



An Analysis of the Powers of the Monarch in the United Kingdom

 Pouria Fakhimi  / MA in Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran

IRLPoorya@gmail.com

Firooz Aslani / Associate Professor, Department of Public Law, University of Tehran aslanif@ut.ac.ir

Milad Asghari / MA in Law, Tarbiat Modares University milad.asghari@modares.ac.ir

Received: 2024/11/11 - Accepted: 2025/03/12

Abstract

The system of constitutional monarchy is founded on three basic principles: firstly, in this system, the political power of the monarch is conditional upon and constrained by law; the rule of law and legal institutions have replaced personal sovereignty. Secondly, in a constitutional system, legislative powers do not fall within the purview of the monarch but are delegated to a parliament composed of the people's representatives. Thirdly, the executive powers of the king are delegated to a prime minister or a council of ministers who are responsible for their actions and decisions to the people's representatives, ensuring the optimal flow of popular sovereignty. Consequently, in a monarchical system where the above three principles are observed, the king, as the head of state, gains entirely ceremonial powers and a purely symbolic role. Since the United Kingdom has a constitutional monarchy system, it is often claimed that the British monarch holds a purely ceremonial and symbolic role in the country's political system. This article, using library resources and a descriptive-analytical method, aims to examine and analyze the aforementioned claim regarding the position and powers of the British monarch. The investigations conducted in this article indicate that the British monarch possesses powers that violate the three aforementioned principles concerning constitutional monarchy systems; therefore, the claim of this position being ceremonial and symbolic in the UK political system does not appear entirely accurate and is subject to challenge and critique.

Keywords: British King, monarchical system, British Monarch, constitutional monarchy, semi-constitutional monarchy

نوع مقاله: پژوهشی

واکاوی اختیارات مقام سلطنت در انگلستان

IRLPoorya@gmail.com

aslanif@ut.ac.ir

milad.asghari@modares.ac.ir

پوریا فخریمی  کارشناسی ارشد حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

فیروز اصلانی / دانشیار گروه حقوق عمومی دانشگاه تهران

میلاذ اصغری / کارشناسی ارشد حقوق دانشگاه تربیت مدرس

دریافت: ۱۴۰۳/۰۸/۲۱ - پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۲۲

چکیده

نظام سلطنت مشروطه بر سه اصل اساسی استوار است: اولاً در این نظام قدرت سیاسی مقام سلطنت، مشروط و مقید به قانون است. در این نظام حاکمیت قانون و نهادهای قانونی جایگزین حاکمیت شخصی شده است؛ ثانیاً در نظام مشروطه اختیارات تقنینی در حیطه اختیارات مقام سلطنت نیست، بلکه به مجلسی متشکل از نمایندگان مردم واگذار شده است؛ ثالثاً در نظام مذکور اختیارات اجرایی پادشاه به نخست‌وزیر یا هیئت وزیرانی واگذار شده است که مسئول اقدامات و تصمیمات خود در برابر نمایندگان مردم هستند تا حاکمیت مردم به بهترین شکل جریان یابد. نتیجتاً در نظام سلطنتی که سه اصل فوق رعایت شود، پادشاه به‌عنوان رئیس کشور اختیاراتی کاملاً تشریفاتی و نقشی تماماً نمادین پیدا می‌کند. از آنجاکه کشور انگلستان دارای نظام سلطنت مشروطه است، اغلب مدعی‌اند مقام سلطنت انگلستان نقشی کاملاً تشریفاتی و نمادین در نظام سیاسی این کشور دارد. در این نوشتار با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و روش توصیفی تحلیلی قصد بررسی و واکاوی ادعای مطروحه نسبت به جایگاه و اختیارات مقام سلطنت انگلستان را داریم. بررسی‌های انجام‌شده در این نوشتار نشان می‌دهد که مقام سلطنت انگلستان از اختیاراتی برخوردار است که سه اصل پیش گفته در خصوص نظام‌های سلطنت مشروطه را نقض می‌کند؛ از این‌رو ادعای تشریفاتی و نمادین بودن این مقام در نظام سیاسی انگلستان چندان صحیح به نظر نمی‌رسد و قابل خدشه و ایراد است.

کلیدواژه‌ها: پادشاه انگلستان، نظام سلطنتی، مقام سلطنت انگلستان، سلطنت مشروطه، سلطنت نیمه‌مشروطه.

نظام سلطنتی قدیمی‌ترین نوع نظام سیاسی در تاریخ است؛ نظامی که در آن پادشاهان از قدرت مطلق برخوردار بودند، هیچ محدودیتی در اعمال قدرتشان وجود نداشت و در برابر هیچ شخص یا نهادی پاسخگو و مسئول نبودند (پروین و اصلانی، ۱۴۰۱، ص ۱۵۲-۱۵۷). با گذشت زمان و افزایش ظلم، ستم و خودکامگی پادشاهان مبارزاتی علیه قدرت مطلق آنها در سراسر جهان شکل گرفت. در پی این مبارزات بود که پادشاهان به تدریج برخی اختیارات خود را به نفع مردم از دست دادند و در نتیجه نظام‌های سلطنت مشروطه در سده هجدهم میلادی ایجاد شدند. به‌طور کلی نظام مشروطه به معنای ابتدای نظام سیاسی بر قانون برآمده از اراده مردم، به‌منظور محدودسازی و تقیید قدرت سیاسی است (راسخ، ۱۳۹۹، ص ۱۸۶).

نظام‌های مشروطه از سه ویژگی اساسی برخوردارند: اول اینکه در این نظام‌ها قدرت سلطنت مشروط و مقید به قانون است. در واقع نظام مشروطه به معنای گذر از حاکمیت پادشاه به حاکمیت قانون و نهادهای قانونی است (قاضی شریعت پناهی، ۱۴۰۰، ص ۱۸۵)؛ دوم اینکه در این نظام سیاسی اختیارات تقنینی پادشاه به مجلسی متشکل از نمایندگان مردم واگذار می‌گردد؛ چراکه حاکمیت قانون بدون واگذاری اختیار وضع قانون به مردم موجب نقض غرض است؛ نهایتاً آنکه در نظام سلطنت مشروطه اختیارات اجرایی پادشاه به نخست‌وزیر یا هیئت وزیرانی واگذار می‌گردد که در برابر نمایندگان مردم مسئول اقدامات و تصمیمات خود هستند تا از این طریق نظارت غیرمستقیم مردم بر آنها میسر باشد. واضح است در نظام سلطنتی که از سه ویژگی پیش گفته برخوردار باشد، مقام سلطنت نقشی کاملاً تشریفاتی پیدا می‌کند و از قدرت سیاسی مؤثری برخوردار نیست؛ چنان که در پادشاهی مشروطه بلژیک و اسپانیا وضع بدین منوال است (Tridimas, 2021, p. 433-434).

بنابر ادعای نویسندگان، کشور انگلستان در حال حاضر از نظام سلطنت مشروطه برخوردار است؛ از این رو گفته می‌شود در انگلستان نیز مانند هر سلطنت مشروطه دیگری، وظیفه و کارکرد مقام سلطنت صرفاً جنبه نمادین و تشریفاتی پیدا کرده است و اغلب پادشاه انگلستان را فاقد قدرت سیاسی مؤثر می‌دانند (قاضی شریعت پناهی، ۱۴۰۰، ص ۴۸۲؛ عباسی لاهیجی، ۱۴۰۱، ص ۵۳؛ هریسی نژاد، ۱۴۰۱، ص ۶۱؛ مدنی، ۱۳۷۹، ص ۱۳۳؛ عمید زنجانی، ۱۳۸۴، ص ۱۱۰ و ۱۱۱؛ شیخ‌الاسلامی، ۱۳۸۰، ص ۶۷؛ ال‌مدکس، ۱۳۸۴، ص ۱۵۵). در این نوشتار قصد بررسی و واکاوی ادعای پیش گفته نسبت به جایگاه مقام سلطنت انگلستان در نظام سیاسی این کشور را داریم. قصد پاسخ به این پرسش را داریم که آیا نظام سیاسی انگلستان بر سه اصل فوق بنا شده است تا بتوان ادعا کرد پادشاه آن از اختیارات تشریفاتی و نقشی نمادین برخوردار است یا خیر؟ اگر بتوان نشان داد پادشاه انگلستان از اختیاراتی برخوردار است که هر سه این اصول را نقض می‌کند یا حداقل به آنها خدشه وارد می‌کند،

آنگاه می‌توان ادعای پیش گفته در مورد اختیارات پادشاه انگلستان را محل تردید دانست.

این نوشتار از چند جهت دارای نوآوری است: اول آنکه در پی اصلاح رویکرد ناصحیحی است که نسبت به جایگاه و اختیارات مقام سلطنت انگلستان در میان نویسندگان ایران وجود دارد. همان‌طور که پیش‌تر هم اشاره شد اغلب معتقدند این مقام در انگلستان کاملاً جنبه تشریفاتی و نمادین دارد؛ دوم آنکه ضمن بررسی موضوع اصلی نوشتار، به برخی اختیارات مقام سلطنت انگلستان اشاره می‌شود که در ادبیات حقوقی ایران کمتر بدان‌ها توجه و اشاره شده است. از آنجایی که تا به حال پژوهش مستقلی در این خصوص صورت نگرفته است، انجام این پژوهش و اصلاح رویکرد ناصواب رایج ضروری می‌نماید. برای پاسخ به پرسش اصلی نوشتار لازم است در قسمت اول اصول اساسی نظام سلطنت مشروطه بررسی شود تا معیاری برای سنجش نظام سیاسی انگلستان قرار گیرد؛ سپس در قسمت دوم به بررسی وضعیت نظام سیاسی انگلستان خواهیم پرداخت.

۱. اصول نظام سلطنت مشروطه

با ملاحظه تاریخ، از آغاز تا قرن هجدهم میلادی درمی‌یابیم که جز در موارد استثنایی نظام سیاسی غالب در بیشتر نقاط جهان، نظام سلطنتی بوده است. به‌طور کلی نظام سلطنتی نظامی است که در آن «پادشاه قدرت را از طریق فتح و ظفر به‌دست می‌آورد و در فرزندان خود موروثی می‌کند یا اینکه خود بر اساس اصل وراثت به قدرت رسیده است» (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۵، ص ۲۳۹). این نظام با مفهوم وراثت پیوند خورده است و سلطنت همچون حقی مالکانه به ورثه پادشاه منتقل می‌شود. در طول تاریخ برای نشان دادن مشروعیت این نوع نظام از مفاهیمی چون مشیت الهی، فره ایزدی و نظایر آن بهره‌گیری شده است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۸، ص ۹۶). نظام سلطنتی در سیر تکامل خود سه مرحله تحول را سپری کرده است:

در ابتدا نظام‌های سلطنتی به‌صورت مطلق جریان داشتند. در این نظام‌ها پادشاه فاعل مختار بود و کلیه قوای سیاسی اعم از مقننه، مجریه و قضائیه را به‌صورت کامل در اختیار داشت و در تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات خود کاملاً آزادانه عمل می‌کرد و مانعی در راه اعمال قدرت او وجود نداشت (Sawicka, 2000, p. 108). به‌طور کلی می‌توان گفت سلطنت مطلقه از دو ویژگی اساسی برخوردار است: اول آنکه در این نظام، پادشاه از تمام اختیارات تقنینی، اجرایی و قضایی برخوردار است و تمام قدرت سیاسی را به تنهایی در اختیار خود دارد (موسی‌زاده، ۱۳۹۹، ص ۱۰۳)؛ دوم اینکه پادشاه در مقام اعمال قدرت در برابر هیچ قانون، شخص یا نهادی پاسخگو و مسئول نیست و هیچ مانعی بر سر اعمال این اختیارات وجود ندارد (پروین و اصلانی، ۱۴۰۱، ص ۱۵۶). البته در طول تاریخ کمتر نظام سلطنتی یافت می‌شود که پادشاه هر آنچه خواست انجام دهد و در برابر هیچ شخصی پاسخگو نباشد؛ چراکه پادشاهان برای حفظ و تثبیت موقعیت خود همیشه ناگزیر به رعایت منافع

گروه‌های ذی‌نفوذ و قدرتمند بوده‌اند؛ چنان‌که در انگلستان پادشاهان همیشه سعی در حفظ رضایت روحانیان و اشراف داشته‌اند؛

مرحله دوم تحول نظام سلطنتی، «سلطنت محدود» است. در صورتی‌که پادشاه صرفاً برخی از اختیارات خود را، متعاقب حوادث تاریخی، به اشراف، نجبا یا مردم واگذار کند، و قدرت پادشاه در تصمیم‌گیری به وسیله این گروه‌ها محدود شود، سلطنت محدود به وجود می‌آید (قاضی شریعت پناهی، ۱۴۰۰، ص ۴۸۰). البته برخی سلطنت محدود را مرحله‌ای مجزا از تحولات مربوط به نظام سلطنتی نمی‌دانند و آن را نوعی نظام سلطنت مشروطه تلقی می‌کنند (جعفری لنگرودی، ۱۳۴۶، ص ۳۶۳ و ۳۶۴)، اما می‌توان سلطنت محدود را مرحله‌ای پیش از سلطنت مشروطه دانست. در طول تاریخ موارد متعددی وجود دارد که پادشاهان از طریق سازکار خود محدودیتی جهت اقتناع افکار عمومی و افزایش مقبولیت خود نزد مردم و حفظ رضایت گروه‌های ذی‌نفوذ و قدرتمند، برخی اختیارات خود را به آنها واگذار کرده‌اند. صدور «منشور کبیر» انگلستان در سال ۱۲۱۵ میلادی از این قسم است. طبق این منشور پادشاه انگلستان متعهد شد بدون رضایت شورای کبیر متشکل از اشراف و روحانیان، مالیاتی وضع نکند و اینکه شورا حق پیشنهاد دادن قوانین مالیاتی را به پادشاه داشته باشد (برادلی و اوینگ، ۱۳۸۵، ص ۳). بنابراین در سلطنت محدود پادشاه همانند سلطنت مطلقه از اختیارات مطلق برخوردار است و فاقد مسئولیت در برابر نهاد یا شخص خاصی می‌باشد، اما صرفاً برخی از اختیارات خود را به گروه خاصی از مردم یا اشراف واگذار می‌کند؛

اما مرحله آخر از تحول نظام سلطنتی، «سلطنت مشروطه» است که خود از سه اصل اساسی تبعیت می‌کند: اولین و مهم‌ترین اصل این نظام محدودیت و مشروطیت قدرت سلطنت از طریق قوانین برآمده از اراده مردم است. سلطنت مشروطه نظامی است که در آن محدودیت‌هایی قانونی در اعمال قدرت سیاسی پادشاه وجود دارد (موسی‌زاده، ۱۳۹۹، ص ۱۰۳). پیدایش این اصل ریشه در تحولات فکری سده شانزدهم میلادی دارد. در این دوره از منظر انسان‌شناسی این نگاه حاکم شد که انسان مطلقاً موجودی خطاکار است و لذا اگر در رأس قدرت هم قرار گیرد حاضر است برای تأمین منافع خود دست به هر ظلم و ستمی علیه دیگران بزند؛ از این رو نسبت به حکومت‌هایی که با محوریت قدرت فردی یا شخصی تشکیل می‌شدند همانند نظام‌های سلطنتی که در آن پادشاه از تمام قدرت سیاسی برخوردار بود، این نگاه ایجاد شد که همیشه امکان ظالمانه و مستبدانه بودن این نوع حکومت‌ها وجود دارد. بر مبنای همین نگاه به انسان و نظام‌های سلطنتی بود که به تدریج این اندیشه رواج یافت که باید از حاکمیت فردی و شخصی به سمت حاکمیت قوانین و نهادهای سیاسی برآمده از آن گذر نمود. به بیان دیگر، در پی این تحول فکری، اندیشه جایگزینی حاکمیت قانون و نهادهای سیاسی برآمده از آن، به‌جای حاکمیت پادشاهان به وجود آمد (قاضی شریعت پناهی، ۱۴۰۰، ص ۱۸۵). حاکمیت قانون و نهادهای

سیاسی به‌جای حاکمیت اشخاص این ویژگی را دارد که قدرت سیاسی را از حالت شخصی و دلخواهی خارج می‌کند و آن را در چارچوب مشخصی قرار می‌دهد تا حاکمان نتوانند خارج از آن اقدامی کنند؛ از این‌روست که گفته می‌شود بهترین شکل حکومت این است که فرد حاکم در آن تابع قوانین باشد (Kelly, 1999, p. 282). همچنین در کنار این تحول نگرش در زمینهٔ انسان‌شناسی، از نظر سیاسی نیز این اندیشه غلبه یافت که حاکمیت متعلق به مردم است. از آنجاکه در این سده باور بر آن بود که تمام انسان‌ها با یکدیگر برابرند، لذا در جمع انسان‌های برابر حاکمیت یک فرد بر دیگران منطقی جلوه نمی‌کرد. حاصل تحولات فکری مذکور، شکل‌گیری جنبش قانون اساسی در سده‌های هفدهم و هجدهم میلادی با هدف محدودسازی قدرت پادشاهان بود (جلالی و یآوری، ۱۴۰۰، ص ۸۷). در این میان برخی نظام‌های سلطنتی مانند نظام سلطنتی فرانسه کاملاً از میان رفتند و جای خود را به نظام‌های جمهوری دادند و برخی دیگر از نظام‌های سلطنتی مانند نظام سلطنتی اسپانیا و بلژیک با پذیرش قانون اساسی ناشی از ارادهٔ مردم و از دست دادن برخی اختیارات خود به نفع مردم همچنان موجودیت خود را حفظ نمودند. بنابراین با نظر به اصل اول می‌توان نظام سلطنت مشروطه را چنین تعریف کرد که «مشروطیت به معنای ابتدای نظام سیاسی بر قانون، به‌منظور محدودسازی و تقیید قدرت است» (راسخ، ۱۳۹۹، ص ۱۸۶). از اصل مذکور در نظام سلطنت مشروطه اصل دیگری هم نتیجه می‌شود؛ بدین نحو که پذیرش مشروط بودن سلطنت به قانون برآمده از ارادهٔ مردم به معنای پذیرش مسئولیت مقام سلطنت در برابر همان قانون نیز است؛ چراکه برتری و حاکمیت قانون نسبت به مقام سلطنت زمانی معنا می‌یابد که این مقام در مقابل قانون مسئول شناخته شود تا در صورت نقض آن بتوان مسئولیت او را مطرح نمود. در غیر این صورت ممکن است در عمل برتری قانون توسط اقدامات پادشاه نقض شود بی‌آنکه مسئولیتی برای او به همراه داشته باشد. بنابراین ایجاد مسئولیت برای پادشاه در برابر اجرای قوانین از توابع اصل اول در نظام سلطنت مشروطه است؛ دومین اصل اساسی در نظام سلطنت مشروطه واگذاری اختیارات تقنینی به شورایی برآمده از نمایندگان مردم است. این اصل نیز به تعبیری از ملزومات اصل اول است؛ بدین نحو که گفته می‌شود اگر در نظام مشروطه پادشاه خود قانون‌گذار باشد عملاً تقیید و محدودیت اختیارات وی به قانون بی‌معنا می‌شود و نقض غرض صورت می‌گیرد؛ بدین نحو که پادشاه می‌تواند تمام خواسته‌های ناعادلانه و ظالمانه خود را به‌صورت قانون درآورد و از این طریق اقدامات خود را قانونی جلوه دهد؛ از این‌رو گفته می‌شود عدم دخالت پادشاه در امور قانون‌گذاری، یکی از اصول اساسی نظام سلطنت مشروطه است (Venn Dicey, 1982, p. 107-110)؛

اصل سوم هم اینکه در نظام سلطنت مشروطه تمام اختیارات اجرایی باید از طرف پادشاه به نخست‌وزیر و هیئت دولت واگذار شود. در این نظام تمام اعضای دولت برای اعمال و اقدامات خود در برابر پارلمان مسئولیت

دارند (Sawicka, 2000, p. 109). علاوه بر این، لازم است در نظام سلطنت مشروطه نخست‌وزیر و دولت در برابر پادشاه مسئولیتی نداشته باشند؛ چراکه در غیر این صورت عملاً پادشاه می‌تواند با تحمیل خواسته‌های خود به نخست‌وزیر یا سایر اعضای دولت، بدون اینکه خود مسئولیتی داشته باشد در امور اجرایی دخالت کند؛ بنابراین عدم مسئولیت نخست‌وزیر و وزرا در برابر پادشاه از توابع اصل سوم در نظام سلطنت مشروطه است. با توجه به سه اصل پیش گفته در نظام سلطنت مشروطه، پادشاه تمام اختیارات تقنینی و اجرایی خود را به نفع مردم از دست می‌دهد. علاوه بر این، تمام اختیارات و صلاحیت‌های او مشروط و مقید به قوانین برآمده از ارادهٔ مردم می‌شود و بر خلاف گذشته از اختیارات مطلق برخوردار نیست و در صورت نقض قوانین دارای مسئولیت است. بنابراین در چنین نظامی عملاً پادشاه نقشی تشریفاتی و نمادین پیدا می‌کند و این مردم هستند که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم اعمال حاکمیت می‌کنند.

۲. نظام سلطنت مشروطهٔ انگلستان

پس از بیان مقدمات بحث، در این قسمت سعی داریم به بررسی سه اصل پیش گفته به‌عنوان اصول اساسی نظام سلطنت مشروطه در نظام سیاسی انگلستان بپردازیم. در ضمن بررسی این موضوع با اختیارات و صلاحیت‌هایی از مقام سلطنت انگلستان مواجه می‌شویم که اصول پیش گفته را نقض یا حداقل به آنها خدشه وارد می‌کند.

۲-۱. مشروطیت سلطنت و مسئولیت پادشاه انگلستان

همان‌طور که اشاره شد مهم‌ترین اصل در نظام سلطنت مشروطه، مشروط و مقید شدن قدرت و اختیارات مقام سلطنت به قانون است (جعفری لنگرودی، ۱۳۴۶، ص ۳۶۲). این اصل بدین معناست که حدود اختیارات مقامات عمومی از جمله مقام سلطنت در نظام سلطنت مشروطه بایستی از سوی مردم تعیین شود. نظام مشروطه در حقیقت تعبیری بنیادین در خاستگاه اقتدار نظام سلطنتی ایجاد می‌کند. به‌جای اینکه مقام سلطنت حدود و قلمرو اختیارات خود و سایر مقامات و قوای عمومی را تعیین کند، این مردم هستند که به‌واسطهٔ حق حاکمیت خود، حدود اختیارات مقام سلطنت و سایر مقامات و قوای عمومی را تعیین می‌کنند. به‌عبارت‌دیگر، در سلطنت مشروطه اختیارات مقام سلطنت مشروط به ارادهٔ مردم است. ارادهٔ مردم نیز در سندی تحت عنوان قانون اساسی تجلی پیدا می‌کند و قانون اساسی است که در نظام مشروطه اختیارات مقام سلطنت و سایر مقامات و قوای عمومی را تعیین و روابط میان فرمانروایان و فرمان‌بران را تنظیم می‌کند (Loughlin, 1992, p. 47). بنابراین روشن است که نقش قانون اساسی در نظام‌های سلطنت مشروطه بسیار پر اهمیت است. با این توضیح اختیارات مقام سلطنت مخلوق قانون اساسی است.

قانون اساسی به مجموعه قواعد حاکم بر اجراء، کنترل و انتقال قدرت گفته می‌شود که به نظام سیاسی هویت می‌بخشد. مطابق این تعریف ممکن است تنها بخشی از این قواعد نه حتی مهم‌ترین آنها در قالب قوانین موضوعه

تدوین شوند (Loughlin, 1992, p. 47). از این رو در یک تقسیم‌بندی کلی قوانین اساسی را به نوشته یا مدون و نانوشته یا عرفی تقسیم می‌کنند. قانون اساسی نوشته یک سند قانونی مکتوب و مدون است که قواعد مربوط به انتقال و اجرای قدرت سیاسی را تعیین می‌کند و به تصویب قوه مؤسس منتخب مردم رسیده است. در مقابل، قانون اساسی عرفی با اینکه کارکردی مشابه قانون اساسی نوشته دارد، اما لزوماً در متن مدون مصوب قوه مؤسس تنظیم نشده است، بلکه در مجموعه‌ای از قوانین عادی، عرف و آداب و رسوم به‌طور پراکنده یافت می‌شود (قاضی شریعت پناهی، ۱۴۰۰، ص ۱۱۰). در این میان کشور انگلستان دارای قانون اساسی عرفی است. قانون اساسی انگلستان متشکل از چند منشور و اعلامیه سلطنتی و برخی قوانین عادی مصوب پارلمان است که ماهیت اساسی دارند؛ منشور کبیر ۱۲۱۵ (مگنا کارتا)، عریضه حقوق ۱۶۲۸، قانون هیپس کورپس ۱۶۷۹، اعلامیه حقوق ۱۶۸۹، قانون پارلمان مصوب ۱۹۱۶ و ۱۹۴۹ در خصوص صلاحیت مجلس لردها، قانون اتحادیه اروپا مصوب ۱۹۷۲، قانون حقوق بشر مصوب ۱۹۹۸، قانون اسکاتلند، قانون دولت ولز و قانون ایرلند شمالی مصوب ۱۹۹۸ و قانون تشکیل دیوان عالی انگلستان مصوب ۲۰۰۵، از جمله اسناد مدونی هستند که دارای ماهیت اساسی بوده و در کنار عرف‌های اساسی قانون اساسی نانوشته انگلستان را شکل می‌دهند (جلالی و یوری، ۱۴۰۰، ص ۹۱). عرف اساسی به «مجموعه رویه و عاداتی که در قالب تکرار عملکرد زمامداران و مجریان امور در یک کشور ایجاد می‌شود و قوای عمومی را ملزم به پیروی از خود می‌سازد؛ به طوری که به تدریج تبدیل به یک قاعده کلی الزام‌آور برای قوای عمومی می‌شود»، تعریف شده است (پروین و اصلانی، ۱۴۰۱، ص ۶۴). همچنین با بیانی نسبتاً مشابه گفته شده عرف اساسی قاعده نانوشته حقوقی است که از سابقه‌ها و رویه‌های منسجم مراعات شده به وسیله نهادهای قدرت عمومی در یک دولت کشور استخراج می‌شود (جلالی و یوری، ۱۴۰۰، ص ۱۰۰). از مجموع تعاریفی که برای عرف اساسی ذکر شده است می‌توان نتیجه گرفت عرف اساسی نیز به مانند دیگر عرف‌های حقوقی دارای دو عنصر است: عنصر مادی (وجود یک عمل تکرار شده در طول زمان نسبتاً طولانی) و عنصر معنوی (باور و پذیرش عمومی مبنی بر الزام‌آور بودن آن). اما نکته‌ای که توجه بدان ضروری می‌نماید این است که در ایجاد و ابتکار عرف‌های اساسی این مقامات عمومی هستند که نقش اصلی را بازی می‌کنند؛ بدین صورت که تا عنصر مادی عرف‌های اساسی شکل نگیرد، لزوم پذیرش آن از جانب مردم (عنصر معنوی) مطرح نیست؛ بنابراین در عمل مردم در ایجاد عرف‌های اساسی نقش بسیار کم‌رنگ و ناچیزی دارند. اثر این موضوع در این است که از جانبی نظام سلطنت مشروطه محدود کردن قدرت مقام سلطنت و مقامات عمومی را توسط قانون اساسی برآمده از اراده مردم هدف دارد؛ در حالی که عرف‌های اساسی به هیچ عنوان برآمده از اراده مردم نیستند و این مقامات عمومی هستند که آنها را ایجاد می‌کنند. به تعبیر دیگر، قانون اساسی که

قرار است برآمده از ارادهٔ مردم باشد، به واسطهٔ عرفی بودن، برآمده از ارادهٔ مقام سلطنت و مقامات عمومی است. بنابراین می‌توان ادعا نمود که اصل اول نظام سلطنت مشروطه، یعنی مشروطیت و مقید بودن سلطنت به قانون برآمده از ارادهٔ مردم، در نظام سیاسی انگلستان اگر کاملاً نقض نشده باشد، اما به واسطهٔ وضعیت خاص قانون اساسی این کشور، مخدوش و قابل ایراد است.

علاوه بر این موضوع در نظام حقوقی انگلستان امتیازی برای مقام سلطنت پیش‌بینی شده است که به نحو دیگری اصل اول نظام سلطنت مشروطه را نقض می‌کند. همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد، نظام مشروطه بر این اصل بنا شده است که خاستگاه قدرت سیاسی مردم هستند و مردم قدرتی محدود و نه مطلق به حاکمان تفویض می‌کنند تا از این طریق جامعه را اداره نمایند؛ بنابراین حاکمان به مانند کارگزاران مردم تصور می‌شوند و موظفانند در مقابل قدرتی که از سوی مردم به ایشان اعطا می‌شود پاسخگو باشند (Loughlin, 1992, p. 46). به‌طور کلی اندیشهٔ مشروطیت بر پایهٔ ضرورت پاسخگو کردن حاکمان به مردم استوار شده است. با وجود این یکی از امتیازات پیش‌بینی‌شده برای مقام سلطنت در نظام حقوقی انگلستان، مصونیت و عدم مسئولیت وی در برابر قانون است. در انگلستان باور بر این است که «پادشاه نمی‌تواند خطا کند». در نظام سیاسی انگلستان این باور به‌صورت یک قاعدهٔ عرفی درآمده است. قاعدهٔ مذکور بدین معنا نیست که اگر از جانب مقام سلطنت خطایی رخ دهد وی مسئولیتی در قبال آن ندارد، بلکه بدین معناست که اساساً امکان ارتکاب خطا از سوی مقام سلطنت وجود ندارد. بر اساس همین قاعده است که برای مقام سلطنت انگلستان نه مسئولیت سیاسی پیش‌بینی شده است و نه مسئولیت قانونی. مقام سلطنت نه می‌تواند تحت تعقیب کیفری قرار گیرد، نه حتی امکان نظارت مالی بر او وجود دارد. این در حالی است که در سایر نظام‌های حقوقی علاوه بر رئیس دولت، برای رئیس کشور نیز مسئولیت‌های مختلفی پیش‌بینی شده است. برای مثال در نظام پارلمانی آلمان «رئیس‌جمهور علی‌رغم نقش تشریفاتی خود اگر از سوی مجالس آلمان متهم به نقض عمدی قانون اساسی یا هر قانون فدرال دیگری شود، موظف است در مجلس از خود دفاع کند و مجلس می‌تواند محاکمهٔ وی را از دادگاه قانون اساسی بخواهد» (عباسی لاهیجی، ۱۴۰۱، ص ۸۶)، یا در نظام‌های نیمه‌ریاستی و نیمه‌پارلمانی فرانسه، رئیس‌جمهور در صورت ناتوانی از انجام وظایف خود که به وضوح با انجام مأموریت وی مغایر باشد از مقام خود توسط دو مجلس برکنار می‌گردد (عباسی لاهیجی، ۱۴۰۱، ص ۱۸۶). همچنین در نظام ریاستی امریکا نیز علی‌رغم اینکه رئیس‌جمهور مسئولیت سیاسی ندارد، اما دارای مسئولیت کیفری در صورت ارتکاب جرایم در کنگره می‌باشد (عباسی لاهیجی، ۱۴۰۱، ص ۱۵۰).

به‌طور خلاصه باید گفت پیش‌بینی مصونیت و عدم مسئولیت مقام سلطنت انگلستان در نظام حقوقی این کشور و نیز امکان ابتکار و ایجاد عرف‌های اساسی توسط وی، چنان قدرتی را به مقام سلطنت واگذار می‌کند که وی در

هر شرایطی از جمله در شرایط خاص سیاسی می‌تواند خلاف اختیارات و صلاحیت‌های مقرر شده اعمال قدرت نماید، بدون آنکه در مقابل مقام یا نهادی پاسخگو باشد. کما اینکه مقام سلطنت در سال‌های ۱۹۵۷ و ۱۹۶۳ بدون توجه به نظرات حزب محافظه‌کار که اکثریت پارلمان را در این دو سال در اختیار داشت، بر خلاف عرف رایج نخست‌وزیر مورد نظر خود را منصوب کرد. بنابراین با اینکه نظام سیاسی کشور انگلستان سلطنت مشروطه است، اما اصل اول نظام‌های سلطنت مشروطه در این نظام سیاسی عملاً به واسطه دو امتیاز پیش گفته به‌طور کامل رعایت نمی‌گردد.

۲-۲. اختیارات مقام سلطنت در امور تقنینی

دومین اصل اساسی در نظام‌های سلطنت مشروطه واگذاری اختیار قانون‌گذاری به مردم توسط پادشاه است؛ چراکه تقیید و مشروطیت به قانون اقتضا می‌کند نهاد قانون‌گذار غیر از مقام سلطنت باشد و پذیرش حاکمیت مردم اقتضا می‌کند این اختیار مستقیماً توسط مردم اعمال شود یا اینکه به‌طور غیرمستقیم و توسط نمایندگان آنها اعمال گردد، لیکن مقام سلطنت انگلستان از اختیارات متنوعی در امور قانون‌گذاری و در نهاد پارلمان برخوردار است که برخی از آنها جنبه تشریفاتی دارند مانند سخنرانی افتتاحیه مجلس با متن تنظیمی نخست‌وزیر، انتصاب لردان مجلس اعیان به پیشنهاد نخست‌وزیر، انحلال مجلس عوام با درخواست نخست‌وزیر و امضای قوانین مصوب پارلمان. اما در مقابل، مقام سلطنت انگلستان از اختیاری برخوردار است که به هیچ عنوان جنبه تشریفاتی نداشته و تا حد زیادی اجازه دخالت وی در امر قانون‌گذاری را می‌دهد که از این اختیار در نظام سیاسی انگلستان تحت عنوان «رضایت سلطنتی» (Royal Consent) نام برده می‌شود.

همان‌طور که اشاره شد یکی از اختیارات مقام سلطنت انگلستان «تأیید و امضای قوانین یا توشیح قوانین» (Royal Assent) مصوب پارلمان است؛ بدین معنا که قوانین مصوب پارلمان باید به امضای پادشاه برسد تا قابلیت اجرا پیدا کنند (مدنی، ۱۳۷۹، ص ۱۶۸). اما گفته می‌شود امتناع از امضای قوانین مصوب پارلمان توسط پادشاه آخرین بار در سال ۱۷۰۸ میلادی رخ داده است و از آن پس پادشاهان انگلستان تمام قوانین مصوب پارلمان را امضا کرده‌اند. اغلب در این باره معتقدند که: «این اختیار به سبب عدم استفاده در مدت طولانی مشمول مرور زمان شده و از آنجا که نظام حقوقی انگلستان نظامی عرفی است، در حال حاضر امضای قوانین به صورت الزام عرفی درآمده است و پادشاه عملاً حق مخالفت با قوانین مصوب را ندارد» (بوشهری، ۱۳۸۴، ص ۲۴۹).

اما باید توجه داشت دلیل اصلی استفاده نکردن از این اختیار در طول این سال‌ها، وجود اختیار «رضایت سلطنتی» برای پادشاه انگلستان و ولیعهد اوست. اختیار «رضایت سلطنتی» بدین معناست که آغاز مذاکرات پارلمان انگلستان در خصوص پیش‌نویس قوانینی که به‌نحوی بر منافع تاج و تخت تأثیرگذار هستند، مشروط به کسب اجازه از مقام سلطنت است. عبارت منافع تاج تحت (Crown Interests) نیز دارای مفهوم گسترده‌ای

بوده و شامل هر موردی که به‌نحوی پیش‌نویس قانون را مرتبط با مقام سلطنت انگلستان نماید، مانند امتیازات و اختیارات سلطنتی (Prerogative)، درآمدهای سلطنتی (Hereditary Revenues)، اموال شخصی (Personal property and interests).

نکته دیگر اینکه این اختیار تنها مختص به شخص پادشاه نیست، بلکه ولیعهد انگلستان نیز از این اختیار برخوردار است و وی قادر است از آغاز مذاکرات در خصوص پیش‌نویس قوانینی که خلاف منافع او هستند جلوگیری نماید (House of Commons, 2014, p. 5). هرچند مقامات عمومی انگلستان سعی در تشریفات‌ی نشان دادن این اختیار دارند، اما بر اساس آمار منتشر شده از رسانه‌های انگلستان ملکه الیزابت دوم و ولیعهد او چارلز سوم، در طول هفتاد سال سلطنت (۱۹۵۲-۲۰۲۲) در مقابل بیش از هزار طرح و لایحه قانونی از این اختیار استفاده کرده‌اند (Pegg, Et al, 2021). این آمار نشان از آن دارد که اختیار فوق به هیچ وجه تشریفاتی نبوده، بلکه امکان دخالت مؤثر در تصویب قوانین را به مقام سلطنت و ولیعهد وی می‌دهد.

روند کسب رضایت سلطنتی بدین صورت است که مشاوران پارلمانی کابینه که وظیفه تهیه پیش‌نویس قوانین را بر عهده دارند، در ابتدا بررسی می‌نمایند که آیا نیاز به کسب رضایت سلطنتی برای طرح پیش‌نویس قانون در پارلمان وجود دارد یا خیر؟ سپس موضوع را به وزارتخانه مربوطه اطلاع می‌دهند تا آنها در نامه‌ای خطاب به پادشاه یا ولیعهد ضمن شرح هدف پیش‌نویس قانونی و چگونگی تأثیر آن بر منافع سلطنت، از آن مقام درخواست رضایت سلطنتی نمایند. پادشاه یا ولیعهد حداقل دو هفته برای پاسخگویی زمان خواهند داشت و در صورت نیاز می‌توانند درخواست تمدید این مهلت را داشته باشند که الزاماً بایستی از آن تبعیت شود (Office of the Parliamentary Counsel, 2022, p. 17). همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد حدود و دایره عبارت «منافع تاج و تخت» بسیار گسترده است و می‌تواند دخالت مقام سلطنت در موارد بسیاری از پیش‌نویس‌های قوانین را دربر گیرد. دخالت در پیش‌نویس بیش از هزار قانون در طول ۷۰ سال سلطنت ملکه الیزابت دوم نیز، نشان از گستردگی حدود این موارد دارد. این گستردگی به قدری است که مقام سلطنت می‌تواند سیاست‌های کلی دولت را از این طریق تحت تأثیر قرار داده و تغییرات دلخواه خود را در قوانین ایجاد نماید. در ادامه مصادیقی از اختیار مذکور بیان می‌شود.

در سال ۱۹۶۸ پیش‌نویس قانون روابط نژادی انگلستان (Race Relations Act) توسط دولت با هدف لغو تبعیض‌های نژادی و قومیتی در استخدام تهیه شد. یکی از موارد پیشنهادی این قانون ایجاد دادگاه روابط نژادی برای پیگیری شکایات افراد علیه شرکت‌ها یا کارفرمایان به دلیل رفتار تبعیض‌آمیز بود. پیش‌نویس این قانون از آنجاکه استخدام کارکنان کاخ سلطنتی (باکینگهام) توسط ملکه را نیز دربر می‌گرفت و منافع مقام سلطنت را تحت تأثیر قرار می‌داد، نیاز به کسب رضایت وی برای طرح در پارلمان داشت. ملکه وقت با این استدلال که

انتصاب افراد خارجی یا رنگین پوست در پست‌های اداری سلطنتی خلاف عرف سلطنتی است، رضایت خود جهت آغاز مذاکرات قانونی در پارلمان را مشروط به معافیت ملکه از این قانون نمود. دولت وقت نیز علی‌رغم اعلام مخالفت خود چاره‌ای جز پذیرش این درخواست نداشت، و در حال حاضر مقام سلطنت از قانون روابط نژادی مصوب ۱۹۶۸ انگلستان معاف است. همچنین در پی این معافیت شکایات از تبعیضات استخدامی از مقام سلطنت به دادگاه ویژه فرستاده نمی‌شود، بلکه در جلسه‌ای خصوصی با یکی از وزیران کشور مورد رسیدگی قرار می‌گیرد (Pegg, Evon, 2021). مصداق دیگر استفاده از اختیار رضایت سلطنتی مربوط به دخالت شاهزاده چارلز سوم، ولیعهد وقت در سال ۱۹۹۲ در پیش‌نویس قانون اصلاح اجاره‌نامه، مسکن و شهرسازی (Leasehold reform, housing and urban development Act) است. این پیش‌نویس با ترتیبات خاصی به مستأجرین تمام مناطق انگلستان اجازه می‌دهد املاک تحت اجاره خود را خریداری کنند. روستای «Newtown ST Luo» در آن زمان از املاک چارلز سوم بود که قانون فوق کاملاً منافع آن را تحت تأثیر قرار می‌داد و از این رو برای طرح در پارلمان نیازمند کسب رضایت سلطنتی داشت. این رضایت نیز در ازای معافیت املاک ولیعهد از قانون اصلاح اجاره‌نامه، مسکن و شهرسازی به دولت وقت داده شد. علاوه بر مصداق مذکور، مقام سلطنت از این اختیار در جهت معافیت از قانون آزادی اطلاعات (Freedom of Information Act) و قانون مالیات بر ارث (Freedom of Information Act) نیز بهره گرفته است. پیامد چنین معافیت‌هایی عدم شفافیت در میزان دارایی‌های مقام سلطنت است و حتی طبق این قوانین اقدام برای محاسبه میزان دارایی و اموال خانواده سلطنتی جرم انگاری شده است.

واضح است که با وجود پیش‌بینی چنین اختیاری برای مقام سلطنت انگلستان، تشریفاتی بودن امضای قوانین مصوب پارلمان توسط وی چندان اهمیت نخواهد داشت؛ چراکه اصولاً تصویب قوانین خلاف منافع و امتیازات سلطنت در پارلمان انگلستان عملاً منتفی است و لذا پادشاه نیازی به مخالفت با قوانین مصوب پارلمان ندارد. اختیار «رضایت سلطنتی» با دایره گسترده عبارت منافع تاج و تخت، بلاشک آثار مهمی در روند قانون‌گذاری کشور انگلستان برجای می‌گذارد که نمی‌توان از آن چشم‌پوشی کرد. بنابراین می‌توان ادعا کرد اختیار «رضایت سلطنتی» اصل دوم نظام سلطنت مشروطه را نقض و یا حداقل تحت تأثیر قرار می‌دهد.

۲-۳. اختیارات مقام سلطنت در امور اجرایی

از ویژگی‌های خاص نظام سیاسی انگلستان وجود دو حزب منسجم محافظه‌کار و کارگر در صحنه سیاسی این کشور است. ساختار این نظام به‌نحوی است که به‌سختی می‌توان تداوم احزاب دیگر را در حیات سیاسی انگلستان متصور شد. وجود چنین نظامی موجب تمرکز قوه مقننه و مجریه در دست حزب پیروز در انتخابات و دولت برآمده

از آن می‌شود (موریس، ۱۳۵۷، ص ۴۰۷). توضیح آنکه در هر نظامی، قوه مقننه از دو کار ویژه قانون‌گذاری و نظارت سیاسی بر عملکرد دولت برخوردار است که در صورت وجود نظام دو حزبی در نظام پارلمانی، هر دو این اختیارات به‌طور غیرمستقیم در دست دولت قرار می‌گیرد. در انگلستان نیز وضع به همین منوال است. در خصوص قانون‌گذاری با وجود امکان ابتکار قوانین از سوی نمایندگان پارلمان، در عمل بیش از ۹۰ درصد قوانین انگلستان از طریق لوایح قانونی دولت وضع می‌شوند (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۰، ص ۵۳). از آنجایی که دولت نماینده حزب اکثریت پارلمان نیز می‌باشد، معمولاً لوایح پیشنهادی آن در مجلس عوام بدون مانع تصویب می‌شود؛ یعنی عملاً صلاحیت قانون‌گذاری مجلس عوام به‌صورت غیرمستقیم در دستان نخست‌وزیر و کابینه قرار دارد. در خصوص نظارت سیاسی مجلس عوام بر نخست‌وزیر و وزرا نیز، از آنجا که دولت از میان نمایندگان حزب اکثریت تشکیل شده است، نمایندگان این حزب، کمتر از ابزار نظارتی خود علیه دولت استفاده می‌کنند تا ضرر به منافع حزب خود را به حداقل برسانند. به‌عبارت‌دیگر، نظارت سیاسی مجلس عوام بر نخست‌وزیر و وزرا در عالی‌ترین سطح خود، یعنی استیضاح، به‌واسطه پذیرش نظام حزبی، کمتر صورت می‌پذیرد و این خود نقش مهمی در تداوم قدرت نخست‌وزیر و دولت دارد. بنابراین با تحلیل وضع نظام سیاسی انگلستان معلوم می‌شود به‌واسطه یکی بودن اکثریت پارلمانی و دولت، در عمل نخست‌وزیر و هیئت وزیران سررشته اصلی حکومت را به‌دست دارند. نخست‌وزیر و کابینه بدون ترس و واهمه و با اتکا به اکثریتی ثابت و مطمئن با قدرت حکومت می‌کنند (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۵، ص ۱۹۶) و حتی به‌صورت غیرمستقیم صلاحیت قانون‌گذاری را نیز در اختیار دارند. علاوه بر این، نخست‌وزیر شخصاً می‌تواند درخواست از مقام سلطنت پارلمان را منحل یا آن را تعلیق نماید؛ از این‌رو نام دیگر نظام پارلمانی انگلستان «حکومت کابینه» است. حال در چنین ساختاری که دولت حکومت را در دست دارد، اگر مقام سلطنت بتواند بر نخست‌وزیر و کابینه اعمال نفوذ کند، نه‌تنها اصل سوم نظام سلطنت مشروطه که واگذاری اختیارات اجرایی پادشاه به نخست‌وزیر یا هیئت وزیران و مسئولیت آنان در برابر نمایندگان مردم است نقض می‌شود، بلکه از جهاتی مقام سلطنت فوق‌قوای مجریه و مقننه قرار می‌گیرد و اوست که عملاً سررشته امور تقنینی و اجرایی را در دست خواهد داشت. در ادامه سعی می‌شود برخی اختیارات غیرتشریفاتی مقام سلطنت انگلستان که موجب نفوذ او بر تصمیمات دولت می‌گردد را بررسی نماییم.

۱-۳-۲. انتصاب نخست‌وزیر در شرایط خاص

یکی از اختیارات مقام سلطنت انتصاب نخست‌وزیر است. عموماً این اختیار را تشریفاتی تلقی می‌کنند و بیان می‌دارند که مقام سلطنت در این موقعیت صرفاً گزینه پیشنهادی حزب اکثریت پارلمان را تأیید می‌نماید، اما وجود مواردی خلاف این ادعا، در حدود کمتر از یک قرن گذشته، نادرستی آن را نشان می‌دهد. در سال ۱۹۵۷

پس از استعفای نخست‌وزیر وقت، آنتونی ایدن (Anthony Eden)، ملکه الیزابت دوم بدون توجه به نظرات و انتخابات داخلی حزب محافظه‌کار که اکثریت مجلس عوام را در اختیار داشت، هارولد مک میلان (Harold Macmillan) را به سمت نخست‌وزیری منصوب کرد (Bogdanor, 2022). همچنین پس از استعفای مک میلان در سال ۱۹۶۳، ملکه با توصیه او و برخلاف رأی اکثریت حزب محافظه‌کار، آلک داگلاس هوم (Alec Douglas-Home) را به نخست‌وزیری منصوب کرد (Bogdanor, 2022).

علاوه بر انتصابات فوق که بدون در نظر گرفتن نظر حزب اکثریت پارلمان صورت پذیرفت، نقش مقام سلطنت در انتصاب نخست‌وزیر در زمانی که هیچ‌یک از احزاب موفق نشوند در انتخابات عمومی اکثریت کرسی‌های پارلمان را به‌دست بیاورند نیز پررنگ است. در حال حاضر مجلس عوام انگلستان دارای ۶۵۰ کرسی است؛ بنابراین برای کسب اکثریت مطلق مجلس عوام لازم است احزاب بیش از ۳۲۵ کرسی را به خود اختصاص دهند. البته از آنجاکه برخی نمایندگان مانند سخنگوی مجلس و معاونان وی یا نمایندگان ایرلند شمالی در رأی‌گیری‌ها شرکت نمی‌کنند، تعداد کرسی مورد نیاز در عمل برای کسب اکثریت، ۳۲۰ کرسی می‌باشد (Haddon. Et al, 2019). حال اگر هیچ‌یک از احزاب نتوانند اکثریت مطلق را کسب کنند، در این صورت سه راهکار برای تشکیل دولت وجود دارد:

اول آنکه احزاب می‌توانند با انعقاد پیمان رسمی و با همکاری یکدیگر دولت ائتلافی تشکیل دهند. آخرین بار در سال ۲۰۱۰ از این روش برای تشکیل دولت استفاده شده است. در این سال پس از انتخابات عمومی حزب محافظه‌کار ۳۰۵، حزب کارگر ۲۵۸ و حزب لیبرال دموکرات ۵۷ کرسی را به خود اختصاص دادند که هیچ‌یک از آنها موفق به کسب اکثریت مطلق کرسی‌ها نشدند. در این سال ائتلافی میان حزب محافظه‌کار و حزب لیبرال دموکرات انگلستان شکل گرفت و دولت ائتلافی به ریاست دیوید کامرون (David Cameron) ایجاد شد (Maer, 2017, p. 19). علاوه بر این، در سال‌های جنگ جهانی اول و دوم نیز از این راهکار جهت تشکیل دولت استفاده شده است. البته باید به این نکته نیز توجه داشت که ممکن است دولت ائتلافی میان دو حزبی شکل گیرد که کرسی‌های کمتری را در مجلس عوام به خود اختصاص داده‌اند و هیچ منع قانونی یا عرفی در این خصوص وجود ندارد؛

راهکار دوم آن است که اگر احزاب موفق نشوند از طریق ایجاد ائتلاف دولتی تشکیل دهند، حزبی که بیشترین کرسی‌های مجلس عوام را به‌دست آورده است می‌تواند با حمایت غیررسمی احزاب دیگر دولت حداقلی ایجاد کند. واضح است که ثبات و امکان موفقیت چنین دولتی بسیار کمتر از دولت ائتلافی است و ممکن است به سادگی اعتماد اکثریت را در مجلس عوام از دست دهد (Maer, 2017, p. 6). برای مثال در سال ۱۹۰۹

حزب لیبرال ۲۷۵، حزب محافظه‌کار ۲۷۳، حزب کارگر ۴۰ و حزب ملی‌گرای ایرلند ۸۲ کرسی در مجلس عوام به خود اختصاص دادند و حزب لیبرال با حمایت حزب ملی‌گرای ایرلند و حزب کارگر دولت تشکیل داد. همچنین از این راهکار در سال‌های ۱۹۲۳، ۱۹۲۹، ۱۹۷۴، ۱۹۹۲ و آخرین بار در سال ۲۰۱۷ توسط حزب محافظه‌کار با حمایت حزب لیبرال دموکرات، جهت تشکیل دولت حداقلی استفاده شده است (Maer, 2017, p. 15). همچنین در صورتی که حزب حامی نخست‌وزیر، بتواند بیشترین کرسی را در انتخابات به‌دست آورد، اما دارای اکثریت مطلق نشود، نخست‌وزیر می‌تواند انحلال مجلس عوام را از مقام سلطنت درخواست نماید تا انتخابات مجدداً برگزار شود. اما بر خلاف سایر انواع انحلال مجلس عوام، در این مورد به‌خصوص مقام سلطنت می‌تواند با این درخواست مخالفت کند، البته تا به حال از این روش برای حل این مشکل سیاسی استفاده نشده است (Siddique, 2010)، اما در اسناد رسمی پارلمان انگلستان راه‌حل مذکور برای چنین بحران سیاسی اشاره شده است؛

راهکار سوم آن است که اگر این بن‌بست سیاسی به هیچ‌یک از طرق پیش گفته حل نشود، انتخاب نخست‌وزیر بدون هیچ قید و شرطی از اختیارات مقام سلطنت است (بوشهری، ۱۳۸۴، ص ۲۴۹). این مقام می‌تواند بدون در نظر گرفتن تعداد آراء، هر شخصی را که به نظر او می‌تواند دولتی منسجم تشکیل دهد، به‌عنوان نخست‌وزیر منصوب کند، حتی در این حالت الزامی به انتخاب رئیس حزب به‌عنوان نخست‌وزیر نیز وجود ندارد (Siddique, 2010).

۲-۳-۲. دیدار خصوصی با وزرا

یکی از مهم‌ترین اختیارات مقام سلطنت انگلستان که می‌تواند منجر به نفوذ در تصمیمات نخست‌وزیر و کابینه شود و به‌طور غیرمستقیم اداره امور اجرایی را به وی انتقال دهد، دیدارهای هفتگی با نخست‌وزیر است. این جلسات به‌صورت منظم در هفته یک بار و به‌صورت کاملاً محرمانه در کاخ سلطنتی برگزار می‌شود. صورت جلسه این دیدارها نه در جایی ثبت و ضبط می‌شود و نه امکان نشر آنها از سوی نخست‌وزیر وجود دارد (The official website of The British Monarchy, 2011). نخست‌وزیر موظف است در این جلسات، مقام سلطنت را در جریان تمام تصمیمات و مسائل مهم دولت و کشور قرار دهد. همچنین مقام سلطنت حق اخطار و پیشنهاد به نخست‌وزیر در این جلسات را دارد (The royal Family, 2023). علاوه بر دیدار محرمانه با نخست‌وزیر، وزیر خزانه‌داری (Chancellor of the Exchequer) نیز پیش از ارائه لایحه بودجه به پارلمان موظف است دیداری محرمانه با مقام سلطنت داشته باشد (UK Parliament, 2023) تا او را در جریان برنامه‌های مالی دولت و بودجه کشور قرار دهد. در نظام پارلمانی انگلستان، حربه نظارت مالی پارلمان بر دولت به علت نظام دو حزبی چندان مؤثر نبوده و برخلاف نظام‌های ریاستی لایحه بودجه بدون مناقشه خاصی و با تغییرات اندکی در مجلس عوام تصویب

می‌شود (هریسی‌نژاد و دیگران، ۱۳۹۷، ص ۴۲). در این شرایط وجود نظارت پیشینی مقام سلطنت بر بودجه و حق اختار و پیشنهاد به وزیر مربوطه، به‌عنوان تنها نظارت ممکن بر بودجه می‌تواند حربه‌ای مؤثر در ایجاد محدودیت برای دولت باشد. همچنین مقام سلطنت می‌تواند دیدارهای محرمانه با سفرا و شخصیت‌های برجسته سیاسی کشورهای دیگر داشته باشد (The royal family, 2023) که تشریفاتی دانستن آنها محل تردید است.

از آنجاکه تمام این دیدارها به‌صورت مخفیانه و بدون ثبت و ضبط برگزار می‌شوند، نمی‌توان با قطعیت از نفوذ یا عدم نفوذ مقام سلطنت در تصمیمات نخست‌وزیر اظهار نظر کرد و در این نوشتار هم چنین قصدی نداریم، اما به‌صورت کلی می‌توان ادعا کرد اهمیت و تأثیرگذاری این جلسات در تصمیمات نخست‌وزیر و دولت رابطه مستقیمی با شخصیت مقام سلطنت و قدرت نرم او دارد؛ چراکه جلب اطاعت افراد از راه جاذبه یا شخصیت نیز در واقع یکی از طرق اعمال نفوذ بر افراد است (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۵، ص ۶۷) که به نظر می‌رسد مقام سلطنت انگلستان به‌خوبی از چنین نفوذی بر اعضای دولت برخوردار است. برای مثال می‌توان به حمایت جرج ششم در سال ۱۹۴۰ از سیاست‌های نخست‌وزیر وقت، چرچیل اشاره نمود. در این سال که جنگ جهانی دوم آغاز شده بود و پیشروی آلمان در اروپا خطری جدی برای دولت انگلستان محسوب می‌شد، اکثریت نمایندگان مجلس عوام انگلستان خواستار سیاست صلح و مذاکره با آلمان بودند، اما نخست‌وزیر وقت، چرچیل قصد داشت سیاست مقاومت و جنگ را در پیش گیرد. به‌عبارت‌دیگر، نخست‌وزیر برای اجرای سیاست‌های خود از حمایت مجلس عوام و حتی حزب خود برخوردار نبود. در این زمان جرج ششم به‌عنوان پادشاه انگلستان حمایت کامل خود را از سیاست‌های چرچیل اعلام نمود و مجلس عوام نیز ناچاراً به حمایت کامل از نخست‌وزیر اقدام نمود، اما علی‌رغم این موارد باید توجه داشت که حق پیشنهاد و اختار به نخست‌وزیر و سایر وزرا در این جلسات به‌طور رسمی به‌عنوان حق سلطنت پذیرفته شده است و نمی‌توان آن را تشریفاتی دانست.

۳-۳-۲. دخالت در انتصاب برخی مقامات عمومی

مقام سلطنت در انگلستان اختیار انتصاب برخی مقامات اجرایی را دارد، از جمله اینکه بر اساس یک عرف اساسی انتصاب وزیر امور خارجه توسط نخست‌وزیر باید با هماهنگی و موافقت مقام سلطنت صورت گیرد. برای مثال در سال ۱۹۴۵ پادشاه وقت، جرج ششم، نخست‌وزیر وقت، کلمنت اتلی را مجبور کرد ارنست بیوین را به‌جای هیو دالتون به این سمت منصوب کند (Torrance, 2023, p. 37)، اما مهم‌تر از مورد فوق، نقشی است که مقام سلطنت در یکی از قدرتمندترین رسانه‌های دنیا، یعنی بی‌بی‌سی دارد. نقش و اهمیت رسانه‌ها و مطبوعات در دنیای امروزه بر کسی پوشیده نیست؛ ابزار رسانه امکان کنترل و شکل‌دهی افکار عمومی به‌عنوان تجلی

ارادهٔ مردم را به صاحبان آن می‌دهد و برای آنها نوعی قدرت نرم ایجاد می‌کند (اسلامی، ۱۴۰۲، ص ۱۳۴). قدرت نرم توانایی به‌دست آوردن خواسته‌های خود از طریق اقتناع و مجذب کردن دیگران به‌جای اجبار و زور است (Nye, 2005, p. 62). با رشد دموکراسی و حاکمیت مردم، اهمیت داشتن قدرت نرم و توانایی کنترل افکار عمومی غیر قابل انکار است؛ چراکه بر خلاف گذشته امکان اعمال قدرت و اجبار مستقیم وجود ندارد. به‌عبارت‌دیگر، با در دست داشتن قدرت رسانه‌ای می‌توان حاکمیت مردم را مانند گذشته تبدیل به حاکمیت فرد یا گروه محدودی از افراد کرد؛ از این‌روست که گفته می‌شود: «در دنیای حاضر رسانه رکن چهارم آزادی و دموکراسی است؛ زیرا واکنش‌های مردم هنگام انتخابات و همه‌پرسی و تصمیم‌گیرهای مهم منوط به آزادی مطبوعات و دسترسی شهروندان به واقعیت‌هاست» (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۵، ص ۱۵۰).

در انگلستان «بنگاه سخن‌پراکنی بریتانیا» (بی‌بی‌سی) در سال ۱۹۳۶ با فرمان سلطنتی ایجاد شده است. این رسانه، قدرتمندترین رسانهٔ فعلی انگلستان است و تأثیر بسزایی در شکل‌دهی افکار مردم هم در انگلستان و هم در دنیا دارد. رئیس این بنگاه توسط یک هیئت موسوم به بی‌بی‌سی تراست که شامل هیئت مدیرهٔ متشکل از دوازده مدیر است، انتخاب می‌شود. این دوازده نفر توسط مقام سلطنت منصوب می‌شوند که علاوه بر انتخاب مدیر عامل، سیاست‌های کلان رسانه‌ای را نیز رهبری می‌کنند. بی‌بی‌سی باید هر ۱۰ سال یک بار مجوز کار خود که فرمانی سلطنتی است را به تأیید مجدد مقام سلطنت برساند؛ یعنی ادامهٔ کار و حیات بی‌بی‌سی کاملاً متکی به اجازهٔ مقام سلطنت است. منابع مالی این رسانه از طریق مالیات‌های سالانه برای بخش‌های داخلی و بودجهٔ وزارت امور خارجه برای بخش‌های خارجی تأمین می‌گردد (هاشمی، ۱۴۰۰، ص ۵۲۴). این تأمین مالی مناسب از سوی دولت، این رسانه را نسبت به سایر رسانه‌های انگلستان در موقعیتی برتر قرار می‌دهد. بدیهی است که در اختیار داشتن چنین رسانهٔ قدرتمندی، امکان کنترل افکار عمومی را به مقام سلطنت انگلستان می‌دهد؛ ضمن اینکه این رسانه بارها ثابت کرده است که حامی نهاد سلطنت انگلستان است. این رسانه در برنامه‌های خود بدون در نظر گرفتن اصل بی‌طرفی به طرف‌داری و حمایت از سلطنت و به مخالفت با اندیشه‌های جمهوری می‌پردازد و همچنین سعی در تشریفاتی نشان دادن اختیارات مقام سلطنت دارد و او را دارای حداقل قدرت در نظام حاکمیتی انگلستان نشان می‌دهد (نژاد سالاری و مهدی‌زاده، ۱۴۰۲، ص ۲۱). علاوه بر این، باید توجه داشت که «نظام پارلمانی یک نظام افکار عمومی است؛ یعنی نظامی که در آن دولت، هماهنگ با افکار عمومی و زیر نظر آن اقدام و فعالیت می‌نماید» (عباسی لاهیجی، ۱۴۰۱، ص ۶۷)، و نظام انگلستان نیز چنین است. بنابراین می‌توان این رسانه را یکی از منابع قدرت نرم مقام سلطنت انگلستان و همچنین حامی تاج و تخت او دانست که تأثیر مهمی در تحکیم و تداوم قدرت سلطنت دارد.

نتیجه‌گیری

برخلاف اغلب کشورها، سلطنت انگلستان توانسته است موجودیت خود را بیش از ده قرن در نظام سیاسی انگلستان حفظ کند. فرمانروایان این کشور در مقاطع مختلف تاریخی با اعطای برخی حقوق به مردم، از طریق صدور منشور، فرمان و دستورنامه راه را برای شورش علیه سلطنت و در هم ریختن کامل آن بسته‌اند. بدیهی است که در چنین روندی در طول تاریخ از قدرت و اختیارات مقام سلطنت انگلستان به نفع مردم کاسته شده است، اما این کاهش قدرت و اختیارات در حال حاضر به قدری نیست که بتوان مقام سلطنت را مقامی کاملاً تشریفاتی و فاقد قدرت و اختیارات مؤثر در نظام سیاسی انگلستان دانست. روند کاهش اختیارات مقام سلطنت در انگلستان همچنان ادامه دارد و شاید در آینده به جایی رسد که مقام سلطنت واقعاً فاقد قدرت و اختیارات مؤثر شود یا حتی بار دیگر شاهد برقراری نظام جمهوری در انگلستان باشیم، اما در حال حاضر وضع چنین نیست. بررسی‌های انجام‌شده در این نوشتار نشان داد علی‌رغم پذیرش نظام سلطنت مشروطه در انگلستان، مقام سلطنت در کنار برخی اختیارات کاملاً تشریفاتی خود مانند سخنرانی افتتاحیه مجلس عوام با متن تنظیمی نخست‌وزیر، انتصاب لردان مجلس اعیان به پیشنهاد نخست‌وزیر، انحلال مجلس عوام با درخواست نخست‌وزیر، امضای قوانین مصوب پارلمان، انحلال یا تعلیق پارلمان با درخواست نخست‌وزیر، انتصاب رئیس حزب اکثریت پارلمان به نخست‌وزیری، موافقت با انتصاب وزرای دولت توسط نخست‌وزیر، از امتیازات و اختیاراتی برخوردار است که به هیچ عنوان جنبه تشریفاتی نداشته و خلاف اصول حاکم بر نظام سلطنت مشروطه است؛ از جمله این اختیارات می‌توان اولاً به نقش سلطنت در شکل‌گیری عرف‌های اساسی و همچنین عدم مسئولیت وی و در نتیجه نقض اصل مشروطیت سلطنت به قانون؛ ثانیاً اختیار رضایت سلطنتی (Royal Consent) و نقض اصل واگذاری اختیارات تقنینی به نمایندگان مردم؛ ثالثاً اختیار انتصاب نخست‌وزیر در برخی شرایط، تأثیرگذاری در سیاست‌های کلی دولت و تصمیمات از طریق نفوذ بر نخست‌وزیر و کابینه، دیدار هفتگی محرمانه با نخست‌وزیر (حق اخطار و تذکر) و دخالت در برخی امور اجرایی خاص و در نتیجه نقض اصل واگذاری امور اجرایی به نخست‌وزیر و دولت اشاره داشت. از آنجایی که سه اصل اساسی نظام سلطنت مشروطه در نظام سیاسی انگلستان به‌طور کامل رعایت نمی‌شوند، ادعای تشریفاتی و نمادین بودن این مقام در نظام سیاسی انگلستان نیز چندان صحیح به نظر نمی‌رسد. نقض سه اصل پیش گفته به‌عنوان اصول نظام مشروطه و در کنار آن کاهش برخی از اختیارات مقام سلطنت انگلستان در طول تاریخ به نفع مردم و تحقق برخی معیارهای مهم دموکراسی، از جمله شناسایی حقوق فردی، باعث شده است برخی نویسندگان نظام سیاسی انگلستان را نظام نیمه‌مشروطه (Semi Constitutional Monarchy) نام‌گذاری کنند.

منابع

- اسلامی، سید محمود (۱۴۰۲). تبیین نقش رسانه‌های همگانی در خط مشی عمومی به‌مثابه قدرت نرم. *مطالعات قدرت نرم*، ۱۱۳(۱)، ۱۲۵-۱۴۰.
- ال مدکس، رابرت (۱۳۸۴). *قوانین اساسی کشورهای جهان*. ترجمه سیدمقداد ترابی. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهشی شهر دانش برادلی، اوینگ (۱۳۸۵). منابع و ماهیت قانون اساسی انگلستان. ترجمه توکل حبیب‌زاده. *حقوق اساسی*، ۴(۷)، ۳۲۱-۳۵۵.
- بوشهری، جعفر (۱۳۸۴). *حقوق اساسی متون قوانین اساسی فرانسه، آلمان، سوئیس، انگلستان و آمریکا*. تهران: شرکت سهامی انتشار پروین، خیرالله و اصلانی، فیروز (۱۴۰۱). *اصول و مبانی حقوق اساسی*. تهران: دانشگاه تهران.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۴۶). *ترمینولوژی حقوق*. تهران: ابن‌سینا.
- جلالی، محمد و یآوری، اسدالله (۱۴۰۰). *درآمدی بر حقوق اساسی*. تهران: میزان.
- راسخ، محمد (۱۳۹۹). *حق و مصلحت*. تهران: نشر نی.
- شیخ‌الاسلامی، سیدمحسن (۱۳۸۰). *حقوق اساسی تطبیقی*. شیراز: کوشا مهر.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۰). *حقوق اساسی*. تهران: میزان.
- عباسی لاهیجی، بیژن (۱۴۰۱). *حقوق اساسی تطبیقی*. تهران: دادگستر.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۴). *حقوق اساسی تطبیقی*. تهران: میزان.
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۹۵). *بایسته‌های حقوق اساسی*. تهران: میزان.
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۴۰۰). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*. تهران: میزان.
- مدنی، جلال‌الدین (۱۳۷۹). *حقوق اساسی تطبیقی*. تهران: پایدار.
- موریس، دوورژه (۱۳۵۷). *احزاب سیاسی*. ترجمه رضا علومی. تهران: امیر کبیر.
- موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۹). *حقوق اساسی کشورهای اسلامی*. تهران: دانشگاه تهران.
- نژاد سالاری، عاطفه و مهدی‌زاده، سیدمحمد (۱۴۰۲). *بازنمایی مرگ ملکه انگلیس در رسانه‌های داخلی و خارجی*. *وسایل ارتباط جمعی*، ۳۴(۲)، ۲۴-۵.
- هاشمی، محمد (۱۴۰۰). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: میزان.
- هریسی‌نژاد، کمال‌الدین (۱۳۹۰). *حقوق اساسی تطبیقی: نظام‌های پارلمانی، ریاستی، مختلط و اقتدارگرا*. تبریز: آیدین.
- هریسی‌نژاد، کمال‌الدین، رجبی، ایزد و چلبی، فایقه (۱۳۹۷). *کارکرد احزاب سیاسی در تنظیم روابط قوای حاکم؛ مطالعه تطبیقی نظام‌های انگلستان، آمریکا و ایران*. *پژوهش‌های راهبردی سیاست*، ۷(۲۷)، ۳۵-۶۵.
- Bogdanor, Vernon (2022). *How the Queen's constitutional role shifted over her reign*.

Guardain.

Haddon, Catherine, Akash Paun, Mark O'brien (2019). *Hung parliaments*. Institute for Government.

House of Commons (2014). *The impact of Queen's and Prince's Consent on the legislative process*. London: The Stationery Office Limited.

Kelly, John (1999). *A Short History of Western Legal Theory*. London: Oxford University Press.

Loughlin, Martin (1992). *Public law and political theory*. London: Oxford University.

Maer, Lucinda and Richard Kelly (2017). *Hung parliaments*. London: House of Commons Library.

Nye, Joseph (2005). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.

Office of the Parliamentary Counsel (2022). *King's and Prince's Consent*. London.

Pegg, David, Rob Evans (2021). *Buckingham Palace banned ethnic minorities from office roles. papers reveal*. Guardain.

Pegg, David, Rob Evans, Michael Barton (2021). *Royals vetted more than 1,000 laws via Queen's consent*. Guardain.

Sawicka, Daria (2000). *The dynamics of change of the British Monarchy and the Royal Family*. John Paul II University of Applied Sciences in Biala Podlaska Department of Modern Languages.

Siddique, Haroon (2010). *Hung parliament explained*. Guardain.

Torrance, David (2023). *The royal prerogative and ministerial advice*. London: House of Commons Library.

Tridimas, George (2021). Constitutional monarchy as power sharing. *Const Polit Econ*, 32, 431461-.

Venn Dicey, Albert (1982). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: Liberty Fund.

Venn Dicey, Albert (2011). *The Queen's working day*. The official website of The British Monarchy.

Venn Dicey, Albert (2023). *Audiences*. The royal family.

Venn Dicey, Albert (2023). *The Budget and Parliament*. UK Parliament.