



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة القادسية- كلية القانون
قسم القانون العام

التنظيم الدستوري والقانوني لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية الاتحادية في العراق (دراسة مقارنة)

رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون في جامعة القادسية
وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

من قبل الطالب
ياس خضير عباس علي

بإشراف
أ.م.د. غانم عبد دهش عطية الشباني

٢٠٢١ م

١٤٤٢ هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
﴿ وَقِفُوهُمْ ^{صَلِّ} إِنَّهُمْ مَسْئُورُونَ ﴾

سورة الصافات: ٢٤

الإهداء

إلى روح أمي الغالية ... رحمة الله عليها
إلى أبي الغالي ... أمد الله في عمره بالصحة والعافية
إلى زوجتي العزيزة وشريكة العمر وأولادي الأحبة
إلى جميع الاهل والاصدقاء ، أهدي بحثي المتواضع
وأدعو من الله القبول والسداد

الباحث

شكر وتقدير

الحمد لله الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لولا إن هدانا الله ، والصلاة والسلام على أشرف الانبياء والمرسلين أبي القاسم محمد وعلى آله وصحبه أجمعين ، ومن لم يشكر المخلوق لم يشكر الخالق ، فأني أتوجه بكل معاني الشكر والامتنان ، والاحترام والتقدير والعرفان إلى أستاذي الدكتور (غانم عبد دهش الشباني) والذي تفضل مشكوراً بقبول الاشراف على الرسالة ، واتاح لي الفرصة الكاملة لأنهل من فيض كرمه وجوده قبل علمه ، وعطائه الفكري الوقاد والمتجدد ، إذ تفضل بإرشادي إلى اتباع الاسلوب القانوني السليم للبحث العلمي الحديث ، وما إن اتوجه إليه في أي وقت إلا وأجده نعم المعلم والاخ المتفاني في إسداء النصح والارشاد ، فأليه مني خالص الشكر والتقدير ، وأسأل الله أن يمنَّ عليه بالعافية، وأن يجزيه خير جزاء المحسنين .

كما واتقدم بالشكر والتقدير إلى أساتذتي في كلية القانون – جامعة القادسية / القسم العام، وبالخصوص السيد عميد الكلية الدكتور (نظام جبار طالب)، والسيد رئيس القسم العام الدكتور (عدي جابر هادي)، واساتذة القانون الدستوري (الدكتور ساجد محمد كاظم الزاملي، والدكتور عدنان عاجل عبيد، والدكتور محمد الموسوي) وكذلك جناب الاخ الدكتور ميثم العميدي، والدكتور حيدر محمد حسن الاسدي، والدكتور براء منذر عبد اللطيف، والدكتورة سلمى طلال عبد الحميد ، والاخ العزيز الدكتور علي غازي فيصل المياحي .

كما واتقدم بالشكر الجزيل إلى رئيس وأعضاء لجنة المناقشة المحترمين الذين ساهموا بتطوير هذه الرسالة من خلال الملاحظات التي أبدوها ، والتي تنعكس إيجاباً على مستوى الرسالة وتكاملها العلمي .

والشكر والعرفان للاخت العزيزة وجدان مهدي ، وإلى عائلتي التي كان لها الدور الكبير في مواصلة الدراسة بتشجيعهم ودعمهم المتواصل ، إذ تحملوا معي رحلة الدراسة والكتابة بإعطاء الكثير من وقتهم وراحتهم، فجزاهم الله عني خير الجزاء.

واتقدم بالشكر إلى العاملين في مكتبة كلية القانون جامعة القادسية ، وجامعة بابل ، وجامعة الكوفة ، وجامعة بغداد ، وجامعة واسط ، وزملائي في الدراسة ، وأصدقائي وكل من ساهم وأرشد وقدم النصح في سبيل اتمام هذه الرسالة ، فلهم جميعاً كل الشكر والامتنان ، ودعائي لهم بالتوفيق ، واعتذاري لمن ضاق المقام عن ذكرهم .

الباحث

المدنويات

الصفحة	الموضوع
أ	النية
ب	الاهداء
ج	الشكر والتقدير
د-ز	المحتويات
ح	المستخلص
٣-١	المقدمة
٦٨-٤	الفصل الاول : ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها
٣٥-٤	المبحث الاول : مفهوم السلطة التنفيذية وخصائصها
٢١-٥	المطلب الاول : التعريف بالسلطة التنفيذية وطرق تكوينها
١٥-٥	الفرع الاول : تعريف السلطة التنفيذية
	اولاً : التعريف اللغوي والاصطلاحي للسلطة التنفيذية
	ثانياً : التعريف بأعضاء السلطة التنفيذية
٢٦-١٦	الفرع الثاني : اساليب تكوين السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية
	اولاً : تكوين السلطة التنفيذية في النظام البرلماني
	ثانياً : تكوين السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي
	ثالثاً : تكوين السلطة التنفيذية في النظام المجلسي
٤٠-٢٧	المطلب الثاني : خصائص السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية
٣٤-٢٧	الفرع الاول : خصائص السلطة التنفيذية في النظام البرلماني
	اولاً : الازدواج الرأسي للسلطة التنفيذية
	ثانياً : التأثير التبادلي بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية
٣٧-٣٥	الفرع الثاني : خصائص السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي
	اولاً : فردية السلطة التنفيذية
	ثانياً : استقلالية السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية
٤٠-٣٨	الفرع الثالث : خصائص السلطة التنفيذية في النظام المجلسي
	اولاً : جماعية السلطة التنفيذية
	ثانياً : تبعية السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية
٦٨-٤١	المبحث الثاني : الاساس القانوني لمسؤولية أعضاء السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتهم
٤٩-٤١	المطلب الاول : الاساس القانوني لمسؤولية أعضاء السلطة التنفيذية
٤٤ - ٤٢	الفرع الاول : مبدأ الشرعية وسيادة القانون

٤٩-٤٤	الفرع الثاني : مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية
٦٨-٥٠	المطلب الثاني : حدود اختصاصات اعضاء السلطة التنفيذية
٦١-٥٠	الفرع الاول: اختصاصات أعضاء السلطة التنفيذية في دستور جمهورية العراق
	اولاً : حدود اختصاصات رئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
	ثانياً : حدود اختصاصات أعضاء الوزارة
٦٥-٦٢	الفرع الثاني : حدود اختصاصات أعضاء السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي
	اولاً : حدود اختصاصات رئيس الدولة في دستور الولايات المتحدة الامريكية ١٧٨٧
	ثانياً : حدود اختصاصات الوزراء (السكرتيرين)
٦٨-٦٦	الفرع الثالث : حدود اختصاصات أعضاء السلطة التنفيذي في النظام المجلسي
	اولاً : اختصاصات رئيس الاتحاد
	ثانياً : اختصاصات اعضاء مجلس الاتحاد
١٢٤-٦٩	الفصل الثاني : القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية
٩١-٦٩	المبحث الاول : الحالات الموجبة لاتهام اعضاء السلطة التنفيذية
٨٧-٧٠	المطلب الاول : الحالات الموجبة لاتهام اعضاء السلطة التنفيذية في العراق
٨٣-٧٠	الفرع الاول : الحالات الموجبة لاتهام رئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
	اولاً : الحالات الموجبة لاتهام رئيس الجمهورية بنص الدستور
	ثانياً : الحالات الموجبة لاتهام رئيس الجمهورية في التشريعات العادية
٨٧-٨٤	الفرع الثاني : الحالات الموجبة لاتهام اعضاء الوزارة
	اولاً : الحنث في اليمين الدستورية
	ثانياً : انتهاك الدستور
	ثالثاً : الخيانة العظمى
٩٥-٨٨	المطلب الثاني : الحالات الموجبة لاتهام اعضاء السلطة التنفيذية في الدساتير المقارنة
٩١-٨٨	الفرع الاول : الحالات الموجبة لاتهام اعضاء السلطة التنفيذية في دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧
	اولاً : الحالات الموجبة لاتهام رئيس الدولة في دستور الولايات المتحدة الامريكية
	ثانياً : الحالات الموجبة لاتهام الوزراء في الدستور الامريكي

٩٥-٩١	الفرع الثاني : حالات اتهام اعضاء السلطة التنفيذية في الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ النافذ سنة ٢٠٠٠
	اولا : الحالات الموجبة لاتهام رئيس الدولة
	ثانيا : الحالات الموجبة لاتهام الوزراء في سويسرا
١٢٤-٩٦	المبحث الثاني : القواعد الاجرائية للاتهام والتحقيق مع اعضاء السلطة التنفيذية
١١٣-٩٦	المطلب الاول : قواعد الاتهام والتحقيق مع اعضاء السلطة التنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
١٠٤-٩٧	الفرع الاول : اجراءات الاتهام والتحقيق مع رئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
	اولا : القواعد الاجرائية المتعلقة باتهام رئيس الجمهورية
	ثانيا : القواعد الاجرائية للتحقيق مع رئيس الجمهورية
١١٣-١٠٤	الفرع الثاني : اجراءات الاتهام والتحقيق مع اعضاء الوزارة
	اولا : القواعد الاجرائية لاتهام اعضاء الوزارة
	ثانيا : القواعد الاجرائية للتحقيق مع اعضاء الوزارة
١٢٤-١١٢	المطلب الثاني : اجراءات الاتهام والتحقيق مع اعضاء السلطة التنفيذية في الدساتير المقارنة
١٢٠-١١٢	الفرع الاول : اجراءات الاتهام والتحقيق مع اعضاء السلطة التنفيذية في الدستور الامريكي لسنة ١٧٨٧
	اولا : اجراءات الاتهام والتحقيق مع رئيس الدولة في الدستور الامريكي
	ثانيا : اجراءات الاتهام والتحقيق مع الوزراء في الدستور الامريكي
١٢٣-١٢٠	الفرع الثاني : اجراءات الاتهام والتحقيق في الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ النافذ سنة ٢٠٠٠
	اولا : اجراءات اتهام اعضاء السلطة التنفيذية في الدستور السويسري
	ثانيا : اجراءات التحقيق مع اعضاء السلطة التنفيذية في الدستور السويسري
١٦٨-١٢٤	الفصل الثالث : القواعد الاجرائية لمحاكمة اعضاء السلطة التنفيذية و آثارها القانونية
١٤٦-١٢٤	المبحث الاول : القواعد الاجرائية لمحاكمة اعضاء السلطة التنفيذية
١٣٢-١٢٦	المطلب الاول : اجراءات محاكمة اعضاء السلطة التنفيذية في العراق
١٣٠-١٢٦	الفرع الاول : اجراءات محاكمة رئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
١٣٢-١٣٠	الفرع الثاني : اجراءات محاكمة اعضاء الوزارة في العراق
١٤٥-١٣٣	المطلب الثاني : اجراءات محاكمة اعضاء السلطة التنفيذية في الدساتير المقارنة
١٤٤-١٣٣	الفرع الاول : اجراءات محاكمة اعضاء السلطة التنفيذية في دستور الولايات المتحدة

	الامريكية لسنة ١٧٨٧
	اولاً : إجراءات محاكمة رئي الدولة في دستور الولايات المتحدة الامريكية
	ثانياً : إجراءات محاكمة الوزراء (السكرتيرين) في الولايات المتحدة الامريكية
١٤٥-١٤٤	الفرع الثاني : إجراءات محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في دستور سويسرا لسنة ١٩٩٩ النافذ عام ٢٠٠٠
١٦٨-١٤٦	المبحث الثاني : الآثار القانونية الناشئة عن محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية
١٦١-١٤٧	المطلب الاول : الآثار القانونية الناشئة عن محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في العراق
١٥٧-١٤٧	الفرع الاول : الآثار القانونية الناشئة عن محاكمة رئيس الجمهورية في العراق
	اولاً : العقوبات الاصلية المفروضة على رئيس الجمهورية
	ثانياً : العقوبات التبعية المفروضة على رئيس الجمهورية
	ثالثاً : العقوبات التكميلية المفروضة على رئيس الجمهورية
١٦١-١٥٨	الفرع الثاني : الآثار القانونية الناشئة عن محاكمة أعضاء الوزارة في العراق
	اولاً : العقوبات الاصلية المفروضة على أعضاء الوزارة في العراق
	ثانياً : العقوبات التبعية المفروضة على أعضاء الوزارة في العراق
١٦٨-١٦١	المطلب الثاني: الآثار القانونية الناشئة عن محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في الدساتير المقارنة
١٦٤-١٦١	الفرع الاول : الآثار القانونية الناشئة عن محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في الدستور الامريكي
	اولاً : الآثار القانونية الناشئة عن محاكمة رئيس الدولة في الدستور الامريكي لسنة ١٧٨٧
	ثانياً : الآثار القانونية الناشئة عن محاكمة الوزراء في الدستور الامريكي
١٦٧-١٦٥	الفرع الثاني : الآثار القانونية الناشئة عن محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ النافذ عام ٢٠٠٠
	اولاً: العقوبات الاصلية المفروضة على رئيس وأعضاء مجلس الاتحاد في سويسرا
	ثانياً : العقوبات التبعية المفروضة على رئيس وأعضاء مجلس الاتحاد في سويسرا
١٧٣-١٦٨	الخاتمة
١٧٠-١٦٨	اولاً : النتائج
١٧٢-١٧١	ثانياً : التوصيات
١٩١-١٧٣	المصادر
A-B	الملخص الانكليزي

المستخلص

تعد السلطة التنفيذية من أهم السلطات الحاكمة في الدولة ، إذ تهيمن على المرافق العامة الاتحادية ، وتضع السياسات العامة موضع التنفيذ وتجبر الجماعة على الخضوع لأوامرها ونواهيها كونها السلطة الحاكمة الحقيقية ، وتضم جميع القائمين بأعباء السلطة من صغار الموظفين إلى اصحاب الدرجات العليا في الدولة ، ويمارس أعضاء السلطة التنفيذية نوعين من الاختصاصات ، اختصاصات توصف بأنها سياسية تتمثل بدورهم كمجلس للوزراء يقوم برسم السياسة العامة للدولة ، فيما الاختصاصات الاخرى تتمثل بدور الوزراء فراداً في تسيير الامور الادارية لوزاراتهم وإصدار الانظمة والتعليمات الادارية ، وهذه الاختصاصات توسع من دائرة الاعمال الموكلة اليهم ، مما دفع المشرع إلى وضع جملة من المحددات التي تقن عملية اختيار أعضاء السلطة التنفيذية ، إضافة إلى تشريع قواعد قانونية تحكم عملهم كنوعٍ من الضمانات التي تساهم بكبح جماح أعضاء السلطة وعدم تعسفهم واستغلال مناصبهم ، وإن مخالفة أعضاء السلطة التنفيذية للضوابط والمحددات الواردة في نصوص الدستور والتشريعات العادية يؤدي إلى تحريك المسؤولية الجزائية بحقهم ، إذ توصف المخالفات والخرقات المرتكبة من قبلهم بالجرائم ، والتي توجب محاكمتهم عنها ، وعلى وفق ما ورد في الدستور والتشريعات العقابية النافذة .

وقد سلكت الدساتير مسارات متعددة في تحديد السلطة التي يقع على عاتقها محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية عند اتهامهم بارتكاب إحدى مسوغات محاكمتهم ، إذ منحت بعض الدساتير مسألة محاكمتهم إلى السلطة التشريعية ، فيما جعلت دساتير أخرى إجراءات محاكمتهم إلى المحاكم العليا في الدولة ، بينما سكتت باقي الدساتير عن تنظيم ذلك بتركه للمبادئ الأساسية في القوانين العقابية ومساواتهم بالأفراد العاديين بالخضوع إلى نفس الاجراءات الجنائية والعقابية اللازمة ، وهو ما يمثل المساواة المطلقة بالخضوع للقانون من قبل الحكام والمحكومين .

وإن تخصيص محاكم خاصة للنظر بالجرائم المرتكبة من قبل أعضاء السلطة التنفيذية لا يخل بمبدأ المساواة أمام القانون كونه أمر تمليه اعتبارات متعددة أهمها اختلاف المراكز القانونية لهم مقارنةً بأفراد المجتمع ، والطبيعة السياسية لأعضاء السلطة التنفيذية .

المقدمة

أولاً: موضوع البحث

تحرص الدساتير الحديثة على تنظيم القواعد القانونية المتصلة باختصاصات السلطة التنفيذية، وبيان علاقتها بباقي السلطات في الدولة كالسلطة التشريعية والسلطة القضائية، إذ تحظى السلطة التنفيذية بمكانة رفيعة كونها السلطة التي تهيمن على مرافق الدولة ويقع على عاتقها رسم السياسة العامة للدولة وتنفيذ القوانين وتطبيقها، وارتباطها الوثيق بالمجتمع، ويختلف تكوين السلطة التنفيذية تبعاً لاختلاف النظام السياسي المتبع في الدولة، فمن مبادئ النظام البرلماني ثنائية السلطة التنفيذية، إذ تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، فيما ينماز النظام الرئاسي بفردية رئيس الدولة، إذ يرأس الدولة والحكومة في الوقت ذاته، إضافة إلى استقلال السلطة التنفيذية عن باقي السلطات في الدولة، أما في النظام المجلسي، فتكون السلطة التنفيذية جماعية على شكل مجلس اتحادي يخضع خضوعاً تاماً للسلطة التشريعية.

تضمنت الدساتير نصوصاً أخضعت فيها أعضاء السلطة التنفيذية للمسائلة عن الاعمال غير المشروعة التي يرتكبونها في اثناء مدة توليهم لمناصبهم التنفيذية، تجسيدا لمبدأ الشرعية الدستورية ومبدأ المساواة أمام القانون وخضوع الجميع للقانون حكماً ومحكومين، إضافة لمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية، وقد حددت هذه النصوص الحالات الموجبة لاتهام ومحكمة أعضاء السلطة التنفيذية في حال تجاوز اختصاصاتهم، أو الانحراف بالسلطة، وانتهاك النصوص الدستورية، والاخلال بالواجبات المسندة اليهم، على وفق قواعد وإجراءات مغايرة لتلك القواعد والاجراءات الخاصة بمحاكمة الافراد العاديين، ومرد هذا التفاوت هو خطورة وحساسية مناصب أعضاء السلطة التنفيذية.

إنّ غالبية الدساتير لم تنظم إجراءات محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية بشكل متكامل، أو أنها عالجتها عن طريق نصوص غامضة تحمل في طياتها تأويلات وتفسيرات عديدة تؤدي إلى ارباك الاجراءات المتخذة بحقهم عند محاكمتهم، وأحالت دساتير أخرى إجراءات المحاكمة إلى قوانين عادية تكفلت بتنظيم تلك الاجراءات، والتي بدورها نظمت إجراءات المحاكمة على وفق المبادئ العامة في القوانين العقابية وقوانين الاجراءات الجنائية النافذة، وتحيط الدساتير محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية بجملة من الضوابط والضمانات سواء الدستورية أو القانونية.

ثانياً : أهمية البحث

تتجلى أهمية البحث في كونه يسלט الضوء على الآليات الدستورية والقانونية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية ، والذي لم ينل حيزاً من الدراسة والبحث بشكلٍ وافٍ ، وتعد هذه الدراسة من الموضوعات المتجددة في الفقه الدستوري ، كون إجراءات محاكمتهم تعزز مبدأ المساواة امام القانون وترسخ الشفافية والنزاهة وضرورة البحث في اختصاص الجهة التي تملك حق الاتهام والمحاكمة ، وما لذلك من تأثير كبير على حياة الشعوب ، ومدى انعكاسه على حقوق الافراد وحررياتهم، والمحافظة على المال العام وصيانته، ومنع السلطة التنفيذية من تجاوز اختصاصاتها ، إضافةً إلى محاولة إيجاد نظام قضائي متخصص لدية القدرة على محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية بعيداً عن التأثيرات والتجاذبات السياسية ، ويكون لهذا النظام حصانة مطلقة تفوق الحصانة التي يتمتع بها أعضاء السلطة التنفيذية ، وذلك ليمارس اختصاصه بحيادية واستقلال ، ويعزز مبدأ المساواة القانونية وبناء الدولة .

وتأتي اهمية البحث نتيجة لازدياد المخالفات الدستورية التي يرتكبها أعضاء السلطة التنفيذية ، وانعدام السلطة الضاغطة التي تكبح جماحهم ، وعدم كفاية النصوص التي تنظم إجراءات محاكمتهم، وغموضها ، إضافة إلى أن اقرار مسؤوليتهم الجنائية يتعارض ومبدأ الشرعية الجنائية ، بسبب انعدام النص الدستوري الذي ينظم إجراءات المحاكمة ، والذي يقف حائلاً أمام تقرير مسؤوليتهم الجنائية ، وعدم تصدي المشرع العراقي وتفاعسه في تنظيم محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية بمنظومة تشريعية موحدة على الرغم من تأكيد الدستور العراقي على هذا الأمر، وأن هذا الموضوع بحاجة إلى المزيد من الدراسة والبحث في تحقيق الأهداف المرجوة من تنظيمه ، لتمهيد الطريق أمام المشرع العراقي لسن قانون ينظم محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية .

ثالثاً : مشكلة البحث

تثير مشكلة الدراسة العديد من التساؤلات من أهمها : ما هو الاساس الدستوري والقانوني لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية ؟ وما هي طبيعة هذه المحاكمة ؟ وما هي الضمانات التي توفرها في إثباتها وخلالها وبعد انتهائها ؟ وهل يجوز محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية بموجب التشريع العراقي ؟ وما هي الحالات التي يتم بموجبها اتهام أعضاء السلطة التنفيذية ؟ وما الاساس القانوني لذلك ؟ وهل كان المشرع الدستوري العراقي موفقاً في تنظيم مسألة محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية ؟ أم شاب تنظيمه قصور تشريعي يجب الالتفات إليه ؟ وهل تتقيد المحاكم العراقية بالجرائم الواردة حصراً في الدستور ؟ أم أن لها

الرجوع للمبادئ العامة الواردة في القوانين العقابية والإجرائية؟ كل هذه التساؤلات وغيرها سيعمل البحث على إبرازها وتوضيحها من أجل معالجتها ووضع الحلول المناسبة لها.

رابعاً : منهج البحث

إن طبيعة البحث تقتضي أن ندرسه على وفق المنهج التحليلي المقارن ، ويكون محورها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، مع المقارنة بنماذج دستورية رئيسة تتمثل بدستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل ، ودستور سويسرا لسنة ١٩٩٩ النافذ عام ٢٠٠٠ المعدل ، مع التطرق إلى القوانين الصادر في ظلها وذات الصلة بموضوع محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية ، للوصول إلى القواعد القانونية الموضوعية والشكلية النموذجية التي تنظم هذه المحاكمة، ومن أجل الإحاطة التامة بجميع جوانب موضوع البحث وتغطيتها ، لتشخيص المسائل السلبية والإيجابية، ولتعبيد الطريق أمام المشرع العراقي للاستفادة من المسائل الإيجابية، والعمل على تجنب المسائل السلبية وتلافيها، في أثناء وضعه للقانون الذي ينظم هذه المحاكمة.

سادساً : هيكلية البحث

تطلبت الدراسة تقسيم البحث إلى ثلاث فصول وعلى النحو الآتي :-

الفصل الاول وقد خصصناه للبحث في ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها ، والذي ينقسم على مبحثين ، يتضمن المبحث الأول : مفهوم السلطة التنفيذية وخصائصها ، فيما حمل عنوان المبحث الثاني : مفهوم أعضاء السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتهم .

أما الفصل الثاني فجاء بعنوان القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية ، والذي بدوره ينقسم على مبحثين ، المبحث الأول : الحالات الموجبة لاتهام أعضاء السلطة التنفيذية ، فيما يكون المبحث الثاني بيان القواعد الاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية .

أما الفصل الثالث جاء بعنوان القواعد الاجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية ، والذي ينقسم على مبحثين ، وسنتطرق في المبحث الاول الى القواعد الاجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية ، أما المبحث الثاني فسيكون لبيان الآثار القانونية الناشئة عن محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية ، وينتهي البحث بخاتمة تتضمن أهم النتائج والمقترحات التي تم التوصل اليها .

الفصل الاول

ماهية السلطة التنفيذية وحدود

اختصاصاتها

الفصل الأول

ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

تحتل السلطة التنفيذية مركز الصدارة في ميدان السلطات في الدولة ، فهي أداة الحكم والتقدير ، وهي المحرك الحقيقي والفعال في إدارة دفة الحكم ، والمسؤول عن ديناميكية حركة السلطات الحاكمة في ميادين السياسة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

وتعد السلطة التنفيذية ركناً أساسياً فعلاً من أركان التنظيم السياسي في الدولة إلى جانب السلطتين التشريعية والقضائية ، إذ تمثل السلطة التنفيذية الهيئة التي تقوم على تنفيذ القوانين وتطبيقها على إقليمها ، وذلك دون حاجة أو طلب من الأفراد ، بصرف النظر عن طبيعة النظام السياسي القائم في الدولة ، سواء أكان برلمانياً أم رئاسياً أم مجلسياً ، وترتبط السلطة التنفيذية بأفراد المجتمع ، وتواجه مشاكلهم وجميع احتياجاتهم ، بفضل الصلة المباشرة لها بهم^(١).

وسنتطرق في هذا الفصل إلى ماهية السلطة التنفيذية ، وذلك على مبحثين نخصص المبحث الأول لبيان مفهوم السلطة التنفيذية وطرق تكوينها وخصائصها ، ونبين في المبحث الثاني ، مفهوم أعضاء السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتهم وكما يأتي :

المبحث الأول

مفهوم السلطة التنفيذية وطرق تكوينها وخصائصها

تهيمن السلطة التنفيذية على المرافق العامة في الدولة ، كونها المختصة بتنفيذ القوانين ، ووضع السياسة العامة في الدولة ، وتباشر جملة من الاختصاصات ، وترتبط ارتباطاً وثيقاً بالجمهور بحساباتها الهيئة الحاكمة الحقيقية ، وتشمل جميع القائمين بالأعباء العامة من صغار الموظفين إلى الدرجات العليا من أعضاء السلطة^(٢).

(١) د. رأفت الدسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، منشأة المعارف ، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٣٢.

(٢) د. سحر محمد نجيب، العلاقة بين السلطات في الدساتير العراقية، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، ٢٠١١، ص ٢٣.

ولبيان مفهوم السلطة التنفيذية لا بُدَّ من تعريفها، ودراسة طرق تكوينها وتحديد خصائصها، عليه سنقسم المبحث على مطلبين نبين في المطلب الأول تعريف السلطة التنفيذية، وطرق تكوينها في الأنظمة السياسية الرئيسية، أما المطلب الثاني سنتناول خصائص السلطة التنفيذية، وكما يأتي :

المطلب الأول

التعريف بالسلطة التنفيذية وطرق تكوينها

اختلفت التعريفات الفقهية في بيان معنى السلطة التنفيذية ، بحسب الجانب الذي ينظر منه كل فقيه، كما اختلفت الأساليب والطرق المتبعة في تكوين هذه السلطة تبعاً للنظام السياسي المتبع في الدولة أو تلك العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة في الدولة^(١)، ومن أجل الاحاطة بجوانب الموضوع، وجب في بادئ الامر تعريف السلطة التنفيذية، مما يتطلب منا تقسيم المطلب إلى فرعين ، نبين في الأول معناها اللغوي والاصطلاحي ، أما الفرع الثاني سيكون عن طرق تكوين السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية الرئيسية ، وعلى النحو الآتي :

الفرع الأول

تعريف السلطة التنفيذية

يتطلب تعريف السلطة التنفيذية أن نتعرض أولاً إلى التعريف اللغوي والاصطلاحي للسلطة التنفيذية ، ومن ثم التعريف بأعضاء السلطة التنفيذية وكما يأتي :

أولاً: التعريف اللغوي والاصطلاحي للسلطة التنفيذية :

١- التعريف اللغوي للسلطة التنفيذية :

لتعريف السُلطة التنفيذية لغةً لابد من تجزئة العبارة إلى (السُلطة) و (التنفيذية) وكما يأتي:

السُلطة لغةً : من الفعل الثلاثي سُلط (السَلَطَة) وهي القهر والقوة ، وقد (سَلَطَه) الله عليهم (تسليطاً

(١) وديع دخيل ابراهيم ، تعاضم دور السلطة التنفيذية في تشريع القوانين، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٩،

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

فتسلط عليهم ، و(السُلطان) أي الوالي وهو على وزن الفعل (فعلان) ويذكر ويؤنث والجمع (السلطين) و(السُلطان) أيضاً هي الحجة والبرهان^(١).

والسُلطان : قُدرةُ المُلك ، وقُدرة من جعل يكون له وإن لم يكن ملكاً ، وسُلطان كل شيء : حدثه وسطوته ، ومنه اللسان السليط الحديد ، ويسمى السُلطان سُلطاناً ، لتتويره الارض ووفرة الانتفاع به^(٢).

وبشكل عام إن للسلطة من الناحية اللغوية معنيان ، المعنى العضوي ، والذي يدل على الهيئة نفسها ، والمعنى الوظيفي ، والذي يدل على النشاط الذي تمارسه تلك الهيئة، فالسلطة التشريعية على سبيل المثال من الناحية العضوية تعني المجلس النيابي نفسه ، أما من الناحية الوظيفية فإنها تدل على القواعد القانونية التي يضعها المجلس النيابي ، وهذا ينطبق على السلطة التنفيذية وباقي السلطات^(٣).

فالسلطة تعني انتمار وخضوع الجماعة بأوامر فئة منها والالتزام بقراراتها ، وأن السلطة بمعناها العام تشير إلى علاقة بين فئتين تمثل إحدهما الحكام ، والتي تتولى إصدار الأوامر والتعليمات ، والأخرى تمثل المحكومين والتي عليها الانصياع ، وتنفيذ أوامر الفئة الأولى طوعاً أو كرهاً^(٤).

أما بالنسبة إلى كلمة (تنفيذية) : فهي من الأصل (نَفَذَه - نَفَاذاً ونَفُوذاً) أي خلص منه وجاوزه إلى غيره ، ونفاذاً ونفذاً السهم إذا خرق الرمية وخرج منها ، والقوم إذا جاوزهم وتخلفهم ، و(نفاذاً-ونفوذاً) الامر القول : أي مضى والكتاب إلى فلان أي أرسل ، وتنفذ الطعنة أي جاوزت الجانب الآخر والطريق إلى موقع كذا ، وصار نافذ أي صار سالكا، ونافذاً، ونفذ الرسالة أي أرسلها، وأنفذ الامر أي قضاه أنفذ وصيته وجهده : أمضاها ، وأنفذ القوم : صار بينهم : خرقهم ، ونافذة أي حاكمة ، ويقال تنافذوا إلى القاضي : أي خلصوا إليه^(٥).

(١) محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت، ١٩٧٩، ص ٣٠٩، وكذلك الطاهر احمد الزاوي، مختار القاموس، الدر العربية للكتاب، تونس، ص ٣٠٦.

(٢) ابو عبد الرحمن الخليل بن احمد بن عمرو بن تميم الفراهيدي، كتاب العين ، تحقيق د. مهدي المخزومي ، د. إبراهيم السامرائي، ج ٧، دار ومكتبة الهلال ، بدون سنة طبع، ص ٢١٣.

(٣) معجم القانون، الهيئة العامة لشؤون المطابع الاميرية القاهرة، ١٩٩٠، ص ١٩.

(٤) د. سحر محمد نجيب، العلاقة بين السلطات في الدساتير العربية ، المصدر السابق ، ص ١١.

(٥) محمد بن مكرم ابن منظور، لسان العرب، ج ١٦، إصدارات وزارة الشؤون الإسلامية والاوقاف، الرياض، من دون سنة طبع، ص ٥١٠.

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

ونفذ الكتاب إلى فلان نفاذاً ونفوذاً ، وانفذته أنا ، والتنفيذ مثله ، ومعنى تصرفها موجود في النفاذ والنفوذ جميعاً والنفاذ والدة والمضام كلّه أقل مرتبة من التعدي والغلو من الجريان والسلوك ، والنفاذ المطاع من الامر ، والتنفيذية : من تنفيذي ، أي أسم منسوب للسلطة ، وهيأة السلطة التي تقوم بأنفاذ القوانين والأوامر ، وتنفيذ أسم مصدر نفذ وعده تنفيذ بالإنجاز والمباشرة ، وقررت المحكمة تنفيذ حكمها، أي طبقته وأنجزته^(١).

وبضم الكلمتين إلى بعضهما السلطة التنفيذية يمكننا أن نخلص إلى تعريف من الناحية اللغوية بأنها الهيئة المختصة بأن تضع الأوامر موضع التنفيذ وتجبر الجماعة على الخضوع لها.

٢- التعريف الاصطلاحي للسلطة التنفيذية

لبيان التعريف الاصطلاحي للسلطة التنفيذية بشكل وافٍ ، علينا استعراض التعريفات التي أوردها الفقه الدستوري والسياسي إضافة إلى التعريفات التشريعية لمصطلح السلطة التنفيذية وكما يأتي:

أ-**التعريف الفقهي:** أتجه الفقه في تعريف السلطة التنفيذية أتجاهين :

-**الاتجاه الأول:** أعتد على الجانب الموضوعي ، وهو النشاط الذي تزاوله السلطة التنفيذية ، إذ عرّف بعضهم السلطة التنفيذية " بأنها الهيئة المختصة بوضع القوانين موضع التنفيذ وإدارة السياسة العامة للدولة ، وهي التي تمثل السلطة السياسية في الدولة ، وتكون وثيقة الاتصال بالجمهور ، مما يجعل الجمهور ينظر إليها باعتبارها الهيئة الحاكمة الاصلية ، ويخصونها بنعت الحكومة " ^(٢).

وقد عرّفها فقيه آخر بأنها " السلطة الملقى على عاتقها تنفيذ القوانين التي يتم تشريعها من قبل السلطة التشريعية ، وتقوم بوضع القواعد الرئيسية موضع التنفيذ ، وعلى هذا الأساس يعتبر دورها تابعاً للسلطة التشريعية ، بالرغم من أنها تحتل مركز الصدارة بين باقي السلطات" ^(٣).

(١) ابي الفضل الاصفهاني، المفردات والمعاني ص ٢٣٧، منشور على الموقع الالكتروني:

www.almany.com

تاريخ زيارة الموقع ٢٠٢٠/١/١٦

(٢) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ١٧٠.

(٣) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، ط٧، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٢، ص ١٨١.

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

كما عُرِفَتْ بأنها " الهيئة التي تمارس النشاط الإداري وأداء وظائف الدولة العامة من خلال السهر على حماية الأمن العام وضمان الاستقرار وتطبيق القوانين وتنفيذها والعمل على إشباع الحاجات العامة للأفراد وإصدار الأنظمة والتعليمات"^(١)، وعُرِفَتْ أيضاً بأنها السلطة التي تقوم بالمهام الرئيسية للدولة ، وتقوم بتنظيم قواعد سلوك الافراد في المجتمع ، وتمثل الحماية السيادية والشرعية للحكومة والاختصاص القضائي^(٢) .

- أما الاتجاه الثاني : أعتمد في تعريفه الجانب العضوي التكويني للسلطة التنفيذية من خلال التركيز على أعضاء السلطة التنفيذية ، ويطلق أحياناً لفظة الحكومة على السلطة التنفيذية ، وللحكومة معنيان ، المعنى الضيق (الوزارة) فيقال أن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان ، والمعنى الواسع (السلطة التنفيذية) أي رئيس الدولة ورئيس الوزراء، إذ تُعرَف الحكومة بأنها " السلطة السيادية التي تمارس إدارة شؤون البلاد ، ولها من الصلاحيات والمهام التشريعية والتنفيذية والقضائية إضافة إلى المهام السياسية"^(٣) .

وقد عُرِفَتْ بأنها السلطة التي تتألف من مجموعة من الوزراء والمدراء الذين يتقلدون الحكم وفق الانتخابات البرلمانية عن طريق تكليف رئيس الدولة لزعيم الكتلة النيابية الحائزة على الأغلبية البرلمانية بتشكيل الوزارة^(٤) .

ويرى الباحث أن التعريفات في كلا الاتجاهين سارت في نطاق ضيق ، إذ أن الاتجاه الاول ، ركز على الجانب الوظيفي أي النشاط الذي تمارسه السلطة في تسيير أعمالها اليومية ، فيما كان تركيز الاتجاه الثاني ، على الجانب العضوي التكويني لأعضاء السلطة ، مع أنهما يجب أن لا يفترقان عن بعضهما ، ويجب النظر إلى السلطة التنفيذية من خلال نطاقها الوظيفي والعضوي معاً .

(١) د. عصام الدبس، القضاء الاداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص١٥.

(٢) ياقوت الحموي، معجم الادباء، ج٦، دار الفكر، بيروت، ١٩٨٠، ص ١٥١.

(٣) على القاسمي، علم اللغة وصناعة المعجم، ط٢، جامعة الملك سعود، الرياض، ص٤٣.

(٤) د. حافظ علوان الدليمي، النظم السياسية في اوربا الغربية والولايات المتحدة الامريكية، ط١، دار وائل للطباعة، عمان، ٢٠١١، ص١٣.

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

ب- التعريف التشريعي: انقسمت الدساتير حيال مسألة تعريف السلطة التنفيذية على طائفتين:

- الطائفة الاولى: الدساتير التي أحجمت عن تعريف السلطة التنفيذية: (١)

اقتصرت بعض الدساتير على بيان طرق تكوين السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها، ولم تتضمن نصوصها تعريفاً للسلطة التنفيذية، ومن هذه الدساتير دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، إذ نصت المادة (٦٦) على أن تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وتمارس صلاحياتها وفق الدستور والقانون.

فيما أكتفى دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل، ببيان آلية تكوين السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها، إذ نصت المادة (٢/فقرة ١) منه على أن تناط السلطة التنفيذية برئيس الولايات المتحدة الامريكية، ويشغل الرئيس منصبه لمدة أربع سنوات،... .
وسار في الاتجاه ذاته الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ النافذ عام ٢٠٠٠ في المادة (١٧٤) والتي تنص على أن المجلس الاتحادي هو أعلى سلطة قيادية وتنفيذية في الاتحاد.

(١) من الدساتير التي نصت على تكوين السلطة التنفيذية ولم تضع لها تعريفاً، الدستور الألماني لسنة ١٩٤٩ المعدل في المادة (٦٢) والتي تنص على (تشكل الحكومة الاتحادية من المستشار الاتحادي والمستشارين الاتحاديين)، والمادة (٦٣) (ينتخب المستشار الاتحادي من قبل البوندستاغ دون مداوات على مقترح الرئيس الاتحادي، وينتخب الشخص الذي يحصل على أصوات اغلبية أعضاء البوندستاغ ويعين الشخص المنتخب في منصب الرئيس الاتحادي)، و الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل النافذ في المادة (١٧) منه والتي تنص على (تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وهو يتولاها وفقاً لأحكام الدستور)، كذلك في الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ المعدل، بان السلطة التنفيذية تقسم الى قسمين الملك والوزراء، إذ نصت المادة (٢٦) على (تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزراءه وفق احكام الدستور)، وكذلك الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ في المادة (١٢٣) على انه (يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة ويرسم السياسة العامة للحكومة ويتابع تنفيذها ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية). وكذلك جاء في الدستور الاماراتي في المادة (٤٦) منه، بان (المجلس الأعلى للاتحاد هو السلطة العليا فيه ويشكل من حكام جميع الامارات المكونة للاتحاد او من يقوم مقامهم في اماراتهم...).

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

نستخلص من ذلك أنّ إجماع الدساتير عن إيراد تعريف للسلطة التنفيذية سببه أنّ الدستور يبين القواعد القانونية العامة ، وشكل الدولة ، ونظام الحكم المتبع في الدولة ، فيما تتكفل التشريعات العادية ببيان التفاصيل الأخرى ، وأنّ عدم تعريف السلطة يرجع إلى طبيعة عمل هذه السلطة المتجددة والمتغيرة بتغير الأحوال من جانب ، إضافة لاتصالها بحاجات المجتمع المتزايدة من جانب آخر .

-الطائفة الثانية : الدساتير التي عرفت السلطة التنفيذية:-

من الدساتير التي عرّفت السلطة التنفيذية دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ ، إذ عرّف السلطة التنفيذية (الحكومة) بأنها " الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة وتتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ، ويتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة الحكومة ويشرف على أعمالها ويوجهها في أداء اختصاصاتها"^(١).

ومن كل ما تقدم نستخلص تعريف السلطة التنفيذية بأنها الهيئة السياسية والإدارية التي تملك القوة والقدرة في تخطيط السياسات العامة للدولة ، وتسهم في وضع الاستراتيجيات اللازمة في تحويل سياسة الدولة إلى قرارات واقعية تحقق أهداف الدولة من خلال اصدار القرارات وتنفيذ القوانين.

ثانياً: التعريف بأعضاء السلطة التنفيذية

لغرض التعريف بأعضاء السلطة التنفيذية يتوجب دراستها في الأنظمة السياسية الرئيسية ، وستقتصر الدراسة على دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ كنموذج عن النظام البرلماني ، والنماذج المقارنة كل من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ كنموذج عن النظام الرئاسي ، ودستور سويسرا لسنة ١٩٩٩ النافذ عام ٢٠٠٠ كنموذج عن النظام المجلسي وكما يأتي:

١- تعريف أعضاء السلطة التنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

وتتكون السلطة التنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ من رئيس الجمهورية ، ومجلس الوزراء^(٢) ، والذي يتكون بدوره من رئيس مجلس الوزراء والوزراء وحسب التفصيل الآتي :

أ- رئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥:

(١) المادة (١٦٣) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٢ المعدل ٢٠١٤ والمنشور بالجريدة الرسمية بالعدد ٣/أ في ١٨ يناير لسنة ٢٠١٤.

(٢) المادة (٦٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

يعد منصب رئيس الجمهورية من أقدم المناصب في الدولة ، إذ وجدت الدولة بوجوده ، وتجسدت بشخص الرئيس سابقاً سلطة وسيادة الدولة ، حيث يمثل الرئيس قمة الهرم السياسي ، كونه المثل الأعلى ورمز سيادة الدولة ووحدتها^(١).

وعرفت المادة (٦٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ رئيس الجمهورية بأنه " هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن ، يمثل سيادة البلاد ، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور ، والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة اراضيه ، وفقاً لأحكام الدستور"^(٢).

وإنّ رئيس الجمهورية في النظام البرلماني ، يكون مستقلاً عن البرلمان وعن الوزارة ، ولا يمكن الانتقال من هذا الاستقلال وفقاً لقاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة عن أعماله في مواجهة البرلمان، كذلك لكون سلطاته أسمية وغير فعلية ، حيث انتقلت السلطات إلى الجهة المسؤولة الوزارة، ولا يمكن للرئيس العمل بصورة منفردة وإنما يباشر السلطة من خلال وزراءه^(٣).

ب- مجلس الوزراء :

تعد الوزارة الطرف الثاني في السلطة التنفيذية في العراق ، وتتمتع بدور جوهري في النظام البرلماني ، ويصفها الفقهاء (حكومة الوزارة)^(٤) ، والتي بدورها تتركز على مرتكزين أساسيين هما رئيس مجلس الوزراء أو رئيس الوزراء والوزراء ، وستناولهما في فقرتين وكما يأتي :

رئيس مجلس الوزراء : عرّف دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ رئيس الوزراء بأنه " هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ، والقائد العام للقوات المسلحة ، يقوم بإدارة مجلس الوزراء ، وترأس اجتماعاته ، وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب " ^(٥).

(١) د. عادل دلف الحلبي، مسؤولية الرؤساء امام المحكمة الجنائية الدولية، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٩، ص٥٣.
(٢) المادة (٢) من مقترح قانون السلطة التنفيذية الاتحادية العراقي لسنة ٢٠١٧، وايضا المادة (٧٠) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة ١٩٩٦ المعدل ٢٠١٦ والتي تنص على " يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة وحدة الامة وهو حامي الدستور ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها وله ان يخاطب الامة مباشرة.

(٣) د. عبد الحميد متولي، نظام الحكم في الاسلام، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧٤، ص ٢٩٨.

(٤) د. داود مراد حسين الداودي، الأنظمة السياسية، ط٢، دار الرياحين للنشر والتوزيع، بابل، ٢٠١٨، ص ١٢٩، وأيضا، د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية، المصدر السابق، ص ٣٧٨.

(٥) المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

يعد رئيس الوزراء الرئيس الفعلي للدولة في الأنظمة البرلمانية ، بفضل صفته زعيم حزب الأغلبية التي تتشكل من خلالها الحكومة ، وله الهيمنة الكاملة على سياستها وتسيير عجلتها ويعمل على توحيد جهودها وتنسيقها ، ويطلق عليه أحياناً بالوزير الأول أو رئيس مجلس الوزراء^(١).

ورئيس الوزراء هو الذي يقوم بمهام إدارة مجلس الوزراء ويرأس اجتماعاته ، فهو الذي يحدد مواعيد الجلسات ويضع جدول الاعمال ويوجد الحلول للمشكلات التي تعترض أعمال المجلس من أجل تحقيق أهداف المجلس التي يسعى إليها والمثبتة في المنهاج الحكومي الذي أقرته السلطة التشريعية ، وهو يراقب الأنشطة الوزارية كونه المهيم والمسيطر على الوزارة^(٢).

- الوزراء: هم أعضاء مجلس الوزراء ومراكزهم القانونية متساوية ، ويكلف كل وزير مهمة إدارة إحدى وزارات الدولة ، ويضع السياسة الخاصة بوزارته شريطة أن تنسجم مع السياسة العامة للدولة والمنهاج الوزاري ، ولم يعرف المشرع الدستوري العراقي الوزير في صلب الوثيقة الدستورية ، وإنما نصت القوانين العادية على تعريفه ، إذ نصت المادة (٥) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٨ على أن الوزير هو المسؤول الأول في الوزارة عن أعمالها وتوجيه سياستها وما يصدر عنه، وتنفذ بإشرافه كافة القرارات والامور والتعليمات

كما نصت المادة (٤/أولاً) من قانون وزارة الزراعة رقم ١٠ لسنة ٢٠١٣ على أن الوزير هو الرئيس الأعلى للوزارة والمسؤول عن تنفيذ وتوجيه سياستها ومهامها ، ويمارس الرقابة والإشراف على أنشطتها وفعاليتها وحسن أدائها ، وله الحق في إصدار التعليمات الداخلية والقرارات والأوامر في كل ما يتعلق بشؤون وزارته الفنية والإدارية والمالية والقانونية.

وعرّف قانون وزارة الشباب والرياضة رقم ٢٥ لسنة ٢٠١١ الوزير بأنه " الرئيس الأعلى للوزارة والمسؤول عن تنفيذ سياستها ومهامها... " ^(٣).

(١) د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي، قراءة في دستور ٢٠٠٥، مكتب السيسبان، بغداد، ٢٠١٤، ص ١٢.
(٢) كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٤، ص ٨٩.
(٣) المادة (٥) من قانون وزارة الشباب والرياضة رقم ٢٥ لسنة ٢٠١١، والمنشور بالوقائع العراقية في العدد ٤٢١٣ بتاريخ ٢٠١١/١٠/١٧. وكذلك المادة (٤) من قانون وزارة الهجرة والمهجرين رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٩، والمنشور بالوقائع العراقية في العدد ٤١٤١ بتاريخ ٢٠١٠/١/١١.

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

هذا وقد عرّفت المحكمة الاتحادية العليا في العراق الوزير بقولها "إنّ وزير الداخلية هو الرئيس الإداري الأعلى لكافة منتسبي الوزارة..."^(١).

والوزير هو أحد أعضاء الوزارة والتي تمثل الهيئة التنفيذية الإدارية في الدولة ، ويعينه رئيس الدولة أو رئيس الوزراء ، ويمارس أعمال وظيفته وصلاحياته وفقاً للدستور والقوانين النافذة المرعية في الدولة^(٢)، وقد عرّف أحد الباحثين الوزير بأنه " هو كل من تربع على قمة الهرم الإداري لوزارته ، أصالةً أو إنابةً والذي منحه القانون هذه الصفة ، ويعمل على تسيير أعمال وزارته ويكون مسؤولاً أمام السلطة التشريعية"^(٣).

ويمكننا أن نعرّف الوزير على أنه : شخص مكلف بخدمة عامة تم تعيينه من السلطة التي تملك الحق في تعيينه ، وعهدت إليه إدارة دفة الوزارة ، أو القيام بعمل معين ، وهو المسؤول عن الإهمال والتقصير أو ما يرتكبه من جرائم جراء ممارسته لوظيفته أمام السلطة التشريعية.

٢- تعريف أعضاء السلطة التنفيذية في دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧:

يختلف منصب رئيس الدولة في النظام الرئاسي، عن سائر أعضاء السلطة التنفيذية الآخرين، وذلك لاختلاف المراكز الدستورية ، وطريقة انتخاب أيّ منهم وكما يأتي:

أ- رئيس الدولة في الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧:

ينتخب رئيس الدولة في النظام الرئاسي من قبل الشعب ويجمع بين صفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة في الوقت ذاته ، مما يجعله في مركز القوة والقدرة ، ويتلاءم مع الثقة الشعبية به ويمنح النظام الرئاسي رئيس الدولة سلطات فعلية، وله حق تعيين الوزراء وإقالتهم فهم مجرد مساعدين له ، وأنهم مسؤولون أمامه^(٤).

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم (١٢/اتحادية/٢٠١٣) في ٢٥/٢/٢٠١٣ ، تاريخ زيارة الموقع

<http://www.iraq-fsc.iq> ٢٠٢٠/١/١٣

(٢) د. أشرف جبريل، مسؤولية أعضاء السلطة التنفيذية، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، ٢٠١٧، ص ١٠٥.

(٣) لؤي كريم عبد، المسؤولية القانونية للوزير في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠١٩، ص ١١.

(٤) د. هانم أحمد محمود سالم، المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨، ص ١٧.

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

وجاء في الدستور الأمريكي بأنه " تناط السلطة التنفيذية برئيس الولايات المتحدة الامريكية ، ويشغل الرئيس منصبه لمدة أربع سنوات...." (١).

ويُعد منصب رئيس الدولة في الولايات المتحدة الامريكية ، الأبرز والأكثر وضوحاً للنظام الرئاسي ، ويقف على قدم المساواة مع السلطة التشريعية ، بكونهما منتخبان من الشعب ، حيث أن الرئيس يمثل الامة عند مباشرته رئاسة الدولة والحكومة (٢).

ويتحد منصب رئيس الدولة في النظام الرئاسي مع منصب رئيس الحكومة ، باعتبار أنه رئيس السلطة التنفيذية ، ولا شريك له في سلطانه من قبل السلطات الأخرى ، وهذا مصداق لعبارة فردية السلطة التنفيذية ، فرئيس الدولة هو القائم على رسم السياسة الخارجية والداخلية للدولة (٣).

ب- الوزراء أو معاونون : يُعد الوزراء مجرد مساعدين للرئيس الامريكي ، في إدارة شؤون الدولة ، وتسيير أمور السياسة العامة ، فالوزراء لا يكونون مجلس للوزراء متضامناً أو طرف آخر للسلطة التنفيذية ، كما في النظام البرلماني ، ويكون الوزراء مسؤولون أمام رئيس الدولة ، وليس أمام البرلمان ، وللرئيس الحرية التامة في الاخذ برأي أي من معاونيه أو عدم الأخذ بذلك (٤).

وما دام الرئيس يتمتع بالسلطة الفعلية في النظام الرئاسي ، فإن الوزراء يخضعون خضوعاً تاماً للرئيس ، إذ ليس بمقدورهم الاستقلال بسياسة مستقلة عن سياسة رئيس الدولة ، فهم يخضعون له في مباشرة أعمالهم وفي عزلهم (٥).

(١) المادة (٢/ أولا/ ثانياً) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ النافذ.

(٢) ميشيل ستيوارت، نظم الحكم الحديثة، ترجمة: احمد كامل، مراجعة: سليمان محمد الطماوي، دار الفكر العربي، ١٩٦٢، ص ١٣٧-١٣٨ ، وأيضاً د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، مصدر سابق، ١٥٦.

(٣) د. لطيف مصطفى امين، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، ٢٠٠٨، ص ٤.

(٤) د. سامي جمال الدين ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص ٣١٦.

(5) David Fellman, Modern government, Dodol ,New York-Toronto, 1963, p312.

٣- تعريف أعضاء السلطة التنفيذية في دستور سويسرا سنة ١٩٩٩ النافذ عام ٢٠٠٠:

تتولى السلطة التنفيذية في النظام المجلسي ، هيئة جماعية مكونة من أعضاء متساوون ، فرئيس الدولة هو رئيس الاتحاد السويسري ، وهو بنفس الوقت رئيس المجلس الاتحادي ، والذي تقوم الجمعية الاتحادية بانتخابه لمدة سنة واحدة، من بين أعضاء المجلس ، والمجلس الاتحادي هو أعلى سلطة تنفيذية وقيادية في الاتحاد^(١).

يتكون المجلس الاتحادي من سبعة أعضاء يتم انتخابهم من قبل الجمعية الاتحادية ، إذ يختص كل عضو بإدارة إحدى الوزارات (الإدارات) السبعة ومنها (وزارة العدلية والمالية والحربية والاقتصاد والمواصلات والداخلية ووزارة الخارجية) ويرأس رئيس المجلس هذه الاخيرة ويمثل الاتحاد في الخارج كونه المتحدث الرسمي باسم الاتحاد وممثله في الزيارات الرسمية وحضور المؤتمرات الدولية^(٢). ويتم إدارة المجلس بواسطة أقسام الحكومة أو الإدارات السبع ، إذ يتم تداول السياسة الداخلية للاتحاد والشؤون الخارجية والمتطلبات العسكرية ، الملقاة على عاتق المجلس الاتحادي ، وإن سلطة الرئيس غير مطلقة ، كونه محاط بسبعة أعضاء فهو (رئيس بين متساوين) يتشاور ويتبادل الرأي معهم والقرار الذي يصدر من المجلس الاتحادي لا يكون نافذاً إلا بمصادقة السلطة التشريعية عليه ، كون المجلس هيئة من الهيئات التابعة لهذه الاخيرة ، تابع لها ومتقيد بأوامرها^(٣).

(١) رونالد ل. واتس، الانظمة الفدرالية، ترجمة: غالي برهومة، مها بسطامي، مها تكلا، منتدى الاتحادات الفدرالية، اوتاوا، ٢٠٠٦، ص ٣٠.

(٢) جورج آرثر كودينج ، الحكومة الاتحادية في سويسرا، مصدر سابق، ص ١١٩.

(٣) جولدوين كارتر وجون هيرز ، نظم الحكم والسياسة في القرن العشرين ، ترجمة: ماهر نسيم، دار الكرنك للنشر والطباعة والتوزيع، القاهرة، ١٩٦٢، ص ٥٢.

الفرع الثاني

أساليب تكوين السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية

تتباين طرق تكوين السلطة التنفيذية تبعاً لاختلاف طبيعة الأنظمة السياسية المتبعة في هذه الدولة أو تلك ، عليه سنبحث أولاً ، أساليب تكوينها في النظام البرلماني ، وثانياً ، طرق تكوينها في النظام الرئاسي ، أما ثالثاً ، سنبين كيفية تكوينها في النظام المجلسي وكما يأتي :

أولاً: تكوين السلطة التنفيذية في النظام البرلماني :

يعد النظام البرلماني أحد أنواع النظم النيابية ، إذ هو نظاماً وسطاً بين النظامين الرئاسي والمجلسي ، ويقوم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات ، وحفظ التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، ويجعل لكل منهما على الأخرى تأثيراً أو تداخلاً متبادلاً مع الإبقاء على مبدأ المساواة والتعاون ، ومن مميزاته أيضاً ثنائية السلطة التنفيذية ، وتختلف طريقة تكوين السلطة التنفيذية في هذا النظام حسب نظام الحكم السائد في الدولة ملكياً كان أم جمهورياً^(١) ، وكما يأتي:

١- السلطة التنفيذية في النظام البرلماني المقترن بنظام الحكم الملكي

يتولى رئيس الدولة منصبه في النظام الملكي عن طريق الوراثة ، وتكون مدة الرئاسة غير محددة بأجل معين ، فرئاسة الدولة تتوالى من الملك إلى من يخلفه ، وفقاً لقواعد محددة وينحصر المنصب بأسرة معينة أي بذرية الحاكم ، وهي انعكاس لفكرة انتقال السلطة من الخلف إلى السلف^(٢) .

هذا ويقوم النظام البرلماني على ثنائية السلطة التنفيذية ، حيث يوجد الملك ذي الدور الاديبي ، إذ أنه يُعتبر رمز الدولة ووحدتها ، والملك غير مسؤول سياسياً ولا جنائياً ، انطلاقاً من الفكرة القائلة (الملك لا يخطئ) وإن عدم مسؤولية الملك تفترض وجود هيئة تتحمل المسؤولية وهي الوزارة ذات الدور الفعلي ، إضافة إلى التعاون المتبادل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية^(٣) .

(١) د. منجد منصور الحلو ، د. مصدق عادل ، الأنظمة السياسية ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٩ ، ص ٣٨ .

(٢) د. محمد جمال مطلق ذنبيات ، النظم السياسية والنظام الدستوري ، ط ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٣ ، ص ١٤٧ .

(٣) د. محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، من دون دار طباعة ، من دون مكان طبع ، ١٩٨٧ ، ص ٥٨٠ .

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

وتختلف الدول في طبيعة الشخص الذي يخلف الملك، بعضها جعلت الوراثة على أساس الجنس وحصرت الوراثة في الذكور دون الاناث^(١)، وأخرى لم تأخذ بهذا التمييز^(٢).

أما بخصوص الوزارة فأنها تُشكل من خلال قيام الملك بتكليف زعيم الكتلة الحائزة على الأغلبية البرلمانية بتشكيل الوزارة، والذي بدوره يقوم بتعيين الوزراء وتقديمهم للملك من أجل الموافقة عليهم، ثم عرضهم على البرلمان للموافقة عليهم، ومجلس الوزراء هو المستوى الأعلى في المسؤولية، سواء المسؤولية التضامنية الجماعية، أم الفردية^(٣).

٢- السلطة التنفيذية في النظام البرلماني المقترن بالنظام الجمهوري :

تتكون السلطة التنفيذية في النظام الجمهوري من طرفين رئيس الجمهورية والوزارة، إذ يتم اختيار رئيس الجمهورية عن طريق الانتخاب، والذي يكون بصورة مباشرة من قبل الشعب، حيث ينتخب الرئيس باقتراع عام على درجة واحدة، أو يتم بطريقة غير مباشرة على درجتين^(٤)، أو بطريقة غير مباشرة من قبل ممثلي الشعب (مجلس النواب)، وهنا ينتخب الرئيس من قبل البرلمان وفق ضوابط وآليات دستورية معينة، وجاء في الدستور اللبناني " ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية، بأغلبية ثلثي عدد أعضائه...^(٥)، أو ينتخب من قبل لجنة خاصة أو مؤتمر، إذ ينتخب رئيس الجمهورية في ألمانيا من قبل جمعية خاصة (الجمعية الاتحادية)، في مؤتمر اتحادي يضم أعضاء البندستاغ وعدد مساوٍ من نواب المجلس التشريعي للولايات على أساس تمثيل نسبي، حيث يفوز بالمنصب من يحصل على أصوات أغلبية أعضاء المؤتمر^(٦).

(١) من الدساتير العربية التي اخذت بهذا المبدأ، المادة (١) من النظام الأساسي العماني لسنة ١٩٩٦، والمادة (٢٨) من دستور دولة قطر لسنة ٢٠٠٣، والمادة (٥) من النظام الأساسي السعودي لسنة ١٩٩٢.

(٢) المادة (٢٨) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢.

(٣) أستاذنا: د. غانم عبد دهش، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، دراسة مقارنة، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٨، ص ٤٥١.

(٤) اخذت بهذا الاتجاه عدة دول، مثل دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية ١٩٩١ في المادة (٢٦)، وأيضا دستور السودان لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٥٢).

(٥) اخذت بهذا الاتجاه لبنان في المادة (٤٩) من دستورها لسنة ١٩٢٦ المعدل.

(٦) المادة (٣/١/٥٤) من دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ المعدل.

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

ويقوم رئيس الجمهورية بمهام عديدة لأعضاء السلطة التنفيذية ، ويعمل من أجل تحقيق التوازن والانسجام بين السلطات ، ولرئيس الجمهورية نفوذ سياسي وشخصي متوازن ، وله سلطات تنفيذية داخلية كتعيين بعض الموظفين وتوقيعه على الوثائق والمراسيم وإصدار العفو ، أما سلطاته الخارجية فمنها ، تمثيل الاتحاد في المجتمع الدولي^(١) .

فيما يتمثل الطرف الثاني للسلطة التنفيذية بالوزارة فهي التي تختص بأمر الحكم بوصفها المحرك الرئيس للسلطة التنفيذية، وهي حجر الزاوية في النظام البرلماني والركن المهم في بنائه ، وتتكون من عدة وزراء يرأسهم رئيس مجلس الوزراء، ويجتمعون على شكل هيئة جماعية تضامنية، وهي العضو الفعال لقيامها بممارسة اختصاصات السلطة التنفيذية من الناحية الفعلية بحكم مسؤولياتها السياسية والتنفيذية^(٢)

أما في العراق فإن السلطة التنفيذية الاتحادية ، في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء^(٣) ، إذ يتم انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة مجلس النواب من بين المرشحين ، رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس ، فإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة ، يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات ، ويُعلن رئيساً للجمهورية من يحصل على أعلى الأصوات في الاقتراع الثاني^(٤) .

يتولى رئيس الجمهورية أعمال وظيفته لمدة محددة قانوناً ، إذ بانتهائها تنتقل إلى رئيس جديد يحل محل الرئيس القديم ، ولا يكون ذلك في النظام الملكي ، حيث يستمد الملك رئاسة الدولة بالوراثة ولمدة غير محددة ، واختلفت مدة الولاية الرئاسية في النظام الجمهوري باختلاف الدساتير إذ تتراوح بين أربع سنوات إلى سبع سنوات في أغلب الأحيان^(٥) .

(١) المادة (٥٩) من دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ المعدل.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، الانظمة السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٢٢ .

(٣) المادة (٦٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٤) المادة (٧٠) أو (٧١) /ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، وكذلك المواد (٩/٨/٧) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢ ، والنشور بالقوائم العراقية بالعدد (٤٢٣١ في ٢٠١٢/٢/٢٧) .

(٥) حددت الولاية الرئاسية بأربع سنوات كما في دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ ، ودستور جمهورية روسيا الاتحادية لسنة ١٩٩٣ ، ودستور صربيا والجزيل الأسود لسنة ٢٠٠٣ ، وحددت بخمس سنوات في دستور هايتي لسنة ١٩٨٧ ، ودستور جمهورية الجيبك لسنة ١٩٩٢ ، وحددت بست سنوات كما في دستور لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل ، وحددت بسبع سنوات كما في دستور تركيا لسنة ١٩٨٢ .

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

ويكون رئيس الجمهورية مسؤول جنائياً عند إتيانه إحدى مسوغات المسؤولية الجنائية (الحنث في اليمين الدستورية أو انتهاك الدستور أو الخيانة العظمى) والتي سنتناولها بالتفصيل في مورها ، دون مسؤوليته السياسية والتي انتقلت إلى الوزارة في النظام البرلماني^(١).

ويختار رئيس الجمهورية الحكومة (مجلس الوزراء) والذي يتكون من رئيس مجلس الوزراء ومجموعة من الوزراء لم يحدد الدستور عددهم ، إذ يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الحكومة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه رئيساً للجمهورية^(٢).

ويتولى رئيس مجلس الوزراء تسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف ، أما في حالة الإخفاق فإن رئيس الجمهورية يكلف مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء ، والذي عليه أن يعرض أسماء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب لغرض منحه الثقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة^(٣).

ويتكون مجلس الوزراء من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ، وتتولى الأمانة العامة لمجلس الوزراء إعداد جداول اجتماعات المجلس ، ومكتب رئيس الوزراء الذي يتابع تنفيذ مهمات رئيس مجلس الوزراء المنصوص عليها في القانون^(٤).

ثانياً: تكوين السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي :

تعد السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية، هي أوسع السلطات الاتحادية من حيث العدد، ويطلق عليها مصطلح الإدارة الأمريكية ، والتي تتألف من رئيس الدولة ونائبه والوزراء أو معاونين والمستشارين والوكالات التنفيذية ويكون مقرها البيت الابيض في العاصمة واشنطن^(٥).

(١) د. علي يوسف الشكري ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، من دون طبعة، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص٩٨.

(٢) المادة (٧٦/اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٧٦/ثانياً/ثالثاً/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (١/ثانياً) والمادة (٦/اولاً) والمادة (٢٩) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٩ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٥٣٣ في ٢٠١٩/٣/١٨ .

(٥) د. جمال سلامة علي ، النظام السياسي والحكومات الديمقراطية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص٢٢٨.

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

وتتكون الإدارة التنفيذية من هيئة مختصرة من عدد محدد من الإدارات (الوزارات) ، إذ لم يغير موقعها أو أسمها طيلة قرون من الزمن ، وتتألف الحكومة الأمريكية حالياً من خمس عشرة وزارة وهي (الداخلية ، والخارجية ، والزراعة ، والمواصلات ، والعدل ، والتجارة ، والعمل ، والطاقة ، والصحة والخدمات البشرية ، والخزانة ، شؤون المحاربين القدامى ، والاسكان والتنمية الحضرية ، والدفاع ، والامن الوطني والتي استحدثت بعد احداث الحادي عشر من أيلول ٢٠٠١)^(١).

وتدير السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي ، السياسة العامة في الدولة ، كالسياسة الخارجية والداخلية والسياسات الدفاعية ، وتوفير الامن ، وهي التي تضع القوانين الصادرة من السلطة التشريعية ، موضع التنفيذ^(٢).

وتتركز السلطة التنفيذية بيد رئيس الدولة في النظام الرئاسي ، وهو الذي يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة ، وهو صاحب القرار النهائي في الحقل التنفيذي ، ويكون اختيار رئيس الدولة من خلال الشعب بالاقتراع العام ، وقد يكون بدرجة واحدة ، بقيام الناخبين بالتصويت للرئيس مباشرةً ، من خلال عرض أسماء المرشحين على أفراد الشعب ويكون رئيساً للجمهورية من يحصل على الأغلبية المطلقة من الأصوات ، وتتماز هذه الطريقة باستقلال الرئيس من تأثيرات السلطة التشريعية^(٣).

وقد يكون انتخاب رئيس الجمهورية وفق درجتين ، إذ يختار الشعب نواباً عنه ، وهم بدورهم ينتخبون رئيس الجمهورية الذي يحصل على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين (النواب) ، وهنا تنفرد الهيئة التشريعية بمهمة انتخاب الرئيس وفق ضوابط محددة دستورياً ، وتتميز هذه الطريقة بعدم تركيز السلطة بيد الرئيس، والحيلولة دون سيطرته على سلطات الدولة ، وهنا يضعف مركز الرئيس في مواجهة السلطة التشريعية^(٤).

(١) بول سيلك ، كيف يعمل البرلمان ، ترجمة: علي الصاوي ، مكتبة الشروق ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٣٠.

(٢) د. إريك بارنندت ، مدخل للقانون الدستوري، ترجمة: محمد ثامر ، ط١ ، مكتبة السنهوري للنشر والتوزيع ، بغداد ، ١٩٩٨ ، ص ١٧٩.

(٣) د. محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية، المصدر السابق، ص ٣٧١-٣٧٢.

(٤) د. عبد الغني بيسيوني ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط١ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٩٥ ، ص ١٩٠.

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

ويعد النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية النموذج الأبرز للنظام الرئاسي ، وتناط السلطة التنفيذية برئيس الولايات المتحدة الأمريكية ، فقد حددت شروط المرشح للرئاسة في المادة الثانية من الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ المعدل النافذ^(١).

ويتم انتخاب الرئيس على درجتين وبصورة غير مباشرة ، إذ ينتخب الشعب مندوبين عنه وهؤلاء بدورهم يقومون بانتخاب رئيس الدولة ، وعلى مرحلتين ، الأولى يدعو كل حزب أنصاره لعقد مؤتمر وطني يتم من خلاله انتخاب الحزبان السياسيان (الجمهوري والديمقراطي) لمرشحيهما ، وترسل أسماء المرشحين المنتخبين إلى مقر الحزب وينعقد المؤتمر الوطني قبل انتخابات الرئاسة بأربعة اشهر لاختيار مرشحي الحزب^(٢) ، أما المرحلة الثانية ، يصوت المندوبون لاختيار الرئيس ونائبه ، بعد اجتماع مندوبو كل ولاية بولايتهم ، ويتم الاقتراع سرياً ، ومن يحصل على الأغلبية المطلقة يعلن رئيساً للولايات المتحدة الأمريكية^(٣).

جعل دستور الولايات المتحدة الأمريكية لمجلس الشيوخ ، إضافة لكونه أحد قطبي السلطة التشريعية ، جعل له مجلساً تنفيذياً سياسياً لرئيس الدولة ، إذ يشترك معه في بعض الشؤون التنفيذية ، كتعيين الوزراء والسفراء والممثلين السياسيين والوزراء المفوضين وسائر موظفي الولايات الذين لم ينص الدستور على طريقة تعيينهم^(٤).

وإن الدستور الأمريكي منح رئيس الدولة سلطة تعيين الموظفين الاتحاديين ، وأنه فرق فيما بين طائفتين من الموظفين وهم:^(٥)

١- الطائفة الأولى : كبار الموظفين الذين يتولون مناصب مهمة جداً في الحكومة الاتحادية ، وهؤلاء يعينهم الرئيس بمشورة وموافقة مجلس الشيوخ وهم الذين يطلق عليهم (موظفي الدرجات العليا) وهم الوزراء والسفراء والوزراء المفوضين والقناصل وقضاة المحاكم العليا وقواد الجيش ... الخ .

(١) المادة (١/٢) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل.

(٢) د . حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، ط٣، شركة العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠١٠، ص٨٤.

(٣) د . حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، الهيئة المصرية للكتاب، ٢٠١٣، ص٣٢٠.

(٤) المادة (٢/٢) فقرة ٢) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧.

(5) Palmer, Bets; Evolution of the senate's Role in the Nomination an confirmation process; A Brief History (CRS Report; order Cod RL.31948-June 5 2004) P13.

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

وأختلف واضعوا الدستور الأمريكي في حق رئيس الدولة في تعيين كبار الموظفين ، فمنهم من يرى حقه في التعيين دون أخذ مشورة مجلس الشيوخ ، وأنصار هذا الرأي كل من جيمس ماديسون والكسندر هاملتون وجيمس ولسن، فيما يرى البعض الآخر ضرورة مشاركة مجلس الشيوخ بالتعيين ، وأنصار هذا الرأي بنجامين فرانكلين والبروج جبري ، وهم يتخوفون من تعاضم سلطة الرئيس فيما لو أُعطي حق تعيين كبار الموظفين له بمفرده^(١) ، وإنَّ الهدف الذي ابتغاه واضعوا الدستور الأمريكي من اشراك مجلس الشيوخ في التعيين لكبار الموظفين ، لم يكن للتخفيف عن كاهل رئيس الدولة ، وإنما غرضه وضع نوع من الرقابة عليه والحيلولة دون تفرده باختيار اشخاص غير أكفاء ، وممارسة المحسوبية والمحاباة التي قد يخضع لها الرئيس كمراعاة العلاقات الشخصية أو استغلال المنافع الخاصة أو الرغبة في تعاضم شعبيته^(٢) .

٢- الطائفة الثانية : باقي موظفي الدولة الذين لم يرد ذكرهم في المادة (٢) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية ، وهم الذين يطلق عليهم (موظفي الدرجات الدنيا) ، وللكونجرس سلطة تحديد أي من الموظفين يكون من الدرجات الدنيا ، وتم إيلاء أمر تعيينهم إلى الرئيس وحده أو لرؤساء الادارات .

ويجمع الرئيس تحت قبضته رئاسة الدولة والحكومة في الوقت ذاته ، لذا فإنه يتمتع بالسلطة الفعلية في إدارة دفة الحكم ، ولا بد من وجود مساعدين له في ذلك ، فالرئيس يقوم بتعيين معاونين (السكرتيرين) بمشاركة مجلس الشيوخ ، إذ يخضع معاونون للرئيس خضوعاً تاماً عند مباشرة أعمالهم ووظائفهم^(٣) .

(1) Laski, Harold J; The American presidency, Landon, Georg Allcn Unmin, LTD, 1954, p208.

(٢) حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٦ ، ص ٤١٥ .

(٣) المادة (٢/الفقرة ٢) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ والتي تنص على " الرئيس هو القائد الاعلى لجيش وبحرية الولايات المتحدة الأمريكية وللقوات الشعبية في مختلف الولايات عندما يتم استدعاؤها لأداء الخدمة الفعلية لدى الولايات المتحدة، وله ان يطلب رأياً خطياً من المسؤول الرئيسي في كل الوزارات التنفيذية حول موضوع يتعلق بمهام وزارة كل منهم... وتكون له السلطة بمشورة مجلس الشيوخ وموافقته... ان يعين سفراء ووزراء مفوضين آخرين وقناصل وقضاة للمحكمة العليا وسائر موظفي الولايات المتحدة الآخرين ، الذين لا ينص الدستور على احكام تعيينهم والتي يتم استحداثها بقانون، ولكن يمكن للكونجرس حسبما يرى ان ينيط بواسطة قانون بالرئيس وحده او بالمحاكم او بالوزراء تعيين الموظفين الادنى رتبة ...

وإنّ العرف سمح لرئيس الدولة باختيار معاونيه من السكرتيرين بحرية دونما اعتراض من مجلس الشيوخ ، وذلك ليتمكن من اختيار الجهاز الإداري الرشيد والمتمكن من إدارة المهمة الملقاة على عاتقه لتحقيق أهداف الصالح العام ، ولم يعرف النظام الرئاسي فكرة الوزير بالمفهوم السياسي المعروف، إذ من الطبيعي أن يستعين الرئيس ببعض خالصائه الذين يختارهم بمطلق الحرية في إدارة شؤون البلاد فمعظم وزراءه من الفنيين^(١).

والوزير في النظام الرئاسي لا يرسم سياسة وزارته كما في النظام البرلماني ، وإنما يقوم بتنفيذ سياسة رئيس الدولة ، إذ أنّه مجرد منفذ لتعليمات وسياسات رئيس الدولة ، فهو الرئيس الإداري الأعلى والتنفيذي للحكومة الاتحادية ، وله الحق بعزل ما يراه من سكرتيريه متى شاء وأنى أراد ، إذا وجد أنّ أحدهم غير قادر على تنفيذ سياسته أو لم يسير بمقتضاها^(٢).

ثالثاً: تكوين السلطة التنفيذية في النظام المجلسي :

إنّ تتبع الواقع الدستوري يشير إلى أنّ نظام حكومة الجمعية قد تم تطبيقه بشكل مؤقت وفي فترات قصيرة في دول عديدة ، وفي ظروف استثنائية ، إذ اخذت فرنسا بهذا النظام عام ١٧٩٢ حتى عام ١٧٩٥ ، وكررت الأخذ به في أعقاب ثورة ١٨٤٨ ، وسقوط حكومة لويس فيليب ، إذ تركزت السلطتين التشريعية والتنفيذية وقتها ، تحت يد جمعية تأسيسية ، قامت بتشكيل لجنة مكونة من خمسة أشخاص مهمتها مباشرة أعمال السلطة ، إذ اقتصرت صلاحيات اللجنة بشخص الجنرال روجين كفيناك بناءً على تفويض من الجمعية الوطنية^(٣).

عادت فرنسا وأخذت بنظام حكومة الجمعية مرة أخرى بعد سقوط حكم نابليون بونابرت عام ١٨٧١ ، إذ سيطرت الجمعية النيابية على شؤون السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث عينت (دولف ثيرز) للقيام بإدارة دفة السلطة التنفيذية عام ١٨٧٣ ، ثم عزلته وعينت بدلاً عنه المارشال مكماهون ، وقامت الجمعية بوضع دستور الجمهورية الثالثة لعام ١٨٧٥^(٤).

(١) د. رمضان محمد بطيخ، تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره بالديمقراطية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٨١.

(٢) محمد فتوح عثمان، رئيس الدولة في النظام الفدرالي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس ، ١٩٧٧، ص ٥٢.

(٣) د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط٧، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ٣٨٩.

(٤) د. محمد كامل ليلة ، النظم السياسية ، دار الفكر العربي، القاهرة ، ١٩٦١ ص ٧٥١.

وإن الظروف التي حملت فرنسا على اعتناق هذا النظام، هي تأثير افكار الفيلسوف جان جاك روسو، من أن السيادة لا تتجزأ كونها مرتبطة بالأمة ويمثلها البرلمان فقط، ومنها ظروف تاريخية، هي أن هذا النظام طبق في حالات استثنائية في اعقاب الثورات وإلى حين وضع دستور جديد يمنح النظام السياسي الثبات والاستقرار، من خلال بيان العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(١).

وعادت فرنسا ثانية إلى نظام حكومة الجمعية في دستورها لعام ١٩٢٠، وأخذت تركيا في دستورها لعام ١٩٢٤ بالنظام ذاته، إذ اناطت السلطتين التشريعية والتنفيذية بالبرلمان التركي، المعروف حينها بالمجلس الوطني، وأوجب الدستور على أعضائه اختيار رئيساً للجمهورية يضطلع بمهمة قيادة السلطة التنفيذية، وأسفر عن ذلك سيطرة مصطفى اتاتورك على المجلس الوطني، وإعلان نفسه دكتاتوراً طوال فترة حكمه^(٢).

ويعد النموذج السويسري هو النموذج الفريد لنظام حكومة الجمعية في الوقت الحاضر، إذ تُعين الجمعية الاتحادية (مجلس النواب الاتحادي)، أعضاء المجلس الاتحادي (السلطة التنفيذية)، والذي بدوره يعتبر أعلى سلطة تنفيذية على مستوى الاتحاد، وأعضاء المجلس يمثلون مختلف الثقافات في المجتمع السويسري^(٣)، وتقوم الجمعية الاتحادية بانتخاب أي عضو من أعضاء المجلس الاتحادي على انفراد، ويشترط حصوله على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات، ففي حالة عدم الحصول على الأغلبية يعاد التصويت مرة ثانية حتى حصول العضو على الأغلبية المطلوبة، وتتم انتخابات المجلس الاتحادي كل أربع سنوات، متزامنة مع انتخابات المجلس الوطني، ولا يعتبر ذلك تغيير جميع أعضاء المجلس الاتحادي كل أربع سنوات، إذ يسمح بإعادة ترشيح من يرغب من الأعضاء لدورة تالية^(٤)، وتناط السلطة التنفيذية في الاتحاد السويسري بالمجلس الاتحادي^(٥).

(١) د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية القانون الدستوري، المصدر السابق، ص ٣٩٠.

(٢) د. ابراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٣٢.

(٣) فولف ليندر، الديمقراطية السويسرية، الحول الممكنة للصراعات داخل المجتمعات متعددة الثقافات، ترجمة: هاني شلبي، ط١، منشورات الجمل، بيروت، ٢٠١٣، ص ٤٦.

(٤) د. فرانس عبد الباسط البناء، رئاسة الدولة في الاتحاد السويسري، ط١، دار الكتب المصرية، الإسكندرية، ١٩٨٥، ص ٦٣.

(٥) المادة (١٧٤) من الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ النافذ عام ٢٠٠٠.

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

والذي بدوره يتألف من سبعة أعضاء يتم انتخابهم من قبل الجمعية الاتحادية^(١)، ويتصف عمل المجلس بالجماعية^(٢)، إذ لا وجود لرئيس وزراء كما في الأنظمة البرلمانية، أو رئيس دولة كما في النظام الرئاسي، إنما هم متساوون، ودور رئيس المجلس اسمي^(٣).

ويعتبر رئيس المجلس الاتحادي - حكماً - رئيساً للدولة^(٤)، حيث يكلف كل عضو بإدارة إحدى الوزارات والتي يطلق عليها (إدارات) وهي سبعة، إدارة الشؤون الخارجية وإدارة الداخلية وإدارة القضاء والشرطة وإدارة الدفاع وإدارة الاقتصاد العام وإدارة المالية والجمارك وإدارة النقل والطاقة ويحدد المجلس الاتحادي أي من الأعضاء على راس أي إدارة، وتتخذ قرارات المجلس بالأغلبية^(٥).

ويجب أن تراعي الجمعية الاتحادية في اختيارها أعضاء المجلس الاتحادي أن يكون الأعضاء المنتخبون من ذوي الخبرة والدراسة في شؤون الإدارة، ويفضل ممن عملوا في الجمعية الوطنية أو في سائر أجهزة المقاطعات، ويحظر على عضو المجلس الاتحادي تولي أي منصب آخر يتداخل وأعمال وظيفته سواء أكان خاصاً أم عاماً، وعلى عضو الجمعية الاتحادية الاستقالة من منصبه عند اختياره لعضوية المجلس الاتحادي^(٦).

تتعدّد جلسات المجلس الاتحادي (الحكومة) بحضور أربعة من أعضائه على الأقل، وتتخذ القرارات بالإجماع، ويعزى سبب نجاح هذا الأسلوب في سويسرا إلى ما يتميز به الشعب السويسري من الهدوء والثقافة السياسية والدقة في العمل، وهذه السمات جنببت الشعب السويسري الصراعات التي تعيق التقدم السياسي والدستوري، إضافة إلى الوضع المحايد في الحربين العالميتين أبعدها عما تجلبه الحروب من دمار وتخلف^(٧).

(١) المادة (١٧٥) من الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ النافذ عام ٢٠٠٠.

(٢) المادة (١٧٧) من الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ النافذ عام ٢٠٠٠.

(٣) د. داود مراد حسين الداودي، الأنظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٩.

(٤) المادة (١/١٧٦) من الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ النافذ عام ٢٠٠٠.

(٥) يورك مارتن جابريل، كيف تحكم سويسرا، ترجمة، د. محمود بكر، دار العربي للنشر، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص ٤٦.

(٦) د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٤٩.

(٧) وديع دخيل إبراهيم، تعاضد دور السلطة التنفيذية في تشريع القوانين، مصدر سابق، ص ٢٩.

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

وإلى جانب المجلس الاتحادي (الفدرالي) هناك الامانة الفدرالية والتي يقع على عاتقها إدارة شؤون السلطتين التشريعية والإجرائية ، والتي يرأسها الامين العام ، المعين من قبل الجمعية الاتحادية ولمدة أربع سنوات ، ويعاونه في ذلك أمينان معاونان أحدهما الماني ، والآخر فرنسي ، ويكون عمل الامانة العامة تحت إشراف المجلس الاتحادي ، ويكون توقيع الامين العام مع رئيس الاتحاد على جميع المراسيم الصادرة من الحكومة الاتحادية^(١).

ونخلص مما تقدم إلى أنّ السلطة التنفيذية هي إحدى أهم السلطات الدستورية في الدولة ، كونها تتولى رسم السياسة العامة ، وتنفيذ القوانين ، وإدارة شؤون البلاد من خلال أجهزتها المنتشرة في كافة اقليم الدولة ، وتختلف طرق تكوينها حسب النظام السياسي المتبع في الدولة ، فتكوين السلطة التنفيذية اعتمد في النظام البرلماني على ثنائية الجهاز التنفيذي ، وفي النظام الرئاسي على فردية السلطة ، فيما اعتمد في النظام المجلسي على جماعية السلطة التنفيذية .

(١) د. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج ١، دار العلم للملايين، بيروت، من دون سنة طبع، ص ٥٨٨.

المطلب الثاني

خصائص السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية

إن السلطة ظاهرة اجتماعية كونها وليدة المجتمع الذي نشأت فيه ، وأنها سياسية تسير أمور المجتمع الذي تتولى إدارته ، فهي إذن ظاهرة قانونية للتلازم المعهود بين السلطة والقانون^(١). والسلطة التنفيذية هي المحور الفعال والضروري في ميدان السلطات في الدولة ، وتمارس اختصاصات واسعة في المجتمع ، وتختلف خصائص السلطة التنفيذية من بلد إلى آخر باختلاف طبيعة النظام السياسي المتبع في هذه الدولة أو تلك وتأسيساً على ذلك سنبحث خصائص السلطة التنفيذية في النظم السياسية الرئيسة في العالم وحسب الآتي :

الفرع الأول

خصائص السلطة التنفيذية في النظام البرلماني

تمتاز السلطة التنفيذية في النظام البرلماني بخاصيتين تمثلان السمة البارزة لهذا النظام ، وهما ثنائية السلطة التنفيذية ، والتأثير المتبادل بينها وبين السلطة التشريعية ، وسنبحث كل منهما على انفراد وكما يأتي :

أولاً: الازدواج الرأسي للسلطة التنفيذية :

تمثل ثنائية السلطة التنفيذية الدعامة الأساسية للنظام البرلماني بكافة صوره ، وإن أولى متطلبات هذه الدعامة هو الفصل العضوي بين رأسي السلطة التنفيذية ، ويتجلى ذلك في وسيلة اختيار رئيس الدولة ، وطريقة اختيار رئيس مجلس الوزراء وتشكيله الوزارة ، والفصل الموضوعي حيث اختلاف اختصاصاتهما ومسؤوليتهما^(٢) ، عليه سنتناول الخصائص التي ميزت رئيس الدولة في هذا النظام ، إضافة إلى ما تميزت به الوزارة من خصائص ، وكما يأتي :

(١) د. ساجد محمد الزامل، القانون الدستوري، ط٢، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، القادسية، ٢٠١٨، ص٣.

(٢) د. رأفت فودة ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠١ ، ص١٥٩.

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

١- رئيس الدولة: ميزت السلطة التنفيذية في النظام البرلماني بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة ، إذ أنه يفصل بينهما وظيفياً وعضوياً ، فرئيس الدولة ، سواء أكان ملكاً يصل إلى العرش عن طريق الوراثة، أو أن يكون رئيس جمهورية وصل إلى دفة الحكم عن طريق الانتخاب ، وبذلك ينسجم النظام البرلماني مع شكل الحكومة الملكي والجمهوري على حدٍ سواء ، وباختلافه عن كلا النظامين المجلسي (حكومة الجمعية) والنظام الرئاسي ، حيث يتحد فيهما رئيس الدولة والحكومة في شخص الرئيس^(١).

إنَّ رئيس الدولة في النظام البرلماني ، قد يكون ملكاً تؤول إليه السلطة عن طريق الوراثة (برلماني ملكي) ، أو يكون رئيس الدولة (رئيس جمهورية) في النظام الجمهوري آلت إليه السلطة بالانتخاب ، وهذه سمة لا تتوافر في النظم النيابية الأخرى^(٢) ، ورئيس الدولة في النظام البرلماني ليس لديه سلطات فعلية وإنما سلطاته أسمية تشريفية ، إذ إنَّ المسؤولية نُقلت إلى الوزارة ، فهي المسؤولة ، ولا يمكن لرئيس الدولة في هذا النظام من العمل بمفرده ، وإنما يمارس السلطة بواسطة وزراءه ، وإنَّ أهم اختصاص يأتية رئيس الدولة هو اختياره الشخص الذي يشكل الحكومة ، وحتى هذا الاختصاص أصبح نظرياً وغير فعال وذلك للتطور الذي لحق النظام البرلماني ، إذ يتوجب على رئيس الدولة وبحكم الدستور ، من أن يكلف زعيم الأغلبية البرلمانية بتشكيل الوزارة^(٣).

ويعتمد رئيس الدولة في النظام البرلماني على نفوذه وشخصيته لتحقيق التوازن والانسجام بين مختلف السلطات في الدولة ، ويمثل دور الحكم بين الأحزاب في الدولة ، وتكون السلطة التنفيذية الحقيقية والفعالية بيد الوزارة وليست بيد رئيس الدولة ، كون أغلب اختصاصاته شرفية^(٤).

(١) د. عصام الدبس، النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص١٤٦، وايضاً د. محمد طه

الحسيني، النظم السياسية، ط١، مكتبة دار السلام القانونية، بيروت، ٢٠١٦، ص٨٠.

(٢) د. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص١٥٣.

(٣) د. ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، ط١، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢، ص٢٦٨.

(٤) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط٢، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الاشرف، ٢٠١٣، ص٣١.

وينص في النظام الملكي على عدم مسؤولية رئيس الدولة (الملك) بصورة مطلقة ، فلا يمكن مساءلة الملك سياسياً أو جنائياً أو مدنياً ، كون ذاته مصانة لا تمس وذلك يرجع للطبيعة الالهية للسلطة وما تقرره من قدسية للملك ، إضافة إلى المبدأ القائل (الملك لا يخطئ) باعتباره لا يتصرف إلا بناءً على مشورة وزرائه ، وأن أعمال الدولة تحتم إيجاد شخص أو هيئة تكون مسؤولة عما ينجم عن تلك الاعمال من آثار فاصبح وزراء الملك هم المسؤولون عن تلك الاعمال التي تصدر عن الملك^(١).

أما في الانظمة الجمهورية ، فإن رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسياً ، إذ حلت مسؤولية الوزراء الذين ينفذون سياسة الدولة وليس سياسة رئيس الدولة ، إلا أنه يخضع للمسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية ، وإن عدم المسؤولية السياسية يتأتى من خلال عدم إمكانية إقالة رئيس الجمهورية ، إذ لا يمكن توجيه الاسئلة إليه ولا الاستجابات ولا حتى سحب الثقة عنه ، بخلاف المسؤولية الجنائية ، فإنه يخضع لها ويجوز مساءلته عن الأفعال التي تشكل جرائم سواء ارتكبها أثناء أداء مهام وظيفته أم خارجها^(٢).

إن الاشتراك الفعلي لرئيس الدولة في إدارة شؤون الحكم لا يتنافى مع النظام البرلماني ، فرئيس الدولة يستطيع ذلك في حالة وجود وزارة مستعدة لتحمل آرائه السياسية ، وتنسب أعماله إلى الحكومة وعلى رئيس الوزراء والوزراء الاحتفاظ بالسرية والكتمان لأعمال الرئيس وتصرفاته ، وإن تعدد من صنع الوزارة وهي المسؤولة عنها^(٣).

(١) د. كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥، ص٢٥.

(٢) احمد ابراهيم السبيلي ، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الاسلامي ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٠، ص٧.

(٣) احمد نبيل احمد مرص، الاستجاب في النظام البرلماني، دراسة مقارنة فلسطين ومصر، رسالة ماجستير كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، ٢٠٠٧، ص١٣.

٢- الوزارة:

تعد الوزارة محور السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، وذلك بمباشرتها السلطة الفعلية في الدولة وهيمنتها على إدارة شؤونها ، وتقوم برسم السياسة العامة للدولة وتتكفل تنفيذها ، ومسؤوليتها عن جميع أعمالها أمام السلطة التشريعية^(١).

وإذا كان رئيس الدولة مقيداً بتكليف حزب الأغلبية البرلمانية أو الكتلة البرلمانية الأكثر عدداً بتشكيل الوزارة ، فإن رئيس الوزراء^(٢) ، يملك حرية نسبية في اختيار الوزراء الذين يشاركونه مسؤولية إدارة الدولة ، إذ يمكنه اختيار وزرائه من قيادات حزبه ، ويكون لقيادة الحزب دوراً مؤثراً في طريقة الاختيار ، ويكون الوزراء مجلساً يسمى (مجلس الوزراء) ، برئاسة رئيس الوزراء^(٣).

وانسجاماً مع المبدأ القائل بعدم مسؤولية رئيس الدولة ، فالمسؤولية تتحملها الوزارة أمام السلطة التشريعية ، والمسؤولية أمام هذه السلطة قد تكون تضامنية ، على أساس التجانس والوحدة للوزارة ، والتي بدورها تؤدي إلى استقالة الحكومة بأكملها ، وقد تكون المسؤولية فردية ، أي أن يتحمل الوزير مسؤولية أعماله التي تخص وزارته أو تصرفه الفردي الذي قام به ، مما يتوجب معه سحب الثقة منه أو استقالته بمفرده في حالة عدم التضامن معه ، إضافة إلى أن سحب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء يؤدي حكماً إلى استقالة الوزارة بصورة كاملة^(٤).

ثانياً: التأثير التبادلي بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية :

يقوم التأثير التبادلي على ركنين أساسيين هما :

١- التعاون بين السلطين التنفيذية والتشريعية : تتطلب المقترضات الشكلية والموضوعية للفصل المرن بين السلطات ، أن يتحقق الفصل الوظيفي بين هذه السلطات ، من خلال توزيع الادوار والصلاحيات ، والذي يساهم في توازن الاختصاصات وتبادل الخبرات وتحقق الانسجام بين السلطات ، وإن التعاون

(١) د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط٨، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢، ص٣٧٨.

(٢) د. فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني، الناشر مجموعة النيل العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص٣٨.

(٣) د. داود مراد حسين الداودي، الأنظمة السياسية، مصدر سابق ، ص١١٣ ، وأيضاً، د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، المصدر السابق، ص٦٨.

(٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، مصدر سابق، ص٣٢١.

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من مميزات النظام البرلماني ، بخلاف ما هو عليه في النظام الرئاسي الذي يعتنق الفصل التام ويمنع أي مظهر من مظاهر التعاون والرقابة^(١).

ويتمثل التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، في نوعين من الاعمال ، هما مشاركة البرلمان للسلطة التنفيذية في العمل التنفيذي ، وذلك بالتدخل في الوظيفة التنفيذية من خلال قرارات برلمانية فردية يصدرها كتحويله لوزير معين بعقد القرض العام ، أو في إبرام معاهدة دولية والتي تقوم بالتفاوض بشأنها السلطة التنفيذية ، أو التدخل بتعيين أعضاء السلطة التنفيذية ، كاختيار رئيس الدولة في النظام الجمهوري، ومنح الثقة للحكومة^(٢).

كما يتجسد التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بإشراك الأولى باقتراح القوانين ومشاركة أعضائها في مناقشة مشروعات القوانين أمام السلطة التشريعية ، حيث تقوم الوزارة بإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة ، ويتولى البرلمان مناقشتها وإقرارها ، إضافة إلى مصادقة رئيس الدولة على القوانين وإصدارها^(٣).

٢- الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية: ويقوم التأثير التبادلي بينهما من خلال الرقابة المتبادلة ، حيث يقوم نظام الحكم على أساس أن السلطة تحد السلطة، وينظر للرقابة من منظورين :

أرقابة السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية : تتجلى مظاهر هذه الرقابة في الوسائل والاجراءات التي يملكها أعضاء البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية ، وهذه الوسائل هي حق السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني وحجب الثقة عن الوزارة بأكملها أو أحد الوزراء أو ما يعرف بالمسؤولية الوزارية السياسية ، والتي تعتبر من أخطر الوسائل الممنوحة للسلطة التشريعية وهي كما يأتي :

(١) د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، مصدر سابق، ص٩، وايضاً، د. محمد طه الحسيني، النظم السياسية، المصدر السابق، ص٨٤.

(٢) د. ربيع أنور فتح الباب متولي، الانظمة السياسية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص٢٥٩.

(٣) د. احمد حافظ عطية نجم ، الفصل بين السلطات وتطور العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدساتير المصرية ، المعهد الدولي للعلوم الادارية ، مبنى اكااديمية البحث العلمي، القاهرة ، ١٩٨٠ ، ص ١٠٢.

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

حق السؤال : ويُعرف بأنه استيضاح واستفهام في إحدى الشؤون العامة ، يوجهه أحد أعضاء السلطة التشريعية ، إلى رئيس مجلس الوزراء وأعضاء حكومته ، وذلك بخصوص أمور تدخل في اختصاصاتهم، للاستعلام عن أمر أو للتحقق من حصوله أو للوقوف على ما تعتزم الحكومة القيام به^(١).

ويقصد به أيضاً بأنه استفهام يقدمه عضو البرلمان عن أمر يجهله أو رغبتَه بالتحقق من حصول حادثة وصل علمها إليه ، أو استعلام عن نية الحكومة القيام بأمر من الأمور ، وهو استيضاح لا ينطوي على عنصر الاتهام^(٢).

ويعد السؤال البرلماني من وسائل الرقابة التي بموجبها يلفت البرلمان عناية هذه الأخيرة إلى أمر معين لتصحيح الخلل أو الكشف عن مخالفة واضحة للقوانين واللوائح ، ويمكن استخدام حق السؤال لمحاسبة الحكومة^(٣).

حق الاستجواب : ويُعرف بأنه حق عضو البرلمان في توجيه اتهام للحكومة ومساءلتها بجميع أعضائها أو أحدهم ، عن تجاوزات أو أخطاء معينة يثبتها مقدم الاستجواب ، أمام البرلمان وتكون معززة بالوثائق والدلائل والمستندات ، وكافة الأدلة التي تثبت ذلك ، ومما يفتح باب المناقشة أمام البرلمان لتحريك المسؤولية السياسية للحكومة أو أحد الوزراء ، بعد الاستماع الى دفوعات الحكومة عن تلك الاتهامات^(٤).

ويختلف الاستجواب عن السؤال ، بأن هذا الأخير عبارة مجرد استفسار عن أمر من الأمور التي تخص رئيس أو أحد أعضاء الحكومة ، وأنه يقدم من قبل عضو واحد يوجه لوزير واحد ولا يجوز لأكثر من وزير ، والسؤال حوار بين السائل والمسؤول ، ولا يثير مناقشات عامة يتدخل فيها غير السائل ، بخلاف الاستجواب الذي يقدم من أكثر من عضو ويثير مناقشات عامة داخل المجلس عند اجرائه^(٥).

-التحقيق البرلماني : ويقصد به عملية تفصي الحقائق التي تقوم به اللجان المختارة داخل البرلمان عن وضع معين من أوضاع الحكومة أو إحدى الهيئات المرتبطة بها ، ويهدف إلى الكشف عن مواطن الخلل

(١) د. عمر هاشم ربيع ، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية ، دراسة في مجلس الشعب المصري ، مطبوعات مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ٧٥.

(٢) د. مصطفى ابو زيد فهمي ، الدستور المصري فقهاً وقضاً ، ط ٩ ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٩٦ ، ص ٦١٩.

(٣) د. عمر حلمي فهمي ، دستور جمهورية مصر العربية ، ط ١ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٤ ، ص ١٩٩.

(٤) د. عبد الله ابراهيم ناصف ، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بلا سنة نشر ، ص ٨٧.

(٥) أستاذنا : د. غانم عبد دهش ، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية ، مصدر سابق ، ص ٢٦٢.

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

والضعف في الموضوع محل التحقيق ، سواء من النواحي السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية ، وتقديم تقرير يوضح نتيجة ما توصلت إليه تلك اللجان ، وترفعه إلى البرلمان لمناقشته واتخاذ القرار بصده (١).

سحب الثقة: ويقصد به الوسيلة المباشرة لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة ، فهي المحرك الاساس والاداة الرئيسية النهائية لتحريك المسؤولية السياسية لرئيس وأعضاء الحكومة ، بنوعها المسؤولية الفردية أو التضامنية ، ومن دونها لا يمكن التصويت على عدم الثقة بالوزير أو الوزارة ، وهو أخطر أنواع الرقابة المتبادلة بين الحكومة والسلطة التشريعية (٢).

برقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية: تتمثل رقابة السلطة التنفيذية بامتلاكها لحق حل البرلمان ، والاعتراض على القوانين ، والذي نبينه بما يأتي :

حل البرلمان: ويُعرف حق الحل بأنه إجراء قانوني تمارسه السلطة التنفيذية لإنهاء حياة المجلس النيابي قبل حلول أجله ، أي قبل انتهاء مدته التي انتُخب من أجلها ، وذلك لتحقيق مصلحة عليا للدولة سواءً على المستوى السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي ، فهو حق كفله الدستور للسلطة التنفيذية وامتياز لها في قبالة السلطة التشريعية التي تملك حق اسقاط الحكومة (٣).

ويعد هذا الحق من أخطر انواع الرقابة الممنوحة للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية ، فهو السلاح المقابل لحق هذه الأخيرة في المسؤولية الوزارية ، وعلى كليهما يقوم التوازن بينهما ، ومن مظاهر قوة حق الحل كونه الوسيلة الفعالة لإنهاء دورة المجلس النيابي قبل حلول أجلها المحدد قانونياً ، ويكون حلاً رئاسياً إذا كان بناءً على رغبة رئيس الجمهورية ، ويكون حلاً وزارياً إذا جاء بناءً على طلب رئيس وأعضاء الحكومة عند نشوب الخلاف بينهما (٤).

(١) حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ، المصدر السابق ، ص ١٧٢ .

(٢) د. سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي ، مصدر سابق ، ٤٤٠ .

(٣) د. محسن خليل ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٢٥٨ .

(٤) د. مصطفى محمود عفيفي ، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، الكتاب الاول ، ط ٢ ، من دون مكان نشر ، ١٩٨١ ، ص ٣٨٠ .

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

-**الاعتراض على القوانين**: ويعرف بأنه اختصاص دستوري ممنوح لرئيس السلطة التنفيذية لرفض الموافقة على مشروعات القوانين المقررة من السلطة التشريعية ، والذي بدوره يحول دون صدور القانون المعارض عليه ^(١).

ويُعرف أيضاً بأنه الاختصاص الذي يمنح لرئيس الدولة بمقتضى أحكام الدستور ، والذي من شأنه أن ينهي مشروعات القوانين المحالة عليه من السلطة التشريعية بصورة مؤقتة أو نهائية ، عند توفر المبررات اللازمة لاستخدام هذا الحق ^(٢).

ويقسم الفقه حق الاعتراض على القوانين إلى اعتراض مطلق ، وآخر نسبي ^(٣):

-**الاعتراض المطلق**: ويوصف هذا الحق بأنه نهائي ومطلق ، كون اعتراض رئيس الدولة يؤدي إلى إنهاء مشروع القانون بصورة نهائية ، من دون وجود أية وسيلة لدى السلطة التشريعية من تجاوزه ، إضافة إلى أن الرئيس غير ملزم بتسبب اعتراضه ، إضافة إلى عدم تحديد الرئيس بفترة زمنية معينة، وبات هذا النوع من الاعتراض من السوابق التاريخية التي هجرتها غالبية دساتير في الوقت الحاضر ^(٤).

-**الاعتراض النسبي**: ويوصف هذا الحق بأنه مؤقت وتوقيفي ، كون الرئيس يكون محدد بمدة زمنية معينة ، إضافة إلى ضرورة تسبب اعتراضه، وهذا الاعتراض لا ينهي مشروع القانون وذلك لقدرة التغلب عليه من قبل السلطة التشريعية من خلال إمضاءه بأغلبية موصوفة ، كأغلبية الثلثين كما في المادة (١/فقرة سابعاً/ البند ٢) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية ^(٥).

(1) Bouvier, John : A Law Dictionary Adapted to the Constitution and Law of the United of America and of the several states of the American Union with References to the Civil and other systems of foreign Law, sixth Edition,1856 .

(٢) وليد حسن حميد الزيايدي ، التنظيم الدستوري للاعتراض على القوانين ، دراسة مقارنة ، بحث منشور ، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، جامعة القادسية ، العدد ٢ ، المجلد السادس، كانون الثاني ٢٠١٥ ، ص ٣٦١ .

(٢) د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، ط٣، من دون دار نشر، ١٩٩٩ ، ص ١٢٢ .

(٤) د. السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، المطبعة العالمية، القاهرة ، ١٩٤٩ ، ص ٣٣٣ .

(5)Spitzer, Robert J: The Presidential Veto : Touchstone of the American presidency,

(Albany, New York: State University of New York press, 1988), p1 .

الفرع الثاني

خصائص السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي

من خصائص السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي ، وحدانية رأسها ، واستقلالها ، وتوازنها مع السلطة التشريعية ، والفصل الشديد بينهما ، وهي الركائز التي يقوم عليها هذا النظام ، ويمكن تفصيل ذلك من خلال ما يأتي :

أولاً: فردية السلطة التنفيذية :

تتماز السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي بوحدة رأسها فرئيس الدولة هو رئيس الوزارة في الوقت نفسه ، والمثال الأكثر وضوحاً لهذا النظام ، منصب الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية ، والذي ينتخب من الشعب لا من السلطة التشريعية ، ويقف على قدم المساواة مع البرلمان ، فكلاهما منتخب من قبل الشعب ، وهو أعلى من النواب فرادى وذلك لان النائب منتخب من دائرته فقط ، بينما الرئيس منتخب من أغلبية الدوائر^(١).

ويعد الرئيس صاحب السياسة التنفيذية العليا في الدولة والمهيمن على السلطة ، ويترتب على ذلك استعانته بالمعاونين أو الوزراء ، فهو الذي يرسم السياسة العامة وما على الوزراء الا تنفيذ سياسته ، كونه الرئيس الاداري الاعلى للسلطة التنفيذية ، ويكون الوزراء مسؤولون امامه في حالة التقصير في أداء مهام وظائفهم ، لا أمام الكونجرس^(٢).

إن اختيار رئيس الدولة من قبل الشعب مباشرة يمكنه من وضع السياسة العامة في البلد وفرضها على باقي مؤسسات الدولة ، مما يحقق الاستقرار السياسي لهذا النظام ويبعده عن الازمات التي تواجهها الدول في باقي أنظمة الحكم^(٣).

(١) د. ساجد سيد محمد الزامل، مبادئ القانون الدستوري والدساتير العراقية، ط٤ ، دار ومكتبة ماجد العلمية للطباعة والنشر والتوزيع، القادسية، ٢٠١٩، ص٤٢، وايضاً، د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٨، ص١٥٦.

(٢) د. محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، مصدر سابق ، ص ٦٨٧.

(٣) د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، مصدر سابق. ص٢٨٨.

ثانياً: استقلالية السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية :

يعد الفصل التام أو شبه المطلق بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من الركائز الرئيسة للنظام الرئاسي ، إذ تستقل كل منهما عن الأخرى في الاختصاصات المنوطة بهما من دون أدنى علاقة تعاون أو تداخل بينهما ، ويرى بعض الكتّاب إن هذا الاستقلال نظري وغير متحقق فعلياً، إذ خففت بعض الدساتير من حدته وقررت عدة استثناءات عليه ، لاستحالاته من الناحية العملية ولضغوطات التعاون من الناحية التطبيقية^(١).

ويعد هذا المبدأ جوهر ولب النظام الدستوري الأمريكي، وقد حرص واضعوا الدستور على اتخاذ هذا المبدأ الأساس في تنظيم حكومتهم ، إذ نصت المادة (٢) من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ المعدل ، على أنه تناط السلطة التنفيذية برئيس الولايات المتحدة الأمريكية... ، وفهم واضعوا الدستور الأمريكي بادئ الأمر أنه الفصل التام والكامل، واعتبروه هو المانع من الاستبداد وحماية الحقوق^(٢).

وتوزع السلطة بطريقة تكاد تكون حاسمة ، إذ يكون جوهر اختصاص السلطة التشريعية عملية تشريع القوانين، بينما يكون اختصاص السلطة التنفيذية القيام بالمهام التنفيذية من خلال وضع السياسة العامة للدولة موضع التنفيذ وفقاً للمصلحة العامة ، وتستقل السلطة التنفيذية عن التشريعية في عدم خضوع الوزراء للمساءلة أمامها، فهم مسؤولون أمام رئيس الدولة وله حق عزلهم^(٣).

أعتنق واضعوا الدستور الأمريكي فكرة الفصل بين السلطات التي نادى بها مونتسكيو ، إلا أنهم لم يأخذوا بالفصل المرن، وإنما بالفصل الجامد بين السلطات التنفيذية والتشريعية^(٤).

ثالثاً : التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية :

تستقل السلطة التنفيذية بمباشرة وظيفتها دون أدنى تدخل أو اشتراك من السلطة التشريعية ، لتتمام الاستقلال بينهما ، ويستقل رئيس الدولة بمباشرة وظيفته التنفيذية ، دون تدخل من البرلمان ، كونه يعتبر على قدم المساواة مع هذا الأخير ، كونهما منتخبان من الشعب ، ومصدر قوته من الشعب الذي انتخبه ، لا من البرلمان الذي لا شأن له في تقلده سدة الحكم ، وخير مصداق لاستقلال الرئيس تفردده باختيار

(١) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ط٢، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٢٦٤.

(٢) د. نعمان احمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص٣٦٩.

(٣) د. محمد جمال مطلق ذنبيات، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص١٦١.

(٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، المصدر السابق، ص٣٤٦.

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

الوزراء وعزلهم وتحقق مسؤوليتهم أمامه ، ومعنى ذلك عدم إمكانية البرلمان من مساءلة الرئيس وإقالته، ولا يملك الرئيس حق حل البرلمان كونها منتخبان من الشعب كما اسلفنا^(١).

بالرغم من الاخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ، إلا إن الواقع العملي أنتج ممارسات تدل على التوازن بين السلطات ، فمثلاً يمتلك رئيس الولايات المتحدة الأمريكية حق توجيه رسائل يلفت نظر الكونجرس إلى الموضوعات المهمة التي تتطلب تشريع قانون ، بالرغم من عدم الزامية هذه الاقتراحات المقدمة من قبل الرئيس ، إلا إنه صعوبة تخطي هذه الرسائل من الناحية العملية من قبل الكونجرس ، كون الرئيس هو المسؤول عن السياسة العامة للدولة وله ما يشاء في سبيل الحفاظ على المصلحة العامة ، وإذا امتنع الكونجرس عما قدمه الرئيس ، فإنه يستطيع الضغط بطريقة معينة ، كالتأثير على أعضاء حزبه داخل الكونجرس^(٢) ، ولم ينص دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل ، على منح رئيس الدولة حق اقتراح القوانين ، وفي الوقت ذاته لم يتضمن أي نص يحظر على الرئيس صراحةً أو دلالةً مباشرة هذه الصلاحيات^(٣).

ونخلص مما تقدم إن التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية توازنًا سلبيًا يقوم على عدم تدخل أيٍّ منهما في شؤون السلطة الأخرى ، وعدم قدرة الأولى على إنهاء حياة الأخرى وبالعكس ، فالرئيس غير قادر على حل البرلمان ، والبرلمان ليس لديه القدرة على إقالة الرئيس .

(١) د. محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية، المصدر السابق، ص ٦٨٨ .

(٢) احمد نهير راهي ، مصادر قوة رئيس الجمهورية في الانظمة السياسية ، بحث منشور في مجلة كلية التربية ، جامعة واسط ، العدد الثاني عشر ، ٢٠١٢ ، ص ٣٩٦ .

(٣) د. سعيد السيد علي ، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٥٩ ، ص ٢٣٩ .

الفرع الثالث

خصائص السلطة التنفيذية في النظام المجلسي

ينماز النظام المجلسي (نظام حكومة الجمعية) بميزتين أساسيتين ، أولهما جماعية السلطة التنفيذية ، وثانيهما تبعية هذه الأخيرة إلى السلطة التشريعية وعلى النحو التالي :

أولاً : جماعية السلطة التنفيذية :

يتميز عمل السلطة التنفيذية (المجلس الاتحادي) بالجماعية ، إذ لا وجود لرئيس وزراء كما في النظام البرلماني ، ولا حتى رئيس دولة يجمع بين الرئاستين (الدولة والحكومة) كما في النظام الرئاسي وإنما هم أعضاء متساوون في المجلس ، ودور رئيس المجلس أسمى دوري بين الأعضاء السبعة المكونين للمجلس ، ويدير كل عضو منهم إحدى الوزارات السبعة ، وجرى العمل على إسناد إدارة الشؤون الخارجية لرئيس المجلس ، وتتخذ قرارات المجلس بالأغلبية^(١).

ويمارس المجلس الاتحادي في مجموعه السلطة التنفيذية ، ولا تعد اجتماعاته صحيحة من الناحية القانونية ، إلا بحضور أربعة من أعضائه في الأقل ، وتتخذ قراراته بصفته السلطة الإدارية والتنفيذية بالأغلبية المطلقة لمجموع أعضائه ، كون الوظائف الحكومية مقسمة بينهم ، وهم متساوون فيما بينهم ، بالرغم من انعدام التضامن فيما بينهم في المجلس الاتحادي^(٢).

ويمكن وصف عمل المجلس الاتحادي بالجماعية ، وذلك من خلال أن قراراته ، وإن لم تصدر بأجماع أعضاء المجلس ، إلا أنها تنسب إليه بالكامل ، ولعدم التضامن بين أعضاء المجلس ، فإنه يحق للأعضاء الراضين لقرارات المجلس الاعتراض عليها أمام السلطة التشريعية ، دون ترتيب أية ازمة وزارية جراء ذلك كون القرار في النهاية يعود للبرلمان والذي من حقه إمضائه أو تعديله أو الغاءه^(٣).

(١) د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٤، ص ٦٨.

(٢) د. زهير شكر، التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية، دراسة مقارنة، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص ١٤٨.

(٣) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، ط ٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ١٧٨.

ويلتزم المجلس الاتحادي بإحاطة السلطة التشريعية علماً في كل دورة انعقاد له وتقديم تقرير مفصل عن كل أعماله ، ومناقشتها من قبل السلطة التشريعية وتقديم التوجيه والإرشاد والتعليمات التي يتوجب اتباعها والسير في منهجها ، وأن يلتزم المجلس باتباع سياسية السلطة التشريعية^(١) .

ويطلق على نظام حكومة الجمعية ب (الصيغة السحرية) ، وذلك من خلال قراراته الصادرة عنه ، وتعتبر وسيلة ناجعة لإتاحة الفرصة للمعارضة من أخذ طريقها في تقويم عمل الحكومة ، عن طريق إجراء المناقشات وفسح المجال للمستشارين في حضورهم اجتماعات المجلس الاتحادي أسبوعياً ، وتعد طريقة إصدار القرارات الناتجة عن تلك الاجتماعات بأنها قوانين أساسية فيدرالية صرفة ، والتي تبين ملامح السياسة الحكومية^(٢) .

ثانياً : تبعية السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية :

تعد الجمعية الاتحادية السلطة العليا في الدولة ، وهي المعبرة عن إرادة الأمة في كافة المجالات ، وأنه من المتعذر عليها مباشرة كل أمور السلطة بنفسها ، فإنها تختار من يمارسها نيابة عنها ، فتقوم باختيار أعضاء المجلس الاتحادي الذي يمثل الأداة التنفيذية الخاضعة للسلطة التشريعية والمنفذ لسياستها والخاضع لأوامرها وتوجيهاتها^(٣) .

وتخضع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية ، من خلال اتخاذ الإجراءات اللازمة في تنفيذ القوانين والقواعد الاتحادية من خلال التعليمات التي تصدرها السلطة الأخيرة^(٤) .

(١) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، المصدر السابق، ص ٧٣١ .

(2) Switzerland of the federal mullingulism .Executive branch the federal government

بحث منشور على شبكة الانترنت : تاريخ زيارة الموقع : ٢٠٢٠/٤/١٢ . <http://www.msn.com> .

(٣) د. احسان حميد المرفجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط٤، شركة العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٢٣ .

(٤) جورج آرثر، الحكومة الاتحادية السويسرية، ترجمة محمد الخطيب، مكتبة الانجلو المصرية ومؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٦، ص ١١١ .

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

ويرتكز هذا النظام على هيمنة السلطة التشريعية (الجمعية الاتحادية) على كافة السلطات في الدولة ، إضافة لهيمنتها على جميع الاختصاصات ، وهو ما ينسجم مع فكرة وحدة السيادة في الدولة وعدم إمكان تجزئتها من خلال تمثيل أصحابها أو ممارستها وترتكز في جهة واحدة هي الجمعية الاتحادية^(١).

خلاصة القول نلمس تباين واضح في خصائص السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية الرئيسة ، إذ تميزت السلطة التنفيذية في النظام البرلماني بالازدواج الرأسي بين طرفيها ، والتأثير المتبادل فيما بينها وبين السلطة التشريعية من خلال وسائل دفاع كل سلطة في مواجهة الأخرى ، فيما اختصت السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي ، بوحداية وتفرد رئيس السلطة ، واجتماع رئاسة الدولة والحكومة في قبضته بوصفه أعلى المناصب الحكومية في العالم ، إضافة للفصل الجامد بين السلطات من الناحية النظرية ، فيما الواقع يثبت وجود نوع من التعاون والمرونة بين السلطات ، وظهر ذلك جلياً من خلال الرسائل والخطابات التي يوجهها الرئيس الأمريكي إلى الكونجرس وكما سبق بيانه ، أما عن خصائص السلطة التنفيذية في النظام المجلسي ، فاعتنقت مبدأ الجماعية وروح الفريق الواحد المتجانس ، الخضوع التام لتبعية وإشراف وتوجيه السلطة التشريعية .

(١) اقبال عبد الله امين الجيلاوي، سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ٢٠١٤، ص٦.

المبحث الثاني

الاساس القانوني لمسؤولية أعضاء السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتهم

أرتبط ظهور الدولة ارتباطاً وثيقاً بالسلطة ، ودلت المناهج القانونية على ضرورة وجود أفراد يصدرن الأوامر يفرضونها بالقوة والقهر تارةً ، وبالتزغيب ورضا الافراد تارةً اخرى ، وتمخض عن ذلك ظهور طبقتين اجتماعيتين في الدولة ، الاولى هي طبقة الحكام أصحاب السلطة، وهم أعضاء السلطة التنفيذية ، وهم الاشخاص الذين يتم اختيارهم وفق القوانين المقررة دستورياً ، لإدارة مؤسسات الدولة وضمان حسن سير السلطات العامة، والثانية فهي طبقة المحكومين الخاضعين لأوامر الطبقة الأولى^(١). ويشكل مبدأ سيادة القانون وسمو أحكامه ، ومبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية الاساس القانوني لإخضاع أعضاء السلطة التنفيذية للرقابة والمسائلة ومن ثم محاكمتهم عما يرتكبونه من أفعال تمثل انتهاكاً لقواعد القانون ، إذ أن المبدئين المذكورين يعدان من الدعائم الاساسية التي تقوم عليها الدول المتحضرة ، إذ تصف الدول نفسها بدولة القانون أو الدولة القانونية من خلال سريان حكم القانون على الحكام والمحكومين على حدٍ سواء ، ومن الضمانات الحقيقية لمبدأ سيادة القانون وجود الرقابة الفعالة لتطبيق القانون وحمايته من تجاوزات السلطات العليا أو الافراد ، وضرورة وجود حكومة مستندة للقانون ، ومن خلال إيمان غالبية أفراد المجتمع بالجهة التي تمارس السلطة ، والذي يجسد مبدأ الشرعية في أعلى صورته ، ولبيان ذلك سنقسم المبحث إلى مطلبين ، نخصص الاول لبيان الاساس القانوني لمسؤولية أعضاء السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء)، فيما يكون موضوع المطلب الثاني لدراسة حدود اختصاصاتهم وكما يأتي :

المطلب الاول

الاساس القانوني لمسؤولية أعضاء السلطة التنفيذية

أصبح إخضاع أعضاء السلطة التنفيذية للقانون ، ووضع محددات ، وقواعد قانونية تحد من سلطاتهم ومنع تعسفهم أو إساءة استعمال سلطاتهم أمراً تحتتمه المبادئ الدستورية التي تدعو إلى المساواة أمام القانون ، وخضوع الجميع لأحكامه ، عليه سنتناول في هذا المطلب الاسس القانونية لمسؤولية أعضاء السلطة التنفيذية ، والذي ينقسم على فرعين ، يكون موضوع الفرع الاول دراسة مبدأ الشرعية أو سيادة القانون ، فيما نبين في الفرع الثاني ، ومبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية ، وذلك من خلال ما يأتي :

(١) د. عبد الله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، مصدر سابق ، ص ٨.

الفرع الاول

مبدأ الشرعية أو مبدأ سيادة القانون

يعتبر مبدأ الشرعية أو مبدأ سيادة القانون من المبادئ التي ارسى قواعدها الثورة الفرنسية ، وقد اصبحَت الدول المتحضرة تتفاخر بتبني هذا المبدأ ، والسير على نهجه من خلال إدراجه بصورة صريحة والنص عليه في الدستور ، إذ نصت المادة (٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن السيادة للقانون والشعب مصدر السلطات وشرعيتها ...، إذ أنّ النص على هذا المبدأ في الدستور أكسبه أعلوية وسمو على القواعد القانونية الأخرى، وضرورة الالتزام به من قبل السلطات والافراد والخضوع لأحكامه.

وتقتضي سيادة القانون وجود حكومة مبنية على القانون ، وسمو القانون والمساواة امام القانون ، وسيادة القانون تعني خضوع أفراد المجتمع والدولة بكافة سلطاتها ومؤسساتها لقواعد القانون بمعناه الواسع ، أي مجمل القواعد القانونية التي تنظم جانب من جوانب الحياة الاجتماعية ، سواء أكانت قواعد تشريعية أو قانونية أو تنظيمية أو فردية ، وإن سيادة القانون لا تعني مجرد الالتزام بأحكامه وإنما تعني سمو القانون على الدولة^(١).

وتوصف الدولة التي يسود فيها القانون بدولة القانون ، فهي التي تنقيد كافة أعمالها وانشطتها وتصرفاتها وقراراتها بقواعد قانونية تعلوها ، وتحترم السلطة التنفيذية عند مباشرتها لاختصاصات الدستورية المتعددة وخضوعها للقواعد القانونية المقررة في الدولة ، وهذا الالتزام من قبل السلطة يطلق البعض عليه مبدأ المشروعية أو مبدأ الشرعية بالرغم من التباين الواضح بين المصطلحين^(٢).

وتُعرّف المشروعية بأنها خضوع الدولة في جميع أعمالها وتصرفاتها وما تتمتع به من امتيازات وصلاحيات للقانون ، إذ أنّ قرارات السلطات العامة لا تكون صحيحة ولا ملزمة ولا منتجة لآثارها القانونية ولا ملزمة لأفراد المجتمع المخاطبين بها ، إلا اذا كانت مستندة للقانون أو صادرة طبقاً للقانون ،

(١) د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، مصدر سابق، ص١٤٧

(٢) د. عدنان عاجل عبيد ، أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٣٢.

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

فإذا صدرت قراراتها مخالفة للقانون فأنها تكون غير مشروعة ويمكن إلغاؤها أو وقف تنفيذها أو التعويض عن اضرارها التي تسببت بها أمام المحكمة المختصة^(١).

ويعتبر مبدأ المشروعية الهدف الذي يحقق مبدأ سيادة القانون ، وهدف هذا الأخير تحقيق حكم القانون ضمن النطاق المخصص له ، والتي تعني إلزام تحقق مبدأ المشروعية في كل مرة يطبق فيها القانون ، وينتج عنه سيادة القانون وهيمنته على مجمل العلاقات الاجتماعية التي ينظمها القانون ، والعلاقة بين هذين المصطلحين علاقة مترادفة ومتكاملة^(٢).

وللمشروعية معنيان، فالمعنى الواسع لها يتمثل بخضوع السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية للقانون بمعناه الواسع ، وأن تتقيد كل منها في جميع تصرفاتها وأعمالها بأحكام القانون ، وذلك للتلازم والتكامل بين السلطة والمسؤولية ، أما المعنى الضيق لها فيتمثل بخضوع الإدارة للقانون لدى قيامها بأعمالها الحكومية ، وأعمالها الإدارية سواء القانونية أو المادية أو مكتوبة أم غير مكتوبة وتبعاً لتدرج هذه القواعد القانونية^(٣)، وهي مصطلح شائع في إطار القانون الإداري.

أما مبدأ الشرعية فتُعرّف بأنها الطريقة التي يتم من خلالها إسناد السلطة في الدولة إلى الحكام بصرف النظر عن الطريقة المتبعة لذلك سواء أن تكون ديمقراطية تأتي برضا الشعب عن طريق الانتخاب ، وتوصف السلطة بالشرعية ، وما سواها توصف بأنها غير شرعية ، وهي مصطلح شائع في القانون الدستوري^(٤).

وتُعرّف الشرعية أيضاً بأنها : الثقة التي يمنحها غالبية أفراد الشعب للجهة التي تمسك بزمام السلطة ، وطريقة ممارستها وانتقالها ، وينتج عن هذه الثقة شرعية السلطة ، ووجوب طاعتها والخضوع لأوامرها وتعليماتها ، وهي من أوثق الضمانات لحقوق الافراد وحياتهم^(٥).

(١) د. طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون ، دار الثقافة العربية، ١٩٧٣، ص ٥.

(٢) د. علي سبتي محمد ، وسائل حماية المشروعية ، دار أوراس، لندن، ١٩٨٥ ، ص ٢١.

(٣) د. يحيى الجمل ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة ، ط ٤، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠٠٢ ، ص ١٣

(٤) د. رأفت فودة ، مصادر المشروعية الادارية ومنحنياتها ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٢٨.

(٥) د. ساجد محمد الزامل، القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٣٣.

ومن أهم مرتكزات مبدأ سيادة القانون مبدأ المساواة أمام القانون كونه يوفر الاستقرار الاجتماعي للأفراد ويحقق العدالة ، وعدم الظلم ويمنع التمييز فيما بينهم وبين الدولة والعاملين لديها من كبار المسؤولين وصغارهم ، والمساواة أمام القانون الوسيلة القانونية المتكافئة للحقوق والحريات سواء التي تنص عليها الدساتير أو التشريعات العادية^(١).

ونخلص إلى أن مبدأ المشروعية يتمثل بسيادة حكم القانون على السلطات العليا في الدولة ، وخضوع تلك السلطات للقانون بمعناه الواسع ، ومراعاة تدرج القواعد القانونية من خلال سمو القاعدة الدستورية على القاعدة التشريعية ، وسمو هذه الأخيرة على القاعدة التنفيذية ، والتي بدورها تسمو على القاعدة الفردية ، أما الشرعية فتقتضي أن تكون الاجراءات التي تتخذها الدولة متوافقة مع أحكام القانون وصادرة بموجبه ، وتكون اختصاصات السلطات العامة محددة على وفق القانون والتشريعات الوطنية ، وأن لا تخالف القواعد الدستورية .

الفرع الثاني

مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية

دأبت دساتير الدول الديمقراطية في تشريعاتها الدستورية على وضع نوع من الموازنة والموازنة بين الصلاحيات التي يمارسها أعضاء السلطة التنفيذية ، وأساليب الرقابة والمسائلة التي يمكن أن يخضعوا لها فيما لو تجاوزوا حدود هذه الصلاحيات أو في حالة ممارستها على خلاف الطريق المرسوم لها أو استغلالها بغية تحقيق مصالح شخصية^(٢).

إن كل سلطة تكون ممثلة بأشخاص مسؤولين عن إدارة أمور الدولة ، وتسيير شؤونها من خلال ما يتمتعون به من اختصاصات يتميزون بها عن غيرهم من الافراد والموظفين ، لا بد من اخضاعهم لمبدأ مهم الا وهو مبدأ التلازم السلطة والمسؤولية^(٣).

(١) د. منير حميد البياتي ، الدولة القانونية والنظام الاسلامي ، الدار العربية للطباعة ، بغداد ، ١٩٧٨ ، ص ٣٩.

(٢) د. علي يوسف الشكري، الاتجاهات الحديثة في تحديد مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، السنة الثامنة، العدد الخامس، ٢٠١٠، ص ٧.

(٣) إسماعيل نعمة عبود وميثم حسين الشافعي ، مسائلة رئيس الجمهورية أمام المحكمة الاتحادية العليا في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، كلية القانون جامعة كربلاء ، المجلد الأول ، العدد الثاني ، ٢٠٠٩ ، ص ١٥١ .

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

ومقتضى هذا المبدأ القانوني وجوب قيام التوازن بين السلطة ، والقائمين عليها من جهة ، والشعب من جهة أخرى ، وأن جميع الافراد والسلطات يجب أن يخضعوا للقانون^(١) ، وذلك استناداً إلى مبدأ المساواة أمام القانون المنصوص عليه في المادة (١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، فلم يميز هذا النص بين أعضاء السلطة التنفيذية ، وبين بقية أفراد الشعب فالجميع يخضعون لأحكام القانون ويتحملون نفس الجزاء عند ارتكابهم لذات الجرم ، وإن كان احترام مبدأ المساواة يستلزم بصورة مباشرة أن تشمل العدالة الجميع بما فيهم القائمون بالسلطة وأن تكون مؤثرة وفعالة بالنسبة للجميع^(٢) .

ويشكل الدستور الاساس الذي يستمد منه أعضاء السلطة التنفيذية صلاحيات ممارسة أعمال وظائفهم الوزارية سواء بصفتهم التضامنية كأعضاء ضمن مجلس الوزراء ، أو بصفتهم الفردية كوزير يسير أعمال وزارته بصفته الرئيس الاداري الأعلى ، إذ يعمل على إصدار الاوامر الادارية والتنظيمية اليومية في نطاق الوزارة^(٣) .

وأضحى مبدأ اقتران السلطة بالمسؤولية مستقراً في الانظمة السياسية المعاصرة ، ومفاده حيث توجد السلطة توجد المسؤولية ، فمن يمارس السلطة يخضع للمسؤولية ، وهذا التلازم بينهما يعد حاسماً لتأسيس النظام السياسي الذي يحكم الدولة ، والسلطة هي قوة إرادية تتجلى لدى أعضاء السلطة التنفيذية الذين يحكمون أفراد المجتمع من خلال السلطة القانونية التي منحت اليهم من قبل الشعب كونه مصدر السلطات^(٤) .

وتُعرف المسؤولية بأنها : التزام شخص بما تعهد القيام به من أعمال أو الامتناع عنها ، فإذا أخل بتعهده تعرض للمساءلة عن نكوته ، معليه تحمل نتائج ذلك النكوث^(٥) .

(١) د. محمد علي سالم ، وإسماعيل نعمة عبود، المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية ، مجلة كلية التربية ، جامعة بابل ، المجلد الأول ، العدد ٤ ، ٢٠٠٨ ص ١٥٩ .

(٢) عصام نعمة اسماعيل ، محاكمة الوزراء بين القضاء السياسي والقضاء العدلي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٦ ، ص ٤٢ .

(٣) د. أحمد سعيان ، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٩ ، ص ٤٩٠ .

(٤) د. طعيمة الجرف ، نظرية الدولة والمبادئ العامة السياسية ونظام الحكم ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، ١٩٧٣ ، ص ٢٥ .

(٥) د. مصطفى العوجي ، المسؤولية الجنائية في المؤسسة الاقتصادية ، ط ٢ ، دار نوفل ، بيروت ، ١٩٩٢ ، ص ٣٠ .

وتقسم المسؤولية القانونية على ثلاث: مسؤولية مدنية، وأخرى سياسية، وثالثة جنائية، وسنتناول مفهوم هذه المسؤوليات الثلاث، فيما تكون دراسة المسؤولية الجنائية لأعضاء السلطة التنفيذية بالتفصيل وكما يأتي:

١- المسؤولية المدنية لأعضاء السلطة التنفيذية

تُعد المسؤولية المدنية من عناصر النظام القانوني، فكل أنسان يكون مسؤول عن تصرفاته وأعماله، ويجب أن يكون ملتزم باحترام هذه القواعد القانونية، وعدم خرقها، وأنه ملزم بإصلاح الضرر الذي قد يسببه تصرفه من خلال التزامه بالتعويض جراء ذلك.

وتُعرّف المسؤولية المدنية بأنها: رد الفعل القانوني والاجتماعي على الفعل الضار الصادر من الفاعل، سواء أكان هذا الفعل مشروعاً أم غير مشروع أو كان هذا الفعل نتيجة خطأ أو بدون خطأ، والذي يوجب تحمل النتائج الطبيعية للفعل^(١).

والمسؤولية المدنية إما أن تكون مسؤولية عقدية حدثت نتيجة إخلال المتعاقد بالالتزامات الناشئة عن العقد أو أنها تكون مسؤولية تقصيرية تقوم عند ارتكاب الشخص فعلاً يسبب ضرراً للغير، فهي تتطلب وجود فعل تقصيري ينتج عنه ضرراً للغير، وأن تكون هناك علاقة سببية بين الفعل والضرر أي يجب أن يأتي الضرر نتيجة مباشرة للفعل^(٢).

وتقوم المسؤولية المدنية على ثلاثة أركان هي: الخطأ والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، ويعد الخطأ أهم أركان المسؤولية المدنية حيث يمثل الأساس الذي تستند عليه المسؤولية، فهو تعدد يقع من الشخص في تصرفه متجاوزاً للحدود التي يجب عليه التزامها في سلوكه، والركن الثاني هو الضرر، ويجب أن يرافق الخطأ ضرراً لتتحقق المسؤولية، سواء أكان مادياً أم أدبياً، فإذا لم يكن هناك ضرر فلا تقوم المسؤولية المدنية، أما الركن الثالث من أركان المسؤولية المدنية، فهو وجود علاقة سببية بين الضرر والخطأ، أي أن يكون الضرر نتيجة ذلك الخطأ، فإذا ما انعدمت الصلة بين الضرر والخطأ، فلا محل لقيام المسؤولية^(٣).

(١) د. حسن علي الذنون، المبسوط في شرح القانون المدني، ط١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٦، ص٧.

(٢) د. حسين عامر، المسؤولية المدنية، ط٢، دار المعارف، ١٩٧٩، ص٣.

(٣) د. سليمان مرقس، الوافي في شرح القانون المدني في الالتزامات، ط٥، مطبعة السلام، القاهرة، ١٩٨٨، ص٢٠٢.

٢ - المسؤولية السياسية لأعضاء السلطة التنفيذية

وتُعد المسؤولية من المبادئ الأساسية في الانظمة البرلمانية ، إذ تحصل الحكومة على ثقة البرلمان ، وتكون مسؤولة أمامه مما يوجب انسجام الحكومة مع البرلمان ، والمسؤولية ميزة حيوية وتقنية أصيلة ممنوحة للبرلمان يرغم من خلالها الحكومة على الاستقالة عند اخلالها بالالتزامات التي منحت على أساسها الحكومة الثقة ، والمسؤولية السياسية تكون تضامنية أو فردية^(١).

وتُعرّف المسؤولية السياسية التضامنية بأنها : عملية سحب الثقة من الوزارة بأكملها حين يتصل التصرف الموجب للمسؤولية بالسياسة العامة للوزارة ، والذي يأتي إما نتيجة مباشرة رئيس الوزراء لهذه التصرفات باعتباره رئيساً للوزارة ورمزاً لها في الانظمة البرلمانية كونه يضع سياسة الوزارة ويشرف على تنفيذها ، أو يأتي نتيجة تقديم جميع الوزراء لاستقالاتهم كون المسؤولية الوزارية تقوم على مبدأ التضامن الوزاري^(٢).

وقد نظمت الدساتير مسؤولية أعضاء السلطة التنفيذية بنصوص صريحة ، إذ نصت المادة (٨٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب تضامنية وشخصية ، ويمكن أن تُعرّف المسؤولية الفردية بأنها : إجراءات سحب الثقة عن الوزير من قبل البرلمان بصورة منفردة دون سائر أعضاء الوزارة نتيجة إتيانه لتصرف يخالف السياسة العامة للدولة^(٣).

وقد نصت المادة (٦١/ ثامناً) من دستور جمهورية العراق على أنه أ- لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ، ويُعد مستقبلاً من تاريخ سحب الثقة ... ، إضافة للمادة (٦٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ ، والتي نصها لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء ... ، ويتضح لما تقدم أن أساس مسؤولية أعضاء السلطة التنفيذية نجدها في النصوص الدستورية،

(١) د. أحمد سعيّفان ، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية ، عربي- انكليزي- فرنسي ، ط١ ، مكتبة لبنان ناشرون ، بيروت ، ٢٠٠٤ ، ص٣٣٣.

(٢) د. ايهاب زكي ، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، عالم الكتب للطباعة ، القاهرة ، ١٩٨٣ ، ص١٦٠.

(٣) د. عزة مصطفى حسين عبد المجيد: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص١٩٧.

والتشريعات العادية المنظمة لاختصاصاتهم ، إضافة إلى الانظمة الداخلية المنظمة لأعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية .

٣- المسؤولية الجنائية لأعضاء السلطة التنفيذية

تُعرف المسؤولية الجنائية بأنها : تحمل تبعات مخالفة أحكام القواعد القانونية الجنائية ، وأساس هذه المسؤولية هو الضرر ^(١) ، الذي يصيب المجتمع جراء مخالفة قواعد النظام القانوني للمجتمع ، ويكون الفعل مخالف للقانون إذا نتج عن خطأ من الفاعل يوجب فرض جزاء لذلك ، وهذا الخطأ هو الأساس للمسؤولية الجنائية بصرف النظر عن نتائج ذلك الخطأ ، والتي بدورها تخضع لمبدأ الشرعية الجنائية من خلال ارتكاب الجاني أفعالاً ينطبق عليها وصف الجرائم التي توجب العقوبة اللازمة لها ^(٢) .

ويمكن تعريفها أيضاً بأنها : المسؤولية الناشئة عما يرتكبه أعضاء السلطة التنفيذية من جرائم سواء كانت متعلقة بمهام مناصبهم أو غير متعلقة بها ، إذ لا يتمتعوا بشأنها بأيّة ميزة قضائية عما يقع منهم ، فالأصل العام هو مسؤوليتهم جزائياً إلا ما استثنى من هذا الأصل بنص الدستور أو القانون في الحدود المرخص بها دستورياً ^(٣) .

وعليه فإن هذه المسؤولية الجنائية تثور عندما يرتكب أعضاء السلطة التنفيذية إحدى الجرائم أثناء تأديته وظائفهم الوزارية أو بسببها ، أما إذا ارتكب أيُّ من أعضاء السلطة جريمته خارج أعمال الوظيفة أو لم يكن ارتكابه لها بسبب وظيفته فيسري عليه ما يسري على العامة من اجراءات جزائية من تحقيق ومحاكمة ، فالأصل أنهم مسؤولون عما يقع منهم من جرائم كغيرهم من أفراد المجتمع ، ويخضعوا لحكم القانون العادي ، واجراءات المحاكمة التي تسري على الافراد تطبيقاً لمبدأ المساواة أمام القانون ، والذي نصت عليه معظم الدساتير ، ومنها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١٤) ^(٤) .

(١) د. حسن علي الذنون ، المبسوط في المسؤولية المدنية ، المصدر السابق ، ص ١٣ .

(٢) د. جمال ابراهيم الحيدري ، أحكام المسؤولية الجزائية ، ط ١ ، منشورات زين الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١٠ ، ص ٦٠ .

(٣) د. عبد العظيم مرسي وزير ، الجوانب الاجرائية لجرائم الموظفين والقائمين بأعباء السلطة العامة ، دراسة في القانونين الفرنسي والمصري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٨٧ ، ص ١٧ .

(٤) المادة (١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والتي تنص على أن العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو الاعتقاد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي .

ولم ينظم دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، أحكام مسؤولية أعضاء السلطة التنفيذية عند اتهامهم بجريمة ناتجة عن مباشرتهم لمهام وظائفهم الوزارية ، واكتفى بالإشارة إلى الفقرة السادسة من المادة (٩٣) منه ، والخاصة باختصاصات المحكمة الاتحادية العليا إذ نصت على أنه (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي.... الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون) ، ونجد هنا أنّ المشرع الدستوري قد أحال إلى القانون العادي لتنظيم المسؤولية الجزائية لأعضاء السلطة التنفيذية بقانون يصدر لهذا الغرض ، ولم يصدر بعد القانون الخاص بالمحاكمة لغاية الوقت الحاضر !!

ومسؤولية أعضاء السلطة التنفيذية الجنائية تنتهي إلى الحكم عليهم بعقوبة جنائية تمس المسؤول المدان في شخصه أو حريته أو ماله كالسجن أو الحبس أو الغرامة ، وذلك عند ارتكاب أي منهم لإحدى الجرائم المنصوص عليها في الدستور أو القوانين الجنائية أثناء تأدية وظائفهم^(١).

خلاصة القول أنّ المسؤولية المدنية تتمثل في الزام أعضاء السلطة التنفيذية بإصلاح الضرر الذي يلحق بأفراد المجتمع أو بعضهم نتيجة للأخطاء الشخصية أو الوظيفية التي قد يرتكبونها أثناء ممارستهم لوظائفهم ، سواء أكانت في صورة إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل وقوع الضرر أو في صورة تعويض مالي يدفع من قبل الشخص المسؤول محدث الضرر ، أما بخصوص المسؤولية السياسية فأنها تنشأ عند إخلال أعضاء السلطة التنفيذية بالالتزامات الدستورية أو عند ارتكاب أخطاء جسيمة تعرض مصالح البلاد العليا للخطر ، إذ لا يخضع لهذه المسؤولية إلا من يمارس سلطة سياسية ، ويمكن أثارها بحق الأشخاص الذين يعتلون مناصب سياسية كرئيس الوزراء والوزراء ، فيما يخضع للمسؤولية الجزائية الجميع سواء كانوا أفراداً عاديين أو من يشغلون مناصب عليا في الدولة ، فهم يخضعون للمسؤولية الجزائية شأنهم شأن سائر أفراد المجتمع .

(١) د. عصام الدبس، النظم السياسية، مصدر سابق ، ص ٣٢٣.

المطلب الثاني

حدود اختصاصات أعضاء السلطة التنفيذية

تعاطمت حدود اختصاصات أعضاء السلطة التنفيذية بالتزامن مع التحولات التي شهدتها الدولة الحديثة المتدخلة في كافة نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والفكرية ، وهجر سياسة الدولة الحارسة التقليدية ، ومُنح أعضاء السلطة التنفيذية اختصاصات واسعة ، باعتبارهم المسؤولون عن رسم السياسة العامة للدولة ، وتنفيذ خطط التنمية وإدارة شؤون الحكم ، والعمل على ضرورة حفظ النظام العام وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، وعلى وفق احكام النصوص الدستورية والتشريعات العادية^(١) .

يتطلب البحث في اختصاصات أعضاء السلطة التنفيذية تقسيم الموضوع إلى ثلاث فروع ، نخصص الأول لتبيان حدود اختصاصات أعضاء السلطة التنفيذية في العراق ، ونبحث في الثاني حدود اختصاصات أعضاء السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الامريكية ، أما الثالث سنتناول فيه حدود اختصاصات أعضاء السلطة التنفيذية في سويسرا وكما يأتي :

الفرع الأول

اختصاصات أعضاء السلطة التنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

تختلف اختصاصات رئيس الدولة في النظام البرلماني عن اختصاصات مجلس الوزراء ، وذلك وفقا لما تنص عليه القواعد الدستورية ، ولبيان حدود اختصاصات أعضاء السلطة التنفيذية ، نبحث في اولاً ، اختصاصات رئيس الدولة في الدستور العراقي ، أما ثانياً ، فيكون لاختصاصات أعضاء الوزارة أو مجلس الوزراء وكما يلي :

أولاً : حدود اختصاصات رئيس الدولة العراق :

الاصل إن رئيس الدولة في النظام البرلماني لا يتمتع بأي اختصاصات فعلية ، إلا إن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، خرج عن هذا المبدأ ومنح رئيس الدولة اختصاصات فعلية بالرغم من إن الفقه اختلف في توصيف اختصاصات رئيس الدولة ، منهم من يرى أن الرئيس يتمتع بسلطات واسعة ،

(١) د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، مصدر سابق ، ص٦.

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

إذ يتمتع رئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بدور ايجابي^(١) ، ومنهم من وصفها بأنها بروتوكولية شرفية^(٢) ، ولكل منهم حجته في ذلك ، ويمكننا تفصيلها وكما يأتي :

١-الاختصاصات التنفيذية لرئيس الجمهورية :

يتمتع رئيس الجمهورية بجملة من الاختصاصات الحصرية ، وأخرى يمارسها بمشاركة مجلس النواب أو مجلس الوزراء ويمكن تقسيم هذه الاختصاصات على وفق الآتي :

أ- الاختصاصات الحصرية لرئيس الدولة :

تكليف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً بتشكيل الحكومة : أعطى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، رئيس الجمهورية صلاحية تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء^(٣) ، وهذا الاختصاص بالنسبة لرئيس الجمهورية ، اختصاص شكلي يقتصر على تكليف مرشح الكتلة النيابية الحائزة على أعلى نسبة من المقاعد في البرلمان لتشكيل الحكومة^(٤) .

ولرئيس الجمهورية أيضاً تكليف مرشح آخر لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً ، في حالة اخفاق المرشح الأول في تشكيل الوزارة خلال المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ ثانياً) وفي حالة عدم نيل الثقة بالوزارة^(٥) .

كما يتولى رئيس الجمهورية اشغال منصب رئيس الوزراء عند شغور منصبه لأي سبب كان وذلك إعمالاً للمادة (٨١/ أولاً) من الدستور والتي تنص على " يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان " .

- تقديم طلب سحب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء: وقد أجاز الدستور في المادة (٦١/ ثامناً ب) منه " لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء " ، و يرى

(١) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دار الكتب القانونية ، القاهرة ٢٠١٣ ، ص ٩٦ .

(٢) د. كاظم علي الجنابي ، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، مصدر سابق ، ص ٢٥ .

(٣) المادة (٧٦/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٤) د. علي يوسف الشكري، دراسات حول الدستور العراقي، ط١، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، بغداد، بلا سنة نشر، ص ٢٨٦ .

(٥) المادة (٧٦/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

بعض الفقه بأن سحب الثقة من اختصاصات مجلس النواب في مواجهة السلطة التنفيذية ، لا من اختصاصات رئيس الجمهورية (١).

تصديق القوانين : ومن اختصاصات الرئيس أيضاً ، المصادقة على القوانين وإصدارها ، وذلك بموجب المادة (٧٣/ثالثاً) بأنه يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب

- **المصادقة على المعاهدات :** ولرئيس الجمهورية في مجال الشؤون الخارجية ، المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، والمصادقة إجراء قانوني صادر من الرئيس بعد موافقة السلطة التشريعية عليها (٢) ، كذلك للرئيس قبول أوراق اعتماد السفراء الأجانب في العراق (٣).

- **قيادة القوات المسلحة للأغراض التشريعية :** ومنح الدستور رئيس الجمهورية الحق بالقيادة العليا القوات المسلحة للأغراض الاحتفالية والتشريفية (٤).

ب- الاختصاصات المتعلقة بعمل مجلس النواب :

على رئيس الجمهورية دعوة مجلس النواب للانعقاد وذلك وفق المادة (٥٤) من الدستور والتي أنتظم نصها " يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري ... " ، ويتبين من هذا النص وجوب دعوة رئيس الجمهورية لانعقاد الجلسة خلال الفترة المحددة دستورياً ، وتكون الجلسة الأولى بروتوكولية في الغالب ، والتي تعقد برئاسة أكبر الأعضاء سناً ، ويفتتحها بالترحيب بأعضاء المجلس الجديد ، ويتم خلالها انتخاب رئيس المجلس ونائبيه (٥).

كما منح الدستور رئيس الجمهورية الحق بدعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية بموجب أحكام المادة (٥٨/أولاً) من الدستور ، وأن يكون الاجتماع مقتصرأ على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليها (٦).

(١) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني ، المصدر السابق ، ص ٦٦.

(٢) المادة (٧٣/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٧٣/سادساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٧٣/تاسعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥) د. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢، ص ١٤١.

(٦) المادة (٢٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦.

وأعطى الدستور رئيس الجمهورية صلاحية الموافقة على حل مجلس النواب قبل انتهاء ولايته الدستورية، وذلك لغرض عودة الحكومة إلى الناخبين وتحكيمهم في حال نشوء خلاف بين السلطة التنفيذية والتشريعية ، وإجراء تعديلات ضرورية وحساسة في سياسة الدولة^(١).

ج-الاختصاصات المشتركة لرئيس الجمهورية :

يمارس رئيس الجمهورية بعض الاختصاصات المشتركة بينه وبين رئيس مجلس الوزراء وفي احيان أخرى يشترك بها مع مجلس الوزراء وكما يأتي:

-اختصاصات يشترك بها رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس الوزراء : تمنح بعض الدساتير إلى رئيس الجمهورية مجموعة من الاختصاصات المتزامنة والتي يشترك فيها مع رئيس مجلس الوزراء من خلال تقديم الطلب إلى مجلس النواب ، ومنها إعلان الحرب وحالة الطوارئ^(٢).

- طلب إعلان الحرب : يقدم طلب إعلان الحرب من رأسي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء) إذ نصت المادة (٦١/ تاسعاً / أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على " الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء "، ومن الملاحظات على المادة المذكورة أنها سحبت من السلطة التنفيذية أحد أهم اختصاصاتها الاصلية ، إذ حصرته في رفع طلب إعلان حالة الحرب ، بالرغم من الاختلاف الواضح بين رفع الطلب الذي ينتظر حصول موافقة عليه من قبل مجلس النواب ، وإعلان الحرب الذي يعبر عن الارادة المنفردة للسلطة التنفيذية^(٣)، ولم يميز الدستور بين الحروب الهجومية والحروب الدفاعية، ولم يبين ما الحل في حالة عدم استطاعة مجلس النواب في الانعقاد ولأي سبب كان .

- أما عن حالة الطوارئ ، فإنها تعلن لمواجهة الاضطرابات الداخلية والفتن ، وبموجب الدستور النافذ ، فإنها تعلن بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس النواب وبأغلبية الثلثين على ذلك ، ولمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد ، وبالموافقة عليها في كل مرة ، على

(١) المادة (٦٤/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) أستاذنا : د. غانم عبد دهش ، تقاسم الاختصاصات الدستورية بين طرفي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، بحث غير منشور ، ٢٠٢٠، ص ١٨.

(٣) د. حنان محمد القيسي ، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ١١٢.

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

أن يتم تخويل رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد اثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ على أن يتم تنظيمها بقانون^(١).

- حل مجلس النواب: يتمثل هذا الاختصاص بموافقة رئيس الجمهورية على طلب رئيس مجلس الوزراء بحل مجلس النواب والمقدم إلى هذا الأخير للموافقة عليه^(٢)، وهنا نقترح على المشرع العراقي أن يُعدل الدستور على نحو يمنح السلطة التنفيذية حق الحل وذلك لضمان التوازن السياسي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية .

- اختصاصات يشترك بها رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء :

لرئيس الجمهورية حق اقتراح تعديل الدستور ، وذلك لمواكبة التغيرات التي تطرأ على المجتمع في الظرف السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، إذ جاء في صلب الوثيقة الدستورية " لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس أعضاء مجلس النواب ، اقتراح تعديل الدستور " ^(٣) ، هذا وأعتبر بعض الكتاب أن هذه المادة تعتبر الأصل في إجراء التعديل ، إضافة إلى إمكان تعديل الدستور استثناءً من المادة السابقة ولمرة واحدة بموجب المادة (١٤٢) من الدستور^(٤).

ويلاحظ أن اقتراح تعديل الدستور منح لقطبي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) أو لخمس أعضاء مجلس النواب لأهميته ، وليضفي نوعاً من الجمود على الدستور وأعلويته على التشريعات العادية ، فيما قيد اختصاص التعديل بموافقة ثلثي أعضاء البرلمان وموافقة الشعب عليه بالاستفتاء الدستوري^(٥).

٢-الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة : وتشمل هذه الاختصاصات بالآتي

-اقتراح القوانين : لرئيس الدولة بعض الاختصاصات التشريعية ومنها ، حق اقتراح مشروعات القوانين ، إذ اجازت المادة (٦٠/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والتي نصت على " مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، ويفهم من نص هذه المادة أن رئيس الجمهورية يقدم مشروعات القوانين للسلطة التشريعية بمشاركة مجلس الوزراء ، وذلك كون المجلس هو الاقدر في

(١) المادة (٦١/تاسعاً ب، ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٦٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (١٢٦/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، مصدر سابق، ص ٢٩٨.

(٥) المادة (١٢٦/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

تقدير الحاجة لهذه القوانين ، بفعل التخصص الفني للوزارات المختلفة وما تضيفه المناقشات الحكومية على مشروعات القوانين من نضج قبل الدخول في عملية إقرارها من السلطة التشريعية^(١) .

- **الاعتراض على القوانين** : كان لمجلس الرئاسة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وفي الدورة النيابية الأولى حصراً حق الاعتراض على مشروعات القوانين ، حيث أشترط الدستور أجماع مجلس الرئاسة للمصادقة عليها ، وفي حالة عدم المصادقة تعاد مشروعات القوانين والقرارات إلى مجلس النواب لإعادة النظر فيما تم الاعتراض عليه وإعادة ثانياً إلى مجلس الرئاسة المسطرة عليها ، ويعاد التصويت عليها بالأغلبية وإعادتها ثانياً إلى مجلس الرئاسة^(٢) .

هذا واعترض مجلس الرئاسة في الدورة النيابية الأولى لمجلس النواب العراقي على جملة من القوانين وأعادها لمجلس النواب لتعديلها وفق ملاحظات مجلس الرئاسة^(٣) .
والسؤال هنا ، هل لرئيس الجمهورية بعد نفاذ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، حق الاعتراض على القوانين كما في الدساتير المقارنة ؟

بينت المادة (٧٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، صلاحيات منفردة لرئيس الجمهورية وأخرى مشتركة مع مجلس الوزراء ، ولم يكن من بينها حق الاعتراض على القوانين ، وبالرغم من عدم النص عليه دستورياً ، إلا إن للفقه رأي آخر في ذلك ، إذ يرى الفقه إن اختصاص رئيس الجمهورية بالاعتراض على القوانين لم يرد صراحةً في الدستور ، إلا أنه مفهوم ضمناً من خلال إعطاء الرئيس مدة خمسة عشر يوماً للتصديق على مشروعات القوانين المحالة عليه من السلطة التشريعية وبخلاف ذلك يعد مصادقاً عليها حكماً^(٤) .

أورد بعض شراح القانون الدستوري أن رئيس الجمهورية بإمكانه الاعتراض على القوانين ، وذلك عندما يكون مشروع القانون مشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة ، ومتى ما أهمل البرلمان

(١) د. علي يوسف الشكري ، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية ، المصدر السابق ، ص ١٢٩ .

(٢) المادة (١٣٨/خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٣) اعترض مجلس الرئاسة في الدورة النيابية الأولى على (٣٢) مشروع قانون ، ومن هذه المشروعات " مشروع قانون انتخابات مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، ومشروع قانون المتضررين من جراء العمليات الحربية والاختفاء العسكرية ، ومشروع قانون اصول المحاكمات العسكرية .. الخ" .

(٤) د. علي يوسف الشكري ، المصدر نفسه ، ص ١٣٧ .

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

سلطته التقديرية وانحرافه لتحقيق أهداف أخرى غير التي من أجلها منح تلك السلطة ، أو مخالفة المشرع لقواعد الشكل والإجراءات أو المحل أو الغاية ، وإصداره التشريع لأغراض لا تتسجم مع المصلحة العامة ، وله الاعتراض أيضاً إذا كانت سلطة المشرع من شأنها أن تؤدي إلى الاعتداء على الدستور أو مخالفة القواعد الموضوعية الواردة في الدستور كما لو خرج مشروع القانون عن قاعدة العمومية والتجريد في التشريع^(١).

وما ذهب إليه الفقه من آراء ، كانت بخلاف ما جاءت به قرارات المحكمة الاتحادية العليا ، إذ جاء بقرارها المرقم (١٨/اتحادية/٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/٤/٨ بأن " رئيس الجمهورية الذي ينتخب في الدورة الثانية لمجلس النواب لا يملك الصلاحية المنصوص عليها في الفقرة (خامساً) من المادة (١٣٨) من الدستور لأنها لم ترد في المادة (٧٣) ، إضافة لقرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٣٧/اتحادية/اعلام/٢٠١٧) في ٢٠١٧/٥/٨ ، والمتضمن تكرار رئيس الجمهورية الطعن بقانون الموازنة العامة للسنوات من (٢٠١٢-٢٠١٧) وذلك للمبالغة والاسراف في تخصيص الاموال ، إلا إن قرارات المحكمة أفادت بعدم جدوى تلك الاعتراضات المقدمة من رئيس الجمهورية ، وذلك لانعدام السند القانوني.

ويقترح الباحث ضرورة منح رئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين ، من خلال تعديل نصوص الدستور ومواكبة ما جاءت به الدساتير المقارنة من صلاحيات لرئيس السلطة التنفيذية ، كونها السلطة التي تخطط السياسة العامة للدولة والاقدر على معرفة متطلبات المجتمع وحاجاته الضرورية .

(١) د. ليلي حنتوش ناجي الخالدي ، د. علي يوسف الشكري ، اسباب امتناع رئيس الجمهورية عن تصديق مشروعات القوانين ، بحث منشور ، مجلة العلوم الانسانية ، جامعة بابل ، المجلد ٢٤ ، العدد ٢ ، ٢٠١٩ ، ص ٦٣٤ .

٣- الاختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية :

إلى جانب الاختصاصات التنفيذية والتشريعية الممنوحة لرئيس الدولة ، فإنه يتمتع باختصاصات ذات شأن قضائي ، تتمثل بحقه في إصدار العفو والمصادقة على أحكام الإعدام وكما يأتي :

أ- إصدار العفو: منح الدستور رئيس الجمهورية سلطة إصدار العفو الخاص ، إذ نصت المادة (٧٣/أولاً) على " يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية : إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء " ، فيصدر العفو الخاص بمرسوم جمهوري ، ويترتب عليه سقوط العقوبة المحكوم بها أما نهائياً أو بعضها أو إبدالها بعقوبة أخف ، ولا يؤثر هذا العفو على العقوبات التبعية والتكميلية والتدابير الاحترازية^(١).

وقد انفرد الدستور العراقي من بين الدساتير العربية في تقييد حق الرئيس في إصدار العفو الخاص على توصية من رئيس مجلس الوزراء ، مما يؤشر أنه ليس للرئيس الحق بإصدار العفو الخاص مالم يكون بناءً على توصية رئيس مجلس الوزراء ، واستتنتت المادة (٧٣/أولاً) ، المحكومين بالجرائم الدولية والفساد المالي والإداري والإرهاب من احكامها ، وإن حق المبادرة يكتسب أهمية كبيرة من حق إصدار القرار ذاته الذي يبقى معلقاً أو موقوفاً على التوصية^(٢).

ب- المصادقة على احكام الإعدام : منح الدستور العراقي رئيس الجمهورية اختصاص المصادقة على احكام الإعدام ، إذ نصت المادة (٧٣/ثامناً) على أن المصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة ، إذ يبدو هذا الاختصاص شكلياً من الناحية الظاهرية ، باعتبار أنه يصادق الاحكام الصادرة من المحاكم المتخصصة وهي الأقدر على النطق بالحكم وتقديره ، وإن كان ذلك صحيحاً بالنسبة للأحكام التي تصدرها المحاكم العادية ، فإن صلاحية رئيس الدولة المصادقة على الاحكام الصادرة من المحاكم المتخصصة أو التي تنظر في بعض الجرائم الخاصة كالمحكمة الجنائية المركزية العراقية ، والتي تبدو مؤثرة ومهمة للغاية^(٣).

(١) د. عبد الأمير العكلي، د. سليم إبراهيم حربية، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، بلا طبعة، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٥، ص ٥٨.

(٢) د. ساجد محمد الزاملي، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٣٢٩.

(٣) د. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، المصدر السابق، ص ١٦٩.

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

وهذا الاختصاص إجرائي تنص عليه القوانين الجنائية، كون هذا الحكم يعد غاية في الحساسية والخطورة ، فلا بد من توفير الضمانات القانونية في سبيل استكمالها ومنها مصادقة رئيس الدولة^(١).

ويستطيع رئيس الجمهورية تحويل هذا الاختصاص إلى أحد نوابه للتوقيع محله والتصديق على أحكام الإعدام، في حالة وجود مانع لديه من التوقيع على هذه الأحكام^(٢) ، ويتولى نائب الرئيس مسؤولية المصادقة على أحكام الإعدام في حالة غياب الرئيس أو في حالة خلو المنصب لأي سبب كان ، كونه يحل محل الرئيس في أداء مهامه لحين انتخاب رئيس جديد ، وحصل إن أمتنع رئيس الجمهورية عن المصادقة على احكام الإعدام يعزوها لأسباب ذاتية وشخصية ، ما يشكل انتهاك لأحكام الدستور ووقف لسير عجلة العدالة^(٣).

ج- تعيين القضاة : أعطى الدستور العراقي بموجب المادة (٧٣/ سابعاً) لرئيس الجمهورية اختصاص إصدار المراسيم الجمهورية بناءً على اقتراح رئيس مجلس القضاء الأعلى بتعيين القضاة وأعضاء السلطات القضائية ، ومما تقدم يتبين أن لرئيس الجمهورية اختصاصات متوازنة ، ودور ايجابي وبعض الاختصاصات الفعلية نتيجة لموقعه السامي في رئاسة السلطة التنفيذية .

ثانياً : حدود اختصاصات مجلس الوزراء :

يتمتع أعضاء الوزارة (رئيس مجلس الوزراء والوزراء) باختصاصات واسعة ، كون الوزارة هي المحرك الرئيسي للسياسة العامة في الدولة ، ولبيان ذلك سنتطرق إلى اختصاصات رئيس مجلس الوزراء واختصاصات الوزراء وكما يأتي :

١ - اختصاصات رئيس مجلس الوزراء المنفردة

في النظام البرلماني لرئيس الوزراء اختصاصات كثيرة ومتشعبة ودقيقة ، يمارسها وفقاً للنصوص التشريعية والقوانين النافذة ، ويشكل رئيس مجلس الوزراء مركز الثقل في الوزارة في النظام البرلماني ، حيث إنَّ رئيس الدولة يسند إليه تشكيل الوزارة ويكون رئيس الوزراء مسؤولاً عن جميع

(١) د. علي حسين الخلف، د. سلطان الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، شركة العاتك لصناعة الكتب، بيروت، بدون سنة نشر، ص ٤٢١.

(٢) المادة (٧٥/ثانياً/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) حسين لهوين عبد، مدى التوازن بين اختصاصات رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العراقية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٢، ص ٨٢.

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

الاختصاصات التي مارسها ويكون مسؤولاً أيضاً عن جميع أعمال وزرائه^(١)، ويمارس رئيس الوزراء منفرداً بعض الصلاحيات التي منحها الدستور والقوانين النافذة كونه المسؤول الأول عن إدارة الوزارة وهذه الصلاحيات كما يلي:

أ- إدارة مجلس الوزراء: إن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول المباشر عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، كما أنه يدير مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته، ونصت المادة (٧٨) من الدستور على أن (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة....)، وهذا الاختصاص من أهم الاختصاصات في قيادة الدولة، ومنصب رئيس الوزراء بمثابة حجر الزاوية في النظام البرلماني وإن السياسة العامة تتضمن الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يسعى إلى تحقيقها وتمثل التخطيط والإقرار والتقويم^(٢).

ب- القيادة العامة للقوات المسلحة: وجاء في المادة ذاتها "رئيس مجلس الوزراء... القائد العام للقوات المسلحة..."^(٣)، ومنح الدستور اختصاص القيادة العامة للقوات المسلحة لرئيس الوزراء، بسائر صنوفها والمتكونة من وزارتي الدفاع والداخلية ووزارة الامن الوطني وجهاز مكافحة الارهاب وهيأة الحشد الشعبي وجهاز المخابرات.

ج- إدارة مجلس الوزراء وتروؤس جلساته: منح الدستور العراقي لرئيس مجلس الوزراء مهمة إدارة مجلس الوزراء وتروؤس اجتماعاته^(٤)، ويدير المناقشات فيه، ويعمل على تحقيق الانسجام بين نشاطات الوزارات المتباينة ومتابعة تنفيذ البرنامج الحكومي من أجل أن يتمكن من تحقيق ذلك.

د- دعوة مجلس النواب لعقد جلسة استثنائية: منح الدستور لرئيس مجلس الوزراء حق الدعوة إلى عقد جلسة استثنائية، إذ نصت المادة (٥٨/أولاً) على أن... لرئيس مجلس الوزراء دعوة مجلس النواب لعقد جلسة استثنائية....

(١) د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ٥٢.

(٢) ايمان جسام محمد، ثانياً السلطة التنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٥، ص ١٣٩.

(٣) المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٣) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٩.

ويعلل بعض الكُتّاب هذا الاختصاص بأنه قد يتوانا رئيس المجلس النيابي أو أعضائه في الإقدام على ذلك ويرى إمكانية تأخير مناقشة المسائل المستجدة في حين إن الواقع يشير إلى لزوم الالتئام واتخاذ القرارات العاجلة^(١).

هـ-إقالة الوزراء: قررت المادة (٧٨) من الدستور بأن " رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر...، وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب "، والمتوافقة مع المادة (٦٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، باعتبار الوزير مستقبلاً بعد موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، وخالف المشرع العراقي القواعد العامة في الانظمة البرلمانية من أن اختصاص إقالة الوزراء من اختصاص رئيس مجلس الوزراء حصراً، دون تدخل من أية سلطة أخرى، مما يتوجب تلافي هذا التداخل بالتعديل الدستوري مستقبلاً^(٢).

٢- اختصاصات مجلس الوزراء:

أ- تنفيذ السياسة العامة: نصت المادة (٨٠/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: أولاً: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، وأن مجلس الوزراء هو المتخصص بتنفيذ السياسة العامة، فهو المسؤول المباشر عن تنفيذ ووضع الخطط العامة موضع التنفيذ^(٣).

ب- تعيين وكلاء الوزارات والسفراء: منح الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لمجلس الوزراء صلاحية ترشيح السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، وترك لمجلس النواب صلاحية تعيينهم نصت المادة (٨٠/خامساً) على التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة...، والدستور بين اختصاص مجلس الوزراء باقتراح التعيين بعض المناصب الحساسة والمهمة، ولم يبين الجهة المختصة بإقالة أو إعفاء السفراء والدبلوماسيين!، ولم يتم تحديد ولايتهم من قبل السلطة المختصة!، ونلفت عناية المشرع لتلافي ذلك عند إجراء التعديل المرتقب

(١) د. علي يوسف الشكري، الثنائية التشريعية في العراق ضرورة أم تأكيد للفيدالية، مجلة الملتقى، النجف الاشرف، السنة (١)، العدد الرابع، ٢٠٠٦، ص ٣٣.

(٢) أستاذنا: د. غانم عبد دهش، تقاسم الاختصاصات الدستورية بين طرفي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ١٥.

(٣) د. جواد الهنداوي، النظام السياسي على ضوء الدستور الاتحادي العراقي، ط ١، دار الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٦، ص ٦٤.

للدستور العراقي ، ويرى الباحث أنّ الجهة التي تملك التعيين هي ذاتها تملك حق إقالة أو إعفاء السفراء والدبلوماسيين وفقاً لطريقة الاشكال المتماثلة.

ج-التفاوض بشأن المعاهدات : أسند الدستور اختصاص التفاوض لغرض إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية أو التوقيع عليها إلى مجلس الوزراء أو من يُخوله ، ولكن تنظيم عملية التوقيع والمصادقة على المعاهدات الدولية، وكيفية إبرامها يتم بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب ، وصدر قانون المعاهدات رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥^(١).

وتجري المفاوضات بشأن المعاهدات من خلال مقابلات شخصية أو اجتماعات رسمية أو مؤتمرات دولية تجمع ممثلي الدول الأطراف ، وقد يتم التفاوض من خلال رؤساء الدول مباشرة أو من قبل رؤساء الوزراء أو وزراء الخارجية للدول نفسها أو من ممثليهم لدى الدول أو المنظمات الدولية ، ويقوم بالتفاوض في العراق الوزراء كل حسب اختصاصه على أن يصدر بذلك تفويض من قبل مجلس الوزراء ويوقع على وثيقة التفويض رئيس مجلس الوزراء أو وزير الخارجية^(٢).

٣-اختصاصات رئيس الوزراء المشتركة :

تمنح الدساتير رئيس الوزراء جملة من الاختصاصات المشتركة مع رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية ، ومن هذه الاختصاصات، اقتراح تعديل الدستور ، وإعلان الحرب وحالة الطوارئ ، وقد تم تفصيلها فيما سبق .

٤- اختصاصات الوزراء في نطاق وزاراتهم : ومن أهم اختصاصات الوزراء تنفيذ القوانين ، وكما هو معلوم بأنّ الحكومة هيئة تنفيذية ، وهي المعنية بتنفيذ القوانين ، وذلك عن طريق إصدار القرارات الإدارية التنظيمية وهي القرارات التي تصدر عن الهيئات الإدارية المختلفة ، وتتضمن قواعد عامة مجردة موضوعية ، أي تطبق على عدد غير محدود من الحالات والأفراد ، والقرارات الإدارية الفردية وهي التي تصدر بخصوص أفراد معينين بذواتهم أو حالات معينة تنفذ مفعولها بمجرد تطبيقها ، وفي جميع الأحوال فإنّ القرارات الإدارية بنوعها تصدر عن مجلس الوزراء^(٣).

(١) المادة (٥) من قانون المعاهدات رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٣٨٣ في ١٢/١٠/٢٠١٥.

(٢) د. عصام العطية، القانون الدولي العام، ط١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٢، ص ٦٠.

(٣) د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، ط٤، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٤٥٢-٤٥٣.

الفرع الثاني

اختصاصات أعضاء السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي

تختلف اختصاصات وصلاحيات رئيس الدولة باختلاف النظام السياسي ، فتكون لرئيس الدولة في النظام الرئاسي اختصاصات واسعة مقارنة بباقي أعضاء السلطة التنفيذية ، إذ يتمتع رئيس الولايات المتحدة الأمريكية باختصاصات واسعة ، تختلف عما يتمتع به معاونين من اختصاصات ، وكما يأتي :

اولا : اختصاصات رئيس الدولة في الدستور الامريكى :

يعتبر منصب الرئيس في النظام الرئاسي من أقوى المناصب وأهمها ، ويتمتع باختصاصات وسلطات واسعة ورئيسية ، منها تنفيذية منفردة وأخرى مشتركة ، واختصاصات تشريعية وكما يأتي :

١- اختصاصات منفردة لرئيس الدولة :

من الاختصاصات التنفيذية الحصرية التي يمارسها رئيس الدولة في النظام الرئاسي ، الانفراد بإدارة دفة الحكم ، وفقاً لما جاء به الدستور الأمريكي على أنه " تناط السلطة التنفيذية برئيس الولايات المتحدة الأمريكية ... " (١) ، وأنه صاحب السلطة التنفيذية ، فهو على رأس الجهاز الإداري في الدولة ، إذ يعتمد الرئيس على مجموعة من ذوي الخبرة والاختصاصيين ومن المساعدين في إدارته، ومن جملة اختصاصاته الدستورية :

أقيادة القوات المسلحة : نصت المادة (٢/فقرة ٢) من دستور الولايات المتحدة لسنة ١٧٨٧ على أن الرئيس هو القائد الاعلى لجيش وبحرية الولايات المتحدة ، وللقوات الشعبية في مختلف الولايات عندما يتم استدعاؤها لأداء الخدمة الفعلية لدى الولايات المتحدة ... ، إذ يملك الرئيس بصفته القائد العام للقوات المسلحة سلطة قيادة القوات البرية والبحرية والجوية، وتحريك الجيوش ، وفي حالة قيام الحرب تكون له سلطات واسعة يكون فيها أشبه ما يكون بالديكتاتور (٢) .

بتنفيذ القوانين وحفظ النظام : يلتزم الرئيس بتنفيذ القوانين تنفيذاً كاملاً ، وإن يتخذ الإجراءات اللازمة لحفظ النظام في البلد ، ويتمتع الرئيس بقدرة سياسية نافذة وقدرة عالية في اتخاذ القرارات اللازمة والمناسبة للسيطرة على مختلف المواقف الصعبة (٣) .

(١) المادة (٢/الفقرة ١) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل .

(٢) المادة (٢/فقرة ٢) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل ..

(٣) المادة (٢/الفقرة ١) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ النافذ .

ج-وضع السياسة العامة: ويعد هو المسؤول الأول عن رسم السياسة العامة للدولة ، ووضع الخطط السنوية اللازمة في المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، وتنظيم الميزانية (١)

٢-اختصاصات الرئيس التنفيذية المشتركة مع مجلس الشيوخ :

تعيين الموظفين : نصت المادة (٢/فقرة ٢/البند ٢) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل على أن ... وتكون له السلطة بمشورة مجلس الشيوخ وموافقته ، وله أن يرشح وبمشورة مجلس الشيوخ وموافقته ، وأن يعين سفراء ووزراء مفوضين آخرين وقناصل ... ، وهنا يعين الرئيس الموظفين الفيدراليين في الدولة ، وهناك نوعان من الموظفين (٢) :

- النوع الأول: الوزراء (السكرتيرين) ، حيث يشترك الرئيس في تعيينهم مع مجلس الشيوخ ، وهم كبار الموظفين الفيدراليين الاتحاديين (أصحاب الدرجات العليا) .

- النوع الثاني: صغار الموظفين الاتحاديين (أصحاب الدرجات الدنيا) الذين يعينهم الرئيس دون مشاركة من أية جهة أخرى ، وينفرد أيضاً بعزلهم وكما ورد تفصيله .

إدارة الشؤون الخارجية وتعيين موظفين اتحاديين في الولايات : للرئيس وبمشاركة مجلس الشيوخ تعيين الممثلين الدبلوماسيين ويمثل الدولة في المحافل الدولية ، ويعقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، ويعلن الحرب ويحرك الجيوش بموافقة مجلس الشيوخ (٣) .

٣. الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة

اقتراح القوانين : بما أن الدستور الأمريكي لم يمنح الرئيس حق اقتراح القوانين ، لان النظام الرئاسي يقوم على أساس الفصل الشديد بين السلطات ، إلا أن الواقع السياسي يشير إلى أن الرئيس يتمتع بدور مهم و متميز ومباشر ، يتمثل بتوجيه رسائل شفوية أو مكتوبة إلى السلطة التشريعية ، بطريقة غير مباشرة عن طريق أنصاره في أحد مجلسي السلطة التشريعية ، أو عن طريق الخطاب السنوي ، إذ يلفت عناية الكونجرس للتشريع في مجالات مهمة (٤) .

(١) د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٩٤ .

(٢) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ٧٠٧ .

(٣) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٦٣ .

(٤) د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، مصدر سابق، ص ٣٧٧ .

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

-**الاعتراض على القوانين** : نصت المادة (١/فقرة ٧/البند ٢) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل على أن... كل مشروع قانون ينال موافقة مجلس النواب ومجلس الشيوخ يجب ، قبل أن يصبح قانوناً أن يقدم إلى رئيس الولايات المتحدة ، فإذا وافق عليه وقعه ، وإذا لم يوافق عليه أعاده مقروناً باعتراضاته إلى المجلس الذي قدم فيه ... ، ويتضح هنا أن للرئيس حق الاعتراض على التشريعات الصادرة عن البرلمان خلال عشرة أيام من الموافقة عليها ، وهذا الاعتراض أو النقض ينقسم إلى قسمين ، الاعتراض المباشر والاعتراض غير المباشر وكما يلي^(١) :

أ-**الاعتراض المباشر (الصريح)** : يمارس رئيس الدولة هذا الحق بنقض مشروع القانون أو القرار المشترك الذي يصدر من مجلسي الكونجرس ، إذ يعيده مع اعتراضاته إلى المجلس الذي اقترحه ، وإذا قدم مشروع القانون إلى الرئيس قبل انتهاء دورة انعقاد الكونجرس بأكثر من عشرة أيام ، فإن الدستور خوله الحق بالاعتراض عليه ورفض التوقيع وإعادته إلى المجلس الذي اقره مع اسباب الاعتراض ، ولا يترتب على هذا الاعتراض الغاء القانون ، وإنما يمكن دراسته ثانيةً من قبل مجلس الكونجرس وقرار مصير القانون في نهاية المطاف^(٢) .

ب-**الاعتراض غير المباشر (الضمني)** : وهذا الاعتراض بدوره يشتمل على ما يلي :

-**الاعتراض الموصوف (التوقيفي)** ، ويعد هذا الاعتراض سلاحاً فعالاً معتبراً بيد السلطة التنفيذية ، لتلافي الاخطاء المرتكبة من قبل السلطة التشريعية ، إذ تطلب الدستور للتغلب على هذا الاعتراض كأغلبية الثلثين مثلاً ، كما في دستور الولايات المتحدة الأمريكية^(٣) .

(١) د. جوي تابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، ط١ ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠٨ ، ص ١٨٥-١٨٧ .

(2) Calmer, Gary :The presidential Veto and congressional procedure (u.s. Library of congress, C.R.S, Report NO.1195 october,16,1996) pp2-4

(3) P. Sharan; Political Organization and comparative Government, op.cit.p.110

- اضافة الى اعتراضات اخرى : -الاعتراض الواقف ، والذي يعتبر من اشد صور الاعتراض غير المباشر ، لصعوبة تجاوزه من قبل الكونجرس بأية أغلبية ، إذ يتم التوجه الى الامة وتكون حكماً بينهما (الرئيس والبرلمان) ، ولا يتأتى ذلك الا من خلال حل البرلمان والدعوة الى اجراء انتخابات جديدة ، وعند مباشرة البرلمان الجديد اذا اقر مشروع القانون الموقوف ، وجب على رئيس الدولة اصداره ، الاعتراض البسيط ، وهذا الاعتراض لا يتطلب اغلبية مشددة من اجل امضاء مشروع القانون ، وانما يمكن للبرلمان اقراره بأغلبية بسيطة ، الاعتراض الناقل، وينقل هذا الاعتراض مشروع

الفصل الأول: ماهية السلطة التنفيذية وحدود اختصاصاتها

-اعتراض الجيب ، يعد هذا الاعتراض أحد امتيازات الرئيس ، فهو اعتراض مطلق وذو فاعلية اكبر ، إذ لا يستطيع الكونجرس تجاوزه أو إمضائه ببساطة ، لان مشروع القانون المعترض عليه لا يعاد إلى الكونجرس لانتهاه فترة انعقاده ، ويؤدي هذا الاعتراض إلى إنهاء مشروع القانون بشكل نهائي ، ولا يملك الكونجرس سوى صياغة مشروع مرادف للمشروع المعترض عليه ، وإعادة تقديمه للرئيس للموافقة عليه والذي سيمر بذات المراحل السابقة^(١).

٤- **اختصاصات الرئيس القضائية** : منح المادة (٢/فقرة ٢) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل ، الرئيس اختصاص قضائياً، كحق اصدار العفو الخاص عمن تدينه المحاكم، وله اصدار العفو مباشرة بعد النطق بالحكم او اثناء تنفيذ عقوبته ، إضافة إلى سلطاته في تعيين القضاة الفيدراليين وقضاة المحكمة العليا.

ثانياً : اختصاصات الوزراء (السكرتيرين): يُعد الوزراء معاونين لرئيس الدولة أو بمعنى أدق سكرتيرين له في النظام الرئاسي ، يعاونونه في تنفيذ سياسته، ولا يشكلون مجلساً متضامناً كطرف للسلطة التنفيذية، مشابه لمجلس الوزراء كما في النظام البرلماني، ويدير الوزراء احدى الادارات (الوزارات) ، والتي تمثل القسم الاداري الأعلى في الحكومة الاتحادية، ويسمى رئيس الدائرة بالوزير أو السكرتير، ما عدا دائرة العدل إذ يسمى مديرها بالنائب العام^(٢).

خلاصة القول أن اختصاصات الرئيس في النظام الرئاسي تعتبر من اوسع الاختصاصات وأعظمها ، كونه يرأس الدولة والحكومة في الوقت ذاته ، وما الوزراء إلا سكرتيرين ومعاونين ومنفذين لسياسة رئيس الدولة، إذ يخضعون لأشرفه وتوجيهه والعمل على وفق برامج وخطه في إدارة الدولة.

القانون الى جهة ثالثة تكون محايدة ، يقع على عاتقها البت في مشروع القانون عند نشوب الخلاف بين رئيس الدولة والسلطة التشريعية ، ويتم تحديد تلك الجهة من قبل الدستور .

(1) Johnson, Charles; How Our laws Made .op. cit...,p 52

(٢) د. كاظم علي الجنابي ، د. علي مجيد العكيلي، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل النظام السياسي الامريكي ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، الجامعة المستنصرية ، العدد ١٣ ، ٢٠١٦ ، ص ١٤ .

الفرع الثالث

اختصاصات أعضاء السلطة التنفيذية في النظام المجلسي

إن دور رئيس الدولة في النظام المجلسي ، يختلف تماماً عما هو عليه في الانظمة النيابية الاخرى ، إذ لا يحق له ممارسة أية اختصاصات بمعزل عن باقي أعضاء المجلس الاتحادي الآخرين ، على الرغم من تسميته رئيساً للدولة ، إضافة إلى المهام المسندة إليه أسوة بباقي أعضاء المجلس الاتحادي، إلا أنّ الدور البارز لرئيس الاتحاد يتمثل على المستوى الخارجي ، بكونه رئيس الاتحاد السويسري^(١)، ويطبق الاتحاد السويسري نظام الحكم الجماعي على كافة مستويات الدولة ، إذ يتولى المجلس الاتحادي المكون من سبعة أعضاء حكم الاتحاد السويسري ، وإنّ السلطة التنفيذية لا يتولاها شخص واحد وإنما تكون جماعية^(٢).

أولاً: اختصاصات رئيس الاتحاد : أما عن اختصاص رئيس الدولة (رئيس الاتحاد) في النظام المجلسي، يقوم هذا النظام على فكرة أنّ السيادة واحدة في الدولة ، وبما إنّ رئيس الاتحاد هو ذاته رئيس المجلس الاتحادي (السلطة التنفيذية) ، وإنّ المجلس يأخذ قراراته بصورة جماعية ، فلا اختصاصات للرئيس بمعزل عن السلطة الجماعية للمجلس^(٣).

وعلى ارض الواقع إنّ رئيس الاتحاد لا يتمتع باختصاصات بروتوكولية محددة ، وإنما يختص ببعض المسؤوليات الخاصة ، والتي لا تمس مبدأ المساواة مع زملائه في المجلس الاتحادي ، فبصفته رئيساً للاتحاد يرأس المجلس الاتحادي ، ويدير جلساته وينظمها ، وإدارة المناقشات والمحاورات الجارية بين أعضاء المجلس حين اجتماعه ، ويصدر القرارات المنصوص عليها بالقانون والمسماة ب(القرارات الرئاسية) ويقوم بمنح الاوسمة والنياشين لمن يؤدي خدمات جليلة للاتحاد ، فيبرز بوضوح سلبيّة ومحدودية مهام الرئيس كونها تمارس من قبل المجلس الاتحادي^(٤).

(١) د. عدنان الزنكنة، المركز القانوني لرئيس الدولة الفدرالية، العراق انموذجاً، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص ١٦٥.

(٢) جورج اندرسون، مقدمة عن الفدرالية، منتدى الانظمة الفدرالية، ترجمة ابرام ابراهام، ٢٠٠٧، ص ٤٠.

(٣) يورج مارتن جابريل، كيف تحكم سويسرا، مصدر سابق، ص ٤٤.

(٤) د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، مصدر سابق، ص ٦٩.

ويمارس رئيس المجلس الصلاحيات الشرفية في الاتحاد ، بأنه المتحدث الرسمي باسم الاتحاد ، ويمثل الاتحاد اثناء الزيارات الرسمية وحضور المؤتمرات الدولية واستقبال حكام ورؤساء وسفراء ووزراء الدول الاجنبية عند زيارتهم البلاد^(١).

ثانياً : اختصاصات أعضاء مجلس الاتحاد : وردت اختصاصات اعضاء المجلس الاتحادي بصفته الهيئة الجماعية للمجلس الاتحادي ، في دستور سويسرا لسنة ١٩٩٩ النافذ عام ٢٠٠٠ ، في المواد (١٧٨-١٨٧) وهي كما يأتي :

١-الاختصاصات الادارية لأعضاء مجلس الاتحاد : إذ نصت المادة (١٧٨) على أن ١-يدير المجلس الاتحادي الادارة الاتحادية ، ويقوم بترشيد تنظيمها ويضمن تنفيذ الاهداف الموكلة لها ، ٢-تقسم الادارة الاتحادية إلى وزارات ، ويراس كل عضو في المجلس الاتحادي وزارة.

٢-الاختصاصات التنفيذية لأعضاء مجلس الاتحاد : جاءت المادة (١٨٠) من الدستور لتقرر سياسة اعضاء المجلس الحكومية ، إذ نصت على ١-يحدد المجلس الاتحادي اهداف ووسائل سياسته الحكومية الاتحادية، ويخطط وينسق أعمال الدولة ، ٢-يعلن المجلس الاتحادي عن أعماله في الوقت المناسب وبشكل تفصيلي، ما لم يمنع ذلك مصالح عامة او خاصة .

٣-الاختصاصات التشريعية لأعضاء مجلس الاتحاد : يحق تقديم مشروعات القوانين ، إذ نصت المادة (١٨١) على أن يتقدم المجلس الاتحادي بمشاريع إلى الجمعية الاتحادية بخصوص مراسيمها.

٤-اختصاص إصدار القواعد القانونية : يقوم المجلس الاتحادي بإصدار قواعد قانونية ملزمة على هيئة أوامر بشرط انت تكون في اطار الدستور القوانين النافذة، ويعمل أعضاء المجلس الاتحادي على تنفيذ التشريعات الاتحادية وقرارات الجمعية والاحكام القضائية^(٢).

٥-الاختصاصات المالية لأعضاء مجلس الاتحاد : نصت المادة (١٨٣) على أن ١-يقوم المجلس الاتحادي بإعداد الخطة المالية ويقترح مشروع الخطة ويعد ميزانية الدولة .

(١) د. جورج آرثر كودينج ، الحكومة الاتحادية في سويسرا ، مصدر سابق ، ص ١١٨.

(٢) المادة (١٨٢) من دستور سويسرا لسنة ١٩٩٩ النافذ عام ٢٠٠٠.

٦- اختصاصات مجلس الاتحاد في الشؤون الخارجية: نصت المادة (١٨٥) من الدستور على أن:

١- يتخذ المجلس الاتحادي الاجراءات الازمة للمحافظة على الامن الخارجي والمحافظة على استقلال وحياد سويسرا.

٢- يتخذ المجلس الاجراءات اللازمة للمحافظة على الامن الداخلي.

٣- يمكن للمجلس الاتحادي أن يصدر اوامر او يتخذ قرارات لمواجهة القلاقل التي تحدث وتهدد النظام العام أو الامن الداخلي أو الخارجي، وتكون هذه الاوامر والقرارات ذات صلاحية محدودة...٠

وعهد الدستور السويسري إلى مجلس الاتحاد مهمة المحافظة على سلامة الأمن الداخلي والخارجي للبلاد، واستقلال وحياد الاتحاد السويسري، وله صلاحية إصدار الأوامر والقرارات المطلوبة لمواجهة الاضطرابات والقلاقل التي تهدد سلامة وأمن الاتحاد، إضافة إلى صلاحيات محددة زمنياً لتنظيم القوات المسلحة ومجابهة الاخطار^(١).

ومن الاختصاصات المشتركة بين مجلس الاتحاد والجمعية الاتحادية، الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ، إذ يحق لمجلس الاتحاد استدعاء القوات المسلحة، إلا إن سلطاته غير مطلقة في كل الاحوال، فعند استدعاء اكثر من أربعة آلاف جندي لمدة تزيد على ثلاثة أسابيع، يتوجب دعوة الجمعية الاتحادية للانعقاد فوراً^(٢).

خلاصة القول أننا نلاحظ التباين الواضح في اختصاصات أعضاء السلطة التنفيذية بحسب نظام الحكم في الدولة، ففي النظام البرلماني تكاد تُحصر جميع الاختصاصات بالوزارة، عدا بعض الاختصاصات التي يتمتع بها رئيس الدولة، وعلى عكس ذلك فتجتمع كافة الاختصاصات بيد رئيس الدولة في النظام الرئاسي كونه يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة في نفس الوقت، أما في النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية، والذي يمتاز بمبدأ الجماعية في أدق صورها، كون المجلس ينفذ سياسة السلطة التشريعية ويخضع لأشرافها وتوجيهها.

(١) د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي - العراق انموذجاً، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٢٨٦.

(٢) المادة (٤/١٨٥) من الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ النافذ ٢٠٠٠.

الفصل الثاني

القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام
والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

الفصل الثاني

القواعد الموضوعية والاجرائية لاتهام أعضاء السلطة التنفيذية

تحتل المسؤولية الجنائية لأعضاء السلطة التنفيذية أهمية بالغة الخطورة في أي نظام دستوري ، وذلك لتعلقها بأهم السلطات الحاكمة في الدولة ، وأنَّ تفعيل إجراءات اتهمهم ومسائلتهم يساهم في ترسيخ مبدأ المساواة بين أفراد المجتمع بصرف النظر عن مراكزهم القانونية في الدولة ، ويساهم في استقامة الحكام في خدمة المحكومين ، على الوجه الذي يضمن المصالح العليا للمجتمع ، كما ويزيل القدسية التي أحاطت سابقاً بأعضاء السلطة التنفيذية ، وتخضع هذه الاجراءات لجملة من القواعد الموضوعية والاجرائية .

ويقصد بالقواعد الموضوعية والاجرائية بأنها ، الوسائل والآليات التي تُحدد بموجبها الأفعال المجرمة المعاقب عليها والمسماة (جرائم) ، وتحديد الجزاءات المناسبة التي توقع على مرتكبيها والمسماة (عقوبات) وعلى وفق نصوص القوانين العقابية النافذة^(١) ، والنصوص الدستورية.

ولبيان ذلك سنقسم الفصل إلى مبحثين ، نبيين في المبحث الأول ، الحالات الموجبة لاتهام أعضاء السلطة التنفيذية ، في حين يكون موضوع المبحث الثاني إجراءات اتهام أعضاء السلطة التنفيذية على وفق ما يأتي :

المبحث الاول

الحالات الموجبة لاتهام أعضاء السلطة التنفيذية

وفقاً لمبدأ الشرعية الدستورية ، وخضوع الجميع للقانون حكماً ومحكومين ، إضافةً إلى ترسيخ مبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية ، نورد الدساتير حالات لا يجوز لأعضاء السلطة التنفيذية اتيانها وفي حالة مخالفتها يخضعون للمساءلة الجزائية ، ويراد بحالات إتهام أعضاء السلطة التنفيذية بأنها الأفعال أو الأسباب التي تكون محلاً للمسؤولية الجزائية والتي تختلف باختلاف النظام السياسي من دولة إلى أخرى^(٢) .

(١) د. علي حسين الخلف، د. سلطان عبد القادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، مصدر سابق ، ص ٣٠.
(٢) د. اردلان نور الدين محمود، المسؤولية الجزائية لرئيس الدولة في التشريعات الداخلية، ط١، المركز القومي لإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ١٤٤.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

وللإحاطة بذلك ، لابد من بيان الحالات الموجبة لاتهام أعضاء السلطة التنفيذية ، حيث نتناول في المطلب الأول ، الحالات الموجبة لاتهام أعضاء السلطة التنفيذية في العراق ، ويكون المطلب الثاني ، لبيان الحالات الموجبة لاتهام أعضاء السلطة التنفيذية في الدول المقارنة وكما يأتي :

المطلب الأول

الحالات الموجبة لاتهام أعضاء السلطة التنفيذية في العراق

تختلف مسؤولية أعضاء السلطة التنفيذية تبعاً لاختلاف النظام السياسي المتبع في الدولة ، وتختلف تبعاً لذلك القواعد الموضوعية لمحاكمتهم ، فمنها قواعد دستورية وأخرى تشريعية ، حيث نصت الدساتير على الحالات التي تكون محل مسؤولية أعضاء السلطة التنفيذية وأوردتها في صلب الوثيقة الدستورية ، وحالات موضوعية أخرى تكفلت بها التشريعات العادية .

ولبيان ذلك نقسم المطلب إلى فرعين ، يخص الأول لبيان حالات الموجبة لاتهام رئيس الجمهورية ، فيما يكون موضوع الفرع الثاني لبيان حالات الموجبة لاتهام أعضاء الوزارة وكما يلي:

الفرع الأول

الحالات الموجبة لاتهام رئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

نصت غالبية الدساتير على الحالات التي يتم بموجبها مساءلة رئيس الجمهورية ، إلا أنها اختلفت حول هذه الحالات ، فمن الدساتير من تقرر مسؤولية الرئيس عن جريمة خرق الدستور والخيانة العظمى^(١) ، ومنها ما أضافت لها الحنث في اليمين^(٢) ومنها أيضاً من أضافت الجنايات^(٣) ، أما بشأن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، فقد حدد حالات إتهام رئيس الجمهورية على النحو الآتي :

(١) المادة (٦٠) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل ، والتي تنص على (لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته الا عند خرقه الدستور او في حال الخيانة العظمى...).

(٢) المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

(٣) المادة (١٥٩) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٢ المعدل ، والتي تنص على (يكون اتهام رئيس الجمهورية بانتهاك احكام الدستور او الخيانة العظمى او اية جنائية او جنح اخرى...).

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

أولاً: الحالات الموجبة لاتهام رئيس الجمهورية بنص الدستور :

نظم المشرع العراقي حالات إتهام رئيس الجمهورية في صلب الوثيقة الدستورية ، وأوردها على سبيل الحصر، وسنتناولها بالبحث حسب ترتيب النص الدستوري وكما يأتي :

١- الحنث في اليمين الدستورية :

نصت المادة (٦١/سادساً/ب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا ، في إحدى الحالات الآتية : ١- الحنث في اليمين الدستورية....

وتُعرف جريمة الحنث في اليمين الدستورية بأنها " القيام بعمل يمثل إخلالاً جسيماً بواجبات الوظيفة المحددة الواردة في اليمين الدستورية " (١) .

وتُعرف أيضاً بأنها " إتيان المسؤول في الدولة لأعمال تخالف موجبات اليمين الدستورية التي أقسم بها من اللحظات الأولى لتوليه المنصب " (٢) .

إذ أن المادة (٧١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أوجبت على رئيس الجمهورية أداء اليمين الدستورية أمام مجلس النواب ، بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور ، والتي نصت على " ... أقسم بالله العظيم ، أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية بتفان وإخلاص ، وأن أحافظ على استقلال العراق وسيادته وأرعى نظامه الديمقراطي الاتحادي ، وأن أعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة واستقلال القضاء ، والتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد والله على ما أقول شهيد " .

إن مخالفة رئيس الدولة لمضامين هذه اليمين ، يمكن أن ينشأ عنه جرائم منصوص عليها في قانون العقوبات العراقي ، كجريمة المساس باستقلال العراق وسيادته ، والواردة بالمادة (١٥٦) من قانون العقوبات ، كذلك فيما يتعلق انتهاك الحريات العامة المنصوص عليها بالدستور والقوانين الأخرى.

(١) المادة (٣) من مشروع قانون الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس الوزراء ونوابه لسنة ٢٠١٤ .

(٢) د. علي يوسف الشكري، المحكمة الاتحادية العليا في العراق بين عهدين، ط١، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٦، ص ٣٦٤ .

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

ويمارس رئيس الدولة سلطاته الدستورية بعد أداءه اليمين الدستورية ، فهو سابق على ممارسة السلطة وملازم لها^(١) ، ويجب على رئيس الجمهورية الالتزام بمضامين اليمين الدستورية ، وبخلاف ذلك يؤدي إلى نقض العهود المقطوعة على نفسه ، ويعد إخلالاً بالتزاماته الدستورية ، مما يوجب مساءلته جراء ذلك ، وأنفرد الدستور العراقي من بين الدساتير في تقرير مسؤولية رئيس الدولة عن جريمة الحنث باليمين الدستورية^(٢) .

٢- انتهاك الدستور:

جعل المشرع الدستوري من انتهاك رئيس الجمهورية للدستور إحدى الحالات الموجبة لتحريك مسؤوليته الجنائية ، إذ نصت المادة (٦١/سادساً/ب) على إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات الآتية :...٢- انتهاك الدستور... ، وتتجلى مسؤولية رئيس الجمهورية كحامي للدستور ومكلف بالسهر على تطبيق نصوصه بتفان وإخلاص ، ونص المادة (٦٧) على أن رئيس الجمهورية رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن ، يمثل سيادة البلاد ويسهر على الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدة أراضيه .

وبملاحظة المادة (٥٠) من الدستور العراقي والتي أوردت التزامات رئيس الجمهورية بحماية وثيقة الدستور ومن جملة هذه الالتزامات أداء مهماته ومسؤولياته القانونية بتفان وإخلاص والمحافظة على استقلال البلاد ، يقع على عاتق رئيس الجمهورية حماية القواعد الدستورية والعمل على وفق المبادئ الواردة في الوثيقة الدستورية، في حدود اختصاصاته، وبخلاف ذلك يعد انتهاكاً للدستور كل تصرف ينتج عنه مساساً بوثيقة الدستور أو مخالفة القواعد الموضوعية أو الشكلية التي رسمها الدستور .

ويرى بعض الفقه أن رئيس الجمهورية يمكن محاكمته في حالة رئيسية واحدة ، وهي انتهاك الدستور ، وأن هذا الاتجاه يرى حالة خرق القواعد الدستورية يشمل جميع الحالات التي تصدر عن رئيس الدولة ، وتمثل انتهاكاً صارخاً للدستور ، فالخيانة العظمى والحنث بموجبات اليمين الدستورية والمساس بسيادة الدولة أو الإخلال الجسيم بالواجبات الدستورية ، كل هذه الأفعال تشكل مساساً وانتهاكاً للقواعد الدستورية^(٣) .

(١) د. ساجد محمد الزالمي، كتابات دستورية، ط٢، دار نيور للطباعة والنشر والتوزيع، القادسية، ٢٠١٨، ص٣٧.

(٢) د. علي يوسف الشكري، الحياة النيابية في العراق، تاريخ وتجربة، دار الصادق الثقافية، بابل، ٢٠١٧، ص ٢٥٠.

(٣) د. رافع خضر صالح شبر، انتهاك الدستور، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص ٢٤.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

والملاحظ أن أغلب الدساتير التي نصت على مساءلة رئيس الجمهورية في حالة انتهاك الدستور، لم تبين ما مضمون انتهاك الدستور أو الحالات التي يتم من خلالها انتهاك الدستور ، وهو ما ينسجم مع إن الدساتير تورد المبادئ العامة وتترك التفاصيل للقوانين الأساسية والعادية في بيان ذلك^(١).

ويمكن بحث حالات انتهاك الدستور بما يأتي :

أَمْخَالَفَةٌ نَصٌ مِنْ نَصُوصِ الدِّسْتُورِ: إِنَّ القَوَاعِدَ القَانُونِيَّةَ هِيَ الَّتِي تَنْظِمُ السُّلْطَاتِ السِّيَاسِيَّةَ وَالْإِدَارِيَّةَ ، وَتُضْمِنُ الحَقُوقَ وَالْحُرِّيَّاتِ فِي المَجْتَمَعِ ، وَتَعْمَلُ عَلَى إِيجَادِ التَّوَازُنِ وَالْإِنْسِجَامِ بَيْنَ الحُكَّامِ وَالْمُحْكُومِينَ فِي الدَّوْلَةِ^(٢) ، وَإِنَّ عَدَمَ التَّزَامِ الرَّئِيسِ بِهَذِهِ القَوَاعِدِ وَتَجَاوُزَهُ لِحُدُودِ هَذِهِ الْإِخْتِصَاصَاتِ يَعْدُ انْتِهَاكًا وَاضِحًا لِلدِّسْتُورِ ، كَمَا وَيَجِبُ التَّمَسُّكُ بِمَبْدَأِ الفِصْلِ بَيْنَ السُّلْطَاتِ وَاحْتِرَامِ أَوْجِهِ الرِّقَابَةِ المْتَبَادِلَةِ بَيْنَ السُّلْطَتَيْنِ التَّنْفِيزِيَّةِ وَالتَّشْرِيعِيَّةِ^(٣).

وَجَدِيرُ بِالذِّكْرِ إِنَّ انْتِهَاكَ الدِّسْتُورِ لَا يَقتَصِرُ عَلَى تَجَاوُزِ الرَّئِيسِ لِلنُّصُوصِ الَّتِي تَحَدِدُ إِخْتِصَاصَاتِ السُّلْطَاتِ العَامَةِ ، بَلْ لِكُلِّ نَصُوصِ الدِّسْتُورِ بِصَرَفِ النِّظَرِ عَنِ الحَالَةِ الَّتِي نَظَمَتْهَا ، وَأَنَّ جَرِيمَةَ انْتِهَاكِ الدِّسْتُورِ تَنَارُ حَالِ تَعَمُّدِ رَئِيسِ الدَّوْلَةِ تَجَاوُزِ قَوَاعِدِ الشَّكْلِ وَالْإِجْرَاءَاتِ الدِّسْتُورِيَّةِ .

ب- تَعْطِيلُ الدِّسْتُورِ : وَيَتَأْتِي تَعْطِيلُ الدِّسْتُورِ مِنْ خِلَالِ وَقْفِ العَمَلِ بِبَعْضِ نَصُوصِهِ أَوْ تَعْطِيلِهِ بِصُورَةٍ جُزْئِيَّةٍ أَوْ كَلِيَّةٍ ، لِفَتْرَةٍ مِنْ الزَّمَنِ مُوقَّتَةٍ أَوْ دَائِمَةٍ ، وَفِي بَعْضِ الْأَحْيَانِ ، تَشْكَلُ القَوَاعِدُ الدِّسْتُورِيَّةُ قِيُودًا أَوْ مَحَدَّدَاتٍ أَمَامَ تَطَلُّعَاتِ رَئِيسِ الدَّوْلَةِ الشَّخْصِيَّةِ أَوْ الخَاصَّةِ ، مِمَّا تُوفِّرُ إِلَيْهِ الذَّرِيعَةَ لِتَجَاوُزِ هَذِهِ القَوَاعِدِ الدِّسْتُورِيَّةِ تَحْتَ حِجِّجٍ مُخْتَلَفَةٍ مِنْهَا الظُّرُوفِ الْإِسْتِثْنَائِيَّةِ أَوْ تَهْدِيدِ اسْتِقْلَالِ الدَّوْلَةِ وَسَلَامَةِ أَرْضِيهَا وَمَا إِلَى ذَلِكَ مِنَ الذَّرَائِعِ وَالْحِجِّجِ^(٤) ، وَيَنْقَسِمُ تَعْطِيلُ الدِّسْتُورِ عَلَى قَسْمَيْنِ :

(١) المادّة (٢/ز) من قانون إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي الوظائف العليا اليمني رقم ٦ لسنة ١٩٩٥ والتي بينت ان تكون حالة انتهاك او خرق الدستور في مخالفة نص من نصوص الدستور او تعليقه او تعديله دون اتباع الإجراءات الواردة فيه،

(٢) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، مصدر سابق، ص ٦٧.

(٣) محمد طه الحسيني، اختصاص البرلمان في المسؤولية الجنائية لأعضاء السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص ١٦٦.

(٤) د. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، المصدر نفسه، ص ١٩٥.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

الأول: التعطيل الرسمي ، يرد التعطيل الرسمي في صلب الوثيقة الدستورية عند وقوع حالات استثنائية أو طارئة، يتطلب لمجابهتها أحكام خاصة، ولا يثير هذا التعطيل مسؤولية رئيس الدولة كونه دستورياً^(١).

الثاني: التعطيل الفعلي ، يرد التعطيل الفعلي بسبب الواقع السياسي الذي يناقض النص الدستوري في بعض الأحيان ، ويفرض نفسه على النص الدستوري ، ويعطل تطبيقه ، وهو ما يثير مسؤولية رئيس الدولة ويعرضه للمسؤولية والعقاب ، لأنه لا يحقق أية مصلحة عامة وطنية ، وإنما إرادة رئيس الدولة الشخصية أو تطلعاته الخاصة^(٢).

ويتحقق تعطيل الدستور في حالات ومنها : أن يصدر رئيس الدولة جملة قرارات يقضي فيها بتعليق العمل ببعض بنود الوثيقة الدستورية ، وخصوصاً ما يتعلق بحقوق الانسان وحياته الأساسية ، تحت ذريعة الظرف الاستثنائي أو الطارئ ، أو اتجاه إرادة الرئيس إلى تطبيق النصوص الدستورية بشكل يتعارض مع قواعد الدستور الموضوعية والشكلية ، أو مع فلسفة وضع الدستور وفلسفة ثوابت المجتمع ، ويتم التعطيل أيضاً ، من خلال إغفال الحكام تطبيق نصوص الدستور وتعهد إهماله^(٣).

ويرى البعض إن مجرد مخالفة القواعد الدستورية كفيل بتوجيه الاتهام الى رئيس الدولة ، بصرف النظر عن اتسامه بالجسامة ، إذ أنه يتحقق في جملة من الحالات ومنها ، المساس بالأسس السياسية والاقتصادية والفلسفية التي يركز عليها نظام الحكم ، أو المساس بالأفكار القانونية المتبعة والسائدة ، أو في مصادرة حقوق الانسان وحياته الأساسية^(٤).

ج- تعديل الدستور: يعد تعديل الدستور من الضرورات الحتمية للقاعدة الدستورية ، استجابة لمتطلبات المجتمع المتطورة والمواكبة للتغيرات الاجتماعية الملحة ، وما من دستور إلا وقابل للتعديل لتلافي النقص الذي يمكن ملاحظته عند التطبيق ، ولمسايرة الفكرة القانونية الملازمة للواقع السياسي ، وأن أغلب الدساتير نصت على طريقة إجراء التعديلات لمواكبة التطورات في صلب الوثيقة الدستورية ،

(١) د. احسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مصدر سابق، ص ٢٦٢.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، ط ١، دار الرضوان للنشر والتوزيع، عمان ٢٠١٤ ، ص ١٦٢.

(٣) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سابق، ص ١٩٣.

(٤) د. مصدق عادل طالب، محاكمة رئيس وأعضاء السلطة التنفيذية، ط ١، دار السنهوري، ٢٠١٥ ، ص ١٤٦.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

ونظمت طرق التعديل، والسلطة المختصة بالتعديل، وطريقة اقتراح التعديل، والاعلبية المطلوبة للتعديل، وما إلى ذلك من المحددات الواجبة.

إلا أن أي تعديل يأتي بمخالفة القواعد الناظمة لمسألة التعديل، والتي نص عليها الدستور، يؤدي إلى بطلان التعديل وعدم دستوريته، ويعرض السلطة التي أتت بالتعديل للمساءلة، وهو ما يعد انتهاكاً للدستور، ومن صور هذه التعديلات أو المخالفات، تفرد رئيس الدولة بطلب التعديل بالرغم من اشراك سلطات أخرى معه في هذه الاختصاصات، أو أنه يقدم طلب التعديل دون وجود أي مسوغ دستوري أو فعلي يدعو لذلك، فعلى سبيل المثال، خول الدستور العراقي رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين صلاحية التقدم باقتراح التعديل^(١)، فإذا تفرد رئيس الجمهورية بهذه السلطة دون الرجوع إلى السلطة التي تشاطره صلاحية التعديل، فإن ذلك يبطل إجراءات التعديل ويعرض الرئيس للمساءلة عن جريمة انتهاك الدستور، وهذا ويكتفي المشرع الدستوري في بعض الدول، بمحاكمة رئيس الدولة عن حالة محورية واحدة، وهي انتهاك الدستور، ويذكرها على سبيل الحصر، إذ يُكتفى بالنص على حالة انتهاك الدستور دون الحاجة لذكر الحث بموجبات اليمين الدستورية والخيانة العظمى، كون مفهوم الانتهاك يحتويهما معاً^(٢).

ويشير أحد الكتاب إلى حالة توجب مسؤولية رئيس الدولة، لم يتم النص عليها ولكن يمكن ملاحظتها ضمناً وهي مخالفة الفلسفة التي بني عليها الدستور والتي تعبر عن تطلعات المجتمع وتوجهاته، وتطلعات واضعوا الدستور أو القابضين على مقاليد الأمور^(٣).

وخلاصة القول أن انتهاك الدستور هو أي فعل أو امتناع صادر عن رئيس الدولة، سواء أ كان ظاهراً أم مستتراً، ومقصوداً كان أم إهمالاً، يمس المبادئ والاسس السياسية والاقتصادية والفلسفية والاجتماعية المنصوص عليها في صلب الوثيقة الدستورية، يوجب مساءلة الرئيس عنها جنائياً وحسب القواعد والإجراءات الدستورية.

(١) المادة (١٢٦/١) أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية، دراسات في الدستور العراقي، بحث منشور، مركز العراق للدراسات، العدد ٣٧، سنة ٢٠٠٩، ص ١١٣.

(٣) د. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، مصدر سابق، ص ١٩٢.

٣- الخيانة العظمى :

أشارت المادة (٦١/ سادساً ب) إلى حالة الخيانة العظمى بنصها على إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بعد ادانته من المحكمة الاتحادية في إحدى الحالات الآتية:
٣...- الخيانة العظمى.

وتُعرف الخيانة العظمى بأنها " كل جريمة تمس سلامة الدولة أو أمنها الداخلي أو الخارجي أو النظام الجمهوري ، وكل عمل يصدر من رئيس الجمهورية يشكل إهمالاً جسيماً بسيادة الدولة ، واستقلالها واعتداء على الدستور (١) .

كما عُرِفَتْ بأنها " أيُّ فعل يرتكب من قبل رئيس الدولة بصورة عمدية أو ناتج عن إهمالٍ جسيم يمس أمن الدولة داخلياً أم خارجياً ، شأنه زعزعة مصالح الدولة ، والاخلال بالقواعد الدستورية (٢) .

وتُعد الخيانة العظمى استثناءً من مبدأ عدم مسؤولية رئيس الجمهورية في النظام البرلماني ذو الشكل الجمهوري ، وأن مفهوم الخيانة العظمى محاط بالغموض ، إذ لم تعرف أغلب الدساتير جريمة الخيانة العظمى ، وأكتفت بتعداد الأفعال التي يكون ارتكاب أيٍّ منها خيانة عظمى، فيما تكفلت بتعريفها التشريعات العادية (٣) .

ولم يعرف دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الخيانة العظمى ، إلا أن مشروع قانون الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء لسنة ٢٠١٤ ، أشار إلى أن الخيانة العظمى كإحدى مسوغات مساءلة أعضاء السلطة التنفيذية (٤) ، إذ حدد

(١) د. عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص٢٥٧.

(٢) د. علي يوسف الشكري، تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، المجلد (٢)، العدد (٢)، سنة ٢٠١٠، ص ١٣

(٣) عرفت المادة (٥) من قانون محاكمة الوزراء المصري رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٨ الخيانة العظمى " كل جريمة تمس سلامة الدولة وأمنها الخارجي أو الداخلي أو نظام الحكم الجمهوري ويكون منصوص عليها في القوانين المصرية...، وعرفت أيضاً بانها" القيام بعمل مجمع على انه كفر أو المساس بوحدة الوطن أو التنازل عن جزء منه، أو تغيير النظام الجمهوري ومبادئ الثورة اليمينية أو القيام بأي عمل من أعمال التجسس أو افضاء الاسرار لصالح قوى اجنبية أو معادية لليمن، إذ جاء المادة (٢) من قانون إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة العليا في الدولة رقم ٦ لسنة ١٩٩٥.

(٤) المادة (٣) من مشروع قانون الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء العراقي لسنة ٢٠١٤.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

مشروع القانون أعلاه الأفعال التي تدخل ضمن جريمة الخيانة العظمى والتي تتكون من الأفعال التي من شأنها المساس بسيادة واستقلال العراق أو أمنه الداخلي أو الخارجي أو نظام الحكم الجمهوري^(١).

يرى الباحث إن جريمة الخيانة العظمى كل فعل أو أمتناع مقصود أو إهمال جسيم يرتكبه رئيس الدولة يمثل عدم الأمانة ، من شأنه المساس بالمصالح العليا للدولة ، يوجب القانون له عقاباً شديداً يتناسب مع جسامة الفعل .

ويثار ثمة تساؤل هنا ، عن ماهية الطبيعة القانونية لجريمة الخيانة العظمى ؟ وقد أجاب شراح القانون الدستوري عن طبيعة جريمة الخيانة العظمى ، إلا أنهم انقسموا إزاء ذلك إلى عدة آراء وهي :

الرأي الأول : الخيانة العظمى جريمة سياسية :

إن جريمة الخيانة العظمى جريمة سياسية ، وذلك من خلال جملة مبررات ، منها طبيعة العقوبة المفروضة على الجريمة ، وهي العزل من المنصب ، وهي عقوبة سياسية ، وأنها غير منصوص عليها في قانون العقوبات، دليل على أنها غير جنائية، إضافة إلى أن الرئيس يحاكم من قبل السلطة التشريعية وعلى خلاف الإجراءات المتبعة في محاكمة سواه من الافراد^(٢).

الرأي الثاني : الخيانة العظمى جريمة جنائية :

يتلخص هذا الرأي بأن الخيانة العظمى هي جريمة جنائية من خلال إثارة المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة ، والجزاء المفروض على هذه الجريمة والذي يصيب الرئيس في حريته أو ماله إضافة إلى عزله من المنصب من جانب ، ومن جانب آخر ، إن كل خطأ سياسي جسيم ينسب إلى الجنحة أو الجنائية على وفق قانون العقوبات أنه يشكل خيانة عظمى^(٣).

(١) المادة (١/٣) من مشروع قانون الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء العراقي لسنة ٢٠١٤

(٢) د. محمد فوزي لطيف نويجي، مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الإسلامي، دار الجامعية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٨٧.

(٣) د. هانم احمد محمود سالم، المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية، مصدر سابق، ص ١٥٠

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

الرأي الثالث : الخيانة العظمى جريمة سياسية جنائية :

يذهب هذا الرأي إلى أن الخيانة العظمى جريمة مزدوجة سياسية وجنائية في الوقت ذاته ، والسبب من وراء ذلك وفق رأيهم ، إن اتهام الرئيس بالمسؤولية إثر وقوعها ليس اتهاماً قضائياً ، وإنما مزيج من الاتهامين السياسي والجنائي ، مثال ذلك في العراق ، إذ يتم إتهام رئيس الجمهورية من قبل البرلمان وتتم محاكمته أمام المحكمة الاتحادية العليا ، وإن الخيانة العظمى تحمل الوصفين^(١).

ويرى الباحث أن جريمة الخيانة العظمى ، أنها جريمة سياسية ذات طابع جنائي ، وذلك للنص عليها في صلب الوثيقة الدستورية ، إضافةً للعقوبة المترتبة عليها وهي الاعفاء من المنصب ، إلا أن ذلك لا يمنع المحاكم من فرض العقوبات الجنائية على الرئيس المدان ، متى ما كانت أفعاله تشكل جريمة الخيانة المنصوص عليها في القوانين العقابية.

ولبيان مفهوم الخيانة العظمى ، وطبيعتها بتفصيل أكثر ، وجب بيان الأفعال المكونة لجريمة الخيانة العظمى أو العناصر الأساسية المكونة لها ، ومنها إخلال الرئيس بأداء الواجبات الدستورية ، التي قررتها المادة (٦٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، وبقية النصوص الدستورية التي تحدد اختصاصات رئيس الجمهورية وواجباته الدستورية ..

وقد بين البعض أن مكونات الخيانة العظمى هي المساس بأمن الدولة الداخلي ، والاعتداء على المصالح العليا للدولة ، وعلى الحقوق والحريات ، والعمل على قلب نظام الحكم وعدم حماية المؤسسات الدستورية ، وعدم صيانة الوثيقة الدستورية من كافة أعمال التغيير سواء أكان جزئياً أم كلياً ومحاولة رئيس الجمهورية إلغاء الدستور دون اتباع القواعد والإجراءات الواردة في صلب الدستور ، ويلجأ الرئيس إلى اتخاذ بعض الأمور التي يتولد عنها وقف العمل بالدستور ، وتعطيل تطبيق أحكامه^(٢).

ويُعد المساس بالشخصية الخارجية للدولة من العناصر المكونة للخيانة العظمى ، من هذه الأفعال التي تززع استقلال الدولة وسيادتها على الصعيد الخارجي ، وكل فعل من شأنه إخضاع الدولة لهيمنة وسلطة دولة أخرى أو الانتقال من سيادتها ، أو محاولة تقطيع اوصال الدولة الى وحدات مستقلة عن إقليم الدولة^(٣).

(١) د. كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ١٢٥.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، المصدر السابق، ص ٦٢.

(٣) د. عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، مصدر سابق، ص ٢٠٧.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

ثانياً: الحالات الموجبة لاتهام رئيس الجمهورية في التشريعات العادية

وتقسم الحالات الموجبة لاتهام رئيس الجمهورية وعلى وفق التشريعات العادية على النحو الآتي:

١- الحالات الموجبة للاتهام وفق قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل:

من خلال استقراء مضامين قانون العقوبات ، نجد بعض الأفعال التي تنطوي على مضمون القواعد الموضوعية القانونية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية ، وإن لم تصرح قوانين العقوبات بتسميتها وتعتبر هذه القواعد من مسوغات مساءلة رئيس الجمهورية ، ومنها الجرائم الماسة بأمن الدولة الخارجي والجرائم الماسة بأمن الدولة الداخلي، وكما يأتي:

أ- الجرائم الماسة بأمن الدولة الخارجي : وهي الأفعال التي تصدر من أعضاء السلطة التنفيذية ، وتمس سلامة الدولة وأمنها الخارجي ، ويسألون عنها جزائياً ، وتقرر لها عقوبات ، دون تسميتها بالخيانة العظمى ، فورد في قانون العقوبات العراقي ، وتحت عنوان الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، الجرائم الماسة بأمن الدولة الخارجي ، وتضم هذه المواد (١٥٦- ١٨٩).

ويلاحظ أن العناصر المكونة لجريمة الخيانة العظمى ، أنها نُظمت كجرائم جنائية ضمن الجرائم الماسة بأمن الدولة الخارجي ، في المادة (١٥٦) منه وتنص على " يُعاقب بالإعدام من ارتكب عمداً فعلاً بقصد المساس باستقلال البلاد أو سلامة أراضيها أو كان الفعل من شأنه أن يؤدي إلى ذلك".

وجاء النص ليبين السلوك الاجرامي في هذه المادة بصورة مطلقة ، فيمكن أن يكون فعلاً مادياً أو معنوياً بصورة الكتابة أو الخطاب أو القول ، ويؤدي إلى المساس بالمصالح المحمية جنائياً ، والتي تمثل استقلال البلاد ووحدته وسلامة اراضيها ، ولم يحدد النص صفة الجاني أو جنسيته ، فيمكن أن يكون عراقياً أم اجنبياً^(١).

ويستوي أن يكون الفعل مرتكب داخل العراق أو خارجه ، وسواء أن يُرتكب في زمن الحرب أو في وقت السلم ، وفلسفة تجريم هذه الافعال يعود إلى جسامه الفعل ودرجة خطورته لمساسه بأهم مصالح الدولة ، من خلال العبارات الواردة في النص يمكن تحديد السلوك الاجرامي المتمثل بالمساس باستقلال البلاد ووحدته وسلامة ارضه ومياهه^(٢).

(١) د. محمد الفاضل ، الجرائم الواقعة على امن الدولة ، ج١، ط٣، مطبعة جامعة دمشق ، دمشق ، ١٩٦٥ ، ص١١١.

(٢) د. سعد ابراهيم الاعظمي ، جرائم التعاون مع العدو في زمن الحرب ، مطبعة الاديبي البغدادي ، بغداد ، ١٩٨٥ ، ص١١٧.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

ويلاحظ على النص أعلاه أن له دلالات واسعة تكاد تنتسج لتشمل عدة أفعال وتصرفات ، ما قد يؤدي إلى المساس بحقوق الافراد في المجتمع ، فالمشرع لم يحدد فعل المساس بصورة واضحة تغني عن اللبس مما قد يززع مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات ، إضافة إلى ما تضمنه عجز المادة (...وكان من شأنه أن يؤدي الى ذلك) ، والتي قد تشرع الباب على مصراعيه للتأويل وادخال أفعال متعددة تحت عنوان المساس بأمن الدولة ، من خلال بعض الاحكام التي أصدرتها المحاكم الاستثنائية (الملغاة)^(١).

وقد يدخل ضمن نطاق المادة (١٥٦) كل سلوك يستهدف تفتيت الوحدة الوطنية أو الفصل فيما بينها وبين كل ما من شأنه ذلك أو محاولة تغيير حدود و اراضي الدولة المعترف بها دوليا وتعريض سلامة اقليم الدولة للخطر ، فلا يجوز أن يلحقها أي تقسيم بصفة احتلال أو اية صفة أخرى سواء صدرت من فرد أو هيئة أو دولة فتعبير (...كل من) ورد في النص بصورة مطلقة والمطلق يجري على اطلاقه ما لم يرد دليل على تقييده^(٢).

إضافةً إلى أفعال أخرى تعتبر مساساً بأمن الدولة الخارجي ، من هذه الأفعال ما يصدر وقت الحرب أو في غير وقتها ، أما التي في وقت الحرب فهي (الانضمام إلى صفوف العدو أو القوات المسلحة لدولة في حالة حرب مع العراق ، أو مسانبتها في عملياتها الحربية ضده ، أو مساعدة العدو على دخول قواته البلاد أو تقدمه فيها من خلال إثارة الفتن في صفوف الشعب أو إضعاف الروح المعنوية للقوات المسلحة أو الاضرار بعمليات العراق الحربية أو مركزه الحربي)^(٣).

ويتمثل السلوك الاجرامي في جريمة الالتحاق بصفوف العدو ورفع السلاح على البلاد أقصى حالات الدناءة والانتهاك لحرمة الولاء للوطن ، واشترطت هذه المادة أن يكون مرتكبها من جنسية البلد المجنى عليه ، وأن يتم ارتكابها في زمن الحرب أو في حالة الحرب ، وهذه العناصر مفترضة في الجريمة ، إذ قد تكون موجودة قبل ارتكاب الجريمة أو اثناءها وتظل قائمة إلى حين اكتمال الجريمة ، وتتصل بالجاني أو المجني عليه أو بموضوع الجريمة ، وبانتفاء إحداها تنتفي الجريمة ضمن هذه المادة ، وينطبق عليها وصف نص آخر^(٤).

(١) قرار محكمة الثورة (الملغاة) المرقم ١٧٦٦/ج/١٩٨١ في ١٩/٥/١٩٨٢.

(٢) د. سعد ابراهيم الاعظمي ، جرائم التعاون مع العدو في زمن الحرب ، المصدر السابق ، ص ١٢٤.

(٣) المواد (١٥٧، ١٥٩، ١٦٠، ١٦٣) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٤) د. باسم عبد الزمان مجيد الربيعي ، نظرية البنين القانوني للنص العقابي ، اطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ٢٠٠٠، ص ٨٨.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

وتستند جريمة الالتحاق بصفوف العدو إلى شرطين مفترضين ، أوجب المشرع توافرها لتتحقق الجريمة ، أولهما ، أن يحمل الجاني جنسية البلد المجنى عليه ، إذ أوجبت المادة (١٥٧) بأن يكون الجاني عراقياً ولد لأب عراقي أو لأم عراقية وأياً كان محل ولادته ، وثانيهما ، أن يكون وقوع الجريمة في زمن الحرب أو في حالة الحرب ، والحرب يعني الصراع الدائر بين القوات المسلحة لكلا الطرفين المتنازعين ، ويسعى كل طرف لحماية حقوقه ومصالحه في مواجهة الطرف الآخر ، ولا تكون الحرب إلا بين الدول^(١) ، أما التي في حالة السلم فهي (السعي لدى دولة اجنبية يؤدي إلى الحرب أو قطع العلاقات السياسية ، أو تخاير معها للقيام بأعمال عدائية ضد العراق قد تؤدي إلى الحرب...) (٢).

فالسعي يتمثل بكل نشاط صادر عن الجاني يتجه به إلى دولة اجنبية ، لأداء خدمة معينة لها مما يقع تحت طائلة التجريم دون اشتراط أداء الخدمة بالفعل ، والسعي هو مرحلة سابقة على مرحلة التخابر ويصدق عليها وصف الشروع بالتخابر ، مع أن القانون ساوى بينهما لخطورة الفعل^(٣) .

ب- الجرائم الماسة بأمن الدولة الداخلي : وتتضمن هذه الأفعال المواد من (١٩٠-٢٢٢) ، وقد وردت جرائم عديدة ضمن هذا الباب ، فمن هذه الجرائم والتي تتصل بصورة مباشرة أو غير مباشرة بجريمة الخيانة العظمى أو جريمة انتهاك الدستور أو حتى جريمة الحنث بموجبات اليمين الدستورية، فجرمت هذه المواد من شرع بالقوة أو العنف في قلب نظام الحكم الجمهوري المقر بالدستور أو تغيير دستور الدولة أو شكل الحكومة، وكل من تولى قيادة قسم من القوات المسلحة أو نقطة عسكرية أو ميناء لغرض إجرامي، و شرع في إثارة عصيان مسلح ضد السلطات القائمة، الاشتراك في مؤامرة لهذا الغرض^(٤) .

فعاقب المشرع كل من حاول بالقوة أو العنف إلى قلب نظام الحكم ، وإن لم تقع الجريمة، فالتجريم ينصرف إلى مجرد وجود الخطر، وأن أساس العقوبات الخاصة بجرائم الماسات بأمن الدولة الداخلي هو تامين الحماية اللازمة للنظام السياسي والدفاع عن الحكم المقرر دستورياً كونه يمثل اهتمام المشرعين، فكل فعل يستهدف تغيير الدستور أو نظام الحكم أو شكل الحكومة أو محاولة إثارة الحرب

(١) د. عبد الفتاح مصطفى الصيفي، قانون العقوبات اللبناني، جرائم الاعتداء على امن الدولة وعلى الاموال ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٧٢ ، ص ٥١

(٢) المواد (١٥٨، ١٦٤) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٣) د. احمد فتحي سرور ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٣ ، ص ٢٢

(٤) المواد (١٩٠، ١٩١، ١٩٢) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

الاهلية ، أو يؤدي إلى الحاق ضرر بالمصالح العليا للدولة ، فالوجود الطبيعي للدولة يوجب إيجاد الحماية الفاعلة من خلال تجريم كل عمل يساهم في إضعاف هيبة الدولة ومكانتها وحسن أداء أجهزتها^(١).

وتتمثل الأركان المحمية لأمن الدولة الداخلي بوصفه من النظام العام في حماية النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي ، ويمثل النظام السياسي شكل الحكومة ونظامها ، وتجريم أي عمل غير مشروع لقلب نظام الحكم أو تغييره وتجريم حالات التمرد والعصيان لأوامر القادة^(٢).

ويتحقق أمن الدولة الداخلي أيضاً من خلال حماية النظام الاقتصادي القومي ، الذي يركز على وسائل الانتاج والاملاك العامة والمؤسسات ذات النفع العام ، من خلال تجريم الاعتداء عليها بعقوبات صارمة لحماية الاقتصاد القومي، إضافة إلى حماية النظام الاجتماعي بما يحتويه من ثقافات وأفكار تمثل الاسس التي يركز عليها المجتمع ، ومنع أي أشكال التمييز بين اطياف المجتمع ، وأوجب المشرع لذلك أقصى العقوبات^(٣).

٢- الحالات الموجبة للاتهام على وفق قانون هيئة النزاهة

أورد قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل^(٤) ، الحالات الموجبة للاتهام على سبيل الحصر ، إذ نصت المادة (١/ثالثاً) من القانون على : "أقضية فساد : هي دعوى جزائية يجري التحقيق فيها بشأن جريمة من جرائم سرقة أموال الدولة ، الرشوة ، الاختلاس ، الكسب غير المشروع ، تجاوز الموظفين حدود وظائفهم وفق المواد " ٣٢٨ ، ٣٢٩ ، ٣٣٠ ، ٣٣١ ، ٣٣٤ ، ٣٣٥ ، ٣٣٦ ، ٣٣٨ ، ٣٤٠ ، ٣٤١ ، من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل " .

ب- تعدد قضية فساد الجرائم الآتية :

(١) د. محمد عبد الجليل الحديثي ، جرائم التحريض وصورها في الجوانب الماسة بأمن الدولة الداخلي وفقاً للتشريع

العراقي والمقارن، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون والسياسة، ١٩٨١، ص ٢٤

(٢) د. اسامة عبدالله فايد ، شرح قانون العقوبات ، جرائم الاعتداء على المصلحة العامة، ط٣، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٠، ص ٦١ .

(٣) د. محمد هشام ابو الفتوح ، قضاء امن الدولة ، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ٤٩ .

(٤) المادة (١) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل بقانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٤٥٦٨) في ٢٣/١٢/٢٠١٩ .

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

١- جرائم الفساد وبضمنها خيانة الامانة التي ترتكب من المنظمات غير الحكومية صفة النفع العام وفي الاتحادات والنقابات والجمعيات المهنية التي تساهم الدولة في أموالها أو التي منحت أموالها صفة أموال عامة أو التي منح منسوبها صفة المكلفين بخدمة عامة .

٢- جرائم الرشوة في القطاع الخاص الوطني والاجنبي في الاعمال المتعلقة بالقطاع العام رشوة الاجنبي.

تعد قضايا الفساد من الجرائم التي تهدد المجتمعات ، وذلك لأضرارها التي تخلفها على المصلحة العامة ، وكان لا بد من إيجاد هيئة مختصة هيئت بطريقة تجعلها تكافح هذه الجرائم ، من خلال اعتمادها على اشخاص من ذوي الخبرة والدراية الكافية للإحاطة بهذه الجرائم وتميزت بكفاءة عالية داخل المجتمع، كون التحري وجمع الادلة في هذه القضايا يحتاج إلى أعضاء ضبط متخصصين^(١) .

ويلاحظ أن الجرائم الواردة في أعلاه تتصل بعمل الموظف أو المكلف بخدمة عامة ، فيما يتعلق بتجاوزه لحدوده الوظيفية ، وكون جرائم الرشوة والاختلاس من اكثر الجرائم انتشاراً على نطاق الوظيفة العامة ، إذ الدافع من ارتكابها الحصول على منافع شخصية والاثراء على حساب المصلحة العامة ، ففي جريمة الرشوة يسعى الفاعل إلى الحصول على المنفعة سواءً أكانت منفعة عاجلة أم آجلة ، وعلى اختلاف أنواعها مادية كانت أم معنوية ، إلى غيرها من جرائم الوظيفة العامة^(٢) .

ونصت المادة (١/سابعاً) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل ، على أن الكسب غير المشروع ، كل زيادة في أموال المكلف تزيد على (٢٠%) في أموال المكلف أو أموال زوجه أو أولاده ، لا يتناسب مع مواردهم الاعتيادية ، ولم يثبت المكلف سبباً مشروعاً لهذه الزيادة ، ويعد كسباً غير مشروع الاموال التي يثبت حصول الشخص الطبيعي عليها بالاشتراك مع المكلف بقرار قضائي .

وفي الفصل الرابع من القانون أعلاه ، وتحت عنوان الكسب غير المشروع ، الزام من يشغل احدى الوظائف العليا في الدولة بضرورة تقديم كشف الذمة المالية ، إذ نصت المادة (١٦) منه على " أولاً : يلتزم كل من يشغل إحدى الوظائف أو المناصب الآتية اصالة أو وكالةً بتقديم اقرار عن نمته

(١) د. فخري عبد الرزاق الحديثي، اصول الاجراءات في الجرائم الاقتصادية ، شركة الحر للطباعة الفنية ، بغداد، ١٩٨٧، ص٥١.

(٢) د. فخري عبد الرزاق الحديثي ، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص ، ط٣، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة ، ٢٠٠٧، ص٧٦.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

المالية : أ- رئيس الجمهورية ونوابه ...".^(١) ، ويعد الامتناع عن تقديم كشف الذمة المالية أحد الاسباب الموجبة لتحريك المسؤولية الجنائية للفئات المشمولة بهذا القانون ، وضمن المدد الزمنية الواردة فيه .

الفرع الثاني

الحالات الموجبة لاتهام أعضاء الوزارة

تعتبر القواعد الموضوعية لمحاكمة أعضاء الوزارة (رئيس مجلس الوزراء-الوزراء) الأساس الذي من خلاله يتم مساءلتهم جنائياً ، وذلك عند اتيانهم افعالاً غير مشروعة متعلقة بوظائفهم ، أو غير متعلقة بها ، والتي تشمل الخطأ المقترف من قبلهم والذي يولد ضرراً للمجتمع ، وهذا الخطأ هو الأساس الذي يوجب العقاب ، وهو الذي يقوم عليه النظام الجنائي وليس النتائج التي أحدثها الفعل^(٢) .

لم تفرق دساتير أغلب الدول في المسؤولية الجزائية لأعضاء الوزارة (رئيس مجلس الوزراء والوزراء)، إذ تنص الدساتير والقوانين الإجرائية على قواعد وإجراءات محاكمتهم ومتابعتهم، فهم سواء أمام تحمل المسؤولية الجزائية، وذلك إعمالاً لمبدأ المساواة أمام القانون، وحسن سير عجلة العدالة^(٣) .

وقد خلا دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ من نصوص تعالج المسؤولية الجزائية لأعضاء الوزارة ، ولا مسوغات توجيه الاتهام لهم ، بخلاف ما هو عليه الحال بالنسبة لرئيس الجمهورية ، وأن الدستور وبموجب المادة (٩٣/سادساً) ، أشار إلى أن المحكمة الاتحادية تفصل بالاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ، وينظم ذلك بقانون ، أي أن الدستور أحال تنظيم إجراءات إتهام ومحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية إلى قانون يصدر لذلك ، إلا أن هذا القانون لم يصدر لحد الآن ، إذ لا يزال مشروع القانون في أروقة مجلس النواب لاستكمال مراحل تشريعه.

وقد حدد مشروع قانون الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ، الحالات التي يسأل عنها رئيس الوزراء والوزراء ، والتي تسوغ توجيه الاتهام له وذلك في المادة (٣) منه والتي حددت بثلاث حالات وهي :

(١) المادة (١٦) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١، المعدل.

(٢) د. جمال إبراهيم الحيدري، شرح احكام القسم الخاص من قانون العقوبات، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٤، ص ٥٢.

(٣) المادة (٧٠) من دستور لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

أولاً : الحث في اليمين الدستورية:

جاء في مشروع قانون الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء، على جريمة الحث باليمين الدستورية بأنها إحدى مسوغات إتهام رئيس الوزراء^(١).

ويؤدي رئيس الوزراء قبل المباشرة بأعمال وظيفته، اليمين الدستورية أمام مجلس النواب^(٢)، وبالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور، وبالنظر لما جاء في هذه المادة من التزامات وتعهدات ملزمة لرئيس الوزراء، فإن مخالفة موجبات هذا القسم ينشأ عنه جملة من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات العراقي، كجريمة المساس باستقلال العراق ووحدته وسلامة ارضه ومياهه وسمائه وسيادته^(٣).

ويجب عليه أيضاً عدم المساس بمبدأ استقلال القضاء، فالسلطة القضائية مستقلة تختص بالفصل في المنازعات الناشئة بين الافراد أنفسهم أو بينهم وبين الدولة، ويساهم في صيانة حقوق الافراد وتحقيق الأمن والأمان القانوني للأفراد، ولا يمكن له ذلك إلا بتوافر الاستقلال التام عن السلطات العامة الأخرى^(٤)، وإن مفهوم استقلال القضاء يتمثل بمنح السلطة القضائية الحرية التامة في عملية اصدار الاحكام ومباشرة أعمالها على اكمل وجه وفقاً للقانون، وعدم محاولة الضغط على القضاة للتأثير على احكامهم، والامتناع عن اختراق السلطة القضائية، والالتزام بتحقيق الاستقلال القضائي الذي يقع على عاتق السلطات وخصوصاً السلطة التنفيذية^(٥).

ويتحقق مبدأ استقلال القضاء من خلال استقلال القضاة أنفسهم من جانب، واستقلال السلطة القضائية بأكملها من جانب آخر، ومن خلال النص على هذا المبدأ في صلب الوثيقة الدستورية،

(١) المادة (٣) من قانون الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء لسنة ٢٠١٤.

(٢) المادة (٧٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (١٥٦) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٤) المادة (٨٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥) حسين جبار عبد حمد النائلي، القوانين التي تحجب حق التقاضي ومدى دستوريتها، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٤، ص ١١.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

وجعلها سلطة موازية للسلطتين التشريعية والتنفيذية ، لها كيانها وموازناتها المستقلة^(١) ، وأورد الدستور مبدأ آخر يعزز مبدأ استقلال القضاء ، بأنّ القضاة غير قابلين للعزل إلا وفق الحالات التي ينص عليها القانون ، ويحدد القانون الاحكام الخاصة بهم ...^(٢).

وخلاصة القول أنّ مبدأ استقلال القضاء يتحقق من خلال استقلال السلطة القضائية في عملية إصدار الاحكام ، وضرورة منحها سلطة تصديق الاحكام ، كونها تضم كبار رجال القانون وهم الاقدر على ممارسة هذه الاختصاصات عن باقي السلطات في الدولة.

ثانياً : انتهاك الدستور:

ورد في مشروع قانون الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء على انتهاك الدستور ، بوصفه ثاني مسوغات إتهام رئيس الوزراء والذي حدد مكوناتها وعناصرها^(٣) ، إذ نصت المادة (١/ ثانياً) من مشروع القانون بأنّ انتهاك الدستور هو " مخالفة نص من نصوص الدستور أو وقف العمل بأحكامه جزئياً أو كلياً أو إلغائه أو تعديله دون اتباع القواعد الموضوعية أو الإجرائية المحددة في الدستور ".

إنّ المعنى المستقى من النص، أنّ رئيس الوزراء يعد مرتكباً لجريمة انتهاك الدستور في حالة إتيانه إحدى الحالات الأربعة الموجبة لمساءلته وهي : مخالفة نصوص الدستور ، وإيقاف العمل بأحكام الدستور أو إلغائه ، وتعديل النصوص الدستورية دون اتباع الاجراءات التي نصت عليها الدستور ، ومخالفة الفلسفة التي بني عليها الدستور .

ثالثاً : الخيانة العظمى:

بيّن مشروع قانون الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ، أن الخيانة العظمى إحدى مسوغات إتهام رئيس مجلس الوزراء والوزراء،

(١) د. عدنان عاجل عبيد ، اثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون ، مصدر سابق، ص ٨٥.

(٢) المادة (٩٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٣) من مشروع قانون الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

وحدد الأفعال التي تدخل ضمن الخيانة العظمى وتتمثل في : الأفعال التي تمس سيادة واستقلال جمهورية العراق أو أمنه الداخلي أو الخارجي أو نظام الحكم الجمهوري^(١).

ويلاحظ وكما مر بنا أن العناصر المكونة لجريمة الخيانة العظمى ، أنها نُظمت كجرائم جنائية ضمن قانون العقوبات العراقي وتحت مسمى الجرائم المضرة بالمصلحة العامة في المواد (١٥٦-١٨٩)، وكذلك تحت مسمى الجرائم الماسة بأمن الدولة الداخلي في المواد (١٩٠-٢٢٢) وكما مر بيانه.

أما عن الإخلال بالواجبات الوظيفية ، فقد اختلف الفقهاء في تحديد مفهومها لعدم تحديد مفهومها دستورياً ، فيرى الفقه بأنها " الجرائم المرتكبة من رئيس مجلس الوزراء والوزراء أثناء ممارستهم المهام الموكلة اليهم أو بسببها ، والتي لها صلة وثيقة بالوظيفة الوزارية على أن يتم اتهامهم وفقاً لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات^(٢) ، إضافةً لذلك أورد الدستور العراقي بعض الأفعال التي تحرك مسؤولية أعضاء السلطة التنفيذية أرزاءها ، مثال ذلك المادة (١٢٧) من الدستور والتي نصها " لا يجوز لرئيس الجمهورية ، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء... أن يستغلوا في أن يشتروا أو يستأجروا شيئاً من أموال الدولة أو أن يؤجروها أو يبيعوا لها شيئاً من أموالهم ، أو أن يقاضوها عليها أو أن يبرموا مع الدولة عقداً بوصفهم ملتزمين أو موردين أو مقاولين " .

وأورد الدستور هذه الأفعال على سبيل المثال ، والتي يمتنع على أعضاء السلطة التنفيذية إتيانها، وتعرضهم للمسؤولية الجنائية حالة إتيانها ، على اعتبار أنها تندرج ضمن جريمة استغلال النفوذ الواردة في قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل^(٣).

وبين التعديل الأول لقانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١^(٤)، في المادة (١٦) منه والتي نصت على " أولاً : يلتزم كل من يشغل إحدى الوظائف أو المناصب الآتية أصالة أو وكالةً بتقديم إقرار عن ذمته المالية: ...ج- رئيس ونواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء...

(١) المادة (١/ثالثاً) من مشروع قانون الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء.

(٢) د. مصدق عادل طالب، محاكمة رئيس وأعضاء السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص ٤٣١.

(٣) المواد (٣٠٧-٣٤١) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٤) تعديل بالقانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩ المنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٥٦٨ في ٢٣/٢/١١/٢٠١٩.

المطلب الثاني

الحالات الموجبة لاتهام أعضاء السلطة التنفيذية في الدساتير المقارنة

إن استقراء نصوص الدساتير المقارنة محل الدراسة ، يتبين لنا أنها اختلفت في تحديد القواعد الموضوعية أو مسوغات إتهام أعضاء السلطة التنفيذية في الدولة ، تبعاً للنظام السياسي المتبع في تلك الدول، وهي كما يأتي:

الفرع الاول

الحالات الموجبة لاتهام أعضاء السلطة التنفيذية في دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧

يتميز منصب رئيس الدولة في الولايات المتحدة الامريكية ، عن سائر أعضاء السلطة التنفيذية ، إلا أنه تشابهت حالات اتهام أعضاء السلطة التنفيذية ، ويمكن بيان ذلك من خلال ما يأتي :

أولاً : الحالات الموجبة لاتهام رئيس الدولة في دستور الولايات المتحدة :

يُعد النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الامريكية أقدم وأعرق الأنظمة الرئاسية في العالم ، حيث نظم الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ المعدل ، الاحكام الموضوعية لمحاكمة رئيس الدولة ، إذ نصت المادة (٢/فقرة ٤) منه على " يُعزل الرئيس أو نائبه أو أي من موظفي الولايات المتحدة المدنيين من مناصبهم إذا وجه لهم إتهام نيابي بالخيانة أو الرشوة أو أية جنح أو جرائم كبرى... " (١).

إن التمعن بالنص أعلاه يبين لنا بوضوح الحالات التي توجب مساءلة رئيس الدولة ، والتي سيتم تناولها وكما يأتي :

١ **جريمة الخيانة** : عرّفت المادة (٣/فقرة ٣) من الدستور الأمريكي الخيانة العظمى بأنها " يقتصر مفهوم جريمة الخيانة ضد الولايات المتحدة ، بشن الحرب ضدها ، أو الموالاة لأعدائها ، أو تقديم المعونة لهم ، ولا يجوز إدانة أي شخص بالخيانة إلا بناءً على شهادة شاهدين بوقوع العمل نفسه ، أو بناءً على الاعتراف في محكمة علنية ، وللكونجرس سلطة تحديد عقوبة الخيانة... " (٢).

(١) المادة (٢/فقرة ٤) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧.

(٢) المادة (٣/فقرة ٣) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

ونلاحظ أنّ الدستور تناول مفهوم الخيانة ، في نطاق ضيق أقتصر على الجرائم الماسة بأمن الدولة الخارجي ، والتي تتمثل في عدم الولاء للدولة وتكون الخيانة اثناء نشوب الحرب ، كتقديم المساعدة للعدو ، والعمل على اسقاط الحكومة بصورة علنية ، أو محاولة تمكين الأجنبي بالسيطرة على الدولة^(١).

٢ جريمة الرشوة: عرّفت جريمة الرشوة بأنها " تلقي أو تقديم أية مكافأة غير مستحقة من قبل أو إلى أي شخص ، لأمر تتعلق بأعماله العادية أو بإدارة العدالة ، في أمر للتأثير على سلوكه في المنصب ، وحمله على التصرف بشكل مخالف لقواعد النزاهة والصدق المعروفة ، وترتكب من قبل الاشخاص الرسميين ، باستخدام سلطاتهم بطريقة معينة مستغلين تواجدهم فيها لقاء مكافئة أو وعد وما إلى ذلك^(٢).

ولم تثر جريمة الرشوة أي خلاف بين الفقهاء حول تعريفها ، كونها تم تنظيمها عن طريق القوانين العقابية ، إذ أنّ جريمة الرشوة من الجرائم العمدية التي تتطلب توافر القصد الجنائي لدى أطرافها، الراشي والمرتشي والوسيط ، والتي تغطي النطاق المادي للجريمة من حيث نشاط الجاني (الطلب والقبول) ، وموضوع النشاط (العطية أو المنفعة أو الميزة أو الوعد) ، ومقابل العطية أو المنفعة (ما يقوم به المكلف بخدمة عامة لأداء عمل أو الامتناع عن عمل)^(٣).

٣ جرائم الجنايات والجنح الكبرى: ثار خلاف بين الفقهاء حول ما المقصود بها، وأنقسم الفقه حولها إلى عدة آراء:

أ- الرأي الأول: يضيق هذا الرأي من تفسير النص، إذ يرى أنها الجرائم المعاقب عليها على وفق قانون العقوبات^(٤).

(١) د. رافع خضر صالح شبر، المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، مصدر سابق، ص ٢٧.

(2) Jared p. col, Impeachment and Constitution congressional Research Service.2019, p43

والرشوة تعرف بانها" كل موظف او مكلف بخدمة عامة طلب او قبل لنفسه او لغيره عطية او منفعة او ميزة او وعداً بشيء من ذلك لأداء عمل من اعمال وظيفته او الامتناع عن او الاخلال بواجبات الوظيفة، المادة (٣٠٧) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٣) د. جمال إبراهيم الحيدري، شرح احكام القسم الخاص من قانون العقوبات، المصدر السابق، ص ٧١.

(٤) أستاذنا: د. غانم عبد دهش، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، مصدر سابق، ص ٤٨٦.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

إذ أن التوسع في نطاق التجريم من شأنه تحويل المسؤولية الجنائية الى سياسية، وأن يتحول النظام الرئاسي إلى نظام برلماني^(١).

ب- الرأي الثاني : والذي يرى انصاره الذين يوسعون من تفسير النص، على أنها لا ينبغي حصرها في الجرائم الجنائية فقط ، وإنما تشمل كافة التصرفات التي تدلل على إن صاحبها غير كفء لتولي المناصب العامة ولاسيما منصب رئيس الدولة ، كإساءة استعمال السلطة ، وخيانة الثقة العامة، واستغلال النفوذ وما إلى ذلك من أفعال^(٢).

ت- الرأي الثالث : ومن الفقهاء من يرى أنها الأفعال التي تعتبرها الأغلبية العادية لمجلس النواب أنها تصلح للاتهام ، وتعد من قبل ثلثي مجلس الشيوخ الحاضرين بأنها خطيرة وتوجب عزل المتهم من منصبه عند ارتكابها^(٣).

ويرى الباحث أن الرأي الأول هو الأرجح ، إذ أنه أجدى وأقوم، كونه ينسجم مع المبدأ الدستوري الأبرز (لا جريمة ولا عقوبة الا بنص)، والخذ بما سواه يؤدي إلى اتساع مساحة التجريم.

وجدير بالإشارة إن الجنايات التي يسأل عنها أعضاء السلطة التنفيذية ، تختلف باختلاف القوانين العقابية في الدول ، فعلى سبيل المثال ، في الولايات المتحدة الامريكية كل جريمة تدخل في قسم الجنايات تكون سبباً للمسؤولية ، وإنّ تحديد كون الجنايات خطيرة من عدمها متروك تقديره لمجلس الشيوخ^(٤).

ثانياً : الاحكام الموضوعية لمحاكمة الوزراء في الدستور الامريكي :

أشارت المادة (٢/ الفقرة ٤) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل إلى أن " يُعزل ... وجميع موظفي الولايات المتحدة الرسميين المدنيين من مناصبهم إذا وجه إليهم اتهام نيابي بالخيانة العظمى أو الرشوة أو أية جنح أو جرائم كبرى، وادينوا بمثل هذه التهم".

(١) د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري مصدر سابق، ص ٢٩٩.

(٢) د. هانم احمد محمود سالم، المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية، مصدر سابق، ص ٢٢٣.

(٣) د. مصدق عادل طالب، محاكمة رئيس وأعضاء السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص ١٢٣.

(٤) د. رافع خضر صالح شبر، الاختصاص القضائي للبرلمان، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت ، ٢٠١٧، ص ١٣٣.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

وهذه المادة توجب تحريك المسؤولية الجزائية بحق الوزراء (السكرتيرين) بصورة صريحة، وذلك عند ارتكاب أحدهم جريمة الخيانة العظمى أو الرشوة أو أية جنحة أو جريمة كبرى وهي ذاتها حالات مساءلة رئيس الدولة، المذكورة آنفاً.

والملاحظ أن دستور الولايات المتحدة الأمريكية في المادة (1/فقرة 4) ، قرر عزل الموظفين حالة ارتكابهم لجرم جنائي إلا أنه أغفل حالات العزل التي تتم بتوافر أسباب أخرى كالإهمال الجسيم أو المتعمد أو استخدام سلطات المنصب بشكل غير لائق ، وعدم الكفاءة أو التقصير في الواجبات الوظيفية الملقة على عاتقهم أو إساءة استخدام السلطة أو سلوك يتعارض مع وظيفته أو غرض المنصب⁽¹⁾.

الفرع الثاني

حالات إتهام أعضاء السلطة التنفيذية في الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ النافذ عام ٢٠٠٠

تعتبر سويسرا المثال الفريد الذي يعتنق النظام المجلسي في الوقت الحاضر، ولم ينظم دستورها لسنة ١٩٩٩ والنافذ عام ٢٠٠٠ الاحكام الموضوعية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية، وترك أمر تنظيمها للتشريعات العادية ، وحدد القانون الاتحادي بشأن مسؤولية أعضاء السلطة الاتحادية الصادر عام ١٩٥٨ المعدل في ٥ كانون الاول ٢٠١١، النطاق الشخصي للمسؤولية الجزائية وذلك بإيراد الفئات التي تخضع إلى احكامه والذين يمارسون الوظائف العامة الاتحادية وهم : (أعضاء المجلس الاتحادي والمستشار الاتحادي ، الأعضاء الاصليون والأعضاء المناوبون في المحاكم الاتحادية ، أعضاء السلطة الإشرافية والنائب العام، أعضاء اللجان التي هي خارج المحاكم الاتحادية والسلطات الاتحادية، ضباط وموظفين آخرين في الحكومة الاتحادية جميع الأشخاص الذين يعهد اليهم مباشرة خدمات عامة للاتحاد)^(٢) ، والتي سنقوم بدراستها بالتفصيل الآتي :

(1) Jared P. Col , p11.

(٢) استاذنا : د. غانم عبد دهش ، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية ، مصدر سابق ، ص ٤٩١ ، والمادة (1/فقرة ١) من القانون الاتحادي بشأن مسؤولية أعضاء السلطة الاتحادية الصادر عام ١٩٥٨ المعدل في ٥ كانون الاول ٢٠١١.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

ولاً : الحالات الموجبة لاتهام رئيس الدولة في سويسرا :

يُعد الدستور السويسري الصادر عام ١٩٩٩ النافذ عام ٢٠٠٠، من الدساتير التي لم تنظم اختصاص السلطة التشريعية في إتهام ومحاكمة أعضاء الوزارة ، عن الجرائم التي يرتكبونها أثناء ممارسة وظائفهم أو بسببها ، وأحالت أمر تنظيمها إلى القوانين والتشريعات العادية ، إذ اخضعتهم إلى أحكام القانون الاتحادي بشأن مسؤولية أعضاء السلطة الاتحادية الصادر عام ١٩٥٨ والمعدل في ٥ كانون الاول ٢٠١١، إذ حدد القواعد الموضوعية في محاكمة أعضاء المجلس الاتحادي في بعض الجنايات والجنح ومنها الخيانة العظمى ، انتهاك حقوق الافراد ، وجرائم تزييف العملة ، وبعض الجنح السياسية^(١) ، وهي كما يأتي :

١- **جريمة الخيانة العظمى** : لم يُعرف القانون المذكور جريمة الخيانة العظمى ، وإنما ذكر العناصر المكونة لها ، وهي الجرائم والمخالفات الموجهة ضد الدولة وضد سلطات الدفاع الوطني ، والتي تضمنها قانون العقوبات السويسري الصادر في ٢١ ديسمبر لسنة ١٩٣٧ والمعدل في ٢٨ ديسمبر لسنة ٢٠٠٤، في الباب الثالث عشر منه ، إذ يكون كل شخص مسؤول عن جريمة الخيانة العظمى ، عند قيامه بأعمال تهدف إلى تعديل الدستور الاتحادي ، أو دستور أي من الكانتونات بالقوة، أو محاولة عزل السلطات الدستورية، أو إضعافها، أو محاولة اقتطاع أجزاء من الاراضي السويسرية عن الاتحاد أو أي إقليم من الكانتونات^(٢).

ويعد مرتكباً لجريمة الخيانة العظمى أي شخص يرتكب أعمال تنتهك استقلال الاتحاد أو تعرضه للخطر، أو محاولة مساعدة قوات أجنبية للتدخل في شؤون الاتحاد، أو محاولة الاتصال بدولة أجنبية أو مع وكلائها لشن الحرب ضد الاتحاد السويسري، أو دعم أية مساعي أجنبية موجهة ضد أمن الاتحاد، أو تقديم أو نشر معلومات مظللة أو تأكيدات كاذبة هدفها زعزعة أمن الاتحاد^(٣).

وتعتبر من مسوغات توجيه الاتهام الجنائي قيام أي شخص بالكشف عن أسرار الدولة عمدياً إلى دولة أجنبية أو إلى أحد وكلائها ، أو أي شخص يجري مفاوضات مع دولة اجنبية على حساب مصلحة واستقرار الاتحاد أو أحد الكانتونات يكون عرضة للاتهام والمسؤولية الجنائية^(٤).

(١) استاذنا : د. غانم عبد دهش، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، المصدر السابق، ص ٤٩٢.

(٢) المادة (٢٦٥) من قانون العقوبات السويسري لسنة ١٩٣٧ المعدل.

(٣) المادة (٢٦٦) من قانون العقوبات السويسري لسنة ١٩٣٧ المعدل.

(٤) المادة (٢٦٧) من قانون العقوبات السويسري لسنة ١٩٣٧ المعدل.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

ويكون مسؤول جزائياً، كل شخص يحاول تغيير العلامات والحواجر الحدودية الوطنية للاتحاد أو للاحد الكانتونات، أو يحاول إزالة أو إتلاف الشعار الوطني السويسري، أو علم الاتحاد^(١)، ويشكل التخابر والتجسس لصالح دولة اجنبية أو جهات أو منظمات اجنبية على حساب الاتحاد السويسري، جريمة خيانة عظمى يوجب توجيه الاتهام إلى مرتكبيها^(٢).

٢- جريمة انتهاك حقوق الافراد: تشكل انتهاكات حقوق الافراد من قبل القائمين بأعباء السلطة، جرائم يتوجب مسائلة مقترفيها، إذ تعتبر الاتصالات الخاصة بالأفراد والخدمات البريدية والطرود البريدية، من الاسرار الشخصية، التي لا يجوز إفشائها أو الاطلاع عليها أو محاولة الوصول اليها بأي طريقة كانت، أو تزويد أية أطراف أخرى عنها، كذلك يتوجب المحافظة على سرية الاتصالات السلكي واللاسلكية حتى بعد انتهاء العلاقة الرسمية المتعلقة بالعمل^(٣).

٣- جرائم تزييف العملة: تُعد جرائم تزييف العملة من الجرائم الماسة بالثقة العامة، كونها تؤدي إلى زعزعة الثقة بالدولة، إذ يعتبر سك العملة من مقومات سيادة الدولة، لذا تعتبر عمليات تزييف العملة من الجرائم التي يوجب القانون محاسبة مرتكبيها، وأن القيام بتزوير النقود المعدنية والاوراق النقدية ونسخها وتقليدها و طرحها للتداول يشكل جريمة، أوجب القانون محاسبة مرتكبيها كون خطرهما يشمل فئات واسعة من أفراد المجتمع ممن وصلت اليهم هذه النقود المزيفة ومحاولة التخلص منها بتداولها^(٤).

٤- الجرائم والجنح السياسية: من حالات أتهام رئيس الاتحاد، الجرائم والجنح السياسية، والمتمثلة بالجرائم ضد السلطة العامة، إذ يحظر استعمال العنف والتهديد ضد أي مسؤول أو عضو في سلطة رسمية، ومحاولة ارغامهم على القيام بأعمال لا تدخل في نطاق صلاحياتهم الوظيفية والرسمية^(٥)، ويعد من موجبات مسائلة رئيس الاتحاد، إخلاله بواجبات الوظيفة الرسمية ومحاولة الانحراف بسلطاته لكسب منافع شخصية لنفسه والحاق ضرر بالآخرين، أو للحصول على مكافآت غير مستحقة وتحقيق

(١) المواد (٢٦٨، ٢٧٠) من قانون العقوبات السويسري لسنة ١٩٣٧ المعدل.

(٢) المادة (٢٧٢) من قانون العقوبات السويسري لسنة ١٩٣٧ المعدل.

(٣) المادة (٣٢١/ثالثاً) من قانون العقوبات السويسري لسنة ١٩٣٧ المعدل.

(٤) المواد (٢٤٠، ٢٤١، ٢٤٢، ٢٤٣) من قانون العقوبات السويسري لسنة ١٩٣٧ المعدل.

(٥) المادة (٢٨٥) من قانون العقوبات السويسري لسنة ١٩٣٧ المعدل.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

ارباح، من خلال تجاوز حدود صلاحياته القانونية^(١) ، ويكون رئيس الاتحاد مسؤول أمام الاتحاد عن الأضرار التي يتسبب بها بشكل مباشر، بإهماله الجسيم والمتعمد في أداء واجباته الوظيفية^(٢).

وتعتبر انتهاكات القانون الفدرالي والقانون الدولي من قبل رئيس الاتحاد، من الأسباب المهمة التي توجب مساءلته، واتهامه أمام المحكمة الاتحادية، كون الحقوق السياسية مصونة بنص الدستور^(٣).

ثانياً: الحالات الموجبة لاتهام الوزراء في سويسرا :

يمارس المجلس الاتحادي إدارة شؤون الحكم بصورة جماعية فريدة ، اذ ليس لهؤلاء الوزراء أية صلاحيات بمعزل عن السلطة التشريعية ، فهم عبارة عن أداة لتنفيذ سياسية وتوجيهات هذه الأخيرة، فالسلطة التشريعية صاحبة القوة والقدرة في تعديل وإلغاء الاعمال والقرارات الصادرة عنهم واجبارهم على تعديل السياسة العامة على وفق مبتهاها^(٤).

وتخضع إجراءات إتهام ومحاكمة المسؤولين المتهمين بارتكاب جنائية أو جنحة إلى القواعد الخاصة للقانون الاتحادي ، في حالة ارتكابهم لجرائم اثناء تأدية وظائفهم^(٥) ، وتطبق إجراءات القانون الاتحادي لمسؤولية أعضاء السلطات الاتحادية ، بحق كل مسؤول يخالف واجباته الرسمية أو أعمال وظيفته ، سواء أكان ارتكابها داخل الدولة أم خارجها^(٦) ، وتستطيع السلطة التشريعية بما تملك من الهيمنة والسلطان ، من مراقبة أعمال وتصرفات أعضاء السلطة التنفيذية ، محاسبتهم في حالة مخالفتهم لما هو مرسوم لهم دستورياً^(٧).

(١) المواد (٣١٢، ٣١٣، ٣١٤) من قانون العقوبات السويسري لسنة ١٩٣٧ المعدل.

(٢) المادة (٨) من القانون الاتحادي بشأن مسؤولية أعضاء السلطة الاتحادية الصادر عام ١٩٥٨ المعدل في ٥ كانون الأول ٢٠١١.

(3) Adrian Vatter, Das politische system der schweiz, Nomos verlagsgesllsch,2014,p14

(٤) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، مصدر سابق، ص٣٤٦.

(٥) المادة (١/١٣) من القانون الاتحادي بشأن مسؤولية أعضاء السلطة الاتحادية الصادر عام ١٩٥٨ المعدل في ٥ كانون الأول ٢٠١١.

(٦) المادة (١/١٦) من القانون الاتحادي بشأن مسؤولية أعضاء السلطة الاتحادية الصادر عام ١٩٥٨ المعدل...

(7) Jereny Waldron: Separatio of powers in Thought and practice, Bosto-college La Review,2013,p433.

الفصل الثاني:...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

ومما تجدر الإشارة إليه أنه يجب في الانظمة البرلمانية أن تعمل الحكومة وفق ضميرها واستجابة لمصالح البلاد تحت رقابة وتوجيه البرلمان ، باعتبارها الموجه للسياسة العامة في الدولة ، وفي حالة عدم ثقة البرلمان بها يتوجه إلى سحب الثقة عنها ، إلا أن هذا مغاير تماماً لما معمول به في النظام السياسي السويسري ، إذ أن الحكومة توجه سياستها على وفق رغبات الجمعية الاتحادية ، ولا يمكن لها الاستقالة ، كونها تابعة إلى هذه الاخيرة، ويتوجب عليها الخضوع لها^(١).

(١) الحكومة السويسرية والادارة ، بحث منشور على شبكة الانترنت، تاريخ زيارة الموقع: ٢٠٢٠/٨/٧

المبحث الثاني

القواعد الإجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

إن معظم الدساتير ذات النظام الجمهوري أخضعت أعضاء السلطة التنفيذية إلى المسؤولية الجنائية في حالة إتيانهم لإحدى الجرائم أثناء ممارستهم لاختصاصاتهم أمام مجلس النواب^(١)، وتمنح الدساتير اختصاص توجيه الاتهام والتحقيق إلى السلطة التشريعية مع الاختلاف لدورها في محاكمتهم،

ويُعرف الاتهام بأنه " هو نسبة جريمة أو عدة جرائم إلى متهم دلت الوقائع القانونية أو الوقائع المادية إليه بارتكابها، وتوافر بعض الأدلة على ذلك " ^(٢)، ويمكن تعريفه أيضاً بأنه " إسناد وقائع إجرامية إلى شخص مشتبه فيه بارتكاب عمل مخالف للقانون يقوم قاضي التحقيق بالتحقيق فيها ^(٣).

أما التحقيق فيُعرف بأنه " هو مجموعة من الإجراءات والوسائل المشروعة التي هدفها جمع المعلومات وتمحيص الأدلة لغرض الوصول إلى إظهار الحقيقة ^(٤).

وتخضع عملية توجيه الاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية إلى قواعد وإجراءات خاصة يمكن دراستها بتقسيم المبحث إلى مطلبين، يكون الأول لقواعد الاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية في العراق، فيما يكون المطلب الثاني لقواعد الاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية في الدساتير المقارنة وكما يأتي:

المطلب الأول

قواعد الاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية في العراق

أولى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إجراءات الاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية أهمية خاصة، وذلك لما تتميز به مراكزهم الدستورية، وتختلف إجراءات إتهام رئيس الجمهورية عن باقي أعضاء

(١) د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، الإصدار الخامس، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩، ص ٣٨٥.

(٢) د. عبد الأمير العكيلي، د. سليم إبراهيم حربة، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، مصدر سابق، ص ١٤٠.

(٣) عبد الرزاق حسين كاظم العوادي، الفصل بين وظيفتي الاتهام والتحقيق في الدعوى الجزائية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٧، ص ٢٦.

(٤) د. سلطان الشاوي، أصول التحقيق الاجرامي، المكتبة القانونية، بغداد، من دون سنة طبع، ص ٧.

الفصل الثاني:...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

السلطة التنفيذية تبعاً للنظام السياسي ، وتختلف تبعاً لذلك السلطات التي تمارس عملية الاتهام والتحقيق ، عليه سيقسم المطلب إلى فرعين ، يتناول الأول ، إجراءات اتهام رئيس الجمهورية ، والفرع الثاني يكون حول إجراءات اتهام أعضاء الوزارة وكما يأتي :

الفرع الأول

إجراءات الاتهام والتحقيق مع رئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

تبنى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، أسلوباً خاصاً في اتهام رئيس الجمهورية والتحقيق معه ، يختلف عن الأسلوب المتبع مع الأشخاص العاديين ، وبالنظر لما يتمتع به من مركز دستوري سامي يجعل منه ممثلاً للدولة ورمزاً لوحدها وحامي لدستورها ، وعليه سوف نتولى دراسة الموضوع ضمن فقرتين ، نخصص الأولى للبحث في القواعد الاجرائية المتعلقة باتهام رئيس الجمهورية ، وندرس في الاخرى القواعد الاجرائية المتعلقة بالتحقيق معه وكما يأتي :

اولاً : القواعد الاجرائية المتعلقة باتهام رئيس الجمهورية

تختلف إجراءات توجيه الاتهام إلى رئيس الجمهورية ، باختلاف السلطة المختصة بتوجيه الاتهام ، سواء الاتهام النيابة أو الاتهام على وفق قانون هيئة النزاهة وكما يأتي :

١- الاتهام النيابة :

منح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وبموجب المادة (٦١/سادساً/ب) منه ، مجلس النواب دوراً أساسياً في المساءلة الجنائية لرئيس الجمهورية ، وذلك حين اتيانه أية حالة من الحالات الثلاث المسوغة لمساءلته (الحنث في اليمين الدستورية- انتهاك الدستور- الخيانة العظمى) ، ويجري تحريك الاتهام بناءً على اقتراح يتقدم به أعضاء مجلس النواب ويتخذ شكل طلب مسبب من الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء ، والمادة أعلاه حصرت إتهام رئيس الجمهورية بمجلس النواب دون غيره من السلطات^(١).

وتتمثل أسباب إتهام رئيس الجمهورية في العناصر القانونية والواقعية التي تكون المبرر وراء اتهامه ، حيث يقيم المجلس اتهامه على أسس قانونية وحالات واقعية محددة ، ويصدر قرار الاتهام وفقاً لهذه الأسباب ، إذ أنّ التسبب بضمانة حقيقية ، هدفها التبصر والتمحيص في تلك الأسباب ، وضمانة

(١) د. رافع خضر صالح شبر، القواعد الإجرائية لاتهام ومحكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٤، ص ٣٦.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

وسلامة الإجراءات المتعلقة بتوجيه الاتهام^(١) ، كما أشارت المادة (٥٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ ، والتي تنص على أن لمجلس النواب مساءلة أي من أعضاء مجلس الرئاسة بناءً على طلب مسبب وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

وأغفل الدستور العراقي عن إيراد أي نص يوجب وقف رئيس الجمهورية المتهم ، من أداء مهامه الوظيفية أثناء فترة اتهامه أمام مجلس النواب ، أو في فترة محاكمته أمام المحكمة الاتحادية ، حيث خالف الدستور العراقي غيره من الدساتير^(٢) ، والتي تقوم بوقف رئيس الجمهورية من مواصلة مهامه الوظيفية بصورة مؤقتة لحين الفصل في الاتهامات الموجهة إليه^(٣).

ويرى الباحث أنه يتوجب على المشرع العراقي مشايعة ما اتخذته أغلب الدساتير من الوقف المؤقت لرئيس الجمهورية عن ممارسة أعمال وظيفته لحين الفصل في الاتهامات ، لذا نقترح كف يد رئيس الجمهورية عن ممارسة صلاحياته بمجرد صدور قرار اتهامي من قبل مجلس النواب.

إضافةً لاختصاص البرلمان في توجيه الاتهام الجنائي لأعضاء السلطة التنفيذية الوارد في نص المادة (٦١) من الدستور ، وتطبيقاً لذلك فإن المادة (٣٢/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ أكدت اختصاص مجلس النواب بذلك ، إذ نصت على أن " يتولى مجلس النواب أعمال الرقابة على السلطة التنفيذية وتتضمن الرقابة الصلاحيات الآتية : أولاً : مساءلة أعضاء الرئاسة وأعضاء مجلس الوزراء بما فيهم رئيس الوزراء وأي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية...".

ويرى البعض من خلال تحليله لنص المادة (٦١/سادساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، أن المشرع الدستوري أستعمل مصطلح (مساءلة) ولم يستعمل مصطلح (إتهام)، بينما أورد مصطلح (الاتهام) في المادة (٩٣) من الدستور عند الحديث عن اختصاص المحكمة الاتحادية في الفصل بالاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ، مما يثير هذان المصطلحان من تباين في الصياغة بين شراح القانون الدستوري ، إذ يرى فريق منهم بأن مصطلح (مساءلة رئيس الجمهورية) يراد منه مساءلة رئيس

(١) د. رافع خضر صالح شبر، المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، مصدر سابق، ص ٢١٤.

(٢) المادة (٦١) من دستور لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل، والتي تنص على " يكف رئيس الجمهورية عن العمل عندما يتهم وتبقى سدة الرئاسة خالية الى ان تفصل القضية من قبل المجلس الاعلى " .

(٣) د. ياسر عطوي عبود الزبيدي، التنظيم الدستوري لمسؤولية رئيس الجمهورية امام المحكمة الاتحادية العليا، مجلة رسالة الحقوق، السنة الثانية، العدد الثاني، ٢٠١٠، ص ٩٧.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

الجمهورية سياسياً أمام البرلمان ، وللمجلس حق السؤال والاستجواب وسحب الثقة قبل انتهاء مدة ولايته، وسندهم في ذلك المادة (٦١/سادساً/أ)، كون المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية نظمتها الفقرة (سادساً/ب) من المادة ذاتها^(١).

فيما يرى آخر بأن مصطلح مساءلة رئيس الجمهورية هدفه إتهام الرئيس أمام مجلس النواب، حين ارتكاب أفعال يتم تكييفها على أنها انتهاكاً للدستور أو خيانة عظمى أو حثاً باليمين الدستورية الواردة في نص المادة (٥٠) من الدستور، ومن غير أن يكون الهدف منه المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ، وأساس ذلك طبيعة النظام البرلماني^(٢).

وخالف المشرع الدستوري العراقي المنهج المتبع في الدساتير البرلمانية ذات المجلسين التشريعيين في محاكمة رئيس الدولة ، والتي أسندت سلطة الاتهام إلى أحد المجلسين وأنطت مهمة محاكمته إلى المجلس الآخر ، بينما أشركت بعض الدساتير مجلسي البرلمان في سلطة الاتهام والمحاكمة^(٣) ، إذ منح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ سلطة إتهام رئيس الجمهورية إلى مجلس النواب ، دون إشراك مجلس الاتحاد في تلك الاجراءات^(٤).

ويتوجب حصول موافقة الاغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب لتوجيه الاتهام ، ولا بد أن يكون طلب الاتهام مسبباً ، كون التسبب ضماناً دستورية مهمة من ضمانات الاتهام الدستوري ، وركن جوهري في توجيه الاتهام إلى رئيس الجمهورية ، كونها تمثل الأساس القانوني لمشروعية مساءلته^(٥).

وإن السبب من وراء منح مجلس النواب اختصاص توجيه الاتهام لرئيس الجمهورية ، هو رغبة المشرع الدستوري في تدعيم اختصاص المجلس في مراقبة سير أعمال السلطة التنفيذية ، وكما جاء في المادة (٦١/ثانياً) من الدستور ، إذ منح النص مجلس النواب حق مساءلة أعضاء السلطة التنفيذية (رئيس

(١) د. حيدر محمد حسن الاسدي، عزل رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى، ط١، دار صفاء للنشر والتوزيع،

عمان ، ٢٠١٢، ص ١٤٥.

(٢) د. كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ٤٨.

(٣) المادة (٢/٦٨) من دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ المعدل.

(٤) د. رافع خضر صالح شبر، المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، مصدر سابق، ص ١٩٧.

(٥) د. رافع خضر صالح شبر، القواعد الإجرائية لاتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات المجلسين التشريعيين،

المصدر السابق، ص ٣٦ .

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

الجمهورية- رئيس مجلس الوزراء- الوزراء) مساءلتهم جزائياً من خلال توجيه الاتهام الجنائي عما يرتكبونه من جرائم.

٢- إجراءات الاتهام بموجب قانون هيئة النزاهة :

منح المشرع العراقي جهات أخرى حق إتهام أعضاء السلطة التنفيذية ، إذ جاء في قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل ، إمكانية توجيه الاتهام الجنائي عن قضايا الفساد المالي والاداري ، وقضايا الامتناع عن كشف الذمة المالية^(١).

والفساد المالي " يتمثل بالانحرافات المالية التي تخالف الاحكام والقواعد التي تنظم الشؤون المالية التي تنظم سير العمل الاداري والمالي للسلطة التنفيذية وجميع مؤسساتها ، ومن مصادقيها الرشاوى والاختلاسات والتهرب الضريبي والمحابات والمحسوبة في تولي الوظائف العامة ، إضافة إلى السياسات المرتجلة التي تؤدي بدورها إلى سوء توزيع الموارد والدخول وتحميل الإدارة الحكومية أعباء كبيرة ، ورصد أموال طائلة للنهوض بمهامها دون أدنى متابعة ورقابة ومساءلة"^(٢).

فيما يتمثل الفساد الاداري بالانحرافات الادارية في الوظيفة العامة ، كالمخالفات التي تصدر عن الموظف والمكلف بخدمة عامة ، أثناء تأديته أعمال وظيفته المنصوص عليها في التشريعات والقوانين والانظمة والضوابط ، ومن أمثلة الفساد أيضاً عدم احترام اوقات الدوام الرسمي والتخاذل والتكاسل وعدم التحلي بالمسؤولية ، وإفشاء أسرار الوظيفة ، وأتباع الاساليب الملتوية في انجاز الاعمال الوظيفية ، أو إهمال أو تقصير في الجهاز الاداري^(٣) ، ومن صور الفساد الاداري ، الاهمال الجسيم في أداء واجبات الوظيفة العامة ، وسوء استعمال السلطة التي منحها المشرع للموظف العام .

لم يُعرف المشرع العراقي كشف الذمة المالية ، وإنما أشار القانون أعلاه إلى ضرورة تقديم المكلف كشفاً بذمته المالية وحدد الفئات المشمولة^(٤) ، فيما عَرَف البنك الدولي إقرار الذمة المالية بأنها "

(١) المادة (١/ثالثاً/سابعاً) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٢) حمزة حسن خضر الطائي ، الفساد الاداري في الوظيفة العامة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والسياسة ، الاكاديمية العربية المفتوحة، الدنمارك ، ٢٠١١ ، ص ٩٠.

(٣) د. سمير عبود عباس و صباح نوري عباس ، الامم المتحدة وفساد الحكومة ، بحث منشور على موقع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، هيئة التعليم التقني ، معهد الإدارة الرصافة ، الفساد المالي والاداري في العراق لسنة ٢٠٠٨ ، ص

١٧-١٥ www.nazaha.iq/search-web/edare/8.doc

(٤) المادة (١٦) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

افصح مالي يتم فرضه على الموظفين العموميين وفق القانون ، للكشف عن أية معلومات تتعلق بأموالهم ومصادر دخولهم وما يملكون من أسهم^(١).

وعرّف أحد الكتاب كشف الذمة المالية بأنه " إحدى الوسائل المهمة التي يتبعها المشرع في سبيل مكافحة الفساد وحماية الوظيفة العامة ، من يتاجر بها واستغلالها ، ومحاولة منع تضارب المصالح معها، وهي وسيلة رقابية معتبرة على الاموال التي يحصل عليها المكلف من غير موارده الاعتيادية " ^(٢).

والإجراءات المتخذة في قانون هيئة النزاهة جميعها تتم على وفق قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل ، من خلال تحديد اوصاف الفعل وزمان ارتكابه ومكانه والمادة القانونية المنطبقة عليه وما إلى ذلك من الإجراءات...^(٣).

ثانياً : إجراءات التحقيق في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية :

لم ينظم الدستور وسيلة التحقيق البرلماني ، بالرغم من أن غالبية الدساتير المقارنة نظمته ، وهذا خلل واضح يتوجب معالجته بالتعديل لمسايرة الدساتير في النظم البرلمانية ، إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ ، تلافى ذلك بمنح المجلس حق تشكيل اللجان التحقيقية في المواد من (٨٢-٨٥).

ويُعرف التحقيق البرلماني بأنه : عملية تقصي الحقائق في مسألة معينة من مسائل مخالفات المرتكبة من رئيس الجمهورية ، حيث تتولى التحقيق اللجان المشكلة من أعضاء المجلس النيابي المنتخبين ، غايتهم الكشف عن العناصر المادية والمعنوية المسوغة لمسؤولية الرئيس ، إضافةً لحق هذه اللجان من الاطلاع على كافة الوثائق والمستندات اللازمة واستدعاء ما تراه ضرورياً من المسؤولين التنفيذيين ، للمثول أمامها والاستفسار عن جميع الوقائع والملابسات^(٤).

(١) نقلاً عن : د. منصور حاتم الفتلاوي، نظرية الذمة المالية، دراسة مقارنة بين الفقهين الوصفي والاسلامي، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص ١٠٣.

(٢) ضياء عبدالله عبود الجابري، صفاء جبار عبد البديري، الاحكام الاجرائية لجريمة الامتناع عن كشف الذمة المالية في التشريع العراقي، مجلة جامعة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد(١)، المجلد (٧)، سنة ٢٠١٦، ص ١٢٣.

(٣) المادة (١٨٧) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل.

(٤) د. ايهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، مصدر سابق ، ص ١٢٠.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

ويرى البعض أنّ التحقيق البرلماني " اختصاص يثبت للسلطة التشريعية ، دون الحاجة إلى النص عليه في صلب الوثيقة الدستورية ، كونه يعتبر جوهر العمل النيابي وأساس وجوده ، وتكفل النظام الداخلي للمجلس ببيان طرق وصلاحيات تلك اللجان" (١).

نظم الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ اختصاص مجلس النواب في مساءلة رئيس الجمهورية ، فنصت المادة (٦١/سادساً) على " مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب " ، وهنا لم يميز المشرع الدستوري بين مراحل المساءلة المتمثلة بالاتهام والتحقيق ، ويستشف من هذا أنّ مجلس النواب هو المختص بممارسة إجراءات الاتهام والتحقيق (٢).

وبصدد تشكيل لجان التحقيق البرلمانية تنص المادة (٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب على " يتم تشكيل اللجان المؤقتة ولجان التحقيق بموافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة أو من خمسين عضواً من الأعضاء".

وتحيل رئاسة مجلس النواب طلب إتهام رئيس الجمهورية، المسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بكافة وثائقه إلى لجنة التحقيق لدراسته واتخاذ الإجراءات اللازمة، حيث تنظم اللجنة جلساتها وتدوّن حواراتها ومناقشاتها، لاستجلاء الحقيقة، إضافةً إلى تمتع اللجنة بصلاحيات واسعة في تقصي الحقائق، والاستعانة بالخبراء وسماع ما ترى من الشهود، ويحق لها طلب كل ما هو ضروري من معلومات ووثائق من أية جهة حكومية (٣).

(١) د. عادل الطباطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، منشورات مجلة دراسات الخليج ، الجزيرة العربية (١٤)، الكويت، ١٩٨٥، ص ٢٧٧.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، الاختصاص القضائي للبرلمان، مصدر سابق، ص ٢١٧، وينظر أيضاً ما جاء بالمادة (٦١) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ المعدل، باختصاص أحد مجلسي البرلمان بالتحقيق مع رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضاء أحد المجلسين، ويتم تكليف ممثل الادعاء العام من قبل الجهة المستدعية .

(٣) المادة (٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦، والتي تنص على (يتولى مجلس النواب اعمال الرقابة على السلطة التنفيذية، وتتضمن الرقابة ...اولاً: مساءلة أعضاء مجلس الرئاسة ومساءلة واستجواب أعضاء مجلس الوزراء ...ثانياً: اجراء التحقيق مع أي من المسؤولين المشار إليهم في أعلاه باي واقعة يرى المجلس لها علاقة بالمصلحة العامة او حقوق المواطنين)، والمادة (٨١) والتي تنص على (اولاً: على الرئاسة إحالة الموضوعات بكامل وثائقها الى اللجان لدراستها ومناقشتها واتخاذ التوصيات المناسبة بشأنها)

الفصل الثاني:...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

وتتخذ لجنة التحقيق مع رئيس الجمهورية، كافة الإجراءات الواردة في المادتين (٣٢، ٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦، وأن قرارات اللجنة تصدر بالأغلبية، وعند تعادل الأصوات يرجح كفة الجانب الذي صوت معه رئيس اللجنة، وبعد انتهائها من إجراءات التحقيق واتخاذ القرار، ترفع تقريرها والتوصيات إلى هيئة الرئاسة لعرضها على المجلس^(١).

وبانتهاء عمل البرلمان والتصويت على توصيات اللجنة التحقيقية المختصة بمسائلة رئيس الجمهورية، تقوم بإحالة جميع الوظائف وكافة الوثائق والادلة والقرائن والأسباب الموضوعية والواقعية التي تثبت ارتكابه إحدى موجبات المساءلة الجنائية، والتي حصلت عليها اثناء التحقيق مع الرئيس بعد التصويت بالموافقة على إحالة الرئيس المتهم إلى المحكمة المختصة^(٢).

نلاحظ أنّ سلطة التحقيق أسندت إلى مجلس النواب، وعلى وفق قانون مجلس النواب وتشكيلاته، والنظام الداخلي لمجلس النواب، وأنّ المشرع قد جمع بين سلطتي (الاتهام والتحقيق)، إذ جمع بين اختصاصين متعارضين، مما يوشر إمكانية التأثير والتداخل بين السلطتين أو المساس بالحياد المطلوب بينهما، فالسلطة التي توجه الاتهام تتمسك به كونها هي التي وجهته، مما يعني اهتمامها بجمع الأدلة ضد الرئيس، إلا أنه من اعتبارات تحقيق العدالة وعدم تعرض سلطة الاتهام للتجريح وازدواجية إلى غلبة الطابع السياسي، لذا يتوجب أن يتولى التحقيق سلطة غير السلطة التي توجه الاتهام.

الفرع الثاني

إجراءات الاتهام والتحقيق مع أعضاء الوزارة

تحرص غالبية الدساتير والتشريعات على إيراد نصوص تنظم بمقتضاها قواعد وإجراءات الاتهام والتحقيق مع أعضاء الوزارة (رئيس مجلس الوزراء- الوزراء)، وأنّ نقطة البدء في اشارة المسؤولية الجزائية لأعضاء الوزارة تتمثل بتنظيم قواعد وإجراءات الاتهام والتحقيق الواجب اتباعها، وتختلف تلك الإجراءات عن الإجراءات المتبعة في إتهام رئيس الجمهورية لاختلاف المراكز القانونية بينهم، ويمكن تفصيل ذلك على وفق الآتي:

(١) د. رافع خضر صالح شير، الاختصاص القضائي للبرلمان، مصدر سابق، ص ٢٩١.

(٢) رياض محسن مجول، التحقيق البرلماني في الانظمة السياسية البرلمانية، الامريكي والمصري والعراقي، اطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠٠٦، ص ١٧٨.

أولاً : القواعد الإجرائية لاتهام أعضاء الوزارة :

اختلفت قواعد وإجراءات إتهام أعضاء الوزارة الواردة في الدستور ومشروع قانون الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء بشأن تنظيمها، وبين إجراءات الاتهام بموجب قانون هيئة النزاهة وكما يأتي :

١-قواعد الاتهام وفق أحكام الدستور ومشروع قانون الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء :

لم تتضمن الوثيقة الدستورية نصوص تعالج إجراءات إتهام ومحكمة أعضاء الوزارة ، ولم تحدد أيضاً الجهة المختصة بتوجيه الاتهام ، ولا حتى القواعد الإجرائية لتوجيه الاتهام ، وما هي موجبات الاتهام والمحكمة ، وما العقوبة الواجبة التطبيق ، بخلاف ما هو عليه الحال بالنسبة إلى رئيس الجمهورية ، وأحال دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أمر تنظيم إجراءات إتهام ومحكمة أعضاء الوزارة إلى قانون يصدر عن السلطة التشريعية^(١) ، وأنّ المشرع العراقي بصدد إقرار قانون الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ، والذي يحدد مسوغات توجيه الاتهام إلى أعضاء الوزارة ، وبيان إجراءات التحقيق والمحكمة ، والذي لم يتم تشريعه لغاية الوقت الحاضر ..

ومنح مشروع قانون الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ، اختصاص الاتهام إلى مجلس النواب ، إذ نصت المادة (٤) من المشروع على " يكون طلب توجيه الاتهام إلى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء بناءً على اقتراح (٥/١) خمس أعضاء مجلس النواب ويقدم إلى رئيس المجلس " .

يتضمن طلب توجيه الاتهام الأسباب التي أدت إلى هذا الاتهام ، ويتضمن اسم الشخص المطلوب اتهمه (رئيس مجلس الوزراء او أحد الوزراء) ، وبيان الأفعال المنسوبة إليهم والموجبة لتوجيه الاتهام، وبيان الوقائع المادية والأدلة المؤيدة لطلب توجيه الاتهام ، ويعتبر التسبب ضمانة دستورية من ضمانات

(١) المادة (٩٣/ سادساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

الاتهام ، كونه ركناً جوهرياً في اقتراح تقديم الاتهام ، ويحول دون الاتهامات الكيدية لأعضاء الوزارة ، وبدون وجود الأسباب لا يمكن اعتبار الاتهام سليماً من الناحية القانونية^(١).

وبعد تسلم رئيس مجلس النواب لطلب الاتهام الموجه لأي من أعضاء الوزارة ، يقوم بأرسال نسخة منه إلى أعضاء مجلس النواب ، وإلى الشخص المطلوب توجيه الاتهام إليه (رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء) ، والذين بدورهم الإجابة على الاتهام كتابةً خلال عشرة أيام ، من تاريخ تسلمهم الاتهام وإعادته إلى رئيس مجلس النواب ، ليقوم بتبليغ أعضاء مجلس النواب خلال عشرة أيام من تاريخ استلام إجابات المتهمين عليها^(٢).

ويدعو رئيس مجلس النواب لعقد جلسة خاصة بعد عشرة أيام من تاريخ ورود إجابة أي من أعضاء الوزارة المتهمين ، لبيت المجلس في توجيه الاتهام النهائي خلال عشرة أيام من انعقاد الجلسة الخاصة ، هذا إذا كان طلب الاتهام قد قدم خلال انعقاد الفصل التشريعي ، أما إذا كان الطلب مقدم خلال مدة انتهاء الفصل التشريعي ، توجب على رئيس مجلس النواب الدعوة إلى عقد جلسة استثنائية خلال عشرة أيام من تقديم اقتراح الاتهام إلى أي من أعضاء الوزارة^(٣).

فإذا صوت مجلس النواب على قرار الاتهام بالأغلبية لعدد أعضائه على طلب توجيه الاتهام ، يحيل الطلب إلى لجنة خاصة مشكلة من أعضائه تتولى التحقيق في طلب الاتهام ، وأن اختيار نصاب الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب هو لخطورة توجيه الاتهام إلى أي من أعضاء الوزارة^(٤).

ونرى أن مشروع قانون الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، ميز بين مرحلتي اقتراح الاتهام، والذي تطلب صدوره بموافقة ٥/١ خمس أعضاء مجلس النواب، وبين وطلب توجيه قرار الاتهام والذي تطلب موافقة الاغلبية المطلقة لأعضاء المجلس .

(١) د. رافع خضر صالح شبر، القواعد الإجرائية لاتهام ومحكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين، مصدر سابق، ص ٣٧.

(٢) المواد (٧،٦،٤) من مشروع قانون الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء لسنة ٢٠١٤.

(٣) المادة (٧/رابعاً) من قانون الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء لسنة ٢٠١٤.

(٤) ميثم منفي كاظم الحسيني، ثنائية السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة بابل، ٢٠١١ ، ص ١٨٧.

٢- قواعد الاتهام على وفق قانون هيئة النزاهة

منح قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل ، في المادة (١١) منه ، صلاحية الاتهام والتحقيق للهيئة ، إذ نصت على " أولاً : للهيئة صلاحية التحقيق في أي قضية فساد^(١) ، بواسطة أحد محققيها تحت إشراف قاضي التحقيق المختص .

والفساد بصورة عامة هو الاستغلال السيء الذي يقوم به المسؤول في الدولة لمركزه الوظيفي ، ووضعه اليد على المال العام منتهاكاً بذلك القوانين والانظمة النافذة ، وعدم مراعاة الواجب والمسؤولية ، لزيادة مكاسبه على حساب المصلحة العامة ، والاثراء على حسابها بطريقة غير مشروعة مستغلاً المحسوبة والطرق الملتوية ، ما يشكل انتهاكاً واضحاً لمبدأ النزاهة الذي عرفت به الوظيفة العامة^(٢) .

ويقترن مفهوم الفساد المالي والاداري بالرشوة واستغلال الموظف العام والمكلف بخدمة عامة للنفوذ الوظيفي ، وإخلاله بواجباته الوظيفية سواء أكان إيجابياً كالقيام بعمل ، أو إخلالاً سلبياً كالامتناع عن القيام بعمل ، والثراء بصورة غير مشروعة والاختلاس والتزوير والمحسوبة ، وهذه مصداق لجريمة الكسب غير المشروع^(٣) .

قبل المباشرة بإجراءات الاتهام ، لابد من ورود إخبار أو شكوى متعلقة بقضية فساد ، إذ تقوم الهيئة بواسطة أعضاء ضبط متخصصين تابعين لها ، من التحقق من صحة الاخبار أو الشكوى ، ولهم الاستعانة بكافة الوسائل المتاحة لجمع الأدلة وعناصر اثبات الجريمة ، كالتابعة الفورية عن طريق النقل الالكتروني ونصب الكاميرات لهذا الغرض ، واستحداث شعبة العمليات الخاصة للقيام بتلك المهمة^(٤) .

وتتمتع الهيئة عند مباشرتها التحقيق في قضايا الفساد بصفتين ، الأولى صفة المحقق الذي يقع على عاتقه إجراءات التحقيق ، والثانية باعتبارها طرفاً في هذه القضايا ، ويترتب على ذلك مباشرتها بالتحقيق يتطلب علاقة بين الهيئة وقاضي التحقيق المختص ، فيما أعتبرها طرفاً يمنحها الحقوق

(١) المادة (١/ثالثاً، أ، ب) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل .

(٢) رحيم حسن العكلي ، الفساد المالي ، تعريفه وآثاره السلبية ، المستقبل العراقي، بحث منشور ، مجلة مركز العراق للأبحاث ، السنة الرابعة ، اذار ٢٠٠٨ ، ص ١٠٢ .

(٣) صباح عبد الكاظم الساعدي ، دور السلطات العامة في مكافحة الفساد الاداري ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ٥٦ .

(٤) ينظر :موقع هيئة النزاهة على شبكة الانترنت ، ٢٠٢٠/٨/١٧ hotline_nazaha@yahoo.com email: hotline

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

الممنوحة لأطراف الدعوى الجزائية كتقديم الطلبات والاعتراضات والطعون وغيرها من الحقوق الواردة في قانون اصول المحاكمات الجزائية^(١).

ومن الاتهامات الموجهة من قبل قاضي التحقيق في هيئة النزاهة ، إلى وزير الدفاع العراقي الاسبق (ح. ك. ش) بتهمة الاضرار المتعمد بأموال الدولة ، من خلال عملية صرف سلف للموظفين دون أتباع التعليمات والاجراءات اللازمة، إذ تم إحالته غيابياً نتيجة هروبه إلى خارج العراق، إلى المحكمة الجنائية المركزية وفق المادة (٣٤٠) من قانون العقوبات العراقي، إضافة إلى إتهام وزير الكهرباء الاسبق (أ. ج. م)، بذات التهمة وهي الاضرار العمدي بأموال الدولة في عقود تجهيز المولدات الكهربائية، وتم أحالته وفق المادة (٣٤٠) من قانون العقوبات، وتم أحالته غيابياً نتيجة لهروبه ايضاً^(٢).

ووجهت إلى وزير التجارة الاسبق (ف. ح. س)، تهمة الاضرار بالمال العام من خلال عقود استيراد المواد الغذائية ، ضمن مفردات البطاقة التموينية، وكونها غير مطابقة للمواصفات ومنتهية الصلاحية ونتيجة اضرارها بالصحة العامة وجه اليه الاتهام، إذ احيل الى محكمة جنابات الرصافة، إلا أنها برئته من التهم الموجهة اليه لعدم كفاية الادلة^(٣).

وتم توجيه الاتهام الى رئيس مؤسسة السجناء السياسيين (ك. ع. ر) بتقديمه وثيقة دراسية مزورة، إذ اصدرت المحكمة الجنائية المركزية حكمها عليه بالسجن وفق احكام المادة (٢٩٢) من قانون العقوبات، وكذلك إتهام رئيس هيئة دعاوى الملكية بالاختلاس نتيجة استيلائه على حاسبات واوراق رسمية تتعلق بالهيئة^(٤).

ثانياً: القواعد الاجرائية للتحقيق مع أعضاء الوزارة:

تختلف إجراءات التحقيق التي تجريها اللجان المختصة بالتحقيق في مجلس النواب ، عن تلك الاجراءات المتبعة في قانون هيئة النزاهة ، ويمكننا بيان ذلك من خلال ما يأتي:

(١) د. محمد اسماعيل ، اسماعيل نعمة عبود ، د. بهاء الدين عطية، الاختصاص الجنائي لهيأة النزاهة في العراق، بحث منشور ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ٢، العدد ١٠، ٢٠١٠، ص ٣٠٠.

(٢) اورد: د. مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٢٧٦.

(٣) لمزيد من التفاصيل ينظر: قرار محكمة جنابات كربلاء ذي العدد ٧٩٩/ج/٢٠١٥ في ٢٦/١١/٢٠١٥.

(٤) لمزيد من التفاصيل ينظر: تقرير نماذج من عمليات ضبط الجرائم المشهودة، تقارير الشفافية الصادرة عن هيئة النزاهة، ص ٣١-٣٤، المنشور على الموقع الالكتروني: www.nazaha.iq/%5Cpdf-up%5C1497%5Cpart_2p

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

١- إجراءات التحقيق وفق احكام الدستور وقانون الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء:

التحقيق هو جملة من الإجراءات هدفها جمع المعلومات وتمحيص الأدلة ، والتي تؤدي إلى استجلاء الحقيقة ، ويترتب على صحتها إحالة المتهمين الى المحكمة المختصة لمقاضاتهم أن دلت الأدلة والقرائن المتحصلة من جراء التحقيق على ارتكاب المتهمين الجرائم المنسوبة إليهم^(١).

ومن خلال استقراء نصوص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ، تبين خلوه من تنظيم إجراءات التحقيق مع أعضاء الوزارة ، ولم يبين الجهة المختصة بالتحقيق ، وما الإجراءات اللازمة في التحقيق.

ويستثنى من ذلك أن المادة (٩٣/٩٣) من الدستور جعلت المحكمة الاتحادية العليا ، هي الجهة المختصة في الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، إذ ساوت بينهم وبين رئيس الجمهورية ، مع ملاحظة أن المادة في أعلاه نظمت مرحلة المحاكمة ، وأغفلت المراحل السابقة عليها ، كمرحلة الاتهام والجهة المختصة بتوجيهه والإجراءات الواجب اتباعها ومرحلة التحقيق ، إضافة إلى عدم بيان مسوغات توجيه الاتهام الى أعضاء الوزارة^(٢).

وبالرجوع إلى نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ ، نجد أنه خول المجلس صلاحية تشكيل لجان للتحقيق في الجرائم المنسوبة إلى أعضاء الوزارة ، كون المجلس جهة رقابية على أعمال السلطة التنفيذية ، إضافة إلى كونه سلطة تشريعية^(٣) ، إذ جاء في المادة (٣٢) من النظام الداخلي على أنه " يتولى مجلس النواب أعمال الرقابة على السلطة التنفيذية وتتضمن الرقابة الصلاحيات الآتية : أولاً : ...مسائلة واستجواب أعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس الوزراء وأي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية ... ، ويتمتع مجلس النواب بسلطة تشكيل لجان التحقيق بحسب مقتضيات العمل والقضايا المعروضة عليه ، ويتم تشكيلها بموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين في المجلس ، بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة أو خمسين عضواً من الأعضاء^(٤) .

(١) د. محمد بن علي الكاملي، اشكالات في إجراءات التحقيق الجنائي، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، ٢٠١٦، ص ١٣.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ١٦٣.

(٣) د. رافع خضر صالح شبر، النظام الاجرائي لمسؤولية رئيس الجمهورية، دراسة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث غير منشور ، ص ٦.

(٤) المادة (٨٢) و (٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

وأوكل مشروع قانون الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ، إلى مجلس النواب مهمة توجيه الاتهام والتحقيق في الجرائم المنسوبة إلى أعضاء الوزارة^(١).

ومن المآخذ على إسناد صلاحية الاتهام والتحقيق إلى الجهة ذاتها (مجلس النواب) ، اتجاه منتقد كونه يجانب العدالة المنشودة ، ويجافي مبدأ الحياد للوصول إلى الحقيقة ، وما يعيب هذه الطريقة غلبة الطابع السياسي في تشكيل اللجان ، إذ يؤدي إلى اهدار العدالة والانحراف عن المسار الصحيح ، وكان الأجدر إدخال العنصر القضائي في تشكيل اللجان لضمان الحيطة والعدالة^(٢).

وبموجب مشروع القانون المذكور تسند مهمة التحقيق مع رئيس مجلس الوزراء والوزراء إلى لجنة ذات تشكيل سياسي ، تتكون من رئيس وستة أعضاء أصليين وثلاثة أعضاء احتياط يتم انتخابهم من أعضاء مجلس النواب عن طريق الاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ، وممن يتمتعون بالخبرة والاختصاص^(٣).

وبعد إتمام توجيه الاتهام إلى أعضاء الوزارة، ووفق للأسباب التي أدت إليه وموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب ، وتوفر مسوغات الاتهام الواردة في المادة (٣) من مشروع القانون ، فعلى رئاسة مجلس النواب إحالة الموضوع بكافة وثائقه إلى لجنة التحقيق لدراسته واتباع الإجراءات اللازمة بصدده واتخاذ ما يلزم^(٤) ، ويؤدي أعضاء اللجنة الأصليين والاحتياط اليمين القانونية أمام مجلس النواب في جلسة علنية ، قبل مباشرتهم السير في التحقيقات^(٥).

(١) المادة (٤) من مشروع قانون الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء لسنة ٢٠١٤.

(٢) فعلى سبيل المثال اسند المشرع الفرنسي سلطة التحقيق إلى لجنة مكونة من خمسة أعضاء أصليين وعضوين احتياط من القضاة الأصليين في محكمة النقض يعينون سنويا بواسطة مكتب المحكمة...، المادة (١٢) من القانون الأساسي الفرنسي رقم ١ لسنة ١٩٥٩.

(٣) المادة (٩) من مشروع قانون الفصل بالاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء لسنة ٢٠١٤.

(٤) د. رافع خضر صالح شبر، النظام الاجرائي لمسؤولية رئيس الجمهورية، مصدر سابق، ص ٧.

(٥) المادة (١٠) من مشروع قانون الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء لسنة ٢٠١٤ ، والتي نصت على (اقسم بالله العظيم ان اؤدي مهمتي بتفان وإخلاص وان احافظ على سرية المداولة والمعلومات التي تطرح امام اللجنة والتزم بتطبيق القانون بأمانة وحياد والله على ما أقول شهيد).

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

وتتمتع لجنة التحقيق البرلمانية بصلاحيات تقصي الحقائق في القضايا المعروضة أمامها ، وعلى وفق القواعد المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل ، وبما يتوافق مع عمل اللجنة ، فلها دعوة أي شخص لسماع أقواله والاطلاع على جميع الوثائق المتعلقة بالقضية المعروضة عليها دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء^(١) ، وللجنة الحق بالاستعانة بالخبراء وطلب ما تراه من الوثائق الرسمية ، ولها وضع شارة الحجز الاحتياطي على الأموال التي لها علاقة بموضوع الاتهام لحين صدور قرار من المحكمة الاتحادية^(٢).

ونلاحظ أن منح سلطة الحجز الاحتياطي لهذه اللجنة انتهاك صريح لمبدأ الفصل بين السلطات ، وتداخل واضح يمس مبدأ استقلال القضاء مما يتوجب على المشرع الالتفات إليه وتلافيه .

وبعد اتخاذ لجنة التحقيق جميع الإجراءات اللازمة ، تُعد بعد انتهاء إجراءات التحقيق محضراً تدون فيه كافة الإجراءات المتخذة وما سمعته من أقوال مع ذكر تسببها وتوصياتها ، أما بتوجيه الاتهام وتقدم تقريرها بذلك ورفعها إلى رئاسة مجلس النواب خلال (٩٠) يوماً من تكليفها ، أو توصي بعدم الاتهام وغلق التحقيق^(٣).

وينعقد مجلس النواب بعد وصول تقرير اللجنة إليه في جلسة خاصة بدعوة من رئيسته في غضون عشرة أيام ، ويقوم مجلس النواب بدوره في دراسة التقرير والتصويت عليه بالاقتراع السري على الإحالة الى المحكمة الاتحادية العليا بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس^(٤).

وبإحالة قرار الاتهام من مجلس النواب إلى المحكمة الاتحادية العليا ، تتخذ المحكمة الإجراءات اللازمة الخاصة بمحاكمة رئيس مجلس الوزراء والوزراء بموجب مشروع قانون الفصل بالاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء.

(١) المادة (١٤) من مشروع قانون الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء لسنة ٢٠١٤.

(٢) المادة (٢٦) من مشروع قانون الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء لسنة ٢٠١٤.

(٣) المادة (١٢) من مشروع قانون الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء لسنة ٢٠١٤.

(٤) المادة (١٣/اولاً) من مشروع قانون الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء لسنة ٢٠١٤.

٢- إجراءات التحقيق وفق قانون هيئة النزاهة :

إن إجراءات التحقيق المتبعة وفق قانون هيئة النزاهة ، هي ذاتها الاجراءات التي تقوم بها المحاكم الجزائية ، والتي تطبق فيها إجراءات قانون اصول المحاكمات الجزائية ، إذ يتولى قاضي تحقيق النزاهة المنسب حصراً من قبل مجلس القضاء الاعلى ، مهمته للتحقيق في القضايا التي نص عليها قانون الهيئة^(١) ، وتتمثل هذه الاجراءات بالتقصي وجمع الادلة من قبل محققي هيئة النزاهة الذين يعملون تحت إشراف وتوجيه قاضي النزاهة المختص ، ولهم صلاحية استخدام كافة الوسائل التقنية من أجهزة وآلات متطورة تساهم في التحقيق وجمع الادلة واستدعاء المعنيين والتحقيق معهم بشكل مباشر وسماع الشهود وملاحقة مرتكبي الجرائم ، وعرض الادلة المتحصلة على القاضي المختص^(٢) .

وتعد جرائم الفساد من أكثر الجرائم صعوبة من حيث التحقيق ، إذ يتعذر الوصول إلى مسرح الجريمة وانعدام البصمات أو شهود العيان لمتابعة القضية معهم ، وكون الجريمة مبنية على اتفاق شفوي، وجرائم الفساد عبر عنها المشرع (قضايا الفساد) أو جرائم استغلال النفوذ ، إذ أن الموظف أو المكلف بخدمة عامة يستغل وظيفته عند ارتكابه للجريمة سواء لمصلحته أو مصلحة غيره^(٣)

وتعد هيئة النزاهة الجهة المختصة للتحقيق بالجرائم الوظيفية الواردة في قانون العقوبات العراقي وقانون هيئة النزاهة ، كاستغلال النفوذ الوظيفي التي يرتكبها أعضاء الوزارة (أثناء أو بمناسبة الوظيفة)، منها جرائم الفساد الاداري والمالي والكسب غير المشروع^(٤) .

نخلص مما تقدم أن الدستور العراقي انتهج أسلوباً خاصاً في اتهام رئيس الجمهورية يختلف عما هو عليه في اتهام أعضاء الوزارة والاشخاص العاديين ، إذ منح مجلس النواب سلطة الاتهام ، إضافة الى منح جهات أخرى ذلك الحق كما جاء بقانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع ، والتي بدورها تختلف عن إجراءات الاتهام الموجهة ضد أعضاء الوزارة.

(١) المادة (١/ثالثاً/أ، ب) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل

(٢) محمد عبد المحسن سعدون ، إجراءات ما قبل المحاكمة في جرائم الفساد الاداري والمالي في القانون العراقي ، بحث منشور ، المعهد التقني النجف، المجلد ٢، العدد ١، ٢٠١٥، ص١٢ .

(٣) د. ابراهيم حميد كامل ، الاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة في العراق، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهدين، ٢٠١٣، ص٤٨ .

(٤) د. مصدق عادل طالب ، الآليات الدستورية والقانونية في مكافحة الجرائم الوظيفية المرتكبة من الوزير ، بحث منشور ، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات ، العدد التاسع ، ٢٠١٦ ، ص٨٠ .

المطلب الثاني

إجراءات الاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية في الدساتير المقارنة

جرت العادة أن تسند سلطة التحقيق مع رئيس الجمهورية إلى جهة تختلف عن تلك التي تمارس التحقيق مع الافراد العاديين ، شأنه في ذلك شأن عملية اتهامه ، وهي في الغالب أحد طرفي السلطة التشريعية ، وعلى وفق الاتجاه الغالب في النظم الدستورية ، يسند إلى المجلس الأدنى ، وتأسيساً على ما تقدم سنقسم الموضوع إلى فرعين ، الفرع الأول ، لدراسة إجراءات الاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية في الدستور الأمريكي ، ونبين في الثاني اجراءات الاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية في الدستور السويسري ، وكما يأتي:

الفرع الاول

إجراءات الاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية في الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧

تختلف اجراءات الاتهام والتحقيق مع رئيس الدولة عن سائر اعضاء السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الامريكية ، إذ قرر لها الدستور اجراءات خاصة تتناسب والمركز الدستوري السامي الذي يمتلكه رئيس الدولة ، وكما يأتي :

أولاً: إجراءات الاتهام و التحقيق مع رئيس الدولة في الدستور الأمريكي :

أولى دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧ إجراءات الاتهام والتحقيق مع رئيس الدولة أهمية بالغة ، إذ سنتولى بيان إجراءات اتهامه ، ثم نبحت القواعد المتبعة في التحقيق معه وحسب الآتي :

١- إجراءات إتهام رئيس الدولة : منح الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ ، مجلس النواب وحده سلطة إتهام الرئيس وعلى وفق ما ورد في المادة (١/الفقرة ثانياً/ القسم الخامس) ، وذلك عن طريق الاتهام البرلماني (الامبيشمنت) وذلك عندما يصل إلى علم المجلس التهم الموجهة إلى الرئيس عن طريق ، إتهام يقدمه أحد أعضاء الكونجرس ، أو إحدى لجان التحقيق البرلمانية المنبثقة من الكونجرس ، أو أي محلف كبير أو السلطة التشريعية للولاية أو يكون أثر مقالة صحفية أو حكم صدر من إحدى المحاكم^(١).

(1) MICHAEL J. GERHARDT; The Impeachment process, The University of Chicago press, P25.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

ويبدأ مجلس النواب بتشكيل لجنة من أعضائه (اللجنة القضائية) مهمتها التحقيق في الاتهامات المنسوبة لرئيس الدولة ، من خلال الاستعانة بكل الإجراءات اللازمة من استماع شهادات الشهود أو الاطلاع على كل شيء له ارتباط بالاتهام ، وتقدم اللجنة تقريرها المتضمن النتائج والتوصيات المرتبطة بالاتهام ، ثم يعرض هذا التقرير للمناقشة التصويت عليه^(١).

ويتميز التحقيق البرلماني باتساع مواضيعه من جانب ، والأشخاص محل التحقيق من جانب آخر ، حيث يشمل سائر أعضاء السلطة التنفيذية ، وفيما يتعلق بنطاق التحقيق مع الأجهزة التنفيذية وما يتخلل أعمالها من قصور أو ضعف أو فساد ، ولا يمثل التحقيق غاية بحد ذاته ، وإنما يعتبر وسيلة لتقصي الحقائق ، عما يعترى أعمال رئيس الدولة ، وبخاصة المخالفات التي تستوجب توجيه الاتهام بخصوصها ، كالتحقيقات التي أجراها مجلس النواب بشأن التهم المنسوبة للرئيس (اندر و جونسون) سنة ١٨٦٨^(٢)، وما حصل مع الرئيس (ريتشارد نيكسون) سنة ١٩٧٣ على أثر فضيحة ووتر كيت^(٣).

ولا يقتصر دور لجان التحقيق في نطاق الاعمال الرسمية التي يمارسها الرئيس ، وإنما يتعدى نطاقها إلى بعض الاعمال منها صلاحية العفو ، إذ استدعت اللجنة التحقيقية المشكلة في مجلس النواب الرئيس (جيرالد فورد) وبيان ايضاحه حول أسباب منحه العفو للرئيس الأمريكي (ريتشارد نيكسون) ، وكذلك التحقيق بخصوص السلوك الخاص الشخصي للرئيس (كلينتون) حول علاقته الجنسية بإحدى المتربات في البيت الابيض حينها^(٤).

إضافة إلى أن لجان التحقيق البرلمانية تتمتع بصلاحيات واسعة في مواجهة الافراد ومؤسسات الدولة ، من خلال حقها في الحصول على كافة المعلومات اللازمة من خلال أخذ اقوال وشهادات كل من له علاقة بالواقعة محل التحقيق ، والاطلاع على الوثائق والمستندات الخاصة بالموضوع ، ومنها إصدار أوامر الاحضار التي تستطيع من خلالها الزام الاشخاص بالمثل أمامها ، وتقديم شهاداتهم حول

(١) د. رافع خضر صالح شبر، الاختصاص القضائي للبرلمان، ط١، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، ٢٠١٧، ص ١٣٥

(2) MICHAEL LES BENEDICT, THE IMPEACHMENT AND TRIAL OF ANDREW JOHNSON, NORTON AND COMPANY, New York, 1973, p62 .

(٣) د. صلاح الدين فوزي، البرلمان، دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٢٦.

(٤) د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، اتهام رئيس الجمهورية ومحاكمته في النظام الأمريكي (المحاكمة البرلمانية)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٦٨.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

موضوع التحقيق ، وتكون لمذكرات الاستقدام قوة قانونية ملزمة لمثول الاشخاص أمام اللجنة ، وإلا يعتبروا مرتكبي جريمة جنائية توجب الحبس أو الغرامة في حالة عدم الحضور^(١).

وتبدو قوة لجان التحقيق في السلطات الممنوحة لها تجاه مؤسسات الدولة ، إذ أنّ عملها لا يقتصر على كبار الموظفين وقادة الجيوش في الدولة فحسب ، وإنما يشمل الوزراء ورئيس الدولة أيضاً ، والذي يحتل مرتبة متميزة في نظام الحكم وتسيير أمور الدولة^(٢).

ويملك مجلس النواب حق تعديل الاتهام بالإضافة أو الحذف ، ويفضل عرض الاتهامات مرة أخرى على اللجنة القضائية في مجلس النواب ، ويعرض في المرحلة الأخيرة على المجلس لإقراره والتصويت عليه ، وبموافقة الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين ، فإذا أقر مجلس النواب لائحة الاتهام ، يبادر المجلس بانتخاب لجنة من بين أعضائه مهمتها تقديم القرار إلى مجلس الشيوخ ، وتقوم بدور الادعاء العام في محاكمة المتهم التي تجري أمام مجلس الشيوخ^(٣).

ويترتب على قرار الاتهام النهائي الصادر من مجلس النواب ، رفع يد المجلس بمجرد صدوره واكتسابه الصفة النهائية ، وعدم العودة إلى إعادة التحقيق مجدداً ، كون قرار الاتهام يرتب أثره حالاً ومباشرة ، ولا يتوقف ذلك على أتباع إجراءات لاحقة لغرض الدخول في تفاصيل الاتهام والشروع في إجراءات المحاكمة^(٤).

وقد أشار البعض إلى أنّ الآباء المؤسسين الذين ساهموا بوضع دستور الولايات المتحدة الأمريكية ، أنّ الدستور منح سلطة الاتهام إلى مجلس النواب وحده ، كون لا يوجد أشخاص مؤهلين لإقامة الشكوى ضد رئيس الجمهورية وكبار الموظفين الحكوميين ، من ممثلين الشعب في المجلس ، وكون هؤلاء يعرفون مشاعر الناس وأحاسيسهم ، بوصفهم ممثلين عنهم، وأنّ المجلس يحقق أهداف من الصعب الوصول إليها عن طريق القضاء^(٥).

(١) د. إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، مصدر سابق، ص ٤٩١.

(٢) د. فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني، مجموعة النيل المصرية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٣٥١.

(3) Michael j. Gerhardt ,p3.

(٤) د. مصدق عادل طالب، محاكمة رئيس وأعضاء السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص ١٩٠.

(٥) نقلاً عن : مروان محمد محروس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة بابل، ١٩٩٥، ص ٥٠٣.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

وتطبيقاً لاستخدام مجلس النواب سلطته بالاتهام الجنائي ، استخدم المجلس الاتهام على مدى تاريخ الولايات المتحدة ، عدة مرات ضد الرؤساء منها ، إتهام جون تايلر عام ١٨٤٣ ، وكذلك إتهام جيمس بوكانان عام ١٨٦٠ ، واندرو جونسون عام ١٨٦٨ ، إضافة إلى إتهام الرئيس يوليسيس س. جرانت عام ١٨٧٦ ، والرئيس غروفر كليفلاند عام ١٨٩٦ ، والرئيس هربرت هوفر عام ١٩٣٢ ، والرئيس هاري س. ترومان عام ١٩٥١ ، والرئيس نيكسون عام ١٩٧٤ ، والرئيس رونالد ريكن عام ١٩٨٧ ، والرئيس بيل جيفرسون كلينتون عام ١٩٩٨^(١) .

ومن جملة الاتهامات في أعلاه لم تكتمل إجراءات الاتهام إلا ضد اثنين من الرؤساء ، إذ تم توجيه الاتهام الجنائي إلى رئيس الولايات المتحدة الأمريكية بناءً على تقديم اقتراح إلى مجلس النواب ، يتضمن البدء بتوجيه الاتهام الى الرئيس اندرو جونسون عام ١٨٦٨ ، نظراً لإخلاله بالواجبات الدستورية التي تضمنها القسم الرسمي الذي أداه الرئيس عند مباشرته منصب الرئاسة ، إذ ارتكب الرئيس خرقاً جسيماً لأحكام الدستور في ٢١ شباط ١٨٦٨ وذلك باتخاذ قراراً بإقالة وزير الدفاع (Edwin.M.Stantan) بصورة مخالفة لما جاء بقانون الوظائف المدنية ، واستمر في خرق الدستور بتعيينه (Thomas) وزيراً للدفاع خلفاً للوزير المقال ، دون مشورة مجلس الشيوخ^(٢) .

وباشر مجلس النواب في ٢١ كانون الأول عام ١٩٩٨ إتهام الرئيس كلينتون في قضية (مونيكا لوينيسكي) بعد قيام مواطنة أمريكية تدعى (بولا جونز) برفع دعوى قضائية أتهمت فيها الرئيس كلينتون في مايو ١٩٩٤ ، إذ زعمت أنها أثناء ممارسة عملها كموظفة في مؤسسة التنمية الصناعية في ولاية اركانسو عام ١٩٩١ ، وأثناء تواجدها في اجتماع بفندق (اكسليسور) تمت دعوتها إلى غرفة بالفندق مع الرئيس (كلينتون) الذي كان حاكم الولاية حينها ، وارادت (بولا جونز) دعم ادعائها بأن (كلينتون) أقام علاقة مع موظفة كانت تتدرب في البيت الأبيض أسمها (مونيكا لوينيسكي) وطلب محاميها من المحكمة سؤال كلينتون عن ذلك لأهمية هذه الشهادة بدعوى موكلته (بولا جونز) عن مرادة كلينتون لها ، إلا أنه أنكر تورطه في علاقة جنسية غير مشروعة مع مونيكا ، وأنكر وجوده منفرداً معها في أي مكان ، وحفظت القضية حينها^(٣) .

(١) اسباب العزل والازالة ، الجزء ٥ ، مختارة دوغلاس/ نيكسون مواد التحقيق ، بحث منشور على موقع الانترنت ،

تاريخ زيارة الموقع : ١٧ / ٨ / ٢٠٢٠ www.everycrsreport.com

(2) MICHAEL LES BENEDICT, P62

(٣) د. رافع خضر صالح شبر ، الاختصاص القضائي للبرلمان ، المصدر السابق ، ص ١٣٩ .

٢- إجراءات التحقيق مع رئيس الدولة :

إن نصوص الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ المعدل ، تخلو من أي نص يبين صراحةً منح مجلسي البرلمان سلطة التحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية ، فلم يتضمن الدستور أي نص يمنح الكونجرس مباشرة سلطة التحقيق مع رئيس الدولة أو أعضاء السلطة التنفيذية ، أو على أقل تقدير تشكيل لجان التحقيق في أعمال السلطة التنفيذية ، إلا أن من المتعارف عليه أن الكونجرس يقوم بتشكيل لجان من بين أعضائه ، أو من رجال القانون ذوي الكفاءة العالية والقدرة ، مهمتهم التحقيق في الاتهامات التي تطلب كبار رجال السلطة بما فيهم رؤساء الجمهورية^(١).

ويشارك في تشكيلة اللجنة القضائية أعضاء من كلا الحزبين الرئيسيين في الولايات المتحدة الأمريكية ، وذلك لكيلا تكون تحقيقاتها ذات أهداف سياسية مغرضة ، وبعيدة عن التعصب الحزبي^(٢).

إن لجنة التحقيق لها أهمية بالغة في رقابة أعضاء السلطة التنفيذية ، فهي لجنة قضائية ذات تشكيل سياسي تقوم بمهمة التحقيق ، إذ أنها لا تتقيد بقواعد التحقيق القضائية ، فلها مطلق الصلاحيات من حيث استدعاء أي شخص للمثول أمامها ، وسماع شهادات الشهود ، وإصدار أوامر الإحضار الجبرية لأي شخص للمثول أمامها للتحقيق ، ولها سلطة إصدار العقوبة ، كعقوبة إهانة الكونجرس ، ولا تستطيع أي سلطة تحجيم صلاحيات هذه اللجان ، ولهذه اللجان تأثير كبير في إثارة الرأي العام^(٣).

ونظم مجلس النواب إجراءات التحقيق مع الرئيس في حالة ارتكابه لأفعال توجب مساءلته عنها ، بمجرد تقديم اقتراح الاتهام ، يحال إلى اللجنة القضائية في المجلس للسير في إجراءات التحقيق ، وعلى وفق أسلوبين إجرائيين في التحقيق وكما يأتي^(٤) :

١- التحقيق بأسلوب مشابه لأجراء كبير المحلفين ، ويتم ذلك بالتحقيق من طرف واحد، عن طريق انتداب اللجنة لمستشار قانوني والاستعانة بهيئة مساعدة له ، مهمتها فحص الأدلة ، دون أن يكون للرئيس المتهم مواجهة الشهود أو استجوابهم أو تقديم دليل لصالحه.

(١) د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة ٢٠٠٧، ص ٣٤٤.

(٢) د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام الدستوري والسياسي للولايات المتحدة الأمريكية، مصدر سابق ، ص ٣٢٩.

(٣) أستاذنا د. غانم عبد دهش ، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، مصدر سابق، ص ٥٠٠.

(٤) مروان محمد محروس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي، مصدر سابق، ص ٥٣.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

٢- التحقيق وفق أسلوب الدعوى القضائية ، يلتزم بموجبها الأشخاص المؤيدين للاتهام الجنائي بتقديم الاتهامات ومعها الاسانيد اللازمة لإثباتها ، ويقوم الرئيس بتنفيذ تلك الاتهامات ، من خلال استجواب شهود الاثبات ، وبيان الدليل الذي يثبت براءته ، وأن جميع أعضاء السلطة التنفيذية بضمنهم الوزراء ورؤساء الأجهزة التنفيذية وقواد الجيش ، إضافة للأفراد العاديين يخضعون للجان التحقيق البرلمانية.

ثانياً : قواعد الاتهام والتحقيق مع الوزراء في الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧:

١- قواعد إتهام الوزراء : نصت المادة (١/فقرة ٥/٢) من الدستور الأمريكي على " يختار مجلس النواب رئيسه وسائر مسؤوليه، وتكون لهذا المجلس وحده سلطة توجيه الاتهام النيابي " ، وقد سبق القول بأن الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ ، منح مجلس النواب سلطة توجيه الاتهام الجنائي إلى رئيس الدولة ونائبه والوزراء والموظفين الفيدراليين ، في حالة الخيانة أو الرشوة أو غيرها من الجنايات والجناح الكبرى^(١).

فيخضع الوزراء (السكرتيرين) إلى الاتهام البرلماني حالهم حال رئيس الدولة ونائبه وباقي الموظفين الفيدراليين ، فيخضعون لنفس إجراءات الاتهام وبذات الشكلية المتبعة وعن نفس الموضوعات ولا يتطلب أغلبية خاصة لصدور قرار الاتهام^(٢).

وتبدأ إجراءات توجيه الاتهام إلى الوزراء باقتراح مقدم من أي من أعضاء الكونجرس أو من إحدى اللجان المختصة أو من أي من المحلفين أو عن طريق مقالة صحفية أو حكم صادر من إحدى المحاكم بحق أعضاء السلطة ، أو عن طريق تقارير اللجنة القضائية بعد إقرارها من أغلبية أعضائها^(٣).

وبعد تقديم مقترح الاتهام يقوم المجلس بدراسته ، وذلك استناداً إلى قانون المستشار الخاص ببدا إجراءات الاتهام داخل المجلس ، بعد تقديم المعلومات التي تم الحصول عليها لاتهام كبار المسؤولين الاتحاديين ، بناءً على طلب مدعي عام يعينه مجلس القضاة إلى مجلس النواب لدراسة الاتهام ، وبعد ذلك تحال إلى اللجنة القضائية والتي بدورها تحيله إلى اللجان الفرعية التابعة لها^(٤).

(١) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ٧٢١.

(٢) د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات، مصدر سابق، ص ٣٢٩.

(٣) د. عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، مصدر سابق، ص ١٦٢.

(٤) د. حيدر محمد حسن الاسدي، عزل رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى، مصدر سابق، ص ١٢٠.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

وتقوم اللجنة القضائية بتقديم تقريرها بعد إقراره من أعضاء اللجنة ، ومن ثم يقوم مجلس النواب بإجراء مناقشاته والتصويت عليه ويصدر قرار المجلس بالأغلبية لعدد أعضائه ، فإذا قرر المجلس الاتهام فانه يصوت على قرار يحدد الأسباب الموجبة للاتهام النيابي ويرفع القرار إلى مجلس الشيوخ للتحقيق فيه ^(١).

وقد وجه الاتهام النيابي من قبل لجنة التحقيق إلى وزير الحربية (وليام بلكناب) سنة ١٨٧٦ ، بارتكاب الجرائم الخطيرة وإساءة السلوك أثناء أداء واجبات وظيفته ، وتورطه بالمتاجرة وتلقي ارباح من بعض الشركات ، إضافة إلى اتهام وزير الخزانة (أندرو ميلون) في عام ١٩٣٢ ، ووزراء الخزانة السابقين (وليام وودين) و (يوجين ماير) و(اندرو ميلون) إلا أن إجراءات التصويت على الاتهام لم تكتمل لعدم التصويت على مواد الاتهام حينها ^(٢).

٢-قواعد التحقيق مع الوزراء : بعد انتهاء التصويت على مواد اتهام الوزراء ، تباشر اللجان التحقيقية الدائمة في مجلس النواب مهام عملها حال ورود عريضة الاتهام إليها ، بعد التثبت من التهم المنسوبة للوزراء عن طريق لجنة تشكل لهذا الغرض ، ويجري التحقيق على وفق آليات محددة من قبل اللجنة القضائية أو اللجان المختارة ، إذ تقوم بإجراء التحقيق الشامل في مواد الاتهام ، من حيث مدى كفاية الأدلة والوثائق والمستندات التي تم الحصول عليها ، فاللجنة القضائية صاحبة الاختصاص الاصيل في اجراء التحقيق في الاتهام مع الوزراء بصورة عامة ^(٣).

وتتمتع اللجان التحقيقية بصلاحيات واسعة من خلال الاطلاع على جميع الوثائق والمستندات التي لها ارتباط بموضوع الاتهام ، ولها اتخاذ كافة الاجراءات اللازمة لاستجلاء الحقيقة ، فلها الحق في إصدار مذكرات الاستقدام لمن تراه من الافراد للمثول أمامها ، والادلاء بشهادته حول الموضوع محل التحقيق ، ولها طلب الوثائق والمستندات التي تساهم في الوصول للحقيقة ، وتملك هذه اللجان اصدار مذكرات الاحضار الجبرية ، كون هذه اللجان لها ذات القوة القانونية للمجلس الذي شكلها ^(٤).

(١) د. كاظم علي عباس، مسؤولية السلطة التنفيذية في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية الحقوق ، العبدان (٩،٨) ص ٨٢.

(٢) د. محمد احمد محمد غوبز، الوزير في النظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٧٦٠.

(٣) د. سعيد السيد علي ، حقيقة الفصل بين السلطات ، مصدر سابق ، ص ٣٣٠.

(٤) د. حازم صادق ، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي ، مصدر سابق ، ص ٤٤٨.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

وتمارس اللجان التحقيقية سلطاتها في مواجهة أعضاء السلطة التنفيذية من جانب ، ولها حق طلب الوثائق المطلوبة من تلك السلطات ، لإتمام اجراءات التحقيق ، ولها الحق في اختيار الوقت المناسب لبدء التحقيق في الاتهامات المحالة عليها ، ولها الحرية الكاملة في بيان وقت انتهاء التحقيقات ، ولها تأجيل اجراءات التحقيق لحين انتهاء المحاكمة الفيدرالية ، أو أنها تباشر التحقيق دون انتظار انتهاء المحاكمات الفيدرالية اذا كانت قد بوشرت قبل ذلك ^(١).

الفرع الثاني

إجراءات الاتهام والتحقيق في الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ النافذ عام ٢٠٠٠

تماثلت إجراءات الاتهام والتحقيق مع رئيس الاتحاد وأعضاء مجلس الاتحاد في الدستور السويسري وذلك لجماعية عمل المجلس وتبعيته إلى السلطة التشريعية وكما يلي:

أولاً: إجراءات إتهام أعضاء السلطة التنفيذية في الدستور السويسري:

جاء الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ النافذ عام ٢٠٠٠، خالياً من أي نص ينظم إجراءات إتهام رئيس وأعضاء مجلس الاتحاد عن الجرائم المرتكبة منهم اثناء ممارستهم لوظائفهم أو بسببها، وأن الدستور منح رئيس وأعضاء المجلس الاتحادي حصانة إجرائية تجاه إجراءات الاتهام أو التحقيق معهم عما يصدر منهم من تصريحات أو آراء في المجالس والهيئات التابعة لها ^(٢).

وأحال أمر تنظيم قواعد وإجراءات الاتهام الى التشريعات العادية ، وتخضع إجراءات الاتهام إلى القانون الاتحادي بشأن مسؤولية أعضاء السلطات الاتحادية الصادر سنة ١٩٥٨ المعدل سنة ٢٠١١ ، إذ اشترطت المادة (١٤) من القانون الحصول على إذن مسبق من اللجان المختصة قبل مباشرة التحقيق والتي تنص على " ... لا يحالون للتحقيق إلا بعد استحصال إذن من اللجان المختصة".

وإن توجيه الاتهام للفئات المشمولة بالقانون ، يتم من قبل لجنة مشكلة في الجمعية الاتحادية مهمتها إجراء التحقيقات الجنائية ضد أعضاء السلطات الاتحادية في حال ارتكابهم الجرائم أثناء ممارسة مهامهم الرسمية أو بسببها ، إذ يقدم طلب التحقيق إلى اللجان المشتركة من المجلسين ، والتي تتألف من

(١) د. مصدق عادل طالب ، محاكمة رئيس وأعضاء السلطة التنفيذية ، مصدر سابق ، ص ١٧٠.

(٢) المادة (٢/١/١٦٢) من الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ النافذ عام ٢٠٠٠.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

رئيس ونائب الرئيس وخمسة من الأعضاء المفوضين وتكون مناقشاتها وقراراتها سرية، على أن تستعين في مجال عملها بأحد القضاة عند الحاجة من باب الاستشارة^(١).

وقد أجاز المشرع القاء القبض على الفئات المشمولة في القانون ، دون الحاجة إلى رفع الحصانة عنهم وفي ثلاث حالات ، في حالة كون الفعل المرتكب متعلق بانتهاك السرية البريدية أو سرية الاتصالات ، أو في حالة أن الفعل المرتكب من شأنه منع حدوث عمل إجرامي ، أو في حالة التلبس بالجرم المشهود^(٢).

ويبين الدستور أن السلطة المختصة بالاتهام والتحقيق مع رئيس وأعضاء الاتحاد ، تنعقد لكل من مجلسي البرلمان عن طريق لجان التحقيق البرلمانية المشتركة والوارد ذكرها في المادة (١٥٣) من الدستور السويسري والتي تنص على أن ١- يشكل كل من مجلس الشعب ومجلس المقاطعات لجاناً من بين أعضائه، ٢- يمكن للقانون أن يحدد لجان مشتركة، ٣- تملك هذه اللجان بغرض أداء مهامها حق الحصول على معلومات والاطلاع على مستندات وصلاحيات التحقيق....

وبعد اكمال اللجنة إجراءات التحقيق ترفع توصياتها إلى المجلسين ، فقد تقرر إحالة المتهم إلى لجان التحقيق القضائية ، في حالة أن أدلة الاتهام متحققة بارتكابه إحدى الجرائم المذكورة في القانون ، أما في حالة عدم الموافقة على أحواله يسقط الاتهام حينها^(٣).

ثانياً : إجراءات التحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية في الدستور السويسري:

منح المشرع الدستوري البرلمان صلاحية التحقيق مع رئيس وأعضاء مجلس الاتحاد ، مع التأكيد على عدم أغفال دور الادعاء العام ، وذلك عند الطلب بالتحقيق مع رئيس الاتحاد نتيجة ارتكابه إحدى الجرائم التي ينص عليها القانون أثناء أدائه لواجباته الوظيفية ، وبعد الانتهاء من التحقيق مع رئيس الاتحاد المتهم من قبل اللجنة التحقيقية البرلمانية ، واكتمال كافة إجراءات الاتهام، ترفع اللجنة

(١) ميثم منفي كاظم العميدي، هيمنة السلطة التشريعية في بعض الانظمة الدستورية، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٥، ص ٢٠٧.

(٢) أستاذنا: د. غانم عبد دهش الشباني، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، المصدر السابق، ص ٤٩٢.

(٣) د. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة، مقارنة بالنظام السياسي الاسلامي، ط١، ١٩٨٧، ص ٢٦٢.

الفصل الثاني:...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

توصياتها إلى الجمعية الاتحادية، لاتخاذ ما تراه مناسباً، وعندما تصبح أدلة الاتهام راجحة بارتكاب الرئيس لأحدى الجرائم التي وردت ، تقرر الجمعية الاتحادية إحالة المتهم إلى لجان التحقيق القضائية^(١).

وتبدأ بعدها مرحلة جديدة وهي مرحلة التحقيق الجنائي ، إذ يتوجب حصول إذن برفع الحصانة عن الشخص المتهم ، قبل المباشرة بالتحقيق ، وعلى وفق ما جاء بالقانون الاتحادي بشأن مسؤولية أعضاء السلطات الاتحادية لسنة ١٩٥٨ المعدل ، حيث تنتخب الجمعية الاتحادية قضاة للتحقيق في الجرائم الناتجة عن مباشرتهم لوظائفهم الرسمية والنيابية ، ولا يمكن أحالتهم للتحقيق إلا بعد استحصال موافقة اللجان المختصة بذلك^(٢).

تتكون اللجنة التحقيقية عن طريق انتخاب كل مجلس من مجلسي البرلمان عدد من الأعضاء مساوٍ لعدد الأعضاء الذين انتخبهم المجلس الثاني ، ويكون للجنة امانتها الخاصة، ولا يمكن لها من تفويض اختصاصها في التحقيق الى ضباط الشرطة^(٣).

ويستشف من النص المتقدم أن القانون قد أنتزع من مجلسي البرلمان سلطة التحقيق في الاتهامات الموجهة لأعضاء السلطات الاتحادية ، وأوكل الامر إلى لجنة قضائية مؤلفة من مجموعة من القضاة ، ويمثل ذلك أبرز مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والقضائية ، وهو أمر محمود ، لتمتع اللجان القضائية بالحياد والاستقلال ، وأقرب من تحقيق العدالة على أكمل وجه ، وتمثل اللجنة القضائية ضماناً أكيدة للمتهم^(٤).

وتتمتع لجان التحقيق القضائية، بسلطات عديدة وواسعة ، إذ منحها قانون البرلمان السويسري الصادر في ١٣ ديسمبر ٢٠٠٢ ، سلطة الاستماع إلى الشهود ، وتدوين شهاداتهم ، وإلزام تقديم المستندات المطلوبة ، وكذلك تفتيش الوثائق والمستندات الموجودة بحوزة رئيس وأعضاء الاتحاد، وتملك سلطة الاستدعاء والاستماع ، والاستعانة بالخبرة ، ولا يحق لأي سلطة من تقييد سلطات هذه اللجان،

(١) د. غانم عبد دهش الشباني ، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية المصدر السابق ، ص ٥٠٣.

(٢) المادة (١/١٤) من القانون الاتحادي لمسؤولية أعضاء السلطة الاتحادية السويسري لسنة ١٩٥٨ المعدل ٢٠١١.

(٣) المادتان (١٦٤ ، ١٦٦) من قانون البرلمان السويسري الصادر في ١٣ ديسمبر سنة ٢٠٠٢.

(٤) أستاذنا : د. غانم عبد دهش ، تنظيم الاختصاصات الدستورية في ظل الثنائية البرلمانية ، المصدر السابق ، ص ٥٠٤.

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

ولذلك اعتبرت اللجان القضائية من أبرز وسائل التأثير على السلطة التنفيذية ، وكذلك الدور المهم في تكوين الرأي العام وقدرتها الكبيرة في تقصي الحقائق^(١).

وفي مقابل الصلاحيات الواسعة للجنة القضائية ، إلا أن القانون شدد على توفير الضمانات اللازمة للمتهم ، كوجوب حضور المتهم أثناء التحقيق ، وإحاطة علماً بالتهمة المنسوبة إليه ، وحقه بالاستعانة بمحام ، وله إبداء رأيه بكل حرية وطرح ما يريد من الأسئلة ، وإتاحة الفرصة امامه للدفاع عن نفسه ، إلى غير ذلك من الضمانات اللازمة^(٢).

وللحرص الشديد من قبل المشرع على الضمانات الكافية للمتهم للدفاع عن نفسه ، كرر النص بإلزام اللجنة بضرورة منح المتهم فرصة كاملة للتعليق على الأسئلة الموجهة إليه ، والدفاع عن نفسه^(٣).

وشدد القانون على توفير الضمانات اللازمة للمتهمين ، ووجوب حضورهم اثناء سريان التحقيق ، واعلام المتهمين بالتهمة المنسوبة اليهم ارتكابها ، ولهم الاستعانة بمحام ، ولهم حق إبداء الأسئلة والآراء بمنتهى الحرية ، وإتاحة فرص الدفاع عن انفسهم ، وغيرها من الضمانات اللازمة^(٤).

وزيادة في حرص المشرع ضرورة توفير الضمانات للمتهمين ، كرر النص بإلزام اللجنة التحقيقية بتوفير فرصة للمتهمين للتعليق على الأسئلة والدفاع عن انفسهم^(٥) ، كما وأوجب قانون البرلمان السويسري أن تجري التحقيقات وقرارات اللجنة التحقيقية بسرية تامة ، وبعيداً عن وسائل العلانية^(٦).

ولضمان صحة إجراء التحقيقات قرر قانون البرلمان السويسري بأن أي شخص يحضر كشاهد في الإجراءات أمام اللجنة التحقيقية ويدلي بشهادة كاذبة ، أو يحضر كخبير ويقدم تقارير أو آراء كاذبة ، فإنه يعاقب بالعقوبات المنصوص عليها في المادة (٣٠٧) من القانون الجنائي السويسري ، ويجب الإشارة إلى أن الجمعية الاتحادية حين تقرر تشكيل لجنة تحقيقية ، لا يسمح لأية لجنة أخرى إجراء مزيداً

(١) المواد (١٥٠-١٦٩) من قانون البرلمان السويسري الصادر ١٣ ديسمبر سنة ٢٠٠٢.

(٢) المادة (١٦٨) من قانون البرلمان السويسري الصادر ١٣ ديسمبر سنة ٢٠٠٢.

(٣) المادة (٤/١٤) من القانون الاتحادي بشأن مسؤولية أعضاء السلطة الاتحادية الصادر عام ١٩٥٨ المعدل عام ٢٠١١.

(٤) المادة (١٦٨) من قانون البرلمان السويسري الصادر في ١٣ ديسمبر لسنة ٢٠٠٢.

(٥) المادة (٤/١٤) من القانون الاتحادي بشأن مسؤولية أعضاء السلطة الاتحادية الصادر سنة ١٩٥٨ المعدل ٢٠١١.

(٦) المادة (١٦٩) من قانون البرلمان السويسري الصادر في ١٣ ديسمبر ٢٠٠٢، وكذلك المادة (٣/١٤) من القانون

الاتحادي لمسؤولية أعضاء السلطة الاتحادية الصادر عام ١٩٥٨ المعدل عام ٢٠١١

الفصل الثاني: ...القواعد الموضوعية والاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية

من التحقيقات في الوقائع الداخلة في الموضوع مدار التحقيق، إلا أنها لا تمنع سير إجراءات المحاكم المدنية أو التحقيقات الابتدائية وإجراءات المحاكمة الواردة في القانون الجنائي^(١).

وخلاصة القول أن أغلب الدساتير نصت على القواعد الموضوعية لاتهام رئيس الدولة ، وأوردت حالات الاتهام على سبيل الحصر ، إلا أنها اغفلت بيان القواعد الموضوعية لاتهام باقي أعضاء السلطة التنفيذية ، وأسندتها إلى قوانين وتشريعات عادية تصدر لذلك ، فيما تباينت القواعد الاجرائية للاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية ، إذ اسندت بعض الدساتير إجراءات الاتهام والتحقيق إلى السلطة التشريعية بأجمعها كما في الدستور العراقي ، أو أن تكون سلطة توجيه الاتهام والتحقيق من قبل أحد طرفي السلطة التشريعية كمجلس النواب في الدستور الامريكي ، فيما أحالت بعض الدساتير سلطة الاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطة التنفيذية الى التشريعات العادية ، كما في الدستور السويسري.

(١) المادتان (١٧٠،١٧١) من قانون البرلمان السويسري الصادر في ١٣ ديسمبر لسنة ٢٠٠٢.

الفصل الثالث

القواعد الاجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة
التنفيذية وآثارها القانونية

الفصل الثالث

القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وأثارها القانونية

تكتسب محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية أهمية بالغة ، وذلك لما تحققه من مصلحة لأفراد المجتمع وشعورهم بضرورة المساواة والخضوع للقانون دون تمييز بين الحكام والمحكومين ، وتقضي المساواة القانونية أن يكون أعضاء السلطة التنفيذية أوائل من يخضعون للقانون ويحاسبوا عن أخطائهم ، ولا يوجد أحد فوق القانون مهما أرتفع مقلمه وعلت سلطته ، وولدت فكرة القضاء السياسي للموازنة بين هذين الاعتبارين ، من خلال تحديد الجرائم التي يختص بنظرها والتي تهدد نظام الدولة السياسي ، والتي تقع من أعضاء السلطة أو الأشخاص العديدين اعتداءً منهم على النظام السياسي القائم في الدولة^(١).

وتحرص الدساتير والتشريعات ذات الصلة الصادرة في ظلها على تنظيم القواعد الإجرائية والشكليات المطلوبة لمسائلة أعضاء السلطة التنفيذية ، وبيان قواعد وأصول اتهمهم ومحاكمتهم ، والجهة المختصة بتوجيه الاتهام ، ومن الجهة المختصة بالمحاكمة على وفق قواعد قانونية سليمة .
وسنقسم الفصل إلى مبحثين ، نتناول في المبحث الأول ، القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية ، أما المبحث الثاني ، سيخصص للمبحث في الآثار القانونية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وكما يأتي :

المبحث الأول

القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية

تلي مرحلة توجيه الاتهام لأعضاء السلطة التنفيذية ، وانتهاء إجراءات التحقيق ، مرحلة في غاية الأهمية والخطورة ، ألا وهي مرحلة إجراء المحاكمة ، والتي تعتبر أخطر أنواع الرقابة المتخذة من لدن السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية^(٢).

(١) د. احمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، ط٢، دار الشروق للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٢، ص٤٠٣.

(٢) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، توازن السلطات ورقابتها، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٢٣.

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

ويخضع أعضاء السلطة التنفيذية للمحاكمة في حالة ارتكابهم لأي من الأفعال الموجبة للمحاكمة، إلا أن إجراءات المحاكمة تختلف باختلاف النظام السياسي المتبع في الدولة ، وتختلف تبعاً لذلك الجهة المختصة بمحاكمتهم ، ولأجل الإحاطة بجوانب الموضوع سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين ، نتناول في المطلب الأول إجراءات محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في العراق ، فيما يكون موضوع المطلب الثاني إجراءات محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في الدساتير المقارنة وكما يأتي :

المطلب الأول

إجراءات محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في العراق

نجدُ من خلال استقصاء نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، أنه خلا من إيراد مصطلح محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية ، ومن أي نص يبين قواعد وإجراءات المحاكمة عدا ما جاء باختصاص البرلمان بإعفاء رئيس الجمهورية بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا^(١) ، وكذلك ما جاء باختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ، وأحالت أمر تنظيم ذلك لقانون ينظم قواعد وإجراءات المحاكمة^(٢) ، والذي لم يشرع لغاية الوقت الحاضر ، وتتباين قواعد وإجراءات محاكمة رئيس الجمهورية عن سائر أعضاء الوزارة ، والذي سنبيّنه من خلال تقسيم المطلب إلى فرعين ، يكون موضوع الفرع الأول ، إجراءات محاكمة رئيس الجمهورية ، فيما يتناول الفرع الثاني ، إجراءات محاكمة أعضاء الوزارة وكما يأتي :

الفرع الأول

إجراءات محاكمة رئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

لم يتناول المشرع الدستوري مصطلح (محاكمة) رئيس الجمهورية ، وإنما استعمل مصطلح (إدانة) كما في المادة (٦١/ب) ، إضافةً إلى مصطلح (الفصل بالاتهامات) في المادة (٩٣/سادساً) وباختصاص المحكمة الاتحادية العليا بذلك ، ورغم أن الدستور لم ينظم إجراءات محاكمة رئيس

(١) المادة (٦١/ب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٩٣/سادساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

الجمهورية ، وعدم صدور القانون الذي ينظم ذلك ، وجب علينا الرجوع إلى قواعد وإجراءات المحاكمة الواردة في قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ ، إضافةً إلى أحكام النظام الداخلي للمحكمة رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ ، وبالرغم من أنهما لم يتطرقا إلى تنظيم قواعد وإجراءات محاكمة رئيس الجمهورية ، وذلك لصدورهما على وفق قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ ، ولعدم احتوائه على تنظيم إجراءات محاكمة الرئيس ، ولما تقدم يمكن للمحكمة الرجوع إلى المبادئ العامة في إجراء المحاكمات وعلى وفق قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل ، وبما لا يتعارض مع أحكام الدستور وقانون المحكمة الاتحادية ونظامها الداخلي^(١) .

وترتيباً على ما تقدم ، يتم تحريك إجراءات مساءلة رئيس الجمهورية ، عند توفر أي من الحالات الواردة في المادة (٦١/سادساً/ب) ، إذ يقوم مجلس النواب بإحالة القضية إلى المحكمة الاتحادية العليا بواسطة (هيئة رئاسة المجلس) ، بموجب قرار الاحالة ، ويرافق معه كافة الوثائق والاوليات التي تم الحصول عليها أثناء سير إجراءات الاتهام والتحقيق في الدعوى^(٢) .

وتتعد المحكمة الاتحادية العليا بدعوة من رئيسها للنظر في الدعوى المقدمة ، قبل الموعد المحدد بوقت كاف ، والذي يخضع للسلطة التقديرية لرئيس المحكمة^(٣) ، ويدعو الرئيس أعضاء المحكمة لانعقاد الجلسة قبل موعدها المحدد بفترة لا تقل عن خمسة عشر يوماً ، فيما عدا الحالات المستعجلة التي يقدرها الرئيس في وقتها ، ويرفق مع كتاب الدعوة لعقد الجلسة جدول الاعمال وما يتعلق به من وثائق واسانيد^(٤) ، ولا يتحقق النصاب القانوني لانعقاد جلسة المحكمة إلا بحضور جميع أعضائها ، وبضرورة عدم تخلف أي عضو من أعضائها لأنه سيخل بالنصاب المطلوب^(٥) .

وتبدأ المحكمة النظر في القضية في جلسة علنية ، إلا إذا اقتضت المصلحة العامة أو النظام العام جعلها سرية وبقرار يصدر من رئيسها^(٦) ، ويمكنها النظر في الطلب ولو لم يحضر الخصوم (الرئيس

(١) د. رافع خضر صالح شبر، وضع السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي، ط١، منشورات زين الحقوقية والادبية، بيروت، ٢٠٢٠، ص ٣٧٤.

(٢) د. حيدر محمد حسن الاسدي، عزل رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى، مصدر سابق، ص ١٤٨.

(٣) المادة (٥/اولاً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٩) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

(٥) المادة (٥) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.

(٦) المادة (١٠) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

المتهم ، وممثلي الادعاء من مجلس النواب) أو من يمثلهم ، بعد أن تتحقق المحكمة من صحة إجراءات تبليغهم بموعد المرافعة^(١).

ويمكن للمحكمة إجراء التبليغات عبر وسائل الاتصال الحديثة كالبريد الإلكتروني والفاكس والتلكس ، إضافة إلى وسائل التبليغ المنصوص عليها في قانون المرافعات^(٢).

وتتخذ المحكمة بكامل هيأتها في الموعد المحدد للمرافعة ، ويمكنها من انتداب أحد أعضائها ، من أجل مناقشة الأدلة المتحصلة في القضية وبيان مدى كفايتها للإدانة ، ولها الاستعانة بكافة الوسائل التي تراها ضرورية ، ولها مخاطبة الحكومة أو أية جهة أخرى للحصول على أية أوراق أو بيانات لغرض الاطلاع عليها ، وضرورة تزويدها بهذه الأوراق أو صورها الرسمية ، وإن كانت القوانين والانظمة لا تسمح من الاطلاع عليها^(٣) ، وللمحكمة الاستعانة بآراء المستشارين لديها ، والخبراء من خارجها وأن يكون رأيهم استشارياً^(٤).

ومن الاجراءات المتعلقة بسير الدعوى لدى المحكمة الاتحادية العليا ، قيامها بتكليف الادعاء العام بضرورة إبداء الرأي في القضية المعروضة ، ويتم بعد تحديد المحكمة موعداً له لإبداء رأيه تحريرياً وذلك خلال المدة المحددة ، وتختلف قوة والزامية رأي الادعاء العام بحسب قناعة المحكمة ، ويعتبر رأيه استشارياً بالنسبة للمحكمة ، ولها الاخذ به إذا تضمن الاسانيد والحجج القانونية الموضوعية^(٥).

وتصدر قرارات وأحكام المحكمة الاتحادية بالأغلبية البسيطة ، والتي بدورها تمثل القاعدة العامة في إصدار الاحكام والقرارات ، فيما خلا الاحكام والقرارات الخاصة بالفصل في المنازعات الناشئة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، والتي تكون بأغلبية الثلثين وذلك للأهمية البالغة لتلك المنازعات^(٦).

(١) المادة (١١) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، النظام الاجرائي لمسؤولية رئيس الدولة، مصدر سابق، ص ١٦.

(٣) المادة (١٣) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (١٤) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

(٥) المادة (١٥) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

(٦) المادة (٥/اولاً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

وذهب رأي جانب من الفقه إلى أن الأحكام والقرارات التي تصدر عن المحكمة للفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية تتطلب أغلبية الثلثين لإقرارها ، وذلك لتوفر مسوغات ذلك بما يتمتع به الرئيس من منزلة ومكانة عليا في الدولة^(١).

وبعد إتمام إجراءات المحاكمة على الوجه المطلوب ، واستيفاء الاطراف لدفعاتهم الشكلية والموضوعية ، تعلن المحكمة ختام المرافعة ، تليها بعد ذلك مرحلة إصدار الحكم ، ويشترط لصحته أن يصدر بعد إجراء المداولة والتي تتضمن تبادل الآراء والافكار بين القضاة في المحكمة ، بغية الوصول إلى أحكام وقرارات عادلة في الدعاوى المعروضة^(٢) ، وبعد الانتهاء من المداولة ، واتفاق هيئة المحكمة على الحكم المناسب ، يلي ذلك مسألة النطق بالحكم والذي يمكن تعريفه بأنه " عملية تلاوة منطوق الحكم مع ذكر أسبابه شفوياً في جلسة علنية ، وإلا عد ذلك الحكم باطلاً " ^(٣).

وتنطق المحكمة بعد ذلك بالحكم أو القرار المناسب ، وتودع نسخة من القرار في اضبارة الدعوى وذلك عقب التوقيع عليه من هيئة المحكمة ، وأن يكون مشتملاً على أسبابه ، فمن خلال التسبيب تتوافر القناعة لدى الخصوم في الدعوى ، وأن تكون الاسباب واضحة ومتسقة ، وأن تبعد عن الغموض والابهام والعمومية وأن لا تكون الاسباب متناقضة^(٤).

وتتمتع الاحكام والقرارات الصادر من المحكمة الاتحادية العليا ، بحجية الحكم المقضي فيه إذ نصت المادة (٩٤) من دستور جمهورية العراق على أن " قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة " ^(٥) ، أي أن احكام وقرارات المحكمة الاتحادية تنماز بالحجية المطلقة ، والزاميتها للسلطات العامة في الدولة التشريعية والتنفيذية والادارية والقضائية ، ويمنع أي مناقشة لأحكامها حول مدى صحة مضمونها.

(١) د. رافع خضر صالح شبر، الاختصاص القضائي للبرلمان، مصدر سابق، ص ٢٣٠.

(٢) المادة (١٦٨) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩.

(٣) المادة (٢٢٣/أ) من قانون اصول محاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

(٤) المادة (١٦) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

(٥) وينظر ايضاً: المادة (٥/ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ والتي تنص على (الاحكام والقرارات التي تصدرها المحكمة الاتحادية العليا باتة) وكذلك ايضاً، المادة (١٧) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، والتي تنص على ان (الاحكام والقرارات التي تصدرها المحكمة باتة ولا تقبل اي طريق من طرق الطعن).

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

هذا ويُحظر دستورياً الاعتراض على أحكام المحكمة الاتحادية العليا ، كون ذلك ينتقص من أعلوية الدستور وسموه والزامية نصوصه ، كما ويخل باستقلال القضاء ، ويشكل مخالفة واضحة لأحكام المواد الدستورية كالمادة (١٣/ اولاً) من الدستور والتي تنص على " يُعد هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق ويكون ملزماً في أنحاءه كافة وبدون استثناء " .

ويعتبر الاعتراض على الاحكام مخرلاً باستقلال القضاء ، إذ أنّ القضاة مستقلون وليس عليهم سلطان في قضائهم لغير القانون ، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة^(١) .

ومن خلال واقع النصوص الدستورية التي تنظم المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية وعلى وفق أحكام الدستور ، إذ أورد استثناء على مبدأ قضائية العقوبة ، ويتضح أنه أعتمد مبدأ برلمانية العقوبة ، ويعتبر تنظيم دور البرلمان في محاكمة رئيس الجمهورية ، الأساس على تبني المنهج التكاملي في الاختصاص القضائي والاختصاص به^(٢) .

وتحقيقاً للمبدأ المذكور ، أسند الدستور لمجلس النواب اختصاص فرض العقوبة على رئيس الجمهورية ، بعد إتمام محاكمة وادانته من المحكمة الاتحادية ، وهذا يعني أنّ القول الفصل لمجلس النواب وليس للمحكمة الاتحادية العليا في مسألة الادانة ، إذ قد لا يصوت مجلس النواب على قرار الادانة ويبقى الرئيس في منصبه ، وهذا الامر وارد ، كون للرئيس من يدعمه في مجلس النواب ، وهذا الامر يؤدي إلى زعزعة الوضع السياسي في الدولة ، فمن غير المعقول بقاء الرئيس في منصبه وهو مدان من أعلى سلطة قضائية في الدولة!^(٣)

ويرى الباحث أنّ المشرع الدستوري جانبَ الصواب بتعليقه قرار الإدانة الصادر من المحكمة الاتحادية العليا على موافقة المجلس النيابي ، إذ كان من الاوفق أنّ تكون الادانة والعقوبة المفروضة على رئيس الجمهورية صادرة من المحكمة الاتحادية العليا بوصفها الجهة القضائية الأعلى في الدولة ، ويعتبر قرارها بالعقوبة الاصبوب ، وذلك لاستنادها على الادلة والقرائن المعتمدة ، وإتباعها أصول التحقيق الجنائي ، وكذلك للنأي بقراراتها واحكامها بعيداً عن الاعتبارات السياسية ، حيث خالف المشرع المادة (٩٤) من الدستور ، إذ أنّ مجلس النواب من ضمن سلطات الدولة التي تلتزم بتطبيق قرارات

(١) المادة (٨٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) د. رافع خضر صالح شبر ، وضع السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي ، المصدر السابق ، ص ٣٨٠ .

(٣) د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، القسم الثاني ، مكتبة نور العين ، بغداد ، ٢٠٠٩ ص ١٣٥ .

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

وأحكام المحكمة ، وهذا ما يجب تلافيه من خلال التعديل الدستوري ، إما بجعل سلطة الاتهام والمحاكمة إلى مجلسي السلطة التشريعية ، كأن تكون سلطة الاتهام لمجلس النواب ، وسلطة المحاكمة لمجلس الاتحاد ، من خلال تشريع قانونه ، كونه الجناح الثاني للسلطة التشريعية ، كما هو عليه العمل في الدستور الأمريكي ، أو جعل سلطة الاتهام والمحاكمة للمحكمة الاتحادية العليا ، من خلال الاسراع بتشريع قانونها ، وإصدار قانون الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ، واللذين لم يريا النور لغاية الوقت الحاضر .

ولم يجري إتهام أي رئيس جمهورية بعد نفاذ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بالرغم من وجود انتهاكات عديدة للقواعد الدستورية أو القانونية المنسوبة إلى رئيس الجمهورية ، كمخالفته لنصوص الدستور ، ومنها نص المادة (٧٣/ثامناً) يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية : ثامناً- المصادقة على أحكام الاعدام التي تصدرها المحاكم المختصة.

ويشكل امتناع رئيس الجمهورية (ج. ط) عن المصادقة على أحكام الاعدام ، حثاً باليمين الدستورية المنصوص عليه في المادة (٥٠) من الدستور ، يوجب توجيه الاتهام إليه من قبل مجلس النواب ، والتحقيق معه وأحاله إلى المحكمة الاتحادية العليا ، إذ برر رئيس الجمهورية أن سبب الامتناع هو التزامه بوثيقة دولية مناهضة لعقوبة الاعدام وتدعو إلى إيقاف العمل بهذه العقوبة ، ولا يمكن التسليم بهذه الاسباب كونه التزم بهذه الوثيقة بصفته الشخصية لا بصفته الرسمية رئيساً للجمهورية^(١).

الفرع الثاني

إجراءات محاكمة أعضاء الوزارة في العراق

سكت دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ عن تنظيم الاحكام المتعلقة بمحاكمة أعضاء الوزارة ، وأحال أمر تنظيمها الى قانون يصدر لهذا الغرض ، وبالرغم من عدم صدور هذا القانون ، فإنه من الممكن محاكمتهم من قبل المحكمة الاتحادية العليا وذلك إعمالاً للمادة (٩٣/سادساً) من الدستور والتي تفيد باختصاص المحكمة بالفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء ، إضافة إلى جواز محاكمتهم أمام القضاء العادي.

(١) لمزيد من التفاصيل ينظر: جريدة الجريدة الكويتية، مقال منشور بتاريخ ٢٠١١/٦/١٣ ، تاريخ الزيارة

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

وبالرجوع إلى قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، ونظامها الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، من أجل إتباع الاجراءات اللازمة في نظر الدعوى أمامها، تطبق المحكمة القواعد والاجراءات الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل، وبما لا يتعارض مع قانون المحكمة ونظامها الداخلي^(١).

وتطبيقاً لذلك تم إتهام ومحاكمة عدد من الوزراء ومن هم بدرجتهم، على وفق المبادئ العامة في القوانين العقابية، إذ أتهم وزير الدفاع السابق (ح.ك.ش) بالأضرار المتعمد بأموال الدولة، ولعدم حضوره أمام قاضي تحقيق هيئة النزاهة، ونتيجة هروبه إلى خارج العراق، أُحيل غيابياً إلى المحكمة الجنائية المركزية، على وفق أحكام المادة (٣٤٠) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩، إذ ابتدأت محاكمته غيابياً وبصورة علنية بتاريخ ٣٠/٥/٢٠٠٧، وأطلقت المحكمة على المستندات الرسمية والاوراق المبرزة وشهادات الشهود، والاطلاع على تقارير الرقابة المالية وحسابات وزارة الدفاع، وتم توجيه التهمة بحقه على وفق احكام المادة (٣٤٠)، وطلب الادعاء العام بإدانة المتهم، فأصدرت المحكمة قرارها بالحكم غيابياً على المدان بالسجن سبع سنوات وفقاً لأحكام المادة المذكورة، ومنعه من التصرف بأمواله وإدارتها، والحجز عليها من قبل المحكمة وإدارتها وفق قواعد ادارة الاموال المحجوزة، استناداً لأحكام المادة (٢٤٨/٢ رابعاً) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١، وإصدار أمر القبض بحقه والتفتيش عن أماكن تواجه، والزامه بإعادة المبالغ المدفوعة محل الدعوى إلى خزينة الدولة^(٢).

وفي قضية أخرى أتهم وزير الكهرباء السابق (أ.ج.م) بالإضرار العمدي بأموال الدولة وعلى وفق المادة (٣٤٠) من قانون العقوبات العراقي، ومن خلال عقود تجهيز المولدات الكهربائية إذ تم التعاقد بدعوى مباشرة مع شركة حديثة التأسيس، لتجهيز الوزارة ب(١٦) وحدة توليدية بطاقة إجمالية (٤٠٠) ميكا واط، وتبين لديوان الرقابة المالية أن الشركة حديثة التأسيس ولم تنفذ أي عمل داخل العراق، ولم تجد المحكمة أية تفاصيل بخصوص شروط الدعوة العامة والدراسات الفنية والقانونية الخاصة بها، ومخالفة لجنة التحليل والدراسة للقانون، في عدم تحديد نوعية الوحدة التوليدية ولا منشئها ولا تاريخ صنعها وما هي الاخطار التي تنجم عنها ولا حتى الجدوى الاقتصادية من ورائها، وعدم تثبيت العيوب الظاهرة والخفية بالوحدات المستعملة، إضافة إلى أن الوزير قام بتغيير فقرات العقد

(١) د. رافع خضر صالح شبر، النظام الاجرائي لمسؤولية رئيس الجمهورية، مصدر سابق، ص ١٢.

(٢) اورده: د. مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية، مصدر سابق، ص ٢٧٦.

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

ومفاتيح مصرف التجارة العراقي بتعديل وتحديد فترة الاعتماد ، وتم تغيير شروط العقد دون معرفة الاسباب وهو مما يشكل مخالفة قانونية واضحة ، وهذا الأمر يدلل إحداث الوزير أضراراً بأموال ومصالح الجهة التي يعمل بها بحكم وظيفته ، ومصادقته على العقد المبرم كونه المسؤول الأعلى ، ولما سبق وكفاية الادلة المتحصلة لدى المحكمة ، قررت المحكمة إدانته وفق أحكام المادة (٣٤٠) من قانون العقوبات ، وأصدرت المحكمة الجنائية المركزية العراقية حكمها الغيابي بالسجن لمدة سبع سنوات على المدان بتاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٧ ، وصدر القرار قابلاً للاعتراض والتمييز وفق المادة (١٨٢ / أ) الاصولية الجزائية^(١).

ومن الوقائع الاخرى فقد تم توجيه الاتهام إلى وزير التجارة السابق (ف. ح. س) الذي تعاقد في عام ٢٠٠٧ ، مع شركات أهلية لتجهيز مادة الشاي ضمن مفردات البطاقة التموينية ، وهذه الشركات (شركة ديان المجهزة بشاي علامة البلبل ، وشركة منارة السلطان المجهزة بشاي علامة العائلة ، وشركة هيرو كروب المجهزة بشاي علامة امير الشام) واستلمت هذه الشركات مستحقاتها وجهزت محافظة كربلاء بحصتها من البطاقة التموينية ، واتضح انها غير مطابقة للمواصفات التعاقدية ، وغير صالحة للاستهلاك ، وحسب كتاب اللجنة المشتركة ، اضافة الى عدم وجود شركات مسجلة في العراق باسم منارة السلطان وهيرو كروب ، وعدم وجود مكاتب لها أو فروع في العراق ، وإن التحقيق الاداري لمرجع المتهم حسب كتاب المفتش العام لوزارة التجارة ذي العدد ١٢٥٢ في ١٨/٦/٢٠١٥ ، تضمن أن المتهم يتحمل مسؤولية التعاقد مع الشركات واستيراد مادة الشاي ، فوضعت المحكمة القضية موضع التدقيق ووجدت من الادلة أعلاه وأقوال الممثل القانوني وكتاب المفتش العام والتحقيق الاداري وهروب المتهم ، وتوفر ادلة كافية لإدانته بالإضرار بمصالح الجهة التي يعمل فيها وهي وزارة التجارة في حينه، وبذلك ارتكب فعلاً ينطبق وأحكام المادة (٣٤٠) من قانون العقوبات العراقي ، فقررت إدانته بموجبها وتحديد عقوبته بمقتضاها ، استناداً لأحكام المادة (١٨٢ / أ) الاصولية وصدر القرار بالاتفاق غيابياً بالسجن لمدة سبع سنوات ومصادرة أمواله المنقولة وغير المنقولة ومنع سفره وأصدر أمر قبض بحقه وفق أحكام المادة أعلاه^(٢).

(١) قرار المحكمة الجنائية المركزية المرقم (١٩٧٧/ج٢/٢٠٠٦) والمنشور على الموقع الالكتروني:

<http://www.iraq.fornm.net>

تاريخ زيارة الموقع: ٢٠٢٠/٨/١٤

(٢) قرار محكمة جبايات كربلاء المرقم (٧٩٩/ج٢/٢٠١٥) في ٢٦/١١/٢٠١٥ (قرار غير منشور)، وفي قضية أخرى أُحيل رئيس المفوضية العليا المستقلة للانتخابات السابق ، بتاريخ ١٢/٤/٢٠١٢ الى محكمة الجبايات المركزية في

المطلب الثاني

إجراءات محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في الدساتير المقارنة

تنعت الدول الحديثة نفسها بالدول القانونية ، من خلال سيادة أحكام القانون وخضوع الجميع لأحكامه ، ومن خلال وجود محددات على سلطات أعضاء السلطة التنفيذية ، ومن أهم هذه المحددات ضرورة محاكمتهم عند تجاوزهم حدود اختصاصاتهم ، وتختلف إجراءات محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في الدساتير المقارنة محل الدراسة ، ولبيان ذلك يقسم المطلب إلى فرعين ، نتناول في الفرع الأول إجراءات محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية، فيما يكون موضوع الفرع الثاني ، إجراءات محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في سويسرا وكما يأتي بيانه :

الفرع الأول

إجراءات محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧

لغرض الإحاطة بإجراءات محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية، سيقسم هذا الفرع إلى قسمين، الأول، إجراءات محاكمة رئيس الدولة، والثاني، إجراءات محاكمة الوزراء او (السكرتيرين) وكما يأتي:

الرصافة بتهمة الاضرار بالمال العام ، وذلك من خلال قيامه بصرف مبالغ مالية لموظفين في التسجيل العقاري بغية الحصول على أراض سكنية ، وقد أصدرت المحكمة عليه حكماً بالحبس سنة واحدة مع وقف التنفيذ بتاريخ ٢٩/٨/٢٠١٢ لتبوت التهم الموجهة اليه مع آخرين ، الا ان محكمة التمييز في ١٦/١٠/٢٠١٢ نقضت الحكم وبرت الموماً اليه من التهمة الموجهة اليه ، وكذلك أحالت هيئة النزاهة رئيس مؤسسة السجناء السياسيين (ك.ع.ر) الى القضاء ، وذلك وفق احكام المادة (٢٩٢) من قانون العقوبات ، لتقديمه وثيقة دراسية مزورة ، اذ حكمت عليه المحكمة الجنائية المركزية بالسجن لمدة خمس سنوات ، استناداً للمادة اعلاه ، كذلك وأحالت الهيئة رئيس هيئة دعاوى الملكية السابق الى القضاء ، وفق احكام المادة (٣١٦) من قانون العقوبات ، بتهمة اختلاس ست حاسبات ، واوراق رسمية متعلقة بأعمال وظيفته في الهيئة ، بعد صدور قرار اقالته من مهام منصبه ، وكذلك ايضاً أحالت الهيئة وزير الزراعة الى المحكمة وعلى وفق احكام المادة (٣٤٠) من قانون العقوبات ، من خلال قيامه بتفعيل عقد مبرم مع شركة (هوان ماش) البلغارية والمرقم (٢٠٠٤/١٣/٨٨) لتجهيز منقيات البذور رغم انتفاء الحاجة اليه ، وحكمت المحكمة عليه غيابياً بالسجن لمدة سبع سنوات استناداً لأحكام المادة اعلاه من قانون العقوبات العراقي ،د. مصدق عادل طالب ، الوزير في الدساتير العراقية ، مصدر سابق ، ص٢٨٧.

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

أولاً: إجراءات محاكمة رئيس الدولة في دستور الولايات المتحدة

تثار مسؤولية رئيس الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية ويتم محاكمته عند ارتكابه خطأ جسيماً، أو ارتكابه جرائم أو جنح كبرى أو الخيانة، ويستوجب توافر إرادة سياسية وعدالة قضائية للمضي في إجراءات عزل رئيس الدولة عند توفر شروط ذلك^(١).

إذ منح دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل، سلطة إجراء المحاكمة لمجلس الشيوخ كما مر بنا، وذلك على وفق احكام المادة (١/ الفقرة ٣/ البند ٦) والتي نصت على " لمجلس الشيوخ وحده سلطة إجراء المحاكمة في جميع قضايا المحاكمة البرلمانية، وعندما ينعقد المجلس لذلك الغرض، ويقسم أعضائه اليمين (تأكيد قسمهم) وعندها تتم محاكمة رئيس الولايات المتحدة ويرأس رئيس المحكمة العليا الجلسات، ولا يجوز إدانة أي شخص بدون موافقة ثلثي الاعضاء الحاضرين".

وإن اشترط أغلبية الثلثين من أعضاء المجلس الحاضرين، لتقرير مسؤولية الرئيس الجنائية هدفها الوقوف بوجه الاعتبارات السياسية والحزبية في التدخل في إجراءات محاكمته، وتسهم في تحقيق الاستقرار السياسي، وتوافر هذه الاغلبية يتناسب وخطورة منصب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، إضافة إلى أن التشدد في اشتراط أغلبية الثلثين، قد يؤدي إلى إفلات رئيس الدولة من المسؤولية الجنائية الناجمة عن ارتكابه إحدى مسوغات محاكمته^(٢).

إضافة إلى قواعد الاجراءات والمبادئ التوجيهية الصادرة عن مجلس الشيوخ، بناءً على تفويض دستوري غايته تنظيم إجراءات المحاكمة لرئيس الدولة وكبار الموظفين الاتحاديين في الولايات المتحدة الأمريكية عند ثبوت مخالفتهم لأعمال ووظائفهم أمام اللجان التحقيقية وضرورة محاكمتهم أمام مجلس الشيوخ بصفته هيئة محكمة^(٣).

وجعل الدستور من مجلس الشيوخ السلطة المختصة في إجراء المحاكمات البرلمانية، وحينما تكون المحاكمة متعلقة برئيس الولايات المتحدة الأمريكية، يرأس مجلس الشيوخ رئيس المحكمة العليا،

(١) د. زواقري الطاهر، اسباب عزل السلطة في القانون الدستوري والمقارن، دار الحامد للنشر، ٢٠١٣، ص ٨٩.

(٢) أستاذنا: د. غانم عبد دهش، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، مصدر سابق، ص ٥١٧.

(٣) قواعد الاجراءات والمبادئ التوجيهية للمحاكمات في الولايات المتحدة الأمريكية، الكونجرس، مجلس الشيوخ، اب

١٩٨٦، والمنشور على الموقع الالكتروني: تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٩/٢٩. www.gpo.gov

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

وذلك لاحتمال ميل نائب الرئيس الأمريكي (رئيس مجلس الشيوخ) نحو توجيه الامور لإدانة الرئيس سعيًا منه لتولي المنصب بعده لما تبقى من مدة الولاية الرئاسية^(١).

ويقوم رئيس مجلس الشيوخ بتكوين اللجنة المختصة بالتحقيق والمحاكمة ، مؤلفة من (١٢) عضو من أعضاء المجلس ، مهمتها القيام بما مطلوب من مجلس الشيوخ القيام به من الاجراءات ، كجمع الأدلة وسماع إفادات الشهود ، وما إلى ذلك من إجراءات التحقيق والاثام التي يطبقها المجلس^(٢).

وتُعد بعد ذلك اللجنة نسخة مطابقة لأصل التحقيقات مشتملة على الوقائع والأدلة المتحصلة من أطراف القضية، وتقدمها إلى مجلس الشيوخ ، من دون تضمين تقريرها بأية توصية فيما يتعلق ببراءة أو إدانة الرئيس، والمجلس بدوره يعقد اجتماعاته بجميع أعضائه بجلسة مغلقة ، لمناقشة ملف القضية المرسل من قبل اللجنة^(٣).

ويجتمع المجلس في اليوم المحدد للمحاكمة ، في تمام الساعة الثانية عشرة ، إذ تُعلن سكرتارية مجلس الشيوخ ، بتعطيل الاعمال التشريعية والتنفيذية للمجلس ، وذلك لتفرغ المجلس لإجراء المحاكمة ، مبتدئاً بدراسة الأدلة المقدمة والمتحصلة من خلال تحقيقات اللجنة ، فأن وجدتها كافيةً لصدور الحكم عليه أصدرته استناداً لوقائعه المادية والقانونية ، وإن لم تكن كذلك ، يستأنف المجلس عمله بحضور جميع أعضائه للنظر في ملف القضية ، وضرورة إصدار الحكم اللازم^(٤).

والذي يمثل المرحلة الأخيرة في قيام أعضاء المجلس بالتصويت على كل مادة من مواد الاتهام النهائية ، وإبداء آرائهم بالنسبة لوقائع القضية من جانب ، ومن جانب آخر آرائهم بالنسبة للتكليف القانوني ، ومدى انطباقهما على إدانة الرئيس^(٥).

(١) د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، اتهام رئيس الجمهورية ومحاكمته في النظام الأمريكي، مصدر سابق، ص ١٠١.

(٢) المادة (١١) من قواعد الاجراءات والمبادئ التوجيهية للمحاكمات البرلمانية.

(٣) المادة (١٢) من قواعد الاجراءات والمبادئ التوجيهية للمحاكمات البرلمانية

(٤) المادة (١٣) من قواعد الاجراءات والمبادئ التوجيهية للمحاكمات البرلمانية

(٥) د. رافع خضر صالح شبر، القواعد الاجرائية لاتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين، مصدر سابق، ص ٥٦.

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

ويصدر مجلس الشيوخ أمراً يمثل بموجبه الرئيس المتهم شخصياً أو من ينوب عنه بصفة محامٍ أمام المجلس (بصفته محكمة) ، للرد على ما منسوب إلى الرئيس من اتهامات ، وذلك استجابةً لطلب رئيس لجنة المديرين (الادعاء)^(١).

وتقوم سكرتارية المجلس بتبليغ أعضاء لجنة المديرين ، بجهوية مجلس الشيوخ لاستقبالهم لغرض توضيح مسوغات وأسباب الاتهام الجنائي المنسوب إلى الرئيس أمام انظار المجلس لاستحصال قرار إصدار الحكم العادل ، يستتبعه تبليغ لجنة الادعاء من قبل المجلس بأنه سوف يصدر القرار المناسب في مواجهة الاتهام ، ويكون للجنة الادعاء الحق في مراقبة القرار ، ليكون دورها مدعياً عاماً على الاعمال اللاحقة الجارية في مجلس الشيوخ^(٢).

وتصدر قرارات الادانة من مجلس الشيوخ في هذه الحالة ، بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ أي مجموع أصوات (٦٧) عضواً ، فإذا لم تتحقق أغلبية الثلثين ، يحكم ببراءة الرئيس ، كون أغلبية الثلثين من الصعب الحصول عليها ، والهدف منها توفير الضمانات الكافية للدفاع عن الرئيس^(٣).

إن نصت المادة (٢/فقرة ٤) على " يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع موظفي الولايات المتحدة الرسميين المدنيين من مناصبهم ، إذا وجه إليهم اتهام نيابي بالخيانة أو الرشوة أو أية جرائم أو جنح خطيرة أخرى وادينوا بارتكاب مثل تلك التهم "

إضافة لما نصت عليه المادة (١/فقرة ٣/سادساً) من الدستور على " ... لا تتعدى الاحكام في حالات تُهم المسؤولين حد العزل من المنصب ، وفقدان الاهلية في تولي وشغل منصب شرفي واقتضاء الثقة أو در الربح في الولايات المتحدة ، ولكن الشخص المدان يبقى مع ذلك مسؤولاً وخاضعاً للاتهام والمحاكمة والحكم عليه ومعاقبته وفقاً للقانون ، فالمعنى المتحصل من النصين في أعلاه يتمثل بما يلي :

١- إنَّ العزل من المنصب هو العقوبة الاصلية عند إدانة الرئيس من قبل مجلس الشيوخ ، والتي يكون أمرها وجوبياً ، أي أنها تتم بصورة أوتوماتيكية ، بمجرد صدور قرار الادانة ، أي أنها لا تحتاج إلى تصويت مستقل من لدن أعضاء مجلس الشيوخ لأجل ايقاعها على الرئيس المدان^(٤).

(١) المادة (١) من قواعد الاجراءات والمبادئ التوجيهية للمحاكمات البرلمانية.

(٢) المواد (٢،٦) من قواعد الاجراءات والمبادئ التوجيهية للمحاكمات البرلمانية.

(٣) د. إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، مصدر سابق، ص ٤٩١.

(4) Deschier: Deschiers precedents...op.cit.ch 14 sec.13.9.p213.

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

٢- أما تقرير عقوبة عدم الأهلية لتولي منصب رفيع يتطلب الثقة أو يدر ربحاً في الولايات المتحدة الأمريكية ، فإن تقرير ذلك أمراً جوازيّاً ، يعود إلى مجلس الشيوخ ذاته ، فله مطلق الحرية في إيقاع هذه العقوبة التبعية ، فمن الممكن الاكتفاء بالعقوبة الأصلية وهي العزل من المنصب ، وهو ما درج عليه العمل فعلياً في الحالات التي حكم بها المجلس ، كما ولا يشترط الحكم بالعقوبة التبعية موافقة أغلبية الثلثين من الأعضاء الحاضرين ، كما هو مطلوب في تقرير العقوبة الأصلية ، وذلك لعدم اشتراط الدستور لذلك^(١) .

فإن أراد مجلس الشيوخ إصدار قرار بعدم أهلية الرئيس أو أي شخص مدان من تولي منصب فيدرالي مستقبلاً ، فإن مثل هذا الحكم التبعية لا يتطلب أغلبية الثلثين ، وإنما يمكن تقريره بالأغلبية البسيطة لأعضاء مجلس الشيوخ^(٢) ، وبعد صدور قرار الحكم على الرئيس المحكوم عليه ، فإنه يرجع كسائر المواطنين مسؤول عن جميع الاعمال التي بموجبها تم عزله من منصبه ، فيكون عرضةً للاتهام والمحاكمة أمام المحاكم العادية ومعاقبته على وفق قواعد القانون العام ، ولا ينطبق عليه وصف رئيس سابق^(٤) ، ويكون قرار الحكم الصادر من مجلس الشيوخ الأمريكي بوصفه هيئة محكمة ، قراراً نهائياً غير قابلاً للاستئناف أو الاعتراض عليه بأية طريقة^(٣) .

يتبين مما تقدم أن دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل والقوانين المكمل له ، قد أحاط إجراءات وقواعد محاكمة الرئيس بجملة من الضمانات الضرورية سواء أكانت هذه الضمانات سابقة لعملية المحاكمة أو معاصرة لها ، منها المحاكمة الحضرورية ووجوب تبليغ الرئيس المتهم بذلك ، والاستماع إلى دفعه على الاتهامات المنسوبة إليه ، وبيان حقوقه في الاطلاع على أوراق القضية ومناقشة الأدلة ونقض ما يمكن منها أو تنفيذها .

ومارس مجلس الشيوخ المحاكمة البرلمانية ، بحق أربعة من رؤساء الجمهوريات ، وذلك بعد اتهامهم بالخيانة ، فكانت أولى هذه المحاكمات ضد الرئيس أندرو جونسون سنة ١٨٦٨ ، فيما كانت المحاكمة الأخرى ضد الرئيس وليام جفرسون كلينتون سنة ١٩٩٩ ، فيما أثر الرئيس ريتشارد نيكسون

(1) Hirsch ,Alan: Acitizens Guide to Impeachment : op .cit. p12.

(٢) حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ، مصدر سابق ، ص ٥٧٨ ،

(٣) د. عبدالله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، مصدر سابق، ص ١٦٣ .

(٤) د. سرهنگ حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات الدفاع عنه، ط١، دار دجلة، عمان، ٢٠٠٩، ص ١٠٨

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

الاستقالة من منصبه ، قبل صدور قرار الاتهام ضده من مجلس النواب ، مما أدى إلى وفق إجراءات محاكمته (١) .

كما وجه مجلس النواب الاتهام الجنائي إلى الرئيس دونالد ترامب وجرت محاكمته اما مجلس الشيوخ (٢) .

وأُتهم الرئيس الأمريكي (اندرو جونسون) من قبل اللجنة القضائية في مجلس النواب في سنة ١٨٦٨ ، بمخالفته قانون الوظائف المدنية الصادر في سنة ١٨٦٧ ، بإقالته وزير الحربية (سانتون) من منصبه ، دون موافقة أو مشاوره مجلس الشيوخ على قرار العزل ، هذا من جانب ، ومن جانب آخر قيامه بتعيين (لورنزو توماس) وزيراً للحربية بدلاً من الوزير المعزول ، ودون موافقة مجلس الشيوخ ، مما يشكل انتهاكاً للدستور وقانون الوظائف المدنية ، إضافة إلى اتهامه بالتشهير بالكونجرس في خطابه الملقى في سنة ١٨٦٦ ، وتم ارسال قرار الاتهام إلى مجلس الشيوخ (٣) .

وابتدأت محاكمة الرئيس جونسون أمام مجلس الشيوخ في ١٨٦٨/٣/٥ ، برئاسة رئيس المحكمة العليا (سالمون تشيز) وحضور ممثل الادعاء العام (ثلاثة من اعضاء مجلس النواب) ، وتم عرض ما ورد في مواد الاتهام المقدمة ضد الرئيس ، وكافة الوثائق والأدلة ، وبيان الدفوع حيالها ، وانتهت المحاكمة على قرار يقضي بإدانة الرئيس ، إلا أن قرار إدانة الرئيس لم يظفر بالحصول على أغلبية ثلثي الاعضاء ، حيث وافق على قرار الادانة تسعة وثلاثون عضواً ، مقابل عشرون عضوا كانوا ضد قرار الادانة ، إذ أفلت الرئيس جونسون من الادانة بفارق صوت واحد وبالتالي وجب الحكم ببراءة الرئيس (٤) .

وتأسيساً على ما تقدم ، إن محاكمة الرئيس (اندرو جونسون) لها اهمية بالغة ، كونها أول محاكمة في ظل دستور الولايات المتحدة الأمريكية النافذ ، وأبرزت الدور السياسي (الحزبي) في إصدار قرار الاتهام ، والذي ناضل مؤسسو الدستور من اجل تقليصه ، كذلك غياب قواعد لبيان مدة

(١) د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات، مصدر سابق، ص ٣٣٥.

(2) Fandos, Nicholas: shear Michael .D. 1 (December 18,2019) Trump Impeachment (The new York Times (retrieved October 9,2019)

(3) Jason j.Vicente, Impeachment A constitutional Primer, 1998,p17

(٤) سامي محمد محمد الغنام ، رئيس الدولة في الانظمة الديمقراطية الغربية والمعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص ٣٠٨ .

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

محاكمة رئيس الدولة ، إضافة إلى بروز الانقسامات السياسية التي أثرت بصورة واضحة على قرارات المحاكمة البرلمانية^(١).

أما بالنسبة إلى محاكمة الرئيس الأمريكي (وليام جيفرسون كلينتون) ، إذ تم توجيه الاتهامات إليه من قبل اللجنة القضائية في مجلس النواب في ١٧ يناير سنة ١٩٩٨ ، وهذه الاتهامات شهادته زوراً أمام هيئة المحلفين ، وعرقله سير العدالة ، وإساءة التصرف في منصبه بعد شهادته تحت القسم في قضية (مونيكا لوينسكي) المتدربة في البيت الأبيض ، وإقامة الدعوى عليه من قبل (بولا جونز) في قضية التحرش الجنسي بها من قبل الرئيس (كلينتون) في فندق (ليتل روك) عندما كان حاكماً لولاية (أركنسو) في سنة ١٩٩٤^(٢).

وانعقدت جلسة المحاكمة في مجلس الشيوخ ، برئاسة رئيس المحكمة العليا القاضي (وليام اتش رينكويست) بعد أدائه القسم ايداناً ببدء محاكمة الرئيس (كلينتون) ، إذ نادى أعضاء المجلس بالتصويت على مادتي الاتهام أعلاه ضد الرئيس بأنهما تشكلان (جرائم أو جنح كبرى) ، إذ يرون أنّ هذا التصويت يعتبر قرار خاص بمجلس الشيوخ بناءً على نظرية الوظيفة التنفيذية ، والذي بدوره قد يشكل عملية إعادة التصويت على قرار مجلس النواب بتوجيه الاتهام البرلماني ، ولا أساس لهذا التصويت^(٣).

وبدأت جلسات المحاكمة بتاريخ ٧ يناير ١٩٩٩ بتلاوة قرار الاتهام من قبل رئيس اللجنة القضائية في مجلس النواب (هنري هايد) ، واستمرت جلسات المحاكمة الى تاريخ ١٢ فبراير ١٩٩٩ ، وصدور قرار ببراءة الرئيس المتهم من تهمة شهادة الزور أمام هيئة المحلفين ، حيث صوت خمسة وخمسون عضواً من مجلس الشيوخ على عدم إدانة الرئيس مقابل خمسة واربعون صوتاً بإدانته ، وبذات العدد خمسة وخمسون صوتاً على براءة الرئيس من تهمة عرقله سير العدالة^(٤).

(1) J.cadart: Institution Politiques et Droit constitution,Paris,1975,p45

(٢) لمزيد من التفصيل ينظر بحث منشور على الموقع الالكتروني الآتي: تاريخ الزيارة للموقع، ٢٠٢٠/٨/١٤

WWW.law.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/Clinton/clintonchron.html

(٣) Jason j.vicente, Impeachment constitutional primer,1998,p2

(٤) د. مصدق عادل طالب، محاكمة رئيس واعضاء السلطة التنفيذية، المصدر السابق، ص ٣٦٩.

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

وبذلك نجح محامو الدفاع عن الرئيس كلينتون من دحض الاتهامات الموجهة إليه ، المتمثلة بالحنث في اليمين أمام هيئة المحلفين ، وعرقله سير العدالة ، وأكدوا على عدم كفاية الأدلة المقدمة من الناحية الدستورية ، لإقالة الرئيس من منصبه ، والمقدمة من قبل (مونيكا ليونسكي) كما شكك محامو الدفاع في أدلة اللجان التحقيقية في مجلس النواب ، وأنهى المجلس إلى توجيه عقوبة التوبيخ فقط إلى الرئيس كلينتون والذي افلت من عقوبة العزل من منصبه حينها ⁽¹⁾.

ووجه مجلس النواب الأمريكي بتاريخ ١٨ كانون الاول لسنة ٢٠١٩ ، اتهامان للرئيس دونالد ترامب ، هما اتهامه بإساءة استخدام السلطة ، وعرقله أعمال الكونجرس ، حيث بدأت إجراءات مساءلته حول طلبه تدخلاً أجنبياً في الانتخابات الرئاسية لسنة ٢٠٢٠ ، ومحاولة مساعدته للفوز بولاية ثانية ، وعرقلته سير التحقيق بذلك ، من خلال إخبار إدارته بتجاهل مذكرات الاستدعاء للحصول على الوثائق والشهادات المطلوبة في التحقيق ⁽²⁾.

ومن خلال التحقيق أتضح أن الرئيس ترامب قام بحجب المساعدات العسكرية إلى اوكرانيا ، ودعوة رئيسها (فولوديمير زيلينسكي) من أجل التأثير على اوكرانيا للإعلان عن تحقيق مع منافسه السياسي في الانتخابات (جو بايدن) ومحاولته الترويج لنظرية مؤامرة بأن اوكرانيا كانت وراء التدخل في الانتخابات الرئاسية لسنة ٢٠١٦ وليس روسيا ، واستمرت لجان التحقيق الثلاث المشكلة في الكونجرس (الاستخبارات، الرقابة، الشؤون الخارجية) بعملها ، إذ استمعت لجنة المخابرات إلى شهادات الشهود العلنية واطلعت على الأدلة ، وانتهت في ٣ كانون الاول ٢٠١٩ ، بالتصويت ب (٢٣) صوت مقابل (١٧) صوت ، على مواد عزل الرئيس بإساءة استخدام السلطة وعرقله عمل الكونجرس ، واصدرت تقريرها بتاريخ ١٦ كانون الاول ٢٠١٩ ⁽³⁾.

وصوت مجلس النواب على مواد الاتهام بعد يومين ، إذ تم تقديم لائحة الاتهامات إلى مجلس الشيوخ بتاريخ ١٦ كانون الثاني ٢٠٢٠ ، لبدء إجراءات محاكمته ، ولم تشهد المحاكمة استدعاء شهود أو طلب وثائق ، حيث رفض أعضاء مجلس الشيوخ الجمهوريين محاولات الاستدعاء ، وبعد مناقشات استمرت لغاية ٥ شباط لسنة ٢٠٢٠ ، برأ مجلس الشيوخ الرئيس ترامب من التهمتين الموجهتين ضده ،

(1) د. محمد فوزي لطيف نويجي، مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الاسلامي، مصدر سابق، ص ٣١٦.

(2) Fandos, Nicholas: shear Michael .D. 1 (December 18,2019) Trump Impeachment (The new York Times (retrieved October 9,2019)

(3) زيارة الموقع : [http:// en.Wikipedia. Org/ wiki/ Impeachment-of-Donald-Trump](http://en.Wikipedia.Org/wiki/Impeachment-of-Donald-Trump).
٢٠٢٠/١٠/٩.

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

إذ لم يتم الحصول على أغلبية (٦٧) صوتاً لإدانته ، إذ صوت المجلس ب(٤٨) صوتاً للإدانة مقابل (٥٢) صوتاً للبراءة ، ومن المفارقة في محاكمة ترامب ، أن السيناتور (ميت رومني) كسر خطوط الحزب بالتصويت على إدانة رئيس حزبه في محاكمة العزل ، وانتهت محاولة عزل الرئيس بالفشل^(١).

فيما يكون الرئيس الذي يتم اتهامه من قبل الكونجرس ، وتجري إجراءات محاكمته أمام مجلس الشيوخ ، دون أن يسفر ذلك عن ادانته ، فلا يعزل من منصبه ويبقى محتفظاً بكافة مزايا الرئيس السابق بعد انتهاء فترة ولايته الرئاسية ، بأي طريقة من طرق انتهاء تلك الولاية ، كالاستقالة وما شابه وبالتالي يتمتع بجميع المزايا المقررة في قانون الرؤساء السابقين الأمريكي^(٢).

ولا يستفيد الرئيس المدان بارتكاب إحدى الجرائم الواردة بالمادة (٢/فقرة ٤) من الدستور الأمريكي من سلطة العفو الممنوحة للرئيس الأمريكي ، إذ ورد المنع صراحة في نص المادة (٢/فقرة ٢) " ...تكون للرئيس سلطة إرجاء تنفيذ الأحكام ، ومنح العفو عن جرائم ترتكب ضد الولايات المتحدة، ما عدا حالات تُهم المسؤولين " ، وقد قصد واضعوا الدستور الأمريكي من إيراد هذا الاستثناء من العفو، وضع سلاح بيد الكونجرس لوقف جماح الرئيس ، فيما لو أحس المجلس منه محاباة في سلطة منح العفو، أو خروجاً عما أريد لهذه السلطة من الأغراض التي شرعت من أجلها^(٣).

والحكم الصادر من مجلس الشيوخ بإدانة الرئيس سواء بالعزل من المنصب فقط أو بالعزل وتقرير عدم صلاحيته لتولي المناصب الفيدرالية في عموم الولايات المتحدة الأمريكية مستقبلاً ، يعد حكماً نهائياً لا يقبل الاستئناف ولا يمكن أن يكون محلاً لأية مراجعة قضائية^(٤).

(١) مقال منشور على الموقع الإلكتروني : تاريخ زيارة الموقع: ٢٠٢٠/١٠/٩

http:// en. Wikipedia.org/wiki/Impeachment-of-Donald-Trump (No senator ever voted to remove president of his own party from office until Mitt Romney, Washington post. February 5,2020)

(2) Bazan: The intreccion between the former presidents act and the Impeachment process (CRS Report : NO 524.A, jun,5 1998) pp.1-4.

(٣) د. محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومات المقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٦ ، ص١٢٥.

(٤) حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاد القاعدة الدستورية ، مصدر سابق ، ص٥٥٨.

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

ثانياً : إجراءات محاكمة الوزراء (السكرتيرين) في الولايات المتحدة الامريكية

بعد إتمام إجراءات الاتهام والتحقيق مع الوزراء أو معاونين (السكرتيرين) من قبل مجلس النواب ، بواسطة لجانه التحقيقية ، والتي تملك الحق في إحالة الوزراء عند ارتكابهم لأي من مسوغات اتهامهم النيابي بالخيانة أو الرشوة أو أي من الجنايات والجناح الكبرى وبنفس الاجراءات المتبعة في محاكمة الرئيس ، وبعد اقرار الاتهام ينتخب مجلس النواب لجنة من بين أعضائه مهمتها تقديم قرار الاتهام لمجلس الشيوخ وتقوم بصفة الادعاء العام أمامه (١).

وينعقد الاختصاص عقب ذلك لمجلس الشيوخ لإجراء محاكمتهم ، وعلى وفق ما جاء بأحكام المادة (١/١) /فقرة ٣/ سادساً) من دستور الولايات المتحدة الامريكية والتي تنص على أن " لمجلس الشيوخ وحده سلطة إجراء المحاكمة في جميع قضايا الاتهام النيابي ، وعندما ينعقد مجلس الشيوخ لذلك الغرض ، يقسم جميع أعضائه اليمين أو يدلون بالإقرار ، وعندما تتناول المحاكمة رئيس الولايات المتحدة ، يترأس رئيس المحكمة العليا الجلسات ، ولا يدان أي شخص بدون موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين " .

ويتضح أنّ الاختصاص بمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية عن الاتهامات التي توجه اليهم وفق الاتهام النيابي ، ينعقد لمجلس الشيوخ وحده ، فيما إذا كان الاتهام موجه إلى رئيس الولايات المتحدة يرأس مجلس الشيوخ بصفة هيئة محكمة رئيس المحكمة العليا ، وتصدر قرار التجريم بأغلبية ثلثي الاعضاء الحاضرين (٢).

وقد وجهت اللجنة البرلمانية إجراءات الاتهام الجنائي إلى عدد من الوزراء (السكرتيرين) ، كالاتهام الذي وجه إلى وزير الحربية (ويليام دبليو بلكناب) في عام ١٨٧٦ ، والاتهام الموجه إلى وزراء الخزانة ، أمثال الوزير (أندرو ميلون) في عام ١٩٣٢ ، والوزراء (وليام وودين، يوجين ماير) في عام ١٩٣٣ ، وكذلك الاتهام الموجه إلى وزير العمل الامريكي (فرانسيس بيركنز) في عام ١٩٣٩ ، ووزير الدفاع (دونالد رامسفيلد) في عام ٢٠٠٤ إزاء الغضب من الحرب على العراق ، إلا أنّ هذه الاتهامات لم تكتمل إجراءات المحاكمة فيها ، وإنما توقفت عند توجيه الاتهام فقط أمام اللجنة القضائية في مجلس

(١) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ٧٢١.

(٢) د. محمد المجذوب ، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم ، مصدر سابق ، ص ٢٠٢.

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

النواب باستثناء الاتهام الموجه إلى وزير الحربية (بلكناب) الذي استمرت إجراءات محاكمته بالرغم من تقديم استقالته^(١).

وجهت اللجنة النيابية المختصة الاتهام إلى وزير الحربية (ويليام دبليو بلكناب) في آذار ١٨٧٦ بارتكابه الجرائم الخطيرة وإساءة السلوك أثناء أداء أعمال وظيفته ، كتورطه بالمتاجرة وتلقي أرباح من الشركات العاملة مع الوزارة ، وعين المجلس لجنة المديرين (الادعاء) ، التي تمارس دور الادعاء أمام مجلس الشيوخ باعتباره هيئة محكمة، فبعد استلامه قرار الاتهام تشكلت المحكمة بعد شهر من تاريخ استلامها للقرار إيداناً ببداية وقائع المحاكمة، حيث قامت لجنة المديرين بتلاوة قرار الاتهام ضد الوزير بعرض مواد الاتهام، وأثير نقاش حول إمكانية الاستمرار بالمحاكمة من عدمه، كون الوزير المتهم قدم استقالته إلى الرئيس (كرانت)، إلا أن مجلس الشيوخ أثار الاستمرار بالمحاكمة على الرغم من تقديم الاستقالة، واستمرت الجلسات إلى آب ١٨٧٦ إذ انتهت المحاكمة ببراءة الوزير من التهم الموجهة إليه ، لتعذر الحصول على أغلبية ثلثي الاصوات^(٢).

الفرع الثاني

إجراءات محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في دستور سويسرا لسنة ١٩٩٩ النافذ عام ٢٠٠٠

بيننا فيما سبق أن الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ النافذ سنة ٢٠٠٠ ، لم ينظم إجراءات محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية ، وإنما أحال إلى قانون مساءلة أعضاء السلطات العامة الصادر سنة ١٩٥٨ المعدل ، صلاحية إجراء الاتهام والتحقيق مع أعضاء السلطات وبيان طرق محاكمتهم ، ولما سبق لا بد من بيان إجراءات محاكمة رئيس وأعضاء السلطة التنفيذية .

ونظراً للطبيعة الخاصة للجرائم المرتكبة من قبل رئيس وأعضاء مجلس الاتحاد ، وما تمثله من اعتبارات سياسية ، جعل المشرع السويسري اختصاص محاكمتهم ، للمحكمة الاتحادية العليا ، وبين قانون المحكمة الاتحادية العليا الصادر في ١٧ تموز ٢٠٠٥ ، وحسب المادة (٤) منه .

وتشكل المحكمة من خمسة واربعون قاضياً تختارهم الجمعية الاتحادية ، من خلال لجنة تابعة لهذه الاخيرة مكونة من اثني عشر عضواً من أعضاء المجلس الوطني ، وخمسة أعضاء من مجلس

(١) سوابق هندس، المجلد الثالث، الفصل ٧٧، القسم ٢٤٤٤، ص ٩٠٣-٩٤٦، frwebgate.access.GPO.gov.

(٢) د. مصدق عادل طالب، محاكمة رئيس واعضاء السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص ٦٢٠.

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

الولايات ، مسؤولية اللجنة التحضير لانتخابات القضاة للمحاكم الفدرالية (المحكمة الاتحادية ، المحكمة الجنائية الفدرالية ، المحكمة الادارية الاتحادية ، المحكمة الفدرالية للبراءات) ومكتب المدعي الاتحادي ، إلا أن الاختيار الفعلي للقضاة يتم من خلال الاحزاب السياسية أو المجموعات البرلمانية وليس من قبل اللجنة أعلاه ، بالرغم من ارتفاع نسبة القضاة المستقلين في العقود الاخيرة^(١).

وتكون مدة ولاية قضاة المحكمة ست سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ، ويكون مقر المحكمة الاتحادية العليا في لوزان^(٢).

وينعقد الاختصاص للمحكمة الاتحادية العليا عن الجرائم التي يرتكبها أعضاء السلطات الاتحادية، أو أي موظف في الاتحاد ، عن الجرائم والجنح السياسية ، والتي هي سبب الاضطرابات أو تؤدي إلى التدخل في شؤون الاتحاد بصورة مسلحة ، أو مسائل الجريمة المنظمة وتمويل الارهاب^(٣).

بالإضافة إلى قضاة المحكمة هناك مساعد العدالة من لجان المحلفين ، والذين يتم اختيارهم من قبل الشعب السويسري ، بواقع عضو لكل مائة ألف من السكان ، أما بخصوص الاجراءات لم يختص المشرع السويسري أعضاء السلطات الاتحادية بمكانة مميزة عن سائر أفراد المجتمع ، وإنما ساوى بينهم وبين المواطنين في الاتحاد من حيث خضوعهم للمحاكمة أمام المحكمة الاتحادية -القسم الجنائي^(٤).

إذ تقوم المحكمة بالمهام الدستورية الموكلة اليها في إطار اختصاصها العام وضمان الامتثال للدستور من قبل اجهزة الدولة ، ومن بينها رئيس وأعضاء المجلس الاتحادي ، وتلتزم السلطات كافة بتنفيذ قرارات واحكام المحكمة الاتحادية العليا ، وفق سياقات وإجراءات متعددة^(٥).

(1) Adrian Vatter, Das politics system der Schwarz, Norms verlagsgesellsch, Baden 2014, p489.

(٢) المادة (٩) من قانون المحكمة الاتحادية العليا الصادر في ١٧ تموز ٢٠٠٥.

(٣) المواد (٢٣ ، ٢٤) من قانون الجمعية الاتحادية لسنة ٢٠٠٢.

(٤) ميثم منفي كاظم العميدي، هيمنة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص٢١٥.

(٥) د. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية في النظم المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الاسلامي، مصدر سابق ،

ص٢٦٢.

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

وتقتصر وظيفة المحكمة الاتحادية العليا على الفصل بالمنازعات القانونية على أعلى مستوى ، إذ لا يمكن إحالة تلك المنازعات القانونية إلى أية هيئة أخرى في الاتحاد ، ومن أهم مهماتها الحفاظ على الوحدة القانونية الفدرالية ، إذ تخلق حماية قانونية ويقين قانوني يضمن التطبيق الموحد للقانون في الدولة الاتحادية ، وتعتبر قراراتها ملزمة للسلطات الاتحادية ، وتعمل على تطبيق القانون الجنائي الموضوعي وقانون الاجراءات الجنائية والقرارات المتعلقة بتنفيذ القوانين والتدابير الاحترازية ، ويمكن للمحكمة الاتحادية العليا من إجراء محاكماتها بصورة سرية ، ولها استبعاد الجمهور إذا تطلب الامر ذلك ، لتحقيق المصلحة العامة ، ويتوجب صدور قرارات المحكمة في غضون ثلاثون يوماً ، ويمكن للأطراف الحضور شخصياً أو من خلال حضور ممثل عنهم أو محام ، وتوجب صدور الاحكام بإحدى اللغات الأربعة الرسمية (الألمانية، الفرنسية، الإيطالية، الرومانشية) ، وتكون لغة الاجراءات هي نفسها لغة القرار الصادر^(١).

وتجري محاكمة رئيس وأعضاء مجلس الاتحاد طبقاً لإجراءات قانون الاجراءات الجنائية السويسري الصادر سنة ١٩٣٤ المعدل ، وتصدر المحكمة العقوبات المناسبة للجرائم المرتكبة من قبل رئيس وأعضاء المجلس الاتحادي، وعلى وفق ما منصوص عليه في قانون العقوبات السويسري لسنة ١٩٣٧ المعدل^(٢).

ومما تجدر الإشارة إليه أن اجراءات محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية المتبعة أمام السلطات التي يقع على عاتقها إجراء المحاكمة ، وما توفره من ضمانات وتطمينات قانونية حقيقية ، إلا أنها يغلب عليها الطابع السياسي والتدخلات السياسية ، والتي تقف حالياً امام إتمام إجراءات عزل رئيس وأعضاء السلطة التنفيذية من خلال عدم توافر الاغلبية المطلوبة لذلك.

(١) Adrian Vatter, p488.

(٢) لمزيد من التفاصيل بحث منشور باللغة الفرنسية تضمن الحصانة الممنوحة لأعضاء مجلس الاتحاد على العنوان

doc@part.admin.ch

الإلكتروني: تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٩/١٧

المبحث الثاني

الآثار القانونية الناشئة عن محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية

اختلفت مسارات الدساتير محل الدراسة في الآثار المترتبة على محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية إلى عدة اتجاهات ، فالأول أخذ بالجزاء السياسي^(١)، أما الاتجاه الثاني فرض الجزاء الجنائي^(٢)، فيما أعتنق الاتجاه الثالث الأخذ بالجزاء السياسي والجنائي^(٣)، وسكت الاتجاه الأخير عن تحديد الجزاء الواجب فرضه ، واكتفى بالإحالة إلى القوانين الخاصة لتحديد ذلك^(٤).

وتتنوع الآثار الناشئة عن محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية ، وهذه الآثار هي الاحكام الصادرة بحقهم ، وتمثل هذه الاحكام العقوبات المفروضة عليهم في حالة ثبوت مسؤوليتهم ، نتيجة مخالفة النصوص الجزائية الواردة في القوانين العقابية^(٥) ، والتي بدورها تنقسم إلى عقوبات أصلية وعقوبات تبعية أخرى تكميلية ، وتختلف هذه العقوبات في حالة محاكمة رئيس الجمهورية عن العقوبات المفروضة في حالة محاكمة أعضاء الوزارة .

وسيقسم هذا المبحث إلى مطلبين ، نتناول في المطلب الأول ، الآثار القانونية الناشئة عن محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في العراق ، فيما يكون المطلب الثاني ، عن الآثار القانونية الناشئة عن محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في الدساتير المقارنة وكما يأتي بيانه :

(١) المادة (٦١/سادساًب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) المادة (٩٣) من دستور الجمهورية الاسلامية الموريتانية لسنة ١٩٩١

(٣) المادة (١٥٩) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٢ المعدل

(٤) المادة (٨٠) من دستور لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل.

(٥) د. نظام توفيق المجالي، شرح قانون العقوبات-القسم العام، ط٣، دار الثقافة للتوزيع والنشر ، عمان ، ٢٠١٠،

المطلب الأول

الآثار القانونية الناشئة عن محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في العراق

يقصد بآثار المحاكمة بأنها النتائج المتحصلة عن المحاكمة ، وتختلف طبيعة النتائج التي يُدان بها رئيس الجمهورية عن باقي أعضاء السلطة التنفيذية ، وذلك وفقاً لمركزه القانوني الذي يختلف عن المراكز القانونية لأعضاء الوزارة ، وتختلف تبعاً لذلك العقوبات المفروضة عليه في حالة إدانته ، عليه سيقسم هذا المطلب إلى فرعين ، نبحت في الفرع الأول ، الآثار القانونية الناشئة عن محاكمة رئيس الجمهورية ، بينما يكون موضوع الفرع الثاني ، الآثار القانونية الناشئة عن محاكمة أعضاء الوزارة ، وعلى وفق التفصيل الآتي :

الفرع الأول

الآثار القانونية الناشئة عن محاكمة رئيس الجمهورية في العراق

يترتب على إدانة رئيس الجمهورية وثبوت مسؤوليته آثار ، وهذه الآثار تنقسم إلى الجزاءات المفروضة على رئيس الجمهورية عند محاكمته في حالة الإدانة ، ويقصد بالجزاء بمعناه الواسع بأنه " رد الفعل القانوني الذي يواجهه من يخترق وينتهك الالتزامات والقواعد القانونية ، فيما يقصد بالجزاء بمعناه الضيق بأنه العقوبة المنصوص عليها قانوناً والتي تلحق المجرم عند ارتكابه الجريمة ^(١) ، والتي بدورها تنقسم إلى عقوبات أصلية وعقوبات تبعية وعقوبات تكميلية وكما يلي :

أولاً : العقوبات الأصلية المفروضة رئيس الجمهورية

ويقصد بالعقوبة الأصلية بأنها " الجزاء الرئيسي الذي ينص عليه المشرع ، ويقدره لمرتكب الجريمة ، ويتوجب على القاضي فرضه عند ثبوت إدانة المتهم ، ولا يمكن فرضها على المحكوم عليه إلا بالنص عليها في قرار الحكم ، وتكون جزاءً أصيلاً للحكم ، وغير معلقة على شرط لفرضها " ^(٢).

(١) د. سامي عبد الكريم محمود ، الجزاء الجنائي ، ط١ ، منشورات الحلبي ، بيروت ، ٢٠٢١ ، ص ١٠ .

(٢) د. علي حسين الخلف ، د. سلطان عبد القادر الشاوي ، المبادئ العامة في قانون العقوبات ، مصدر سابق ، ص ٤١٤ .

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

و عُرِفَتْ أيضاً بأنها " العقوبة الاصلية الرئيسة المتخذة بحق رئيس الجمهورية جزاءً لإدانته بارتكاب جريمة الخيانة العظمى أو أية جريمة جنائية أخرى" (١).

فيما عرّفها آخرون بأنها " العقوبة التي تترتب على رئيس الجمهورية بعد إدانته بإحدى الحالات الموجبة لمساءلته، وتقرر الجهة المختصة بمراقبه أعماله بأنه غير صالح لممارسة مهامه الموكلة إليه" (٢).

إذ اعتنق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الاتجاه الذي يأخذ بالجزاء السياسي، من خلال العقوبة الصادرة من قبل المحكمة الاتحادية العليا، بعد الفصل في الاتهامات الموجهة إليه بموجب المادة (٩٣/سادساً)، وإعفائه من منصبه من قبل مجلس النواب وبموجب المادة (٦١/سادساً ب)، والتي نصها "إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية لعدد أعضاء مجلس النواب (٣)، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات الآتية: ١- الحنث باليمين الدستورية، ٢- انتهاك الدستور، ٣- الخيانة العظمى"، وجاءت هذه المادة متناغمة مع النظام الداخلي لمجلس النواب في إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بعد إدانته من المحكمة الاتحادية في إحدى الحالات الموجبة لمسؤوليته والمنصوص عليها في الدستور (٤).

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٨١٠.

(٢) د. حيدر محمد حسن الاسدي، عزل رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى، مصدر سابق، ص ٢٥١.

(٣) وكما جاء بدساتير بعض الدول الاتحادي، ومنها المادة (١/٦١) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ المعدل، والتي تنص على "إذا قررت المحكمة الدستورية الاتحادية ان الرئيس الاتحادي مدان بالأخلال المتعمد بالقانون الأساسي او باي قانون اتحادي آخر، يجوز لها الحكم عليه بفقدان منصبه، وللمحكمة بعد عزل الرئيس ان تصدر امراً قضائياً مؤقتاً بمنع الرئيس الاتحادي من ممارسة مهام منصبه. والمادة (١/٥٦ ب) من الدستور الهندي لسنة ١٩٤٩ المعدل والتي نصت على " في حالة انتهاك الرئيس للدستور، يجوز عزله من منصبه...". وكذلك المادة (١/٠٩٣) من دستور روسيا الاتحادية لسنة ١٩٩٣ والتي اعطت مجلس الدوما صلاحية اتهام الرئيس والتي نصها " يمكن عزل رئيس روسيا الاتحادية من قبل المجلس الاتحادي فقط وعلى أساس التهمة الموجهة ضده من قبل الدوما بخيانة الوطن او لارتكاب أي جريمة خطيرة...".

(٤) المادة (٦٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١٣ لسنة ٢٠١٧.

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

فيما تكون العقوبة الاصلية الأخرى، صادرة من قبل المحكمة الجنائية المركزية العليا ، وبإحدى العقوبات المنصوص عليها في قانون المحكمة رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥ ، أو الصادرة من المحاكم العادية الأخرى، وبموجب قانون العقوبات العراقي النافذ ، وتنفذ الاحكام على وفق قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل^(١).

وتعتبر العقوبة الاصلية المفروضة على رئيس الجمهورية ، عند إدانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا، هي الاعفاء من منصب رئاسة الجمهورية ، والتي ينفرد مجلس النواب في فرضها^(٢)، وكان من الاوفق على المشرع العراقي أن ينص على إحالة رئيس الجمهورية بعد إعفائه من منصبه إلى المحاكم المختصة وبحسب الجريمة المنسوبة إليه.

ونصت أغلب الدساتير على عقوبة العزل في صلب الوثيقة الدستورية كجزاء مفروض بحق رئيس الجمهورية عند إدانته بإحدى حالات المسؤولية الجزائية ، فيما نص البعض الآخر على تسمية هذه العقوبة بالإعفاء من المنصب كما في الدستور المصري والعراقي، وسكتت الدساتير عن إيراد تعريف لعقوبة العزل ، فيما أخذ الفقهاء زمام المبادرة في تعريف عقوبة العزل بأنها : الجزاء السياسي المفروض على رئيس الجمهورية بعد إدانته^(٣).

ويرى الباحث أن المعنى المتحصل من التعريفات في أعلاه ، بأن عقوبة عزل رئيس الدولة من منصبه ، أن لها عدة حالات ، فمن حيث الجهة مصدره العقوبة ، تكون ذات طابع قضائي إذا صدرت من محكمة مختصة، وذات طابع سياسي عند صدورها من الجهة السياسية المختصة كالسلطة التشريعية أو أحد مجلسيها.

ويثار تساؤل هنا عن العقوبة التي تفرض على رئيس الجمهورية عند ارتكابه جرائم أخرى غير التي وردت في صلب الوثيقة الدستورية ، وما السلطة المختصة بفرضها عليه؟

أجاب الفقه على هذا التساؤل بقوله ، أن رئيس الجمهورية يخضع وعلى وفق المبادئ العامة للقوانين العقابية ، ويتم محاكمته أما المحاكم الجزائية العادية ، ويخضع كسائر أفراد المجتمع

(١) المواد (٢٨٠-٢٩٩) من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١.

(٢) المادة (٦١/سادساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) د. عزة مصطفى حسني، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الفرنسي، والنظام المصري والنظام الإسلامي، مصدر سابق ص ٥٢١.

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

للإجراءات الجزائية الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية وتطبق بحقه العقوبات الواردة في قانون العقوبات العراقي ، وإن سكت الدستور عن بيان ذلك في ثنايا الوثيقة الدستورية^(١).

وعند تحقق ذلك يتوجب على مجلس النواب إعفاء رئيس الجمهورية عند ثبوت إدانته بارتكاب الأفعال التي توجب إعفائه ، كونه لم يعد أهلاً لتولي المنصب ، إذ أوردت المادة (٦٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، شروط تولي منصب رئاسة الجمهورية ، إذ نصت على أنه " يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون ... ثانياً : كامل الأهلية... " ، والأهلية هنا تعني الأهلية العقلية والأدبية ، فالأهلية الأدبية تتمثل في عدم ارتكابه أية أفعال جنائية ، فعند فقد رئيس الجمهورية تلك الأهلية يوجب إعفائه من منصبه^(٢).

أما في حالة براءة رئيس الجمهورية من التهم المنسوبة إليه ، والناجئة عن عدم تحقق الأغلبية المطلوبة لإعفاء رئيس الجمهورية من منصبه ، أو عدم توافر الأدلة الكافية للإدانة ، أو انتفاء الرابطة السببية بين الفعل والنتيجة ، أو أن الفعل لا يشكل جريمة ، أو حالة تعادل أدلة الإدانة مع أدلة البراءة ، فيترتب عليه إصدار حكم البراءة أو الإفراج ، وعودة رئيس الجمهورية إلى ممارسة مهام منصبه^(٣).

وإن الحكم ببراءة رئيس الجمهورية من التهم المنسوبة إليه ، يحوز قوة الشيء المقضي فيه ، ويعتبر حجة فيما يتعلق بوحدة الموضوع والسبب والخصوم^(٤) ، وعدم إمكان محاكمته أمام أية محكمة أخرى وكف يد الجهة التي تولت المحاكمة ، ولا يمكن إعادة النظر في الحكم أو العدول عنه أو تغيير أو تبدل فيه إلا في حالة الخطأ المادي^(٥).

(١) د. ياسر عطوي عبود الزبيدي، التنظيم الدستوري لمسؤولية رئيس الجمهورية أمام المحكمة الاتحادية العليا، مصدر سابق، ص ١٠١.

(٢) المادة (٦٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والتي تنص على (يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية ان يكون: اولاً: عراقياً بالولادة ومن ابوين عراقيين، ثانياً: كامل الأهلية واتم الاربعين سنة من عمره، ثالثاً: ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص للوطن، رابعاً: غير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف.

(٣) د. مصدق عادل طالب ، محاكمة رئيس وأعضاء السلطة التنفيذية ، مصدر سابق ، ص ٣١٨.

(٤) المادة (٢٢٧) من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ .

(٥) المادة (٢٢٥) من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ .

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

ثانياً : العقوبات التبعية المفروضة على رئيس الجمهورية

سكت دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ عن تنظيم العقوبات التبعية في حالة إدانة رئيس الجمهورية ، وإنما أشار إلى قانون ينظم حالات إتهام رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء^(١) ، ولم ينظم هذا القانون لحين كتابة هذه السطور ، إلا أنه بالرغم من عدم تنظيم ذلك، ليس بمقدور رئيس الجمهورية المدان من قبل المحكمة من تبوء المناصب أو الوظائف العليا في الدولة، حيث يتم ذلك بالرجوع إلى شروط تولي الوظائف العليا ، بوجود تمتع المرشح بالسمعة الحسنة، وعدم الحكم عليه بجريمة مخلة بالشرف^(٢).

وبالرغم من عدم تنظيم العقوبات التبعية المفروضة على رئيس الجمهورية المدان في نصوص الدستور فإنه بالإمكان الرجوع إلى المبادئ العامة الواردة في القوانين العقابية النافذة ، والتي بدورها عرفت العقوبة التبعية بأنها " العقوبة التي تلحق المحكوم عليه بحكم القانون دون الحاجة إلى النص عليها في قرار الحكم^(٣) ، إذ تلحق الحكم بالعقوبة الاصلية على المحكوم عليه ، وبقوة القانون بعض العقوبات التبعية ، بالرغم من عدم النص عليها في قرار الحكم ، والعقوبات التبعية لا يمكن فرضها بمعزل عن العقوبة الاصلية وإنما تأتي متلازمة معها ، كونها تكمل أو تزيد من الأثر المتوقع من العقوبة الاصلية ، وتهدف إلى الفكرة المتوخاة من العقوبة^(٤).

وتعد مرحلة تنفيذ العقوبات التبعية مرحلة مهمة من مراحل السياسات الجنائية الحديثة ، كونها تحقق الاهداف المهمة للجزاء الجنائي ، والتي تسعى اليها المؤسسات العقابية ، وتضعها موضع التنفيذ ، بوصفها رد الفعل الطبيعي لمواجهة الافعال الاجرامية ، وتنفيذ العقوبة لا يقتصر على حرمان المحكوم عليه من حقوقه، وإنما محاولة إعادة تأهيلية وإصلاحه بصفته فرداً صالحاً ضمن المجتمع .

وميز المشرع العقوبات التبعية بخصائص تضمن ذاتيتها واستقلالها عن سائر العقوبات الأخرى، بكونها عقوبات تلقائية تلحق المحكوم عليه بقوة القانون ، دون الحاجة إلى النص عليها من قبل القاضي في الحكم الصادر بصفة أصلية ، وفي حال النص عليها من قبل القاضي في الحكم الصادر بصورة

(١) المادة (٩٣/سادساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) المادة (١/ثالثاً/رابعاً) من قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٢٣١ في ٢٧/٢/٢٠١٢ .

(٣) المادة (٩٥) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٤) د. علي حسين الخلف، د. سلطان الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات ، المصدر السابق، ص ٤٣٣ .

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

صريحة ، فذلك زيادة يفضل الابتعاد عنها ، ولا يمكن للمحكوم عليه الاعتراض عليها بحجة عدم النص عليها في قرار الحكم ، وتأتي العقوبات التبعية متناسقة ومتكاملة وغير قابلة للتجزئة ، وأنها مقرر قانوناً ولا تستطيع السلطة التنفيذية إعفاء المحكوم عليه منها^(١) .

والعقوبات التبعية يتم تنفيذها مباشرة ، بحكم كونها تستمد قوتها من القانون بمجرد تقرير العقوبة الاصلية ، والعقوبتان الاصلية والتبعية مرتبطتان بمدى الخطورة الاجرامية للجاني ، ونوع الجريمة المقترفة ، حيث تحدد المحكمة العقوبة المناسبة لخطورة الجاني على المجتمع ، وليس جميع العقوبات الاصلية يكون لها عقوبات تبعية^(٢) .

ولما تقدم نبين العقوبات التبعية في قانون العقوبات العراقي وهي الحرمان من بعض الحقوق والمزايا ومراقبة الشرطة وكما يأتي :

أ- الحرمان من بعض الحقوق والمزايا : نصت المادة (٩٦) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ على أن " الحكم بالسجن المؤبد أو المؤقت يستتبعه بحكم القانون من يوم صدوره حتى إخلاء سبيل المحكوم عليه من السجن حرمانه من الحقوق والمزايا التالية^(٣) :

١- الوظائف والخدمات التي كان يتولاها

يرى المشرع أن الهدف من تنفيذ عقوبة الحرمان من الحقوق هو صعوبة القيام ببعض تلك الواجبات من داخل السجن ، كما لو كان المحكوم عليه مديراً لأحدى الدوائر ، ففي مثل هذه الحالة يستحيل عليه ممارسة أعمال وظيفته ، إضافة إلى ما يجب أن يتحلى به الموظف العام من الثقة والنزاهة، والتي تزعزعت عند ارتكابه للجريمة التي عوقب عنها ، وبالتالي يكون غير مؤهل لتلك الاعمال^(٤) .

٢- أن يكون ناخباً أو منتخباً في المجالس التمثيلية ...

(١) د. محمود نجيب حسني ، العلاقة السببية في قانون العقوبات ، القسم العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٣ ، ص ٧٧٩ .

(٢) د. احمد فتحي سرور ، الوسيط في قانون العقوبات ، القسم العام ، ط٦ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ٥٦٣ .

(٣) ألغيت المادة (٩٦) وحل محلها النص الحالي في اعلاه ، بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل والمرقم ٩٩٧ في ١٩٧٨/٧/٣٠ والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢٦٦٧ في ١٩٧٨/٨/٧ .

(٤) د. محمود نجيب حسني ، علم العقاب ، ط٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧٢ ، ص ٧٨٠ .

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

أما بخصوص حرمان المحكوم عليه من أن يكون ناخباً أو منتخباً لإحدى المجالس التمثيلية ، فلا يمكن أن يكون له ذلك ، ويكون ممثلاً للآخرين وهو لا يتمتع بالنزاهة والاستقامة ، كونه محكوم عليه بعقوبة الجريمة التي استحق عليها السجن ، إضافة إلى أنه لا يكون ناخباً كونه لا يحسن الاختيار بسبب عدم توفر الحرية الكافية له للتأكد ممن يمثله ومعرفته بصورة صحيحة ، عليه لا يكون مؤهلاً لذلك^(١) .

٣- أن يكون عضواً في المجالس الادارية أو البلدية أو إحدى الشركات أو مديراً لها .

وحرمان المحكوم عليه من أن يكون عضواً في المجالس الادارية والبلدية ، سببه أنه غير جدير بتولي إدارة تلك المجالس وعدم استطاعته تمثيل المجتمع ، فمن غير المعقول ولا المقبول أن يكون عضواً في المجالس البلدية أو الادارية وهو قابع في السجن^(٢) .

٤- أن يكون وصياً أو قيمياً أو وكيلاً .

ولا يمكن أن يكون المحكوم عليه وصياً أو قيمياً أو وكيلاً لأي شخص ، كون تعيين الوصي أو القيم أو الوكيل الهدف من ورائه الاشراف على إدارة شؤون شخص غير كامل الاهلية والمحافظة على أمواله وإدارتها وهو ما يتطلب الثقة وتحمل المسؤولية ، ومن غير المقبول إسناد ذلك لشخص ناقص الاهلية وليس محل للثقة ، كونه محكوم عليه لجريمة ارتكبها وسجن من اجلها ، فهو أولى بالحاجة إلى من يدير شؤونه ومصالحه^(٣) .

٥- أن يكون مالكاً أو ناشراً أو رئيسياً لتحرير إحدى الصحف

أما فيما يتعلق بعقوبة حرمان المحكوم عليه من أن يكون مالكاً أو ناشراً أو رئيساً لتحرير إحدى الصحف ، فإن المحكوم عليه قد فقد حرته إضافة إلى الاهلية المطلوبة والثقة التي تمكنه من أن يكون كذلك ، وأن وجوده داخل المؤسسة العقابية يكون حائلاً أمام ممارسته أعمال وظيفته ، إذ يحرم المحكوم عليه بعقوبة السجن المؤبد أو المؤقت من التصرفات المالية وإدارة أمواله المنقولة وغير المنقولة أثناء فترة تنفيذ عقوبته ، وتعين محكمة الاحوال الشخصية قيمياً لإدارة أمواله ، وكما جاء بالمادة (٩٧) من

(١) د. مدحت محمد عبد العزيز ابراهيم ، النظرية العامة للعقوبة والتدابير الاحترازية ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص١٢٦ .

(٢) د. محمد اسماعيل ابراهيم ، حسن خنجر عجيل ، السياسة الجنائية في تنفيذ العقوبات الفرعية ، بحث منشور ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ٩ ، العدد ٤ ، ٢٠١٧ ، ص ٣٠٢ .

(٣) مصطفى السباعي ، شرح قانون الاحوال الشخصية ، ط٥ ، مطبعة دار الفكر ، دمشق ، ١٩٧٣ ، ص٤٢ .

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

قانون العقوبات العراقي والتي تنص على " الحكم بالسجن المؤبد أو المؤقت يستتبعه بحكم القانون من يوم صدوره إلى تاريخ انتهاء تنفيذ العقوبة أو انتهائها لأي سبب آخر حرمان المحكوم عليه من إدارة أمواله أو التصرف فيها بغير الإيضاء والوقف إلا بأذن من محكمة الاحوال الشخصية أو محكمة المواد الشخصية ، وحسب الاحوال ...".

ويعزى سبب الحرمان من إدارة أمواله أن أهلية المحكوم عليه تتعارض مع حالته التي يكون عليها أثناء فترة تنفيذ العقوبة في المؤسسة العقابية ، واستحالة الاتصال بغيره خارجها ، وممارسة إدارة معاملاته المتضمنة إدارة أمواله المنقولة وغير المنقولة ، إذ تدخل المشرع في مثل هكذا حالات مراعاةً لمصلحته من جانب ، فنص على تعيين من يدير أمواله نيابةً عنه ، ومن جانبٍ آخر لسحب يده عن أمواله كعقوبة إضافية لذلك^(١).

وخلاصة القول أن الهدف الرئيسي من حرمان المحكوم عليه من بعض الحقوق والمزايا ، هو لتجسيم دائرة نشاطاته داخل المجتمع ، وعدم استغلال نفوذه وسطوته من جانب ، ومن جانب آخر تحقيق الردع والايلام ، كما ويزعزع ثقة المجتمع بالمحكوم عليه، من خلال شعوره بأنه أدنى درجة من سواه في القيمة الاجتماعية ، والتقليل من المكتسبات المادية والمعنوية.

ب- مراقبة الشرطة

يقصد بمراقبة الشرطة عملية اخضاع المحكوم عليه لملاحظة الشرطة فترة من الزمن ، للتحقق من صفاء سلوكه وضمأن عدم ارتكابه الجرائم مستقبلاً ، من خلال تقييد اقامته في اماكن معينة ومعلومة للسلطة لغرض تحقيق الغاية المتوخاة من المراقبة^(٢).

نصت المادة (٩٩/أ) من قانون العقوبات العراقي على أن " من حكم عليه بالسجن لجنائية ماسة بأمن الدولة الخارجي أو الداخلي أو تزيف نقود أو تقليدها أو تزوير طوابع أو سندات مالية حكومية أو محررات رسمية أو عن رشوة أو اختلاس أو سرقة أو قتل عمد مقترن بظرف مشدد يوضع بحكم القانون بعد انقضاء مدة عقوبته تحت مراقبة الشرطة ، وفق احكام المادة (١٠٨) من القانون مدة مساوية لمدة العقوبة على أن لا تزيد على خمس سنوات

(١) جندي عبد الملك، الموسوعة الجنائية ، ج٥، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٠ ص١٣٤.

(٢) د. علي حسين الخلف، د. سلطان عبد القادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات ، مصدر سابق ، ص٤٣٥.

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

ويتبين من دراسة هذه المادة أنّ عقوبة مراقبة الشرطة ، تكون وجوبية كونها تلحق المحكوم عليه بقوة القانون من غير الحاجة إلى النص عليها في قرار الحكم ، ويجوز للمحكمة أن تخفف أو تعفي المفرج عنه من المراقبة أو تقلل من قيودها ، وفي مثل هكذا حالات فإنها تتحول إلى عقوبة جوازية تكون خاضعة للسلطة التقديرية للمحكمة ، ويعاقب من يخالف تنفيذ احكام عقوبة مراقبة الشرطة بالحبس مدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تزيد على مائة دينار^(١).

ويهدف المشرع من وراء عقوبة مراقبة الشرطة تقييد حرية التنقل والاقامة للأشخاص المفرج عنهم والزامهم بمراعاة تنفيذ احكام القانون والخضوع له ، ومراقبة الشرطة وسيلة لمنع العود إلى اقتراف الجرائم في المستقبل ، أو احتمال الاقدام عليها ، وهي وسيلة لمواجهة الخطورة الاجرامية المحتملة ، أو للتأكد من صلاح المحكوم عليه الذي نفذت العقوبة بحقه^(٢).

وتنطوي عقوبة مراقبة الشرطة على شقين ، الأول ايجابي ، ويتمثل بحق المجتمع في حماية نفسه من الاشخاص المفرج عنهم ، ووضعهم تحت أنظار ومراقبة الشرطة ، بالرغم من الصعوبات التي ترافق إجراءات المراقبة وكونها مستمرة ، أما الشق الثاني فهو سلبي ، ويتمثل في أنّ الاشخاص المراقبين لا يستطيعون كسب معيشتهم بطريقة مشروعة إلا من خلال بقاء أوضاعهم بعيدة عن علم المجتمع بأنهم من ارباب السوابق ، وبخلاف ذلك تصبح المراقبة عائقاً يحول عن استقامة مراكزهم الاجتماعية^(٣).

وجدير بالإشارة أنّ عقوبة مراقبة الشرطة تختلف عن الحرمان من بعض الحقوق والمزايا ، بأنّ هذه الاخيرة يتم تنفيذها أثناء فترة تنفيذ العقوبة الاصلية ، فيما تكون مراقبة الشرطة بعد انقضاء مدة العقوبة الاصلية ، وغرض المشرع الرئيسي من وراء ذلك هو مواجهة الخطورة الاجرامية ، وتعتبر هذه العقوبة ذات طبيعة خاصة من خلال اقترابها من العقوبة الاصلية بحرمان المفرج عنه من حريته خلال تنفيذها خارج المؤسسة العقابية ، وأنّ حريته تبقى منقوصة لحين استنفاد مدة المراقبة من جانب ، والتأكد من استقامة سريرته وحسن سلوكه من جانب آخر.

(١) المادة (٩٩/ب) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل .

(٢) د. محمود نجيب حسني ، شرح قانون العقوبات - القسم العام ، مصدر سابق ، ص ٧٨٥.

(٣) جندي عبد الملك ، الموسوعة الجنائية ، المصدر السابق ، ص ١٤٥.

ثالثاً : العقوبات التكميلية المفروضة على رئيس الجمهورية

ويقصد بالعقوبات التكميلية بأنها " جزاءات ثانوية تلحق المحكوم عليه بعقوبة أصلية ، وتنفذ بحقه بعد انتهاء تنفيذ العقوبة الاصلية ، والتي يتوجب على القاضي النطق بها في قرار الحكم وجوباً أو جوازاً ولا يمكن الحكم بها بمفردها^(١) .

وتختلف هذه العقوبات عن العقوبات التبعية في عدم مجيئها بمفردها ، وإنما تأتي تابعة للعقوبة الاصلية ، وهي جوازية تخضع لتقدير وسلطة القاضي ، فأَنْ ضمنها الحكم وجب على السلطات التنفيذية تنفيذها ، وأنْ لم ينطق بها القاضي ، فلا جدوى من إيقاعها على المحكوم عليه ، وإذا أوجب المشرع على القاضي إلحاقها العقوبة الاصلية ، فهنا يتوجب على القاضي النطق بها وتنفيذها بحق المحكوم عليه^(٢) .

وتقسم العقوبات التكميلية إلى الحرمان من بعض الحقوق والمزايا والمصادرة ونشر الحكم وكما يأتي :

أ- الحرمان من بعض الحقوق والمزايا : تعتبر هذه العقوبة مشتركة ، فهي إما أن تكون عقوبة تبعية تلحق بالمحكوم عليه بعقوبة أصلية بقوة القانون وتنفذ خلال فترة تنفيذ العقوبة الاصلية ، وأما أن تكون عقوبة تكميلية تنفذ بحق المحكوم عليه بعقوبة أصلية بعد نفاذ هذه الاخيرة وكما جاء في المادة (١٠٠) من قانون العقوبات العراقي النافذ والتي تنص على أن " للمحكمة عند الحكم بالسجن المؤبد أو المؤقت أو الحبس مدة تزيد على السنة ، وأن تقرر حرمان المحكوم عليه من حق أو أكثر من الحقوق المبينة أدناه لمدة لا تزيد على سنتين ابتداء من تاريخ تنفيذ العقوبة أو من تاريخ انقضائها لأي سبب كان

١- تولى الوظائف والخدمات العامة وأن يحدد ما هو محرم عليه بقرار الحكم وأن يكون مسبباً .

٢- حمل اوسمة وطنية.

٣- حمل السلاح .

٤- الحقوق والمزايا الوارد في الفقرة (ثانياً) من هذا القرار كلا أو بعضاً^(٣) .

(١) د. رؤوف عبيد ، مبادئ القسم العام في التشريع العقابي ، ط٤ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص٧٩١ .

(٢) د. حسين علي الخلف ، د. سلطان الشاوي ، المبادئ العامة في قانون العقوبات ، المصدر السابق ، ص ٤٣٥ .

(٣) قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٩٩٧ في ١١/٣٠/١٩٧٨ والذي ألغى المادة (٩٦) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل ، وحل محلها المادة (٩٦) والتي سبق ذكرها في بيان العقوبات التبعية ونحيل إليها لعدم التكرار .

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

إن توجه المشرع العراقي كان صائباً في التفريق بين عقوبة الحرمان من بعض الحقوق والمزايا بكونها عقوبة تبعية تلحق المحكوم عليه بعقوبة أصلية وأثناء تنفيذ هذه الأخيرة ، وبين أن تكون عقوبة تكميلية ، وترك الحكم فيها لسلطة القاضي التقديرية ، حتى لا تخضع للأهواء والرغبات من قبل بعض القضاة .

ب- المصادرة: وهو إجراء قانوني تستولي فيه الدولة جبراً ومن دون مقابل على الأشياء المتحصلة من الجريمة والمتصلة بها ، وتحولها إلى الملكية العامة^(١) .

وتهدف المصادرة إلى تملك الدولة للأشياء المتصلة بالجريمة قسراً على صاحبها دون مقابل ، الأشياء التي تعتبر أصل الجريمة أو أحد ادواتها أو محصلاتها ، كون المصادرة عقوبة عينية تنصب على مال معين وليس ما يقابلها ، وبهذا تختلف عن الغرامة التي تقع على الذمة المالية للمحكوم عليه ، كذلك تختلف المصادرة من كونها عقوبة تكميلية في الجنايات والجنح ولا توقع إلا تابعة لعقوبة أصلية ، فيما تكون عقوبة غرامة أصلية بذاتها^(٢) .

ج- نشر الحكم: نصت المادة (١٠٢) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل على أنه " للمحكمة من تلقاء نفسها ، أو بناءً على طلب الادعاء العام أن تامر بنشر الحكم النهائي الصادر بالإدانة ... في إحدى وسائل النشر ... " .

إن الغرض الرئيسي من نشر الحكم يكمن في الانتقاص من القدر والاعتبار للمحكوم عليه ، ومحاولة الحط من سمعته بين الناس ، ولم يعد نشر الحكم في السياسات الجنائية الحديثة وسيلة للتشهير بالجاني فقط كما كان عليه في السابق ، وإنما يتعدى ذلك لتحقيق أغراض عدة ، إذ تقتضي المصلحة العامة في بعض الاحيان نشر الحكم كون الجريمة خطيرة وذات آثار واسعة أو قد تكون ذات مصلحة خاصة وهي مصلحة المتضرر من الجريمة^(٣) .

(١) د. مدحت عبد العزيز ابراهيم ، النظرية العامة للعقوبة والتدابير الاحترازية ، المصدر السابق ، ص ١٤٣ .

(٢) د. عبد الرؤوف مهدي ، المسؤولية الجنائية عن الجرائم الاقتصادية ، دار المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٧٦ ، ص ٤٦٧ .

(٣) د. علي حسين الخلف ، د. سلطان الشاوي ، المبادئ العامة في قانون العقوبات ، المصدر السابق ، ص ٤٤٣ .

الفرع الثاني

الآثار القانونية الناشئة عن محاكمة أعضاء الوزارة في العراق

اختلفت الآثار القانونية الناشئة عن محاكمة أعضاء الوزارة (رئيس الوزراء-الوزراء) عند إدانتهم وثبوت مسؤوليتهم ، إلى عقوبات أصلية ، ينص عليها في صلب قرار الحكم ، وأخرى تبعية تلحق الحكم دون الحاجة إلى النص عليها في قرار الحكم ، وعقوبات تكميلية ، ويمكن بيانها من خلال ما يلي :

أولاً : العقوبات الاصلية المفروضة على أعضاء الوزارة في العراق

إنّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم يتطرق إلى بيان العقوبة المفروضة على أعضاء الوزارة في حالة ادانتهم من المحكمة الاتحادية العليا بدلالة المادة (٩٣/ سادساً) ، والتي نصت على اختصاص المحكمة الاتحادية بالفصل بالاتهامات الموجهة لرئيس مجلس الوزراء والوزراء ، والتي لم تحدد العقوبة المناسبة في حالة إدانتهم والجهة المختصة بذلك^(١).

إلا أنّ عدم تنظيم ذلك دستورياً ، لم يمنع من محاكمتهم على وفق المبادئ العامة في القانون الجنائي ، والذي اورد عقوبات تختلف في شدتها تبعاً للجريمة المرتكبة ، إلى عقوبات أصلية ، والتي تتمثل بالجزاء الاساسي المفروض للجريمة التي يقررها القانون ، ويحكم بها القاضي عند ثبوت إدانة المتهم جرائها ، والتي يتم تنفيذها على المحكوم عليه بعد النص عليها صراحة في الحكم ، ويمكن النطق بها منفردة أو مع عقوبة تكميلية عند اقتضاء الامر لذلك ، أو مع عقوبة تبعية تلحق بها بحكم القانون ، أو بالنطق بها مع العقوبتين التبعية والتكميلية معا حسب اقتضاء الامر لذلك^(٢).

وتتمثل العقوبات الاصلية في القانون العراقي في الاعدام والسجن المؤبد والسجن المؤقت والحبس الشديد والحبس البسيط والغرامة والحجز في مدرسة الفتیان الجانحين والحجز في مدرسة اصلاحية^(٣).

(١) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية عن التشريعية في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ١٩٨.

(٢) د. اكرم نشأت ابراهيم ، القواعد العامة في القانون المقارن ، ط١ ، مطبعة الفتیان ، بغداد ، ١٩٩٨ ، ص٣٠٢.

(٣) المادة (٨٥) من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل .

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

وتمثل عقوبة الاعدام أقسى العقوبات البدنية الاصلية وأشدّها جسامة وأخطرها على الاطلاق، فهي من أشدّ العقوبات التي عرفتها الشرائع المختلفة من أقدم الازمان ، كونها تسلب المحكوم عليه حياته، إذ يتم إنهاء حياة المحكوم عليه بإحدى الوسائل التي يحددها القانون^(١).

والاعدام هو شنق المحكوم عليه حتى الموت^(٢)، وتهدف هذه العقوبة إلى زجر المجرمين وتحقيق الردع العام ، وأنها من العقوبات التي تتلائم مع خطورة الجرائم التي تفرض عليها ، بالخصوص جرائم القتل العمد والجرائم التي تمس أمن الدولة.

إضافة إلى عقوبة الاعدام التي تعتبر أهم العقوبات الاصلية ، هناك العقوبات السالبة للحرية والتي تتمثل بحرمان المحكوم عليه من حريته ، من خلال إيداعه إحدى المؤسسات العقابية طيلة فترة الحكم المحددة في الحكم القضائي الصادر بإدانته، ويخضع خلالها لبرامج تأهيلية يومية بكافة الوسائل والطرق العلمية الحديثة، لإعادة تأهيله وإعادته فرداً صالحاً للمجتمع ، وتقوم العقوبة السالبة للحرية على أساسين اثنين، أولهما، سلب حرية المحكوم عليه خلال فترة زمنية محددة ، وثانيهما ، إخضاع المحكوم عليه للنظام المعمول به داخل المؤسسة العقابية ، وهذه البرامج منظمة تنظيمياً إدارياً وفنياً على وفق البرامج العلمية الحديثة^(٣).

وتتدرج العقوبات السالبة للحرية ابتداءً من السجن المؤبد والسجن المؤقت ، مروراً بالحبس بنوعيه الشديد والبسيط ، وقد عرف المشرع العراق السجن بأنه " إيداع المحكوم عليه في إحدى المنشآت العقابية المخصصة قانوناً لهذا الغرض لمدة عشرين سنة إن كان مؤبداً والمدد المبينة في الحكم إن كان مؤقتاً ، ومدة السجن المؤقت أكثر من خمس سنوات إلى خمس عشرة سنة مالم ينص القانون على خلاف ذلك، ولا يزيد مجموع مدد العقوبات السالبة للحرية على خمس وعشرين سنة في جميع الاحوال ، وإذا أطلق القانون لفظ السجن عد ذلك سجناً مؤقتاً ، ويكلف المحكوم عليه بالسجن المؤبد أو المؤقت بأداء الاعمال المقررة في قانون المنشآت العقابية"^(٤).

(١) د. فخري عبد الرزاق الحديثي ، شرح قانون العقوبات -القسم العام ، ط٢ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠١٠ ، ص ٣٨٧ .

(٢) المادة (٨٦) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل .

(٣) ناصر قربان ، فلسفة العقوبات ، بحث منشور ، مجلة المنهاج ، مركز الغدير للدراسات الانسانية، العدد ٢٤ ، لبنان ، ٢٠٠٥ ، ص ١٢٧ .

(٤) المادة (٨٧) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل .

وتطبيقاً لما سلف فقد تم محاكمة وزراء عدة كما مر بنا ، حيث أدين وزير التجارة الاسبق (ف. س) بالأضرار عمداً بمصالح الجهة التي يعمل لصالحها ، وعلى وفق المادة (٣٤٠) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل ، والحكم عليه بعقوبة أصلية هي السجن لمدة سبع سنوات ، إضافة إلى مصادرة أمواله المنقولة وغير المنقولة ومنع سفره وإصدار أمر القبض بحقه ، وتضمين المدان قيمة الضرر بالمال العام^(١).

إضافة إلى الحكم الغيابي الصادر بحق الشخص ذاته (ف. س) من محكمة جنايات كربلاء ، وعلى وفق احكام المادة (٣٤٠) من قانون العقوبات العراقي النافذ ، والحكم عليه بالسجن لمدة سبع سنوات ، وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة ، وإصدار أمر بالقبض والتحريري بحق المدان ، إضافة إلى نشر قرار الحكم وعلى وفق المادة (٣٤٠) من قانون العقوبات العراقي النافذ^(٢).

فيما يكون الاثر المترتب على الحكم بالبراءة أو الافراج عن أعضاء الوزارة ، انقضاء الدعوى الجزائية المقامة بحقهم ، إضافة إلى اعادتهم لممارسة أعمال مناصبهم لما تبقى من مدة ولايتهم .

ثانياً : العقوبات التبعية المفروضة على اعضاء الوزارة في العراق

سكت الدستور العراقي عن إيراد نص ، ينظم العقوبات التبعية في حالة إدانة أي من أعضاء الوزارة ، إلا أن ذلك لا يمنع من فرض أي من تلك العقوبات ، عند ادانتهم أمام القضاء العادي ، وعلى وفق المبادئ العامة التي جاءت بها القوانين العقابية .

وتهدف العقوبات التبعية المترتبة على إصدار الحكم بحق أعضاء الوزارة ، إلى فكرة هامة وهي التضيق في تمتعهم بالحقوق والمزايا أو في ممارستها ، كذلك من أجل ابعادهم ولو بصورة مؤقتة عن تلك الحقوق والمزايا ، وجعل المشرع العراقي من عقوبة الحرمان من بعض الحقوق والمزايا ، ومنع التصرف بأمواله وإدارتها عقوبة تستمر منذ صدور قرار الحكم لحين إخلاء السبيل^(٣).

(١) قرار محكمة جنايات قصر العدالة في الرصافة ذي العدد (٢٠١٢/ج/٧٢٩) بتاريخ ٢٠١٢/٤/٢٩ (قرار غير منشور).

(٢) قرار محكمة جنايات كربلاء ذي العدد (٢٠١٥/ج/٧٩٩) بتاريخ ٢٠١٥/١١/٢٦ (قرار غير منشور).

(٣) د. علي حسين الخلف، د. سلطان عبد القادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، المصدر السابق، ص ٤٣٤.

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

إضافة إلى العقوبات التبعية، هنالك عقوبات تكميلية ثانوية متفقة ومتزامنة مع العقوبات التبعية، إلا أنها لا تأتي منفردة ، وإنما تتبع لعقوبة أصلية ويجب أن يُنص عليها القاضي صراحةً في قرار الحكم للعقوبة الاصلية، والعقوبات التكميلية هي الحرمان من بعض الحقوق والمزايا، ونشر الحكم والمصادرة^(١) وكما مر تفصيلها.

خلاصة القول فيما يتعلق بآثار محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية ، فقد حدد الدستور عقوبة أعفاء رئيس الجمهورية من منصبه وهو جزء سياسي دون الإشارة إلى ايقاع جزاء جنائي بحقه إن كان له مقتضى ، فيما سكت عن بيان الجزاء المفروض على باقي أعضاء السلطة التنفيذية ، وترك أمر تنظيمه للتشريعات العادية من خلال إيقاع العقوبات الجزائية المنصوص في القوانين العقابية .

المطلب الثاني

الآثار القانونية الناشئة عن محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في الدساتير المقارنة

تتنوع الآثار القانونية الناشئة عن محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية عند ثبوت إدانتهم تبعاً لاختلاف النظام السياسي المتبع في الدولة ، وتنقسم هذه الآثار إلى آثار أصلية ينص عليها في الدساتير، كالعزل أو الاعفاء من المنصب ، وآثار تبعية كالحرمان من بعض الحقوق والمزايا ، وسكتت بعض الدساتير عن تنظيم تلك الآثار ، إذ يتم الرجوع إلى المبادئ العامة في القوانين العقابية بشأن تنظيمها ، ويمكن بيان هذه الآثار من خلال ما يلي :

الفرع الاول

الآثار القانونية الناشئة عن محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في الدستور الامريكي

نقصد بالآثار القانونية الجزاءات المفروضة على أعضاء السلطة التنفيذية ، ولا يختلف الجزاء المفروض على رئيس الدولة ، عند الحكم بإدانتته أو براءته أمام السلطة المختصة (مجلس الشيوخ) عن سائر الوزراء أو معاونين (السكرتيرين) حال إدانتهم ، إلا أن الاختلاف في بعض الاجراءات المتبعة في محاكمة أي منهم ، وكما يلي :

(١) المواد (١٠٠، ١٠١، ١٠٢) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

أولاً: الآثار القانونية الناشئة عن محاكمة رئيس الدولة في الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧

ينتج عن الحكم على رئيس الدولة عند ارتكابه أي من الجرائم المنصوص عليها في الدستور، وادانته من المحكمة المختصة، بنوعين من العقوبات، عقوبات أصلية وأخرى تبعية، وكما يأتي:

١-العقوبات الاصلية المفروضة على الرئيس في دستور الولايات المتحدة الامريكية

يعتبر دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل ، المثال الأبرز الذي نظم مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية في النظام الرئاسي ، حيث نصت المادة (٢/ الفقرة الرابعة) على أن " يعزل الرئيس...إذا وجه لهم اتهام نيابي بالخيانة أو الرشوة أو أية جرائم أو جنح خطيرة أخرى وادينوا بارتكاب مثل تلك التهم " ، ومنح الدستور الأمريكي صلاحية مجلس الشيوخ بتوجيه عقوبة سياسية أصلية وهي العزل من المنصب^(١).

ويُعد العزل من أهم العقوبات الاصلية المفروضة على رئيس الدولة ، عند ثبوت اقترافه لإحدى مسوغات محاكمته ، كالخيانة أو الرشوة أو أي من الجنايات والجنح الخطيرة.

ولم تعرف الدساتير عقوبة العزل المفروضة على رئيس الدولة ، وإنما اكتفت بإيراد مسوغات فرضها ، إلا أن الفقه تكفل بتعريف عقوبة العزل ، إذ عرّفها احد الفقهاء بأنها : هو فقدان رئيس الدولة لمنصبه الوظيفي نتيجة لإدانته بإحدى الجرائم المنصوص عليها دستورياً ، وهي عقوبة أصلية مفروضة سياسياً^(٢).

وعُرف العزل أيضاً بأنه " الجزاء السياسي المفروض على رئيس الدولة عند اقترافه أي من موجبات العزل ، والتي يؤدي إلى خضوعه للمحاكمة على إثرها ، والحكم بعدم صلاحيته لإكمال أعمال وظيفته لما تبقى من فترة ولايته الرئاسية"^(٣).

(١) المادة (٢/ الفقرة ٤) من دستور الولايات المتحدة ل سنة١٧٨٧ المعدل.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين، مصدر سابق، ص١٢٦.

(٣) د. عزة مصطفى حسني عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة، مصدر سابق، ص ٥٢١.

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

ولا تسري على الرئيس الأمريكي قواعد القانون الجنائي ، لتمتعه بحصانة قانونية دستورية ، ولا يمكن القاء القبض عليه أو اتهامه أو محاكمته أمام القضاء العادي ، ولكن يجوز ذلك بعد فقده لتلك الحصانة نتيجة الاتهام البرلماني وعزله من منصبه ، وذلك لمساواته سائر المواطنين عند ذلك^(١) .

أما عن الآثار المترتبة على الحكم بالبراءة أو الإفراج عن رئيس الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية ، بعد عدم توفر الاغلبية اللازمة لعزله من منصبه ، فإنه يعود لممارسة مهام منصبه ويتمتع بمجمل الصلاحيات التي كان يزاولها قبل إجراء المحاكمة ، كما حدث في محاكمة الرئيس (اندرو جونسون) في سنة ١٨٦٨^(٢) .

وانتهت كذلك محاكمة الرئيس (بيل كلينتون) بالبراءة من تهمة الحنث في اليمين ، وإعاقة سير العدالة ، في سنة ١٩٩٩ ، بتصويت مجلس الشيوخ بعدم إدانته ، والعودة إلى ممارسة أعمال منصبه^(٣) .

٢-العقوبات التبعية المفروضة على رئيس الجمهورية في الدستور الامريكي

بالرجوع إلى الدستور الأمريكي نرى أنه أقر عقوبة الحرمان من تقلد المناصب الحكومية التي تعتمد على الثقة والشرف ، إذ ورد في المادة (١/ الفقرة ٣/ البند السابع) والتي جاء فيها " لا تتعدى الاحكام الصادرة في قضايا المحاكمات البرلمانية أكثر من العزل من الوظائف ، والحرمان من تولي أي منصب آخر في حكومة الولايات المتحدة يتطلب الشرف والثقة أو يجلب منفعة ، غير أن المسؤول يكون معرض للاتهام الجنائي وإقامة الدعوى ضده ، ومعاقبته وفق القانون"^(٤) .

ثانياً: الآثار القانونية الناشئة عن محاكمة الوزراء في الدستور الامريكي

تفرض على الوزراء أو معاونيهم عند إدانتهم نوعين من العقوبات ، عقوبات أصلية تقررها النصوص الدستورية ، وعقوبات تبعية تلحق العقوبة الاصلية ، ويمكن بيانها من خلال ما يأتي :

(١) عامر عبد رسن الموسوي، سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، دراسة

مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون- الجامعة المستنصرية، ٢٠١٤، ص ١١٠.

(٢) ينظر الموقع الالكتروني: تاريخ زيارة الموقع ١٧/١٠/٢٠٢٠

http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/Impeachment_guide

(٣) الموقع الالكتروني: قرار اتهام الرئيس بيل كلنتون الصادر من مجلس النواب، تاريخ زيارة الموقع: ١٧/١٠/٢٠٢٠

www.law.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/Clinton/clintonhome.html

(٤) المادة (١/الفقرة الثالثة/البند السابع) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ المعدل.

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

١- العقوبات الاصلية المفروضة على الوزراء في الدستور الأمريكي

من الدساتير التي أخذت بالجزاء السياسي الدستور الأمريكي، إذ بإمكان مجلس الشيوخ أن يفرض على الوزير عقوبة العزل من المنصب، كعقوبة أصلية في حالة إدانته، إذ نصت المادة (٢/الفقرة ٤) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ على " يعزل ... جميع موظفي الولايات المتحدة الرسميين من مناصبهم إذا وجه لهم إتهام نيابي بالخيانة أو الرشوة أو جنح خطيرة أخرى وادينوا بارتكاب مثل تلك التهم".

ونصت المادة (١/فقرة ٣/البند سابعاً) من دستور الأمريكي على " ... لا تتعدى الاحكام في حالات تُهم المسؤولين حد العزل من المنصب، وفقدان الاهلية من تولي وشغل منصب شرفي واقتضاء الثقة أو يدر الربح في الولايات المتحدة، ولكن الشخص المدان يبقى مع ذلك مسؤولاً وخاضعاً للاتهام والمحاكمة والحكم عليه ومعاقبته وفقاً للقانون".

وإنّ بمقدور مجلس الشيوخ اصدار الحكم بعدم صلاحية الوزير من تولي وظائف الدولة العليا، ولا يمنع ذلك بشكل من الاشكال توقيع عقوبة جنائية بحق الوزير المدان ويجوز ذلك بعد عزله من قبل مجلس الشيوخ، إضافة إلى امكانية محاكمته وفقاً للقانون الجنائي^(١).

وتجدر الاشارة إلى الآثار الاصلية المترتبة على الحكم ببراءة الوزراء (السكرتيرين)، تتمثل بانقضاء الدعوى الجزائية المقامة ضدهم، واعتبار الحكم حجة فيما تم الفصل به، وضرورة العودة إلى مباشرة مهامهم للفترة المتبقية في وزاراتهم^(٢).

٢- العقوبات التبعية المفروضة على الوزراء في الدستور الأمريكي

على الرغم من أن العقوبة الاصلية الوجوبية المفروضة على الوزراء هي العزل من المنصب، إلا أنّ ذلك لا يمنع مجلس الشيوخ من توقيع عقوبة تبعية أو تكميلية، بحق الوزير المدان، وهي الحرمان من تولي المناصب الشرفية أو التي يتطلب تقلدها النزاهة أو الثقة، وهاتان العقوبتان لا يمنعان من فرض عقوبات جنائية، إذ يمكن محاكمتهم جنائياً أمام المحاكم العادية، إذا كانت الجرائم المرتكبة تقع تحت طائلة القوانين العقابية^(٣).

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الدستوري فقهاً وقضاءً، مصدر سابق، ص ٤٢٢.

(٢) د. مصدق عادل طالب، محاكمة رئيس واعضاء السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص ٥٨٨.

(٣) المادة (١/فقرة ٣/البند سابعاً) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧.

الفرع الثاني

الآثار القانونية الناشئة عن محاكمة أعضاء السلطة في الدستور السويسري

تهدف التشريعات بصورة عامة إلى تنظيم وخلق المراكز القانونية لأعضاء السلطة التنفيذية ، وهذه المراكز ترتب حقوق يتمتعون بها ، إضافةً إلى تحملهم التزامات في مقابل تلك الحقوق ، ويكون أعضاء السلطة التنفيذية أوائل من يخضع للقانون بمعناه الواسع ، وذلك وفق لمبدأ المساواة أمام القانون ، ولا تختلف الآثار القانونية الناشئة عن محاكمتهم ، إذ ساوت القوانين السويسرية فيما بين رئيس وأعضاء مجلس الاتحاد ، ويمكن بيان ذلك من خلال ما يأتي :

تنقسم العقوبات المفروضة على رئيس وأعضاء مجلس الاتحاد، إلى عقوبات أصلية ينص عليها في قرار الحكم، وعقوبات تبعية تكميلية تلحق قرار العقوبة المفروضة، وليبيان ذلك نتبع ما يلي:

١ - العقوبات الأصلية المفروضة على رئيس وأعضاء مجلس الاتحاد في الدستور السويسري

لم يمنح الدستور السويسري رئيس وأعضاء مجلس الاتحاد أي مركز مميز على باقي المواطنين بصورة عامة ، وأنهم يخضعون للمحاكمة أمام المحكمة الاتحادية ، القسم الجنائي ، أما فيما يخص العقوبة الصادرة من المحكمة فتكون على وفق ما نص عليه قانون العقوبات السويسري النافذ ، وتكون متناسبة مع الجرم الذي ارتُكب من قبلهم^(١).

ويعد المشرع السويسري الجرائم المرتكبة من قبل رئيس وأعضاء مجلس الاتحاد ، بأنها جرائم جنائية وذلك للنص عليها في قانون العقوبات في الباب الثالث عشر ، وتحت عنوان الجرائم والمخالفات الموجهة ضد الدولة ، كالأخلال بالواجبات الدستورية ، حيث أعتبر الأعمال التي تهدف إلى تعديل الدستور بطريق القوة ، أو محاولة عزل سلطات الدولة وإضعافها، واقتطاع أوصال الارض السويسرية عن الاتحاد أو الاقاليم والكانتونات ، بأنها جريمة جنائية ، إذ تُعد هذه الجرائم مكونة لجريمة الخيانة العظمى، وخصص لها المشرع عقوبات أصلية تتراوح بين السجن مطلقاً أو السجن من سنة إلى خمس سنوات^(٢).

(١) ميثم منفي كاظم العميدي، هيمنة السلطة التشريعية في بعض الأنظمة الدستورية، مصدر سابق، ص ٢١٥.

(٢) المادة (٢٦٥) من قانون العقوبات السويسري لسنة ١٩٣٧ المعدل.

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

ومن العقوبات الأصلية المفروضة على رئيس وأعضاء مجلس الاتحاد ، السجن مدى الحياة ، وذلك عند قيامهم بأعمال تمس الشخصية الخارجية للاتحاد عند انتهاكهم لاستقلال الاتحاد أو تعريضه للخطر ، أو من خلال التعاون مع قوات العدو أو الاتصال بالدول الأجنبية لغرض شن الحرب على الاتحاد وتعريض أمنه للخطر^(١).

ويُعد رئيس الاتحاد مرتكباً لجريمة الخيانة العظمى ، في حالة كونه يمثل الاتحاد في الخارج ، بإدارته للسياسة الخارجية للاتحاد ، وذلك عندما يجري مفاوضات مع حكومات أجنبية على حساب الاتحاد ، من خلال كشف أسرار الدولة بصورة متعمدة وجعلها متاحة في متناول دولة أجنبية ، إذ يعاقب بعقوبة أصلية بالسجن لمدة تتراوح بين سنة إلى خمس سنوات مع الغرامة^(٢).

ومن الجرائم الماسة بأمن الاتحاد والتي تعتبر جريمة خيانة عظمى، محاولة إزالة أو تغيير الحدود الوطنية للاتحاد أو الكانتونات، وانتهاك السيادة الوطنية للاتحاد، ومحاولة إزالة أو اتلاف الشعار الوطني للاتحاد وخصوصاً علم الاتحاد أو أحد الكانتونات، والمخابرات السياسية مع الدول الأجنبية والتجسس لصالحها في مواجهة الاتحاد، والمخابرات الاقتصادية من خلال كشف الاسرار التصنيعية أو التجارية لحساب هيئات أو منظمات أجنبية، هدفها الاضرار بالصناعة الوطنية ، تكون العقوبة السجن والغرامة^(٣).

إضافة إلى الجرائم الواقعة على السلطة العامة ، والتي يعاقب رئيس وأعضاء مجلس الاتحاد عنها عند ارتكابهم لها ، بعقوبات أصلية بالسجن أو الغرامة ، ومن هذه الجرائم القيام عن طريق التهديد والعنف تجاه سلطة معينة من سلطات الدولة ، أو تجاه عضو في سلطة أو مسؤول فيها من منعه القيام بأعمال وظيفته أو إرغامه على تجاوز حدود وظيفته^(٤).

وأخضع القانون الاتحادي رئيس وأعضاء مجلس الاتحاد للمحاكمة ، عند ارتكابهم مخالفات تدخل ضمن الاخلال بواجبات الوظيفة الرسمية والمهنية ، من خلال إساءة استخدام سلطاتهم ، والاضرار بالمصالح العامة للدولة لغرض الحصول على مميزات غير مشروعة أو الحصول على مكسب أو منفعة

(١) المادة (٢٦٦) من قانون العقوبات السويسري لسنة ١٩٣٧ المعدل.

(٢) المادة (٢٦٧) من قانون العقوبات السويسري لسنة ١٩٣٧ المعدل.

(٣) المواد (٢٦٨-٢٧٣) من قانون العقوبات السويسري لسنة ١٩٣٧ المعدل.

(٤) المادة (٢٨٥) من قانون العقوبات السويسري لسنة ١٩٣٧ المعدل.

الفصل الثالث: القواعد الإجرائية لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية وآثارها القانونية

لهم ولغيرهم ، أو قيامهم بأعمال تلحق ضرراً بسائر المواطنين ، يعاقبون جراء ذلك ، بعقوبة أصلية بالسجن أو بالسجن لمدة تصل إلى خمس سنوات^(١).

٢- العقوبات التبعية المفروضة على رئيس وأعضاء مجلس الاتحاد في الدستور السويسري

لم ينص الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ النافذ سنة ٢٠٠٠، على احكام تنظم العقوبات الاصلية والعقوبات التبعية المفروضة على رئيس وأعضاء مجلس الاتحاد ، عند ارتكابهم أي من مسوغات محاكمتهم ، وإنما ترك أمر تنظيمها إلى القانون الاتحادي بشأن مسؤولية الاتحاد وأعضاء السلطات الاتحادية والمسؤولين الاتحاديين لسنة ١٩٥٨ المعدل ، والذي بدوره لم يبين تلك العقوبات ، ونتيجة لمساواة أعضاء مجلس الاتحاد مع الافراد العاديين في الخضوع للقانون، فأنهم يعاقبون وفق المبادئ العامة في القوانين العقابية كقانون الاجراءات الجنائية لسنة ١٩٣٤ المعدل، وقانون العقوبات السويسري لسنة ١٩٣٧ المعدل، والذي اورد العقوبات الاصلية في صلب القانون، دون بيان العقوبات التبعية او التكميلية.

ونسنتج مما تقدم أنّ دستور الولايات المتحدة الامريكية ساوى بين رئيس الدولة وسائر أعضاء السلطة التنفيذية الآخرين في العقوبات الاصلية بالعزل من المنصب ، والتبعية بحرمانهم من تقلد المناصب الحكومية التي تعتمد الثقة وتدر ربحاً ، إضافةً إلى إمكان تعرضهم للاتهام الجنائي ومعاقبتهم وفق القانون عند الحكم بإدانتهم ، فيما ساوى الدستور السويسري بين رئيس وأعضاء مجلس الاتحاد بالخضوع إلى نفس العقوبات الاصلية والتبعية المفروضة عليهم عند إدانتهم من جانب ، وسائر أفراد المجتمع من جانبٍ آخر.

(١) المادة (٣١٢) من قانون العقوبات السويسري لسنة ١٩٣٧ المعدل، والمادة (١٣) من القانون الاتحادي بشأن مسؤولية الاتحاد واعضاء السلطات الاتحادية والمسؤولين الاتحاديين لسنة ١٩٥٨ المعدل.

الخاتمة

بعد الانتهاء من البحث في موضوع التنظيم الدستوري والقانوني لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية الاتحادية (دراسة مقارنة) توصلنا إلى جملة النتائج والمقترحات وكما يأتي :

أولاً : النتائج :

١ - تبين لنا من خلال البحث بأن السلطة التنفيذية هي من أهم السلطات الدستورية ، كونها السلطة التي تتولى رسم السياسة العامة للدولة ، وتقوم بتنفيذ القوانين على إقليم الدولة دون الحاجة إلى طلب من الافراد ، وتدير شؤون الدولة من خلال أجهزتها المنتشرة في عموم البلاد ، وتختلف طرق تكوين السلطة التنفيذية بحسب النظام السياسي القائم في الدولة ، إذ تعتمد في النظام البرلماني على الوراثة إن كان نظام الحكم ملكياً ، وعن طريق الانتخاب إن كان نظام الحكم جمهورياً ، فيما تتكون السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي عن طريق الانتخاب المباشر من قبل الشعب بدرجة واحدة ، أو على درجتين من خلال انتخاب الشعب من ينوب عنه في انتخاب رئيس الدولة ، أما في النظام المجلسي أو حكومة الجمعية ، فتتكون السلطة التنفيذية من خلال انتخاب الجمعية الاتحادية لأعضاء مجلس الاتحاد فيكونون مجلس يضم سبع إدارات أو وزارات يقع على عاتقها إدارة الدولة ، ويكون خاضعاً لرقابة وتوجيه وأشراف الجمعية الاتحادية .

٢ - كشفت لنا الدراسة التباين الواضح في خصائص السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية الرئيسة ، إذ تميزت السلطة التنفيذية في النظام البرلماني بالازدواج الرأسي بين طرفيها ، والتأثير التبادلي بينها وبين السلطة التشريعية بما تملكه كل سلطة في مواجهة الاخرى ، فيما اختصت السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي بفرديّة رئيس الدولة والحكومة ، إضافة الى الفصل الشديد بين السلطات ، فيما تميزت السلطة التنفيذية في النظام المجلسي باندماج السلطات وجماعية السلطة التنفيذية وخضوعها وتبعيتها للسلطة التشريعية .

٣- إنَّ الأساس القانوني لمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية هو مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية ومبدأ الشرعية وسيادة القانون ، ما يعني خضوع الحكام لأحكام القانون ومسئولتهم عن الافعال التي تشكل جرائم وظيفية ، والتي تم تحديدها في الدستور والقوانين المكملة له ، وقد اوردت بعض الدساتير الحالات الموجبة لمساءلة أعضاء السلطة التنفيذية ، وهذه الحالات هي الحنث في اليمين الدستورية وانتهاك الدستور والخيانة العظمى ، وأضافت بعض الدساتير الجرح والجرائم الكبرى

كالدستور الأمريكي ، فيما أحالت بعض الدساتير تحديد ذلك للقوانين العادية لتنظيمها كالدستور السويسري .

٤ - اختلفت الدساتير في تحديد السلطة التي يقع على عاتقها محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية ، إذ اناط الدستور العراقي اختصاص محاكمتهم إلى المحكمة الاتحادية العليا ، فيما أسند الدستور الأمريكي اختصاص محاكمتهم إلى مجلس الشيوخ ، فيما جعل الدستور السويسري سلطة المحاكمة للمحاكم الجنائية الفيدرالية .

٥ - استخدم المشرع الدستوري مصطلح (إدانة) ومصطلح (الفصل في الاتهامات) وهذه المصطلحات لم تدل بصورة صريحة على المحاكمة ، فكان من الأجدر ان ينص صراحةً على مصطلح (محاكمة) أعضاء السلطة التنفيذية ، إذ ان مصطلح (إدانة) هو إحدى النتائج المتحصلة من المحاكمة عند كفاية الأدلة وثبوت ارتكاب الأفعال الجرمية .

٦ - جعل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بموجب المادة (٩٣/سادساً) " الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ، وينظم ذلك بقانون ، فيما خلت المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ من الاختصاص أعلاه ، وفي ظل هذه التناقضات بين النص الدستوري وعدم صدور قانون المحكمة الاتحادية العليا وعدم صدور القانون الذي ينظم إجراءات المحاكمة ، ولم يتم اتهام ومحاكمة أي من أعضاء السلطة التنفيذية .

٧ - كشفت لنا الدراسة أن دستور جمهورية العراق سكت عن إيراد أي نص يوجب وقف رئيس الجمهورية أو أي من أعضاء السلطة التنفيذية ، عند اتهامهم بارتكاب أي من موجبات الاتهام الجنائي ، إذ خالف المشرع العراقي غيره من الدساتير في ذلك .

٨ - أتضح لنا اختلاف قرارات الادانة التي تصدر بحق أعضاء السلطة التنفيذية في الدساتير محل الدراسة ، والجهة التي يقع على عاتقها اصدار العقوبة اللازمة ، حيث تفصل المحكمة الاتحادية العليا في الاتهامات الموجهة إلى أعضاء السلطة التنفيذية ، ويتكفل مجلس النواب بإصدار عقوبة الاعفاء من المنصب ، فيما يصدر قرار الادانة بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ الأمريكي بعزل أي من أعضاء السلطة التنفيذية من مناصبهم بعد توجيه الاتهام النيابة بحقهم .

٩- توصلنا من خلال البحث إلى أن الدستور العراقي قد جاء متناقضاً بشأن مسألة استقلال القضاء ، إذ نصت المادة (٩٤) من الدستور على " قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة " ، بينما علق قرار أعفاء رئيس الجمهورية المدان من المحكمة الاتحادية العليا على موافقة الاغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب .

١٠- تصدر العقوبات الاصلية بحق أعضاء السلطة التنفيذية بالإعفاء من المنصب كما في الدستور العراقي ، إذ تتم محاكمتهم أمام المحاكم الجنائية العادية ، وعلى وفق المبادئ العامة في القوانين العقابية ، لتأخر اصدار القانون الخاص بفصل الاتهامات الموجهة إلى أعضاء السلطة التنفيذية ، أو عقوبة العزل من المنصب كما في الدستور الامريكي ، ولا يمنع ذلك من محاكمتهم عن الجرائم الاخرى التي يرتكبونها أمام المحاكم العادية بعد انتهاء مدة ولايتهم الرئاسية ، فيما ساوى الدستور السويسري أعضاء مجلس الاتحاد مع أفراد المجتمع بالخضوع وفقاً لمبدأ المساواة أمام القانون بصورة مطلقة .

١١- أتضح من خلال الدراسة أن الاتهام الجنائي في الولايات المتحدة الامريكية ، لم يكن ذا فاعلية تذكر ، وذلك لتدخل الاعتبارات السياسية ، والتي بدورها حالت دون إتمام أغلب المحاكمات البرلمانية لعدم تحقق أغلبية الثلثين الواجبة لعزل رئيس الدولة ، وأعضاء السلطة التنفيذية .

١٢- يخضع أعضاء السلطة التنفيذية إلى المسؤولية الجزائية عن الجرائم الوظيفية والجرائم العادية التي يرتكبونها ، والتي نصت عليها الدساتير ، والقوانين العقابية كجريمة استغلال النفوذ وعدم النزاهة والكفاءة ، ولم يبين الدستور ما المقصود بعدم الكفاءة ؟ وما السلطة التي تحدد عدم كفاءة أعضاء السلطة التنفيذية ؟ وكذلك ما المقصود بالنزاهة ؟ وما هي حدود هذه المصطلحات ؟

١٣- إكتشفنا من خلال البحث ندرة الاحكام القضائية التي تعالج مسألة محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية، وذلك بسبب عدم تنظيم قانون محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في العراق ، وتردد القضاء العراقي في تطوير وأنماء المبادئ والقواعد القانونية التي تعالج إجراءات المحاكمة .

١٤- توصلنا إلى أن النصوص الدستورية التي عالجت مسألة اتهام وأعضاء السلطة التنفيذية هي نصوص معطلة تعطيلاً فعلياً ، إذ لم يبادر مجلس النواب بدوراته المتعاقبة إلى توجيه الاتهام إلى أي من أعضاء السلطة التنفيذية سواءً رئيس الجمهورية أو أعضاء مجلس الوزراء ، ولم يتم محاكمة أي منهم أثناء توليهم مناصبهم ، وإنما تمت محاكمة بعض الوزراء بعد تركهم لمناصبهم وفقدانهم

صفاتهم الوظيفية ، مما جعل النصوص الدستورية غير ذات فائدة في معالجة الغاية التي شرعت من أجلها.

ثانياً : المقترحات

١- يدعو الباحث المشرع العراقي إلى تشريع قانون السلطة التنفيذية الاتحادية ، الذي تم إعداده منذ سنة ٢٠٠٥ ، وتم تقديمه كمشروع قانون عام ٢٠١٧ ، ولم يتم تشريعه لغاية الوقت الحاضر ، وتأتي أهمية هذا القانون كونه ملزم لسلطات الدولة ، ويعد أقوى من النظام الداخلي الذي يلزم مجلس الوزراء فقط ، إضافة للجوانب الجزائية التي يفرضها القانون المذكور بحق المخالفين له .

٢ - نوصي المشرع العراقي إلى الإسراع بإصدار قانون المحكمة الاتحادية العليا ، كونها المحكمة الدستورية المختصة ، والضمانة الحقيقية لكافة السلطات في الدولة .

٣- يدعو الباحث المشرع العراقي إلى تشريع قانون الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ، كونه يعزز مبدأ المساواة أمام القانون وخضوع الجميع للقانون من حكام ومحكومين ، وإيراد تعريفات واضحة للجرائم التي يرتكبها أعضاء السلطة التنفيذية كجريمة الخيانة العظمى ، وجريمة انتهاك الدستور ، وجرائم استغلال النفوذ ، وعدم الكفاءة والنزاهة وغيرها من الجرائم الوظيفية ، وتحديدتها بشكل دقيق لإزالة أي لبس أو غموض قد يعتريها ، ونقترح بعض التعريفات ومنها (الخيانة العظمى : هي كل فعلٍ أو امتناع مقصود أو إهمال جسيم يرتكبه أيٌّ من أعضاء السلطة التنفيذية يتمثل بعدم الامانة ، من شأنه المساس بالمصالح العليا للدولة ، ويوجب له القانون عقاباً يتناسب وجسامة الفعل المرتكب) وكذلك (انتهاك الدستور : هو كلُّ فعلٍ أو امتناع صادر عن أعضاء السلطة التنفيذية ، سواء أكان ظاهراً أم مستتراً مقصوداً كان أم إهمالاً يمس المبادئ والاسس الاجتماعية والسياسية والفلسفية للدولة ، والمنصوص عليها في الدستور ويوجب مساءلة مرتكبها على وفق القواعد الدستورية) وكذلك (استغلال النفوذ : هو الاستفادة من أعمال الوظيفة بطرق غير مشروعة وملتوية باستعمال السلطات الممنوحة لأعضاء السلطة التنفيذية ، ومحاولة جلب المنافع الشخصية لهم ولذويهم ، وتفضيل المصالح الشخصية الخاصة على مصالح البلد العليا ، والذي يولد الطبقة بين أفراد المجتمع) وكذلك (عدم الكفاءة : هو عدم تحلي الشخص بالقدرة اللازمة لإدارة أعمال وظيفته ، وقصور مؤهلاته الفنية المطلوبة لقيادة المنصب المنوط به وإدارته) .

٤- يقترح الباحث على المشرع العراقي عند تشريعه لقانون محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية النص على (تختص المحكمة الاتحادية العليا بمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية) وذلك لإبعاد محاكمتهم عن التدخلات السياسية وضمان الاستقلالية والحياد اللازمين، واعطائها سلطة توقيع العقوبات اللازمة دون الاقتصار على قرار الادانة، وذلك تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

٥- نقترح على المشرع العراقي بتوحيد نصوص المواد (٦١/سادساً/ب) والمادة (١٢٧) والمادة (١٣٨/ثانياً/ج) من الدستور ، ويكون النص المقترح (يعفى رئيس وأعضاء السلطة التنفيذية بعد أدانتهم من المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات الآتية : ١- الحنث في اليمين الدستورية ٢- انتهاك الدستور ٣- الخيانة العظمى ٤- استغلال النفوذ ٥- عدم الكفاءة والنزاهة).

٦- ندعو المشرع العراقي إلى تجريم أفعال أعضاء السلطة التنفيذية التي يرتكبونها بعد تركهم لمناصبهم ، بسبب اطلاعهم بحكم عملهم على أسرار عمل الدولة ونقاط القوة والضعف التي تعثر بها، ونقترح باستحداث (جريمة أفشاء أسرار الدولة) لتطبق على كل عضو من أعضاء السلطة التنفيذية خرج من خدمة الدولة وبث أسرارها مما أدى إلى الإضرار بها.

٧- نقترح على المشرع العراقي بإيراد نص يقرر وقف رئيس الجمهورية أو أي من أعضاء السلطة التنفيذية عند توجيه الاتهام الجنائي اليهم ، ويكون قد سائر غالبية الدساتير في هذا الاجراء ، ونقترح أن يكون النص بالصيغة الآتية (عند صدور قرار الاتهام ضد أي من أعضاء السلطة التنفيذية ، فإنه يوقف عن مزاوله أعمال وظيفته وأي عمل رسمي آخر مكلف به حتى يتم الفصل في الاتهام الموجه اليه ، على أن يمارس أعمال منصبه من ينوب عنه بموجب القانون) .

٨- نقترح على المشرع العراقي - عند إجراء التعديل الدستوري - إلى إلغاء تعليق قرارات المحكمة الاتحادية على موافقة أعضاء مجلس النواب ، ونقترح أن يكون النص بالصيغة الآتية (تكون قرارات المحكمة قطعية وباتة وملزمة للسلطات كافة من تاريخ صدورها).

المصادر:

القرآن الكريم

أولاً: كتب اللغة العربية

- ١- ابو عبد الرحمن الخليل بن احمد بن عمرو بن تميم الفراهيدي ، كتاب العين ، تحقيق : د. مهدي المخزومي ، د. ابراهيم السامرائي ، ج/٧ ، دار مكتبة الهلال ، من دون سنة طبع .
- ٢- الطاهر احمد الزاوي، مختار القاموس، الدر العربية، تونس ، من دون سنة طبع.
- ٣- علي القاسمي، علم اللغة وصناعة المعجم، ط٢، جامعة الملك سعود، الرياض، من دون سنة طبع
- ٤- معجم القانون، الهيئة العامة لشؤون المطابع الاميرية، القاهرة، ١٩٩٠ .
- ٥- محمد بن ابي مكرم الرازي، مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت، ١٩٧٩ .
- ٦- محمد بن مكرم ابن منظور، لسان العرب، ج ١٦، اصدارات وزارة الشؤون الاسلامية والاقواف، الرياض ، بلا سنة طبع.
- ٧- ياقوت الحموي، معجم الادباء، ج٦، دار الفكر، بيروت، ١٩٨٠ .

ثانياً: الكتب القانونية العامة

- ١- د.آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الاول، دار العلم للملايين، بيروت، من دون سنة طبع.
- ٢- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦ .
- ٣- د. احسان حميد المفرجي، د.كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط٤، شركة العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠١١ .
- ٤- د. احمد حافظ عطية نجم ، الفصل بين السلطات وتطور العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدساتير المصرية ، المعهد العالي للعلوم الادارية ، اكااديمية البحث العلمي ، القاهرة ، ١٩٨٠ .
- ٥- د. احمد فتحي سرور ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٦٣،
- ٦- د. احمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، ط٢، دار الشروق للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٢ .

- ٧- د. احمد فتحي سرور ، الوسيط في قانون العقوبات ، القسم العام ، ط٦ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ ،
- ٨- د. اردلان نور الدين محمود، المسؤولية الجزائية لرئيس الدولة في التشريعات الداخلية، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤ .
- ٩- د. اسامة عبدالله فايد، شرح قانون العقوبات ، جرائم الاعتداء على المصلحة العامة ، ط٣، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٩٠
- ١٠- د. اشرف جبريل، مسؤولية اعضاء السلطة التنفيذية، السياسية-الجنائية-المدنية، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، ٢٠١٧ .
- ١١- د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، بلا طبعة، المطبعة العالمية ، القاهرة ، ١٩٤٩ .
- ١٢- د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب للطباعة، القاهرة، ١٩٨٣ .
- ١٣- د. ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، ط١، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢ .
- ١٤- د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار السنهوري، القاهرة، ١٩٩٩ .
- ١٥- د. جمال ابراهيم الحيدري، شرح احكام القسم الخاص من قانون العقوبات، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٤ .
- ١٦- د. جمال سلامة علي، النظام السياسي والحكومات الديمقراطية، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ .
- ١٧- جندي عبد الملك ، الموسوعة الجنائية ، ج٥، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٠ .
- ١٨- د. جواد الهنداوي، النظام السياسي على ضوء الدستور الاتحادي العراقي، دار الرافدين للطباعة والنشر ، ٢٠٠٦ .
- ١٩- د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، ٢٠١٢ .
- ٢٠- د. حافظ علوان الدليمي، النظم السياسية في اوربا الغربية والولايات المتحدة الامريكية، ط١، دار وائل للطباعة، عمان، ٢٠١١ .
- ٢١- د. حسان محمد شفيق العاني، الانظمة السياسية والدستورية المقارنة، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠٠٧ .

- ٢٢- د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، ط٣، شركة العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠١٠.
- ٢٣- د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، القسم الثاني ، مكتبة نور العين ، بغداد ، ٢٠٠٩
- ٢٤- د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي، قراءة في دستور ٢٠٠٥، مكتب السيسبان، بغداد، ٢٠١٤.
- ٢٥- د. حيدر محمد حسن الاسدي، عزل رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى، ط١، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢.
- ٢٦- د. داود مراد حسين، الانظمة السياسية، ط٢، دار الرياحين للنشر والتوزيع، بابل، ٢٠١٨.
- ٢٧- د. رأفت الدسوقي ، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان ، منشأة المعارف، القاهرة ، ٢٠٠٦.
- ٢٨- د. رأفت فودة ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١.
- ٢٩- د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق في دستور ٢٠٠٥، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٣.
- ٣٠- د. رافع خضر صالح شبر، انتهاك الدستور، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣.
- ٣١- د. رافع خضر صالح شبر، المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، ط١، دار الرضوان للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٤.
- ٣٢- د. رافع خضر صالح شبر، القواعد الاجرائية لاتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات المجلسين التشريعيين، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٤.
- ٣٣- د. رافع خضر صالح شبر، الاختصاص القضائي للبرلمان، ط١، مكتبة زين الحقوقية والادبية، بيروت، ٢٠١٧.
- ٣٤- د. رافع خضر صالح شبر، وضع السلطة التنفيذية في النظام الفيدرالي، ط١، منشورات زين الحقوقية والادبية، بيروت، ٢٠٢٠.
- ٣٥- د. ربيع انور فتح الباب، الانظمة السياسية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
- ٣٦- د. رمضان محمد بطيخ ، تزايد دور السلطة التنفيذية واثره على الديمقراطية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٨.

- ٣٧- د. رؤوف عبيد ، مبادئ القسم العام في التشريع العقابي ، ط٤ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٩
- ٣٨- د. زهير شكر، التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية، دراسة مقارنة، ط١، منشورات زين الحقوقية، صيدا، ٢٠١١.
- ٣٩- د. زواقري الطاهر، اسباب عزل السلطة في القانون الدستوري والمقارن، دار الحامد للنشر، بدون مكان طبع، ٢٠١٣.
- ٤٠- د. ساجد محمد الزاملي، القانون الدستوري، ط٢، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، القادسية، ٢٠١٨.
- ٤١- د. ساجد محمد الزاملي، كتابات دستورية، ط٢، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، القادسية، ٢٠١٨.
- ٤٢- د. ساجد محمد الزاملي، مبادئ القانون الدستوري والدساتير العراقية، ط٤، دار ومكتبة ماجد العلمية للطباعة والنشر والتوزيع، القادسية، ٢٠١٩.
- ٤٣- د. سامي جمال الدين ، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، القاهرة، ٢٠٠٥.
- ٤٤- د. سامي عبد الكريم محمود ، الجزاء الجنائي ، ط١، منشورات الحلبي ، بيروت ، ٢٠١٠.
- ٤٥- د. سحر محمد نجيب، العلاقة بين السلطات في الدساتير العربية، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١١.
- ٤٦- د. سرهنك حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات الدفاع عنه، ط١، دار دجلة للطباعة، عمان، ٢٠٠٩.
- ٤٧- د. سعد ابراهيم الاعظمي، جرائم التعاون مع العدو في زمن الحرب ، مطبعة الاديب البغدادية ، بغداد ، ١٩٨٥.
- ٤٨- د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام الدستوري والسياسي للولايات المتحدة الامريكية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
- ٤٩- د. سلطان الشاوي، اصول التحقيق الاجرامي، المكتبة القانونية، بغداد، من دون سنة طبع.
- ٥٠- د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٩.
- ٥١- د. سليمان محمد الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ،

- ٥٢- د. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة، مقارنة بالنظام السياسي الاسلامي، ط١، بلا دار نشر، ١٩٨٧.
- ٥٣- د. صلاح الدين فوزي، البرلمان، دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
- ٥٤- د. عادل دلف الحلبوسي، مسؤولية الرؤساء والقادة امام المحكمة الجنائية الدولية، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٩.
- ٥٥- د. عبد الامير العكيلي، د. سليم حربة، شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٥.
- ٥٦- د. عبد الله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠.
- ٥٧- د. عبد الحميد متولي، نظام الحكم في الاسلام، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧٤.
- ٥٨- د. عبد الرؤوف مهدي، المسؤولية الجنائية عن الجرائم الاقتصادية، دار المعارف، الاسكندرية، ١٩٧٦،
- ٥٩-
- ٦٠- د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، اتهام رئيس الجمهورية ومحاكمته في النظام الامريكي (المحاكمة البرلمانية)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
- ٦١- د. عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٥.
- ٦٢- د. عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ٦٣- د. عبد الفتاح مصطفى الصيفي، قانون العقوبات اللبناني، جرائم الاعتداء على امن الدولة وعلى الاموال، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٢.
- ٦٤- د. عدنان الزنكنة، المركز القانوني لرئيس الدولة الفدرالية، العراق انودجاً، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.
- ٦٥- د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط١، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الاشرف، ٢٠١٣.

- ٦٦- د. عدنان عاجل عبيد ، أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون ، ط٢ ، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة ، ٢٠١٨ .
- ٦٧- د. عزة مصطفى حسين عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨ .
- ٦٨- د. عصام الدبس، القضاء الاداري ورقابته على اعمال الادارة، دراسة مقارنة، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠ .
- ٦٩- د. عصام الدبس، النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١ .
- ٧٠- د. عصام العطية، القانون الدولي العام ، المكتبة القانونية ، بغداد، ٢٠١٢ .
- ٧١- د. علي حسين الخلف، د. سلطان الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، شركة العاتك لصناعة الكتب، بيروت، من دون سنة طبع.
- ٧٢- د. علي محمد بدير، د. عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، ط٤، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠٠٩ .
- ٧٣- د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، بلا طبعة ، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .
- ٧٤- د. علي يوسف الشكري، النظام الدستوري في الشريعة الاسلامية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١ .
- ٧٥- د. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٢ .
- ٧٦- د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في النظام الفدرالي، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٤ .
- ٧٧- د. علي يوسف الشكري، المحكمة الاتحادية العليا في العراق بين عهدين، ط١، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٦ .
- ٧٨- د. علي يوسف الشكري، الحياة النيابية في العراق، تاريخ وتجربة، مؤسسة دار الصادق الثقافية، بابل، ٢٠١٧ .
- ٧٩- د. علي يوسف الشكري، دراسات حول الدستور العراقي، مؤسسة آفاق للدراسات والابحاث العراقية، بغداد، من دون سنة طبع.

- ٨٠- د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، ط٣، بلا دار نشر، ١٩٩٩.
- ٨١- د. عمر حلمي فهمي، دستور جمهورية مصر العربية، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٤.
- ٨٢- د. عمر هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري، مطبوعات مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٢.
- ٨٣- د. غانم عبد دهش، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، دراسة مقارنة، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٨.
- ٨٤- د. فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني، الناشر مجموعة النيل العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
- ٨٥- د. فخري عبد الرزاق الحديثي، اصول الاجراءات في الجرائم الاقتصادية، شركة الحر للطباعة الفنية، بغداد، ١٩٨٧.
- ٨٦- د. فخري عبد الرزاق الحديثي، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، ط٣، شركة العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ٨٧- د. فرناس عبد الباسط البناء، رئاسة الدولة في الاتحاد السويسري، ط١، دار الكتب المصرية، الاسكندرية، ١٩٨٥.
- ٨٨- د. فؤاد فودة، مصادر المشروعية الادارية ومنحياتها، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
- ٨٩- د. كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥.
- ٩٠- د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، بلا دار طباعة، ١٩٨٧.
- ٩١- د. محمد احمد محمد عوبر، الوزير في النظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
- ٩٢- د. محمد الفاضل، الجرائم الواقعة على امن الدولة، ط٣، ج١، مطبعة جامعة دمشق، دمشق، ١٩٦٥.
- ٩٣- د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.

- ٩٤- د. محمد بن علي الكاملي، اشكالات في اجراءات التحقيق الجنائي، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، ٢٠١٦.
- ٩٥- د. محمد جمال مطلق ذنبيات، النظم السياسية والنظام الدستوري، ط١، الدار العلمية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣.
- ٩٦- د. محمد رفعت عبد الوهاب، الانظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧.
- ٩٧- د. محمد عبد الحميد ابو زيد، توازن السلطات ورقابتها، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
- ٩٨- د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي، العراق انموذجا، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩.
- ٩٩- د. محمد طه الحسيني، النظم السياسية، ط١، مكتبة دار السلام القانونية، بيروت، ٢٠١٦.
- ١٠٠- د. محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومات المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦.
- ١٠١- د. محمد فوزي لطيف نويجي، مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الاسلامي، دار الجامعية للنشر والتوزيع، الاسكندرية، ٢٠٠٥.
- ١٠٢- د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٨.
- ١٠٣- د. محمد هشام ابو الفتوح، قضاء امن الدولة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.
- ١٠٤- د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦١.
- ١٠٥- د. محمود حلمي، دستور جمهورية مصر العربية، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٤.
- ١٠٦- د. محمود نجيب حسني، العلاقة السببية في قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣،
- ١٠٧- د. محمود نجيب حسني، علم العقاب، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٢.
- ١٠٨- د. مدحت محمد عبد العزيز ابراهيم، النظرية العامة للعقوبة والتدابير الاحترازية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ١٠٩- د. مصدق عادل طالب، محاكمة رئيس واعضاء السلطة التنفيذية، ط١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.
- ١١٠- د. مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.

- ١١١- د. مصطفى ابو زيد فهمي، القانون الدستوري فقهاً وقضاً، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٦.
- ١١٢- د. مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الكتاب الاول، ط٢، بلا دار نشر، القاهرة، ١٩٨١.
- ١١٣- د. منجد منصور الحلو، د. مصدق عادل طالب، الانظمة السياسية، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٩.
- ١١٤- د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ط٢، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ١١٥- د. منصور حاتم الفتلاوي، نظرية الذمة المالية، دراسة مقارنة بين الفقهاء الوصفي والاسلامي، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠.
- ١١٦- د. نظام توفيق المجالي، شرح قانون العقوبات-القسم العام، ط٣، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان، ٢٠١٠.
- ١١٧- د. نعمان احمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩.
- ١١٨- د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، الاصدار الخامس، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.
- ١١٩- د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط٧، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
- ١٢٠- د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط٨، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢.
- ١٢١- د. هانم احمد محمود سالم، المسؤولية السياسية والجناية لرئيس الجمهورية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨.
- ١٢٢- د. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
- ١٢٣- وديع دخيل ابراهيم، تعاضم دور السلطة التنفيذية في تشريع القوانين، دار الجامعية الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٩.
- ١٢٤- وسيم حسام الدين، النظم السياسية في الدول العربية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.

١٢٥- د. يحيى الجمل ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة ، ط٤ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ١٣

ثالثاً: أطروحات الدكتوراه

- ١- احمد ابراهيم السبيلي ، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الاسلامي ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، عين شمس ، ١٩٩٠ .
- ٢- باسم عبد الزمان مجيد الربيعي ، نظرية البنين القانوني للنص العقابي ، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ٢٠٠٠ .
- ٣- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لافاد القاعدة الدستورية، دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس، ٢٠٠٦ .
- ٤- رياض محسن مجول، التحقيق البرلماني في الانظمة السياسية البرلمانية، الامريكي والمصري والعراقي، اطروحة دكتوراه، كلية القانون- جامعة بغداد، ٢٠٠٦ .
- ٥- سامي محمد محمد الغنام ، رئيس الدولة في الانظمة الديمقراطية الغربية والمعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٨ .
- ٦- صباح عبد الكاظم شبيب الساعدي، دور السلطات العامة في مكافحة الفساد الاداري، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد، ٢٠٠٨ .
- ٧- لطيف مصطفى امين، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون والسياسة- جامعة السليمانية، ٢٠٠٨ .
- ٨- لؤي كريم عبد، المسؤولية القانونية للوزير في العراق، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة النهرين، ٢٠١٩ .
- ٩- محمد طه الحسيني، اختصاص البرلمان في المسؤولية الجنائية لأعضاء السلطة التنفيذية، اطروحة دكتوراه، كلية القانون-جامعة بابل، ٢٠١٤ .
- ١٠- محمد عبد الجليل الحديثي، جرائم التحريض وصورها في الجوانب الماسة بامن الدولة الداخلي وفقاً للتشريع العراقي والمقارن، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون والسياسة، ١٩٨١ .
- ١١- محمد فتوح عثمان، رئيس الدولة في النظام الفيدرالي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٧٧ .

١٢- ميثم منفي كاظم العميدي، هيمنة السلطة التشريعية في التأثير المتبادل مع السلطة التنفيذية، اطروحة دكتوراه، كلية القانون-جامعة بابل، ٢٠١٥.

رابعاً : رسائل الماجستير

- ١- ابراهيم حميد كامل ، الاختصاص الجنائي لهيأة النزاهة في العراق، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهريين ، ٢٠١٣.
- ٢- احمد نبيل احمد مرص، الاستجواب في النظام البرلماني، دراسة مقارنة فلسطين ومصر، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، ٢٠٠٧
- ٣- اقبال عبد الله امين الجيلاوي، سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة بغداد، ٢٠١٤.
- ٤- ايمان جسام محمد، ثنائية السلطة التنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٥- حسين لهوين عبد، مدى التوازن بين اختصاصات رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العراقي، دراسة مقارنة، كلية القانون – جامعة بغداد
- ٦- حسين جبار عبد حمد النائلي، القوانين التي تحجب حق التقاضي ومدى دستوريتها ، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة بابل، ٢٠٠٤.
- ٧- حمزة حسن خضر الطائي ، الفساد الاداري في الوظيفة العامة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والسياسة ، الاكاديمية العربية المفتوحة ، الدنمارك ، ٢٠١١.
- ٨- عبد الرزاق حسين كاظم العوادي، الفصل بين وظيفتي الاتهام والتحقيق في الدعوى الجزائية، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة بابل، ٢٠٠٧.
- ٩- عامر عبد رسن الموسوي ، سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٤.
- ١٠- كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة بغداد، ٢٠١٤.
- ١١- مروان محمد محروس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة بابل، ١٩٩٥.
- ١٢- ميثم منفي كاظم الحسيني، ثنائية السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، كلية القانون-جامعة بابل، ٢٠١١.

خامساً: البحوث والدوريات

- ١ - احمد نهير راهي، مصادر قوة رئيس الجمهورية في الانظمة السياسية ، بحث منشور ، كلية التربية ، جامعة واسط ، العدد الثاني عشر ، ٢٠١٢ .
- ٢ - القاضي رحيم حسن العكيلي، الفساد المالي، تعريفه وآثاره السلبية على مستقبل العراق، بحث منشور ، مجلة مركز العراق للابحاث، السنة الرابعة ، آذار ٢٠٠٨ .
- ٣ - د. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية، دراسات في دستور العراق، مركز العراق للدراسات، العدد (٣٧) سنة ٢٠٠٩ .
- ٤ - د. سمير عبود عباس وصباح نوري عباس، الفساد المالي والاداري في العراق، بحث منشور على موقع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، هيئة التعليم التقني، معهد الادارة الرصافة ، ٢٠٠٨ .
- ٥ - د. ضياء عبدالله عبود الجابري، صفاء جبار عبد البديري، الاحكام الاجرائية لجريمة الامتناع عن كشف الذمة المالية في التشريع العراقي، مجلة جامعة القادسية، للعلوم السياسية، العدد (١) المجلد (٧) سنة ٢٠١٦ .
- ٦ - د. طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون ، دار الثقافة العربية، ١٩٧٣ .
- ٧ - د. عادل الطباطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، منشورات مجلة دراسات الخليج، الجزيرة العربية، (١٤) الكويت، ١٩٨٥ .
- ٨ - د. علي سبتي محمد ، وسائل حماية المشروعية ، دار أوراس، لندن، ١٩٨٥
- ٩ - د. علي يوسف الشكري، تناسب سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدستور العراقي، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء، المجلد (٢) العدد (٢) سنة ٢٠١٠ .
- ١٠ - د. علي يوسف الشكري، الثنائية التشريعية في العراق ضرورة ام تأكيد للفدرالية، مجلة الملتقى، النجف الاشرف، السنة (١) العدد (٤) سنة ٢٠١٦ .
- ١١ - د. غانم عبد دهش ، تقاسم الاختصاصات الدستورية بين طرفي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، بحث غير منشور ، ٢٠٢٠ .

- ١٢- د. كاظم علي عباس، مسؤولية السلطة التنفيذية في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، بحث منشور مجلة الحقوق، كلية الحقوق الجامعة المستنصرية، العددان (٨، ٩).
- ١٣- د. كاظم علي الجنابي، د. علي مجيد العكيلي، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل النظام السياسي الأمريكي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد ١٣، سنة ٢٠١٦.
- ١٤- د. ليلى حنتوش ناجي الخالدي، د. علي يوسف الشكري، اسباب امتناع رئيس الجمهورية عن تصديق مشروعات القوانين، بحث منشور، مجلة العلوم الانسانية، جامعة بابل، المجلد ٢٤، العدد ٢، ٢٠١٤.
- ١٥- د. محمد اسماعيل، اسماعيل نعمة عبود، د. بهاء الدين عطية، الاختصاص الجنائي لهيأة النزاهة في العراق، بحث منشور، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٢، العدد ١٠، ٢٠١٠.
- ١٦- د. محمد اسماعيل ابراهيم، حسن خنجر عجيل، السياسة الجنائية في تنفيذ العقوبات الفرعية، بحث منشور، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٩، العدد ٤، ٢٠١٧.
- ١٧- محمد عبد المحسن سعدون، إجراءات ما قبل المحاكمة في جرائم الفساد الاداري والمالي في القانون العراقي، بحث منشور، المعهد التقني النجف، المجلد ٢، العدد ١، ٢٠١٥.
- ١٨- د. مصدق عادل طالب، الآليات الدستورية والقانونية في مكافحة الجرائم الوظيفية المرتكبة من الوزير، بحث منشور، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، العدد التاسع، ٢٠١٦.
- ١٩- مصطفى السباعي، شرح قانون الاحوال الشخصية، ط ٥، مطبعة دار الفكر، دمشق، ١٩٧٣.
- ٢٠- ناصر قربان، فلسفة العقوبات، بحث منشور، مجلة المنهاج، مركز الغدير للدراسات الانسانية، العدد ٢٤، لبنان، ٢٠٠٥.
- ٢١- وليد حسن حميد الزبيدي، التنظيم الدستوري للاعتراض على القوانين، دراسة مقارنة، بحث منشور، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، جامعة القادسية، العدد ٢، المجلد السادس، كانون الثاني ٢٠١٥.
- ٢٢- ياسر عطوي عبود الزبيدي، التنظيم الدستوري لمسؤولية رئيس الجمهورية امام المحكمة الاتحادية العليا، مجلة رسالة الحقوق، السنة الثانية، ٢٠١٠.

سادساً : الكتب المترجمة

- ١- إيريك بارتديت ،مدخل للقانون الدستوري ، ترجمة محمد ثامر ، ط ١ ، مكتبة السنهوري للنشر والتوزيع ، بغداد ، ١٩٩٨
- ٢- بول سيلك ، كيف يعمل البرلمان ، ترجمة علي الصاوي ،مكتبة الشروق ، القاهرة ، ٢٠٠٤
- ٣- جورج آرثر كودينج، الحكومة الاتحادية في سويسرا، ترجمة، محمد فتح الله الخطيب، مكتبة الانجلو المصرية بالاشتراك مع مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٦٦ .
- ٤- جورج اندرسون، مقدمة عن الفدرالية، ترجمة: ابرام ابراهام، منتدى الانظمة الفدرالية، ٢٠٠٧ .
- ٥- جولدين كارتر وجون هيرز، نظم الحكم والسياسة في القرن العشرين ، ترجمة: ماهر نسيم ، دار الكرنك للنشر والطباعة والتوزيع، القاهرة ، ١٩٦٢ .
- ٦- جوي تابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، ط١، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠٨ .
- ٧- رونالد ل. واتس، الانظمة الفدرالية، ترجمة: غالي برهومة، مها بسطامي، مها تكلا، منتدى الاتحادات الفدرالية ، اوتاوا، ٢٠٠٦ .
- ٨- فولف ليندر، الديمقراطية السويسرية، الحلول الممكنة للصراعات داخل المجتمعات متعددة الثقافات، ط١، تلمجة: هاني شلبي، منشورات الجمل، بيروت، ٢٠١٣ .
- ٩- ميشيل ستيوارت، نظم الحكم الحديثة، ترجمة: احمد كامل، مراجعة سليمان محمد الطماوي، دار الفكر العربي، ١٩٦٢ .
- ١٠- يورك مارتن جابريل، كيف تحكم سويسرا، ترجمة: د. محمود بكر، دار العربي للنشر والتوزيع، الاسكندرية، ١٩٨٧ .

سابعاً : الكتب الاجنبية

1. Adrian Vatter, Das politische system der schweiz, Nomos verlagsgesellschaft, baden-baden, 2014.
2. Adrian Vatter, Das politische system der schweiz, Nomos verlagsgesellschaft, baden-baden, 2014

3. Bouvier, John: A Law Dictionary, Adapted to the Constitution and Laws of The United States of America and of the several states of the American Union with References to the civil and other systems of foreign Law, sixth Edition, 1856.
4. Calmer, Gary; The presidential veto and congressional procedure (U.S library of congress, C.R.S. Report 1195. October, 16. 1996.
5. David fell man; Modern government, Dodol, NEW YORK, Toronto, 1963.
6. Fandos, Nicholas: shear Michael .D.1 (December 18, 2019) " Trump Impeached abuse of power and obstruction of congress . voting nearly along party lines, the House approved two articles of impeachment against president trump, making him the third president in history to face removal by the sent The new York Times (retrieved October 9, 2020
7. Jred p coie: Impeachment and the constitution congressional Research service .2019.
8. J.Cadart: Institution politiques et Droit constitution, paris, 1975 .
9. Jason j Vicente: Impeachment constitutional primer, 1999.
10. Lask , Harold J ; The American presidency, Landon, Georg Allen Unmin, LTD, 1954, p208.
11. MICHAEL LES BENEDICT, THE IMPEACHMENT AND TRIAL OF ANDREW JOHNSON, NORTON AND COMPANY, New York, 1973.
12. MICHAEL J. GERHARDT; The Impeachment process , The University of Chicago press, 1992
13. P. Sharan; Political Organization and comparative Government, op.cit.p.110

14. Palmer, Bets: Evolution of the senates , Rollin the Nomination an con cremation process, A brief Histery (CRS Report, order cod RL.31948-jun, 5 2004.
15. Spitzer, Robert J :The Presidential Veto: Touchstone of the American presidency (NewYourk: State University of New York Press 1988),

ثامناً: المواقع الالكترونية

- ١- ابي الفضل الاصفهاني ، المفردات والمعاني ص ٢٣٧ ، منشور على الموقع الالكتروني :
www.almany.com تاريخ زيارة الموقع ٢٠٢٠/١/١٦
- ٢- بحث منشور على شبكة الانترنت : تاريخ زيارة الموقع : ٢٠٢٠/٤/١٢
Switzerland of the federal mullingulism .Executive branch the federal government .http://www.msn.com.
- ٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم (١٢/اتحادية/٢٠١٣) في ٢٥/٢/٢٠١٣ ، تاريخ زيارة الموقع ٢٠٢٠/١/١٣ <http://www.iraq.fsc.iq>
- ٤- د. سمير عبود عباس و صباح نوري عباس ، الامم المتحدة وفساد الحكومة ، بحث منشور على موقع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، هيئة التعليم التقني ، معهد الادارة الرصافة ، الفساد المالي والاداري في العراق لسنة ٢٠٠٨ ، ص ١٥-١٧ .
www.nazaha.iq/search-web/edare/8.doc.
- ٥- ينظر :موقع هيئة النزاهة على شبكة الانترنت ، ٢٠٢٠/٨/١٧ hotline email:
nazaha@yahoo.com
- ٦- لمزيد من التفاصيل ينظر: تقرير نماذج من عمليات ضبط الجرائم المشهودة، تقارير الشفافية الصادرة عن هيئة النزاهة، ص ٣١-٣٤، المنشور على الموقع الالكتروني:-
www.nazaha.iq/%5Cpdf-up%5C1497%5Cpart_2p
- ٧- اسباب العزل والازالة ، الجزء ٥، مختارة دوغلاس/ نيكسون مواد التحقيق، بحث منشور على موقع الانترنت، تاريخ زيارة الموقع : ٢٠٢٠/٨/١٧
www.everycrsreport.com
- ٨- ازمة المخابرات السويسرية والمانيا ، بحث منشور على الموقع الالكتروني ، تاريخ الزيارة
<https://Arabic.Sputnikws.com> ، ٢٠٢٠/٩/١٧

٩- لمزيد من التفاصيل ينظر: جريدة الجريدة الكويتية، مقال منشور بتاريخ ٢٠١١/٦/١٣، تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٩/١٧ www.aljarida.com>articales

١٠- قرار المحكمة الجنائية المركزية المرقم (١٩٧٧/ج٢/٢٠٠٦) والمنشور على الموقع الالكتروني: تاريخ زيارة الموقع : ٢٠٢٠/٨/١٤ <http://www.iraq.forum.net>

١١- قواعد الاجراءات والمبادئ التوجيهية للمحاكمات في الولايات المتحدة الامريكية، الكونجرس، مجلس الشيوخ، اب ١٩٨٦، والمنشور على الموقع الالكتروني: تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٩/٢٩ www.gpo.gov.

١٢- لمزيد من التفاصيل ينظر بحث منشور على الموقع الالكتروني الآتي: تاريخ الزيارة للموقع، ٢٠٢٠/٨/١٤

WWW.law.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/Clinton/clintonchrono.html

١٣- مقال منشور على الموقع الالكتروني : تاريخ زيارة الموقع: ٢٠٢٠/١٠/٩

[http:// en. Wikipedia.org/wiki/Impeachment-of-Donald-Trump](http://en.Wikipedia.org/wiki/Impeachment-of-Donald-Trump) . (No senator ever voted to remove president of his own party from office until Mitt Romney , Washington post. February 5,2020

١٤- لمزيد من التفاصيل بحث منشور باللغة الفرنسية تضمن الحصانة الممنوحة لأعضاء مجلس الاتحاد على العنوان الإلكتروني: تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٩/١٧ doc@part.admin.ch

١٥- ينظر الموقع الالكتروني: تاريخ زيارة الموقع ٢٠٢٠/١٠/١٧-

<http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/Impeachment,guide>

١٦- الموقع الالكتروني: قرار اتهام الرئيس بيل كلنتون الصادر من مجلس النواب، تاريخ زيارة الموقع: ٢٠٢٠/١٠/١٧:

www.law.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/Clinton/clintonhome.html

١٧- لمزيد من التفاصيل زيارة الموقع الالكتروني : تاريخ زيارة الموقع ٢٠٢٠/٩/١٨

www.net.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2014/14605-com -

تاسعاً : الدساتير

- ١- دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧.
- ٢- دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل ١٩٩٠.
- ٣- الدستور الهندي لسنة ١٩٤٩
- ٤- القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩.
- ٥- دستور المملكة الاردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢.
- ٦- دستور جمهورية فرنسا لسنة ١٩٥٨.
- ٧- دستور الامارات المتحدة لسنة ١٩٧١.
- ٨- دستور جمهورية تركيا لسنة ١٩٨٢.
- ٩- دستور جمهورية هايتي ١٩٨٧.
- ١٠- دستور موريتانيا لسنة ١٩٩١.
- ١١- دستور جمهورية الجيك ١٩٩٢.
- ١٢- النظام الاساسي السعودي لسنة ١٩٩٢
- ١٣- دستور روسيا الاتحادية لسنة ١٩٩٣.
- ١٤- النظام الاساسي العماني لسنة ١٩٩٦.
- ١٥- دستور جمهورية السودان لسنة ١٩٩٨.
- ١٦- دستور جمهورية سويسرا لسنة ١٩٩٩ النافذ سنة ٢٠٠٠.
- ١٧- دستور دولة قطر لسنة ٢٠٠٣.
- ١٨- دستور جمهورية صربيا لسنة ٢٠٠٣.
- ١٩- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٢٠- دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

عاشراً : القوانين والاورام والانظمة والقرارات

- ١- قانون الاجراءات الجنائية السويسري لسنة ١٩٣٤ المعدل.
- ٢- قانون العقوبات السويسري لسنة ١٩٣٧ المعدل.
- ٣- قانون معاقبة المتآمرين على سلامة الوطن ومفسي نظام الحكم رقم ٧ لسنة ١٩٥٨.
- ٤- قانون محاكمة الوزراء المصري رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٨.

- ٥- القانون الاتحادي بشأن مسؤولية الاتحاد واعضاء السلطات الاتحادية لسنة ١٩٥٨ المعدل لسنة ٢٠١١.
- ٦- قانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩.
- ٧- قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.
- ٨- قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١.
- ٩- قانون اتهام ومحاكمة شاغلي الوظائف العليا اليمني رقم ٦ لسنة ١٩٩٥.
- ١٠- قانون البرلمان السويسري لسنة ٢٠٠٢.
- ١١- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥.
- ١٢- قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.
- ١٣- قانون وزارة الهجرة والمهجرين رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٩.
- ١٤- قانون وزارة الشباب والرياضة رقم ٢٥ لسنة ٢٠١١.
- ١٥- قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل.
- ١٦- قانون الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢.
- ١٧- قانون المعاهدات العراقي رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥.
- ١٨- قواعد الاجراءات والمبادئ التوجيهية للمحاكمات البرلمانية في الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٩٨٦.
- ١٩- النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا لسنة ٢٠٠٥.
- ٢٠- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦.
- ٢١- النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٩.
- ٢٢- مشروع قانون السلطة التنفيذية الاتحادية.
- ٢٣- مشروع قانون الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء .

Abstract

The executive authority is considered as one of the most important governing authorities in the State. It dominates federal public utilities and puts public policies into effect. Also, it forces it's people to respect and obey it's orders and prohibitions, as it has the real ruling authority. It contains all those who are responsible for ruling the state affairs beginning with low ranking employees to those with high ranks in the State. The members of the executive authority exercise two types of purviews. The first of it can be described as political, represented by their roles as a cabinet of ministers that draws the general policy of the State. The second is represented by the role of individual ministers in running the administrative affairs of their ministers and issuing administrative regulations and instructions. This latter purview expands the compass of their task. That's why the legislator puts a set of limitations that codify the process of selecting the members of the executive authority. In addition, it enact legal rules that control their work as a kind of guarantee against any abuse or exploitation to their position. Any violation to the constitution rule and limitations by the member of the executive authority put them to the penalty. The violations and transgressions that may come from any of them are described as crimes which must be punished according to the constitutions and penal legislation in force.

The constitutions differ from each other in naming the power that has to put those members into questions to get the penalty they deserve, if they commit any violation. Some constitutions give that issue to the legislation authority, others give it to the higher courts in the State, whereas other constitutions mention nothing about that leaving this issue to the basic principles of the penalty laws. The latter case treats them as the ordinary people by putting them to the same criminal punishment procedures. This, in fact,

Abstract

represents absolute quality, as both the rulers and ruled have to be submitted to the law.

Yet, appropriating and naming special courts to look into the crimes committed by the member of the executive authority does not break the quality principles. It is so for multiple considerations, the most important of which is the difference in their legal positions if contrasted with that of ordinary members of the society and because of their political nature.

Republic of Iraq
Ministry of Higher Education and Scientific Research
Al-Qadisiyah University - College of Law
Department of Public Law



The constitutional and legal organization of the trial of members of the federal executive authority in Iraq

(A comparative study)

*A master's thesis submitted to the Council of the College of Law at
the University of Al-Qadisiyah, excited about the requirements for
obtaining a master's degree in public law*

By the student

Yas Khudair Abbas Ali

Supervised by

Assist. Prof. Dr.

Ghanem Abdul Dahash Attia Al-Shabani

1442 AH

2021 AD