

منابع و ماهیت قانون اساسی انگلستان^۱

برادلی و اوینگ^۲

ترجمه: توکل حبیب زاده^۳

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 اظهار نظر 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 ها: قانون اساسی، قوانین پارلمان، رویه قضایی، کامن لا، قواعد عرفی، انگلستان، حکومت گارلمانی، حکومت کابینه، قانون اساسی نانوخته، اختیارات ویژه مقام سلطنت.

^۱ تاریخ دریافت: ۱۳۸۵/۷/۳۰ تاریخ پذیرش: ۱۳۸۵/۹/۲۸

^۲ نوشته حاضر ترجمه فصل دوم با عنوان "Sources and nature of the constitution" از کتاب *حقوق اساسی و حقوق اداری* تألیف پروفیسور برادلی و اوینگ با مشخصات زیر است:

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

^۳ استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق (ع).

مقدمه

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 نماید. اگر دادگاهی در موضوعات مورد اختلاف، به وظیفه تفسیر و اجرای قانون اساسی عمل می کرد، تصمیمات 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 موضوعات دارای اهمیت اساسی؛ ج- تصمیمات 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 یک 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 محتوی 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 نمایند. این گونه اصول از طریق قانونگذاری توسط پارلمان دارای آثار عملی شده و ممکن است تصمیماتی را که دادگاه ها در باره ی موضوعات 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 وزراء و دیگر مقاماتی که پارلمان به آنها صلاحیت قانونگذاری تفویض نموده 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 تصمیمات دادگاه ها در توسعه حقوق عرفی (کامن لا) یا در تفسیر قوانین. رویه قضایی، از سال ۱۹۷۳، تصمیمات دیوان دادگستری اروپایی در موضوعات مربوط به حقوق اروپایی را شامل می شود.

منبع دیگر قواعد حقوقی عرف است، یعنی قواعد رفتاری مبتنی بر عرف های اجتماعی یا تجاری که در تصمیمات و آراء دادگاه ها به عنوان عرف های الزام آور شناخته شده اند. این گونه عرف ها منبع مهم حقوق اساسی

محسوب نمی گردند. با این وجود، اگر یک رویه عرفی دولت در رسیدگی های قضایی مورد سؤال و چالش قرار گیرد، دلایل و اسناد مثبت آن رویه ممکن است دادگاه را به این تصمیم گیری که آن رویه قانونی است رهنمون سازد.^۴ به علاوه، بیشتر قواعد قانون اساسی که از اعتبار قانون برخوردار نیستند، بر رویه های عرفی ارکان مختلف دولت استوارند که در بخش "ب" مورد بررسی قرار می گیرند. 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 رویه های دستوری (*constitutional practice*) است که در مورد آن، تمایز انجام شده در این بخش بین قواعد حقوقی و غیرحقوقی قانون اساسی اعمال نمی شود. منبع فرعی دیگر حقوق اساسی را باید در عقاید و نظریات نویسندگان کتابهای معتبر جستجو نمود.

الف - قوانین

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

۱- منشور کبیر (*Magna Carta*).^۵ 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 اعتراضی بود که بدنبال شکل گیری اتحادی از طبقات مهم جامعه بر علیه پادشاه حل و فصل گردید. منشور کبیر حقوق طبقات مختلف جامعه قرون وسطایی را متناسب با نیازهای متفاوت آنها مشخص کرد. کلیسا آزادی عمل کسب نمود؛ لندن و سایر شهرها از (حق اعمال) آزادی ها و عرف های خود برخوردار گردیدند؛ و مقرر شد تجار و بازرگانان مالیات ناعادلانه پرداخت نکنند. اصول و مقررات مشهوری که در آن گنجانده شده، مبنی بر اینکه هیچ شخصی نباید جز با رأی قاضی یا قوانین کشورش مجازات شود و اینکه هیچ شخصی نباید از دادرسی عادلانه محروم گردد، به منزله منشأ محاکمه با حضور هیئت منصفه و مطابق با نوشته ی هابس کورپس (*Habeas*

^۴ See eg *Carltona Ltd v Commissioners of Works* (1943) 2 All ER 560.

^۵ For a full historical account, see Holt, *Magna Carta*.

corpus) توصیف شده است. در واقع، محاکمه با حضور هیئت 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 بر محاکمه بی طرفانه و نظام حقوقی عادلانه را اعلام نمودند. 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- **معروضه حقوق (Petition of Right)**. سند دیگری که در دوره بعدی کشمکش های مربوط به حقوق اساسی توسط پارلمان انگلستان تصویب شد، معروضه حقوق سال ۱۶۲۸ است که در مجموعه قوانین (statute book) با عنوان "3 Car 1 c1" درج شده است.^۷ این سند در بر دارنده اعتراضاتی 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 اعتراضات تسلیم شد، اگر چه با تصمیم چارلز اول مبنی بر اینکه اختیارات ویژه اش کاهش نیافته است، نتایج و آثار اعطاء حقوق و امتیازات تضعیف گردد.

۳- **منشور حقوق (Bill of Rights) و مطالبه حقوق (Claim of Right)**. "انقلاب شکوهمند" ۱۶۸۸ به سقوط جیمز دوم از تاج و تخت انگلستان و جیمزهفتم از پادشاهی اسکاتلند و احیاء سلطنت در دو نظام پادشاهی مطابق با مقرراتی که به ترتیب پارلمان های انگلستان و اسکاتلند وضع نمودند، منجر شد. این مقررات توسط دو پادشاه - یعنی ویلیام و مری - که مشترکاً به سلطنت رسیدند، پذیرفته شد. در انگلستان مجلس لردها و بقایای آخرین پارلمان چارلز دوم منشورحقوق را در سال ۱۶۸۹ تصویب نمودند که بعداً پارلمانی که پس از انقلاب شکل گرفت، آن را مورد تأیید قرار داد.^۸ این سند با قانونمند کردن ادعاهای افراطی و غیرمنطقی استوارت (Stuarts) مبنی بر اداره امور با اعمال اختیارات ویژه، بنیان های قانون اساسی مدرن را پایه ریزی نمود.

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.

^۶ هابس کورپس یک قاعده عرفی در کامن لاء است که بر طبق آن هیچ فردی را نمی توان بدون تفهیم اتهام و خودسرانه بازداشت نمود، بلکه باید ضمن تفهیم اتهام در اسرع وقت وی را در یک دادگاه صالح محاکمه کرد (مترجم).

^۷ Halsbury's Statutes, vol. 10, p. 26.

^۸ Ibid., p. 38.

- 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 دایمی 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 اعضاء پارلمان باید آزاد باشد.
- ۹- آزادی سخنرانی و بحث و مذاکره یا ارائه گزارش در پارلمان نباید به ایراد اتهام یا مورد سؤال قرار گرفتن نماینده در برابر دادگاه یا محلی خارج از پارلمان منجر شود.
- ۱۰- برای آزادی از بازداشت یا زندان نباید وثیقه بیش از حد مقرر شود یا در برابر نقض قانون جریمه سنگینی وضع گردد و یا مجازاتهای خشن و غیرمعمول اعمال شود.
- ۱۱- اعضاء هیئت منصفه باید به درستی انتخاب شوند.
- ۱۲- هرگونه تضمین و وعده پرداخت جریمه و ضرر و زیان به اشخاص معینی پیش از صدور حکم محکومیت غیرقانونی و باطل است.
- ۱۳- و به منظور ترمیم اشتباهات و اصلاح، تقویت و حفظ قوانین، پارلمان باید به طور منظم بر گزار و تشکیل جلسه دهد.^۹
- پارلمان اسکاتلند در سال ۱۶۸۹ قانون مطالبه حقوق (Claim of Rights) را تصویب نمود. محتوی آن همان محتوی 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 نماید، بویژه اینکه:
- "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.

^۹ Halsbury's Statutes, vol. 10, p. 34.

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 بخشی به موجب فرمان عفو عمومی پادشاه انگلستان^{۱۰} قابل دفاع و توجیه نیست.^{۱۱}

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 مقرر ای مسئولیت وزرای 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 قائل 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 دکرترین 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 نمود. 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".

ب- رویه قضایی (Case Law)

^{۱۰} The great seal of England

^{۱۱} Halsbury's Statutes, vol. 10, p. 40.

منبع اصلی دیگر قواعد حقوقی را باید در تصمیمات دادگاه های عالی جستجو نمود که به صورت رسمی در گزارشات حقوقی بیان می شوند (Law reports). به موجب نظریه توجه به آراء سابق، یا “*stare decisi*”، (یعنی وظیفه دادگاه ها در توجه نمودن به پرونده های مختومه)، این تصمیمات 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 تصمیمات قضایی مربوط به پرونده های خاصی که در برابر آنها مطرح شده بود، به عنوان قواعد حقوقی اعلام شده است. در گزارشات این پرونده ها موارد زیر یافت می شوند: بیان رسمی قوانین مربوط به اختیارات ویژه پادشاه، راهکارهای عادی جبرات خسارت در برابر اعمال غیرقانونی مقامات 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 تصمیمات 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 گزارشات تحریک آمیز منتشر می کنند، احکام کلی صادر نماید 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 نموده است، ایشان را به ارائه اسناد و مدارک مثبت ملزم کنند، و رأی صادره در پرونده *M. v. Home Office* مقرر می کند که وزیر کشور با عدم تبعیت از رأی یک قاضی مبنی بر بازگرداندن یک معلم زئیری تبعیدی به انگلستان مرتکب بی احترامی به دادگاه شده است. این تصمیمات 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 تصمیمات آنچه را که به مبانی حقوقی دستورگرایی در انگلستان^{۱۲} موسوم شده است، تشکیل می دهند. حتی این تصمیمات نیز برای همیشه الزام آور نیستند زیرا پارلمان ممکن است آنها را کنار گذاشته یا مورد تجدید نظر قرار دهد، و حتی مصوبات خود را عطف بماسبق نماید. اگر موضوع به حقوق ایجاد شده به موجب قوانین و مقررات جامعه اروپایی مربوط باشد، تصمیمات مجلس اعیان تابع آراء دیوان دادگستری اروپایی لوگزامبورگ می باشد؛ در مواردی که حقوق بشر تضییع 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 نمایند). اما در مواردی

^{۱۲} Legal foundations of British constitutionalism

که معنای درست یک قانون موضوع اختلاف باشد، دادگاه‌ها وظیفه تفسیر قوانین موضوعه را برعهده دارند. تفسیر قوانین ممکن است به پیدایش موضوعات مهم حقوق عمومی منجر شود. دو رای دادگاه تجدید نظر در سال ۱۹۹۶ این امر را نشان می‌دهد. در یک رأی، دادگاه در مقام تفسیر قانون روابط نژادی ۱۹۷۶ عنوان نمود افسران پلیسی که به یک مورد تهاجم جوانان سفید پوست به یک شهروند سومالی رسیدگی می‌کردند نباید به لحاظ نژادی تبعیض قائل می‌شدند، اما رئیس پلیس به نیابت از آنها مسئول چنین تبعیضی محسوب نمی‌گردد.^{۱۳} در پرونده دیگری تصمیم بر این گرفته شد که اگر چه قانون تابعیت انگلستان ۱۹۸۱ وزارت کشور را از ارائه دلایل عدم پذیرش درخواست تابعیت و شهروندی معاف کرده است، با این حال وزیر باید منصفانه رفتار نماید.^{۱۴}

با اینکه بیشتر اختیارات دولت از قوانین موضوعه نشئت می‌گیرد، قوانینی که قضات با تفسیر قوانین موضوعه ایجاد می‌کنند، 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 دادگاه‌ها به موجب پیدایش اصول تفسیر قانونی شده است. متأسفانه، این اصول به ندرت نتیجه بخش بوده و در واقع اغلب با یکدیگر در تعارضند.^{۱۵} دادگاه‌ها به طور متناوب دو رویکرد کلی را تعقیب نموده‌اند. رویکرد لفظی به تفسیر بر این استوار است که دادگاه‌ها موظفند معنی صحیح واژگانی را که پارلمان بکار برده است، کشف کنند؛ این رویکرد بر متن موجود قانون تمرکز نموده و سیاست قانونگذاری را مورد توجه و ملاحظه قرار نمی‌دهد.^{۱۶}

رویکرد دیگر بر این اصل استوار است که دادگاه باید سعی نماید سیاست مورد نظر یک قانون و قصد و نیت ایجاد کنندگان آن را عملی سازد. سابق بر این قاعده‌ای وجود داشت مبنی بر اینکه دادگاه‌ها نباید به منظور کشف معنی و مفهوم قوانین به صورتجلسات رسمی پارلمان (Hansard) مراجعه کنند، اگر چه ممکن است از اسناد و مدارکی مانند گزارشات کمیسیون‌های سلطنتی و کمیته‌های پارلمانی به عنوان وسیله‌ای برای تشخیص آسیب‌هایی که قانون در صدد ترمیم و جبران آن است، استفاده محدودی بعمل آید.^{۱۷} با این وجود، از صورتجلسات 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.^{۱۸} در سال ۱۹۹۲، مجلس اعیان قاعده سابق را اصلاح نمود: در مواردی که قانون مبهم یا دوپهلو است، دادگاه می‌تواند از صورتجلسات رسمی پارلمان به عنوان وسیله‌ای برای ایجاد قانون (Statutory construction) استفاده کند و مواد مورد استناد عبارتند از بیانات شفاف و روشن یک وزیر یا دیگر طرفداران لایحه.^{۱۹}

^{۱۳} Farah v. Metropolitan Police Commission (1997) 1 All ER 289.

^{۱۴} R. v. Home Secretary, ex p Fayed (1997) 1 All ER 228.

^{۱۵} Report of the Law Commission, *The Interpretation of Statutes*, HC 256, 1968-69; Marshall, *Constitutional Theory*, ch 4.

^{۱۶} Cross, *Statutory Interpretation*, p. 14.

^{۱۷} Black-Clawson Internatinal ltd v. Papierwerke AG (1975) AC 591.

^{۱۸} Pickstone v. Freemans plc (1969) AC 66.

^{۱۹} Pepper v. Hart (1993) AC 593.

برخی از فرضیات تفسیر اهمیت اساسی دارند. بدین ترتیب که بسیاری از قوانین از لحاظ حقوقی واحد های سیاسی دولت مرکزی را ملزم نمی نمایند، زیرا فرض بر این است که پادشاه الزامی به رعایت قوانین ندارد، مگر اینکه این امر صراحتاً بیان یا ضرورتاً به آن دلالت ضمنی شده باشد.^{۲۰} 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^{۲۱} یا یک شخص را از دسترسی به دادگاه محروم نماید.^{۲۲} آنها قوانین کیفری را کاملاً به نفع شهروندان تفسیر نموده اند: بدین ترتیب قانونی که جرم انگاری می کند، بدون کلمات صریح و آشکار عطف بماسبق نخواهد شد.^{۲۳} وقتی که این فرضیات کامن لا در خصوص قوانین برنامه ریزی شهری و کشوری که یکی از اهداف قانونگذاری در آن محدود کردن حقوق مبتنی بر کامن لای یک صاحب ملک است،^{۲۴} یا هنگامی که در باره قوانین تأمین اجتماعی اعمال می شوند که مجموعه ای از حقوق و تعهدات ناشناخته در کامن لا ایجاد می نمایند، متمرکز نمی خواهند بود.

عضویت انگلستان در اتحادیه اروپا مستقیماً 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 آئین نامه اروپایی توسط یک دادگاه انگلیسی تفسیر شود، ماده ۱۷۷ معاهده جامعه اروپایی اجازه می دهد که اختلافات تفسیری توسط دیوان دادگستری اروپایی حل و فصل گردد. دادگاههای انگلیسی باید از رویه دیوان دادگستری اروپایی تبعیت نموده و به آئین نامه هایی که به منظور مطابقت با دستورالعمل های اروپایی صادر می شوند، ترتیب اثر دهند.^{۲۵}

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 شفاهاً 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 ارائه کند، وجود دارد."^{۲۶}

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

^{۲۰} Lord Advocate v. Dumbarton DC (1990) 2 AC 580.

^{۲۱} Central Control Board v. Cannon Brewery Co (1919) AC 744, 752.

^{۲۲} Chester v. Bateson (1920) 1 KB 829.

^{۲۳} Waddington v. Miah (1974) 2 All ER 377.

^{۲۴} Westminster Bank Ltd v. Beverly Borough Council (1971) AC 508.

^{۲۵} Litster v. Forth Dry Dock and Engineering Co Ltd (1990) 1 AC 546.

^{۲۶} Hart, The Concept of Law, p. 123.

واژگان بکار رفته در یک قانون پارلمان را تبیین کند، با اصول حقوقی بنیادی مغایرند.^{۲۷} 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.^{۲۸}

بند دوم- قواعد غیر حقوقی قانون اساسی

بسیاری از قواعد مهم راجع به رفتارهای مبتنی بر قانون اساسی^{۲۹} که توسط پادشاه، نخست وزیر و وزیر دیگر، اعضاء پارلمان، قضات و کارگزاران دولت به اجرا در آمده، نه در قوانین گنجانده شده است و نه در تصمیمات قضایی. در ادامه خواهیم دید که اختلافات ناشی از این قواعد به ندرت به اقدام قضایی در برابر دادگاه ها منجر می شود و اگر این قواعد نقض گردند، تصمیمات قضایی درباره آنها قابل اجرا نیست. نویسندگان حقوق اساسی عناوین متعددی به این قواعد داده اند: قواعد اخلاقی قانون اساسی^{۳۰}،^{۳۱} ضرب المثل های نانوشته قانون اساسی،^{۳۲} و "یک نظام کامل اخلاق سیاسی و مجموعه ای از قواعد ادراکی برای راهنمایی عموم."^{۳۳} دایسی از این قواعد به صورت زیر یاد کرده است:

"کنوانسیون ها، تفاهم نامه ها، عادات یا رویه هایی که گرچه می توانند رفتار اعضاء مختلف حکومت را قانونمند کنند، در واقع به هیچ وجه قانون نیستند زیرا اجرای آنها توسط دادگاه ها تضمین نمی شود."^{۳۴}

تحت تاثیر دیدگاه دایسی، رایج ترین عنوان این پدیده کنوانسیون قانون اساسی است. این کاربرد واژه کنوانسیون کاملاً از کاربرد آن در حقوق بین الملل متفاوت است. در حقوق بین الملل کنوانسیون مترادف با یک 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 یک بیان 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 گردد. 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.^{۳۵} جان مکینتاش (John Mackintosh) کنوانسیون را

^{۲۷} Counter-Inflation Act 1973, Sched 3, para. 1 (1).

^{۲۸} *Duport Steels Ltd v. Sirs* (1980) 1 All ER 529.

^{۲۹} Rules of constitutional behaviour

^{۳۰} The positive morality of the constitution

^{۳۱} Austin, *The Province of Jurisprudence Determined*, p. 259.

^{۳۲} Mill, *Representative Government*, ch 5.

^{۳۳} Freeman, *Growth of the English Constitution*, p. 109, quoted in Dicey, p. 418.

^{۳۴} Dicey, *The Law of the Constitution*, p. 24.

^{۳۵} See eg Mitchell, *Constitutional Law*, p. 39; Wheare, *The Statute of Westminster and Dominion Status*, p. 10.

به مثابه "یک رویه سیاسی که به صورت عمومی پذیرفته شده و معمولاً موارد اجرا یا سوابق موفقیت آمیزی دارد" توصیف کرده است.^{۳۶} 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 مقامات اداره کننده پارلمان (presiding officers) تضمین نمی شود."^{۳۷}

مکینتاش 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 خواهیم 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 غیر حقوقی 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 غیر حقوقی آورده شده و در هر مورد قواعد حقوقی مربوط ذکر خواهد شد.

قواعد غیر حقوقی قانون اساسی: چند مثال

۱- یکی از قواعد کامن لا این است که پیش از آنکه یک لایحه مصوب هر دو مجلس به یک 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.^{۳۸} این قواعد حقوقی به یک موضوع بسیار مهم تشریفات حقوقی مربوط است. اما یک قاعده عرفی^{۳۹} بسیار مهم این است که موافقت پادشاه به توصیه وزرای ایشان صادر می گردد. هنگامی که لایحه ای به تصویب هر دو مجلس پارلمان می رسد، موافقت پادشاه به مثابه یک موضوع شکلی و تشریفاتی اعلام می گردد. 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^{۴۰} موافقت نمود.^{۴۱} در بحران

^{۳۶} Mackintosh, The British Cabinet, p. 13.

^{۳۷} 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".

^{۳۸} Royal assent Act 1967, Regency Acts 1937-53.

^{۳۹} Conventional rule

^{۴۰} Scottish Militia Bill

^{۴۱} Hearn, *The Government of England*, p. 61.

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 نمود و موافقت پادشاه اعلام شد.^{۴۲} 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 نماید. در قوانین پرداخت دستمزد و حقوق به وزرا 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 مسئولیت وزارتی اقتضا می نماید یک وزیر عضو یکی از دو مجلس پارلمان باشد. اگر یک فرد غیر عضو پارلمان به پست وزارت منصوب گردد یا باید لقب اشرافی به وی اعطا گردد، یا ایشان باید برای کسب کرسی در مجلس عوام در انتخابات میان دوره ای پیشین رقابت نموده باشد (هم چنانکه 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 نیز شکست خورد). در سال ۱۹۸۳، هنگامی که یک وزیر حزب محافظه کار (Mr Hamish Gray) در انتخابات عمومی شکست خورد، وی یک لرد مادام العمر گردید 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 القضاات و دادستان کل اسکاتلند] لازم نیست همیشه در پارلمان کرسی داشته باشند، اگرچه از سال ۱۹۶۹ رویه این است که در صورتی که قاضی القضاات عضو مجلس عوام نباشد، لقب لرد مادام العمر به ایشان اعطا گردد. بنابراین هنگامی که یک قاعده مشخصی وجود دارد مبنی بر اینکه وزرای پادشاه باید عضو پارلمان باشند، استثنائات 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 اینکه دولت باید اعتماد اکثریت نمایندگان مجلس عوام را کسب نماید. بنابراین چنانچه 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 اینکه، بمانند 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

^{۴۲} Jennings, *Cabinet Government*, pp. 395-400.

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 نماید. 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 اینکه مشخص شد حزب محافظه کار در انتخابات برنده شده، ایشان به عنوان نخست وزیر استعفا داد.

۴- قضات عالی مقام در انگلستان و ولز بموجب 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 بموجب قانون نمی توانند عضویت مجلس عوام را داشته باشند. یک حقوقدان پیش از آنکه به عنوان قاضی منصوب گردد ممکن است در یک حزب سیاسی فعالیت داشته باشد اما یک قاعده عرفی ایجاب می کند که در زمان انتصاب، وی ارتباط خود با حزبی را که قبلاً از آن حمایت می کرد، قطع نماید. 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.^{۴۳} انتخاب سخنگو اولین کار مجلس تازه انتخاب شده است. سخنگو پیش از آنکه 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^{۴۴} به دولت ارائه می کنند از لحاظ قانونی سری محسوب می شوند و از اینکه به عنوان ادله در رسیدگی های قضایی ارائه 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 نماید (همچنانکه گاهاً اتفاق می افتد).^{۴۵} 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 نمایند، بدون آنکه پیشاپیش رضایت ایشان را جلب کنند. حمایت از این اقدام و نه تأیید آن از دفتر نخست وزیر خواسته شده بود. انتقادات گسترده و شدید به خاطر این حوادث، آقای

^{۴۳} Eg Parliament Act 1911.

^{۴۴} Law officers of the Crown

^{۴۵} Edwards, The Law Officers of the Crown, pp. 256-61.

بریتان (Brittan) را وادار به استعفا نمود و بدین ترتیب اقتدار قاعده ای که مشاوران حقوقی سلطنت از آن دفاع می کردند، تقویت شد.^{۴۶}

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 المنافع که وی رئیس کشور محسوب می گردد، تعیین می نمایند.^{۴۷} وقتی که تجدیدنظر در قانون اساسی کانادا تنها از طریق قانون پارلمان وست مینستر می تواند انجام شود، در مورد اینکه آیین تجدیدنظر چگونه باید به اجرا در بیاید، نظام منسجمی از قواعد عرفی و رویه بتدریج به وجود آمده است.^{۴۸} این قواعد با چنین موضوعات گوناگون از چه ویژگی های کلی برخوردارند؟

ویژگی های کلی^{۴۹}

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^{۵۰} جلوگیری کند. نقش پادشاه در اداره حکومت از قرن ۱۸ تقریباً از بین رفته است بدون اینکه 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 قانون گذاری. قواعد عرفی ممکن است برای مدیریت دقیق و محتاطانه روابط داخلی دولت بکار رود در حالیکه 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 ارائه معاهدات به مجلس تا مورد بحث و بررسی قرار گیرد^{۵۱} – یا ممکن است درباره رویه آینده خود در برخی

^{۴۶} See eg Linklater and Leigh, *Not Without Honour*, ch 11.

^{۴۷} V Bogdanor and G Marshall (1996) PL 205.

^{۴۸} Marshall, *Constitutional Conventions*, ch 11.

^{۴۹} 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.

^{۵۰} Legislation on a point of principle

^{۵۱} The so-called Ponsonby Rule: HC Deb, 1 April 1924, col. 2001.

انتصابات توسط پادشاه یا نخست وزیر، به مجلس تعهداتی بدهد. این گونه تعهدات به طور آشکار و رسمی نوشته و ثبت می شوند.^{۵۲} یکی از نتایج بحث های جاری درباره مسئولیت 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 کرسی را در کابینه در دست گرفت (۱۸۰۶)، و یک عضو مجلس اعیان به عنوان نخست وزیر انتخاب شد (۱۹۰۲)، مشخص نمود. 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 ماهیتاً سلبی باشد، به یک قاعده تبدیل شده است یا خیر.

با توجه به دلایل فوق و همچنین این واقعیت که قواعد عرفی در یک فضا و اوضاع و احوال سیاسی به اجرا در می آیند، ممکن است درباره وجود و محتوی آنها اختلافاتی بروز نماید. به علاوه، قواعد مختلف به روش های متفاوتی قابل اجرا هستند. در حالی که نخست وزیر قواعد مربوط به وظایف و مسئولیت جمعی وزیران را تفسیر و اجرا می کند،^{۵۳} قواعدی که قضاات را از انجام فعالیت های سیاسی باز می دارد، اصولاً توسط قاضی تفسیر و اجرا می گردد و به فشار های ناشی از افکار عمومی و سیاسی بستگی دارد. اختلافات راجع به وجود و محتوی قواعد حقوقی نوعاً با تصمیمات قضایی حل و فصل می گردند. 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 محتوی آنها در بین نیست، تا چه اندازه قابل تفسیر خواهد بود.

در گذشته، ارائه گزارشی از قواعد عرفی دستوری^{۵۴} اغلب بر قواعدی متمرکز بود که بر اساس آنها اختیاراتی که به طور قانونی به پادشاه تفویض شده بود، توسط وزرای پادشاه اعمال می گردید. دایسی معتقد بود که قواعد عرفی، "قواعدی هستند که هدف از آنها تنظیم و قانونمند کردن اعمال باقیمانده اختیارات ویژه پادشاه می باشد".^{۵۵} 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 مسئولیت دولتی دارند. نظام حقوق اساسی ما (انگلستان) نقش های مختلفی به پادشاه، وزیران، قضاات، 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 مسئولیت 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 Fairbairn، دادستان کل اسکاتلند، یک روز قبل از آن که قاضی القضاات

^{۵۲} See HC Deb, 11 December 1962, cols 209-10.

^{۵۳} Questions of Procedure for Ministers (1992).

^{۵۴} Constitutional conventions

^{۵۵} Dicey, p. 426.

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 نمود، استعفا داد.^{۵۶} 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 تایید کابینه را در مورد همه اظهارات بعدی وزارتخانه درباره پرونده Westland بپذیرد.^{۵۷} این گونه الزامات در سطح نهادها نیز اعمال می شود. هنگامی که مجلس اعیان با تصمیم و اراده قطعی مجلس عوام مواجه می گردد، 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^{۵۸} 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، و 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."^{۵۹}

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 نماید. این استدلال بسیار ضعیف تر از آنچه دایسی تصور می کرد، نشان داده شده است.^{۶۰} 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 تجمع موقتی مالیات ها^{۶۱} برخی اقداماتی را بر تقویم پارلمان تحمیل می کند، اما این امر فی نفسه بیانگر آن نیست که چرا پارلمان باید به طور 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 جنینگز (Sir Ivor Jennings) معتقد است، عرفها باید مورد احترام باشند زیرا در غیر این صورت مشکلات سیاسی بوجود می آید.^{۶۲} با عنایت به اینکه این قواعد رفتار کسانی را که منصب دولتی دارند تنظیم و قانونمند می نماید، احتمالاً حادثترین مشکل سیاسی که ممکن است برای این اشخاص بوجود آید برکناری آنها از مقامشان است. اما صرفاً

^{۵۶} HC Deb, 21 Jan. 1982. col. 423.

^{۵۷} See D Oliver and R Austin (1987) 40 Parliamentary Affairs 20.

^{۵۸} Austinian jurisprudence

^{۵۹} -Dicey, pp. 445-6.

^{۶۰} -Eg by Jennings, *The Law and the Constitution*, pp. 128-9.

^{۶۱} Provisional Collection of Taxes Act

^{۶۲} Jennings, *The Law and the Constitution*, p. 134.

اکتفا به بیان اینکه مشکلات سیاسی دامن گیر جامعه می گردد، 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.^{۶۳} 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 گردد. هر چند از دیدگاه آستین، پادشاه نمی تواند عمل غیرقانونی انجام دهد.^{۶۴} 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.^{۶۵} 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 چند ممکن است قانونی باشد".^{۶۶} هر دو مفهوم فوق از "مغایرت با قانون اساسی" در جنجال سال های ۸۲-۱۹۸۱ بر سر قانون اساسی کانادا مطرح شده است، هنگامی که دیوان عالی کانادا دو موضوع را به طور جداگانه بررسی نمود: اول اینکه 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 سؤال اول، دادگاه با هفت رأی موافق و دو رأی مخالف حکم داد که چنین عملی غیرقانونی نیست، اما در مورد سؤال 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 اجرای قانونی

^{۶۳} Reference re Amendment of the Constitution of Canada (1982) 125 DLR (3d) 1, 84.

^{۶۴} Austin, *The Province of Jurisprudence Determined*, pp. 257-60.

^{۶۵} -Freeman, *The Growth of the English Constitution*, p. 112.

^{۶۶} -Mallory, *The Structure of Canadian Government*, p. 2.

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".^{۶۷} با توجه به این مفهوم از مغایرت با قانون اساسی، در موارد استثنایی هنگامی که مقامات یا مسئولین دولتی مرتکب اعمال نادرستی می شوند که "ناعادلانه، خودسرانه یا مغایر با قانون اساسی است"، ممکن است به موجب حقوق مسئولیت 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 به هیئت 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 مرتبطی وجود نداشته باشد. در سال ۱۹۳۲ هنگامی که کابینه دولت ملی اجازه داد تا اعضای دولت درباره یکی از مسائل مهم سیاست اقتصادی دیدگاه های مختلفی ابراز نمایند، 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..."^{۶۸} 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 تاجر، آقای Ridley، نطقی به شدت برضد عضویت (انگلستان) در اتحادیه اروپا ایراد کرد که از سیاست های اعلام شده دولت در مورد جوامع اروپایی متفاوت بود و بنابراین وی مجبور گردید از پست وزارت استعفا دهد. فشار افکار عمومی می تواند به

^{۶۷} -Vestey v. Inland Revenue Commissioners (1980) Ac 1148, 1173.

^{۶۸} -Mr. Baldwin, HC Deb, Feb, 8 Feb 1932, col. 535.

سادگی فرد ناقض قواعد عرفی را به بازنگری در افکار و عقایدش وادار نماید: همان طوری یک 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 توبیخ 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 نگردد، موضوع نقض قواعد عرفی آشکارتر و در گستره وسیعی صورت می گیرد. برای مثال، ممکن است اوضاع و احوال چنین اقتضا نماید که نخست وزیر 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 گردد، این سوال 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 مقامات 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 نمود، 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 قانون گذاری در مورد امور داخلی رودزیا به تصویب پارلمان "وست مینستر" رسید. این امر ناقض قاعده سابق بود که به موجب آن پارلمان "وست مینستر" در چنین مواردی بدون موافقت دولت رودزیا، نباید اعمال حاکمیت می نمود.^{۶۹} 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 نمود، 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 گردید. 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 غیر حقوقی قانون اساسی می توانند با یک یا چند قانون پارلمان به صورت قواعد حقوقی درآیند. در کشورهای مشترک المنافع قوانین اساسی نوشته ریشه های متعددی را برای پذیرش کنوانسیون ها و تبدیل آنها

^{۶۹} Cf *Madzimbamuto v. Lardner-Burke* (1969) AC 645, 723.

به قواعد حقوقی^{۷۰} پیش بینی کرده اند: به صورت قانون در آوردن قواعد اصلی، پذیرش کلی با ارجاع به رویه در انگلستان و غیره.^{۷۱}

اگر قانون اساسی نوشته ای برای انگلستان تهیه شود، درباره این موضوعات تصمیمات متعدد سختی باید اتخاذ گردد. برای مثال، پیش بینی هر گونه 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 مسئول وجود ندارد، اما اگر این اصول هم چنان برای مدیریت رابطه اساساً سیاسی بین دولت و پارلمان بکار گرفته شوند، فرق چندانی نخواهد کرد: اجرایی کردن نظریه دولت مسئول از طریق دادگاه ها به معنی تغییر کامل ماهیت و ویژگی آن خواهد بود.^{۷۲}

در حالی که قانون گذاری در مورد قواعد خاصی که نیازمند تبیین و شفافیت هستند، ممکن است مفید و سودمند باشد، درباره "تدوین" قواعد غیر حقوقی 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 غیر رسمی، 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 اینکه تا چه اندازه قواعد، زندگی سیاسی جامعه را تنظیم می کنند، مبالغه می نمایند.

در سال ۱۹۶۳ به شیوه ای که سابقه قبلی نداشت، یکی از اشراف، 14th 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 ارائه کرده است: "قانون اساسی آن چیزی است که اتفاق می افتد" و "آنچه که بتواند اجرا گردد، مطابق با قانون اساسی است". ایشان در تفسیر خود این گونه نتیجه گیری می کند: "بنابراین اجازه بدهید صفحاتی از کتاب های حقوق اساسی با سرفصل های کنوانسیون را حذف نمایم و از آنچه که اتفاق می افتد و اینکه چرا آنچه دیروز اتفاق افتاده است امروزه اتفاق نمی افتد صحبت کنیم".^{۷۳} به عبارت دیگر، بهتر است این موضوع مورد بحث قرار گیرد که چرا امروزه از لحاظ سیاسی برای نخست

^{۷۰} Incorporating conventions

^{۷۱} 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.

^{۷۲} 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.

^{۷۳} (1963) PL 401-2.

وزیر امکان پذیر نیست که از طریق مجلس اعیان امور کشور را اداره نماید، تا اینکه تلاش شود قواعد مربوط بر اساس وقایع گذشته تفسیر گردند.

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 مبنایی شکل گیری قواعد ادامه می یابد، قاعده ای وجود نداشته باشد. در یک نظام سیاسی با ثبات، هر آنچه 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 زود گذر سیاسی شاید وسوسه انگیز باشد که یک حکومت با تجربه باید در برابر آن مقاومت نماید و اینکه اصول قانون اساسی می تواند معیارهای رفتاری قابل اعتماد تری را ارائه نماید. 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."^{۷۴}

انگیزه ها و دلایل رفتار انسان معمولاً چند بعدی است. اگر در صدد فهم رفتارهای پادشاه، یک سیاستمدار یا یک قاضی برآیم 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 در افتتاحیه اجلاس جدید 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.

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.

^{۷۴} *The Growth of the English Constitution*, p. 112; cf Loughlin, *Public Law and Political Theory*, p. 53.

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. و 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، تأکیر 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 تأثیر قرار نمی دهند.

با این وجود، شاید برای یک دادگاه ضرورت داشته باشد که به هنگام تصمیم گیری درباره موضوعات 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 تأثیر دگرترین مسئولیت 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.^{۷۵} دادگاه عالی استرالیا آن دسته از قواعد عرفی را که عملاً قانون گذاری در پارلمان انگلستان برای استرالیا را محدود می نمود، پیش از آنکه این قواعد در قالب قانون وست مینستر ۱۹۳۱ (Statute of Westminster) تدوین گردند، مورد توجه قرار داد.^{۷۶} اما در پی صدور اعلامیه یک جانبه استقلال رودزیا، کمیته قضایی در مورد تقاضای تجدیدنظر رودزیا با استناد به کنوانسیون سابق که به موجب آن پارلمان وست مینستر برای رودزیا قانون گذاری 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.^{۷۷}

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 نماید. 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.^{۷۸} اما اشتباه خواهد بود صرفاً گفته شود که دادگاه (در این پرونده) کنوانسیون مسئولیت

^{۷۵} *Carltona Ltd v. Commissioners of Works* (1943) 2 All ER 560. And see *R v. Environmental Secretary, ex p Notts CC* (1986) AC 240.

^{۷۶} *Copyright Owners Reproduction Society Ltd v. EMI (Australia) Pty Ltd* (1958) 100 CLR 597.

^{۷۷} *Madzimbamuto v. Lardner-Burke* (1969) AC 645.

^{۷۸} *A-G v. Jonathan Cape Ltd* (1976) QB 752.

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 نمایند، در مورد وجود کنوانسیون های ناظر بر روند تجدیدنظر در قانون اساسی، رای مشورتی صادر کند.^{۷۹} 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 احتمالا می توان بین قواعد قانون اساسی که از ارزش و اعتبار قانون برخوردارند و قواعدی که چنین اعتباری ندارند، تفکیک قائل 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.^{۸۰} هر یک از دو مجلس درباره آیین کار خود صالح بوده و از برخی امتیازات و مصونیت هایی برخوردارند. صلاحیت ذاتی هر یک از مجلسین 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.^{۸۱}

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 نمایندگان 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 اینکه غیبت آنها رای گیری را تحت تاثیر قرار ندهد) منجر شود، و احتمالا تغییراتی را در قواعد رسمی امور پارلمان موجب گردد.

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 نموده و آنها را تضمین نمایند.

^{۷۹} Cf Adegbenro v. Akintola (1963) AC 614.

^{۸۰} McIlwain, *The High Court of Parliament*, especially ch 2.

^{۸۱} Erskine May, *Parliamentary Practice*, pp 1-6, 181.

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 نماید که آن متون به درستی قوانین را همان طور که قوه مقننه وضع نموده 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 زیادی برخوردار گردد.^{۸۲} کتاب *حقوق اساسی (Law of the Constitution)* دایسی استدلال های قضایی و دانشگاهی را عمیقاً تحت تاثیر قرارداد؛ و توسعه اخیر حقوق اداری به مراتب مدیون نوشته های پروفیسور فکید de Sir William Wade و Smith می باشد.

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، پروفیسور 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 کرده اند: در نبود منبع حقوقی دیگر، یک اظهار نظر در کتب ایشان به منزله تفسیر و تبیین قانون تلقی شده است.^{۸۳} رویکرد نظام حقوقی اسکاتلند به موضوع منابع حقوق در پرونده *Burmah Oil Co v. Lord Advocate*^{۸۴} راجع به اختیارات قانونی پادشاه بیان شده است: این پرونده با درخواست تجدیدنظر توسط اسکاتلند در مجلس اعیان مطرح گردید و وکلا و قضات به طور گسترده، به شیوه ای غیر معمول در نظام حقوقی کامن لا انگلستان، به نظرات و عقاید نویسندگان حقوق خصوصی قرن های پیشین استناد کردند.

نویسندگان حقوقی در باب قانون اساسی گرفتار غیر واقعی بودن بسیاری از واژگان حقوقی هستند که گاهی اوقات مجبورند بکار ببرند.^{۸۵} 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 می گردد، نظرات ارائه شده درباره آن اغلب قدیمی به نظر می رسد، یا (تصور بر این بود که) به پادشاه اختیارات مستبدانه ای اعطا می کنند.

در برخی موضوعات قانون اساسی، کتاب هایی همچون *دولت کابینه* تالیف آقای جینگز (Jennings)، *کابینه بریتانیا* مربوط به آقای مکینتاش (Mackintosh)، *پارلمان* تالیف آقایان گریفیث و ریل (Griffith and Ryle) و

^{۸۲} در باره ی پذیرش صریح این موضوع توسط مجلس اعیان نک:

Woolwich BS v. IRC (No 2) (1993) AC 70, 163 (Lord Goff).

^{۸۳} Walker, *The Scottish Legal System*, p. 401.

^{۸۴} (1965) AC 75.

^{۸۵} Cf Bagehot, *The English Constitution*, pp. 99-100.

رویه قانون اساسی آقای برازیر (Brazier)، گزارش و پیشینه ارزشمندی از رویه ها را دربردارند. از آنجا که این کتاب ها در بخش هایی مبتنی بر منابع تاریخی و در بخش های دیگر بر گزارشات و توجیهات سیاسی معاصر استوارند، تعجبی ندارد که کارهای تحقیقاتی 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).^{۸۶} 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 جنینگز 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.^{۸۷} 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 گردید 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.^{۸۸} این اثر اساساً وسیله و ابزار مراجعه به منابع اصلی است که در آیین نامه های دائمی، قطعنامه های مجلس و دستور العمل های سخنگوی مجلس یافت می شوند و در Hansard ثبت شده است.

نهایتاً، منابع متعددی برای کسب اطلاعات وجود دارد، به عنوان مثال جریان پایان ناپذیر و مستمر گزارشات نهادهایی 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 "(صدور) تسلیحات به عراق" بود.^{۸۹} همچنین 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 عملکرد دپارتمان های مرکزی ارائه 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.

^{۸۶} See Bassett, 1931: *Political crisis*.

^{۸۷} Jennings, *Cabinet Government*, p. 9.

^{۸۸} See the 21st edn by C J Boulton, 1989.

^{۸۹} Respectively CM 2850-I (1995) and HC 115 (1995-96).

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 اینکه 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.^{۹۰} 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.^{۹۱} بدیهی است پیوستگی ظاهری (قانون اساسی) ممکن است ما را به اشتباه بیندازد. در سال ۱۹۷۳ کمیسیون سلطنتی قانون اساسی که 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 صدها سال به نحو احسن انجام وظیفه کرده است".^{۹۲} در تعمق 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

^{۹۰} The English Constitution, p. 61.

^{۹۱} Ibid., p. 65.

^{۹۲} Kilbrandon Report, para. 395.

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 گردد. به جز در فوریه سال ۱۹۷۴، در همه انتخابات عمومی که بین سال های ۱۹۹۷-۱۹۳۱ برگزار گردیده، یکی از احزاب اصلی اکثریت مطلق آرا را در مجلس عوام کسب نموده 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 گردد. 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 گردید، چنین بوده است. انتخابات عمومی سال ۱۹۹۷ به تشکیل مجلس عوامی منتهی شد که در 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 نمایند، پذیرفته شود. به علاوه، برای یک دولت دانستن اینکه 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 وقفه هایی که گاه و بیگاه صورت می گرفت، به طور منظم به آن برگشته ایم، به دلیل آنکه نظام دو حزبی همیشه بر حفظ اکثریت در پارلمان به نفع یک دولت یا تضمین جایگزینی آن با دولت دیگر متمرکز شده است."^{۹۳}

مسئله احزاب کارگر و محافظه کار در حفظ نظام دو حزبی شدید منافع مشترکی دارند. اما ساختار مبتنی بر قانون اساسی انگلستان بر آن نظام استوار نیست، حتی اگر برای بسیاری از سیاستمداران وضعیت مطلوب آن است که آنها به همراه حزبشان که بر اکثریت مطلق نمایندگان در مجلس عوام حکم می راند، اداره امور را به دست بگیرند، همان طور که حزب محافظه کار بعد از انتخابات سال های ۱۹۷۹، ۱۹۸۳، ۱۹۸۷ و ۱۹۹۲ این گونه به قدرت رسید. دوره های حکومت اقلیت، همچنان که بین فوریه و اکتبر ۱۹۷۴ و نیز بین سال های ۱۹۷۶ و ۱۹۷۹ اتفاق افتاد، ممکن است به تحولاتی در دولت مانند توافق میان دولت کارگر و حزب لیبرال در سال های ۷۸-۱۹۷۷ بیانجامد.^{۹۴} 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. ائتلاف ها، پیمان های انتخاباتی و تفاهم های نانوشته بین احزاب را نمی توان امری مغایر با قانون اساسی تلقی نمود.^{۹۵} همچنین نباید تصمیم اتفاقی یک نماینده مجلس را برای حمایت و طرفداری از حزب دیگر را تهدیدی بر روند دمکراسی محسوب کرد.

در یک کتاب مربوط به حقوق اساسی ارائه 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 ارگان ها، و ارتباط بین حزب و گروه هایی مانند اتحادیه های 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 نظریه ای است که پشت سر قانون انتخابات نهفته است، به طور مشخص آنکه در جامعه ای که آزادی اجتماعات برای اهداف سیاسی به رسمیت شناخته شده، قانون باید شرایطی بی طرفی را بین احزاب رقیب حفظ کند.

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، قلمرو مشارکت مردمی در روند شکل گیری دولت

^{۹۳} Amery, *Thoughts on the Constitution*, p. 43; and cf Jennings, *Parliament*, pp. 23-4.

^{۹۴} See Steel, *A House Divided: the Lib-Lab Pact and the Future of British Politics*.

^{۹۵} 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*.

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.^{۹۶} 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 سنتی نخواهند داشت.

^{۹۶} Bogdanor, *The People and the Party System*.