

ضرورة قاعدة التوقيع المجاور في النظام
البرلماني وطبيعتها

The necessity of the adjacent
signature rule in the parliamentary
system and its nature

Abstract

Abstract The first feature of the rule countersignature had appeared before the appearance of known parliamentary system at the present time, and that appearance was for one reason or another, as we will be seen through the research, this rule was developed with the evolution of the rules of political responsibility in a parliamentary system, It became a tool of balance tools between the authority and responsibility that granted to the head of state in a parliamentary system, and it devoted the political responsibility of the Ministry about the authorities that are subject to the countersignature to the prime minister, and the minister, or the ministers concerned. the countersignature rule returned in its inception to some of the reasons that led to its appearance before the appearance of the parliamentary system that well known and displayed on comparative constitutional systems. Some of these reasons is characterized by objectivity, those that can find them within the legal logic space for

م.د. عماد كاظم دحام



نبذة عن الباحث :

تدريسي في كلية
القانون – جامعة
الكوفة.

interpretation applies with the privacy of the parliamentary system, while the other is characterized by some of these reasons purely historic. Not only that, but the genesis of the countersignature rule coincided with the emergence of the political responsibility of the ministry in front of the Parliament following the transformation of the head of state authorities "King" of absolute powers to the authorities restricted . As the ministerial responsibility is the countersignature of the head of state in a parliamentary system within the scope of powers exercised by the Head of State is not in charge of the parliamentary system, it has become a countersignature rule and always associated with the parliamentary system So the countersignature rule in the parliamentary system considered of the substantive provisions of bilateral executive branch. It should be noted that not all the countersignature which stipulated in the Constitution makes the existing political system a parliamentary system, therefore, there is no exist for the parliamentary system without the presence of the countersignature rule, and if the Parliamentary system stripped from the countersignature rule that mean it moved away from democracy in the case of adoption of dual-head of the executive power, and if that happens it leads to proceed the head of state de facto authorities without such powers associated with responsibility, because he is not responsible to the Parliament, even if it decided the government's responsibility to parliament shall be then the democracy is faking, as the government was asked for the work that it did not make, but the Constitution prohibits the government to do it, therefore, the responsibility in this case non-existent. Eventually we have gone beyond the parliamentary system boundaries, which requires, that the government be responsible for what it done individually or in those acts that it share out with the head of state

ملخص

لقد ظهرت الملامح الأولى لقاعدة التوقيع المجاور قبل ظهور النظام البرلماني المعروف في الوقت الحاضر. وكان ظهورها لسبب أو لآخر. كما سوف يتضح من خلال البحث. على أنها تطوّرت بتطوّر قواعد المسؤولية السياسية في النظام البرلماني. إلى أن أضحت أداة من أدوات التوازن بين السلطة والمسؤولية الممنوحة لرئيس الدولة في النظام البرلماني: لا بل إنها كرّست المسؤولية السياسية للوزارة عن السلطات التي تخضع للتوقيع المجاور لرئيس الحكومة. والوزير. أو الوزراء المختصين . وتعود نشأتها الى بعض الأسباب التي أدت إلى ظهورها قبل ظهور النظام البرلماني المعروف في النظم الدستورية المقارنة. ويُنصّف البعض من هذه الأسباب بالموضوعية. أي تلك التي جُدد لها ضمن المنطق القانوني حيناً للتعديل ينطبق مع خصوصية النظام البرلماني. في حين يُنصّف البعض الآخر من هذه

الأسباب بالتاريخية البحتة. وليس هذا فحسب، بل إنَّ نشأة قاعدة التوقيع المجاور تزامنت مع نشأة المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان عقب التحول في سلطات رئيس الدولة "الملك" من السلطات المطلقة إلى السلطات المقيدة.

ولما كانت المسؤولية الوزارية تتمثل في التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الدولة في النظام البرلماني ضمن نطاق السلطات التي يمارسها رئيس الدولة غير المسؤول في النظام البرلماني، فقد أضحت قاعدة التوقيع المجاور مقترنة دائماً وأبداً مع النظام البرلماني .

لذا تُعدُّ قاعدة التوقيع المجاور في النظام البرلماني من المقتضيات الموضوعية لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، وما تجدر الإشارة إليه أنَّ ليس كلَّ توقيع مجاور ينصَّ عليه الدستور يجعل النظام السياسي قائماً نظاماً برلمانياً، كما إنَّه لا وجود للنظام البرلماني بدون وجود قاعدة التوقيع المجاور، فإذا جُرد النظام البرلماني من قاعدة التوقيع المجاور ابتعد عن الديمقراطية في حال تبني مبدأ ثنائية رأس السلطة التنفيذية، فإذا حدث ذلك فإنَّه يؤدي إلى أن يباشر رئيس الدولة سلطات فعلية دون أن تقتصر هذه السلطات بالمسؤولية، لكونه غير المسؤول أمام البرلمان، حتى لو تقررت مسؤولية الحكومة أمام البرلمان فتكون حينها الديمقراطية مزيفة، إذ إنَّ الحكومة تُسأل عن أعمال لم تقم بها، بل ويُحرَّم الدستور على الحكومة القيام بها، فالمسؤولية في هذه الحالة منعدمة، وبذلك نكون قد تجاوزنا حدود النظام البرلماني الذي يقتضي، أن تكون الحكومة مسؤولة عما قامت به من أعمال منفردة أو تلك التي تشترك بها مع رئيس الدولة

مقدمة

للقوف على بحث ضرورة قاعدة التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الدولة في النظام البرلماني، لا بدَّ من الإشارة إلى أنَّ النظام البرلماني هو نظام قائم على التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكان لا بدَّ من وجود رئيس دولة، يُمارس دور الحكم العادل الذي يجب أن يكون بعيداً عن الانحياز لأيٍّ من السلطتين على حساب الأخرى، إنَّما يعمل على إعادة التوازن كلما اختل. إذ إنَّه يُراقب، ويحاول أن يحافظ على هذا التوازن، وعلى ذلك، يُمنح بعض السلطات في سبيل تحقيق ذلك، وهو غير مسؤول، إنَّ لم يكن متمتعاً بمركز دستوري قوي، كما في النظام البرلماني المتطور "المعقلن"، فتكون سلطاته واسعة إلى حدٍّ ما على الرُّغم من عدم مسؤوليته سياسياً، فيعتمد بذلك إلى تنفيذ سياسته الشخصية عبر اختصاصاته الدستورية.

لذا فالصلة وثيقة بين مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني، وبين قاعدة التوقيع المجاور، التي تُعدُّ السبيل الدستوري والقانوني الذي ينقذ من خلاله رئيس الدولة، إلى ممارسة سلطاته الدستورية، وتُعدُّ في الوقت ذاته ضرورة في نظام سياسي قائم على التوازن والتعاون بين السلطات، كالنظام البرلماني، إذ لا وجود لهذا النظام ما لم توجد قاعدة التوقيع المجاور.

لذا، لا بدَّ لنا أن نتساءل في إطار هذه الدراسة عن الآلية التي نشأت عبرها قاعدة التوقيع المجاور، وهل أنها ظهرت بظهور النظام البرلماني ؟ وهل يعد التوقيع المجاور قرينة للنظام البرلماني ؟ ونتساءل عبر بحثنا هذا عن طبيعة قاعدة التوقيع المجاور التي تربط بين مبدأ عدم

مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني حينما يمارس سلطاته الدستورية وبين المسؤولية السياسية الملقاة على عاتق الوزارة جراء تلك الممارسة؟

وفي هذا الإطار. سوف نتحدّد دراستنا لهذا البحث. وللإجابة عن هذه التساؤلات تقتضي الدراسة تقسيمه إلى مبحثين :

يكرّس الأوّل لدراسة نشأة وتطوّر قاعدة التوقيع المجاور. ونبيّن في الثاني مضمون قاعدة التوقيع المجاور.

المبحث الأوّل: نشأة وتطوّر قاعدة التوقيع المجاور

لقد ظهرت الملامح الأولى لقاعدة التوقيع المجاور قبل ظهور النظام البرلماني المعروف في الوقت الحاضر. وكان ظهورها لسبب أو لآخر. كما سوف يتّضح من خلال البحث. على أنّها تطوّرت بتطوّر قواعد المسؤولية السياسية في النظام البرلماني. إلى أنّ أضحت أداة من أدوات التوازن بين السلطة والمسؤولية الممنوحة لرئيس الدولة في النظام البرلماني؛ لا بل إنّها كرّست المسؤولية السياسية للوزارة عن السلطات التي تخضع للتوقيع المجاور لرئيس الحكومة. والوزير. أو الوزراء المختصّين. ومن أجل الوقوف على نشأة قاعدة التوقيع المجاور وتطوّرهما. سوف نقسّم هذا المبحث إلى مطلبين:

نبحث في الأوّل نشأة قاعدة التوقيع المجاور. ونخصّص الثاني للبحث في مراحل تطوّر قاعدة التوقيع المجاور.

المطلب الأوّل: نشأة قاعدة التوقيع المجاور

تعود نشأة قاعدة التوقيع المجاور إلى بعض الأسباب التي أدّت إلى ظهورها قبل ظهور النظام البرلماني المعروف في النظم الدستورية المقارنة. ويتّصف البعض من هذه الأسباب بالموضوعية. أيّ تلك التي تجد لها ضمن المنطق القانوني حيّزاً للتفسير ينطبق مع خصوصية النظام البرلماني. في حين يتّصف البعض الآخر من هذه الأسباب بالتاريخية البحتة. وليس هذا فحسب. بل إنّ نشأة قاعدة التوقيع المجاور تزامنت مع نشأة المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان عقب التحوّل في سلطات رئيس الدولة "الملك" من السلطات المطلقة إلى السلطات المقيدة. وعلى هدي ما تقدّم. سوف نقسّم هذا المطلب إلى فرعين: نكرّس الأوّل لبيان الأسباب الموضوعية والتاريخية في نشأة قاعدة التوقيع المجاور. ونبيّن في الثاني التزامن بين نشأة قاعدة التوقيع المجاور وقواعد المسؤولية السياسية.

الفرع الأوّل: الأسباب التاريخية والموضوعية لنشأة قاعدة التوقيع المجاور.

يرجع الأصل التاريخي لقاعدة التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الدولة في النظام البرلماني والذي يصدر من رئيس الوزراء أو الوزير المختص أو كلاهما. إلى أسباب موضوعية تتّصف بالعمومية وأخرى تاريخية لا تقبل التعميم؛ أمّا الأسباب الموضوعية. فتتمثّل في تلك العادة التي اتّبعها الملوك في ظلّ نظام الملكية المطلقة. والتي تطوّرت وانتقلت إلى الدول الملكية الحديثة وتمثّلت بتوقيع مستشار إلى جانب توقيع الملك؛ ويعزى سبب وجود هذا

التوقيع إلى الرغبة في إبعاد الصفة التحكيمية، أو إبعاد الشبهة بإثمه اتَّخذ من قبل شخص الملك فقط، فوجود توقيع المستشار إلى جانب توقيع الملك، يعني أن هذا القرار المتَّخذ بصورة بيروقراطية، قد تمَّت الاستشارة بشأنه. تلك الاستشارة التي تظهر من خلال وجود التوقيع المجاور، غير أن الأهمية الحقيقية له تظهر في تحديد فكرة المسؤولية عن تصرفات رئيس الدولة غير المسؤول والتي انتقلت إلى النظام البرلماني فراح يتحملها الوزير الذي يوافق بوضع توقيع مجانب توقيع رئيس الدولة، إذ يتحمل في هذه الحالة الآثار الناجمة عن اتَّخاذ القرار^(١).

في حين يذهب أغلب الفقه إلى أن نشأة قاعدة التوقيع المجاور ترجع لأسباب تاريخية بحته في ظل النظام الإنكليزي، وقد سبقت ظهور النظام البرلماني السائد في الوقت الحاضر، والذي يُدين للنظام الإنكليزي في نشأته. فقد كانت أختام الملك مسلمة إلى كبار الموظفين والمستشارين، فإذا أراد الملك التوقيع على أمر معين، استدعى الموظف المسؤول عن الختم الخاص بالأمر المُعدَّ للتوقيع، وما دام الملك غير مسؤول، فقد تفرَّرت مسؤولية الموظف الذي بيده الختم، وتطوَّر الأمر شيئاً فشيئاً، حتى صار الموظف يضع توقيع مجانب ختم وتوقيع الملك^(٢).

فبحسب النظام الإنكليزي، كانت قاعدة التوقيع المجاور مسألة شكلية، تتمثل بأن إرادة الملك، ولكي تصبح ملزمة، لا بدَّ أن تأخذ شكلاً كتابياً مختوماً ببعض الأختام. ولما كان كلَّ ختم من أختام الملك مسلماً إلى أحد كبار موظفيه للمحافظة عليه، وله دون غيره من الموظفين الحق في استعماله للتصديق على توقيع الملك، صار بتوقيعه على الأمر الملكي، يتحمل المسؤولية. وهكذا، ظهر شخص مسؤول عن كلِّ عمل، أو أمر من أعمال وأوامر الملك الكتابية. واستمرت هذه القاعدة في النظام البرلماني الإنكليزي ثم انتقلت هذه القاعدة إلى سائر البلدان الأخرى التي تبنت بدورها النظام البرلماني حتى أضحى من المقرر والثابت أن كلَّ تصرف في شأن من شؤون الدولة، يصدر عن الملك، يجب أن يصحبه توقيع أحد الوزراء^(٣).

الفرع الثاني: تزامن نشأة قاعدة التوقيع المجاور مع نشأة المسؤولية السياسية إنَّ نشأة قاعدة التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الدولة في النظام البرلماني، أسست لمبدأ المسؤولية السياسية للوزارة عن تصرفات "الملك" غير المسؤول، بمعنى أن لا ينصرف مدلول المسؤولية إلى المسؤولية السياسية عن سياسة الحكومة ككل، إنما تلك المسؤولية الناجمة عن ممارسة رئيس الدولة لسلطاته عبر قاعدة التوقيع المجاور. ففي ظل الأنظمة الملكية المطلقة^(٤)، كان الاتجاه السائد يسير نحو التخلص من النتائج الناجمة عن مباشرة الملك السلطة السياسية، وقد أدَّى التطوُّر السياسي والدستوري إلى تقييد دور الملوك السياسي، والعمل على إيجاد البديل الذي يتحمل المسؤولية السياسية عن أعمال الملك^(٥).

ويُضح لنا، أن نشأة قاعدة التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الدولة في النظام البرلماني، وكغيرها من المبادئ والقواعد الدستورية، لم تنشأ بمعزل عن العوامل والأسباب الموضوعية والتاريخية التي تزامنت مع ظهورها قبل نشأة النظام البرلماني، بل إنَّ قاعدة

التوقيع المجاور قد أسست لأحد أركان النظام البرلماني - المسؤولية السياسية. ما ركز عليه بعض الفقه بالقول إنَّ المسؤولية السياسية تتمثل في التوقيع المجاور إلى جانب توقيع رئيس الدولة^(١).

المطلب الثاني: تطور قاعدة التوقيع المجاور

تضمّن التطور الذي مرّت به قاعدة التوقيع المجاور مرحلتين - تمثّلت المرحلة الأولى بكون صلاحيات رئيس الحكومة والوزير المختص هي في الحقيقة صلاحيات رئيس الدولة - بما يعني شكلية المشاركة وفقاً للدستور في ممارسة شؤون السلطة التنفيذية عبر قاعدة التوقيع المجاور. في حين تمثّلت المرحلة الثانية في انتقال جزء من السلطات المطلقة التي استأثر بها رئيس الدولة، بعد أن أضحي غير مسؤول. ونتيجة لذلك، تطوّرت قاعدة التوقيع المجاور لصالح رئيس الحكومة والوزير المختص.

وعلى ذلك، سوف نبحث تطوّر قاعدة التوقيع المجاور في فرعين:

فصل الأول للبحث في تطوّر قاعدة التوقيع المجاور لصالح رئيس الدولة.

والثاني لبيان تطوّر القاعدة لصالح رئيس الحكومة والوزير المختص.

الفرع الأول: تطوّر قاعدة التوقيع المجاور لصالح رئيس الدولة.

تجدر الإشارة إلى أنّ قاعدة التوقيع المجاور، ظهرت - كما ذكرنا - لصالح رئيس الدولة ابتداءً، وذلك في ظلّ الحكم الذي اتّصف بالسلطة المطلقة، وللوقوف على هذه المرحلة من مراحل تطوّر قاعدة التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الدولة في النظام البرلماني، لا بدّ من الإشارة إلى أنّ هذا التطوّر قد حدث خلال الفترة ما بين صدور "العهد الأعظم" (Magna carta) العام ١٢١٥م. وصولاً إلى تولّي شارل الثاني العرش العام ١٦٤٨م.

فقد غدا اقتران السلطة بالمسؤولية بمثابة المحور الأساس الذي يحرّك النظام البرلماني. وحيث إنّ مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة الذي ظهر وساد في إنكلترا قد أرسى معالم الوزارة المسؤولة أمام البرلمان باعتبار أنّ رئيس الدولة غير المسؤول سياسياً^(٢). ويتأثير الملكيات المطلقة التي سادت في تلك الحقبة من الزمن، يبدو أنّ التطوّر كان يصب في كفة رئيس الدولة.

من هذا المنطلق نجد أنّ قاعدة التوقيع المجاور، تبدو جليّة من خلال الاختصاصات والصلاحيات التنفيذية التي يمارسها رئيس السلطة التنفيذية غير المسؤول. كما إنّ تركيز السلطة التنفيذية في جزئياتها وعمومياتها في يد الملك غير المسؤول قد ساعد على ظهور المجلس الخاص (Private Council) الذي يمثّل البذرة الأولى لنشأة الوزارة، الذي اتّسع فيما بعد حتى تحوّل إلى نظام الـ (Cabinet) الذي امتدّ حتى العام ١٦٤٨م حينما ظهرت فكرة الوزارة المسؤولة أمام البرلمان. ومن أهمّ ما اتّصفت به هذه المرحلة هو تركيز السلطة المطلقة في يد الملك في النظام البرلماني الإنكليزي^(٣).

وبما أنّ السلطة المطلقة كانت للملك "الرئيس لفعلي للسلطة التنفيذية آنذاك"، فلا مجال للحديث عن اختصاصات وصلاحيات يستقل بممارستها الوزراء، إذ إنّ الوزارة لم تكن في ذلك الحين سوى آلة يستعين الملك بها على حكم البلاد. وتأكيداً على ذلك، كانت آلية تشكيل الوزارة (Cabinet) من الأمور التي يستقلّ بها الملك وحده، فيقوم باختيار

المستشارين الذين يتكوّن منهم طاقم الـ (Cabinet). ويعزلهم بدون قيدٍ أو شرط. كما إنّه بدايةً لا يختار للتعيين في ذلك المركز الهام إلاّ الأشخاص التابعين له والخاضعين لإرادته والمنقّذين لرغبائه. ونتيجة لذلك، نجد أنّ الوزارة في حينها لم تكن متجانسة وملتقّة حول رئيس واحد - كرئيس الوزراء حالياً- في الوزارات البرلمانيّة، فالاختلاف كبير بين نظام (Cabinet) في بداية نشأته، وبين الوزارة البرلمانيّة التي تستمدّ سلطتها من البرلمان لا من رئيس الدولة. وتسعى أيضاً لتنفيذ إرادة البرلمان لا إرادة رئيس الدولة "الملك"^(٩).

وكانت امتيازات التاج واسعة جداً، وتطال جميع اختصاصات السّلطة التنفيذية. فضلاً أنّ الوزارة لم تكن تعتمد في حينها إلاّ على ثقة الملك وحده، إذ إنّه يستقل في تعيين وعزل جميع مستشاريه، كما أنّ البرلمان بمجلسه لم يكن ليتدخل في ذلك. ولم يكن منصب الوزير الأوّل الذي ظهر فيما بعد واضح المعالم، لذا فإنّ الملك يعدّ هو الرئيس الأعلى والمحرّك الأساس للحكومة والسلطة التنفيذية على حدّ سواء^(١٠).

وعلى هذا النحو، نجد أنّ قاعدة التوقيع المجاور، بعد أن نشأت قبل ظهور النظام البرلماني، قد تطوّرت لصالح توسعة صلاحيات رئيس الدولة غير المسؤول، على حساب صلاحيات الوزارة المسؤولّة فقط أمام "الملك" في ذلك الحين. ولما كانت جميع سلطات رئيس الدولة ما خلا بعضاً منها، تظهر فيها قاعدة التوقيع المجاور لتوثيق التصرفات الصادرة من الملك غير المسؤول عن ممارسة هذه السلطات، انعكس الأمر بشكل مباشر وملحوظ على تطوّر قاعدة التوقيع المجاور، إلاّ أنّ التساؤل الذي يطرح في هذا الصدد هو: ما هي الفائدة التي حقّقها التوقيع المجاور في تلك المرحلة ما دام أنّ رئيس الدولة غير مسؤول؟ وإنّ الوزارة غير مسؤولّة سياسياً أمام البرلمان؟

إنّ رئيس الدولة "الملك" غير المسؤول، يجمع بين يديه جميع السلطات الخاصّة بالسلطة التنفيذية، ومن المستحيل عليه أن يلمّ عملياً بجميع شؤون هذه السلطة، ما يضطرّه في معظم الأحوال للاستعانة بوزرائه، إذ إنّه يمارس سلطة التوقيع على كثير من الأعمال دون التمكن من الإحاطة بجميع تفاصيلها، ما يستلزم أن تكون هذه الأعمال قد سبق تحضيرها بواسطة شخص مسؤول، يتحمّل تبعّة هذه الأعمال أمام رئيس الدولة. وهذا الشخص هو الوزير "أحد مستشاري الملك". لذا فإنّ الغرض من التوقيع المجاور، هو إثبات أنّ التصرف بكلّ تفاصيله لم يأت من شخص مجهول لا تقع عليه تبعّة أعماله، وما يدلّ على ذلك، إنّ الوزير وبصورة مسبّقة قد تثبّت من مضمون العمل، وفحواه، وتبعاته، قبل أن يُقدّم على التوقيع بجانب توقيع رئيس الدولة. وهكذا، فإنّ الفائدة المتحقّقة من التوقيع المجاور آنذاك كانت تتمثّل أيضاً في أنّ عدم توقيع الوزير هو بمثابة عدم توقيع الملك "رئيس الدولة"، وهو انتفاء للصفة الرسمية عن العمل الخاضع للتوقيع المجاور، وبالتالي يعدّ تصرفاً باطلاً^(١١).

وحدّثنا التاريخ الدستوري الإنكليزي عن بعض التطبيقات العملية التي تُشير إلى هيمنة الملك "رئيس الدولة" على شؤون السّلطة التنفيذية. ومنها معاهدة التقسيم الأولى في العام ١٦٩٨م (the first partition treaty) والثانية ١٦٩٩م (the second partition treaty) اللتان أبرمهما ملك إنكلترا مع هولندا، وهما تدلّان دلالة واضحة، على هيمنة

الملك على مجريات الأمور في إطار السلطة التنفيذية وبلا منازع، حيث إنه اضطلع بجميع الصلاحيات الخاصة بعقد المعاهدة، ما خلا الإجراءات الشكلية التي تستلزم أن يكون توقيع الملك مصحوباً بتوقيع الوزير.

ونتيجة لذلك، أخطر الملك بواسطة أحد سفرائه في فرنسا، مستشاره "سومرز" (Somers) بالاطلاع على نص المعاهدة وضرورة إكمال الإجراءات الشكلية. وتنفيذاً لإرادة الملك، أكمل المستشار الإجراءات الخاصة بالمعاهدة، على الرغم من عدم قناعته بنصوصها، حيث أرسل بعض كلمات التحذير إلى الملك. ومع ذلك، قام الملك بإبرام المعاهدة متجاهلاً رأي مستشاره، والتي عرّضت فيما بعد (Somers) للمسؤولية أمام مجلس اللوردات في العام ١٧٠٠م. في حين ذكر الوزير "جيرزي" (Jersey) أحد مستشاري الملك أن عقد المعاهدتين كان بناءً على تعليمات شفوية من الملك، ومن دون استشارة أحد من أعضاء المجلس الخاص، حيث وقع "سومرز" (Somers) بالخاتم الكبير على تكليف بخول قبول المعاهدتين بواسطة لجنة دون ذكر أسماء أعضائها^(١٢).

الفرع الثاني: تراجع صلاحيات رئيس الدولة لصالح رئيس الحكومة والوزير المختص إذا كانت قاعدة التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الدولة في النظام البرلماني قد ساعدت على تركيز السلطة التنفيذية كاملة في شخص الملك غير المسؤول، إذ من خلالها استطاع أن يجد من يتحمل المسؤولية بدلاً عنه في ظل الأنظمة الملكية المطلقة، إلا أن الحال لم يدم طويلاً حتى وصل إلى صراع حقيقي على سلطات وامتيازات التاج غير المسؤول. وقد أدى إلى انفجار الصراع بين الملك ووزرائه الخاضعين له من جهة، وبين البرلمان من جهة أخرى.

إن التطور في قاعدة التوقيع المجاور، تمثل بالتحوّل التدريجي في مركز الوزارة على حساب سلطات وامتيازات التاج "الملك" في نهاية القرن السابع عشر وبداية القرن الثامن عشر. وقد ساعد على ذلك عاملان أساسيان. الأول: زيادة نفوذ البرلمان؛ والثاني: تحول مسؤولية الوزارة من مسؤولية فردية جنائية إلى مسؤولية سياسية جماعية^(١٣)، ما أدى وبشكل ملحوظ إلى تضائل صلاحيات وامتيازات التاج لصالح الوزارة.

إن هذا التغيير في الواقع حصل بداية العام ١٦٨٥م حينما اعتلى الملك "جيمس الثاني" العرش. وحاول إعادة الكاثوليكية إلى إنكلترا مفصحاً بذلك عن عدائه وعدم تعاونه مع البرلمان. وكان ذلك سبباً لقيام الثورة البيضاء (ثورة العام ١٦٨٨م)، التي أيدت حق البرلمان في مراقبة استعمال الملك لصلاحياته وامتيازاته، وأجبرته على الفرار، فخلفه بعد ذلك صهره الملك "وليام أوف أورانج" الذي جاء من هولندا بطلب من البرلمان لاعتلاء عرش إنكلترا باسم وليام الثالث، بعد أن وقع هو وزوجته "ماري" وثيقة ألغت كثيراً من سلطات الملك في ما سمي "وثيقة الحقوق - Bill of right"، التي تضمنت التنازل عن الكثير من سلطات وامتيازات التاج لصالح البرلمان. كما صدر عن البرلمان في العام ١٧٠١م قانون دستوري عرّف بقانون الخلافة الملكية أو قانون توارث العرش (Act of Settlement)، الذي لم ينظم قواعد توارث العرش فحسب بل تضمن أحكاماً دستورية مقيّدة للسلطة الملكية، أهمها اشتراط المذهب الانكليكاني للشرعية الملكية^(١٤).

وبعد وفاة الملكة "آن" في العام ١٧١٤م. لم يكن هناك وريث للعرش من أبناء عمومة الملوك السابقين ما مهد الطريق لأن يتولّى أفراد أسرة هانوفر. التي كانت تحكم ألمانيا، عرش إنكلترا. وكان "جورج الأول" الذي اعتلى العرش في العام ١٧١٤م يجهل تماماً اللغة الإنكليزية. حيث امتنع عن حضور جلسات واجتماعات الوزارة لعدم قدرته على متابعة المناقشات التي تجري في الوزارة التي كانت تجري باللغة الإنكليزية. واستمر الحال ذاته مع ابنه الذي خلفه على العرش الملك "جورج الثاني" ١٧٢٧م-١٧٦٠م. ما ساعد على تراجع سلطات التاج وأبولولتها شيئاً فشيئاً إلى الوزارة. إذ عزف الملوك قرابة خمسين عاماً عن حضور جلسات واجتماعات الوزارة. وترتب على ذلك أن سيطر شخص على الوزارة واحتل تدريجياً مكان الملك. وقام بدوره في إطار السلطات والصلاحيات. هذا الشخص الذي فرضته الظروف العارضة هو الوزير الأول. إذ إنه كان من بين الوزراء الذين يجتمعون بالملك من وقت لآخر للتشاور معه في أمور الدولة، وكان يتميز عن باقي الوزراء، فهو ذو تأثير كبير على الملك مقارنة بالوزراء الباقين. وهو الذي يعرض أبحاث الوزراء على الملك^(١٥).

إن تطوّر قاعدة التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الدولة في النظام البرلماني لصالح رئيس الوزارة "الوزير الأول". نتج عنه تقييد سلطات واختصاصات الملك لصالح هذا الوزير الأول والوزير المختص. وما ساعد على ذلك الظروف السياسية والتاريخية. بمعنى أن الأوضاع السياسية والتاريخية التي حدثت في نهاية القرن السابع عشر وبداية القرن الثامن عشر أفرزت التطوّر في النظام الدستوري الإنكليزي. والجدير بالذكر في هذا الصدد، هو أن العلاقة بين الملك والوزارة من جانب وبين السلطة التنفيذية "الملك - الوزارة" والبرلمان من جانب آخر، لم تحدّها القواعد الدستورية فحسب، بل هناك عوامل اجتماعية تدخلت فأثرت على هذه العلاقة تأثيراً لا يستهان به. فقد تقلّص دور الملك في ميدان السلطة التنفيذية حتى انتقلت السلطة الفعلية في نهاية الأمر إلى الوزارة التي أصبحت المحور الرئيس والفاعل لهذه السلطة^(١٦).

ومن أبرز السلطات، التي فقدها الملك نتيجة لتطوّر قاعدة التوقيع المجاور لصالح رئيس الوزارة والوزير المختص. سلطته في اختيار وزرائه من بين الأشخاص الخاضعين له. فقد وجد الملك نفسه مضطراً لأن يختار وزراءه من بين الأغلبية البرلمانية. بمعنى أن الاختيار لا يكون على أساس الكفاية الشخصية، بل على أساس النزعة الحزبية. وهو ما حصل في عهد الملكة "آن" والملك "وليام الثالث". حينما تكوّنت الوزارة على شكل يتفق مع وضع الأحزاب في البرلمان. الأمر الذي حدث أيضاً مع الملك "جورج الأول". الذي وضع ثقته في زعماء الأغلبية البرلمانية (حزب الهويج). الذي كان له الفضل في ارتقاء "جورج الأول" العرش. فوفقاً لهذا الوضع لم يكن الملك قادراً على تصريف شؤون الحكم. كونه لم يكن متفقاً مع الأغلبية البرلمانية. ولكي يستمر الملك في عرشه. كان لا بدّ له من الاتفاق مع البرلمان في اختيار أعضاء وزارته. من حزب الأغلبية أو من الأعضاء الذين يملكون زمام الأمور في هذه الأغلبية^(١٧). بحيث أن الوزير الأول. إذا لم يتمتع بثقة الأغلبية البرلمانية. يكون عرضة للاستقالة. الأمر الذي حدث لأول مرة في عهد وزارة "البول" في العام ١٧٤١م^(١٨).

وعلى الرغم من هذا التطور في قاعدة التوقيع المجاور لصالح رئيس الحكومة والوزير المختص. إلا أنه لا يمكن التسليم أن الملك أصبح مجرداً من جميع السلطات والامتيازات التي كان يتمتع بها في السابق^(١٩).

ويذهب الفقه الدستوري الإنكليزي، فيما يتعلق بسلطات الملك وامتيازاته، إلى التمييز بين الواقع الدستوري وبين الواقع العملي. فمن الناحية الدستورية يحتفظ الملك بجميع سلطاته، وهي سلطات واسعة، بما في ذلك الحق في اقتراح القوانين، إذ لا يوجد نص يجرّد الملك من هذه السلطات، فالحكومة لا تباشر من السلطات إلا تلك التي يسمح بممارستها التاج، أما من الناحية العملية وبمقتضى النظام البرلماني فتضطلع الحكومة بممارسة جميع السلطات والامتيازات باسم التاج، ما جعل من الحكومة بمثابة همزة الوصل بين التاج من جهة، وبين البرلمان من جهة أخرى. فهي من تسأل أمام البرلمان سياسياً^(٢٠).

المبحث الثاني: طبيعة قاعدة التوقيع المجاور

تعدّ المسؤولية السياسية حجر الزاوية في النظام البرلماني، فمن خلالها يتحقّق التوازن والتعاون المفترض بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالنظام البرلماني بوصفه نظاماً ديمقراطياً، يقوم على عدّة أركان منها: ثنائية رأس السلطة التنفيذية، والتعاون، والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، التي تتمثّل في الوسائل التي تملكها أحدهما تجاه الأخرى. ولما كانت قاعدة التوقيع المجاور تقتن بمبدأ ثنائية رأس السلطة التنفيذية، باعتبار أن رئيس الدولة غير مسؤول في النظام البرلماني، الأمر الذي يربّب المسؤولية السياسية على الحكومة أمام البرلمان عن أعمال السلطة التنفيذية بما فيها أعمال رئيس الدولة، ليتحقّق التوازن المفترض بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وللحيلولة دون رجحان كفة أحدهما تجاه الأخرى.

وتأسيساً على ما تقدّم، لا بدّ من الوقوف على بيان ماهية قاعدة التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الدولة في النظام البرلماني. لذا، سوف نقسّم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب: الأول خصّصه للمبحث في الأساس القانوني لقاعدة التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الدولة في النظام البرلماني.

ويكرّس الثاني لبيان مضمون قاعدة التوقيع المجاور.

ونوضح في الثالث حقيقة العلاقة بين قاعدة التوقيع المجاور وبين النظام البرلماني، باعتبار أن قاعدة التوقيع المجاور هي قرينة على وجود النظام البرلماني لاقتنائها بمبدأ المسؤولية السياسية.

المطلب الأول: الأساس القانوني لقاعدة التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الدولة في النظام البرلماني

قبلولوج في إيضاح مضمون قاعدة التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الدولة في النظام البرلماني، تقتضي الدراسة البحث في الأساس القانوني للالتزام بالتوقيع المجاور، وما دام أن الأصل في النظام البرلماني، هو أن رئيس الدولة غير مسؤول، فإن الأمر يقتضي وجود من

يوقع إلى جوار توقيعِهِ ليتحمَّل مسؤولية القرار المتخذ. وبذلك يكون التوقيع الوزاري المجاور أداة لتحويل المسؤولية. ويفسّر بوضوح سبب وجود هذه القاعدة، إلا أن الأمر لا يكون بهذه السهولة عندما يكون رئيس الدولة مسؤولاً سياسياً عن القرارات التي يتخذها أمام البرلمان. ومع ذلك يُعدُّ توقيع الوزير على القرارات التي يتخذها الرئيس، ضرورياً للاعتراف بشرعيتها، ما يستوجب البحث عن أساس التزام الوزير في مثل هذه الحالات بالتوقيع على قرارات رئيس الدولة. فهل يعني وجود توقيع الوزير إلى جانب توقيع رئيس الدولة تأكيداً لوحدة وتضامن الوزارة، أم إنه يُعدُّ مشاركة حقيقية في ممارسة السلطة؟

وبالتأسيس على ما تقدّم، وللإجابة على التساؤل المتقدم، ينبغي علينا التعرُّض إلى الاتجاهات التي اتَّخذها الفقه الدستوري في تحديد الأساس القانوني لقاعدة التوقيع المجاور، إذ عدّه بعضهم مجرد شكلية بسيطة، والبعض الآخر وسيلة لتأمين استشارة الوزراء، في حين رأى آخرون أنه قيد يرد على سلطة رئيس الوزراء في اتخاذ القرار بمعزل عن الوزراء:

الفرع الأول: التوقيع المجاور مجرد شكلية بسيطة

من دعاة هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي "بيردو" الذي يناقش موضوع توقيع الوزراء المجاور إلى جانب توقيع رئيس الدولة، يرى أن التوقيع المجاور يحمل معنى دستورياً، مؤداه وجود قيد على سلطة رئيس الوزراء لا يمكن بموجبه أن يتخذ قراراته دون علم الوزراء الذين يشاركونه في المسؤولية. بمعنى أن التوقيع المجاور هنا، هو شكلية بسيطة يقصد بها إظهار تضامن الحكومة ووحدتها أمام البرلمان. وتعدُّ بذات الوقت وسيلة تؤمن علم الوزراء بالقرارات التي يتخذها رئيس الوزراء بموجب سلطاته الدستورية والتي لا تخضع للمناقشة في مجلس الوزراء^(٢١).

وينبغي الإشارة إلى أنه لا يمكن التسليم بهذا الاتجاه، فهو لا يفسّر لنا أولاً سبب التزام الوزير بالتوقيع على قرارات رئيس الدولة غير المسؤول سياسياً أمام البرلمان. كما إنه ثانياً يتجاهل طبيعة عمل مجلس الوزراء الذي بموجبه لا يُعدُّ رئيس المجلس رئيساً أعلى للوزراء، لذلك لا يمكنه إصدار الأوامر لهم، والتي ينبغي عليهم نتيجة لذلك، احترامها وتنفيذها. فالوزراء لا يمكن اعتبارهم مجرد أدوات لتنفيذ السياسة التي يقرّها رئيس الوزراء، لأن مجلس الوزراء هو الذي يرسم السياسة العامة للحكومة ويوجهها، حتى إذا كانت بعض الدساتير تمنح رئيس الوزراء حق رسم السياسة العامة للحكومة، فإن ذلك لا يمكن أن يتم بمعزل عن بقية الوزراء وإلا غدا التضامن الوزاري مجرد لافتة من غير مضمون. ومن ناحية أخرى إذا كان التوقيع المجاور مجرد شكلية بسيطة لا تؤثر على مضمون القرار، فإن هذا الاتجاه لا يفسّر لنا أيضاً إقدام مجلس الدولة على إبطال بعض القرارات لعدم تضمينها التوقيع المجاور الذي يقوم على التضامن الوزاري^(٢٢)، إذ يمكن تقسيم الوزراء بالنسبة لموضوع القرار الذي يتخذها رئيس الوزراء بموجب سلطاته الدستورية إلى مجموعتين: وزراء يُعدُّون من ذوي الشأن ولهم علاقة مباشرة بموضوع القرار المتخذ، ووزراء لا يُعدُّون من ذوي الشأن.

فالقسم الأول، ونعني الوزراء من ذوي الشأن، مُلزمون بإعطاء موافقتهم على القرارات التي يتخذها رئيس الوزراء دون موافقتهم، إذ لا يمكن قانوناً رفض التوقيع عليها، وإن كانوا مزوّدين بوسائل سياسية وقانونية لرفض حمل المسؤولية القانونية عن هذه القرارات، وتتمثل الوسائل السياسية بتقديم الوزير غير الموافق على القرار لاستقالته من الوزارة. أمّا الوسائل القانونية، فإن مجلس الدولة يعترف للوزير بحق الطعن بالقرارات التي يصدرها رئيس الوزراء والتي ينبغي أن يوقع عليها هذا الوزير وتدخل ضمن اختصاصه. أما الوزراء الذين لا يعدون من ذوي الشأن بالنسبة للقرارات التي يتخذها رئيس الوزراء والتي لا تخضع للمناقشة في مجلس الوزراء، فإنهم سيجدون أنفسهم متضامنين بالمسؤولية عن قرارات لم يشتركوا في اتخاذها، ولم يعطوا موافقتهم عليها، ولا سبيل أمامهم للتخلص من هذه المسؤولية إلا بتقديم استقالتهم من الحكومة^(٢٣). وما تقدم لا يمكن اعتبار قاعدة التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الدولة مجرد شكلية بسيطة بحسب ما ذهب إليه أصحاب هذا الاتجاه، إذ لا يمكن إنكار الثقل السياسي الذي يتضمنه أعمال هذه القاعدة فيما لو طبقت بصورة صحيحة، فهي وسيلة، كما سنرى لاحقاً، تعبّر عن موافقة الوزراء على القرارات المتخذة، وتلزم مجلس الوزراء ورئيسه في أن لا يغفلا مشاركة الوزراء المعنيين في التوقيع على القرارات التي تدخل ضمن اختصاصهم.

الفرع الثاني: التوقيع المجاور شكلية جوهرية في القرار. أزاء ما ذهب إليه الاتجاه الأول - ظهرت نظرية أخرى بموجبها يعدّ التوقيع المجاور وسيلة لتأمين استشارة الوزراء ذوي الشأن "الوزراء الذي يدخل موضوع القرار ضمن اختصاصهم" بالنسبة للمراسيم التي يصدرها رئيس الوزراء، فهذه الاستشارة تؤدي إلى أخذ رأي الوزراء الذين يعتبرون أكثر الأشخاص دراية في شؤون إدارتهم، كما إنها تعتبر بمثابة موافقة من الوزير على تنفيذ المرسوم الذي وقع عليه، فتوقيع الوزير على المرسوم هو بمثابة دفع للصعوبات التي يمكن أن تثار أمام تطبيق المرسوم ووضعه موضع التنفيذ، أو على الأقل محاولة للتقليل منها عن طريق اكتشافها من قبل الوزير الذي هو - كما يفترض - أقدر الأشخاص على تقدير الأعباء الناجمة عن إصدار المرسوم، وما قد يكتنف تنفيذه من عقبات وهذا ما يفرض أن يشارك الوزراء في إعداد المراسيم والقرارات التي يسألون عن تنفيذها أمام البرلمان^(٢٤).

ويؤيد البعض هذه النظرية بالقول، إن السلطة التي توقع بالتجاوز على القرار، لا تعتبر هي السلطة التي اتخذته، فالسلطة التي اتخذت القرار من الناحية القانونية هي تلك التي وقعته ابتداءً، وإنه من نتيجة ذلك، فإن غياب التوقيع المجاور الضروري، يعدّ خطأ في الشكل وليس بعدم الاختصاص. لأنّ هذا الغياب لا يمكن أن يؤدي إلى بطلان القرار إلا إذا كانت نصوصه تتطلب وجود التوقيع المجاور، ويبدو أن أحكام مجلس الدولة الفرنسي تسير في هذا الاتجاه، ويؤخذ على هذه النظرية اعتبارها التوقيع المجاور على قرارات رئيس الوزراء، مجرد شكلية جوهرية يؤدي عدم وجودها في القرار إلى الحكم ببطلانه من قبل القضاء الإداري، وتهدف إلى ضمان أخذ رأي الوزراء وموافقتهم على قرارات رئيس الوزراء.

الذي لا يُمكن له أن يصدر بعض القرارات الخاصة بشؤون وزاراتهم دون اطلاعهم وموافقتهم عليها.

وبذلك يكون التوقيع، ضماناً لتأمين أخذ رأي الوزراء، ولكن هذا الضمان لا يصل في نظر أصحاب هذا الاتجاه إلى أن يُعدَّ مشاركة في اتخاذ القرار، فالتوقيع المجاور من حيث مظهره هو شكل يتضمَّن القرار دون شك، ولكنه شكل يعبر عن اختصاص بالمشاركة في اتخاذ القرار، إذ يقضي هذا الشكل البحث عن السلطة المختصة باتخاذ القرار، ولا شك أن هناك فارقاً بين الأمرين. ولكن أصحاب هذه النظرية، كما يبدو، لم يدركوا الفارق بينهما، إذ وقفوا عند المظهر الخارجي للقرار وما يتضمَّن من شكلية معيَّنة دون البحث عن ما تعنيه هذه الشكلية بعد ذلك^(٢٥).

ومن جانب آخر إذا كان أصحاب هذا الاتجاه يؤيدون وجهة نظرهم بالإشارة إلى بعض الأحكام التي استعملت عبارة "الخطأ" في الشكل وليس في عدم الاختصاص - فإن مجلس الدولة لم يكن يقصد بطبيعة الحال اعتبار التوقيع المجاور بمثابة شكلية جوهرية تعيب القرار إذا لم يتضمنها، وإنما ينظر إلى قاعدة التوقيع المجاور التي هي قاعدة اختصاص، بدون شك، من الناحية الشكلية فقط. وبعبارة أخرى إن بعض الاصطلاحات التي تستخدم فيها كلمة الشكل تعبر في الواقع عن قاعدة الاختصاص فاصطلاح (قاعدة الأشكال المتوازية) يُستخدم للدلالة على السلطة المختصة في إصدار القرار، ومن ثم السلطة التي تلغي القرار أو تعدله، كما أن المشرع يتطلب في بعض الأحيان إجراء شكلي يعبر في الحقيقة عن مشاركة في اتخاذ القرار، فإذا ما تطلب المشرع أخذ رأي مجلس أو لجنة ولو على سبيل الاستشارة، فإن ذلك يتطلب البحث عن مقدار مشاركة هذه الجهات في اتخاذ القرار، ويترتب على ذلك أن توقيع الوزراء المجاور لا يعبر فقط عن مجرد إصدار رأي في الموضوع، ذلك إن رفض توقيعهم المجاور على القرار يحول دون صدوره، وصدور القرار دون وجود توقيعهم المجاور يؤدي إلى بطلانه، ولعل هذا ما يفسر لنا كيف أن مجلس الدولة يعطي للوزير الحق في الطعن في القرار الذي صدر دون أن يوقع عليه، ومثل هذا الحق الذي يعترف به القضاء للوزير لا يمكن اعتباره في الواقع مجرد شكل جوهرية، إنما هو تعبير عن الاختصاص الذي يعترف به القضاء للوزير، ومن ثم يمنحه وسيلة قانونية للدفاع عنه^(٢٦).

الفرع الثالث: التوقيع المجاور تعبير عن الاختصاص المعترف به للوزراء.

يُعدُّ التوقيع المجاور بموجب هذه النظرية، كقيد يرد على سلطة رئيس الوزراء في اتخاذ القرار معزل عن وزرائه المختصين، وبذلك يبدو توقيع الوزير المختص على القرار المتخذ بمثابة مظهر خارجي يدلُّ على المشاركة في اتخاذ القرار، وبعبارة أخرى هو تعبير صريح عن ممارسة الوزير لاختصاصه. ويشير التوقيع المجاور إلى المشاركة غير المباشرة في السلطة، ويُعدُّ القرار في النهاية وكأنه صادر من الوزير المختص الذي وضع توقيعهم على القرار المتخذ^(٢٧). فإذا كان المبدأ التقليدي في النظام البرلماني هو المسؤولية التضامنية لمجلس الوزراء، فإن التوقيع المجاور يعبر عن العمل المشترك للوزراء، ويترتب على ذلك، أن

فكرة المسؤولية هي الأساس القانوني لقاعدة التوقيع المجاور. إذ تحمل هذه المسؤولية معنيين مختلفين. ولكنهما في الوقت ذاته متكاملان:

المعنى السياسي:

ويعني أن الوزراء لا يمكن تحميلهم مسؤولية قرارات تتخذ دون أن يشاركوا في وضعها. فالتوقيع المجاور يبدو إذن من هذه الناحية كتعبير عن قبول الوزراء بتحمل المسؤولية السياسية عن القرارات التي قاموا بالتوقيع المجاور عليها. وهذه الأهمية السياسية لقاعدة التوقيع المجاور تجعل منها اختصاصاً أساسياً وجوهرياً للوزير. وهو اختصاص غير قابل للتفويض^(٢٨).

المعنى الإداري:

ويتمثل في صلاحية الوزير باعتباره الرئيس الأعلى لوزارته. ما يتطلب منه أن يدير بصورة فاعلة شؤونها. وأن يشارك في اتخاذ القرارات التي تتعلق بها. وبذلك يبدو التوقيع المجاور. ضماناً لاحترام اختصاص الوزراء. وعدم مباشرة هذا الاختصاص من قبل جهة أخرى. وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي. إلى تقرير بطلان عدد من المراسيم التي سمح بموجبها رئيس الوزراء لنفسه أن يحل محل الوزير المختص في ممارسة الاختصاصات والقيام ببعض الإجراءات التي تدخل في اختصاص الوزير المعنى^(٢٩).

وأزاء الاتجاهات السابقة في تحديد الأساس القانوني لقاعدة التوقيع المجاور. لا بد من الإشارة إلى أن قاعدة التوقيع المجاور. لا يمكن عدّها مجرد شكلية بسيطة يجب إضفاءها على القرار المتخذ طبقاً للتوقيع المجاور. بحسب ما ذهب إليه الاتجاه الأول. كما إنه لا يمكن التسليم بما ذهب إليه أصحاب الاتجاه الثاني. الذي يرى أن وضع الوزراء توقيعهم المجاور على القرار. يرد ضمن استشارة الوزراء على القرار المتخذ طبقاً للتوقيع المجاور. فمن غير الممكن القبول بهذا الرأي. فهو يجعل الوزراء بمثابة المستشارين على قرارات تدخل في صلب اختصاصاتهم. وعلى ذلك. نجد أن الرأي الفقهي الأخير يتصف بالواقعية من جهة. وسلامة التطبيق القانوني لعنصر الاختصاص في القرار الإداري من جهة أخرى. فحيث توجد السلطة توجد المسؤولية. وما دام أن الوزير يعدّ مسؤولاً عن القرارات التي تدخل في صلب اختصاصاته. فيوقع على القرار ويتحمل المسؤولية السياسية عن الممارسة الفعلية على القرارات التي يوقع عليها مع رئيس الوزارة بالتوقيع المجاور لتوقيع رئيس الدولة في النظام البرلماني.

المطلب الثاني: مضمون قاعدة التوقيع المجاور

الأصل في النظام البرلماني أن "الملك - أو رئيس الجمهورية". هو رئيس الدولة غير المسؤول. وهذا ما انتهى إليه الصراع بين الملك والبرلمان في إنكلترا. ذلك إن قوام النظام البرلماني السلطة التنفيذية الفعلية. التي يمارسها الوزراء تحت إشراف رئيسهم "رئيس الحكومة". ولكن من الناحية العملية. نجد أن رئيس الدولة - غير المسؤول سياسياً - يمارس بعض الاختصاصات التي تختلف ضيقاً واتساعاً. بحسب النظم الدستورية البرلمانية المختلفة. ما استلزم أن تقترن تصرفات رئيس الدولة بتوقيع رئيس الوزراء

والوزير المختص أو الوزراء المختصون. فمن خلال التوقيع المجاور بجانب توقيع رئيس الدولة تترتب المسؤولية السياسية أمام البرلمان عن تصرفات الرئيس غير المسؤول. وإذا كان الدستور في النظام البرلماني يستلزم أن يوقع الوزير المختص إلى جانب توقيع رئيس الدولة عند اتخاذ قرار معين. فإن ذلك يعني أن اتخاذ هذا القرار هو من قبيل الاختصاصات المشتركة بينهما. ولا يغير من ذلك اضطلاع رئيس الدولة بمهام رئاسة السلطة التنفيذية. إلا أن ذلك لا ينفي في الواقع. أن الجهة التي تملك حق التوقيع المجاور والتي تحتفي خلفه في مباشرتها للسلطة. لا تملك من الناحية القانونية إلا مجرد حق تأكيد على توقيع رئيس الدولة. فرئيس الدولة يستطيع كما تقدم. أن يطلب من الوزير إعادة النظر في مشروع القرار الذي يستلزم التوقيع المجاور. وبما إن لرئيس الدولة اختصاص دستوري في النظام البرلماني. هو الاعتراض على مشروعات القوانين التي وافق عليها البرلمان خلال فترة معينة دستورياً. فإنه يمكن الاعتراف به لرئيس الدولة. تجاه المراسيم التي تتطلب توقيعها عليها. لا سيما أن الدساتير. لا تلزم رئيس الدولة عادة بفترة معينة يجب أن يوقع خلالها على المراسيم والقرارات الوزارية^(٣٠). ويلاحظ أن قاعدة التوقيع المجاور في النظام البرلماني. حيث رئيس الدولة غير المسؤول. تمثل أداة لإرساء التوازن بين السلطة والمسؤولية. الذي يؤسس عليه التطبيق الصحيح للنظام البرلماني. وما دام أن رئيس الدولة غير المسؤول. بالوقت ذاته يعترف له الدستور بالصلاحيات والسلطات. وبما أن السلطة في النظم الديمقراطية هي دائماً وأبداً مقترنة بالمسؤولية. أي إنها سلطة مسؤولة. فالسلطة بلا مسؤولية تهدم بلا شك أركان الديمقراطية. وتشيد نظرية الحكم المطلق ذلك النظام الذي يحاسب فيه الحاكم الجميع. ولا يخضع هو لأي حساب.

وبناء على ذلك. أوجد النظام البرلماني بوصفه نظاماً نيابياً ديمقراطياً - قاعدة التوقيع المجاور. تلك القاعدة التي تستلزم أن تجري تصرفات رئيس الدولة غير المسؤول بواسطة الوزارة المسؤولة. وما تترتب على ذلك. من أن تتحمل الوزارة المسؤولية السياسية أمام البرلمان عن السلطات الرئاسية. وبذا تصبح كل سلطة في النظام الدستوري الديمقراطي مقترنة بالمسؤولية أمام البرلمان من ناحية. وأمام جمهور الناخبين من ناحية أخرى. لذلك توصف قاعدة التوقيع المجاور في النظام البرلماني. أنها أداة للمواءمة بين وجود رئيس الدولة غير المسؤول. وبين المبدأ الديمقراطي الذي يفترض ويستلزم محاسبة كل من يتمتع باختصاصات دستورية في الدولة^(٣١).

ويذهب الفقيه الفرنسي "Julien La Ferrière" إلى أن للتوقيع المجاور وظيفة غير إثبات صحة توقيع رئيس الدولة. فهو يهدف في النظام البرلماني إلى تحميل أحد وزراء الحكومة المسؤولية السياسية عن تصرف صادر عن سلطة سياسية غير مسؤولة. ففي جميع الحالات التي تستبعد فيها مسؤولية رئيس الدولة السياسية. يصبح التوقيع الوزاري المجاور أمراً مفروضاً. ويشكل حجر الزاوية في النظام السياسي. فالتوقيع المجاور تطور عبر تطور النظام البرلماني على أنه تجسيد لمبدأ المسؤولية الوزارية^(٣٢). فالتوقيع المجاور في النظام البرلماني بهذا المعنى يمثل طريقة ملتوية للمواءمة بين أعمال رئيس الدولة غير

المسؤول سياسياً وبين المسؤولية المترتبة عن الممارسة الفعلية لأعمال رئيس الدولة أمام مثلي الشعب "البرلمان"^(٣٣). في نظام برلماني ديمقراطي. وهو ما يستتبع أن تكون هناك هيئة مسؤولة أمام البرلمان عن الاختصاصات الفعلية للسلطة التنفيذية ككل. فالسلطة التنفيذية في النظام البرلماني تتكوّن بحسب المبادئ الدستورية من: فرد وهيئة. فرد غير مسؤول. وهيئة مسؤولة.

كما ينبغي ملاحظة أن لقاعدة التوقيع المجاور في النظام البرلماني. أثراً يحول دون الاستبداد في السلطة في نطاق السلطة التنفيذية ذاتها "طرفي رأس السلطة التنفيذية". فهي تمنع على رئيس الدولة. الاعتماد على أنه الرئيس الأعلى ويحتل المرتبة الأولى على رأس السلطة. وإنما يجب عليه إذا أراد مباشرة أحد اختصاصاته الدستورية. أن يستعين بأحد الوزراء أو رئيس الوزراء. وهو ما يتحقق إذا حدث العكس. إذا أراد رئيس الوزراء أو أحد الوزراء مباشرة عمل معين. لا بدّ له أن يشترك معه في هذا العمل رئيس الدولة. فقاعدة التوقيع المجاور تحظر على الوزراء. إصدار أي عمل يستلزم توقيع رئيس الدولة. فكل من رئيس الدولة والوزير المختص. أو رئيس الوزراء. مجبر على الاستعانة بالآخر. متى قرّر أحدهما اتخاذ العمل الخاضع لقاعدة التوقيع المجاور^(٣٤). مع ملاحظة أن في بعض النظم الدستورية. يجب أن يقترن توقيع رئيس الدولة بتوقيع كل من رئيس الوزراء والوزير المختص^(٣٥).

وصفوة القول. تعدّ قاعدة التوقيع المجاور ضرورة ترتبط بأساسيات النظام البرلماني القائم على مبدأ ثنائية رأس السلطة التنفيذية "رئيس الدولة غير المسؤول - الوزارة المسؤولة" وما يستتبع ذلك من عدم إمكانية رئيس الدولة العمل منفرداً في حدود اختصاصاته الدستورية. ما خلا بعض الاختصاصات والتي تشكّل الاستثناء من قاعدة التوقيع المجاور. الأمر الذي ترتّب عليه أن تصرفات رئيس الدولة لا تصبح ملزمة ما لم تقترن بتوقيع رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصين^(٣٦). ويبرّر البعض من الفقه. هذا الأمر. أن رئيس الدولة في النظام البرلماني له اختصاصات إسمية. أمّا الاختصاصات الفعلية. فتعود إلى الوزارة المسؤولة. إذ لا يستطيع رئيس الدولة أن يستقل بمباشرة اختصاصاته. وعلى ذلك. فإن توقيعهم على جميع التصرفات المتعلقة بشؤون الدولة. يجب أن يكون لاحقاً لتوقيع رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين. حتى يصبح هذا التوقيع قانونياً وملزماً. فتوقيع رئيس الوزراء أو الوزراء المختصين أصحاب العلاقة يعني أنهم يوافقون على هذا التصرف. ويتحمّلون المسؤولية عن رئيس الدولة. حتى ترسّخت القاعدة العامة في النظام البرلماني التي تذهب إلى أن رئيس الدولة لا يتولّى سلطات تنفيذية فعلية. ولذا لا تقع على عاتقه أية مسؤولية سياسية. مَلِكاً كان أو رئيساً للجمهورية^(٣٧).

وللوقوف على مضمون قاعدة التوقيع المجاور لابد من تقسيم هذا المطلب إلى عدة فروع:
الفرع الأوّل: اختلاف مدلول قاعدة التوقيع المجاور بين النشأة والتطور
إنّ مدلول قاعدة التوقيع المجاور. بحسب ما تقدّم لم ينشأ مرة واحدة. فقد نشأت قاعدة التوقيع المجاور. قبل نشأة النظام البرلماني السائد في الوقت الحاضر. ونشأت نتيجة

للأوضاع التي كانت مطبقة في إنكلترا مهد النظام البرلماني. إذ كانت أختام الملك مسلمة إلى كبار موظفي ومستشاري الملك، فإذا أراد الملك التوقيع على عمل معين، استدعى الموظف المسؤول عن الختم الخاص بالعمل المراد وضع التوقيع المجاور عليه. ولما كان الملك لا يخطئ ولا تلحقه المسؤولية بحال، فقد كان من المقرر أن يتحمل الموظف المسؤول عن ختم الملك المسؤولية. إذ إنه وافق ضمناً على التوقيع، بمعنى إن مدلول قاعدة التوقيع المجاور، كان يشير إلى أن التصرف الصادر من الملك، يجب أن يتضمن إضافة إلى توقيعه ختمه أيضاً. ولما كانت أختام الملك مسلمة إلى أكثر من موظف لحفظها، وهذا يعني إن الموظف يتحمل المسؤولية لا لشيء، إلا لكونه مسؤول عن حفظ الختم الخاص للملك. ثم بعد ذلك، أصبح الموظف يوقع بإمضائه الشخصي إضافة إلى توقيع الملك وختمه. وبذلك تقررت القاعدة التي توجب توقيع الوزراء إلى جانب توقيع الملك^(٣٨). إلا أن نشأة قاعدة التوقيع المجاور، كانت في ظل الأنظمة الملكية المطلقة. ذات الامتيازات والسلطات الواسعة التي كان يتمتع بها الملوك، دونما أن تقتصر هذه الامتيازات الواسعة بالمسؤولية. ونتيجة لذلك، كان الملك يقرر وينفذ إرادته على شرط أن يقتصر قراره بتوقيع الوزير الذي ينهض بالمسؤولية بدلاً عنه، إذ إن الوزير مسؤول فقط أمام رئيس الدولة وخاضعاً له خضوعاً تاماً. بخلاف ما انتهى إليه التطور الذي أرسى معالم النظام البرلماني المطبق حالياً في أغلب النظم الدستورية، الذي يجعل من الوزارة وحدة واحدة، مسؤولية سياسياً أمام البرلمان، وما ترتب من أن الوزير في الوقت الحاضر هو الذي يقرر ما دام حائزاً على ثقة البرلمان شرط الحصول على توقيع رئيس الدولة^(٣٩).

وبمفهوم آخر، إن القرار الصادر من رئيس الدولة والذي يحمل توقيع الوزير المسؤول، يعدّ صادراً ليس فقط من رئيس الدولة، وإنما من رئيس الدولة والوزير المختص صاحب التوقيع، بيد أن تخلف توقيع الوزير المختص يجعل من القرار الذي يحمل توقيع رئيس الدولة بمفرده مشوباً بغيب عدم الاختصاص. فالتوقيع المجاور ليس مجرد شكل جوهري في القرار الصادر من رئيس الدولة، وإنما يتخطاه ليشكل عنصراً من عناصر الاختصاص في القرار الإداري، والقول بخلاف ذلك يتنافى مع مبدأ ثنائية رأس السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، إذ إنه يعدّ أساساً لنشأة قاعدة التوقيع المجاور والقاضي بترتيب المسؤولية على الوزير المختص عن أعمال وتصرفات رئيس الدولة، باعتبار أن التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الدولة، يؤدي حتماً إلى المسؤولية، وبما أن المسؤولية هي قرينة السلطة وتدور في فلكها وجوداً وعدماً، فبالنتيجة يكون الوزير، صاحب التوقيع المجاور صاحب سلطة في أعمال رئيس الدولة التي تحمل توقيعهم، وهذا يعني أن يمارس اختصاص قرره له الدستور، ولا يعدّ توقيعهم مجرد شكلية محضة يجب إتمامها، وإنما ممارسة لاختصاص حقيقي بالاشتراك مع صاحب التوقيع الآخر، ألا وهو رئيس الدولة. وهذا ما أكدته قضاء مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر العام ١٩٠٥م، حيث قرر المجلس، أن المرسوم الموقع من رئيس الجمهورية، ولا يحمل التوقيع المجاور للوزير المختص يعدّ باطلاً لعدم الاختصاص، والمرسوم الذي لا يحمل التوقيع المجاور لكل من الوزراء الذين حددهم القانون يكون مغيباً بغيب عدم الاختصاص^(٤٠).

وإذا كانت قاعدة التوقيع المجاور. قد نشأت في ظلّ الملكيات المطلقة. حيث الملك هو الحاكم الذي لا تعلو على إرادته إرادة أخرى. فإنّ الوزراء في مثل هذا النظام مجرد أدوات لتنفيذ قراراته. وبالتالي إنّ تواقعهم المجاورة على تلك القرارات لا تحمل سوى قيمة مادية أو شكلية. فهي بذلك وسيلة لتوثيق قراراته^(٤١). بمعنى إنّ خُلف توقيع أحد الوزراء على القرار الصادر من رئيس الدولة يجعله مُعيب بعيب الشكل. كما يعني أنّ صاحب السلطة هو الملك. وهذا ما يبرّر لنا المركز الدستوري الذي يحظى به رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية المتطورة. ومنها الدستور الفرنسي ١٩٥٨م. إذ إنّ تغيير مدلول قاعدة التوقيع المجاور في ظلّ الجمهورية الفرنسية الخامسة. أصبح يهدف إلى التصديق على صحة توقيع رئيس الجمهورية على المراسيم التي يصدرها. وبذلك تحوّل من عنصر من عناصر الاختصاص في القرار الإداري إلى عنصر من عنصر شكلي محض. ويدلّ على ذلك مجلس الدولة من خلال قراراته التي قضت ببطالان قرارات رئيس الدولة التي لا تحمل التوقيع المجاور لعيب في الشكل. وليس لعيب في الاختصاص. ويكون مجلس الدولة الفرنسي. نتيجة لذلك. قد وضع تفسيراً للنظام السياسي الذي أتى به الدستور. يشير من خلاله إلى عدم مشاركة الوزراء لرئيس الدولة في ممارسة سلطاته. فموافقة الوزير الأوّل والوزير أو الوزراء المختصون على وضع توقيعاتهم المجاورة إلى توقيع رئيس الدولة. يعني إنهم موافقون على القرار الذي اتّخذته الرئيس. وإنّهم على استعداد تام لتنفيذه وتطبيقه^(٤٢) مع الأخذ بنظر الاعتبار. التوافق أو عدم التوافق بين الرئيس والأغلبية البرلمانية الذي أشرنا إليه في الفصل الأوّل من هذا البحث.

وصفوة القول إنّ مدلول قاعدة التوقيع المجاور. قد تطوّر بتطور النظام البرلماني. فقد ظهر بصورة أنه إذا كان رئيس الدولة. طبقاً لقاعدة التوقيع المجاور يقرّر وينفذ إرادته وهو غير مسؤول. وما توقيع الوزير المختص إلّا أمراً مُسلماً به. ويُعدّ تصديقاً لتوقيع رئيس الدولة نظراً لتبعية الوزارة ككلّ للأول. وتقضي بضرورة وجود من يتحمّل مسؤولية أعمال رئيس الدولة. إلّا أنّ وفي نطاق النظام البرلماني الديمقراطي. نجد أنّ رئيس الدولة غير المسؤول. يوقع على القرارات التي لم يتخذها. وهو ما نتج عن تقسيم السلطة الإسمية والسلطة الفعلية لاختصاصات السلطة التنفيذية بين الملك "رئيس الدولة" وبين الوزارة. إذ تضطلع الوزارة -عبر قاعدة التوقيع المجاور- بالمهام الفعلية والعملية لاختصاصات السلطة التنفيذية تاركة لرئيس الدولة من السلطة الجانب الإسمي فقط^(٤٣).

الفرع الثاني: قاعدة التوقيع المجاور أداة للممارسة الحقيقية للسلطة إنّ قاعدة التوقيع المجاور في النظام البرلماني. لا تمثّل الوسيلة الفاعلة التي يمارس رئيس الدولة ورئيس الوزراء والوزير المختص من خلالها اختصاصاته الدستورية فحسب. بل إنّها تفسح المجال لرئيس الوزراء والوزير المختص في الممارسة الفعلية للسلطة نظراً لتحملهم المسؤولية السياسية. لا بل تفسح المجال أيضاً لرئيس الدولة غير المسؤول سياسياً في الاشتراك في الممارسة الحقيقية لشؤون السلطة التنفيذية في جوانب عدة. فبالإضافة للاشتراك في ممارسة المهام الدستورية المشتركة يكون له في النظام البرلماني.

دور حقيقي في تقديم النص والإرشاد للوزارة - الهيئة المسؤولة سياسياً أمام البرلمان عن تصرفات السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة). إذ إنَّ رئيس الدولة وعبر ما يتمتع به من ثقافة ودهاء سياسي - خصوصاً إذا كان ملكاً تولى منصبه عن طريق الوراثة لمدة طويلة، يُصبح بذلك عوناً كبيراً ومرشداً لوزرائه، فهو شخص محايد ومستقل، ولا ينتمي لحزب من الأحزاب في البرلمان. ذلك أنَّ رئيس الدولة - إذا كان ملكاً، لا يُدين للأحزاب في البرلمان بالولاء لأنَّه وصل إلى رئاسة الدولة بالوراثة^(٤٤). وبإمكانه قبل أن يُقدم على أيِّ تصرف، المناقشة والاعتراض؛ وبالتالي، يمكن له تمرير وجهة نظره عبر الوزراء. وهذا لا يعني بأيِّ حال من الأحوال، أنَّ يرغم الوزارة على قبول آرائه وملاحظاته، فهو غير مسؤول، وليس له أن يُملي إرادته بل يمكنه على الأقل، أن يؤخّر بعض المشروعات التي يرى فيها رئيس الدولة، أنَّ الوزارة قد تسرّعت، وبالمقابل فإنَّ الوزارة لا تستطيع إرغام رئيس الدولة على وضع توقيع، فإذا وجد رئيس الدولة أنَّ ما قامت به الوزارة غير صحيح أو يضر بمصالح البلاد، فله أن يمتنع عن التوقيع، أو على الأقل أن يُبدي ملاحظاته قبل التوقيع، وتبدو فعالية دور رئيس الدولة في ذلك من خلال النُظم الدستورية البرلمانية، التي تجيز لرئيس الدولة الحضور في جلسات مجلس الوزراء، رغم حرمانه من التصويت، كما يصوت الوزراء على القرارات التي تتخذ في مجلس الوزراء، ولا ينفي ذلك ما لحضور رئيس الدولة وآرائه وملاحظاته أثر يتناسب مع مكانته وخبرته، إذ إنه بحسب ما ذهب إليه أحد وزراء فرنسا السابقون أنَّه يوجد بين السلطة المطلقة وانعدام السلطة إطار واسع للنصائح الفعالة.

الفرع الثالث: قاعدة التوقيع المجاور في النظام البرلماني قاعدة مُطلقة
يباشر رئيس الدولة غير المسؤول سياسياً، في النظام البرلماني، عبر قاعدة التوقيع المجاور لرئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصون سلطات وصلاحيات على الرغم من محدوديتها، بمعنى إنَّ جميع السلطات التي يمنحها الدستور لرئيس الدولة، حيث يوقع - بجوار توقيع - رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصون في النظام البرلماني، وترتب على ذلك أن تكون جميع تصرفات رئيس الدولة، قائمة على أساس وجود التوقيع المجاور. التصرفات الثابتة بالكتابة والتي تترتب عليها آثاراً قانونية إضافة إلى التصرفات التي ليس لها صفة قانونية كتابية، ونتيجة لذلك جُدد أنَّ قاعدة التوقيع المجاور في النظام البرلماني^(٤٥) لا تتعلق في التصرفات الثابتة بالكتابة^(٤٦) والتي تصدر عن رئيس الدولة حينما يمارس صلاحياته الدستورية فحسب، وإنما تشمل إضافة لذلك الأعمال التي ليس لها صفة قانونية كتابية كالمحادثات، والمقابلات، والاتصالات، والخطب الرسمية، التي يلقيها رئيس الدولة في الاحتفالات والمناسبات المختلفة، والتي يجب أن يوافق عليها صراحةً أو ضمناً وزرائه أو رئيس الوزراء، أو أن يحضرها مع رئيس الدولة الوزير المختص حتى يتحمل مسؤوليتها^(٤٧). فإذا سافر رئيس الدولة يجب أن يرافقه أحد الوزراء، وغالباً ما يكون وزير الخارجية خصوصاً إذا كانت الزيارة التي يقوم بها رئيس الدولة هي زيارة رسمية، كما يجب أن يحضر وزير الخارجية أثناء جميع المقابلات الرسمية التي يجريها رئيس الدولة مع رؤساء الدول الأجنبية، وكلّ اتصال شخصي بين رئيس الدولة ووزير دولة

أجنبية يحصل في غيبة الوزير المختص وبدون رضاه الصريح أو الضمني يُعدّ مخالفاً لروح الدستور والعرف البرلماني^(٤٨).

وحدثنا التاريخ الدستوري في فرنسا في ظلّ دستورها لعام ١٩٤٦م عن ذلك، إذ قام الرئيس الفرنسي "أوريول" عادة انتخابه بإرسال رسالة شكر موقّعة من رئيس الدولة ورئيس الوزراء موجّهة إلى البرلمان. بعد قيام الأخير بانتخابه رئيساً للدولة في العام ١٩٤٧م^(٤٩). ويُلاحظ أنّ رسالة الشكر من التصرفات التي لا تنشئ أثراً قانونياً فيما لو لم يبعث بها رئيس الدولة، ومع ذلك فقد اقترنت الرسالة بتوقيع رئيس الوزراء المجاور.

المطلب الثالث: قاعدة التوقيع المجاور قرينة على النظام البرلماني لاقرانها بالمسؤولية السياسية للحكومة فردياً وجماعياً.

يقول الفقيه "ديجي" أنّ النظام البرلماني^(٥٠) يستند أساساً على تساوي هيئتين من هيئات الدولة هما: البرلمان والحكومة، وعلى تعاونهما المُشترك في إدارة شؤون الدولة، مع وجود وسائل تأثير مشترك تملكهما كلّ من هاتين السلطتين على الأخرى. وبذلك يبدو أنّ حقّ الحلّ والمسؤولية الوزارية هما العنصران الأساسيان واللذان بموجبهما تمارس كلّ هيئة تأثيرها على الأخرى^(٥١).

فالتوازن بين السلطتين، يُعدّ الركيزة الأساسية في النظام البرلماني، والتوازن القائم في أحد أركانه على المسؤولية الوزارية^(٥٢).

ولما كانت المسؤولية الوزارية تتمثّل في التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الدولة في النظام البرلماني ضمن نطاق السلطات التي يمارسها رئيس الدولة غير المسؤول في النظام البرلماني، فقد أضحت قاعدة التوقيع المجاور مُقرّنة دائماً وأبداً مع النظام البرلماني، وإنّ كانت قد نشأت قبل نشأة النظام البرلماني^(٥٣). كما قدّمنا سابقاً؛ وطالما كانت السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تتّصف بثنائية الرأس "فرد غير مسؤول - هيئة مسؤولة"، لذا تُعدّ قاعدة التوقيع المجاور في النظام البرلماني من المقتضيات الموضوعية لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، وما جدر الإشارة إليه أنّ ليس كلّ توقيع مجاور ينصّ عليه الدستور يجعل النظام السياسي القائم نظاماً برلمانياً، كما أنّه لا وجود للنظام البرلماني بدون وجود قاعدة التوقيع مجاور، فإذا جُرد النظام البرلماني من قاعدة التوقيع المجاور ابتعد عن الديمقراطية في حال تبني مبدأ ثنائية رأس السلطة التنفيذية، فإذا حدث ذلك فإنّه يؤدي إلى أنّ يباشر رئيس الدولة سلطات فعلية دون أن تقتصر هذه السلطات بالمسؤولية، لكونه غير المسؤول أمام البرلمان. حتى لو تقرّرت مسؤولية الحكومة أمام البرلمان فتكون حينها الديمقراطية مزيفة، إذ إنّ الحكومة تُسأل عن أعمال لم تقم بها، بل ويُحرّم الدستور على الحكومة القيام بها، فالمسؤولية في هذه الحالة منعدمة، وبذلك نكون قد تجاوزنا حدود النظام البرلماني الذي يقتضي، أنّ تكون الحكومة مسؤولة عمّا قامت به من أعمال منفردة أو تلك التي تشترك بها مع رئيس الدولة^(٥٤).

وبالتأسيس على ما تقدّم، ارتأينا أن نقسّم هذا المطلب إلى ثلاث فروع وكما يأتي:
الفرع الأوّل: قاعدة التوقيع المجاور وأثرها في تحقّق المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان

لما كان النظام البرلماني قائماً على مبدأ الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مع وجود قدر من التعاون والرقابة المتبادلة بينهما، فإن المسؤولية السياسية^(٥٥) للوزارة أمام البرلمان، تُعدُّ حجر الزاوية في النظام البرلماني، ويؤسس عليها - في أحد أركانها - التوازن المفترض بين السلطات في النظام البرلماني، ولما كان رئيس الدولة في هذا النظام يقف على مسافة واحدة نحو تلك السلطات، فهو غير المسؤول، وبالتالي تتحمل الوزارة المسؤولية السياسية لا عن السلطات التي تدخل ضمن صلاحياتها فحسب، بل تلك التي تشترك بالتوقيع المجاور عليها إلى جوار توقيع رئيس الدولة في النظام البرلماني.

وتأسيساً على ما تقدّم، يتبلور أثر قاعدة التوقيع المجاور في تحقيق المسؤولية السياسية للوزارة ضمن إطار السلطات التي يمارسها أعضاء الوزارة - رئيساً وأعضاء - ويظهر من خلالها التوقيع المجاور إلى جانب توقيع رئيس الدولة، لذلك لا يقع ضمن هذا النطاق تلك السلطات التي يضطلع بها أحد أعضاء الوزارة أو الوزارة بأكملها، ولا يظهر فيها توقيع رئيس الدولة ولا التوقيع المجاور للوزارة.

وعلى ذلك، إن الوزير يسأل أولاً عن كل الأعمال التي يقوم بها رئيس الدولة، والتي تتعلق بوزارته، على أساس أنه وقع معه بالتوقيع المجاور القرارات، أو حضر معه الأعمال المادية^(٥٦). كما إن الوزراء لا يستطيعون الاحتفاء خلف رئيس الدولة، وإن قرارات الرئيس لا تخلي الوزراء من المسؤولية بحال، وإن عدم مسؤولية رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية تكمن في عدم إمكانية مباشرة الرئيس لاختصاصاته منفرداً، فجميع اختصاصاته المسندة إليه كرئيس للدولة يجب أن يمارسها عن طريق وزرائه - بالتوقيع الوزاري المجاور لتوقيعه، أي يجب أن تكون قراراته بشأنها مقترنة بتوقيع الوزراء المختصين، ونتيجة لذلك تنعقد مسؤولية كل منهم عن تلك القرارات^(٥٧). كما إن أوامر رئيس الدولة لا تخلي الوزراء من المسؤولية، فلا يستطيع أي منهم الاحتفاء خلف توقيع رئيس الدولة للتوصل من المسؤولية عن القرارات والأعمال الصادرة عنهم، وتعدُّ وكأنها صادرة منهم حتى إذا قام بها رئيس الدولة بنفسه.

كما يسأل الوزير أيضاً، عن كل القرارات والأعمال التي يصدرها أو يقوم بها في وزارته، إذ تُصنف الوزارة في الأنظمة البرلمانية بصفة التضامن، بمعنى أن يكون الوزراء مسؤولين مسؤولية تضامنية عن القرارات الصادرة عنهم، فهم يسألون على سبيل التضامن عن جميع ما يتخذ من أعمال وقرارات، ولا يكون بمقدور أحدهم التنصل من المسؤولية بحجة أنه لم يكن موافقاً عليها، أو على أساس غيابه، أو عدم حضوره الجلسة التي اتخذت فيها^(٥٨). فبقائه في الوزارة عند صدور القرارات، وعدم احتجاجه عليها بتقديم استقالته، يكون قرينة على موافقته ورضائه على جميع ما صدر عن الوزارة من قرارات^(٥٩).

فالتضامن إذن مفترض بين أعضاء الوزارة ما لم تدحضه استقالته يتقدّم بها العضو المحتج. ويتدرب على قيام التضامن بين أعضاء الوزارة، إن تحريك المسؤولية الوزارية يسقط الوزارة بأسرها، كما إن التضامن يضع التزاماً على عاتق الوزراء الأعضاء في البرلمان أن يصوتوا جميعاً في اتجاه واحد مدافعين عن رأي الحكومة باعتبارها هيئة

واحدة. كما يلتزم الوزراء بالامتناع عن القيام بأي عمل يحرج الوزارة أو يسيء إلى مركزها. فيجب أن تكون جميع تصرفات الوزراء متسقة والسياسة العامة التي ترسمها الوزارة - عبر قاعدة التوقيع الجاور لتوقيع رئيس الدولة كما سنرى. ولا يجوز للوزير أن ينتهج سياسة خاصة به أو منهجاً يتعارض مع الخطوط العريضة التي حدتها الوزارة كهيئة جماعية^(١٠).

الفرع الثاني: عدم ظهور قاعدة التوقيع الجاور في النظام الرئاسي القائم على أحادية رأس السلطة التنفيذية.

يرى الدكتور عثمان خليل أن النظام الرئاسي يوجد فقط في الجمهوريات ويقوم على ثلاث دعائم، أولها حصر السلطة التنفيذية في شخص رئيس الجمهورية، وثانيها خضوع الوزراء لرئيس الجمهورية وحده خضوعاً تاماً. وثالثها فصل السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية إلى حد كبير. ومقتضى الركن الأول تتركز السلطة التنفيذية في شخص رئيس الجمهورية، خلافاً لما هي عليه الحال في النظام البرلماني الذي تكون فيه السلطة التنفيذية الإسمية لرئيس الدولة، بينما تكون السلطة الفعلية للوزارة. ففي النظام الرئاسي يجمع رئيس الجمهورية هاتين السلطتين وبالوقت ذاته بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة^(١١). لذا، فإن ثنائية رأس السلطة التنفيذية، منطقتاً بقاعدة التوقيع الجاور في النظام البرلماني. وتظهر من خلالها قاعدة لا وجود لها في النظام الرئاسي الذي يجعل من السلطة التنفيذية هيئة واحدة ومؤسسة عامة تتمثل في رئيس الدولة (رئيس الجمهورية). إذ لا يوجد مجلس وزراء أو وزارة كما في النظام البرلماني. إنما مجرد معاونين للرئيس أو (سكرتيري دولة) ويخضعون بذات الوقت لرئيس الدولة خضوعاً تاماً. ويترتب على ذلك أن سياسة السلطة التنفيذية هي سياسة رئيس الدولة وليس سياسة الوزراء^(١٢).

الفرع الثالث: لا تتحقق المسؤولية السياسية أمام البرلمان في النظام الرئاسي نتيجة الاستقلال العضوي والوظيفي.

يُتصف النظام الرئاسي بعدة صفات منها: الفصل شبه المطلق بين السلطات. ونتيجة لذلك، تكون السلطات مؤسسة على التخصيص العضوي والوظيفي؛ أما التخصيص العضوي، فيُقصد به هو أن يكون لكل سلطة اتجاه أخرى استقلال ذاتي وليس لأي سلطة أن تتخذ من الإجراءات ما يؤدي إلى المساس باستقلال السلطات الأخرى^(١٣). في حين يتمثل التخصيص الوظيفي، في ممارسة كل سلطة من السلطات وظيفة محددة ليس لها تجاوزها. فالبرلمان يمارس وظيفة التشريع. والسلطة التنفيذية تختص بالتنفيذ، ويفصل القضاء في المنازعات؛ لذا، لا يوجد ثنائية رأس للسلطة التنفيذية كما في النظام البرلماني. ما يؤدي إلى أن تنحصر السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي برئيس الدولة كما تقدّم. بمعنى أن رئيس الدولة في النظام الرئاسي يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، إذ لا يوجد مجلس وزراء^(١٤).

إن قاعدة التوقيع الجاور في النظام البرلماني تساهم إلى حد كبير في إعمال المسؤولية الوزارية أمام البرلمان. وذلك كون الأعمال التي تظهر فيها القاعدة صادرة في أحد طرفيها

من فردٍ غير مسؤول "رئيس الدولة" ما اقتضى في النهاية إلى أعمال هذه القاعدة لكي تترتب المسؤولية السياسية عن سلطات واختصاصات رئيس الدولة، وهذا ما لا يتحقق في النظام الرئاسي حيث إنّ الوزراء "المعاونين" مسؤولون فقط أمام رئيس الجمهورية وغير مسؤولين سياسياً أمام البرلمان^(١٥). كما لا يجوز لأعضاء البرلمان توجيه أسئلة أو استجوابات للوزراء وليس لهم انتقاد سياسة الحكومة، أو توجيه الكلام لأحد أعضائها، وبالتالي لا يجوز لأعضاء البرلمان في النظام الرئاسي تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الدولة باعتباره رئيس الحكومة، فـرئيس الدولة لا يسأل إلا أمام الشعب، والوزراء لا يسألون إلا أمام رئيس الدولة وهذا يعني أنّ البرلمان لا يستطيع على الإطلاق أن يسحب الثقة من رئيس الدولة أو وزرائه، فالأول يكفيه ثقة الشعب في مجموعته التي أولته منصب الرئاسة، والوزراء يكفيهم ثقة رئيس الدولة الذي أولاهم الثقة وأبقاهم في مناصبهم. وما دام أنّ الرئيس وحده يملك تعيينهم وعزلهم من مناصبهم فهم يسألون أمامه فقط^(١٦). في حين نجد أنّ الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧م أراد لرئيس الدولة أن يكون مسؤولاً أمام البرلمان، إذ نظم الدستور موضوع مسؤولية أعضاء السلطة التنفيذية على غرار النظام الإنكليزي "Impeachment"، وهي مسؤولية جنائية لا سياسية أولاً، وثانياً أعمال هذه المسؤولية لا يخلو من الصعوبات^(١٧).

وبصدد ما تقدّم، يتضح لنا أنّ العلاقة بين قاعدة التوقيع المجاور وبين المسؤولية السياسية، هي علاقة طردية، بحيث أنّه كلّما اتّسع نطاق قاعدة التوقيع المجاور، اتّسع - تبعاً لذلك - نطاق المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان، وبخلاف ذلك كلّما ضاق نطاق قاعدة التوقيع المجاور - وهذا ما لا يحبّذ في ظلّ النظام البرلماني حيث رئيس الدولة غير المسؤول - نتيجة لتوسعة الاختصاصات الشخصية الممنوحة لرئيس الدولة في بعض الأنظمة البرلمانية المتطورة "المعقلنة" ترتب على ذلك تضيق نطاق العلاقة بين قاعدة التوقيع المجاور وبين المسؤولية السياسية أمام البرلمان. كما إنّ ظهور المسؤولية السياسية تأسيساً على تفعيل قاعدة التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الدولة في النظام البرلماني، يفسّر لنا بوضوح، أهمية الاختصاصات التي تخضع لقاعدة التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الدولة، ونتيجة لذلك تؤسّس المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان عن مباشرة تلك الاختصاصات.

الخاتمة .

بعد ان بحثنا موضوع (ضرورة قاعدة التوقيع المجاور في النظام البرلماني وطبيعتها) نرى خُلق بعض النتائج وتتجسد في :

إنّ نشأة قاعدة التوقيع المجاور كانت ثمرة أسباب موضوعية وأخرى تاريخية، أما الموضوعية فقد تمثّلت في أن القرار المتخذ من قِبَل الحاكم المُطلق (الملك في ظلّ الملكية المطلقة) كانت تتم الاستشارة بشأنه وذلك لإبعاد الصّفة التحكيمية عنه، وأمّا التاريخية فقد تمحورت حول كثرة المهام التي يضطلع بها الحاكم الفرد آنذاك، وصعوبة إحاطته تفصيلاً بجميع الأعمال التي يقوم بها، ممّا ترتّب عليه وجود شخص بمثابة

مستشار يضع توقيعه إلى جانب توقيع وختم الحاكم. للدلالة على وجود موظف معني مسؤول عن الختم الخاص بالقرار المتخذ.

بتطور قواعد المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان. تطورت قاعدة التوقيع المجاور على نحو يصب في تقوية سلطات الوزارة على حساب سلطات رئيس الدولة. بعد انتزاع جزء من سلطات رئيس الدولة. وظهور مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة. وساعد على ذلك أسباب تاريخية شهدتها إنكلترا - مهد النظام البرلماني - خلال الحقبة التي شهدت صراع شديد بين الملك والبرلمان تخللتها العديد من الثورات ضد السلطان المطلق للملك إنكلترا. حتى استقر النظام البرلماني حيث ثنائية رأس السلطة التنفيذية "فرد غير مسؤول - هيئة مسؤولية".

إن الأساس القانوني لقاعدة التوقيع المجاور يرتبط مع المسؤولية السياسية للوزارة. إذ إن الوزارة في النظام البرلماني تتصف بالتضامن بين أعضائها. وما يؤسس على ذلك أن قاعدة التوقيع المجاور تظهر من خلال العمل المشترك الذي يأتيه الوزراء مجتمعين أو منفردين وتستند على المسؤولية السياسية. وتبرير ذلك يبدو من أن الوزراء لا يمكن تحميلهم مسؤولية قرارات لم يشاركوا في التوقيع عليها. وبالتالي يس على ذلك يبدو أن قاعدة التوقيع المجاور بمثابة تعبير عن قبول الوزراء بتحملهم المسؤولية السياسية عن القرارات التي قاموا بالتوقيع عليها من جانب. ومن جانب آخر ترتبط قاعدة التوقيع المجاور على بالمبادئ التي يؤسس عليها القانون الإداري. ما دام الوزير يعد الرئيس الإداري الأعلى لوزارته. ما يتطلب منه أن يدير شؤون وزارته بفعالية تامة. وبذلك تظهر قاعدة التوقيع المجاور في اشتراك الوزير بالتوقيع المجاور على القرارات التي تتعلق بشؤون وزارته. ويعد التوقيع المجاور والحال هذا. ضماناً لاحترام اختصاص الوزراء وعدم ممارسته من قبل جهة أخرى.

ان مضمون قاعدة التوقيع المجاور يتحدد من خلال النظر إلى حقيقة الأسس التي بني عليها النظام البرلماني. وعبر ذلك تشكل قاعدة التوقيع المجاور أداة للتوازن بين السلطة والمسؤولية في النظام البرلماني. فإذا كان رئيس الدولة في هذا النظام غير المسؤول. فإن قاعدة التوقيع المجاور - وهي أداة توازن - ترتب المسؤولية السياسية عن ممارسة سلطات رئيس الدولة وعبرها - أي قاعدة التوقيع المجاور - تتحمل الوزارة المسؤولية السياسية بوضع توقيعها على قرارات رئيس الدولة. فتكون قاعدة التوقيع المجاور أداة للمواءمة بين سلطات رئيس الدولة غير المسؤول وبين النظام الديمقراطي الذي يفترض محاسبة كل فرد أو هيئة تضطلع بسلطات واختصاصات دستورية.

تعد قاعدة التوقيع المجاور في النظام البرلماني من المقتضيات الموضوعية لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية. وما جدر الإشارة إليه أن ليس كل توقيع مجاور ينص عليه الدستور يجعل النظام السياسي قائماً برلمانياً. كما إنه لا وجود للنظام البرلماني بدون وجود قاعدة التوقيع المجاور. فإذا جرد النظام البرلماني من قاعدة التوقيع المجاور ابتعد عن الديمقراطية في حال تبني مبدأ ثنائية رأس السلطة التنفيذية.

المصادر:

أولاً : الكتب

- الدكتور. إبراهيم شيحا ود. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية ٢٠٠١.
- الدكتور. إبراهيم شيحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الحكومة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
- الدكتور. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني - دراسة مقارنة (مصر - فرنسا - إنكلترا)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
- إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج ١، دار العلم للملايين، ١٩٨٣.
- الدكتور. اسماعيل مرزة، القانون الدستوري، ط ٣، منشورات دار الملاك، بغداد، ٢٠٠٤.
- الدكتورة. بدرية جاسر الصالح، اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي، دراسة مقارنة بالقانونين المصري والفرنسي، الطبعة الأولى، مطبعة حكومة الكويت، الكويت، ١٩٨٢.
- الدكتور. حميد حنون الساعدي، الأنظمة السياسية، مطبعة الفائق، بغداد، ٢٠٠٨.
- الدكتور. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.
- الدكتور السيد صبري، حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٥٣.
- الدكتور. عادل الطباطبائي، المبادئ الدستورية العامة، مطابع القفظة، الكويت، ١٩٨٠.
- الدكتور. عادل الطباطبائي، النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ١٩٨٥.
- الدكتور. عثمان خليل عثمان، شرح القانون الدستوري، مطبعة الاهالي، بغداد، ١٩٣٩-١٩٤٠.
- الدكتور. عبدالغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٦.
- الدكتور. عبدالله ناصف، مدى توازن السلطة مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١.
- الدكتور. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٣.
- الدكتور. عبد الناصر محمد وهبة، الحرية السياسية بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
- الدكتور. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦.
- الدكتور. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم السياسية والدستورية في العالم، الطبعة الرابعة، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٢.
- الدكتور. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٧٨.

الدكتور. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
الدكتور. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، دار النهضة العربية، ١٩٦٩.
الدكتور. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٤.
الدكتور. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٤٤-١٩٤٥.
موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة: جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٢.
الدكتور. وحيد رأفت، دوايت إبراهيم : القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٣٧.

ثانياً : الكتب الأجنبية.

Ed. Ancienne librairie Fontemoing & Gie t2, (1) D. Léon, Traite de droit constitutionnel, p647. Editeurs, 1923,

ثالثاً : الاطاريح

أنور مصطفى الأهواني، "رئيس الدولة في النظام الديمقراطي"، أطروحة دكتوراه، جامعة فؤاد الأول، القاهرة، ١٩٤٥.

. سامي محمد الغنام، "رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية الغربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٩٨.

رابعاً : البحوث المنشورة

الدكتور. عادل الطباطبائي، "قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في النظام البرلماني"، دراسة مقارنة مع الإشارة إلى الدستور الكويتي، مجلة الحقوق، السنة التاسعة، العدد الثالث، ١٩٨٥.

الهوامش :

- (١) د. عادل الطباطبائي، النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ١٩٨٥، ص ٥٤٢، ٥٤٣.
- (٢) نقلاً عن: د. أنور مصطفى الأهواني، "رئيس الدولة في النظام الديمقراطي"، أطروحة دكتوراه، جامعة فؤاد الأول، القاهرة، ١٩٤٥، ص ٤٥.
- (٣) د. وحيد رأفت، د. وايت إبراهيم: القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٣٧، ص ٥٠٦.
- (٤) في الحكومات الملكية المطلقة تتركز السلطة التنفيذية في شخص الملك ويمارسها بصورة كاملة دون الاستناد إلى الشعب، بل حتى دون أية مشاركة من الشعب، فالملك يكون مُطلق التصرف في شؤون الحكم وشؤون البلاد دون محاسبة أو مراقبة، ويكاد يكون التشابه أكيد بين الملكية المطلقة والملكية الاستبدادية في تركيز السلطة والسيادة في يد الملك الفرد، وإن اختلفت الأخيرة في عدم الخضوع للقانون، بمعنى أن الملك في الملكية المطلقة يخضع للقانون الذي يضعه الملك بإرادته، في حين أنه في الملكية الاستبدادية لا يخضع للقانون؛ ينظر: د. محمد رفعت عبدالوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ١٣١، ١٣٢.
- (٥) د. عادل الطباطبائي، النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص ٥٤٣.
- (٦) نقلاً عن: د. أنور مصطفى الأهواني، "رئيس الدولة في النظام الديمقراطي"، مرجع سابق، ص ٢٣.
- (٧) د. السيد صبري، حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٥٣، ص ١٩.
- (٨) د. أنور الأهواني، "رئيس الدولة في النظام الديمقراطي"، مرجع سابق، ص ١٠١.
- (٩) د. وحيد رأفت، د. وايت إبراهيم، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٧٠-٣٧١.
- (١٠) السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص ٢٠٠.
- (١١) د. أنور الأهواني، "رئيس الدولة في النظام الديمقراطي"، مرجع سابق، ص ٢٤، ٢٥.
- (١٢) د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص ١٢٧.
- (١٣) لقد ظهرت المسؤولية الجنائية للوزارة في العام ١٣٧٦ في عهد الملك إدوارد الثالث، حيث كان ظهورها نتيجة لمبدأ عد مسؤولية الملك لوجود المبدأ الشهير (الملك لا يخطئ) ومقتضى ذلك أن الوزراء مسؤولون جنائياً ومدنياً أمام المحاكم العادية، ونظراً للضعف الذي كانت تتصف به المحاكم العادية، إذ لم تتمكن من أداء هذه المهمة، ظهرت فكرة تولي مجلس العموم الذي انقسم من مجلس اللوردات العام ١٣٥١م وظيفة الاتهام على أن يتولى مجلس اللوردات وظيفة المحاكمة. وتواتر العمل هذا الإجراء إلى أن اصطبغ بصبغة سياسية، فأصبحت المسؤولية جنائية وسياسية، بمعنى أن الأمان لم يكن يقتصر على الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات، وإنما يتناول أيضاً كل خطأ فاحش أو عمل ضار بمصالح البلاد، واستمر الحال على ذلك إلى أن أصبحت المسؤولية سياسية بحجة؛ راجع د. عثمان خليل عثمان، شرح القانون الدستوري، ص ٥١٦، ٥١٧.
- (١٤) د. محمد المحنوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم السياسية والدستورية في العالم، الطبعة الرابعة، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٢، ص ١٢٢؛ ينظر أيضاً: د. عبدالغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٦، ص ٢٥، ٢٦.
- (١٥) د. عبدالله ناصف، مدى توازن السلطة مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص ٤٣؛ ينظر أيضاً د. عبدالحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٣، ص ٣٢٧.

(١٦) يذهب د. محسن خليل إلى أن ابتعاد الملكية في إنجلترا من ممارسة شؤون الحكم يرجع إلى أسباب تاريخية واقعية حتى استقر ذلك الأمر وأصبح بمثابة العرف بالنسبة للملكية الإنجليزية. وتتلخص أهم الأسباب من الناحية الواقعية عندما شهدت إنجلترا سلسلة من الملوك تعاقبوا على عرشها وأهملوا شؤون الحكم تماماً معتمدين في ذلك على الوزارة التي تمكنت من ممارسة السلطة على نحو واقعي. فلقد أهمل الملك جورج الأول الذي تولى العرش في العام ١٧١٤ شؤون الحكم وذلك لجهله اللغة الانجليزية تماماً، وترك أمر ذلك إلى الوزارة مكتفياً بما كان يقدم إليه مذكرات باللغة اللاتينية في هذا الخصوص. أما خلفه جورج الثاني الذي تولى العرش في العام ١٧٢٧ فلقد أصابه نوبات من الجنون عملت على أبعاده عن شؤون الحكم ثم ازداد هذا الأمر بعد فقدانه لبصره. ثم عاش جورج الرابع الذي تولى العرش في العام ١٨٢٠ حياة بذخ وكسل أبعده عن ممارسة شؤون الحكم حتى قيل إنه كان يلازم فراشه حتى الساعة السادسة بعد ظهر كل يوم.

وفي العام ١٨٣٧ تولت الملكة فكتوريا العرش وكانت لم تتجاوز الثامنة عشرة من عمرها فابتعدت هي الأخرى عن ممارسة شؤون الحكم خاصة بعد وفاة زوجها، وهكذا أملى الواقع على إنجلترا بعض الملوك الذين ابتعدوا عن ممارسة الحكم تاركين أمر ذلك إلى الوزارة حتى أصبحت هذه الأخيرة هي المحور الرئيس في ميدان السلطة التنفيذية بحكم الظروف والواقع. هذا مع ملاحظة أنه إذا كانت إنجلترا قد منبت بملك يجمل لغتها، وبأخر أصابه نوبات من الجنون وفقدان البصر، وثالث عاش حياة البذخ والكسل، ثم بملكة شابة تشبثت بحبائلها العائلية؛ فإن عظمة بريطانيا قد ارتفعت ذروفاً في عهد هؤلاء الملوك ما يدل على أن الفضل إنما يعود للشعب الإنجليزي وبرلمانه وحكومته وليس ملوكه؛ ينظر: د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، ١٩٧٨، ص ٥٨٥.

(١٧) د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص؛ ينظر أيضاً: د. عثمان خليل عثمان، شرح القانون الدستوري، مطبعة الاهالي، بغداد، ١٩٣٩-١٩٤٠، ٥١٤، ٥١٥.

(١٨) د. وحيد رافت، دوايت إبراهيم، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٧٦؛ لقد قام الملك جورج الثالث، ثالث ملوك أسرة هانوفر الألمانية الذي اعتلى العرش ١٧٦٠-١٧٨٢م، بالسيطرة على الحكم فحسب، بل حاول السيطرة أيضاً على البرلمان محاولاً في ذلك، أن يسترجع السلطات المطلقة التي كانت للملوك في العهود السابقة. وقد استطاع فعلاً أن يحقق ذلك، فالوزارة خلال فترة حكمه كانت طليعة للملك الذي كان ملماً باللغة الإنكليزية، وعلى مستوى البرلمان فقد استطاع إخضاع الارستقراطية لهم من خلال تقديم العطايا لهم، ما ساعد على تقوية نظام الحزبين لأن الارستقراطية المؤيدة للملك كانت تساند أحد الحزبين وهو حزب التوري، إلا أن حاجة الملك لمصادر الثروة التي عكف البرلمان عن تقديمها للملك اضافة إلى سياسة الملك الشخصية ضد المستعمرات الامريكية، ما أدى إلى قيام حرب الاستقلال التي انتهت بانتصار المستعمرات واستقلالها العام ١٧٨٢م، وأمام هذه الأحداث التي ألقت بضالدها على علاقة الملك بالبرلمان، ثار الأخير على الملك وكانت هذه الثورة البريطانية هي غاية السلطة الشخصية للملوك في إنجلترا؛ د. عبدالله ناصف، مدى توازن السلطة مع المسؤولية في الدولة الحديثة، مرجع سابق، ص ٤٤، ٤٥.

(١٩) من أبرز الامتيازات التي بقي الملك محتفظاً بها:

١ - كان له الحق بسن اللوائح العامة بعد استشارة المجلس الخاص وكان لهذه اللوائح ما للقوانين من عمومية والتزام ما جعل الملك يستخدمها لتعطيل الكثير من القوانين الصادرة عن البرلمان، بالرغم عن أنه من المسلم به ومنذ القرن الثالث عشر أن القانون لا يعطل ولا يلغى إلا بقانون صادر عن البرلمان.

- ٢- كان للملك سلطة إعفاء الأفراد من الخضوع للقانون وظلّ هذا الحق مسلماً به حتى القرن السادس عشر وبواسطته استطاع الملك تعطيل القوانين وإهدارها.
- ٣- كان الملك يستطيع أن يتخلص من رقابة البرلمان له بعدم دعوته للانعقاد. ويلاحظ أن هذه الامتيازات وغيرها كانت سبباً مباشراً للصدامات الشديدة بين البرلمان والملك، وأدت إلى ثورة العام ١٦٨٨م؛ ينظر: د. سامي محمد الغنام، "رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية الغربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٢٤.
- (٢٠) نقلاً عن: السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص ٩٨.
- (٢١) نقلاً عن: د. بدرية جاسر الصالح، اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي، دراسة مقارنة بالقانونين المصري والفرنسي، الطبعة الأولى، مطبعة حكومة الكويت، الكويت، ١٩٨٢، ص ١٢٢.
- (٢٢) د. عادل الطباطبائي، "قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في النظام البرلماني"، دراسة مقارنة مع الإشارة إلى الدستور الكويتي، مجلة الحقوق، السنة التاسعة، العدد الثالث، ١٩٨٥، ص ٢٨.
- (٢٣) المرجع نفسه، ص ٢٩.
- (٢٤) د. بدرية جاسر الصالح، اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي، مرجع سابق، ص ١٢٣؛ ينظر أيضاً: د. عادل الطباطبائي، "قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في النظام البرلماني"، مرجع سابق، ص ٣٠.
- (٢٥) المرجع نفسه.
- (٢٦) د. عادل الطباطبائي، "قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في النظام البرلماني"، مرجع سابق، ص ٣١، ٣٢.
- (٢٧) د. بدرية جاسر الصالح، اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي، مرجع سابق، ص ١٢٣.
- (٢٨) د. عادل الطباطبائي، "قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في النظام البرلماني"، مرجع سابق، ص ٣٤.
- (٢٩) المرجع نفسه، ص ٣٥.
- (٣٠) د. عادل الطباطبائي، النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص ٥٤٥، ٥٤٦.
- (٣١) د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص ٢٣٥، ٢٣٦.
- (٣٢) المرجع نفسه، ص ٢٣٦.
- (٣٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٢١٢.
- (٣٤) د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١، مرجع سابق، ص ٢٣٨.
- (٣٥) د. حميد حنون الساعدي، الأنظمة السياسية، مطبعة الفائق، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٠١؛ ينظر أيضاً: د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، دار النهضة العربية، ١٩٦٩، ص ٢٩؛ وهو ما تحقق في دساتير فرنسا (١٨٧٥-١٩٤٦) والدستور المصري لعام ١٩٢٣.
- (٣٦) د. عبد الناصر محمد وهبة، الحرية السياسية بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٨٣، ١٨٤؛ ينظر: د. إبراهيم شيحا ود. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية ٢٠٠١، ص ٢٩٢.
- (٣٧) إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج ١، دار العلم للملايين، ١٩٨٣، ص ٣٣٦.
- (٣٨) د. أنور مصطفى الأهواني، "رئيس الدولة في النظام الديمقراطي"، مرجع سابق، ص ٤٥.

- (٣٩) د. وحيد رأفت، دوايت إبراهيم، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٠٩.
- (٤٠) د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١، مرجع سابق، ص ٢٣٧، ٢٣٨.
- (٤١) د. عادل الطباطبائي، "قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في النظام البرلماني"، مرجع سابق، ص ١٧.
- (٤٢) د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١، مرجع سابق، ص ٢٤٠.
- (٤٣) مورييس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة: جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٢، ص ٢٠٨.
- (٤٤) د. عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، بحث تحليلي مقارن في سلطة ومسؤولية رئيس الدولة ومدى التوازن بينهما في النظام البرلماني التقليدي والمتطور، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٦، ص ٥٢.
- (٤٥) يصلح النظام البرلماني للتطبيق في الأنظمة السياسية الملكية والجمهورية على حد سواء، علماً أن النظام البرلماني الإنكليزي الملكي، يُعدُّ مهد النظام البرلماني إذ نشأ وتطور من خلاله، وهو لا يزال قائماً حتى وقتنا الحاضر، ونتيجة لاقتران قاعدة التوقيع المجاور بالمسؤولية السياسية، فإن الصلة جد وثيقة بين قاعدة التوقيع المجاور وبين طرفي رأس السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، ويترتب على ذلك أن رئيس الدولة يتمتع بمبدأ عدم المسؤولية السياسية في النظام البرلماني، ويوجد من يحمل بدلاً عنه المسؤولية الناشئة عن ممارسته لاختصاصاته الدستورية، ولكن مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني - كما مرَّ سابقاً - يكون مطلقاً في النظم البرلمانية الملكية، إذ إن رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً وجنائياً، وما نتج عن ذلك من تقلُّص السلطات الحقيقية لرئيس الدولة في النظام البرلماني الملكي التقليدي، بخلاف ما عليه الحال في الأنظمة البرلمانية الجمهورية، حيث يكون رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً فقط، وبالتالي يُسأل عن الجرائم التي يرتكبها كما يُسأل جميع الأفراد في الدولة، كما إن التمييز بين ما إذا كان رئيس الدولة في النظام البرلماني ملكاً - أو رئيساً للجمهورية، قد اتضح مداه في الأثر المترتب على قاعدة التوقيع المجاور، الذي يوقع فيها رئيس الحكومة والوزير المختص بجوار توقيع رئيس الدولة في النظام البرلماني، والذي تظهر جلياً من خلال ممارسة السلطات الدستورية لرئيس الدولة بالاشتراك مع رئيس الوزارة أو الوزير المختص، ففي الأنظمة الملكية حيث مبدأ عدم مسؤولية رئيس مبدأ مطلقاً، تكاد تنعدم فعالية قاعدة التوقيع المجاور ويتحوَّل أثرها إلى أثر محدود، كما في النظام البرلماني الملكي الإنكليزي، في حين نجد أن رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية الجمهورية وعلى وجه الخصوص إذا كان منتخباً من قبل الشعب - دستور فرنسا ١٩٥٨، فإنه يجد نفسه متمتعاً ببعض الاختصاصات الفعلية، ولكنها تبقى محدودة في ظل النظام البرلماني التقليدي، ولا يجوز التوسُّع فيها؛ ينظر: د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ١٩٤، ١٩٥.
- (٤٦) من القواعد العرفية في الدستور الإنكليزي القواعد الخاصة بممارسة الملك لسلطاته فهو مقيد بأن يمارس سلطاته بناءً على مشورة وزرائه وعن طريقهم، وهذه القواعد تشمل جميع تصرفات الملك ولا تقتصر على التصرفات الكتابية فحسب، بل حتى أقوال الملك الشفهية والخطب والمقابلات والبرقيات التي يرسلها إلى رؤساء الدول لا تصدر إلا بعد موافقة الوزارة عليها صراحةً أو ضمناً؛ د. عادل الطباطبائي، المبادئ الدستورية العامة، مطابع اليقظة، الكويت، ١٩٨٠، ص ٦٠.
- (٤٧) د. إبراهيم شيجا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الحكومة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الاسكندرية: ٢٠٠٦، ص ٢٢.
- (٤٨) د. عثمان خليل عثمان، شرح القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٦٣٩.

(٤٩) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، مرجع سابق، ص ٢٩، ٣٠.
(٥٠) لقد استقر الفقه التقليدي على تعريف النظام البرلماني بأنه نظام الحكم الذي يقوم على المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث يكون أمر التوجيه السياسي للشؤون العامة للدولة، نتيجة تعاون كامل بين البرلمان ورئيس الدولة عن طريق الوزارة المسؤولة أمام ممثلي الشعب، ينظر: د. عادل الطباطبائي، النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص ٤٤٩.

(51) D. Léon, Traite de droit constitutionnel, t2, Ed. Ancienne librairie Fontemoing & Gie Editeurs, 1923, p647.

(٥٢) ظهرت المسؤولية الوزارية في بداية الأمر في عهد "إدوارد الثالث" وكانت قاصرة في هذه المرحلة على طريقة الإعدام فقط والتي تشترط أن يكون الوزير قد ارتكب جريمة يُعاقب عليها القانون، ومن ثم فهي لم تشمل على كل صور الخطأ. كما إن الملك كان يستطيع أن يحول دون إتمام محاكمة الوزير باستعمال حق العفو عنه حتى ولو بعد الحكم عليه. وكان مجلس العموم هو الجهة المسؤولة عن توجيه الاتهام إلى الوزراء على أن تتم محاكمتهم أمام مجلس اللوردات، وفي العام ١٤٧٩ توقف البرلمان عن استخدام وسيلة الإعدام الجنائي في فترة حكم "أسرة آل تيو دور" وساعد على ظهور عقوبة الإعدام المدني، ثم عاد الإتهام الجنائي مرة أخرى في عهد "أسرة ستيوارت". وظل للملك سلطة العفو عن الوزير، حتى نادى مجلس العموم بعدم جواز ذلك، وصدر قانون العام ١٧٠٢، الذي يمنع من تدخل الملك في إسقاط الاتهام عن الوزير، وفي مرحلة متقدمة تبذلت عقوبة الاتهام الجنائي إلى عزل الوزير عن منصبه دون أن يجرد من ثروته، ومن ثم أصبحت المسؤولية سياسية وليست جنائية. وفي فرنسا مرت المسؤولية الوزارية بمراحل تطوّر مختلفة، فعلى الرغم من كون الملك غير مسؤول وانتقلت السلطات الفعلية منه إلى الوزارة المسؤولة، إلا أنه في ظل دستور ١٧٩١ كانت مسؤولية الوزارة جنائية. وفي العام ١٨٣٠ تقررت المسؤولية السياسية للوزراء بالإضافة إلى المسؤولية الجنائية على أن يتولى المجلسان تقرير هذه المسؤولية واستمر الوضع حتى ظهرت المسؤولية الوزارية الكاملة الموجودة الآن، يُراجع: د. أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص ٥١.

(٥٣) د. أنور الأهواني، "رئيس الدولة في النظام الديمقراطي"، مرجع سابق، ص ٢٣.

(٥٤) د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١، مرجع سابق، ص ٢٣٩، ٢٤٠.

(٥٥) المسؤولية الوزارية، هي مسؤولية الوزراء عن سياساتهم لإدارة الشؤون العامة ويختص البرلمان في تقرير هذه المسؤولية. وبما أن هذه المسؤولية هي مسؤولية سياسية، فإن الجزاء المترتب عليها، جزاء سياسياً محض، وهو إقالة الوزارة أو الوزير المختص. وهذه المسؤولية تُعد من القواعد الأساسية التي يقوم عليها النظام البرلماني، إذ إن انعدامها يؤدي حتماً إلى اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ذلك التوازن هو ركن من الأركان التي يقوم عليها النظام البرلماني، والمسؤولية الوزارية أمام البرلمان إما أن تكون مسؤولية تضامنية أو مسؤولية فردية، ينظر: د. اسماعيل مرزة، القانون الدستوري، ط ٣، منشورات دار الملاك، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٢٤٨.

(٥٦) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، مرجع سابق، ص ٥٦.

(٥٧) د. إبراهيم شيجا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الحكومة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٢٠.

(٥٨) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، مرجع سابق، ص ٥٦.

- (٥٩) د. إبراهيم شيحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الحكومة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٤٥.
- (٦٠) المرجع نفسه، ص ٤٥.
- (٦١) د. عثمان خليل عثمان، شرح القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٧٤.
- (٦٢) المرجع نفسه، ص ٤٩١، ٤٩٢.
- (٦٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٤، ص ٢١٦.
- (٦٤) د. عبدالله ناصف، مدى توازن السلطة مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص ١٥٤.
- (٦٥) د. عادل الطباطبائي، النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص ٤٤٨.
- (٦٦) د. إبراهيم شيحا، د. محمد رفعت عبدالوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٠٩.
- (٦٧) د. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٤٤-١٩٤٥، ص ٣٠٣.