

دستور المملكة المتحدة وأهم التحديات المؤدية إلى تدوينه
(دراسة تحليلية للتحديات الدستورية خلال أزمات الطوارئ على ضوء أزمة كورونا)

دكتور
ندى صلاح الدين بالطو
قسم القانون العام
كلية الحقوق
جامعة الملك عبد العزيز

المستخلص

شكل وباء كورونا ضغطاً كبيراً على الأنظمة الصحية في كافة أنحاء العالم، ومثّل في الوقت ذاته تحدياً اجتماعياً، واقتصادياً، وقانونياً، وسياسياً، وتنظيمياً. نتيجة لذلك، توجب على السلطات اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة ذلك الوباء، مما أدى إلى ظهور بيئة مواتية لسن القوانين التي تحث على سرعة التحرك دون تدقيق وعلى استخدام السلطة دون قيود. في تلك الظروف، يصبح الالتزام بالقيم الأساسية للديمقراطية وسيادة القانون تحت ضغط شديد، أو بالأحرى تهديد¹ ما تستلزمه الطوارئ يمكن أن يمثل عند البعض غطاءً مناسباً ووسيلة لتبرير استخدام القوة التي تعمل على تدعيم السلطة المتاحة للجهات التنفيذية بما يضر بمبدأ فصل السلطات ويضعف مؤسسات الديمقراطية. تقدم هذه المقالة تحليلاً عن كيفية تأثير الأزمة الصحية العالمية على حالة الديمقراطية وسيادة القانون في الدول ذات الدساتير العرفية أو الدساتير التي لا تنص صراحة على ضوابط حالات الطوارئ أو التي لم تقم بتفصيل حق الصحة. جاءت الأمثلة من جميع أنحاء العالم لتسلط الضوء على التوجهات والمخاوف المشتركة، مع التركيز على المملكة المتحدة ودستورها العرفي. وفي المقابل، تهدف المقالة إلى تقويم محتوى العديد من المقترحات حول دستور مكتوب ببريطانيا يربط بين الأفراد والدولة ويعزز من الديمقراطية لديها.

الكلمات المفتاحية: الطوارئ، الديمقراطية، حقوق، الصحة، الدستور، مدون، غير مدون.

¹ عبد الجليل محمد علي، مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية المعاصرة، الطبعة الأولى، عالم الكتب بالقاهرة، ١٩٨٤، ص ٢٣.

مقدمة

هل يجب على المملكة المتحدة تبني دستور مكتوب؟ إنه سؤال موضع كثير من الجدل. إن التنظيم الداخلي في بريطانيا ليس من شأنه فقط وضعها على ذات الطريق مع باقي الدول التي لديها دساتير مكتوبة (باستثناء إسرائيل، ونيوزيلندا، والسويد)، لكن من شأنه أيضاً تحسين جودة النقاشات العامة من خلال معرفة أفضل بالعمليات الحكومية والترتيبات المؤسسية. وعليه، فإن الفائدة الجوهرية للتدوين ستكون هي الوضوح والتحديد.¹

لقد كان للانسحاب البريطاني من الاتحاد الأوروبي تأثير جوهري في كل جانب من جوانب الحكومة، بداية من الاستفتاءات، والعلاقة بين السيادة الشعبية والبرلمانية، وتسييس الخدمة المدنية، والاستخدام المعاصر للسلطات الامتيازية، والعلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية، وانتهاءً بالاتحاد ذاته. لقد تركت عملية الانسحاب، الدستور غير المكتوب في حالة هلامية مائعة، وسلطت الضوء على الحاجة إلى دستور مكتوب.²

في هذه المقالة، سأقوم بالتحدث عن كيف واجهت المملكة المتحدة حالة الطوارئ المتعلقة بفيروس كورونا، وكيف أثر عدم وضوح حق الصحة بشكل عام في المجتمع الدستوري لبريطانيا. بعد ذلك سأقوم بتقويم الحجج التي قدمت والمؤيدة للتدوين، بالإضافة إلى محتوى مسودة المقترحات الدستورية التي نشرت خلال الثلاثين عاماً الماضية. أغلب المقترحات تفي بسمات الوضوح والإيجاز والانسجام. إنها تقوم بذلك في المقام الأول من خلال الحفاظ على التركيبة القائمة للحكومة في وثيقة دستورية مفردة وهرمية لدولة موحدة. وقد تمت صياغة المقترحات الدستورية بلغة الدستور الأساسية والتي تبرز المصطلحات المتجانسة للسيادة، والسلطة العليا، والتحصين، وقابلية الإنفاذ، والتوحيد، والوحدة، والقصدية. ولكن، في المقابل، فإن السياسة الإقليمية للمملكة المتحدة تشير إلى أن التدوين لن ينجح باعتباره "اتفاقاً مُنظراً بالكامل" ينقل وضوح القانون الدستوري، ووحدة السلطة التأسيسية، والهوية المشتركة للشعب.³ فنجد أن التدوين يبرز المسألة الدستورية، فيفترض هيكل الحكومة، ووجود للشعب وتكامل الدولة، في وقت تكون تلك المسائل بحاجة إلى إلقاء الضوء عليها، وتفسيرها، وإعادة هيكلتها، لكي يكون بالإمكان بعد ذلك تدوينها وتطبيقها في أنحاء المملكة المتحدة كافة.

الدساتير المكتوبة، بعيداً عن كونها عاملاً أساسياً لتحديد سمات الدولة، فإنه ينظر إليها أيضاً على أنها ميثاق مدني لتعزيز المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدولة، والإنسانية، وتضمن الديمقراطية القائمة على سيادة الشعب.⁴ لذلك تعمل المقالة على ربط فكرة الدستور المكتوب بالشعب المعنى باعتماده، وبالدولة التي من المفترض أن

¹ إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧١، ص ٣٤.

² المرجع السابق ص ٤٠.

³ محمود أحمد رشيد، ضمانات حماية الحقوق والحريات العامة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٣٩.

⁴ إدمون رباط، المرجع السابق، ص ٤٢.

يخدمها. إن الروابط بين الدستور، والشعب، والدولة، بالطبع بديهية. ومع ذلك، فإن عملية كتابة الدستور تتأرجح بين عمليات متناقضة، لكنها يعتمد بعضها على بعض، والتي تضع سلطة الشعب، ليس فقط ببساطة في القبول الشعبي، لكن أيضًا في نظام من الحقوق الإنسانية.¹ وبينما يعزز وضع الدستور بالضرورة هيكل الحكم المركزي، فإنه يجب أن يتم استيعابه أيضًا في دولة الاتحاد المكونة من إقليم وسكان وحكومة. إن الميثاق المدني هو حوار مستمر يضع توازنًا بين تعزيز الوضوح والانفتاح، وبين مراعاة الحدود.

يرى البعض أن التدوين لن ينجح إلا كاتفاق نظري غير مكتمل يميل للغموض وانعدام الوضوح، يوفق بين المبادئ المتناقضة رسميًا، ويستغل الديناميكيات المتعارضة، ويفر بالاختلاف. إن الدستور المكتوب يجب ألا يكون "إطارًا جامدًا"، متولدًا من خلال الصورة الراسخة عن الدستور الذي وضع في لحظة معينة، إذ إنه يجب أن ينتج من التعرض الطويل للعمليات الانتقالية من إعادة التعريف والتجديد.²

1. كيف واجهت المملكة المتحدة حالة الطوارئ المتعلقة بكورونا

مصدر قلق دائم يبرز على الساحة في الدول الديمقراطية خلال أوقات الطوارئ. يتضمن ذلك الحاجة إلى تزويد السلطات العامة بالإمكانات الكافية للتعامل مع الظروف الاستثنائية دون اللجوء إلى قمع الحريات الرئيسية ومبادئ المساواة القانونية والسياسية أكثر مما تقتضيه الضرورة.³ فعلى سبيل المثال، يشمل قانون فيروس كورونا لعام 2020 أحكامًا من شأنها التعدي على حرية التنقل، وربما الحق في حرية الشخص. وعلى الرغم من ذلك فإن كل هذه التدابير، يتم اتخاذها على أساس أنها لازمة لحماية حق آخر – ربما أكثر ضرورة – ألا وهو الحق في الحياة. لا توجد أبدًا إجابات يسيرة على التساؤلات التي تنشأ من هذه المعضلة. المناقشة تتحول إلى مسائل مثل التي تتعلق بأي الصلاحيات، تحديدًا، التي يجب أن تمتلكها السلطة التنفيذية، ومن ينوب عنها، وطبيعة الرقابة التي يجب أن تخضع لها، وكيف ومتى يحين موعد انتهائها.

جدير بالذكر أن حكومة المملكة المتحدة اختارت عدم اللجوء إلى استغلال السلطة القانونية التي تمتلكها بالفعل في إصدار "الوائح الطوارئ" في صورة وثائق قانونية بموجب القسم 2 من قانون الطوارئ المدنية لعام 2004. وبدلاً من ذلك، اختارت إصدار تشريعات مخصصة في صورة قانون فيروس كورونا بالرغم من أنه قد تم وضع قانون الطوارئ المدنية في فترة تمتاز بالهدوء النسبي؛ وخضع مشروع القانون

¹ طارق الحسين العراقي، حقوق الإنسان بين أحكام الشريعة الإسلامية والأنظمة الوضعية، مكتبة الملك فهد الوطنية، الطائف، ٢٠٢٠، ص ١١١.

² سعدى محمد الخطيب، حقوق الإنسان وضماناتها الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١١، ص ١٧٥.

³ منى محمد الدسوقي، الحماية الدستورية للحقوق والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، مركز الدراسات العربية، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠٢١، ص ٢٣٠.

لتدقيق تفصيلي من قبل لجنة برلمانية مشتركة.¹ وفي حين أنه لم يصل إلى درجة الكمال، بيد أننا نجد أن قانون عام 2004 اشتمل على ضمانات كان المقصد منها تجنب إساءة استخدام سلطات الطوارئ، بما في ذلك شرط بتناسب التصرفات الصادرة منها مع الوضع الذي تعالجه.² إن الاستخدام المفرط للآليات القانونية وليس للتشريعات الصادرة عن البرلمان، حقًا مسألة ذات حساسية دستورية. لكن التشريع الثانوي الذي تصوره واضعو قانون الطوارئ المدنية يخضع لرقابة البرلمان ومقيّدًا بحدود زمنية إلى حد قد يقلل من قوة أي اعتراضات حول استخدام هذا الشكل من صنع القوانين. إن أي لائحة من اللوائح يجب أن تحظى بموافقة كلا من مجلسي البرلمان الصريحة في غضون سبعة أيام حتى يكتب لها الاستمرارية، ويكون بإمكان البرلمان تعديلها أو إلغائها في أي وقت، وتنقضي بعد مدة ثلاثين يومًا.³

بغض النظر عن السبب أو الأسباب، فإن الحكومة اختارت عدم استغلال قانون الطوارئ المدنية في التعامل مع فيروس كورونا. ومهما كانت وجهة نظر المرء بشأن المزايا الدستورية أو غير ذلك لقانون فيروس كورونا لعام 2020، فهناك حجة قوية للقول بأن تشريعات الطوارئ يجب أن تتم وفقًا للمبادئ التي توفرها بنية هيكلية موجودة مسبقًا يتم وضعها في أوقات الهدوء. كان الغرض من القسم 2 من قانون الطوارئ المدنية هو توفير هذا الإطار. لكنه لم يستخدم إطلاقًا، وتشير التجارب الأخيرة إلى أنه لن يتم استخدامه. لذا فالمملكة المتحدة ينقصها هذا النوع من الآلية الدستورية. وكما سيرد ذكره لاحقًا، فقد تصبح الظروف التي تتطلب استخدام السلطات الاستثنائية أكثر تكرار في المستقبل.⁴ وعلى الرغم من وجود حدود زمنية، فإن السلطات الخاصة التي تم توليها خلال ظروف كورونا قد يتم الاحتفاظ بها بشكل ما على أساس أطول أجلًا. مما يشير إلى أنه قد تتزايد ضرورة وجود إطار واضح ومتسق، يحدد الغرض العام ونطاق وحدود سلطات الطوارئ، التي كان من المفترض أن يوفرها قانون عام 2004.

في البلدان الأخرى، ربما يأتي هذا التحديد مما يعرف بالدستور "المكتوب". هذا النهج ليس متاحًا في المملكة المتحدة. لكن من المهم أن نتساءل عن مدى استفادة المملكة المتحدة من عدم وجود دستور مكتوب في مجال سلطات الطوارئ. دائمًا ما يشير مؤيدي نظام المملكة المتحدة إلى أن أحد فوائده تتمثل في المرونة التي يوفرها، حيث يسمح باستجابات فعالة وسريعة للظروف الجديدة غير المتوقعة. وفقًا لمدرسة التفكير هذه فإن الدساتير المكتوبة - على النقيض- تتسم بالصلابة، ويمكن أن تعتبر مصدرًا

¹ منى محمد الدسوقي، المرجع السابق، ص ٣١٠.

² أحمد عبد اللطيف السيد، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الأولى، ٢٠١٤، ص ٣٥.

³ أحمد عبد اللطيف السيد، المرجع السابق، ص ٤٢.

⁴ منى محمد الدسوقي، المرجع السابق، ص ٢٢٠.

لنقاط الضعف خلال أوقات الطوارئ.¹ تقدم التجارب الأخيرة فرصة غير معتادة لمقارنة الاستجابات لنفس التحدي في عدد من الدول المختلفة. سيكون من الصعب ادعاء- بناءً على ما تمت الإشارة إليه حتى الآن- أن الدول التي لديها دساتير مكتوبة كانت بالضرورة أبطأ أو أقل نجاحًا في استجاباتها مقارنة بالمملكة المتحدة. وقد شملت الاختلافات الرئيسية أمورًا مثل الثقافة السياسية، وقوة الخدمات العامة، والقيادة، وربما الطوارئ العامة.

الكثير من الجدل الدستوري فيما يتعلق بالاستجابة لفيروس كورونا شمل السلطات التي تولتها الحكومة، ونطاقها الاستثنائي، والضوابط التي يجب أن تخضع لها. لكن هناك قضية موازية تستحق النظر. إنها تتضمن إمكانات الهيئات العامة في المملكة المتحدة، على سبيل المثال، خدمات الصحة الوطنية، وهيئات إنفاذ القانون، والقوات المسلحة. إن الجدل الدائر حول تركيز السلطات يحدث بناءً على الفرضية الضمنية القائلة بأنه من الممكن، وسيتم استغلالها بشكل فعال.² لكن كيف هو الحال لو كانت مختلف الهيئات المسؤولة عن ممارسة تلك السلطات تفتقر إلى الموارد على سبيل المثال في الأفراد والمعدات - للقيام بذلك؟ هذا السؤال له جانب دستوري. فالدستور هو بشكل جزئي أداة للتأكد من اتخاذ القرارات ووضعها حيز التنفيذ.³ إذا كان من غير الممكن تنفيذ السياسة، حينئذ يفقد الدستور معناه. ربما تكون هناك حاجة، في أعقاب حالة الطوارئ التي فرضها فيروس كورونا، إلى توسيع قدرة المؤسسات الحكومية بشكل كبير، من أجل تمكين التحقيق الملائم لنتائج العمليات الدستورية.⁴ قد تعقد مقارنات مع دول أخرى- ربما في أماكن أخرى من أوروبا أو خارجها- التي تمتاز باتساع إمكاناتها، وينظر إليها على أنها نماذج للاقتداء بها. مثل هذا التحول قد يعد ضروريًا للتعامل مع تبعات حالة الطوارئ والتحصن ضد التهديدات المستقبلية. ربما تمتد آثاره إلى مجالات مثل الحجم النسبي للقطاعين العام والخاص، ومستويات الضرائب، ووسائل ضمان المسائلة، والتي تتم مناقشة بعض منها بالتفصيل أدناه.

إنه لمن غير الواضح كيف سيتم تحديدًا ممارسة كل هذه الأدوار، وحجم التعقيبات التي ستظهر على الساحة، ودرجة حدتها المحتملة في المستقبل. بعضها سيحتاج إلى تنفيذه بالتعاون مع دول أخرى، وربما على مستوى عالمي. إن كيف ومتى وإلى أي مدى ستمكن الحكومة من تقليص تدخلاتها هي موضوعات أخرى غير مؤكدة. فقد تجبر الظروف السلطات على إجراء تعديلات ضرورية لطريقة إدراكنا لمفاهيم كانت تعتبر في الماضي أمر مسلم به مثل الأسواق، والخدمات، والدين، والتجارة والأموال

¹ أحمد عبد اللطيف السيد، المرجع السابق، ص ٤٣.

² المرجع السابق، ص ٤٤.

³ طارق الحسين العراقي، المرجع السابق، ص ٣٢.

⁴ منى الدسوقي، المرجع السابق، ص ٣٤.

نفسها، بالنسبة للأفراد، والشركات، والدول، والمنظمات الدولية.¹ تلك الاضطرابات سينتج عنها تبعات كثيرة، منها ما له طبيعة دستورية. لن يكون ممكناً تفعيل هذا الدور الحكومي الواسع النطاق بطريقة حيادية أو غير قابلة للنقاش. ستكون هناك حاجة إلى اتخاذ قرارات، على سبيل المثال، تتعلق بمكان توجيه الموارد تحديداً، وكمياتها وأغراضها. القرارات المحددة التي سيتم اتخاذها لا مفر من أن يكون لها آثار اجتماعية. إن القيم التي يتبناها صناع السياسات سوف تشكل ما يتخذونه من قرارات. كما أنهم سوف يخضعون أيضاً لضغوط خارجية مشروطة بأنظمة معتقدات مختلفة.² على سبيل المثال، هل يجب على الحكومة أن تستعين بدورها الاقتصادي القوي في تعزيز مجتمع أكثر عدالة؟ ومن المرجح أن يزعم الساسة من مختلف الأطياف أن هذا ينبغي أن يحدث، ولكنهم سيختلفون حول ما يعنيه تحقيق هذا الهدف في الممارسة العملية. سيدور النقاش أيضاً حول ما يمكن اعتباره إساءة استخدام للسلطة الحكومية، وكيف يمكن منع حدوثه. لقد أثارت حالات الطوارئ السابقة هذا النوع من المناقشات: على سبيل المثال، تلك التي أحاطت بتقرير بيفريدج لعام 1942.³ إن الأنظمة التي يتم من خلالها تسوية مثل هذه النزاعات هي في نهاية المطاف الدساتير. سواء أكانت الدساتير مكتوبة أم غير مكتوبة، فإنها تعالج قضايا مثل اكتساب الشرعية السياسية والسلطة القانونية، وكيفية وصول السلطات العامة المختلفة إلى القرارات وتنفيذها، وكيفية ارتباطها ببعضها البعض؛ وعلاقتها بالجمهور الذي تخدمه. يوفر الدستور إطار العمل الذي يتم من خلاله تحديد السياسة وتنفيذها. إنه أيضاً بمثابة الهيكل الذي يتم من خلاله مساءلة النشاط التنفيذي، من جهات نظر مختلفة مثل الحكم الرشيد، والديمقراطية، وسيادة القانون، وحقوق الإنسان. ومن المحتمل أن تواجه الآليات الحالية صعوبة في التعامل مع هذه المهام الموسعة، وتتطلب تعزيزاً وتغييراً.⁴ تحتاج حالات الطوارئ إلى تنظيم مركزي. ففي الحرب العالمية الأولى، على سبيل المثال، عندما أصبح ديفيد لويد جورج⁵ رئيساً للوزراء في أواخر عام 1916، قام بتأسيس مجلس وزراء حربي مصغر وضمن محاضر اجتماعات مجلس الوزراء لتحقيق تنسيق أفضل. كما استعان أيضاً بفريق من الاستشاريين يدعمونه في مجالات سياسية معينة. استخدم ونستون تشرشل⁶ أساليب مماثلة خلال فترة رئاسته للوزراء في

¹ انزیه نعيم شلالا، المرتكز في حقوق الإنسان، شركة المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٠، ص ١٦٦.

² محمد قدور بومدين، حقوق الإنسان بين السلطة الوطنية والسلطة الدولية، دار الراية للنشر، الأردن، ٢٠١٠، ص ٣٢.

³ تقرير بيفريدج هو تقرير حكومي لعب دوراً في تأسيس دولة الرفاهية في المملكة المتحدة، نشر عام ١٩٤٢، ويشمل تطوير التأمين الوطني وإنشاء الخدمات الصحية الوطنية.

⁴ محمد قدور بومدين، المرجع السابق، ص ٧٢.

⁵ أحد زعماء حزب الأحرار البريطاني، كان رئيساً للوزراء أثناء النصف الأخير من الحرب العالمية الأولى.

⁶ كان رجل دولة وجندياً وكتاباً بريطانياً شغل منصب رئيس وزراء المملكة المتحدة مرتين. كان عضواً في البرلمان من عام ١٩٠٠ إلى عام ١٩٦٤، وممثل إجمالي خمس دوائر انتخابية.

الفترة من 1940-1945. قبل أزمة كورونا، كانت حكومة بوريس جونسون¹ مركزة بطبيعتها، مع منح قدر كبير من السلطة لفريق رئيس مجلس الوزراء. إن إقالة رئيس الوزراء بسبب اعتقال صحته هو أمر هام في أي وقت؛ لكن عندما يحدث ذلك في سياق حكومة مركزية بالفعل، وتمر بحالة طوارئ كبرى، فإن الأمر يكتسب أهمية متزايدة.² وما حدث بعد ذلك أظهر الطبيعة غير الرسمية لدستور المملكة المتحدة، وذلك من ناحية عدم وجود خطة مسبقة للتعامل مع مثل هذا الاحتمال (في المجال العام على الأقل)، ولم يتم إتاحة القواعد الأساسية بشكل علني لاحقًا. كانت المخاوف أكثر من مجرد نظرية، حيث برزت هناك مسائل تخص رئيس مجلس الوزراء بشكل شديد الوضوح. ويبدو أن التوترات تطورت داخل مجلس الوزراء بشأن مدى ومدة تدابير الاحتواء. إن حل مثل هذه النزاعات من المهام الأساسية لرئيس مجلس الوزراء، والذي شكل غيابه مشكلة لذلك. كما كانت هناك أيضًا أدلة على وجود صعوبات تتعلق بالمشاركة في فريق خبراء استشاريين رسميين وأدلة مقدمة من قبل مسئول دائم كبير إلى لجنة برلمانية. مرة أخرى تعد هذه أمور تتطلب اهتمام من رئيس مجلس الوزراء، إن كان موجودًا.³

مثلما تتطور وظائف السلطة التنفيذية في المملكة المتحدة، فإن أدوار فروع الدستور المسؤولة عن إخضاعها للمساءلة ستتمو ضمناً: البرلمان والمحكمة. ويعد احتمال حدوث الصراع متصلاً في هذه الوظائف. ونظرًا لكونه ينطوي على احتمال قيام مؤسسة ما بتقييد تصرفات مؤسسة أخرى.⁴ في السنوات الأخيرة، اكتسب الجدل الدائر حول ما هي القيود الملائمة التي ينبغي فرضها على السلطة التنفيذية أهمية خاصة لكنها عرضة للمخاطر. في أعقاب التصويت على "الخروج" الذي تلى استفتاء الاتحاد الأوروبي في يونيو 2016، قدمت حكومات كلا من تيريزا ماي⁵ ثم بوريس جونسون أنفسها كأوصياء على التزام حتمي بالخروج من الاتحاد الأوروبي. في بعض الأوقات نجدها تشير إلى أن أجهزة الحكم الأخرى- بما في ذلك البرلمان والمحاكم، وكذلك المؤسسات المفوضة- لها دور ضئيل أو غير هام في تفسير وتنفيذ نتائج الاستفتاء. علاوة على ذلك، في منظورهم، يتعين على البرلمان، على الرغم من كونه "سياديًا" من الناحية النظرية، ألا يعارض سياسة الحكومة.⁶ مثل هذه المطالبات قوبلت بدعم كبير من الأقسام الإعلامية. وعلى الرغم من بعدها عن التفسيرات الثابتة أو ذات القبول العالمي لدستور المملكة المتحدة، بيد أن الداعمين لها يميلون إلى تقديمها على أنها بديهية، وإلى تصوير كل من يشكك فيها على أنه يعارض الديمقراطية وإرادة الشعب.

¹ رئيس وزراء المملكة المتحدة السابق [2019-2022].

² منى محمد الدسوقي، الحماية الدستورية للحقوق والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، مركز الدراسات العربية، مصر، الطبعة الأولى، 2021، ص 48.

³ منى محمد الدسوقي، المرجع السابق، ص 46.

⁴ أحمد عبد اللطيف السيد، المرجع السابق، ص 88.

⁵ سياسية بريطانية ورئيسة وزراء المملكة المتحدة حتى عام 2019.

⁶ أحمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص 92.

لقد ارتبط السعي الصارم وراء تلك المطالبات بتشويهه ما يعرف بمبدأ "الفصل الجيد" بين السلطات. قد يكون من المغري بالنسبة للحكومة وآخرين أن يقوموا بتقديم احتياجات التعامل مع الطوارئ أو تأثير النصيحة العلمية (مهما كان تعريفها) على أنها تمتلك قوة مماثلة لتلك التي يتم ربطها افتراضياً بنتائج الاستفتاء.¹ لكن المطالبات المتعلقة بالحاجة إلى السلطة التقديرية التنفيذية لا بد أن تكون لها حدود دائمة. وإذا تم المبالغة في تقديرها، وخاصة على مدى فترة طويلة من الزمن، فالنتيجة ستكون تطور نتائج غير مرضية من الناحية الدستورية.²

البرلمان يمثل الجانب السياسي من مهمة الرقابة التنفيذية. الحكومة التي تستند إلى ثقة مجلس العموم، هي مُشكلة من خلال البرلمان ومسئولة أمامه. بشكل تقليدي، منح البرلمان درجة من حرية التصرف للسلطة التنفيذية في حالات الطوارئ، ربما بشكل أكثر بروزاً من خلال تزويده بسلطات قانونية خاصة تسمح له بالتصرف بقدر أكبر من المرونة مقارنة بما يكون عليه الوضع في أي وقت آخر، وأيضاً من خلال ممارسة التدقيق النقدي بطريقة بناءة أكثر وأقل عدوانية من المعتاد. لكن البرلمان مع ذلك يحتفظ بالمسؤولية عن مراقبة وتقييم السياسة والتنفيذ نيابة عن الشعب، كما تحتاج السلطة التنفيذية إلى أن تكون متعاونة وصریحة قدر الإمكان.³ إن الطبيعة الخاصة لفترة جائحة كورونا تخلق صعوبات معينة في هذا الشأن. لقد جعل التباعد الاجتماعي الاجتماعات الواقعية للبرلمانيين غير ممكنة وربما يكون كبار الوزراء، لأسباب صحية، غير متاحين للمساءلة.

هذه المبادئ قد تشكل مشكلة معينة خلال الظروف التي يعتمد فيها الوزراء بشكل كبير على الادعاء القائل بأن سياسات بعينها نشأت على أساس مشورة الخبراء. وكما نوقش أعلاه، ربما يكون من الصعب التصدي لكل أنواع الخلاف بهذه الاستجابة. ربما يرغب البرلمان في البحث فيما وراء تلك التأكيدات، ويتأمل طبيعة التوجيه المقدم، من خلال من، متى، وبأي الطرق، وما إلى ذلك. عند هذه النقطة، قد تجد اللجان أنفسها مقيدة بالمبادئ الدستورية القائمة. قد يبدو من غير الملائم استبعاد الاعتبار المناسب لأمر ذات أهمية بالغة مثل الاستجابة لفيروس كورونا بهذه الطريقة. إذا كانت الحكومة مصرة على الاعتماد في قراراتها على النصيحة العلمية، فربما يصبح من الملائم النظر في تعديل مبدأ المسئول المحاسبي.⁴

كما أشرنا بالفعل، تستدعي حالات الطوارئ تضافر الجهود المشتركة. إن الوصول لهذا المستوى من الاستجابة في سياق المملكة المتحدة المعاصرة يستلزم التنسيق بين مستويات الحكومة المركزية والمسؤولين المفوضين إلى جانب السلطات المحلية. الصحة، على سبيل المثال، تعد مسؤولية مفوضة، وكذلك التعليم. وتظل عمليات صنع

¹ ١٢٠. جعفر عبد السادة الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية، دار الحامد، الأردن، ٢٠٠٨، ص ١٢٣.

² المرجع السابق، ص ٦٣.

³ جعفر عبد السادة الدراجي، المرجع السابق، ص ٥٤.

⁴ أحمد عبداللطيف السيد، المرجع السابق، ص ٥٤.

السياسات الرئيسية في مجال الاقتصاد الكلي، والشؤون الخارجية، والدفاع والأمن، محفوظة.¹ كان هناك نجاحًا مثلما كان هناك بعض الصراع في هذا الشأن. يبدو أن تبني تنسيق تمثيل الكائنات الثنائية الموجزة قد لعب دورًا مفيدًا، وساعد في تمكين دمج الإدارات المفوضة في صنع السياسات بطريقة ربما لم تكن ممكنة مع لجنة وزارية أكثر انتظامًا. يبدو أنه كان هناك عملاً فعالاً بين المسؤولين المفوضين والمسؤولين على مستوى المملكة المتحدة. أحد المشكلات التي برزت تمثلت في الخلط بين الرسائل.² كان هناك أيضًا بعض الخلاف بين المستويات المفوضة في المملكة المتحدة واسكتلندا، وبعض الالتباس حول الإجراءات المعمول بها. إن أوضح مثال على التوجيهات المتضاربة هو ذلك المقدم لقطاع البناء. كانت توجيهات حكومة اسكتلندا بأنه يجب وقف جميع أعمال البناء غير الضرورية، بغض النظر عن الظروف في الموقع. كان موقف حكومة المملكة المتحدة في ذات الوقت يقضى باستمرار أعمال البناء بشرط مراعاة توجيهات إرشادية مثل التي تتعلق بالتباعد الاجتماعي. الوضع في اسكتلندا كان بذلك الوقت هو أن جميع مواقع البناء مغلقة تقريبًا. من الواضح أن الشركات الأسكتلندية تؤمن بأنه يجب عليها اتباع توجيهات الحكومة الأسكتلندية، حتى لو كانت ظاهريًا تفتقر إلى سيادة القانون وتضارب مع التوجيهات من حكومة المملكة المتحدة. في بقية أرجاء المملكة المتحدة، نجد أن بعض مواقع البناء والشركات- وليست جميعها- أوقفت نشاطها.

هذا التباين، والدوافع الممكنة المسهمة فيه، تذكرنا بأن المملكة المتحدة تعاني من حالة من عدم الاستقرار داخليًا. على الجانب الآخر، كما ذكرنا من قبل، ربما تكون حالة الطوارئ الناجمة عن فيروس كورونا قد أزالَت إمكانية إجراء استفتاء حول هذا الموضوع من جدول الأعمال لفترة زمنية كبيرة.

هناك قضية دستورية أخرى طويلة الأمد تشمل دور الحكومة المحلية، في كلاً من إنجلترا والمملكة المتحدة ككل. تتسم الحكومة في المملكة المتحدة والعناصر المشكلة لها بالمركزية الشديدة مقارنة بديمقراطيات أخرى حول العالم. إن الافتقار إلى الاستقلالية وإلى إمكانية الوصول إلى الموارد التي عانت منها الحكومات المحلية، قد جعلها، حسب تفسيرات البعض، الاستجابات على المستوى المحلي في مجالات مثل الاختبارات وتتبع الاتصالات صعب المنال. نقطة جدلية مضادة أخرى هنا ربما تتمثل في أن الطبيعة المركزية لهيئة الخدمات الصحية الوطنية، خاصة في إنجلترا، تعد نقطة قوة من منظور عملية التأمين والتخطيط.³

كما حفزت كلتا الحربين العالميتين الحركات الدولية على إنشاء هيئات دائمة لتحقيق

¹نوفل عبدالحميد الموسى، الالتزامات الدستورية على الدولة و ضمانات الوفاء بها، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠٢٠، ص ٤٢.

²المرجع السابق، ص ٤٤.

³أحمد عبداللطيف السيد، المرجع السابق، ص ٨٢.

تنسيق أفضل بين الدول، للسعي وراء تحقيق أهداف مثل الأمن والازدهار. خلال السنوات الأخيرة، في المملكة المتحدة وغيرها، تعرضت أنظمة الحكم هذه القائمة على القواعد الدولية لضغوط ذات طابع قومي. وربما أدى فيروس كورونا إلى المزيد من تقويض هذه الإجراءات. لكنه قد أدى أيضًا إلى خلق التزامًا بالمزيد من التعاون الفعال في مجالات مثل الصحة والاقتصاد. ربما كانت هناك حاجة إلى المزيد من التقويد والتنظيم للتجارة الدولية والسفر، لكن هذا بدوره استلزم تعاون أكثر للتقليل من الجوانب السلبية.¹

لا يمكن إغفال حقيقة أن السلطات العامة في المملكة المتحدة (كما هو الحال في أي مكان آخر)، وبصفة خاصة السلطة التنفيذية في المملكة المتحدة، قد تولت أن تأخذ على عاتقها سلطات معززة، ووظائف موسعة، وسلطات تقديرية أكبر. ومن الضروري أن يكون هؤلاء الذين تحملوا على عاتقهم تلك المسؤولية المضافة موضع ثقة فيما يتعلق بممارستها بالطريقة الملائمة.²

دائمًا ما يشير مؤيدو ما يسمى بدستور المملكة المتحدة "غير المكتوب" إلى أن من بين فوائده هو ما يوفره من مرونة، والتي تسمح باستجابات فعالة وسريعة للظروف المستحدثة غير المتوقعة. سيكون من الصعب ادعاء - بناءً على ما تمت الإشارة إليه - إلى أن الدول التي لديها دساتير مكتوبة كانت بالضرورة أبطأ أو أقل نجاحًا في استجاباتهم مقارنة بالمملكة المتحدة.³

من المعروف أن البرلمان يضيف الطابع السياسي على مهمة الرقابة التنفيذية. وتقليديًا، منح البرلمان درجة من السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية في حالات الطوارئ. لكن حتى نضمن مساءلة فعالة، تحتاج السلطة التنفيذية إلى أن تكون متعاونة وصريحة مع البرلمان قدر الإمكان، وحيث أن السلطات العامة تتمتع بالضرورة بصلاحيات معززة، فمن المهم أن تكون المحاكم قادرة على التدقيق في شرعية أفعالها، وضمان - على سبيل المثال - أنها ليست تعسفية، ومتناسبة، ومتوافقة مع حقوق الإنسان.⁴

قد يبدو أن حالة الطوارئ تستدعي درجة من توحيد الإجراءات في جميع أنحاء المملكة المتحدة. في سياق المملكة المتحدة المعاصرة، فإن التوصل إلى هذا الاتساق ينطوي على التنسيق بين مستويات الحكم المركزية والمنتقلة.

المملكة المتحدة اعتمدت تقليديًا بشكل كبير على ما يُعرف بمدرسة "الفصل الجيد". هذه التسمية مفادها أنه - عند غياب "دستور مكتوب" يحكمهم - نجد أن المشاركين في العمليات السياسية يستعينون بالتقويد الذاتي. إنهم يختارون التصرف وفقًا لمجموعة مشتركة من المعايير بدلًا من استغلال الفرص لتحقيق التقدم من خلال التحايل على

¹ سالم روضان الموسوي، عدم دستورية القوانين، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠٢٣، ص ٢٢.

² المرجع السابق، ص ٣٠.

³ نوفل عبد الحميد الموسوي، المرجع السابق، ص ٣٣.

⁴ منى محمد الدسوقي، المرجع السابق، ص ٤٨.

معايير السلوك السليم. وأشرنا إلى أن الأحداث الأخيرة، والتي كان الكثير منها مرتبطاً بحادثة خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي، ربما تشير إلى تراجع الالتزام بهذا المبدأ. ومثل هذا التدهور من شأنه أن يشكل مشكلة في أي وقت. وتتعاظم الصعوبة في حالات الطوارئ العامة الخطيرة.¹

ومن الواضح أنه لا مفر - للسلطات العامة- في المملكة المتحدة (وفي كل مكان) وبصفة خاصة السلطة التنفيذية في المملكة المتحدة تولى سلطات معززة، ووظائف موسعة، وسلطات تقديرية أكبر. ومن الضروري أن يكون هؤلاء ممن يتحملون تلك المسؤولية المضافة يمكن الاعتماد عليهم في ممارستها بالطريقة الملائمة. علاوة على ذلك، ينبغي عليهم التصرف بطريقة تزرع الثقة في نفوس الآخرين، على سبيل المثال، في أفرع أخرى من الدستور، والإعلام، وبين الجمهور الأوسع. علاوة على ذلك، لا بد لهم من إظهار التزام بقبول واحترام سلطة الضمانات والقيود الدستورية التي تنطبق على سلوكهم. تلك الآليات، إذا تم تشكيلها واستغلالها على النحو الملائم، لا تؤدي إلى تقويض الجهود المبذولة للاستجابة للظروف الصعبة، بل إنها تضمن أن السياسة يتم تطويرها ومتابعتها بطريقة تدعم قيم المجتمع الذي تهدف إلى حمايته، وتركز على التعامل مع المشاكل الفعلية التي تواجهها. وعلى الرغم من أنها عفا عليها الزمن، وأن النموذج الذي تشير إليه به نقاط ضعف، بيد أن عبارة "الفصل الجيد" تنقل مفهوماً ذا معنى حقيقي. إن أي دستور، سواء أكان مكتوباً أو غير مكتوب، يعتمد إلى حد كبير لاستمراره على سلوكيات هؤلاء القائمين على تطبيقه. لن يصل مسارهم إلى درجة الكمال طبقاً لوجهة النظر هذه. لكن بإمكانه بصفة عامة أن يعمل على دعم المبادئ المشتركة الرئيسية.²

1.1. الحق في الصحة بالدساتير غير المدونة

واجهت العديد من الدول انتقادات حول شرعية الإجراءات الاحترازية المتخذة فترة أزمة كورونا ومدى تقيد السلطات التنفيذية بحدود مرحلة الظروف الاستثنائية التي تواجهها الدول. وذلك بالأخص في الدول ذات الدساتير غير المدونة والتي واجهت تحديات في العديد من الأمور منها درجة وضوح حقوق المواطنين ودرجة تقيد السلطات في الظروف المماثلة كما ذكرنا سابقاً.

ونظراً لأن غالبية دول الكومنولث قد صادقت على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (مع بعض الاستثناءات الملحوظة مثل جنوب إفريقيا التي لديها دستور خاص بها)، فإن هذه المناشدات يجب أن تتحلى ببعض القوة خصوصاً في تلك البلدان مثل المملكة المتحدة وكندا وأستراليا ونيوزيلندا التي ليس لديها حقوق اقتصادية واجتماعية مدونة في الدستور.³ ومن هنا فإن دور المحاكم هو دور

¹ أحمد عبداللطيف السيد، المرجع السابق، ص ٣٩.

² المرجع السابق، ص ٤٢.

³ غازي حسن صباريني، الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٥، ص

حيوي في ضمان إعطاء تفسيرات ليبرالية وهادفة لتلك الضمانات الأساسية المدونة من أجل تقديم الحماية غير المباشرة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية مثل الحق في الصحة.¹

لقد دأبت الدول والمجتمع الدولي على التعامل بشكل سطحي مع مبدأ أن جميع الحقوق متساوية في المكانة، وغير قابلة للتجزئة، و مترابطة، كما تم توضيحه في الاتفاقيات مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وإعلان وبرنامج عمل فيينا، مع اعتبار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية غالبًا بأنها الشقيق الفقير لنظيراتها المدنية والسياسية. ومع ذلك، من البديهي أن الحق في الصحة له صلات واضحة بالعديد من الحقوق الأخرى، سواء كانت مدنية وسياسية - مثل الحق في الحياة، وعدم التعرض للتعذيب، أو المعاملة القاسية، أو اللإنسانية، أو المهينة، والحق في الحصول على المعلومات - أو اقتصادية واجتماعية - مثل الحق في الغذاء، والبيئة، والسكن، والعمل، والتعليم. ويمكن رؤية ذلك في التأثير الذي يمكن أن يحدثه إنكار أو التمتع بالحقوق الأخرى على قدرة الشخص على تحقيق أعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية والعكس بالعكس، فإن دور الصحة مهم في تمتعنا بالحقوق الأخرى - فالمواطن الذي لا يتمتع بصحة جيدة لا يمكنه أن يلعب دورًا كاملًا ونشطًا في المجتمع سواء اقتصاديًا أو سياسيًا.²

تقليديًا، عندما تصل قضايا الحق في الصحة إلى المحاكم (لا سيما في الولايات القضائية التي لا يوجد بها ضمان صريح للحق في الصحة)، يكون هناك ميل إلى التعامل معها من منظور الحريات المدنية السلبية بدلًا من النظر في الالتزامات الإيجابية للدولة لتوفير الموارد الكافية أو الوصول إلى العلاج لتحقيق التمتع الفعّال بتلك الحقوق. هذا هو الحال بشكل خاص فيما يتعلق بالصحة العقلية، حيث تميل الأحكام إلى التركيز على القيود المفروضة على المرضى بدلًا من حقهم في العلاج الكافي. كانت هناك بعض المحاولات النادرة من قبل المحاكم لفحص الجوانب الإيجابية، ولكن غالبًا ما يكون التحليل محدودًا.³

هناك سؤال يطرح في هذه الحالات وهو إلى أي مدى يجب أن يكون القضاة مستعدين للذهاب قدمًا عند اتخاذ قرارات لها تبعات تتعلق بالموارد - وهو أمر لا يؤثر على الحق في الصحة فحسب، ولكنه يؤثر بوضوح أيضًا على كافة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية - هو سؤال حاسم سواء كانت هذه الحقوق مدونة أم لا. بالتأكيد، يكون من الأسهل تحديد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية عندما تتعلق التزامات الدولة باحترام وحماية الحقوق - الطرف الأدنى من إطار التصنيف المستخدم من قبل لجنة الأمم

٥٢

¹نوفل عبد الحميد الموسى، المرجع السابق، ص ٦٢.

²غازي حسن صباريني، المرجع السابق، ص ٦٨.

³المرجع السابق، ص ٤٨.

المتحدة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وخبراء آخرين - بدلاً من مرحلة توفير أو تحقيق الحقوق الأكثر جدلاً.¹

إن الافتقار إلى الحماية الدستورية الصريحة للحقوق الصحية يجعل المحاكم والمحامين والناشطين أمام تحديات كبيرة، ولكنها ليست مستعصية على التنفيذ. وسيعتمد الكثير على مدى استعداد المحاكم للذهاب في تقديم أساليب مبتكرة، ولكن مشروعة لا تتجاوز نطاق السلطات القضائية.² وتشمل الأساليب ما يلي:

(أ)- اعتماد تعريفات موسعة للحقوق المدنية التي يميل بعضها إلى أن تكون مضمونة على نطاق واسع إن لم تكن مضمونة عالمياً بموجب القانون المحلي، على سبيل المثال، الحق في الحياة أو عدم التعرض للمعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.³ وقد تمت الموافقة على هذا النهج بدرجات متفاوتة من قبل لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. وقد ذكرت الأولى في تعليقها العام بشأن الحق في الحياة ما يلي: "لقد تم في كثير من الأحيان تفسير الحق في الحياة بشكل ضيق. إن عبارة "الحق الأصيل في الحياة" لا يمكن فهمها بشكل صحيح بطريقة تقييدية، وحماية هذا الحق تتطلب أن تعتمد الدول تدابير إيجابية.⁴ وفي هذا الصدد، ترى اللجنة أنه قد يكون من الصائب أن تتخذ الدول الأطراف كافة التدابير الممكنة للحد من وفيات الرضع وزيادة متوسط العمر المتوقع، ولا سيما من خلال اعتماد تدابير للقضاء على سوء التغذية والأوبئة". وفي الواقع، كما يوضح التعليق السابق أن اللجنة كانت تنظر صراحة في القضايا الصحية عند اعتماد تفسير أكثر ليبرالية للحق في الحياة.

(ب)- النظر في المسائل المتعلقة بالإجراءات القانونية الواجبة من خلال ممارسة شكل ما من أشكال المراجعة القضائية. وقد كان هذا هو النهج الذي اعتمده المحاكم البريطانية في غياب أي حماية دستورية صريحة، ولكنه يعاني من حقيقة أن معقولية عملية صنع القرار نفسها هي التي تؤخذ بعين الاعتبار وليس جوهر الحق، على الرغم من أنها قد تسمح بذلك بالنسبة لبعض أنواع الحماية غير المباشرة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

(ج) - استخدام الأحكام الشاملة مثل المساواة وعدم التمييز والتي - مرة أخرى - قد لا تسمح بالنظر في الحق الاقتصادي أو الاجتماعي الجوهرية، ولكنها على الأقل توفر قدرًا من الحماية غير المباشرة.⁵

كما أنه في بعض الدول الأخرى، كندا على سبيل المثال لا يوجد نص صريح يحمي

¹ جعفر عبد السادة الدراجي، المرجع السابق، ص ٤٣.

² طارق العراقي، المرجع السابق، ص ٤٨.

³ سالم الموسوي، المرجع السابق، ص ٣٩.

⁴ المرجع السابق، ص ٤٤.

⁵ المرجع السابق، ص ٥٢.

الحق في الصحة في ميثاق الحقوق والحريات الأساسية. بيد أن هذا لم يمنع المحكمة العليا من توفير الحماية لهذا الحق بشكل غير مباشر باستخدام أحكام أخرى. على وجه الخصوص، تم استخدام شرط المساواة بموجب المادة 15 لحماية الحقوق على أساس أن المعاملة المماثلة قد لا تضمن دائماً المساواة الموضوعية من أجل تحقيق "نهج سياقي ومتعاطف" بل "ضماناً للكرامة الإنسانية لكل شخص". وفي هذا السياق، قضت المحكمة بأنه على الرغم من أن المادة 15 لا تفرض على الحكومات التزاماً باتخاذ إجراءات إيجابية لمعالجة أعراض عدم المساواة المنهجية، بيد أنها تشترط ألا تكون الحكومة مصدرًا إضافيًا لعدم المساواة.¹ قضية الرعاية الصحية الرئيسية حتى الآن هي إلدريدج ضد مقاطعة كولومبيا البريطانية بكندا [1997] والتي تضمنت أفراداً صمًا يعترضون على فشل حكومة المقاطعة في توفير مترجمين للغة الإشارة كجزء من نظام الرعاية الصحية الممول من القطاع العام. ورأت المحكمة أن هذا يشكل تمييزاً على أساس أنه ينبغي للحكومة أن تضمن- عند توفير المزايا العامة للسكان- حصول الأعضاء المحرومين على حقوقهم من الموارد اللازمة في المجتمع للاستفادة الكاملة من هذه الفوائد، وفي هذا السياق، كان التواصل الفعال عنصرًا لا غنى عنه في تقديم الخدمات الطبية. إن القول بخلاف ذلك كان، بالنسبة للمحكمة العليا، "وجهة نظر ضعيفة وغير كافية... للمساواة".²

بينما احتاجت محاكم المملكة المتحدة في ظل غياب الحق في الصحة أو أي ضمانات خاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مدرجة في قانونها المحلي، إلى اعتماد نهج مبتكر باستخدام المجموعة المحدودة من الضمانات المدنية الأساسية الواردة في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والتي تم دمجها من خلال قانون حقوق الإنسان لعام 1998، ولا سيما تلك التي تحمي من المعاملة القاسية واللاإنسانية وتحترم الحياة الأسرية. ومع ذلك، من المهم أن ندرك أنه في المملكة المتحدة، كما هو الحال في الولايات القضائية الأخرى، التي لا يتم فيها ترسيخ الحقوق الصحية، لا يزال هذا مجالاً قانونياً ناشئاً إلى حد كبير.³

في إحدى القضايا عام 2003 نظرت المحكمة العليا في مدى الالتزامات الإيجابية للدولة بتوفير الرعاية الصحية فيما يتعلق بالمطالبة بسداد التكاليف بعد العلاج في الخارج. واستند المدعي إلى المادتين 3 و8 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. واعترفت المحكمة بالنطاق الواسع لكلا الحكيمين وأن الاجتهاد القضائي يوضح أن بعض المواد لا تفرض على الدولة مجرد التزامات سلبية بعدم التصرف بطريقة تتعارض مع الحقوق التي تحميها هذه المواد. كما أنها تفرض في ظروف معينة

¹المرجع السابق، ص ٨٦.

²سالم روضان الموسوي، المرجع السابق، ص ٥٥.

³سعدى محمد الخطيب، حقوق الإنسان وضماناتها الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١١، ص ٥٢.

التزامات إيجابية باتخاذ تدابير تهدف إلى ضمان حماية هذه الحقوق بشكل فعال. ومع ذلك، ذهب القول بأنه في ضوء قرار محكمة الاستئناف ضد هيئة الصحة، فلا تفرض المادة 8 أي التزامات إيجابية لتوفير العلاج الطبي، وأن الألم والأعراض والمعاناة التي تحملها مقدم الطلب بسبب عدم تلقي العلاج لم تكن خطيرة بما يكفي لتطبيق المادة 3. وعلى الرغم من أن مقدم الطلب لم يتمكن من النجاح في استخدام قانون حقوق الإنسان، إلا أنه كان قادرًا على ذلك على ضوء قانون الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. ومع ذلك، يبدو من غير المرجح أن تنجح المطالبات الخاصة بتغطية تكاليف العلاج الطبي المستندة فقط إلى حجج حقوق الإنسان.¹

هذا لا يعني أن قضايا الرعاية الصحية الإيجابية لا يمكن أن تشمل قانون حقوق الإنسان. ففي إحدى القضايا عام 2004، تناولت المحكمة قضية فشل السلطة المحلية في مراعاة حق المريضة في الحياة الخاصة بشكل كافٍ بموجب المادة 8 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وذلك عندما تقرر نقلها إلى دار لرعاية المسنين. وخلصت المحكمة، من بين جملة أمور أخرى، إلى أن عملية اتخاذ القرار لم تتصرف بما يحقق المصالح الفضلى للمريضة في تأمين صحتها، إلى جانب الفشل التام في مراعاة حقوقها المنصوص عليها في المادة 8، وبالتالي الاعتراف بحق المريضة في احترام خصوصيتها. ولا تتوقف الحياة عند دخولها مؤسسة الرعاية الصحية.²

2. الدستور والتدوين

يقوم هذا الجزء من البحث، بتناول فكرة التدوين كمبدأ في الثقافة البريطانية، ومدى تأثيرها في أساسيات هذه الثقافة. كذلك، من المهم استعراض السياقات المختلفة للمحاولات السابقة لتدوين الدستور البريطاني، مع الإشارة إلى أهم الحجج والبراهين التي استندوا إليها في ذلك الوقت. وأخيرًا، سوف تتم الإشارة إلى تدوين الدستور وعلاقته بحقوق الإنسان.

2.1. مبدأ تدوين الدستور في الفكر البريطاني

إن وضع دستور عمل سياسي؛ إذ إن اختيار المبادئ الأساسية للتصميم الدستوري، وإضفاء الشرعية على الوثيقة، وضمن فائدتها كألية سياسية، هي عملية تجمع بين العلم، والفن، والحرفية. لكن عملية وضع الدستور، لا سيما في دولة مثل المملكة المتحدة، تستلزم تغييرات عميقة للثقافة القانونية والسياسية، لا سيما إذا حل الدستور محل قوانين البرلمان، باعتباره المصدر الأعلى للقانون. فإن مبدأ السيادة البرلمانية، إلى جانب سيادة القانون والاتفاقيات؛ بشكل العمود الفقري لدستور المملكة المتحدة غير المكتوب، ولطالما كانت ولا تزال قضية سائدة في النقاشات الدستورية. وباعتبارها المصدر الأعلى للقانون، ربما تنتهك قوانين البرلمان القانون الدولي والحقوق الأساسية

¹ محمد قدور بومدين، المرجع السابق، ص ٦٤.

² سعدى محمد الخطيب، المرجع السابق، ص ٤٥.

وتلغي القوانين الدستورية متى شاءت.¹ المعارضون إلى فكرة الدستور المكتوب؛ كونهم غارقين في النزعة المحافظة، ومعاداة العقلانية، ومنتشكين في المسؤوليات الدستورية للمحاكم، ينظرون إلى الفكرة على أنها غير ضرورية وغير مرغوب فيها، وغير بريطانية. كما يؤكد ذلك روجر سكرتون² بقوله:

"المحافظون في التقليد البريطاني هم ورثة لثقافة الجزيرة، والتي يهيمن فيها العرف على العقل باعتباره كحكم استثنائي أعلى "

وعلى مدار الخمسين عامًا الماضية، قدم عدد من القضاة والعلماء والسياسيين ومراكز الأبحاث حججهم للتدوين، وفي عدد قليل من الحالات، بذلوا الوقت والجهد لإعداد مسودة دستور. وعلى الجانب الآخر المحافظ، دعا البعض في السبعينات إلى دستور جديد وقانون للحقوق. أما على الجانب الليبرالي، فقد كان آخرون يقدمون محاضرات على مدار ثلاثة عقود تدعم الدستور المكتوب. دعمت بعض جماعات الضغط؛ الإصلاح الدستوري والانتخابي والذين يؤيدون دستورًا مكتوبًا أيضًا. في عام 1991م، أنتج معهد بحوث السياسة العامة دستورًا من 136 صفحة. وفي عام 1993م، قام البعض بكتابة اقتراح جذري لإعادة تشكيل المملكة المتحدة ككومنولث فيدرالي مع رئيس دولة منتخب. وقام طلاب جامعة أكسفورد في عام 2006م بصياغة دستور، وكانوا خاضعين للإشراف، كما نشر بعضًا آخرون في 2010م مسودة دستور تضمن 248 بندًا. كما احتدم النقاش في المدة التي سبقت الذكرى 800 للماجنا كارتا في عام 2015م، إذ وضعت لجنة الإصلاح السياسي والدستوري في مجلس العموم البريطاني ثلاثة نماذج لدستور مدون (قانون تفسيري، وقانون توحيد، ودستور مكتوب)، وبعد استشارة قومية، وجدت دعمًا شعبيًا واسعًا للتدوين. وفي المدة ما بين عام 2013م إلى عام 2015م، قام معهد الشؤون العامة، التابع لكلية لندن للاقتصاد، بتجميع (دستور الشعب) المكون من 30 صفحة.³

ومنذ الاستفتاء على الانسحاب من الاتحاد الأوروبي في 2016م، أكدت عدد من المحاضرات، والمناظرات، وبرامج الإذاعة، والمقالات الصحفية، والتقارير، والمنشورات؛ المخاوف المتزايدة بشأن التدوين. في انتخابات ديسمبر 2019م العامة، نجد أن أحزابًا متنوعة، مثل الديمقراطيين الليبراليين، وحزب إصلاح المملكة المتحدة، وحزب الخضر، وحزب التحالف في أيرلندا الشمالية، قد دعمت وضع دستور مكتوب للمملكة المتحدة.⁴

لقد ساهمت المقترحات الدستورية في إثارة مجموعتين من الأسئلة: أولاً، ما هو

¹غازي حسن صباريني، المرجع السابق، ص ٦٨.

²فيلسوف من المملكة المتحدة.

³سالم روضان الموسوي، عدم دستورية القوانين، المرجع السابق، ص ٨٢.

⁴نوفل عبد الحميد الموسى، المرجع السابق، ص ٦٨.

الغرض من التدوين؟ هل هو لإيضاح القواعد التي تضعها الحكومة؟ أم أنه لتنظيم العلاقة الأكثر تعقيداً بين الدولة والشعب؟ ثانيًا، إلى أي مدى تتناول المقترحات الدستورية غير البريطانيين؟ هل من شأن الدستور المكتوب أن يعكس "روح الأمة" عن طريق الترجمة الصادقة للتقاليد الثقافية والسياسية والقانونية للمملكة المتحدة إلى صيغة مكتوبة؟ أو هل من شأن التدوين إطلاق محرك التحول الاجتماعي، وإعادة تشكيل الدولة من خلال تطوير إطار لنظام سياسي مختلف ومستقبل واعد؟

2.2. السيناريوهات المختلفة لمحاولات التدوين

إن الوظيفة الأساسية التي يؤديها الدستور هي أن يعمل أداة للحكومة، تقوم إتاحة القواعد بتحديد إطار رسمي للقواعد الأساسية التي تنظم نشاط الحكم داخل الدولة، وتفويض اتخاذ القرار. وتقتصر الدساتير التنظيمية على مجموعة القوانين والقواعد والممارسات التي تشكل المؤسسات الرئيسية داخل الدول، ومكوناتها والأجزاء ذات الصلة، كما تحدد صلاحيات تلك المؤسسات، والعلاقة بين المؤسسات المختلفة، وكذلك بين تلك المؤسسات والفرد.¹

الطبيعة المتحفظة للجدل الدائر حول التدوين في المملكة المتحدة تزداد من خلال الطبيعة المتحفظة لعملية التدوين ذاتها. وتشير التجارب المقارنة إلى أن وضع دستور مكتوب، يقيد الخيارات الجماعية، والأهداف، والآليات، وكذلك يقيد خيال صانعيه، والذي يتم تأطيره بما هو موجود بالفعل، مما قد ينتج توترًا بين الاستبدال الدستوري والاستبقاء الدستوري، إذ ينطلق واضعو المقترحات الدستورية عادةً نحو تغيير أساس الدستور؛ لرسم مسار جديد، واستبدال العقيدة القديمة.

لكن ينتهي الأمر في معظم النماذج الدستورية الأولية، بإظهار تفضيل معرفي للخصائص المركزية للدستور غير المكتوب، وإن كان ذلك في شكل مقنن. فمثلاً، على الرغم من أن بعض المسودات المقترحة تمكن الشعب، وتخضع البرلمان للدستور، إلا أنها في باقي النواحي الأخرى تهدف إلى تجميع الكثير من الدستور غير الرسمي الحالي في شكل مكتوب. فإذا كان الغرض من التدوين، هو الحفاظ على الخيارات الدستورية الموجودة بالفعل؛ فهل يوصف تبني دستور مكتوب بأنه عمل سياسي بارز؟ وهل سيكون ذا مغزى؟² فيما يلي سوف يتم تقويم الأسباب المقدمة التي تدعم التدوين.

إن إحدى أهم الفوائد الرئيسية لوجود دستور مكتوب تكمن في تحسين جودة الجدل من خلال توالد المعرفة، وتوضيح قوانين الدستور. إن الوضوح والتحديد هما من الحجج القوية لوجود دستور مكتوب؛ لأن الدستور الذي يحدد القواعد الأساسية والإجراءات ومؤسسات الحكومة، من شأنه أن يعمل دليلاً لأصحاب الوظائف العامة، بالإضافة إلى كونه نقطة مرجعية في تعليم وتربية كل فرد. إن استطلاعات الرأي تؤيد

¹ غازي حسن صباريني، المرجع السابق، ص 63.

² المرجع السابق، ص 66.

الحاجة إلى التثقيف السياسي والوضوح القانوني. ولقد وجدت بعض استطلاعات الرأي أنه في عام 2008م، 20% فقط من المشاركين كانوا يعتقدون أن درجة معرفتهم بتدابير الحكم في المملكة المتحدة جيدة للغاية، أو جيدة إلى حد ما. وفي عام 2018م، أبدت نسبة ثلثي 65% من المشاركين في الاستطلاع رغبتهم في دستور مكتوب يوفر قواعد قانونية واضحة، والتي يضطر وزراء الحكومة والموظفون إلى العمل وفقاً لها. في عام 2019م، ارتفعت تلك النسبة إلى 72% في سؤال مماثل للغاية في استطلاع آخر. في عام 2015م، أقر مجلس المهن الصحية والرعاية بالدعم الشعبي الواضح للدستور المكتوب في استطلاعات الرأي، بالإضافة إلى تأثيره التعليمي المفيد داخل المجتمع، بالنسبة للصغار في المدارس وللدولة بصفة عامة.¹

ومع ذلك، فإن التثقيف العام ليس هو الغرض من الدساتير. قد يكون للدستور تأثير تعليمي، لكن هذا يختلف كلية عن كونه هدفاً. بالإضافة إلى ذلك، فإنه ليس من الواضح على الإطلاق أن قانوناً دستورياً شاملاً سينتج عنه (دستور الجيب) أي نسخة مطبوعة تتناسب مع الجيب أو المحفظة، وهو تعبير مجازي يدل على سهولة الرجوع إليه وإمكانية الوصول إليه. في عام 2013م، قام مشروع الدساتير المقارنة بتجميع القوانين الدستورية الموجودة في المملكة المتحدة منذ الماينا كارتا عام 1297 حتى قانون البرلمانات محددة المدة لعام 2011م، وكان ذلك بدون تضمين القرارات القضائية، أو الصلاحيات، أو الموائيق، أو الأعراف البرلمانية والممارسات الحكومية، وتجاوزت الوثيقة النهائية 700 صفحة؛ مما يؤكد أن المملكة المتحدة تمتلك الدستور الأطول، والأكثر تعقيداً في العالم.²

إن الصيغة المكتوبة، والمادة التنظيمية لا تكملان مفهوم الدستور، بمعنى أن الصيغة لا تعد سوى وسيلة، عندما يكون المهم هو الغاية والهدف، وبالتحديد، فإن الغرض من الإطار، هو منع التعسف والتركيز الشديد للسلطة. على مدار الـ 250 عاماً الماضية، شكلت تلك الأهداف قيوداً على الحكومة. وفقاً للتفسير المعياري، إذ يتم إعاقة عملية صنع القرار الحكومي من خلال تعريض عملية صنع القرار السياسي لمتطلبات ثابتة (قانون الحقوق)، ووجود عقبات إجرائية أمام الإصلاح الدستوري (مثل تصويت أعلى، أو متطلبات محددة الاستفتاء). ومع ذلك، فمن المهم أن نذكر أن القواعد الممكنة والقواعد المقيدة تكملان كل منهما الأخرى. وليستا متعارضتين. وعليه، فإن الدستور الحديث لا يقيد الحكومة، بل يعزز الديمقراطية. وبالرغم من أن بعضهم يميز بين القواعد التنظيمية التي تتحكم في نشاط موجود مسبقاً، والقواعد التأسيسية التي توجد النشاط وتمكنه. وحقيقة أن معظم الأنظمة السياسية والقانونية تتكون من القواعد الممكنة والمقيدة، إلا إن حجر الأساس هو الدستور، لأنه هو الذي يجيز ممارسة سلطة الدولة

¹نوفل عبدالحميد الموسى، المرجع السابق، ص ٤٣.

²المرجع السابق، ص ٥٥.

من خلال توفير حلول سياسية لمشكلة المرجعية الذاتية للنظام القانوني، وحلول قانونية لمشكلة المرجعية الذاتية للنظام السياسي.¹

إن داعمي الدستور المكتوب وميثاق الحقوق لا يرون أن كلاً من القواعد الممكنة والقواعد المقيدة مكملة بعضها لبعض، لكنهم لا يتبنون، بشكل كامل، الأهداف المرجوة من تقييد الحكومة. كان الجدل حول ميثاق الحقوق في الماضي هو الضوء الأخضر لدستور مكتوب، إذ يلقي مزيداً من الضوء على العلاقة المتوقعة بين الشعب والدولة. ولقد وضعت الورقة الخضراء الحكومية في يوليو 2007م تصوراً ل (وثيقة الحقوق والواجبات البريطانية). لقد أشارت لجنة حكومية إلى الإطار الحالي ل (الحقوق والمسئوليات). وكما هو واضح من التصورات المؤهلة للواجبات والمسئوليات من منظور الحكومة، بأن الحقوق يجب ممارستها بطريقة تراعي حقوق الآخرين.²

في عام 2008م، أوصت اللجنة المشتركة المعنية بحقوق الإنسان بشكل تأكيدى بتبني ميثاق "للحقوق والحريات"، مع عدم الدعوة إلى التحصين ضد أي تعديل أو إلغاء في المستقبل من خلال اشتراط أغلبية برلمانية بشكل خاص أو متطلبات استفتاء. إن فكرة التحصين، لا تتوافق مع القواعد الخاصة بالديمقراطية البرلمانية، التي طالما حرصت على الحفاظ على حرية كل برلمان في التشريع حسب ما يراه في الصالح العام. علاوة على ذلك، فإن السيادة البرلمانية يُنظر إليها على أنها أكثر أهمية من حماية الحقوق، مما يقيد من أهمية التدوين منذ البداية. لقد كونت اللجنة المشتركة أيضاً وجهة النظر أنه، على الرغم من أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، مثل الصحة والتعليم والسكن، يجب تضمينها في ميثاق الحقوق، إلا أن المتقاضين الأفراد لن يتمكنوا من إنفاذ تلك الحقوق ضد الحكومة أو أي سلطة عامة. في حين نجد أن حقوق الإنسان في سياقات أخرى، تؤكد على أن القيم الملهمة والمبادئ الطموحة عالمية، وغير قابلة للتجزئة، وتشير إلى الأشخاص كافة من واقع أنهم بشر وليسوا مواطنين.³

2.3. التدوين وحقوق الإنسان

من المفترض أن حقوق الإنسان يتم تبريرها بشكل فريد وحصري من وجهة نظر أخلاقية في مقابل الاعتبارات الأخلاقية أو البرجماتية. وعلى النقيض، تيرر الاقتراحات البريطانية حقوق الإنسان على أسس قيم محددة لضمان أن النظام يعمل بشكل أفضل، لحماية الفرد ضد السلطة. وبالفعل، فإن حقوق الإنسان توفر حماية وظيفية من الحكومة التعسفية على أسس فردية من خلال تقييد القوانين، إلا أن هذا ليس هو الهدف الوحيد من الحقوق؛ مما يجعل المبدأ بريطانياً للغاية. فمن ناحية أخرى، تمكن الحقوق أيضاً القوانين التي تعمل على تيسير الظروف التواصلية للرأي الديمقراطي، وتكوين الإرادة

¹ أحمد عبداللطيف السيد، المرجع السابق، ص ٨٠.

² سالم روضان الموسوي، المرجع السابق، ص ٣٦.

³ جعفر عبد السادة الدراجي، المرجع السابق، ص ٤٨.

المجتمعية بالكامل. إن مفهوم حقوق الإنسان موجه نحو الصالح العام، والذي يتم تشكيله من خلال ترجمة الحقوق الفردية إلى نظام شامل من الحقوق العامة. بالرغم من أن الحماية المكفولة قانوناً للاستقلالية الشخصية للفرد هي النقطة المحورية بالنسبة للمجتمع بوجه عام، إلا أن أعمال العقل هو الذي يعد شرطاً للاستقلال السياسي للمواطنين.¹

وبشكل تقريبي بدون استثناءات، نجد أن المقترحات الحالية للتدوين، لن تعيد نمذجة هيكل الحكومة، بل ستؤكد لها. إن التدوين ليس معناه الانقطاع عن النظام الحالي، بيد أنه ينتج عنه مزيد من الوضوح، وتوزيع السلطة على نطاق أوسع وأعمق، ومجموعة من المبادئ والقواعد أكثر حزمًا وأكثر قابلية للتنفيذ. وبالفعل، فإن التدوين من شأنه حماية الحقوق، مع عدم المساس بالنطاق الحالي لحماية الحقوق. وعليه، فإن عملية وضع الدستور لن تكون إجراءً سياسيًا ولا ثقافيًا، إذ إن الجدل البريطاني قد نجح في إزالة الطابع السياسي عن المناقشات الداعمة للتدوين، وحقق الحيادية في إمكان إجراء إصلاحات ثقافية. إن الخيارات المتاحة أمام الصائغين، مقيدة بالانحياز للوضع الراهن وبالتصورات الدستورية الغارقة في الثقافة السياسية البريطانية. ومما يؤكد ذلك حقيقة أن:

الأفراد يصنعون تاريخهم الخاص، لكن ذلك ليس نابغًا من إرادتهم الحرة، وليس في ظل ظروف اختاروها بأنفسهم، بل في ظل الظروف الموجودة والموروثة التي يواجهونها بشكل مباشر. إن تقليد الأجيال البائدة يظل كابوسًا في أذهان الأجيال الحالية. إن مسودة المقترحات تهدف إلى توضيح قواعد الحكومة لتشكيل نموذج دستوري جديد. إن الوضوح واليقين متوافقان مع التحفظ والاستمرارية، لكنهما في حد ذاتهما لا ينسجمان مع الاستبدال والإصلاح. علاوة على ذلك، فإن أغلب المقترحات قد تعمل كأدوات للحكومة وكدساتير شكلية، إذ لا توجد أسئلة جوهرية، مثل: كيفية بناء وحدة الشعب، أو كيفية خدمة المملكة المتحدة كدولة اتحاد.² هذه هي الأسئلة التي سوف يتم تناولها في الجزء القادم.

3. الدستور والشعب

هناك اعتقاد شبه عالمي بأنه حتى تكتسب الشرعية، يجب أن تستمد سلطة الدستور من شعب الدولة المعنية، وهو فهم ينبع من الحركات الثورية التي كانت مناهضة للاستعمار في أمريكا الشمالية، وانتشرت فيما بعد في جميع أنحاء العالم. ومع ذلك، لم تتم صياغة جميع المقترحات لدستور بريطاني مكتوب تحت شعار (نحن الشعب). ومن الطبيعي أن دور الوثائق الحكومية، هو إيضاح القواعد والمؤسسات التي يعمل في ظلها

¹ المرجع السابق، ص ٦٨.

² أحمد عبداللطيف السيد، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، ٢٠١٤، ص ٢٢.

الوزراء، وموظفو الخدمة المدنية، والبرلمانيون؛ بدلاً من مدح القيم البريطانية وشخصية الشعب البريطاني. وهذا يتوافق مع الرأي القائل بأن "دستور أي بلد ليس من صنع حكومته، بل هو صنيع الشعب الذي يشكل حكومته." إذا أصبح الدستور المكتوب هو الميثاق المدني الشامل للشعب البريطاني، وليس مجرد انعكاس بسيط لقواعد الحكومة، فأى أشكال السيادة الشعبية ستعتمده؟ في هذا الجزء، سوف تتم مناقشة ثلاثة أنواع مثالية شائعة الاستخدام للسيادة الشعبية (القومية، والإثنية، والشعبية).¹ جميعها معلوم، لم يتم تصور أي منها في سياق الاقتراع العام، وليس أي منها قابلاً للتطبيق في المملكة المتحدة متعددة الخلفيات العرقية. يشكل ذلك إشكالية بالنسبة للسياسيين الذين يتخذون من "إرادة الشعب" ذريعة للخيارات السياسية. هناك حل، لكن قبل أن يتم اقتراحه، نحتاج إلى الانتهاء من الافتراضات حول السيادة الشعبية.

3.1. التصور الأول

إن السيادة الشعبية، في أقوى تصور لها، تجمع بين الشرعية الديمقراطية لسلطة الدولة والسلطة التأسيسية. عليه فإننا بحاجة إلى التمييز بين السكان على هذا النحو وبين الوجود السياسي للشعب. من المفترض أن يكون هناك وجود شعبي سابق كوحدة سياسية تسبق الدستور، تلك الأمة الموروثة هي الوطن الأم. وعليه، فإن الدولة ليست نتاج عقد اجتماعي، بل هي كيان فعلي له تاريخ، ومؤسسات، وثقافة، ولغة، وأخلاق، واقتصاد، وفن. إنها تحافظ على تماسكها، ليس بالقوة أو بالخوف، لكن من خلال الشعور الرئيسي بالنظام الذي يحوزه الجميع. فبإمكان الشعب أن يكتب الدستور الذي يريده والاحتفاظ بميزة سحب الدعم ومنح أنفسهم دستوراً جديداً في أي وقت.² يمكننا إيجاد ذاك التصور في السياق السياسي، سواء أكان "ميثاقاً بريطانياً للحقوق"، أو "قيماً بريطانية"، أو "استعادة حقوق"، على أنه قرار من شعب المملكة المتحدة لاستعادة الحق في تقرير المصير الوطني. ومع ذلك، فإن بناء ملكية عامة بهذا الشكل غير ممكن، بالنظر إلى حجم سكان المملكة المتحدة وتركيبهم العرقي، وإلى وجود هويات إقليمية مختلفة، إذ إن هناك عدداً كبيراً من الأفراد من مختلف الخلفيات العرقية يعيشون في إنجلترا، وأسكتلندا، وويلز، وإيرلندا الشمالية. بالفعل، فإن بريطانيا وحدة إقليمية وسياسية، تعد فيه القومية أمراً غير مرغوب فيه وغير ضروري، لأنها نابعة من سمة الإطلاق، فأى إجراء يوافق عليه الناس سيكون صحيحاً على أساس أنه يعبر عن القيم المتجانسة والهوية المشتركة. ومن الجائز أن تصبح السيادة الشعبية بديلاً مناظراً عن السيادة البرلمانية. وعلاوة على ذلك، فإن الوثيقة الدستورية غير ذات أهمية بالنسبة لأفراد بينهم تجانس، ولديهم قيم مشتركة، وهوية مشتركة. وإذا كانت الوحدة السياسية لهؤلاء الأفراد قوية، فلن تحتاج إلى مساندة من وثيقة دستورية (فالكلمة التي

¹ أحمد عبداللطيف السيد، المرجع السابق، ص 28.

² جعفر عبد السادة الدراجي، المرجع السابق، ص 120.

يصدرها الرجل ليست بحاجة إلى كتابة)؛ وإذا كانت الوحدة السياسية هشة نتيجة تشوش القيم والهوية، فإن الأرض الخصبة التي ازدهرت عليها السيادة العامة سوف تجذب¹.

3.2. التصور الثاني

الجانب الثاني للسيادة، هو أنها لا تحتوي على سوابق الشعب ولا حق مسبق في السلطة السياسية. فوفقاً لهذا الجانب، فإن وضع الدستور من العدم هو (عمل مدني)، يتطلب مشاورات مسبقة، وبشكل حاسم، يتطلب الإجماع؛ لأن دعم الأغلبية غير كافٍ. فالمبدأ المنظم هنا هو "العرق" (الأمة)، فالنظام السياسي الشرعي، يتطلب دستوراً نابعاً من الشعب، وهو ما يعني أن الأقلية يجب أن تعبر عن رأيها بحرية إذا تعرضت للإجبار على الطاعة. بمعنى آخر، إن كل إنسان يولد حرّاً، وليس لأحد الهيمنة عليه، ولا يجوز لأي شخص، أيّاً كان، أن يجبره على شيء دون موافقته. وعليه، فإن الدستور هو عقد ارتباط يصبح من خلاله الشعب شعباً، وليس ميثاق خضوع. الجدير بالذكر أن هذا التصور قد لا يناسب المملكة المتحدة، إذ إن المؤيدين للتدوين لا يقترحون أن يقوم الشعب بابتداع نظام اجتماعي جديد في لحظة ثورية. علاوة على ذلك، فإن المطالبة الخاصة بالحصول على إجماع، وعدم اعتبار من ينشق عن هذا الإجماع، سواء في حالة تبني الدستور أو إلغاءه، فإنه أمر قد لا يتوافق مع القيم البريطانية.²

3.3. التصور الثالث

أما فيما يتعلق بالجانب الثالث من السيادة، فنجد أن السيادة الشعبية متأصلة في إطار دستوري للحكومة التمثيلية، والمساواة الدستورية، وحقوق المشاركة للديمقراطيين (الشعب). وفقاً لهذا التصور، فإن موافقة المحكومين هي المصدر الوحيد للحكومة الشرعية. لكن ما هو نوع هذه الموافقة؟ لأن الموافقة الفعلية من الشعب لا تشكل معياراً صالحاً للشرعية الموضوعية أو صحة القوانين. بمعنى آخر، هذا هو اختبار لمدى صلاح أي قانون، لأنه إذا كان القانون لا يوافق عليه الشعب كافة (على سبيل المثال، إذا كان ينص على أنه يجب تمييز فئة معينة)، فإنه في هذا الحال يكون غير عادل. لكن إذا كان، على الأقل، ممكناً أن ينال موافقة الشعب؛ فمن الواجب علينا اعتبار القانون عادلاً، حتى ولو كان الشعب في وضع أو لديه توجه عقلي قد يجعله يرفض الموافقة عليه، إذا استشير.³

بناء على ذلك، فإن الإرادة الافتراضية للشعب الرشيد هي التي تمنح القوانين شرعية، وتوجه واضعي القوانين. لكن هذا يشكل مشكلة للدول الديمقراطية: كيف يمكن لنظام سياسي أن يطلق على نفسه (ديمقراطي) في ظل غياب المشاركة الفعلية وبموافقة

¹المرجع السابق، ص ١٤٠.

²محمد عبدالله الفلاح، الحقوق الدستورية للإنسان في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية، دار الكتب الوطنية، ليبيا، ٢٠١٢، ص ٥٧.

³جعفر عبد السادة الدراجي، المرجع السابق، ص ٦٣.

"إرادة الشعب بأكمله"، وهو ما يعد الإستراتيجية الوحيدة المتاحة لإضفاء الشرعية على النشاط الحكومي؟ يتضح الآن وجود حاجة إلى التوفيق بين الموافقة الافتراضية والرضا الفعلي للشعب. لذا فإن الموافقة المسبقة بالإجماع مطلوبة لتحقيق مبدأ صنع القرار ذي الأغلبية، وعليه، فإن موضوع الإجماع هنا غير دقيق، لأنه من المتوقع اختلاف الناس حول الصواب الموضوعي لأي قرار. لذا، فمن المحتم أن يوافق جميع المواطنين بالإجماع على مبدأ الأغلبية في اتخاذ القرار. وعليه، يجب قبول المبدأ الفعلي للموافقة بالإجماع على قرارات الأغلبية، وتجسيده في صورة عقد؛ وهذا في حد ذاته يجب أن يكون الهدف الأساسي الذي يقوم عليه الدستور.¹

إن هذا النوع من التصور لا ينظر إلى الشعب باعتباره قوة تأسيسية، كما هو الحال في صورتَي السيادة الشعبية السابقتين، بل كقوة فعلية. فالدولة هي اتحاد لعدد كبير من الأفراد، يخضعون لقوانين الحقوق. إذ إنه في أي دولة مؤسسة بشكل قانوني، لا يمكن أن تنتمي السلطة التشريعية إلا للإرادة الموحدة للشعب، والتي باعتبارها مصدر كل الحقوق. ولا يمكن أن يسيء قانونها لأي شخص، ولكن إرادة الشعب تستنزف ذاتها في الاختصاصات المحددة في الدستور، إذ لا وجود لإرادة شعبية سابقة منفصلة عن الدستور. ولا يتمتع الشعب بسلطة سيادية حالية للإطاحة بالدستور متى شاء. فالفكرة القائلة بأن الشعب هو المؤرخ المؤلف للدستور أصبحت أسطورة، ولا يمكن اختزال شرعية اتخاذ القرار الجماعي إلى طواعية الموافقة أو معقولية الاتفاق.²

4. الدستور والسلطة

بالإضافة إلى العلاقة الجدلية بين السيادة الشعبية وحقوق الإنسان، فإن السياق الحالي للمملكة المتحدة يخلق علاقته الديناميكية الخاصة بين المركز والفروع. تؤثر هذه الديناميكية في معايير الدولة ذاتها (الحكومة، والسكان، والإقليم)، والتي بدورها تجعل المملكة المتحدة نقطة مرجعية ليست باليسيرة لوثيقة واحدة تم تدوينها.³

4.1. علاقة البرلمان بصياغة الدستور

من بين مسببات اضطراب الحكومات، الهيئات التشريعية الإقليمية المفوضة والحكومات، كما في إنبرة، وكارديف، وبلفاست. وهو ما يسبب عدم استقرار دستور المملكة المتحدة. ومن ثم، يبحث السكان عن كيان شعبي، وهو ما يصعب توافره في دولة ذات تصنيفات متعددة: أربع مناطق، وست هويات إقليمية (بريطانية، وإنجليزية، وأيرلندية، وأيرلندية شمالية، وأسكتلندية، وويلزية). أصبح "الإقليم" موضع تساؤل من خلال التزام المملكة المتحدة القانوني بإمكانية التوحيد الأيرلندي في القسم 1 من قانون أيرلندا الشمالية عام 1998، وكذلك من خلال النقاشات المستمرة حول استفتاء استقلال

¹نوفل عبد الحميد الموسى، المرجع السابق، ص 68.

²المرجع السابق، ص 74.

³محمد عبدالله الفلاح، المرجع السابق، ص 84.

أسكتلندي ثانٍ، من قبل حكومة ويلزية يقودها حزب العمال والتي تشير إلى المملكة المتحدة على أنها اتحاد طوعي من الدول، قائم على أساس السيادة الشعبية في كل جزء من المملكة المتحدة، وبوجود حزب قومي سعى وراء إمكانية استقلال ويلز. هذا يقودنا إلى عدة تساؤلات، مثل: كيف يكون من الممكن صياغة الدستور في ظل تحديد لمعايير الدولة أقل من المعتاد؟ كيف تتمكن عملية تدوين الدستور من كسب مساندة المناطق غير الإنجليزية وولاء سكانها؟ وكيف يمكن للتدوين أن يعزز الاتحاد؟¹

وفقاً للتفسيرات الدستورية المحلية التقليدية، فإن البرلمان هو الهيئة المعروفة المنوطة بكتابة الدستور والتصديق عليه، لكونها هيئة لها صفتها التأسيسية (يمكنها تغيير أساس الدستور)، وصفة تشريعية (تقوم بسن القوانين العادية). من الممكن بالنسبة للهيئات التشريعية بشكل أشمل أن تصبح هيئات تأسيسية لهذا الغرض، ومع ذلك، تشير ثلاث تدخلات أخيرة إلى أن الدستور يجب ألا تتم كتابته من البرلمان. في عامي 2012م-2013م، قام مجلس المهن الصحية والرعاية، بإجراء تحقيق في الحاجة إلى ميثاق دستوري على مستوى المملكة المتحدة. لم يركز التحقيق على دستور مكتوب، والذي كان موضوعاً لتحقيق آخر منفصل، لكنه تتبع التفاعل بين الأجزاء الأخذة في النمو من المملكة المتحدة، والنظر في الهيكل الدستوري المستقبلي للمملكة المتحدة. عند مناقشة الأسئلة المتعلقة بتأليف وتوقيت الاتفاقية، فتح التحقيق مداخل برلمانية أخرى لمناقشة التغيير التأسيسي في المستقبل. حتى إن رئيس اللجنة، قدم مشروع قانون الاتفاقية الدستورية في مجلس العموم، لكنه لم يحظ بالتأييد المطلوب.²

هناك تدخلان آخران من الأكاديميين. فوفقاً لإحدى الكتابات قبل جائحة عام 2020م، أن أعضاء البرلمان سيكونون غارقين في مواجهة تحديات إدارة خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي على مدى السنوات القليلة المقبلة، بحيث لا يتبقى لهم سوى القليل من الوقت لأي شيء آخر. كما أنها دعت إلى ميثاق دستوري خاص، يجب انتقاؤه من خلال البرلمان، بموجب قائمة التمثيل النسبي المغلقة، يناقش القضايا طويلة الأجل. وأن يتم تحديد موعد نهائي معقول لها لصياغة اقتراح لوضعه في استفتاء أمام الشعب. أخيراً، نجد أن حجتهم لوضع دستور مكتوب تستند إلى الرأي القائل بأن ممثلي الشعب يجب أن يشاركوا في كتابة القوانين الأساسية للمجتمع. بمعنى آخر، يجب أن يتم تعهد الدستور إلى هيئة تأسيسية، أي كيان محدد الهدف لصياغة الدستور، ويجب أن تتشكل من مواطنين، من مجمع ناخبين، وربما مقيمين، أي أن الكيان يجب أن يمثل الشعب بكونه ممثلاً وعالمًا وفاعلاً.³

¹المرجع السابق، ص ٩٨.

²المرجع السابق، ص ٨١.

³سالم روضان الموسوي، المرجع السابق، ص ٧٨.

خاتمة

إن مبدأ تدوين الدستور، يفترض تكامل المملكة المتحدة، كما يفترض مسبقاً القوة التأسيسية للشعب البريطاني بما يحقق معنى الديمقراطية. فعلى المملكة المتحدة النظر في طرق لتعزيز الاتحاد، مثل الفيدرالية، والحكم الذاتي الإقليمي، والمزيج المكون للسلطة. على الرغم من أنه لا يمكن إنكار إيجابيات الدستور غير المكتوب، إلا أنه لا يمكن النفي بأن المملكة المتحدة ستستفيد من وجود دستور مكتوب لديها يحدد العديد من الإجراءات التي تكون الدولة بحاجة إليها في بعض الأوقات الهامة لضمان فعالية وشرعية تحركاتها. كحالات الطوارئ، فعندما يحدد الدستور بوضوح حدود السلطات وإجراءاتها، فستكتسب بذلك الشرعية المطلقة التي لن تتيح أي فرصة لاثام المملكة المتحدة بضعف إجراءاتها أو عدم تعزيزها للديمقراطية التي هي إحدى المبادئ الدستورية الهامة.

المراجع

- أحمد عبد اللطيف السيد، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الأولى، ٢٠١٤.
- أحمد عبد اللطيف السيد، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، ٢٠١٤.
- إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧١.
- جعفر عبد السادة الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية، دار الحامد، الأردن، ٢٠٠٨.
- سالم روضان الموسوي، عدم دستورية القوانين، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠٢٣.
- سعدى محمد الخطيب، حقوق الإنسان وضماناتها الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١١.
- سعدى محمد الخطيب، حقوق الإنسان وضماناتها الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١١.
- طارق الحسين العراقي، حقوق الإنسان بين أحكام الشريعة الإسلامية والأنظمة الوضعية، مكتبة الملك فهد الوطنية، الطائف، ٢٠٢٠.
- عبد الجليل محمد علي، مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية المعاصرة، الطبعة الأولى، عالم الكتب بالقاهرة، ١٩٨٤.
- غازي حسن صباريني، الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٥.
- محمد عبدالله الفلاح، الحقوق الدستورية للإنسان في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية، دار الكتب الوطنية، ليبيا، ٢٠١٢.
- محمد قدور بومدين، حقوق الإنسان بين السلطة الوطنية والسلطة الدولية، دار الراية للنشر، الأردن، ٢٠١٠.
- محمود أحمد رشيد، ضمانات حماية الحقوق والحريات العامة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، ٢٠١٧.
- منى محمد الدسوقي، الحماية الدستورية للحقوق والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، مركز الدراسات العربية، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠٢١.
- منى محمد الدسوقي، الحماية الدستورية للحقوق والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، مركز الدراسات العربية، مصر، الطبعة الأولى، ٢٠٢١.
- نزيه نعيم شلالا، المرتكز في حقوق الإنسان، شركة المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٠.
- نوفل عبد الحميد الموسى، الالتزامات الدستورية على الدولة وضمانات الوفاء بها، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠٢٠.

○ تقرير بيفريدج هو تقرير حكومي لعب دورا في تأسيس دولة الرفاهية في المملكة المتحدة، نشر عام ١٩٤٢، ويشمل تطوير التأمين الوطني وإنشاء الخدمات الصحية الوطنية.

**The Constitution of the United Kingdom and the Most
Important Challenges Leads to its Codification
(An Analytical Study of Constitutional Challenges During
Emergency Crises in Light of the Corona Crisis)**

Abstract

The COVID-19 pandemic has caused significant pressure on health systems around the world. It affected different aspects of countries. The social, economical, legal, political and regulatory aspects. As a result, authorities have had to take actions to address the pandemic problems to save the countries, which created an environment conducive to the enactment of laws that encourage rapid, unchecked actions and the unfettered use of power sometimes. especially on those countries which do not have a written constitution to fix theses emergency circumstances. In such situations, commitment to the fundamental values of democracy and the rule of law is under severe pressure, or even threatened. The emergency may be used to justify the use of force, which supports the powers of the executive power, undermining the separation of powers and weakening democratic institutions in some opinions. This article analyses how the global health crisis has affected the state of democracy and the rule of law in countries with unwritten constitutions or constitutions that do not explicitly provide for emergency controls or that do not detail the right to health. Examples from around the world highlight common concerns, with a focus on the United Kingdom and its unwritten constitution. In contrast, the article aims to evaluate the content of several proposals for a written constitution in Britain that better links individuals to the state and enhances its democracy in all circumstances.

Key Words:

Emergency, democracy, rights, health, constitution, written, unwritten.