

## منابع و ماهیت قانون اساسی انگلستان\*

برادلی و اوینگ\*\*

برگردان: دکتر توکل حبیب زاده\*\*\*

چکیده: انگلستان قانون اساسی نوشته ای ندارد و منابع حقوق اساسی آن همان منابعی هستند که در مورد قواعد حقوقی به طور عام وجود دارد که عبارتند از: الف- قوانین (یا حقوق موضوعه) شامل قوانین پارلمان، مقررات و آیین نامه های دولتی، و به طور استثنایی اسناد قانونی که مقام سلطنت به موجب اختیارات ویژه خود صادر می کند و از سال ۱۹۷۳ مقرراتی که توسط ارکان اتحادیه اروپایی وضع می شوند. ب- رویه قضایی: تصمیمات قضایی که به دو صورت اصلی کامن لا و تفسیر قوانین موضوعه توسط دادگاه ها به عنوان قواعد حقوقی ایجاد یا اعلام می شوند. ج- قواعد عرفی: قواعد رفتارهای مبتنی بر حقوق اساسی که در قوانین پارلمان یافت نمی شوند و اجرای آنها توسط دادگاه ها تضمین نمی گردد. د- علاوه بر منابع فوق، در مواردی که هنوز دادگاهی در مورد یک موضوع کامن لا اظهارنظر رسمی نکرده، یا یک قانون موضوعه هنوز تفسیر قضایی نشده است، دیدگاه های نویسندگان کتب درسی و دانشگاهی از ارزش زیادی برخوردارند.

با توجه به انعطاف پذیر بودن قانون اساسی انگلستان، حکومت مبتنی بر قانون اساسی بتدریج به دنبال وضع قوانین در پارلمان یا تأسیس قواعد عرفی جدید توسعه یافته و ماهیت تکاملی دارد. حکومت پارلمانی اساساً به نظام حزبی که پیرامون آن حیات سیاسی جامعه انگلستان شکل گرفته است، بستگی دارد.

**کلید واژه:** قانون اساسی، قوانین پارلمان، رویه قضایی، کامن لا، قواعد عرفی، انگلستان، حکومت کارلمانی، حکومت کابینه، قانون اساسی نانوشته، اختیارات ویژه مقام سلطنت.

\*- نوشته حاضر ترجمه فصل دوم با عنوان "Sources and nature of the constitution" از کتاب حقوق اساسی و حقوق اداری تألیف پروفسور برادلی و اوینگ با مشخصات زیر است:

A. W. Bradley and K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, Longman, 12<sup>th</sup> ed. 1997.

\*\* - A. W. Bradley and K. D. Ewing.

\*\*\*- استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق (ع).

## بند اول - منابع حقوق اساسی

اگر انگلستان قانون اساسی نوشته ای داشت، قواعد اصلی حقوق اساسی در آن گنجانده می شد. تغییرات و تجدید نظر در این قواعد مطابق با آیینی صورت می گرفت که برای بازنگری در قانون اساسی مقرر شده است. در هر احتمالی، پارلمان اجازه می یافت در باره ی موضوعاتی مانند نظام انتخاباتی و تشکیلات دادگاه ها مقررات و قوانین دقیقی وضع کند. اگر دادگاهی در موضوعهای مورد اختلاف، به وظیفه تفسیر و اجرای قانون اساسی عمل می کرد، تصمیمهای آن اماره ی رسمی بر معنی و مفهوم قانون اساسی تلقی می شد. منابع حقوق اساسی عبارت بودند از: الف- قانون اساسی و اصلاحات بعمل آمده در آن؛ ب- قوانین پارلمان راجع به موضوعهای دارای اهمیت بنیادی؛ ج- تصمیمهای قضایی در تفسیر قانون اساسی. منظور از واژه "منبع" عبارتست از منشاء رسمی یک قاعده که به آن اعتبار حقوقی می بخشد. واژه منبع ممکن است در معانی دیگر نیز استعمال شود: برای مثال، منابع تاریخی قانون اساسی نوشته هم شامل اوضاع و احوال حاکم در زمان تهیه و تصویب قانون اساسی است و هم شامل عوامل دوردست و طولانی مدتی که تأسیس قانون اساسی را تحت تأثیر قرار می دهند. همین طور، اصول سیاسی متعددی وجود دارد که محتوای قواعد حقوقی خاصی را تحت الشعاع قرار می دهند. از این رو، اعتقاد عمومی به دموکراسی بیان می کند که چرا مردم انگلستان حق دارند در انتخابات شرکت کنند. این گونه اصول از طریق قانونگذاری توسط پارلمان دارای آثار عملی شده و ممکن است تصمیمهایی را که دادگاه ها در باره ی موضوعهای حقوقی مورد اختلاف اتخاذ می کنند، تحت تأثیر قرار دهند. اما در این بخش ما تنها به منابع شکلی قواعد حقوقی قانون اساسی انگلستان می پردازیم. قواعد دیگر قانون اساسی که از اعتبار قانونی برخوردار نیستند، در بخش "ب" مورد بررسی قرار می گیرند.

### منابع قواعد حقوقی

در نبود قانون اساسی نوشته، دو منبع اصلی حقوق اساسی همان منابعی هستند که در مورد قواعد حقوقی به طور عام وجود دارد که عبارتند از:

الف- قوانین (یا حقوق موضوعه) شامل قوانین پارلمان؛ مقررات و آیین نامه هایی که توسط وزیران و دیگر مقامهایی که پارلمان به آنها صلاحیت قانونگذاری تفویض کرده است، وضع می شوند؛ به طور استثنایی اسناد قانونی که مقام سلطنت به موجب اختیارات ویژه خود صادر می کند؛ و از سال ۱۹۷۳، مقرراتی که توسط ارکان اتحادیه اروپایی وضع می شوند.

ب- رویه قضایی (یا case law) مانند تصمیمهای دادگاه‌ها در توسعه حقوق عرفی (کامن لا) یا در تفسیر قوانین. رویه قضایی، از سال ۱۹۷۳، تصمیمهای دیوان دادگستری اروپایی در موضوعهای مربوط به حقوق اروپایی را شامل می‌شود.

منبع دیگر قواعد حقوقی، عرف است، یعنی قواعد رفتاری مبتنی بر عرف‌های اجتماعی یا تجاری که در تصمیمها و آرای دادگاه‌ها به عنوان عرف‌های الزام‌آور شناخته شده‌اند. این گونه عرف‌ها منبع مهم حقوق اساسی محسوب نمی‌شوند. با این وجود، اگر یک رویه عرفی دولت در رسیدگی‌های قضایی مورد سوال و چالش قرار گیرد، دلایل و اسناد مثبت آن رویه ممکن است دادگاه را به این تصمیم‌گیری که آن رویه قانونی است، رهنمون سازد.<sup>۱</sup> به علاوه، بیشتر قواعد قانون اساسی که از اعتبار قانون برخوردار نیستند، بر رویه‌های عرفی ارکان مختلف دولت استوارند که در بخش "ب" مورد بررسی قرار می‌گیرند. در مورد پارلمان، هر یک از مجالس صلاحیت دارد امور داخلی خود را تنظیم و قانونمند کند: بنابراین، "قانون و عرف پارلمان" (*lex et consuetudo Parliamenti*) یک منبع مهم قواعد و رویه‌های دستوری (*constitutional practice*) است که در مورد آن، تمایز انجام شده در این بخش بین قواعد حقوقی و غیرحقوقی قانون اساسی اعمال نمی‌شود. منبع فرعی دیگر حقوق اساسی را باید در عقاید و نظریه‌های نویسندگان کتابهای معتبر جستجو کرد.

### الف- قوانین

در نبود قانون اساسی نوشته، قوانین متعددی توسط پارلمان وضع شده که به نظام حکومتی مربوط می‌شود. تنها بعضی از موضوعهای حقوق اساسی تحت الشعاع قوانین قرار نگرفته است. بر خلاف برخی شاخه‌های حقوق خصوصی، مانند قواعد عمومی قراردادها، که ممکن است مطالعه نسبتاً ناچیز قوانین موضوعه را اقتضا کند، مطالعه حقوق اساسی مراجعه مستمر به کتاب قانون را ایجاب می‌کند. قوانینی که با موضوعهای حقوق اساسی مرتبطند، بخشهایی از یک قانون اساسی کاملی را تشکیل نمی‌دهند. اگر یک مجموعه‌ای از همه قوانین (از منشورهای قرون وسطی تا به امروز) مربوط به شکل و وظائف و اختیارات دولت تهیه شود، نتیجه کار توصیف بسیار ناقصی از قانون اساسی خواهد بود. به علاوه، هر یک از این قوانین می‌تواند به وسیله قوانین دیگر پارلمان مورد تجدیدنظر قرار گیرد. قوانین کمی وجود دارد که علیرغم این که از لحاظ حقوقی موقعیت و جایگاه متفاوتی نسبت به قوانین دیگر ندارند، از اهمیت خاص دستوری برخوردارند.

<sup>1</sup>- See *eg Carltona Ltd v Commissioners of Works* (1943) 2 All ER 560.

۱- **منشور کبیر (Magna Carta)**<sup>۲</sup> منشور کبیر که اولین بار در سال ۱۲۱۵ صادر و بعد از آن به مناسبت های مختلف مورد تأیید قرار گرفت، خیلی پیش از شکل گیری انگلستان معاصر به تصویب پارلمان رسید. اهمیت منشور کبیر در این واقعیت نهفته است که در بردارنده اعتراضهایی بود که به دنبال شکل گیری اتحادی از طبقه های مهم جامعه بر علیه پادشاه حل و فصل شد. منشور کبیر حقوق طبقه های مختلف جامعه قرون وسطایی را متناسب با نیازهای متفاوت آنها مشخص کرد. کلیسا آزادی عمل کسب کرد؛ لندن و سایر شهرها از (حق اعمال) آزادی ها و عرف های خود برخوردار شدند؛ و مقرر شد تاجران و بازرگانان، مالیات ناعادلانه پرداخت نکنند. اصول و مقررات مشهوری که در آن گنجانده شده، مبنی بر این که هیچ شخصی نباید جز با رأی قاضی یا قوانین کشورش مجازات شود و این که هیچ شخصی نباید از دادرسی عادلانه محروم شود، به منزله منشأ محاکمه با حضور هیات منصفه و مطابق با نوشته ی هابس کورپس<sup>۳</sup> (Habeas corpus) توصیف شده است. در واقع، محاکمه با حضور هیات منصفه در منبع دیگری ریشه دارد، و نوشته ی هابس کورپس هنوز. اما این مقررات در بردارنده اعتراض به مجازات های خودسرانه بوده و حق محاکمه بی طرفانه و نظام حقوقی عادلانه را اعلام کردند. امروزه تنها بعضی از مقررات منشور کبیر در کتاب قانون یافت می شود. ارزش تاریخی و سمبلیک آن از اعتبار حقوقی فعلی آن بیشتر است.

۲- **معرضه حقوق (Petition of Right)** سند دیگری که در دوره بعدی کشمکش های مربوط به حقوق اساسی توسط پارلمان انگلستان تصویب شد، معرضه حقوق سال ۱۶۲۸ است که در مجموعه قوانین (statute book) با عنوان "3 Car 1 c1" درج شده است.<sup>۴</sup> این سند در بردارنده اعتراضهایی بود علیه اخذ مالیات بدون رضایت پارلمان، بازداشت های خودسرانه، استفاده از دادگاههای نظامی در زمان صلح و اسکان سربازان نزد اشخاص خصوصی. پادشاه در برابر این اعتراضها تسلیم شد، اگر چه با تصمیم چارلز اول مبنی بر این که اختیارات ویژه اش کاهش نیافته است، نتایج و آثار اعطای حقوق و امتیازات تضعیف شد.

۳- **منشور حقوق (Bill of Rights) و مطالبه حقوق (Claim of Right)**. "انقلاب شکوهمند" ۱۶۸۸ به سقوط جیمزدوم از تاج و تخت انگلستان و جیمزهفتم از پادشاهی اسکاتلند و

<sup>۲</sup>- For a full historical account, see Holt, Magna Carta.

<sup>۳</sup>- هابس کورپس یک قاعده عرفی در کامن لاو است که بر طبق آن هیچ فردی را نمی توان بدون تفهیم اتهام و خودسرانه بازداشت کرد، بلکه باید ضمن تفهیم اتهام در اسرع وقت وی را در یک دادگاه صالح محاکمه کرد (مترجم).

<sup>۴</sup>- Halsbury's Statutes, vol. 10, p. 26.

احیای سلطنت در دو نظام پادشاهی مطابق با مقرراتی که به ترتیب پارلمان های انگلستان و اسکاتلند وضع کردند، منجر شد. این مقررات توسط دو پادشاه - یعنی ویلیام و مری- که بطور مشترک به سلطنت رسیدند، پذیرفته شد. در انگلستان مجلس لردها و بقایای آخرین پارلمان چارلز دوم منشورحقوق را در سال ۱۶۸۹ تصویب کردند که بعداً پارلمانی که پس از انقلاب شکل گرفت، آن را مورد تأیید قرار داد.<sup>۵</sup> این سند با قانونمند کردن ادعاهای افراطی و غیرمنطقی استوارت (Stuart) مبنی بر اداره امور با اعمال اختیارات ویژه، بنیان های قانون اساسی مدرن را پایه ریزی کرد.

مقررات اصلی آن موسوم به "اصول" (Articles)، که بیشتر آنها هنوز به عنوان بخشی از حقوق انگلستان معتبر و لازم الاجرا هستند، چنین مقرر می دارند:

۱- اختیارات ادعایی مبنی بر تعلیق یا اجرای قوانین با اعمال صلاحیت و اقتدار پادشاهی بدون رضایت پارلمان غیرقانونی است.

۲- اختیارات ادعایی مبنی بر عدم توجه به قانون یا اجرای قانون با اعمال صلاحیت پادشاهی همان گونه که اخیراً فرض و اجرا شده، غیر قانونی است.

۳- کمیسیون تأسیس دادگاه کمیسیونرها به منظور رسیدگی به مسایل کلیسا و همه کمیسیونها و دادگاه های مشابه دیگر غیرقانونی و مخرب است.

۴- دستور پرداخت پول برای پادشاه یا جهت هزینه توسط وی به موجب اختیارات ویژه بدون اجازه پارلمان برای مدت طولانی یا به شیوه دیگر غیر از آنچه اجازه داده شده یا داده خواهد شد، غیرقانونی است.

۵- همه افراد حق دارند از پادشاه شکایت کنند و هرگونه بازداشت و محاکمه به جهت چنین شکایتی غیرقانونی است.

۶- ایجاد و حفظ ارتش دائمی در انگلستان در زمان صلح بر خلاف قانون است مگر با رضایت پارلمان.

۷- پروتستان ها می توانند برای دفاع از خود، متناسب با شرایط و مطابق با قانون سلاح به همراه داشته باشند.

۸- انتخاب اعضای پارلمان باید آزاد باشد.

۹- آزادی سخنرانی و بحث و مذاکره یا آرایه گزارش در پارلمان نباید به ایراد اتهام یا مورد سوال قرار گرفتن نماینده در برابر دادگاه یا محلی خارج از پارلمان منجر شود.

<sup>5</sup> - Ibid., p. 38.

۱۰- برای آزادی از بازداشت یا زندان نباید وثیقه بیش از حد مقرر شود یا در برابر نقض قانون جریمه سنگینی وضع شود و یا مجازاتهای خشن و غیرمعمول اعمال شود.

۱۱- اعضای هیات منصفه باید به درستی انتخاب شوند.

۱۲- هر گونه تضمین و وعده پرداخت جریمه و ضرر و زیان به اشخاص معینی پیش از صدور حکم محکومیت غیرقانونی و باطل است.

۱۳- به منظور ترمیم اشتباهات و اصلاح، تقویت و حفظ قوانین، پارلمان باید به طور منظم بر گزار و تشکیل جلسه دهد.<sup>۶</sup>

پارلمان اسکاتلند در سال ۱۶۸۹ قانون مطالبه حقوق (Claim of Rights) را تصویب کرد. محتوای آن همان محتوای منشور حقوق است، البته با برخی تغییرات؛ برای مثال، بین اختیار تعلیق و اختیار نادیده گرفتن قانون تمایزی صورت نگرفته، اما تمامی اعلامیه های حاکی از اختیار مطلق در "تجدید نظر، ابطال یا غیرنافذ (disable) کردن قوانین" غیرقانونی اعلام شده است. بیشتر مقررات قانون مطالبه حقوق هنوز در اسکاتلند لازم الاجرا و معتبرند.

#### ۴- قانون جانشینی (Act of Settlement)

قانون جانشینی که در سال ۱۷۰۰ توسط پارلمان انگلستان تصویب شد، نه تنها جانشینی تاج و تخت را پیش بینی می کند، بلکه مقررات تکمیلی مهمی بر منشور حقوق اضافه می کند، بویژه این که: "هر شخصی که بعد از این به مقام سلطنت دست یابد، با کلیسای انگلستان به طور مشترک حکومت خواهد کرد؛ در صورتی که مقام سلطنت و پادشاهی به شخص غیربومی کشور پادشاهی انگلستان تعلق گیرد، این ملت بدون رضایت پارلمان ملزم به شرکت در هیچ جنگی در دفاع از هر دو مینیون یا سرزمین هایی که متعلق به کشور پادشاهی انگلستان نباشد، نخواهد بود.

شخصی که نزد پادشاه مقام و یا موقعیت ممتازی (place of profit) دارد، یا دستمزدی از کشور پادشاهی دریافت می کند، نمی تواند به عنوان نماینده مجلس عوام خدمت کند.

استخدام و مأموریت قضات، مادام العمر است (مادامی که آنها دارای رفتار خوب باشند)، و حقوق و دستمزدشان تعیین و برقرار شده، اما به موجب تصمیم هر دو مجلس پارلمان، انتقال آنها به جای دیگر می تواند قانونی باشد.

در مورد اتهام وارده در مجلس عوام، هیچ بخششی به موجب فرمان عفو عمومی پادشاه انگلستان<sup>۷</sup> قابل دفاع و توجیه نیست.<sup>۸</sup>

<sup>۶</sup>- Halsbury's Statutes, vol. 10, p. 34.

منشور حقوق و قانون جانشینی، پیروزی پارلمان بر ادعای پادشاه مبنی بر اداره امور براساس اختیارات ویژه را نشان می دهد. البته در این قوانین هیچ مقررۀ ای مسوولیت وزیران پادشاه در برابر پارلمان را تضمین نمی کند. اصل مهم حکومت پارلمانی که در قرن ۱۸ و بعد از آن توسعه یافت، بیش از آنکه منبعث از قوانین باشد، محصول رویه دستوری است.

#### ۵- سایر قوانین دارای اهمیت دستوری

قصد ما این نیست که سایر قوانین اصلی که بخشی از حقوق اساسی را تشکیل می دهند، فهرست شود. کافی است به قانون اتحاد با اسکاتلند سال ۱۷۰۷، قوانین پارلمان سالهای ۱۹۱۱ و ۱۹۴۹، قانون دادرسی پادشاهی (Crown Proceedings) ۱۹۴۷، قانون جوامع اروپایی ۱۹۷۲، قانون روابط نژادی ۱۹۷۶، قانون نمایندگی مردم ۱۹۸۳ و قانون نظم عمومی ۱۹۸۶ اشاره شود.

اغلب گفته می شود که در انگلستان نمی توان بین قوانین دارای اهمیت دستوری و سایر قوانین تمایز قایل شد، زیرا بدون قانون اساسی نوشته هیچ قانونی نمی تواند عنوان دستوری را یدک بکشد. اما گاهی بین قوانین دستوری و سایر قوانین به دو جهت تمایز و تفکیک اعمال می شود. اولاً، مجلس عوام می تواند لوایح دارای اهمیت دستوری را برای بررسی بیشتر و دقیق تر به کمیته ای مرکب از تمام نمایندگان ارجاع دهد تا به یک کمیته دائمی مجلس، اما با همه لوایح دارای اهمیت دستوری این گونه رفتار نمی شود. ثانیاً به موجب دکترین تجدید نظر ضمنی (implied repeal)، قانون بعدی بر مقررات یک قانون قبلی که با قانون بعدی سازگاری ندارند، برتری دارد؛ با این حال دادگاه ها گاهی در اتخاذ تصمیم مبنی بر منسوخ شدن برخی از قوانین دارای اهمیت خاص با یک قانون بعدی اکراه دارند. از این نوع قوانین می توان به منشور حقوق ۱۶۸۹، قوانین اتحاد با اسکاتلند و ایرلند و به دلایلی چند، قانون جوامع اروپایی ۱۹۷۲ اشاره کرد. همان طور که یک قاضی عالی مقام در اظهارنظری فراقضایی گفته است: "از لحاظ صرفاً حقوقی تفاوتی بین قوانین... مانند یک قانون پارلمان و قانون دیگر وجود ندارد، اما من اکراه در قبول این امر را که یک قانون دارای اهمیت دستوری مانند قانون اتحاد با ایرلند از نظریه تجدیدنظر ضمنی یا متروک شدن تبعیت می کند، می پذیرم".

<sup>7</sup> - The great seal of England

<sup>8</sup> - Halsbury's Statutes, vol. 10, p. 40.

## ب- رویه قضایی (Case Law)

منبع اصلی دیگر قواعد حقوقی را باید در تصمیمهای دادگاه های عالی جستجو کرد که به صورت رسمی در گزارشهای حقوقی بیان می شوند (Law reports). به موجب نظریه توجه به آرای سابق، یا "stare decisi"، (یعنی وظیفه دادگاه ها در توجه کردن به پرونده های مختومه)، این تصمیمها برای دادگاه های تالی الزام آورند و ممکن است با توجه به جایگاه دادگاه های مورد نظر، برای سایر دادگاه های عالی نیز الزام آور باشند. قوانینی که قضات ایجاد می کنند، دو شکل اصلی به خود می گیرند:

۱- **کامن لا (به معنی خاص کلمه)**. این قواعد عبارتند از قوانین و عرفهای انگلستان که از زمانهای گذشته توسط قضات در تصمیمهای قضایی مربوط به پرونده های خاصی که در برابر آنها مطرح شده بود، به عنوان قواعد حقوقی اعلام شده است. در گزارشهای این پرونده ها موارد زیر یافت می شوند: بیان رسمی قوانین مربوط به اختیارات ویژه پادشاه، راهکارهای عادی جبران خسارت در برابر اعمال غیرقانونی مقامها و کارمندان دولتی و نوشته هابس کورپس (habeas corpus) که در حقوق انگلستان از آزادی شخصی در برابر تعدیات غیرقانونی حمایت می کند.

چند نمونه از تصمیمهای قضایی مورد نظر عبارتند از رأی صادره در پرونده *Entick v. Carrington* که به موجب آن یک وزیر نمی تواند به منظور بازداشت یا تعقیب افرادی که اسناد و گزارشهای تحریک آمیز منتشر می کنند، احکام کلی صادر کند و در دوران معاصر، رأی صادره در پرونده *Burmah Oil Co. v. Lord Advocate* که طبق آن پادشاه ملزم است غرامت اموالی را که با اعمال اختیارات ویژه توقیف و ضبط شده است، پرداخت کند، رأی صادره در پرونده *Conway v. Rimmer* که عنوان می دارد دادگاه ها می توانند در موضوعاتی که وزیر کشور به اختیارات ویژه پادشاه استناد کرده است، ایشان را به ازایه اسناد و مدارک مثبت ملزم کنند، و رأی صادره در پرونده *M Home Office v. Home Office* مقرر می کند که وزیر کشور با عدم تبعیت از رأی یک قاضی مبنی بر بازگرداندن یک معلم زبیری تبعیدی به انگلستان مرتکب بی احترامی به دادگاه شده است. این تصمیمها که توسط قضات مجرب و عالی مقام در انگلستان اتخاذ می شوند، قواعد مهم حقوق عمومی را اعلام می دارند که اغلب توسط پارلمان وضع نشده اند. در نبود قانون اساسی نوشته، این گونه تصمیمها آنچه را که به مبانی حقوقی دستورگرایی در انگلستان<sup>۹</sup> موسوم شده است، تشکیل می دهند. حتی این تصمیمها نیز برای همیشه الزام آور نیستند زیرا پارلمان ممکن است آنها را کنار گذاشته یا مورد تجدید نظر قرار

<sup>۹</sup>- Legal foundations of British constitutionalism



دهد، و حتی مصوبه های خود را عطف بماسبق کند. اگر موضوع به حقوق ایجاد شده به موجب قوانین و مقررات جامعه اروپایی مربوط باشد، تصمیمهای مجلس اعیان تابع آرای دیوان دادگستری اروپایی لوگزامبورگ می باشد؛ در مواردی که حقوق بشر تضييع می شود، دادگاه اروپایی حقوق بشر می تواند تصمیم ملی را مغایر با کنوانسیون اروپایی حقوق بشر اعلام دارد. یکی از قواعد بنیادین حقوق اساسی که منبع حقوقی آن تصمیم قضایی است، نظریه برتری تقنینی پارلمان است.

۲- **تفسیر قوانین موضوعه**. دادگاه ها نمی توانند درباره اعتبار یک قانون مصوب پارلمان حکم کنند (اگر چه آنها صلاحیت دارند در مورد اعتبار قوانین فرعی (Subordinate Legislation) اظهار نظر کنند). اما در مواردی که معنای درست یک قانون موضوع اختلاف باشد، دادگاه ها وظیفه تفسیر قوانین موضوعه را برعهده دارند. تفسیر قوانین ممکن است به پیدایش موضوعهای مهم حقوق عمومی منجر شود. دو رای دادگاه تجدید نظر در سال ۱۹۹۶ این امر را نشان می دهد. در یک رأی، دادگاه در مقام تفسیر قانون روابط نژادی ۱۹۷۶ عنوان کرد، افسران پلیسی که به یک مورد تهاجم جوانان سفید پوست به یک شهروند سومالی رسیدگی می کردند نباید به لحاظ نژادی تبعیض قایل می شدند، اما رییس پلیس به نیابت از آنها مسوول چنین تبعیضی محسوب نمی شود.<sup>۱۰</sup> در پرونده دیگری تصمیم بر این گرفته شد که اگر چه قانون تابعیت انگلستان ۱۹۸۱ وزارت کشور را از ارایه دلایل عدم پذیرش درخواست تابعیت و شهروندی معاف کرده است، با این حال وزیر باید منصفانه رفتار کند.<sup>۱۱</sup> با اینکه بیشتر اختیارات دولت از قوانین موضوعه سرچشمه می گیرد، قوانینی که قضات با تفسیر قوانین موضوعه ایجاد می کنند، از اهمیت بیشتری در حقوق اداری برخوردارند. به همان اندازه که تهیه قوانین شفاف، دقیق و روشن سخت است، تفسیر آن نیز چنین است. تجربه و رویه دادگاه ها موجب پیدایش اصول تفسیرقانونی شده است. متأسفانه، این اصول به ندرت نتیجه بخش بوده و در واقع اغلب با یکدیگر در تعارضند.<sup>۱۲</sup> دادگاه ها به طور متناوب دو رویکرد کلی را تعقیب کرده اند. رویکرد لفظی به تفسیر براین اصل استوار است که دادگاه ها موظفند معنی صحیح واژگانی را که پارلمان بکار برده است، کشف کنند؛ این رویکرد بر متن موجود قانون تمرکز کرده و سیاست قانونگذاری را مورد توجه و ملاحظه قرار نمی دهد.<sup>۱۳</sup>

<sup>10</sup> - Farah v. Metropolitan Police Commission (1997) 1 All ER 289.

<sup>11</sup> - R. v. Home Secretary, ex p Fayed (1997) 1 All ER 228.

<sup>12</sup> - Report of the Law Commission, *The Interpretation of Statutes*, HC 256, 1968-69; Marshall, *Constitutional Theory*, ch 4.

<sup>13</sup> - Cross, *Statutory Interpretation*, p. 14.

رویکرد دیگر بر این اصل استوار است که دادگاه باید سعی کند، سیاست مورد نظر یک قانون و قصد و نیت ایجاد کنندگان آن را عملی سازد. سابق بر این قاعده ای وجود داشت مبنی بر اینکه دادگاه ها نباید به منظور کشف معنی و مفهوم قوانین به صورت جلسه های رسمی پارلمان (Hansard) مراجعه کنند، اگر چه ممکن است از اسناد و مدارکی مانند گزارشهای کمیسیون های سلطنتی و کمیته های پارلمانی به عنوان وسیله ای برای تشخیص آسیب هایی که قانون در صدد ترمیم و جبران آن است، استفاده محدودی بعمل آید.<sup>۱۴</sup> با این وجود، از صورت جلسه های رسمی پارلمان به منظور کشف قصد و نیت آن در تصویب مقرراتی که به یک تصمیم دیوان دادگستری اروپایی اثر عملی بخشیده، استفاده شده است.<sup>۱۵</sup> در سال ۱۹۹۲، مجلس اعیان قاعده سابق را اصلاح کرد: در مواردی که قانون مبهم یا دوپهلوی است، دادگاه می تواند از صورت جلسه های رسمی پارلمان به عنوان وسیله ای برای ایجاد قانون (Statutory construction) استفاده کند و مواد مورد استناد عبارتند از بیانات شفاف و روشن یک وزیر یا دیگر طرفداران لایحه.<sup>۱۶</sup>

برخی از فرضیه های تفسیر اهمیت بنیادی دارند. بدین ترتیب که بسیاری از قوانین از لحاظ حقوقی واحد های سیاسی دولت مرکزی را ملتزم نمی کنند، زیرا فرض بر این است که پادشاه الزامی به رعایت قوانین ندارد، مگر این که این امر بطور صریح بیان یا ضرورتاً به آن دلالت ضمنی شده باشد.<sup>۱۷</sup> در گذشته این فرض وجود داشت که پارلمان قصد ندارد حقوق تضمین شده در کامن لا را صرفاً از طریق مفهوم و دلالت ضمنی قانون کنار بگذارد، بر خلاف مواردی که این کار را با بکارگیری واژگان و کلمات صریح در قانون انجام می دهد. بنابراین دادگاه ها مفروض گرفته اند که پارلمان قصد ندارد اموال یک شخص را بدون پرداخت غرامت مصادره<sup>۱۸</sup> یا یک شخص را از دسترسی به دادگاه محروم کند.<sup>۱۹</sup> آنها قوانین کیفری را کاملاً به نفع شهروندان تفسیر کرده اند: بدین ترتیب قانونی که جرم انگاری می کند، بدون واژگان صریح و آشکار عطف به ماسبق نخواهد شد.<sup>۲۰</sup> وقتی که این فرضیات کامن لا درخصوص قوانین برنامه ریزی شهری و کشوری که یکی از اهداف قانونگذاری در آن محدود کردن حقوق مبتنی بر کامن لای یک صاحب ملک است،<sup>۲۱</sup> یا هنگامی که در باره قوانین

<sup>14</sup>- *Black-Clawson Internatinal ltd v. Papierwerke AG* (1975) AC 591.

<sup>15</sup>- *Pickstone v. Freemans plc* (1969) AC 66.

<sup>16</sup>- *Pepper v. Hart* (1993) AC 593.

<sup>17</sup>- *Lord Advocate v. Dumbarton DC* (1990) 2 AC 580.

<sup>18</sup>- *Central Control Board v. Cannon Brewery Co* (1919) AC 744, 752.

<sup>19</sup>- *Chester v. Bateson* (1920) 1 KB 829.

<sup>20</sup>- *Waddington v. Miah* (1974) 2 All ER 377.

<sup>21</sup>- *Westminster Bank ltd v. Beverly Borough Council* (1971) AC 508.

تأمین اجتماعی اعمال می شوند که مجموعه ای از حقوق و تعهدات ناشناخته در کامن لا ایجاد می کنند، مشمر ثمر نخواهند بود.

عضویت انگلستان در اتحادیه اروپا بطور مستقیم رویکرد سنتی ما به تفسیر را تحت تأثیر قرار می دهد، زیرا در بیشتر نظام های حقوقی اروپایی روشهای تهیه پیش نویس قوانین و قواعد تفسیرقانونی از شیوه های مشابه در انگلستان بسیار متفاوتند. وقتی که ضرورت دارد ماده ای از یک معاهده یا آیین نامه اروپا توسط یک دادگاه انگلیسی تفسیر شود، ماده ۱۷۷ معاهده جامعه اروپایی اجازه می دهد که اختلافهای تفسیری توسط دیوان دادگستری اروپا حل و فصل شود. دادگاههای انگلیس باید از رویه دیوان دادگستری اروپا تبعیت کرده و به آیین نامه هایی که به منظور مطابقت با دستورالعمل های اروپایی صادر می شوند، ترتیب اثر دهند.<sup>۲۲</sup>

در یک نظام حقوقی مورد نظر، قواعد حاکم بر تفسیر هرچه باشد، امروزه پذیرفته شده که بسیاری از قواعد حقوقی آنچه را که موسوم به متن قابل تفسیر و باز (open texture) است، دربر دارند. همچنان که هارت (Hart) می نویسد:

"حتی زمانی که قواعد کلی که بطور شفاهی بیان شده استفاده می شود، ممکن است در موارد خاصی درباره نوع رفتاری که آنها اقتضا می کنند، شک و تردید بروز کند... در همه زمینه های تجربه، و نه فقط در مورد قواعد حقوقی، محدودیتی که ذاتی زبان است، در مورد راهنمایی که زبان عمومی می تواند ارایه کند، وجود دارد."<sup>۲۳</sup>

وظیفه تفسیرقانونی هر اندازه مشکل باشد، یک اصل اساسی در مفهوم کلی حقوق این است که قوانین موضوعه باید توسط ارکان قضایی مستقل از قوه مقننه تفسیر شوند: مقررات قانونی که به دولت اجازه می دهند تا معانی الفاظ و واژگان بکار رفته در یک قانون پارلمان را تبیین کند، با اصول حقوقی بنیادی مغایرند.<sup>۲۴</sup> در تفسیر یک قانون، قضات درصدد یافتن قصد و نیت پارلمان هستند و نمی توانند آزادانه تصمیم بگیرند که به عقیده آنان چه چیزی در راستای منافع عمومی است.<sup>۲۵</sup>

<sup>22</sup> - *Litster v. Forth Dry Dock and Engineering Co Ltd* (1990) 1 AC 546.

<sup>23</sup> - Hart, *The Concept of Law*, p. 123.

<sup>24</sup> - Counter-Inflation Act 1973, Sched 3, para. 1 (1).

<sup>25</sup> - *Duport Steels Ltd v. Sirs* (1980) 1 All ER 529.

## بند دوم - قواعد غیر حقوقی قانون اساسی

بسیاری از قواعد مهم راجع به رفتارهای مبتنی بر قانون اساسی<sup>۲۶</sup> که توسط پادشاه، نخست وزیر و وزرای دیگر، اعضای پارلمان، قضات و کارگزاران دولت به اجرا در آمده، نه در قوانین گنجانده شده است و نه در تصمیمهای قضایی. در ادامه خواهیم دید که اختلافهای ناشی از این قواعد به ندرت به اقدام قضایی در برابر دادگاه ها منجر می شود و اگر این قواعد نقض شوند، تصمیمهای قضایی درباره آنها قابل اجرا نیست. نویسندگان حقوق اساسی عناوین متعددی به این قواعد داده اند: قواعد اخلاقی قانون اساسی<sup>۲۷</sup>، ضرب المثل های نانوشته قانون اساسی<sup>۲۸</sup>، و "یک نظام کامل اخلاق سیاسی و مجموعه ای از قواعد ادراکی برای راهنمایی عموم."<sup>۲۹</sup> دایسی از این قواعد به صورت زیر یاد کرده است:

"کنوانسیون ها، تفاهم نامه ها، عادات یا رویه هایی که گرچه می توانند رفتار اعضای مختلف حکومت را قانونمند کنند، در واقع به هیچ وجه قانون نیستند، زیرا اجرای آنها توسط دادگاه ها تضمین نمی شود."<sup>۳۰</sup>

تحت تاثیر دیدگاه دایسی، رایج ترین عنوان این پدیده کنوانسیون قانون اساسی است. کاربرد واژه کنوانسیون کاملاً از کاربرد آن در حقوق بین الملل متفاوت است. در حقوق بین الملل کنوانسیون مترادف با معاهده یا موافقت نامه الزام آور بین دولتهاست. اما مفهوم رفتار مبتنی بر کنوانسیون شامل عنصر اصلی آن چیزی است که به صورت عرفی به معنی رفتار عادی یا منظم انتظار می رود. در بیانی عوامانه، رفتار یک شخص بسته به تبعیت یا عدم تبعیت وی از الگوهای پذیرفته شده رفتار و عقاید اجتماعی ممکن است مطابق یا مغایر با کنوانسیون توصیف شود. بیشتر بحث های مربوط به کنوانسیون های قانون اساسی از توصیف رفتارهایی که صرفاً یک رویه عرفی است، فراتر رفته و تصور براین است که کنوانسیون ها قواعد الزام آور رفتاری ایجاد می کنند.<sup>۳۱</sup> جان مکینتاش (John Mackintosh) کنوانسیون را به مثابه " رویه ای سیاسی که به صورت عمومی پذیرفته شده و معمولاً

<sup>26</sup> - Rules of constitutional behaviour

<sup>27</sup> - The positive morality of the constitution

<sup>28</sup> - Austin, *The Province of Jurisprudence Determined*, p. 259.

<sup>29</sup> - Mill, *Representative Government*, ch 5.

<sup>30</sup> - Freeman, *Growth of the English Constitution*, p. 109, quoted in Dicey, p. 418.

<sup>31</sup> - Dicey, *The Law of the Constitution*, p. 24.

<sup>32</sup> - See eg Mitchell, *Constitutional Law*, p. 39; Wheare, *The Statute of Westminster and Dominion Status*, p. 10.

موارد اجرا یا سوابق موفقیت آمیزی دارد" توصیف کرده است.<sup>۳۳</sup> اما دیگران کنوانسیون را به صورت زیر تعریف و توصیف می کنند:

"قواعد مربوط به رفتارهای مبتنی بر قانون اساسی که برای کسانی که مأمور اجرای قانون اساسی هستند الزام آور تلقی می شوند، اما اجرای آنها نه توسط دادگاه هایی که به موجب قانون تاسیس شده اند (law courts) و نه توسط مقامهای اداره کننده پارلمان (presiding officers) تضمین نمی شود."<sup>۳۴</sup>

مکیتاش در اینجا کنوانسیون ها را صرفاً به مثابه اعلامیه های توصیفی از رویه های قانون اساسی مبتنی بر ملاحظه آنچه که در حال حاضر اتفاق می افتد، در نظر می گیرد؛ در این رویکرد کنوانسیون ها به عنوان اعلامیه های تجویزکننده آنچه که باید باشد، تلقی می شود که تا حدی مبتنی بر مشاهده و هم چنین اصول قانون اساسی است. بعداً به انتخاب بین این دو رویکرد برخوایم گشت. اما فعلاً فرض ما بر این است که کنوانسیون ها با تعهداتی سرو کار دارند و ماهیت آن تعهدات را آشکار خواهند ساخت.

در این بخش امکان آن نیست که همه قواعد موجود مبتنی بر کنوانسیون ها خلاصه شود؛ بلکه هدف بیشتر بررسی ویژگی های کلی آنهاست. در بخش های دیگر کتاب، قواعد غیرحقوقی که در مورد نهادهای خاص اجرا می شوند، مورد بررسی قرار خواهند گرفت. برخی از مهم ترین کنوانسیون ها در بخش های مربوط به مسئولیت حکومت، پادشاه و کابینه بحث خواهند شد. در وهله اول مثال هایی از این قواعد غیرحقوقی آورده شده و در هر مورد قواعد حقوقی مربوط ذکر خواهد شد.

#### قواعد غیرحقوقی قانون اساسی: چند مثال

۱- یکی از قواعد کامن لا این است که پیش از آن که یک لایحه مصوب هر دو مجلس به قانون پارلمان تبدیل شود، پادشاه باید موافقت خود را اعلام کند. نحوه اعلام موافقت پادشاه اکنون قانونمند شده است و در برخی شرایط ممکن است توسط دیگران به نیابت از وی امضا شود.<sup>۳۵</sup> این قواعد حقوقی به یک موضوع بسیار مهم تشریفات حقوقی مربوط است. اما یک قاعده عرفی<sup>۳۶</sup> بسیار مهم این است که موافقت پادشاه به توصیه وزرای ایشان صادر می شود. هنگامی که لایحه ای به تصویب هر دو

<sup>۳۳</sup> - Mackintosh, *The British Cabinet*, p. 13.

<sup>۳۴</sup> - Marshall and Moodie, *Some Problems of the Constitution*, pp. 22-3; Marshall, *Constitutional Conventions*, p. 3, refers to conventions as "non-legal rules of constitutional behaviour".

<sup>۳۵</sup> - Royal assent Act 1967, Regency Acts 1937-53.

<sup>۳۶</sup> - Conventional rule

مجلس پارلمان می رسد، موافقت پادشاه به مثابه یک موضوع شکلی و تشریفاتی اعلام می شود. اختیار قانونی پادشاه در عدم موافقت، آخرین بار توسط ملکه (Anne) در سال ۱۷۰۸ م اعمال شد، زمانی که ملکه (ظاهراً با موافقت وزرای خود و بدون مخالفت پارلمان) با لایحه نیروی شبه نظامی اسکاتلند<sup>۳۷</sup> موافقت نکرد.<sup>۳۸</sup> در بحران ایرلند سال های ۱۴-۱۹۱۲، طرفداران وحدت و یکپارچگی انگلستان به جورج پنجم پیشنهاد دادند که وی باید از موافقت با لایحه ای که به ایرلند خود مختاری داخلی اعطا می کرد، خودداری ورزد. نخست وزیر لیبرال وقت - آسکویت (Asquith) - به پادشاه عکس این امر را توصیه کرد و موافقت پادشاه اعلام شد.<sup>۳۹</sup> هنگامی که پادشاه نه با ابتکار شخصی خود از اعلام موافقت خودداری می کند، اگر وزرا این امر را توصیه نموده باشند وضعیت می تواند متفاوت باشد، اگر چه باید در برابر پارلمان از این توصیه دفاع شود و این امر به مباحثاتی دامن می زند.

۲- در کامن لا پادشاه اختیار نامحدودی دارد تا هر شخصی را مایل بود به عنوان وزیر منصوب کند. در قوانین پرداخت دستمزد و حقوق به وزیران پیش بینی شده است و تعداد افرادی که می توانند از مجلس عوام منصوب شوند، محدود شده است. هیچ قاعده حقوقی وجود ندارد که پادشاه را از انتصاب یک شخص خارج از پارلمان برای پست وزارت منع کند، اما همه انتصابات توسط پادشاه به توصیه نخست وزیر بعمل می آید و اصل مسوولیت وزارتی اقتضا می کند یک وزیر عضو یکی از دو مجلس پارلمان باشد. اگر یک فرد غیرعضو پارلمان به پست وزارت منصوب شود یا باید لقب اشرافی به وی اعطا شود، یا ایشان باید برای کسب کرسی در مجلس عوام در انتخابات میان دوره ای پیشین رقابت کرده باشد (هم چنان که دو وزیر از حزب کارگر بعد از انتخابات عمومی در سال ۱۹۶۴، یکی کوسینز (Cousins) در انتخابات میان دوره ای برنده شد و دیگری گوردن والکر (Gordon Walker) در این انتخابات شکست خورد). در سال ۱۹۸۳، هنگامی که وزیر حزب محافظه کار (Mr Hamish Gray) در انتخابات عمومی شکست خورد، وی یک لرد مادام العمر شد و همچنان پست وزارت را بر عهده گرفت؛ این موضوع در مورد خانم شالکر (Lady Chalker) نیز در سال ۱۹۹۲ اتفاق افتاد.

تنها استثنا بر قاعده کلی این است که دو وزیر حقوقدان اسکاتلند (Scottish Law Officers) [قاضی القضاة و دادستان کل اسکاتلند] لازم نیست همیشه در پارلمان کرسی داشته باشند، اگرچه از سال ۱۹۶۹ رویه این است که در صورتی که قاضی القضاة عضو مجلس عوام نباشد، لقب لرد

<sup>37</sup>- Scottish Militia Bill

<sup>38</sup>- Hearn, *The Government of England*, p. 61.

<sup>39</sup>- Jennings, *Cabinet Government*, pp. 395-400.

مادام العمر به ایشان اعطا شود. بنابراین هنگامی که قاعده مشخصی وجود دارد مبنی بر این که وزرای پادشاه باید عضو پارلمان باشند، استثنای چندی بر این قاعده پذیرفته شده است.

۳- اگرچه برگزاری و مدیریت انتخابات عمومی با قواعد و مقررات قانونی دقیقی قانونمند شده است، هنگامی که نتیجه انتخابات مشخص شده، هیچ قاعده ای درباره اداره امور توسط نخست وزیر وجود ندارد. اما یک قاعده عرفی وجود دارد مبنی بر این که دولت باید اعتماد اکثریت نمایندگان مجلس عوام را کسب کند. بنابراین چنان چه بر اساس نتایج انتخابات مشخص شود که نخست وزیر که به توصیه وی انتخابات برگزار شده، در انتخابات شکست خورده و حزب دیگر برنده انتخابات شده است، وی باید بلافاصله استعفا دهد بدون این که، همانند سابق، منتظر تشکیل پارلمان جدید باشد. در مواقعی که هیچ یک از احزاب از اکثریت مطلق در مجلس عوام برخوردار نیستند، نخست وزیر می تواند تا زمانی که مشخص شود آیا وی قادر به تشکیل ائتلاف می باشد یا با حمایت احزاب دیگر می تواند حکومت کند، به تصدی امور ادامه دهد. هنگامی که در فوریه ۱۹۷۴ این وضعیت بوجود آمد، آقای هیس (Heath) پس از گذشت ۳ روز و کسب اطلاع از اینکه حزب لیبرال از وی حمایت نمی کند، تصمیم گرفت استعفا دهد. در سال ۱۹۷۹ یک طرح پیشنهادی احزاب مخالف مبنی بر رأی عدم اعتماد به حزب کارگر با یک رأی به تصویب رسید (در ۲۸ مارس ۱۹۷۹) و آقای Callaghan مجبور شد برگزاری انتخابات عمومی را در ماه مه ۱۹۷۹ اعلام کند. به محض این که مشخص شد حزب محافظه کار در انتخابات برنده شده، ایشان به عنوان نخست وزیر استعفا داد.

۴- قضات عالی مقام در انگلستان و ولز به موجب قانون و برای تمام مدتی که رفتار مناسب داشته باشند به کرسی قضاوت تکیه می زنند، البته پادشاه اختیار دارد بنا به درخواست هر دو مجلس آنها را از کار برکنار کند؛ آنها به موجب قانون نمی توانند عضویت مجلس عوام را داشته باشند. یک حقوقدان پیش از آن که به عنوان قاضی منصوب شود ممکن است در حزبی سیاسی فعالیت داشته باشد اما قاعده ای عرفی ایجاب می کند که در زمان انتصاب، وی ارتباط خود با حزبی را که قبلاً از آن حمایت می کرد، قطع کند. اگر چه موقعیت حقوقی قضات در اسکاتلند متفاوت است، قاعده عرفی مشابهی در مورد آنها اجرا می شود. در سال ۱۹۶۸ یک قاضی اسکاتلندی - لرد اوانساید (Lord Avonside) - پذیرفت در کمیته ای فعالیت کند که آقای هیس (Heath)، رهبر وقت حزب مخالف - به منظور بررسی قانون اساسی آینده اسکاتلند تشکیل داده بود. هنگامی که عضویت این قاضی در کمیته حزب محافظه کار به یک موضوع بحث عمومی تبدیل شد، ایشان پس از چند روز از کمیته مزبور استعفا داد.

۵- پست سخنگوی مجلس عوام در قانون به رسمیت شناخته شده است.<sup>۴۰</sup> انتخاب سخنگو اولین کار مجلس تازه انتخاب شده است. سخنگو پیش از آن که برای این پست انتخاب شود، احتمالاً عضو یکی از دو حزب اصلی در مجلس بوده است. هنگامی که وی انتخاب می شود باید ارتباط خود را با آن حزب قطع کرده و با بیطرفی کامل وظیفه خود را انجام دهد. در انتخابات عمومی آتی، وی به عنوان سخنگو و نه عضو یک حزب شرکت می کند.

۶- نظرات حقوقی که مشاوران حقوقی سلطنت<sup>۴۱</sup> به دولت ارایه می کنند از لحاظ قانونی سری محسوب می شوند و از این که به عنوان ادله در رسیدگی های قضایی ارایه شوند، مورد حمایت قانونی هستند. با این حال امکان دارد این نظرات توسط دولت منتشر شوند یا اگر یک وزیر مناسب تشخیص دهد که مجلس عوام باید از محتوای آنها مطلع گردد، می تواند به آنها استناد کند (هم چنان که گاهی اتفاق می افتد).<sup>۴۲</sup> در اوایل سال ۱۹۸۶ در جریان قضیه وست لند (Westland)، وزیر تجارت و صنایع (آقای بریتان Brittan) به کارکنان خود اجازه داد تا بخشهایی از نامه محرمانه دادستان کل (Solicitor-general) به وی را به روزنامه ها ارسال کنند، بدون آن که پیشاپیش رضایت ایشان را جلب کنند. حمایت از این اقدام و نه تأیید آن از دفتر نخست وزیر خواسته شده بود. انتقادهایی گسترده و شدید به خاطر این حوادث، آقای بریتان (Brittan) را وادار به استعفا کرد و بدین ترتیب اقتدار قاعده ای که مشاوران حقوقی سلطنت از آن دفاع می کردند، تقویت شد.<sup>۴۳</sup>

می توان قواعد عرفی زیادی را مثال زد. آنها اهداف دستورگرایی بسیار گوناگونی را تعقیب می کنند و از لحاظ اهمیت متفاوتند. این گونه قواعد در هر نظام حکومتی توسعه می یابند، چه قانون اساسی نوشته وجود داشته باشد یا نداشته باشد. اهمیت ویژه آنها در انگلستان از آن جهت است که نظام حکومت کابینه از طریق این قواعد و رویه ها توسعه یافته است. در دوره های گذشته، قواعد عرفی در فرآیندی اهمیت داشتند که در قالب آن مستعمرات خود مختار امپراطوری بریتانیا از موقعیت دومینیون برخوردار شدند. این قواعد امروزه نقش ملکه را در کشورهای مشترک المنافی که وی رئیس کشور محسوب می شود، تعیین می کنند.<sup>۴۴</sup> وقتی که تجدیدنظر در قانون اساسی کانادا تنها از طریق قانون پارلمان وست مینستر می تواند انجام شود، در مورد این که آیین تجدیدنظر چگونه باید به اجرا

<sup>۴۰</sup>- Eg Parliament Act 1911.

<sup>۴۱</sup>- Law officers of the Crown

<sup>۴۲</sup>- Edwards, The Law Officers of the Crown, pp. 256-61.

<sup>۴۳</sup>- See eg Linklater and Leigh, *Not Without Honour*, ch 11.

<sup>۴۴</sup>- V Bogdanor and G Marshall (1996) PL 205.



در بیاید، نظام منجمی از قواعد عرفی و رویه بتدریج به وجود آمده است.<sup>۴۵</sup> این قواعد با چنین موضوعهای گوناگون از چه ویژگی های کلی برخوردارند؟

### ویژگی های کلی<sup>۴۶</sup>

اگرچه برخی از قواعد عرفی که از زمان های گذشته ایجاد شده اند (مانند این قاعده که بیانات ملکه برای قرائت در افتتاحیه هر اجلاس پارلمان، توسط وزرای ایشان تهیه می شود) اقتدار زیادی داشته و در سطح جهان شناخته شده اند، بسیاری از این قواعد به منظور جلوگیری از تشریفات، صراحت و تبلیغات به همراه اعمال تغییراتی در قوانین گسترش یافته اند. توسعه یک رویه منظم می تواند از وضع قوانین در حد یک اصل<sup>۴۷</sup> جلوگیری کند. نقش پادشاه در اداره حکومت از قرن ۱۸ تقریباً از بین رفته است بدون این که برای سلب اختیارات پادشاه یکی پس از دیگری، مجموعه ای از قوانین تصویب شده باشد. به شیوه ای مشابه، بسیاری از اختیارات نخست وزیر از طریق قواعد عرفی به دست آمده است تا در نتیجه قانونگذاری. قواعد عرفی ممکن است برای مدیریت دقیق و محتاطانه روابط داخلی دولت بکار رود در حالی که چارچوب حقوقی مربوط به روابط خارجی دست نخورده باقی مانده است.

غیر رسمی بودن این قواعد اغلب با این واقعیت همراه است که قواعد مزبور خود به صورت مکتوب مدون نیستند. یک نمونه از این قواعد، قاعده ای است که به موجب آن قضات نباید فعالیت سیاسی حزبی داشته باشند. اما وضعیت همیشه بدین منوال نیست. دولت ممکن است درباره استفاده از اختیارات خود در آینده به مجلس عوام تعهد بسپارد- برای مثال در مورد ارایه معاهدات به مجلس، تا مورد بحث و بررسی قرار گیرد<sup>۴۸</sup>- یا ممکن است درباره رویه آینده خود در برخی انتصابات توسط پادشاه یا نخست وزیر، به مجلس تعهداتی بدهد. این گونه تعهدات به طور آشکار و رسمی نوشته و ثبت می شوند<sup>۴۹</sup>. یکی از نتایج بحث های جاری درباره مسوولیت وزارتی، انتشار اسنادی است که دربردارنده دستور العملی برای وزیران و کارمندان دولت در مورد وظایف آنها در برابر پارلمان است. توسعه قواعد نانوشته اغلب یک فرایند تدریجی است. در یک نگاه تاریخی به گذشته می توان تاریخ آخرین باری که پادشاه انگلستان با یک لایحه موافقت نکرد (۱۷۸۰)، لرد قاضی القضاات یک

<sup>45</sup>- Marshall, *Constitutional Conventions*, ch 11.

<sup>46</sup>- برای بحث و بررسی کامل این موضوع توسط دادگاه عالی کانادا نک:

*Reference re Amendment of the Constitution of Canada* (1982) 125 DLR (3d) 1.

<sup>47</sup>- Legislation on a point of principle

<sup>48</sup>- The so-called Ponsonby Rule: HC Deb, 1 April 1924, col. 2001.

<sup>49</sup>- See HC Deb, 11 December 1962, cols 209-10.

کرسی را در کابینه در دست گرفت (۱۸۰۶)، و یک عضو مجلس اعیان به عنوان نخست وزیر انتخاب شد (۱۹۰۲)، مشخص کرد. این واقعیت که هر یک از این حوادث امروزه بسیار غیر متحمل بوده و بر خلاف رویه مناسب مطابق با قانون اساسی ارزیابی می شود، بدین معنی نیست که برای آخرین بار اتفاق افتاده است. در یک دوره زمانی خاص، گفتن این امر شاید غیرممکن باشد که آیا رویه ای راجع به موضوعی معین، بویژه در صورتی که آن رویه ماهیتا سلبی باشد، به یک قاعده تبدیل شده است یا خیر.

با توجه به دلایل فوق و هم چنین این واقعیت که قواعد عرفی در یک فضا و اوضاع و احوال سیاسی به اجرا در می آیند، ممکن است درباره وجود و محتوای آنها اختلافهایی بروز کند. به علاوه، قواعد مختلف به روش های متفاوتی قابل اجرا هستند. در حالی که نخست وزیر قواعد مربوط به وظایف و مسوولیت جمعی وزیران را تفسیر و اجرا می کند،<sup>۵۰</sup> قواعدی که قضات را از انجام فعالیت های سیاسی باز می دارد، اصولاً توسط قاضی تفسیر و اجرا می شود و به فشار های ناشی از افکار عمومی و سیاسی بستگی دارد. اختلافهای راجع به وجود و محتوای قواعد حقوقی نوعاً با تصمیمات قضایی حل و فصل می شوند. اگر بسیاری از قواعد حقوقی از معنی و مفهوم قابل تفسیر برخوردارند، مفهوم قواعد غیرحقوقی که روش خاصی برای حل و فصل اختلافات مربوط به وجود و محتوای آنها در بین نیست، تا چه اندازه قابل تفسیر خواهد بود.

در گذشته، ارایه گزارشی از قواعد عرفی دستوری<sup>۵۱</sup> اغلب بر قواعدی متمرکز بود که بر اساس آنها اختیاراتی که به طور قانونی به پادشاه تفویض شده بود، توسط وزرای پادشاه اعمال می شد. دایسی معتقد بود که قواعد عرفی، "قواعدی هستند که هدف از آنها تنظیم و قانونمند کردن اعمال باقیمانده اختیارات ویژه پادشاه می باشد."<sup>۵۲</sup> در واقع بسیاری از قواعد غیر حقوقی خارج از این دسته قرار می گیرند. به طور دقیق تر باید گفت که قواعد عرفی رفتار و اعمال کسانی را قانونمند می کند که مسوولیت دولتی دارند. نظام حقوق اساسی ما (انگلستان) نقش های مختلفی به پادشاه، وزیران، قضات، کارکنان دولت و غیره اعطا می کند. هر شخصی که یکی از این نقش ها را بازی می کند، باید به الزاماتی توجه داشته باشد که این نظام برای کسانی که آن مسوولیت را می پذیرند تحمیل می کند. ادوارد هشتم نمی خواست این الزامات را بپذیرد و مجبور به استعفا شد. به همین ترتیب، وزیری که الزامات مقام و منصب خود را رعایت نکند یا آنها را نپذیرد باید استعفا دهد. آقای Nicolas

<sup>۵۰</sup> Questions of Procedure for Ministers (1992).

<sup>۵۱</sup> Constitutional conventions

<sup>۵۲</sup> Dicey, p. 426.

Fairbairn دادستان کل اسکاتلند، یک روز قبل از آن که قاضی القضاة درباره این موضوع مطالب مهمی در پارلمان بیان کرد و پس از آن که در مورد پرونده جنایت جنسی گلاسکو تفسیرهایی را در مطبوعات مطرح کرد، استعفا داد.<sup>۵۳</sup> در ژانویه ۱۹۸۶، آقای Michael Heseltine وزیر دفاع وقت انگلستان، جلسه کابینه را ترک کرده و از مقام خود استعفا نمود، زیرا حاضر نبود نظارت و تأیید کابینه را در مورد همه اظهارات بعدی وزارتخانه درباره پرونده Westland بپذیرد.<sup>۵۴</sup> این گونه الزامات در سطح نهادها نیز اعمال می شود. هنگامی که مجلس اعیان با تصمیم و اراده قطعی مجلس عوام مواجه می شود، اگر نقش فرعی و تبعی خود را نپذیرد، می داند که ممکن است باقیمانده اختیارات تقنینی خود را از دست دهد یا حتی منحل گردد.

### چرا قواعد عرفی مورد احترام هستند؟

در دوره حکومت رویه قضایی آستینی<sup>۵۵</sup> که بر طبق آن قوانین از آن جهت مورد احترامند که می توانند علیه شهروندان توسط قوه قهریه دولت به اجرا در آیند، دایسی در مقام یک حقوقدان نوشته است:

"ضمانت اجرایی که شجاع ترین فعالان سیاسی را به اطاعت از اصول پایه ای قانون اساسی و عرف هایی که در آنها این اصول صراحتاً بیان شده اند، وا می دارد، این واقعیت است که نقض این اصول و عرفها تقریباً بلافاصله به رویا رویی افراد خاطی با دادگاه ها و قوانین کشور خواهد انجامید."<sup>۵۶</sup> دایسی در دفاع از دیدگاه خود استدلال می کند که پارلمان دست کم یک بار در سال تشکیل جلسه می دهد زیرا در غیر این صورت، دولت مجبور خواهد بود به طور غیر قانونی فعالیت کند. این استدلال بسیار ضعیف تر از آنچه دایسی تصور می کرد، نشان داده شده است.<sup>۵۷</sup> در هر حال، قاعده ای که از ضمانت اجرای حقوقی مورد نظر دایسی برخوردار است، متروک شده است. امروزه انتظار می رود پارلمان نه فقط یک بار در سال، بلکه حدود ۳۴ هفته در سال در وست مینستر، غیر از روزهای تعطیل و تعطیلات طولانی مدت تابستان، نشست داشته باشد. در طول این هفته ها یک مجموعه معمول و مرسوم از فعالیت های پارلمانی انجام می شود. قانون ۱۹۶۸ تجمیع موقتی مالیات ها<sup>۵۸</sup> برخی اقداماتی را بر تقویم پارلمان تحمیل می کند، اما این امر فی نفسه بیانگر آن نیست که چرا پارلمان باید به طور

<sup>53</sup> - HC Deb, 21 Jan. 1982, col. 423.

<sup>54</sup> - See D Oliver and R Austin (1987) 40 Parliamentary Affairs 20.

<sup>55</sup> - Austinian jurisprudence

<sup>56</sup> - Dicey, pp. 445-6.

<sup>57</sup> - Eg by Jennings, The Law and the Constitution, pp. 128-9.

<sup>58</sup> - Provisional Collection of Taxes Act

منظم در طول سال تشکیل جلسه دهد. اتخاذ این رویکرد رفتاری از سوی پارلمان امری است که مورد انتظار سیاستمداران و شهروندان است. همانطور که جینگز (Sir Ivor Jennings) معتقد است، عرفها باید مورد احترام باشند، زیرا در غیراین صورت مشکلات سیاسی بوجود می آید.<sup>۵۹</sup> با عنایت به این که این قواعد، رفتار کسانی را که منصب دولتی دارند تنظیم و قانونمند می کند، احتمالاً حادثترین مشکل سیاسی که ممکن است برای این اشخاص بوجود آید برکناری آنها از مقامشان است. اما صرفاً اکتفا به بیان این که مشکلات سیاسی دامن گیر جامعه می شود، کافی نیست زیرا هر واقعه ای که به مشکلات سیاسی بیانجامد (برای مثال تصویب یک قانون مورد نفرت مردم)، الزاماً ناشی از نقض یک قاعده عرفی نیست. دیوان عالی کانادا اظهار داشته است که هدف اصلی از قواعد عرفی اطمینان یافتن از این امر است که چهارچوب حقوقی قانون اساسی با ارزشهای اساسی رایج در آن دوره منطبق باشد.<sup>۶۰</sup> از این رو، قواعد عرفی به موجب این دلیل ایجابی که آنها بیانگر ارزشهای اساسی رایج بوده، و یک دلیل سلبی مبنی بر جلوگیری از مشکلاتی که ممکن است از رفتارهای مغایر با قانون اساسی ناشی شود، مورد احترام هستند.

### مفهوم "مغایرت با قانون اساسی"

در جایی که قانون اساسی نوشته ای به مثابه حقوق پایه ای و بنیادی وجود داشته باشد، اعمال تقنینی یا اجرایی که با قانون اساسی در تعارض باشند، ممکن است مغایر با قانون اساسی و در نتیجه غیر قانونی تلقی شوند. در انگلستان اصطلاح "مغایرت با قانون اساسی" مفهوم حقوقی مشخصی ندارد. در قرن ۱۹ حقوقدانی به نام آستین (Austin) پیشنهاد کرد که اعمال پادشاه هنگامی که ناقض قواعد اخلاقی و آداب و رسوم مربوط به حکومت باشد که غالباً از سوی پادشاه رعایت می شده و مورد قبول و تأیید مردم بوده است، مغایر با قانون اساسی قلمداد شود. هر چند از دیدگاه آستین، پادشاه نمی تواند عمل غیرقانونی انجام دهد.<sup>۶۱</sup> به اعتقاد فریمن (Freeman)، رفتار مغایر با قانون اساسی رفتاری است که مخالف "اصول تردید ناپذیر قانون اساسی" نانوشته اما مورد قبول در سطح جهانی "باشد."<sup>۶۲</sup> این عبارت چنین تفسیر شده است که "به نظر امریکایی ها، هر امر مغایر با قانون اساسی غیرقانونی است، هر چند درست یا ضروری به نظر آید؛ برای انگلیسی ها هر امر مغایر با قانون اساسی اشتباه است، هر

<sup>59</sup> - Jennings, *The Law and the Constitution*, p. 134.

<sup>60</sup> - Reference re Amendment of the Constitution of Canada (1982) 125 DLR (3d) 1, 84.

<sup>61</sup> - Austin, *The Province of Jurisprudence Determined*, pp. 257-60.

<sup>62</sup> - Freeman, *The Growth of the English Constitution*, p. 112.

چند ممکن است قانونی باشد.<sup>۶۳</sup> هر دو مفهوم فوق از "مغایرت با قانون اساسی" در جنجال سال های ۱۹۸۱-۸۲ بر سر قانون اساسی کانادا مطرح شده است، هنگامی که دیوان عالی کانادا دو موضوع را به طور جداگانه بررسی نمود: اول این که آیا مصوبه پارلمان فدرال که علیرغم مخالفت هشت ایالت خواستار تجدید نظر در قانون اساسی شده بود، غیرقانونی است و ثانیاً آیا این مصوبه ناقض عرف های قانون اساسی است؟ در مورد پرسش نخست، دادگاه با هفت رأی موافق و دو رأی مخالف حکم داد که چنین عملی غیرقانونی نیست، اما در مورد پرسش دوم با شش رأی موافق و سه رأی مخالف اظهار داشت که آن عمل ناقض قاعده عرفی می باشد.

هنگامی که رفتار و عملی بدون آن که غیرقانونی باشد ممکن است مغایر با قانون اساسی تلقی شود، اعمال غیرقانونی نیز ممکن است مغایر با قانون اساسی قلمداد شوند. عملکرد سیاستمداران انگلیسی در سر پوش گذاشتن بر جرایم کیفری به منظور اهداف سیاسی، ناقض قواعد رفتاری مرسوم و مورد پذیرش افکار عمومی و همچنین ناقض حقوق کیفری محسوب می شود. وزرا از تخطی از حدود اختیارات خود خودداری می نمایند، نه تنها به دلیل ضمانت اجراهای قانونی احتمالی، بلکه همچنین به خاطر تعهدات خود در قبال دولت مبنی بر اینکه اعمال و وظایف خود را مطابق با قوانین انجام دهند. هنگامی که درباره یک تصمیم اجرایی از واژه "مغایر با قانون اساسی" استفاده می شود، منظور این است که این تصمیم نه تنها از لحاظ حقوقی نادرست است بلکه همچنین مخالف اصول بنیادین است، برای مثال در مورد سیاست درآمدهای داخلی دولت "اخذ مالیات از طریق خود اظهاری یک تصمیم اداری است و در قانون پیش بینی نشده است."<sup>۶۴</sup> با توجه به این مفهوم از مغایرت با قانون اساسی، در موارد استثنایی هنگامی که مقامات یا مسئولان دولتی مرتکب اعمال نادرستی می شوند که "ناعادلانه، خودسرانه یا مغایر با قانون اساسی است"، ممکن است به موجب حقوق مسوولیت مدنی پرداخت غرامت مثال زدنی و عبرت انگیزی تجویز گردد.

با این حال، تعیین مرز بین عمل منطبق با قانون اساسی و عمل مغایر با آن اغلب به آسانی ممکن نیست، بویژه در مواردی که هیچ قاعده پذیرفته شده جهانی وجود ندارد. سیاستمداران ممکن است درباره مطابقت اعمال یک دولت با قانون اساسی نظرات متفاوت و متضادی داشته باشند. بنابراین پیشنهادهای نامناسب و نه چندان مورد رضایت مردم در مورد وضع قوانین جدید مغایر با قانون اساسی تلقی نمی شود، اما لایحه ای را که در صدد نابودی مؤلفه های اساسی نظام انتخاباتی است یا

<sup>63</sup>-Mallory, *The Structure of Canadian Government*, p. 2.

<sup>64</sup>-*Vestey v. Inland Revenue Commissioners* (1980) Ac 1148, 1173.

به هیات دولت اختیار نقض تصمیمات دادگاه ها را می دهد، به درستی می توان مغایر با قانون اساسی توصیف کرد.

یکی دیگر از مشکلات موجود در تشخیص آنچه که در یک شرایط مفروض با قانون اساسی مطابقت دارد، آن است که احتمال دارد هیچ سابقه و رویه مرتبگی وجود نداشته باشد. در سال ۱۹۳۲ هنگامی که کابینه دولت ملی اجازه داد تا اعضای دولت درباره یکی از مسایل مهم سیاست اقتصادی دیدگاه های مختلفی ابراز کنند، از سوی مخالفان در مورد رفتار مغایر با قانون اساسی، با عبارات زیر مورد اعتراض واقع شد:

"چه کسی می تواند بگوید که در رفتار یک دولت ملی چه چیزی مطابق با قانون اساسی است؟ هر رفتار دولت خود یک رویه، یک تجربه، یک عمل جدید برای مقابله با یک وضعیت اضطراری و یک شرایط جدید است..."<sup>۶۵</sup>

در سال ۱۹۷۵ اختلاف نظر آشکاری که در کابینه حزب کارگر درباره ادامه عضویت این کشور در جامعه اقتصادی اروپا وجود داشت، به شیوه مشابهی مورد حمایت قرار گرفت.

### پیامدهای نقض قواعد عرفی

نقض قواعد عرفی پیامدهای متفاوتی را در پی دارد. شدیدترین نتیجه چنین امری از دست دادن منصب و مقام یا محرومیت از مشاغل دولتی خواهد بود، همان طوری که در سال ۱۹۹۰ یکی از اعضای کابینه وقت خانم تاچر، آقای رایدلی، نطقی به شدت بر ضد عضویت (انگلستان) در اتحادیه اروپا ایراد کرد که از سیاست های اعلام شده دولت در مورد جوامع اروپایی متفاوت بود و بنابراین وی مجبور شد از پست وزارت استعفا دهد. فشار افکار عمومی می تواند به سادگی فرد ناقض قواعد عرفی را به بازنگری در افکار و عقایدش وادار کند. همان طوری که قاضی اسکاتلندی در سال ۱۹۶۸ به عضویت کمیته ای که حزب محافظه کار تشکیل داده بود، درآمده بود به جای آنکه لطمه ای به فعالیت های کمیته بزند، از عضویت در آن صرف نظر کرد. در چنین مواردی نتایج حاصله به تقویت قواعد موجود و استقرار یافته می انجامد. کمترین پیامد نقض چنین قواعدی توییح یا گوشزد کردن عدم تکرار رفتار مشابه در آینده توسط شخصی است که در موقعیت اجرای آن قواعد قرار دارد. در صورتی که هیچ یک از این پیامدهای منفی اعمال نشود، موضوع نقض قواعد عرفی آشکارتر و در گستره وسیعی صورت می گیرد. برای مثال، ممکن است اوضاع و احوال چنین اقتضا کند که نخست وزیر

<sup>65</sup>-Mr. Baldwin, HC Deb, Feb, 8 Feb 1932, col. 535.

اعمال و رفتار همکاران خود را که ناقض یک قاعده مربوط به وزیران محسوب می شود، تحت نظارت و کنترل داشته باشد؛ اما اگر چنین اعمالی تکرار شود، این پرسش مطرح می شود که آیا قاعده مزبور متروک مانده یا تغییر یافته است؟

با توجه به این امر که قواعد دستوری (constitutional rules) اغلب تعهدات متقابلی را بوجود می آورند، یکی از پیامدهای نقض این قواعد معافیت سایر مقامهای دولتی از الزامات عادی است که در غیر این صورت الزام آور تلقی می شوند. هنگامی که کابینه یان اسمیت در سال ۱۹۶۵ به طور یک جانبه استقلال رودزیا را اعلام کرد، پاسخ فوری دولت انگلستان که توسط فرماندار کل رودزیا ابلاغ شد، عزل تمام اعضای کابینه بود. در این ماجرا عزل کابینه صرفاً جنبه ی تشریفاتی داشت. نکته مهمتر این است که قانون ۱۹۶۵ مربوط به رودزیای جنوبی به منظور اعطای اختیارات کامل به دولت برای قانونگذاری در مورد امور داخلی رودزیا به تصویب پارلمان "وست میستر" رسید. این امر ناقض قاعده سابقی بود که به موجب آن پارلمان "وست میستر" در چنین مواردی بدون موافقت دولت رودزیا، نباید اعمال حاکمیت می نمود.<sup>۶۶</sup>

یکی دیگر از پیامدهای این امر ممکن است تصویب قانونی برای جلوگیری از موارد مشابه در آینده باشد. هنگامی که در سال ۱۹۰۹ مجلس اعیان لایحه بودجه دولت لیبرال وقت را رد کرد، بحران ناشی از آن تنها با تصویب قانون ۱۹۱۱ توسط پارلمان حل شد. به موجب این قانون اختیارات مجلس اعیان برای وتو کردن یا به حالت تعویق در آوردن لوایح مالی دولت از آن سلب شد. قانون ۱۹۱۱ مقررات دیگری را نیز دربردارد که روابط مجلس اعیان با مجلس عوام را بر بنیان های جدیدی استوار می سازد. این مقررات به نوبه خود به شکل گیری نظریه عرفی جدیدی درباره استفاده مجلس اعیان از اختیارات باقیمانده خود منجر شده است.

### آیا همه قواعد دستوری باید به صورت قانون درآیند؟

از لحاظ نظری همه قواعد غیرحقوقی قانون اساسی می توانند با یک یا چند قانون پارلمان به صورت قواعد حقوقی درآیند. در کشورهای مشترک المنافع قوانین اساسی نوشته روشهای متعددی را برای پذیرش کنوانسیون ها و تبدیل آنها به قواعد حقوقی<sup>۶۷</sup> پیش بینی کرده اند؛ به صورت قانون درآوردن قواعد اصلی، پذیرش کلی با ارجاع به رویه در انگلستان و غیره.<sup>۶۸</sup>

<sup>۶۶</sup>- Cf *Madzimbamuto v. Lardner-Burke* (1969) AC 645, 723.

<sup>۶۷</sup>- Incorporating conventions

<sup>۶۸</sup>- de Smith, *The New Commonwealth and its Constitutions*, pp. 78-87.

در باره رویه استرالیا در نگارش و تبیین مجدد قواعد عرفی نک: C Sampford and D Wood (1987) PL 231.

اگر قانون اساسی نوشته ای برای انگلستان تهیه شود، درباره این موضوعات تصمیمهای متعدد سختی باید اتخاذ شود. برای مثال، پیش بینی هرگونه این احتمال که پادشاه ممکن است مجبور شود از نخست وزیر جدیدی برای تشکیل دولت دعوت بعمل آورد، خیلی مشکل خواهد بود. هیچ گونه مشکل واقعی در تدوین اصول اساسی مربوط به دولت مسوول وجود ندارد، اما اگر این اصول هم چنان برای مدیریت رابطه اساساً سیاسی بین دولت و پارلمان بکارگرفته شوند، فرق چندانی نخواهد کرد: اجرایی کردن نظریه دولت مسوول از طریق دادگاه ها به معنی تغییر کامل ماهیت و ویژگی آن خواهد بود.<sup>۶۹</sup>

در حالی که قانونگذاری در مورد قواعد خاصی که نیازمند تبیین و شفافیت هستند، ممکن است مفید و سودمند باشد، درباره "تدوین" قواعد غیرحقوقی قانون اساسی کمتر می توان سخن گفت. این قواعد به قدری موضوعات متنوع و مختلفی را دربردارند که نمی توان آنها را در قانون واحدی گنجانند. حتی اگر در این زمینه تلاشی صورت بگیرد، جلوگیری از آغاز مجدد فرآیندی که در آن قواعد رسمی (قانونی) به تدریج توسط قواعد غیررسمی، اصول و رویه ها تغییر می یابند، غیرممکن خواهد بود.

در واقع بین رفتاری که بر طبق رویه معمولی انجام می شود و رفتاری که به موجب تعهدات ناشی از قانون اساسی بروز می کند، مرز مشخصی وجود دارد. کتاب های حقوق اساسی اغلب در مورد این که تا چه اندازه قواعد، زندگی سیاسی جامعه را تنظیم می کنند، مبالغه می کنند.

در سال ۱۹۶۳ به شیوه ای که سابقه قبلی نداشت، یکی از اشراف، 14<sup>th</sup> Earl of Home، بعد از آقای هارولد مک میلان (Harold Macmillan) به عنوان نخست وزیر برگزیده شد و از مقام لردی خود صرف نظر کرد و بدین ترتیب توانست با عنوان Sir Alec Douglas Home وارد مجلس عوام گردد. پروفیسور گریفیس (Griffith) در تفسیر این وقایع، دو ضرب المثل زیر را به عنوان راهکاری در برابر رویکرد مبتنی بر عرفی بودن قانون اساسی ارایه کرده است: "قانون اساسی آن چیزی است که اتفاق می افتد" و "آن چه که بتواند اجرا شود، مطابق با قانون اساسی است". ایشان در تفسیر خود این گونه نتیجه گیری می کنند: "بنابراین اجازه بدهید صفحه هایی از کتاب های حقوق اساسی با سرفصل های کنوانسیون را حذف کنیم و از آن چه که اتفاق می افتد و این که چرا آن چه دیروز اتفاق افتاده است امروزه اتفاق نمی افتد صحبت کنیم".<sup>۷۰</sup> به عبارت دیگر، بهتر است این موضوع مورد بحث

<sup>۶۹</sup> - در سال ۱۹۹۶ آقای Sir Richard Scott اظهار داشت که اگر وزرا تعهدات مربوط به پاسخگویی در برابر پارلمان را نپذیرند، یک مقرر قانونی که آنها را ملزم نماید به اینکه پارلمان را از اقدامات خود مطلع کنند، باید تصویب گردد و توسط دادگاه ها به اجرا گذاشته شود.



قرار گیرد که چرا امروزه از لحاظ سیاسی برای نخست وزیر امکان پذیر نیست که از طریق مجلس اعیان امور کشور را اداره کند، تا این که تلاش شود قواعد مربوط بر اساس وقایع گذشته تفسیر شوند. یک پاسخ به این رویکرد آن است که ارتباط بین یک قاعده و دلایل پیدایش آن را بررسی کنیم. قواعد حقوقی، خواه توسط دادگاه خواه توسط مجلس بوجود آمده باشند، ممکن است تا مدت ها پس از فراموش شدن دلایل اصلی پیدایش آنها، به حیات خود ادامه دهند. در حوزه حقوق اساسی، غیررسمی بودن بسیاری از قواعد غیرحقوقی، آنها را قادر می سازد تا با بوجود آمدن تغییراتی در دلایل و علل متشکله خود، تغییر یافته یا از بین بروند. اما این بدان معنی نیست که تا زمانی که اوضاع و احوال و شرایط سنایی شکل گیری قواعد ادامه می یابد، قاعده ای وجود نداشته باشد. در یک نظام سیاسی با ثبات، هر آن چه که از طریق تجربه بدست آید، می تواند در قالب قواعد ناظر بر رفتارهای آتی بیان شود. استعفای ادوارد هشتم و دلایل آن می بایست بر الیزابت دوم و مشاورانش تاثیرگذار بوده باشد. شکست قبلی سیاست دولت در تجویز و تحمل دیدگاه های مختلف در کابینه (agreement to differ) در سال ۱۹۳۲، دولت های بعدی را به تکرار این تجربه تشویق نکرد. یکی از درسهای عبرت آموز وقایع گذشته آن است که مصلحت زودگذر سیاسی شاید وسوسه انگیز باشد که یک حکومت با تجربه باید در برابر آن مقاومت کند و این که اصول قانون اساسی می تواند معیارهای رفتاری قابل اعتماد تری را ارایه کند. همان طوری که فریمن (Freeman) در سال ۱۸۷۲ نوشته است:

"شاید عالمان سیاسی با یکدیگر مناقشه کنند که آیا چنین روشی با قانون اساسی مطابقت دارد یا خیر، همان طور که حقوقدانان ممکن است بحث کنند که آیا این شیوه قانونی است یا خیر. اما هر یک از این مباحثات بر این امر دلالت دارد که یک قانون اساسی وجود دارد که باید مورد احترام قرار گیرد، همان طور که در شرایط دیگر بر این امر دلالت می کند که قوانین موجود باید مورد توجه باشد."<sup>۷۱</sup>

انگیزه ها و دلایل رفتار انسان معمولاً چند بعدی است. اگر درصدد فهم رفتارهای پادشاه، یک سیاستمدار یا یک قاضی برآییم شاید بتوانیم هم درجه ای از منافع شخصی و هم یک برداشت و تفسیری دقیق از تعهدات مبتنی بر قانون اساسی را بیابیم. اگر در یک موقعیت مشابه سایر افراد و همچنین مفسران آگاه همین تفسیر و برداشت را داشته باشند، تبیین این گونه رفتارها بدون توجه به تعهدی که استنباط شده، مشکل است. بدون درک و اطلاع از قواعدی که درافتتاحیه اجلاس جدید

برای انتقاد از تفکیک بین قانون و کنوانسیون نک:

Jennings, *The Law and the Convention*, p. 132; Mitchell, *Constitutional Law*, pp. 34-38; and in reply, Marshall, *Constitutional Theory*, pp. 7-12.

<sup>71</sup>- *The Growth of the English Constitution*, p. 112; cf Loughlin, *Public Law and Political Theory*, p. 53.

مجلس بازیگران را در نقش های مختلف آنها از یکدیگر متمایز می کنند، توضیح این امر سخت است که چرا، برای مثال، سخنرانی پادشاه (در افتتاحیه ی اجلاس) ماهیتاً از سخنرانی نخست وزیر در جلسات بعدی مجلس عوام کاملاً متفاوت است. این واقعیت که قواعد عرفی ممکن است بدون آیین تجدیدنظر تشریفاتی و رسمی تغییر یابند، بدین معنا نیست که آنها با رفتارهای سیاسی بیگانه و نامرتب هستند.

### رفتار دادگاه ها

در این قسمت فرض بر این است که قواعد مورد بحث نمی توانند از طریق دادگاه ها به اجرا گذاشته شوند. هنگامی که قاعده ای نقض می شود، اگر راهکاری از طریق دادگاه ها به منظور تضمین جبران (خسارت وارده) یا تحمیل مجازات بر فرد خاطی در دسترس باشد، این امر بیانگر آن است که قاعده مزبور از کیفیت و ویژگی قانون برخوردار است. در مواردی که یک قاعده غیرحقوقی نقض می شود، هیچ گونه ضمانت اجرا و راه حل ترمیمی از طریق دادگاه ها وجود ندارد. اغلب تنها راه حل پیش روی شهروندان این است که به اقدامات سیاسی از قبیل شکایت به نماینده مجلس، ارسال نامه ای به مطبوعات، تظاهرات یا اعتراض عمومی مبادرت ورزند. با توجه به ماهیت سیاسی اکثر قواعد عرفی، تاکید بر راه حل های سیاسی یا پارلمانی مناسب است. به علاوه، بسیاری از قواعد عرفی، برای مثال قواعد مربوط به نظام کابینه، حقوق شهروندان را به گونه ای که یک اقدام قضایی را توجیه کند، تحت تاثیر قرار نمی دهند.

با این وجود، شاید برای یک دادگاه ضرورت داشته باشد که به هنگام تصمیم گیری درباره موضوعهای حقوقی وجود قواعد عرفی را مدنظر داشته باشد. این امر مشابه آن چیزی است که در پرونده های حقوق اداری اتفاق می افتد؛ مواردی که تصمیم دادگاه درباره حدود کنترل قضایی ممکن است تحت تاثیر دکنترین مسوولیت وزارتی قرار بگیرد. دادگاه ها این واقعیت را که کارمندان دولتی تصمیم هایی را به نام وزیران اتخاذ می کنند و وزرا ممکن است در مورد آن تصمیمات توسط پارلمان مورد سؤال واقع شوند، در نظر می گیرند.<sup>۷۲</sup> دادگاه عالی استرالیا آن دسته از قواعد عرفی را که در عمل قانونگذاری در پارلمان انگلستان برای استرالیا را محدود می کرد، پیش از آن که این قواعد در قالب قانون وست مینستر ۱۹۳۱ (Statute of Westminster) تدوین گردند، مورد توجه قرار داد.<sup>۷۳</sup> اما در

<sup>72</sup>- *Carltona Ltd v. Commissioners of Works* (1943) 2 All ER 560. And see *R v. Environmental Secretary, ex p Notts CC* (1986) AC 240.

<sup>73</sup>- *Copyright Owners Reproduction Society Ltd v. EMI (Australia) Pty Ltd* (1958) 100 CLR 597.

پی صدور اعلامیه یک جانبه استقلال رودزیا، کمیته قضایی در مورد تقاضای تجدیدنظر رودزیا با استناد به کنوانسیون سابقه که به موجب آن پارلمان وست مینستر برای رودزیا قانونگذاری نخواهد کرد مگر به درخواست دولت رودزیا، اظهار داشت که آن کنوانسیون هیچ اعتبار حقوقی ندارد و کمیته قضایی تنها درباره اختیارات قانونی پارلمان اظهار نظر می کند.<sup>۷۴</sup>

پرونده (Crossman diaries) نمونه جالبی از ارتباط بین قواعد حقوقی و غیرحقوقی است. به عنوان آخرین راه حل، دادستان کل در جهت حفظ منافع عمومی تلاش نمود تا از نقض یک قاعده عرفی جلوگیری کند و وجود یک تعهد حقوقی را احراز کند. دادگاه تصمیم گرفت که وزرای کابینه ی سابق را می توان با صدور حکمی از انتشار اطلاعات محرمانه ای که به عنوان وزیر به آنها دسترسی پیدا کرده اند، بازداشت، زیرا یک تعهد حقوقی دال بر رعایت و حفظ آن اطلاعات محرمانه وجود داشت.<sup>۷۵</sup> اما اشتباه خواهد بود صرفاً گفته شود که دادگاه (در این پرونده) کنوانسیون مسوولیت جمعی را اجرا می کرد؛ آن کنوانسیون تنها یکی از عواملی بود که در تعیین حدود نظریه حقوقی اعتماد به دولت (legal doctrine of confidence) مورد توجه دادگاه قرار گرفت.

در فضای متفاوت قانون اساسی کانادا، دادگاه عالی این کشور در سال ۱۹۸۱ به موجب آیین احاله ای (reference procedure) که به دادگاه های کانادا اجازه می دهد آرای مشورتی متنوعی صادر کند، در مورد وجود کنوانسیون های ناظر بر روند تجدیدنظر در قانون اساسی، رای مشورتی صادر کند.<sup>۷۶</sup> تصور اوضاع و احوالی که در آن دادگاه های انگلستان صلاحیت صدور نظر مشورتی مشابهی داشته باشند، سخت است.

## بند سوم - سایر منابع قانون اساسی

### قوانین و عرف های پارلمان

اگرچه احتمالاً می توان بین قواعد قانون اساسی که از ارزش و اعتبار قانون برخوردارند و قواعدی که چنین اعتباری ندارند، تفکیک قایل شد، اما دسته بندی قوانین و عرف های پارلمان ذیل هر یک از این دو دسته قواعد سخت است. در گذشته، موضوع اغلب به "دادگاه عالی پارلمان" ارجاع می شد.<sup>۷۷</sup> هر یک از دو مجلس درباره آیین کار خود صالح بوده و از برخی امتیازات و مصونیت هایی

<sup>74</sup> - *Madzimbamuto v. Lardner-Burke* (1969) AC 645.

<sup>75</sup> - *A-G v. Jonathan Cape Ltd* (1976) QB 752.

<sup>76</sup> - *Cf Adegbenro v. Akintola* (1963) AC 614.

<sup>77</sup> - *McIlwain, The High Court of Parliament*, especially ch 2.

برخوردارند. صلاحیت ذاتی هر یک از دو مجلس برای کنترل امور داخلی خود مورد احترام دادگاه های عادی است که از مداخله در این امور خودداری می کنند. بسیاری از قواعد دارای اهمیت اساسی در آیین نامه های دائمی (standing orders)، همچنین در قطعنامه ها و سایر منابع رویه و عملکرد مجلس عوام مانند دستورات صادره توسط سخنگوی پارلمان درج شده است.<sup>۷۸</sup>

بمانند اختیارات قانونی هر یک از دو مجلس، رویه های غیررسمی و تفاهم نامه های زیادی بین دو حزب اصلی در مجلس عوام، بین نمایندگان دو ردیف جلویی و نمایندگانی که در ردیف های عقب می نشینند، و بین دو حزب اصلی و احزاب کوچک تر رعایت می گردد. این رویه ها نه در آیین نامه های دائمی درج شده اند و نه اغلب در راهنمای معتبر درباره آیین کار پارلمان، مربوط به آقای Eriskine May، ذکر می شوند، اما به طور مستقیم مدیریت امور پارلمانی را تحت تاثیر قرار می دهند. این رویه ها با قواعد عرفی قانون اساسی که در خارج از پارلمان اجرا می شوند، مشابهت هایی دارند. تخطی از این رویه ها می تواند به تغییر رفتار در پارلمان، برای مثال عدم تداوم همکاری بین دولت و حزب مخالف (مانند توافق بین اعضای غایب پارلمان مبنی بر این که غیبت آنها رای گیری را تحت تاثیر قرار ندهد) منجر شود، و احتمالاً تغییراتی را در قواعد رسمی امور پارلمان موجب شود.

بنابراین، در چارچوب پارلمان قواعد رسمی، غیر رسمی، اصول و رویه هایی وجود دارد؛ و تمایز بین آنها در پارلمان اغلب روشن تر از خارج از پارلمان نیست. به طور کلی دادگاه های عادی صلاحیت ندارند قوانین پارلمان را اجرا کرده و آنها را تضمین نمایند.

### ادبیات حقوقی مربوط به قانون اساسی

در حقوق انگلستان به سان یک قاعده کلی، هیچ کتاب و نوشته حقوقی که به عنوان منبع حقوق دارای اعتبار ذاتی باشد وجود ندارد؛ اعتبار مهم ترین متون حقوقی تا جایی است که یک دادگاه اعلام کند که آن متون به درستی قوانین را همان طور که قوه مقننه وضع کرده است یا دادگاه های قبلی تصمیم گرفته اند، باز تولید می کنند. در مواردی که یک قانون موضوعه هنوز تفسیر قضایی نشده، یا در مواردی که هنوز دادگاهی در مورد یک موضوع کامن لا اظهار نظر رسمی و قطعی نکرده است، دیدگاه های نویسندگان متون درس و مؤلفان دانشگاهی ممکن است به هنگام بروز اختلاف، از ارزش

<sup>78</sup> - Erskine May, *Parliamentary Practice*, pp 1-6, 181.

زیادی برخوردار شود.<sup>۷۹</sup> کتاب *حقوق اساسی (Law of the Constitution)* دایسی استدلال‌های قضایی و دانشگاهی را عمیقاً تحت تاثیر قرارداد؛ و توسعه اخیر حقوق اداری به مراتب مدیون نوشته‌های پروفسور فقید de Smith و Sir William Wade می‌باشد.

در حقوق اسکاتلند وضعیت نسبت به گذشته بسیار متفاوت است. برخی از نویسندگان برجسته حقوقی بین اواسط قرن ۱۷ و اوایل قرن ۱۹ از جمله Viscount Stair، پروفسور John Erskine و Baron David Hume، به نویسندگان دولتی (institutional writers) معروف بودند. آثار آنها حقوق خصوصی و حقوق جزای اسکاتلند را به صورت منظم و سازماندهی شده با اقتباس از نویسندگان دولتی حقوق رم تفسیر کرده‌اند؛ در نبود منبع حقوقی دیگر، یک اظهارنظر در کتب ایشان به منزله تفسیر و تبیین قانون تلقی شده است.<sup>۸۰</sup> رویکرد نظام حقوقی اسکاتلند به موضوع منابع حقوق در پرونده *Burmah Oil Co v. Lord Advocate*<sup>۸۱</sup> راجع به اختیارات قانونی پادشاه بیان شده است: این پرونده با درخواست تجدیدنظر توسط اسکاتلند در مجلس اعیان مطرح شونده و وکلا و قضات به طور گسترده، به شیوه‌ای غیر معمول در نظام حقوقی کامن لا انگلستان، به نظرات و عقاید نویسندگان حقوق خصوصی قرن‌های پیشین استناد کردند.

نویسندگان حقوقی در باب قانون اساسی گرفتار غیرواقعی بودن بسیاری از واژگان حقوقی هستند که گاهی اوقات مجبورند بکار ببرند.<sup>۸۲</sup> تا زمانی که این امر روشن شود که اختیارات ویژه مقام سلطنت مربوط به حکومت بوده و توسط وزراء، کارمندان دولت و دیگر کارمندان سلطنتی اعمال می‌گردد، نظرات ارایه شده درباره آن اغلب قدیمی به نظر می‌رسید، یا (تصور بر این بود که) به پادشاه اختیارات مستبدانه‌ای اعطا می‌کنند.

در برخی موضوعات قانون اساسی، کتاب‌هایی همچون *دولت کابینه* تالیف آقای جینگز (Jennings)، *کابینه بریتانیا* مربوط به آقای مکینتاش (Mackintosh)، *پارلمان* تالیف آقایان گریفیث و ریل (Griffith and Ryle) و *رویه قانون اساسی* آقای برازیر (Brazier)، گزارش و پیشینه ارزشمندی از رویه‌ها را دربردارند. از آنجا که این کتاب‌ها در بخش‌هایی مبتنی بر منابع تاریخی و در بخش‌های دیگر بر گزارشات و توجیهات سیاسی معاصر استوارند، تعجیبی ندارد که کارهای تحقیقاتی

<sup>۷۹</sup> - در باره‌ی پذیرش صریح این موضوع توسط مجلس اعیان نک: *Woolwich BS v. IRC (No 2)* (1993) AC 70.

163 (Lord Goff).

<sup>۸۰</sup> - Walker, *The Scottish Legal System*, p. 401.

<sup>۸۱</sup> - (1965) AC 75.

<sup>۸۲</sup> - Cf Bagehot, *The English Constitution*, pp. 99-100.

در مورد دولت بریتانیا به ندرت در توصیف و تبیین وقایع بحث انگیز اتفاق نظر دارند (برای مثال، تفسیرهای مختلف از بحران سیاسی سال ۱۹۳۱ که به شکل گیری دولت ملی انجامید).<sup>۸۳</sup> قواعد مربوط به امور دولتی محرمانه، نگارش درباره رویه های جاری را ممکن است با مشکل مواجه سازد. در حالی که بسیاری از گزارشات و اسناد کابینه بعد از گذشت سی سال در اداره اسناد دولتی در دسترس است، ساختار کمیته های کابینه و قواعد رفتاری مربوط به وزرا تا سال ۱۹۹۲ محرمانه تلقی می شد. مشکل دیگر این است که ارتباط رویه های تاریخی با موضوعات امروزی اغلب مورد تردید است. آقای جینگز که کتاب ایشان در سال ۱۹۳۶ برای اولین بار چاپ شد، از رویه های مربوط به قانون اساسی از تاریخ ۱۸۴۱ به بعد استفاده کرده است.<sup>۸۴</sup> اما نظام حکومت انگلستان از سال ۱۹۰۰ به بعد به قدری تغییر پیدا کرده است که رویه های مربوط به قبل از تشکیل دولت حزب کارگر در سال ۱۹۴۵، از ارزش تاریخی برخوردارند.

در زمینه آیین کار پارلمان که تحت تاثیر ملاحظات مربوط به امور محرمانه نیست، اثری که اعتبار خاصی دارد، کتاب آقای Erskine May با عنوان "رویه پارلمانی" است. این اثر اول بار در سال ۱۸۴۴ منتشر شد و به طور منظم با نظارت هیات تحریریه منشیان (clerks) مجلس عوام مورد تجدید نظر قرار گرفت که تجربه جمعی منشیان مجلس را خلاصه می کند.<sup>۸۵</sup> این اثر اساساً وسیله و ابزار مراجعه به منابع اصلی است که در آیین نامه های دائمی، قطعنامه های مجلس و دستور العمل های سخنگویی مجلس یافت می شوند و در Hansard ثبت شده است.

در نهایت، منابع متعددی برای کسب اطلاعات وجود دارد، به عنوان مثال جریان پایان ناپذیر و مستمر گزارشات نهادهای دولتی و پارلمانی همچون کمیسیون های سلطنتی، کمیته های استانی، کمیته های پارلمان و دادگاه های انصاف. بسیاری از این گزارشات به موضوعات مهم قانون اساسی مربوط است؛ مهم ترین آنها در سال های اخیر اولین گزارش کمیته نولان (Nolan committee) در مورد استانداردهای رفاه عمومی و مجموعه گزارش های Sir Richard Scott راجع به تحقیق در مورد "صندوق" تسلیحات به عراق بود.<sup>۸۶</sup> هم چنین گزارشات پرمحتوای کمیته های منتخب مجلس عوام در مورد فعالیت های وزارت خانه های دولتی مربوط قابل ذکر است. گزارشات کمیته های ناظر پارلمانی (Ombudsman) در مقایسه با گزارشات قانونی یا Hansard جزئیات بیشتری از روشها و

<sup>83</sup> - See Bassett, 1931: Political crisis.

<sup>84</sup> - Jennings, Cabinet Government, p. 9.

<sup>85</sup> - See the 21<sup>st</sup> edn by C J Boulton, 1989.

<sup>86</sup> - Respectively CM 2850-I (1995) and HC 115 (1995-96).

عملکرد دپارتمان های مرکزی ارایه می کنند. این اسناد و مدارک از اعتبار و اهمیت ادبیات موجود برخوردار نیستند، اما درباره فعالیت های دولت اطلاعاتی را عرضه می دارند که از طریق منابع قانونی رسمی و نویسندگان سیاسی ارائه نمی شوند. عضویت انگلستان در اتحادیه اروپا به یک سری اسناد منتشره رسمی از مقر جامعه اروپایی منجر شده است.

## بند چهارم - حکومت مبتنی بر قانون اساسی در انگلستان

### توسعه تکاملی

قانون اساسی انگلستان یک قانون انعطاف پذیر است، البته نه بدین معنی که ناپایدار است بلکه بدین مفهوم که بسیاری از اصول و قواعد آن می تواند به وسیله قانون پارلمان یا با تاسیس قواعد عرفی جدید تغییر یابد. شاید به خاطر همین انعطاف پذیری است که قانون اساسی انگلستان حداقل از سال ۱۶۸۸ از آشوب ها و تشنج های تحول آفرینی که ممکن است در کشور های برخوردار از قانون اساسی انعطاف ناپذیرتر اما از لحاظ سیاسی کم ثبات تر اتفاق بیفتد، مصون مانده است. پس از موافقت نامه سال ۱۶۸۸ تغییرات بی شماری در نظام حکومتی بوجود آمده است. بعضی از این تغییرات به راحتی و به طور داوطلبانه از سوی حکومت پذیرفته شده اند، اما بسیاری از آنها با تلاش ها و مبارزات سیاسی بدست آمده اند. دستاورد این تحولات سیاسی تغییر کامل حکومت شخصی پادشاه به یک حکومت جمعی نخست وزیر و کابینه بوده است. بسیاری از تشکیلات و ارگان های قدیمی از زمان های گذشته حفظ شده اند و به خاطر این که آنها نشان از تداوم و پیوستگی تاریخی دارند، پذیرفته شده یا مورد احترام هستند. والتر باگ هات (Walter Bagehot) در سال ۱۸۶۷ در کتابی با عنوان "قانون اساسی انگلستان" بین بخش های اصول و مبانی (dignified parts) قانون اساسی که "موجد و متضمن احترام و تکریم مردم است" و بخش های عملیاتی (efficient parts) که "در واقع نحوه اجرای قانون اساسی و اعمال حاکمیت را مشخص می کنند"، تمایز قایل شده است.<sup>۸۷</sup> باگ هات این تمایز را امتیاز ویژه و صفت ممیزه قانون اساسی برشمرد که بخش های اصول و مبانی آن خیلی پیچیده، تا اندازه ای تحمیلی، خیلی قدیمی و نسبتاً قابل احترام است، در حالی که بخش عملیاتی آن، حداقل به طور کلی و در مقام نقد و تحلیل، ساده و نسبتاً مدرن است.<sup>۸۸</sup> بدیهی است پیوستگی ظاهری (قانون اساسی) ممکن است ما را به اشتباه بیندازد. در سال ۱۹۷۳ کمیسیون سلطنتی قانون اساسی که

<sup>87</sup> - *The English Constitution*, p. 61.

<sup>88</sup> - *Ibid.*, p. 65.

باید بهتر از همه مطلع باشد، چنین اظهار داشته است: "پادشاهی متحده (انگلستان) از قدیم الایام دارای یک قانون اساسی است که بخش های اساسی آن برای صد ها سال به نحو احسن انجام وظیفه کرده است".<sup>۸۹</sup> در تعقیب و بررسی هایی از این نوع، اصطلاح "قانون اساسی" ممکن است با عبارتی همچون "نظام حکومت و سیاست" جایگزین شود.

ماهیت تکاملی نظام حکومتی انگلستان با موقعیت و جایگاه در حال تغییر پادشاه نشان داده شده است. علی رغم تحولات گسترده ای که از سال ۱۶۸۸ رخ داده است، در سال ۱۹۹۷ نمی توان گفت که تحول و توسعه در نظام پادشاهی به پایان رسیده است. در مورد موضوعاتی نظیر پاسخگو بودن دولت در برابر پارلمان، نظام انتخاباتی، ساختار داخلی پادشاهی متحده و حمایت از حقوق بشر مجادلات و استدلال های قوی در سال ۱۹۹۷ برای اصلاحات بیشتر وجود داشت. روند تحولات سیاسی شاید از انحراف به سمت انقلاب جلوگیری کرده است اما هیچ پیشرفت ساده و هم زمان با آن در دموکراسی وجود نداشته است.

### نظام حزبی

حکومت پارلمانی نمی تواند صرفاً به زبان قواعد حقوقی و عرفی توضیح داده شود. این نوع حکومت اساساً به بنیان های سیاسی که زمینه و زیربنای آن را تشکیل می دهد، بویژه به نظام حزبی که پیرامون آن حیات سیاسی جامعه شکل گرفته است، بستگی دارد. با در نظر گرفتن احزاب سیاسی و نظام انتخاباتی حال حاضر، این امر پذیرفته شده است که حزبی که به دنبال یک انتخابات عمومی اکثریت کرسی های مجلس عوام را به دست می آورد، حکومت را تشکیل خواهد داد. از آنجا که نظام سیاسی انگلستان شدیداً متمرکز است، صلاحیت و قدرت هدایت و اداره امور در سطح ملی به رهبری حزبی که در شرایط مردمی انتخابات عمومی پیروز شده است، منتقل می شود. به جز در فوریه سال ۱۹۷۴، در همه انتخابات عمومی که بین سال های ۱۹۹۷-۱۹۳۱ برگزار شده، یکی از احزاب اصلی اکثریت مطلق آرا را در مجلس عوام کسب کرده است. حتی اگر آن اکثریت با چند عدد رای به دست آید (مانند آنچه که در سال های ۶۶-۱۹۶۴ و ۵۱-۱۹۵۰ و بعد از اکتبر سال ۱۹۷۴ اتفاق افتاد)، به عنوان منبع و منشا اقتدار حکومت محسوب می شود. از لحاظ توانایی اداره امور در یک دوره مشخص، نامناسب است که اکثریت کرسی های مجلس عوام نمایندگی اقلیتی از انتخاب کنندگان را داشته باشد، همان طور که در همه انتخاباتی که بین سال های ۱۹۰۶ و ۱۹۹۲ به جز سال های ۱۹۳۱ و ۱۹۳۵ برگزار شد، چنین بوده است. انتخابات عمومی سال ۱۹۹۷ به تشکیل مجلس عوامی منتهی شد که در

<sup>89</sup>- Kilbrandon Report, para. 395.



آن ۴۱۷ نماینده از حزب کارگر، ۱۶۳ نماینده از حزب محافظه کار و ۷۹ نماینده از احزاب سیاسی کوچکتر به مجلس راه یافتند. در این انتخابات به مانند همه انتخابات برگزار شده در سال های اخیر، بین کرسی هایی که توسط احزاب تصاحب شدند و کل آرا آنها تفاوت فاحشی وجود داشت.

بنابراین به نظر می رسد نظام سیاسی انگلستان به شکل گیری یک دولت قوی منجر می شود که تداوم آن به توانایی حزب حاکم در حفظ اکثریت در مجلس عوام بستگی دارد. تمرکز قدرت در دست قوه مجریه تاکید بر این نکته را ضروری می سازد که نظام سیاسی انگلستان تنها به خاطر گستره محدودیت هایی که بر دولت وقت اعمال می شود، قابل تحمل است. یکی از محدودیت های دولت، اطمینان نسبت به انتخابات عمومی است که برگزاری آن حداقل هر پنج سال یک بار توسط قانون تضمین شده است و احتمال دارد به فاصله زمانی کمتر و به طور مکرر برگزار شود.

یکی دیگر از محدودیت ها این است که سیاست های دولت توسط احزاب مخالف و سایر احزاب در پارلمان مورد انتقاد قرار می گیرد. محدودیت دیگر آنکه دولت نمی تواند فشار واکنش افکار عمومی نسبت به اقداماتش را نادیده بگیرد (همان طور که خانم تاچر در سال ۱۹۹۰ تحت فشار افکار عمومی از قدرت برکنار شد): قانونی که به تصویب پارلمان رسیده، ممکن است قابل اجرا نباشد مگر آنکه آن قانون توسط اکثریت افرادی که باید آن را اجرا کنند، پذیرفته شود. به علاوه، برای یک دولت دانستن این که اکثریت اعضایش در مجلس عوام (۴۱۷ نماینده از ۶۵۹ نماینده بعد از انتخابات سال ۱۹۹۷) توسط تنها اقلیتی از رای دهندگان انتخاب شده اند، مفید است (تقریباً ۴۴٪ از آرای که در سال ۱۹۹۷ به صندوق ریخته شد).

در حالی که از زمان تقسیم ایرلند در برخی از دوره های انتخاباتی، پادشاهی انگلستان به عنوان یک نظام سیاسی واحد، تحت سلطه و استیلای دو حزب ملی، قابل تصور بود، این امر از سال ۱۹۷۴ ممکن نبوده است. به مانند این دوره، مشکلاتی برای حزب سوم (که در حال حاضر حزب لیبرال دموکرات ها هستند) وجود داشته است، (زیرا) پیروزیهای انتخاباتی آن به ضرر دو حزب بزرگ تر تمام شده است. به علاوه، سایر احزاب از اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی که در مجلس عوام تقریباً به طور متوازن و متعادل (از لحاظ سیاسی) دارای نماینده هستند، بر نتایج آرا و انتخابات مهم تاثیرگذار بوده اند. این احزاب به نظام های سیاسی کوچک تری تعلق دارند که در آنها لزوماً گرایشات عمومی سیاست های حزبی حاکم در انگلستان بوجود نیامده است. در سال ۱۹۵۳ یک سیاستمدار بزرگ حزب محافظه کار چنین نوشته است:

"نظام دو حزبی یک نمونه و الگوی عادی بوده که ما پس از وقفه‌هایی که گاه و بیگاه صورت می‌گرفت، به طور منظم به آن برگشته ایم، به دلیل آنکه نظام دوحزبی همیشه بر حفظ اکثریت در پارلمان به نفع یک دولت یا تضمین جایگزینی آن با دولت دیگر متمرکز شده است."<sup>۹۰</sup>

مسئلاً احزاب کارگر و محافظه کار در حفظ نظام دو حزبی شدید منافع مشترکی دارند. اما ساختار مبتنی بر قانون اساسی انگلستان برآن نظام استوار نیست، حتی اگر برای بسیاری از سیاستمداران وضعیت مطلوب آن است که آنها به همراه حزیشان که بر اکثریت مطلق نمایندگان در مجلس عوام حکم می‌راند، اداره امور را به دست بگیرند، همان طور که حزب محافظه کار بعد از انتخابات سال‌های ۱۹۷۹، ۱۹۸۳، ۱۹۸۷ و ۱۹۹۲ این گونه به قدرت رسید. دوره‌های حکومت اقلیت، همچنان که بین فوریه و اکتبر ۱۹۷۴ و نیز بین سال‌های ۱۹۷۶ و ۱۹۷۹ اتفاق افتاد، ممکن است به تحولاتی در دولت مانند توافق میان دولت کارگر و حزب لیبرال در سال‌های ۷۸-۱۹۷۷ بیانجامد.<sup>۹۱</sup> اما هیچ دلیلی مبتنی بر اصول قانون اساسی وجود ندارد تا از وقوع چنین تحولاتی اظهار تاسف شود. در واقع از یک دیدگاه دمکراتیک، مطلوب واقعی آن است که پیشنهادات و عملکرد دولت تحت نظارت و بررسی دقیق تر مجلس عوام، نسبت به زمانی که این مجلس تحت سلطه دولت است، قرار گیرد. ائتلاف‌ها، پیمان‌های انتخاباتی و تفاهم‌های نانوشته بین احزاب را نمی‌توان امری مغایر با قانون اساسی تلقی کرد.<sup>۹۲</sup> همچنین نباید تصمیم‌اتفاقی یک نماینده مجلس را برای حمایت و طرفداری از حزب دیگر را تهدیدی بر روند دموکراسی محسوب کرد.

در یک کتاب مربوط به حقوق اساسی ارایه گزارشی از نظام سیاسی انگلستان امکان پذیر نیست. با این حال آیین و تشریفات داخلی احزاب برای مثال، انتخاب رهبر حزب، ارتباط بین حزب پارلمانی و سایر ارگان‌ها، و ارتباط بین حزب و گروه‌هایی مانند اتحادیه‌های تجاری، اغلب دارای اهمیت قانون اساسی است. ما قانون انتخابات از جمله قواعد مربوط به تامین مالی احزاب را بررسی خواهیم کرد. این کتاب درصدد اعمال نظریه‌ای است که پشت سر قانون انتخابات نهفته است، به طور مشخص آنکه در جامعه‌ای که آزادی اجتماعات برای اهداف سیاسی به رسمیت شناخته شده، قانون باید شرایط بی‌طرفی را بین احزاب رقیب حفظ کند.

<sup>۹۰</sup> - Amery, *Thoughts on the Constitution*, p. 43; and cf Jennings, *Parliament*, pp. 23-4.

<sup>۹۱</sup> - See Steel, *A House Divided: the Lib-Lab Pact and the Future of British Politics*.

<sup>۹۲</sup> - See Butler (ed), *Coalitions in British Politics*; Butler, *Governing Without a Majority: Dilemmas for Hung Parliaments in Britain*; Bogdanor, *Multi-party Politics and the Constitution*.

سیاستمداران و نقش احزاب در حیات سیاسی اغلب مورد انتقاد هستند. استدلال شده است که نظام حزبی بیش از آنکه به تقویت نمایندگی دیدگاه عمومی در پارلمان کمک کند، قلمروی مشارکت مردمی در روند شکل گیری دولت را محدود می کند. یکی از مدافعان این دیدگاه اظهار می دارد که اگر نظام انتخاباتی (انگلستان) به یک نوع نمایندگی تناسبی تغییر یابد و همچنین اگر همه پرسى به عنوان یکی از ابزارهای اتخاذ تصمیمات ملی به طور گسترده مورد استفاده قرار گیرد، مشارکت مردم تقویت خواهد شد.<sup>۹۳</sup> این تحولات هنوز ممکن است به وقوع بپیوندد، اما اگر این امر که دولت فقط باید به تناوب بین دو حزب کارگر و محافظه کار دست به دست شود، مورد پذیرش باشد، این احزاب تمایلی برای تغییر روند سستی نخواهند داشت.



<sup>93</sup>. Bogdanor, *The People and the Party System*.



پروفیسر شگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی  
پرتال جامع علوم انسانی