عزل رئيس الدولة في حالة انتهاك الدستور (مقارنة مع دستور الولايات المتحدة الامريكية)

م.د. اقبال عبد الله امين
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

المستخلص

يعد موضوع عزل رئيس الدولة من أخطر المواضيع المطروحة في النظام السياسي ، فهو يزيل رمز الدولة وارفع منصب فيها قبل انتهاء مدته دستورياً ، فرئيس الجمهورية يمثل قمة الهرم التنفيذي ، وهو ممثل عن الدولة والشعب في ممارسة صلاحياته ، وربما يكون في تغيره تغير شكل النظام السياسي في الدولة برمته ، وحيث ان الدستور العراقي نظم اجراءات عزل رئيس الدولة والذي اطلق عليه مصطلح (اعفاء) ، الا ان المشكلة تكمن في وجود نصوص قانونية دون تطبيق الامر الذي يترتب علينا ابرازها الى الوجود ومحاولة اعطاء حلول تتلاءم مع الواقع ، بالإضافة الغموض في الآلية التي يتم في ضوئها مساءلة رئيس الدولة لا سيما في ظل تعدد الجهات من جهة وعدم صدور قانون يوضح الآلية من جهة أخرى ، مما تثير اشكالية للبحث في الموضوع ، عليه ارتأنيا البحث فيها مع مقارنته بدستور الولايات المتحدة الامريكية كنموذج مع الاخذ بنظر الاعتبار الاختلاف في انظمة الحكم السائدة في البلدين .

Abstract

The issue of isolating the head of state is one of the most dangerous issues presented in the political system, as it removes the symbol of the state and raises a position in it before its term ends constitutionally, for the president of the republic represents the top of the executive pyramid, and he is a representative of the state and the people in the exercise of his powers, and perhaps in his change the form of the political system in The entire country, and since the Iraqi constitution organized procedures for the removal of the head of state, which he called the term (exemption), however, the problem lies in the presence of legal texts without applying the matter that we have to bring to existence and try to give solutions that are compatible with reality, in addition to ambiguity in the mechanism that is In the light of accountability The head of state, especially in light of the multiplicity of authorities on the one hand and the absence of a law

clarifying the mechanism on the other hand, which raises a problem for research on the issue. So they wanted to discuss it with it compared to the Constitution of the United States of America as a model, taking into consideration the difference in the ruling systems prevailing in the two countries

المقدمة:

يحتل منصب رئيس الدولة قمة الهرم في النظام السياسي لأنه رمز الدولة وسيادتها ووحدتها بغض النظر عن طريقة اختياره سواء عن طريق الوراثة او الانتخابات او عن طريق القوة والعنف ، ويعد اقرار مسؤولية رئيس الدولة امر في غاية الاهمية والخطورة لأنه يتعلق بأرفع منصب في الدولة ، وان الافعال المرتكبة من قبله هي بالأساس موجهة ضد سيادة الدولة التي هي اساساً مصدرها الشعب الذي اوكل للرئيس ممارسة هذه السلطات ، لذا كان من المفترض ان يمارسها على افضل وجه ، لذلك تحرص الدساتير على تحديد الافعال التي يمكن على اساسها اثارة المسؤولية مع الاختلاف من حيث اما التوسيع من نطاق المسؤولية او التضييق منها ، وقد اجازت معظم الدساتير مساءلة رئيس الدولة قبل انتهاء مدة ولايته وذلك بسبب ارتكابه اعمال وتصرفات مخالفة للدستور تؤدي الى اتهامه او ادانته ومن ثم عزله من سدة الحكم . وحيث ان حالة انتهاك الدستور والذي بموجبه يسأل رئيس الدولة هو مخالفة نصوص الدستور بصورة صريحة او ضمنية وغيرها من الافعال اذا ما ثبت ارتكابه من قبل رئيس الدولة فأن اغلب الدساتير تقرر مسؤوليته باعتباره خروج عن الدستور وعدم الالتزام باحكامه ، وان عزل رئيس الدولة يعد نتيجة من نتائج تلك المسؤولية ، وبالنظر لأهمية الموضوع والاثار التي تعكسها مساءلة رئيس الدولة حرصنا على دراسته ، الا ان المشكلة تكمن في عزل رئيس الجمهورية في العراق في وجود نصوص قانونية دون تطبيق الامر الذي يترتب علينا ابرازها الى الوجود ومحاولة اعطاء حلول تتلائم مع الواقع ، بالاضافة الى توزيع صلاحية العزل ما بين السلطة التشريعية الممثلة بمجلس النواب وبين القضاء الدستوري الممثل بالمحكمة الاتحادية العليا ومن ثم اعادة الموضوع مرة ثانية الى مجلس النواب لاتخاذ القرار النهائي بصدده ، مما يثير الغموض في الآلية التي يتم في ضوئها مساءلة رئيس الدولة لا سيما في ظل تعدد الجهات من جهة وعدم صدور قانون يوضح الآلية من جهة اخرى تثير اشكالية للبحث في الموضوع ، عليه ارتانيا البحث فيها مع مقارنته بدستور الولايات المتحدة الامريكية كنموذج مع الاخذ بنظر الاعتبار الاختلاف في انظمة الحكم السائدة في البلدين . وتم تقسيم البحث الى ثلاثة مطالب نتناول في المطلب الأول مفهوم انتهاك الدستور والافعال المكونة لها في حين يكون المطلب الثاني لدراسة الجهات المختصة بعزل رئيس الدولة اما المطلب الثالث سنخصصه لدراسة الآثار المترتبة على ثبوت حالة انتهاك الدستور.

المطلب الاول: مفهوم انتهاك الدستور والافعال المكونة لها

يتوجب على رئيس الدولة حماية قواعد الدستور والالتزام بالمبادئ الواردة فيها وممارسة اختصاصاته في الحدود المقررة دستورياً ، لذا حرصت المادة (67) من الدستور على تأكيد ضرورة احترام وضمان الالتزام بالدستور والعمل وفقاً لأحكامه من قبل رئيس الجمهورية ، لذا فأن الخروج على القواعد الدستورية تعد مخالفة صريحة لأحكامه ويمكن ان يطلق عليه انتهاك

للقواعد الدستورية ، لذا فان الامر يتطلب الوقوف على تعريف انتهاك الدستور وتوضيحه والافعال المكونة لحالة الانتهاك والتي سوف نتطرق لها في فرعين وعلى النحو الاتي:

الفرع الاول: تعريف انتهاك الدستور

اكتفت اغلب الدساتير ببيان الحالات التي يتم بموجبها مساءلة اعضاء السلطة التنفيذية ومن ضمنهم رئيس الدولة ولم تضع تعريفاً محدداً لحالة انتهاك الدستور ، لذا اتجهت الآراء الفقهية بدورها الى توضيح العبارات الواردة في الوثيقة الدستورية ومنها انتهاك الدستور حيث عرفها البعض بأنها (مخالفة اي حكم من احكام الدستور بغض النظر عن طبيعته سياسي ، اقتصادي ، ثقافي ، فلسفي ، حقوق وحريات الافراد)[1] .

كما عرفها البعض الاخر بان يتمثل انتهاك الدستور في اي (عمل يصدر عن رئيس الجمهورية ويعد خرقاً للأحكام الواردة في وثيقة الدستور وتتمثل في مخالفة نص من نصوص الدستور ، ووقف العمل كلياً او جزئياً بأحكام الدستور او تغير الدستور جزئياً بتعديل نصوصه او كلياً بالغائه دون اتباع الاجراءات او الشكليات الرسمية الواجبة التطبيق) [2]، والمشرع الدستوري بهذا التعريف يميز بين حالة انتهاك الدستور وغيرها من الحالات وهو بالتأكيد يعبر عن إرادته التي تؤكد ذاتية مستقلة ومحتوى ومضمون يختلف عن ذاتية ومضمون الخيانة العظمى وغيرها من الحالات , إذ لو كان يراد بها ذات المضمون لما أورد هذه المصطلحات بالإضافة إلى الخيانة العظمى .

اما الدستور الامريكي لسنة 1787 (المعدل) فقد نصت المادة (2/ الفقرة 4) منها بأن (يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع موظفي الولايات المتحدة الرسميين المدنيين من مناصبهم اذا وجه لهم اتهام نيابي بالخيانة او الرشوة او اية جرائم او جنح خطيرة اخرى وادينوا بارتكاب مثل تلك التهم) ، مما يعني ان الدستور الامريكي لم ينص على حالة انتهاك الدستور ولم يحدد لها ذاتية مستقلة ، غير ان تفسير نصوص الدستور استناداً الى الاعمال التحضيرية واراء الفقه وقرارات القضاء السياسي يشير الى ان حالة انتهاك الدستور تنضوي ضمن طائفة الاعمال التي تتحقق بها حالتي الخيانة والجرائم والجنح الكبرى [3] .

مما تقدم يتبين لنا من التعاريف اعلاه ان انتهاك الدستور هي مخالفة او فعل او عمل خلاف القواعد الدستورية يستوجب محاسبة رئيس الدولة في حال ثبوت ارتكابها ، وبالرجوع الى الدستور العراقي فأن المادة (61/سادساً/ب) منه وضمن اختصاصات مجلس النواب اشارت الى حالة انتهاك الدستور كتهمة توجهها المحكمة الاتحادية العليا لرئيس الجمهورية .

الفرع الثاني: الافعال المكونة لحالة انتهاك الدستور

حددت التشريعات الدستورية في بعض الدول حالة انتهاك الدستور الى جانب الحالات التي تبرر مساءلة رئيس الدولة حيث يتجه المشرع الدستوري الى النص وبشكل صريح على حالة انتهاك الدستور بوصفها مسوغاً لتحريك اجراءات الاتهام ومحاكمة رئيس الدولة وتمييزها عن

1-د. علي يوسف الشكري ، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية ، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 2012 ، ص 191 .
2-د. رافع خضر صالح شبر ، القواعد الاجرائية لاتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين ، ط1 ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2014 ، ص 34.
د. رافع خضر شبر، انتهاك الدستور، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد ، 2016 ، ص 36 5

الحالات الاخرى مثل الخيانة العظمى [4] ، الحنث في اليمين الدستورية [5] ، واستناداً لذلك يجوز اخضاع رئيس الدولة للمساءلة اذا ارتكب فعلاً ينظوي تحت طائفة الافعال المكونة لحالة انتهاك الدستور او لأية حالة اخرى حددتها صراحة وثيقة الدستور[6] .

ومن جهة اخرى فأن هناك بعض الدساتير تبنت منهجاً يقوم على اساس عدم ذكر حالة انتهاك الدستور بشكل صريح حينما يعالج الحالات التي توجب اتهام ومحاكمة رئيس الجمهورية ، وفي ضوء ما تقدم سنتطرق في هذا الفرع الى الافعال المكونة لحالة انتهاك الدستور وهي مخالفة الدستور ، تعطيل الدستور ، تعديل الدستور وعلى النحو الاتي :

اولاً: مخالفة الدستور

تتحقق مخالفة رئيس الدولة للقواعد الدستورية سواء على صعيد الاختصاصات كافة التي انيطت له او على صعيد الاجراءات والاشكال التي حددها الدستور لكي يباشر اختصاصاته عن طريقها ، فقد يقوم رئيس الدولة بمخالفة نصوص الدستور التي تحدد اختصاصاته فيقوم بإصدار قرارات معيبة لكونها لا تدخل ضمن نطاق اختصاصاته المقررة في الدستور ، فالتصرف القانوني لرئيس الدولة ينبغي ان يصدر ضمن تلك الحدود والضوابط التي تنظم اختصاصاته لكي يكون ذلك التصرف صحيحاً ومنتجاً لأثاره [7] ، في حين يرى اتجاه اخر بأن مخالفة رئيس الدولة لأحكام الدستور تتخذ احدى الصورتين فهي اما مخالفة شكلية او موضوعية[8].

وعليه فأن المخالفة الدستورية تتحقق فيما لو مارس الرئيس صلاحياته الدستورية بعيداً عن الاشكال والاجراءات التي حددها الدستور ، والقول بغير ذلك يعني الفوضى الدستورية وتنازع الاختصاص الايجابي والسلبي وهدر حقوق الافراد وحرياتهم ، ويصبح الامر سيان بين وجود القواعد الدستورية وعدمها بل ان عدمها قد يكون اكثر جدوى من وجودها بفعل الاتجاه للبحث عن قواعد او مصادر اخرى (العرف مثلاً) لتنظيم اختصاصات السلطات العامة في الدولة [9] .

6-يقصد بالخيانة العظمى (كل فعل يرتكبه رئيس الدولة عن قصد او بفعل اهمال جسيم من شأنه المساس بأمن الدولة الداخلي او الخارجي او يعرض مصالح الدولة العليا للخطر او يشكل اخلالاً جسيماً بواجباته الدستورية) ، ينظر د. علي يوسف الشكري، مصدر سابق ، ص 181 .

7-يقصد بالحنث في اليمين الدستورية هو (اتيان الرئيس لعمل يخالف اليمين الدستورية التي اقسم بها اثر تبوئه سدة الرئاسة) ، ينظر د. علي يوسف الشكري ، مصدر سابق ، ص 205.

8-د. رافع خضر صالح شبر ، انتهاك الدستور ، مصدر سابق ، ص 27

10- حسين لهوين عبد ، مدى التوازن بين اختصاصات رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العراقية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون / جامعة بغداد ، 2012 ، ص 100

11- يقصد بالمخالفة الشكلية التي تدور مع شروط الاختصاص والشكل والاجراءات التي يكون المشرع الدستوري قد فرضها واوجب مراعاتها عند صياغة القرارات او ممارسة الصلاحيات ، اما المخالفة الموضوعية فهي تعني ان قرارات رئيس الجمهورية يجب ان تكون موافقة لاحكام الدستور اي انها تشير في فلك ودائرة احكام الدستور بأن تلتزم بها ولا تخالفها د. رافع خضر صالح شبر ، انتهاك الدستور ، مصدر سابق ، ص 67 – 71

12-د. علي يوسف الشكري ، انتهاء ولاية الرئيس (دراسة في الدساتير العربية) ، ط1 ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، عمان ، 2012 ، ص 202.

كما يرى البعض الاخر بأن مخالفة الدستور يستوي ان تكون عن عمد او نتيجة اهمال حيث ان انتهاك الدستور جاء بصورة مطلقة ولم يشترط بالتالي في المخالفة الدستورية ان تكون قد ارتكبت بصورة عمدية او نتيجة خطأ او اهمال [10] .

ثانياً: تعطيل الدستور

يقصد بتعطيل الدستور ايقاف العمل ببعض النصوص الدستورية لمدة زمنية معينة، وقد يستند تعطيل الدستور على اساس رسمي ودستوري وقد يستند الى رغبات سياسية ، ففي الحالة الاخيرة يعمد رئيس الدولة الى ايقاف العمل ببعض نصوص الدستور بارادته الذاتية [11] .

وهكذا فأن تعطيل الدستور قد يكون رسمي (كلي او جزئي) لنصوص الدستور حينما يلجأ رئيس الدولة الى مثل هذا الاجراء لمعالجة ازمة سياسية او اجتماعية او اقتصادية ، او في حالة الحرب او عصيان مسلح او وجود خطر يهدد استقلال الدولة وسلامة اراضيها ومؤسساتها الدستورية ، ومن جهة اخرى فقد يكون تعطيل الدستور غير رسمي (واقعي او فعلي) لا يستند الى الدستور نفسه ، وانما الى ارادة رئيس الدولة بوصفه المسؤول عن تطبيقه ويتحقق عند ترك النصوص الدستورية ووقفها والعمل على غير مقتضاها كلاً او جزءاً لفترة قد تطول او تقصر [12]

ثالثاً: تعديل الدستور

يحدد الدستور السلطة المختصة باقتراح تعديله والاجراءات المتبعة في ذلك والحظر الذي قد يرد على تعديل بعض نصوصه او الظروف التي قد يحظر في ظلها التعديل ، ويمكن تصور خرق ومخالفة قواعد واجراءات تعديل الدستور في عدة حالات :

1-انفراد رئيس الدولة بمبادرة طلب تعديل الدستور بالرغم من اشراك سلطة اخرى معه في هذه الصلاحية او ارغامه لها على التقدم بهذا الطلب دون مسوغ فعلي او دستوري يدعو للتعديل من ذلك مثلاً ان الدستور العراقي خول رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعاً صلاحية التقدم باقتراح تعديل الدستور [13] ، ومن ثم فأن تفرد رئيس الدولة بهذه الصلاحية دون العودة الى السلطة التي تشترك معه فيها من شأنه ابطال اجراءات التعديل ومسائلة رئيس الدولة عن انتهاك الدستور [14] .

2-انتهاك الغاية من التعديل ، وتتحقق هذه الحالة عند قيام رئيس الدولة بتعديل اي نص من نصوص الدستور مستهدفاً تحقيق غايات خاصة ، كأن يجيز التعديل لرئيس الدولة فرض قيود على حقوق الانسان او الانتقاص منها او مصادرتها فأن التعديل يكون متجازواً للغاية

13-د. مصدق عادل طالب ، محاكمة رئيس واعضاء السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة) ، ط1، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2015 ، ص 146 .

14-حسين لهوين عبد ، المصدر السابق ، ص 101

15-د. رافع خضر صالح شبر ، انتهاك الدستور ، مصدر سابق ، ص 80

17-ينظر المادة (126/اولاً) من الدستور والتي نصت على (لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين او لخمس (5/1) اعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور) .

18-د. علي يوسف الشكري ، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العراقية ، مصدر سابق ، ص 200-201

المخصصة التي رسمت له ومن ثم مشوباً بعيب الانحراف في استعمال سلطة التعديل ويعد انتهاكاً وخرقاً للدستور [15] .

3-حظر الدستور سواء كان موضوعي او زمني فقد ياتي الدستور بنصوص تحظر تعديل بعض احكامه او منع تعديل نصوصه بشكل مطلق ولفترة زمنية معينة بقصد تحقيق نوع من الاستقرار لنظام الحكم السياسي فإذا ما اقدم الرئيس على تعديل الدستور متجاهلاً هذا الحظر فأنه يعد وفقاً لبعض الدساتير منتهكاً للدستور ويستوجب مساءلته وعزله عن سدة الحكم [16] .

ويرى البعض ان مجرد مخالفة الدستور يكفي لتوجيه الاتهام الى رئيس الدولة دون اشتراط اتسامه بأي وصف مثل الجسامة فهو يتحقق في جميع الحالات التي من شأنها مخالفة احكام الدستور كما في الغاء الدستور او تعديل بعض احكامه باتباع الاجراءات الدستورية التي من شأنها المساس بالفكرة القانونية السائدة او مساسها بالاسس الفلسفية والسياسية والاقتصادية التي اسس عليها [17] .

ونحن بدورنا نتفق مع الراي اعلاه لكون عبارة انتهاك الدستور جاءت مطلقة من جهة وان مخالفة الدستور تكفي بحد ذاتها لقيام مسؤولية رئيس الدولة بغض النظر عن نوع المخالفة باعتباره خروج عن القواعد العامة التي وضعها المشرع الدستوري .

المطلب الثاني: الجهات المختصة بعزل رئيس الدولة

يتضمن الاتهام كأجراء اسناد افعال محددة دستورياً لرئيس الدولة في حالة ثبوت ارتكابه لافعال معينة ترقى الى مخالفة الدستور والقوانين النافذة ويتحقق بذلك حالة انتهاك الدستور ، وفي هذه الحالة فأنه لابد من تحديد الجهة التي تتولى مهمة توجيه الاتهام ، ومن ثم تحديد الجهة التي تتولى الفصل في الاتهامات الموجهة ، لذا سنقسم هذا المطلب الى فرعين هما الجهة المختصة بتوجيه الاتهام الى رئيس الدولة في الفرع الاول ، والجهة المختصة بالفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الدولة في الفرع الثاني وعلى النحو الاتي :

الفرع الاول: الجهة المختصة بتوجيه الاتهام الى رئيس الدولة

حدد الدستور العراقي لسنة 2005 الجهة التي تختص بمساءلة رئيس الجمهورية حيث نصت المادة (61/سادساً/أ) منه ومن ضمن اختصاصات مجلس النواب (مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب) ، يتضح لنا من النص اعلاه بأن الدستور اناط وظيفة الاتهام بمجلس النواب يمارسها بإرادته المنفردة ولم يشترك مجلس الاتحاد في ممارسة هذه الوظيفة .

19-د. رافع خضر صالح شبر ، انتهاك الدستور ، مصدر سابق ، ص 98

20- د. علي يوسف الشكري ، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العراقية ، مصدر سابق ، ص 202 -203 ، وينظر كذلك د. رافع خضر صالح شبر ، انتهاك الدستور ، المصدر السابق ، ص 98-99

21-د. مصدق عادل طالب ، مصدر سابق ، ص 146 – 147

وبالتالي فأن تحريك الاتهام في مواجهة رئيس الجمهورية يجري بناء على طلب يتقدم به اعضاء مجلس النواب ، و يتخذ شكل طلب مسبب ويحظى بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب [18] ، لذا فأن الدستور العراقي يشترط لتوجيه الاتهام ما ياتي :

1-ان يتوفر نصاب معين لتقديم الطلب باتهام رئيس الجمهورية وهو الاغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتكون منهم مجلس النواب وليس الاغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين .

2- ان يكون الطلب باتهام رئيس الجمهورية مسبباً وتسبيب قرار الاتهام يتطلب ذكر الاعتبارات القانونية والواقعية التي قادت مجلس النواب الى اصداره ، وبمقتضى الدستور فأن مجلس النواب ملزم بتسبيب قرار الاتهام ، فالتسبيب يعد شرطاً شكلياً في القرار الاتهامي بحيث يكون تجاهله عيباً شكلياً يؤدي الى البطلان[19].

وبالمقابل فأن السلطة الثانية المختصة باتهام رئيس الجمهورية في حالة ارتكابه احد الجرائم المرتكبة ضد الانسانية وجرائم الابادة الجماعية وجرائم الحرب وانتهاكات القوانين العراقية المنصوص عليها في قانون المحكمة الجنائية العراقية العليا تتمثل في قضاة التحقيق في المحكمة الجنائية العراقية العليا ولا يتعارض هذا الاختصاص مع اختصاص مجلس النواب في اتهام رئيس الجمهورية عند ارتكابه احد الجرائم الوظيفية كون التعارض لا يعدو عن كونه تعارضاً ظاهرياً وليس حقيقياً لاختلاف الجرائم من حيث الاساس القانوني لتجريمها فضلاً عن صراحة النص الدستوري ، اذ قصر سلطة مجلس النواب في الاتهام على الجرائم المحددة فيه [20] .

ولا بد ان نشير بهذا الصدد الى ان الدستور العراقي لم ينص على آلية التحقيق في موضوع الاتهام ، ولكن قد يجري التحقيق في مجلس النواب عن طريق اللجان التي يصار الى تشكيلها ومنها لجان التحقيق ، والتي جاءت تشكيلها في المواد (82 ،83) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، كما ان الدستور لم ينص على مسالة ايقاف الرئيس عن الاستمرار في مهامه الرئاسية عند صدور الاتهام من مجلس النواب ، وهذا يعني استمراره في عمله لحين التأكد من صحة الاتهامات الموجهة له ، فلو اراد المشرع ذلك لنص على ذلك بشكل صريح ، الا انه من الاجدر ان ينص الدستور على ايقاف الرئيس عن ممارسة مهام عمله لحين صدور قرار نهائي من المحكمة وبعد توجيه الاتهام تحال القضية الى المحكمة الاتحادية العليا[21].

اما بخصوص الجهة المختصة بتوجيه الاتهام في الولايات المتحدة الامريكية فقد منح المشرع الدستوري مجلس النواب سلطة توجيه الاتهام النيابي وذلك بموجب نص الفقرة (الثانية) من المادة (الاولى) من دستور الولايات المتحدة لسنة 1787 والتي بينت بأن يكون لمجلس

22-يقصد بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب نصف العدد الكلي لاعضاء مجلس النواب + نائب واحد ، ينظر د. حامد الجبوري ، دستور جمهورية العراق ، مؤلف غير منشور ، بدون مكان طبع ، بدون سنة طبع ، ص 36 ، كما بينت المادة (1/تاسعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 (المعدل) بأن الاغلبية المطلقة تتحقق باكثر من نصف عدد اعضاء المجلس .

23-د. رافع خضر صالح شبر ، القواعد الاجرائية لاتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين ، مصدر سابق ، ص 36

24-د. مصدق عادل طالب ، مصدر سابق ، ص 157

25-اقبال عبد الله امين ، سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون جامعة بغداد ، 2014 ، ص 126 – 127 .

النواب وحده سلطة اتهام المسؤولين ، وتبدأ عملية الاتهام بناء على اقتراح بصورة شفوية او بمذكرة كتابية متضمنة قائمة بالتهم المنسوبة للشخص محل الاتهام ، عندئذ يحال هذا الاقتراح الى اللجنة المناسبة .

وتتعدد صور تقديم الاتهام باختلاف الجهات التي تقدمه ، اذ ذهب البعض من الفقهاء الى امكانية تقديم اقتراح اتهام الرئيس من قبل اعضاء الكونكرس او اللجنة القضائية في مجلس النواب او المسؤول التنفيذي نفسه ، في حين ذهب البعض الاخر من الفقهاء الى حصر تقديم الاتهام من قبل اللجنة القضائية في مجلس النواب بالاستناد الى السوابق القضائية ، ومن الناحية العملية فأن كل حالات الاتهام تمت بناء على اقتراح مقدم من اللجنة القضائية في مجلس النواب ، كما يحق لاي محلف كبير (نائب في مجلس النواب ، او شيخ في مجلس الشيوخ) ان يطلب من مجلس النواب دراسة الاتهام الموجه الى الرئيس [22] .

ومن ثم يكلف مجلس النواب لجنة قضائية من اعضائه بمجرد ان يصل اليه اقتراح الاتهام ، ويشترك في اللجنة اعضاء من الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي لدفع شبهة التحيز والتعصب ، وتقوم اللجنة بتحقيقها بأي وسيلة تراها ضرورية فلها حق الاطلاع على اي مستندات ولها حق سماع الشهود ، كما ان للمتهمين الحق في الاستعانة بالمحامين [23] .

وبعد انتهاء اللجنة من تحقيقاتها تجري عملية التصويت من قبل اعضائها على بنود الاتهام وترفع توصياتها الى مجلس النواب موضحة مواد الاتهام التي ترى اعتمادها ، بالنسبة لبنود الاتهام التي حظيت بتاييد اغلبية اعضاء اللجنة ، اما البنود التي لم تحظى بأغلبية اصوات اعضاء اللجنة فيتم شطبها من لائحة لاتهام ، ولمجلس النواب حق تعديل مواد الاتهام بالحذف منها او الاضافة اليها في بعض الاحيان ، وفي حالة اقرار مجلس النواب لموضوع الاتهام فأنه يحيله مرة ثانية الى اللجنة القضائية التي تقوم بصياغة مواد الاتهام والتصويت عليها [24] ، ويشترط موافقة الاغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين ، حيث وفقاً للوائح المعمول بها في مجلس النواب فأن قرار الاتهام يصدر بالأغلبية العادية للأصوات حيث لم يتطلب الدستور اي اغلبية خاصة لتوجيه الاتهام ، وبعد ذلك يختار مجلس النواب لجنة تمثل الادعاء امام مجلس الشيوخ ويحيل اليها قرار الاتهام ومن ثم يتم تبليغ مجلس الشيوخ بذلك[25] .

وفي ضوء ما تقدم وبقدر تعلق الامر بالنظام الامريكي فأن الدستور الامريكي لسنة 1787 جعل مجلس النواب هي السلطة المختصة والمنفردة في توجيه الاتهام فأذا ما قام النائب العام بتوجيه الاتهام الى الرئيس عد هذا الاتهام باطلاً كونه مخالفاً لاحكام الدستور .

الفرع الثاني: الجهة المختصة بالفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الدولة

تختلف الجهة المختصة بالفصل في الاتهامات باختلاف التشريعات السائدة في الدول ، حيث تعد الجهة المختصة بالفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الدولة وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة 2005 هي المحكمة الاتحادية العليا وذلك طبقاً للمادة (93) من الدستور والتي

26-د. مصدق عادل طالب ، مصدر سابق ، ص 150
27-د. حسين جبار عبد النائلي ، ضوابط المحاكمة البرلمانية (دراسة في دستور الولايات المتحدة الامريكية 1787) ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، ع 4 ، س7 ،2015 ، ص343
28- د. رافع خضر صالح شبر ، القواعد الاجرائية لاتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين ، مصدر سابق ، ص 24 -25
29-د. حسين جبار عبد النائلي ، مصدر سابق ، ص 343

نصت على اختصاصات المحكمة ومنها (سادساً/ الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون) ويمكن ادراج بعض الملاحظات :

1- لم ينص الدستور على امكانية وقف رئيس الجمهورية عن مهامه بصورة مؤقتة بعد صدور قرار مجلس النواب باتهامه او في اثناء محاكمته امام المحكمة الاتحادية العليا ، وهذا الاتجاه ليس بالسليم لأنه ليس من الحكمة بشيء ان يصدر قرار من السلطة التشريعية يقضي باتهام رئيس الجمهورية او ان تجري المحاكمة بحقه امام المحكمة الاتحادية العليا وفي نفس الوقت يستطيع الاخير ان يباشر مهام عمله بمنتهى الحرية ! ، وكان الاجدر بالمشرع الدستوري ان يقرر وقف رئيس الجمهورية عن مباشرة مهامه مؤقتا وبمجرد صدور قرار الاتهام بحقه وتكليف نائب رئيس الجمهورية بمباشرة مهام الرئاسة لحين الفصل في قرار الاتهام [26] .

2-لم ينص الدستور على حالة تقيد المحكمة بما احيل اليها من تهم من قبل مجلس النواب ، فاذا ما وجدت خلال المحاكمة ان هناك افعال اخرى قد ارتكبها الرئيس ، وفي ضوء سكوت المشرع الدستوري فتكون المحكمة مقيدة بالتهم المحالة عليها الرئيس ، وبالتالي فأن الامر متروك حسب الاجراءات الواجبة من قبل المحكمة والتي من المفترض ان يصدر قانون ينظمها ، والقواعد المتبعة في قانون اصول المحاكمات الجزائية رقـــم (23) لسنة 1971 (المعدل) اذا لم توجد اجراءات متبعة في قانون المحكمة ولا يتعارض مـــــــع الدســـــتور [27] .

3- نصت المادة (93/سادساً) على (الفصل في الاتهامات الموجهة ...) مما يعني ان على المحكمة ممارسة وظيفة التحقيق في التهمة الموجهة وبعد اكماله فأنها تبدأ بإجراءات المحاكمة ، ولكن الاخذ بالرأي معناه ان هناك تعارض مع اختصاص مجلس النواب في اجراء التحقيق من خلال لجنة التحقيق التي تشكل لهذا الغرض ، ويمكن ان يؤيد التفسير المتقدم من خلال ما نص عليه المشرع في النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا حيث منح هيئة المحكمة صلاحية القيام بما تراه من تحقيقات في المنازعات المعروضة امامها وتندب لذلك احد اعضائها ، وللمحكمة ان تكون هيئة قضائية اجرائية اذا اقتضى الامر ، وان في هذا ضمان لحسن تطبيق الدستور وتوفير الحماية للنظام الدستوري في الدولة .

ومن جهة اخرى فأن اعتبار منح المحكمة صلاحية التحقيق فيه تعارض مع اختصاص اللجان البرلمانية في التحقيق غير دقيق ، فمنح المحكمة امكانية اجراء التحقيق هو اجراء سليم وخالي من التعارض كون عمل اللجان البرلمانية هو اجراء اداري في طبيعتها وعمل المحكمة يعتبر اجراء قضائي وصادر من هيئة قضائية ، وان الولاية العامة هي للقضاء على كل مفاصل الدولة ومؤسساتها اضافة الى ان ذلك تحقيق لمبدا الولاية العامة [28] .

4-لم يبين المشرع الاغلبية التي تصدر بها المحكمة الاتحادية العليا قراراتها بشأن ادانة الرئيس ولم يبين نوع هذه الاغلبية .

31- حسين لهوين عبد ، مصدر سابق ، ص 105 .
32-اقبال عبد الله امين ، مصدر سابق ، ص 127 .
33-د. محمد عبد الرحيم حاتم ، المحكمة الاتحادية العليا في الدستور العراقي ، ط2 ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ،2018،ص89

وهكذا يتضح بان طبيعة المحاكمة في العراق تعد ذات طبيعة سياسية وقضائية فهي ذات طبيعة سياسية وفقاً للمعيار الشخصي بالنظر الى الاشخاص الخاضعين لاختصاصها وهم كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء والذين يعدون اشخاص سياسيين ، وذات طبيعة قضائية لانها تضم عدد من القضاة بالاضافة الى خبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء القانون [29] .

ولابد ان نشير بهذا الخصوص الى موقف القضاء الدستوري بخصوص ادانة رئيس الجمهورية حيث اصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها ذي العدد (41/اتحادية/اعلام/2017) ، حيث ردت المحكمة الدعوى المعروضة وبينت فيه انه لكي ينعقد الاختصاص للمحكمة اعلاه بالفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية في الامور التي ورد ذكرها في المادة (61/سادساً/ب) لا بد ان يصدر قانون من مجلس النواب ينظم كيفية الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية في ضوء احكام المادة (61/سادساً/ب) وما دام هذا القانون لم يصدر لغاية اقامة هذه الدعوى فأن النظر فيها يخرج عن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا والذي لا ينعقد الا بصدور القانون المذكور [30] .

لذا يكون من الضروري جداً التدخل التشريعي من جانب البرلمان لسن قانون خاص باتهام ومحاكمة رئيس الدولة ذلك ان تفعيل نصوص الدستور يستلزم اكمال احكامها من خلال تدخل المشرع العادي لإصدار قانون اساسي ومكمل لاحكام الدستور يختص بتنظيم عناصر المسؤولية واجراءات الاتهام والمحاكمة والضمانات والعقوبات والجهة المختصة بفرض العقوبات سواء كانت اصلية ام تبعية مع تحديد اثار هذه العقوبات [31] .

لذا فأن مراجعة المحكمة في حالة انتهاك رئيس الدولة للدستور مشروط بصدور قانون خاص يسن لاحقاً من قبل البرلمان والذي لم يشرع لغاية تاريخه ، ومن جهة اخرى فأن موضوع اتهام رئيس الدولة ورئيس الوزراء والوزراء وما ينتج عنه من تأثير على الحياة السياسية في الدولة قد يؤدي الى نشوء ازمات سياسية خطيرة في البلاد اذا ما حدثت ، ومن هنا يبرز الدور الدستوري المناط بالمحكمة الاتحادية العليا باعتبارها حامية للنظام الدستوري الديمقراطي وحافظة للتوازن السياسي بين السلطات والقوى السياسية في الدولة .

اما بالنسبة للدستور الامريكي فأن الجهة التي تتولى الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الدولة وفقاً للدستور الامريكي الصادر سنة 1787 هي مجلس الشيوخ وقد قضت المادة (1/فقرة 3/البند 6) من الدستور بأن (لمجلس الشيوخ وحده سلطة اجراء المحاكمات البرلمانية وعندما ينعقد المجلس لهذا الغرض فأن جميع اعضائه يجب ان يؤدوا اليمين او يؤكدوا القسم وفي حالة ما اذا كانت المحاكمة لرئيس الولايات المتحدة فأن رئيس القضاة هو الذي يتولى رئاسة مجلس الشيوخ ، ولن يصدر حكم على اي شخص دون موافقة ثلثي الاعضاء الحاضرين)

34- د. مصدق عادل طالب ، مصدر سابق ، ص 240 -241

35-ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (41/اتحادية /اعلام/2017) ، منشور على موقع المحكمة الالكتروني :
www.iraqfsc.iq

36-سرى حارث عبد الكريم الشاوي ، اثار الاغفال التشريعي ورقابة المحكمة الاتحادية العليا (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق / جامعة النهرين ، بغداد ،2018 ، ص 43 .

، وهكذا فأن مرحلة الاتهام تنتهي بإصدار مجلس النواب قراراً بالاتهام وحينئذ تبدا مرحلة المحاكمة ومن اجراءاتها ان يجتمع مجلس الشيوخ بكامل اعضائه بهيئة المحكمة ، حيث يحدد جلسة للمحاكمة بعد ان يقوم اعضائه بأداء قسم اضافي على قسمهم السابق باعتبارهم اعضاء في مجلس الشيوخ ، اذ يقسمون على ان يقيموا عدالة غير متحيزة حسب الدستور وقوانين الولايات المتحدة ويتولى رئيس القضاة وهو رئيس المحكمة العليا رئاسة هيئة المحكمة اذا كان المتهم رئيس دولة وذلك ضماناً لتحقيق الحياد والاستقلال تجاه الرئيس ، ولرئيس المحكمة سلطة اجبار من يوجه اليه الاتهام حتى في مواجهة الرئيس ، وكذلك الشهود على المثول امام مجلس الشيوخ والزامهم بالامتثال لأوامره بشأن اجراءات المحاكمة [32] .

كما يطلب مجلس الشيوخ من ممثلي جهة الادعاء من اعضاء مجلس النواب اللجنة التي يشكلها مجلس النواب لألقاء مواد الاتهام امام مجلس الشيوخ بتزويدهم بالمعلومات المتعلقة بالشهود المطلوب احضارهم ، وعندما ينتهي ممثل مجلس النواب ومحامي المتهم من تقديم الادلة التي بحوزة كل منهما ، عندها يجتمع مجلس الشيوخ بكامل هيئته في جلسة مغلقة للتداول والمشاورة ثم بعد ذلك يتم اجراء التصويت على كل مادة من مواد الاتهام من ناحية رأيه بالنسبة لوقائع القضية والتكييف القانوني لها ، واشترط الدستور لإدانة الرئيس ان يصدر القرار بأغلبية ثلثي الاعضاء الحاضرين[33] ، مع الاشارة الى انه اذا لم يحظى القرار بالأغلبية فيسقط الاتهام وتتم تبرئة المتهم[34] .

ومن تطبيقات المحاكمة البرلمانية الامريكية في الوقت الحاضر هي الاجراءات التي اتخذها الكونكرس الامريكي تجاه الرئيس الامريكي الحالي (دونالد ترامب) حيث وجه بتاريخ 2019/12/19 تهمتين من قبل مجلس النواب الاولى اساءة استعمال سلطاته ، اما التهمة الثانية فهي عرقلة عمل الكونكرس عبر منع مساعديه من الادلاء بشهاداتهم امام اللجنة القضائية بمجلس النواب في اطار اجراءات مساءلة الرئيس، وبهذا الاجراء تم احالة الرئيس (ترامب) امام مجلس الشيوخ والذي من المقرر ان تحدد موعد محاكمته في يناير 2020 ، وبذلك يكون ثالث

37- د. رافع خضر شبر ، القواعد الاجرائية لاتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين مصدر سابق ، ص 55 – 56

38-د. حسين جبار عبد النائلي ، مصدر سابق ، ص 344

39- مع الاشارة الى ان الرؤساء الذين تعرضوا للاتهام هو الرئيس (اندور جونسون) سنة 1868 حيث وجه مجلس النواب تهم تتعلق بخرق قانون شغل الوظائف ومهاجمة الكونكرس في خطاباته ، الا ان مجلس الشيوخ لم يستطع ادانته لعدم تحقق شرط (موافقة ثلثي الحاضرين) ، اذ نجا بفارق صوت واحد فقط ، وكذلك الرئيس (نيكسون) بعد تورطه بفضيحة (ووترغيت) في عام 1974 وقدمت لائحة الاتهام والتي تضمنت ثلاث مواد للمسائلة البرلمانية هي عرقلة سير العدالة ، واساءة استعمال السلطة لانتهاكه الحقوق الدستورية للشعب ، واحتقار الكونكرس لمخالفته اوامر قانونية صادرة من مجلس النواب ، وبدى ان الخيار المطروح امام الرئيس اما المسائلة او الاستقالة فاخذ بالخيار الثاني واعلن استقالته من منصب الرئاسة وترتب على تقديم الاستقالة اثر قانوني هو ايقاف اجراءات الاتهام ، وكذلك تعرض الرئيس بيل كلنتون الى الاتهام من قبل مجلس النواب في عام 1998 وتضمنت لائحة الاتهام على مسالتين هما الحنث باليمين وعرقلة سير العدالة الا ان محاولة عزله باءت بالفشل حيث قام مجلس الشيوخ باجراء المحاكمة في 7/ كانون الثاني /1999 ونظراً لعدم تحقق النسبة المطلوبة للادانة وهي ثلثي اعضاء مجلس الشيوخ ، لذا اكتفى المجلس بتويجه اللوم بدلاً من عزله ، ينظر د. حميد حنون خالد ، العلاقة بين الرئيس الامريكي والكونجرس ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، ع19 ، س 2007 ، ص136 .

رئيس في تاريخ الولايات المتحدة الامريكية يواجه اجراء رسمياً يهدف الى عزله بعد كل من الرئيس (اندرو جونسون 1868) و (بيل كلنتون 1998) [35].

المطلب الثالث: الآثار المترتبة على ثبوت حالة انتهاك الدستور

تترتب على ثبوت حالة انتهاك رئيس الدولة ومحاكمته اثار عدة من ناحية نوع العقوبة المفروضة باعتباره الاجراء المتخذ بحق رئيس الدولة والذي تنهي به المحكمة الدعوى ، وقد اختلفت الدساتير في الاثار التي تترتب على محاكمة رئيس الدولة في حالة ثبوت مسؤوليته بين عدة اتجاهات ، وحيث ان ادانة رئيس الدولة من قبل المحكمة المختصة تختلف تبعاً لاختلاف النظام السياسي في الدول الا انها لا تخرج عن كونها اما عزل او اعفاء رئيس الدولة من منصبه ، ومع هذا فأن الدساتير لم تلتزم منهجاً واحد في هذا الخصوص فالبعض منها اكتفى بإعفاء الرئيس من المنصب دون ان يبين ما اذا كان هناك عقوبات تبعية اخرى ، بينما هناك دساتير اخرى توسعت في العقوبات فلم تكتفي بالإعفاء بل اوجبت فرض عقوبات اخرى محددة ، لذا سنبين مفهوم العزل وتمييزه من غيره في الفرع الاول ثم العقوبات المترتبة على رئيس الدولة في حالة انتهاك الدستور في الفرع الثاني وعلى النحو الاتي :

الفرع الاول: مفهوم العزل وتمييزه من غيره

يعد العزل احد اهم الجزاءات الاصلية التي يمكن فرضها او ايقاعها على رئيس الدولة عند اثبات ارتكابه احد الجرائم او المخالفات المنصوص عليها في الدستور والقوانين والمكملة ، ويلاحظ بهذا الشأن انه على الرغم من اجماع الدساتير على الاخذ بالعقوبة المذكورة ، الا انها لم تتفق فيما بينها على تسمية موحدة للعزل اذ تارة تطلق عليه العزل كما هو الحال في الدستور الامريكي والفرنسي ، وتارة اخرى تطلق عليه (الاعفاء من المنصب) كما هو الحال في الدستور العراقي والمصري .

لذا فأن عزل رئيس الدولة من منصبه له صور عديدة ، فمن حيث الجهة التي يصدر عنها يقسم العزل الى ثلاثة انواع ، العزل القضائي في حالة اصداره من محكمة مختصة ، ويستوي في ذلك ان تكون ذات طابع قضائي او سياسي ، والعزل الشعبي في حالة اصداره بناء على موافقة الشعب ، والعزل السياسي في حالة اصداره عن البرلمان ، لذا يصنف عزل رئيس الجمهورية نتيجة محاكمته بكونه عزلاً قضائياً كما هو الحال في الدستور الامريكي والفرنسي ، وعزلاً سياسياً كما هو في الدستور العراقي لاختصاص البرلمان بايقاعه [36] .

اما تمييز العزل عن الاقالة فيمكن أن نعرف الإقالة بأنها تنحية رئيس الجمهورية من منصبه دون إرادته جراء ارتكابه عملاً مخالفاً للدستور أو نتيجة لقيامه بعمل مضر بالمصلحة العامة للدولة من وجهة نظر الشعب أو ممثليه [37] ، فأن الإقالة تعني إبعاد رئيس الجمهورية من

40- اذ يتهم ترامب بمحاولة الضغط على اوكرانيا لتشوية سمعة نائب الرئيس السابق (جو بايدن) والمنافس الديمقراطي المحتمل لترامب في الانتخابات الرئاسية المقبلة ، كما يقول الديمقراطيون بأن ترامب علق تقديم مساعدات عسكرية امريكية بقيمة 400 مليون دولار لاوكرانيا وعرض على الرئيس الاوكراني الافراج عن المساعدات واستقباله في البيت الابيض مقابل فتح تحقيق في فساد بايدن قد تساعده في مسيرته السياسية ، الامر الذي نفاه ترامب مبيناً بأن الغرض من تعليق المساعدات الامريكية هو لمطالبة اوكرانيا بالنظر في مزاعم فساد : ينظر الخبر على موقع (بي بي سي) بالعربية .

44- د. مصدق عادل طالب ، مصدر سابق ، ص 307

45- احمد نهير راهي الزاملي ، اقالة رئيس الجمهورية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون الجامعة المستنصرية ، 2012 ، ص 71 .

منصبه من دون اتخاذ أية إجراءات جنائية ضده إذا ما صدر عنه فعل يفقده الثقة والاعتبار الذي تتطلبها الوظيفة الرئاسية [38] ، والعزل مصطلح معروف في نطاق القانون الإداري كعقوبة انضباطية توجه للموظف ويترتب عليه قطع علاقة الموظف بوظيفته مع حرمانه من كافة الحقوق وعدم جواز إعادته إلى أية وظيفة في الدولة.

لذا نجد أن هناك فرقاً واضحاً بين مصطلحي العزل والإقالة من حيث الأثر ومن حيث سلطة إصدار الحكم ومن حيث بعض الأسباب فضلاً عن أن مصطلح العزل هو في أصله مصطلح أداري بحت يخص الموظفين أكثر مما ينصرف إلى الرؤساء والوزراء ، الا انه قد تتشابه من حيث اسباب الاقالة والتي تعد ذات الاسباب المسوغة للعزل ، مع الاشارة الى الدستور العراقي اشار في المادة (138) منه الى اقالة رئيس الجمهورية كما بينا سابقاً .

الفرع الثاني: العقوبات المترتبة على رئيس الدولة في حالة انتهاك الدستور

يترتب على توجيه الاتهام والمحاكمة لرئيس الدولة فرض العقوبة عن الافعال التي ادين على اساسها ، وحيث ان اغلب الدساتير لم تلتزم منهج واحد في هذا الخصوص ، فالبعض منها اكتفى بإعفاء الرئيس من المنصب دون ان يبين ما اذا كان هناك عقوبات تبعية اخرى ، فيما نجد دساتير اخرى توسعت في العقوبة فلم يكتفي بالإعفاء بل اوجب فرض عقوبات اخرى محددة .

وبالنسبة **للدستور العراقي** فقد قضت المادة (61/سادساً/ب) من الدستور على قيام مجلس النواب بعفاء الرئيس من منصبه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا ، وهذا يعني ان كل ما يترتب على ادانة الرئيس وفق الافعال المحددة في المادة المذكورة هو الاعفاء فقط ، وقد انتقد البعض مسلك المشرع الدستوري باتجاه استخدام كلمة (العزل) او (الاقالة) بدلاً من استخدام (الاعفاء) فقد يعفى الرئيس لاسباب اخرى غير الادانة كالعجز الصحي عن الاستمرار في مهامه ، بينما عبارة الاقالة ذات معنى محدد يتضمن انهاء صلته بالمنصب بسبب الادانة لارتكاب افعال يحضرها الدستور ، فضلاً عن ان استخدام عبارة (الاقالة) يحمل طابع الحدية والاستنكار والشجب بشكل ينسجم مع الفعل المرتكب [39].

وعند صدور قرار الادانة لابد ان يصدر قرار اعفاء الرئيس من منصبه من قبل مجلس النواب ، فهنا يثار عدة تساؤلات فما هي العقوبة التي توقعها المحكمة الاتحادية العليا بالرئيس اذا كانت عقوبة الاعفاء يقررها مجلس النواب ؟ وما الحكم اذا تمت ادانة الرئيس من قبل المحكمة ولم يقم مجلس النواب باعفائه من المنصب ؟

يمكن الاجابة بالاستناد الى ما تقدم ذكره بأن مجلس النواب هو المختص بتوقيع العقوبة وتتمثل العقوبة بالإعفاء من المنصب وبموجب الاغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب ، ولم يحدد الدستور فرض عقوبة تبعية اخرى بالإضافة الى اعفاء الرئيس من منصبه ، اذا كان فعله يستوجب ذلك ، وكان الاجدر بالمشرع استعمال مصطلح (اقالة) لإنها ذات معنى محدد يتضمن

46- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا, القضاء الإداري, مبدأ المشروعية, تنظيم القضاء الإداري, منشأة المعارف, الإسكندرية, 2006 ، ص314.
49-د. ياسر عطيوي عبود ، مصدر سابق ، ص 102 .

انهاء صلته بالمنصب بسبب الادانة لارتكاب افعال يحظرها الدستور[40].

فضلاً عن ذلك فأن المشرع الدستوري وقع في تناقض واضح لان ادانة المحكمة الاتحادية العليا لرئيس الدولة ثم تعليق هذه الادانة على موافقة مجلس النواب يمثل منهج غير سليم لاسيما ان المادة (94) من الدستور نصت على ان (قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة) ، وبما ان السلطة التشريعية هي احدى السلطات التي يشملها نص المادة السابقة فيجب عليها ان تلتزم بتطبيق قرارات القضاء ، فمن المفترض نفاذ قرارات القضاء بدون التصويت عليها من اي سلطة .

وكان الاولى والاجدر بالمشرع الدستوري ان لا يمنح المجلس حق التصويت على قرار المحكمة الاتحادية العليا ، وان يجعل للمجلس المذكور سلطة توجيه الاتهام فقط ويترك للمحكمة سلطة المحاكمة بدون ان يعلق قرارها بالإدانة على ارادة مجلس النواب ، او ان يخول المحكمة الاتحادية العليا صلاحية الاتهام والمحاكمة معاً او يمنحهما معاً لمجلس النواب [41] .

ويرى اتجاه اخر ونحن نؤيده بأن هذا يعد مساس باستقلالية ومكانة المحكمة الاتحادية العليا كون قرارات المحكمة وبموجب نص الدستور باتة وملزمة للسلطات كافة بما فيها السلطة التشريعية (مجلس النواب) ومن ثم فأن تعليق نفاذ القرار الصادر من المحكمة بإدانة رئيس الجمهورية على موافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب يجعل هذا القرار غير ملزم ، فإذا لم تحصل الموافقة بالأغلبية لعدد اعضاء مجلس النواب فأن هذا القرار غير ملزم ويكون قرار المحكمة في هذه الحالة فاقد لإثره بالإلزام ويكون غير بات وقابل للمناقشة ، وعلى هذا الاساس فأن هناك تقاطع في النصوص الدستورية يجب العمل على ازالته والتوفيق بين نصوص الدستور والافضل هو تغليب سلطة المحكمة الاتحادية العليا على السلطات كافة باعتبارها صاحبة الولاية الدستورية العامة على كل مؤسسات وسلطات الدولة [42] .

اما بالنسبة **للدستور الامريكي** فقد وردت العقوبات المترتبة على محاكمة رئيس الدولة في موضعين في وثيقة الدستور اولها المادة (2/ف 4) التي جاء فيها ان (يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع موظفي الولايات المتحدة الرسميين المدنيين من مناصبهم اذا وجه لهم اتهام نيابي بالخيانة او الرشوة او اية جنح وجرائم كبرى وادينوا بمثل هذه التهم) ، والثانية المادة (1/ف 3 /بند 7) التي نصت على (لا تتعدى الاحكام الصادرة في قضايا المحاكمات البرلمانية اكثر من العزل من الوظيفة ، والحرمان من تولي او تقلد اي منصب اخر في حكومة الولايات المتحدة يتطلب الشرف والثقة او يجلب المنفعة ، غير ان المسؤول المدان يكون عرضة للاتهام الجنائي ويمكن اقامة الدعوى ضده ومحاكمته ومعاقبته طبقاً للقانون) .

50-اقبال عبد الله امين ، مصدر سابق ، ص 127

51-د. علي يوسف الشكري ، انتهاء ولاية الرئيس دراسة في الدساتير العربية ، مصدر سابق، ص235 – 236

52-د. محمد عبد الرحيم حاتم ، مصدر سابق ، ص 90

مما تقدم فأن مجلس الشيوخ حينما يصدر قراراً بالادانة فانه يمتلك سلطة توقيع نوعين من العقوبات وعلى النحو الاتي [43] :

1-عقوبة اصلية : حددها الدستور بالعزل من الوظيفة وفقاً للمادة (2 ف 4) واعتبرها بمثابة الحد الاقصى لهذا النوع من العقوبة بقوله (لا تتعدى ... اكثر من العزل من الوظيفة) ، ووفقاً للمادة (1 ف3 – بند 7) ، ومؤدي ذلك ان لمجلس الشيوخ سلطة توقيع عقوبات اصلية تتمثل في عقوبة عزل رئيس الجمهورية من منصبه ، او ان يوقع عقوبات تقل عن العزل .

2-عقوبة تكميلية : سمح الدستور ان تترتب عقوبة تكميلية تلحق المحكوم عليه بحكم الدستور وينص عليها في قرار الحكم وهي الحرمان من اية وظيفة شرفية او تقوم على الثقة و الائتمان او تنطوي على تحقيق الربح ، ووفقاً للمادة (1 ف3 – بند 7) وبحكم الدستور فأن الشخص الذي تمت ادانته يبقى معرضاً للاتهام والمحاكمة والحكم عليه قضائياً ويتحمل العقوبة المقرر في القانون .

ويرى اتجاه بأن العقوبة التكميلية والمتمثلة بالحرمان من تقلد المناصب ذات الشرف او الثقة او المنفعة يستوجب النص عليها في قرار الحكم الصادر بالعزل لغرض امكانية تطبيقها كون صياغة المادة (1/ثالثاً/7) من الدستور تقضي بذلك ، ومن ثم فأن العقوبة المذكورة في حالة عدم تضمن الحكم الصادر ضد الرئيس اي اشارة اليها فليس بالامكان تطبيقها اذ لا يمتلك مجلس الشيوخ اي سلطة تقديرية في عدم النص عليها كون النص المذكور جاء بصيغة الالزام وليس التخيير ، وفي حالة عدم النص عليها فأن ذلك يجعل القرار الصادر عن مجلس الشيوخ معيباً ومخالفاً للدستور [44] .

الخاتمة

النتائج :

1-ان انتهاك الدستور من العبارات التي تحمل في طياتها معاني عديدة فأن مخالفة نصوص الدستور وتعطيل احكامه او تعديله خلاف النصوص الدستورية تعد جميعها افعال مكونة لحالة انتهاك الدستور ، وان كل من المخالفة والتعطيل والتعديل حالات لم تحدد بشكل صريح في الدستور ، الامر الذي يجعل من انتهاك الدستور كلمة مرنة وتستوعب كل الافعال التي تكون خلاف خلاف لنصوص الدستور ، في حين ان الدستور الامريكي لم يشر الى حالة انتهاك الدستور والتي يتم بموجبها عزل رئيس الدولة غير ان تفسير نصوص الدستور استناداً الى الاعمال التحضيرية وآراء الفقه وقرارات القضاء السياسي يشير الى ان حالة انتهاك الدستور تنضوي ضمن طائفة الاعمال التي تتحقق بها حالتي الخيانة والجرائم والجنح الكبرى.

2- ان الدستور العراقي لسنة 2005 حدد الجهة التي توجه الاتهام الى رئيس الجمهورية وذلك بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب وان يكون بطلب مسبب ، وكذا الحال بالنسبة للنظام

55-د. رافع خضر صالح ، القواعد الاجرائية ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين، مصدر سابق ، ص 58

56-د. مصدق عادل طالب ، مصدر سابق ، ص 320

القانوني الامريكي فأنه استناداً الى المادة (1/ف 2) من الدستور الامريكي فأنه يكون لمجلس النواب وحده سلطة اتهام المسؤولين ويشترط موافقة الاغلبية البسيطة للاعضاء الحاضرين ، حيث لم يتطلب الدستور اي اغلبية خاصة لتوجيه الاتهام .

3- اما بالنسبة للجهة التي تتولى الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية فهي المحكمة الاتحادية العليا استناداً الى المادة (93/سادساً) من الدستور والذي ينظم بقانون ، ولم يصدر قانون لغاية تاريخه ، في حين يتولى مجلس الشيوخ اجراء المحاكمات البرلمانية استناداً الى المادة (1/ ف3/البند6) من الدستور ووفق اجراءات يعتمدها المجلس في محاكمة المسؤولين ومنها رئيس الدولة .

4- يترتب على ثبوت ارتكاب رئيس الدولة لاحد الافعال المشكلة لحالة انتهاك الدستور ادانة رئيس الدولة وفرض العقوبة بحقه ، وقد حدد الدستور العراقي في المادة (61/سادساً/ب) عقوبة الاعفاء من المنصب بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا والتي تعد عقوبة اصلية بحق رئيس الدولة ، ولم يشر الدستور الى العقوبات التبعية ومدى امكانية تبوء وظائف ومناصب اخرى في حالة انتهاك الدستور .

اما في الولايات المتحدة الامريكية فقد اشارت المادة (2/ف 4) من الدستور الى عزل الرئيس كعقوبة اصلية بالاضافة الى العقوبات التبعية والمتمثلة بالحرمان من اية وظيفة شرفية على ان ينص عليها في قرار الحكم .

التوصيات

1-بخصوص المادة (61) من الدستور العراقي لسنة 2005 لدينا بصدده الاقتراحات ادناه وهي :

أ- تعديل البند (سادساً) من المادة (61) من الدستور وبشكل يؤدي الى حصر اختصاص محاكمة رئيس الجمهورية عن حالات الحنث باليمين الدستورية او انتهاك الدستور او الخيانة العظمى بالمحكمة الاتحادية العليا من دون تعليق نفاذ قرارها بادانته على موافقة مجلس النواب بالاغلبية المطلقة لان ذلك فيه خرق لاستقلالية القضاء واضعاف لدور اعلى جهة قضائية في الدولة وانتهاك لنصوص الدستور التي جعلت قرارات تلك المحكمة باتة وملزمة للسلطات كافة

ب- اضافة فقرة الى المادة (61/سادساً) من الدستور تؤدي الى وقف رئيس الجمهورية عن مباشرة مهامه الرئاسية مؤقتا عن طريق اصدار امر قضائي عاجل يقضي بذلك من المحكمة الاتحادية العليا بمجرد صدور قرار الاتهام بحقه من قبل مجلس النواب ، اي بعد تحريك مسؤولية رئيس الجمهورية من قبل المجلس المذكور ، ويكلف نائب رئيس الجمهورية بمباشرة مهام الرئاسة لحين الفصل في قرار الاتهام من قبل المحة الاتحادية العليا.

ج- اضافة فقرة الى البند (سادساً) من المادة (61) من الدستور تحدد الافعال والامتناعات التي تؤدي الى تحريك مسؤولية رئيس الجمهورية ، لكي يتحدد المقصود بانتهاك الدستور ويكون رئيس الجمهورية على معرفة بالتصرفات التي تؤدي الى مساءلته ، لكي لا تلعب الاهواء

السياسية والمصالح الحزبية دورها في تحديد تلك الافعال مما يؤدي الى اضعاف مركز رئيس الجمهورية ويجعله تابعاً لمجلس النواب .

2- بخصوص قانون الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء الوارد في المادة (93) من الدستور نقترح الاتي :

أ-الاسراح في تشريع قانون بخصوص الفصل في الاتهامات وان يتم تحديد مدد خاصة بالفصل في الاتهامات الموجهة لرئيس الدولة من خلال الاحالة الى المحكمة المختصة بالمحاكمة والتحقيق في الاتهام وكذلك المرحلة المعاصرة للمحاكمة بتحديد مدة بدء جلسات المحاكمة والانتهاء من اعمالها وكذلك المرحلة اللاحقة للمحاكمة المتمثلة بإصدار الحكم خلال مدة زمنية محددة .

ب-بيان آلية التحقيق الذي تقوم به المحكمة باعتبارها هيئة قضائية وان الولاية العامة هي للقضاء وبشكل لا يتعارض مع التحقيق الذي تقوم به اللجان البرلمانية في مجلس النواب باعتبارها الجهة التي تتولى مساءلة رئيس الدولة .

ج- الاشارة الى الاغلبية التي تصدر بها المحكمة الاتحادية العليا قراراتها بشأن ادانة الرئيس .

د- ندعو المشرع الدستوري الى عدم خضوع قرار المحكمة الاتحادية العليا بإدانة الرئيس إلى تصويت مجلس النواب ففي حالة عدم تصويت المجلس لصالح قرار المحكمة الاتحادية العليا بالإدانة فلا يمكن عزل الرئيس من منصبه ، ولا توجد بالتالي أي قيمة قانونية لقرار المحكمة الامر الذي يؤدي الى حصول تعارض بين النصوص الدستورية ، إذ إن المادة (93) من الدستور قضت بأن قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة لجميع السلطات فكيف هنا قرارها لا يتمتع بالإلزام تجاه مجلس النواب الذي هو إحدى السلطات المنصوص عليها في المادة المذكورة أعلاه فيجب بناءً على ذلك جعل قرار المحكمة بالإدانة باتا دون التصويت عليه داخل مجلس النواب تماشيا مع اغلب التشريعات الدستورية المقارنة والتزاماً بنص الدستور .

3-ندعو المشرع العراقي ان يضمن الدستور نصاً صريحاً يقضي بمنع الرئيس من الاستمرار في مهامه عند توجيه الاتهام لحين صدور القرار النهائي من المحكمة الاتحادية العليا لان ما اتهم به من افعال في غاية الخطورة من شأنها المساس بسيادة الدولة او استقلالها او غيرها من الافعال الخطيرة فلا يجوز السماح له باستغلال منصبه للاستمرار في ارتكاب تلك الافعال .

4-بقدر تعلق الامر بعقوبة الاعفاء من المنصب ، نقترح استبدال عبارة (الاقالة) لانها ذات معنى محدد يتضمن انهاء صلته بالمنصب بسبب الادانة حصراً لارتكاب افعال يحظرها الدستور ، كما انها تحمل طابع الحدية والاستنكار لما ارتكبه الرئيس من افعال.