

« القسم الأول »

مبدأ المشروعية

في الأنظمة القانونية المعاصرة

تقسيم :

الباب الأول : سيادة القانون في النظام الانجليزي

الباب الثاني : مبدأ الشرعية في النظام الفرنسي

الباب الثالث : الشرعية الاشتراكية في النظام السوفيتي

« الباب الأول »

سيادة القانون في بلاد السوابق القضائية

تعتنق دول هذه المجموعة المذهب الفردى كأساس للنظام السياسى والاقتصادى والاجتماعى والقانونى ، والقواعد القانونية فيها هى قبل كل شىء قواعد قضائية ، صاغها القضاء بمناسبة اصدار قراراته القضائية .

ومفهوم القاعدة القانونية فى بلاد السوابق القضائية هى انها تلك القواعد المستنبطة من المبادئ القضائية الملزمة التى يكون تقريرها ضروريا للفصل فى الدعاوى ولا يمكن تفهم هذه القاعدة الا بالاحاطة الكاملة بحديثات الوقائع والأحكام المتعلقة بها (١) .

ويأتى على قمة مجموعة أنظمة السابقة القضائية ، المملكة المتحدة ففيها نشأ النظام وعنه نقلت عديد من البلاد مثل الهند والولايات المتحدة الامريكية ودول الكومنولث . ونجتزى به مثالا لدراسته من هذه المجموعة باعتباره النظام الأصل الذى نقل عنه .

وسوف تكون خطة دراستنا كالتالى :

الفصل الأول

مدخل تمهيدى للنظام القانونى الانجليزى

الفصل الثانى

فى التعريف بسيادة القانون فى النظام الانجليزى

(1) Philips; Introduction to English Law, 5ed, Page 3.

الفصل الثالث

السلطة التنفيذية ووضعها في البناء القانوني

الفصل الرابع

مصادر سيادة القانون

الفصل الخامس

ضمانات سيادة القانون

« الفصل الاول »

مدخل تمهيدي

النظام القانوني الانجليزي

ونتكلم أولا عن التطور التاريخي للنظام وثانيا عن الهيكل القانوني كل في مبحث مستقل .

البحث الاول

التطور التاريخي للقانون الانجليزي

ضرورة الالمام بالتطور التاريخي للقانون الانجليزي :

الالمام بتاريخ القانون الانجليزي وتطوره ضرورة يقتضيها البحث في ذلك النظام ^(١) ، ذلك أن القانون الانجليزي لم يمر بتجربة التجديد بواسطة القانون الروماني . ولم يتغير عن طريق التقنين ، بل انه تطور تطورا ذاتيا ولم يتأثر الا قليلا باتصالاته بالقارة الأوربية ^(٢) .

ويمكن تقسيم تطور تاريخ القانون الانجليزي الى أربعة أقسام ، الأولى فترة القانون الانجلو سكسوني ، والثانية فترة تكوين القانون العام ،

(١) وهذا ما يردده الفقهاء الانجليز أنفسهم ونذكر على سبيل المثال :

«The purpose part 1 of this work is to describe the sources of the law as now administered and organisation of the courts by which it is administered. It is, however difficult to understand the present position without some knowledge of the historical development».

G. R. RUDD, The English Legal System, London, 1963, p. 3.

(٢) مذكرات في القانون الانجليزي للاستاذين رينيه دافيد وجون برايرلي — مترجمة الى العربية بواسطة الدكتور محمد عبد الخالق عمر ، مطبوعة على الاستنسل عام ١٩٧٢ ، ص ١ .

والثالثة نشأة نظام العدالة والفترة الرابعة تبدأ من عام ١٨٣٢ حتى الآن (١) .

أولا — فترة القانون الانجلو سكسونى «The Anglo - Saxon Period»

الفترة السابقة على الفتح النورماندى (١٠٦٦ م) هى فترة القانون الانجلو سكسونى ، وقد احتل الرومان انجلترا طوال أربعة قرون من الامبراطور قلاديوس (٤١ — ٥٤ م) الى بداية القرن الخامس وليست هناك أى آثار لتلك الفترة ، ويبدأ تاريخ القانون الانجليزى بعد انتهاء الاحتلال الرومانى لانجلترا ، وتحول انجلترا الى المسيحية على يد القديس أوغسطين الكانتربرى (٥٩٧ م) .

ولا يعرف الا القليل عن قانون هذه الفترة (٢) ونذكر منها قوانين كانت وملك كنت ، وكانت القوانين تنظم جزءا محدودا من العلاقات الاجتماعية التى تنطبق عليها فكرتنا الحالية عن القانون ، فلم تكن فكرة القانون فى ذلك الوقت وما يجب أن يشتمل عليه من الحقوق والواجبات مما يصح أن نقارنها بالقانون الرومانى الناضج الذى كان سائدا وقتئذ ، ذلك أنه لم يكن فيها أحد من كبار المشرعين والفقهاء ، وقد ظهر ما للأرض والحياة الزراعية من أهمية عظيمة فضلا عن أن النظام الاقطاعى بدأ يبرز

(١) ومما هو جدير بالذكر انه بالبحث فى المراجع الخاصة بدراسة المدخل للقانون الانجليزى لم نعثر على تقسيم واضح لتطور هذا القانون ، انظر على سبيل المثال :

Rudd, The English Legal systeme, Kennth Smith & Denis kennan, English Law, Jenks, The Book of English Law, London 4 ed, 1935, Cross & Hall, The English Legal Systeme, 4ed, London, 1964.

وقد اخذنا بالتقسيم الوارد فى مذكرات الاستاذان دافيد وبرابلى حيث انه بمطابقة هذا التقسيم على مراجع القانون الانجليزى يبين وضوحه ودقته وقد كان أولى بهذا العمل رجال القانون الانجليزى انفسهم .

(2) «our Knowledge the Laws existing in the Anglo - Saxon Scanty, and there are vew to assist us».

(م ٣ مبدا المشروعية)

في الأفق ، وجل مبدأ اقليمية القانون محل مبدأ شخصية القانون ، ولكن القانون المطبق كان لا يزال بالدرجة الأولى قانونا محليا ، ولم يوجد بعد قانون مشترك بين كل انجلترا (١) .

ثانيا - فترة القانون العام (٢٠٦٦ - ١٤٨٥) «The common Law»

ننتقل بعد ذلك الى الغزو النورماندى «The Norman Conquest» الذى لم يغير من الوضع القائم ، وقد أعلن وليم الفاتح صراحة الابقاء على القانون الانجلو سكسونى ، لان نورمانديا نفسها لم تكن وقتئذ تفوق انجلترا كثيرا فى التشريع القانونى ، كما ان الملوك المتتابعين منهم وطدوا ما كان فى البلاد من قوانين مقتبسة من التقاليد والعادات الانجليزية ، وقد جلب الاحتلال الأجنبي معه الى انجلترا تنظيمها اداريا مركزيا وقويا ، ومع الفتح النورماندى بدأ بزوغ العهد الاقطاعى ، وقد تكون القانون العام خلال هذه الفترة (٢) .

التعريف بالقانون العام :

القانون العام هو ذلك القانون الذى سنه - بعد الفتح النورماندى - قضاة المحاكم الملكية ليطبق على كل انجلترا ، بعد أن كانت كل مقاطعة تطبق أعرافها المحلية فقط .

دور المحاكم الملكية فى بناء القانون العام :

قسمت انجلترا فى ذلك العهد الى مقاطعات تسهلا للأعمال الادارية ،

(١) راجع فى فترة القانون الانجلوسكسونى .

Kennth & Denis, p. 1.

وكذلك الاستاذان دافيد وبرابرلى - المذكرات السابق الاشارة اليها

ص ٢ وما بعدها .

(٢) الاستاذان دافيد وبرابرلى ، ص ٤ .

Jenks, The Book of English Law, p. 12.

واحتفظت هذه المقاطعات بالنظم السكسونية ، فجعل لكل مقاطعة مجلس خاص يؤدي عمل المحاكم القضائية ، وكانت المقاطعة تقسم الى « مئات » ولكل قسم منها محكمته الخاصة ، وبظهور النظام الاقطاعي ظهرت محاكم جديدة لتحل تدريجيا محل المحاكم السالف ذكرها ، وهي محاكم البارون ومحاكم القرى ، ولكنها هي الأخرى كانت تطبق العادات والأعراف المحلية ، وفي خلال هذه الفترة أنشئت المحاكم الكنسية التي كانت تطبق القانون الكنسي ، وهو قانون ديني مشترك بين كل المسيحيين ، وقد كان للملك أيضا اختصاص قضائي لا يباشر الا على أعلى مستوى وفي ظروف خاصة ، كما في حالة تهديد سلام المملكة وحالة استحالة أداء العدالة أمام القاضي العادي ، وكان الملك يباشر وظيفته القضائية في مجلس يساعده موظف مقرب اليه وهؤلاء ذوى المكانة العالية في المملكة ، الا أنه بمرور الوقت استقل هذا المجلس الذي تفرع الى مجالس والتي أصبحت تباشر وظيفتها القضائية بعيدا عن مجلس الملك وما هذه المجالس الا ما سمي فيما بعد بالمحاكم الملكية أو محاكم وستمنستر *Courts of Westminster* وذلك نسبة الى المكان الذي كانت تجلس فيه ، ولما كانت هذه المحاكم قد برزت الى الوجود بسبب ميل الحكام النورماندين الى تركيز السلطة ، فان هذه المحاكم في حقيقتها لم تكن الا وحدات سياسية أكثر منها قضائية ، فقد كان الغرض منها أن تفصل في المسائل المتعلقة بمصلحة الملك والمملكة وبعبارة أخرى المصلحة العامة ، وليس بغرض النظر في المصالح الخاصة للأفراد . وعلى ذلك كانت المحاكم في بادئ الأمر قاصرة النظر على القضايا المتعلقة بالمالية الملكية والمسائل المتعلقة بملكية وحياسة الأرض والمسائل الجنائية المؤثرة على سلام المملكة ، وكان هناك ثلاثة محاكم لمقابلة هذه الأنواع من القضايا بالترتيب وهي ، محكمة الخزانة *Court of Exchequer* ، ومحكمة الادعاءات المشتركة *Court of Common Pleas* ، ومحكمة منصة الملك *Court of the King's bench* ، الا أنه فيما بعد زال هذا التقسيم للاختصاص وأصبحت أي محكمة من المحاكم القابضة في وستمنستر قادرة على سماع أي من المنازعات المرفوعة أمام المحاكم

الملكية • ولكن ما أن حلت العصور الوسطى حتى وكان لمحاكم وستمنستر اختصاص كامل في كل انجلترا ، وفقدت المنافسة أهميتها في الواقع وان ظلت قائمة قانونا ، ويرجع ذلك الى اقبال الأفراد العاديين على الالتجاء الى هذه المحاكم نظرا لما تتمتع به من امتيازات وذلك مثل اجبار الأشخاص على حلف اليمين واجبار الشهود على الظهور وتنفيذ الأحكام جبرا ، كل هذه الأسباب وغيرها شجعت الخصوم على أن يلجأوا الى هذه المحاكم بقدر الامكان وتفسر اضمحلال المحاكم المحلية والاقطاعية •

ونظرا للأنواع الجديدة من المشاكل التي ظهرت فكان من المنطقي تطلب نوع جديد من القانون ، ولم تكن تستطيع محاكم وستمنستر أن تطبق الأعراف المحلية لأن هذه لم تتطور في نظرها تطورا كافيا لمواجهة الأنواع الجديدة من المشاكل ، حتى في ظل هذه الظروف كان على محاكم وستمنستر أن تبني قانونا جديدا ، وكان هذا هو القانون المشترك أو العام The Common Law بين كل انجلترا •

والقضاة الملكيون هم الذين صاغوا هذا القانون ، وذلك عن طريق جولاتهم القضائية في الأقاليم والمأمهم بالأعراف والعادات المحلية ، واختيار المناسب منها ليطبق على كل انجلترا بواسطة محاكم وستمنستر^(١) • الا أنه يجب ألا يتبادر الى الذهن ان العادات والأعراف المحلية هي فقط مصدر القانون العام ، بل ان هناك مصادر تقف الى جانبها اضطر أن يلجأ اليها القضاة للبحث عن حلول للمشاكل الجديدة استلهموا منها من أجل تكوين القانون الجديد ومن أهم هذه المصادر القانون الروماني والقانون الكنسي^(٢) •

(1) «The Normans did, however, strive to make the law of England union form and the cheif means by which this was achieved was the introduction of the General Eyre whare by representatives of the King were sent from Westminster on a tour of the Shiers for the purpose of checking on the local administration . . .».

• وللتفاصيل راجع سميث وكينان ص ١ - ١٣ •

(2) Edward Jenks, A Short History of English Law, 3 ed, 1924 p.

ثالثاً — نشأة قواعد العدالة (Equity) ١٤٨٥ — ١٨٣٢ :

تطور القانون العام وبلغ نضجه في خلال القرن الثالث عشر ، الا انه تعرض بعد ذلك لخطر جد عظيم وهو عدم امكانية تطوره لمواجهة الحاجات الجديدة في عصره .

ويرجع ذلك الى عاملين :

أولهما : تجميد قواعد القانون العام وعدم تطورها بحرية كافية لمواجهة متطلبات العصر وذلك بعد صدور تشريع وستمنستر الثاني .

وثانيهما : الأهمية الغالبة للمرافعات الانجليزية وضرورة مراعاة القواعد الشكلية التي نشأ في ظلها القانون العام (١) ، والتي عاقت دون تطوره .

تعريف العدالة :

العدالة عبارة عن مجموعة من القواعد التي نشأت وتطورت في خلال القرنين ١٥ ، ١٦ على أساس من التزام الضمير والتي كانت تختص بتطبيقها محكمة المستشار وذلك لتلافي العيوب في نظام القانون العام ، اما بأكمله أو بتصحيحه (٢) .

الظروف التي أدت الى نشأة قواعد العدالة :

للتعرف على كيفية نشوء نظام العدالة لابد أن نعود فنلقى نظرة

(١) الاستاذان دافيد وبرابرلى ، ص ١٣ .

(٢) أنظر في تكوين العدالة :

على نظام الأوامر (Writs) في القانون العام (١) .

كانت الدعوى أمام المحاكم الملكية تبدأ بتقديم طلب الى موظف هام من موظفى التاج وهو المستشار «CHANCELLOR» يلتمس فيه المدعى «Plaintiff» فى صيغة متواضعة بقبول دعواه أمام المحكمة الملكية ، وبعد أن يقوم مكتب المستشار بفحص الحالة بدقة ، كان يصدر الأمر «Writ» الى المدعى عليه «Defendant» بأن ينفذ ما ورد فيه — بناء على التفاصيل التى أوردها المدعى — والا ستستمر الاجراءات ضده أمام محاكم مولا هم الملك .

وقد عمل المستشار بعد ذلك على زيادة قائمة الأوامر وذلك لوجود مصلحة مزدوجة للمستشار والقضاة بسبب الأرباح الناجمة عن القضاء من جهة ، وبسط السلطان القضائى الملكى من جهة أخرى على كافة أنحاء المملكة ، ولم يعد هناك حاجة الى البحث فى اصدار الأمر طالما كان هناك مراكز متكررة فى هذ الشأن ، وبالإضافة الى ذلك ، كان يمكن سلوك طريق الشكوى الى القضاة الملكيين بسماع الدعوى دون حاجة الى اصدار أمر .

الا أن هذا التوسع المستمر والشامل للمحاكم الملكية لم يرق للأمرء الاقطاعيين «BARONS» والذين كانوا هم الآخرين يجنون أرباحا من وراء ادارة القضاء فى مقاطعاتهم ، وعز عليهم ضياع هذه الأموال من بين أيديهم ، وظلوا يعملون لدى البرلمان حتى نجحوا فى اقناعه باصدار قانون يطلق عليه تشريع وستمنستر الثانى .

«Statute of westminster II, 1258».

وبمقتضى هذا التشريع استمرت المحاكم الملكية فى نظر القضايا التى كانت تختص بها من قبل ، ولكن لا يجوز لها أن تنشئ أوامر جديدة فى

(1) Smith & Keenan, P. 4 «to under stand the beginings of Equity, it is necessary first to look in out line at the systeme of common law writs».

المستقبل ، وفي ظل أفضل الظروف من الممكن اصدار أوامر جديدة في القضايا المشابهة فقط ، الا أنه أمكن تطوير القانون العام في الفترة اللاحقة عن طريق فحص وقائع القضية المبينة بالتفصيل في صحيفة الدعوى ، وليس على أساس الصيغ الثابتة للأوامر ، وقد تطورت وقائع القضية بالتدريج وليس بطريقة فجائية ولكن لا الأوامر المشابهة ولا فحص وقائع القضية استطاعت — والتي كانت محكومة في تطورها بالاعتبارات التقليدية قدر الامكان — أن تجد الحلول العادلة لكثير من القضايا ، وبالإضافة الى ذلك فان المحاكم الأخرى والتي كان يمكن أن تسد أوجه النقص في أعمال المحاكم الملكية قد انهارت .

في ظل هذه الأحوال المتردية لافتقار العدالة ، كان منطقيا أن يتجه الأفراد المضارين الى مصدر العدالة والرحمة في ذلك العصر — وأقصد الملك — برفع شكاواهم اليه ، الذي حولها بدوره الى مجلسه للفصل فيها ، الا أن الأمر تطور بعد ذلك وفوض المستشار من قبل الملك ومجلسه في نظر تظلمات الأفراد والبت فيها ، ولقد كثر لجوء الأفراد الى المستشار نظرا لعجز القانون العام عن اعطائهم حولا عادلة لقضاياهم^(١) . وقد مارس وظيفته الجديدة كقاض حقيقي على أساس من الترام الضمير وقواعد الأخلاق مبتكرا حولا عادلة للمسائل التي ظهر فيها عجز المحاكم الملكية ، مستلهما في ذلك مبادئ القانون الرومانى والقانون الكنسى وذلك بعد أن تخلص من قواعد الاجراءات والمرافعات التقليدية التي كانت في القانون العام تقف عقبة في سبيل تطوره وتقدمه ، متبعا قواعد واجراءات جديدة

(١) وفيما يلى عبارة الأستاذان كبنان وسميث عن اسباب نشأة العدالة ونظر الملك في الطلبات المقدمة من الأفراد — ص ٤ .

«Many People, therefore, unable to gain access to the King's Courts, either because they could not obtain a writ or because the writ was defective when they got it, or because they caught in procedural difficulty, could not obtain appropriate remedy, began to adress their complaints to the king in Council».

تتيح له حرية العمل واصلاح وتطور القانون (١) .

واذا كان نشأة قواعد العدالة لم يقصد به هدم القانون العام ، بل قصد به الاصلاح واكمال أوجه النقص به ، بعد أن أصبح متخلف لتقديم الحلول العادلة لكثير من القضايا ، فان الأفراد أكثروا من الالتجاء الى محكمة المستشار ، وذلك بعد أن أصبحت أحكامه المؤسسة على العدالة أكثر تنظيماً . ومن جهة أخرى فان المحاكم الملكية كانت مهددة بالانهيار بعد أن كاد يهجرها المتقاضون الى محكمة المستشار أملاً في تحقيق العدالة . الا انه بعد نزاع بالغ الحدة بين محكمة المستشار ورجال القانون العام الذين هبوا للدفاع عنه يساندهم حلفاء في البرلمان مهاجمين التنظيم السيء لمحكمة المستشار (تراكم قضايا — رسوم باهظة ٠٠٠ الخ) ، تم التوصل الى التوفيق بين نظام القانون العام وقواعد العدالة وبقاء المحاكم الملكية ومحكمة المستشار جنباً الى جنب وكان المفهوم من هذا الاتفاق ان اختصاص محكمة المستشار سيظل كما هو ولكن دون التوسع على حساب المحاكم الملكية (٢) .

رابعا — الفترة الحديثة (من القرن ١٩ حتى الآن) :

كان لظهور النزعات الليبرالية في القرن التاسع عشر أثره على حركة تطور القانون الانجليزي ، فقد تم خلاله عمل اصلاحات اجرائية كثيرة فيما بين سنتي ١٨٣٣ — ١٨٥٢ وكان لها الفضل في تحرير النظام من كثير

(١) ومثلاً ذلك ان يتعاقد ا مع ب على شراء منقول ، ولكن الأخير يمتنع عن تسليم الشيء المبيع ، فاذا لجأ ا الى قواعد القانون العام فانه وفق أحكام هذا القانون يستطيع الحصول على تعويض نقدي ، دون امكانية الحصول على حكم بالتنفيذ العيني للالتزام وهو ما يرغب فيه ، ولكن يمكن ذلك عن طريق اتخاذ الاجراءات أمام محكمة المستشار ، فانه يستطيع الحصول على النتيجة المرغوبة وليس في هذا تناقضاً مع قواعد القانون العام ، ولكن يمكن القول في هذا المقام ان قواعد العدالة اكملت النقص في قواعد القانون العام دون أن تكون هناك مخالفة لقواعده . وانظر مثلاً آخر للاستاذين سميث وكينان في مؤلفهما سابق الاشارة اليه

ص ٤ .

(٢) المرجع السابق — ص ٢٣ ، ومذكرات الأستاذان دافيد وبرابرلي —

سبق — ص ١٦ وما بعدها .

من عوائق تطوره استجابة لحاجة المجتمع ، كما أنه أيضا بموجب قوانين القضاء الصادر فيما بين ٥٢ — ١٨٧٣ ، أنهى التمييز الشكلى بين محكمة المستشار ومحكمة القانون العام ، وبعد ذلك أصبحت كل المحاكم الانجليزية مختصة بتطبيق القانون العام وقواعد العدالة •

الا أن أهم ما يميز هذه الفترة بحق هو تطور التشريع تطورا لم يسبق له مثيل فى تاريخ النظام والذي أمكن عن طريقه تنظيم كثير من المسائل على نطاق واسع ، الا أن القانون العام — رغم هذا التوسع التشريعى — مازال هو أساس النظام والمصدر الأول للقواعد القانونية •

وما أن حل القرن العشرين الذى حمل فى ثناياه التيارات الاشتراكية المختلفة والتي تقوم على فلسفة مغايرة تماما للفلسفة الليبرالية التى كانت سائدة قبل ذلك حتى هبت رياح التغيير فى غالبية الأنظمة المتقدمة تقريبا ومن بينها النظام الانجليزى ، بغرض اقامة نظام اجتماعى واقتصادى جديد من أجل رفاهية المجتمع ، فنظام القانون العام ، والذي يتطور ببطء عن محاكاة حركة التطور وتنظيم الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية لضمان حد أدنى من العدالة الاجتماعية ، مما أتاح للتشريع المبنى على فلسفة تدخلية من أجل دولة الرفاهية «Welfare State» مركزا قويا وممتازا ومصدرا خصباً من مصادر القانون • وقد ساعد على ذلك أيضا عوامل أخرى عديدة أهمها الاستجابة لحاجات التجارة الدولية ، مما دعا الفقه الانجليزى الى اطلاق قولته المشهورة فى هذا الصدد من أن « التشريع يستطيع أن يفعل أى شىء عدا تغيير الرجل الى امرأة » (١) •

الا أنه يجب ألا يتبادر الى الذهن أن هذا التطور قد وضع التشريع فى المرتبة الأولى لمصادر القاعدة القانونية ، بل كل ما فى الامرانه اكتسب أهمية عن ذى قبل ومازالت السوابق القضائية هى المصدر الأول للقانون •

(1) «It is such an important source that it has been said (statute cando any thing except change man to woman).».

المبحث الثانى

البناء القانونى الانجليزى

تميز البناء القانونى وبعبارة أخرى الهيكل القانونى لمجتمع ما فى زمان ومكان معينين ، عن غيره من الأنظمة الأخرى يتم عن طريق تحديد عدة مسائل ، أهمها تحديد نوعية القاعدة القانونية التى تطبق على أفراد هذا المجتمع (تشريعية — قضائية — عرفية) باعتبارها الوحدة التى يتكون منها النظام القانونى ، والالمام بالتقسيمات القانونية والطابع المميز لهذا النظام الذى ينفرد به عن سواه (١) . ونتكلم عن ذلك تباعا .

اولا — صياغة القضاء للقاعدة القانونية :

القانون الانجليزى أساسا هو قانون قضائى ، فالقضاء وليس المشرع ، هو الذى قام ويقوم بصياغة القاعدة القانونية (٢) فى أسباب الأحكام الصادرة منه بمناسبة وقائع منظورة أمامه ، فالقاعدة توضع على مستوى القضية المنظورة فقط ، على أن يطبق حكم هذه القاعدة فى الحالات المشابهة تماما ، ولذلك سميت بقاعدة السابقة فاذا تبين من دراسة الوقائع لقضية ما دراسة دقيقة أنه ليست هناك سابقة تنطبق عليها ، فإنه يجب فى هذه الحالة سن قاعدة تطبق على وقائع القضية وتسحب على الحالات

(1) René David, *Traité Elementair De Droit Civil Comparé*, Paris, 1950, p. 271.

وفى هذا يقول العميد عبد المنعم البدر اوى « ولا يكفى أن يرجع الباحث فى القانون الى جميع مصادر القانون الأجنبى مع ادراك قيمة كل منها بل يجب عليه فوق ذلك أن يكون محيطا بالبنين العام للنظام القانونى الأجنبى . فليس يجوز أن يقتصر على مقارنة قانونين أو أكثر فى مسألة من المسائل دون أن يكون محيطا على وجه عام بأسس هذه القوانين وبنياتها » اصول القانون المدنى المقارن — سبق — ص ٧٣ ، وللتفاصيل فى الأصول الواجب اتباعها فى اجراء الدراسات المقارنة راجع نفس المؤلف ص ٢٧١ لى ٢٧٤ .

(٢) مؤلف دافيد سابق الاشارة اليه ص ٢٧٢ .

المشابهة... وهكذا • ومن مجموع هذه القواعد التي سنها ويسنها القضاء يتكون البناء القانوني الانجليزي •

ومما يجب ذكره في هذا المقام انه ليست كل المحاكم الانجليزية مختصة بتقرير قاعدة السابقة ، بل هي من اختصاص مجلس اللوردات ومحكمة الاستئناف ، أما الأحكام الصادرة من المحاكم الأدنى ، فانها لا تنشأ أية قواعد قانونية (١) •

كيفية تطبيق قاعدة السابقة :

وتطبق قاعدة السابقة على النحو التالي :

(أ) الأحكام الصادرة من مجلس اللوردات The House of Lords تعتبر سابقة ملزمة لكل المحاكم الأخرى •

(ب) أحكام محكمة الاستئناف Court of Appeal تعتبر ملزمة لكل المحاكم بما فيها محكمة الاستئناف ، وفيما عدا مجلس اللوردات •

(ج) أحكام محكمة العدالة العليا The Supreme Court of Judicature يجب أن تحترمها المحاكم الأدنى ، وعلى الرغم من أنها ليست ملزمة قانونا فان لها قيمة اقتناعية كبيرة ، وفي العادة تحترمها الدوائر المختلفة للمحكمة العليا ذاتها (٢) •

أما الوضع بالنسبة للتشريع فانه بالاضافة الى أنه المصدر الثاني للقاعدة القانونية ، فان الانجليز ينظرون اليه كمنصر دخيل على نظامهم القانوني ، ولا تندمج النصوص التشريعية تماما في البناء القانوني الا بعد أن يأخذ بها القضاء في أسباب أحكامه •

(١) للتفاصيل راجع دافيد وبرابرلى من ص ٤٦ الى ص ٥١ •
(2) Kiralfy, The English Legal System, London, 5 ed, 1973, p. 89.

ثانياً — التقسيمات القانونية «Divisions of Law»

تنتظم كل مجموعة من القواعد القانونية المتجانسة في النظام الانجليزي قانون خاص بها ، فهناك القانون الدستوري والقانون الجنائي وقانون الأسرة ... الخ . الا أن تصنيف القواعد في قوانين لا يعنى في الواقع انفصال كل قانون عن الآخر ، بل ان الخلط والتشابك بين هذه القوانين سمة من سمات النظام الانجليزي ، وهذا ما يعترف به الفقهاء الانجليز أنفسهم ، ويضرب مثال لذلك الخلط الواقع بالقانون الدستوري ، فموضوعات هذا القانون ليست محددة تماما (١) ، فقواعده مختلطة بغيره من القانون المدنى والقوانين الاجرائية وينتقد الفقه المصرى بشده أمر هذا الخلط (٢) .

وبالاضافة الى تصنيف القواعد القانونية الى قوانين ، فانه يوجد داخل الهيكل القانونى تقسيمات عديدة أخرى ، نكتفى هنا بإبراز أهمها ، وهو أمر التفرقة بين القانون العام والعدالة .

القانون العام والعدالة :

التقسيم الأساسى فى القانون الانجليزي هو تقسيم القانون العام

(١) واليك قول أحد الفقهاء الانجليز تحت عنوان :

«Divisions of Law»

«It is not possible to make any clear cut divisions of the subject matter of legal rules,» Sir Frederick Polck, Jurburdence and Legal Essays, p. 45.

وللتفاصيل راجع نفس المؤلف من ص ٥٥ الى ص ٦٠ .

وايضا قول الفقيه : دايسى وهو بصدد الحديث عن القانون الدستوري .

«The subject is one which has not yet been fully mapped» Law of the Const, 1945, p. 19.

(٢) وفى هذا يقول الدكتور عبد الحميد متولى « والواقع ان هذا الخلط والجمع بين القانون الدستوري وبين قوانين الاجراءات المدنية والجنائية والمرافعات وتحقيق الجنايات — والحديث عن النظام الانجليزي — وهى التى تختص بالكلام عن السلطة القضائية من حيث نظامها ، واختصاصها انما هو خطوة الى الوراء فى طريق التقدم العلمى القانونى ... الخ » المفصل فى القانون الدستوري ، الجزء الاول ، ص ٦٨ .

والعدالة ، وقد سبق أن ذكرنا ان القانون العام ، هو ذلك القانون الذى سنه القضاة بعد الفتح النورماندى (١٠٦٩ — ١٤٨٥) بواسطة أحكام المحاكم الملكية ليطبق على كل انجلترا ، بعد أن كانت كل مقاطعة تطبق أعرافها المحلية فقط ، أما العدالة فهى عبارة عن مجموعة من القواعد نشأت وتطورت فى خلال القرنين ١٥ ، ١٦ على أساس من التزام الضمير والتى كانت تختص بتطبيقها محكمة المستشار وذلك لتلافي العيوب فى القانون العام .

ويتضح من استعراض التعريفين السابقين ان الذى فرض هذا التقسيم هو التطور التاريخى للنظام الانجليزى ، فعندما كان نظام القانون العام لا يعمل بكفاءة تامة فانه وفقا لأفكار العصور الوسطى ، كان يمكن اللجوء الى الملك — مصدر العدالة والرحمة فى المملكة — للتدخل باصدار أمر ليعالج به سوء ادارة القضاء ، وتدخل الملك فعلا ممثلا فى شخص المستشار «Chancellor» لتحسين ظروف أداء العدالة ، هذا الأخير الذى تخلص من القواعد والاجراءات المتبعة أمام محاكم القانون العام وكان ينظر القضايا وفق نظم للاثبات مختلفة تماما عن تلك المعروضة فى نظام القانون العام ، وكانت المرافعات مكتوبة ولم تتضمن المحلفين فى أى حالة ، وانتهى التطور فى هذا الأمر بأن أصبحت العدالة مجموعة من القواعد القانونية تطبقها محكمة المستشار وفق شروط واجراءات مغايرة تماما لنظام القانون العام .

وبموجب قوانين القضاء الصادرة بين سنتى ١٨٧٣ — ١٨٧٥ حدث تطور هام على صعيد هذه التفرقة بقصد القضاء عليها — وان لم ينل منها تماما — ذلك أن كل المحاكم الانجليزية بقوة هذه القوانين أصبحت مختصة بتطبيق القانون العام وقواعد العدالة فى آن واحد ، الا أن الواقع العملى قد خالف هذه القوانين فى غايتها ، فقد تم توزيع العمل على دوائر المحكمة العليا فى لندن على أساس من الخلفيات التاريخية ، ففى دائرة تتم المحاكمة وفقا للاجراءات الشفوية (نظام القانون العام) وفى دائرة أخرى تتم

وفقا للإجراءات المكتوبة (العدالة) ، ولا تزال هذه التفرقة تحتفظ بأهميتها الى اليوم ، حيث أنها تسببت في خلق مواقف تقليدية مختلفة ، فانقسمت القوانين الى قسمين يقع بعضها في نطاق القانون العام مثل قانون الاسرة والعقود والاطفاء والقانون الجنائي ، والآخر في نطاق العدالة مثل الملكية العينية والشركات التجارية والافلاس وتصفية التركات (١) .

ويمكن حصر النتائج التي تترتب على التفرقة بين القانون المشترك والعدالة فيما يلي :

١ - تقسيم البناء القانوني الى قسمين : أحدهما يسمى « نظام القانون العام » والآخر يسمى « نظام العدالة » .

٢ - ان الاجراءات المتبعة في نظام القانون العام مغايرة تماما للإجراءات المتبعة في نظام العدالة ، مما كان له أثره ، فالأولى شفوية والثانية مكتوبة .

٣ - كان من أثر النتيجة السابقة ان انقسم رجال القانون الى قسمين ، رجال قانون عام ، ورجال عدالة ، حيث ان المهنتين لا تفترضان نفس الأذواق ونفس المعرفة ونفس القدرات (٢) .

ثالثا - الدستور الانجليزي : «The English Constitutional Law»

الدستور الانجليزي من الدساتير غير المسطورة وهو يضم القواعد الضرورية لممارسة وظائف الدولة الحديثة من تنفيذية وتشريعية وقضائية ، والتي وجدت كلما دعت الحاجة الى ذلك ، وقد انحدرت بعض هذه النظم والقواعد من العهد الانجلو سكسوني ، ذلك العهد الذي لا يمكن أن يمر به مطلع دون أن يتلمس فيه بوادر أسس القانون الدستوري التي تطورت فيما بعد للتجاوب مع الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، وكان

(١) راجع في تقسيمات وفروع القانون المختلفة في النظام الانجليزي .
Kiralffy, The English Legal System, p. 4.

(٢) للتفاصيل راجع دافيد وبرابرلى ص ٣٠ وما بعدها .

البناء الدستوري يضاف اليه باستمرار أو يعدل أو يعاد انشاؤه جزئيا حتى يمكن القول انه كان يحدد من قرن الى آخر ، ولكنه لم يهدم من أساسه أبدا ويعاد انشاؤه على أسس جديدة (١) . وينظم القانون الدستوري القواعد الخاصة بالدولة في أساسها وتكوينها ونظام السلطات العامة فيها وتحديد اختصاصها وتنظيم العلاقة فيما بينها والجنسية . (٢)

ويمكن حصر مصادر القانون الدستوري في التشريع والسوابق القضائية والعرف البرلماني والتقاليد الدستورية . (٣)

الا ان من الخصائص الجوهرية للنظام الدستوري الانجليزي عدم التمييز بين القواعد الدستورية وغيرها من القواعد القانونية ، وقد ترتب على ذلك أن البرلمان يعتبر هيئة تشريعية وجمعية تأسيسية في آن واحد . ومؤدى ذلك أن السلطات العامة اذا مارست اختصاصاتها فليس ذلك عن طريق قانون أساسى ، وانما نتيجة اقرار البرلمان للأوضاع السائدة بالفعل استنادا الى ما يتمتع به البرلمان من سيادة ، وهى سيادة تعدد خاصية من أهم خواص النظام الدستوري الانجليزي (٤) .

(1) Dicey, Introduction to the study of the Law constitution, 8 ed, 1961, p. 2.

(2) «Constitution Law, as the term is used in England appears to include all rules which directly or indirectly affect the distribution, or the exercise of the sovereign power».

دايسى ، المرجع السابق ص ٢٣ .

ومما هو جدير بالذكر ان هذا هو نظر الفقه الدستوري الانجليزي واذا كان هناك ثمة خلافا ، فهى خلافا فى التفاصيل أو الجزئيات ، راجع على سبيل المثال تحت عنوان : ما هو القانون الدستوري ، للاستاذين ويد وفيليبس فى مؤلفهما القانون الدستوري ، الطبعة الخامسة ، ١٩٥٥ ، ص ٤ .

(٣) ويد وفيليبس ، المرجع السابق ، ص ٤ تحت عنوان « مصادر القانون الدستوري » .

(٤) سيادة القانون للدكتور عصفور ص ١٩٨ .

ويقوم الدستور الانجليزي على أربعة مبادئ رئيسية (١) :

The Doctrine of Separation of Power.	١ — مبدأ فصل السلطات
Parliamentary Supremacy.	٢ — السيادة البرلمانية
Rule of Law.	٣ — حكم القانون
Conventions of the constitution.	٤ — التقاليد الدستورية

وسوف يقتصر حديثا على العرف الدستوري باعتباره أحد العناصر الأساسية في القانون الدستوري ، أما المبادئ الأخرى فسوف نتعرض لها في موضعها المناسب من هذا البحث •

التقاليد الدستورية :

العرف أو التقاليد الدستورية — تعتبر كما ذكرنا — مصدرا أساسيا من مصادر النظام الدستوري الانجليزي •

ولنضرب من الأمثلة دعوة البرلمان الى الاجتماع وعلان الحرب وعقد الصلح ومنح الألقاب واقالة أحد الوزراء وتعيين خلفا له • وكلها من امتيازات التاج ، وهذه السلطات الواسعة يحددها في الواقع العرف الدستوري الذي يصل الى حد تجريد التاج من السلطات وبعبارة أخرى يحول ملك انجلترا الى رئيس فخري يسود ولا يحكم ، كما أنه أيضا اذا اعتقد البرلمان ان هناك مخالفة للعرف الدستوري في شأن الإيرادات العامة أو النفقات العامة فانه يرفض الموافقة على الاعتمادات المالية ويصبح كثير من الضرائب غير قانوني ، ولا يمكن صرف الأموال العامة ، وبذلك تتوالى مخالفات القانون ويجد مرتكبوها أنفسهم أمام أحكام المحاكم (٢) •

(١) ويدو فيليبس ص ١٩ — ٦١ •

(٢) للتفاصيل راجع :

Wade & Philips, p. 61 - 73, Dicey, Introduction, p. 417 - 473.

« الفصل الثانى »

فى التعريف بسيادة القانون فى النظام الانجليزى

مفهوم سيادة القانون فى النظام الانجليزى :

سيادة للقانون فى النظام الانجليزى تعنى خضوع جميع الأفراد
هكاما ومحكومين للقاعدة التشريعية الصادرة من البرلمان ، ثم لأحكام
القانون القضائى .

ويتبين مما تقدم غلبة القاعدة التشريعية على ما عداها ، يليها أحكام
السابقة القضائية ، فالانجليز ينظرون الى مجلسهم الشعبى المنتخب
«Parliament» باعتباره الجهة التشريعية التى يتجسد فيها ضمير و ارادة
الشعب ، فوجب أن يكون لهذا المجلس سيادة تشريعية مطلقة لا يحدها
قيسد (١) .

ولتفصيل ما تقدم نقسم هذا الفصل الى ثلاث مباحث :

• الأول : سيادة البرلمان .

• الثانى : حكم القانون .

• الثالث : العلاقة بين سيادة البرلمان وحكم القانون .

المبحث الأول

سيادة البرلمان

يعتبر مبدأ سيادة البرلمان هو السمة المميزة للنظام الانجليزى (٢) ،
وحين اتحدت عن البرلمان ، « أعنى الملك فى البرلمان » أى الملك ومجلس

(١) وسوف نعود الى تفصيل ذلك فيما بعد .

(2) «The sovereignty of parlement is form a legal of view - the domination characterise of our polictical institution.» Dicey, Introduction, p. 39.

(م { — مبدأ التشريعية)

اللوردات ومجلس العموم وتتركز السلطة في هذه الهيئة وحدها دون غيرها (١) .

• وهذه السيادة لها وجهان ، أحدهما ايجابي والآخر سلبي .

أما الوجه الايجابي فيتمثل في حق البرلمان في سن أي قانون أو الغائه دون أن تشكل قواعد القانون الدستوري أي قيد عليه ، يدل ان القواعد الدستورية ذاتها يستطيع أن يعدلها أو يلغيها ، الى حد أن يذهب الى صياغة القانون الدستوري من جديد ، ولتفهم مدى سيادة البرلمان ، فان له أسبابا المشروعية على ما كان في الماضي غير مشروع واصدار القوانين ذات الأثر الرجعي .

أما الوجه السلبي فمعناه انه لا يوجد شخص أو سلطة أو هيئة في المملكة المتحدة يعترف لها النظام القانوني في تخطي تشريع البرلمان ، أو الغائه فلا يستطيع الملك أو مجلس الوزراء أو القضاء فعل ذلك ، على أنه اذا أجاز لهيئة أخرى أن تشرع فان ذلك يكون بناء على تفويض صادر من البرلمان ، ولكن يظل البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي وله استرداد السلطات التي سبق أن فوض فيها (٢) .

(١) وقد حدث صراع طويل ومرير بين التاج باعتباره أصل السلطات وصاحب السيادة العليا ، وبين البرلمان الذي انتزع منه هذه السيادة وانعقدت له نهائيا في القرن السابع عشر ، راجع في تاريخ هذا الصراع تحت عنوان :

«History of parliamentary supremacy» Wade & Philips, Const, p. 32-38.

(2) Jennings, The Law and Constitution, third edition, London 1948, p. 137. Greaves, The British Constitution 1951, p. 11. Wade & Philips, Const, p. 39.

• وفيما يلي مقتطفات من ترح دايسى عن سيادة البرلمان في مؤلفه المدخل للقانون الدستوري ص ٣٩ وما بعدها .

«Parliament means, in the mouth of a lawyer though the word has often a different sense in ordinary conversation the Queen, the House of

وقد حصل تعديل كبير في قوى الأجزاء المكونة لهذه الهيئة صاحبة
السيادة بقانون البرلمان الصادر عام ١٩١١ .

«The Parliament Act 1911»

وبصدور هذا القانون صار في الامكان ان يسن التشريع بواسطة الملك
ومجلس العموم وهدما ، وليس للبرلمان السلطة التشريعية فحسب بل ان
له السيادة على السلطة التنفيذية والسلطة القضائية ، ويعتبر مجلس
العموم بوجه خاص مضطلع بكثير من الاعمال غير التشريعية ، فهو رقيب
دائم يشرف على أعمال الحكومة ، وهو الساحة الطبيعية التي يلجأ اليها
عند كل شكوى ومن خلاله تنتقد المعارضة أعمال الحكومة والتدقيق في
كل صغيرة وكبيرة (١) .

وفي ظل هذا الوضع يمكن القول بأن البرلمان هو أعلى سلطة في
البلاد ، وأنه ليس لفرد أو هيئة سلطان فوق سلطانه .

وهذا ما يثير التساؤل الآتي :

هل يستطيع البرلمان أن يصدر ما شاء له من القوانين ، مهما كانت
هذه القوانين مخالفة للنظام العام والقيم والمعتقدات السائدة ؟ وذلك مثل
اصدار قانون بتحديد الملكية الخاصة خلافا لمبدأ الحرية الاقتصادية أو
اصدار قانون يحرم اقامة الشعائر الدينية بالمخالفة لحرية العقيدة .

ان الاجابة النظرية على هذا السؤال تقتضي القول بأن البرلمان هو
صاحب القول الفصل في جميع الشئون المتعلقة بالحقوق العامة والفردية ،
ويستطيع أن يصدر أى قانون يشاء مهما كان مناهضته للصالح العام .

اما الاجابة من الناحية العلمية فانها تختلف تماما ، ذلك أنه وان كان

Lords, and the House of Commons, these three bodies acting together
may be aptly described as the «Queen in Parliament», and constitute
Parliament».

(1) Harvery & Bather ; The British Constitution, 3 ed, p. 149.

البرلمان يستطيع سن قوانين لا يرغبها عدد أو فئات من الناس ، فإنه يتمتع عليه أن يصدر قانونا يكرهه جانب كبير من الشعب بسبب مجافاته للشعور العام أو المصالح الاجتماعية أو الاقتصادية .

لذلك ذهب الفقه الانجليزي الحديث الى وجوب التفرقة بين السيادة القانونية والسيادة السياسية ، فالسيادة القانونية في نظرهم هي مجرد حق البرلمان في وضع القوانين ، أما السيادة السياسية فتتمتعدها لهيئة الناخبين ^(١) ، وعلى البرلمان أن يضعها في اعتباره عند سن أى قانون .

وتأسيسا على ما تقدم فإنه يتضح انحصار السيادة البرلمانية في النطاق التشريعي دون النطاق السياسي ، وذلك لقيام اعتبارات سياسية لا يستطيع البرلمان أن يغفلها أو يتخطاها ، ذلك أن الفيلسوف « هيوم » هي دائما الى جانب المحكومين ، انه الرأي العام الأساسى الذى تقوم عليه سلطة الحكام وان هذا المبدأ صحيح في جميع أنواع الحكومات الاستبدادية أو العسكرية ، بل وفي أكثرها شعبية وديمقراطية ^(٢) .

وهذه الاعتبارات السياسية التى تحد من سيادة البرلمان في المجال السياسى عديدة ومتنوعة ، ولكن يمكن ردها جميعا الى اعتبارين أساسيين هما الرأي العام ونظام المعارضة .

أولا - الرأي العام Public Opinion : ^(٣)

منذ القرن التاسع عشر تقريبا ، والرأى العام هو السلطة العليا صاحبة السيادة فى النظام الانجليزى ، تلك السيادة التى تقف حائلا دون البرلمان ودون التعسف فى استعمال سلطاته ^(٤) ، ويمارس الرأى العام رقابة

(1) Janninys, Law and const, p. 138.

(2) Dicey, Law & Public Opinion, 2 ed 1962 p. 2.

(٣) وليس أدل على أهمية الرأى العام وما وصل اليه من شأن وسلطان ومكانة عليا ، انه توجد الآن فى الدول المتقدمة أجهزة متخصصة لقياس الرأى العام .

(٤) داييس المرجع السابق ، ص ٩ .

Control على اصدار التشريعات بحيث يتمتع على ممثلى الشعب اصدار قوانين تتعثر في التطبيق لعدم ملامتها للمواقع أو العدالة أو بسبب مناهضتها للقيم والآداب الوطنية (١) .

ويمارس الرأى العام رقابته هذه من مواقع عديدة ومتنوعة تجعله في النهائية صاحب الكلمة العليا ، ولنضرب من الأمثلة على ذلك بالآتى :

✻ انجلترا من دول النظام البرلمانى ومن مقتضيات هذا النظام اجراء انتخابات في مواعيد دورية ومنتظمة ويمارس الرأى العام سيادته — والذي يتجسد قانونا في هذا النطاق في هيئة الناخبين — من خلال اختيار ممثليه في السلطة التشريعية ، هؤلاء الاخيرون الذين يحرصون على ارضاء الرأى العام من جهة ، وتقدير مسؤوليتهم من جهة أخرى ، والا كانوا مهددين بفقد مقاعدهم بحلول موعد الانتخابات التالية (٢) .

✻ تتقدم الأحزاب المختلفة ببرنامج عمل ، وعلى الحزب الذى ينجح في الوصول الى مقاعد الحكم أن يترجم برنامجه الى واقع عن طريق التشريعات ، ولقد قيل أن هذه تعتبر وكالة من الشعب في أن يحقق وعوده الانتخابية كلها عن طريق التشريع وهذه الوكالة تعد سندا وقيدا في نفس الوقت للحزب المنتصر ، ولذلك يؤدي الخروج عليها الى انتقاد المعارضة ، فهناك تقليد يقضى بأن التضيقات الاساسية في السياسة يجب ألا تتم ما لم تكن محل مناقشة في انتخابات عامة ، وهذا التقليد مقيد لسلطة البرلمان (٣) .

✻ الحرص على مراعاة التوازن بين السلطات السياسية أمر رسخ بعمق في ضمير الشعب الانجليزى ، ذلك الشعب الذى تعلم من خلال صراعه

(1) Wade & Phillips. Const, p. 45 - 46.

(٢) راجع في الانتخابات الحرة وتحديد هيئة الناخبين .
Frank Stacey, The Government of modern Britain. p. 1 - 25.

(٣) في هذا المعنى الدكتور محمد عصفور ص ٢٠٤ .

الطويل عبر للقرون أن السلطة المطلقة تؤدي الى الاستبداد، وأن انحصار السلطة في يد شخص أو هيئة لابد وأن يؤدي في النهاية الى الاستبداد والعسف والظلم . ولقد اتجهت السلطة في المجتمع الانجليزي مثل سائر المجتمعات الانسانية في طورها ، في مبدأ الامر الى التاج والذي كان مصدر السلطات جميعها ، الا أن التطور اتجه بعد ذلك لصالح البرلمان ، حتى انتهى بالتوازن بين السلطات في القرن الثامن عشر وازدهار النظام البرلماني ، ومفد ذلك المعين والرأي العام يرى أن في مبدأ التوازن ضمانا لحرية ، بحيث أصبح هذا المبدأ مقيدا طبيعيا على سلطة البرلمان المطلقة من الناحية القانونية ويمتنع عليه ممارسة سيادته فيما يخل بهذا المبدأ (١)

ثانيا - نظام المعارضة «Opposition Systeme» :

من العوامل السياسية الهامة التي تقيد سيادة البرلمان ، هو تقييده لذاته ، وذلك نظرا لطبيعة تكوين هذا المجلس غير المتجانسة ، وتشكيله من فريقين أساسين هما الحزب الحاكم وأحزاب المعارضة ، وفي الحقيقة ليس للمعارضة وظيفة الا تسليط الاضواء على أخطاء الحكومة وذلك أملا في انتزاع كراسى السلطة في الانتخابات القادمة (٢) ، ولكن نواب الحكومة يكونون بدورهم حريصين من جهة أخرى على عدم تمكين المعارضة من مآربها (٣) ، وما بين تهجم المعارضة وينقطة نواب الحكومة يقع تقييد

(1) Harvey & Bather, The British Const. p. 524 - 529.

(٢) تراجع في أسلوب الانتخابات وتماقب حزبي العمال والمحافظين على الحكم من ١٩٢٢ الى ١٩٦٦ ، مؤلف الأستاذ « NK » السابق « الإشارة اليه ص ٢٦ وما بعدها .

(3) «The practice of the House of commons emphasizes the importance of the official Opposition in every Possible way. This is right because under modern Conditions it has fallen to the opposition to discharge what was regarded before the institution of cabinet Government as the primary function of the House as a whol — the control by criticism of executive .. » Anderson. British Government since, 1918; p. 20.

البرلمان لذاته ، وتعتبر المعارضة جزءا من النظام الدستوري ويجرى على زعيم المعارضة راتب من الخزانة العامة ، وتقوم عملية الانتخابات على أساس وجود مرشحين للحكومة ومرشحين ضدها وتستخدم جميع وسائل النشر المشروعة من أجل طرح برامج الأحزاب والدعاية الانتخابية ، وتقف المعارضة بالمرصاد لكل انتهاك للحريات يقع من سلطات البوليس وطالما أن هناك انتخابات دورية فمن الممكن دائما اجبار الحكومة على أن تمارس سلطاتها في نطاق القانون وعدم التحيز ، فان لم تفعل فان مهمة المعارضة سوف تكون سهلة يسيرة من أجل اقناع الناخبين بطرد الحكومة (١) .

وهكذا ننتهى الا أنه وان لم توجد قيود دستورية تحدد للمشرع نطاق سلطانه ، فان القيود السياسية تقوم في هذا المقام بديلا عنها وينتهى الوضع في التطبيق العملي الى أن السيادة البرلمانية محددة في النطاق التشريعي دون النطاق السياسي وان السلطة العليا في الواقع تتعقد للرأى العام والذي يتحدد قانونا في هيئة الناخبين .

المبحث الثانى

في التعريف بسيادة القانون

سيادة القانون أو حكم القانون مبدأ تقرر منذ العصور الوسطى كمبدأ دستورى في النظام الانجليزى وهو يعنى ببساطة أن السلطة التنفيذية يجب أن تقيم تصرفاتها على أساس من القانون ، هذا القانون الذى يتمثل في التشريع والقانون القضائى .

ولكن هذا المبدأ لم يتقرر فجأة ، بل استخلصه الشعب الانجليزى تدريجيا من خلال كفاحه السياسى الطويل ، ولم يحل القرن السابع عشر وعلى وجه التحديد ، في عهد هنرى السادس ، والآ وكان هناك قبول واذعان من الجميع لهذا المبدأ ، وقد توج هذا الكفاح أخيرا باقرار وثيقة

(1) Jennings. The Law and the Const, p. 251.

الحقوق الصادرة عام ١٦٨٩ «Bill of Rights 1689» وذلك بأن تضمنت مبدعين رئيسيين من مبادئ الدستور الانجليزي وهما سيادة القانون وسيادة البرلمان (١) .

وقد صاغ مبادئ ونظريات الدستور الانجليزي الحديث الاستاذ «دايسى» ، وهو امام الفقه الدستوري عندهم . وقد تعرض لشرح هذا المبدأ في مؤلفيه « المدخل للقانون الدستوري » ، « القانون الدستوري » ١٨٨٥ ، الا أن العام سالف الذكر شيء واليوم شيء آخر ، وللوقوف على أسس المبدأ ومدى ما أصابه من تطور ، نقسم هذا البحث الى فرعين :

الاول : نظرية « دايسى » في سيادة القانون .

الثاني : المعنى الحالي لسيادة القانون .

الفرع الاول

نظرية دايسى في سيادة القانون

ذكر دايسى في مؤلفيه عن القانون الدستوري أن أحد المبادئ الأساسية للدستور الانجليزي « سيادة القانون Rule of Law » وأن هذا المبدأ يقوم على ثلاثة عناصر هي :

١ — ان انسانا ما لا يعاقب أو يقبض عليه قانونا أو يؤدي في جسمه أو في أمواله الا بسبب انتهاك متميز للقانون ، ذلك القانون الذي يكون قد شرع بالطريقة القانونية المعتادة وأن تتقرر المخالفة أمام المحاكم العادية للدولة (٢) .

(1) Harvey & Bather, The British Const, p. 399 - 400.

(٢) واليك كلمات « دايسى » في هذا الخصوص :

«No man is punishable or can be Lawful made to suffer in body or goods, except for a distinct breach of the Law established in the ordinary courts of the Land».

ومن ذلك يتضح أن « دايسى » يصادر على السلطة التقديرية «Distionary Power» لجهة الادارة ، وان عمال الحكومة شأنهم شأن الأفراد العاديين تخضع تصرفاتهم الرسمية أو الخاصة للقواعد النظامية المطبقة في المحاكم .

٢ — لا يوجد شخص فوق القانون ، بل ان كل انسان خاضع له وكل تصرف موضع مساعلة يدخل في ولاية المحاكم العادية (١) .

وبذلك تكون محاكم القانون وحدها هي الجهة المختصة بتحديد المخالفات وتطبيق الجزاءات بالمساواة بين الجميع ودون أى استثناءات ، وتفريعا على ذلك فان الصفة العامة لشخص ما لا تحميه من المساعلة أمام المحاكم العادية . ويقول ويد تفسيرا لشرح « دايسى » ان هذا لا يعنى ان سلطات المواطن الفردية تكون كالسلطات الرسمية بل ان السلطات التي استقرت بواسطة رجال البوليس تكون دائما وبعض الشيء أوسع من تلك الممنوحة للأفراد حتى يمكن لهم تأدية الواجبات الموكولة اليهم . ولكن كل ما يتطلبه إعمال مبدأ سيادة القانون في هذا المجال هو أن تكون السلطات محددة ، بواسطة القانون .

وتأسيسا على هذا النظر فقد رفض « دايسى » فكرة قيام هيئة مستقلة تطبق القانون الادارى ووجود محاكم خاصة تنظر في منازعات الموظفين والافراد مع جهة الادارة ، وذلك على غرار مجلس الدولة الفرنسي .

٣ — ان مبادئ الدستور الانجليزى تتضمن حقوق الافراد وحررياتهم ، تلك الحقوق التي تستمد وجودها وحمايتها عن طريق

(١) واليك كلمات « دايسى » في هذا الخصوص :

«Not only is man above the Law, but every man, whatever his rank or Condition, is subject to the ordinary Law of the realm and amenable to the jurisdiction of the ordinary tribunals».

وضعها موضع التنفيذ بواسطة المحاكم القضائية - وليس في الدساتير المكتوبة ، كما هو متبع في الدول الأخرى (١) .

وهكذا يتضح ان حقوق وحرريات المواطن الإنجليزي تصدر عن قواعد الشريعة العامة ، تلك القواعد التي تضعها المحاكم موضع التنفيذ وذلك بالمؤاخذة (العقاب) على مخالفات الشريعة (٢)

نقد النظرية :

وإذا كانت شروح « دايسى » للدستور الإنجليزي تلقى كل اهتمام وتقدير ، فان نظريته في « سيادة القانون » وجهت إليها انتقادات عنيفة سواء من الفقه الإنجليزي (٣) أو غير الإنجليزي (٤) .

ويمكن حصر هذه الانتقادات في الآتي :

- عدم وجود تعارض بين السلطة التقديرية والقانون الإداري من جهة وسيادة القانون من جهة أخرى .
- حماية الحريات العامة تعتمد على الضوابط السياسي وليست على حماية المحاكم لها عن طريق القانون القضائي .

(١) واليك كلمات « دايسى » في هذا الخصوص ..

«With us the Law of the constitution, the rules which in foreign countries naturally form part of a constitutional code, are not the source, but the consequence, of the rights of individuals as defined and enforced by the courts».

(٢) راجع عرض نظرية « دايسى »

Dicey, Introduction, page 183-206.

Wade & Philips, Const Page 50 - 52.

Harvey & Bather, British const, page 400 - 402.

(٣) وكان أو من هاجم فكرة « سيادة القانون » عند « دايسى » هو الفقيه الإنجليزي : Lover Jennings في كتابه عن الدستور الإنجليزي The law & the constitution ثم تبعه الفقه الإنجليزي بعد ذلك .

(٤) الدكتور محمد عصفور « سيادة القانون » - سبق -

ص : ٩٦ ، ٩٧ .

أولاً — خطأ انكار السلطة التقديرية والقانون الإداري :

لا عجب لانكار « دايسى » السلطة التقديرية على جهة الإدارة ، فقد كان ليبرالى المذهب ، عاصر فى خلال حياته ووقت أن أصدر طبيعته الأولى لمؤلفه القانون الدستورى عام ١٨٨٥ فلسفة الحرية الاقتصادية^(١) ، تلك الفلسفة التى تعنى ترك الافراد أحراراً فيما يفعلون ، بشرط عدم التدخل فى حريات الآخرين . على أن تقتصر وظائف الدولة — فى نطاق هذه الفلسفة — على حفظ النظام والدفاع والعلاقات الخارجية ، ولذلك كان طبيعياً أن يصرف تفكيره ويوجه اهتمامه على تأثير الحريات الفردية وحماية الملكية الخاصة . ونتيجة لذلك فإنه لا محل فى أى نظام سياسى عنده للسلطة التقديرية ، تلك السلطة التى يرجع اساءة استخدامها ومن ثم تكون وسيلة للتحكم والاستبداد والاعتداء على حريات الافراد .

ومما هو جدير بالذكر ان التطبيق العملى كان فى جانب « دايسى » فى ذلك الوقت ، فالسلطة التقديرية لم يتلمسها المواطن الانجليزى مباشرة فى الحياة اليومية ولم تتكرر دعاوى كثيرة بشأنها أمام القضاء^(٢) .

وإذا كانت هذه الظروف التى عاصرت « دايسى » هى التى نسجت خياله وصاغت أفكاره ، فإن هذه الظروف قد تغيرت فيما بعد ، وظهرت فلسفات وأفكار جديدة مغايرة للسابقة عليها — وخاصة بعد الحرب العالمية الأولى — مؤداها ان الدولة ، لا بد أن تتدخل فى الحيناة الاقتصادية والاجتماعية ، لضمان حد أدنى من مستوى المعيشة لكل فرد من أفراد المجتمع .

ولقد وجدت هذه الفلسفة استجابة لها فى المملكة المتحدة ، فقامت الدولة تتدخل فى كثير من نواحي النشاط الاجتماعى مثل التعليم والصحة والمواصلات... الخ .

(١) المرجع السابق ص ٤٠٣ .

(٢) مؤلف (الأستاذان) ويد وفيليبس ص ٥٤

وغنى عن الذكر ان السلطة التنفيذية هي الجهة المختصة التي يناط بها تنفيذ ما تقدم . والسؤال الذى يثور فى هذا المقام : هل يكون الاختصاص فى مثل هذه المجالات تقديريا أم مقيدا ؟ واذا كان تقديريا فهل يتعارض ذلك مع سيادة القانون ؟

ويمكن الاجابة على الفور بأن الاختصاص هنا لا يمكن ممارسته بدون عنصر التقدير ، فمدى الحاجة الى شق طريق جديد أو بناء مدرسة أو مستشفى ومتى يمنح الترخيص لنادى ليلى ومتى يمنح ، كل هذه الامور وما شابهها من طبيعتها التقدير ولا بد وأن تترك لجهة الادارة ، لتبت فيها حسب ما يترأى لها فى نطاق المصلحة العامة والتي هي بدون شك أقدر من غيرها على تقديرها . وأن السلطة التقديرية أصبحت أمرا لا يمكن تجنبه فى ظل الاوضاع المعاصرة من أجل رفاهية المجتمع ، وان السلطة التقديرية لا تعنى السلطة التعسفية (١) فالشخص سوف يحصل على تعويض اذا ما أصابه ضرر نتيجة لاساءة استعمال السلطة التقديرية ويمكن الدفع Challenge بتجاوز Exceeds السلطة أو اساءة استعمالها .

والواقع أن انكار « دايى » للسلطة التقديرية هو أمر أثبت الواقع استحالة ، فمشروعات الخدمة الاجتماعية التي تضطلع بها الدولة لا يمكنها أن تكون موضع التنفيذ بطريقة موزية ، اذا لم تترك بعض تفصيلات تنفيذها لجهة الادارة لما لها من سابق خبرة فى هذا المجال ، ولا خشية على حريات الافراد ، طالما أن هذه السلطة مقيدة بالمصلحة العامة .

(١) وفى هذا يقول الأستاذان ويد وغيليس فى مؤلفهما سابق الاشارة اليه ص ٥٥ تحت عنوان السلطة التقديرية :

Discretionary Authority.

«We must now consider discretionary authority as opposed to arbitrary power. If it is contrary to the rule of law of what law discretionary authority should be given to government departments or public officers, then rule of law is inapplicable to any modern constitution».

ولقد أخذ على « دايسى » أيضا فشله في التعرف على القانون الإدارى ، والذي عرفه النظام الانجليزى منذ قرون طويلة ؛ ففى عهد هنرى الثامن ، أباح قانون الزراع تكوين لجنة خاصة بهم ، مع صياغة القواعد اللازمة لهم وتنظيم اجراءات الدفاع فى محاكمهم الخاصة ، ومثال آخر قانون الصحة العامة ١٨٧٥ «The public Health Act 1875» الذى أعطى المدينة والحاكم سلطات واسعة ، وكل هذا كان تطور له مغزى غاب عن ذهن « دايسى » ، وذلك رغم أن للقانون الاخير صدر قبل أن ينشر « دايسى » مؤلفه الاول ، أما هذا التطور فكان له دلالاته ، هو بزوغ فلسفة جديدة محورها قيام دولة الرفاهية «Welfare State»^(١) .

ثانيا - حريات الافراد لا تستند حمايتها من القانون القضائى :

ان التأكيد على القول بأن الحريات الانجليزية تضمنها سيادة القانون عن طريق السوابق القضائية ، هو أمر محل نظر ، والحجة فى ذلك أن البرلمان هو صاحب السلطة التشريعية العليا ، ويستطيع أن يصدر أى قانون يشاء وبالكيفية التى يراها ، وذلك بغض النظر عن مسابرة هذا التشريع للمصلحة العامة من عدمه ، كما أن اصدار قانون يتعرض لاسمى موثيق الحريات الانجليزية وأكثرها ايفالا فى القدم ، هو أمر ليس عليه ببعيد ، ولنضرب لذلك مثلين من الواقع العملى ، فقد صدر قانون الدفاع عن الوطن ١٩١٤ . «The Defense of Realm Act 1914» ابان الحرب العالمية الاولى ، وصدر قانون سلطات الطوارئ عام ١٩٣٩ . «The Emargency of Powres Act 1939» فى خلال الحرب العالمية الثانية ، وكلاهما تعرض لاعادة تنظيم الحريات وقواعد للاستيلاء على أموال الافراد ، ومما يجب الاشارة اليه فى هذا المجال أن المحاكم ملزمة بتطبيق ما يصدر من قوانين دون أن تملك مناقشتها اللهم قصد التفسير ، كما أنها من ناحية أخرى ، تجبر الافراد على طاعة القانون كيفما وجد^(٢) .

(1) Harvey & Bather, p. 404.

(2) Harvey & Bather, p. 403 - 404.

وتأسيسنا على ما تقدم ، فانه لو كُنْ حقيقة أن الحريات تستمد حمايتها من الشريعة للعامة ، لكان يمتنع على البرلمان الخوض في نطاقها ، أو التعرض لها. ولكن الامر على العكس من ذلك تماما ، ويمكن القول بأن أمر هذه الحريات مرهون بالارادة البرلمانية ، فاذا ما تخلينا — مثلا — برلمانا مسمى التكوين ، فقل على الحريات السلام .

ولكن هل يستطيع البرلمان حقيقة أن يفعل ذلك ؟ يتبقى بعد ذلك خط دفاع أخير أمام الحريات ولكنه أيضا خط دفاع أساسي ، وهو تلك القيود والضوابط السياسية المفروضة على السيادة البرلمانية ، والتي تمنعه من اصدار تشريعات على هواه — وخاصة تلك المتعلقة بالحريات . وهكذا ينتهي الامر الآن. الحريات لا تستمد حمايتها من الشريعة العامة كما ادعى « دايسى » ولكن حمايتها في التحليل الاخير تعتمد على الضوابط والقيود السياسية^(١) .

الفرع الثاني

المفهوم المعاصر لسيادة القانون

١ — تقدير نظرية « دايسى » وأثرها على التطورات المعاصرة لسيادة القانون :

انتقد Jennings — كما سبق أن أوضحنا — تحليل « دايسى » لسيادة القانون ، ووصل به الامر الى حد القول أن هذا التحليل قد سقط لعدم دقته وعدم موضوعيته ، ولكن ليست كلمة الفقيه النقد هي الحكم النهائي في هذا الموضوع ، ذلك أن الرأي الراجح في الفقه الانجليزي ، يرفض هذا النظر ، ويرى على العكس ، أن لنظرية سيادة القانون المصاغة عام ١٨٨٥ أثرا عظيما على تطور عادات وتقاليد الشعب

(١) في هذا المعنى الدكتور محمد عصفور — سيادة القانون ،

الانجليزي ، والتي كان لها بدورها أكبر الاثر على تطور البناء الدستوري . فقد كان فضل صاحب النظرية عظيما بصياغته للمبدأ والتبنيه الى أهميته لضيمن حريات الافراد ، وهذا ما حدا بالاستاذين Harvey & Bather الى القول « ان اقتراحات « دايسى » قد سمحت باجراء تعديلات في النظام أدت الى تطور الدولة الحديثة ، ولكن الافكار الاساسية التي تم الكشف عنها مازالت باقية الى اليوم » (١) . وان اللقاء نظرة مقارنة فاحصة وموضوعية على أفكار « دايسى » ، وما وصل اليه الحال من تطور ، أمر واجب ، حتى تستطيع أن تتبين صحة ما ذهب اليه الفقه الانجليزي .

فبالنسبة للعنصر الاول من النظرية (الانسان لا يعاقب الا بسبب انتهاك متميز للقانون ، يكون قد شرع بالطريقة القانونية العادية وان تقرر المخالفة أمام المحاكم العادية للدولة) ، فان معناه مازال باقيا الى اليوم ، ذلك أن اجراءات القانون المدني والقانون الجنائي مازالت كما هي ، بل ان الامر لا يحتمل غير ذلك . ومعنى هذا أنه غير مسموح لشخص ما بعمل استبدادي ، والعقاب لمن له المقدرة على خرق القانون الذي استقر بالطريقة المقبولة التي حددتها محاكم القانون العادية ، فلا محل حتى الآن ، للجرائم الاستثنائية التي يعاقب عليها بواسطة محاكم استثنائية ، فلا يوجد - مثلا ، محاكم تختص بالعقاب على جرائم أمن الدولة ، فاللقضاء كامل السلطة للفصل في كافة أنواع الجرائم .

وإذا كانت السلطة التقديرية والتي كان يعارضها « دايسى » بشدة ، قد منحت للسلطة التنفيذية من أجل اقامة دولة الرفاهية ، فان ممارسة هذه السلطة بخضع في نهاية الامر للرقابة القضائية ، كما أن المحاكم الخاصة بالطوائف المهنية (٢) ، التي تطورت سواء في الاجراءات

(١) راجع مؤلف الأستاذين ، سابق الاشارة اليه ، ص ٤٠٥ وانظر أيضا قول الأستاذان ويد وفيليبس في مؤلفهما القانون الدستوري ص ٥٠ .
(٢) وما هو جدير بالذكر أن القانون العسكري ينطبق على العسكريين ولهم محاكمهم الخاصة ، وكذلك الأمر بالنسبة لرجال الكنيسة الذي يطبق =

المتبعة أمامها أو في اختصاصها بتطبيق قواعد موضوعية — ويعلمها الفرد مقدما — لتطبق على المنازعات التي تثار أمامها ، فإن هذا التطور لم يوهن من هذا العنصر ، فهو لم يتم الا في ضوء تحذير « دايسى » من طغيان السلطة التنفيذية وابتلاعها لحرية الافراد ، ومصداق ذلك صخور قانون الوسائل المشروعة عام ١٩٤٦ • «The Statutory Easturment Act 1946» وهدف هذا التشريع هو العناية بشكليات القانون وتأكيد أن الاجراءات يجب أن يتم تنفيذها بطريقة صحيحة ووفقا للقانون •

وخلاصة الامر انه اذا كان جوهر هذا العنصر توكيد مبدأ الحكومة الدستورية ، وفحواه هو تنبؤ المواطن الانجليزي بالقانون الذي سوف يحاكم أمامه ، فهذا هو الذي مازال قائما في تواصل تاريخي معكم منذ أن كتب « دايسى » نظريته حتى الآن •

أما بالنسبة للعنصر الثانى ، كل تصرف يكون محل مساعلة يدخل في ولاية المحاكم العادية ويطبق القانون على الجميع بالتساوى ، فانه يجب اعادة تقييمه مرة أخرى وذلك نظرا لتغير الظروف السائدة اليوم ، والتي أدت الى منح بعض الامتيازات وتقرير بعض الاستثناءات ، وناقش هاتين المسألتين على التوالي :

امتيازات التاج :

للتاج بعض الامتيازات تجعله في مستوى أرفع من مستوى الافراد ، بحيث يشكل ذلك استثناء على قاعدة المساعلة والمساواة أمام المحاكم ، ولكن هذه الامتيازات محدودة وليست مطلقة ، وهى محصورة في الحالات

= عليهم القانون الكنسى بواسطة محاكمهم الكنسية ، أما المحاكم الخاصة فنذكر منها على سبيل المثال تلك الخاصة بمنتجى الألبان وتلك الخاصة بالزراع ، وهذه المحاكم الخاصة لابد أن يتوفر في تشكيلها عنصر قانونى ، بالاضافة الى ذلك فانه يمكن الطعن في قراراتها أمام المحاكم القضائية انظر :

التي ينص عليها القانون (١) ، ومثال ذلك ، اذا كان الملك طرفا في دعوى تتعلق بضرورات الخدمة البريدية ، فلن الملك يتمتع بسلطات واسعة برفض الكشف عن الوثائق Douoements أو اجابة لبعض الاسئلة التي تثور أثناء نظر الخصومة •

الاستثناءات :

استجابة لدواعى تسيير آلة الدولة العصرية واقامة دولة الرفاهية ، فقد اقتضى الامر تزويد بعض رجال السلطة العامة بسلطات استثنائية ، وذلك لامكان ممارسة عملهم على الوجه المرجو من أجل المصلحة العامة (٢) ، ومثال ذلك منحهم حق الضبطية فى أحوال معينة ومحدودة بنص القانون ، الا أنه مما يجب ذكره فى هذا المقام أن هذه السلطات لا تتصف بالمشروعية ولا تسبغ عليها الحماية الا بقدر مطابقتها للقانون ، فالانحراف بهذه السلطات سبب يستوجب المساءلة أمام القضاء ، فليس معنى خص الادارة ببعض الاستثناءات وتحررها من الروتين ، أن ذلك يعنى اهدار مبدأ « سيادة القانون » •

ومن جهة أخرى فان رجال القوات المسلحة والكنسين والطوائف المهنية لا تتم محاكمتهم أمام المحاكم العادية ولكن أمام محاكمهم الخاصة ، كما أنه غنى عن الذكر أن البعثات الدبلوماسية والقنصلية لها حصانات وامتيازات مستمدة من القانون الدولى بحيث تحجب مساءلتهم أمام المحاكم الوطنية ، وتتم محاكمتهم وفقا للقانون والعرف الدوليين •

ولكننا نرى لصحة الحكم على نظرية « دايسى » أن نفرق بين

(1) Sir William & R. Anson, Law and Custom of the Constition, London 1935, 4ed, page 17.

(2) Conckle & Hibbert, Cases on the common Law, London, 1927, p. 812 - 813.

مرحلتين ، الاولى وتبدأ منذ عام ١٨٨٥ وتنتهى بنشوب الحرب العالمية الاولى (١٩١٤ — ١٩١٧) والثانية تبدأ بعد نهاية الحرب العالمية الاولى .

أما المرحلة الاولى ، فقد كانت النظرية فيها تطابق الواقع ، فالشعب الانجليزي قد خرج من كفاح طويل ضد التحكم والاستبداد حتى استقر في ضميره تماما بوجود اعلاء حكم القانون لحماية الفرد وحرياته ، كما أن فلسفة الحرية الاقتصادية كانت هي السائدة ، وبالجمله فقد كانت النظرية صياغة فنية قانونية لما يعتدل به نفس المواطن الانجليزي من أمان لأمن يومه وغده ، وقد أدت النظرية ما هو مطلوب منها في ذلك الوقت ، أما بخصوص الانتقادات التي وجهت اليها فهي وان كانت صحيحة الا أنها هامشية لم تتل من جوهرها .

اما المرحلة الثانية ، فتأتى بعد الحرب العالمية الاولى بظهور أفكار وفلسفات جديدة ، وقد أدت هذه الافكار التي كان لها صدى لدى الحكام والشعوب الى تغيير في مفاهيم وظائف الدولة ، نتج عنه تطور حتمى في فكرة « سيادة القانون » وأصبحت تضم في كنفها بعض الامتيازات وتسمح بمنح السلطة التقديرية الواسعة لرجال السلطة العامة . ولكن عندما نذكر ذلك ، فانه يجب أن نقول ان ذلك لم يتم الا وعين التطور على أهداف نظرية « دايسى » وهو الالتزام الصارم بصون الحريات ، كما أن هذه الاستثناءات من جهة أخرى لا تعطى ولا تمنح الا من أجل صالح المجتمع (١) .

وبعد ، فانه لا يستطيع أى باحث لمبدأ « سيادة القانون » في ظل النظام الانجليزي أن يتغاضى عن دراسة فكر « دايسى » .

٢ — المعنى الحالى لسيادة القانون بين النظرية والتطبيق :

إذا كان غرض « دايسى » من صياغة مذهبه الجامد في « سيادة

القانون « هو اقامة محراب شامخ للمبدأ ، يقف تحت ظله الافراد ليمارس كل منهم دوره المقدر له ، بدون تمييز أو استثناء بين البعض والآخر ، فان التطور قد سار على عكس مقصده ، بأن أصبح هذا المبدأ قابلا للتطور والتكيف مع الظروف السياسية والاجتماعية والفلسفية السائدة .

والسؤال المطروح الآن ، ما هي المعانى التى يتضمنها المبدأ فى المجتمع الانجليزى فى ظل الظروف السائدة الآن ؟ وما هي الاجراءات التى تقررت فى التطبيق العملى من أجل الهدف المنشود منه وهو المحافظة على حريات الافراد بمنأى عن العسف والظلم .

الصورة المعاصرة للمبدأ :

يقوم المبدأ فى وقتنا الحاضر على ركيزتين أساسيتين ، هما التزام السلطة التنفيذية بحكم القانون وأن القضاء والشعب هما الحاميان للحريات الفردية .

التزام السلطة التنفيذية بحكم القانون :

يلتزم رجال السلطة باحكام القانون . ولا يكونون احرارا فى العمل خارج نطاقه أكثر من أى شخص آخر . ويجب التمييز بين السلطة الاستبدادية والسلطة التقديرية ، وفى حالة الانحراف فانه يكون قد وقع انتهاك للقانون يستوجب قيام المساءلة ثم العقاب ، واذا كانت السلطة التقديرية لازمة للمجتمع لقيام دولة الرفاهية ، فان المعنى الاساسى لسيادة القانون يظل باقيا وهو الشعور بالمسئولية وتطبيق القانون تطبيقا صحيحا ، والاعتبار الواجب للحريات والحقوق الفردية التى استقرت فى وجدان الشعب الانجليزى ، كما أن الشخص سوف يحصل على تعويض اذا أصابه ضرر نتيجة الممارسة الخاطئة للسلطة التقديرية الممنوحة للإدارة .

وينادى الفقه الانجليزي بوجود أن يمارس البرلمان رقابة ملائمة على التفويض التشريعي^(١) .

القضاء والشعب هما الحاميان للحريات الفردية :

سبق أن ذكرنا أن « دايسى » يرى أن حقوق المواطن الانجليزي وحرياته تتبع عن وضعها موضع التنفيذ بواسطة المحاكم العادية الوطنية ، التي تراقب كافة أوجه عدم المشروعية وتعاقب عليها ، وذكرنا أيضا أن « جيننجز » يرفض هذا النظر ، ويرى ان حماية هذه الحقوق والحريات — في الحقيقة — تعتمد على الضوابط والقيود السياسية المفروضة على سيادة البرلمان .

ولقد علق الاستاذان Harvey & Bather بقولهما^(٢) بأن المعنى فيما قاله « دايسى » باقيا الى اليوم وأن جيننجز ، كان هو الآخر على صواب فيما قال .

ونحن نرى من جانبنا ان هذا هو الرأى الصحيح ، وقد يبدو للباحث منذ الوهلة الاولى أن هذا الرأى متناقض مع نفسه ، ولكننا لتحليل ذلك نقول ، ان الحقوق والحريات الفردية التي قامت في ظل أحكام الشريعة العامة ووجدت طريقها الى قاعدة السابقة القضائية ، فان المحاكم لا تملك بشأنها الا أن تسبغ عليها حمايتها ، ومن هنا قال « دايسى » مقالته .

ولكن الأمر يختلف اذا ما استبد الهوى (بالبرلمان) وأراد اصدار تشريع لينتقص به حقا من الحقوق أو تشوه به حرية من الحريات ، فان قاعدة السابقة ، لا تصمد في هذه الحالة أمام السيادة التشريعية —

(1) Wade & Philips, Page 53, Harvey & Bather, p. 406.

(٢) المرجع السابق ص : ٤٠٧ .

ولا أقول السيادة السياسية — وينهض بديلا عنها القيود والضوابط السياسية المفروضة على سلطة البرلمان المطلقة . فموقف الشعب هو الحصن الأخير ، بل والقيصل الحاسم من أجل الدفاع عن الحريات والحقوق الفردية ويمارس الشعب ذلك عن طريق الانتخابات الدورية ، بل انه يجب على المواطنين أن يعدوا أنفسهم للمقاومة ، فان الحكومت المستبدة تستطيع أن تعدل القانون وتلغى البرلمان والانتخابات ، ولقد قيل في ذلك أن « الحريات ترقد في قلوب الرجال والنساء ، وعندما تموت فليس هناك دستور ولا قانون ، ولا تستطيع المحاكم ان تحميهم » (١) .

وبعبارة أخرى فان سيادة القانون تعتبر شيئا غير ذي قيمة اذا لم تحميها الارادة الشعبية .

مركز الحريات الفردية في حكم القانون :

اذا طلب الى الباحث في النظام الانجليزي ان يورد دعائم انجليزية للحريات شبيهة بتلك الواردة في اعلان الحقوق الفرنسي الصادر سنة ١٧٨٩ أو اعلان الاستقلال الأمريكي الصادر عام ١٧٧٦ ، أو سواء تلك المقررة في نصوص الدساتير ، أقول انه لا يستطيع ، وذلك لسبب بسيط ، وهو أن مثل تلك الاعلانات أو النصوص الدستورية لا توجد في انجلترا ، ولا يقدح في هذا القول وجود بعض القوانين المسطورة في هذا الشأن تتعرض للتعرف بالحريات ، ويوجد على رأس هذه المجموعة العهد الأعظم «Magna Carta» ، وقانون ملتمس الحقوق الصادر عام ١٦٢٧ «Petition of Rights Act 1627» وقانون هلبياس كوربس «Habeas Courps Act 1679» وقانون الحقوق الصادر ١٦٨٨ «Bill of Rights Act 1688» وقانون نوارث للعرش الصادر ١٧٠٠ «Act of Settlement 1700» ، وإذا كانت هذه هي كل القوانين الخاصة بالحريات في انجلترا ، فانه رغم دراستها دراسة تفصيلية ، فانه لن ندري الا القليل عن حريات الفرد في انجلترا ،

(١) رأى من الفقه الأمريكي — نقلا عن المرجع السابق ، ص : ٤٧ .

فهذه المجموعة لم تحفل الا بتعريف بعض الحريات دون بعضها ، وما حدث من اساءة استعمالها وكيف استقرت ، فليس لهذه الحريات أية ضمانات دستورية ، وفي استطاعة البرلمان أن يعيد صياغتها بالزيادة أو النقصان ، شأنها في ذلك شأن أى قانون آخر ، ففى خلال الحرب العالمية الاولى صدر قانون الدفاع عن الوطن

«The Defense of Realm Act 1914»

وفي خلال الحرب العالمية الثانية صدر قانون للطوارئ :

«The Emergency powers Act 1939»

وكلاهما يمثل انتقاصا من نطاق الحريات ، وان كان ذلك حقيقة لا يتم في أوقات الازمات .

ومن ذلك نخلص الا أن البحث في الحريات يجب أن يتم في نطاق قاعدة السابقة القضائية وسوف نجد أن ما يسمى « بحريات الفرد » يشتمل في النظام الانجليزي على حرية المناقشة «The Right of Freedom Discussion» وحرية الاجتماع «The Right of public Meeting» وإذا كانت أهم الحريات الانسانية قاطبة هي الحرية الشخصية ، فان المشرع الانجليزي قد خصها بأداة ناجعة لحمايتها ، وذلك في حالة التعرض للفرد بدون سند من القانون ، يمكن للانسان ان يسترد حريته بواسطتها سريعا ، وفي الوقت نفسه يمكن عقاب الميء باعتباره مجرما ارتكب خطأ ، وبعبارة أخرى ، فأداة حماية الحرية الشخصية قائم على أساس اصلاح الخطأ على الفور مع العقوبة أو التعويض أو كليهما معا ، هذه الأداة هي قانون «Habeas Courps Act 1679»^(١) ولنضرب مثلا على ما ذكرنا حتى تكون الامور واضحة لا لبس فيها . فاذا فرضنا أن (أ) اختطف (ب) واحتجزه في أحد منازل لندن فانه في هذه الحالة يكون

(١) الدستور البريطاني ونظام الحكم في مجموعة الأمم البريطانية للاستاذ ايرون الكسندر المحامى أمام المحاكم المختلطة ، مجموعة محاضرات القيت بالقاهرة في ربيع عام ١٩٣٨ برعاية الاتحاد الانجليزي المصري — مترجمة الى العربية ، مكتبة كلية الحقوق — جامعة القاهرة .

(أ) قد ارتكب جريمة اعتداء ، وغنى عن الذكر انها احدى الجرائم الجنائية وأن الأمر يتعدى بعد ذلك من الخطف الى الحبس بدون وجه حق ، فاذا فرض أن (ب) أمكنه الاتصال بأى انسان ، فانه يستطيع أن يحصل على اعلان قضائى «WRIT» بمقتضى قانون هايباس كوربس ، تصدره المحكمة فيحضر (ب) أمام المحكمة فوراً ويضطر ساجنه الى شرح الأسباب القانونية التى دعت الى حبسه ، فذلك الاعلان القضائى هو فى الواقع أمر الى (أ) لكى يحضر (ب) أمام القاضى فى وقت معين لكى يوضح لماذا (ب) فى السجن أو الحبس ، واذا لم يكن هناك مبرر قانونى يدلى به فوراً عن سبب حبس (ب) ، فان المحكمة تأمر باطلاق سراحه فى الحال ويكون (أ) فى هذه الحالة قد ارتكب جريمة جنائية ، كما أنه يلتزم أيضا بدفع تعويض مدنى عما أصاب (ب) من أضرار مادية وأدبية . أما اذا كان هناك مبرر قانونى للحبس ، فان هناك نصوصا تكفل تقديم (أ) للمحاكمة بأسرع ما يمكن ، كما أن للقاضى أن يحكم بدفع كفالة مالية أو بالضمان الشخصى حتى تاريخ المحاكمة .

ومما هو جدير بالذكر ان الحريات هى الأصل ، كما وردت فى الشريعة العامة ، وأن أى استثناء يجرى عليها لا يكون الا بتشريع وفى الحدود التى ترد به ، وذلك يكون عادة فى حالة تهديد سلام وأمن الدولة والظروف الاستثنائية هى المبرر الذى يؤدى الى وضع القيود على الحريات .

المبحث الثالث

العلاقة بين سيادة القانون وسيادة البرلمان

Relation Between Parliamentary Sovereignty
and Rule of Law

يقول « دايسى » ان سيادة القانون وسيادة البرلمان هما المبدئان الرئيسيان للدستور الانجليزى ، وقد يبدو للباحث أن كل منهما يقف فى عكس الآخر ، ثم يستطرد قائلاً ، ولكن هذا الأمر ليس هو الحقيقة ،

فالسيادة البرلمانية تؤكد وتدعم سيادة القانون ، كما أن حكم القانون في حاجة الى تطبيق السيادة البرلمانية •

الخصائص المميزة للسيادة البرلمانية :

تتميز السيادة البرلمانية بخاصتين أساسيتين تميزها عن غيرها من السلطات السياسية الاخرى وهاتان الخاصتان :

(أ) حق تعبير البرلمان عن سيادته عن طريق التصريحات والبيانات ويقصد بالبرلمان في هذا المقام « الملك في البرلمان » أى الملك ومجلس اللوردات ومجلس العموم ، وهذه البيانات تتقيد بها هذه الأطراف الدستورية الثلاثة ومن ورائهم جميع المؤسسات والأفراد في الدولة والبرلمان الحصيف هو الذى يصيغ ارادته في القالب التشريعى فقط ، حتى تستطيع أن تجد هذه الارادة ، محلها في التطبيق • وذلك بعد أن يخضع هذا التشريع للتفسير القضائى ، حيث أن القضاء يرفض تفسير أى عمل برلمانى الا اذا كان تشريعا ، ولا شك أن احاطة القضاء بأحكام التشريع على هذا الوضع يمكن القاضى من الاستشهاد بالنص وذلك ليعطى استقرارا ووضوحا في النظام القانونى •

(ب) مارس البرلمان الانجليزى خلال فترات الثورات والفتن الداخلية سلطات تنفيذية مباشرة وذلك باصدار أوامر مباشرة الى موظفى الحكومة ، وفي العصر الحالى اكتسب حق توجيه الوزير الأول ، ولكن ليس معنى ذلك اكتساب التوصية المباشرة لعمال الحكومة • فليس لمجلس العموم ولا لمجلس اللوردات ولا لكلا المجلسين مهتمين اصدار أى توجيهات وأوامر الى ضابط جيش أو بوليس ، أو أى من الموظفين العموميين الآخرين •

السيادة البرلمانية تؤكد وتدعم سيادة القانون :

يحرص البرلمان كل الحرص على تدعيم مبدأ « سيادة القانون »

وذلك بعدم السماح بظهور العوامل التي تؤدي الى عودة السيادة المطلقة للسلطة التنفيذية مرة أخرى ، تلك السيادة التي كانت تتجسد في « التاج » والذي كان مشرعا وقاضيا ويتربع على قمة السلطة التنفيذية ، وبعبارة أخرى كان « الملك » مصدر السلطات ، فالبرلمان ينظر الى السلطة التنفيذية بعين المراقب الحذر لتصرفاتها ومدى مطابقتها للقانون ، كما أن البرلمان يعنى من جهة أخرى باستقلال القضاء ، وقد استطاع القضاء بواسطة المساندة البرلمانية ، ان يحددوا جميع اختصاصات السلطات في الدولة ، فيما عدا سلطة الملك في البرلمان .

سيادة القانون في حاجة الى تطبيق السيادة البرلمانية :

يضع الدستور على عاتق الحكومة التزاما دائما بمطابقة تصرفاتها لمحكم القانون ، ولكن ذلك يعوق عمل السلطة التنفيذية في حالة الطوارئ ، فالقواعد الجامدة التي تقررت في الشريعة العامة ، لا تستطيع أن تسعف الحكومة في ظروف الفتن الداخلية والحروب ، واذا كان استقرار الأمن في ربوع البلاد هدفا من أهداف حكم القانون ، فانه في هذه الحالة يقوم مبدأ « السيادة البرلمانية » ليمد السلطة التنفيذية بالتشريعات اللازمة لها في مثل هذه الظروف ، سواء كان ذلك عن طريق منحها سلطات استثنائية أو تقديرية واسعة ، ولكن يجب أن لا يتعدى ذلك الى المساس بالحرية الشخصية عند تطبيق الحكومة لهذه السلطات الاستثنائية الواسعة وذلك خشية اغتنام الفرصة لهذه الظروف فتقلب الى حكومة استبدادية ومن جهة أخرى فان السلطات الاستثنائية التي تمنح في التشريعات لا تكون مطلقة ، بل هي محددة بنصوص التشريع التي قررها ، ثم يأتي بعد ذلك تفسير القضاء ، ومن منطلق أن البرلمان هو المشرع الأعلى ، فان تفسير القضاء ، يدور حول غاية المشرع كما أنه يثور سؤال في مجال هذا البحث وهو : ما هو الحل في حالة اضطرار السلطة التنفيذية الى استخدام سلطة لم تتقرر لها ؟ أو حتى تجاوزت للميلت الاستثنائية المحددة الممنوحة لها وذلك بالنظر الى الظروف العصيبة التي كانت تجتازها البلاد ؟ وأجيب فأقول : ان الحل في مثل

هذه الأوضاع يكمن عند السيادة البرلمانية ، فالبرلمان يستطيع أن يصدر قانوناً ينعطف به على الماضي ويجيز به كل الأعمال والقرارات التي اتخذتها السلطة التنفيذية في خلال فترة معينة . وهكذا ينتهي « دايسى » ومعه الفقه الانجليزي الى أن الارتباط محكم ووثيق بين كل من السيادة البرلمانية والسيادة القانونية (١) .

« الفصل الثالث »

السلطة التنفيذية ووضعها في البناء القانوني

مقدمة : النظام السياسي الانجليزي نظام ديمقراطي نيابي :

إذا كانت الديمقراطية المباشرة هي الصورة المثالية للحكم ، ارتكازاً على أن الشعب يقوم بحكم نفسه بنفسه ، فإن هذه الصورة مستحيلة التطبيق أو تكاد (٢) ، ولهذا قامت الديمقراطية النيابية كنظام بديل قابل للتطبيق مع اعتبار السيادة الشعبية ، ويمارس الشعب فيها سيادته بواسطة نواب عنه يختارون بالانتخابات من هيئة الناخبين لمدة محددة ، وهذه الانتخابات تجري في مواعيد دورية منتظمة يمارس الشعب من خلالها الممارسة العملية لسيادته .

ولست في حاجة الى القول ان المملكة المتحدة تعتنق هذه الديمقراطية النيابية ، بل هي مهد النظام ، فعلى أرضها نشأ ومن خلال تاريخها تطور ، فالمجلس الشعبي الانجليزي وهو ما يطلقون عليه هناك « البرلمان Parliament » هو ثمرة تطور تاريخي طويل انتهى به — كما

(١) للتفاصيل راجع :

Dacey, Introduction, Page 406-414.

ويستخلص نفس المعنى من مؤلف :

Wade & Philips, Page 49-60.

(٢) فما زالت هناك بعض الولايات السويسرية وعددها خمس وتتبع نظام الديمقراطية المباشرة .

رأينا — الى فرض سيادته على كافة القوى السياسية الاخرى ، وقد تكون هذا البرلمان في بادئ الأمر من مجلس فردي واحد هو « مجلس اللوردات » *The House of Lords* وأعضاؤه من الاشراف ورجال الدين ، ثم تطور هذا الوضع حين دعى ممثلى المقاطعات والمدن للاشتراك في هذا المجلس ، الا أنه سرعان ما انسلخ هؤلاء الأخيرون وكونوا مجلسا خاصا بهم في عام ١٣٥١ وأطلق عليه « مجلس العموم *The House of Commons* » وبذلك أصبح البرلمان الانجليزى يضم مجلسين هما اللوردات والعموم . وسوف يتبادر الى الذهن فوراً ان كلا أعضاء هذين المجلسين يختارون بالانتخاب ، ولكن الحقيقة ان ذلك يصدق على مجلس العموم ، واما المجلس الآخر فان أعضاؤه يختارون بالوراثة أو بحكم مناصبهم ، كما أنه من جهة أخرى نذكر بما سبق أن ذكرناه من أنه حدث تعديل كبير في قوى الأجزاء المكونة للبرلمان بموجب القانون الصادر عام ١٩١١ والذي انتقص الى حد كبير من نصيب مجلس اللوردات من السيادة البرلمانية ، بل لا نجاوز الحقيقة اذا قلنا ان دماء الحياة النيابية تجرى في شرايين مجلس العموم ، وبعبارة أخرى فان هذا الأخير هو حجر الزاوية في البناء الديمقراطى الانجليزى .

وبعد هذا نقسم هذا الفصل الى مبحثين :

الأول : المواطن واختيار الحكومة .

الثانى : وضع السلطة التنفيذية فى البناء القانونى .

المبحث الأول

المواطن واختيار الحكومة

هيئة الناخبين :

مر حق التصويت فى المملكة المتحدة بمراحل عديدة انتهى فيها الى تقرير هذا الحق لكل مواطن بلغ من العمر ٢١ عاما رجلا كان ، أم

امراة^(١) ، ويوجب هذا الحق عن ناقص الاهلية أو عديمها • ومن مجموع هؤلاء المواطنين تتكون هيئة الناخبين ، وتقوم هذه الهيئة باختيار أعضاء مجلس العموم ، وذلك باختيار عدد محدد من بين المرشحين في الانتخابات العامة ، ولا نكون متجاوزين في التعبير اذا قلنا بأن هذه الهيئة تتخذ قرارا بتشكيل للسلطة التشريعية ، ذلك أن العضوين الأخيرين في هذه السلطة وهما مجلس اللوردات والملك ، لا يكونا — كما سبق أن ذكرنا — الا عضوين شرفيين وتخوض الأحزاب السياسية معركة الانتخابات بمرشحين عنها أملا في الوصول الى مقاعد الحكم أو البقاء فيها لفترة أخرى •

الأحزاب السياسية Political Partis وتشكيل الحكومة (٢) :

في الوقت الحاضر تتعدد الأحزاب السياسية في المملكة المتحدة ، الا أن هناك حزبين رئيسيين يتبادلان مقاعد الحكم فيما بينهما ، وهما :

— حزب المحافظين «Conservative Party»

— حزب العمال «Labour Party»

وبناء الأحزاب الرئيسية متشابه ، فهناك رئاسة الحزب وفروعه في الدوائر الانتخابية ، وعملاء للحزب في الأقاليم • وتتقدم الأحزاب للانتخابات بمرشحين عنها ، ولا يكون هؤلاء مرشحون على أساس وجهات نظرهم الشخصية ، بل على أساس اعتناقهم لسياسة الحزب الذي يتبعونه • هذه السياسة التي توضع من أجل اجتذاب أصوات الناخبين ، وكثيرا من هذه الأصوات تذهب لهذا أو ذاك من أجل سياسته التي يعلنها ويروج لها بين الناخبين •

وتتقدم الأحزاب في الانتخابات ببرنامج عمل يتعهد الحزب

Norman Wilson,

(١) انظر في مراحل حق الانتخاب :

The British System of Government 1963, p. 10-12.

(٢) المرجع السابق ص ٢٠ •

بنتفيذه ، اذا ما عهد اليه بمقاليد السلطة ، فهذه الانتخابات تحديد لاتجاهات وميول هيئة الناخبين أو بتعبير أدق هي مؤشر لاتجاهات الرأي العام ، ويعتبر تصويت هذه الهيئة لصالح برنامج معين بمثابة تفويض من الشعب بتنفيذ هذه السياسة التي صوت من أجلها . واذا كان الهدف الظاهر من الانتخابات هو تحديد الاتجاهات السياسية لجمهور الناخبين ، فان الهدف الحقيقي هو اقامة حكومة قوية تتحدد من خلال عملية الانتخابات وتشكل الحكومة وتبقى في الحكم لمدة خمس سنوات وأثناء فترة بقائها هذه تستطيع أن تنفذ خطتها التي أعلنت عنها واستولت بها على أصوات الناخبين ، وبالتالي مقاعد الحكم ^(١) والحزب الذي يفوز بأغلبية المقاعد هو الذي يقوم بتشكيل الوزارة وهذا يجرنا الى الحديث عن السلطة التنفيذية .

المبحث الثاني

السلطة التنفيذية ومدى الالتزام

بحكم القانون

مما لا شك فيه أن الدولة أدق آلة اجتماعية اخترعها الانسان ، لها وظائف عديدة ومتنوعة ، أهمها ، هو المحافظة على أمن المجتمع وسلامته والحرص على ازدهاره ، ويعتق النظام الانجليزي نظرية

(١) ومن الطريف ان الفقيه الانجليزي « ويلسون » يقول في مؤلفه سابق الإشارة اليه ص ٣٨ انه بينما تقبل الأحزاب التفويض من الشعب بتنفيذ سياسته التي أعلن عنها ، فانهم لا يشعرون بالارتباط بتنفيذ هذه السياسة في الواقع العملي ، وضرب لنا مثلين على ذلك ، ونفضل أن نورد كلماته في هذا الخصوص .

«Thus the labour party in its election manifesto in 1950 proposed to nationalise the sugar and cement industries. The labour Government that was returned did not take any steps to put this proposal into effect. At the 1951 general election the conservative undertook if returned to power to restore the university constituencies. Although returned, they did not do so.»

الفصل بين السلطات فتنقسم وظائف الدولة هناك الى سلطات ثلاث رئيسية ، الأولى تشريعية وتختص بسن القوانين التي تسير على مقتضاها الجماعة والثانية قضائية وتختص بتفسير القانون وتطبيقه ، والثالثة تنفيذية ووظيفتها السهر على تنفيذ القوانين ووضعها موضع التنفيذ (١) وما ذكرناه ينطبق على النظام الانجليزي ، وقد سبق أن تعرضنا للسلطة التشريعية (٢) وسوف نتعرض للسلطة القضائية في الموضع المناسب من هذا البحث ولا يتبقى الا السلطة التنفيذية ، فنتحدث عن أعضائها موضحين سلطاتهم ومدى التزامهم بحكم القانون .

الفرع الأول

الملك - رئيس الدولة

التاج هو رئيس الدولة والمسير الأعلى للسلطة التنفيذية ، وهذا المركز نظمه قانون توارث العرش الصادر سنة ١٧٠٠ ، والتعديلات النى أضافها اليه قانون التنازل عن العرش الصادر عام ١٩٣٦ ، ومن مبادئ القانون الدستوري منذ القدم أن « الملك لا يموت أبدا » بل يحل محله وريثه في الحال .

غير أنه في الحقيقة ان كلمة « التاج » كلمة رمزية أكثر منها حقيقية ، ان هذه الكلمة في جوهرها الآن ما هي الا أثر من آثار التاريخ ، وقد بقيت لأنه في وقت ما كانت السلطة كلها محصورة في مجلس الملك ، وذهبت السلطة وبقى الملك ، وليس تاريخ الدستور الانجليزي الا تاريخ استحواذ هيئات وأشخاص آخرين تدريجيا على أجزاء من تلك السلطة حتى ابتلعوها في نهاية الأمر ، ان الوظيفة الحالية للتاج هو أنه غطاء للنظام القانوني ، فاذا أردنا أن نعرف كيف وصل الأمر الى هذا الحد وما هي سلطاته اليوم ، فان ذلك لا يمكن الاجابة عليه الا بعد درس

(١) المرجع السابق ص ٢٣ .

(٢) راجع ما سبق ص ٤٩ وما بعدها .

لسجل القوانين والأحداث التي عاصرتها ، ولكنه يمكن القول بالتأكيد بأن الملك صاحب منصب فخرى أكثر منه حقيقى . ولكن كيف يستقيم ما سبق ذكره ، مع اننا نقرأ أحيانا أن ملك الانجليز يتخذ قرارا بهذا أو بفعل ذلك ؟ ويمكن الاجابة بسهولة عن ذلك بأنه مهما قيل فى هذا الشأن فان ذلك يجب الا يخدعنا ، وعلى الفور يجب أن يجرى البحث عن هو صاحب السلطة حقيقة ، أهو الملك أم أحد وزرائه ؟ وأساس هذه السلطة ان وجدت ، فمن مبادئ الدستور البريطانى الشهيرة ان الملك لا يخطىء أبدا (١) «The king can do no wrong» . واذا كان فى نفس الوقت يجب ألا تكون السلطة التنفيذية استبدادية ، فقد وجب أن يتحمل المسئولية شخص آخر غير الملك ، ومن هنا وقعت المسئولية على وزراء الملك ، لكن هذه المسئولية لا تكون أمام الملك ، ولكن أمام مجلس العموم ، ويمكن تحقيق هذه المسئولية ابتداءا بالسؤال وانتهاء بالاتهام ، وقد ينتهى الأمر بالمحاكمة والحرمان من الحقوق المدنية .

الا أنه اذا كان الملك مجردا من السلطات ، فان له بعض السلطات الاستثنائية ويطلق عليها الانجليز « امتيازات » « Prerogatives » وأهمها فى نطاق القانون الدستورى تعيين الوزراء وقضاة المحكمة العليا ، والقيام بالاتصالات الخارجية ، وذلك يشمل اعلان الحرب وعقد السلام ، والدعوة الى عقد الدورات البرلمانية وحل البرلمان والتصديق على مشروعات القوانين أو رفضها ، ومنح ألقاب الشرف ، والاشراف على ترتيب أمور القوات المسلحة وحق اصدار العفو الشامل .

ولكن حتى هذه الامتيازات الواردة على سبيل الحصر ، لا يستطيع الملك أن يمارسها بنفسه ، بل يمارسها الوزراء المختصون ، وذلك فيما عدا سلطة تعيين الوزير الأول وحل البرلمان ، وحتى هاتان السلطتان فى الواقع مقيدتان فى استعمالهما ، فبالنسبة لتعيين الوزير الأول ، فانه يكون زعيم الحزب الذى فاز بأغلبية المقاعد فى الانتخابات العامة ، أما بالنسبة

(1) The King, Says Black Stone, is not only incarable of duing wong but even of thinking wrong Anson" Law and Custom p. 20.

لحل البرلمان ، فلن العرف الدستوري ينظم هذه المسألة وكل ذلك في النهاية يخضع للمناقشات السياسية ورقابة الوأى العلم (١) .

وقد كان للملك مجلس يسمى بالمجلس الخاص أو المخصوص *The privy council* ولا زال القانون يحكم وجود هذا المجلس . فقد أقر البرلمان في بعض قوانينه ، ان هناك مسائل معينة لا يمكن تأديتها الا بواسطة « مراسيم ملكية » ويتكون هذا المجلس من عدد غير محدد من المستشارين ، وهو يتكون عادة من أعضاء الأسرة المالكة وعليه القوم من رجال القضاء والسياسة والمفكرين ، والوزراء بحكم القانون ، ويستطيع الملك أن يعين أى شخص مستشارا خاصا ، ولكنه لا يستطيع تعيين أحد الأجانب — ونظرا لكبر عدد أعضاء هذا المجلس ، وقد وصل الى ثلثمائة عضو تقريبا ، فإنه لا يدعى بكامل هيئته الى الاجتماع ، وانما يدعى الى الحضور الأعضاء المعنيين . ولهذا المجلس أهمية بالغة ، فالامتيازات القانونية التي للملك في نطاق القانون الدستوري مثل عقد المعاهدات وعلان الحرب لا يباشرها الملك الا في هذا المجلس ، والمجلس الخاص المكون من بعض الوزراء هو في الواقع سلطة تنفيذية لذلك المجلس .

وهنالك امتيازات أخرى في نطاق القانون المدنى تتوفر للتاج بصفته الخاصة أو العامة ، منها بالنسبة لجمال العقود ، ان التاج لا يمكن أن ترفع عليه الدعوى المباشرة على أساس تعلقدى ، بل الواجب على الشخص أن يرجو من الملك بما يسمى « *Petition of Right* » أن يحقق العدل ، وهذا الالتماس يقدم الى وزير الداخلية ، فاذا ما قبل ، فانه بنظر كدعوى عادية ، واذا رفض فانه لا علاج لذلك الا أن يكون سياسيا ، والتاج لا يمكن تنفيذ حكم قضائى عليه الا خيارا ، وليس

(1) «Most of the pregative powers of the Queen are exercised by her Ministers in her name».

لأى خادم من خدامه سواء كان عسكريا أو بحريا أو طيارا أو مدنيا .
حقوقا قابله للتنفيذ ناشئه عن عقد استخدام . أما الأخطاء الخارجة
عن نطاق العقود ، فان الموقف يختلف عما ذكرته ، لأن العرف ان الملك
لا يرتكب الخطأ ، ولذلك فان الأمر الملكي لا يحمى أى خادم من خدام
التاج يقترف خطأ ولو أثناء القيام بواجباته .

وقد سبق أن ذكرنا ان هناك بعض امتيازات للتاج في بعض أنواع
معينة من المنازعات القضائية (١) وهكذا يتضح من بحث الوضع القانوني
لرئيس الدولة ، أنه في الظاهر يتمتع بسلطات واسعة ، ولكنه لا يمارس
هذه السلطات في الواقع ، بل يمارسها نيابة عنه — بحكم القانون —
وزرائه ، وأنه اذا كان له سلطات باقية محددة على سبيل الحصر ، فانه
قد لا يمكن أن يمارسها الا في مجلسه الخاص أو وفقا للعرف والتقاليد
الدستورية .

أما الامتيازات القضائية — فانها حيث توجد — ليست باقية
الا للدفاع عن أسرار تخص أمن الدولة ، أو للحفاظ على القدر
الضروري — لهيبة واحترام « التاج » باعتباره رمزا للسلطة التنفيذية
ورئيسا للدولة .

وهكذا ينتهي الأمر الا أنه لا خوف من المركز القانوني لهذا الرئيس
الرمزي من الافتتات والتعدى على « حكم القانون » فهو كما قيل بحق
رئيس يسود ولا يحكم (٢) .

(١) راجع ما سبق ص ٦٠ .

(٢) وفي هذا يقول استاذنا العميد سليمان الطماوي وهو يصعد شرح
للنظام البرلماني « الفصل بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة » ولقد نشأت
هذه القاعدة أصلا في إنجلترا ، مهد النظام النيابي البرلماني فلقد اضطرت
لإنجلترا الى تقرير هذه القاعدة نظرا لحصانة الملك ولما كانت هذه الحصانة
لا تتفق مع الديمقراطية ، فيما لو مارس الملك سلطانه الفعلية ، فقد تقرر تطبيق
قاعدة أن — الملك — يسود ولا يحكم ، فهو الرئيس الاسمي للدولة ، وباسمه
تمارس جميع الاختصاصات ، ولكنه لا يستطيع أن يتصرف بغيره ، بل لأبد
أن يتحمل أحد الوزراء مسئولية تصرفاته ، وهكذا انتقلت السلطة الفعلية الى =

الفرع الثاني

الوزير الأول والوزراء

سبق أن ذكرنا أن إنجلترا من دول النظام النيابي البرلماني ، ومن مقتضيات هذا النظام أن يمارس السلطة التنفيذية مجلس مكون من عدة وزراء لهم رئيس يطلقون عليه هناك « الوزير الأول » ، كما أن هذا النوع من الحكومة يسمى حكومة مجلس الوزراء Cabinet Government ^(١) وينص القانون على ان الملك يستطيع أن يختار من يشاء ليسند اليه منصب الوزير الأول ، ولكن حقيقة الأمر أن هذا الحق غير قابل للممارسة الفعلية ، فهو أن فعل ودعا من رآه أصح لرئاسة الوزارة ، فان دعوته لن نجد لها صدى في الواقع الا اذا كانت هذه الدعوة موجهة الى زعيم الحزب الذي حصل على أغلبية المقاعد في انتخابات مجلس العموم ، فلا يستطيع شخص آخر من ذات الحزب قبول هذه الدعوة ، لأن هذا يخالف ما أجمع عليه الحزب في شأن ترشيح زعيمه ، ومن جهة أخرى وهذا هو الأهم ان هيئة الناخبين من خلال عملية الانتخابات تصدر في الحقيقة قرارا سياسيا بتعيين الوزير الأول ، فهو رجل الشعب المختار الذي أعطاه الناخبون أصواتهم ، ومخالفة ذلك وقوف ضد الارادة الشعبية تؤدي الى آثارة الرأي العام وهذا بالتأكيد أمر غير مرغوب ويجب تحاشيه لما يحدثه من مضاعفات خطيرة ^(٢) .

وأول عمل للوزير الأول بعد اختياره لرئاسة الوزارة هو تشكيل وزارته من زملائه في الحزب وحزبه فقط ، تلك الوزارة التي سوف يقع

= الوزراء باشراف رئيسهم الذي أطلق عليه تسمية « رئيس مجلس الوزراء » أو « الوزير الأول » السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الاسلامي — دراسة مقارنة طبعة ١٧٣ ص ٤٤٧ ، ٤٤٨ .

(١) انظر في تعريف وشرح حكومة مجلس الوزراء في النظام الانجليزي .

Daalder, Cabinet Releam In Britain, 1914-1963, p. 3.

(2) Wilson, The British System of Government, p. 28.

عليها فيما بعد مسئولية تنفيذ برنامجها ، وتلك المسئولية تتحدد مباشرة أمام البرلمان .

ولقد نشأت قواعد عرفية ثلاثة من خلال التطور تقوم على أساسها الآن حكومة مجلس الوزراء وهي :

١ — تجانس الوزارة وتشكيلها من حزب واحد .

٢ — مسئولية الوزارة أمام البرلمان .

٣ — تعمل الوزارة على التضامن بين أعضائها برئاسة الوزير

الأول (١) .

أما المبدأ الأول فيعنى أن يكون جميع الوزراء من حزب واحد ، وأما المبدأ الثانى فيعنى أن الوزارة إذا انهزمت عند الاقتراع عليها بالثقة في مجلس العموم فان عليها أن تستقيل بكامل هيئتها ، وأما المبدأ الثالث فيعنى أن الوزير الأول يرأس الوزارة ، وأن تصدر القرارات بأغلبية الأعضاء ، فإذا تساوت فيرجح الجانب الذى منه الرئيس ، وقد تسمع أن رئيس الوزراء يؤلف وزارته أو يعين وزيرا أو يفصل وزيرا ، ولكنه من الوجهة القانونية لا حق له فى شىء من ذلك ، وإنما للملك وحده الحق فيه قانونا ، لأن الوزراء هم وزراء التاج ، ولكن الوزير الأول يفعل وحده كل ذلك استنادا الى العرف الدستورى ، وعلى الملك أن يقبل مشورة رئيس وزرائه ، أما صلات الوزراء بعضهم ببعض وبالبرلمان وبأحزابهم ، فلا يقرها القانون مطلقا وإنما يقرها العرف وحده . ويجتمع المجلس عادة مرة أو مرتين كل أسبوعين ومهمة المجلس أساسا تسيير الآلة الحكومية والتأكد من استمرار التعاون بين مختلف مصالحها واعداد التشريعات المقترحة من الحكومة لتقديمها الى البرلمان تمهيدا لاستصدارها ووضع خطة لتنفيذ السياسة العامة للدولة ، تلك الخطة التى يجب أن تعرض على البرلمان ، فهو الرقيب على السلطة التنفيذية . وكل وزير مسئول عن تنفيذ السياسة الخاصة بوزارته ومدى نجاحها ، ومنذ

(١) السلطات الثلاث — سبق — ص ٤٤٨ .

تقررت قاعدة ان « الملك لا يخطيء أبدا » فان الأعمال الملكية تنفذ بواسطة الوزراء المختصين ، وهذا يجعل الحكومة مسئولة عن العقود ، أما المسئولية الوزارية فهي تكون سياسية ، وكل وزير يكون مسئولا أمام مجلس العموم عن كل الاحداث التي تقع في نطاق وزارته الكبيرة منها والصغيرة ، تلك المسئولية التي يمكن ان تنتهي باستقالة الوزير وبالإضافة الى المسئولية الفردية للوزراء كل على حده ، فان هناك مسئولية جماعية تجمع بينهم في مصير مشترك (١) .

ونظرا لأهمية هذا الموضوع فاننا سوف نتحدث عنه أولا ، ثم نتبع ذلك بالحديث عن السلطات الاستثنائية الممنوحة للوزراء .

أولا : المسئولية الجماعية «Collective Responsibility»

المسئولية الجماعية هي أساس من أسس الحكومة الانجليزية ، والحكومة البرلمانية لا تعنى انها حكومة منبثقة عن البرلمان ، بل انها تعنى حكومة تتكون من وزراء قادرين على العمل كفريق واحد لتسيير الحياة اليومية والاداة الحكومية ، وأن يكون هذا الفريق مسئولا عن سلامة هذه الادارة أمام مجلس العموم ، فاذا فشل وأعلن الأخير فقد ثقته بالحكومة ، فانه في هذه الحالة على الوزارة أن تقدم استقالتها ، بكامل هيئتها ويعتبر ذلك من أهم الاعراف الدستورية ، فاذا لم تفعل ، فان مجلس العموم لن يوافق على النفقات العامة ويرفض أى مشروعات تقدم من الحكومة الى المجلس ويصوت ضد المناورات الحكومية داخله ، ويكون ذلك مقدمة لأن تفرق البلاد في حالة من الفوضى والاضطراب ، ولكن يجب ألا يتبادر الى الذهن ان البرلمان مطلق الارادة في سحب ثقته من الحكومة لاجبارها على الاستقالة ، فالقانون قد وازن الأمر وسمح للوزير الأول بحق مضاد وهو حل مجلس العموم واجراء انتخابات جديدة ويكون ذلك بمثابة احتكام الى الشعب في الخلاف الناشب بين المجلس والحكومة ، فاذا ما تمت الانتخابات وأيد المجلس

(1) Hans Daalder, Cobient Reform in Britain p. 4.

الجديد سلفه ، فلا مناص من تقديم الحكومة لاستقلالها الجماعية (١) .

ثانيا : السلطات الاستثنائية للوزراء :

للوزراء سلطات استثنائية تشريعية وقضائية :

(١) السلطة التشريعية للوزراء :

أصبحت ظاهرة التفويض التشريعي سمة مميزة للقانون الانجليزي الحديث ، بعد أن كان الانجليز يتخوفون من تفويض السلطة التنفيذية في وضع قواعد تشريعية ، ويرجع ذلك الا أن الظروف قد أجبرتهم على تغيير نظرتهم ، وكان السبب الرئيسي وراء ذلك هو تدخل الدولة في مجالات النشاط الاقتصادي والاجتماعي لضمان حد أدنى من مستوى المعيشة لكل فرد من أفراد المجتمع ، وعندما صدرت تشريعات البرلمان في هذا المجال ، لم تتضمن سوى مبادئ وقواعد عامة ، حيث ان التنفيذ يحتاج الى دراية وخبرة ، كما أن هناك ظروف متغيرة من وقت لآخر ومن حالة لأخرى سوف تواجه السلطة القائمة بالتطبيق مما يقتضى معه ترك تفصيلات التنفيذ لقواعد تضعها جهة الادارة ، وبعبارة أخرى ، فاننا نقول أنه يكتفى بوضع المبادئ العامة للتشريع على أن تترك التفاصيل التنفيذية للتشريع التفويضي .

ويقوم الوزير المختص باصدار القواعد التنفيذية اللازمة للتشريع الواقع في نطاق اختصاصه .

ولكن مما يجب ذكره في هذا المقام هو أنه يجب ألا تخرج تلك القواعد التنفيذية عن هدف القانون ، وقد تنبه المشرع الى أهمية القواعد التنفيذية في تنفيذ القانون فأصدر قانون الوسائل المشروعة . «The Statutory Instruments Act 1946» .

وخلاصة هذا التشريع ، أن وسائل تنفيذ القانون يجب ألا تكون

(١) للتفاصيل ، انظر نورمان ويلسون — سبق — ص ٣٦٠ وما بعدها ، وانسون ص ١١٠ .

متعارضة مع هدف القانون ، فالوصول الى الغاية يجب ألا تبرره الوسيلة
وبعبارة أخرى فان الوسيلة مثل الغاية يجب أن تكون مشروعة (١) .

(ب) السلطة القضائية للوزراء :

وقد منح البرلمان بموجب القوانين سلطات قضائية للوزراء للفصل
بين أطراف متنازعة ، ولا يعطى القانون لأى منها غير هذا الطريق ومثال
ذلك قانون الصحة العامة الصادر سنة ١٩٤٦ .

«The National Health Act 1946»

فالطبيب الذى يدرج اسمه بالخدمة فى الصحة العامة ، اذا ما ارتكب
خطأ يتعلق بمهمته أبو بوظيفته فانه لا يحاكم الا أمام المحكمة المشكلة
من زملائه فى المهنة ، والتي تشكل بقرار يصدر من وزير الصحة ، وتصل
سلطتها الى حد الطرد من الخدمة .

ولقد كان هذا مثالا للوظيفة القضائية المطبقة بواسطة الوزير
المختص ، ومثل ذلك السلطات الممنوحة لوزير التعليم ووزير الزراعة
..... الخ . وقد كان نمو الوظيفة القضائية للوزير والمحاكم الادارية
ناتج من التشريعات التدخلية لتنظيم مختلف نواحي الحياة العامة ،
وفى ظل مثل هذه التشريعات من المتصور امكانية قيام منازعات بين
المواطنين وبين السلطات العامة ، ولما كانت مثل هذه التشريعات تحتوى
على تفاصيل فنية ، فانه من المتعذر على المحاكم العادية نظر مثل
هذه المنازعات (٢) .

« الفصل الرابع »

مصادر سيادة القانون

Surces of Rule of Law

يتميز القانون الانجليزى بأن مصادره قد احتفظت بخصائصها

(١) للتفاصيل ، انظر نورمان ويلسون ، ص ٤١ وما بعدها .

(٢) للتفاصيل ، انظر المرجع السابق ص ٤٢ .

الأصلية منذ نشأته بما يقارب من قرون سبعة (١) ، فهذه المصادر لم يعترتها التغير فجأة أو طفرة واحدة ، مثلما يحدث عند قيام الثورات ، التي قد تعتمد الى صياغة العلاقات الاجتماعية على نحو جديد ويكون أداتها في هذا المضمار هو التشريع .

وتنقسم مصادر سيادة القانون الى فرعين ، مصادر أصلية ومصادر ثانوية (٢) .

المبحث الأول

المصادر الأصلية

والمصدر الأول والرئيسى لسيادة القانون الانجليزى هو أحكام القضاء ، ثم يأتى التشريع فى المرتبة الثانية .

الفرع الأول

قاعدة السابقة

Precedent

قاعدة السابقة القضائية خصيصة من أبرز خصائص النظام الانجليزى ، التي رسخت وتوطدت تماما ، وهذه القاعدة تعنى أنه يجب على القاضى أن يحكم فى النزاع المطروح وفق ما سبق أن حكم به القضاء فى دعوى مماثلة ، فان لم يجد سابقه فى هذا الخصوص ، فعليه أن يفصل فى الدعوى وفق اجتهاده مقررًا سابقة جديدة فى هذا الخصوص ، ومضيفًا بذلك قاعدة قانونية الى البناء القانونى يلتزم بها القضاء فى الحالات المشابهة فيما بعد ، والالتزام بقاعدة السابقة

(1) «Some branches of our Law are almost entirely the product of the decisions the judges whose reasoned judgements have been reported in various types of law report for close on 700 years».

المرجع السابق ص ٤ .
(٢) جيمس ، المدخل للقانون الانجليزى — سبق — ص ٨ وما بعدها .

أمرا طبيعيا وواجبا عمليا في نظام قانونى مؤسس على أحكام القضاء ، فالسابقة القضائية هي القاعدة القانونية التي يقوم عليها البناء القانونى الانجليزى ، وتبلغ درجة الالتزام حدتها عندما يكون القاضى مجبرا على اتباع سابقة معينة ، مع ان لديه من الأسباب القوية ما يجعله أن يعدل عنها ، وغنى عن التأكيد أن التدقيق صارم ودقيق لهذه القاعدة • وتفسير ذلك أن المحكمة الأدنى تلتزم بأحكام المحاكم العليا ، ويتم التفتيش على أعمال القضاء للتأكد من ذلك فى سائر أنحاء المملكة (١) •

ومما لا شك فيه أنه قد يتبادر الى الذهن ان جميع احكام المحاكم تعتبر سوابق ملزمة ، ولكن ذلك ليس هو الحال ، فان التي تعتبر كذلك هي تلك القاعدة التي سنها القضاء العالى ، وأقصد بذلك على وجه التحديد مجلس اللوردات ومحكمة الاستئناف (٢) ويتكون التنظيم القضائى الانجليزى - شأنه شأن أى نظام قانونى آخر - من محاكم عليا ومحاكم دنيا ، ونجد على رأسها جميعا مجلس اللوردات باعتباره أعلى هيئة قضائية فى انجلترا •

ونظرا لأهمية القضاء الانجليزى ، فقد صنفنا المسابقات القضائية فى مجلدات ضخمة يرجع اليها رجل القانون فى المملكة المتحدة ، كما يرجع رجل القانون فى مجموعة الشرائع اللاتينية الجرمانية الى النصوص التشريعية •

الفرع الثانى التشريع

التشريع هو المصدر الثانى للقانون بعد أحكام القضاء ، وهو يشمل التشريع الصادر عن السلطة التشريعية ، والتشريع الفرعى من

(1) Rupert Cross, Precedent In English Law, 1968. p. 3.

(٢) للتفاصيل : راجع تاريخ قاعدة السابقة ، المرجع السابق ص ١٩ وما بعدها ، وايضا مذكرات الاستاذان دافيد وبرابلى ص ٥٩ وما بعدها •

لوائح ومراسيم والذي يصدر عن هيئات تنفيذية يفوض اليها البرلمان أمر تنظيم بعض المسائل التفصيلية الواردة بالقانون .

ويعتبر التشريع في المملكة المتحدة — حسب النظام الانجليزي — مصدرا ثانيا للقانون ، يكمل المصدر الرئيسي وهو أحكام القضاء ، ولما كان دور التشريع استثنائي ، فان تفسيره يتم بالتزام حدود النص .

الا أنه منذ الحرب العالمية الثانية . وظهر المشاكل التي تحتاج الى حلول تشريعية سريعة ، فقد قام بدور بارز في مجال الاقتصاد الموجه والضمان الاجتماعي والصحة والتعليم والنقل وسواها من النشاطات الاجتماعية . غير أن القضاء لا يزال له الغلبة على التشريع لسيطرة روح المحافظة على رجال القانون الانجليزي . وهذا ما يوحد الباب دون التشريع الانجليزي ليصبح المصدر الأول للنظام القانوني .

المبحث الثاني

المصادر الثانوية

وتنقسم المصادر الثانوية الى قسمين :

• (أ) العرف

• (ب) الفقه

الفرع الاول

العرف

بدأ القانون الانجليزي عادات مستحكمة في القبائل الانجلوسكسونية التي تسكن انجلترا قبل الفتح النورماندي ، ثم تمازجت بعادات القبائل النورماندية في غضون القرن الحادي عشر ، ولما تطورت انجلترا وأصبح المجتمع الانجليزي في حاجة الى مصدر رسمي آخر للقانون ، قامت المحاكم وأخذت تقر العرف وتطبقه تطبيقا واسعا ، الى أن أصبح

القضاء هو المصدر الرسمي للقانون الانجليزي ، فحل بذلك محل العرف ، ثم قام التشريع وأضاف الى القضاء فصارا المصدران الرئيسيان للقانون الانجليزي ، ولذلك فان دور العرف يعتبر دورا ثانويا ويأتى في المرتبة الثالثة •

الفرع الثانى

الفقه

يعتبر الفقه الانجليزي مصدرا استثناسيا للقاضى الانجليزي فى وقتنا الحاضر ، بعد أن كان لا يلقى أى اهتمام من جانب القضاء فى الماضى ، وذلك بخلاف وضع الفقه فى القانون الرومانى الذى كان يعتبر مصدرا من مصادر القانون •

ويرجع هذا التطور الى الاهتمام بتدريس القانون فى الجامعات الانجليزية وظهور المؤلفات القانونية •

ومما يجب التنويه اليه ان آراء الفقه غير ملزمة للقضاء الذى له أن يلجأ اليها عند الضرورة للاسترشاد بها فى تقرير أحكامه (١) •

« الفصل الخامس »

ضمانات سيادة القانون

تقسيم :

من أجل اعلاء حكم القانون فى النظام الانجليزي والوقوف فى وجه السلطان المطلق والارادة المتحكمة والانحراف بالسلطان ، يوجد نوعان من الضمانات أولهما سياسية ولها صور عديدة والثانية قانونية وأمرها موكول الى السلطة القضائية •

(١) جيمس ، المدخل للقانون الانجليزي — سبق — ص ١٧ ، ١٨ •

المبحث الأول

الرقابة السياسية

وأهم صور هذه الرقابة هي اثنتان ، وهي مسئولية الوزارة أمام البرلمان ، والفصل بين السلطات .

أولا : مسئولية الوزارة أمام البرلمان :

انجلترا من الدول ذات النظام البرلماني ، بل أنها الموطن الأول للنظام كما هو معروف ، ومن الأركان الأساسية لهذا النظام وجود وزارة مسئولة أمام البرلمان ، وتخلص هذه المسئولية في أنه إذا اختلفت الوزارة مع البرلمان على مسألة من المسائل ، فإن الأمر قد ينتهي الى الاقتراع بالثقة على سياسة الوزارة بأكملها ، أو على سياسة وزير من وزرائها ، ولا يختلف الأمر في الحالين إذا ما خرجت نتيجة التصويت ضد الحكومة في مجلس العموم ، ويتعين على الحكومة في هذه الحالة أن تقدم استقالتها بالكامل ، فالمسئولية تضامنية بين الوزراء ، فإذا أخل أحدهم ، استقال جميعهم ^(١) — لذلك تحرص الوزارة على العمل في نطاق الصالح العام والقانون ، والا أجبرت على التخلي عن مقاعد الحكم .

وقد يتقدم مواطن أو مواطنون بشكوى الى أعضاء مجلس العموم ويا حبذا لو كانت لأحد نواب المعارضة ، فقد تجر هذه الشكوى الوزير المعنى الى سؤال أو استجواب أو تحقيق ، فإذا كانت هناك مخالفة للقانون فأن أمرها سوف يفتضح ويتم التشهير بالحكومة ، وهذا ما تحاول الحكومة دائما أن تتلاشاه وذلك بمطابقة تصرفاتها لحكم القانون .

ثانيا : الفصل بين السلطات :

إذا كانت نظرية الفصل بين السلطات تنتسب في العصر الحديث

(١) القانون الدستوري والأنظمة السياسية للدكتور عبد الحميد متولى —

الى المفكر الفرنسى « مونتسكييه » حيث عرض النظرية عرضا مفصلا فى كتابه « روح القوانين » مناديا بضرورة الفصل بين السلطات السياسية الثلاث ، فان أول من نادى بها هو الفيلسوف الانجليزى «جون لوك»^(١) .

ووجهة نظر المشايعيين لهذا المبدأ ترى ضرورة الأخذ به ، لأنه لو استأثرت بالسلطة هيئة واحدة لأدى ذلك الى الاستبداد والتحكم . فاذا كان لكل مجتمع وظائف ثلاث تنفيذية وتشريعية وقضائية ، فانه اذا ما قدر للسلطة التنفيذية مثلا ان تستأثر بالسلطات ، فسوف يحل الاستبداد محل حكم القانون .

ويأخذ النظام السياسى فى انجلترا بمبدأ الفصل بين السلطات كضمانة جوهرية لسيادة القانون ، فالبرلمان يختص بوضع القوانين والسلطة التنفيذية تقوم بتنفيذه من أجل تسير العمل اليومى لجهات الدولة . وليس الفصل جامدا بين هاتين السلطتين ، بل ان هناك توازنا وتعاوننا فيما بينهما^(٢) . أما التوازن فيتأتى فى حق البرلمان فى التصويت ضد الحكومة واسقاطها ، يقابله حق للحكومة فى ذلك وهو طلب حل البرلمان والرجوع الى الشعب ليكون الحكم والفيصل فى المسألة المتنازع عليها .

اما مظاهر التعاون فهو وجود اتصال بين هاتين السلطتين فالوزراء حق الدخول فى البرلمان والأشتراك فى جلساته ومناقشاته ، ومن جهة أخرى فان للحكومة حق تقديم مشروعات القوانين الى البرلمان لاصدارها ، كما أن لها دعوة البرلمان الى الانعقاد وحق تأجيله . كما أن للبرلمان حق تشكيل لجان للتحقيق فى أعمال السلطة التنفيذية المشكوك فيها أو المطعون عليها ، هذا بالاضافة الى توجيه الأسئلة والاستجابات للوزراء .

(١) المبادئ الدستورية العامة للدكتور محمود حلمى ، الطبعة الثالثة ص ١٩٢ ، ١٩٣ .

(٢) للتفاصيل فى هذا الموضوع راجع :

Wade & Philips, Const Law, p. 23-31.

أما السلطة القضائية فهي مستقلة ولها ميزانية مستقلة وليست لها علاقة بالسلطتين الأخرتين على الاطلاق فهي تقف على الحياد من أجل تطبيق القانون وسيادة القانون .

ولقد يقول قائل ، بأن السلطة التنفيذية في النظام الانجليزي هي التي لها العلو على السلطتين الأخرتين فالحزب لم يعتلى الحكم الا بعد حصوله على الأغلبية اللازمة في مجلس العموم ، وهذه الأغلبية ملزمة بأن تساند السلطة التنفيذية فهما أعضاء في حزب واحد (١) ، ولكننا نقول ان صح ذلك في بعض الأحيان ، فانه لا يصح في كل الأحيان . وخاصة في المسائل الهامة على الصعيد الوطني والتي يضع فيها الجميع مصلحة الوطن فوق كل اعتبار ، فلقد رأينا في النظام الانجليزي اختلاف الحكومة مع البرلمان ، ويصوت الأخير بعدم الثقة ضد الحكومة ، فتأجأ الأخيرة الى سلاح الحل ويتم الاحكام الى الشعب الذي قد يخذل الحكومة ، وهكذا يعمل مبدأ الفصل بين السلطات أثره في سيادة القانون ، فاذا خرجت السلطة التنفيذية عن حكم القانون يردّها القضاء الى جادة المشروعية ، كما أن السلطة التشريعية لا تستطيع أن تتجاوز ما هو معقول والا اختلفت مع الحكومة وكانت الكلمة العليا في هذا الأمر للشعب .

ثالثا : أجهزة الاعلام :

لا شك أن أجهزة الاعلام بوسائلها المختلفة (اذاعة — تليفزيون صحافة) لها دور في تأكيد سيادة القانون .

وتتمتع أجهزة الاعلام في المملكة المتحدة بالحرية الكاملة ، فبيوت النشر ودور الصحافة مملوكة للأفراد ، أما هيئة الاذاعة البريطانية

(١) فأحيانا نجد الرجحان في جانب الوزارة ، ويحدث ذلك حين تكون السلطة الفعلية في يد الوزارة ، وحين تكون الوزارات مستندة الى حزب قوى منظم احرز الأغلبية في البرلمان ، ذلك هو الشأن في إنجلترا منذ عهد فيكتوريا حتى اليوم . حتى ان النظام البرلماني يطلق عليه هناك « حكومة الوزارة » .
دكتور عبد الحميد متولى ، المرجع السابق ص ٣٢١ .

فلا سلطان للحكومة عليها ، وهي مستقلة عنها تماما ، فالاعلام مع شعب ناضج ملم بحقوقه السياسية أصبح سلطة يخشاها الحكام جميعا على حد سواء ، وأصبح فضله لا ينكر ، فانه اما أن يمنع من تسول له نفسه انتهاك القانون ، واما أن يسلط الأضواء بعد وقوع الأخطاء فيوقف الانتهاك ويثار الأمر أمام القضاء لتوقيع العقاب .

المبحث الثاني

الرقابة القضائية

تتبع المملكة المتحدة نظام القضاء الموحد ، فالسلطة القضائية ولاية كاملة للفصل في جميع أنواع المنازعات ومن بينها المنازعات التي تقع بين الأفراد والادارة (١) .

وفي هذا المقام نود أن نوضح الى أن هناك خصيصة أساسية لهذا النظام ، وهي ان الدعوى لا ترفع على الادارة لمخالفتها للقانون باعتبار ان الموظف التابع لها قد ارتكب الخطأ أثناء تأدية وظيفته وبسببها ، بل انه على المتضرر أن يختصم في دعواه الموظف المختص مباشرة ، فالقاعدة هي عدم مسؤولية الادارة عما يسببه موظفها من أضرار للغير . وهذا الأمر يرجع الى عاملين ، أولهما ، افتقاد قانون ادارى بالمعنى المتعارف عليه في القارة الأوروبية مسؤولية الادارة دون الموظف ، وثانيهما ، انه اذا تقرر اختصام الادارة ، فانه بالتالى يجب اختصام الملك وهذا أمر غير وارد في النظام الانجليزي لأنه يتعارض مع قاعدة دستورية مؤداها ان الملك لا يخطئ أبدا .

الا أن البرلمان يمكنه بواسطة نصوص تشريعية أن يورد استثناءات على المبدأ المتقدم وفقا لما تمليه اعتبارات الحياة العملية ، ونذكر على سبيل المثال في هذا المجال التشريع الذى صدر في عهد جورج الأول

(١) وللتفاصيل في السلطة القضائية في النظام الانجليزي ، راجع :
R. M. Jackson, The Machinery of Justice in England, 7ed, Page 34è

(١٧١٤ — ١٧٢٧) والذي أعفى الكونستبلات من مسئوليتهم عن الخسائر التي تحل بالأرواح أثناء تأدية واجبهم بفض المظاهرات وكذلك أيضا قانون حماية السلطة العامة .

«The Public Authorities Protection Act 1893».

وهو يشمل كافة الموظفين والغرض منه تحديد المدة التي يمكن خلالها رفع الدعوى على الموظف المخطئ أو المقصر ، وقد حددها القانون بستة أشهر ، فاذا لم يرفع الشخص الذي تضرر من الموظف دعواه في خلال المدة المحددة ، سقط حقه في رفع دعوى الالغاء وتبخر حقه في الحصول على تعويض ، فالشرط شكلي متعلق بقواعد الاجراءات وفواته يستتبع عدم قبول الدعوى .

وتأسيسا على ما تقدم فان على المواطن الذي تجور عليه الادارة بقرار مخالف للقانون أن يلجأ الى القضاء طالبا الغاءه مختصا شخصا بذاته هو ذلك الموظف المختص .

وإذا كان الأمر قد اختلف بالنسبة الى طرفي الخصومة في نزاع الادارة مع الأفراد عما عليه في القارة الأوربية . فان الأمر يختلف أيضا بالنسبة لسلطة القضاء في هذا الخصوص ، فيجب الا يتبادر الى الذهن ان سلطة القضاء تنتهي عند حد الغاء القرار ، بل له أن يتجاوز ذلك الى اصدار أوامر تبين للموظفين القيام بعمل معين أو الكف عن عمل معين .

— للمحكمة أن تأمر الموظف بعمل معين أو اجراء معين .
«Writ of Mandamus»

— للمحكمة أن تأمر الموظف بالكف عن عمل من الأعمال .
«Writ of Prohibition»

— للمحكمة أن تأمر بوجوب تعديل قرار معين أو الغاء قرار معين .
«Writ of Certiorary»

— للمحكمة أن تأمر بالافراج عن شخص معين مقبوضا عليه لما نص عليه القانون .

وغنى عن الذكر ان هذا مخالف تماما لنظام القضاء الادارى فى القارة الأوروبية وما قلناه عن رقابة الالغاء ينطبق على قضاء التعويض ، فيجب أن يواجه المواطن دعواه ضد الموظف المسئول المستوجب فعله الضرر للتعويض ، فالدولة ليست ملتزمة بدفع تعويض للأفراد ، فالملك — كما سبق أن ذكرنا — لا يمكن أن يخطئ ، كما أنه أيضا لا يمكن أن يقترف الاثم او يفكر فيه •

وهذا هو المفهوم الانجليزى الذى استقر فى الازهان من خلال التطور السياسى للمجتمع الانجليزى •

تقدير مبدأ سيادة القانون فى النظام الانجليزى :

يبقى علينا الآن تقييم مبدأ سيادة القانون فى النظام الانجليزى ، ما هى مزاياه ، وما هى عيوبه ، وهل يؤدى دوره كما ينبغى ؟ وماذا ينتظر له فى المستقبل ؟

نستخلص من عرضنا السابق القول بأن حكم القانون فى وقتنا الحاضر أمر لاشبهه فيه فى النظام الانجليزى • فالمواطن هناك يتمتع بقدر وافر من الحرية والكرامة والمساواة أمام القانون • والحق أنه وان كان النظام هارما ضد الاخلال بالأمن المادى للمجتمع ، فان هذا الأمر يوازئنه من جهة أخرى حرية التعبير ، والحياة السياسية تسمح للفرد أن يعتنق الفلسفة التى يرغبها وان يدعو للسياسة التى ترضيه ولو عارض النظام السياسى القائم ودعا الى هدمه من أساسه ، فحرية الفكر والعقيدة بالاضافة الى الحقوق والحريات الأساسية الأخرى مكفولة تماما للمواطن الانجليزى •

وإذا كان للبرلمان سلطان مطلق من الناحية النظرية ، ذلك أنه يعتبر جمعية تأسيسية وهيئة تشريعية فى وقت واحد ، وبالتالي فلا قيود عليه تحد من حرته فى التشريع ، وله أن يصدر من القوانين ما يقيد به الحريات ويصادر به الحقوق ، شأنه فى ذلك شأن أى حاكم طاغية مستبد

أرادته القانون . فانه من الناحية العملية لا يستطيع البرلمان أن يفعل ذلك حيث إن الضمانات السياسية تقف حاجلاً دون انحرف البرلمان ولقد أثبتت هذه الضمانات فاعليتها وجدواها حتى وقتنا الحاضر .

— فالحزب الظافر في الانتخابات يسعى بعد أن يتسلم مقاليد السلطة الى أن يتعرف على اتجاهات الرأي العام بصفة عامة حتى يظل محتفظاً بجذوره الشعبية خشية فقد السلطان في أول جولة انتخابية قادمة ، والالتزام بحكم القانون في تصرفات الادارة خشية استقلال المعارضة ومحولة اسقاط الحكومة .

— هناك تقليد في المجتمع الانجليزي يقضى بأن التغييرات الأساسية في المجتمع لا تكون عن طريق التشريع الصادر من البرلمان مباشرة ، بل ان ذلك لا يتم الا بعد المناقشة على الصعيد الوطني ، وتحديد اتجاهات الرأي العلم ، حيث لا يستطيع البرلمان أن يصدر قانوناً على خلاف الارادة الشعبية .

— يقوم النظام السياسي على وجود معارضة سياسية من حزب أو أحزاب أخرى تسعى للوصول الى الحكم عن طريق الهجوم المتواصل على الحكومة بكثف أخطئها وتجاوزاتها ، مع وجود أجهزة اعلام حرة وقوية تمثل كافة الاتجاهات والقوى السياسية وتسعى الى الكثف عن أخطاء الحكومة وتجاوزاتها ، ويعرف الحزب الحاكم دور المعارضة وهجومها المتواصل من أجل الوصول الى كراسي الحكم ، فتجتهد الى أن تلتزم الحكومة بحكم القانون .

— وأخيراً يجب ألا ننسى ان التوازن السياسي في انجلترا بين السلطات أمر يتعلق به الشعب ويعيش في وجدانه ، فلقد تعلموا من خلال تاريخهم السياسي الطويل ان الاستحواذ على السلطة أدى الى الاستبداد ، فالتوازن يحرص عليه الجميع ومن شأنه تقييد سلطة البرلمان .

والخلاصة في هذا الأمر أنه وإن كان يوجد في إنجلترا نصوص دستورية تحمي الحريات والحقوق الأساسية للمواطن وتحدد العلاقة بين السلطات • فالدستور الانجليزي هو — كما ذكرنا — دستور مرن يتبع في شأن تعديل قواعده والغائها ، ما يتبع في شأن التشريع العادي الصادر من البرلمان ، ومن شأن هذا كله أن يصبح البرلمان صاحب سيادة ، مطلق السلطان وإذا كانت الضوابط السياسية على سلطة البرلمان قد أثبتت نجاحها حتى الآن وأقامت توازنا بين السلطات ازدهر في ظلها مبدأ « سيادة القانون » • إلا أن توافر هذه الضمانات هو أمر في عالم الغيب • فالمجتمع الانجليزي رغم ما هو معروف عنه بأنه محافظ بطيء التغيير يتعلق بتراثه وتقاليده ، لم ينجو مما أصاب المجتمعات البشرية المعاصرة من قلق وتوتر نتيجة تصارع الفلسفات والمصالح • مما يخشى منغيبته مستقبلا على سيادة القانون • فلضمان استمرار الضوابط السياسية على سلطة البرلمان المطلقة يتعين أن تظل جميع الظروف والعناصر السياسية التي يقوم عليها المجتمع الانجليزي باقية على ما هو عليه •

ويبقى السؤال : أليس من الأفضل وجود قواعد دستورية جامدة تضمن الحقوق والحريات الأساسية للإنسان تحفظ له حريته وكرامته بمنأى عن عصف الحياة السياسية وصراعاتها ؟