

قاعدة التوقيع المجاور وتطبيقاتها

دراسة مقارنة

م. م. أنعام عودة ثجيل

كلية الإمام الكاظم (عليه السلام) للعلوم الإسلامية/قسم القانون

Email:mohamad_ali146@yahoo.com

الكلمات المفتاحية: قاعدة، التوقيع المجاور، رئيس الجمهورية، دساتير

الملخص:

إنّ النظام السياسي البرلماني يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية إذ تتكون من رئيس الدولة ورئيس الوزراء، كما إنّ رئيس الدولة في هذا النظام يكون غير مسؤول من الناحية السياسية ويتحمل رئيس الوزراء المسؤولية السياسية أمام البرلمان.

لذلك ظهرت قاعدة التوقيع المجاور، لتحويل المسؤولية من رئيس الدولة إلى مجلس الوزراء (رئيس الوزراء أو الوزير المختص)، ويترتب على ذلك أنّ جميع قرارات رئيس الدولة تخضع لقاعدة التوقيع المجاور.

لكن هذه القاعدة تختلف باختلاف الأنظمة الدستورية التي انشأتها. ففي ظل الأنظمة البرلمانية التقليدية مثل انكلترا، فإنّ توقيع رئيس الدولة على القرار هو مجرد شكل وليس له الحقّ في أن يرفض التوقيع، بينما توجد بعض الأنظمة البرلمانية التي تسند إلى رئيس الدولة اختصاصات فاعلة ومؤثرة.

The Adjacent Signature Rule and Its Applications:

A comparative study

Aneam Awda Thajil Imam Al-Kadhumi College/

Department of Law

Email:mohamad_ali146@yahoo.com

Keywords: rule, adjacent signature, president, constitutions

Abstract:

The parliamentary political regime is based on the duality of executive authority, consisting of the head of state and the prime minister, and the head of state in this system is politically irresponsible and the prime minister takes the political responsibility in front of the parliament.

Thus, the adjacent signature rule has been appeared to transfer the responsibility from the Head of the State to the Council of Ministers (the Prime Minister or the specialized Minister). Consequently, all decisions of the Head of State are subjected to the adjacent signature rule.

But this rule differs according to the constitutional regimes that is established. Under the traditional parliamentary regimes such as England, the signing of the decision by the Head of State is merely a form and has no right to refuse to sign, while there are some parliamentary regimes that give the Head of State effective and influential competencies

المقدمة:

للقوف على بحث التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الدولة في النظام البرلماني، لا بد من التطرق إلى أنّ النظام البرلماني هو: نظام قائم على التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وفي هذا النظام لا بدّ من وجود رئيس دولة يمارس دور الحكم العدل بين السلطتين، الذي يجب أن يكون بعيداً عن الانحياز لأحدهما على حساب الأخرى، ويعمل على إعادة التوازن عند اختلاله، إذ إنّ يراقب ويحاول أن يحافظ على هذا التوازن، ومن أجل تحقيق ذلك يمنح بعض الصلاحيات لغيره، وهو غير مسؤول إن لم يكن يتمتع بمركز دستوري قوي، كما هو الحال في النظام البرلماني المتطور. فتكون سلطاته واسعة نوعاً ما. مع كونه غير مسؤول من الناحية السياسية.

فيقوم بتنفيذ سياسته الشخصية عبر اختصاصاته الدستورية، وبهذا فإنّ الفصلة وثيقة بين مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني وبين قاعدة التوقيع المجاور، هذه القاعدة التي تعد الطريق القانوني والدستوري الذي يستطيع رئيس الدولة من خلاله ممارسة صلاحياته الدستورية، وفي الوقت نفسه تعد ضرورية في نظام سياسي يقوم على التوازن والتعاون بين السلطات كالنظام البرلماني إذ تعد هذه القاعدة من أساسيات هذا النظام.

لذلك كان لا بدّ من خلال هذا البحث أن نوضّح معنى التوقيع المجاور وتاريخه وخصائصه وطبيعته وآثاره. وتبعاً لذلك قسمنا البحث على ثلاثة مطالب، خصصنا المطلب الأول لمفهوم التوقيع المجاور، أمّا الثاني فبحثنا فيه طبيعة التوقيع المجاور وآثاره، وخصصنا المطلب الثالث لتطبيقات التوقيع المجاور في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والدساتير المقارنة.

المطلب الأول: مفهوم التوقيع المجاور

يعد التوقيع على القرارات شرطاً أساسياً لنفاذ القرار وصحته؛ وبالتالي فالقرارات التي لا تحمل توقيع لا قيمة لها من الناحية القانونية، وكذلك الحال فيما يخص القرارات التي تحمل توقيعاً يعود لشخص غير مختص، فهذا يقود إلى بطلان القرار، وهناك بعض القرارات تكون على درجة من الأهمية، إذ لا يكفي أن تحمل توقيع المختص إنّما تحتاج إلى توقيع سلطة أعلى منه، وتحوز الصلاحيات نفسها، ولكن بمجموعها، وهذا ما يطلق عليه التوقيع المجاور، وعليه

سنخصص هذا المطلب لبيان تعريف التوقيع المجاور في الفرع الأول، ونشأته وتطوره في الفرع الثاني ثم نبحث خصائصه ومميزاته في الفرع الثالث.

الفرع الأول: تعريف التوقيع المجاور:

الأصل في النظام البرلماني إنَّ رئيس الدولة (الملك أو رئيس الجمهورية) غير مسؤول، إذ إنَّ قَوام النظام البرلماني السلطة التنفيذية الفعلية التي يمارسها الوزراء تحت إشراف رئيسهم (رئيس الوزراء)، أما من الناحية العملية فإنَّ رئيس الدولة الذي هو غير مسؤول من الناحية السياسية يمارس بعض الاختصاصات التي تختلف ضيقاً واتساعاً باختلاف الأنظمة الدستورية البرلمانية، مما اقتضى أن تقتزن تصرفات رئيس الدولة بتوقيع رئيس الوزراء، أو الوزير، أو الوزراء المختصون، فمن خلال هذا التوقيع المجاور إلى جانب توقيع رئيس الدولة غير المسؤول تترتب المسؤولية السياسية أمام البرلمان عن أعماله.

ولما كان الدستور في النظام البرلماني يتطلب وجود توقيع الوزير المختص إلى جانب توقيع رئيس الدولة في قرارات معينة، فإنَّ ذلك القرار يعدُّ من الاختصاصات المشتركة بينهما، ولا يغير من ذلك قيام رئيس الجمهورية بمهام رئاسة السلطة التنفيذية، إلا أنَّ هذا لا ينفي أنَّ الجهة التي تملك حق التوقيع المجاور والتي تختفي خلفه في مباشرتها للسلطة، لا تملك من الناحية القانونية إلا مجرد حق تأكيد على توقيع رئيس الدولة، فرئيس الدولة يستطيع أن يطلب من الوزير إعادة النظر في مشروع القرار الذي يستلزم التوقيع المجاور.

وبما أنَّ لرئيس الدولة في بعض الأنظمة البرلمانية اختصاصاً دستورياً هو الاعتراض على مشروعات القوانين التي وافق عليها البرلمان خلال مدّة معينة، فإنه يمكن الاعتراف به لرئيس الدولة تجاه المراسيم التي تتطلب توقيعه عليها، لاسيما وأنَّ الدساتير عادة لا تلزم رئيس الدولة بمدة معينة يجب أن يوقع خلالها على المراسيم والقرارات الوزارية^(١).

فقاعدة التوقيع المجاور تمثل أداة لإرساء التوازن بين السلطة والمسؤولية الذي يؤسس عليه التطبيق الصحيح للنظام البرلماني، وما دام أنَّ رئيس الدولة غير المسؤول في الوقت نفسه يعترف له الدستور بالصلاحيات والسلطات، وبما أنَّ السلطة في النظم الديمقراطية تكون دائماً مقترنة بالمسؤولية، فالسلطة من دون مسؤولية تُهدم بلا شك أركان الديمقراطية.

وبناء على ذلك فقد أوجد النظام البرلماني بوصفه نظاماً سياسياً ديمقراطياً قاعدة التوقيع المجاور، هذه القاعدة التي تقتضي أن تجري تصرفات رئيس الدولة غير المسؤول بوساطة الوزارة المسؤولة وما نتج عن ذلك نحو أن تتحمل الوزارة المسؤولية السياسية أمام البرلمان عن السلطات الرئاسية، وبذلك تصبح كل سلطة في النظام الدستوري الديمقراطي مسؤولة أمام

البرلمان من جهة وأمام جمهور الناخبين من جهة أخرى. لذلك فإن قاعدة التوقيع المجاور تعدّ أداة للمواءمة بين وجود رئيس الدولة غير المسؤول وبين المبدأ الديمقراطي الذي يفترض محاسبة كل من يتمتع باختصاصات دستورية في الدولة^(٢).

وقد ذهب الفقيه الفرنسي (Julien La Ferrirro) إلى أنّ للتوقيع المجاور وظيفة أخرى غير إثبات صحة توقيع رئيس الدولة، فهدفه في النظام البرلماني هو تحميل أحد وزراء الحكومة المسؤولية السياسية عن تصرف صادر من سلطة سياسية غير مسؤولة. فالتوقيع الوزاري المجاور هو أمرٌ مفروضٌ في جميع الحالات التي تستبعد فيها مسؤولية رئيس الدولة السياسية^(٣).

وكذلك يجب ملاحظة أنّ لقاعدة التوقيع المجاور في النظام البرلماني أثراً يمنع الاستبداد في السلطة في نطاق السلطة التنفيذية نفسها (طرفي رأس السلطة التنفيذية)، فهي تمنع رئيس الدولة من الاعتماد على أنه يحتل المرتبة الأولى على رأس السلطة، وإنما يجب عليه عند مباشرة أحد اختصاصاته الدستورية أن يستعين برئيس الوزراء، أو أحد الوزراء، والعكس صحيح، أي إذا أراد أحد الوزراء، أو رئيس الوزراء مباشرة اختصاصاته عليه أن يشرك رئيس الدولة في هذا العمل، فقاعدة التوقيع المجاور تمنع الوزراء من إصدار أي عمل يتطلب توقيع رئيس الدولة، وكل من رئيس الدولة، والوزير المختص، ورئيس الوزراء مجبر على الاستعانة بالآخر متى ما قرر أحدهم اتخاذ عمل خاضع لقاعدة التوقيع المجاور^(٤)، مع ملاحظة أنه في بعض النظم الدستورية يجب أن يقترن توقيع رئيس الجمهورية مع توقيع كل من رئيس الوزراء والوزير المختص.

وخلاصة القول: إنّ قاعدة التوقيع المجاور تُعدّ ضرورة ترتبط بأساسيات النظام البرلماني القائم على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية (رئيس الدولة غير المسؤول والوزارة المسؤولة)، وما يتبع ذلك من عدم امكانية رئيس الدولة العمل بمفرده في حدود اختصاصاته الدستورية، ما عدا بعض الاختصاصات التي تشكل استثناءً من قاعدة التوقيع المجاور، ونتج عن ذلك أن تصرفات رئيس الدولة وأعماله لا تصبح ملزمة إلا إذا اقترنت بتوقيع رئيس الحكومة، أو الوزير، أو الوزراء المختصين^(٥).

ويبرر هذا الأمر بأن اختصاصات رئيس الدولة في النظام البرلماني اختصاصات اسمية أما الاختصاصات الفعلية فتعود إلى الوزارة المسؤولة، إذ لا يستطيع رئيس الدولة أن يستقل بأداء اختصاصاته، وعليه فإنّ توقيعه على جميع التصرفات الخاصة بشؤون الدولة يجب أن يكون

لاحقاً لتوقيع رئيس الوزراء، والوزير، أو الوزراء المختصين؛ لكي يصبح هذا التوقيع قانونياً وملزماً.

الفرع الثاني: نشأة التوقيع المجاور وتطوره.

نشأت قاعدة التوقيع المجاور في انكلترا وكانت مسألة شكلية عندما كانت اختام الملك في يد كبار موظفيه، فكلما أراد التوقيع على أمرٍ ما استدعى الموظف الذي يختص بالختم على الأمر المعروض، ولما كان الملك غير مسؤول صار الموظف المختص بتوقيعه على الأمر الملكي يتحمل المسؤولية؛ لأنه وافق ضمناً عليه، وهكذا ظهر شخص مسؤول عن كل عمل أو أمر من أعمال أو أوامره الملك الكتابية، ثم صار الموظف يوقع بتوقيعه الخاص إلى جانب ختم الملك وهكذا تفررت قاعدة وجوب توقيع الوزراء إلى جانب إمضاء الملك، ولم تقتصر مسؤولية الوزراء على ما يصدره الملك من أوامر كتابية بل تعدى إلى الأوامر الشفهية، ثم تطورت هذه القاعدة واتسعت لتشمل كل أعمال الرئيس الأعلى وتوجهاته كالتصريحات والخطب ومقابلات السفراء الأجانب والاتصالات برؤساء الدول الأجنبية، إذ يجب موافقة الوزراء عن كل هذه الأعمال علناً أو بصورة ضمنية^(٦).

بينما يعزو بعض الفقه نشأة قاعدة التوقيع المجاور إلى أسباب موضوعية تتمثل في عادة اتباعها بعض الملوك في نظام الملكية المطلقة، ثم تطورت وانتقلت إلى الملكية الحديثة، تتمثل بوضع توقيع المستشار إلى جانب توقيع الملك؛ وذلك من أجل إبعاد الشبهة أو الصفة التحكيمية بأنّ هذا القرار قد تم اتخاذه من قبل شخص الملك فقط، فوجود توقيع المستشار إلى جانب توقيع الملك دليل على أنّ هذا القرار قد تمت الاستشارة فيه، غير أن أهمية هذا التوقيع تظهر في تحديد فكرة المسؤولية عن الأعمال التي يقوم بها رئيس الدولة والتي انتقلت بعد ذلك إلى النظام البرلماني فتحوّلت المسؤولية إلى الوزير الذي يضع توقيعه إلى جانب توقيع رئيس الجمهورية فيتحمل الآثار الناجمة عن القرار^(٧).

وقد استمرت قاعدة التوقيع المجاور في النظام البرلماني الانكليزي، ومنه انتقلت إلى البلدان الأخرى التي أخذت بالنظام البرلماني، فأصبح كل تصرف يصدر عن الملك يجب أن يوقع من قبل أحد الوزراء^(٨).

وقد مرّ مفهوم التوقيع المجاور بعدّة مراحل حسب تطور النظام البرلماني الذي كان يسير باتجاه الحدّ من سلطة الملوك وتقوية البرلمان، ونقل ممارسة السلطة من رئيس الدولة إلى الوزارة^(٩).

ففي بادئ الأمر ظهرت قاعدة التوقيع المجاور لصالح رئيس الدولة؛ لأن مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة قد أرسى معالم الوزارة المسؤولة أمام البرلمان باعتبار أن رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً^(١٠).

لكن فيما بعد تطورت هذه القاعدة لصالح رئيس الحكومة والوزير المختص وتمثل هذا التطور في انتقال جزء من السلطات المطلقة التي استأثر بها رئيس الدولة إلى الوزارة.

الفرع الثالث: خصائص التوقيع المجاور.

ذكرنا أن التوقيع المجاور أدى إلى قلب ميزان القوى من جانب رئيس الدولة إلى جانب رئيس الحكومة، أو الوزير الذي يختص بالتوقيع، ويرى الكتاب أن التوقيع المجاور له عدة خصائص من أهمها^(١١).

أولاً: شمولية التوقيع المجاور:

إن جميع القرارات المهمة في الدولة يجب أن تدخل ضمن قاعدة التوقيع المجاور؛ لأن الوزير أو رئيس الحكومة من سيتحمل مسؤولية هذه القرارات، وعلى الرغم من ذلك يوجد استثناءات متعددة على هذه العمومية منها القرارات ذات الطبيعة الخاصة وقرارات يفرضها الواقع العملي.

ثانياً: اعتراف الوزير الموقع بمسؤوليته السياسية:

من المعروف أن رئيس الدولة غير مسؤول في النظام البرلماني إذ تقع المسؤولية على عاتق الوزارة، وما توقيع الوزير إلى جانب توقيع رئيس الدولة إلا دلالة واضحة على أن الوزير يعترف بتحملة المسؤولية، فتوقيع الوزير ليس دلالة شكلية ترد في القرار إنما هي دلالة على ممارسة الاختصاص^(١٢).

ثالثاً: توقيع رئيس الدولة توقيع شكلي:

تطبيقاً لقاعدة التوقيع المجاور يكون توقيع رئيس الدولة بمفرده ليس له أي قيمة قانونية إذا لم يقترن بتوقيع رئيس الوزراء، أو أحد الوزراء.

رابعاً: التوقيع المجاور لا يمكن تفويضه:

التوقيع المجاور هو قاعدة دستورية تقرر حق طبيعي للوزير على أن يقترن توقيع مع رئيس الدولة لكي ينتج التوقيع آثارهما القانونية المترتبة على القرار، وهذا الحق بالتوقيع المقرر للوزير لا يمكن تفويضه إلى أي شخص؛ لأنه يمثل المسؤولية السياسية المقررة للتوقيع، وهذه المسؤولية شخصية محصورة بشخص فلا يجوز أن تفوض إلى آخر^(١٣).

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي هذه الحقيقة في العديد من أحكامه، إذ قرّر عدم جواز تفويض الوزير شخصاً آخر بالتوقيع بدلاً عنه؛ لأنّ هذا يعني تفويض مسؤوليته السياسية، وهذا ما لا تسمح به النصوص الدستورية^(١٤).

المطلب الثاني: طبيعة التوقيع المجاور وآثاره:

المسؤولية السياسية في النظام البرلماني تُعدّ حجر الزاوية لهذا النظام فمن خلالها يتحقق التوازن والتعاون المفترض بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالنظام البرلماني يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية والتعاون، والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية التي تتمثل في الوسائل التي تملكها أحدهما تجاه الأخرى، وإنّ قاعدة التوقيع المجاور تقتزن بمبدأ ثنائية رأس السلطة التنفيذية باعتبار أن رئيس الدولة غير مسؤول في النظام البرلماني، الأمر الذي يجعل المسؤولية السياسية على الحكومة أمام البرلمان عن أعمال السلطة التنفيذية، ومن ضمنها أعمال رئيس الدولة وذلك لتحقيق التوازن المفترض بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولتجنب رجحان كفة أحدهما تجاه الأخرى.

وبناءً على ما تقدّم سنخصص هذا المطلب لبيان طبيعة التوقيع المجاور في الفرع الأول وآثاره في الفرع الثاني.

الفرع الأول: طبيعة التوقيع المجاور:

تكون القرارات التي تصدر من رئيس الدولة على نوعين: قرارات يصدرها عند ممارسته اختصاصاته الشخصية وتسمى أوامر ملكية، أو جمهورية، مثل القرارات التي تصدر بتعيين رئيس الوزراء وقرار حل البرلمان رئاسياً^(١٥).

أما النوع الثاني من القرارات فهي التي يجب أن تقتزن بتوقيع رئيس الوزراء أو الوزراء المختصون إلى جانب توقيع رئيس الدولة وتسمى (المراسيم) وهي التي تصدر عن رئيس الدولة عن طريق وزرائه^(١٦)، وهذا ما نصت عليه المادة (١٣) من دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ (يوقع رئيس الجمهورية اللوائح التي تتم المداولة فيها في مجلس الوزراء وقرارات تعيين الموظفين اللوائح التنفيذية).

على الرغم أنّ النظام البرلماني يقوم على هيمنة مجلس الوزراء على مصالح الدولة إذ إنّ نفاذ توقيعات رئيس الدولة في شؤون الدولة يستلزم التوقيع عليها من قبل رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص إلا أن هذه القاعدة ليست مطلقة فبعض أعمال رئيس الدولة لا تحتاج إلى توقيع من رئيس الوزراء، أو وزير، مثل منح الرتب والنياشين والحقوق الشخصية. فقاعدة التوقيع المجاور على ما يتصل بحياة الدولة العامة من أعمال رئيس الدولة.

أما ما يتصل بحياته الشخصية، فلا تدخل ضمن هذه القاعدة، ويرى الفقيه (جورج بيردو) أنّ التوقيع المجاور له معنىً دستوري مؤداه وجود قيد على سلطة رئيس الدولة، إذ لا يستطيع أن يتخذ قراراته بدون علم رئيس الوزراء، وكذلك الحال فيما يخص رئيس الوزراء الذي عليه أن يعلم وزرائه بقراراته^(١٧).

فالتوقيع المجاور يحمل بين ثناياه الابتعاد عن الانفراد بالسلطة والدكتاتورية، فمجلس الدولة الفرنسي يرى أنّ التوقيع المجاور هو الذي يحقق الأثر القانوني وبعبارة أخرى يكون القرار عديم الأثر، لذلك كان المجلس في أحكامه يقرّر أنّ المسؤولية السياسية تتحقق من خلال تطبيق النص الدستوري الخاص بالتوقيع المجاور^(١٨).

فالسلطة الفعلية في يد الحكومة في الأنظمة البرلمانية ورئيس الدولة لا يباشر أيّ سلطة فعلية؛ لكونه غير مسؤول، والحكومة هي المسؤولة عن تصرفاته، فإذا باشر بعض التصرفات التي له حق مباشرتها فإنه يباشرها على مسؤوليته الخاصة^(١٩).

الفرع الثاني: آثار التوقيع المجاور:

ذكرنا أنّ رئيس الدولة غير مسؤول، وأن توقيعاته في أيّ شأن من شؤون الدولة ليس لها صفة الالتزام القانوني إلا إذا اقترنت بتوقيع رئيس الوزراء، أو الوزير المختص^(٢٠).

ويترتب على توقيع رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصين نتائج فيما يخص العمل الموقع عليه، وكذلك فيما يخص الحياة السياسية والدستورية في الدولة، وهذه النتائج هي ما يأتي:

أولاً: أثر التوقيع المجاور على الأعمال نفسها:

إذا كانت القاعدة العامة في النظام البرلماني تنصّ على أن توقيع رئيس الجمهورية ليس له أثر قانوني ما لم يقترن بتوقيع الوزارة المسؤولة، فإن اغفال بعض الدساتير ذكر هذه القاعدة لا يعني أن لرئيس الجمهورية أن يفعل ما يشاء؛ لأن المسؤولية التضامنية للوزارة أمام المجلس النيابي تقتضي أن تكون الوزارة على علم بأعمال رئيس الدولة وتقرّها.

ثانياً: أثر التوقيع المجاور على الحياة السياسية والدستورية:

يترك التوقيع المجاور آثاراً على الحياة السياسية والدستورية، كما يؤثر على رئيس الدولة نفسها^(٢١)، إذ ليس لتوقيع رئيس الدولة أثر إذا لم يقترن بالتوقيع الوزاري، كما لا يكون بوسع رئيس الدولة أن يتمتع دائماً عن التوقيع على ما يعرض عليه من قبل وزرائه أو يفرض عليهم سياسته؛ لأنهم هم المسؤولون وليس هو، فإذا تمسك برأي كانت الوزارة تعارضه ربما

يضطرها للاستقالة، وإذا كان البرلمان مؤيد للوزارة اضطر رئيس الدولة إلى حل البرلمان، فإذا جاءت الغالبية الجديدة مؤيدة للوزارة المستقبلية أصبح رئيس الدولة في موقف محرج^(٢٢). وهنا يكون الأفضل لرئيس الجمهورية أن يكون ناصحاً ويترك لوزرائه التصرف حتى لا يكون هناك مجالاً لمسؤوليته.

المطلب الثالث: تطبيقات قاعدة التوقيع المجاور في الدساتير المقارنة:

إنّ قاعدة التوقيع المجاور في بداية ظهورها ترجع إلى سبب يتعلق بشخص الملك، إذ كانت مقيدة تتصف بالغموض وكانت نتائجها جزائية. إمّا في النظام البرلماني فإنها على العكس، إذ إنّ الموضوع أصبح يتعلق بالممارسة الموضوعية للسلطة السياسية، واختلفت نتائجها كذلك إذ أصبحت المسؤولية الناتجة عنها سياسية فقط.

ومما تجدر الإشارة إليه أنّه ليس من الضروري أن يشير الدستور بشكل صريح إلى قاعدة التوقيع المجاور، وإنما يكفي أن يشار إليها بعبارة أو لفظ يدلّ عليها، وهذا ما سنبحثه في هذا المطلب وذلك في فرعين نخصص الأول لتطبيقات قاعدة التوقيع المجاور في المجال التشريعي، والثاني لتطبيقاتها في المجال التنفيذي.

الفرع الأول: تطبيقات قاعدة التوقيع المجاور في المجال التشريعي:

تتضح حالات التطبيق التشريعي للتوقيع المجاور في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في عدة أمور منها اقتراح القوانين والتصديق عليها وإصدارها. ففيما يخص حق اقتراح القوانين نصّ الدستور في المادة (٦٦) منه على أنّ (تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء تمارس صلاحياتها على وفق الدستور والقانون).

ونص في المادة (٦٠ / أولاً) على أنّ (مشروعات القوانين تُقدّم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء...) يتضح من هذا النص أن رئيس الجمهورية غير مسؤول من الناحية السياسية في العراق؛ لأنه رمز لوحدة العراق، وصلاحياته تشريفية، فعندما يروم تقديم مشروعات القوانين فمن الواجب أن يقترن طلبية مع توقيع رئيس مجلس الوزراء^(٢٣).

أما حق التصديق على القوانين وإصدارها فقد نصّ الدستور على أنّ رئيس الجمهورية هو الذي يصادق على القوانين ويصدرها، وذلك في المادة (٧٣ / ثالثاً) منه على أنّ رئيس الجمهورية (يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتُعَدُّ مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها).

والإصدار على وفق رأي بعض الفقهاء^(٢٤)، ليس له سوى معنى واحد وهو أنه شهادة من رئيس الجمهورية بأن هذا القانون جاء موافقاً للأحكام الدستورية. ومن المعروف أن رئاسة الجمهورية في دستور ٢٠٠٥ العراقي تتكون من ثلاثة اشخاص يطلق عليهم مجلس الرئاسة إذ لا بد أن يحمل القانون المشرع ثلاث توقيعات حتى يعد نافذاً، وجدير بالطرح أن عملية التشريع في العراق تمر بسلسلة مخاضات عسيرة فلا بد أن يحصل المشروع على رضا وقناعة الحكومة ومن ثم رضا اطراف كثيرة في مجلس النواب ثم رضا أعضاء مجلس الرئاسة. وتظهر قاعدة التوقيع المجاور أيضاً في مسألة اقتراح تعديل الدستور إذ نصت المادة (١٢٦) أولاً) على أن (الرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء أو لخمس أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور).

كذلك ينص الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ في المادة (٣١) منه على أن (الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها)^(٢٥).

وعليه فإن القوانين المصادق عليها من قبل الملك يجب أن تحتوي على توقيع رئيس الوزراء، والوزير المختص، كما أن الأنظمة التنفيذية والتي تصدر تنفيذاً للقوانين وتفصل أحكامها، فإنها تستلزم توقيع الملك فضلاً عن توقيع رئيس الوزراء، والوزير المختص. كذلك الحال فيما يخص رئيس الجمهورية اللبناني، الذي منحه الدستور دوراً بارزاً في العملية التشريعية سواء أكان بتقديم مشاريع القوانين أم طلب إعادة النظر بالقانون والإصدار، إلا أن هذه الصلاحيات لا تكون منفردة بل مشتركة مع مجلس الوزراء حيث نصت الفقرة (٦) من المادة (٥٣) على أن (يجعل مشاريع القوانين التي ترفع إليه من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب)^(٢٦).

كما أن لرئيس الجمهورية اللبناني حق طلب إعادة النظر في القوانين، وهو ما يعد سلطة رقابية على أعمال مجلس النواب، وهذا الحق مقيّد دستورياً باعطائه لمرة واحدة وضمن المدة المحددة لإصداره، وهذا ما نصت عليه المادة (٥٧): (لرئيس الجمهورية وبعد اطلاع مجلس الوزراء حق طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره، ولا يجوز أن يرفض طلبه، وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من إصدار القانون إلى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة أخرى في شأنه، وإقراره بالغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً، وفي حال انقضاء المرحلة من دون إصدار القانون أو إعادة، يعد القانون نافذاً حكماً ووجب نشره)^(٢٧).

أما فيما يخص مرحلة إصدار القوانين نصت المادة (٥٦) من الدستور اللبناني على أن (يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي تمت الموافقة عليها خلال شهر بعد إحالتها إلى الحكومة ويطلب نشرها)^(٢٨).

إذ تشير هذه المادة إلى توقيع رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة على القوانين. كما منح الدستور اللبناني لرئيس الجمهورية حقاً بإصدار مرسوم يقضي بتنفيذ مشاريع قوانين قررت الحكومة كونها مستعجلة بهدف تسريع عملية التشريع، وهذا ما نصت عليه المادة (٥٨) (كل مشروع قانون تقررّ الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء مشيرة إلى ذلك في مرسوم الاحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً من طرحه للمجلس وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة من دون أن يبت به أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء)^(٢٩).

أما في الدستور الكويتي لعام ١٩٦٣ فإن قاعدة التوقيع المجاور تظهر في المجال التشريعي من خلال ثلاثة أمور، وهي: حق اقتراح القوانين، وحق تصديقها وإصدارها، وحق الاعتراض على مشروعات القوانين، فحق اقتراح القوانين يثبت للأمير وأعضاء مجلس الأمة، وهذا ما نصّت عليه المادة (٦٥) من الدستور (للامير حق اقتراح القوانين)^(٣٠).

والأمير يمارس هذا الاختصاص بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية، مما يقتضي أن يباشر اختصاصه هذا عن طريق المراسيم، إذ يُقدّم مقترح القانون إلى مجلس الأمة بمرسوم يحمل توقيعات الأمير، ورئيس مجلس الوزراء، والوزير المختص الذي يدخل القانون المقترح في نطاق اختصاص وزارته^(٣١).

أما فيما يخص حق تصديق القوانين وإصدارها فهي أيضاً من اختصاص رئيس الدولة كما نصّت المادة (٦٥) على ذلك (للامير التصديق على القوانين)^(٣٢).

وعملية التصديق والإصدار تتمان في آنٍ واحدٍ في الكويت، وهذا ما نصّت عليه ديباجة إصدار القوانين في الكويت على النحو الآتي:

(بعد الاطلاع على الدستور وافق مجلس الأمة على القانون التي نصّه وقد صدقنا عليه وأصدرناه).

ويشير الدستور الكويتي إلى أن القانون المُصدّق عليه من قبل الأمير يحمل توقيعه، وتوقيع رئيس مجلس الوزراء، وتوقيع الوزير المختص إن وجد تطبيقاً لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور، حيث أن الذي يتحمل مسؤولية إصدار القانون هنا هو رئيس الحكومة، كذلك فيما يخص حق الاعتراض على القوانين فإنّه يكون بمرسوم مسبب وهذا ما نصّت عليه المادة (٦٦)،

وأنّ هذا المرسوم يجب أن يحمل توقيع الأمير، ورئيس مجلس الوزراء، والوزير المختص إن وجد (٣٣).

الفرع الثاني: تطبيقات قاعدة التوقيع المجاور في المجال التنفيذي:

بعد أن تحدثنا عن تطبيقات قاعدة التوقيع المجاور في المجال التشريعي وأشرنا إلى الكثير من النصوص الدستورية في هذا المجال، سنتحدث هنا عن تطبيق هذه القاعدة في المجال التنفيذي والنصوص الدستورية في هذا المجال كثيرة سواء أكانت في الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥، أم في الدساتير الأخرى التي سنشير إلى البعض منها فيما يأتي:

أولاً: إصدار العفو الخاص

العفو الخاص: هو الذي يستثني بعض الجرائم، وقد نصّت المادة (٧٣/ أولاً) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ على أن يصدر العفو الخاص بمرسوم جمهوري من رئيس الجمهورية بتوصية من مجلس الوزراء، وهذا يعني أن مرسوم العفو الخاص لم يصدر ما لم يكن هناك اتفاق مسبق بين رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية، كما أن رئيس مجلس الوزراء عندما يرفع التوصية تكون موقعة منه، ثم يوقعها رئيس الجمهورية والمسؤولية هنا تقع على عاتق الحكومة.

كذلك الحال فيما يخص الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، فإنه أوجب أن يُوقع مرسوم العفو رئيس الجمهورية، ورئيس الوزراء، ووزير العدل، وفي ذلك إشارة واضحة لقاعدة التوقيع المجاور.

وتنصّ المادة (٣٨) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ على أن للملك حق اصدار العفو الخاص وتخفيض العقوبة، وأما العفو العام فيقرّ بقانون خاص.

عندما يصدر هذا العفو تكون الوزارة مسؤولة أمام مجلس النواب عنه، إذ إنه من الحقوق العامة التي يمارسها الملك بموجب الدستور وليس حقاً شخصياً، ومما يترتب على ذلك لزوم توقيع رئيس الوزراء والوزراء المختصين على هذه الارادة.

كذلك ينصّ دستور الكويت لسنة ١٩٦٣ في المادة (٧٥) منه على أن (للامير أن يعفو بمرسوم عن العقوبة أو أن يخفّضها، أما العفو الشامل فلا يكون إلا بقانون، وذلك عن الجرائم المقترفة قبل اقتراح العفو).

يتضح من هذا النص، أنّ العفو الشامل يتم بقانون بينما العفو الخاص يتم بمرسوم إذ إنه ينصب على العقوبة دون الجريمة نفسها، وهنا تظهر قاعدة التوقيع المجاور إذ تمتد لتطبيق في الحالات التي تتضمن ممارسة قدر من السلطة التقديرية كما هو الحال في العفو الخاص (٣٤).

ثانياً: المصادقة على المعاهدات:

المعاهدات: هي اتفاق بين أكثر من شخص من أشخاص القانون الدولي، مما يرتب التزامات متبادلة بينهم، تمر المعاهدة بمراحل متعددة قبل أن تكون قابلة للتنفيذ ومن أهم هذه المراحل هي المفاوضات، التي تتم بين ممثلي الدولة وممثلي الطرف الآخر، وقد يكون هؤلاء الممثلون رئيس الدولة ومعه وزير خارجيته أو غيره من الوزراء أو المسؤولين^(٣٥).

فهذه المرحلة (المفاوضات) والمرحلة التي تليها وهي التوقيع على المعاهدة تستقل بها السلطة التنفيذية، فالمفاوضات قد تتم في البداية على مستوى السفراء، فإذا وصلت إلى مرحلة متقدمة جاز أن يشترك فيها وزراء الخارجية أو رؤساء الوزراء ورؤساء الدول على وفق أهمية المعاهدة^(٣٦).

فرئيس الدولة في النظام البرلماني لا يشارك في مفاوضة إلا ومعه رئيس الوزراء ووزير الخارجية، وعلى الرغم من ذلك فهو يستطيع طبقاً لقواعد القانون الدولي أن يربط دولته في مواجهة العالم الخارجي، وعلى الوزارة أن تنفذ هذا الارتباط كونها هي المسؤولة. وقد نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٧٣) على أن (يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية :

ثانياً/المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات بعد موافقة مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها)

كما أن الدستور اللبناني اعتمد أيضاً مبدأ مشاركة رئيس الجمهورية مع رئيس الحكومة بشأن المفاوضات لأجل عقد وإبرام المعاهدات الدولية، فالمادة (٥٢) من الدستور اللبناني تنص على أن (يتولى رئيس الجمهورية المفاوضات في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة ولا تصبح مبرمة إلا بموافقة مجلس الوزراء، وتطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما تمكنها من ذلك مصلحة البلاد، وسلامة الدولة، أما المعاهدات التي تتطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها فلا يمكن إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النواب).

فمن خلال نص المادة أعلاه يتضح أن رئيس الجمهورية ملزم باتخاذ الاجراءات الدستورية المقيدة لصلاحياته بالاتفاق مع رئيس الحكومة، بشأن تولي المفاوضات لعقد المعاهدة، إلا أن نفاذ هذه المعاهدة يستلزم توفير شرطين هما موافقة ثلثي أعضاء مجلس الوزراء، وإصدارها من قبل رئيس الجمهورية.

فيما يخص المعاهدات التي تتطوي على شروط مالية فلا يجوز فسخها إذ اشترط المشرع شرطاً أساسياً وهو موافقة مجلس النواب عليها.

كذلك ينص الدستور الكويتي النافذ لسنة ١٩٦٣ في المادة (٧٠) على أن (يبرم الأمير، المعاهدات بمرسوم ويبلغها مجلس الأمة فوراً مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون للمعاهدة قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية).

ثالثاً: دعوة مجلس النواب للانعقاد:

تُجمع الدساتير في النظم البرلمانية على تحديد مواعيد محددة لاجتماع مجلس النواب، لكن يجوز للسلطة التنفيذية استثناء تأجيل انعقاد البرلمان إذا حدث طارئ يستدعي التأجيل، أو على العكس تطلب انعقاده لظرف استثنائي على أن تنصّ الدساتير على ذلك (٣٧).

ومن اختصاصات رئيس الجمهورية في العراق وفي ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ دعوة مجلس النواب للانعقاد، وذلك بموجب المادة (٥٤) من الدستور، وكذلك الحال فيما يخص دعوة مجلس النواب لجلسة استثنائية التي تكون مقررة للمواضيع التي أوجبت الدعوة فإنها من حق رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو خمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب وهذا ما نصّت عليه المادة (٥٨) من الدستور.

وفي الدستور الفرنسي يجوز دعوة البرلمان إلى عقد دورات غير عادية على أن يكون ذلك بمرسوم من رئيس الجمهورية يدعو إلى انعقاد وفصّ هذه الدورات ويتمتع رئيس الجمهورية بهذا الاختصاص بسلطة تقديرية كاملة، ويخضع هذا الاختصاص إلى التوقيع المجاور من قبل الوزير الأول.

وقد اتجه المشرّع الدستوري اللبناني إلى وضع قيود، والتي على السلطة التنفيذية مراعاتها عند استخدامها، سواء أكان لطلب الانعقاد أو التأجيل، إذ أعطى حقّ فتح دورة استثنائية لرئيس الجمهورية بالاتفاق على ذلك مع رئيس الحكومة، على أن يحدد تاريخ افتتاح الجلسة واختتامها وبرنامجه بمرسوم، ولم يحدد المشرع سبباً معيناً لمثل هذه الدعوة.

كما أن للنواب حقّ الطلب بالغالبية المطلقة من رئيس الجمهورية ودعوة البرلمان إلى عقد جلسة استثنائية أيضاً. وفي هذه الحالة فإنّ رئيس الجمهورية ملزمٌ بتلبية طلب الأكثرية النيابية، على أن يتضمن الطلب موعد افتتاح الدورة واختتامها وبرامجها (٣٨).

أمّا مسألة تأجيل الانعقاد فإنّ المادة (٥٩) من الدستور اللبناني نصّت على أن (الرئيس الجمهورية تأجيل انعقاد المجلس إلى أمدٍ لا يتجاوز شهراً واحداً، وليس له أن يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد).

واستناداً إلى هذه المادة فإن رئيس الجمهورية ملزم بتحديد مدة للتأجيل لا تتجاوز شهراً واحداً. كما أن هذا الحق لا يمكن أن يتم اللجوء إليه لأكثر من مرتين في العقد الواحد. واستناداً لنص المادة (٥٤) فإن ممارسة رئيس الجمهورية لهذه الصلاحية تحتاج إلى موافقة مجلس الوزراء؛ لأن الحكومة هي التي تتحمل تبعه هذا العمل.

أما الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٣ فقد نصّ في المادة (٨٦) على اختصاص دعوة مجلس الأمة للانعقاد وفض دوراته وتأجيل اجتماعاته وحلّ مجلس الأمة إذ نصّت على (يعقد المجلس دوره العادي بدعوة من الأمير خلال شهر أكتوبر من كل عام وإذا لم يصدر مرسوم الدعوة قبل الشهر المذكور عدّ موعد الانعقاد الساعة التاسعة من صباح يوم السبت الثالث من ذلك الشهر، فإذا صادف هذا اليوم عطلة رسمية، اجتمع المجلس في صباح أول يوم يلي تلك العطلة).

كما تنصّ المادة (٨٩) من الدستور الكويتي على أن (يعلم الأمير فضّ ادوار الاجتماع العادية وغير العادية) وتنصّ المادة (١٠٦) منه على أن (للامير أن يؤجل بمرسوم، اجتماع مجلس الأمة لمدة لا تتجاوز شهراً، ولا يتكرر في دور الانعقاد الواحد إلا بموافقة المجلس ولمرة واحدة، ولا تحسب مدة التأجيل ضمن فترة الانعقاد).

كذلك نصت المادة (١٠٧) من الدستور نفسه على (للامير أن يحلّ مجلس الأمة بمرسوم يبين فيه أسباب الحل، على أن لا يجوز حلّ المجلس لذات الأسباب مرة أخرى).

ومما يتضح من النصوص الدستورية السابقة أنّ قاعدة التوقيع الوزاري المجاور تشمل السلطة التقديرية التي يملكها الأمير في دعوة مجلس الأمة للانعقاد أو تأجيل اجتماعاته أو اتخاذ قرار لحله. وهذا يتطلب الاتفاق التام بين الأمير ومجلس الوزراء (٣٩).

رابعاً: منح الأوسمة والنياشين:

تتضمن المادة (٧٣/ خامساً) من الدستور العراقي النافذ على أن رئيس الجمهورية يمارس منح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وفقاً للقانون، وهذا يعني أن صلاحية منح الأوسمة والنياشين للقادة العسكريين أو المبدعين يتم بإصدار مرسوم جمهوري من قبل رئيس الجمهورية، ولكن ذلك لا يتم إلا بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، وهنا يتحقق التوقيع المجاور، إذ يتم الاتفاق مسبقاً من قبل الحكومة على الأشخاص المستحقين للأوسمة، ثم يرسل رئيس مجلس الوزراء هذه الأسماء بتوصية إلى رئيس الجمهورية لإصدار مرسوم خاص بذلك.

وقد نصّت المادة (٣٧) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ على أن (للملك أن ينشئ ويمنح ويسترد الرتب المدنية والعسكرية والأوسمة والقاب الشرف الأخرى، وله أن يفوض هذه السلطة إلى غيره بقانون خاص).

وهناك خلاف فقهي حول هذا النص، فهل تعد ممارسة الحقوق الواردة في نص المادة أعلاه من قبل الملك من قبيل الأعمال الشخصية التي يمارسها الملك بمفرده، أم تعتبر من الأمور ذات الصلة بالشؤون العامة وتستوجب التوقيع المجاور^(٤٠).

فالبعض يرى أن منح الرتب والأوسمة تعد من الاختصاصات التنفيذية التي ترتب المسؤولية على الحكومة أمام مجلس النواب، أما البعض الآخر يرى أن ممارسة هذا الاختصاص يعد من الحقوق الشخصية التي يمارسها الملك بمفرده^(٤١).

كذلك أعطى الدستور اللبناني لرئيس الجمهورية صلاحية منح أوسمة الدولة بمرسوم يوقعه رئيس مجلس الوزراء، واعتبر هذا الحق من الصلاحيات المشتركة التي يمارسها رئيس الجمهورية مع رئيس الوزراء وهذا ما نصت عليه المادة (٥٣) من الدستور اللبناني.

كما نصت المادة (٧٦) من دستور الكويت لعام ١٩٦٣ على أن (يمنح الأمير أوسمة الشرف على وفق القانون)، وقد جرى العمل على أن يتم منح الأوسمة بنوعيتها المدني والعسكري بأمر أميري.

وقد نصّت المادة الأولى من قانون منح أوسمة الشرف العسكرية على أن (يكون منح الأوسمة والأنواط العسكرية بأمر أميري). وأيضاً سار في هذا الاتجاه قانون منح أوسمة الشرف المدنية.

يرى جانب من الفقهاء أن هذا الاتجاه يتعارض مع أحكام الدستور التي تبين أن الأمير يتولى سلطاته بواسطة وزرائه.

ومما تقدّم يتضح أن قاعدة التوقيع المجاور تمتد حسب نصوص الدستور إلى مباشرة هذا الاختصاص أيضاً فلا عبرة بالممارسات التي لا تتفق مع أحكام الدستور^(٤٢).

خامساً: قبول تعيين السفراء:

تعد مسألة اختيار السفير ذات أهمية كبيرة لأنه يمثل الدولة في الخارج لذا يحاط أمر تعيينه بقيود دستورية.

ودستور ٢٠٠٥ العراقي منح رئيس الجمهورية اختصاص قبول تعيين السفراء، وبما أن رئيس الجمهورية يبادر إلى قبول أوراق اعتماد السفراء فإن المقابلة تتم بحضور أحد الوزراء، مما يعني أن رئيس الوزراء قد أبدى موافقته ضمناً على ذلك وأن هذا الاختصاص مشترك بين

رئيس الوزراء ورئيس الجمهورية كذلك من الصلاحيات المشتركة بين رئيس الدولة والحكومة التي تستوجب التوقيع الوزاري المجاور في الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ بعد تعديله في عام ٢٠٠٨ في المادة (١٣) على أن (يوقع رئيس الجمهورية الأوامر والمراسيم التي يتداول بشأنها في مجلس الوزراء، ويعين في الوظائف المدنية والعسكرية، ويعين في مجلس الوزراء المستشارين في الدولة، وكبير المستشارين في جوقة الشرف، والسفراء والمبعوثين فوق العادة...).

وقد اتجه المشرع اللبناني إلى اشراك مجلس الوزراء مع رئيس الجمهورية في مسألة تعيين السفراء، إذ لم يعطى الرئيس حق الانفراد بتعيين السفراء أو ايفادهم لتمثيل لبنان، بل هو يتشارك مع مجلس الوزراء في هذه الصلاحية، وتحديداً يتم التعيين بموافقة ثلثي اعضاء مجلس الوزراء وهذا ما جاء في الفقرة (٥) من المادة (٦٥) من الدستور اللبناني^(٤٣).

كذلك جاء في المادة (٧٤) من الدستور الكويتي (يعين الأمير الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين لدى الدول الأجنبية ويعزلهم على وفق القانون، ويقبل ممثلي الدول الأجنبية لديه)، فهذا النص لا يعني قيام الأمير بالتوقيع على قرارات تعيين كافة الموظفين في الدولة وإنما يعني أنّ الموظفين المدنيين والعسكريين إنما يتم تعيينهم من قبل الأمير، على وفق أحكام القانون كونهم موظفين لديه، كما لا يمنع من توقيع الأمير على قرارات تعيين الموظفين الذي ينصّ القانون على صدور مرسوم أميري بتعيينهم كالوزراء والسفراء والقضاة وضباط الجيش^(٤٤).

سادساً: سلطة إصدار المراسيم الجمهورية:

لرئيس الجمهورية في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ إصدار المراسيم الجمهورية والتي تحمل طابع التنفيذ للقوانين وأن تنفيذ القوانين يحمل بين طياته توقيعاً مجاوراً إذ نصت على ذلك المادة (٧٣/ سابعاً) من الدستور.

ومن الدساتير التي نصت على ذلك أيضاً الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ في المادة (١٩) التي نصت على أنه (يوقع الوزير الأول ويوقع الوزراء المختصون على المراسيم الصادرة عن رئيس الجمهورية)^(٤٥).

وكذلك الحال فيما يخص الدستور اللبناني النافذ في المادة (٥٤) التي عدلت بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ والتي تنصّ على أنّ (مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصون، ما خلا مرسوم

تسمية رئيس الحكومة، ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو عدها مستقيلة، أما مرسوم إصدار القوانين فيشترك معه في التوقيع عليه رئيس الحكومة^(٤٦).

سابعاً: إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ:

تنص المادة (٦١/ أ) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ على أن من اختصاصات مجلس النواب (الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ غالبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء).

كذلك نصت الفقرة الأولى من المادة (١٢٥) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ الأردني على أنه (في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعّد معها أن التدابير والاجراءات الخاصة بحالة الطوارئ غير كافية للدفاع عن المملكة فللملك بناءً على قرار مجلس الوزراء أن يعلن بإرادة ملكية الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة أو أي جزء منها).

يتضح من هذا النص أن اعلان الأحكام العرفية في المملكة الأردنية يخضع إلى قاعدة التوقيع المجاور من قبل مجلس الوزراء والملك.

كذلك ينص الدستور الكويتي النافذ لسنة ١٩٦٣ في مادته (٦٨) على أن الحرب الدفاعية تُعلن بمرسوم من قبل الأمير، وهذه المادة تعد إحدى تطبيقات قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الدستور الكويتي، إذ شملت هذه القاعدة اعلان الحرب الدفاعية فلا بدّ أن يكون للأمير الذي هو رئيس الدولة رأي في القرار الذي يتخذ من قبل مجلس الوزراء في شأن إعلان الحرب الدفاعية أي تلك التي تفرض على دولة الكويت.

كذلك نصت المادة (٦٩) من نفس الدستور على أن ((يعلن الأمير الحكم العرفي في أحوال الضرورة التي يحددها القانون، وبالإجراءات المنصوص عليها فيه، ويكون إعلان الحكم العرفي بمرسوم، ويُعرض هذا المرسوم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً التالية للبت في مصير الحكم العرفي)).

ثامناً: حلّ مجلس النواب:

نصت المادة (٦٤/ أولاً) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ على أن (يُحلّ مجلس النواب الغالبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء).

يتّضح من النص السابق أنّ حلّ مجلس النواب يكون بطلب مُتقدّم به من ثلث أعضائه أو من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية أي أنّ الطلب الذي يُقدّم من قبل رئيس

مجلس الوزراء لا بُدَّ أن يكون موقعاً من قبل رئيس الجمهورية. وما هذا إلا تطبيقٌ مهمٌّ من تطبيقات التوقيع المجاور.

كذلك ينص الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ على أن (الرئيس الجمهورية بعد التشاور مع الوزير الأول ورؤساء المجالس أن يعلن حلَّ الجمعية الوطنية....).

ويتضح من النص أعلاه أن رئيس الجمهورية عندما يروم حلَّ الجمعية الوطنية عليه أن يشاور الوزير الأول، ورؤساء المجالس دون الالتزام برأيهم.

أما الدستور اللبناني فقد كان سابقاً وقبل التعديلات الدستورية ينصّ على صلاحية رئيس الجمهورية المطلقة في اتخاذ قرار حلّ مجلس النواب. أما بعد التعديل أصبحت المادة (٥٥) تنص على أنه (يعود لرئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في المادتين (٦٥، ٧٧) من هذا الدستور، الطلب إلى مجلس الوزراء حلّ مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة، فإذا قرّر مجلس الوزراء ذلك، لحلّ المجلس ويصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحلّ، وفي هذه الحالة تجتمع الهيآت الانتخابية على وفق احكام المادة ٢٥ من الدستور).

وباستقراء المادة المعدلة أعلاه يتبين أنّ رئيس الدولة باتَ يحتاج إلى قرارٍ لحلّ البرلمان، يتخذه مجلس الوزراء، إذ يتّخذ مرسوم الحلّ بناءً على موافقة مجلس الوزراء وهذه الموافقة ضرورية سواء أكانت مبادرة الحلّ من الرئيس، أم من الحكومة فاتفاق الرئيس والحكومة من خلال مجلس الوزراء هو ضروري لصلاحية المرسوم^(٤٧).

الخاتمة:

بعد أن أنهينا كتابة بحثنا لا بدّ أن نبين بعض النتائج.

١- نشأة قاعدة التوقيع المجاور جاء نتيجة لتضافر عوامل متعددة منها ما هو موضوعي، ومنها ما هو تاريخي، فالعوامل الموضوعية تتمثل في إبعاد الصفة التحكيمية عن القرار المتخذ من قبل الحاكم المطلق وذلك بأن تتم الاستشارة بشأنه، أما التاريخية فتتمثل في كثرة الأعمال التي يقوم بها الحاكم، لذلك كان لا بد من وجود مستشار يضع توقعه إلى جانب الحاكم للدلالة على مسؤوليته عن القرار المتخذ.

٢- نتيجة لظروف تاريخية شهدتها انكلترا (مهد النظام البرلماني) خلال المدة التي شهدت صراعاً شديداً بين الملك والبرلمان تخللتها العديد من الثورات ضد السلطان المطلق لملوك انكلترا، تطورت قاعدة التوقيع المجاور على نحو يصبّ في تقوية سلطات الوزارة على حساب سلطات رئيس الدولة.

٣- إنّ الأساس القانوني لقاعدة التوقيع المجاور يرتبط مع مسؤولية الوزارة السياسية، ففي النظام البرلماني تتصف الوزارة بالتضامن بين أعضائها، وما يؤسس على ذلك أنّ قاعدة التوقيع المجاور تظهر في الأعمال المشتركة التي يتخذها الوزراء مجتمعين أو منفردين وتستند على المسؤولية السياسية؛ وسبب ذلك هو أن الوزراء لا يمكن تحميلهم مسؤولية عمل لم يشاركوا في التوقيع عليه، فالتوقيع المجاور يعني قبول الوزراء تحمل المسؤولية عن الأعمال التي وقعوا عليها.

٤- قاعدة التوقيع المجاور من مقتضيات مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية ومما يلاحظ ليس كلّ توقيع مجاور ينصّ عليه الدستور يجعل النظام السياسي نظاماً برلمانياً إلا أنه لا وجود للنظام البرلماني بدون قاعدة التوقيع المجاور.

الهوامش:

- (١) د. عادل الطباطبائي، النظام الدستوري في الكويت (دراسة مقارنة)، ط١، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٨٥، ص ٥٤٠.
- (٢) د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص ٢٣٥ - ٢٣٦.
- (٣) المصدر نفسه، ص ٢٣٦.
- (٤) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات، الجامعية الأسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٢١٢.
- (٥) د. عبد الناصر محمد وهبة، الحرية السياسية بين الشريعة الإسلامية والقانون الوصفي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٨٣ - ١٨٤.
- (٦) د. ابراهيم درويش، النظام السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨، ص ١٣٢.
- (٧) د. عادل الطباطبائي، النظام الدستوري في الكويت، المصدر السابق، ص ٥٤٢ - ٥٤٣.
- (٨) د. وحيد رأفت، د. وايت ابراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٣٧، ص ٥٠٦.
- (٩) د. عادل الطباطبائي، النظام الدستوري في الكويت، المصدر السابق، ص ٥٤٠.
- (١٠) د. السيد صبري، حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٥٣، ص ١٩.
- (١١) د. عادل الطباطبائي، النظام الدستوري في الكويت، المصدر السابق، ص ٢٠.
- (١٢) د. حميد حنون، الأنظمة السياسية، ط٣، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٦٥.
- (١٣) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، ١٩٤٩، ص ١٩٥.
- (١٤) د. عادل الطباطبائي، النظام الدستوري في الكويت، المصدر السابق، ص ٢.
- (١٥) د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٤١٧.

- (١٦) د. محمد قدري حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، اطروحة دكتوراه، مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٧، ص ٢٢٧.
- (١٧) جورج بيردو، الديمقراطية محاولة تركيبية، ترجمة سالم نصر، مطبعة دار الصحافة، بيروت، لبنان، ١٩٦٣، ص ٤٥.
- (١٨) علي مجيد العنكي ود. لمى علي الظاهري، قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الانظمة الدستورية المعاصرة، ط ١، ٢٠١٨، المركز العربي، ص ٢١.
- (١٩) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المصدر السابق، ص ١٩٥.
- (٢٠) د. عادل الطباطبائي، النظام الدستوري في الكويت، المصدر السابق، ص ٥٤١.
- (٢١) د. أنور مصطفى الأهواني، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، اطروحة دكتوراه، مقدمة إلى جامعة القاهرة، ١٩٤٥، ص ٦٥.
- (٢٢) علي مجيد العكيلي و د. لمى علي الظاهري، مدى تأثير التعددية الحزبية على رئيس الدولة، المركز العربي للنشر، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٩٠.
- (٢٣) د. احسان المفرجي، و د. كطران صغير، و د. رعد ناجي، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط ٢، توزيع المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٤٣٢.
- (٢٤) د. سعد عبد الجبار العلوش، مجموعة محاضرات القيت على طلبة الدراسات الأولية في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠١.
- (٢٥) د. عادل الطباطبائي، النظام الدستوري في الكويت، المصدر السابق، ص ٨٢.
- (٢٦) الدستور اللبناني، لعام ١٩٢٦.
- (٢٧) الدستور اللبناني، لعام ١٩٢٦.
- (٢٨) الدستور اللبناني، لعام ١٩٢٦.
- (٢٩) الدستور اللبناني، لعام ١٩٢٦.
- (٣٠) الدستور الكويتي، لعام ١٩٦٣.
- (٣١) د. علي السيد الباز، السلطات العامة للنظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٦، ص ٢٨٦.
- (٣٢) دستور الكويت، لعام ١٩٦٣.

- (٣٣) د. عادل الطباطبائي، قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في النظام البرلماني، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة التاسعة، العدد الثالث، ١٩٨٥، ص ٧٣.
- (٣٤) د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٠ - ١٩٧١، ص ٣٥٤.
- (٣٥) د. علي السيد الباز، السلطات العامة النظام الدستوري الكويتي، المصدر السابق، ص ١٣٦.
- (٣٦) د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، المصدر السابق، ص ٣٤٢.
- (٣٧) د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٥٤.
- (٣٨) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٧١٨.
- (٣٩) د. عادل الطباطبائي، قاعدة التوقيع الوزاري المجاور، المصدر السابق، ص ٧٧.
- (٤٠) د. عوض رجب الليمون، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان في الأردن، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٤٨.
- (٤١) د. عادل المياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، الأردن، ١٩٧٢، ص ٦٨٧.
- (٤٢) د. عادل الطباطبائي، قاعدة التوقيع الوزاري المجاور، المصدر السابق، ص ٧٦.
- (٤٣) د. علي مجيد العكلي ود. لمى علي الظاهري، قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الأنظمة الدستورية المعاصرة، المركز العربي والتوزيع، ط ١، ٢٠١٨، ص ١٢٣.
- (٤٤) د. عادل الطباطبائي، قاعدة التوقيع الوزاري المجاور، المصدر السابق، ص ٧٤.
- (٤٥) د. سامح سعد محمد حسن علي، النظام السياسي المختلط، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٦، ص ١٠٨.
- (٤٦) د. ربيع مفيد العصيبي، الوزير في النظام السياسي، تقديم منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٣.
- (٤٧) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المصدر السابق، ص ٨٦٣.

المصادر :

أ - الكتب

- ١- د. ابراهيم درويش، النظام السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨
- ٢- د. احسان المفرجي، و د. كطران صغير، و د. رعد ناجي، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط٢، توزيع المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧.
- ٣- د. جورج بيردو، الديمقراطية محاولة تركيبية، ترجمة سالم نصر، مطبعة دار الصحافة، بيروت، لبنان، ١٩٦٣.
- ٤- د. حميد حنون، الأنظمة السياسية، ط٣، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠١٠.
- ٥- د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
- ٦- د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦
- ٧- د. ربيع مفيد العصيبي، الوزير في النظام السياسي، تقديم: د. مير عزت، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٣.
- ٨- د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦.
- ٩- د. سامح سعد محمد حسن علي، النظام السياسي المختلط، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٦.
- ١٠- د. السيد صبري، حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٥٣٠.
- ١١- د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، ١٩٤٩.
- ١٢- د. عادل الطباطبائي، النظام الدستوري في الكويت (دراسة مقارنة)، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، ط١، ١٩٨٥.
- ١٣- د. عادل المياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، الأردن، ١٩٧٢.
- ١٤- د. عبد الله اسماعيل البستاني، مساهمة في اعداد الدستور الدائم وقانون الانتخاب، مطبعة الرابطة، بغداد، ١٩٦٢.

- ١٥- د. عبد الناصر محمد وهبة، الحرية السياسية بين الشريعة الإسلامية والقانون الوصفي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤
- ١٦- د. علي السيد الباز، السلطات العامة للنظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٦
- ١٧- د. علي مجيد العكيلي و د. لمى علي الظاهري، مدى تأثير التعددية الحزبية على اختيار رئيس الدولة، المركز العربي للنشر، القاهرة، ٢٠١٧.
- ١٨- علي مجيد العكيلي ود. لمى علي الظاهري، قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الأنظمة الدستورية المعاصرة، المركز العربي والتوزيع، ط١، ٢٠١٨.
- ١٩- د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٣.
- ٢٠- د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات، الإسكندرية، ٢٠٠٤
- ٢١- د. وحيid رأفت، د. وايت ابراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٣٧
- ٢٢- د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٠-١٩٧١

ب - البحوث والرسائل والأطاريح والمحاضرات:

- ١- أنور مصطفى الأهواني، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، أطروحة دكتوراه، مقدمة إلى جامعة القاهرة، ١٩٤٥.
- ٢- سعد عبد الجبار العلوش، مجموعة محاضرات القيت على طلبة الدراسات الأولية في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠١.
- ٣- د. عادل الطباطبائي، قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في النظام البرلماني، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة التاسعة، العدد الثالث، ١٩٨٥
- ٤- عوض رجب الليمون، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان في الأردن، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠٠٦.

٥- محمد قدري حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، اطروحة دكتوراه، مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٧.

ج - الدساتير:

- ١- دستور لبنان لعام ١٩٢٦.
- ٢- دستور الأردن لعام ١٩٥٢.
- ٣- دستور فرنسا لعام ١٩٥٨.
- ٤- دستور الكويت، لعام ١٩٦٣.
- ٥- دستور العراق لعام ٢٠٠٥.