رئيس الدولة بين الحصانة والعزل
في القانون العراقي

الباحث/ أحمد كريم عوده

تحت إشراف

أ.د. مدحت أحمد غنايم

أستاذ القانون العام كلية الحقوق – جامعة الزقازيق

(ISSN: 2537 - 0758)

رئيس الدولة بين الحصانة والعزل

الباحث/ أحمد كريم عوده

ملخص البحث باللغة العربية

سعى البحث إلى دراسة مدى تعارض مبدأ حصانة رئيس الجهورية القضائية مع مبدأ مسؤوليته السياسية، وتوصل البحث إلى عدم التناقض بين المبدأين وتكاملهما، فعلى الرغم من أن الحصانة الرئاسية، تهدف إلى حماية أهم مؤسسة دستورية، وتضمن استقرارها واستقلالها، فإن إقرار المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية يؤدي إلى عزله المنبثق عن الإرادة الشعبية، حيث يسعى مبدأ دسترة مبدأ المسؤولية السياسية تؤدي إلى: تفعيل الأمن القانوني، وتحقيق المساواة وترسيخ خضوع الدولة للقانون.

Abstract

This study sought to study the extent to which the principle of the immunity of the President of the Judicial Republic conflicts with the principle of his political responsibility, and the research concluded that there is no contradiction between the two principles and their complementarity, even though presidential immunity aims to protect the most important constitutional institution, and to ensure its stability and independence. The republic leads to its isolation that stems from the popular will, as the principle of constitutionalizing the principle of political responsibility seeks to lead to: the activation of legal security, the achievement of equality and the consolidation of the state's submission to the law.

مقدمة

يتمتع رؤساء الدول، بحصانة غربية بالمعنى التقليدي تحول دون إجراء محاكمة جنائية لهم على الأقل أثناء ممارستهم لمهامهم. وهذه الحصانة موجودة في الدستور والقانون الأساسي على الصعيد الوطني العراقي وفي العرف الدولي، وهي محصلة الجمع بين فكرة سيادة الدولة وفكرة المزج بين هذه السيادة وبين من يمثلها على رأس الدولة، حيث يصبح التعرض للرئيس بهذا المعنى تعرضا لسيادة دولته.

ولكن السؤال المطروح على المجتمع البشري اليوم، وقد أصبحت السيادة مفهوما نسبيا بكل المعاني، هو ما معنى أن تبقى حصانة رؤساء الدول؟ وهل تتعارض مع مبدأ المسؤولية السياسية لرئيس الدولة؟ وهل يمكن قبول مبدأ الحصانة لإغماض العين عن جرائم رؤساء الدولة، خاصة في عالم اليوم الذي يطبعه الترابط، وقد شغلت محاكمات الحكام العرب السابقين وأصبحت إجراءاتها حديث العامة والخاصة؛ وذلك بعد أن هزت

الثورات العربية والمؤامرات الأجنبية في العصر الحديث العالم بأسره، وأحدثت زلازلاً على كافة الصعد القانونية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية، وذلك بعد أن اجتاز رؤساء الدول الحدود الدستورية..

كما يشغل موضوع مسؤولية رئيس الدولة وحصانته مكانة بارزة في الفكر السياسي والقانوني، لأنه يجمع بين طرفي نقيض ويحاول التوفيق بينهما، فبعد نجاح الشعوب في فصل السيادة، والسلطة، والدولة، عن شخصية الحكام، لم يعد مستساغا الحديث عن حصانة رئاسية مطلقة، خاصة في ظل النظم السياسية التي تشدد تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية.

بالمقابل لا يستطيع رئيس الدولة، أداء مهامه الوظيفية بكل فعالية دون إقرار حصانة رئاسية، تتناسب مع مركزه الدستوري والسياسي، مع ضرورة عدم المبالغة في توسيع نطاق هذه الحصانة، تجنبا للأنظمة السياسية التي تجعل الرئيس فوق القانون، وتحجب عنه كل أشكال المسؤولية بحجة الحصانة المطلقة، وأن كل مساس بشخصه يعد مساسا بسيادة الدولة.

لذلك فإن نطاق البحث، لا يتعدى إلى حصانة ومسؤولية رئيس الدولة جنائيا، بل ينصرف إلى دراسة مسؤوليته السياسية ومدى حصانته أثناء أدائه لمهامه الوظيفية الرسمية، ومدى تعارض ذلك مع إقرار مسؤوليته السياسية، مع الإشارة إلى خلو معظم دساتير النظم الجمهورية من نص صريح يقرر المسؤولية السياسية الرئاسية.

أولا: **مشكلة الدراسة**.

إزاء صمت دستوري، وتباين فكري حول مبدأي الحصانة الرئاسية والمسؤولية السياسية الرئاسية، نحاول رصد أفكار متعارضة المضامين ومتفاوتة الاتجاهات، لتسليط الضوء على التساؤل الرئيس التالي: إلى أي مدى يتعارض إقرار مبدأ المسؤولية السياسية الرئاسية مع مبدأ الحصانة؟ وما مدى ضرورة دسترة مبدأ المسؤولية السياسية؟

ثانيا: **أهداف البحث**.

يهدف البحث إلى ما يلي:

١- إثبات أن مبدأ المسؤولية السياسية الرئاسية لا يتعارض مع مبدأ الحصانة القضائية، بل العكس لا يوجد تناقض بين المبدأين، وكل منهما يكمل الآخر.

٢- التأكيد على أن تركيز السلطة لا يؤدي حتما إلى الاستبداد، بل إن انعدام المسؤولية السياسية ووجود مؤسستين إحداهما السلطة، والأخرى تتحمل مسؤولية تلك الممارسة، هو ما يؤدي إلى اتجاه السلطة نحو التسلط".

(ISSN: 2537 - 0758)

ثالثا: **أهمية البحث**.

١- شهدت بعض الدول العربية أحداث سياسية، تمخضت عنها محاكمات رؤسائها وأصبحت إجراءاتها حديث العامة والخاصة؛ ولذا فقد رأينا ضرورة تقديم بحث عن مدى تعارض حصانة رئيس الدولة ومسؤوليته السياسية؛ ذلك أن دراسة هذه الظاهرة لم تأخذ حظها ونصيبها من الدراسات العربية.

٢- يثير مضمون الحصانة القضائية لرئيس الدولة جملة من المسائل التي لا تزال محل جدل فقهي واسع يتعدى الناحية النظرية فيما يتعلق بتحديد مفهومها ليحدث إشكالات كبيرة من الناحية العملية في تطبيقات الدولة المتمايزة لأحكام الحصانة القضائية من أجل ضبط حدودها ضمن مجال الحماية الدستورية المقررة لرئيس الدولة.

٣- محاكمة رؤساء الدول وزعمائها على ما ارتكبوا من جرائم محلية أو دولية، يتطابق مع مبدأ المساواة المنصوص عليه في كل الدساتير السماوية على رأسها القرآن الكريم، والدساتير الوضعية وبصفة خاصة العربية، بسبب غياب التطبيق الفعلي لهذا المبدأ المهم.

٤- لا ريب أن تلك المشكلة من أهم المشكلات التي تواجه فقهاء القانون في العالم العربي على أساس أن تحديدها يسهم في إمكان التعرف على أحسن السبل القادرة على جعل الرئيس والمرؤوس أمام ميزان العدالة على قدر المساواة، بحيث نضمن ألاَّ تنحرف بوصلة العدالة عن جادة الصواب، فيدان أبرياء ويفلت مجرمين من العقاب

رابعا: **منهجية البحث**.

إن الاعتماد على أسلوب علمي بحثي متوازن يؤدي الغرض والغاية المرجوة منه هو أسلوب هذه الدراسة ومنهجها، وهو الأسلوب التحليلي التأصيلي المقارن للنصوص التشريعية التي تنظم موضوع البحث؛ وذلك من خلال إلقاء الضوء عليها بشكل أوسع وبصورة موضوعية بهدف استجلاء حقيقتها، وبيان موقفنا تجاهها فيما يتصل بما فيها من ثغرات قانونية.

خامساً: **خطة البحث**.

تأسيساً على ما تقدم آثرنا تقسيم دراستنا إلى مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم حصانة رئيس الدولة ومسؤوليته السياسية.

المبحث الأول: مدى تعارض مبدأ الحصانة الرئاسية مع مبدأ المسؤولية السياسية.

المبحث الأول

مفهوم حصانة رئيس الدولة ومسؤوليته السياسية.

من حق الدولة أن تمارس اختصاصها – بما في ذلك اختصاصها القضائي الجنائي على كل الأفراد الموجودين على إقليمها، إلا في الحالة التي يتمتع فيها الأفراد محل المسائلة بما يعرف قانوناً بالحصانة.

كما أن هذه الحصانة التي يتحدث عنها الفقه ويشير إليها العمل الدولي غالباً ما تتمحور حول نوعين اثنين لا ثالث لهما، وهما: الحصانة الشخصية والحصانة الوظيفية، لذا، سنقف في هذا المبحث على بيان المقصود بهذه الحصانة التي يتمتع بها الأفراد – ومنهم رؤساء الدول وهو محل دراستنا، ومن ثم نتناول النوعين المعروفين فقهاً وقضاءً لحصانة رؤساء الدول. ومن ثم نعرض المقصود بالمسؤولية السياسية لرئيس الدولة .

المطلب الأول: مفهوم حصانة لرئيس الدولة.

المطلب الثاني: مفهوم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة.

المطلب الأول

مفهوم حصانة رئيس الدولة

ارتبط نشوء الدولة ارتباطاً وثيقاً بالسلطة، كما دلت الشرائع والعقول على ضرورة وجود أفراد يصدرون الأوامر ويفرضون أوامرهم بالقوة والإكراه أحياناً، وبالترغيب ورضا الأفراد الآخرين أحياناً أخرى:

أولا: **تعريف الحصانة لرئيس الدولة**.

يرى البعض أن الحصانة هي العائق الذي يحول دون إمكانية تحريك الدعوى الجنائية ضد من يتمتع بها، وبالتالي عدم إمكانية توجيه أي اتهام إليه وفقاً لأحكام القانون الذي ارتكب السلوك المخالف لأحكامه[1].

والحقيقة: إن الحصانة هي امتياز يقرره الشارع يؤدي إلى إعفاء صاحبها من عبء أو تكليف يفرضه القانون على جميع الأشخاص الذين يوجدون في الدولة أو يعطيه ميزة عدم الخضوع لأحكام سلطة عامة في الدولة إلا بإجراءات مخصوصة، والا كانت مساءلته باطلة.

فثمة فئة من الأفراد تنحسر عنهم أحكام القانون الجنائي، فهم لا يخضعون لأحكامه

---

[1] د. السيد مصطفى أحمد أبو الخير، المصدر السابق، هل لرؤساء الدول حصانة ضد المحاكمة؟ بحث قانوني منشور على موقع:
http://www.akhbaralyom.net/articles.php?id=66696.

(ISSN: 2537 - 0758)

ولا يلتزمون بأوامره ونواهيه، وهؤلاء الأشخاص لا يصلحون أن يكونوا متهمين ولو ثبت وقوع الجريمة منهم[٢]؛ متى كانوا يتمتعون بحصانة موضوعية، أما إذا ما كانت حصانتهم إجرائية، ففي هذه الحالة لا يمكن مباشرة الإجراءات الجنائية بحقهم إلا بعد رفع الحصانة عنهم والا كانت باطلة.

والحصانة الثانية: خلاف الأولى لا تعتبر خرقاً لمبدأ أن الجميع متساوون أمام القانون؛ لأنها لا تنص ولا تلغي الجريمة ولا تمنع من العقاب أصلاً بل تحول فقط دون اتخاذ إجراءات بحق الشخص خلال فترة معينة من الزمن.

وفي ظل العديد من الدساتير يتمتع رؤساء الدول بالحصانة الموضوعية اتجاه المقاضاة الجزائية فيما يتعلق بسلوكيات ارتكبت أثناء أداء مهامهم [٣]، وتحمي بعض الدساتير أيضاً أعضاء الحكومة ومسئوليها[٤] ، وبهذا المعنى للحصانة يمكن القول : بأنها تمثل سياجاً واقياً من المقاضاة أمام المحاكم الجنائية.

والحكمة من هذه الحصانة الدستورية (الرئاسية) هي رغبة المشرع في أن يحفظ للرؤساء استقلالهم في قيامهم بأعمالهم، فهي ضمانة لهم حتى يطمئنوا إلى أن أداءهم لواجباتهم الوظيفية لن يتسبب في اتخاذ إجراءات جزائية تعسفية قبلهم، فيؤدون هذه الواجبات دون أي خوف، إلا أن ذلك لا يعني عدم مساءلتهم عن سلوكيات اقترفوها تشكل في حد ذاتها جرائم تخضع للقانون الجنائي، بل إن الأمر يخضع لإجراءات وقواعد خاصة بهم.

ترجع نشأة قاعدة عدم مسئولية الرئيس جنائياً إلى النظام الملكي في إنجلترا ، حيث يعبر عنها بأن الملك لا يخطئ، وهو ما عبر عنه الفقه الدستوري الإنجليزي بالقول : الملك إذا قتل وزيرا سئل رئيس الوزراء، فإذا قتل الملك رئيس الوزراء، فلا يسأل أحد[٥].

ولم يتحدث الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ صراحة عن الحصانة المقررة لرئيس الجمهورية، وهو ما سار عليه الدستور المصري لسنة ٢٠١٤، السعودي والتونسي

---

[٢] د. عوض محمد عوض، المبادئ العامة في قانون الإجراءات الجنائية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٠، ص٦٠

[٣] د. جلال ثروت، قانون العقوبات، القسم العام، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٩ م، ص ٧٢ وما بعدها.

[٤] المواد (٥٩، ٩٠، ١٢٩، ١٢٥) من الدستور البلجيكي لسنة ١٩٩٣ م بشأن الحصانات الخاصة بأعضاء البرلمان والوزراء

[٥] د. عمارة فتيحة، مسئولية رئيس الجمهورية، مجلة الكوفة، العدد الخامس، ص١٣٣.

والجزائري والجيبوتي، وهو قصور تشريعي يجب تلافيه، بحيث يتناول طبيعة هذه الحصانة وإجراءات التحقيق والمحاكمة التي تتبع مع رئيس الجمهورية لدى اقترافه جريمة من الجرائم.

وفي ظل النظام الفرنسي القديم كان الملك غير مسؤول؛ لأن شخصه يجسد السيادة، فلا يمكن رؤيته إلا سيداً وشخصاً مقدساً ومنبعاً للعدالة، وبهذا الوسم فإن فكرة ارتكابه جرائم وتحمله نتائجها مستبعدة؛ إلى أن جاءت الجمهورية الثالثة ومن خلال دستورها الصادر عام ١٨٧٥ تبنى المشرع الدستوري الفرنسي مسئولية رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى. والملاحظ أن هذا الدستور حافظ على أن القاعدة العامة هي عدم مسئولية رئيس الجمهورية والاستثناء المسئولية التي حصرها في حالة واحدة وهي الخيانة العظمى. ولقد حدد المشرع إجراءات تحريك المسئولية الرئاسية بالنص على أنه لا يكون رئيس الجمهورية محل اتهام إلا من قبل غرفة النواب، ولا يمكن محاكمته إلا من طرف الشيوخ[٦].

وبالأسلوب ذاته نص دستور الجمهورية الرابعة لسنة ١٩٤٦ في الفقرة الأولى من المادة ٤٢، إلا أن الفقرة الثانية والمتعلقة بالإجراءات جاءت مختلفة عن سابقتها، حيث جاء فيها " :يمكن أن يكون رئيس الجمهورية محل اتهام من قبل الجمعية الوطنية ليحال إلى المحكمة العليا للعدالة وفق الإجراءات المنصوص عليها في المادة ٥٧ أدناه."

ويستشف من هذا بأن دستور الجمهورية الرابعة يؤكد ما جاء في دستور الجمهورية الثالثة، كما يقول الفقيه Carcassonne الثالثة تقرر والرابعة تؤكد والخامسة تعزز[٧].

وأما دستور ١٩٥٨ فقد نص في المادة (٦٧) منه على أن "رئيس الجمهورية غير مسئول عن الأعمال المتخذة أثناء ممارسة الوظيفة إلا في حالة الخيانة العظمى، ولا يكون محل اتهام إلا من قبل المجلسين عن طريق الاقتراع العام والسري وبالأغلبية المطلقة للأعضاء المكونين، ويحاكم من قبل المحكمة العليا للعدالة[٨].

وقد أضاف التعديل الدستوري لعام ١٩٩٩ إمكانية مساءلة رئيس الجمهورية أمام المحكمة الجنائية الدولية حسب القواعد المنصوص عليها في نظام روما للمحكمة الجنائية الدولية لعام ١٩٩٨[٩].

---

(6) Art 12, Le président de la république ne peut être mis en accusation que par la chambre des députés, et ne peut être jugé que par le sénat.

(7) G. Carcassonne, La III éme affirme, la IV éme confirme la Véme Corrobore..

(٨) الفقرة الثانية من المادة ٥٣ من الدستور الفرنسي لعام١٩٥٨ المعدل لسنة٢٠٠٨.

(٩) المادة ٦٨ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل لسنة ١٩٩٩.

(ISSN: 2537 - 0758)

ثانياً: أهم الجرائم الموجه لرئيس الدولة.

١- جريمة الخيانة العظمى.

الخيانة العظمى فكرة مطاطة يصعب تحديد مدلولها وتختلط فيها الاعتبارات المكونة لها أو العقوبات المطبقة بشأنها؛ الأمر الذي يستوضح تجاهل الدساتير لمدلول الخيانة العظمى تاركا ذلك إلى الفقه القانوني.

ويذهب البعض إلى اعتبارها جريمة تقف عند الحد الفاصل بين السياسة والقانون وتشمل التعسف في استخدام الوظيفة ومخالفة الدستور والمصالح العليا للدولة[١٠].

وعرفها البعض بأنها: "إساءة استعمال الرئيس لوظيفته لتحقيق عمل ضد الدستور أو المصالح العليا للبلاد"[١١].

وقد وقع خلاف في الفقه حول طبيعة الخيانة العظمى هل هي جريمة جنائية أم سياسية؟ حيث رأى بعض الفقه[١٢] المصري بأن الخيانة العظمى جريمة جنائية رغم عدم وصفها بذلك في الدستور، **واستند في ذلك إلى:**

أ- تحديد عقوبة جنائية عند ارتكاب عمل ما أعمال الخيانة العظمى، والتي تتمثل في الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبد أو المؤقتة[١٣].

ب-رجوعاً إلى ما جاء في المذكرة الإيضاحية للقانون رقم (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦ م بشأن محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء بخصوص المادة السادسة، نجد أنها تناولت بيان العقوبات التي توقع على رئيس الجمهورية في حالة ارتكابه عملا من أعمال الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري، وقد ترك المشرع تحديد أعمال الخيانة العظمى لأحكام قانون العقوبات.

وخلص هذا الجانب الفقهي إلى أن القانون المصري لم يسلك نهج القانون الفرنسي في عدم تعريف جريمة الخيانة العظمى وتحديد عقوبة لها، بل نص عليها صراحة وحدد

---

(10) M. Duverger, la cinquième république, Paris, 1974, P.279.

مشار إليه د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠، ص٣٤٩.

(11) M. Duverger, la cinquième république, Paris, 1974, P.279.

(١٢) د .عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص٧٣٩.

(١٣) نصت المادة ٦ من قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٥٦على أنه: "يعاقب رئيس الجمهورية بالإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة إذا ارتكب عملاً من أعمال الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري".

مكوناتها على النحو ما هو وارد في قانون العقوبات وحدد عقوبتها الجنائية، ومن ثم فلا شك من الطبيعة الجنائية لهذه الجريمة.

أما الاتجاه الآخر[١٤]، فيرى أن الخيانة العظمى في القانون المصري جريمة ذات طابع سياسي، وحججهم في ذلك ما يلي:

أ- أن الدستور حددت حالات اتهام رئيس الجمهورية الأولى تتمثل في الخيانة العظمى والثانية الجرائم الجنائية، وفي هذا دليل على اختلاف مدلول الخيانة العظمى عن الجريمة الجنائية.

ب-خلو القانون المنظم لمحاكمة رئيس الجمهورية من أي تعريف للخيانة العظمى، كما أن إحالتها إلى قانون العقوبات لا جدوى منه ذلك أن هذا القانون في حد ذاته لم يعرف فعل الخيانة العظمى.

ج- يختلف مدلول الخيانة العظمى بالنسبة لرئيس الجمهورية عن مدلولها بالنسبة لأي عضو من أعضاء الحكومة في الدولة، فهي تختلف عن فعل الخيانة العظمى الذي يصدر من وزير أو الوزراء.

٢- الإبادة أو القتل العمد:

أما إذا كانت الجريمة المسندة إليه دولية، فهنا يمكن توجه تهمة الإبادة أو القتل العمد باعتبارها من صور الجرائم ضد الإنسانية[١٥].

وركن السياسة هو المحك في الاختصاص الذي يعمل على تحويل الجرائم من محلية إلى دولية، ومن جرائم عادية إلى جرائم سياسية، ومن ثم فهو ركن جوهري وضروري.

وقد ورد ضمن عناصر الجريمة (الهجوم الموجه ضد سكان مدنيين)، وهو ما يقصد به تكرار ارتكاب الأعمال المشار إليها في الفقرة الأولى من المادة ٧ من نظام (روما) ضد السكان المدنيين، ووفقاً لسياسة الدولة.

وذلك السلوك لا يقتضي تضمنه لهجوم عسكري[١٦]، مما يعني :أن سياسة قتل المتظاهرين تتطلب أن تقوم الدولة أو المنظمة بشكل فعال على دعم، أو تشجيع ذلك الهجوم ضد السكان المدنين.

---

[١٤] د. عبد الغني بسيوني، مصدر سابق،ص٧٤٠."

[١٥] المادة ٧ من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

[16] D. Robinson, Defining (Crimes Against Humanity) At The Rome Conference, American Journal Of International Law, Vol. 93 No. 1, January, 1999, P. 49.

(ISSN: 2537 - 0758)

المطلب الثاني
مفهوم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة

يختلف مفهوم المسؤولية السياسية باختلاف النظم السياسية السائدة، إلا أن هذه النظم تحكمها قاعدة عامة مهما اختلفت تلك النظم، وهي حيثما وجدت السلطة وجدت معها المسؤولية، فالسلطة بحد ذاتها أمانة في عنق متقلدها، ويكون صاحب السلطة مؤتمناً على هذه السلطة، وتترتب عليه مسؤولية الإخلال بهذه الأمانة، باعتبارها عقداً بين الشعب ورئيس الدولة، وهو مطالب بالوفاء بما يقتضيه ذلك العقد من حسن تصريف الأمور السياسية، ونعرض في هذا المطلب مفهوم المسؤولية السياسية بصفة عامة، ومن ثم نتناول المسئولية السياسية للوزراء، وأخيراً المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، ومن ثم نوضح خصائص المسؤولية السياسية.

أولاً: تعريف المسؤولية السياسية.

ندرس تعريف المسئولية السياسية بصفة عامة، ثم نتناول تعريف المسؤولية السياسية للوزراء، وأخيرا نعرض لتعريف المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، وذلك النحو التالي:

١- تعريف المسؤولية السياسية بصفة عامة.

لم يضع الفقه الدستوري تعريفاً محدداً للمسؤولية السياسية، ويرجع ذلك إلى اختلاف وجهة النظر التي ينظر إليها كل باحث، فمنهم من قصر التعريف على الوزراء، فمنهم من نظر إلى الجهة التي تملك المحاسبة، ومنهم من اطلق التعريف دون تحديد جهة.

عرفت المسؤولية السياسية بانها "الالتزام المنصب على صاحب أية وظيفة سياسية، في أن يعتزل السلطة اختياريا إذا فقد ثقة من هم يحق لهم مسألته سياسيا وهم أفراد الشعب، فالسلطة والمسؤولية أمران متلازمان، ومن ثم فإن الجزاء المترتب على المسؤولية السياسية يتأكد بإنهاء السلطة، وبالتالي فإنه يمكن القول: إن المسؤولية السياسية لسلطة ما تكون بصفة أصلية أمام الهيئة فيما يخص رئيس الجمهورية هي الشعب، أو أنها المسؤولية التي تنشا نتيجة ارتكاب أخطاء جسمية؛ لا تتفق مع مصالح البلاد؛ من غير الجرائم المنصوص عليها في القانون العام ؛ والمترتب على ارتكابها عقوبة العزل[١٧].

وعرفت أيضا بانها "محاسبة الشخص الذي يتولى سلطة وتركه المنصب عندما يفقد

---

[١٧] د. محمد عمرو بركات، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة ومسئوليته، بدون دار وسنة نشر، ص١٠٩.

الثقة أمام من ينبغي أن يفي بها[١٨]. أو أنها عزل سلطة بواسطة أخرى ،بسبب عجزها عن تحقق مقصودها"[١٩].

وعرفت بأنها "محاسبة الشخص الذي يتولى سلطة عندما يخل بالتزاماته الدستورية أو فشله السياسي أو ارتكابه خطأ جسيم يؤدي بالنهاية إلى تعرض مصالح البلاد للخطر"[٢٠].

ومما سبق نجد أن بعض الفقه قد اجتمع على أن المسؤولية السياسية لا تعتمد في قيامها على وجود نصوص قانونية تنظمها، إنما يكفي لقيامها أن تستند على قواعد الأخلاق، فتظهر في صورة مسؤولية أخلاقية، وعليه فالمسؤولية السياسية قد تظهر في صورة مسؤولية قانونية عندما هناك مخالفة لنص قانوني، وتظهر في صورة مسؤولية أخلاقية عندما تكون المخالفة ليست في نص قانوني، إنما مخالفة واقعة في قواعد الأخلاق، ويكفي لتحريكها إرادة الشخص الذي قام بالمخالفة[٢١].

٢- تعريف المسؤولية السياسية للوزراء.

عرف جانب من الفقه المسؤولية السياسية للوزراء بأنها "ذلك الحق الذي يخول مجلس البرلمان المنتخب سحب الثقة من هيئة الوزارة كلها، أو من أحد الوزراء فيه بمفرده، متى كان التصرف الصادر من الوزير أو الحكومة مستوجباً للمساءلة، ويترتب على هذا التصرف البرلماني وجوب استقالة الوزارة، أو الوزير نتيجة سحب الثقة منه"[٢٢].

وعرفها جانب آخر من الفقه بأنها "ذلك الجزاء الذي يقع على الوزارة كلها، أو على أحد الوزراء فيها من البرلمان المنتخب نتيجة لسحب الثقة منها، أو منه مما يتوجب

---

[١٨] د. محمد فوزي لطيف تويجي، مسئولية رئيس الدولة في الفقه الإسلامي، "دراسة مقارنة بالنظام المصري"، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢، ص٤٩.

[١٩] د. أحمد إبراهيم السبيلي، المسئولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩٠، ص٦٤.

[٢٠] د. محمود حسب على، العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠١٤، ص٥١٤.

[٢١] د. كاظم على الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠١٥، ص١١.

[٢٢] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمانة دستورية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ٢٠٠٦، ص٢٠٦.

(ISSN: 2537 - 0758)

عليه، أو عليها تقديم الاستقالة"[٢٣].

يتضح مما سبق، أن المسؤولية السياسية تختلف عن المسؤولية المدنية التي أساسها الخطأ والمسؤولية الجنائية التي تقوم على ارتكاب الأفعال المجرمة قانوناً.

ووفقا لنص المادة (١٣١) من دستور مصر لسنة ٢٠١٤ ، والمادة (٨٣)[٢٤] من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، فإن المسؤولية السياسية تنقسم إلى نوعان هما:

أ- المسؤولية الفردية:

تقع المسؤولية الفردية بشكل مباشر على أحد الوزراء بسبب خطأ ناتج عن قيامه باي من الأعمال التي يباشرها أو قيامه بالمهام الموكلة إليه، وهي استهداف وزير من الوزراء بشكل فردي من قبل الرئيس أو البرلمان، وذلك نتيجة الأعمال التي يباشرها في حدود مسؤولياته أو حدود وزارته[٢٥].

ب- المسؤولية التضامنية:

هي المسؤولية التي تشمل الوزارة كلها، لما تتصف به من أنها وحدة واحدة متجانسة ومتضامنة في مباشرة أعمالها، وهذا يعنى أن المسؤولية التضامنية تقوم على أساس تضامن الوزراء في السياسة العامة التي تتعلق بإدارة شؤون الدولة، ومسؤولية الحكومة بالتضامن كوحدة أمام البرلمان، ولما كان رئيس مجلس الوزراء يمثل الحكومة ورمز سياستها، فإن سحب الثقة منه يعنى سحب الثقة من الحكومة كلها[٢٦].

وهذا مفاده أن المسؤولية السياسية للوزراء تنشأ عن عدم موافقة البرلمان على سياسة الوزراء أو الوزير، ولا يشترط لتحريكها تحديد أفعالاً معينة تؤدي إليها، كما أن نتيجتها دائماً سياسية بمعنى اعتزال الحكم إما جماعياً أو فردياً حسب الأحوال، بعكس المسؤولية الجنائية التي لا تكون إلا فردية، أي جزاءها ذو طابع سياسي جوهره التخلي عن الحكم،

---

[٢٣] أ. فرحان نزال المساعيد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، دراسة تحليلية مقارنة مع الأنظمة السياسية في كل من (إنجلترا- مصر- الكويت)، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، ٢٠١٠، ص٢٧٣.

[٢٤] نصت المادة (٨٣) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أن "تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب تضامنية وشخصية"..

[٢٥] د. حسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٥، ص٢٩١.

[٢٦] د. أحمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩١، ص٦٩.

وهي وقائية تؤدي إلى إبعاد الوزراء دون انتظار وقوع الجرائم أو المحاكمة[٢٧].

٣- تعريف المسؤولية السياسية لرئيس الدولة.

لم يتفق فقهاء القانون الدستوري وعلماء السياسية على تعريف محدد للمسؤولية السياسية لرئيس الدولة، فهي تبدو صورة متميزة من صور المسؤولية، لأنها لا تتعلق بالخطأ أو بتحمل التبعة فقط، وإنما من الممكن أو يتواجد فيها العنصران معاً أو أحدهما، كما تتعلق بحالة تنظيم القانون لها، فالمسؤولية السياسية لرئيس الدولة تتحرك في حالة عدم وجود نص قانوني.

ومع ذلك عرفها بعض الفقه بأنها "تلك المسؤولية التي تنعقد أمام البرلمان أو أمام الشعب وفقاً لصراحة نص دستوري أو وفقاً لما يتمخض عن النصوص الدستورية من واقع سياسي يعمل على إقامة المسؤولية السياسية لرئيس الدولة رغماً عنه أو بناءً على إرادته، وهي مسؤولية لا تنعقد عن الأعمال التي يخالف بها رئيس الدولة نصاً دستورياً فحسب، وإنما تنعقد عن الأعمال التي لا يمكن تكييفها بمقتضى النصوص على أنها أخطاء قانونية أو جرائم، وهي تلك الأعمال التي تنشأ عن السياسة العامة والتي يتبين أنها لا تتفق ومصالح الدولة"[٢٨].

وعرفها جانب آخر من الفقه بأنها "عزل رئيس الدولة عن السلطة، لارتكابه أخطاء في الحكم، تجعله غير صالح لمباشرة سلطته، بحيث يعد بقاؤه في الحكم من الخطورة التامة على سياسة الدولة، ومصالح الأفراد، والتوزان العام بين السلطات"[٢٩].

ومع ذلك يمكننا تعريف المسؤولية السياسية لرئيس الدولة بأنها "المسؤولية التي تترتب نتيجة التصرفات التي يقترفها رئيس الدولة بمناسبة ممارسة مهام وظيفته والمهام المرتبطة بها، ويكون من شأنها انتهاك قواعد وأحكام الدستور، أو سوء استعمال السلطة، أو أي تصرف يتعلق بشؤون الحكم من شأنه الإضرار بمصالح الدولة".

والمسؤولية السياسية لرئيس الدولة لها ضوابط عامة معايير كلية، إذ قد تنشأ من ارتكاب جريمة أو خطأ قانوني، وقد تؤسس على اعتبارات خلقية، بالنظر إلى صفة المسؤول واعتباره القدوة في سلطات الدولة، والحكم بين السلطات، بالإضافة إلى أن جزاؤها ليس جبر الضرر كالمسؤولية المدنية، ولا ينطوي على معنى العقاب أو الإيلام

---

[٢٧] د. بدر محمد حسن عامر الجعيدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص١٦٧.

[٢٨] د. كاظم على الجنابي، المرجع السابق، ص٢٣٠.

[٢٩] د. أحمد إبراهيم السبيلي، المرجع السابق، ص٦٥.

(ISSN: 2537 - 0758)

طبقاً لمفهوم قانون العقوبات، وإنما التخلي عن السلطة والحكم فقط[٣٠].

ويختلف مفهوم المسؤولية السياسية باختلاف النظم السياسية السائدة، ولكن تبقى القاعدة العامة لهذا الأمر ثابته مهما اختلفت تلك النظم، والنظم السياسية لها عدة أنواع نذكر منها ما يلي:

أ- **النظام الملكي:** ويستمد رأس الدولة حقه في الحكم عن طريق الوراثة، فهو نظام يقوم على أساس فكرة أحقية شخص أو أسرة معينة في تولى الحكم في الدولة، والمسؤولية السياسية في هذا النظام تكون على من بيده السلطة، ولكن هذه السلطة تختلف باختلاف الممالك وبحسب دساتيرها، فبعض الممالك تكون سلطة الملك محددة جداً، وتقتصر على أمور شكلية فقط، كالمملكة المتحدة البريطانية، وهذا بخلاف بعض الأنظمة التي يكون فيها للملك سلطات واسعة كمملكة البحرين[٣١].

ب- **النظام الجمهوري:** وفي هذا النظام يتم اختيار رئيس الدولة عن طريق الانتخاب لمدة محددة أو عن طريق الاستفتاء العام المباشر أو بالطريقتين معاً، حيث يشترك البرلمان مع الشعب في اختيار الرئيس، فيرشح البرلمان شخصاً يجرى عليه الاستفتاء العام، وهذه الأساليب في اختيار رئيس الدولة تختلف باختلاف أنظمة الدول وظروفها السياسية، وتكون المسؤولية فيها على الرئيس على قدر السلطة الممنوحة له[٣٢].

ج- **النظام الديمقراطي:** تتميز هذا النظام بأن السيادة للشعب، ومباشرته لهذه السيادة تختلف من دولة لأخرى، فهي لا تجري على نمط واحد، فقد يكون النظام ديمقراطيا مباشراً يتولى الشعب فيه إدارة شئونه، وهو ما يسمى بنظام حكومة الجمعية، والذي يصعب تطبيقه نظراً لاتساع حجم الدول، وتعدد أنشطتها، بحيث لا يسع جميع أفراد الدولة الاشتراك الفعلي في كل قانون أو قرار يتوجب اتخاذه.

وهناك نوع آخر من هذا النظام يسمى نظام الديمقراطية النيابي الذي يختار فيه الشعب نواباً عنه (البرلمان) يمثلونه ويتولون تصريف الأمور باسمه، وهذا النظام له صور متعددة، نذكر منها ما يلي:

---

[٣٠] د. أحمد إبراهيم السبيلي، المرجع السابق، ص٦٥.

[٣١] د. عمر شريف، نظم الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية، دراسة مقارنة، معهد الدراسات الإسلامية، القاهرة، ص٩.

[٣٢] د. ماجد الحلو، الاستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسلامية، ط١، مكتبة المنار الإسلامية، الكويت، ١٩٨٠، ص١١.

أ – النظام الرئاسي:

وهو نظام يتمتع رئيس الدولة باختصاصات واسعة دون وجود وزارة تسانده أو تعمل لجانبه، فهو رئيس السلطة التنفيذية يمارس كافة اختصاصاتها، هو المسؤول مسؤولية سياسية عن تصرفاته في الشؤون الداخلية والخارجية، كالولايات المتحدة الأمريكية.

ب – النظام البرلماني:

يتميز هذا النظام بخصائص واسعة تفرقه عن غيره، منها ثنائية السلطة التنفيذية، بحيث تتكون السلطة التنفيذية من رئيس دولة غير مسؤول وهيئة جماعية معروفة باسم مجلس الوزراء، وهذه الأخيرة تكون مسؤولة أمام البرلمان ورئيسها هو الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية، والسياسة العامة للدولة تكون موكلة لها وضعاً وتنفيذاً.

ويتميز هذا النظام بقيام التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، حيث تكون السلطة التنفيذية صاحبة حق اقتراح مشاريع قوانين والاعتراض على أخرى، كما أن السلطة التشريعية هي التي تقوم باعتماد الميزانية العامة للدولة وتصادق على المعاهدات والاتفاقيات مع الدول الأخرى.

فالمسؤولية السياسية في النظام البرلماني هي مسؤولية الوزارة أمام البرلمان عن أعمالها وتصرفاتها الإيجابية والسلبية، ويستطيع البرلمان سحب الثقة من الوزارة كلها كوحدة واحدة أو من أحد الوزراء[٣٣].

ج–النظام المختلط:

يتميز هذا النظام بثنائية الجهاز التنفيذي، بحيث يوجد رئيس للدولة من جهة، ومن جهة أخرى يوجد وزارة، وذلك باعتبارهما سلطات تنفيذية، كما يوجد جهاز تشريعي رقابي وهو البرلمان، وفي هذا النظام يتمتع رئيس الدولة باختصاصات واسعة في الظروف العادية والاستثنائية، وفي المقابل يكون مسئولا عن الأعمال التي يقوم بها أمام البرلمان، والوزارة هي الطرف الثاني للسلطة التنفيذية ومسؤولة بالتضامن مع رئيس الدولة بالإضافة لمسؤولية كل وزير على حده[٣٤]. وهو النظام المطبق في فرنسا.

٤– خصائص المسؤولية السياسية.

تتميز المسؤولية السياسية بعدة خصائص تميزها عن الأنواع الأخرى من المسؤولية،

---

[٣٣] د. ماجد الحلو، الاستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسلامية، ط١، مكتبة المنار الإسلامية، الكويت، ١٩٨٠، ص١١.

[٣٤] د. مروان محمد محروس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقه الإسلامي، دراسة مقارنة، ط١، ٢٠٠٢، دار الإعلام، العبدلي، الأردن، ص١٢.

(ISSN: 2537 - 0758)

إذ أنها لا تتطلب ثبوت خطأ سياسي، وليست شخصية، ولا يمكن إثارتها لاحقاً، وتشمل على رقابة المشروعية ورقابة الملائمة، ونعرض لكل منها بشئ من التفصيل على النحو التالي:

أ- تحقق المسؤولية السياسية لا يشترط ثبوت خطأ سياسي.

لما كانت المسؤولية لا تنعقد بمناسبة مخالفة نص قانوني فقط، ولكن تمتد لتشمل الأخطاء السياسية التي تنتج عن تنفيذ السياسة العامة للدولة وتقريرها، فإنها تختلف عن الأنواع الأخرى من المسؤوليات، إذ لا يشترط لتحققها حدوث خطأ شخصي من جانب رئيس الدولة، وبالتالي لا يستلزم الأمر حدوث ضرر ينتج عن الخطأ، لأنه لا يوجد خطأ في الأصل، وبالتالي لا يحتاج الأمر إثبات العلاقة السببية بين الخطأ والضرر، وهي بذلك تختلف عن المسؤولية المدنية.

ب- المسؤولية السياسية تشمل رقابة المشروعية ورقابة الملائمة.

ونقصد بذلك أن البرلمان يراقب السياسة العامة لرئيس الدولة، ويبحث في مدى سلامة الإجراءات والقرارات إلى يتخذها بمناسبة ممارسة مهام منصبه، سواء من حيث مدى مطابقتها للدستور والقوانين، أو من حيث مدى انسجامها مع الظروف الواقعية التي حدثت فيها، ومدى توافقها مع الصالح العام، أو من حيث رغبات البرلمان واتجاهاته، كما تمتد رقابة البرلمان لتشمل السلوك الشخصي لرئيس الدولة في بعض الأحيان.

ج- المسؤولية السياسية ليست مسؤولية شخصية.

ذكرنا سالفا أن المسؤولية السياسية لا تفترض الخطأ الشخصي، وإنما يكفى لنشوئها مجرد الخلاف السياسي بين البرلمان ورئيس الدولة أو رئيس الوزراء، علاوة على أنها لا تقتصر على جميع أعمال رئيس الدولة أو الوزراء وتصرفاتهم، وإنما تمتد لتشمل أعمال مرؤوسيهم، حتى ولو لم يوافقوا عليها، وهذا يعنى أن المسؤولية السياسية ليست مسؤولية شخصية، ولكنها مسؤولية عن فعل الغير، ومن ثم لا يجوز للوزير أو رئيس الدولة أن يتخلص من تلك المسؤولية وإلقائها على مرؤوسيه بحجة عدم قيامهم بالعمل الموجب للمسؤول أو تصرفهم دون الرجوع إليه.

د- المسؤولية السياسية لا يمكن إثارتها لاحقاً.

ويقصد بذلك أنه لا يمكن ترتيب المسؤولية السياسية في حق أشخاص لا يشغلون مناصب سياسية، لأن المسؤولية السياسية لا يخضع لها إلا كل من يمارس سلطة سياسية، لذا لا يمكن إثارتها لاحقاً، حيث لا يتصور خضوع شخص للمسألة دون وجوده في المكان الذي يسأل من أجله، ومن ثم لا يمكن إثارة المسؤولية السياسية إذا تم اكتشاف الأخطاء الرئاسية أو الوزارية بعد زوال ولاية رئيس الدولة أو الحكومة التي

ارتكبت في ظلها هذه الأخطاء[٣٥]، وذلك لأنه حال ثبوت المسؤولية السياسية للرئيس أو الوزير فإن العزل من الوظيفة هو الجزاء الوحيد الذي يمكن توقيعه، وهذا لن يحدث إلا إذا كان الرئيس أو الوزراء ما زال في السلطة.

المبحث الثاني

مدى تعارض مبدأ الحصانة الرئاسية مع المسؤولية السياسية

إن إقرار مبدأ المسؤولية السياسية الرئاسية لا يتعارض مع مبدأ الحصانة الرئاسية، وتركيز السلطة لا يؤدي حتماً إلى الاستبداد، بل إن انعدام المسؤولية السياسية هو ما يؤدي إلى التسلط، فإن دسترة مبدأ المسؤولية السياسية يؤدي إلى تفعيل الأمن القانوني، وترسيخ مبدأ خضوع الدولة للقانون، وعزل رئيس الدولة المنبثق عن الإرادة الشعبية حال تحقق مسؤوليته، وفي نفس الوقت تهدف الحصانة الرئاسية إلى حماية أهم مؤسسة دستورية، وتضمن استقرارها واستقلالها. وللتوصل إلى مدى تعارض مبدأ الحصانة الرئاسية مع المسؤولية السياسية نقسم المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: عدم تعارض مبدأ الحصانة الرئاسية مع المسؤولية السياسية.

المطلب الثاني: ضرورة دسترة مبدأ المسؤولية السياسية.

المطلب الأول

عدم تعارض مبدأ الحصانة الرئاسية مع مبدأ المسؤولية السياسية

ينصرف مدلول الحصانة الرئاسية إلى تكريس حماية قانونية لرئيس الدولة بسبب وظائفه، ومركزه الدستوري .لذلك تبدأ هذه الحماية من لحظة أدائه للقسم الدستوري، وتنصيبه رسمياً كرئيس للدولة، وتستمر إلى غاية فقدان هذه الصفة كقاعدة عامة.

والاستثناء الذي تقرره أغلب الدساتير في ظل الجمهوريات، هو إمكانية محاسبة رئيس الدولة قبل انتهاء عهدته، في حالة الخيانة العظمى[٣٦].

---

[٣٥] د. سعيد السيد علي، سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان، بدون دار نشر، ٢٠٠٨، ص٤٥.

[36] Marie Anne Cohendet , le président de la république, DALLOZ, 2002, P. 36.

وقد سبق وذكرنا أن الفقه انقسم حول طبيعة الخيانة العظمى إلى ثلاث اتجاهات رئيسية: اتجاه يؤكد الطبيعة الجنائية واستبعدها من نطاق المسؤولية السياسية، واتجاه آخر أكد على طبيعتها المختلطة الجنائية والسياسية، وأكد أغلب الفقه على طبيعتها السياسية، لأن الخيانة العظمى تتحقق في حالات عديدة؛ متعلقة بممارسة رئيس الجمهورية لاختصاصاته الوظيفية مثل :اللجوء التعسفي للسلطات الاستثنائية، الإهمال الشديد لواجباته الوظيفية، وأي فعل من شأنه خرق أحكام الدستور.

(ISSN: 2537 - 0758)

أما مدلول المسؤولية السياسية، فينصرف إلى التزام شخص بالوظيفة السياسية، وانسحابه، عندما يخسر ثقة من يجب إرضائهم، فالعزل عنصر أساسي من المسؤولية السياسية[٣٧]، يتحقق في حالة إخلال رئيس الدولة بالتزاماته الدستورية، أو ارتكابه خطأً جسمياً، يعرض مصالح الدولة للخطر[٣٨].

من خلال هذه المفاهيم، يتضح شكلياً تعارض الحصانة مع المسؤولية السياسية، فالأولى: تمنع محاسبة رئيس الجمهورية، أثناء ممارسة مهامه الوظيفية، في حين أن المسؤولية السياسية تهدف إلى عزل رئيس الدولة قبل نهاية عهدته، في حالة ثبوت المسؤولية السياسية.

لكن التحليل الموضعي يوصلنا إلى نتائج عكسية، وهي: أن الحصانة والمسؤولية السياسية يستندان من حيث مبررات إقرارهما، إلى تحقيق الأهداف ذاتها:

١-حماية الوظيفية الرئاسية.

٢-حماية الدولة.

أولاً: حماية الوظيفية الرئاسية.

مبدأ حصانة رئيس الدولة، يمكنه من أداء مهامه الوظيفية بفعالية واستقلالية، دون أي ضغوط أو عراقيل، سواء كانت من طرف مؤسسات دستورية، أو جماعات ضاغطة غير منصوص عليها دستورياً.

فحق الحصانة مؤسس على صفته التمثيلية وليس على صفته الشخصية، واحترام إرادة الأمة التي اختارت رئيس الدولة، هي الأساس الأول لمسؤوليته[٣٩]. كذلك، فإن الهدف من إقرار المسؤولية السياسية هو حماية الوظيفية الرئاسية، والزام رئيس الجمهورية، باعتباره مجرد ممثل للإرادة العامة، باحترام هذه الإرادة، والتقيد ببنود العقد المبرم مع صاحب السلطة، فليس له حق العدول، أو الانحراف عن البرنامج الذي انتخب على أساسه، أو خرق أحكام الدستور، تجنباً لآثار الإخلال بالتزامه الوظيفية.

لذلك يجب ضبط مسألة العزل بنصوص دستورية دقيقة، حتى لا تتعارض مع فكرة تفوق مؤسسة رئيس الدولة باعتباره هيئة تمثيلية منبثقة عن الإرادة الشعبية، ومجسدة لوحدة الأمة والدولة ومعبرة عن إراداتها داخلياً وخارجياً.

---

(37) Telesphore Ondo, la responsabilité introuvable du chef de l'Etat Africain, Analyse comparée de la contestation du pouvoir présidentiel en Afrique noir francophone, Thèse pour doctorat en droit public, université de Rennes, 2005, P. 05.

[٣٨] د. أحمد السبيلي، المرجع السابق، ص٦٤.

[٣٩] د. عزة مصطفى عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨، ص٤١١.

ثانياً: **حماية الدولة**.

يهدف مبدأ الحصانة الرئاسية إلى حماية أهم مؤسسة دستورية، وبما أن هذه الأخيرة تشكل جزءً من السلطة العامة، فإن حماية الجزء تؤدي إلى حماية الكل؛ أي حماية السلطة السياسية وتوازن الدولة.

إما الهدف البعيد من إقرار الحصانة الرئاسية، فلا يتم ربطه بالمؤسسة، وإنما بمفهوم المصلحة العامة؛ لأن الحفاظ على الدولة شرطاً لبقاء الأمة، خاصة في ظروف استثنائية، حيث يرتبط مصير كل مؤسسة دستورية بوحدة الدولة وقوتها(٤٠).

أما عن مدى أهمية مبدأ المسؤولية السياسية، كضمانة للحفاظ على وحدة الدولة واستمراريتها، فهو غير مؤكد على مستوى التنظير فقط، بل يؤكده الواقع السياسي الممثل في وجود صراع بين المحكومين والحكام في دول عديدة، وتجمع بين النظم السياسية خصائص مشتركة أهمها: أنها جمهوريات –على المستوى الرسمي– تقييم تركيزاً شديداً للسلطة في يد رئيس الدولة، الذي يهيمن على جميع المؤسسات السياسية ويراقبها، بينما لا يراقبه أو يحاسبه أحد.

ومن هنا تبرز أهمية دسترة مبدأ المسؤولية الرئاسية كبديل حتمي لإمكانية عزل الحكام دون عنف، وما يرتب على ذلك من آثار مقوضه للنظام السياسي، ولمبدأ وحدة واستمرارية الدولة، لأن آثار الانحراف بالسلطة تستغرق أركان الدولة؛ حيث تدفع السلطة السياسية نحو الاستبداد بسبب تراكم أخطائها وشدة انحرافها، فتفقد ثقة الشعب.

مما لاشك فيه أنه يجب أن يبقى عزل الرئيس عن طريق الإجراءات القانونية خيار الملاذ الأخير، لكن في دولةٍ على غرار بعض الدول العربية تشهد المخاض العسير للديمقراطية الناشئة، يمكن أن يشكّل اعتماد قانون فاعل لعزل الرئيس عبر الإجراءات القانونية، أداة مهمّة لتنحية رئيس يضع نفسه فوق القانون، أو يعمد إلى تغيير القانون للإبقاء إلى ما لانهاية على قبضته على السلطة، وإلا تصبح التدخلات العسكرية أو الثورات الشعبية المتكرّرة الخيارات الوحيدة المتاحة.

فمن شأن إقرار قانون فاعل لعزل رئيس الدولة عن طريق الإجراءات القانونية، أن يؤمّن بديلاً عن الاحتجاجات المتكرّرة، ويحافظ على الاستقرار السياسي الضروري من أجل تحقيق الازدهار الاقتصادي وتفعيل الديمقراطية(٤١).

---

(40) José Delfont, responsabilité pénale et fonction politique, Alpha, 2009, P. 27.

(٤١) سحر عزيز، عضو في "الجمعية المصرية الأميركية لسيادة القانون" مقال بعنوان: من شأن إقرار قانون فاعل لعزل رئيس الجمهورية عن طريق الإجراءات القانونية أن يمنح المصريين بديلاً عن الثورات الشعبية أو التدخل العسكري لإقالة رئيس يضع نفسه فوق القانون، بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٣١.

(ISSN: 2537 - 0758)

لذا فإن تقرير المسؤولية السياسية، يغنينا عن استخدام العنف من أجل تغيير الحكام، بل ولا حاجة لتغييرهم أصلاً، لأن المسؤولية تمنع الانحراف ابتداءً قبل أن يصل إلى مرحلة الاستبداد، ويعبر الرئيس الأمريكي "وودرو ولسون" عن ذلك بقوله: "إن الرئيس صوت الشعب في كافة الأمر، وحسبه إن ينجح في اكتساب ثقة الأمة.... ولن تستطيع أي قوة بعد ذلك أن تقف أمامه..."[٤٢].

المطلب الثاني
ضرورة دسترة مبدأ المسؤولية السياسية

من المسلم به أنه لا يمكن تأسيس انتفاء المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الجمهورية على المبررات السابقة، فالانتخاب على أساس الاقتراع العام المباشر، يدعم العلاقة الدولة الجدلية بين السلطة والمسؤولية، فمن غير المنطقي أن نجمع في الدستور نفسه بين عدم مسؤولية رئيس الدولة، وانتخابه من طرف الشعب[٤٣]؛ لسببين، هما:

١- إن الانتخاب الشعبي يمنح رئيس الدولة مركزاً دستورياً متفوقاً ونفوذاً قوياً، واختصاصات واسعة يتجاوز بمقتضاها حدود التحكيم إلى الحكم.

٢- يفترض إقرار مسؤولية رئيس الدولة السياسية مقابل توسيع اختصاصاته، يقترض مسؤوليته، لا حصانته المطلقة، تجنباً لأخطار اجتماع السلطة المطلقة مع المسؤولية المنعدمة.

أولاً: توسيع اختصاصات رئيس الجمهورية.

الحقيقة الدستورية المؤكدة على مستوى النصوص الدستورية والواقع السياسي، هي تراجع مبدأ الفصل بين السلطات كأساس لمنع الاستبداد؛ بمنع تركيز السلطة في مؤسسة دستورية واحدة وانتشار ظاهرة تركيزها لصالح الحكومة[٤٤]، مهما كانت طبيعة النظام السياسي، فالتركيز لا يقتصر على النظم السياسية في دول العالم الثالث، لكن الفرق بين الأنظمة السياسية يكمن في قدرة بعضها على تجنب الاستبداد، وانحراف أخرى باتجاهه .

أما في ظل النظم السياسية التي أمنت تركيزاً شديداً للسلطة بيد رئيس الدولة،

-www.carnegieendowment.org

[٤٢]نقلا عن: د. اشرف عبد العزيز الزيات، المسؤولية الدولية لرؤساء الدول (دراسة- تطبيقية على إحالة البشير إلى المحكمة الجنائية الدولية)، دار النهضة العربية، دون تاريخ النشر، ص٧.

[43] Claude Emeri, Christian Bidégaray, la responsabilité politique, Dalloz, Paris, 1998, P. 09.

[44] Ibid, P. 18.

لدرجة اختفاء مبدأ مأسسة السلطة السياسية[٤٥]، دون إقرار مبدأ مسؤوليته السياسية، فإن انحرافه انتهاك الدستور والخيانة العظمي وارتكاب جرائم جنائية، والإضرار بمصالح الدولة العليا غير مستبعد .

حيث يجمع رئيس الجمهورية بين رئاسة الدولة ومجلس الوزراء، ويجسد وحدة الأمة والدولة داخلياً وخارجياً، ويعتبر صانع سياستها العامة على المستويين الداخلي والخارجي، كما تبرز مكانته أيضاً من خلال علاقته بالمؤسسة الدستورية والسياسية القائمة على أساس أحكام سيطرته عليها من ناحيتين:

أ- **من الناحية العضوية:** وذلك من خلال صلاحية التعيين والعزل، وفقاً لسلطته التقديرية، دون أي قيود حقيقية لمنع التعسف، مثل: تعيين وعزل الوزراء، بعض أعضاء البرلمان، صلاحية حل البرلمان...إلى غير ذلك.

ب- **من الناحية الوظيفية:** نظراً لاتساع سلطة رئيس الدولة، يرى البعض[٤٦] أن "الرئيس يملك كل سلطة الدولة، كأصل عام، ويكون منح بعض الصلاحيات إلى البرلمان، أو بعض الهيئات الأخرى هو الاستثناء.

ثانياً: انعدام التلازم بين السلطة والمسؤولية .

يُعد تقييد سلطة رئيس الدولة دستورياً، الحاجز الأول الواقي من التعسف في استخدام السلطة، فتأسيس الجزاء على إخلال كل مؤسسة دستورية بالتزاماتها الوظيفية، يضمن ممارسة السلطة في نطاق القانون.

أما اذا اقترنت السلطة الواسعة بآليات رقابية ضعيفة، فإن منع استبدادها مستبعد، خاصة إذا اتجه النظام السياسي إلى استبعاد كل تلازم بين السلطة والمسؤولية، وكرس قاعدة عكسية مفادها: "حيث توجد السلطة تنعدم المسؤولية، وحيث توجد المسؤولية تنعدم السلطة".

فإقرار المسؤولية السياسية للحكومة والبرلمان، وإعفاء مؤسسة رئيس الدولة منها، ورفض دسترة مسؤوليته السياسية بمبررات لا تصلح سنداً لما انتهى إليه الاتجاه الرافض؛

---

[٤٥] تعرف مأسسة السلطة السياسية بأنها " :عملية قانونية يتم عبرها نقل السلطة السياسية من شخص الحاكم إلى كيان مجرد".

[٤٦] د. أمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، ١٩٩١، ص٧٥.

(ISSN: 2537 - 0758)

لأنها تدحض ذاتها وتصل إلى نتائج عكسية، فالقول: بأن كل محاسبة لرئيس الدولة تعد انتهاكاً لسيادة الدولة يؤدي عملياً إلى انهيار مبدأ مأسسة السلطة، والعودة إلى مرحلة شخصنة الحكم، فمجرد كون رئيس الدولة منتخباً، وليس معصوم من الخطأ، وأن ممارسته لوظائفه مقترن بالرضي الشعبي، ولا محال لاستمراره في الحكم بعد فقدانه الثقة الشعبية.

وإن تنظيم مبدأ المسؤولية الرئاسية، ينبغي أن يأخذ بعين الاعتبار خصوصية كل نظام سياسي لارتباطه بقمة السلطة السياسية، وتأثره بخصائص ومتغيرات النظام السياسي، وبما أن هذا الأخير، يعد جزءً من النظام الاجتماعي العام، فإنه من الضروري استيعاب مبدأ "المسؤولية السياسية الرئاسية"، داخل المنظومة القيمية للمجتمع– حكاماً ومحكومين– ثم تقريرها على مستوى النصوص القانونية وتكريس آليات تفعيلها.

فإقرار المسؤولية السياسية ضمانة أساسية لتحقيق الاستمرارية والتغيير؛ الاستمرارية بالنسبة للمؤسسات الدستورية بصفة خاصة، والتغيير الدستوري "الهادئ" بالنسبة للحكام دون حاجة لاستعمال العنف، وما يرتبه من آثار خطيرة على كيان الدولة.

وإن دسترة مبدأ المسؤولية السياسية الرئاسية، يؤدي إلى تفعيل العديد من مبادئ الحكم الأساسية كمبدأ المشروعية ومبدأ الشرعية، فإقرار المسؤولية السياسية يفرض على رئيس الدولة الوفاء بالتزاماته الدستورية والسياسية، واحترام القانون بوجه عام.

الخاتمة

بعد أن درسنا موضوع رئيس الدولة بين الحصانة والعزل توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات نوجزها فيما يلي:

أولاً: النتائج.

١- لا يوجد تعارض بين حصانة رئيس الدولة، ومسؤوليته السياسية، بل بالعكس فالنص في الدستور على مسؤولية رئيس الدولة في صلب الدستور يؤدي إلى تحصينه بالقانون في مواجهة القانون؛ وتكون المسؤولية السياسية ضابط دستوري يلزم رئيس الدولة بأداء مهامه الوظيفية، بكل أمانة وإخلاص، مما يكسبه سندا متينا لحكم مستقر، وتلاشي محاولات أحزاب المعارضة لسحب الثقة منه بحجة فشله السياسي.

٢- أن تنظيم مبدأ المسؤولية السياسية لرئيس الدولة ، ينبغي أن يأخذ بعين الاعتبار

خصوصية كل نظام سياسي لارتباطه بقمة السلطة السياسية، وتأثره بخصائص ومتغيرات النظام السياسي.

٣- النظام السياسي في الدولة يعد جزءً من النظام الاجتماعي العام، فإنه من الضروري استيعاب مبدأ "المسؤولية السياسية الرئاسية"، داخل المنظومة القيمية للمجتمع (حكاما ومحكومين). ثم تقريرها، على مستوى النصوص القانونية، مع تكريس آليات تفعيلها.

٤- إقرار المسؤولية السياسية ضمانة أساسية لتحقيق الاستمرارية والتغيير؛ الاستمرارية بالنسبة للمؤسسات الدستورية بصفة خاصة، والتغيير الدستوري الهادئ بالنسبة للحكام دون حاجة لاستعمال العنف، وما يرتبه من آثار خطيرة على كيان الدولة.

٥- النص في صلب الدستور على مبدأ المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، يؤدي إلى تفعيل العديد من مبادئ الحكم الأساسية كمبدأ المشروعية ومبدأ الشرعية.

ثانيا: **التوصيات**.

١- ضرورة ضبط العلاقة بين مبدأ الحصانة الرئاسية ومبدأ المسؤولية السياسية لرئيس الدولة على نحو يحقق الغاية الأصلية من إقرارهما، مع مراعاة خصوصية كل نظام سياسي لارتباطه بقمة السلطة السياسية، وتأثره بخصائص ومتغيرات النظام السياسي.

٢- لتفعيل مبدأ المشروعية ومبدأ الشرعية، يجب النص في صلب الدستور على مبدأ المسؤولية السياسية لرئيس الدولة.

٣- ضرورة وجود آليات لضمان تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في صلب الدستور، ومن ضمنها رأي عام فاضح، له تأثير في حسن تطبيق القواعد الدستورية.

(ISSN: 2537 - 0758)

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المراجع العربية:

(أ) الكتب

١- اشرف عبد العزيز الزيات، المسؤولية الدولية لرؤساء الدول (دراسة- تطبيقية على إحالة البشير إلى المحكمة الجنائية الدولية)، دار النهضة العربية، دون تاريخ النشر.

٢- بدر محمد حسن عامر الجعيدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.

٣- جلال ثروت، قانون العقوبات، القسم العام، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٩م.

٤- حسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٥.

٥- سعيد السيد علي، سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان، بدون دار نشر، ٢٠٠٨.

٦- عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧.

٧- عزة مصطفى عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨.

٨- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٠.

٩- عمر شريف، نظم الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية، دراسة مقارنة، معهد الدراسات الإسلامية، القاهرة.

١٠-عوض محمد عوض، المبادئ العامة في قانون الإجراءات الجنائية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٠.

١١-كاظم على الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠١٥.

١٢-ماجد الحلو، الاستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسلامية، ط١، مكتبة المنار الإسلامية، الكويت، ١٩٨٠.

١٣-محمد عمرو بركات، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة ومسئوليته، بدون دار وسنة نشر.

١٤-مروان محمد محروس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقه الإسلامي، دراسة مقارنة، ط١، ٢٠٠٢، دار الإعلام، العبدلي، الأردن.

(ب) الرسائل العلمية:

١- أحمد إبراهيم السبيلي، المسئولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩٠.

٢- أمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، ١٩٩١.

٣- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمانة دستورية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ٢٠٠٦.

٤- فرحان نزال المساعيد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، دراسة تحليلية مقارنة مع الأنظمة السياسية في كل من (إنجلترا- مصر-الكويت)، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، ٢٠١٠.

٥- محمد فوزي لطيف تويجي، مسئولية رئيس الدولة في الفقه الإسلامي، "دراسة مقارنة بالنظام المصري"، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢.

٦- محمود حسب على، العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠١٤.

(ج) المجلات والمقالات:

١- سحر عزيز، عضو في "الجمعية المصرية الأميركية لسيادة القانون" مقال بعنوان: من شأن إقرار قانون فاعل لعزل رئيس الجمهورية عن طريق الإجراءات القانونية أن يمنح المصريين بديلاً عن الثورات الشعبية أو التدخل العسكري لإقالة رئيس يضع نفسه فوق القانون.، بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٣١.

٢- السيد مصطفى أحمد أبو الخير، المصدر السابق، هل لرؤساء الدول حصانة ضد المحاكمة؟ بحث قانوني منشور على موقع:
http://www.akhbaralyom.net/articles.php?id=66696.

٣- عمارة فتيحة، مسئولية رئيس الجمهورية، مجلة الكوفة، العدد الخامس.

(د) الدساتير:

١- الدستور البلجيكي لسنة ١٩٩٣ م

٢- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

٣- الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل لسنة ١٩٩٩.

(ISSN: 2537 - 0758)

ثانياً: المراجع الأجنبية:

- Claude Emeri, Christian Bidégaray, la Responsabilité Politique, Dalloz, Paris, 1998.
- G. Carcassonne, La III éme affirme, la IV éme confirme la Véme Corrobore..
- José Delfont, responsabilité pénale et fonction politique, Alpha, 2009.
- M. Duverger, la cinquième république, Paris, 1974.
- Marie Anne Cohendet , le président de la république, Dalloz, 2002.
- Robinson, Defining (Crimes Against Humanity) At The Rome Conference, American Journal Of International Law, Vol. 93 No. 1, January, 1999.
- Telesphore Ondo, la responsabilité introuvable du chef de l'Etat Africain, Analyse comparée de la contestation du pouvoir présidentiel en Afrique noir francophone, Thèse pour doctorat en droit public, université de Rennes, 2005.
- W. Schabas, An Introduction To The International Criminal Court, Cambridge University Press, 2001.
- www.carnegieendowment.org