد طرق وصول رئيس الدولة إلى الحكم ، صلاحياته وسلطاته المختلفة ، حالات وأسباب نهاية وظيفته الرئاسية ، أشكال وإجراءات تحريك المسؤولية السياسية ، إن كان هناك مجال لإنعامها ، وكذلك وضعه الجنائي أو الجنائي تجاه الجهات القضائية الوطنية في حال اتهامه بارتكاب جريمة من جرائم القانون العام .

وتتبع أهمية هذه الدراسة بيان عدم تأثير السلطات والإمتيازات التي يتمتع بها رئيس الدولة على امكانية تحريك المسئولية الجنائية في حقه، ومع ذلك فإن الفراغ التشريعي الخاص بمساءلة رئيس الدولة كان من أبرز مشكلات التي حاولنا وضع لها الحلول في هذه الدراسة، إضافةً لجدوى إمكانية مسألة رئيس الدولة جنائياً.

وقد هدفت هذه الدراسة إلى وضع الحلول التشريعية والقضائية التي تساعده المشرع الفلسطيني لوضع تنظيم دقيق وفعال في مجال المسئولية الجنائية لرئيس الدولة، إضافةً لبيان القواعد التي يجب مراعاتها عند مسألة رئيس الدولة جنائياً في التشريع الفلسطيني.

وكان من أهم النتائج التي توصلنا لها في هذه الدراسة، أن المشرع الفلسطيني لم ينص صراحةً على المسئولية الجنائية لرئيس الدولة، لكن هذا لا يعني أن الرئيس الفلسطيني لا يسأل جنائياً، إنما تتحقق مسؤوليته الجنائية وفقاً للقواعد العامة لقانون العقوبات المطبق في الأراضي الفلسطينية.

أما بالنسبة لأهم التوصيات التي توصلنا إليها هي، أن يقوم المشرع الفلسطيني بتعديل القانون الأساسي وأن ينص صراحةً على المسئولية الجنائية لرئيس الدولة، ريثما يتم اقرار مشروع دستور فلسطين، إضافةً لضرورة إفراد قانون مستقل لمساءلة رئيس الدولة وكبار الموظفين تحقيقاً لمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على نص.

Abstract

The president, as the highest authority in the state, enjoys a constitutional legal status that the laws of different countries worked hard to put, which are constitutional laws that determine how anyone should reach the president position, his powers, cases and the reasons for ending his presidential service, the procedures for moving the political responsibility if there is a scope for applying it, as well as his criminal and penal status towards the national judicial authorities in the event of being accused of committing a common law crime

Constitutional Criminal status benefiting the president towards the national judicial authorities is different from one state to another. This depends on the nature of the prevailing political system in each country, where in the monarchies principle, the king has an absolute immunity of moving the political and criminal responsibility, as it is not possible to question the king because of errors in governance. Likewise, the judicial and penal authorities do not have the right to go after him whatever the gravity of the crimes attributed to him

However, the constitutional jurisprudence position did not give much attention to the issue of immunities and constitutional privileges, criminal responsibility of the rulers, as it considered the criminal responsibility of the president of no importance and it is just an impossible hypothesis to be applied. This explains to a large extent, the ambiguity and the inaccuracy of criminal status that the president enjoys in the comparative constitutional laws

Nevertheless, the modern international judicial practice in fighting against the impunity of presidents and its direct effects on the international and constitutional immunity base has quickly introduced the legal status of the presidents in the heart of the legal twists and showed that the constitutional criminal status of the presidents is tainted by ambiguity and heterogeneity in addition to the expiration of its provisions that are not consistent with the contemporary developments in modern law.

الإهادء

إلى من أنار لي طرقي وكان لي السند إلى صاحب العطاء اللامتاهي
والدي العزيز

إلى من تتسابق الكلمات لخرج معبرة عن مكنون ذاتها إلى غالطي وقرة عيني
أمي الغالية

إلى من أظهروا لي ما هو أجمل من الحياة إلى القلوب الطاهرة الرقيقة والنفوس البريئة إلى
رياحين حياتي (أخوتي أميرة، عبد الرحمن، ياسمين، أريج، عمر)

إلى من شجعتني وحفزتني إلى صاحبة الجود والبذل والعطاء
عمتي يسرى

إلى الذين مهدوا لنا طريق العلم والمعرفة
أساتذتي الأفاضل

إلى ينابيع الصدق الصافي إلى من معهم سعدت ، وبرفقتهم في دروب الحياة سرت إلى من
كانوا معي على طريق النجاح والخير إلى من عرفت كيف أجدهم وعلموني أن لا أضيعهم
أصدقائي

إليكم جميعاً أهدي هذا العمل المتواضع

الباحث

محمد عماد صيام

شكراً وتقدير

إن كان من كلمة شكر في هذا المقام فالشكر لله أولاً على فضله وكرمه بأن يسر لي أن أصل إلى هذه المرحلة فالحمد والشكر والثناء لله سبحانه وتعالى .

أتقدم بجزيل الشكر والإمتنان إلى أستاذي ومشرفي الدكتور هاني عبد الرحمن غانم أستاذ القانون العام في الجامعة الإسلامية الذي لم يدخل علي طوال فترة إعدادي لهذه الدراسة وقدم لي الكثير وكان نعم الموجه والمرشد والأخ الأكبر فله وافر الشكر وأسأل الله تعالى أن يجعل هذا الجهد في ميزان حسناته ، أيضاً أتوجه بالشكر والإمتنان لأعضاء لجنة مناقشة هذه الدراسة للدكتور نزار قشطة أستاذ القانون الجنائي في الجامعة الإسلامية كمناقشاً داخلياً الذي ما بخل علينا بتوجيهاته ونصائحه ليخرج هذا العمل بصورة المطلوبة أيضاً الشكر والتقدير للدكتور تامر القاضي الذي وافق مشكوراً على الإشراف الخارجي على هذه الدراسة وتوجيهاته وملحوظاته التي أثرت هذه الدراسة.

أيضاً أتقدم بالشكر من أعماق القلب للدكتور أنور الشاعر رئيس قسم الشريعة والقانون بالجامعة الإسلامية على مساعدته لي في بدايات هذه الدراسة وإضافاته القيمة ، أيضاً الشكر موصول إلى الدكتور الفاضل عمر التركمانى الذي رافقني طوال إعداد هذه الدراسة بتوجيهاته ولتقديمه لنا الدعم من مصادر ومراجع فله جزيل الشكر والتقدير ، والشكر موصول أيضاً إلى الدكتور الفاضل مؤمن شويف نائب عميد كلية الشريعة والقانون في الجامعة الإسلامية الذي لم يقصر يوماً بتقديم المساعدة لنا طوال دراستنا الجامعية ، أيضاً الشكر والعرفان للدكتور الفاضل باسم صبحي بشناق الذي كان لكلماته ونصائحه الأثر الكبير فيما فله كل الشكر والتقدير. أيضاً أتقدم بجزيل الإمتنان من الدكتورة الفاضلة منال العشي نائب العميد لشؤون البحث العلمي لما قدمته لنا من مساعدة طوال فترة إعداد هذه الدراسة.

أيضاً أتوجه بالشكر الجزيل لنائب نقيب المحامين الفلسطينيين سعادة المستشار صافي الدحدوح أستاذى الفاضل والذي تتلمذت على يديه والذي لم يدخل علي بالتشجيع والدعم والشكر موصول أيضاً لزملائي أسرة مكتبه الذين كانوا نعم الأخوة والأصدقاء ، الشكر الجزيل موصول أيضاً للدكتور رامي عبده رئيس المرصد الأوروبي المتوسطي لحقوق الإنسان ولطاقم المرصد الذين كانوا بمثابة العائلة الثانية لي و كانوا سندأ وداعماً لي فلهم جزيل الشكر والتقدير ، أيضاً الشكر موصول لكل من وجب الشكر له ، ونسأل الله تعالى أن تكون قد وفقنا في هذا العمل لما فيه خير، وإن كان من توفيق فمن الله وإن كان من خطأ فمن أنفسنا والشيطان.

فهرس المحتويات:

إقرار.....	ب
إهداء.....	ت
شكر وتقدير.....	ث
ملخص البحث.....	ج
Abstract.....	ح
فهرس المحتويات.....	خ
مقدمة.....	1
أهمية البحث.....	2
مشكلة البحث.....	2
فرضيات البحث.....	3
أهداف البحث.....	3
منهج البحث.....	3
الفصل التمهيدي: ماهية المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة وأساسها القانوني.....	7
المبحث الأول: ماهية المسؤولية الجنائية وتطورها التاريخي.....	9
المطلب الأول: تعريف المسؤولية وأنواعها.....	10
الفرع الأول: المسؤولية لغةً واصطلاحاً.....	10
الفرع الثاني: أنواع المسؤولية وتقسيماتها.....	12
المطلب الثاني: التطور التاريخي للمسؤولية الجنائية لرئيس الدولة.....	16
الفرع الأول: التطور التاريخي للمسؤولية الجنائية للرئيس في التشريعات المقارنة.....	16
الفرع الثاني: التطور التاريخي للمسؤولية الجنائية في فلسطين.....	22
المبحث الثاني: أساس المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة.....	29
المطلب الأول: الخطأ كأساس للمسؤولية الجنائية.....	30
الفرع الأول: اتجاهات الفقه في التشريعات المقارنة.....	30

الفرع الثاني: اتجاهات القضاء في التشريعات المقارنة.....	32
المطلب الثاني: المسئولية الجنائية المفترضة.....	34
الفصل الأول: اختصاصات رئيس الدولة وحالات تحقق مسئولية الرئيس الجنائية.....	36
المبحث الأول: اختصاصات رئيس الدولة في الدول المقارنة والتشريع الفلسطيني.....	38
المطلب الأول: الاختصاصات السياسية والتنفيذية لرئيس الدولة.....	39
الفرع الأول: الاختصاصات السياسية لرئيس الدولة.....	39
الفرع الثاني: الاختصاصات التنفيذية لرئيس الدولة.....	44
المطلب الثاني: الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة.....	50
الفرع الأول: اصدار القوانين والاعتراض عليها في الظروف العادية.....	50
الفرع الثاني: صلاحية رئيس الدولة في اصدار القوانين في الظروف الاستثنائية.....	52
الفرع الثالث: القيمة القانونية للقرارات بقوانين الصادرة في الظروف الاستثنائية.....	55
المطلب الثالث: الاختصاصات القضائية لرئيس الدولة.....	57
الفرع الأول: تعيين القضاة.....	57
الفرع الثاني: التصديق على أحكام الإعدام.....	58
الفرع الثالث: حق العفو الخاص.....	60
المبحث الثاني: حالات تتحقق مسئولية رئيس الدولة.....	62
المطلب الأول: المسئولية السياسية والمدنية لرئيس الدولة.....	63
الفرع الأول: المسئولية السياسية لرئيس الدولة.....	63
الفرع الثاني: المسئولية المدنية.....	67
المطلب الثاني: الحالات التي تترتب عليها المسئولية الجنائية لرئيس في القانون الداخلي....	69
الفرع الأول: جريمة الخيانة العظمى.....	70
الفرع الثاني: ارتكاب جريمة من نوع جنائية.....	79
الفرع الثالث: جريمة انتهاك الدستور.....	85
الفصل الثاني: آليات المساءلة الجنائية لرئيس الدولة.....	88
المبحث الأول: اجراءات الاتهام والمحاكمة.....	90

المطلب الأول: اجراءات اتهام رئيس الدولة.....	90
الفرع الأول: اجراءات اتهام رئيس الدولة في النظام الفرنسي.....	90
الفرع الثاني: اجراءات اتهام رئيس الدولة في النظام المصري.....	94
الفرع الثالث: اجراءات اتهام رئيس الدولة في النظام الفلسطيني.....	97
المطلب الثاني: اجراءات نظر الدعوى ومحاكمة الرئيس.....	102
الفرع الأول: نظر الدعوى من قبل المحكمة.....	102
الفرع الثاني: الحكم على الرئيس.....	106
المبحث الثاني: الآثار المترتبة على قيام المسئولية الجنائية.....	108
المطلب الأول: توقيع عقوبة العزل من المنصب.....	108
الفرع الأول: مفهوم العزل من المنصب.....	108
الفرع الثاني: تمييز العزل عن الإستقالة.....	109
الفرع الثالث: تمييز العزل عن سحب اليد.....	111
المطلب الثاني: العفو عن رئيس الدولة.....	113
المطلب الثالث: شغور منصب رئيس الدولة.....	115
الفرع الأول: شغور منصب رئيس الجمهورية في مصر.....	115
الفرع الثاني: شغور منصب رئيس الدولة في فلسطين.....	116
الخاتمة.....	117
النتائج والتوصيات.....	131
المراجع.....	133

مقدمة :

رغم استقرار مبدأ مساواة الأفراد أمام القانون ، إلا أنه لا يمكن تطبيقه تطبيقاً جاماً ومطلقاً ، بل ترد عليه استثناءات عده، تمثل خاصةً في إحاطة بعض الأفراد بمعاملة قانونية خاصة تختلف عن المعاملة التي يخضع لها بقية الأفراد العاديين . حيث تستند هذه الاستثناءات غالباً إلى مبررات المركز الوظيفي الذي يشغله المستفيد من هذه المعاملة المتميزة.

فيمكن أن يكون مصدر هذه المعاملة هو القانون الدولي ، مثلما هو الوضع بشأن الممثلين الدبلوماسيين والقنصلين في العلاقات ما بين الدول ، ومثل الوفود المؤقتة أو الدائمة التي تتولى تمثيل الدول أو المنظمات الدولية . وقد تكون المعاملة الخاصة مصدرها هو القانون الداخلي على غرار الحصانات المقررة للنواب والوزراء وقد يكون مصدرها مزدوج دولي وداخلي في آن واحد ، كما هو الحال بالنسبة إلى رؤساء الدول .

يتمتع رئيس الدولة باعتباره أعلى سلطة تنفيذية في الدولة، بمركز قانوني دستوري مختلف عن غيره سهرت قوانين الدول المختلفة على تنظيمه ، ويتمثل هذا المركز في تلك القواعد الدستورية التي تحدد طرق وصول رئيس الدولة إلى الحكم إضافةً لصلاحياته وسلطاته المختلفة ، وحالات أسباب نهاية وظيفته الرئاسية ، وأشكال وإجراءات تحريك المسئولية السياسية_ إن كان هناك مجال لإعمالها_ ، وكذلك وضعه الجنائي أو الجزائي تجاه الجهات القضائية الوطنية في حال اتهامه بارتكاب جريمة من جرائم القانون العام .

فنجد أن المركز الجنائي الدستوري الذي يستفيد منه رئيس الدولة يختلف حال الجهات القضائية الوطنية من دولة إلى أخرى ، وذلك باختلاف طبيعة النظام السياسي السائد في كل دولة حيث يسود في الأنظمة الملكية مبدأ حصانة الملك المطلقة والأبدية من إجراءات تحريك المسئولية بالمطلق، إذ لا يجوز مساءلته بسبب ارتكابه أخطاء في إدارة شؤون الحكم ، كما لا تملك الجهات القضائية الجنائية حق متابعته مهما كانت خطورة الجرائم المنسوبة إليه .

أما بالنسبة إلى الأنظمة الجمهورية فإن المركز الجنائي لرئيس الدولة لا يكاد يختلف من دولة إلى أخرى إلا في بعض التفاصيل والخصوصيات . ففي هذا الشأن يتمتع رئيس الجمهورية في وظيفته بمحضها من الخصوص لاختصاص المحاكم الجنائية العادلة بالنسبة للأعمال المتصلة

بممارسة وظائفه الرسمية باستثناء حالة الخيانة العظمى و الخرق الجوهري لأحكام الدستور التي يستفيد بشأنها من امتيازات إجرائية في مرحلتي الاتهام والمحاكمة.

ومع هذا فإن موقف الفقه الدستوري لم يولي الإهتمام بموضوع الحصانات والإمتيازات الدستورية والمسؤولية الجنائية للحكام ، إذ كان يعتبر أن مسألة رئيس الدولة جنائياً مسألة لا أهمية لها وأنها مجرد فرضية بعيدة عن التطبيق وهذا ما يفسر إلى حد بعيد غموض وعدم دقة المركز الجزائي الذي يتمتع به رئيس الدولة في القوانين الدستورية المقارنة .

لكن الممارسة القضائية الدولية الحديثة في مجال مكافحة إفلات رؤساء الدول من العقاب وتأثيراتها المباشرة على قاعدة الحصانة الدولية والدستورية لهؤلاء ، سرعان ما أدخلت المركز القانوني لرؤساء الدول في قلب التحولات القانونية وأظهرت بأن المركز الجنائي الدستوري لرؤساء الدول يشوبه الغموض وعدم التجانس وقدم أحکامه التي أصبحت لا تتماشى والتطورات المعاصرة في القانون .

أهمية الدراسة :

تكمّن أهمية الدراسة في المركز الوظيفي، والإمتيازات والسلطات التي يتمتع بها رئيس الدولة، وبيان عدم تأثير تلك السلطات والإمتيازات على امكانية تحريك المسؤولية الجنائية في مواجهة رئيس الدولة ، إضافة لضرورة توافر النصوص القانونية التي تنص على تلك المسؤولية في الدساتير محل الدراسة.

مشكلة البحث :

تتمثل مشكلة البحث، في الفراغ التشريعي الخاص بمسألة رئيس الدولة في فلسطين جنائياً ، إضافة إلى الغموض الذي يكتفِ المركز الجنائي أو الجنائي لرئيس الدولة، وعن جدوی إمكانية مسألة أو ملاحقة الرئيس جنائياً عن أفعاله أثناء توليه منصبه كرئيس للدولة، وبيان إجراءات المحاكمة في حال تحقق المسؤولية الجنائية .

ويترقب عن مشكلة البحث عدة تساؤلات هي:

- هل يسأل رئيس الدولة في التشريع الفلسطيني؟
- ما هي النصوص التي نصت على تقرير المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في التشريع الفلسطيني؟

• ما هي الآثار المترتبة على تحقق المسئولية الجنائية لرئيس الدولة في التشريع
الفلسطيني؟

فرضيات البحث:

نظراً لأهمية وحساسية منصب رئيس الدولة وعدم وجود نص خاص أو قواعد خاصة في التشريع الفلسطيني لمساءلة الرئيس جنائياً فإنه يمكن إعمال القواعد العامة الموجودة في قانون العقوبات الفلسطيني وغيرها من القوانين لسد الفراغ التشريعي الخاص بمساءلة الرئيس ومحاكمته جنائياً

أهداف البحث

تهدف الدراسة إلى طرح الحلول التشريعية والقضائية والفقهية المقارنة والتي قد تساعد المشرع الدستوري الوطني على وضع تنظيم دقيق وفعال في مجال المسئولية الجنائية لرئيس الدولة، إضافة إلى عدة أهداف أخرى تمثل في:

1. بيان القواعد التي يجب إتباعها عند مسألة الرئيس جنائياً
2. بيان الفراغ التشريعي الخاص بإجراءات مسألة الرئيس والتأكد على أهمية وجود قواعد قانونية خاصة بمسئلة الرئيس.

نطاق البحث:

بالنسبة للنطاق الزمني لهذا البحث فسيكون منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية إلى الأراضي الفلسطينية واستحداث منصب رئيس الدولة في ظل القانون الأساسي سنة 2003 أما فيما يتعلق بالنطاق المكاني فهي الأراضي الفلسطينية إضافة لبعض الدول العربية محل المقارنة.

منهج البحث :

اتجه الباحث في دراسته إلى المنهج التحليلي المقارن بين التشريعات محل الدراسة فكون أن التجربة المصرية أسبق بكثير من التجربة الفلسطينية الناشئة في تقريرها لمسئولية رئيس الجمهورية والنص عليها في قوانينها الداخلية فقد تم اتخاذ التشريع المصري في هذا الجانب كمثال للمقارنة بالتجربة الفلسطينية وبحث مدى جدوى هذه التجربة وإمكانية تطبيقها على التشريع الفلسطيني.

الدراسات السابقة :

(1) رسالة ماجستير للباحث محمد عودة حسن دراجي بعنوان "مسؤولية رئيس الجمهورية عن ممارسة صلاحياته الدستورية دراسة مقارنة" حيث كان من أهم نتائج هذه الرسالة الآتي:

- فيما يتعلق بنطاق مسؤولية رئيس الجمهورية عن ممارسة صلاحياته الدستورية تبين أن الدستور الأمريكي قد حدد حالات مساءلة رئيس الجمهورية بـ"الخيانة والرشوة والجنایات والجناح الخطيرة"، أما الدستور العراقي فقد حدد تلك الحالات بـ"الحنث في اليمين الدستورية وانتهاك الدستور والخيانة العظمى"، في الوقت الذي حدد فيه الدستور الفرنسي نطاق تلك المسؤولية بحالة واحدة فقط هي الإخلال بالواجبات الدستورية.

• فيما يتعلق بحالة الخيانة العظمى، نص الدستور الأمريكي على الأفعال المكونة لها وحددها بـ"تقديم المساعدة أو التسهيلات للعدو والقيام بأعمال مناهضة تستهدف بصورة فعلية وعلنية إسقاط الحكومة من قبل أفراد من رعايا الدولة، ومحاولة تسليم الدولة إلى أيدي أجنبية". أما الدستوران العراقي والفرنسي فلم يحددا تلك الأفعال، الأمر الذي ينجم عنه صعوبة تحديد هذه الحالة من حيث شمولها أو عدم شمولها للعديد من الأفعال.

- تبين أيضا أنه في حالة عزل الرئيس الأمريكي يحظر الدستور شمول الرئيس المدان بالغفو، أما الدستوران العراقي والفرنسي فلم ينصا على ذلك. ورغم ذلك لا يوجد ما يمنع في العراق وفرنسا من صدور العفو عن الرئيس المدان.

(2) رسالة دكتوراه للدكتور علي يوسف الشكري بعنوان "مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا" حيث كان من أهم نتائج هذه الدراسة :

- إن المشرع الدستوري الفرنسي اتجه تدريجياً إلى تخفيف العقوبة المفروضة على جريمة الخيانة العظمى، فبعد أن عاقب عليها بالإعدام في ظل دستور الجمهورية الثالثة عاد وعاقب عليها بالعزل في ظل دستور الجمهورية الرابعة والخامسة .
- لمتطلبات الموأمة التشريعية بين نصوص الدستور الفرنسي والاتفاقيات الدولية التي تتضم فرنسا كطرف فيها، طرأ تعديل دستوري هام على مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا عام ١٩٩٩ ، بعد انضمام فرنسا لنظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، حيث وجد المجلس الدستوري الفرنسي واستناداً لنص المادة (٥٤) من الدستور أن

هناك تعارض بين بعض نصوص الدستور، ونصوص المعاهدة الأمر الذي استوجب تعديل الدستور لمسايرة نصوص المعاهدة، وبعد أن كانت مسؤولية الرئيس مقصورة على جريمة الخيانة العظمى، أصبح الرئيس يسأل عن جريمة إبادة الجنس البشري والإبادة الجماعية وجرائم الحرب والعدوان .

- المشرع الدستوري الفرنسي تجاوز في تعديل عام ٢٠٠٧ العديد من التساؤلات والتناقضات التي كان يثيرها تجريم الخيانة العظمى، فأصبح إهمال الرئيس في أداء واجباته المحددة في الدستور أو التشريعات النافذة مسوغاً لمساءلته.

هيكلية البحث:

فصل تمهيدي: ماهية المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة وأساسها القانوني

المبحث الأول: ماهية المسؤولية الجنائية وتطورها التاريخي

المبحث الثاني: أساس المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة

فصل أول: اختصاصات رئيس الدولة وحالات تحقق مسؤولية الرئيس

المبحث الأول: اختصاصات رئيس الدولة

المبحث الثاني: حالات تتحقق مسؤولية الرئيس

الفصل الثاني: آليات المساءلة الجنائية لرئيس الدولة

المبحث الأول : إجراءات الإتهام والمحاكمة

المبحث الثاني: الآثار المترتبة على قيام المسؤولية الجنائية

- النتائج والتوصيات

الفصل التمهيدي

ماهية المسئولية الجنائية لرئيس الدولة

وأساسها القانوني

الفصل التمهيدي: ماهية المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة

وأساسها القانوني

تمهيد وتقسيم:

ثار مسؤولية رئيس الدولة، في حالة ارتكابه أفعالاً تستوجب المساءلة، وهذه المسؤولية إما أن تكون جنائية أو سياسية أو مدنية، إلا أن الدساتير اختلفت في تقريرها بحسب فلسفة وطبيعة نظام الحكم السائد فيها، حيث تقرر الأنظمة الملكية في دساتيرها انعدام المسؤولية الجنائية والسياسية والمدنية للملك كقاعدة عامة، إذ تنص على إن " ذات الملك وحقوقه لا تمس " وهذا يعني عدم مسؤوليته عن أعماله، حتى لو كانت تمثل جرائم جزائية.

وبالتالي فلما كان الفقه الدستوري قد تباين في تحقق مسؤولية رئيس الدولة أو الجمهورية جنائياً، إلا ما استثنى بنص الدستور، لذا يكون لزاماً علينا أولاً بيان معنى المسؤولية وتطورها التاريخي وهذا ما خصصناه للمبحث الأول من هذا الفصل، ومن ثم سنتناول الحديث عن الأساس القانوني للمسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في المبحث الثاني وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: ماهية المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة وتطورها التاريخي.

المبحث الثاني: الأساس القانوني للمسؤولية الجنائية لرئيس الدولة.

المبحث الأول

ماهية المسؤولية الجنائية وتطورها التاريخي

قبل الخوض في مسألة الرئيس جزائياً وحالات تحقق هذه المسؤولية يتوجب علينا في بداية الحديث التعريف بالمسؤولية وبيان معناها بشكل عام، ثم الحديث عن المسؤولية الجنائية وبيان أنواعها، وهذا ما سنتناوله في المطلب الأول من هذا المبحث، ومن ثم سنتناول التطور التاريخي للمسؤولية الجنائية وبيان المراحل التي مررت بها إلى أن وصلت إلى التنظيم الدقيق في الدساتير المختلفة للدول وهذا ما سنوضحه في المطلب الثاني من هذا المبحث على النحو التالي:

المطلب الأول: ماهية المسؤولية وأنواعها.

المطلب الثاني: التطور التاريخي للمسؤولية الجنائية.

المطلب الأول: ماهية المسؤولية وأنواعها

سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول مفهوم المسؤولية لغةً واصطلاحاً، ثم نتطرق في الفرع الثاني لبيان أنواع المسؤولية وتقسيماتها وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: المسؤولية لغةً واصطلاحاً

أولاً : المسؤولية لغة:

المسؤولية اسم مشتق من الفعل (سأل) ، واسم المفعول (مسؤول) ، وهي مصدر صناعي كما في (ملك - ملكية) ، وتعني كل ما يكون مطالباً عن أفعال صدرت عنه . وكذلك تعني حال أو صفة من يُسأل عن أمر تقع عليه تبعته فيقول (لست مسؤولاً عن كذا)، وتطلق المسؤولية أيضاً كصفة ملزمة للشخص الذي يتصرف باستقامة وصواب. والمسؤولية في اللغة تعني ما يكون به الإنسان مطالباً عن أفعال أتهاها.⁽¹⁾

إلا أن الملاحظ أن كلمة المسؤولية ينصرف معناها إلى ما وراء توجيه السؤال أو المطالبة أو الاستفسار، حيث يتضمن معناها التهديد والتهويل كما في قوله تعالى: "وَقِفُوهُمْ إِنَّهُمْ مَسْئُولُونَ"⁽²⁾.

ومن ثم فالمسؤولية تعني مسألة الشخص عن أمر تقع تبعته عليه فيكون مسؤولاً عنه، وتحتاج الإجابة منه عند السؤال، فيتحمل تبعة ذلك الإلتزام إذا أهمل أو قصر، ويلزم إيجاب الحجة عند الإجابة. والشخص المسؤول في الدولة هو المكلف بعمل تقع عليه تبعته فهي تعني المحاسبة والمساءلة عن نتائج التزم بها، والجدير ذكره هنا أن المسؤولية تطلق بحسب ما تتطلبه تحت ضوء معناه، فتطلق أخلاقياً على التزام الشخص بما يصدر عنه قولاً أو عملاً، كما تطلق قانوناً على الإلتزام بإصلاح الضرر الواقع على الغير طبقاً للقانون، وبذلك فإن الشخص المسؤول من رجال الدولة المنوط به عمل تقع عليه تبعته⁽³⁾، كما تعني التوبيخ والتقرير وإيجاب الحجة على الشخص المسؤول .⁽⁴⁾

(1) الرازى، مختار الصحاح (ص119).

(2) { الصافات: 24 .

(3) الوجيز ، مجمع اللغة العربية (ص229).

(4) ابن منظور ، لسان العرب (ص 318).

ثانياً: في الاصطلاح

يقصد بالمسؤولية اصطلاحاً أنها الحالة يخالف فيها الشخص قاعدة من قواعد القانون ويترتب عليها جزاء قانوني، أو يمكن القول بأنها حالة الشخص الذي ارتكب فعلًا سبب به ضرراً للغير فاستوجب مؤاخذة القانون إياه، ولهذا فلا بد من أن يصاحب المسؤولية مسلك خارجي يسلكه الشخص ويترتب عليه وقوع ضرر للمجتمع أو لأحد الأفراد أو بعضهم، أو من شأنه أن يهدد بوقوع مثل هذا الضرر، ويجب أن يكون هذا المسلك مخالفًا لقاعدة قانونية.⁽¹⁾

في حين ذهب البعض إلى تعريف المسؤولية بأنها محاسبة الشخص على الضرر الذي يحدثه بغيره، ويحدث هذا الضرر عندما يسلك الشخص مسلكاً مخالفًا للقانون، وأن يترتب على هذا المسلك حدوث ضرر للمجتمع أو أحد أفراده أو يكون من شأنه التهديد بوقوع مثل هذا الضرر.⁽²⁾

إذن فمعيار ثبوت هذه المسؤولية هو تحقق الفعل الضار أو التهديد بوقوع ضرر سواء لفرد معين أو للمجتمع، وأن يتخذ هذا الفعل مظهراً مخالفًا لقاعدة قانونية، فإذا لم يكن كذلك فلا مجال للحديث عن مساءلة أو عقاب فيكون الشخص في هذه الحالة بمنأى عن المسؤولية.⁽³⁾

هذا فيما يتعلق بتعريف المسؤولية لغةً واصطلاحاً. أما من حيث أنواعها فهي تنقسم إلى مسؤولية أخلاقية، ودينية، وقانونية، وهذه الأخيرة تجمع تحت مظلتها المسؤولية المدنية والسياسية والجنائية "محور حديثنا" وهذا ما سنتناوله في الفرع الثاني من هذا المطلب ألا وهو أنواع المسؤولية.

(1) مرقس، الوافي في شرح القانون المدني في الالتزامات (ص1) وما بعدها.

(2) زكي، الوجيز في نظرية الالتزامات (ص442).

(3) عامر، المسؤولية المدنية (ص3).

الفرع الثاني: أنواع المسئولية

تنقسم المسئولية بوجه عام إلى مسئولية أخلاقية ومسئوليّة دينية ومسئوليّة قانونية ونقوم بتوضيح ذلك على النحو التالي

أولاً: المسئولية الأخلاقية:

هي المسئولية التي تكون من نتاج الرذائل من خطايا وإفراط وتغريط مذموم، والذي يقررها مجموع الناس ، وجزاؤها يتمثل في تجنب المسؤول ومقاطعته ، ولكنها تخرج عن دائرة القانون ولا يتربّ عليها عقوبة قانونية.⁽¹⁾

حيث أن قواعد الأخلاق تحكم ما في النفس البشرية والضمير من مقاصد ونوايا ، والتي لم تخرج إلى حيز الوجود المادي ، وبالتالي فالآمة في حركة صعود دائم إذا ما تحلى أفرادها بالفضائل وعلى العكس من ذلك إذا ما انحرفت عنها هوت إلى الخراب.⁽²⁾

و بذلك نجد أن المسئولية الأخلاقية والجزاء المترتب عليها أوسع نطاقاً من المسئولية القانونية، وذلك لتحققها حتى ولو لم يلحق الغير أي ضرر ، ففكرة الخطيئة تختلف عن الخطأ بالمعنى القانوني ، وبالتالي لا يشترط أن تتخذ مظهراً خارجياً ، وذلك لأنها قد تكون أفكاراً أو نوايا لا يحاسب عليها القانون.⁽³⁾

ثانياً: المسئولية الدينية:

ويقصد بها المسئولية التي تترتب على مخالفـة أوامر الله تعالى ، وتنصل بعلاقة الإنسان بربه ، وما يفرض عليه من تعاليم تجاه غيره.⁽⁴⁾

وفي القدم كانت القواعد القانونية في ظل الشعوب القديمة - تأخذ صور دينية ، وبالتالي لم يكن مترتب عليها عقاباً دينوياً.⁽⁵⁾

وهنا نرى أن المسئولية الدينية أشمل أنواع المسئولية بوجه عام ، وذلك لأنها تقرر مسئولية الشخص عن أعماله أمام نفسه وذلك بتأنيب الضمير ، أم بتتوقيع العقاب عليه في الدنيا كتوقيع

(1) السيلي ، المسئولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الإسلامي(ص59).

(2) السيلي ، المرجع السابق (ص58).

(3) نويجي ، مسؤولية رئيس الدولة (ص28).

(4) غنيم ، المسئولية السياسية والجنائية لرئيس الدولة (ص7).

(5) البرعي، أساس المسؤولية المدنية الناشئة عن الأفعال الشخصية (ص69).

الحدود عليه وكذلك مسؤوليته المؤجلة أمام خالقه في الآخرة (وَقُلْ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَرُّدُونَ إِلَى عَالِمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ)⁽¹⁾.

ثالثاً: المسئولية القانونية:

ويقصد بها محاسبة الشخص على الضرر الذي أحدثه بغيره، وتترتب على مخالفة قواعد القانون والجزاء بالنسبة لها يكون دنيوياً يتمثل في مال الشخص أو نفسه.⁽²⁾

وهذه المسئولية تشتمل على المسئولية المدنية والسياسية والجناحية وسوف نتناولها بالبحث على النحو التالي:

1) المسئولية المدنية:

تصنف المادة 179 من القانون المدني الفلسطيني رقم 4 لعام 2012 على أنه (كل من ارتكب فعلًا سبب ضرراً للغير يلزم بتعويضه)، والتعويض هو صورة من صور المسئولية القانونية.

ولقد عرفت المسئولية المدنية بأنها الإلتزام بتعويض الضرر، المترتب على الإخلال بالتزام، وتحقق إذا سبب شخص ضرراً للغير سواء بفعله الشخصي أو بفعل شخص يجعله القانون مسؤولاً عنه أو نتيجة دخول شيء في حراسته أو نتيجة مسئولية تقصيرية، وقد تترتب نتيجة الإخلال بالالتزام مصدره العقد.⁽³⁾

وهناك من عرفها بأنها إلزام المسؤول بأداء تعويض للطرف المضرور في الحالات التي توفر شروط هذه المسئولية، فهي لا تحمل معنى الجزاء بقدر ما تقييد معنى حبر الضرر الذي تسبب فيه الشخص المسؤول⁽⁴⁾.

2) المسئولية السياسية:

اختلف الفقهاء في وضع تعريف للمسئولية السياسية فكل من الفقهاء عرفها حسب وجهة نظره لهذه المسئولية، فمنهم من عرفها بأنها مسئولية الوزراء أمام البرلمان، عن كافة أعمالهم وتصرفاتهم الإيجابية والسلبية.⁽⁵⁾ والبعض الآخر عرفها بأنها محاسبة الشخص الذي يتولى سلطة،

⁽¹⁾ التوبة : 105}.

⁽²⁾ غنيم، المسئولية السياسية والجناحية لرئيس الدولة (ص11).

⁽³⁾ شنب ، دروس في نظرية الإلتزام (ص323).

⁽⁴⁾ البوشراوي، المسئولية المدنية (ص20).

⁽⁵⁾ برکات ، المسئولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة (ص4).

سلطة، وتركه المنصب عندما يفقد الثقة أمام من ينبغي أن يفي بها.⁽¹⁾ وهناك من يعرفها بأنها عزل السلطة بواسطة أخرى بسبب عجزها عن تحقيق مقصدها.⁽²⁾ ولقد نصت معظم الدساتير على مثل هذه المسئولية وهذا ما ذهب إليه القانون الأساسي الفلسطيني بتقريره مسئولية الحكومة عن أعمالها ، حيث قرر مسئولية الحكومة عن أعمالهم غير المشروعة بل وغير الملائمة⁽³⁾ سواء أمام رئيس الدولة⁽⁴⁾ أم أمام المجلس التشريعي الفلسطيني⁽⁵⁾، بل أن الوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء عن أعمالهم الوزارية⁽⁶⁾.

ونحن من جانبنا نعرفها بأنها ما يتربّى على الإخلال بالإلتزامات السياسية الموكلة لأحد الأشخاص_ أيًّا كان مصدر هذه الإلتزامات_، والتي تمس الأفراد والمجتمع والتي من شأنها أن تشكّل خطراً على مصالحهم ومصالح البلاد.

وسنتناول هاتين المسؤوليتين بشيء من التفصيل عند حديثنا عن حالات تحقق مسئولية الرئيس في الفصل الأول من هذه الدراسة.

(1) نويجي، مسئولية رئيس الدولة (ص49).

(2) السيلي، المسئولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الإسلامي (ص64).

(3) لمزيد من الإيضاح حول مسئولية الحكومة عن أعمالها غير المشروعة أو غير الملائمة راجع أستاذنا د. غانم، القضاء الإداري الرقابة القضائية على أعمال السلطة الإدارية في فلسطين بين النظرية والتطبيق(ص27) وما بعدها.

(4) تنص الفقرة (1) من المادة (74) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على أن "رئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته".

(5) تنص الفقرة (3) من المادة (74) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على أن "رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي."

(6) تنص الفقرة (2) من المادة (74) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على أن "رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي".

(3) المسئولية الجنائية:

المسئولية الجنائية هي تحمل تبعة أحكام القانون الجنائي، فكل انتهاك لحرمة القانون الجنائي أو أي قانون آخر تترتب عليه المسئولية الجنائية المقررة في القانون.⁽¹⁾ سواء ورد التجريم في الدستور أم ورد في قانون العقوبات أو أي قانون آخر يجرم فعلًا معيناً، بل قد يرد مثل هذا التجريم في اللوائح الإدارية مثل لوائح الضبط الإداري. ومنهم من عرفها بأنها مجموعة من العناصر النفسية التي تسمح باعتبار الإنسان مذنباً لارتكابه جريمة يتربّط عليها تطبيق العقوبة⁽²⁾.

وتحقق المسئولية الجنائية مرهون بتوافر عدة عناصر حتى تتحقق المسئولية الجنائية وهي الركن المادي والركن المعنوي بالإضافة إلى الركن الشرعي والمتمثل في الفعل المجرم من قبل المشرع⁽³⁾.

وسوف نتناول الحديث عن المسئولية الجنائية لرئيس الدولة ومكونات كل جريمة في الفصل الأول من هذه الدراسة.

(1) زهير، المسئولية الجنائية المفترضة (ص2).

(2) فريد، الداعم الفلسفية للمسئولية الجنائية (ص493).

(3) الركن الشرعي: ويعناه حصر عدم المشروعية الجنائية في نصوص القانون الجنائي الذي يحدد الجرائم والعقوبات وبما أن القانون عمل المشرع فإن الاختصاص في التجريم ينحصر في المشرع دون القاضي وإن اختصاص القاضي الجنائي ينحصر في تطبيق العقوبة المقررة في النص الجنائي وتجريم الأفعال الموجودة في النص الجنائي. للمزيد راجع، حسني ، شرح قانون العقوبات (ص357).

أما الركن المادي: يمثل صلب كل جريمة لأن الشارع لا يجرم على مجرد التفكير في الجريمة أو على مجرد الدوافع والنزاعات النفسية الخالصة وإنما يستلزم أن تظهر تلك النزاعات والعوامل النفسية في صورة واقعة مادية هي الواقعية الإجرامية ، فالمشروع لا يستطيع كشف ما في نفوس البشر ويقتضي في تفكيرهم ليلاقي بهم على ذلك . دون أن يتخذ هذا التفكير ، وتلك العوامل النفسية مظهراً مادياً وتمثل عناصر الركن المادي في: السلوك الإجرامي سواء أكان إيجابياً بالفعل أم سلبياً بالامتناع والنتيجة الإجرامية التي تحققت بناء على السلوك الإجرامي ، وعلاقة السببية التي تربط بين السلوك الإجرامي وتحقق النتيجة الإجرامية . للمزيد راجع قوله، قانون العقوبات القسم العام(ص103).

أما الركن المعنوي: فهو العلم بطبيعة الفعل و نتيجته وظروفه، وإرادة تنفيذه وتحقيق نتيجته، بصرف النظر عن أهدافه ودوافعه. لذلك فإن القصد واحد في جميع الجرائم، في الوقت الذي يتعدد فيه الدافع و يتغير من جريمة لأخرى وحتى يتحقق هذا الركن لا بد من توافق عناصر وهو العلم ويقصد به العلم بالتجريم والإرادة وهو إرادة الفاعل المتوجه إلى مخالفة القانون واحادث السلوك المجرم. للمزيد راجع حسني، شرح قانون العقوبات(ص280) وما بعدها.

المطلب الثاني: التطور التاريخي للمسؤولية الجنائية

لرئيس الدولة

في هذا المطلب سنقوم بتناول التطور التاريخي للمسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في الدول المقارنة وهذا ما سنوضحه في الفرع الأول أما في الفرع الثاني فسوف نتناول الحديث عن التطور التاريخي للمسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في التشريع الفلسطيني وذلك على النحو التالي

الفرع الأول: التطور التاريخي لمسؤولية رئيس الدولة في التشريعات المقارنة

أولاً: في فرنسا

من التطور التاريخي التشريعي لمسؤولية رئيس الدولة في فرنسا بمراحل متعددة، تأثر في المرحلة الأولى بالتشريع الروماني الذي كان يعاقب على جريمة المساس بالجلالة، حيث كانت هذه الجريمة من أخطر الجرائم على الإطلاق وقرنها بقسوة العقاب من غير الاهتمام بالدافع الكامنة وراء ارتكابها⁽¹⁾.

وعلى أثر قيام الثورة الفرنسية عام 1789 والتي أدت إلى الإطاحة بالملك لويس السادس عشر، تم الغاء جريمة المساس بالجلالة وحل محلهاجرائم المخلة بأمن الدولة. وفي ظل دستور 1791 صدر في العام نفسه تشريع عقابي جديد، قسم جرائم الاعتداء على أمن الدولة إلى نوعين جرائم الاعتداء على أمن الدولة من الخارج وتشمل الجرائم التي تمس الوطن في وجوده، أما النوع الثاني فيشمل جرائم تقويض نظام الحكم في الدولة وعلى الرغم من أن التشريع الجديد أغى جرائم المساس بالجلالة إلا أنه عاقب بالإعدام على جريمة الاعتداء على حياة الملك أو ولی العهد.⁽²⁾

الجدير ذكره هنا أن دستور الجمهورية الثالثة الفرنسي لسنة 1875 هو أول الدساتير الفرنسية التي نصت على جريمة الخيانة العظمى، حيث أن دستور الجمهورية الثالثة والذي صدرت في ظله العديد من تشريعات العقوبات (1886 - 1934 - 1939)⁽³⁾) أ Anat بالجمعية

(1) الشكري، مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا (ص23).

(2) أحمد، حق الدولة في الأمن الخارجي ومدى الحماية الجنائية المقررة له (ص 39).

(3) من الجدير ذكره هنا بأنه في تاريخ 29 تموز لعام 1939 صدر تشريع عقوبات جديد مثل نقلة نوعية على صعيد تحديد مفهوم الجرائم الماسة بأمن الدولة، حيث أغى هذا التشريع جميع التشريعات المتعلقة بجرائم الأمن

الوطنية صلاحية الاتهام والمحاكمة، وتخويله صلاحية تحديد ماهية الخيانة العظمى والعقوبة الواجبة التطبيق، ففي ظل دستور الجمهورية الثالثة، جرى اتهام ومحاكمة الرئيس (بيتان) عام 1944 عن جريمة الخيانة العظمى، لكن الأمر الملفت هنا أنه وعلى خلاف ما نص عليه الدستور، جرت محاكمته أمام المحكمة العليا الأمر الذي أثار النقاش حول شرعية هذه المحاكمة كونها جرت أمام جهة غير مختصة دستورياً⁽¹⁾.

وتطبيقاً لذلك حكم على الرئيس بيتان عام 1944 عن هذه الجريمة بالإعدام ثم خففت العقوبة إلى السجن المؤبد، وعلى ذات نهج دستور الجمهورية الثالثة، نص دستور الجمهورية الرابعة لسنة 1946 ودستور الجمهورية الخامسة على جريمة الخيانة العظمى⁽²⁾.

ولقد ميز دستور الجمهورية الرابعة لسنة 1946 بين جهتي الاتهام والمحاكمة عن جريمة الخيانة العظمى، حيث أناط بمجلس الشيوخ صلاحية الاتهام. أما صلاحية الفصل في هذا الاتهام فقد تركه للمحكمة العليا في الوقت الذي لم ينص فيه قانون 29 تموز 1939 على جريمة الخيانة العظمى ولم يعاقب عليها الأمر الذي يثير التساؤل بشأن النص والقانون الذي تستند إليه المحكمة في معاقبة المدان.⁽³⁾

وفي تاريخ 8 يوليو 1999 تم تعديل نص المادة 54 من دستور 1958، بإضافة فقرة جديدة تعرف فيها باختصاص المحكمة الجنائية الدولية على إقليم فرنسا، فيما يتعلق بالجرائم الواردة بالنظام الأساسي لهذه المحكمة بعد أن كان دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1948 لا يعترف بذلك.

وبالتالي فإن حالات مسؤولية رئيس الجمهورية قبل تعديله في 2007 كانت في حالة واحدة هي حالة ارتكاب جريمة الخيانة العظمى. فنصت المادة 68 على أنه "لا يكون رئيس الجمهورية مسؤولاً عن الأفعال التي يقوم بها أثناء ممارسة مهام وظائفه، إلا في حالة الخيانة العظمى، ويكون اتهامه بواسطة المجلسين وبقرار موحد، يصدر بتصويت علني بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتكون منهم المجلسين، وتجري محاكمته أمام المحكمة العليا القضائية".

الخارجي وأوجد تقسيم جديد لهذه الجرائم، حيث قسمها إلى طائفتين بحسب خطورتها، أطلق على الأولى جرائم الاعتداء على أمن الدولة الخارجي وتضم هذه الطائفة جرائم التجسس والخيانة. أما الطائفة الثانية فأطلق عليها جرائم المساس بأمن الدولة . راجع في ذلك بكر، قانون العقوبات ، القسم الخاص (ص19).

⁽¹⁾Maurice Duverger, Institutions politiques ET droit constitutionnel,p480.

⁽²⁾فتحية، مسؤولية رئيس الجمهورية (ص21) وما بعدها.

⁽³⁾السيبلي، المسئولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الإسلامي(ص301).

فعدم مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا لا تكون إلا في حالة مباشرة رئيس الجمهورية مهام منصبه
والتي تعني:⁽¹⁾

1. عدم المسؤولية السياسية: وذلك لأن البرلمان لا يستطيع أن يوجه له أسئلة أو استجوابات أو يسحب الثقة منه.
2. عدم المسؤولية الجنائية: وذلك لأنه لا يسأل عما يرتكبه من جرائم جنائية، ولا تتخذ ضده الإجراءات الجنائية فيما عدا الخيانة العظمى.⁽²⁾
3. عدم المسؤولية المدنية: وذلك لأنه لا يسأل في ماله الخاص عما يلحقه بالغير من أضرار، نتيجة أخطائه، وبالتالي تحمل الدولة التعويض عن أعماله.

من الجدير ذكره هنا أن الدستور الفرنسي قد تم تعديل بعض مواده في فبراير من العام 2007 ومن ضمنها المادة 68، حيث جاء في نص المادة المعدل أنه " لا يجوز عزل رئيس الجمهورية إلا في حالة الإخلال بواجباته الوظيفية، إخلاً يظهر التناقض مع ممارسته لنيابته ويصدر الحكم بالعزل من البرلمان المشكل للمحكمة العليا".

(1) عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة (ص248).

(2) وهذا خلاف لما هو عليه الحال في جمهورية مصر العربية وفلسطين حيث نرى تفوق التشريعين الأخيرين على المشرع الفرنسي بإضافة عدة أفعال من شأنها مساءلة الرئيس جنائياً . للمزيد انظر للفصل الأول من هذه الدراسة.

ثانياً: في مصر

كان نظام الحكم في مصر قبل 1956 نظام ملكي وبالتالي لم تتضمن تلك الدساتير الملكية لسنة 1923 و 1930، أي إشارة لمسؤولية رئيس الدولة "الملك" آنذاك سواء أكانت هذه المسئولية جنائياً أم سياسياً أم مدنياً تطبيقاً للقاعدة والتي مفادها أن "الملك ذاته مصونة لا تمس".⁽¹⁾

حيث جاء في نص المادة (33) من كلا الدستورين المذكورين بأن "الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونة لا تمس"، بل جعل المشرع المسؤولية ملakah على عاتق الوزراء⁽²⁾، وفقاً لما أورده في المادة (61) من كلا الدستورين التي تقرر فيها "الوزراء مسؤولون متضامنون لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسؤول عن أعمال وزارته"، لا سيما وأن الملك يمارس سلطاته الواردة في الدستور بواسطة وزرائه.⁽³⁾

وفي عام 1956 تم تغيير نظام الحكم في مصر ليصبح جمهورياً بدلاً من النظام الملكي، وقد نص هذا الدستور _لأول مرة_ في المادة 130 منه مسؤولية رئيس الجمهورية، وحدد حالاتها وسلطة الإتهام والمحكمة المختصة، وأحالها إلى قانون خاص يصدر في هذا الشأن ليبين تشكيل المحكمة وتنظيم إجراءات التحقيق والمحاكمة أمامها.⁽⁴⁾

ولقد صدر القانون الأساسي رقم 247 لسنة 1956 تتفيداً لنص المادة السابقة من الدستور، ويعتبر هذا القانون الأول من نوعه في التشريع المصري الذي حدد آلية مساءلة الرئيس جنائياً وأنواع الجرائم التي يسأل عنها إضافة إلى إجراءات الواجب اتباعها عند مساءلة الرئيس.

ولم يأت دستور 1964 (الدستور الموحد لمصر وسوريا) بجديد بالنسبة لمسؤولية رئيس الجمهورية، إلا فيما يتعلق بالأغلبية المطلوبة لصدور قرار الإتهام، حيث تم تعديلاً لتصبح أغلبية الأعضاء بدلاً من ثلثي الأعضاء، وكذلك بالنسبة لمن يحل محل رئيس الجمهورية، فقد ادراج منصب نائب رئيس الجمهورية بدلاً من رئيس مجلس الأمة.

(1) دبوس، الخليفة توليه وعزله دراسة في السياسة الشرعية ومقارنتها بالنظم الدستورية الغربية (ص 59).

(2) عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة (ص 189) وما بعدها.

(3) التركمانى، طرق انتهاء ولاية رئيس الدولة (ص 190).

(4) نصت المادة 130 على (يكون إتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري بناء على اقتراح مقدم من ثلاثة أعضاء مجلس الأمة على الأقل، ولا يصدر قرار الإتهام إلا بأغلبية ثلاثة أعضاء المجلس).

ويقف عن عمله بمجرد صدور قرار الإتهام، ويتولى رئيس مجلس الأمة الرئاسة مؤقتاً وتكون محكمته أمام محكمة خاصة ينظمها القانون. وإذا حكم بإدانته أُغفى من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى).

أما فيما يتعلق بدستور 1971 فقد ذهب أيضاً إلى نفس الاتجاه الذي سلكه دستور عام 1956 من تقرير مسؤولية رئيس الدولة الجنائية ولكن ليس بشكل كلي. حيث نصت المادة 130 من دستور 1956 " يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري " ، أما دستور 1971 فقد جاء في المادة 85 منه " يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية بناءً على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل".

وهنا نلاحظ أن الأسباب التي أوردها المشرع المصري في دستور 1971 لتقرير مسؤولية الرئيس، محصورة في حالة (الخيانة العظمى، وارتكاب جريمة جنائية)، وكلاهما جريمتان تمثل كل منهما جريمة مستقلة عن الأخرى.⁽¹⁾

ولقد استمر العمل بدستور 1971 إلى أن تم إسقاط نظام حكم الرئيس محمد حسني مبارك إبان الثورة التي قام بها الشعب بتاريخ 25 يناير 2011.

وفي عام 2011 وبعد سقوط نظام الحكم تولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة السلطة التنفيذية وسقط الدستور المصري وانتهت ولاية البرلمان وجتمع المجلس الأعلى في يده السلطة التنفيذية والتشريعية حيث و بتاريخ 30/3/2011 أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة _والذي كان يقوم بتسيير أمور الدولة_ إعلاناً دستورياً لكنه لم يتعرض المشرع فيه إلى مثل تلك المسئولية. وبعد انتخابات عام 2012 صدر دستور جديد للجمهورية ومع ذلك لم يأت هذا الدستور بجديد فيما يتعلق بمسؤولية رئيس الدولة بل أعاد ما كان عليه الحال في ظل الدساتير السابقة وبيان ذلك ما جاء في المادة 152 التي جاء فيها " يكون اتهام رئيس الجمهورية بارتكاب جنائية أو بالخيانة العظمى بناء على طلب موقع من ثلث أعضاء مجلس النواب على الأقل....". ولا يصدر قرار الإتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

أما في دستور 2014 فقد أضاف المشرع المصري جريمة أخرى تضاف إلى طائفة الجرائم التي يمكن مساءلة رئيس الجمهورية عليها، وهي جريمة انتهاك أحكام الدستور، حيث قرر في المادة 159 منه على "يكون إتهام رئيس الجمهورية بانتهاك أحكام الدستور، أو بالخيانة العظمى، أو أية جنائية أخرى بناءً على طلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل...." ، وهذا يعني أن المشرع المصري استقر به الحال على تقرير مسؤولية رئيس الدولة الجنائية، وحصرها

(1) سعودي، مسؤولية رؤساء الجمهورية (ص134).

في جريمة انتهاك الدستور، وجريمة الخيانة العظمى، وجريمة ارتكاب جنائية، وسنقوم ببيان هذه الجرائم بالتفصيل في الفصل الأول من هذه الدراسة.

الفرع الثاني: التطور التاريخي للمسؤولية الجنائية

لرئيس الدولة في فلسطين

قبل الحديث عن التطور التاريخي للمسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في فلسطين لا بد أن نذكر سلطات الحكم التي تولت عليها، والظروف التي مرت بها والتشريعات التي كانت سائدة إلى هذا اليوم. حيث خضعت فلسطين وما زالت لعدة مؤثرات داخلية وخارجية جعلت الحديث عن المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة ليس بالأمر السهل.

سيطرت الدولة العثمانية على فلسطين عام 1516 بعد معركة مرج دابق في 23 آب أغسطس من ذلك العام، وكانت البلاد قد قسمت إلى خمسة مناطق تسمى سناجق هي سنجق القدس وغزة وصفد ونابلس واللجنون، وكانت جميعها تابعة لولاية دمشق، ولكن كان الحكم إلى حد بعيد في أيدي السكان المحليين. وتم إعادة اعمار المرافق العامة في القدس على يد سليمان القانوني عام 1537 حيث وقعت أجزاء فلسطين المختلفة وعموم بلاد الشام تحت سيطرة عائلات وكيانات متعددة في فترة الدولة العثمانية تراوحت بين الولاء والعداء للدولة المركزية. وفي عام 1875 نشأت أول جمعية سرية لمناهضة الحكم العثماني في بيروت ومن ثم بدأ الحكم العثماني بالتفكك في أرجاء فلسطين إلى أن قامت الحرب العالمية الأولى وسيطرت بريطانيا على الأراضي الفلسطينية. لكن الملاحظ في هذه الفترة أن الحكم كان إسلامياً، وأنه لم يرد أي نص أو قانون يسمح بمساءلة السلطان، كون أن السائد في تلك الفترة بأن السلطان لا يسأل. واستمر هذا الحال إلى أن سيطرت بريطانيا على فلسطين، حيث خضعت للانتداب البريطاني عام 1918. وكانت القوانين المطبقة آنذاك القوانين الصادرة من دولة الانتداب. وبعد ذلك خضعت للاحتلال الإسرائيلي عام 1948، الذي سيطر على جزء من أراضي فلسطين، وبعدها تم خضوع فلسطين لإدارتين عربيتين، الأولى مصر وكانت تشرف على قطاع غزة، والثانية المملكة الهاشمية الأردنية والتي كانت تشرف على الضفة الغربية، ومن ثم خضوع فلسطين للاحتلال بالكامل بعد إعادة سيطرته على أراضي فلسطين تقريباً⁽¹⁾.

⁽¹⁾ ويكيبيديا، التطور التاريخي للحكومات المتعاقبة على فلسطين راجع موقع الموسوعة الحرة (موقع الكتروني).

وبالتالي فإن الناظر إلى هذه الحقب والمؤثرات يجد صعوبة كبيرة في تناول التنظيم التشريعي لموضوع المسؤولية الجنائية في ظل خضوع فلسطين لفترات طويلة تحت سلطة حكومات غير فلسطينية (انتدابية، واحتلالية، وإدارات حكومات عربية مختلفة).⁽¹⁾

واستمر هذا الحال حتى بعد عودة السلطة الوطنية الفلسطينية إلى جزء من أراضي الوطن بناءً على اتفاقية أوسلو عام 1993، وعلى الرغم من النهضة التشريعية التي سعت السلطة التشريعية لإنجازها حتى توحد المنظومة القانونية والقضائية بين قطبي الوطن، إلا أن فلسطين ما زالت تعاني حتى اليوم من مشكلات تعيق هذا الجهد وتتمثل هذه المشكلات في:⁽²⁾

- بقاء الكثير من التشريعات الفلسطينية المشتتة بين الضفة الغربية وقطاع غزة والتي لم يتم توحيدها حتى هذه اللحظة.
- الانقسام الداخلي بين المحافظات الشمالية والجنوبية نتيجة الأحداث الدامية التي حدثت في 2006/6/14.

ومع ذلك سنحاول توضيح المنهج التشريعي والذي اتبّعه المشرع الفلسطيني في معالجته لموضوع المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة وفقاً لواقع الحال، وسنقوم ببيان ذلك في القانون الأساسي وفي مسودة مشروع الدستور على النحو التالي:

أولاً: المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في القانون الأساسي

يعتبر القانون الأساسي الفلسطيني من أهم التشريعات المطبقة في فلسطين فهو يتمتع بسمو موضوعي وشكلي ومن ثم فهو يعتلي الهرم القانوني في فلسطين نظراً لكونه بمثابة الدستور لحين إقرار الدستور الفلسطيني ومع هذا فإننا نجد بأن نصوصه جاءت خالية من التعرض لموضوع المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة.

لذلك فقد ذهب بعض الفقهاء في تفسيراتهم إلى أن المشرع الفلسطيني جعل من رئيس الدولة شخصاً لا تتم مساءلته لعدم تنظيمه هذه المسألة في القانون الأساسي، هذا من جانب، ومن

⁽¹⁾ التركمني، طرق انتهاء ولاية رئيس الدولة (ص 206).

⁽²⁾ التركمني، المرجع السابق (ص 207).

جانب آخر قاموا بالقياس على الأنظمة الدستورية الملكية، مما يعني عدم جواز مساعلته جنائياً وسياسياً⁽¹⁾.

والذي نراه بأنه وإن كان القانون الأساسي الفلسطيني لم يتعرض أو خلا من النص على المسئولية الجنائية لرئيس الدولة، فهذا لا يعني نفيها عنه، فلا يمكن الأخذ بالرأي القائل بالقياس على أنظمة الحكم الملكية، التي عادة ما تقرر عدم جواز مساعلة الملك جنائياً وسياسياً، وفقاً للقواعد المستقرة لديها (بأن الملك لا يخطئ، وذاته مصونة لا تمس)⁽²⁾.

وهنا نوصي المشرع الفلسطيني الدستوري بأن يعدل القانون الأساسي وذلك بالنص على مسؤولية رئيس الدولة الفلسطيني وذلك إلى حين إقرار مشروع الدستور.

لكن هناك جانب من الفقه ذهب إلى أن المسئولية الجنائية لرئيس الدولة في فلسطين مقررة بموجب القرار بقانون رقم 1 لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة، وهو ذات القانون الذي أحالت إليه المادة(34) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 المعدل حينما قررت بأنه "يتخ亡 رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية انتخابا عاماً ومباشراً من الشعب الفلسطيني وفقاً لأحكام قانون الانتخابات الفلسطيني "⁽³⁾.

حيث نصت المادة 37 من القانون رقم 1 لسنة 2007 على " يحرم من حق الترشح لمنصب الرئيس ... من كان محكوماً حكماً نهائياً صادراً عن محكمة مختصة في جنائية، أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ".⁽⁴⁾

ونحن من جانبنا نخالف ما ذهب إليه الفقه في رأيه السابق، حيث أن قانون الإنتخابات العامة نص على ضرورة ألا يكون الرئيس المترشح محكوماً عليه في جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، وبالتالي فإن تحقق هذه الجرائم أو احداها بحق الرئيس يحرمه ابتداءً من الترشح لرئاسة الدولة، وبالتالي فنحن لا نؤيد الفقه فيما ذهب إليه من أن أساس المسئولية الجنائية لرئيس الدولة في فلسطين هو قانون الإنتخابات الفلسطيني، إنما نذهب إلى أن الرئيس في النظام الفلسطيني يسأل جنائياً حتى وإن خلا القانون الأساسي من النص صراحةً على مثل هذه المسئولية، حيث يمكن مساعلة الرئيس جنائياً وفقاً للقواعد العامة في قانون العقوبات، مع الأخذ بالاعتبار المكانة الوظيفية لرئيس الدولة في فلسطين وضرورة وجود اجراءات خاصة حين مساعلته.

⁽¹⁾ التركماني ، طرق انتهاء ولاية رئيس الدولة (ص205).

⁽²⁾ السنوسي، المسئولية السياسية لرئيس الدولة (ص39).

⁽³⁾ التركماني، المرجع السابق (ص207).

ولقد ذهب بعض الفقهاء ومنهم الدكتور عمر التركمانى إلى أنه يتشرط لتحقيق الأهلية السياسية المطلوب توافرها في الرئيس ألا يكون محكوماً عليه بجنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، فخلو صحيفة المرشح من تلك الجرائم، هو من شروط الصلاحية للترشح لمنصب رئاسة الدولة، وبالتالي يجب توافر شروط الصلاحية ابتداءً منذ لحظة الترشح وأن تستمر هذه الصلاحية طوال مدة الولاية الرئاسية، بحيث لو فقدت يترتب عليها تغیر المسؤولية الجنائية، وبالتالي فقدان منصبه لعدم توافر شروط الأهلية السياسية.

وبناءً على ما تم ذكره في الرأي الفقهي والذي قصر مسؤولية رئيس الدولة الفلسطيني الجنائية ووفقاً للقانون الأساسي لسنة 2003 المعدل وما تفرع عنه من تشريعات، فإنها تتحصر في الجنایات والجناح المخلة بالشرف والأمانة العامة، هو ما يعني امتداد حصانته إلى ما عدتها من أفعال جنائية أخرى بحيث لا يجوز مسائلته عنها.⁽¹⁾

ومع ذلك يلاحظ: أن المشرع لم يضع تعريفاً محدداً للجرائم المخلة بالشرف والأمانة العامة، تاركاً هذه المهمة لكل من الفقه والقضاء. ومع أن الفقه والقضاء العربي قد حاولا وضع ضابط لها إلا أنه لم يكن ضابطاً حاسماً، بل هو أقرب إلى التوجيه العام، حيث قالت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الأمر (المشرع تكفل في قانون العقوبات بتحديد الجنایات في وضوح وجلاء، أما الجرائم المخلة بالشرف فلم تحدد في هذا القانون أو في سواه تحديداً جاماً مانعاً كما كان من شأنه بالنسبة للجنایات على أن المتفق عليه أنه يمكن تعريف هذه الجرائم بأنها هي تلك التي ترجع إلى ضعف في الخلق وانحراف في الطبع. والشخص إذا انحدر هذا المستوى الأخلاقي لا يكون أهلاً لتولي المناصب العامة فيمن يتولاها أن يكون متحلياً بالأمانة والنزاهة والشرف واستقامة الخلق).⁽²⁾

وبما أن رئيس الدولة في فلسطين ليس ملكاً عليه لا تطبق القاعد المستقرة بعدم مسؤولية الملك، وبما أن المشرع لم يضع نصاً خاصاً لمسؤولية الرئيس الجنائية فإننا ذهب إلى أن رئيس الدولة في فلسطين يخضع لذات القواعد العامة التي يخضع لها أي متهم في أي جريمة جزائية منصوص عليها في قانون العقوبات الفلسطيني بل أي فعل آخر يحميه القانون حتى ولو لم يرد

⁽¹⁾ التركمانى، طرق انتهاء ولاية رئيس الدولة (ص208).

⁽²⁾ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا العدد الأول (ص55).

في قانون العقوبات. فإذا ما قام الرئيس بقتل انسان فإنه يجب أن يخضع للمسؤولية الجنائية عن هذا الفعل.

ويتضح مما سبق: أنه من الصعب وضع قاعدة أو تعريف محدد للجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة ومن ثم يجب أن ينظر إلى كل فعل على حده، مع الأخذ بالاعتبار الظروف والأوضاع التي ارتكب فيها هذا الفعل، والملابسات والدوافع الخاصة، لكن ومع هذا نجد أن هناك جرائم لا يثار الخلاف على اعتبارها جرائم مخلة بالشرف أو الأمانة وتمثل في الأفعال الماسة بالأداب العامة⁽¹⁾، والجرائم المضرة بالصحة العامة⁽²⁾، والجرائم المتعلقة بالأموال⁽³⁾، وجرائم النصب والاحتيال⁽⁴⁾، وجرائم التزوير⁽⁵⁾، وجريمة الخيانة العظمى، جرائم الفساد⁽⁶⁾.

وستنطرق بالتفصيل للحديث عن الجرائم التي تشير مسؤولية الرئيس الجنائية في فلسطين في الفصل القادم من هذه الدراسة.

(1) راجع الفصل السابع عشر من قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936.

(2) راجع الفصل التاسع عشر من قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936.

(3) راجع الفصل التاسع والعشرون من قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936.

(4) راجع الفصل الرابع والثلاثون من قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936.

(5) راجع الفصل الثامن والثلاثون من قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936.

(6) راجع قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005.

ثانياً: المسئولية الجنائية لرئيس الدولة في مشروع الدستور الفلسطيني

ذهب أعضاء لجنة إعداد دستور فلسطين المنتظر، إلى تحديد الأفعال التي من شأنها مساعدة رئيس الدولة، وحصرها في حالات معينة على سبيل الحصر، وهو بذلك يحبو بنفس اتجاه المشرع المصري عندما ذهب إلى تحديد مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية خصوصاً في دستورها الحالي 2014.⁽¹⁾

ويظهر ذلك فيما جاء في مشروع الدستور الفلسطيني في المادة 90 حيث نصت على "اتهام رئيس الدولة بالخيانة العظمى، أو بخرق الدستور، أو بارتكاب جريمة، يكون بناءً على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء المجلس النيابي، ولا يصدر قرار الإتهام إلا إذا وافقت عليه أغلبية ثلثي أعضاء المجلس النيابي، وفور صدور الإتهام يتوقف الرئيس عن ممارسة مهامه، وتتم محاكمةه أمام المحكمة الدستورية". ونحن من جانبنا نرى أنه لا بد من إعادة صياغة المادة السابقة وذلك بجعل قرار التحقيق مع رئيس الدولة بموافقة ثلث أعضاء المجلس النيابي، أما قرار الإتهام يكون بموافقة ثلثي أعضاء المجلس النيابي .

ما سبق يتبيّن أن الاتجاه الفلسطيني في مشروع الدستور لا يخرج عما هو متعارف عليه في معظم الدساتير العربية التي نصت على المسئولية الجنائية في دساتيرها، لا سيما دستور مصر لسنة 2014، حيث قرر حصانة رئيس الدولة من حيث الأصل العام من كافة الجرائم التي يرتكبها خلال مدة ولايته الرئاسية، واستثنى من ذلك ثلاث جرائم، أجاز من خلالها مساعدة رئيس الدولة، وفقاً للإجراءات الخاصة المبينة في الدستور، وهذه الجرائم هي الخيانة العظمى، وخرق الدستور، وارتكاب جريمة.

لكن الجدير بالذكر بأن هناك اختلاف بين مشروع الدستور، والمشرع المصري فيما استقر عليه في دستور 2014، تتمثل في مسألة مهمة تتعلق بمعنى ودلالة الجريمة الثالثة، التي عبر عنها أعضاء اللجنة التأسيسية لإعداد مشروع الدستور (بارتكاب الرئيس جريمة جنائية) وهي تختلف عن المصطلح الذي استعمله المشرع الدستوري المصري، حينما عبر عنها (ارتكاب الرئيس جنائية)، حيث نجد أن مشروع الدستور الفلسطيني، أطلق الجرائم التي تشير مسؤولية رئيس الدولة على عموميتها، بحيث ينطوي تحت مظانها كافة الجرائم، الجنائية والجنحية وحتى المخالفات، بينما حصر المشرع المصري في الجرائم من نوع الجنایات فقط.

⁽¹⁾ التركمانى، طرق انتهاء ولاية رئيس الدولة (ص 213).

ونحن من جانبا نرى تفوق مشروع الدستور الفلسطيني على دستور مصر لأن في ذلك تأييداً لمبدأ المشروعية وسيادة حكم القانون على الجميع سواء حكاماً أو محكومين.

المبحث الثاني

أساس المسؤولية الجنائية

ل فكرة المسؤولية أهمية كبرى في القانون الجنائي، فبها يتم إدانة مرتكبي الجرائم وتوقع عليهم العقوبات.

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

وتترتب المسؤولية الجنائية بمجرد صدور تصرف إيجابي أو سلبي من الجاني، دون أن يستلزم ذلك تحقيق نتيجة، وقد تأسست على الخطأ، فبدونه فلا مجال للتحدث عنها، ولقد خرج المشرع على هذا الأصل في حالات معينة وافتراض فيها المسؤولية.

وسوف نتناول بالبحث أساس المسؤولية الجنائية من خلال المطلعين التاليين:

المطلب الأول: الخطأ كأساس للمسؤولية الجنائية

المطلب الثاني: المسؤولية الجنائية المفترضة

المطلب الأول

الخطأ كأساس للمسؤولية الجنائية

الخطأ لغةً واصطلاحاً:

لغةً: الخطأ ضد الصواب تطبيقاً لما جاء في القرآن الكريم "وَلَيْسَ عَلَيْكُمْ جُنَاحٌ فِيمَا أَخْطَأْتُمْ بِهِ"⁽¹⁾ أي بمعنى عثركم أو غلطتم.⁽²⁾ أما اصطلاحاً فقد عرف بأنه عمل ضار غير مشروع مخالف للقانون⁽³⁾، ومنهم من عرفها بأنه انحراف الشخص عن السلوك المألوف الذي يتطلبه القانون مع إدراكه لنتائجها.⁽⁴⁾

ويجب أن نشير إلى أن الخطأ الإداري يثير مسؤولية الدولة المدنية حيث يترتب على تلك الأفعال ضرراً للأفراد وبالتالي تتحقق المسئولية تجاه الدولة لكن يجب أن يكون هناك خلل في نظامها حتى تقوم المسئولية ويجب أن يكون ظاهراً وجلياً.⁽⁵⁾

إن الخطأ هو الأساس الأول للمسؤولية الجنائية، فلا بد من أن يرتكب الجاني خطأ حتى يمكن مساءلته عليه. ونظراً لعدم وجود أساس واضح لمسؤولية رئيس الدولة، وذلك لحداثتها، فإن بعض الفقه والقضاء قد اتخذ من فكرة الخطأ أساساً لمسؤوليته، وسوف نقوم بتوضيح رأي الفقه المصري فيما يتعلق بفكرة الخطأ كأساس لمسؤولية رئيس الدولة، كون أن التجربة المصرية أسبق من التجربة الفلسطينية في هذا الجانب ولعدم تناول الفقه الفلسطيني لهذه الأسس.

الفرع الأول: اتجاهات الفقه المصري

لقد اتخذ الفقهاء في مصر من فكرة الخطأ أساساً لمسؤولية رئيس الدولة، بالرغم من اختلافهم في درجة الجسامنة المشترطة لذلك.

⁽¹⁾ الأحزاب: 5.

⁽²⁾ العسكري، معجم الفروق اللغوي (ص268).

⁽³⁾ عكوش، المسؤولية العقدية والتقصيرية (ص29).

⁽⁴⁾ عثمان، المفید في شرح القانون المدني (ص663).

⁽⁵⁾ يذهب فريق إلى القول بأن مسؤولية رئيس الدولة في حالة الخطأ الإداري وليد المسؤولية المدنية، ولكن يراعى أن الحكومة ليست بمثابة رب عمل بالنسبة لموظفيها، بل هي تدير دولاًب الحركة الإدارية في الدولة إداراً قد يترتب عليها ضرر للأفراد، وبالتالي ينبغي أن يكون هناك خلل في نظامها حتى تقوم المسئولية، ويجب أن يكون ظاهراً وجلياً.

حيث ذهب جانب من الفقه إلى أن مسؤولية رئيس الدولة لا تنشأ إلا لأخطائه الجسيمة، وضرب لنا مثلاً بالخيانة العظمى التي ورد عليها النص في الدستور⁽¹⁾.

بينما ذهب آخرون إلى أن مسؤولية رئيس الدولة المستندة إلى الخطأ تكون في حالة الأخطاء الجسيمة التي توقعتها الدساتير، وعبرت عنها بجريمة الخيانة العظمى، وكذلك في حالة ارتكابه عملاً غير دستوري⁽²⁾.

ويرى فريق ثالث أن أساس مسؤولية الدولة فيما يتعلق بأعمال الرئيس طبقاً للدستور تتطلب الخطأ الجسيم المشوب بنوع من التعسف المتعمد الذي يجرد عمل الإدارة من طبيعته كعمل من أعمال الضرورة و يجعله غير قائم على أساس قانوني⁽³⁾.

ويرى الباحث أن فكرة الخطأ يمكن أن تكون أساساً لمسؤولية رئيس الدولة، فالنسبة ل المسؤولية الجنائية فنجد أنها منصوص عليها بالدستور (كما هو الحال في دستور مصر وما هو وارد في مشروع دستور دولة فلسطين)، وبالتالي فإن المسؤولية الجنائية تستند إلى خطأ جنائي، وهو غالباً ما يكون على قدر من الجسامـة والتي تكون سبباً في تحريك الدعوى بحق رئيس الدولة.

(1) برکات، المسئولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الديموقراطية المعاصرة (ص89).

(2) غنيم، المسئولية السياسية والجنائية لرئيس الدولة (ص 409).

(3) ثابت، المسئولية السياسية لرئيس الجمهورية في الأنظمة الدستورية المقارنة (ص220).

الفرع الثاني: اتجاهات القضاء المصري

أخذ القضاء المصري بفكرة الخطأ كأساس لمسؤولية رئيس الدولة، ولكنه ربط بين الخطأ الجنائي والمدني والسياسي.

فقد ورد حكم بمحكمة جنوب القاهرة الصادر بجلسة 10/5/1981 أن "تحقق أو عدم تحقق أركان المسؤولية المدنية يعني تتحقق أو عدم تتحقق المسؤولية الجنائية، لأن الفعل الضار أساس المسؤوليتين المدنية والجنائية، لا يمكن القول بتوازفه أو عدم توافره في دعوى التعويض المدنية، دون القول بتوازف أو عدم توافر الخطأ الجنائي المؤثم قانوناً، ومن ثم فإن الخطأ المدني والخطأ الجنائي في الدعوى المعروضة متلازمان سبباً وجوداً مادياً ووصفاً قانونياً".

وأضاف الحكم أن رئيس الجمهورية لا تطبق عليه القواعد العامة في تحديد فكرة الخطأ في المسؤولية المدنية، كما أنه لا يمكن اعتبار الرئيس فرداً عادياً، حتى يؤخذ بمعيار الانحراف المأثور للشخص العادي الذي يطبقه القضاء العادي، ومن ثم فلا تطبق عليه المعايير العامة في قواعد المسؤولية المدنية.

وذلك لأنه إذا كانت مسؤوليته ليست مقيدة بنصوص القوانين العادية، فإن مسؤوليته المدنية حتماً غير مقيدة بالقواعد العامة في كافة أركان المسؤولية التقصيرية.

رئيس الجمهورية وهو رئيس الدولة المنتخب من الشعب، وهو بهذه الصفة مسؤول أمام الشعب عن سير كافة نواحي نشاط الدولة، ومن ثم فقد ارتبطت مسؤوليته الشخصية بمسؤوليته السياسية والجنائية⁽¹⁾.

ويرى الباحث أن رئيس الدولة يخضع لقواعد القانون المدني فيما يتعلق بالمسؤولية التقصيرية وفقاً لما سنذكره لاحقاً، ولكن كان يجب على القضاء ألا يذكر أنه لا يخضع للأحكام العامة في تحديد فكرة الخطأ في المسؤولية المدنية، بل كان عليه أن يقرر خصوصه لها ولكن بنوع من التشدد في الأخذ بمعيار الخطأ بأن يتطلب توافر درجة من الجسامنة وذلك نظراً لما يلقى على عاته من أعباء بالإضافة إلى أهمية منصبه وما يجب أن يتوافر في شاغله من درجة كبيرة من الحيطة والحذر، حتى يتمكن من تحقيق الصالح العام للأمة.

⁽¹⁾ حكم محكمة جنوب القاهرة في الدعوى رقم 10058 لسنة 1980 مشار إليه بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة (ص 104) ونوجي ، مسؤولية رئيس الدولة (ص 278).

ولكن ما ذهبت إليه المحكمة فيما يتعلق التلازم والارتباط بين الخطأ المدني والجنائي، فهذا يكون صحيحاً إذا كان الخطأ الثاني الجنائي يتولد عنه مسؤولية مدنية متربة على الأول، كدعوى القذف أو السب فيترتب الحق في التعويض إذا ثبت الخطأ الأول، وإذا انقى انتقت المسؤولية المدنية والجنائية.

لكن إذا شكل العمل في حد ذاته خطأين جنائياً ومدنياً منفصلين، يمكن أن يتم اثباتهما بدون ترتيب إداهما على الآخر فلا مجال للحديث عن الارتباط، وبالتالي يكون تبرير المحكمة صائباً، إذا قيدت التفسير والارتباط بين الخطأين بالدعوى المعروضة عليها.

المطلب الثاني: المسئولية الجنائية المفترضة

لقد ذكرنا سابقاً أن الأساس العام للمسئولية الجنائية هو الخطأ، ويلزم توافر ركنين هما الإدراك وحرية الإختيار ويجب أن يشتمل الإدراك على عنصري العلم والإرادة، فلا بد أن يعلم الجاني بارتكاب الجريمة كما يحددها القانون مع إرادة الفعل والنتيجة وهنا يظهر الخطأ العدمي، أما غير العدمي فيكتفي بإرادة الفعل فقط.

لكن التقدم الحضاري وتزايد الأنشطة بشتى مجالاتها كان له بالغ الأثر في تحقق المسئولية الجنائية، فقد خرج المشرع عن هذا الأصل المقرر في التجريم بالنسبة لحالات معينة وافتراض العلم بالقانون كما افترض المسئولية الجنائية في حق مرتكب الجريمة⁽¹⁾.

علاوة على أن المسئولية الجنائية المفترضة في قانون العقوبات قد يمتد نطاقها لتشمل كافة صور الافتراض في القانون "افتراض العلم بالقانون والمسئولية الجنائية في أحوال خاصة نص عليها القانون" و تكون هذه المسئولية شخصية ويرتكز الافتراض على عناصر المسئولية الجنائية "الخطأ والأهلية الجنائية"⁽²⁾.

فالمسئولية المفترضة هي مسئولية استثنائية لا تتقرر إلا حيث ينص عليها القانون، وهي تبني على خطأ ولكنه مفترض في جانب الشخص المسؤول تيسيراً لإثبات مسؤوليته الجنائية، وبالتالي تعفى سلطة الإتهام من عباء إثبات الجريمة.

ولقد ظهرت فكرة المسئولية المفترضة عن فعل الغير بوجود علاقة تبعية بين الفاعل المادي للجريمة والمسئول عنها، وإخلال المسئول عنها بواجب الإشراف والرقابة بما يؤدي إلى وقوع الجريمة. وبهذا نرى أن التشريع والقضاء يتلقان على أن المسئولية الجنائية المفترضة وسيلة قانونية، يتم بمقتضاها التوافق بين مبادئ القانون الجنائي القائمة على الأخلاق والمتطلبات الخاصة بالروابط الاجتماعية والاقتصادية والتي تقوم أساساً على النفعية، وبالتالي فإن افتراض الركن المعنوي في المسئولية المفترضة يعفي سلطة الإتهام من عباء إثبات الجريمة في جانب

(1) زهير، المسئولية الجنائية المفترضة (ص 83).

(2) الأهلية الجنائية هي إدراك وتمييز، ويقصد بالأول قدرة الشخص على الشعور بالقيمة الاجتماعية لسلوكه، أو مدى ما ينطوي عليه من ضرر أو خطر على حقوق الغير. راجع د. الموافي، المسئولية الجنائية لمدير المنشآء الاقتصادية الخاصة (ص 33) وما بعدها.

المسؤول، ويتحمل الأخير عبء إثبات براءته.⁽¹⁾ ، لكن نحن نرى عكس ذلك حيث ان هذا القول ينافي المبدأ القانوني بأن المتهم بريء حتى تثبت ادانته وبالتالي لا مجال لإعمال هذا القول هنا.

حين نجد المشرع ولاعتبارات معينة يرى أن بعضًا من الواقع قد تشكل خطراً غير مباشر على المصالح الأساسية للدولة أو المجتمع فيلجأ إلى فرض العقاب عليها من أجل ضمان حماية المجتمع، وتنظيم حسن سير المرافق العامة وهذه الواقع تشكل جرائم تنظيمية، تتحقق بمجرد مخالفة وضع تنظيمي معين فرضه المشرع دون حاجة إلى إثبات خطأ أو إثم جنائي بل يكتفي فيها بأن السلوك صادر عن إدراك وإرادة حرة، وهذه القرينة (افتراض الخطأ) مقررة للمصالح العامة المختصة وهي قابلة لإثبات العكس، وهذا ما يسمى بالخطأ التنظيمي وهو متوافر في حالات كثيرة يتطلب المشرع القصد الجنائي فيها.⁽²⁾

⁽¹⁾ زهير، المرجع السابق(ص9).

⁽²⁾ أنور، الأصول العامة للقانون الجنائي (ص 339) و زهير، المسئولية الجنائية المفترضة (ص88).

الفصل الأول

اختصاصات رئيس الدولة

وحالات تحقق مسؤولية الرئيس الجنائية

الفصل الأول: اختصاصات رئيس الدولة وحالات تحقق

مسئوليّة الرئيس الجنائيّة

الرئيس هو أعلى سلطة إدارية في الدولة، ويعتبر ممثلاً للدولة والمطبق لسياساتها، فالحديث عن مسئوليّة رئيس الدولة يسلّم بدايةً ببيان اختصاصات وسلطات رئيس الدولة التي تتعلّق بها هذه المسئوليّة، وذلك تطبيقاً للمقوله التي تقول حيث توجد السلطة يوجد الخطأ وحيث يوجد الخطأ توجد المسئوليّة، وبالتالي قبل تطرقنا للحديث عن مسئوليّة رئيس الدولة وحالات تحقّقها، كان لزاماً علينا بيان هذه الإختصاصات والسلطات التي تتعلّق بها هذه المسئوليّة ومن ثمّ بيان حالات تحقّق مسئوليّة رئيس الدولة في الدساتير المقارنة.

وبناءً على ما نقدم، سنقوم بتناول الفصل الأول على مبحثين، الأول خصصناه للحديث عن اختصاصات رئيس الدولة. والمبحث الثاني سنتناول فيه الحديث عن حالات تحقّق المسئوليّة الجنائيّة لرئيس الدولة وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: اختصاصات رئيس الدولة

المبحث الثاني: حالات تحقّق المسئوليّة الجنائيّة لرئيس الدولة.

المبحث الأول

اختصاصات رئيس الدولة في التشريع الفلسطيني

و الدول المقارنة

إن الحديث عن رئيس الدولة يستلزم الحديث عن اختصاصاته، فمن المعروف أن لكل سلطة اختصاصات وحدود يرسمها لها القانون حتى لا تتجاوزها وإلا عدت مخالفة للقانون بتجاوزها ل تلك الحدود. ورئيس الدولة إحدى هذه السلطات والتي تعد بحق من أهم السلطات وأعلاها في الدولة نظراً لحجم الإختصاصات والمسؤوليات التي أوكلها القانون لرئيس الدولة⁽¹⁾، إضافة لكون رئيس الدولة والذي يمثل السلطة التنفيذية ويرأسها، يتمتع باختصاصات أخرى في مجالات محددة كالاختصاصات التشريعية والقضائية، والتي هي في الأصل من اختصاص سلطات أخرى لكن في ظروف معينة يوكل القانون بعض هذه الإختصاصات لرئيس الدولة كما سنرى في هذا المبحث.

وعليه سنقوم بتناول اختصاصات رئيس الدولة السياسية والتنفيذية والتشريعية والقضائية في الدول المقارنة على النحو التالي:

المطلب الأول: الاختصاصات السياسية والتنفيذية لرئيس الدولة

المطلب الثاني: الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة

المطلب الثالث: الاختصاصات القضائية لرئيس الدولة

⁽¹⁾ يجب أن نشير إلى أن الرئيس في النظم البرلمانية يستثنى من ذلك فهو يسود ولا يحكم ولكنه يخضع للمسؤولية الجنائية ومثال على ذلك رئيس الرئيس الإسرائيلي ، أما إن كان النظام ملكياً فلا يخضع للمسؤولية بالمطلق مثل النظام الملكي البريطاني تأسيساً لقاعدة التي تقول بأن ذات الملك لا تمس.

المطلب الأول

الاختصاصات السياسية والتنفيذية لرئيس الدولة

سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين، حيث نتناول في الفرع الأول الحديث عن الإختصاصات السياسية التي يمارسها الرئيس في الدول المقارنة، ومن ثم سنتحدث في الفرع الثاني عن الإختصاصات التنفيذية التي منحتها الدساتير لرؤساء الدول خصوصاً في الدول محل المقارنة. وبالتالي فإن حديثنا عن الإختصاصات السياسية والتنفيذية لرئيس الدولة سيكون على النحو الآتي:

الفرع الأول: الإختصاصات السياسية لرئيس الدولة

أولاً: وضع السياسة العامة

السياسة العامة عبارة عن تحديد الأهداف والخطوط التي يجب أن يتم التنفيذ على أساسها، فهي ذات طبيعة معقدة ومرتبطة بمشكلات المجتمع وما يتطلبه من حلول.⁽¹⁾

ففي مصر توضع السياسة العامة بواسطة رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء وذلك طبقاً للمادتين 150، 167 من الدستور المصري لعام 2014. حيث جاء في المادة 150 أن رئيس الجمهورية يشترك مع مجلس الوزراء بوضع السياسة العامة للدولة، ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور⁽²⁾.

وبطريقاً للمادة 167 من الدستور المصري بأن مجلس الوزراء يمارس بوجه خاص الإختصاصات السياسية بالاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها⁽³⁾.

أما في فلسطين فقد نصت المادة 38 من القانون الأساسي المعدل سنة 2003 على "يمارس رئيس السلطة الوطنية سلطاته ومهامه التنفيذية على الوجه المبين في هذا القانون".

(1) السنباوي، النظام الدستوري لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية (ص 215) وما بعدها.

(2) يضع رئيس الجمهورية، بالاشتراك مع مجلس الوزراء، السياسة العامة للدولة، ويشرفان على تنفيذها ، على النحو المبين في الدستور. ولرئيس الجمهورية أن يلقى بياناً حول السياسة العامة للدولة أمام مجلس النواب عند افتتاح دور انعقاده العادي السنوي. ويجوز له إلقاء بيانات، أو توجيهه رسائل أخرى إلى المجلس.

(3) تمارس الحكومة، بوجه خاص، الإختصاصات الآتية:

- الإشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها.
- المحافظة على أمن الوطن وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.
- توجيهه أعمال الوزارات، والجهات، والهيئات العامة التابعة لها، والتنسيق بينها، ومتابعتها.
- إعداد مشروعات القوانين، والقرارات.

فيما ذهبت المادة 69 من القانون الأساسي إلى "يختص مجلس الوزراء فيما يلي: 1) وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه 2) تنفيذ السياسات العامة المقررة من السلطات الوطنية".

أما في مشروع الدستور الفلسطيني فقد جاء في المادة 120 منه "الرئيس الدولة أن يوجه مجلس الوزراء في رسم السياسة العامة".

وبذلك نرى أن المشرع المصري والفلسطيني يختلفان في اختصاص وضع السياسة العامة للدولة حيث أن المشرع المصري جعل هذا الاختصاص منعقد لرئيس الجمهورية أما القانون الأساسي الفلسطيني لم يعط هذا الحق لرئيس الدولة وإنما جعله من اختصاصات مجلس الوزراء طبقاً لنص المادة (69)⁽¹⁾.

ثانياً: تعيين الممثلين الدبلوماسيين وإعفاؤهم من مناصبهم

تبادل الممثلين الدبلوماسيين وإعفاؤهم من أهم مظاهر العلاقات الدولية، إذ تلعب الدبلوماسية دوراً كبيراً في تحديد العلاقات بين الدول.

حيث رئيس الدولة بتعيين الممثلين الدبلوماسيين وعزلهم واعتماد ممثلي الدول الأجنبية، طبقاً للمادة 153 من الدستور المصري حيث جاء فيها "يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين ويعزلهم على الوجه المبين في القانون . كما يعتمد ممثلي الدول الأجنبية السياسيين".

وهذا ما سلكه المشرع الفلسطيني حيث جعل اختصاص تعيين الممثلين الدبلوماسيين وإعفاؤهم من مناصبهم محدد برئيس السلطة الوطنية حيث نصت المادة 40 من القانون الأساسي المعدل على "يعين رئيس السلطة الوطنية ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية وينهي مهامهم، كما يعتمد ممثلي هذه الجهات لدى السلطة الوطنية الفلسطينية".

⁽¹⁾ نصت المادة (69) من القانون الأساسي على يختص مجلس الوزراء بما يلي : 1- وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه، وفي ضوء البرنامج الوزاري المصدق عليه من المجلس التشريعي. 2- تنفيذ السياسات العامة المقررة من السلطات الفلسطينية المختصة. 3- وضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي. 4- إعداد الجهاز الإداري، ووضع هيكله، وتزويده بكلفة الوسائل الازمة، والإشراف عليه ومتابعته.

وهذا ما نص عليه أيضاً مشروع الدستور الفلسطيني حيث جعل صلاحية تعيين سفراء وممثلي دولة فلسطين منعقد فقط لرئيس الدولة وفقاً لما جاء بالمادة 121 من القانون الأساسي الفلسطيني⁽¹⁾.

وفقاً لقانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2015 فإن "رئيس السلطة هو من يقوم بتعيين السفراء وتسميتهم ونقلهم وإعادتهم لمقر وزارة الخارجية، وكذلك هو من يستحدث البعثات الفلسطينية وإغلاقها ويكون ذلك بتنصيب من وزير الشؤون الخارجية".

وبذلك يكون المشرع المصري والفلسطيني قد أخذ باستقلال رئيس الدولة في تعيين وعزل الممثلين الدبلوماسيين واعتماد ممثلي الدول الأجنبية، ويكون قد منحه سلطات واسعة ليتمكن من تحديد ورسم السياسة الخارجية والسير نحو تحقيق الأهداف.

ثالثاً: إبرام المعاهدات

إن المعاهدات الدولية بمعناها الدقيق لا تكون سارية المفعول ونافذة فور التوقيع عليها ولكن يلزم أن يتم التصديق عليها من السلطة المختصة، إلا إن بعض الدساتير جعلت من التوقيع ذات أثر التصديق⁽²⁾. ولكن مع ذلك فإن التصديق ليس مجرد إجراء شكلي ولكنه عمل بالغ الأهمية ويقصد به إقرار الأجهزة الداخلية في الدولة للمعاهدة على نحو يلزم الدولة بها على الصعيد الدولي.

ولقد اتجهت أغلب الدساتير إلى جعل اختصاص التصديق على المعاهدات بيد رئيس الدولة إلا المعاهدات المهمة والتي يترتب عليها التنازل عن الأراضي فقد اتجهت الدساتير إلى جعلها بيد رئيس الدولة وبالاشتراك مع مجلس الشعب وهذا ما أخذت به العديد من الدول مثل فرنسا ومصر⁽³⁾.

وهنا نود الإشارة إلى التفرقة بين التوقيع والتصديق على المعاهدات، فالتوقيع كقاعدة عامة، لا يكفي في حد ذاته لإلزام الدولة بالمعاهدة، وإنما ينحصر أثره في تسجيل ما تم الاتفاق عليه بين

⁽¹⁾ نصت المادة 121 من القانون الأساسي (يعين رئيس الدولة سفراء دولة فلسطين وممثليها لدى الدول والمنظمات الدولية والإقليمية، وينهي مهامهم بتنصيب من الوزير المختص بالشؤون الخارجية. ويعتمد ممثلي الدول والمنظمات الدولية والإقليمية).

⁽²⁾ أبو النصر، القانون الدولي العام (ص45).

⁽³⁾ البصيحي ، المعاهدات الدولية والرقابة عليها في ظل الدستور العراقي الجديد (ص 246).

الطرفين، أما التصديق كما عرفه بعض الفقه الفلسطيني بأنه تصرف قانوني تعلن بموجبه السلطة المختصة بإبرام المعاهدات في الدولة موافقتها على المعاهدة والالتزام بأحكامها.⁽¹⁾

وفي الدستور المصري نجده قد نص على صلاحية رئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات في المادة 151 من دستور مصر لعام 2014 حيث جاء فيها "رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات، ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب البيان. وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة. على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة، أو التي تتعلق بحقوق السيادة، أو التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة، تجب موافقة مجلس الشعب عليها".

أما في القانون الأساسي الفلسطيني نجده لم يحدد السلطة المختصة بالتصديق على المعاهدات ولم ينص على آليات أو أسس معينة لإبرام المعاهدات الدولية وصلاحية توقيعها أو المصادقة عليها، حيث أن القانون الأساسي لم يحدد من هو المخول بالمصادقة على المعاهدة فلم يذكر هل هو رئيس الدولة أم رئيس منظمة التحرير كون أنها ممثلة فلسطين.

ونحن نؤيد موقف أستاذنا الدكتور هاني غانم الذي يرى ان ابرام المعاهدات التي تتعلق بموضوع السيادة يجب أن تتم باستفتاء يضم الفلسطينيين في الداخل والخارج وفي الشتات وفي حال عدم القدرة على ذلك يكون بالإرادة المشتركة لرئيس الدولة ورئيس منظمة التحرير وأخذ موافقة المجلس التشريعي بأغلبية الثلثين⁽²⁾.

إلا أن مشروع الدستور الفلسطيني أعطى هذه الصلاحية لرئيس الدولة حيث جاء في نص المادة 141 منه "يصادق الرئيس على المعاهدات التي يقرها المجلس التشريعي".

ويلاحظ في مشروع دستور فلسطين أنه فرق في المادة 141 بين المعاهدات العادية وبين المعاهدات التي تتعلق باستقلال الوطن وسلامة أراضيه، حيث أوجب في الأولى إقرار المجلس التشريعي لها فقط لكي تكون ملزمة بها، أما النوع الثاني فقد ألزم المشروع رئيس الدولة بضرورة عرضها على الشعب للاستفتاء.

⁽¹⁾ أبو النصر، القانون الدولي العام (ص 104).

⁽²⁾ غانم، القضاء الإداري الرقابة القضائية على أعمال السلطة الإدارية في فلسطين بين النظرية والتطبيق (45).

وهذا ما أخذ به أيضا دستور مصر فأوجب موافقة مجلس الشعب في حال إبرام المعاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة، وذلك بسبب خطورة مثل هذه المعاهدات على سيادة الدولة وأراضيها.

نخلص إلى أن سلطة التصديق على المعاهدة داخل الدولة يحددها الدستور وهي إما أن تكون لرئيس الدولة منفرداً دون الرجوع إلى سلطات أخرى، وإما لرئيس الدولة مشتركاً مع السلطة التشريعية وفقاً لما تقرره الأحكام الدستورية في كل دولة، وإن كان الموقف الثاني هو الأكثر انتشاراً بين دول العالم.⁽¹⁾

(1) أبو النصر، القانون الدولي العام (ص 104).

الفرع الثاني: الاختصاصات التنفيذية لرئيس الدولة

يستمد رئيس الدولة هذه الاختصاصات باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية، وقد يمارس رئيس الدولة هذه الاختصاصات إما بمفرده وإما بالاشتراك مع بعض السلطات الأخرى.

أولاً: دعوة مجلس الوزراء للانعقاد

تظهر هذه السلطة بشكل جلي في حق رئيس الدولة في دعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد إذا كانت الدولة تبني النظام البرلماني التقليدي حيث إن رئيس الدولة في هذا النظام لا يرأس مجلس الوزراء ولا يحضر اجتماعاته إلا بصفة عرضية، بحيث تكون رئاسته له في هذه الحالة رئاسة شرفية أكثر منها تنفيذية، فإن رئيس الدولة في النظام البرلماني يدعو مجلس الوزراء إلى الانعقاد ولكن لا يرأس اجتماعاته.⁽¹⁾

حيث نصت المادة (45) من القانون الأساسي الفلسطيني على إعطاء رئيس السلطة هذه الصلاحيات، على أن تتم الدعوة عن طريق طلب يقدمه إلى رئيس الوزراء حيث جاء فيها "يختار رئيس السلطة الوطنية رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته وله أن يقيله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد".

وعلى الرغم أن النظام السياسي في فلسطين ليس نظاماً برلمانياً، فهو نظام خليط من النظام الرئاسي والبرلماني، إلا أنه يتبنى موقف النظام البرلماني بهذا الخصوص، حيث إن القانون الأساسي الفلسطيني أعطى رئيس السلطة الوطنية صلاحية افتتاح الدورة الأولى العادية للمجلس التشريعي، ويلقي بيانه الافتتاحي خلال هذه الدورة وهذا ما نصت عليه المادة (52) من القانون الأساسي الفلسطيني⁽²⁾.

وبالنظر إلى دستور مصر نجد نص أيضاً على هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية، حيث أن له دعوة الحكومة للجتماع للتشاور في الأمور الهامة، ويكون هو رئيس للجتماع الذي حضره وهذا ما نصت عليه المادة (149) من الدستور المصري لعام 2014⁽³⁾.

⁽¹⁾ الحجار ، دراسة تحليلية ونقدية لمسودة الدستور الفلسطيني المؤقت(ص80).

⁽²⁾ نصت المادة (52) من القانون الأساسي الفلسطيني على (يفتح رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية الدورة العادية الأولى للمجلس، ويلقي بيانه الافتتاحي).

⁽³⁾ المادة (149) من الدستور المصري (رئيس الجمهورية دعوة الحكومة للجتماع للتشاور في الأمور المهمة، ويتولى رئاسة الاجتماع الذي يحضره).

ثانياً: اختيار وتعيين بعض كبار موظفي السلطة التنفيذية

أ) تعيين رئيس الوزراء وإعفاءه من منصبه

النظام البرلماني يوجب على رئيس الدولة عدم ترك البلاد دون وزارة مسؤولة، لأن في ذلك تعطيل للمصالح العامة، قد يؤدي إلى أضرار لا يمكن تداركها.⁽¹⁾

وهذا ما سلكه المشرع المصري في دستور 2014 في المادة 146 منه والتي نصت على "يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء، بتشكيل الحكومة وعرض برنامجه على مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثة أيام يوماً على الأكثر، يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثة أيام يوماً، عُد المجلس منحلاً ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل".

فيما نصت المادة 173 من دستور مصر لسنة 2014 إلى "يخضع رئيس مجلس الوزراء وأعضاء الحكومة للقواعد العامة المنظمة لإجراءات التحقيق والمحاكمة، في حالة ارتكابهم لجرائم أثناء ممارسة مهام وظائفهم أو بسببها، ولا يحول تركهم لمناصبهم دون إقامة الدعوى عليهم أو الاستمرار فيها. وتطبق في شأن اتهمتهم بجريمة الخيانة العظمى، الأحكام الواردة في المادة (159) من الدستور".

أما في فلسطين فلم يخالف المشرع الفلسطيني نظيره المصري في الاتجاه الذي سلكه من انعقاد اختصاص تعيين رئيس الوزراء وإحالته إلى التحقيق لرئيس الدولة حيث جاء في نص المادة (45) من القانون الأساسي لسنة 2003 "يختار رئيس السلطة الوطنية رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته وله أن يقيله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد".

والملاحظ في نص (45) السابق أن الرئيس ليس مقيداً باختيار رئيس الوزراء من الحزب صاحب العدد الأكبر من مقاعد المجلس التشريعي، فالمهم هو قدرة رئيس الوزراء المعين على كسب ثقة أغلبية أعضاء المجلس. ولكن من الناحية العملية إن لم تكن الأغلبية في المجلس التشريعي غير راضية عنه فلن ينال ثقة المجلس.

⁽¹⁾ حسين، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي(ص221) وما بعدها.

كما أن الرئيس هو صاحب الاختصاص بإحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق عندما يصدر بحقه جرائم جنائية، حيث نصت المادة (75) على "رئيس السلطة الوطنية الحق في إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها وفقاً لأحكام لقانون".

وهذا ما جاء أيضاً في مسودة مشروع الدستور الفلسطيني حيث ينعقد للرئيس الفلسطيني تعين رئيس الوزراء، وإقالة الحكومة، وقبول استقالتها، حيث جاء في المادة (124) منه على أن "يمارس رئيس الدولة بالإضافة إلى الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور الصلاحيات التالية: يصدر منفرداً مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء، ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة" ، لكن لجنة صياغة مشروع الدستور اشترطت في المادة (121) على الرئيس ؛ أن يكون اختياره لرئيس الوزراء من بين أعضاء الحزب الحائز على أكبر الأصوات الانتخابية⁽¹⁾.

وبالتالي فإنه من الملاحظ أن هذا الشرط يعتبر مستحدثاً لما هو متبع في القانون الأساسي المعديل لسنة 2003 ، الذي يعطي للرئيس الصلاحيات المطلقة بتعيين رئيس الوزراء دون قيد أو شرط.

ب) تعيين النائب العام

نظراً لأهمية وحساسية منصب النائب العام فقد جعل القانون هذه الصلاحيات لرئيس الدولة أو الجمهورية في تعينه بناء على شروط معينة .

ففي الدستور المصري نجد أنه نص على هذه الصلاحيات لرئيس الجمهورية حيث أعطاه القرار في تعيين النائب العام على أن يكون بناء على تنصيب من قبل مجلس القضاء الأعلى ، حيث جاء نص المادة (189) من الدستور المصري لعام 2014 بهذه الصلاحيات لرئيس الجمهورية كالتالي "يتولى النيابة العامة نائب عام يختاره مجلس القضاء الأعلى، من بين نواب رئيس محكمة النقض، أو الرؤساء بمحاكم الاستئناف، أو النواب المساعدين، ويصدر بتعيينه قرار من رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات، أو للمدة الباقية حتى بلوغه سن التقاعد، أيهما أقرب، ولمرة واحدة طوال مدة عمله".

⁽¹⁾ نصت المادة (121) من مسودة مشروع الدستور الفلسطيني على: (يكلف رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء بتنصيب من الحزب الحائز على أكبر عدد من مقاعد المجلس النيابي، وبعد إجراء مشاورات مع زعماء الأحزاب الأخرى الممثلة في المجلس النيابي....)

وبالنظر إلى الدستور الفلسطيني نجد أن القانون الأساسي جعل صلاحية تعين النائب العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تنصيب من المجلس الأعلى للقضاء، وهذا ما نصت عليه المادة (107) بقولها "يعين النائب العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تنصيب من مجلس القضاء الأعلى".

ثالثاً: الاختصاصات التنفيذية الاستثنائية

• إعلان حالة الطوارئ

تحول الدساتير رئيس الدولة سلطة إعلان حالة الطوارئ في حالات معينة، وهي حالات عارضة تصيب كيان الدولة والمجتمع بأضرار جسيمة، ولا يكون العاصم منها إلا التضحية بجانب من حقوق الأفراد وحرياتهم .

فاللجوء إلى حالة الطوارئ ينطوي على مخاطر كبيرة، لأنه يسمح للسلطة التنفيذية بتقييد حقوق وحيات الأفراد، ويهنئها سلطة واسعة تستطيع من خلالها المساس بأشخاص المواطنين وأموالهم.⁽¹⁾

ولتفادي هذه الخطورة عنِّي المشرع الفلسطيني بالنص على تنظيم هذه الحالة الاستثنائية في أحكام القانون الأساسي الفلسطيني، حيث أعطى صلاحية إعلان حالة الطوارئ لرئيس السلطة باعتباره رئيس السلطة التنفيذية، وقد النص رئيس السلطة لمدة محددة لا يجوز أن تتجاوزها حالة الطوارئ.

حيث أن الفقرة الأولى من المادة (110) من القانون الأساسي المعدل نصت على " عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية:

1. يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة لمدة لا تزيد عن ثلاثة أيام.
2. يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثة أيام بعد موافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه.
3. يجب أن ينص مرسوم إعلان حالة الطوارئ بوضوح على الهدف والمنطقة التي يشملها وال فترة الزمنية.

⁽¹⁾ عبد الحميد، مسؤولية رئيس الدولة (ص100).

4. يحق للمجلس التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ، وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما أسبق وإحراز الاستجواب اللازم بهذا الشأن.

يلاحظ أن المادة المذكورة حددت شرطًا لا بد من تتحققها حتى يتمكن رئيس السلطة من إعلان حالة الطوارئ، وتمثل الشروط في⁽¹⁾:

1. أن يكون هناك خطر استثنائي غير مألف، حال وقائم على درجة كبيرة من الجساممة مهدد للوحدة الوطنية للبلاد فيما من ترابط الشعب وتعاضده، أو أن يكون من شأن هذا الخطر المساس بسلامة الوطن من أي عدوan خارجي، ولقد حددت المادة الحالات التي يجوز فيها إعلان حالة الطوارئ وحصرها في وقوع حرب، أو غزو، أو عصيان مسلح، أو حدوث كوارث طبيعية وتقدير هذا الخطر ومدى تتحققه هو أمر منوط برئيس السلطة الوطنية وحده⁽²⁾، ويعتبر من أمثلة تلك الأخطار حدوث فتنات طائفية وحزبية وتنظيمية التي تتبع بقيام حرب أهلية⁽³⁾.

ينظر في هذا المقام: إلى أن الرئيس الفلسطيني الراحل (ياسر عرفات) أعلن حالة الطوارئ أول مرة استناداً لصلاحياته المخولة له بموجب المادة (110) من القانون الأساسي المعدل؛ بتاريخ 2003/10/5 لظروف الانتفاضة الثانية والحصار الذي وقع على المقاطعة في مدينة رام الله⁽⁴⁾.

أيضاً استخدمه الرئيس (محمود عباس) بتاريخ 2007/6/14، إثر الأحداث المؤسفة التي وقعت بين القوات الفلسطينية وحركة حماس، والتي نجم عنها الانقسام الفلسطيني⁽⁵⁾.

2. اشترط فقهاء القانون الدستوري لاستعمال الرئيس لصلاحياته المذكورة أن تكون هي السبيل الوحيد للخروج من تلك الظروف، وهذا يعني متى كان بالاستطاعة تلافي هذه الأخطار عبر مواجهتها بالطرق العادلة، فلا يكون هناك مبرر من اللجوء للمادة (110)، وهذا الشرط نابع من القواعد العامة بأن (الضرورة ملجه)⁽⁶⁾، ولكن تلك الضرورة يجب أن تقدر بقدرها بحيث لا

⁽¹⁾ التركمانى، طرق انتهاء ولاية رئيس الدولة (ص41).

⁽²⁾ غريبال، المسئولية الجنائية لرئيس الدولة (ص102) والعبودي، المسئولية الدولية لرئيس الدولة (ص102).

⁽³⁾ غريبال، المرجع السابق(ص102).

⁽⁴⁾ راجع المرسوم الرئاسي رقم 18 لسنة 2003 المنشور في العدد (48) من مجلة الواقع الفلسطيني.

⁽⁵⁾ راجع المرسوم رقم 9 لسنة 2007 المنصور في العدد الواحد والسبعين من مجلة الواقع الفلسطيني.

⁽⁶⁾ بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني(ص176).

يجوز التعرض لحقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية إلا في الحدود التي تمكن سلطات الدولة من مواجهة حالة الضرورة⁽¹⁾.

3. يجب أن يصدر الرئيس مرسوماً بإعلان حالة الطوارئ، ويقتضي أن يكون مسبباً ومحدداً للمنطقة التي تخضع لحالة الطوارئ وال فترة الزمنية له، بحيث إذا زادت عن شهر توجب عرض الأمر على المجلس التشريعي لأخذ موافقته، كما تخضع جميع الإجراءات التي اتخذت أثناء سريان حالة الطوارئ لرقابة المجلس التشريعي في أول اجتماع له بعد زوال موجباته.

أما في مشروع دستور دولة فلسطين فقد تم تنظيم حالة الطوارئ في المادة (128) منه حيث نصت على " رئيس الدولة بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء، وبالتشاور مع رئيس المجلس النيابي، في حال تعرض أمن البلاد لخطر حرب أو الكوارث الطبيعية أو الحصار، بما يهدد سلامة المجتمع واستمرار عمل مؤسساته الدستورية، إعلان حالة الطوارئ، ولا تعلن حالة الطوارئ إلى متى كانت إجراءاتها لازمة لإعادة النظام العام، أو السير المنظم لسلطات الدولة، أو لمواجهة الكوارث أو حالة الحصار، ويجب ألا تزيد مدة العمل بحالة الطوارئ على ثلاثة أيام يمكن تجديدها لمرة واحدة فقط وبموافقة ثلثي مجموع أعضاء المجلس النيابي، باستثناء حالة الحرب. وفي جميع الأحوال يجب أن يحدد في إعلان حالة الطوارئ الهدف والمنطقة وال فترة التي يشملها".

وهنا نشيد بموقف المشرع الفلسطيني في مشروع الدستور من ضرورة اشتراط اشراك مجلس الوزراء مع رئيس الدولة في إعلان حالة الطوارئ وطلب موافقته على إعلانها وفي ذلك ضمانة حقيقة لعدم تفرد رئيس الدولة في إعلان حالة الطوارئ، إنما جعله قرار مشترك بين رئيس الدولة ومجلس الوزراء إضافة للمجلس النيابي.

(1) التركمانى، طرق انتهاء ولاية رئيس الدولة (ص42).

المطلب الثاني

الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة

تعتبر السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل بسن التشريعات في الظروف العادية، إلا أن هناك حالات استثنائية أعطت رئيس الدولة صلاحية إصدار قرارات ولوائح لها قوة القانون. وبالتالي سنتناول في هذا المطلب صلاحيات الرئيس بإصدار القوانين واللوائح في الظروف العادية والاستثنائية، كأحد الإختصاصات التي يباشرها رئيس الدولة أثناء توليه هذا المنصب.

الفرع الأول

إصدار القوانين والاعتراض عليها في الظروف العادية

1. صلاحية رئيس الدولة في إصدار القوانين

يقصد بإصدار التشريع تسجيل ميلاد القاعدة القانونية بعد وضعها من السلطة المختصة، فهو بمثابة شهادة ميلاد لوجودها، ويعتبر الإصدار بمثابة أمر إلى المختصين لتنفيذ التشريع كل في مجال عمله، فالقواعد التشريعية لا تتطبق بمجرد وضعها، بل لا بد من إصدارها فإذا تم ذلك التزمت المحاكم بتطبيقها وكذلك تفعيل كل الوزارات وغيرها من الجهات المنوط بها تطبيق التشريع.⁽¹⁾

ويعتبر إصدار القوانين من أحد الإختصاصات التي أعطاها الدستور المصري لرئيس الجمهورية حيث نصت المادة (123) من دستور 2014 على " رئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها ".

أما في فلسطين فنجد أن الأمر مماثل تماماً لما سلكه المشرع المصري فوفقاً للقانون الأساسي الفلسطيني نجد أنه أعطى هذه الصلاحية لرئيس السلطة الوطنية بعد إقرارها من المجلس التشريعي حيث نصت المادة (41) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل في الفقرة الأولى

(1) أبو ملوح ، المدخل للعلوم القانونية (ص164). وهناك من عرف إصدار التشريع بأنه وهو: العمل الذي يتم به إثبات وجود التشريع بصورة رسمية، بعد أن تم إقراره، والأمر بتنفيذه. ويعد الإصدار- على قول فقهاء القانون - بمنزلة شهادة الميلاد التي تعطى للتشريع . للمزيد راجع فرج، المدخل للعلوم القانونية، القسم الأول، (ص30).

على " يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثة أيام من تاريخ إحالتها إليه...".

وهذا ما نص عليها أيضاً النظام الداخلي للمجلس التشريعي حيث أوجب هذا النظام على رئيس المجلس التشريعي إحالة مشروع القانون بعد إقرار المجلس التشريعي لرئيس السلطة الوطنية لإصداره بعد شهر من إقرار المجلس التشريعي عليه، ونشره في الجريدة الرسمية.⁽¹⁾

2. صلاحية رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين

الاعتراض هو سلطة رئيس الدولة في إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان وذلك في حالة وجود ملاحظات من رئيس الدولة على مشروع القانون⁽²⁾.

وذهب جانب من الفقه إلى أن الاعتراض يكون على نوعان: أولهما الاعتراض المطلق ومعناه إعدام القانون وعدم الموافقة عليه بشكل كامل، أما النوع الثاني فهو الاعتراض الجزئي وهو إيقاف القانون مؤقتاً ، إذ أنه لا ينتج أثره إلا بعد معالجته بإعادة عرضه على البرلمان مرة أخرى ، للمداولة فيه ثم إقراره مرة ثانية بأغلبية معينة تختلف من دستور لآخر.⁽³⁾

والاعتراض على القوانين يكون من رئيس الدولة ، فقد نص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل في المادة (41) منه على صلاحية رئيس السلطة الوطنية في إعادة مشروع القانون إلى المجلس التشريعي خلال ثلاثة أيام ، مع وجوب تضمين الإعادة لملاحظاته وأسباب اعتراضه وإن لم يتم رئيس السلطة بذلك يعتبر المشروع صادراً فوراً ويتم نشره في الجريدة الرسمية .

ويتناول المجلس التشريعي دراسة ملاحظات واعتراضات الرئيس فإذا أخذ بها فإنه يلزم أغلبية مطلقة ، أما إذا رفض المجلس التشريعي انتقادات الرئيس سواء الجزئية أم الكلية لمشروع

⁽¹⁾ المادة رقم (70) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني "فور إقرار مشروع القانون بالقراءة الثالثة أو فور انقضاء أسبوعين من تاريخ إقراره بالقراءة الثانية يحيل الرئيس المشروع إلى رئيس السلطة الوطنية لإصداره ، ويجري نشره بالجريدة الرسمية".

⁽²⁾ الحلاق وإسماعيل والأحمد ، النظم السياسية (ص 119).

⁽³⁾ عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة (ص 74).

القانون وأراد المجلس اقرار القانون دون الأخذ بملحوظات الرئيس فإنه يلزم ثلثي أعضاء المجلس حتى يقر القانون .⁽¹⁾

والأمر نفسه في النظام الداخلي للمجلس التشريعي والمنتسب في المادة (71) منه.⁽²⁾ وعند استقراء نصوص الدستور المصري لعام 2014 نجد هو الآخر قد نص على هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية حيث جاء في المادة (123) منه أنه " رئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها، وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثة أيام من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً صادراً".

الفرع الثاني

صلاحية رئيس الدولة في اصدار القوانين في الظروف الاستثنائية

لقد ذكرنا في الفرع السابق أن رئيس الدولة يملك صلاحية إصدار القوانين والاعتراض عليها في الظروف العادية، ولكن هناك ظروف استثنائية ، قد تمنع القيام بالإجراءات التي حددتها القانون لإصدار القوانين الأمر الذي دفع المشرع الدستوري إلى اعطاء رئيس الدولة اصدار بعض القوانين في الظروف الاستثنائية.

لذلك سنتناول في هذا الفرع ماهية الظروف الاستثنائية التي تؤثر في عملية إصدار القوانين وماهية صلاحية رئيس الدولة في إصدار هذه القوانين في هذه الظروف.

أولاً: مفهوم نظرية الضرورة أو الظروف الاستثنائية

هناك ظروف استثنائية تطرأ حين تواجه الدولة حالة ضرورة تفترض قيام خطر جسيم وحال لا يمكن تداركه إلا بالتخلي عن بعض القواعد القانونية من أجل مواجهة هذا الخطر، بهدف

⁽¹⁾ المادة (41) ف (2) من القانون الأساسي الفلسطيني " يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثة أيام من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملحوظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدراً وتنشر فوراً في الجريدة الرسمية . 2- إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية".

⁽²⁾ (1) يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس خلال شهر من تاريخ إحالتها إليه وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مرفقة بملحوظاته أو أسباب اعتراضه وإلا اعتبر مصدراً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية . 2) إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس وفقاً لأحكام الفقرة السابقة تعاد مناقشته في المجلس ، فإذا أقره المجلس بالأغلبية المطلقة اعتبر نافذاً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية".

المحافظة على مصالح الدولة، وفي هذه الحالة قد تجد الدولة نفسها أمام اعتبارين ينبغي عليها التوفيق بينهما : فالاعتبار الأول هو الحفاظ على الحد الأدنى من قواعد المشروعية قدر الإمكان ، أما الاعتبار الثاني فهو ضرورة مواجهة الخطر الذي يهدد المصالح الحيوية للدولة وحقها في حماية نفسها. ⁽¹⁾

في الغالب تؤدي هذه الظروف الاستثنائية إلى الاخلال في التوازن بين السلطات العامة وجعل الغلبة للسلطة التنفيذية ، حيث تتركز في يدها السلطة التشريعية والتنفيذية. وهنا يرى بعض الفقهاء بأن احترام النصوص الدستورية ضرورة من المحال، وذلك لاعتبارات السرعة والفاعلية التي تتوقف عليها سلامة الدولة وأمنها، فتقوم السلطة التنفيذية بالدفع بالمبادئ الدستورية والقانونية.

وقد يقوم المشرع الدستوري بتنظيم حالة وجود ظروف استثنائية عن طريق توقع بعضها، ووضع طرق مواجهتها، بهدف الحد من المخاطر التي قد تؤدي لها هذه السلطات الواسعة للسلطة التنفيذية، وإنما أن يترك الأمر لتقدير السلطة الحاكمة. ⁽²⁾

ولأجل ذلك منحت غالبية الدساتير في العالم الصلاحيات لرئيس الدولة بإصدار بعض القواعد القانونية واللوائح لتنظيم سير مراقب الدولة في هذه الظروف وهذا ما سنوضحه في النقطة التالية.

ثانياً: صلاحية الرئيس في إصدار اللوائح والقوانين المؤقتة

في حال وجود ظروف استثنائية وقعت في غير أدوار انعقاد المجلس ، حول القانون الأساسي الفلسطيني رئيس السلطة الوطنية إصدار قرارات لها قوة القوانين، وهذه القرارات هي قرارات مؤقتة، إذ يجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات.

ويشترط أن تصدر هذه القرارات في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، فإذا كان المجلس التشريعي في دورة انعقاده فلا يجوز لرئيس الدولة إصدار هذا النوع من القرارات لأن صاحب هذا الاختصاص الأصيل هو المجلس التشريعي، ولم يتم إعطاءه هذه الصلاحية إلا لعدم قدرة المجلس على الانعقاد بسبب وجود ظروف استثنائية وضرورية حالت دون انعقاده.

⁽¹⁾ عبيادات، الأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية(ص29).

⁽²⁾ عبد الحميد، مسؤولية رئيس الدولة (ص 79).

وهذا ما نصت عليه المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني حيث جاء فيها " رئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي . إصدار قرارات لها قوة القانون ، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون".

الملاحظ من النص السابق أن المشرع الفلسطيني قد فرق بين أمرين، الأول هو عدم عرض القانون المؤقت على المجلس التشريعي فإنه يفقد قوته القانونية ويعتبر كأن لم يكن، والأمر الثاني هو في حالة عرض هذه القوانين المؤقتة على المجلس التشريعي ، وللمجلس السلطة المطلقة في إقرار أو عدم إقرار هذه القوانين لأنه صاحب الاختصاص الأصيل في مجال سن القوانين، فإن أقرها تبقى سارية وإن رفضها زال ما كان لها من أثر كما في الحالة الأولى.⁽¹⁾

أما المشرع المصري فنجد أنه قد نص أيضاً على هذه الصلاحيات لرئيس الجمهورية ، حيث نصت المادة (156) من الدستور المصري لعام 2014 على أنه " إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طاري لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم ، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون الحاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتبت عليها من آثار".

وعليه يتضح من نص المادة(156) أن صدور لوائح الضرورة مقيّد بثلاث قيود⁽²⁾:

1. القيد الزمني: حيث لا تملك السلطة التنفيذية إصدار هذه اللوائح إلى في فترة غياب المجلس التشريعي، ويكون ذلك إما فيما بين أدوار انعقاده أو خلال فترة حله.

2. قيد الظروف: سلطة الإدارة في إصدار هذه اللوائح تجد أساسها في نظرية الضرورة، وبالتالي فإنه لا بد من وجود ظروف استثنائية تستدعي اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير.

(1) أبو ملوح، المدخل للعلوم القانونية (ص143).

(2) عبيدات، الأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية (ص32).

3. قيد رقابة السلطة التشريعية: حيث لا بد من عرض القوانين المؤقتة (القرارات بقوانين) على مجلس الشعب فور انعقاده ليقر هذه اللوائح أو يرفضها.

بقي أن نشير هنا إلى أن القوانين المؤقتة الصادرة عن رئيس الدولة تختلف عن التشريعات الفرعية (اللوائح) التي تصدر من السلطة التنفيذية بصفة أصلية ، حيث إن هذه اللوائح تصدر باعتبارها تشريعات مكملة لما يصدره المجلس التشريعي ، وليس كتشريعات تحل محل السلطة التشريعية، فهذه اللوائح إما أن تكون لوائح تنفيذية تضعها السلطة التنفيذية تنفيذاً للقانون، وإما لوائح تنظيمية تسعى السلطة التنفيذية من خلالها إلى تحديد التفاصيل الإدارية في البلاد وتشكيل الدوائر الحكومية وتنظيمها، وأخيراً لوائح الضبط والتي تهدف إلى حماية السكينة العامة ومثالها لوائح المرور ولوائح مراقبة الأغذية إلخ.⁽¹⁾

الفرع الثالث

القيمة القانونية للقرارات بقوانين الصادرة في الظروف الاستثنائية (الضرورة)

تتضمن الدساتير عادةً نصاً صريحاً توضح فيه مدى قوة الأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، وتعطيها في الغالب قوة القانون، وهذا يعني أنه من الممكن أن تتناول هذه القوانين المؤقتة كل ما يمكن أن ينظمه القانون الصادر عن السلطة التشريعية، لذلك يجب على السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة عند إصدارها لهذه القوانين، أن تتناول ما يمكن أن يتناوله القانون العادي من تنظيم، فلا يجوز للسلطة التنفيذية أن تضمن لوائح الضرورة أو القوانين المؤقتة بما لا يمكن أن يتناوله التشريع العادي الصادر عن السلطة التشريعية.⁽²⁾

ولقد نص القانون الأساسي الفلسطيني على قوة القرارات الصادرة عن رئيس الدولة في المادة (43) حيث جاء فيها " لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون...".

(1) أبو ملوح، المدخل للعلوم القانونية (ص144).

(2) عبيدات، الأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية (ص33).

وبالتالي فإن القانون الأساسي في هذه المادة أعطى القوة القانونية لما يصدر عن رئيس السلطة الوطنية من قرارات في حالات الضرورة. مع الإشارة بأنه لا يحق للرئيس أن يصدر قرارات تعديل القانون الأساسي أو الدستور وذلك تطبيقاً لنص المادة (120) من القانون الأساسي الفلسطيني والتي تعطي صلاحية تعديل القانون الأساسي للمجلس التشريعي بموافقة أغلبية ثلثي أعضاءه.

ويجب الترقية في حالة إذا ما أقر المجلس التشريعي هذه الأعمال وبين عدم إقرارها، ففي حالة إقرار المجلس التشريعي لهذه القرارات، فإنها تصبح في مصاف القوانين الصادر عن المجلس التشريعي وبالتالي تأخذ نفس القيمة القانونية لها، أما في حالة عدم عرض هذه القرارات على المجلس التشريعي فإنها ترول، وأيضاً في حالة عدم إقرارها عند عرضها على المجلس فإن هذه القرارات يتم إلغائها بأثر رجعي واعتبارها كان لم تكن.

المطلب الثالث

الإختصاصات القضائية لرئيس الدولة

يمارس رئيس الدولة إلى جانب اختصاصاته السياسية والتنفيذية والتشريعية اختصاصات وسلطات ذات صبغة قضائية، ومن ذلك إصدار قرار بتعيين أعضاء المحكمة الدستورية بناءً على ترشيح الجهة المختصة، كما أنه لا يتم تنفيذ حكم الإعدام إلا بعد التصديق عليه من رئيس الدولة، كما أن لرئيس الدولة الحق بالعفو إذا رأى مصلحة وأمن واستقرار البلاد تتطلب ذلك العفو .

الفرع الأول

تعيين القضاة

لم ينص القانون الأساسي صراحة على سلطة رئيس الدولة في تعيين رجال القضاء وأحال أحكام تعيين القضاة إلى قانون السلطة القضائية⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى قانون السلطة القضائية نجد أنه أعطى الرئيس الدولة هذا الحق حيث نصت المادة (18) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني على أنه يكون تعيين القضاة بناء على قرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وبناء على تنصيب من رئيس مجلس القضاء الأعلى⁽²⁾.

وهذا نفس المسلك الذي سلكه المشرع بخصوص تعيين قضاة المحكمة الدستورية العليا، حيث نصت المادة الخامسة من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 3 لسنة 2006 على أن تعيين رئيس المحكمة بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ويعين عضو المحكمة بقرار من رئيس السلطة الوطنية بعدأخذ رأي الجمعية العامة للمحكمة⁽³⁾.

(1) المادة (99) من القانون الأساسي المعدل " 1- تعيين القضاة ونقلهم وانتدابهم وترقيتهم ومساءلتهم يكون بالكيفية التي يقررها قانون السلطة القضائية. 2- القضاة غير قابلين للعزل إلا في الأحوال التي يجيزها قانون السلطة القضائية".

(2) المادة (18) من قانون السلطة القضائية " يكون شغل الوظائف القضائية بقرار من رئيس السلطة بناء على تنصيب من مجلس القضاء الأعلى وفقاً لما يلي : (أ) بطريقة التعيين ابتداءً بـ (ب) الترقية على أساس الأقدمية مع مراعات الكفاءة (ج) التعيين من النيابة العامة (د) الاستعارة من الدول الشقيقة".

(3) المادة (5) من قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006 " 1 - يتم التشكيل الأول للمحكمة بتعيين رئيس المحكمة وقضاتها بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، بالتعاون مع مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل. 2- يعين رئيس وقضاة المحكمة بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنصيب من الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا".

وبخصوص قانون المحكمة الدستورية المصرية رقم 48 لسنة 1979 نجده نص في المادة الخامسة منه على " يعين رئيس المحكمة الدستورية العليا بقرار من رئيس الجمهورية، ومن بين أعضاء المحكمة العليا أو من غيرهم ممن تتوافر فيهم شروط التعين المبينة سلفاً. ويجوز تعين رئيس المحكمة دون تقييد بسن التقاعد. ويكون تعين نواب رئيس المحكمة ومستشاريها بقرار من رئيس الجمهورية بعدأخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء".

نلاحظ هنا أن قانون المحكمة الدستورية الفلسطيني نص على أن أعضاء المحكمة جمياً يعينون بقرارات من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ولكن رئيس المحكمة يتم تعينه بقرار فردي من رئيس السلطة إلا أن تعين أعضاء المحكمة يكون بقرار من رئيس السلطة بعد أخذ رأي الجمعية العامة للمحكمة⁽¹⁾.

أما قانون المحكمة الدستورية المصري قال بشأن تعين أعضاء المحكمة الدستورية أنهم يُعينون بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء وليس الجمعية العامة للمحكمة كما نص مشروع المحكمة الدستورية الفلسطينية.

الفرع الثاني

سلطة الرئيس تجاه أحكام الإعدام

نظراً لخطورة عقوبة الإعدام وما يتترتب عليها من إهدار للحياة ، جعلت معظم الدساتير الحكم الصادر بهذه العقوبة يمر بمراحل متعددة بعد النطق به، وقبل تطبيق العقوبة على المدان، خشية أن يتعرض المحكوم عليه لأي ظلم، وهو ما قصده المشرع عندما وضع هذه العقوبة وحدد ضوابطها، لكونها العقوبة التي لا يمكن العدول عنها بعد تطبيقها على العكس من عقوبات السجن، التي يمكن الإفراج عن المتهم فيها بعد قضاء جزء من مدته وظهور أدلة تبرئته.

⁽¹⁾ راجع المادة الخامسة من قانون المحكمة الدستورية رقم 3 لسنة 2006 سالف الذكر ، راجع الوحidi ، القضاء الدستوري في فلسطين (ص74).

ومن الضمانات التي وضعها القانون للحفاظ على حجية الحكم الصادر بالإعدام وخشية من وقوع الظلم على المدان أوجب قانون الإجراءات الجنائية أن يكون صدور حكم الإعدام قد حاز على إجماع الآراء⁽¹⁾.

ومن ضمن هذه المراحل التي يمر بها الحكم الصادر بالإعدام هو تصديق رئيس الدولة على هذا الحكم بعد صدوره من المحكمة المختصة قبل تنفيذه، فالرئيس له السلطة المطلقة بالتصديق على الحكم من عدمه⁽²⁾.

وهذا ما أكدت عليه المادة (109) من القانون الأساسي الفلسطيني حيث جاء فيها "لا ينفذ حكم الإعدام الصادر من أية محكمة إلا بعد التصديق عليه من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية".

وبالتالي فإننا نرى أن المادة سالفة الذكر أعطت الصلاحية لرئيس السلطة في قبول التصديق على حكم الإعدام المقدم إليه من المحكمة للمصادقة عليه وصولاً إلى تنفيذه أو عدم قبول التصديق على الحكم الصادر من المحكمة وبالتالي عدم تنفيذ الحكم.

أما فيما يتعلق بالمشروع المصري فقد أعطى هو الآخر هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية حيث نصت المادة (470) من قانون الإجراءات الجنائية المصري على أنه "متى صار حكم الإعدام نهائياً، وجب رفع أوراق الدعوى فوراً إلى رئيس الجمهورية بواسطة وزير العدل".

وبهذا نخلص إلى أنه ونظراً لخطورة عقوبة الإعدام فقد أحاطتها القوانين بضمانات صارمة حتى تكفل التطبيق السليم للقانون والتي كان من أبرزها تصديق رئيس الدولة على الحكم الصادر بالإعدام قبل تنفيذه.

(1) المادة 272 من قانون الإجراءات الجنائية والتي جاء فيها (بعد اختتام المحاكمة تختلي المحكمة في غرفة المداولة وتدقق فيما طرح أمامها من بينات وادعاءات، وتضع حكمها بالإجماع أو الأغلبية فيما عدا عقوبة الإعدام ف تكون بإجماع الآراء).

(2) وهنا تود الإشارة إلى أنه قد جرى تنفيذ عدة أحكام إعدام من قبل السلطات الحاكمة في قطاع غزة ونحن نرى أن مثل هذه الإعدامات قد جاءت مخالفة لنصوص القانون الواضحة والتي تتصل على أن حكم الإعدام يجب أن يصادق عليه رئيس الدولة وبالتالي فإن أحكام الإعدام التي حصلت في قطاع غزة منتقد من جانبنا لمخالفته القانون الأساسي ولتجاوزه صلاحيات الرئيس بالتصديق على أحكام الإعدام.

الفرع الثالث

حق العفو الخاص

العفو الخاص هو منحة من رئيس الدولة يمنحها إلى أحد الأفراد أو بعضهم بصفتهم الشخصية والهدف منه تهدئة النفوس وإطفاء جذو مشاحنات محلية ولغایات إصلاحية نبيلة، أو يكون بشكل خاص ببعض أنواع الجرائم ضمن شروط معينة.

ولقد أعطى القانون الأساسي الفلسطيني لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية السلطة المطلقة في إصدار القرارات بالعفو الخاص عن العقوبات أو تخفيضها، ولم يعطه الحق في إصدار قرارات في العفو العام، حيث اشترط في العفو العام أن يكون بناء على قانون⁽¹⁾.

وذلك خلاف ما جاءت به المادة (155) من الدستور المصري لعام 2014 والتي قيدت رئيس الجمهورية بقيد هام، وهوأخذ رأي مجلس الوزراء، حيث نصت هذه المادة على "رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس الوزراء العفو عن العقوبة أو تخفيضها، ولا يكون العفو الشامل إلا بقانون، يقر من أغلبية أعضاء مجلس النواب".

ونلاحظ هنا أن هناك تشابه بين القانون الأساسي الفلسطيني والدستور المصري بعدم إعطائهما الصلاحية لرئيس الدولة بإصدار قرار العفو الشامل وجعل هذا القرار بقانون صادر عن السلطة التشريعية ، لكن يختلف المشرعين في اشتراط المشرع المصري على الرئيس الرجوع لمجلس الوزراء قبل إصدار قرار العفو الخاص، فيما جعل المشرع الفلسطيني العفو الخاص إحدى صلاحيات الرئيس دون الرجوع إلى أحد أو تقييده في استخدامه لهذه الصلاحية.

ونحن من جانبنا نؤيد ما ذهب إليه المشرع الفلسطيني من جعل العفو الخاص إحدى صلاحيات الرئيس دون الرجوع إلى أحد أو تقييده حيث إن تقييد الرئيس باستخدام هذه الصلاحية بأمر معين أو إلزامه للرجوع إلى إحدى الجهات فيه تقييد لرئيس الدولة لممارسة صلاحياته وإفراج هذه الصلاحية من مضمونها ألا وهي أن رئيس الدولة يهدف بإصدار مثل هذا العفو تجاوز أزمة معينة في الدولة أو إصلاحات يرتئي تحقيقها عن طريق هذا العفو،

⁽¹⁾ المادة (42) من القانون الأساسي الفلسطيني (لرئيس السلطة الوطنية حق العفو الخاص عن العقوبة أو تخفيضها وأما العفو العام أو العفو عن الجريمة فلا يكون إلا بقانون).

وبالتالي فإن اتجاه المشرع الفلسطيني يجعل هذه الصلاحية خاصة بالرئيس دون الرجوع إلى أحد هو الاتجاه الذي نراه الأقرب إلى الواقع.

المبحث الثاني

حالات تحقق مسؤولية رئيس الدولة

يعد الرئيس أحد أعلى السلطات الإدارية في البلاد ويمارس اختصاصاته الموكولة إليه بواسطة الدستور الذي أعطاه الصلاحية لتسخير شؤون الدولة والحفاظ على هيبتها واستقرارها، لذلك أحاط المشرع الرئيس بحصانات وامتيازات لا تعطى لأحد غيره كونه يمثل الدولة بكامل أجهزتها سواء في داخل الدولة أم خارجها .

ومع ذلك يبقى الرئيس ملزماً بتطبيق القانون وعدم مخالفته وبالتالي فإن مخالفته الرئيس لأحكام الدستور والقانون تعرضه للمسؤولية " وإن كانت في إطار معين" إلا أنه يسأل في بعض الحالات عن أفعاله المخالفة للقانون .

وحيث أن الرئيس هو أعلى سلطة في الدولة وهو من يمثلها فقد يكون السلوك الذي يستحق المأخذة على المستوى الداخلي للدولة بانتهاكه القانون ومخالفته وقد يكون على المستوى الدولي بارتكابه أفعال يعدها المجتمع الدولي بأنها جرائم تستوجب المحاسبة ، لذلك سنتناول الحديث في هذا المبحث عن الحالات التي بموجبها تثار مسؤولية رئيس الدولة سواء في القانون الداخلي أم في القوانين الدولية على النحو التالي:

المطلب الأول: المسؤولية السياسية والمدنية لرئيس الدولة

المطلب الثاني: المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في القانون الداخلي

المطلب الأول

المسئولية السياسية والمدنية لرئيس الدولة

ذكرنا في الفصل الأول بأن المسؤولية القانونية تشمل على ثلاثة أنواع هي السياسية، والمدنية، والجناحية، وأن كل مسؤولية تشتمل على عناصر معينة حتى تتحقق، وأن اجتماع عناصر أي مسؤولية يوجب معه تحريكها في مواجهة الشخص مرتكب تلك الأفعال.

وهنا يثار التساؤل عن مدى إمكانية تحقق تلك المسؤولية في مواجهة رئيس الدولة، وهل يمكن مساءلة الرئيس مدنياً وسياسياً نتيجة لأفعاله أم أن منصبه يجعله بمنأى عن تتحقق تلك المسؤولية؟؟

وللإجابة على هذا التساؤل سنقوم في هذا المطلب بتناول المسؤولية المدنية والسياسية لرئيس الدولة ومدى إمكانية تتحققها في مواجهته في الفرعين التاليين.

الفرع الأول

المسئولية السياسية لرئيس الدولة

أولاًً معنى المسؤولية السياسية لرئيس الدولة

ثار خلافٌ فقهي حول تعريف المسؤولية السياسية، فذهب البعض في تعريفه لها صوب الجهة التي تتولى الاتهام والمحاكمة، فعرفها بالقول (إنها المسؤولية التي يُحاسب عليها الرئيس أمام البرلمان طبقاً للأحكام الدستورية البرلمانية، والتي يترتب عليها إما البقاء في منصبه أو عزله منه⁽¹⁾). وهناك من الفقه المصري من أطلق تعريفه دون تحديد جهة أو الشخص المخول بالاتهام والمحاكمة فذهب إلى القول بأنها (عزل سلطة بواسطة أخرى بسبب عجزها عن تحقيق مقصودها)⁽²⁾، بينما ذهب جانب من الفقه الفرنسي إلى أنها (عزل من له وظيفة سياسية من جانب جهة لها هذه الولاية) وهذا ما ذهب إليه الفقيه الفرنسي Michel Belanger (Michel Belanger) والذي نقل قول البارون الفرنسي Vitrolles قوله (Michel Belanger) بأن المسؤولية

⁽¹⁾ ذهني و إبراهيم، مجموعة رسائل في الأنظمة الدستورية المقارنة (ص160)

⁽²⁾ السيلي ، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية (ص 64) وقد أشار إليه نويجي، مسئولية رئيس الدولة (ص49).

السياسية (هي مسؤولية تتعقد ليس لأفعال إجرامية ولكن بأخطاء سياسية عامة يعاقب عليها بفقد الوجود السياسي⁽¹⁾ .

ويذهب بعض الفقه إلى أن المسؤولية السياسية تستهدف الإقصاء من المنصب دون المساس بسمعة الشخص أو ماله أو شخصه. أما بالنسبة للحكومة فإن مسؤوليتها تقسم إلى نوعين هما⁽²⁾ المسؤولية السياسية التضامنية والمسؤولية السياسية الفردية

ويرى الباحث أن المسؤولية السياسية تعني (محاسبة الشخص الذي تُسند إليه السلطة ويعاقب بعزله عن منصبه عندما يفقد الثقة أمام من ينبغي أن يفي بها)، فالمسؤولية السياسية طبقاً للمعنى الذي أوردهناه تتحقق عند مخالفة رجل السلطة التنفيذية الأحكام المتعلقة بالدستور أو السياسة العامة للدولة أو مصالح البلاد العليا، وتتصب هذه المخالفة على أحكام القانون الدستوري، وتشمل أعمال رجال السلطة التنفيذية، كالوزراء مثلًا أثناء ممارستهم لوظائفهم، وكذلك جميع الأعمال المرتبطة بهذه المهام، ويلزم صاحب الوظيفة بأن يترك السلطة في بعض الأحوال عندما لا يتقدّم والهيئة المكلفة برقبابته.

ثانياً حالات خضوع الرئيس للمسؤولية السياسية

في البداية نشير إلى أن هذا النوع من المسؤولية قد اختلفت الدساتير في النص عليه ، وباختلاف النظم السياسية يختلف معنى المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، الواقع أن هذا النوع من المسؤولية لا تزال فكرته يكتفى بها الغموض حتى أن أغلب الدراسات التي تتناولها تكتفي بعرض الأساليب الفنية لحركتها، وذلك بسبب المرونة الواسعة جداً في تفسير هذه المسؤولية، ويذهب بعض الفقهاء⁽³⁾ إلى أن بعض نصوص الدساتير أقرت حصانة رئيس الجمهورية من المسؤولية السياسية وألقت هذه المسؤولية على الوزارة، كما هو الحال في كل من الدستورين اللبناني

(1) وهذا ما ذهب إليه الفقيه الفرنسي "Michel belanger Precis" ، وقد أشار إلى ذلك د. نويجي، مصدر سابق (ص49).

(2) المسؤولية السياسية التضامنية: وهذا النوع من المسؤولية متى تقرر فإنه يجب استقالة الوزارة بأكملها حتى لو كان بعض الوزراء يعارضون السياسة التي تسير عليها الوزارة لأن الوزراء جميعاً يتحملون وزر هذه السياسة، ويرى أن هذا الأمر من الدعامات التي يسير عليها النظام البرلماني.

المسؤولية السياسية الفردية: وهذا النوع من المسؤولية يتعلق بوزير معينه أو بوزراء محددين، بحيث لا يجوز اعتبار الوزارة كلها مستقلة . كما أن جنابه من الفقه يذهب إلى أن التخلّي عن الحكم هو جزء المسؤولية السياسية إذ أن معناها أن تتحلى الوزارة بثقة البرلمان. للمزيد راجع يكن، القانون الدستوري والنظم السياسية (ص293).

(3) الشكري، مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا (ص25).

والمصري النافذ⁽¹⁾. ونستدل على صحة ما ذهب إليه بعض الفقهاء في أن الدستور المصري قد سار على نفس ذات النهج بأن رئيس الجمهورية لا يُسائل سياسياً حيث اتجه بعض الفقه المصري في تعريفهم للمسؤولية السياسية إلى قصرها على الوزارة والوزراء فقط دون أن يتطرق إلى رئيس الجمهورية⁽²⁾، بل إن الفقه الدستوري في مصر يذهب أغلبه إلى القول بأن الدستور المصري لم ينظم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية وإنما فقط المسؤولية الجنائية له⁽³⁾.

وهناك من الدساتير من نص على المسؤولية السياسية لرئيس الدولة ومن بينها الدستور الأسباني لسنة 1931 ودستور (فيمار) الألماني لسنة 1919 وكذلك الدستور الفنزويلي في المادة (4)(192).

في حين وقفت بعض الدساتير الموقف الوسط في تقرير هذه المسؤولية فأوجبت تحريك هذه المسؤولية عن أفعال محددة ومن هذه الدساتير الدستور الفرنسي لسنة 1958 في المادة (68) منه⁽⁵⁾. وأما في العراق فيسأل رئيس الجمهورية عن أخطاءه، وتكون الصلاحية في اتهامه للبرلمان بناء على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة⁽⁶⁾.

ومن الجدير ذكره أن المشروع الفلسطيني سار على ذات نهج المشرع المصري حيث لم يرد في القانون الأساسي الفلسطيني ما يفيد مساءلة الرئيس سياسياً عن أفعاله وكذلك أيضاً مشروع دستور فلسطين لم يتطرق إلى ذلك إنما فقط نص على مساءلة الرئيس جنائياً. حيث أن المشروع الفلسطيني جعل المسؤولية السياسية تقع على عاتق الحكومة "مجلس الوزراء" حيث نصت المادة (74) من القانون الأساسي "1- رئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته . 2- الوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته. 3- رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي".

⁽¹⁾ تنص المادة (60) من الدستور اللبناني على أن (لا تبعة على رئيس الجمهورية في حال قيامه بوظيفته).

⁽²⁾ عرفها البعض بأنها (اسقاط الوزارة أو الوزير إذا فقد ثقة البرلمان) العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري (ص425).

⁽³⁾ السنوسى، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة (ص108).

⁽⁴⁾ تنص المادة (192) من الدستور الفنزويلي على (أن الرئيس مسؤول عن قراراته طبقاً للقانون).

⁽⁵⁾ نصت المادة (68) على أن " رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال المرتكبة أثناء ممارسته لمهام منصبه إلا في حالة الخيانة العظمى...".

⁽⁶⁾ ورد ذلك في المادة (61) سادساً الفقرة (أ-ب) من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005، وقد أشار إلى ذلك الدكتور الشكري، مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا (ص29).

ونحن من جانبنا نخالف ما سلكه المشرع الفلسطيني من عدم مسألة رئيس الدولة سياسياً وقصرها على المسئولية الجنائية، حيث ان رئيس الدولة يعتبر موظف عام يمارس مهامه التي أوكلها له القانون وبالتالي فعند ممارسة الرئيس لمثل هذه المسئوليات والصلاحيات قد يخطأ أو يخالف المنحى الذي رسمه له القانون وبالتالي يجب مسألة الرئيس على هذه المخالفات في حال تحققت وبالتالي نحن نؤيد أن يتم مسألة رئيس الدولة في التشريع الفلسطيني ونوصي المشرع بالنص عليها في مشروع دستور فلسطين المنتظر.

الفرع الثاني

المسئولية المدنية لرئيس الدولة

أولاً: مفهوم المسؤولية المدنية

تبادر الفقهاء في بيان معنى المسؤولية المدنية، فذهب البعض إلى أنها تعني (التزام المدين بتعويض الضرر الذي ترتب على اخلاله بالالتزام يقع عليه)⁽¹⁾، وذهب البعض الآخر إلى أنها (المسئولية الناشئة عن التزام المسؤول بتعويض الأضرار الحادثة للغير)⁽²⁾، وهذه المسئولية تتحقق حين يخل الفرد بما التزم به قانوناً أو اتفاقاً والجزاء فيها هو تعويض الضرر الناشئ عن هذا الإخلال أو إعادة الحال إلى ما كان عليه، وهي بتعبير آخر إلتزام الشخص بتعويض الضرر الذي ألحق بالآخرين، وهي إما أن تكون مسئولية عقدية أو مسئولية تقصيرية، والمسئولية العقدية تنشأ عند إخلال المتعاقد بالإلتزامات الناشئة عن العقد، وتقوم المسئولية التقصيرية عند ارتكاب الشخص فعلًا سبب به ضرر للغير، فهي تتطلب وجود فعل تقصير ينشأ عنه ضرر للغير وعلاقة سببية بين هذا الفعل وذلك الضرر، أي يجب أن يكون الضرر نتاجاً مباشراً للفعل⁽³⁾.

ثانياً: مدى خضوع رئيس الدولة للمسئولية المدنية

الأصل أن رئيس الدولة لا يخضع للمسئولية المدنية، فرئيس الدولة لديه حصانة تامة عن تلك المسئولية أثناء مدة ولايته، وهذا ما أقرته الدساتير ومنها الفرنسي والمصري والعراقي والقانون الأساسي الفلسطيني النافذ، ولكن جانباً من الفقه الفرنسي⁽⁴⁾ يذهب إلى ضرورة التمييز بين الدعوى المدنية المرتبطة بالدعوى العمومية والدعوى المدنية المستقلة عن أي دعوى.

حيث تقوم الدعوى المدنية لكل شخص تكبده ضرراً يقدر مالياً على أثر واقعة إجرامية، ويمكن أن تحرك هذه الدعوى من جانب الدولة إذا تكببت ضرراً في مصالحها المادية تماماً، كما يمكن تحريكها من جانب الأفراد، ويجوز تحريك هذه الدعوى أمام نفس القضاء المختص

⁽¹⁾ الصدة، مصادر الإلتزام (ص418).

⁽²⁾ الشرقاوي، النظرية العامة للالتزام، الكتاب الأول(ص36).

⁽³⁾ عامر، المسئولية المدنية (ص2).

⁽⁴⁾ أشار إلى ذلك نويجي، مسئولية رئيس الدولة (ص37).

بنظر الدعوى العمومية عندما يتعق الأمر بالقضاء العادي، أما إذا تعلق الأمر بقضاء استثنائي – محكمة خاصة برئيس الدولة مثلاً فإنه ينبغي الفصل بين الدعوى العمومية فقط، بينما ترفع الدعوى المدنية استقلالاً أمام المحاكم المدنية، ولا يقبل الادعاء المدني أمام هذه المحكمة⁽¹⁾.

ولكن السؤال الذي يثار هنا، هل يمكن تحريك المسؤولية المدنية ضد رئيس الدولة بعد انتهاء ولايته إذا كان قد ارتكب الفعل المؤدي إلى ترتيبها عليه قبل توليه لمنصب الرئاسة؟؟

حقيقةً ما نود قوله بأن الحصانة التي تقررت لرئيس الدولة بوصفه رئيساً تحول دون تحريك الدعوى ضده بشأن مسؤوليته عن فعل ارتكبه قبل أن يتمتع بصفة الرئاسة، أي أنها مانعاً من ذلك، ولكن زوال هذه الحصانة نتيجة انتهاء الصفة الرئيسية للرئيس، سوف يزول ذلك المانع، وتأسيساً على القاعدة القانونية المتفق عليها أنه (إذا زال المانع عاد الممنوع) فلا نرى ما يحول دون تحريك الدعوى ضد الرئيس بعد زوال الصفة الرئيسية له عن مسؤولية تربت عليه بعد أن يضطلع بمهام الرئاسة⁽²⁾.

(1) الصدة، مصادر الإلتزام (ص427).

(2) الراجي، مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية، ص183.

المطلب الثاني

الحالات التي تترتب عليها المسئولية الجنائية

لرئيس الدولة في القانون الداخلي

لم ينص القانون الأساسي الفلسطيني صراحةً على المسئولية الجنائية لرئيس الدولة، لكن وبالرجوع إلى قانون العقوبات المطبق في قطاع غزة والذي ذكر بأن المندوب السامي هو موظف عام¹ وبالتالي فإن الرئيس يحل محل المندوب السامي وبالتالي تتحقق مسئولية رئيس الدولة الجنائية طبقاً لذلك وقد ذكرنا سابقاً بأن المسئولية الجنائية لرئيس الدولة تعني " هي المسئولية الناجمة عن مخالفة الرئيس لأحكام القانون الجنائي"⁽²⁾. وتتحقق أضراراً بصورة مباشرة على الفرد والمجتمع في آن واحد⁽³⁾.

ولقد ذكرنا بأن تتحقق المسئولية الجنائية لرئيس الدولة مرتبطة بنظام الحكم في الدولة ففي النظام الملكي تتعدم فيه مسئولية الرئيس الجنائية، أما في النظام الجمهوري فتسرى المسئولية الجنائية عليه⁽⁴⁾. أما في النظام الرئاسي القائم على أساس تركيز السلطات بيد رئيس الدولة، والفصل الشديد بين السلطات فالرئيس يكون مسؤولاً من الناحية الجنائية وفقاً لأحكام الدستور ، وهذا ما ينطبق أيضاً على النظام النيابي⁽⁵⁾، ولقد حدثت العديد من الدساتير الجرائم التي تكون سبباً للمسئولية الجنائية لرئيس الدولة في واحدة أو أكثر مما يلي الخيانة العظمى والجرائم الجنائية وفي جريمة انتهاك الدستور.

وبالتالي فإننا سنتناول في هذا المطلب تلك الحالات التي بموجبها تترتب عليها المسئولية الجنائية لرئيس الدولة وذلك في الفروع التالية

¹ راجع المادة (5) من قانون العقوبات المطبق في قطاع غزة والتي نصت على " ويقصد بعبارة "موظف في الخدمة العامة" كل شخص يشغل وظيفة من الوظائف المشار إليها فيما يلي أو يقوم بأعمالها بالوكالة أو بصورة أخرى، أي : كل وظيفة مدنية، بما في ذلك منصب المندوب السامي، أنيطت صلاحية التعين لها أو العزل منها بجلالة الملك أو بالمندوب السامي، أو بالمندوب السامي في المجلس التنفيذي، أو بأية لجنة أو هيئة عامة.

⁽²⁾ برکات، المسئولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة (ص8).

⁽³⁾ المدرس، مسئولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي (ص12).

⁽⁴⁾ بسيوني، سلطة ومسئوليّة رئيس الدولة في النظام البرلماني (ص29).

⁽⁵⁾ فهمي، أساس السلطة السياسية في النظام الدستوري المصري (ص583).

الفرع الأول

جريمة الخيانة العظمى

نصلت غالبية الدساتير ومنها الدستور الفرنسي لسنة 1958 والمصري لسنة 2014 والعربي النافذ لسنة 2005 على الخيانة العظمى كسبب موجب للمسؤولية الجنائية لرئيس الدولة أما القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 لم ينص صراحة على هذه الجريمة ، ولكن هذه الدساتير لم تحدد المعنى أو المفهوم الدقيق الذي ينطبق على الخيانة العظمى، وبالتالي اجتهد الفقه ببيان مفهوم الخيانة العظمى إزاء سكوت الدساتير عن ذلك، وسوف نستعرض موقف المشرع والفقه في كل من الفرنسي والمصري حول معنى الخيانة العظمى في النظم المقارنة، وذلك على النحو التالي:

أولاً مفهوم الخيانة العظمى في فرنسا

على الرغم أن الخيانة العظمى قد تم النص عليها في الدساتير المتعددة للجمهورية الفرنسية، إلا أن المشرع الدستوري لم يحدد مفهومها الأمر الذي دفع الفقهاء لوضع تعريف لها ولقد اختلف الفقه حول هذا المفهوم ، فذهب قسم منهم إلى بيان الخيانة العظمى من خلال تبني مشروع يتضمن الأفعال التي تحدد العناصر المنشئة للمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية وتحديد الأفعال المكونة للخيانة العظمى، وقد تبنى هذا المشروع الفقيه الفرنسي (Alpert de Broglie) والذي اشترط لقيام مسؤولية الرئيس عدم إنعقادها إلا في حالات (الخيانة العظمى، محاولة الغصب أو لاختلاس)، إلا أن هذا المشرع لم يحدد ماهية الخيانة العظمى، الأمر الذي من أجله أقدم النائب الفرنسي (pascal Dupart) على عرض مشروع قانون لتحديد الأفعال المكونة للخيانة العظمى أمام مجلس النواب وقد حصرها في حالات خمس هي⁽¹⁾:

- إذا أعاد رئيس الجمهورية بوسائل غير مشروعة ممارسة السلطة التقديرية على سبيل المثال بحل البرلمان بصفة غير مشروعة، أو بإثارة العصيان أو الفتنة ضد البرلمان، أو إذا لم يتخذ التدابير الضرورية في حالة الهجوم لحماية البرلمان، أو إذا عرق التدابير للدفاع عنه.

⁽¹⁾ وهذا ما ذهب إليه الفقيه الفرنسي M.Haurio; Precis de droit وقد أشار إليه د.رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام (ص480).

- إذا كان الرئيس متهمًا بجرائم ضد أمن الدولة وفقاً لقانون العقوبات.
- إذا أقدم الرئيس على حرب دون موافقة البرلمان.
- إذا أدخل الرئيس أو ترك جماعات أجنبية تدخل البلاد.
- إذا اتهم الرئيس بأفعال أو حركات تستهدف إيقاف أو قلب الدستور .

ولم يوافق مجلس النواب على ذلك التعريف ولم يتم إقرار هذا المشروع.

إلا أن جانب آخر من الفقه يرى إلى وجوب صياغة تعريفات لتحديد ذلك المضمون ومن ذلك ما ذهب إليه الأستاذ (موريس دوفرجيه) إلى تعريفها بقوله " أنها تتكون من إساءة استعمال الرئيس لوظيفته لتحقيق عمل ضد الدستور أو المصالح العليا للبلاد" وعرفها العميد (جورج فيدل) بقوله: " كل اهمال خطير في أداء المهام الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية" ، ويقول الأستاذ (ميشيل هنري فابر) إن هذه الجريمة تتحقق بالإلتهاكات الخطيرة لرئيس الجمهورية للتزاماته الدستورية، وفي كل حالة تصف أعمال اللوم على رئيس الجمهورية ."

وقد ذكر الفقيهان الفرنسيان (Marcel prelot et jean boulous) أن دستور سنة 1848 الفرنسي وصف الخيانة العظمى بأنها جريمة، وذلك في المادة (68) من الدستور سالف الذكر حيث عرفتها بأنها " كل إجراء صادر عن رئيس الجمهورية بحل الجمعية الوطنية أو بتأخيل دورات انعقادها أو بوضع عقبات أمامها خلال فترة نيابتها"⁽¹⁾، وهكذا فإن فقهاء القانون الفرنسي قد اختلفوا في معنى الخيانة العظمى مدلولاً وعنصراً.

ولقد ذهب جانب من الفقه⁽²⁾ إلى أن السبب في نفور واضعي الدستور الفرنسي الحالي لسنة 1958 من إعطاء تعريف واضح للخيانة العظمى، حيث يرجع ذلك إلى اتفاق ضمني بين المدافعين عن السلطة التنفيذية والمدافعين عن السلطة التشريعية، فتسعى الطائفة الأولى إلى ذلك باعتبار إن هذا النص سيقف عائقاً أمام تطبيق هذه الجريمة، بينما ترغب الطائفة الثانية في الإبقاء على أكبر سلطة تقدير للبرلمان في هذا الشأن.

⁽¹⁾ أشار إليه د. نويجي، مسؤولية رئيس الدولة (ص177).

⁽²⁾ ومن هذا الفقه، الفقيه الفرنسي (Antide Moreau) أشار إليه د نويجي، المصدر نفسه، ص180.

ثانياً مفهوم الخيانة العظمى في مصر

اختلف الفقه المصري في معنى الخيانة العظمى، فقد ذهب جانب من الفقه⁽¹⁾، إلى أن المشرع المصري _ وبخلاف المشرع الفرنسي _ قد حدد معالم وأساس جريمة الخيانة العظمى، وهو الأمر الذي تحقق بالقانون رقم 79 لسنة 1958 الخاص بمحاكمة الوزراء والتي تشمل "كل جريمة منصوص عليها في القوانين وتمس سلامة الدولة وأمنها الخارجي والداخلي" حيث أن تعريف الخيانة العظمى بالنسبة للوزراء والوارد في هذا القانون يمكن أن يقاس عليه مفهوم الخيانة العظمى بالنسبة لرئيس الجمهورية أيضاً، وبذلك فإن الخيانة العظمى لرئيس الجمهورية تعني ما عنده بالقانون المذكور، حيث نصت المادة (5) من القانون رقم 79 لسنة 1959 على أنه "تعتبر خيانة عظمى كل جريمة تمس سلامة الدولة أو أمنها الخارجي أو الداخلي أو نظام الحكم الجمهوري ويكون منصوصاً عليها في القوانين المصرية أو السورية _ صدر هذا القانون في عهد الوحدة _ ومحدوداً لها في أي من هذه القوانين عقوبة الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو الاعتقال المؤبد أو المؤقت". ولكن جانباً آخر من الفقه المصري⁽²⁾ ذهب إلى أن الخيانة العظمى بالنسبة لرئيس الجمهورية لا يتطابق معناها تماماً مع المدلول الوارد بالقانون رقم 79 لسنة 1958 والخاص بمحاكمة الوزراء، والسبب في ذلك هو أن مضمون جريمة الخيانة العظمى بالنسبة لرئيس الجمهورية يشمل أيضاً ما قد يصدر عن رئيس الجمهورية من أفعال تمثل إهمالاً جسيماً في الحفاظ على سيادة الدولة واستقلالها وانتهاكاً لأحكام الدستور، وخاصة النصوص المنظمة للسلطات العامة في الدولة، وعليه فإن جريمة الخيانة العظمى التي يرتكبها رئيس الجمهورية تتضمن "كل جريمة تمس سلامة الدولة أو أمنها الخارجي أو الداخلي أو نظام الحكم الجمهوري، وكذلك كل عمل يصدر من رئيس الجمهورية ويعتبر إهمالاً جسيماً في الحفاظ على سيادة الدولة واستقلالها أو اعتداء على أحكام الدستور".

إلا أن هناك جانب ثالث من الفقه⁽³⁾ ذهب إلى أن المذكورة الإيضاحية لقانون 247 لسنة 1956 الخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية، والتي تتضمن تعريف الخيانة العظمى، قد أحالت إلى قانون العقوبات تحديد أعمال الخيانة العظمى، حيث لم يرد في الدستور ولا في القانون الخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية تعريف محدد لفعل الخيانة العظمى الذي يمكن نسبته إلى رئيس الجمهورية، وهكذا فإن المرجع في ذلك هو قانون العقوبات، ويذهب هذا الجانب إلى أن الخيانة

(1) السنوسي، المسئولية السياسية لرئيس الدولة (ص 114).

(2) البيونوني ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني (ص 780) وما بعدها.

(3) الغمام، رئيس الدولة في الأنظمة الديموقراطية الغربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي(ص 324).

العظمى تعني كل أفعال تتعلق بالمساس باستقلال البلد وأمنها ووحدة أراضيها واستخدام القوة لمحاولة قلب نظام الحكم أو تغيير الدستور أو النظام الجمهوري أو شكل الحكومة، وبالرجوع إلى قانون العقوبات فإنه تطبق الجرائم المنصوص عليها في الباب الأول والثاني من قانون العقوبات المصري تحت عنوان (الجنایات والجناح المضرة بالمصلحة العمومية وبيان عقوباتها) وخصوصاً المواد 77 و 87 منه⁽¹⁾.

⁽¹⁾ تنص المادة (77) على "يعاقب بالإعدام من ارتكب فعلًا يؤدي إلى المساس باستقلال البلد أو وحدة وسلامة أراضيها" وأيضاً المادة (87) والتي تنص على "يعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة كل من حاول بالقوة قلب أو تغيير دستور الدولة أو نظامها الجمهوري أو شكل الحكومة".

ثالثاً: مفهوم الخيانة العظمى في فلسطين

لم ينص المشرع الدستوري في القانون الأساسي الفلسطيني صراحةً على الخيانة العظمى الأمر الذي أدى إلى وقوع الباحثين في خلط، جعلهم يستبعدون من دراستهم جريمة الخيانة العظمى من بين الجرائم المحركة لمسؤولية رئيس الدولة الجنائية⁽¹⁾.

والذي نراه أن المشرع الفلسطيني جعل تلك الجريمة من الجرائم التي تحرك مسؤولية رئيس الدولة، حينما تحدث عن شروط الترشح لمنصب الرئيس، والتي يدخل من ضمنها ألا يكون محكوماً عليه بجنائية، ونرى تنظيم تفاصيل تلك الجريمة في المادة (1) من الأمر رقم (555) لسنة 1957م المطبق في قطاع غزة، والتي يرجع أصلها للأحكام الواردة في الباب الأول من الكتاب الثاني قانون العقوبات المصري رقم 58 لسنة 1937م المعدل⁽²⁾، حيث جاء فيها " يعاقب بالإعدام كل من ارتكب عمداً فعلًا يؤدي إلى المساس باستقلال البلاد أو وحدتها أو سلامتها أراضيها".

ويفسر جانب من الفقه علة التجريم هنا، إلى حماية الشخصية الدولية للدولة في إستقلالها ووحدتها واقليمها⁽³⁾. وعلى ذلك فقد بين بعض الفقه عبارة الإستقلال، بعدم خضوع الدولة لسياسة دولة أخرى، وهو شرط مفترض لقيام تلك الجريمة، ويستوي أن يكون المساس باستقلال البلاد قد وقع بصفة مؤقتة أو وقع بصفة مستمرة، وبيني على ذلك قيام الجريمة في حق من يمكن بفعله دولة أجنبية من أن تتمتع بوضع سياسي، ينقص من سيادتها، أو تمنح دولة أجنبية امتيازاً قضائياً يمس من استقلالها القضائي، وكذلك الحال بالنسبة لامتيازات المالية⁽⁴⁾.

أما فيما يتعلق بالمساس بالوحدة، فهي تلك الأفعال التي من شأنها المساس بوحدة الدولة وتميز الإقليمية الدستورية لها بصفتها كيان موحد⁽⁵⁾.

ويقصد بسلامة الإقليم، ارتكاب أفعال من شأنها نزع جزء من إقليم الدولة على نحو يفقد الدولة ممارسة سيادتها على ذلك الإقليم المنتزع.

(1) ناجي، مسؤولية رئيس الدولة الجنائية (ص184).

(2) جاء في صدر المادة (1) من الأمر(555) لسنة 1957م ما يلي " تستبدل بأحكام الباب الأول من الكتاب الثاني من قانون العقوبات المصري المطبق في قطاع غزة بالأمر 102 الصادر في 4 فبراير سنة 1950م الأحكام الآتية...."

(3) الشورابي، التعليق على قانون العقوبات المعدل بالقانون رقم 124 لسنة 2009(ص28).

(4) التركمانى، طرق انتهاء ولاية رئيس الدولة (ص 211).

(5) التركمانى، المرجع السابق (ص 211).

ولا يُنظر إلى سبب انتزاع هذا الجزء الإقليمي من الدولة، فيستوي أن يكون بسبب غزو أجنبي أم بسبب احتلال أم بسبب استقلال جزء من إقليم الدولة⁽¹⁾، والمقصود بالإقليم هنا، كل عقار يخضع لسيادة الدولة دون منقولاتها⁽²⁾، وهذا أيضاً ما سلكه قانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936 والمطبق في قطاع غزة في تحديد الأفعال التي من شأنها تعتبر من جرائم الخيانة والتي يعاقب عليها ويظهر ذلك جلياً في المواد 50 وما بعدها قانون العقوبات الفلسطيني.⁽³⁾

أما بالنسبة لمحافظات الضفة الغربية (المحافظات الشمالية) فإن التكلم عن الخيانة العظمى يستوجب التطرق إلى قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 المعدل، والمطبق على أراضي الضفة، حيث نظمتها المادة (110) في الفصل الأول من الكتاب الثاني الخاص بالجرائم التي تقع على أمن الدولة الخارجي، حيث جاء فيها "كل أردني حمل سلاحاً ضد الدولة في صفوف العدو عوقب بالإعدام، وكل أردني وإن لم ينتم إلى جيش معاد أقدم في زمن الحرب على عمل عدواني ضد الدولة عوقب بالأشغال الشاقة المؤبدة ...".⁽⁴⁾

من الجدير ذكره هنا أن قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960، هو قانون أردني الأصل تسرى قواعده في المملكة الأردنية الهاشمية، وفي أراضي الضفة الغربية كما ذكرنا، إلا أن سريان النصوص التجريمية المتعلقة بالخيانة العظمى يقتصر فقط على رئيس الدولة الفلسطيني، دون ملك الأردن لانعدام مسؤوليته الجنائية والسياسية كون أن نظام الحكم في الأردن نظام ملكي والذي ي عدم معه مسألة الملك عن أفعاله⁽⁵⁾.

نخلص مما سبق ، أن الأفعال التي تعتبر من قبيل الجرائم الماسة بالشرف، والتي يندرج تحتها جريمة الخيانة العظمى من الممكن أن تثير مسؤولية رئيس الدولة الجنائية، وتكون سبباً في انتهاء ولايته الرئاسية بعزله من منصبه فيما لو تم إدانته بها، ويرجع تقدير تلك الأفعال ، ومدى

⁽¹⁾ الحلو، القانون الدستوري (ص257).

⁽²⁾ الشواربي، التعليق على قانون العقوبات المعدل بالقانون رقم 124 لسنة 2009 (ص28).

⁽³⁾ نصت المادة 50 من قانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936 على " كل من حرض شخصاً آخر على الاغارة على فلسطين بقوة مسلحة، يعتبر أنه ارتكب الخيانة ويعاقب بالإعدام".

راجع المادة 51 من قانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936

راجع المادة 52 من قانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936

راجع المادة 53 من قانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936

⁽⁴⁾ التركمانى، طرق انتهاء ولاية رئيس الدولة (ص211).

⁽⁵⁾ انظر المادة (30) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 المعدل والتي جاء فيها " الملك هو رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية".

انتمائها إلى طائفة جرائم الشرف إلى محكمة الموضوع المختصة ، والتي تستنurge من ظروف الواقعه والدلالات الخارجيه المحيطة بارتكابها.

ومن الجدير ذكره هنا أن مشروع الدستور الفلسطيني قد نص على الخيانة العظمى كسبب لمسؤولية الرئيس الجنائية، وهو بذلك يحدو في اتجاهه إلى المشرع الدستوري المصري.

ويتضح ذلك جلياً من خلال ما ذكرته المادة(90) من مشروع دستور فلسطين حيث جاء فيها "اتهام رئيس الدولة بالخيانة العظمى، أو بخرق الدستور، أو بارتكاب جريمة، يكون بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء المجلس النبأبي، ولا يصدر قرار الإتهام إلا إذا وافقت عليه أغلبية ثلثي مجموع أعضاء المجلس النبأبي، وفور صدور الإتهام يتوقف الرئيس عن ممارسة مهامه، وتتم محاكمته أمام المحكمة الدستورية".

وبالنظر إلى اختصاصات المحكمة الدستورية الواردة في قانون تشكيل المحكمة الدستورية رقم 3 لسنة 2006 نجد أنه لم ينص في المادة 24 منه على مثل هذا الاختصاص وبالتالي نحن نوصي المشرع الفلسطيني بتعديل هذا القانون وجعل إحدى اختصاصات المحكمة الدستورية محاكمة الرئيس أمامها جنائياً لكن أمام دائرة تشكل خصيصاً لمحاكمته جنائياً.

رابعاً: موقف الفقه من جريمة الخيانة العظمى

لقد اختلف الفقه الدستوري حول طبيعة الخيانة العظمى هل هي جريمة ذات طابع جنائي أم ذات طابع سياسى؟؟ فلقد ذهب جانب من الفقه إلى اعتبارها جريمة ذات طابع سياسى، بدليل أنها لا تدرج تحت أي من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات، وأنها تختلف عن جريمة (الخيانة) المجرمة في قانون العقوبات والتي تعنى التخابر مع الأعداء وتسليمهم أسرار أو موضع هامة⁽¹⁾.

حيث يرى (جورج فيدل) أن الخيانة العظمى هي جريمة سياسية وما يدلل على ذلك عدم وجود أي رقابة على قرار المحكمة العليا فيما يتعلق بوجود تلك الجريمة، كما أن البرلمان هو من يحدد المقصود بالخيانة العظمى، وله كامل الحرية في هذا المجال⁽²⁾، كما يذهب جانب من الفقه إلى أن الخيانة العظمى جريمة ذات طابع سياسى مستدلاً بأن العقوبة التي توقع هي العزل وهي عقوبة سياسية، وهو الأمر الذي سار عليه جانب من القضاة⁽³⁾.

إلا أن جانباً من الفقه⁽⁴⁾ يرى خلاف ذلك تماماً، حيث يذهب إلى أن الخيانة العظمى جريمة ذات طابع جنائي وليس سياسى، مشيراً إلى أن أساسها وجوهتها هو الإهمال الخطير في أداء مهام رئيس الجمهورية. وهناك من الفقه من يرى أن الخيانة العظمى ذات طابع مزدوج (سياسي جنائي) فهي جريمة سياسية بصفة أصلية وجنائية بصفة تبعية مستدلاً بأن جهة الاتهام هي جهة سياسية(البرلمان) وأن سبب قيام المسئولية فعل يدخل ضمن الجانب الجنائي، وأن عقوبة (العزل) هي عقوبة سياسية⁽⁵⁾.

ونحن بدورنا نؤيد هذا الجانب من الفقه، إلا أننا نعتبر أن الخيانة العظمى جريمة جنائية بصفة أصلية وسياسية بصفة تبعية، لأنه وعندما تحيل بعض القوانين الخاصة بمحاكمة رئيس الجمهورية تعريف الخيانة العظمى إلى قانون العقوبات كما في النظام المصري، فإنه يتولد لدينا خير دليل على الطابع الجنائي للخيانة العظمى، ثم إن المشرع الدستوري المصري لم ينظم سوى

(1) بركات ، المسئولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة اليمقراطية المعاصرة (ص123).

(2) نقاً عن ناصف، مدى توازن السلطة مع المسئولية (ص124) وما بعدها.

(3) ذهب أغلب الفقه اللبناني إلى اعتبار الخيانة العظمى جريمة سياسية وليس جنائية كما في قرار محكمة التمييز بتاريخ 7/6/2004 ، جريدة المستقبل- الثلاثاء 8/جذيران/2004. راجع إسماعيل: محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي والقضاء السياسي(ص515).

(4) بسيوني ،سلطة ومسئوليية رئيس الدولة في النظام البرلماني (ص244)

(5) نويجي، مسئوليية رئيس الدولة (ص159).

المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية وليس السياسية، ورغم ذلك جعل الخيانة العظمى من بين أسباب مسؤولية الرئيس⁽¹⁾، حتى وإن كان هذا الأمر محل انتقاد من جانب بعض الفقه⁽²⁾ لأنه يتحقق - حسب ما يرى هذا الرأي - وحجم الإختصاصات والصلاحيات والسلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية، ويخالف المبدأ القائل (حيث توجد السلطة توجد المسؤولية)، ومن جانب آخر فإن صلاحية اتهام الرئيس بهذه الجريمة قد أوكلتها الدساتير إلى البرلمان وهو جهة سياسية، فضلاً عن أن العقوبة المقررة هي (العزل) وهذه العقوبة لها طابع سياسي ومن ذلك تكون الخيانة العظمى جريمة ذات طابع مزدوج، وإن كانت أقرب إلى الجانب الجنائي أكثر من السياسي.

ونرى أيضاً أن العناصر التي تدخل في تكوين الخيانة العظمى جميعها تدور حول فكرة الخطأ العمدي الصادر عن رئيس الجمهورية والذي يتخذ الإضرار بالمصالح العليا للدولة وتجاوز صلاحياته الدستورية، إضافة إلى أن الدساتير التي أحالت على قوانين أخرى بيان ماهية الخيانة العظمى أوضحت أنها جريمة ذات طابع جنائي بصفة أصلية بدليل درجها ضمن قانون العقوبات المصري مثلاً، رغم أن محكمة الرئيس تتخذ طابعاً مزدوجاً، فهي محكمة سياسية بالنظر إلى سلطة الإتهام (البرلمان)، وكذلك هي ذات طبيعة قانونية من زاوية النظر إلى جهة المحاكمة (المحكمة الخاصة التي تحاكم الرئيس) بل إن العقوبة التي تقع على الرئيس المدان قد لا تقتصر على العزل من المنصب فقط، بل قد تمتد إلى حرية الرئيس أو ماله.

⁽¹⁾ السنوسى، المسئولية السياسية لرئيس الدولة (ص108).

⁽²⁾ عبد العال، القانون الدستوري(ص220) وما بعدها.

الفرع الثاني

ارتكاب جريمة من نوع جنائية

لم يرد تعريف محدد للجريمة الجنائية لرئيس الدولة في الدساتير⁽¹⁾ رغم نصها عليها، ولكن تحديد معنى الجريمة الجنائية ليس بالأمر الصعب ما أمكن الرجوع إلى قانون العقوبات الذي يحدد الأفعال التي تعتبر جرائم، فكل فعل متى ما كان غير مشروع وصادر عن إرادة جنائية وكان القانون مقرراً له عقوبة أو تبييراً احترازياً، عد ذلك الفعل جريمة⁽²⁾.

لم يضع الفقه تعريف محدد للجريمة الجنائية⁽³⁾ حيث عرفها بعدها تعريفات، نذكر منها ما ذهب إليه بعض الفقه العراقي والذي جاء في تعريفه (كل فعل او امتناع عن فعل صادر من شخص ويقرر له القانون عقاباً جنائياً)⁽⁴⁾. في حين ذهب بعض الفقه معرفاً إليها بأنها (سلوك إرادي يحظره القانون ويقرر له جزاءً جنائياً)⁽⁵⁾.

وهكذا فإن التعريفات التي ذكرناها كما نرى تركز في نهايتها على الجزاء الجنائي كي يكتمل وصف الجريمة، إذ لا جريمة بدون جزاء كما لا جزاء بدون جريمة⁽⁶⁾.

ينظر هنا أن الجريمة السياسية تعتبر أحد أشكال الجريمة الجنائية، حيث يكون الباعث فيها سياسياً وغرضها سياسي أيضاً وهو تغيير الواقع السياسي للدولة، أو تغيير الحكومة القائمة، وأن حق المعتدى عليه فيها هو ما للأفراد والحكومة من حقوق سياسية عامة⁽⁷⁾. أما فيما يتعلق عند مدى إمكانية تحريك المسئولية الجنائية لرئيس الدولة في اتهامه بارتكاب جريمة جنائية فإن من الفقه⁽⁸⁾ من يعتبر هذه الحالة _أي حالة الإتهام بارتكاب جريمة جنائية_

(1) وتجدر الإشارة إلى أن الجريمة الجنائية تعرف في الشريعة الإسلامية بأنها (محظورات شرعية زجر الله عنها بحد أو قصاص أو تعزير). انظر في ذلك الدكتور عودة، التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالوضع العربي(ص66).

(2) ذهب البعض إلى الوجهة الاجتماعية في التعريف بالجريمة الجنائية بأنها (كل فعل يخالف الناموس الاجتماعي، وجديرة بأن يقع على مرتكبه جزاء ولو لم تتضمن القوانين ذكر جزاء على الفاعل). راجع في ذلك الصيفي، القاعدة الجنائية (ص83).

(3) راجع تعريف الجريمة في مدلولها الجنائي حسني، شرح قانون العقوبات (ص40).

(4) كامل، شرح قانون العقوبات القسم العام (ص67).

(5) الفهوجي، شرح قانون العقوبات القسم العام (ص44).

(6) سرور، الوسيط في قانون العقوبات (ص96).

(7) سعيد، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني(ص224) وانظر كذلك حسني ، المصدر السابق(ص461).

(8) فهمي، النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين(ص420).

من حالات انتهاء مدة الرئاسة، إلا أن هناك جانباً آخر⁽¹⁾ لا يرى ذلك بل يذهب إلى أنها تتعلق بإيقاف الرئيس عن عمله مؤقتاً حتى يتم الفصل في الإتهام، وهو ما يعني إمكان عودة الرئيس إلى العمل إذا حكم ببراءته، وهو الأمر الذي لم يتناوله الدستور المصري بالتحديد حيث نظم الحكم في حالة الإدانة فقط، وكما هو معلوم فإن نائب رئيس الجمهورية هو الذي سيتولى مهام الرئاسة حتى يتم الفصل في الإتهام الموجه لرئيس الجمهورية.

أولاً: موقف المشرع المصري في النص على الجريمة الجنائية المرتكبة من الرئيس

حيث تعد هذه من الجرائم التي نص عليها المشرع الدستوري المصري في دساتيره المختلفة حيث نص عليها أول مرة في المادة (85) من دستور 1971 عندما قرر فيها (يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية)، ومن ثم ورد ذكرها في المادة(152) من دستور 2012 ، والمادة (259) من دستور 2014 والتي قرر فيها (يكون اتهام رئيس الجمهورية بانتهاك أحكام الدستور ، أو بالخيانة العظمى ، أو أي جنائية أخرى).

إلا أنه يلاحظ هنا : أن المشرع الدستوري المصري في الدساتيرين الآخرين ضيق من نطاق مسؤولية رئيس الدولة الجنائية، حينما قصرها على الأفعال المكونة لجريمة من نوع جنائية، وذلك خلافاً لما كان معمولاً به في دستور 1971م، الذي جعل مسؤولية الرئيس قائمة في حال ارتكابه لأي فعل مؤثتم جنائياً، سواء كان من نوع الجنائية أم الجنحة، وهذا يعني أنه وفقاً لدستور 1971م، تدخل كل جريمة جنائية تحت نطاق التأثيم في القانون الجنائي و يمكن أن تكون محلاً لمساءلة رئيس الدولة الجنائية، طالما أنه كان الفعل غير مشروع وصادر عن إرادة جنائية، وكان القانون مقرراً لها عقوبة أو تدبير احترازي⁽²⁾، إلا أن المشرع في دستوري 2012 و 2004م حصرها حصرها في الأفعال المكونة لجريمة من نوع جنائية، وإن كان لم يتعرض فيهما أيضاً للمقصود بهذه الجريمة على وجه الدقة، ولذلك نجد أنه لا بد من الرجوع لقانون العقوبات المصري رقم 58 لسنة 1937 المعدل، لبيان ماهيتها، وتحديد الأفعال التي تدخل ضمن نطاقها، فإذا ما استبعينا المواد (77-78) المتعلقة بجريمة الخيانة العظمى، فتكون الجريمة من نوع جنائية (إذا كانت ناتجة عن كل عمل منهى عنه، أو الامتناع عن عمل تأمر به القوانين، التي ترمي إلى

⁽¹⁾ السنوسى، مسؤولية رئيس الدولة (ص110).

⁽²⁾ حسني ، شرح قانون العقوبات (ص40).

المحافظة على النظام الاجتماعي والأمن العام⁽¹⁾، مقرراً لها عقوبة الإعدام أو السجن المؤبد أو السجن المشدد⁽²⁾.

وبالتالي فإن تحديد تلك الجرائم ليس بال مهمة المستحيلة، حيث يمكن استنتاجها من نصوص قانون العقوبات، وفقاً لطبيعة الفعل والعقوبة المقررة له، وهذا أمر متطرق عليه في الفقه الجنائي، على اعتبار القانون الجنائي هو الذي يحدد الجرائم ويبيّن العقوبات المقررة لكل منها⁽³⁾.

خلاصة القول: أن رئيس الجمهورية لو ثبت ارتکابه أحد الأفعال المؤثمة في قانون العقوبات المصري من نوع الجنائية، وتمت ادانته بها عبر الإجراءات المحددة، فيترتب على ذلك عزله من منصبه الرئاسي قبل انتهاء مدة ولايته الدستورية.

ثانياً: موقف المشرع الفلسطيني في النص على الجريمة الجنائية المرتكبة من الرئيس

ذكرنا سابقاً أن الرئيس في النظام الفلسطيني يسأل جنائياً حتى وإن خلا القانون الأساسي من النص صراحةً على مثل هذه المسؤولية، حيث يمكن مساءلة الرئيس جنائياً وفقاً للقواعد العامة في قانون العقوبات، مع الأخذ بالاعتبار المكانة الوظيفية لرئيس الدولة في فلسطين وضرورة وجود إجراءات خاصة حين مساءلته.

إذن فالمسؤولية الجنائية المقررة هنا تأتي في سياق ضرورة تحقق شروط الأهلية القانونية المطلوب توافرها في الرئيس، والتي يدخل من ضمنها ألا يكون محكوماً عليه بجنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، ويترتب على ذلك أن مسؤولية رئيس الدولة الفلسطيني الجنائية وفقاً للقانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003م المعدل والتشريعات المنبثقة عنه تتحصر في الجنايات والجناح المخلة بالشرف والأمانة العامة.

ولقد ذكرنا سابقاً بأنه يصعب وضع قاعدة عامة، يمكن على ضوئها تحديد الأفعال التي تشكل الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة ومن ثم يجب أن ينظر إلى كل فعل على حده، ومع ذلك ذكرنا بأن هناك مجموعة من الجرائم لا يختلف أحد حول اعتبارها جرائم مخلة بالشرف أو الأمانة ومن

(1) عبد الملك، الموسوعة الجنائية (ص3).

(2) تجدر الإشارة هنا إلى أن عقوبة الجنائية وفقاً لما كان مقرراً في المادة (10) من قانون العقوبات المصري رقم 58 لسنة 1937م وهي (الجرائم المعقاب عليها بالعقوبات الآتية: الإعدام، الأشغال الشاقة المؤبدة، الأشغال الشاقة المؤقتة)، إلا أنه بصدور قانون العقوبات المعدل رقم 95 لسنة 2003 فقد عدلت من عقوبة الأشغال الشاقة أينما وردت في قانون العقوبات إلى عقوبة السجن المؤبد إذا كانت مؤبدة، والسجن المشدد إذا كانت مؤقتة.

(3) الشواربي، التعليق على قانون العقوبات المعدل بالقانون رقم 124 لسنة 2009 (ص27).

ضمنها جريمة الخيانة العظمى وقد سبق ذكرها في الفرع السابق. إضافة إلى جرائم الفساد. وسنقوم باستعراض شرح موجز حول جرائم الفساد التي تثير المسئولية الجنائية لرئيس الدولة¹.

• جرائم الفساد

نص المشرع الفلسطيني على جرائم الفساد، باعتبارها احدى الجرائم المحركة لمسئولية رئيس الدولة الجنائية في قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005م المعدل بالقرار بقانون رقم 7 لسنة 2010م.

وبالرجوع لنص المادة (4) منه نجدها قد قررت بأنه (يعتبر فساداً لغايات تطبيق أحكام هذا القانون ما يلي:

1. الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة والجرائم المخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.

2. الجرائم الناتجة عن غسل الأموال المنصوص عليها في قانون غسل الأموال

3. كل فعل يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.

4. إساءة استعمال السلطة خلافاً للقانون.

5. قبول الواسطة والمحسوبيّة التي تلغي حقاً وتحق باطلأ.

6. الكسب غير المشروع.

7. جميع الأفعال المجرمة الواردة في الاتفاقيات العربية والدولية لمكافحة الفساد التي صادقت عليها أو انضمت إليها السلطة الوطنية).

وبذلك نرى أن المشرع حينما أصدر هذا القانون، كان حريصاً على أن يتمتع بالشمولية المطلوبة فنراه قد أحضر جميع العاملين في مؤسسات السلطة العامة والخاصة لنطاقه من أعلى الموظفين درجة إلى أدناهم درجة⁽²⁾ ، ولم يحيد رئيس الدولة عن ذلك، وبالرجوع للمادة (5) من قانون مكافحة الفساد منه نجدها قد قررت أنه (يخضع لأحكام هذا القانون رئيس السلطة الوطنية...).

والسبب الرئيس من تقرير مسئولية رئيس الدولة الجنائية عند ارتكابه لإحدى جرائم الفساد، هو حماية المال العام من خطر استغلاله والتعدّي عليه، وحماية المال العام من المتاجرة في أعلى

⁽¹⁾ التركمانى، طرق انتهاء ولاية رئيس الدولة (ص214).

⁽²⁾ النتشة، تاريخ فلسطين وجغرافيتها (ص11).

المناصب القيادية في الدولة بما يضعف الثقة في مؤسسات السلطة الوطنية⁽¹⁾، كما أن ارتكاب رئيس الدولة لمثل تلك الجرائم يؤدي إلى ثرائه من وراء استغلاله لمنصبه دون وجه حق⁽²⁾، لا سيما وأن الوظيفة الرئاسية تعطي صاحبها سلطة خطيرة مستمدّة من قوة الدولة⁽³⁾.

يشار هنا إلى أن العقوبة التي قررها المشرع لجرائم الفساد، قد ذكرتها الفقرة الأولى من المادة (14) من قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم (1) لسنة 2005 بقولها (فيما لم يرد فيه نص في قانون العقوبات أو أي قانون آخر نافذ، يعاقب كل من أدين بأحد الجرائم المحددة بهذا القانون بعقوبة من ثلاثة سنوات إلى خمس عشرة سنة، وغرامة مالية تصل إلى قيمة الأموال محل الجريمة أو إحدى هاتين العقوبتين ورد الأموال المتحصلة من الجريمة).

أما فيما يتعلق بمشروع الدستور الفلسطيني فلا يخرج الموقف الفلسطيني في الدستور المنتظر هو متعارف عليه في معظم الدساتير العربية، لا سيما دستور 2014م لكن هناك مفارقة وحيدة بين مشروع الدستور، وما استقر عليه المشرع المصري في دستوره فتتمثل المفارقة في مكونات الجريمة الثالثة، التي عبر عنها أعضاء اللجنة التأسيسية لإعداد مشروع الدستور (بارتكاب الرئيس جريمة جنائية) وهي تختلف عن المصطلح الذي استعمله المشرع الدستوري المصري، حينما عبر عنها (بارتكاب الرئيس جنائية) حيث نجد أن مشروع الدستور الفلسطيني، أطلق الجرائم التي تثير مسؤولية رئيس الدولة على عموميتها، بحيث ينطوي تحت مظلتها كافة الجرائم، الجنائية وبعض الجرائم الجنحية⁽⁴⁾، بينما حصر المشرع الدستوري المصري في الجرائم من نوع الجنایات فقط.

ولقد أوضحت المادة (5) من قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936، مفهوم تلك الجرائم حينما قررت بأنه (... يراد بلفظة "الجنائية" الجرم الذي يستوجب عقوبة الإعدام أو الحبس مدة تتجاوز الثلاث سنوات دونما حاجة إلى إثبات إدانة المجرم في السابق، ويراد بلفظة "الجنحة" كل جرم لا يعد جنائية أو مخالفة، ويراد بلفظ "المخالفة" كل جرم يستوجب عقوبة الحبس مدة لا تتجاوز الأسبوع، أو كل جرم يستوجب غرامة لا تتجاوز الخمسة جنيهات إذا كان من الاجرام التي تستوجب الغرامة فقط).

(1) سويلم، أثر الفساد على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مقال منشور على موقع البيان بتاريخ 23/3/2001.

(2) جرادة، مكافحة الكسب غير المشروع، مكتبة آفاق (ص 58).

(3) التركمانى، طرق انتهاء ولاية رئيس الدولة (ص 213).

(4) ما لم يستثنى المشرع حالة بعينها مثلاً جاء في نص المادة 28 من قانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936 والطبق في قطاع غزة "

أما مسؤولية رئيس الدولة الجنائية وفقاً لقانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 المعدل، فلا يخرج نطاق الحديث عما ذكرناه سابقاً، إلا أن وجه المقارنة يكمن في نوع العقوبات المنصوص عليها ومقدارها وهي من الأمور التي نظمها المشرع الأردني في المواد (14) وحتى (23) الواقعة ضمن الفصل الأول من الباب الثاني، حيث جاء في المادة (14) بأن (العقوبة الجنائية هي الإعدام، والأشغال الشاقة المؤبدة، والاعتقال المؤبد، والأشغال الشاقة المؤقتة، والاعتقال المؤقت).

وكما سبق القول فإنه لا يجب أن تكون تلك الجرائم متصلة بممارسة الوظائف الرئاسية أم منفصلة عنها، كما أن إطلاق نطاق المسؤولية الجنائية وعموميتها، يعني أنها لا تفرق بين كون هذه الجرائم وثيقة الصلة بممارسة الوظيفة أو منبطة الصلة عنها⁽¹⁾.

أما المادة (15) من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 فقد نصت على "العقوبة الجنحية هي الحبس والغرامة والربط بكفاله"، أما المادة (16) فقد بينت معنى العقوبات التكديرية بقولها "العقوبات التكديرية هي الحبس التكديري والغرامة".

ونحن هنا نرى أن نطاق مسؤولية رئيس الدولة الجنائية في فلسطين يجب أن يمتد إلى الجرائم الجنائية الأخرى حتى وإن كان غير منصوص عليها في القانون الأساسي، وعدم الاعتداد باتجاهات الفقهاء بحصانة الرئيس فيما عدا الجرائم التي نص عليها القانون الأساسي أو مشروع الدستور ، لأن أي تعد على أحد الحقوق بانتهاكها يجب أن يقابل بالمساءلة حتى في مواجهة رئيس الدولة ، لكن هذا لا يعني أن يتم محاكمة الرئيس كأي فرد عادي إنما يجب اتخاذ إجراءات تناسب مع مكانة رئيس الدولة بإقرار إجراءات خاصة لمساءلة رئيس الدولة في فلسطين.

(1) عبد الحميد، مسؤولية رئيس الدولة (ص203).

الفرع الثالث

جريمة انتهاك أحكام الدستور

تعد جريمة انتهاك أحكام الدستور من الجرائم التي لم تتناولها إلا قلة من الدساتير ضمن نصوصها، حيث يمكن حصرها في الدستور المصري 2014م والدستور اللبناني الصادر سنة 1926، والدستور اليمني لسنة 1944م، والدستور العراقي لسنة 2005م، ومسودة مشروع دستور فلسطين⁽¹⁾، مع مراعاة أن هناك دولاً أشارت إلى هذه الجريمة ضمناً من خلال عبارات تحمل نفس الدلالة ، مثل دستور الصومال الصادر سنة 1960 حيث جاء في المادة (76) منه (جريمة التامر على النظام الدستوري)، ودستور دولة اليونان الصادر سنة 1975 المعدل حيث عبر عنها (بالمخالفة العمدية للدستور)⁽²⁾.

ويكون انتهاك الدستور في توافر القصد الجنائي لدى رئيس الدولة بالعمل على منع تطبيق أحكام الدستور ، مما يؤدي إلى خرق فاضح للواجبات الدستورية الملقاة على عاته. أما أهم الأفعال التي تدخل في تكوين العناصر المكونة لجريمة انتهاك الدستور فهي تلك الأعمال التي تصدر من رئيس الجمهورية ويترتب عليها مخالفة لنص من نصوص الدستور ، وتعليقه أو تعديله دون اتباع الإجراءات المحددة قانوناً.

وبالتالي فإن الأفعال المكونة لجريمة انتهاك الدستور ، يمكن إسنادها إلى كل فعل فيه مساس بالوثيقة الدستورية، وذلك بما تحتويه من قواعد خاصة بشكل الدولة، ونظام الحكم، وكذلك القواعد المنظمة لنشاط السلطات العامة، والقواعد التي تحدد حقوق الإنسان وحرياته وكيفية ضمانها، وكل فعل يمكن من خلاله لرئيس الجمهورية أن يمارس عملاً ليس من اختصاصه⁽³⁾. واستناداً إلى ذلك يعد انتهاكاً للدستور كل فعل يترتب عليه مساس بوثيقة الدستور سواء بتغيير أحكامها، أو بإيقاف تطبيق تلك الأحكام كلياً أو جزئياً، أو ممارسته لاختصاص خارج ما رسمه الدستور له.

⁽¹⁾ راجع المادة (58) من الدستور العراقي سنة 2005، والمادة (128) من دستور الجمهورية اليمنية، والمادة (90) من مشروع مسودة دستور فلسطين.

⁽²⁾ التركماني، طرق انتهاء ولاية رئيس الدولة (ص 201).

⁽³⁾ راجع الموقع الإلكتروني لجريدة النهار اللبنانية، مقالة منشورة في 22/3/2008، للدكتور دريد بشراوي، تحت عنوان حقوق الطائفة المارونية(ص 2).

من هنا يمكن إبراز العناصر المكونة لانتهاك الدستور في تجاوز الرئيس لحدود اختصاصاته الدستورية، وتعديل الدستور خلافاً للقواعد والإجراءات الدستورية، وتعطيل العمل بأحكام الدستور وذلك بالعمل بغير مقتضاهما، فيتوقف نفاذها وينعدم أثرها، ويمكن اجمال حالة انتهاك الدستور بمخالفة القواعد الدستورية موضوعياً بالنسبة لرئيس الجمهورية من ناحيتين نتناولهما في الآتي:

1. الانتهاك الظاهر للقواعد الدستورية

إن المشرع الدستوري وضع قيوداً لممارسة رئيس الدولة لاختصاصاته، توجب الرئيس باحترام تلك القيود الموضوعية وعدم الخروج عنها، وهذه القيود تمثل في مبادئ أساسية واردة في الوثيقة الدستورية، كمبدأ المساواة ، ومبدأ تكافؤ الفرص، والمبدأ القاضي بأن الإسلام دين الدولة الرسمي، ومبدأ كفالة حق التقاضي، فإذا اتخد الرئيس إجراءً يعتبر مساساً بالمبادئ والأحكام التي تضمنتها القواعد الواردة في الدستور فيعتبر هذا الإجراء غير دستوري، لانتهاكه الصريح لهذه القيود الدستورية، وتجاوزه للمحتوى الموضوعي لها، كذلك لا يجوز لرئيس الدولة التدخل في مجال حقوق الأفراد بأن يصدر قراراً يفترض فيه تقييدات أو تحديات تضيق من نطاق ممارسة أي من الحقوق الواردة في الدستور، لأن هذا التقييد غير جائز إلا بموجب قانون⁽¹⁾، وفي ضوء ذلك فإن التصرف الصادر من رئيس الدولة يكون تصرفاً دستورياً إذا لم يخالف مضمون هذه المبادئ، ولم يتجاوز في غaitه روح وثيقة الدستور.

2. الانتهاك المستتر للقواعد الدستورية

يعتبر هذا النوع من الانتهاك الأخطر من الناحية الفعلية، لأنه يتعلق بمسألة الغاية أو الهدف، فرئيس الدولة عندما يمارس اختصاصاته، فإنه يجب أن يسعى لتحقيق المصلحة العامة، وإلى الأهداف المخصصة التي رسمت لإجراء معين فلا ينحرف الرئيس فيها إلى غاية أخرى، وهذا ما يظهره رئيس الجمهورية عندما يصدر قراراً أو إجراءً يستوطن غاية غير مشروعة لمصلحة خاصة يبتغيها، فيذكر الرئيس أن عمله يتصل بالمصلحة العامة، ويقوم ببيان صلتها بها، ويعُظر عمله بإطار من الشرعية فيبدو العمل صحيحاً في ظاهره، فعند أوقات الأزمات قد يعمد الرئيس القابض على السلطة إلى المساس بجوهر حق ما أو الاعتداء على الوثيقة الدستورية – بتعليق

⁽¹⁾ وهذا قيد واضح على رئيس الجمهورية بغية عدم احتجاجه بالمصلحة العامة عندما يحاول تقييد حق ما، وقد نص على ذلك الدستور العراقي لسنة 2005م، في المادة (46) منه.

العمل بنص مثلاً متذرعاً بالمصلحة العامة، وهذا الوقف (التعليق) هو انتهاك لحرمة الدستور⁽¹⁾، إلا أن البحث والاستقصاء الدقيق عن النية الحقيقة لرئيس الجمهورية قد يظهر الغاية الخفية التي كان الرئيس يبتغي تحقيقها من خلال عمله، من هنا فإن عيب الغاية هو عيب خفي لذا تكمن خطورته في عدم سهولة كشفه، فالرئيس يحرص على عدم مخالفة الدستور بشكل صريح، لذا يستتر رئيس الجمهورية بعمله مخالفًا روح الدستور ومنتها حرمته.

ومع ذلك فإننا نرى أنه قد يضطر الرئيس في بعض الأحيان، إلى تعليق العمل بأحكام الدستور من خلال اجراءات محددة في الدستور لمجابهة حالة ضرورية وأخطار محدقة تتعرض لها البلاد، وهذه طريقة لا تثير مسؤوليته البتة، طالما وأنها متقدمة وأحكام الدستور لغاية المصلحة الوطنية العليا في البلاد.

(1) أبو فهمي، النظام الدستوري ورقابة دستورية القرآنين، ص418

الفصل الثاني

آليات المساءلة الجنائية لرئيس الدولة

الفصل الثاني

آليات المساءلة الجنائية لرئيس الدولة

تختلف الجهة التي تقرر جزاء المسؤولية من نظام دستوري آخر ولا شك أن البرلمان هو الجهة الأكثر فاعلية في تقرير مسؤولية الرئيس، وتشتد أغلب الدساتير إلى البرلمان حق الإتهام والمحاكمة رغم الاختلاف فيما بينها في هذا الشأن، وسوف نقوم بشيء من التفصيل ببيان إجراءات نظر الدعوى والمحاكمة والحكم في كل من الدستور الفرنسي النافذ لسنة 1958 والدستور المصري لسنة 2014 إلى جانب قانون محاكمة رئيس الجمهورية في مصر رقم 247 لسنة 1956 ، وموقف المشرع الفلسطيني وهذا ما سنبحثه في المبحث الأول من هذا الفصل . أما في المبحث الثاني فسوف نتناول الآثار التي تترتب على قيام المسؤولية الجنائية بحق رئيس الدولة وما هي الجزاءات التي تلحق رئيس الدولة جراء تحقق مسؤوليته الجنائية.

وبناءً على ما سبق نقسم هذا الفصل على النحو الآتي

المبحث الأول: إجراءات إتهام ومحاكمة رئيس الدولة

المبحث الثاني: الآثار المترتبة على قيام المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة

المبحث الأول

إجراءات إتهام ومحاكمة رئيس الدولة

تمهيد وتقسيم

القاعدة العامة، أن الدستور هو المرجع في تحديد القواعد والإجراءات الواجب توافرها لمساءلة رئيس الدولة، وبالتالي فإن الحديث عن إجراءات الإتهام والمحاكمة يتطلب البحث في الدساتير المقارنة للبحث في الجهة التي تقرر مسؤولية رئيس الدولة، وبالتالي فإن الحديث عن إجراءات اتهام الرئيس ومحاكمته في هذا المبحث سيكون على مطلبين، في المطلب الأول سنتناول إجراءات اتهام رئيس الدولة بينما نخصص المطلب الثاني للحديث عن إجراءات نظر الدعوى ومحاكمة الرئيس.

المطلب الأول

إجراءات اتهام رئيس الدولة

يعرف الإتهام بأنه قرار يصدر عن سلطة الإتهام ضد شخص متضمناً نسبة جريمة إليه، وبيان أدلةها، والمطالبة بتطبيق نصوص القانون عليه. ويتبع هذا القرار إحالة المتهم إلى المحاكمة⁽¹⁾، وفي أغلب الدساتير تتعقد صلاحية الإتهام إلى المجلس النيابي حيث هو السلطة المنوط بها توجيه الإتهام إلى رئيس الدولة، وبالتالي فإننا في هذا المطلب سنتناول الأنظمة المقارنة في اتهامها لرئيس الجمهورية حسب دساتيرها وذلك كما يلي

الفرع الأول

إجراءات اتهام رئيس الدولة

في النظام الفرنسي

لقد تبني المشرع الفرنسي في الدستور الحالي نظام المجلسين للسلطة التشريعية حيث تنص المادة (24) منه على "يُصوت البرلمان على القانون، ويراقب عمل الحكومة، ويقوم السياسات العامة، ويكون البرلمان من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ"⁽²⁾.

⁽¹⁾ معجم القانون، مجمع اللغة العربية (ص331).

2 Art, (24) " Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. il évalue les politiques publiques. Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat. "

وبالتالي فإن الحديث عن اتهام رئيس الجمهورية في النظام الفرنسي يستلزم منا تناول السلطة المختصة باتهام رئيس الجمهورية ومن ثم ذكر القواعد الإجرائية لاتهام رئيس الدولة وهذا ما سنذكره في النقاط التالية

أولاً: السلطة المختصة باتهام رئيس الجمهورية

إن الجهة التي ينطأ بها إتهام رئيس الجمهورية في فرنسا هو من اختصاص المجلسين (الجمعية الوطنية، مجلس الشيوخ) وبقرار موحد يصدر منها وبنصوص علني وبالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتكونون منهم المجلسان. وقد جعل دستور فرنسا لعام 1958 سلطة محكمة رئيس الجمهورية من اختصاص المحكمة العليا (*La haute Cour de Justice*) والتي تتكون من أعضاء منتخبهم الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ معاً⁽¹⁾ من بين أعضائهم بعدد متساوي، وكل منهما بعد كل تجديد عام أو جزئي للمجلسين، وتنتخب المحكمة رئيسها من بين أعضائها، على أن يحدد القانون الأساسي تشكيل هذه المحكمة وقواعدها وكذا الإجراءات المطبقة أمامها⁽²⁾.

يذكر هنا أن القانون الأساسي رقم 1 لسنة 1959 قد صدر في 2 فبراير 1959 وهو القانون الخاص بتشكيل المحكمة العليا في فرنسا، والذي حدد الأعضاء بعدد أربعة وعشرين عضواً أصلياً واثني عشر عضواً إحتياطياً يختارون مناصفة من المجلسين بالانتخاب السري بالأغلبية المطلقة لكافة الأعضاء، ويظلون أعضاء بهذه المحكمة طوال مدة نيابتهم بالبرلمان⁽³⁾.

يذكر هنا أن اتهام رئيس الجمهورية بواسطة مجلسي البرلمان، بالتصويت المنفصل لكل مجلس بالانتخاب السري العام وبالأغلبية المطلقة للأعضاء، ويتمتع حل الجمعية الوطنية في هذه الأثناء.

(1) كان دستور 1875 يجعل محكمة رئيس الجمهورية أمام مجلس الشيوخ. نوجي، مسؤولية رئيس الدولة (ص 318).

(2) نصت المادة 68 من الدستور الفرنسي لعام 1958 على " لا تجوز تتحية رئيس الجمهورية إلا في حال إخلاله بواجباته بما يتنافى بشكل واضح مع ممارسة ولايته. ويعلن عن هذه التتحية في جلسة البرلمان كمحكمة عليا. يتم إرسال اقتراح عقد اجتماع المحكمة العليا الذي يصادق عليه أحد مجلسي البرلمان فورا إلى المجلس الآخر الذي يفصل فيه خلال خمسة عشر يوما. يترأس المحكمة العليا رئيس الجمعية الوطنية. تفصل المحكمة العليا في أمر تتحية الرئيس، خلال شهر واحد، عن طريق الاقتراع السري. ويكون لقرارها الأثر الفوري. الأحكام الواردة أدناه يلزمها توافق أغلبية ثلثي أعضاء مجلس البرلمان المعنى أو من المحكمة العليا. لا يسمح التصويت بالوكالة. ولا تحتسب إلا الأصوات المؤيدة لاقتراح عقد اجتماع المحكمة العليا أو للتتحية. تتحدد شروط تطبيق هذه المادة بموجب قانون أساسي "

(3) راجع القانون الأساسي رقم 1-59 لسنة 1959 الخاص بتشكيل المحكمة العليا.

مع الملاحظ أنه ليس للمدعي العام أي دور في اتهام الرئيس وإنما يعطى الإتهام للمجلسين، فالإجراءات استثنائية، فطبقاً للمادة 18 من القانون الأساسي رقم 1 لسنة 1959، والمادة 86 من لائحة مجلس الشيوخ والمادة 156 من لائحة الجمعية الوطنية يتم الاقتراح باتهام رئيس الجمهورية عن طريق طلب موقع من عشرة نواب على الأقل من أعضاء الجمعيتيين البرلمانيتين، ويكون محدداً به اسم المتهم ومرفق به عرض للأفعال والواقع المنسوبة إليه، ويقرر مجلسى البرلمان عدم قبول الاقتراح باتهام رئيس الجمهورية إذا لم يحمل توقيع عشرة أعضاء برلمانيين⁽¹⁾.

ثانياً: القواعد الإجرائية لاتهام رئيس الجمهورية

لقد نصت المادة (28) من القانون رقم (59-1959) ، وهو القانون الخاص بتنظيم قواعد وإجراءات نظر الدعوى ، أمام المحكمة العليا ، على أن تحديد موعد بدء الجلسات يكون عن طريق رئيس المحكمة بطلب من النائب العام ، كما أوضحت المادة (29) من القانون بأن المتهمين يتلقون مضمون أمر الإحالة قبل ثمانية أيام من موعد بدء الجلسات علمًا أن ذلك أيضاً يتم بناءً على طلب النائب العام .

ولقد أشارت المادة (30) من القانون إلى إن حضور جلسات المناقشة يتم من خلال دعوة قلم كتاب المحكمة للقضاة الأصليين والاحتياط للحضور، وبخصوص القانون المطبق في المحكمة عند نظرها القضية ، فقد حدّته المادة (32) من القانون الأساسي ، حيث تطبق المحكمة القواعد الإجرائية الواردة في قانون الإجراءات الجنائية ، باستثناء ما ورد بشأنه نص خاص .

أما المادة (33) من القانون الأساسي ، فقد أوضحت الكيفية التي يتم بها اتخاذ القرار داخل المحكمة العليا ، والسبة اللازم توافرها ، فالمحكمة بعد غلقها باب المراقبة تفصل في كون المتهم مدانًا أم لا ، ويكون التصويت بالأغلبية المطلقة وبشكل سري ، أما عن العقوبة وكيفية اختيارها ، فقد أشارت إليه المادة (34) من القانون الأساسي ، حيث أن تصويت آخر يجري لاختيار عقوبة ملائمة للمتهم ، وتتبع المحكمة بشان قرارها الشروط الازمة لصحة إصداره من حيث التسبيب والنطق بجلسة علنية على أن يكون ذلك خلال شهرين من تاريخ الانعقاد ، ويكون لحكمها الصادر بالعزل أثر فوري كما أن أحكامها غير قابلة للطعن عملاً بحكم المادة (35) من القانون الأساسي . وبالتالي فإن قرار الإتهام يصدر من مجلسى البرلمان ويتخذ بالتصويت العلني وبالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلسين، على أن يضع المجلس موجزاً لاتهام في خلال عشرة أيام ويكون واضحاً فيه اتهام رئيس الدولة⁽²⁾.

⁽¹⁾ راجع القانون الأساسي رقم 59-1 لسنة 1959 الخاص بتشكيل المحكمة العليا.

⁽²⁾ نويجي، مسؤولية رئيس الدولة (ص322).

وبالتالي فإننا نجمل شروط اتهام رئيس الدولة في فرنسا والنظر في الإتهام في الآتي:

أ) شروط اتهام رئيس الدولة⁽¹⁾:

1. أن يكون البرلمان مجتمعاً سواء بقوة القانون أو في دورة انعقاد عادية أو غير عادية، ويعلن المجلس الدستوري وجود عائق مؤقت لرئيس الدولة وهو اتهامه.
2. الاقتراح الابتدائي باتهام رئيس الجمهورية يبقى غير مؤثر إلى أن يتم إدخاله لمجلسى البرلمان، وبالتالي يجب أن يكون توجيه الإتهام محترماً للشكل الخاص بحماية الدفاع الموضوعية بواسطة لائحة كل مجلس من مجلسى البرلمان.
3. يجب أن يتم التصويت بالأغلبية المطلقة وذلك بأسلوب مماثل في وقت واحد في كل من المجلسين.

ب) النظر في الإتهام

يرسل طلب الإتهام بعد أن يكون قد حددت فيه الوقائع إلى النائب العام أمام محكمة النقض الذي يمثل النيابة العامة، والذي يعلن في خلال أربع وعشرين ساعة تالية لتسليمها طلب إتهام رئيس الجمهورية إلى المحكمة العليا ورئيس لجنة التحقيق⁽²⁾.

أما فيما يتعلق بلجنة التحقيق، يتم تعينها بواسطة مكتب محكمة النقض، ويكون تعين أعضائها فور اتخاذ قرار الإتهام وذلك لمنع التأثير المسبق على أعضائها ويتم حلها بمجرد انتهاء مأموريتها، على أن يضاف إلى مهامها تقدير مدى جسامنة الجريمة وما إذا كان من الملائم رفع الدعوى على رئيس الجمهورية من عدمه.

⁽¹⁾ السنوسي، المسئولية السياسية لرئيس الدولة (ص205).

⁽²⁾ شيخا، و عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري(ص776).

الفرع الثاني

اجراءات اتهام رئيس الدولة

في النظام المصري

من القواعد المستقرة والمسلم بها على الصعيد الجنائي أن كل دعوى تبدأ من مرحلة إعلام أو جمع الاستدلالات والتحقيق الابتدائي والقضائي ثم الحكم وتنفيذ العقوبة وبموجب الدستور المصري الحالي الصادر عام 2014 فإن إتهام رئيس الجمهورية واستناداً للمادة (159) منه والتي نصت على " يكون اتهام رئيس الجمهورية بانتهاك أحكام الدستور أو بالخيانة العظمى أو أية جنائية أخرى بناءً على طلب موقع أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، ولا يصدر قرار الإتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وبعد تحقيق يجريه معه النائب العام". يكون من قبل مجلس الشعب وحده ويتم ذلك من خلال اقتراح مقدم من ثلث أعضاء المجلس على الأقل ولا يصدر قرار الإتهام إلا بأغلبية خاصة من ثلثي أعضاء المجلس كله وليس عدد الحاضرين⁽¹⁾.

أولاً: السلطة المختصة بطلب اتهام رئيس الجمهورية

استناداً لنص المادة (159) سالف الذكر فإن الجهة المختصة بتقرير اتهام رئيس الجمهورية هو مجلس الشعب . ولكن السؤال الذي يثار بهذا الجانب هل قصر توجيه الإتهام على مجلس الشعب يمثل حصانة ممنوعة لرئيس الجمهورية ضد مباشرة إجراءات الإتهام؟؟

يجيب البعض على ذلك⁽²⁾ بأن هذا القيد في ممارسة وظيفة الإتهام وحصره بمجلس الشعب فقط يمثل أهم الحصانات الممنوعة لرئيس الجمهورية إلا أنه يوضح ماهية هذه الحصانة على النحو التالي:

إن الناظر للدستور المصري يجده يقرر حصانة معينة لرئيس الجمهورية في المجال الجنائي وإذا كان الأخير يحتوي على النصوص المتعلقة بمحاكمة الأشخاص من الناحية الجنائية فإن القانون الدستوري يشمل عادة على أهم قواعد العدالة الجنائية كما أن تطبيق النص الجنائي سيتلزم بالأصل الرجوع أحياناً إلى النصوص الدستورية التي تضع حدوداً أو قيوداً على تطبيق النصوص الجنائية بصورةها الاعتيادية، ومن ثم فإن التطبيق الصحيح لل Hutchinson المقررة في الدستور المصري لرئيس الجمهورية هو أنها تمثل (قيوداً إجرائية) فقط على الحق في مباشرة إجراءات الدعوى الجنائية ضد رئيس الجمهورية ومن ثم فهذه الضمانات لا تمثل سبباً للإعفاء من العقاب أو إلى التخفيف من العقوبة في حالة ارتكاب الجرائم المنصوص عليها قانوناً.

(1) ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة (ص436).

(2) ماجد، المحكمة الجنائية الدولية والسيادة الوطنية (ص37) وما بعدها.

وهناك من يسمى تلك الحصانة الممنوحة لرئيس الجمهورية وحسب ما تقدم بأنها حصانة إجرائية (ضد مباشرة إجراء الاتهام) وليس ضد موضوع الجريمة⁽¹⁾.

ثانياً: القواعد الإجرائية لاتهام رئيس الجمهورية

بعد تقديم اقتراح من ثلث أعضاء مجلس الشعب باتهام رئيس الجمهورية لجريمة الخيانة العظمى أو أية جريمة جنائية أخرى أو بجريمة انتهاك أحكام الدستور فإن على المجلس القيام بتشكيل لجنة من خمسة أعضاء عن طريق الاقتراع السرى في جلسة علنية تتولى التحقيق في موضوع الاقتراح⁽²⁾.

وبموجب المادة (11) من القانون الخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية رقم (247) لسنة 1965 والتي نصت على " تعد لجنة التحقيق تقريراً بنتيجة عملها وترفعه إلى رئيس مجلس الأمة خلال شهر من تاريخ تكلفها ببحث الموضوع ويجوز للمجلس أن يقرر تقصير هذا الميعاد ". وبالتالي فإن على اللجنة أعلاه أن تعد تقريراً ترفعه إلى رئيس مجلس الشعب خلال شهر واحد فقط من تاريخ تكلفها بدراسة الموضوع والتحقيق فيه، ويجوز أن تقلص مدة الشهر بقرار من مجلس الشعب، ثم يقوم رئيس المجلس بتحديد جلسة علنية لمناقشة تقرير اللجنة خلال خمسة عشر يوماً فقط من تاريخ رفع التقرير إليه، ويصدر المجلس قراره بأغلبية ثلثي أعضاءه.

في حالة اقتطاع مجلس الشعب باتهام رئيس الجمهورية فيما نسب إليه⁽³⁾، وبعد موافقة مجلس الشعب على توجيه الاتهام لرئيس الجمهورية على وفق الآلية المبينة أعلاه، فقد منح قانون محاكمة رئيس الجمهورية لرئيس مجلس الشعب حق إحالة رئيس الجمهورية إلى المحكمة المختصة، وبعد الموافقة على قرار الاتهام يقوم رئيس المجلس بإرسال ذلك القرار في اليوم التالي لصدره إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى، وذلك لإجراء القرعة لاختيار المستشارين لعضوية المحكمة العليا الخاصة بمحاكمة رئيس الجمهورية وتعيين رئيس لهم من بينهم، وبعد مرور ثلاثة أيام على الأكثر من تعيين رئيس المحكمة، يرسل رئيس مجلس الشعب إليه قرار الإحالـة مع صورة من محضر الجلسة التي حدد فيها والمداولات التي جرت بشأنه، وتقرير لجنة التحقيق المشكلة بموجب المادة (10) من قانون رقم 247 لسنة 1965 والخاص بمحاكمة رئيس

⁽¹⁾ سالم و إسماعيل ، المسئولية الجنائية لرئيس الجمهورية (ص44).

⁽²⁾ نصت المادة (10) من القانون 247 لسنة 1956 الخاصة بمحاكمة رئيس الجمهورية على " يقوم مجلس الأمة بمجرد تقديم اقتراح باتهام رئيس الجمهورية أو الوزير بتشكيل لجنة للتحقيق من خمسة من أعضائه بطريق الاقتراع السرى وفى جلسة علنية ، وتتولى لجنة التحقيق دراسة موضوع الاقتراح والتحقيق فيه".

⁽³⁾ ناصف ، مدى توازن السلطة مع المسئولية الحديثة (ص436).

الجمهورية وجميع الأوراق والمستندات المؤيدة للإتهام، وكذلك أسماء أعضاء مجلس الشعب الذي انتخبهم المجلس ممثلين للإتهام أمام المحكمة⁽¹⁾.

مع مراعاة أنه إذا صدر الحكم فإنه يكون باتاً⁽²⁾ غير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن العادبة وغير العادبة باستثناء إعادة النظر⁽³⁾ حيث يجوز إعادة النظر فيه بعد سنة على الأقل من تاريخ صدور الحكم بناء على طلب النائب العام أو المحكوم عليه أو من يمثله قانوناً أو أقاربه أو زوجته بعد وفاته، ويقدم الطلب مبيناً به العناصر أو الأسباب التي جدت بعد صدور الحكم والتي يبني عليها طلب إعادة النظر إلى الدائرة الجنائية لمحكمة النقض فإذا قضت بقبوله أعيدت المحاكمة أمام المحكمة العليا⁽⁴⁾.

(1) نصت المادة 10 من قانون رقم 247 لسنة 1956 على " يقوم مجلس الأمة بمجرد تقديم اقتراح باتهام رئيس الجمهورية أو الوزير بتشكيل لجنة للتحقيق من خمسة من أعضاءه بطريق الاقتراع السري و في جلسة علنية و تتولى لجنة التحقيق دراسة موضوع الاقتراح و التحقيق فيه".

(2) الحكم البات: هو الحكم الذي استنفذ فيه طرق الطعن فيه بكافة طرق الطعن العادبة و غير العادبة بمعنى استنفذ كافة طرق الطعن التي حددها القانون ،انظر : سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية ص 1047. وانظر عبد الستار، شرح قانون الإجراءات الجنائية (ص 598) . وانظر أبو عامر، الإجراءات الجنائية (ص 1063) . وانظر معرض، الأحكام والأوامر الجنائية(ص 3).

(3) إعادة النظر: هي إحدى طرق الطعن غير العادبة، ومن خلالها يستطيع أحد الخصوم في الدعوى سلوكه في حالات معينة للطعن في الأحكام النهائية ، وذلك أمام نفس المحكمة التي أصدرت الحكم المطعون فيه ، ابتعاد رجوع هذه المحكمة عنه والقيام بالتحقيق في القضية من جديد تلافياً لخطأ غير مقصود كان يشوب الحكم المطلوب إعادة النظر فيه، راجع الكزبرى والعبدلاوي، شرح المسطرة المدنية (ص329).

(4) نصت المادة(18) من القانون 247 لعام 1956 على " يصدر الحكم من المحكمة العليا بالإدانة بأغلبية التلتين ، ويكون الحكم نهائياً غير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن، على أنه تجوز إعادة النظر في الأحكام الصادرة بالإدانة بعد سنة على الأقل من صدور الحكم بناء على طلب النائب العام أو المحكوم عليه أو من يمثله قانوناً أو أقاربه أو زوجته بعد وفاته . ويقدم الطلب مبيناً به الأسباب أو العناصر التي جدت بعد صدور الحكم والتي يبني عليها طلب إعادة النظر إلى الدائرة الجنائية لمحكمة النقض فإذا قضت بقبوله أعيدت المحاكمة أمام المحكمة العليا التي يعاد تشكيلها وفقاً لاحكام هذا القانون" .

الفرع الثالث

إجراءات إتهام رئيس الدولة

في النظام الفلسطيني

لقد ذكرنا سابقاً بأن المشرع الفلسطيني في قانونه الأساسي لم ينص صراحةً على الجرائم التي يمكن أن تحرك المسئولية الجنائية لرئيس الدولة ، ولقد خلصنا إلى أن هذا القانون وإن لم يتتناول بيان تلك الجرائم إلا أن ذلك لا يعني عدم مسألهة رئيس الدولة في التشريع الفلسطيني، بل يمكن اعمال القواعد العامة في قانون العقوبات لمساءلته مع مراعاة المكانة الوظيفية التي يتمتع بها رئيس الدولة في التشريع الفلسطيني.

وفقاً للقواعد العامة، فإن النيابة العامة هي صاحبة الحق الأصيل في تحريك الدعوى الجنائية ومبادرتها، حيث جاء في المادة (1) من قانون الإجراءات الجنائية رقم 3 لسنة 2001 بأنه (تحتخص النيابة العامة دون غيرها بإقامة الدعوى الجنائية ومبادرتها ولا تقام من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون).

وتطبيقاً لما جاء في المادة(2) من ذات القانون، فإن عبء إقامة الدعوى الجنائية ومبادرتها يقع من حيث الأصل على النائب العام بنفسه، أو بواسطة أحد أعضاء النيابة العامة، وهو غير مقيد في سبيل ذلك بأي قيود غير التي أوردها في الفقرة الأولى من المادة (4) من قانون الإجراءات الجنائية التي جاء فيها (لا يجوز للنيابة العامة إجراء التحقيق أو إقامة الدعوى الجنائية التي علق القانون مبادرتها على شكوى أو ادعاء مدني أو طلب أو إذن، إلا بناء على شكوى كتابية أو شفيعه من المجنى عليه أو وكيله الخاص، أو ادعاء مدني منه أو من وكيله الخاص أو إذن أو طلب من الجهة المختصة).

إلا أن نفاذ ذلك النص متوقف من حيث الواقع على صدور قانون عقوبات جديد، يحدد ماهية الجرائم المتعلقة تحريكتها على شكوى أو طلب أو إذن، وهي من الأمور التي خلت نصوص قانون العقوبات الفلسطيني رقم 74 لسنة 1936 م من بيانها⁽¹⁾.

في حين نجد أن قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 والمطبق في المحافظات الشمالية، وضح مكونات الجرائم المتعلقة تحريكتها على شكوى فقط، ومثال ذلك ما جاء في المادة (284) الخاصة بجريمة الزنا⁽²⁾.

(1) جرادة، موسوعة الإجراءات الجنائية في التشريع الفلسطيني (ص169).

(2) راجع نص الفقرة الأولى من المادة (284) من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 والتي نصت على (لا يجوز ملاحقة فعل الزنا إلا بشكوى الزوج ما دامت الزوجية قائمة بينهما، وحتى نهاية أربعة أشهر من

أما بالنسبة لجرائم رئيس الدولة المتعلقة تحريكها على طلب أو إذن⁽¹⁾، فلم يرد لها أي ذكر في التشريعات الفلسطينية النافذة في فلسطين، سوى تلك التي أوردها المشرع في المادة(12) من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 ، المعدل بالقرار بقانون رقم 7 لسنة 2010، حينما قررت بأنه (إذا تبين لرئيس الهيئة أو النائب العام وجود شبكات لكسب غير مشروع من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، يقدم بطلب تمهدى إلى المجلس التشريعي والمحكمة الدستورية، طالباً البحث في الأهلية القانونية لرئيس السلطة، وفقاً للأصول الواردة في القانون الأساسي 2 - يوقف رئيس السلطة عن ممارسة مهام منصبه بمجرد توجيه الإتهام، ويتولى رئيس المجلس التشريعي مهام رئيس السلطة الوطني مؤقتاً لحين الفصل في الإتهام، ويتولى النائب العام إجراءات التحقيق، وتكون محاكمة رئيس السلطة الوطنية أمام محكمة خاصة، ينظم القانون تشكيلاً وإجراءات المحاكمة أمامها، وإذا صدر حكم قطعى بإدانته أُعفي من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى وفقاً للقانون).

ومع ذلك فإن القيود الواردة على سلطة النيابة العامة في تحريك الدعوى الجنائية و مباشرتها بناءً على إذن هو أمر يتطلبه التنظيم القانوني الفلسطيني في ثلاثة حالات هي: الحصانة القضائية، وال Hutchinson التشريعية، وال Hutchinson التنفيذية، وتتضمن الحصانة التنفيذية حصانة كبار مسؤولي السلطة التنفيذية من رئيس الدولة ورئيس الوزراء والوزراء ونواب الوزراء ووكلاء الوزراء ومن في حكمهم.

وما يؤكد هذا القول ، أن سكوت المشرع عن بيان الحصانة الإجرائية لرئيس الدولة، عند مباشرة الدعوى الجنائية بحقه، لا يعني تجرده منها⁽²⁾.

ويستند في قوله المذكور³ على أن رئيس الدولة الفلسطيني وبموجب القانون الأساسي المعدل، هو رئيس منتخب انتخاباً عاماً ومباشراً⁽⁴⁾، ويؤدي اليمين الدستورية قبل مباشرة أعماله أمام

وقوع الطلاق، أو شكوى ولديها إذا لم يكن لها زوج، ولا يجوز ملاحقة الزوج بجعل الزنا المنصوص عليه في المادة السابقة إلا بناء على شكوى زوجته وتنقطع الدعوى والعقوبة بالإسقاط).

(1) الطلب: هو إجراء تعبير بموجب إحدى مؤسسات الدولة عن إدانتها في تحريك الدعوى الجنائية، ورفعها إلى

الجرائم التي يشترط القانون لرفعها تقديم طلب للنيابة العامة.

أما الإذن: فهو الإجراء الذي تعبّر عنه إحدى سلطات الدولة العامة عن عدم ممانعتها في تحريك الدعوى الجنائية بحق أحد الأشخاص التابعين لها، فمن يسبغ عليهم القانون حماية إجرائية خاصة، وهو الإجراء اللازم لإمكان تحريك الدعوى الجنائية و مباشرتها ضد هذا الشخص. راجع جرادة، موسوعة الإجراءات الجنائية في التشريع الفلسطيني (ص193).

(2) التركماني، طرق انتهاء ولاية رئيس الدولة (ص243).

³ التركماني، طرق انتهاء ولاية رئيس الدولة (ص243).

(4) راجع المادة (34) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 التي نصت على (يتخ亡 رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية انتخاباً عاماً ومباشراً من الشعب الفلسطيني وفقاً لأحكام قانون الانتخابات الفلسطيني).

المجلس التشريعي، بحضور رئيس المجلس الوطني ورئيس المحكمة العليا⁽¹⁾، وبالتالي فليس من المنطق أن يعامل معاملة مواطني الدولة على السواء، فالنيابة العامة المخولة بتحريك الدعوى العمومية وبماشرتها⁽²⁾، لا تستطيع اتخاذ أي إجراءات في مواجهة رئيس الدولة على ذات النهج الذي تتبعه في مواجهة سائر المواطنين، ويضيف بأن التشريعات الفلسطينية حصنت الموظف العمومي من مباشرة الدعوى الجنائية بحقهم، إلا عبر الإجراءات الالزمة بذلك⁽³⁾، كما منح المشرع، أعضاء السلطة القضائية الحصانة الإجرائية عند إقامة الدعوى العمومية عليهم⁽⁴⁾، وهو ذات الأسلوب الذي اتبעה بالنسبة لأعضاء السلطة التشريعية⁽⁵⁾، ورئيس الدولة بصفته رئيس السلطة التنفيذية، يصبح من غير المقبول على الإطلاق معاملته كسائر مواطني الدولة، من حيث مباشرة الإجراءات الجنائية ومتابعتها أمام المحكمة، حتى ولو لم ينص القانون صراحة على مثل تلك الإجراءات.

والحق الذي نراه أن الرأي الثاني قد جاء متفقاً مع طبيعة الأمور ومنطقها، لكن ذلك لا يغير من أن النصوص المتعلقة بمحاسبة رئيس الدولة في فلسطين محصورة فقط في الجهة التي يحاكم أمامها رئيس الدولة، وهي المحكمة الدستورية التي تباشر إجراءات نظر الدعوى الجنائية الماسة بالشرف والأمانة، باعتبارها المحكمة المختصة بنظر دعاوى فقدان أهلية الرئيس المدنية والسياسية على حد سواء.

(1) راجع المادة (35) من القانون الأساسي الفلسطيني المعديل بقولها (بؤدي الرئيس قبل مباشرة مهام منصبه اليمين التالية أمام المجلس التشريعي، بحضور رئيس المجلس الوطني ورئيس المحكمة العليا.....).

(2) راجع المادة (1) من قانون الإجراءات الجنائية الفلسطيني رقم 1 لسنة 2003 حيث جاء فيها (تخصل النيابة العامة دون غيرها بإقامة الدعوى الجنائية وبماشرتها ولا تقام من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون).

(3) راجع المادة (72) من قانون الإجراءات الجنائية الفلسطيني رقم 1 لسنة 2003 التي نصت (إذا نسب للموظف ما من شأنه توقيفه أو احتجازه أو التحقيق معه في شأن يخرج عن نطاق وظيفته فعلى الجهة القائمة على هذا الإجراء إبلاغ الدائرة الحكومية التابع لها الموظف فوراً للنظر في شأنه وفقاً لأحكام القانون)، كما نصت المادة (4) من ذات القانون على (لا يجوز للنيابة العامة إجراء التحقيق أو إقامة الدعوى الجنائية التي علق القانون بماشرتها على شكوى أو ادعاء مدني أو طلب أو إذن إلا بناء على شكوى كتابية أو شفهية من المجنى عليه أو وكيله الخاص، أو ادعاء مدني منه، أو من وكيله الخاص، أو إذن أو طلب من الجهة المختصة).

(4) راجع المادة (56) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم 1 لسنة 2002 حيث قررت بأنه (في غير حالات التلبس بالجريمة، لا يجوز القبض على القاضي أو توقيفه إلا بعد الحصول على إذن مسبق من مجلس القضاء الأعلى. 2- وفي حالات التلبس على النائب العام عند القبض على القاضي أو توقيفه أن يرفع الأمر إلى مجلس القضاء الأعلى خلال الأربع وعشرين ساعة التالية للقبض عليه، ولمجلس القضاء الأعلى أن يقرر بعد سماع أقوال القاضي إما بالإفراج عنه بكفالة أو بغير، وإما استمرا توقيفه للمرة التي يقررها ولله تمديد هذه المدة 3- يجري توقيف القاضي وتتنفيذ العقوبة المقيدة للحرية عليه في مكان مستقل عن الأماكن المخصصة للسجناء الآخرين).

(5) راجع المادة (53) من القانون الأساسي الفلسطيني المعديل التي قرر بأنه (1- لا تجوز مساءلة أعضاء المجلس التشريعي جزائياً أو مدنياً بسبب الآراء التي يبدونها، أو الوفائع التي يوردونها، أو لتصويبتهم على نحو معين في جلسات المجلس التشريعي أو في أعمال اللجان، أو لأي عمل يقومون به خارج المجلس التشريعي من أجل تمكينهم من أداء مهامهم النيابية ... 2,3,4).

أما بالنسبة للجهة المختصة بتقديم الطلب بحق الرئيس في جرائم الفساد، فقد أعطت المادة (12) هذه الصلاحية لرئيس هيئة مكافحة الفساد، والنائب العام حيث جاء فيها (إذا تبين لرئيس الهيئة أو النائب العام وجود شبكات فساد من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يتقدم بطلب تمهيدي إلى المجلس التشريعي والمحكمة الدستورية طالباً البحث في الأهلية القانونية لرئيس السلطة وفقاً للأصول الواردة في القانون الأساسي).

أما في مشروع الدستور الفلسطيني فقد حددت المادة (90) منه الجهة المخولة بتحريك الدعوى الجنائية ومبادرتها، وهي تختلف باختلاف المراحل التي تمر بها عملية مساءلة رئيس الدولة، والتي يمكن حصرها بـ مرتبتين هما:

(أ) مرحلة اقتراح الإتهام: خروجاً على القاعدة المتعارف عليها من أن سلطة تحريك الدعوى الجنائية ينعقد للنيابة العامة، باعتبارها صاحبة الدعوى العمومية فيها، فقد ذهبت لجنة إعداد مشروع دستور فلسطين، على أن اختصاص تحريك الدعوى الجنائية بـ حق رئيس الدولة منوطاً بالبرلمان وحده، حيث جاء في (90) منه بأن (اتهام رئيس الدولة بالخيانة العظمى أو بخرق الدستور أو بارتكاب جريمة، يكون بناءً على اقتراح مقدم من ثلاثة أعضاء المجلس النيابي....). وهذا يعني حصر الجهة المختصة بـ تحريك الدعوى الجنائية بـ حق رئيس الدولة بالمجلس النيابي، ويلاحظ أن لجنة الصياغة اشترطت أن يصدر الاقتراح من ثلاثة أعضاء البرلمان، وليس ثلاثة أعضاء الحاضرين.

(ب) مرحلة تقرير الإتهام: أما عن الجهة المختصة بتقرير اتهام رئيس الدولة جنائياً فقد تم حصرها في المجلس النيابي، حيث بينت ذلك صراحة في المادة (90) من مشروع الدستور بقولها (.... إذا لقي اقتراح الإتهام قبولاً من أغلبية ثالثي أعضاء البرلمان، يتقرر توجيه التهمة رسمياً إلى رئيس الدولة...).

وعلى الرغم من أن مشروع الدستور الفلسطيني لم يتناول باقي الإجراءات الواجبة الإتباع في مرحلة المحاكمة، إلا أنه يمكن القول في ضوء القواعد العامة، أن متابعة الدعوى الجنائية أمام المحكمة الدستورية⁽¹⁾ ينعقد للنيابة العامة وحدها دون غيرها، وإن كان يجب أن تتحصر المتابعة في شخص النائب العام، لا سيما وأنه كما ذكرنا سابقاً بأن رئيس الدولة خلال تلك الفترة، يبقى محظوظاً بوظيفته الرئاسية على الرغم من توقيفه عن العمل، إذ أنه يمكن أن تسفر إجراءات المحاكمة عن براءته من التهم المنسوبة إليه فيعود ليشغل منصبه الرئاسي مرة أخرى⁽²⁾.

⁽¹⁾ نقاً عن التركمني، طرق انتهاء ولاية رئيس الدولة (ص247).

⁽²⁾ التركمني، المرجع السابق، ص 247.

ونحن من جانبنا نذهب مع الرأي القائل بأن متابعة الدعوى الجنائية أمام المحكمة ينعقد للنيابة العامة وخصوصاً النائب العام شخصياً نظراً للمكانة الوظيفية التي يتمتع بها الرئيس، خصوصاً وأن الإتهام لا يعني عزل رئيس الدولة حيث يمكن أن تسفر المحاكمة إلى براءة الرئيس.

المطلب الثاني

إجراءات نظر الدعوى ومحاكمة الرئيس

بعد الانتهاء من توجيه الإتهام لرئيس الدولة على وفق الطريقة المبينة آنفًا، تتولى المحكمة المختصة مهمة القيام بإجراءات المحاكمة عن الجرائم المنسوبة للرئيس، وتكون هي صاحبة الاختصاص في ذلك إذ لا يجوز لأي محكمة أخرى محاكمة رئيس الدولة⁽¹⁾. وتبقى هذه المحكمة تتمتع بهذا الاختصاص حتى بعد ترك رئيس الدولة لمنصب الرئاسة⁽²⁾، ويمثل أمام هذه المحكمة أيضًا الأفراد العاديين إذا كانوا فاعلين أصليين أو شركاء لرئيس الدولة في جرائمه أو كانوا مهتمين بجرائم مرتبطة بجرائم رئيس الدولة⁽³⁾.

الفرع الأول

نظر الدعوى من قبل المحكمة

أما عن إجراءات نظر الدعوى المقدمة أمام المحكمة فإن قانون محاكمة رئيس الجمهورية المصري سالف الذكر كان قد حدد هذه الإجراءات ضمن نصوص قانونية حيث أشار إلى إمكانية الاستعانة بقانون الإجراءات الجنائية المصري المقرر لمحاكم الجنائيات والجناح بشرط عدم وجود تعارض بين القانونين. وبالرجوع إلى قانون الإجراءات الجنائية ذي الرقم (150) لسنة 1950 المعجل نجده قد أحاط المتهم بجملة من الضمانات تبدأ من مرحلة التحقيق وتنتهي إلى إصدار الحكم وتنفيذ العقوبة. فمثلاً أوجب القانون للمتهم الحق في الاطلاع على أوراق التحقيق من خلال الحصول على صور من كافة أوراق الدعوى⁽⁴⁾ وحقه في مناقشة جميع الأدلة المطروحة في أوراق التحقيق أو المحاكمة من خلال سماع الشهود أو مناقشتهم⁽⁵⁾ إلى غير ذلك من الضمانات، وبعد أن يتقرر إحالة رئيس الجمهورية إلى المحكمة المختصة تتولى النيابة العامة إعلام المتهم بصورة من قرار الإحالة وكافة شهود الإثبات بناءً على طلب ممثلي الإتهام

(1) إلا في حالات مثل رئيسي الجمهورية أمام القضاء الجنائي الدولي إذ تحكم هذا الجانب بعض الاتفاقيات الدولية، للمزيد انظر، إسماعيل و جاسم، مساعلة رئيس الدولة أمام المحكمة الجنائية الدولية(ص145-195).

(2) ناصف، مدى توازن السلطة مع المسؤلية الحديثة (ص242).

(3) نصت المادة (25) من قانون محاكمة رئيس الجمهورية المصري رقم 247 لسنة 1956 " تختص المحكمة العليا بمجرد إحالة رئيس الجمهورية أو الوزير أو من في حكمه إليها بمحاكمة الفاعلين الأصليين معه أو شركائه كما تختص بنظر الجرائم المرتبطة بجريمته".

(4) انظر المادة(77) من قانون الإجراءات الجنائية المصري رقم (150) لسنة 1950 " للنيابة العامة وللمتهم وللمجنى عليه وللمدعي بالحقوق المدنية وللمسئول عنها ولوكلائهم أن يحضروا جميع إجراءات التحقيق ، ولقاضي التحقيق أن يجري التحقيق في غيبتهم متى رأى ضرورة ذلك لإظهار الحقيقة وب مجرد انتهاء تلك الضرورة يبيح لهم الاطلاع على التحقيق . ومع ذلك فلقاضي التحقيق أن يباشر في حالة الاستعجال بعض إجراءات التحقيق في غيبة الخصوم ، ولهؤلاء الحق في الاطلاع على الأوراق المثبتة لهذه الإجراءات وللخصوم دائمًا الحق في استصحاب وكلائهم في التحقيق".

(5) سرور، القانون الجنائي الدستوري (ص494).

في المحكمة وبعد أن يحدد رئيس المحكمة موعداً لأول جلسة انعقاد المحكمة تتولى النيابة العامة إعلام المتهم بميعاد تلك الجلسة ومكان إنعقادها قبل الموعد المحدد بثمانية أيام على الأقل⁽¹⁾، وعند نظر الدعوى من قبل هذه المحكمة أوجب قانون محاكمة رئيس الجمهورية رقم 247 لسنة 1956 على المحكمة بموجب المادة (17) منه التقييد بالوصف القانوني للتهمة المسندة لرئيس الجمهورية، لكن تملك الحق في تغيير ذلك الوصف لكن بشرط ألا يحكم بعقوبة أشد⁽²⁾ وهذا مشابه لما يسلكه القضاء العادي حيث أجازت المادة (308) من قانون الإجراءات الجنائية المصري للقاضي تعديل التهمة المسندة للمتهم بالقول "للمحكمة أن تغير في حكمها من الوصف القانوني للفعل المسند للمتهم ولها تعديل التهمة بإضافة الظروف المشددة التي ثبتت من التحقيق أو من المرافعة في الجلسة لو كانت لم تذكر أمر الإحالة أو التكليف بالحضور، ولها أيضاً إصلاح كل خطأ مادي وتدرك كل سهو في عبارة الاتهام مما يكون في أمر الإحالة أو في طلب التكليف بالحضور و على المحكمة أن تنبه المتهم إلى التغيير⁽³⁾ وأن تمنحه أجالاً لتحضير دفاعه بناءً على الوصف أو التعديل الجديد إذا طلب ذلك" .

والمقصود بذلك حسب رأي البعض⁽⁴⁾ أن صلاحية المحكمة في إضافة الطرف المشدد يتضمن في الغالب إضافة لواقعة لا يشملها أمر الإحالة أو التكليف بالحضور، ولكنها لصيغة الواقع موضوع التهمة وتدخل في تكوين الصورة الحقيقة لكيفية ارتكاب الجريمة أو تحديد نتيجة الفعل موضوع الاتهام إذ يؤدي ذلك إلى تغيير الوصف، مثلاً تغيير الإصابة بالخطأ إلى قتل، ولا يشترط في إثبات توافر الطرف المشدد التقييد فيما تجريه المحكمة بنفسها من تحقيق بل لها الاعتماد على التحقيق السابق على رفع الدعوى إليها بسبب عمومية نص المادة (308)⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ المادة(15) من قانون محاكمة رئيس الجمهورية "يعين رئيس المحكمة العليا موعد إنعقادها لنظر الدعوى على أن يكون ذلك خلال ثلاثة أيام من تاريخ اعلان النيابة المتهم بصورة قرار الإحالة ، و تقوم النيابة العامة بإعلان المتهم بهذا الموعده وبالمكان الذي تتعقد فيه المحكمة قبل الموعد المحدد بثمانية أيام على الأقل . ويخطر رئيس المحكمة أعضائها بالموعد المعين لإنعقادها قبله بيومين على الأقل".

⁽²⁾ نصت المادة 17 من قانون محاكمة رئيس الجمهورية رقم 247 لسنة 1956 " لا يجوز للمحكمة معاقبة المتهم عن واقعة غير التي وردت بقرار الإحالة و لا تشديد التهمة المسندة إليه بهذا القرار ، و مع ذلك يجوز(1) إصلاح كل خطأ مادي و تدرك كل سهو في عبارة الاتهام مما يكون في أمر الإحالة (2) تغيير وصف الأفعال المسندة إلى المتهم بشرط ألا يحكم بعقوبة أشد من العقوبة المنصوص عليها قانوناً للجريمة الواردة في قرار الإحالة (3) الحكم على المتهم في كل جريمة نزلت إليها الجريمة الواردة في قرار الإحالة بسبب ما ظهر من التحقيق أو المرافعة في الدعوى".

⁽³⁾ ويفاصل هذا النص في قانون أصول المحاكمات الجنائية العراقي النافذ نص الفقرة (ب) من المادة 187 حيث تنص على (لا تقتيد المحكمة في تحديد الوصف القانوني للجريمة بالوصف الوارد في أمر القبض أو ورقة التكليف بالحضور أو قرار الإحالة).

⁽⁴⁾ علام، قانون الإجراءات الجنائية والجنائية (ص57).

⁽⁵⁾ نصت المادة 308 من قانون الإجراءات الجنائية المصري على "للمحكمة أن تغير في حكمها من الوصف القانوني للفعل المسند للمتهم ولها تعديل التهمة بإضافة الظروف المشددة التي ثبتت من التحقيق أو من المرافعة في الجلسة لو كانت لم تذكر أمر الإحالة أو التكليف بالحضور، ولها أيضاً إصلاح كل خطأ مادي وتدرك كل

ويذهب بعض الفقهاء إلى أن المحكمة الخاصة بمحاكمة رئيس الجمهورية لها الصلاحية في تعديل الوصف القانوني للتهمة المسندة لرئيس الجمهورية وذلك بإيقاص بعض العناصر مما يترتب عليه تخفيف العقوبة، كإسقاط ظرف التشديد (سبق الإصرار) أو تحويل الوصف من قتل إلى ضرب مفضي إلى موت ولها أيضاً الإبقاء على التهمة كما وردت في قرار الإحالة⁽¹⁾.

وبعد أن انتهاء المحكمة من القيام بجميع إجراءات المحاكمة من سماع لشهادات الشهود ودفاع المتهم وبعد أن تكون لديها القناعة الكافية عن نوع التهمة المسندة للرئيس يبدأ أعضاء المحكمة في إبداء آرائهم حسب ما ورد في المادة (2) من قانون محاكمة رئيس الجمهورية، حيث يبدأ أصغر الأعضاء سناً بإبداء رأيه وصولاً إلى رأي رئيس المحكمة، علماً أن القانون المذكور كان قد جعل من إفشاء المداولات الخاصة بالمحكمة من قبل أعضاءها جريمة يعاقب عليها بالحبس.⁽²⁾

وبعد أن تتوصل المحكمة إلى قرار بإدانة رئيس الجمهورية في الجريمة المسندة إليه فإن المادة (2) من القانون قد اشترطت صدور ذلك القرار بأغلبية التثنين من أعضاء المحكمة، وهناك من يرى بأن هذه الأغلبية ليست شرطاً في حالة الحكم بالبراءة⁽³⁾.

إلا أنه يلاحظ عندما تقرر المحكمة مسؤولية الرئيس، وذلك عندما ترى أن الواقع كافية لاتهامه وإدانته، فإن قرارها هذا ستحيله إلى مجلس النواب للتصويت عليه، فإن حاز على الأغلبية المطلقة من الأصوات فهذا يعني أن رئيس الجمهورية أصبح مدانًا وترتبت مسؤوليته، ومن ثم يُعفى من منصب الرئاسة بشكل نهائي و دائم، وأما عن حجية الحكم الصادر من المحكمة فإنه لا طعن بعده في قرار المحكمة من أي جهة كانت لأن قرارات المحكمة باتة وملزمة للسلطات كافة ولا يجوز الطعن فيها⁽⁴⁾.

أما في فلسطين فإن الجهة المنعقد لها نظر دعوى محاكمة رئيس الدولة تختلف تبعاً لاختلاف الجريمة المنسوبة له. فإذا كانت الجريمة من الجنح أو الجنایات المخلة بالشرف والأمانة، التي ورد ذكرها في المادة (37) من القرار بقانون رقم 1 لسنة 2007، بشأن الانتخابات العامة، فينعقد حينها للمحكمة الدستورية.

سيهو في عبارة الإتهام مما يكون في أمر الإحالة أو في طلب التكليف بالحضور و على المحكمة أن تتبه المتهم إلى التغيير وأن تمنه أجلاً لتحضير دفاعه بناءً على الوصف أو التعديل الجديد إذا طلب ذلك

(1) علام، قانون الإجراءات الجنائية والجنائية (ص443).

(2) تنص المادة (22) من قانون محاكمة رئيس الجمهورية على (لا يجوز افشاء مداولات المحكمة و يعاقب على هذا الافشاء بالحبس).

(3) علام، المرجع السابق (ص445).

(4) تنص المادة (94) من الدستور العراقي لسنة 2005 على أن (قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة).

واختصاص المحكمة الدستورية الفلسطينية هنا ينعقد في خضم ممارسة صلاحيتها بالنظر في الطعونات المتعلقة بفقدان الأهلية السياسية، فقد ذكرنا سابقاً أن شرط خلو صحيفة المرشح لمنصب الرئاسة من الجنسيات والجناح المخلة بالشرف والأمانة هو من الشروط الجوهرية التي يتعيّن تحقّقه ابتداءً منذ لحظة الترشح لمنصب الرئاسة، ويلزم بقاوته طوال مدة الولاية الرئاسية، مما يعني بأنه لو أقدم الرئيس بعد تقلده لهذا المنصب على ارتكاب أي عمل شائن يدخل طبيعته تحت نطاق الأفعال الماسة بالشرف والأمانة، فذلك مدعاه لعزله من منصبه لفقدانه شرطاً من شروط أهلية السياسي.

لكن إذا كانت الجريمة من جرائم الفساد المبينة في قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 المعبد، فإن الجهة المختصة بنظرها، ينعقد حينئذ لمحكمة خاصة يتم تشكيلها بموجب قانون خاص، وفقاً لما جاء في المادة (12) من القانون المذكور التي جاء فيها (... وتكون محاكمة رئيس السلطة الوطنية أمام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها وإجراءات المحاكمة أمامها...). إلا أن تشكيل هذه المحكمة على ذلك النهج يتوقف على صدور قرار الإتّهام بحق رئيس الدولة في كل حالة على حدة⁽¹⁾.

وبالتالي يخرج من ضمن الاختصاص الولائي لمحكمة جرائم الفساد المشكلة بموجب القرار رقم 101 لسنة 2012 الصادر عن رئيس مجلس القضاء الأعلى، صلاحية محاكمة رئيس الدولة عند ارتكابه إحدى جرائم الفساد⁽²⁾.

⁽¹⁾. الغنام، رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة(ص340)، د. عبد الحميد، مسؤولية رئيس الدولة (ص448).

⁽²⁾ راجع القرار رقم (101/2012) بشأن تشكيل محكمة جرائم الفساد حيث جاء فيه (بعد الاطلاع على قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002، وقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001 وبعد موافقة مجلس القضاء الأعلى تقرر: مادة(1) تشكيل محكمة جرائم الفساد على النحو التالي: 1. السيد القاضي حسين عبيدات (رئيساً). 2. السيد القاضي بلال أبو هنطش (عضوأ). 3. السيد القاضي عز الدين شاهين (عضوأ). مادة(2) يسري هذا القرار اعتباراً من تاريخ 27/8/2012. صدر في مدينة رام الله بتاريخ 27/8/2012).

الفرع الثاني

الحكم على الرئيس

يحكم على رئيس الدولة طبقاً لما ينص عليه قانون كل دولة سواء في دستورها أو القانون الذي أسنده إليه وتنعد العقوبات التي يمكن توقيعها على الرئيس الذي ارتكب عملاً يستوجب مساءلته جنائياً بالإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة⁽¹⁾، وبالتالي يتضح مما سبق أن الحكم على الرئيس إما أن يتضمن البراءة وإما الإدانة وبالتالي فإننا سنتناول الأثر المترتب على الحكم ببراءة الرئيس وسنرجئ الحديث عن الآثار المترتبة على إدانة الرئيس في البحث الثاني والمتمثلة في العقوبة والتي تتضمن العزل من منصب الرئاسة .

أما فيما يتعلق بالآثار المترتبة على اتهام رئيس الدولة، وبالنظر إلى مشروع دستور فلسطين نجده وحد بين التبعات الناجمة عن محاكمة رئيس الدولة سواء في مرحلة تقرير الاتهام أو مرحلة المحاكمة، فبمجرد موافقة ثلثي أعضاء المجلس النيابي الفلسطيني على اقتراح اتهام رئيس الدولة، ودخول المرحلة الثانية حيز التنفيذ وهي مرحلة اتهام الرئيس رسمياً، فعندئذ يتوقف الرئيس عن عمله، ويتولى الرئاسة مؤقتاً رئيس المجلس النيابي، على أن تجري انتخابات رئاسية جديدة خلال ستين يوماً، وهو الأمر الذي أكدت عليه المادة (19) حينما قررت (إذا شغل مركز الرئيس، أو قرر المجلس النيابي اتهامه وفقاً للمادة (90) من الدستور، يتولى رئيس المجلس النيابي رئاسة الدولة مؤقتاً لمدة لا تزيد عن ستين يوماً، تجري خلالها الانتخابات للرئاسة وفقاً لقانون الانتخاب).

وبالتالي فإن اتهام الرئيس الفلسطيني من قبل المجلس النيابي يؤدي إلى خلعه من منصبه وليس تعليق منصبه، وتتأكد تلك الحقيقة عند قراءة المواد (90-119) مجتمعة حيث نلاحظ أنها توكل على وجوب ترك الرئيس لمنصبه في حال توجيه اتهام له من قبل المجلس النيابي، بغض النظر عن الحكم الذي تصدره المحكمة الدستورية.

ونحن من جانبنا نرى أنه يمكن لرئيس الدولة العودة لممارسة مهامه الرئاسية في حالة براءته وذلك خلافاً لما ذكره مشروع الدستور الفلسطيني حيث إن اتهام رئيس الدولة لا يعني ذلك إدانته حيث إن الإدانة تصدر بحكم قضائي من المحكمة المختصة بمحاكمة رئيس الدولة وبالتالي فإن صدور الحكم ببراءة رئيس الدولة فإن ذلك يعني عدم كفاية الأدلة الموجهة للرئيس وبالتالي زوال

⁽¹⁾ تنص المادة (159) من الدستور المصري لعام 2014 على ".... وينظم القانون إجراءات التحقيق والمحاكمة ، وإذا حكم بإدانة رئيس الجمهورية أُغْفِي من منصبه ، مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى".

السبب الموجب معه إيقاف الرئيس عن ممارسة عمله ولهذا نرى أن الحكم ببراءة رئيس الدولة يتيح له العودة لممارسة مهامه لكن يراعي أن يتم ذلك خلال الفترة الانتقالية والتي يتولى خلالها رئيس المجلس النيابي أما إذا تم انتخاب رئيس جديد فإن للرئيس المحكوم له ببراءة الترشح من جديد بعد انتهاء ولاية الرئيس المنتخب .

ويذهب بعض الفقهاء إلى أن المسئولية الجنائية لرؤساء الدول صعبة التتحقق فعلاً إن لم تكن مستحيلة فتعد النظام القانوني للمسألة وعدم تصور تحقق ذلك عملاً وذلك بسبب خضوع مجلس الشعب لنفوذ السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية لاعتبارات عديدة⁽¹⁾، ومما تقدم يتبيّن لنا صعوبة قيام مسئولية رئيس الدولة جنائياً واستحالتها سياسياً وهو أمر يستدعي المراجعة بالنظر إلى الإختصاصات الواسعة التي يتمتع بها رئيس الدولة.

ولكن مع غياب المسئولية السياسية واستحالة تتحقق المسئولية الجنائية للأسباب التي أوردناها فإن هناك نوعاً من المسئولية التي لا يمكن انكارها أو حجبها بأي حال ألا وهي مسؤولية الحاكم تجاهه ربه وخلقه الذي تعتبر عند الحاكم المسلم من أكبر أنواع المسؤوليات التي تسوقه نحو اتباع ما هو فيه خير وصلاح أمته إذ أنه يعلم بأنه سوف يحاسب أمام الله سبحانه وتعالى عن كل صغيرة وكبيرة ، قال تعالى(فَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ حَيْرًا يَرَهُ وَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ شَرًّا يَرَهُ)⁽²⁾، ولا جدال في عظم هذه المسئولية وجلالة قدرها بل أنها تكفي في الواقع عن كل أنواع المسؤوليات الأخرى طالما كان هناك حاكم له ضمير ويحافظ على ما أتمن عليه ، ويتقى الله في رعيته⁽³⁾.

⁽¹⁾ نصار ، الوسيط في القانون الدستوري (ص386).

⁽²⁾ {الزلزلة:7 و8}.

⁽³⁾ صادق ، القانون الدستوري والنظم السياسية (ص881).

المبحث الثاني

الآثار المترتبة على قيام المسؤولية الجنائية " العقوبة "

لا شك أن خروج رئيس الدولة على القواعد القانونية يعد أمراً مخالفًا لما أوجبه الدستور، ومهدداً في نفس الوقت لكيان الدولة برمته، كونه يتنافى مع مبدأ سيادة القانون، وعليه فلا بد من جزاء يتضمنه الحكم على رئيس الدولة عند إدانته بعمل يوجب قيام المسؤولية الجنائية له، والجزاء المقرر في ذلك هو العزل من منصب الرئاسة، فالعزل هو العقوبة الرئيسية في هذا الشأن، على أن العقوبة لا تقتصر على العزل فقط، بل تشمل عقوبات أخرى يمكن أن تقع على رئيس الدولة عند إدانته⁽¹⁾، وسوف نبحث في مفهوم العزل وتمييزه عن ما يشتبه به من أوضاع وكذلك الحديث عن العفو عن رئيس الدولة في المطالب التالية

المطلب الأول

توقيع عقوبة العزل من المنصب

تعد عقوبة العزل من أهم العقوبات التي توقع على رئيس الدولة، والمقررة في حقه بعد ثبوت مسؤوليته إضافة للعقوبات الجنائية الأخرى، وبالتالي فإن الحديث عن العزل من المنصب يتطلب منا بيان مفهومه وتمييزه عن باقي المصطلحات المشابه له، مثل الاستقالة وسحب اليد. حيث تختلف عقوبة العزل من حيث الآثار عن غيرها من المصطلحات الأخرى المشابهة، كالاستقالة وسحب اليد، وبالتالي فإن الحديث عن عقوبة العزل من المنصب في هذا المطلب سنتناوله بداية من حيث المفهوم، ومن ثم التطرق إلى التفرقة بين العزل وبين الاستقالة وسحب اليد وذلك على النحو الآتي

الفرع الأول

مفهوم العزل من المنصب

الحديث عن العزل من المنصب وبيان معناه يستلزم منا ذكر معنى العزل في اللغة ومن ثم التطرق إلى المعنى الاصطلاحي أو القانوني للعزل وذلك في النقاط التالية

⁽¹⁾ نصت المادة السادسة من قانون رقم 247 لسنة 1956 المصري والخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية تحت عنوان (محاكمة رئيس الجمهورية) على الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة كعقوبات جنائية يمكن أن تقع على الرئيس المدان.

أولاً: معنى العزل في اللغة

العزل يعني الفرز والإبعاد ، وهو مأخوذ من (تعزله) فيقال (عزله عن العمل) أي أبعده عنه ونحّاه ، ويقال (أنا عن هذا الأمر بمعزل) أي ببعد عنه ومنأى⁽¹⁾. قوله تعالى (وَإِذْ اعْتَرَلْتُمُوهُمْ وَمَا يَعْبُدُونَ إِلَّا اللَّهُ فَأَؤُوا إِلَى الْكَهْفِ يَسْرُ لَكُمْ رَبُّكُمْ مِنْ رَحْمَتِهِ وَيُهِيئُ لَكُمْ مِنْ أَمْرِكُمْ مِرْفَقًا)⁽²⁾. أي ابتعدتم عنهم وتخليت عن ما هم عليه. فيعني العزل إذن الفر والإبعاد.

ثانياً: معنى العزل إصطلاحاً

العزل في القانون بالنسبة لرئيس الدولة يعني تتحية رئيس الدولة عن الوظيفة نهائياً بسبب ارتكابه ما يوجب قيام مسؤوليته، ولا تجوز إعادةه إلى الوظيفة بعد إبعاده وتحيته، ويصدر قرار العزل من قبل السلطة المختصة بإصداره⁽³⁾، في حق رئيس الدولة من قبل السلطة المختصة بالبرلمان (مجلس النواب) عند ترتيب المسؤولية عليه وإدانته من قبل المحكمة المختصة، بحيث إن بقاء رئيس الدولة في منصبه -ولاشك- فيه إضرار بالمصلحة العامة للدولة، والعزل في هذه الحالة عبارة عن انقطاع الرابطة الوظيفية عن الرئيس المدان والمترتب عليه قرار الإدانة وبالتالي عقوبة العزل من المنصب بشكل نهائي، وبهذه الطريقة يعزل رئيس الدولة من منصبه بطريقة سلمية دون اللجوء إلى القوة، في حال امتناله لحكم القضاء وليس للقوة.

الفرع الثاني

تمييز العزل عن الاستقالة

الاستقالة تعني إبداء الرغبة التحريرية بترك العمل بشكل نهائي⁽⁴⁾، والاستقالة بالنسبة لرئيس الدولة تمثل إنهاء لخدمته في وظيفة الرئاسة بناءً على طلب منه، وهي حق لرئيس الدولة، ويلجأ رئيس الدولة إلى الاستقالة إذا أحس من نفسه العجز وعدم الاستمرار بالقيام بأعباء الوظيفة الرئاسية لمرض أو غيره، مما يحول دون ممارسته لعمله، كما قد يلجأ الرئيس إلى الاستقالة إذا أحس أن شعبيته لدى الجماهير قد تضاءلت وتراجعت كثيراً، وهو الأمر الذي حصل مع الرئيس الفرنسي (شارل ديغول)⁽⁵⁾.

(1) الرازي، مختار الصحاح (ص427).

(2) } الكهف:16.

(3) راجع تعريف العزل، بدير و البرزنجي و السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري(ص357).

(4) الشكري، مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا (ص125).

(5) فحدث أن قام (شارل ديغول) باستفتاء الشعب الفرنسي حوله كان يعرض نفسه على الشعب في كل استفتاء تشرعى بطرح الثقة بنفسه ويعلن انه سوف يستقيل إذا لم تأت نتيجة الاستفتاء بأغلبية معينة، وحدث ذلك في

وقد يتجه الرئيس إلى تقديم استقالته إذا خشي أن يقوم البرلمان باتهامه⁽¹⁾. وأما الجهة التي تقدم إليها الاستقالة فهي البرلمان بالنسبة للدستور الفرنسي النافذ لسنة 1958 ومجلس الشعب طبقاً للدستور المصري 2014 والمجلس التشريعي طبقاً لقانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 ومجلس النواب طبقاً للدستور العراقي لسنة 2005.

ومن كل ما تقدم من نخلص إلى أن الاستقالة بالنسبة لرئيس الدولة تعني: أن يتقدم رئيس الجمهورية بطلب اعفاءه من منصب الرئاسة وهذا الطلب يقدم عليه الرئيس بإرادته دون اللجوء إلى القوة إذا أحس من نفسه عدم القدرة على الاستمرار بالعمل الرئاسي أو يتقادى وقوع أعمال عنف أو هياج في الرأي العام، فيقدم طلب الاستقالة حفاظاً على الصالح العام.

لكن العزل يختلف عن الاستقالة، لأنه من جهة يختلف عن الاستقالة من حيث السبب، فالعزل هو نتيجة ترتب مسؤولية الرئيس، بينما الاستقالة تأتي نتيجة رغبة الرئيس كما رأينا، ثم إن العزل لا يصدر عن الرئيس بإرادته، بل هو جزء إجباري يتحمله الرئيس لتترتب المسؤولية المنصوص عليها دستورياً عليه، والذي يمثل إنهاء وإبعاد الرئيس عن الوظيفة الرئاسية وبشكل نهائي.

وأخيراً نؤكد هنا إلى أن قبول الجهة التي تقدم إليها الاستقالة بشكل نهائي معناه أنه ليس لرئيس الدولة الرجوع عن استقالته بل ويعتبر تركه للمنصب أمراً لا بد منه، ونرى أن الاستقالة في هذه النقطة بالذات تشتراك مع العزل من حيث الصفة الإجبارية بتترك المنصب لا غير، لأن الرئيس في الحالتين يكون مجبراً على التخلي عن منصب الرئاسة. ثم إن العزل لا يكون مؤقتاً بل يتخد طابع الديمومة وهذا حال الاستقالة أيضاً⁽²⁾.

الاستفتاءات الأربع التي أجرتها في 8 يناير 1961 و 8 أبريل 1962 و 28 أكتوبر 1962 و 27 أبريل 1969 وكان آخرها في ظل الدستور الفرنسي الحالي لسنة 1958. وكان يعتبر عدم الحصول على النسبة المعينة من الأصوات بمثابة اعتراف من الشعب على سياساته وفي ذلك محاسبة له، رغم أن النص الدستوري في المادة (68) منه لا يقرر مسؤولية الرئيس إلا في حالة الخيانة العظمى، ولم ينص أي دستور فرنسي على مسؤولية الرئيس أمام الشعب سوى دستور 1852 والذي نص في مادته الخامسة على أن (يكون رئيس الجمهورية مسؤولاً أمام الشعب الفرنسي والذي يحق له أن يلجا إليه دائماً) وبالفعل لم تأت نتيجة الاستفتاء في صالح ديجول فقدم استقالته في 27 أبريل 1969.

(1) من ذلك ما حدث مع الرئيس الأمريكي (دي ني كسون) حيث سارع إلى الاستقالة اثر فضيحة (ووترغيت). راجع في ذلك الشكري، مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا (ص97).

(2) راجع في ذلك الحلو، القانون الإداري (ص336) وما بعدها.

الفرع الثالث

تمييز العزل عن سحب اليد

إن سحب اليد لا يعني العزل وإنما هو بمثابة الإجازة الإجبارية المستمرة حتى صدور حكم نهائي بشأن من وقعت عليه هذه الإجازة⁽¹⁾ بمعنى أنها إيقاف رئيس الدولة عن الاستمرار في العمل الرئاسي إذا اتهم بما يوجب مسؤوليته ويستمر هذا الإيقاف حتى صدور حكم بشأن الرئيس، فيُجبر رئيس الدولة على التخلّي عن مهامه الرئاسية منذ بداية اتهامه بالأعمال الموجبة لقيام مسؤوليته وحتى صدور الحكم النهائي بشأنه، فلا بد وأن يأتي سحب اليد قبل صدور الحكم وأنتهاء فترة الاتهام والتحقيق، فلا يتصور بقاء رئيس الدولة في المنصب أثناء فترة التحقيق معه بالخيانة العظمى مثلاً. وظهر رأيان في اعتبار مسألة سحب اليد من حالات انتهاء أم لا؟ الرأى الأول ذهب إلى اعتبارها من حالات انتهاء الرئاسة⁽²⁾ إلا أن الرأى الثاني⁽³⁾ عارض ذلك تماماً ولم يعتبر هذه الحالة من حالات انتهاء الرئاسة، بل اعتبر أن الأمر يتعلق بمجرد إيقاف رئيس الدولة عن عمله مؤقتاً إلى حين صدور الحكم وهو ما يعني امكان عودة الرئيس لممارسة مهام منصبه عند الحكم عليه بالبراءة خصوصاً وأن المادة (82) من الدستور المصري نصت على (إذا قام مانع مؤقت يحول دون ممارسة رئيس الجمهورية لاختصاصاته، أذاب عنه نائب رئيس الجمهورية).

والحق الذي نراه أن الرأى الثاني أكثر صواباً من سلفه إذ قد تنتهي المسألة بالحكم على رئيس الدولة بالبراءة من التهم الموجهة إليه مما يستلزم رجوعه لمزاولة المهام الرئاسية ولأن خلو المنصب لا يحدث إلا عندما يصدر قرار بإدانة الرئيس والذي تحدث عنه المادة (84) من الدستور المصري وفي هذه الحالة يتولى رئيس مجلس الشعب أو رئيس المحكمة الدستورية العليا الرئاسة مؤقتاً بشرط ألا يترشح أي منهما للرئاسة.

ويشتراك سحب اليد كما نرى مع العزل في أن لكل منهما الطابع الإجباري بترك مهام الوظيفة ولكن سحب اليد يكون مؤقتاً فينتهي بانتهاء صدور الحكم، بينما العزل يكون بمثابة إبعاد عن المنصب بشكل دائم.

(1) راجع في ذلك إسماعيل، محكمة الوزراء بين القضاء العدلية والنظام السياسي (ص633).

(2) فهمي، النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين (ص420)، وكذلك الجمل، النظام الدستوري المصري (ص420).

(3) السنوسي، المسئولية السياسية لرئيس الدولة (ص110).

ففي فلسطين وفي ظل قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 نجد أن المشرع أفرد لعقوبة العزل نصاً خاصاً بينه في المادة (12) حينما قرر بأنه (... إذا صدر حكم قطعي بإدانته أُعفي من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى وفقاً للقانون).

و توقع عقوبة العزل هنا على رئيس الدولة باعتباره موظفاً عاماً، وفقاً لأحكام الفقرة السادسة من المادة (96) من قانون الخدمة المدنية، التي نصت على (تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب التالية :.... الحكم عليه بحكم نهائي من محكمة فلسطينية مختصة بجنائية أو بجناية مخلة بالشرف أو الأمانة...).

وبذلك نرى أن عقوبة العزل من منصب رئاسة الدولة الفلسطينية تتبع العقوبة الأصلية الصادرة في الجنايات والجنح والآمنة، وهي بذلك مقررة بنص القانون، لا يتوقف سريانها على النطق بها في منطوق الحكم.

إضافة إلى ما تقدم، فإنه يترتب على إدانة رئيس الدولة بالجريمة المنسوبة إليه، حلول الشخص الحال وهو في جميع الأحوال (رئيس المجلس التشريعي)، ويكون ذلك بصفة مؤقتة إلى حين إجراء انتخابات رئيسية جديدة خلال المدة المحددة بالدستور.

أما مشروع دستور فلسطين فقد ساوى بين التبعات الناجمة عن محاكمة رئيس الدولة سواء في مرحلة تقرير الإتهام أو مرحلة المحاكمة، فبمجرد موافقة ثلثي أعضاء المجلس النيابي الفلسطيني على اقتراح اتهام رئيس الدولة، ودخول المرحلة الثانية حيز التنفيذ وهي مرحلة اتهام الرئيس ، فعندئذٍ يتوقف الرئيس عن عمله، ويتولى الرئاسة مؤقتاً رئيس المجلس النيابي، على أن تجري انتخابات رئيسية جديدة خلال ستين يوماً، وهو الأمر الذي أكدت عليه المادة (19) حينما قررت (إذا شغل مركز الرئيس، أو قرر المجلس النيابي اتهامه وفقاً للمادة (90) من الدستور، يتولى رئيس المجلس النيابي رئاسة الدولة مؤقتاً لمدة لا تزيد عن ستين يوماً، تجري خلالها الانتخابات للرئاسة وفقاً لقانون الانتخاب).

وهذا يعني أن إتهام الرئيس من قبل المجلس النيابي يؤدي إلى خلعه من منصبه وليس تعليق منصبه، ونتأكد تلك الحقيقة عند قراءة المواد (90-119) مجتمعة حيث نلاحظ أنها تؤكد على وجوب ترك الرئيس لمنصبه في حال توجيه اتهام له من قبل المجلس النيابي، بغض النظر عن الحكم الذي تصدره المحكمة الدستورية⁽¹⁾.

(1) التركمانى ، طرق انتهاء ولاية رئيس الدولة (ص248).

المطلب الثاني

العفو عن رئيس الدولة

لقد تناولت بعض التشريعات مسألة العفو عن رئيس الجمهورية بعد محاكمته، ومن ذلك ما جاء به القانون المصري رقم 247 لسنة 1956 والخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية حيث نص في المادة (24) منه على أنه (لا يجوز العفو عن رئيس الجمهورية الذي صدر ضده حكم بالإدانة إلا بموافقة مجلس الأمة).

وذهب رأي في الفقه⁽¹⁾ إلى أن مفاد نص هذه المادة، هو أن رئيس الجمهورية التالي للرئيس المحكوم عليه لا يملك وحده العفو عن الرئيس السابق المحكوم عليه وإنما يلزم موافقة مجلس الشعب على العفو، ويلاحظ أن رئيس الجمهورية عندما يمارس هذا الحق فإنه يصدر قراراً بذلك، أما في الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 والقانون الأساسي الفلسطيني 2003 فلم يرد نص يتناول هذه الحالة.

ومن المسلم به أن هناك فرق بين حالي العفو عن رئيس الدولة والحكم ببراءة رئيس الدولة حيث أن الأخيرة مفادها أن المحاكمة أفضت إلى براءة الرئيس من التهم التي تم اسنادها إليه والتي بناه عليها تم إيقافه عن العمل والتحقيق معه، في حين أن العفو عن رئيس الدولة يعني أن الاتهام الذي وجه إلى رئيس الدولة صحيح وأن الحكم الصادر بإدانته كان نتيجة لتحقق مسؤوليته الجنائية .

وبالتالي فإن الآثار المترتبة على كل من الحالتين يختلف نظراً لاختلاف مضمونهما حيث أن الحكم ببراءة رئيس الدولة يتتيح له العودة لممارسة مهامه لكن يراعي أن يتم ذلك خلال الفترة الانتقالية والتي يتولى خلالها رئيس المجلس النيابي إدارة شؤون البلاد أما إذا تم انتخاب رئيس جديد فإن رئيس المحكوم له ببراءة الترشح من جديد بعد انتهاء ولاية الرئيس المنتخب .

أما بالنسبة للعفو الصادر بحق رئيس الدولة فإن ذلك لا يعني عودة الرئيس لممارسة مهامه أو الترشح من جديد لرئاسة البلاد حيث أن الحكم الصادر بحق رئيس الدولة هو حكم إدانة وبالتالي تتحقق مسؤوليته الجنائية.

و بالتالي فإن رئيس الدولة فقد أحد أهم الشروط التي يجب أن تتوفر فيه وذلك طبقاً لقانون الانتخاب رقم (1) لسنة 2007 حيث نصت المادة على " يحرم من حق الترشح لمنصب الرئيس: 1- من كان محروماً من حق الانتخاب. 2- من حرم من حق الترشح بموجب حكم

(1) ناصف، توازن السلطة مع المسؤولية في الدولة الحديثة (ص445).

قضائي نهائي صادر عن محكمة مختصة وذلك خلال فترة نفاذها. 3- من كان محكوماً حكماً نهائياً صادراً عن محكمة مختصة في جنائية، أو في جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة".

المطلب الثالث

شغور منصب رئيس الدولة

إن تحقق المسئولية الجنائية لرئيس الدولة يستتبع معه توقيع العقوبة عليه وكما ذكرنا سابقاً إن من أبرز العقوبات التي توقع على رئيس الدولة عند تتحقق مسئوليته الجنائية هي العزل من منصبه وبالتالي شغور منصب رئيس الدولة تبعاً لذلك ونظراً لخطورة بقاء هذا المنصب شاغراً بسبب أهمية الصلاحيات الممنوحة لرئيس الدولة إضافة إلى كون الرئيس هو من يمثل الدولة على المستوى الدولي لذلك ذهبت معظم الدساتير إلى تنظيم مثل هذه الحالة لسد الفراغ الذي نتج بسبب عزل رئيس الدولة وبالتالي فإننا سنتناول في هذا المطلب موقف الدساتير المقارنة في حالة شغور منصب رئيس الدولة وذلك على النحو الآتي

الفرع الأول

شغور منصب رئيس الجمهورية في مصر

عند خلو منصب رئيس الجمهورية بصورة دائمة أو عجزه الدائم عن العمل يتولى الرئاسة مؤقتاً رئيس مجلس الشعب ويدير شؤون البلاد لفترة مؤقتة لا تزيد على ستين يوماً من وقت خلو منصب الرئيس أو عجزه الدائم عن العمل وفي حالة حل المجلس أو خلو منصب رئيس المجلس لأى سبب من الأسباب، يتولى رئيس المحكمة الدستورية العليا رئاسة الدولة لمدة لا تزيد على تسعين يوماً من تاريخ خلو منصب رئيس الدولة بصورة مؤبدة⁽¹⁾.

ونقصد هنا بالمانع المؤبد خلو منصب رئيس الدولة بصورة دائمة حيث لا يعود بعدها لممارسة مهام منصبه من جديد ، ومن أهم هذه الحالات: حالة وفاة رئيس الدولة ، سواء كانت وفاة طبيعية أو وفاة حكمية، وحالة العجز الدائم لدى رئيس الدولة ، وحالة تقديمها استقالته أو عزله من منصبه ، وحالة إدانته بارتكاب جريمة الخيانة العظمى أو جريمة جنائية وصدر حكم جنائي عليه بسبب ذلك. حيث يتولى نائب رئيس الدولة سواء (رئيس البرلمان أو رئيس المحكمة

(1) تنص المادة (160) من الدستور المصري لعام 2014 على " إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لسلطاته، حل محله رئيس مجلس الوزراء . وعند خلو منصب رئيس الجمهورية للاستقالة، أو الوفاة، أو العجز الدائم عن العمل، يعلن مجلس النواب خلو المنصب. ويكون اعلان خلو المنصب بأغلبية ثلثي الأعضاء على الأقل، إذا كان ذلك لأى سبب آخر. ويختبر مجلس النواب الهيئة الوطنية للانتخابات، ويبادر رئيس مجلس النواب مؤقتاً سلطات رئيس الجمهورية. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، تحل الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا ورئيسها، محل المجلس ورئيسه، فيما تقم.

وفي جميع الأحوال يجب أن ينتخب الرئيس الجديد في مدة لا تجاوز تسعين يوماً من تاريخ خلو المنصب وتبدأ مدة الرئاسة في هذه الحالة من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب.
ولا يجوز لرئيس الجمهورية المؤقت أن يترشح لهذا المنصب، ولا أن يطلب تعديل الدستور، ولا أن يحل مجلس النواب، ولا أن يقيل الحكومة".

الدستورية العليا) منصبه لفترة مؤقتة يدير خلالها شئون الدولة، وتسير مصالح مواطنها لحين تولية رئيس جديد للدولة ، سواء بالانتخاب أو بالتعيين بحسب النظام الدستوري والقانوني المتبعة في كل دولة.

الفرع الثاني

شغور منصب رئيس الدولة

في فلسطين

تطبيقاً لنص المادة (37) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 فإن فقدان الرئيس لأهليته القانونية والتي نصت عليها المادة 97 من قانون الانتخابات الفلسطيني رقم 9 لسنة 2005 سواء أكان صدره بحقه حكماً نهائياً عن محكمة فلسطينية مختصة بجنائية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة يجعل مركزه شاغراً⁽¹⁾ وبالتالي إذا شغر مركز رئيس السلطة الوطنية في أي من الحالات السابقة يتولى رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني مهام رئاسة السلطة الوطنية مؤقتاً لمدة لا تزيد عن ستين يوماً تجري خلالها انتخابات حرة و مباشرة لانتخاب رئيس جديد وفقاً لقانون الانتخابات الفلسطيني.

وهذا ما نص عليه أيضاً مشروع دستور فلسطين المنتظر وتطبيقاً لنصوص المواد 90 و 118 و 119 نجد أنها تكلمت عن شغور منصب رئيس الدولة سواء إن كان بالوفاة أو الاستقالة أو بفقدان الأهلية أو عدم القدرة على ممارسة المهام الدستورية والتي تصدر بقرار من المحكمة الدستورية بناء على طلب من ثلثي مجموع أعضاء المجلس النيابي أو إذا تم اتهام رئيس الدولة تطبيقاً لنص المادة 90 بارتكابه إحدى الجنايات التي توجب معه مساءلته فإن كل ما سبق يجعل من منصب رئيس الدولة شاغراً وبالتالي فإن رئيس المجلس النيابي هو من يتولى رئاسة الدولة مؤقتاً لمدة لا تزيد عن ستين يوماً تجري خلالها الانتخابات الرئاسية وإذا حال مانع قانوني دون توليه رئيس المجلس النيابي فإن رئيس المحكمة الدستورية هو من يتولى رئاسة الدولة مؤقتاً لحين اتمام إجراءات انتخاب الرئيس⁽²⁾.

(1) نصت المادة (37) من القانون الأساسي الفلسطيني على " 1- يعتبر مركز رئيس السلطة الوطنية شاغراً في أي من الحالات الآتية:- .أ- الوفاة . ب- الاستقالة المقدمة إلى المجلس التشريعي الفلسطيني إذا قيلت بأغلبية ثلثي أعضائه. ج- فقد الأهلية القانونية وذلك بناء على قرار من المحكمة الدستورية العليا وموافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه. 2- إذا شغر مركز رئيس السلطة الوطنية في أي من الحالات السابقة يتولى رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني مهام رئاسة السلطة الوطنية مؤقتاً لمدة لا تزيد عن ستين يوماً تجري خلالها انتخابات حرة و مباشرة لانتخاب رئيس جديد وفقاً لقانون الانتخابات الفلسطيني".

(2) نصت المادة 117 و 118 من مشروع الدستور الفلسطيني على: مادة (118)يعتبر مركز الرئيس شاغراً: - بالوفاة.- أو بالاستقالة.- أو بفقد الأهلية أو عدم القدرة على ممارسة المهام الدستورية بقرار تصدره المحكمة الدستورية بناء على طلب من ثلثي مجموع أعضاء المجلس النيابي مادة (119)إذا شغر مركز الرئيس، أو قرر المجلس النيابي اتهامه وفقاً للمادة (90) من الدستور، يتولى رئيس المجلس النيابي رئاسة الدولة مؤقتاً لمدة لا تزيد عن ستين يوماً، تجري خلالها انتخابات للرئاسة وفقاً لقانون الانتخاب وإذا رغب رئيس المجلس النيابي في ترشيح نفسه أو حال دون توليه الرئاسة مانع قانوني، يتولى رئيس المحكمة الدستورية رئاسة الدولة مؤقتاً لحين إتمام إجراءات انتخاب الرئيس. وليس لرئيس المحكمة، في هذه الحالة، أن يرشح نفسه للرئاسة.

الخاتمة

من خلال هذه الدراسة نرى أن الدساتير المقارنة سارت على نهج الدساتير الفرنسية من تقرير مبدأ مسألة رئيس الجمهورية ولكن اختلفت في الأفعال التي من شأنها تحريك المسؤولية تجاه رئيس الدولة أيضاً في الإجراءات الواجب اتباعها في حالة مسألة رئيس الدولة إضافة لكون الدساتير لم تعرف تلك الأفعال تعريفاً دقيقاً مما أدى إلى ظهور عدة اتجاهات فقهية كثيرة في تعريف تلك الجرائم. أما فيما يتعلق بالمشروع الفلسطيني فنراه لم ينص صراحةً على هذه المسؤولية ولم يضمنها ضمن القانون الأساسي له، لكن هذا لا يعني حصانة رئيس الدولة في فلسطين من المسائلة الجنائية حيث إن القوانين الفلسطينية ذكرت الأفعال التي يمكن من خلالها مسألة رئيس الدولة جنائياً في فلسطين مثل قانون مكافحة الفساد، وبالتالي تتحقق المسؤولية الجنائية بحق الرئيس الفلسطيني وذلك على نهج الدساتير العربية التي سارت على نهج إقرار مبدأ المسؤولية الجنائية في مواجهة رؤسائهم.

النتائج والتوصيات:

أولاً: النتائج

1. أجازت أغلب الدساتير إخضاع رئيس الدولة للمساءلة أمام البرلمان في حالة ارتكابه لأحد الأعمال التي أوردتها على سبيل الحصر، كالخيانة العظمى وانتهاك الدستور وارتكاب جنائية.
2. لم ينص القانون الأساسي الفلسطيني صراحةً على المسئولية الجنائية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية "رئيس الدولة" ، إنما نص على ضرورة توافر الأهلية في الرئيس والتي تستتبع ألا يكون محكوماً عليه بجرائم مخلة بالشرف أو الأمانة.
3. بالنسبة إلى ما يتعلق بالجرائم العادلة، فإن الدساتير قد اختلفت في تقريرها، فذهبت بعض الدساتير إلى إخضاع رئيس الدولة عن تلك الجرائم سواء ما تعلق منها بممارسة مهام المنصب أو بسيبه، إلا أن أغلب الدساتير عن ذلك الأمر، الأمر الذي دعا الفقهاء إلى إقرار هذه المسئولية عن تلك الأفعال بشرط إخضاع الرئيس لمحاكمة خاصة وليس أمام المحاكم العادلة .
4. إن نظام اتهام ومحاكمة رئيس الدولة يمس مبدأ الفصل بين السلطات، حيث إن تضمين وثيقة الدستور لقواعد مساءلة الرئيس يفيد تعليق مصير رئيس الدولة على إرادة البرلمان، وهذا ما سيعقد نظام الإتهام والمحاكمة لأن الرئيس عادة يحظى بتأييد حزبه والموالون له في البرلمان.
5. تعتبر عقوبة العزل من المنصب من أهم العقوبات التي توقع على رئيس الدولة المدان بإحدى الجرائم الجنائية، بالإضافة للعقوبات الأخرى التي توقع مثل السجن، حيث يعزل الرئيس نهائياً من منصبه فور ادانته بإحدى الجرائم الجنائية.
6. لم يحدد المشرع الفلسطيني العقوبات التي توقع على الرئيس الفلسطيني فور تحقق المسئولية الجنائية له، حيث ان ضبابية المسئولية الجنائية لرئيس الدولة في التشريع الفلسطيني تضمنت أيضاً العقوبات الموقعة على رئيس الدولة ، حيث لم يتم النص صراحةً على العقوبات التي توقع على رئيس الدولة في فلسطين.

ثانياً: التوصيات

1. نوصي مشرعنا الفلسطيني بضرورة تعديل القانون الأساسي والنص صراحة على المسئولية الجنائية لرئيس الدولةريثما يتم إقرار مشروع دستور دولة فلسطين.
2. نوصي المشرع بالنص صراحة على الحصانة الإجرائية لرئيس الدولة عند مباشرة الدعوى الجنائية بحقه، حيث وباستقراء إجراءات الإتهام في المشرع الفلسطيني لم نرى أنه نص على مثل هذه الحصانة والتي يجب توافقها تناسباً مع مكانة رئيس الدولة في فلسطين.
3. نوصي بأن يتم مساءلة الرئيس مدنياً وذلك عن أعماله المخالفة للقانون وذلك من خلال اقرار مبدأ التعويض عن الأضرار التي تترجم عن أفعال رئيس الدولة وخصوصاً فيما يتعلق بحالة انتهاك الدستور فيما يخص الحقوق والحريات العامة والخاصة، وليس مجرد الاكتفاء بعزل الرئيس من المنصب.
4. نوصي بأن يتم إفراد قانون مستقل لمساءلة رئيس الدولة وكبار موظفي الدولة لتحقيق مبدأ العدالة على جميع موظفي الدولة وتحقيقاً لمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على نص.
5. نوصي المشرع الفلسطيني بتعديل النص الوارد في مسودة دستور فلسطين المتعلق بانتخاب رئيس جديد فور اتهام رئيس الدولة في فلسطين وذلك بأن تسمح لرئيس الدولة الذي تم اتهامه بإحدى الجرائم التي تحرك مسؤوليته الجنائية ولم تثبت في حقه تلك التهم بأن يعود إلى ممارسة مهامه الرئاسية وذلك لعدم صحة التهم الموجه لرئيس الدولة مع مراعاة أن يعود الرئيس خلال الفترة الانتقالية وقبل انتخاب رئيس جديد للبلاد.
6. نوصي لجنة اعداد الدستور والمشرع الفلسطيني بالنص على عقوبات محددة يتم ايقاعها على رئيس الدولة في التشريع الفلسطيني في حال تحقق مسؤوليته الجنائية، وأن يتم تحديد هذه العقوبات بالنص صراحةً عليها في مقابل كل جريمة يرتكبها رئيس الدولة في فلسطين.

المصادر والمراجع

المصادر والمراجع

- القرآن الكريم

أولاً : المراجع باللغة العربية

- أحمد، حسام الدين محمد.(1984م). حق الدولة في الأمن الخارجي ومدى الحماية الجنائية المقررة له. (رسالة دكتوراه غير منشورة). جامعة القاهرة. مصر.
- اسماعيل، عصام نعمة.(2006م). محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي والقضاء السياسي. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
- بدير، علي محمد.(1993م). مبادئ وأحكام القانون الإداري ، ط1. بغداد: المكتبة القانونية للنشر .
- برعي، صلاح حسن.(1996م) . أساس المسؤولية المدنية الناشئة عن الأفعال الشخصية.(رسالة دكتوراه غير منشورة). جامعة المنصورة. مصر.
- بركات، عمرو فؤاد.(1984م). المسئولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة. القاهرة: دار النهضة العربية .
- بصيصي، صلاح. (د. ت). المعاهدات الدولية والرقابة عليها في ظل الدستور العراقي. (رسالة دكتوراه غير منشورة). جامعة كربلاء. العراق.
- بكر، عبد المهيمن.(1970م). قانون العقوبات "القسم الخاص". الجرائم المضرة بالمصلحة العامة. القاهرة: دارة النهضة العربية.
- بوشراوي، محمد.(2008م). المسؤولية المدنية. ط2. مطبعة أشرف تأسيلا أكادير . (د. م).
- تركماني، عمر حمزة.(2015م). طرق انتهاء ولاية رئيس الدولة. (رسالة دكتوراه غير منشورة). جامعة الإسكندرية. مصر.
- جريدة، عبد القادر.(2009م). موسوعة الإجراءات الجنائية في التشريع الفلسطيني. مج 1. غزة: مكتبة آفاق.
- جريدة، عبد القادر صابر.(2007م). مكافحة الكسب الغير مشروع.ط1. غزة: مكتبة آفاق.
- حجار، عدنان.(2001م). دراسة تحليلية ونقدية لمسودة الدستور الفلسطيني المؤقت . مركز الميزان لحقوق الإنسان. غزة .
- حسني، محمود نجيب.(1960م). دروس في القانون الجنائي الدولي. القاهرة: دار النهضة العربية.
- حسين، ابراهيم حمدان. (د. ت) رئيس الدولة في النظام الديمقراطي. دراسة مقارنة. (رسالة دكتوراه غير منشورة) .جامعة القاهرة. مصر.

- حلو، ماجد راغب.(1987م). القانون الإداري. مصر: دار المطبوعات الجامعية.
- حلو، ماجد راغب.(2008م). النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
- خشن، محمد عبد المطلب.(2005م). الوضع القانوني لرئيس الدولة في القانون الدولي، الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة.
- دبوس، صلاح الدين محمد. الخليفة توليته وعزله دراسة في السياسة الشرعية ومقارنتها بالنظم الدستورية الغربية، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية كلية الحقوق.
- ذهني، عبد السلام. (د. ت). مجموعة رسائل في الأنظمة الدستورية المقارنة . الرسالة الثانية. (د. م). (د. ن).
- رازي، محمد بن أبي بكر. (1995م). مختار الصحاح . ج1. بيروت: مكتبة لبنان .
- رباط، أدمون .(1964م). الوسيط في القانون الدستوري العام. بيروت: دار العلم للملائين.
- زكي، محمود جمال الدين.(1978م). الوجيز في نظرية الالتزامات ، ط3. مطبعة جامعة القاهرة.
- مصر .
- زهير، نبيل أحمد السيد.(د. ت). المسئولية الجنائية المفترضة. (رسالة دكتوراه غير منشورة) جامعة القاهرة. مصر.
- سرور، أحمد فتحي.(1981م). الوسيط في قانون العقوبات. الجزء الأول. القاهرة: دار النهضة العربية.
- سعودي، عبد الحكيم فوزي.(2012م). مسئولية رؤساء الجمهورية . (رسالة دكتوراه غير منشورة). جامعة اسيوط . مصر.
- سعيد، كامل.(2002م). شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني ، عمان: دار الثقافة.
- سلامة ، مأمون محمد.(1982م). قانون العقوبات القسم الخاص. ج1 . الجرائم المضرة بالمصلحة العامة. دار الفكر العربي. مصر .
- سلطان، حامد.(1978م). القانون الدولي العام.ط1. القاهرة: دار النهضة العربية.
- سلطان، عبد الله علي.(2004م). دور القانون الدولي الجنائي في حماية حقوق الإنسان. (رسالة دكتوراه غير منشورة). جامعة الموصل. العراق.
- سنوسى، صبري محمد. (2005م). الدور السياسي للبرلمان في مصر. دراسة مقارنة في ضوء نظام الحكم المعاصرة.ط1. القاهرة: دار النهضة العربية.
- سيد، مرشد احمد و الهرمي، احمد غازى .(2002م). القضاء الدولي الجنائي ، دار الثقافة ،الأردن.

- سيلي، أحمد إبراهيم. (د. ت). *المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الإسلامي*، (رسالة دكتوراه غير منشورة)، جامعة عين شمس. مصر.
- شرقاوي، جميل. (1995م) . *النظرية العامة للالتزام*، الكتاب الأول، مصادر الإلتزام، دار النهضة العربية. مصر.
- شنب، محمد لبيب. (1987م). دراسات في نظرية الإلتزام. ط1.(د. م).(د. ن).
- شواربي، عبد الحميد. (د. ت). التعليق على قانون العقوبات المعدل بالقانون رقم 124 لسنة 2009 ج 2 مطبعة عصام جابر.
- شحنا، عبد العزيز. (1998م). *النظم السياسية والقانون الدستوري*.(د.م). دار الهدى للمطبوعات.
- صدة ، عبد المنعم فرج.(1998م). مصادر الإلتزام ، القاهرة: دار النهضة العربية.
- الصيفي، عبد الفتاح.(1967م) . *القاعدة الجنائية ،* بيروت. (د.ن).
- طماوي، سليمان محمد. (1962م) . *الوجيز في نظام الحكم والإدارة*. مصر: دار المحامي للنشر.
- عامر، حسين. (1979م) . *المسؤولية المدنية*.ط2. القاهرة: دار المعارف .
- عبد الحميد، عزة مصطفى.(2008م) . مسؤولية رئيس الدولة "دراسة مقارنة" . القاهرة: دار النهضة العربية.
- عبد العال، محمد حسنين.(1992م) . *القانون الدستوري*. القاهرة: دار النهضة العربية.
- عبد الغني، فضل أحمد.(1999م) . *النظام الدستوري لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية*. (رسالة دكتوراه غير منشورة). جامعة عين شمس. مصر.
- عبد الله ، عبد الغني بسيوني.(1995م) . *سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني*. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
- عبد الملك، جندي. *الموسوعة الجنائية ج.3*. دار المؤلفات القانونية. (د.ت).
- عيادات، سناء أحمد.(2002م). *الأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية*، مؤسسة موطن الفلسطيني للدراسات الديموقراطية، ط1، رام الله: ناديا للطباعة والنشر .
- علام، حسن.(1983م) . *قانون الإجراءات الجنائية والجنائية ج.1* . (د.ن) .
- علتم، شريف. (2004م) . *المحكمة الجنائية الدولية "المؤتمرات الدستورية والتشريعية"* . (د.ن).
- علي، يسر أنور.(1988م) . *الأصول العامة للقانون الجنائي*، الكتاب الأول. القاهرة: دار النهضة العربية.
- عماد الدين، غادة موسى.(1998م) . *المسؤولية الجنائية عن الأعمال البنكية "دراسة مقارنة"* . جامعة عين شمس كلية الحقوق.

- عنزي، محمد رشيد.(1991م) . محاكمة مجرمي الحرب في ظل قواعد القانون الدولة . مجلة الحقوق الكويتية. (د. ن) .
- عودة، عبد القادر.(1990م) . التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالوضع العربي. ط4.ج1.بيروت: دار الكتاب العربي.
- عوض، محمد محى الدين .(د. ت). مجلة القانون والاقتصاد . ع 1،3،2،1 .(د. م).
- عوض، محمد محى الدين.(1991م) . القانون الجنائي مبادئه الأساسية ونظرياته العامة "دراسة مقارنة" . ط1. القاهرة: دار النهضة العربية.
- غالي، كمال.(1987م) . مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية . دمشق: العروبة للطباعة.
- غانم، هاني عبد الرحمن.(2005م) . القضاء الإداري "الرقابة القضائية على أعمال السلطة الإدارية في فلسطين بين النظرية والتطبيق" ، دراسة تحليلية مقارنة، ط2. (د. ن).
- غريال، وجدي ثابت.(1999م). مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كأساس للمسؤولية الإدارية "دراسة مقارنة" . الإسكندرية: منشأة المعارف للنشر.
- غnam، سامي محمد. (1998م) . رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطيّة الغربيّة المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي. رسالة دكتوراه. القاهرة.
- غnim، محمد مرسي.(د. ت). المسؤلية السياسيّة والجنائيّة لرئيس الدولة. (رسالة دكتوراه غير منشورة) جامعة الأزهر. غزة.
- فار، عبد الواحد.(1996م). الجرائم الدوليّة وسلطة العقاب ، القاهرة: دار النهضة العربية.
- فتيبة، عمارة.(1999م) . مسؤولية رئيس الجمهورية . الجزائر. (د. ن).
- فراج، زيد بدر.(1990م) . مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري المصري ، القاهرة: دار النهضة العربية.
- فريد، هاشم. (د. ت). الدعائم الفلسفية للمسؤولية الجنائية ، القاهرة: دار النهضة العربية.
- فهمي، مصطفى أبو زيد.(2010م). النظام الدستوري المصري "أساس السلطة السياسية في البلاد" ، ط3.(د. ن).
- قهوجي، علي عبد القادر.(2002م). شرح قانون العقوبات القسم العام .بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
- كااظم، صالح جواد.(1991م) . مباحث في القانون الدولي .بغداد: دار الشؤون الثقافية.
- كامل، مصطفى .(1940م) . شرح قانون العقوبات القسم العام ، بغداد: مطبعة الأهالي.
- كبيري، محب.(2012م) . سلطات رئيس الجمهورية ومسئوليته عنها "دراسة مقارنة" ، رسالة دكتوراه. (د. ت)

- ماجد، عادل. (2001). المحكمة الجنائية الدولية والسياسة الوطنية. مطبوعات مركز الدراسات للسياسة والاستراتيجية. القاهرة: دار النهضة العربية.
- محمد، عوض. (2000). قانون العقوبات القسم العام. ط1. الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر.
- محمود، ضاري خليل. (2003). المحكمة الجنائية الدولية " هيمنة القانون أم قانون هيمنة". بغداد: بيت الحكمة.
- مدرس، مروان محمد. مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقه الإسلامي . دراسة مقارنة. ط1. دار الإعلام للنشر ، (د. ت).
- مرقس، سليمان. (1998). الوفي في شرح القانون المدني في الالتزامات . القاهرة: مطبعة السلام.
- معجم الوجيز. (1992م). صادر عن مجمع اللغة العربية بالقاهرة. طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم. (د. ن)
- ملوح، موسى. (2009). المدخل للعلوم القانونية، الكتاب الثاني، نظرية القانون، ط2. منظور، لسان العرب. ج 11. بيروت.
- موافي، عبد الرازق. (1999). المسئولية الجنائية لمدير المنشأة الاقتصادية الخاصة. (رسالة دكتوراه غير منشورة) جامعة المنصورة. مصر.
- ناصف، عبد الله. (1981). مدى توازن السلطة مع المسئولية في الدولة الحديثة. دار النهضة العربية. (د. ت).
- نتشة، رفيق شاكر. (1991). تاريخ فلسطين وجغرaviتها . المؤسسة العربية للدراسات والنشر.
- نصر، عبد الرحمن. (2010). القانون الدولي العام. ج 1 غزة: مكتبة القدس.
- نويجي، محمد فوزي. (2002). مسؤولية رئيس الدولة. (رسالة دكتوراه غير منشورة). جامعة القاهرة. دار النهضة العربية . مصر.
- وحيدى، فتحى. (2010). القضاء الدستوري في فلسطين. غزة: دار المقادد.
- وفا، أحمد. (1991). الوسيط في القانون الدولي العام، القاهرة: دار النهضة العربية.
- ويكيبيديا، التطور التاريخي للحكومات المتعاقبة على فلسطين. تاريخ الاطلاع: 2 نوفمبر 2015م. الموقع (<https://ar.wikipedia.org/wiki>)
- يكن، زهدي. (1956). القانون الدستوري والنظم السياسية، بيروت: مطبع جوزيف سليم صقلي.

ثانياً: المراجع القانونية

دستور فرنسا لعام 1875م.

دستور فرنسا لعام 2007م.

دستور مصر لعام 1971م.

دستور مصر لعام 2014م.

قانون الأساسي الفلسطيني المعديل لسنة 2003م.

قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 المطبق في الضفة الغربية

قانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936 المطبق في قطاع غزة

قانون رقم 247 لسنة 1956 الخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية والوزراء في مصر.

قانون مكافحة الفساد المعديل رقم 1 لسنة 2005 في فلسطين.

قرار بقانون رقم 1 لسنة 2007 بشأن الانتخابات في فلسطين.

ثالثاً: المراجع الأجنبية

Kelly D. Askin,(1999). Sexual Violence in Decisions and indictments of the Yugoslavia and Rwanda , AJIL , Vol.93, January .

Iwyn Freeman, *War crimes by enemy nationals administering justice in occupied , Territory*, AJIL,Vol.41,1947.

Maurice Duverger.(1978). *Institutions politiques ET droit constitutionnel*.

Michel belanger Precis.(1929). *de droitconstitutionnel*.

Sean D. Murphy.(1999). *Progress and Jurisprudence of the international Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia , AJIL , Vol.93, January.*