



أستراليا: ثنائية في الشكل وتعاونية في الممارسة

كيتي لي روي Katy Le Roy
و شيريل سوندرز Cheryl Saunders

تعتبر أستراليا دولة فدرالية حيث أن المركز والوحدات المكونة تتمتع بمجموعة شبه كاملة من المؤسسات الحكومية، وذلك بأسلوب هو أشبه ما يكون بالديمقراطية البرلمانية ذات القانون العام. فجد أن الدستور الأسترالي، في مظهره الخارجي، يعطي كل وحدة ذات سلطة قانونية استقلالاً ذاتياً لا يستهان به عن الوحدة الأخرى من حيث تصميم وتفصيل مؤسساتها الخاصة. وكأي فدرالية أخرى هناك عدد من الأساليب التي تمكن الميزة الفدرالية لشكل الحكم من التأثير في هيكليته وأعمال المؤسسات، وبالعكس أيضاً، كيف يؤثر اختيار المؤسسات في ديناميكيات النظام الفدرالي. البعض يكون ناجماً عن التصميم الأصلي لنظام الحكم، أما البعض الآخر فيكون نتيجة تطور يربو عمره عن المائة عام منذ تأسيس الفدرالية الأسترالية، منها اعتماد الحكومات على نماذج تتميز بتعقيد متزايد للعلاقات البيروقراطية.

استوطن البريطانيون في أستراليا منذ نهاية القرن الثامن عشر، وكان هذا الاستيطان على شكل ستة مستعمرات منفصلة مترامية حول شاطئ القارة الأسترالية وعلى جزيرة تزمانيا. وخلال المائة سنة اللاحقة أصبحت المستعمرات وبشكل تدريجي تتمتع بحكم ذاتي ولها دستورها الخاص ومؤسساتها الحكومية الخاصة التي تأثرت بالطابع البريطاني بشكل كبير. وفي نهاية القرن التاسع عشر أصبح لكل مستعمرة نظاما برلمانيا ذو مجلسين تشريعيين تأتي من خلاله الحكومة التنفيذية مكونة من حاكم يمثل التاج الملكي يقوم بدور رئيس الدولة ونظام محاكم فيه محكمة عليا تحتل القمة في كل مستعمرة حيث كان الاستئناف يصل من خلالها إلى مجلس الملك الخاص في لندن *Privy Council in London*.

ثم أصبحت المستعمرات فدرالية عام ١٩٠١ تخضع لدستور مأخوذ أساساً عن بريطانيا والولايات المتحدة. من هنا نجد أن الدستور الأسترالي يجمع بين نظام الحكم البرلماني البريطاني ونظام فدرالي يتماشى بشكل واسع مع النظام المتبع في الولايات المتحدة الأمريكية. يمنح الدستور سلطات محددة إلى الكومنولث "رابطة الشعوب البريطانية"، في الغالب على شكل سلطات موازية تاركاً السلطة المتبقية للولايات. كما أنه يوفر إطاراً لمؤسسات الكومنولث الحكومية مثل البرلمان والحكومة التنفيذية والمحاكم. ولقد تم تفسير الإطار على أنه يعتمد نظام فصل السلطات مع إعطاء أهمية خاصة للسلطة القضائية، حيث أن درجة الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام البرلماني تكون بالضرورة ضعيفة.

من هنا نجد أن أستراليا تبدو كفدرالية يكون فيها كل دائرة من دوائر الحكومة ذات مجموعة كاملة من المؤسسات الخاصة بها. إلا أن هناك بعض الاستثناءات، يتعلق أهمها بالمحاكم. فبينما نجد أن كل دائرة حكومية لها نظام محاكم خاص بها، إلا أن الدستور يتيح المجال لبرلمان الكومنولث بإعطاء صلاحيته القضائية لمحاكم الولايات، وهذا ما يجري في العادة، على سبيل المثال الدعاوى ضد الجرائم التي تخضع للقانون الفدرالي. هناك اختلاف هام آخر عن النموذج المتبع في الولايات المتحدة الأمريكية وهو أن أستراليا محكمة نقض نهائية واحدة وهي المحكمة الأسترالية العليا لأنظمة المحاكم الفدرالية والخاصة بالولاية. إن أحد النتائج المترتبة على هذا النظام هو وجود قانون عام واحد للدولة بأكملها.

هناك استثناء آخر غير مألوف مقارنة بنموذج الولايات المتحدة يتعلق بالملكية. فاستراليا لا تزال ملكية دستورية حيث أن الملكة إليزابيث الثانية هي رأس الدولة ضمن نطاق صلاحياتها كملكة لأستراليا. فهي ممثلة في أستراليا بحاكم عام، في نطاق الكومنولث، وبحكام في كل ولاية يقومون بجميع أعمالها. هذا النموذج من تمثيل الملكة في أستراليا يتطابق مع النموذج الثنائي؛ ولكن الملكية بذاتها، فهي مؤسسة واحدة ليس لها رابط مع إحدى الوحدات ذات السلطة القانونية أكبر من

غيرها. الجدير بالذكر أن التصويت الذي جرى في عام ١٩٩٩ لكي تصبح أستراليا جمهورية لم ينجح. وفي حال إجراء تصويت جديد فإنه من الضروري الأخذ بعين الاعتبار كيفية اختيار رئيس دولة جمهوري بشكل كاف ديمقراطياً وفدرالياً.

بالرغم من ثنائية المؤسسات في نطاقي الحكومة إلا أن تأثير الفدرالية يبقى أعظم في تصميم المؤسسات المركزية. نجد مثلاً أن برلمان الكومنولث هو ذو مجلسين تشريعيين حيث هناك المجلس "الشعبي" أي مجلس النواب House of Representatives، ومجلس الشيوخ الذي تم إيجاده ليكون مجلساً فدرالياً. يحق لكل ولاية أصلية أن تتمتع بعدد متساوي من الشيوخ (يصل عددهم إلى ١٢ في الوقت الحالي)، كما أن صلاحيات مجلس الشيوخ تتشابه في الغالب مع صلاحيات مجلس النواب باستثناء فئات محددة من القوانين المالية التي لا يمكن وضعها أو تعديلها في مجلس الشيوخ. كما أن لدى حكومات وبرلمانات الولايات تأثير في شكل وتوقيت انتخابات مجلس الشيوخ بعكس الحال فيما يتعلق بانتخابات مجلس النواب التي هي مسئولية الكومنولث فقط.

بالرغم من ثنائية المؤسسات في نطاقي الحكومة إلا أن تأثير الفدرالية يبقى أعظم في تصميم المؤسسات المركزية.

يتم انتخاب مجلس الشيوخ مباشرة على أساس التمثيل النسبي بحيث تشكل كل ولاية دائرة انتخابية واحدة. تنص القاعدة على أن يمثل الشيوخ أحزابهم بدلاً من أن يمثلوا ولاياتهم، على الرغم من أنه من

المفترض أنهم يحملون معهم وجهات نظر ولاياتهم إلى مداولات مجلس الشيوخ. عادة ما يصوت الشيوخ في مجلسهم وفقاً للخطوط التي تضعها أحزابهم. وعادة ما تكون الأغلبية الحزبية في مجلس الشيوخ مختلفة عن أغلبية مجلس النواب. إن هذا الأسلوب يجعل من مجلس الشيوخ رقيقاً وعنصر توازن في النظام يمكنه من منع بعض مبادرات الحكومة والمطالبة بالتفاوض حول مبادرات أخرى وتفحص أعمال الحكومة بشكل أكثر دقة مما هو متوقع في مجلس النواب. هناك آلية للوصول إلى قرار في حال وجود تعادل في الأصوات إلا أنها تستغرق الكثير من الوقت كما أنها مضنية على الأقل من حيث الهدف الذي وضعت من أجله.

الأستراليون منقسمون من حيث جدارة مجلس الشيوخ في دوره الرقابي على سلطة الحكومة في مجلس النواب، إلا أن احتمال حدوث تغيير هو، على أي حال، أمر بعيد. لقد كانت هناك محاولة فاشلة مؤخراً من قبل حكومة الكومنولث لإثارة الاهتمام في قضية تغيير الدستور من أجل تبسيط إجراءات وجود تعادل في الأصوات بطريقة تجعل من آراء مجلس النواب هي الغالبة. وربما أن هذه المسألة، في اللحظة الحالية، قد تم تجنبها. والجدير بالذكر أن الائتلاف الحاكم فاز لأول مرة خلال ٣٠ عاماً بأغلبية في مجلس الشيوخ في عام ٢٠٠٥.

هناك أمثلة أخرى أقل وضوحاً تتعلق بالتأثير الفدرالي على تصميم المؤسسات المركزية أيضاً. فالدوائر الانتخابية لمجلس النواب لا تستطيع تخطي حدود الولايات، وكل ولاية لها الحق في عدد أدناه خمسة أعضاء في مجلس النواب بغض النظر عن عدد السكان في الولاية. كما يتطلب التشريع من حكومة الكومنولث أن تستشير حكومة الولاية في مسألة التعيينات في المحكمة العليا. ويوجد للعديد من مؤسسات الكومنولث مكاتب إقليمية في غالبية أو جميع الولايات. إن تغيير الدستور يقتضي تصويتاً إيجابياً من خلال استفتاء يحقق غالبية في غالبية الولايات ويحقق غالبية وطنية أيضاً.

لقد تم تغيير الثنائية الرسمية للتصميم الدستوري الأسترالي إلى حد كبير عملياً من خلال التعاون بينحكومي المكثف. يلتقي الوزراء من جميع المناطق ذات السلطات القانونية في اجتماعات سنوية على الأقل للتباحث في غالبية النشاطات الحكومية. كما أنه يوجد الآن شبكة مكثفة من المجالس الوزارية تدعمها اللقاءات بينحكومية لموظفي الخدمة العامة والمسؤولين الرسميين الآخرين مثل القائمين على وضع المسودات البرلمانية. ويجلس على قمة هذه الهيكلية المعقدة مجلس الحكومات الأسترالية Council of Australian Governments.

ثانياً، هناك عدم توازن مالي كبير لصالح الكومنولث مما يتطلب تحويلات كبيرة من الإيرادات بين الكومنولث والولايات في كل سنة. يتم العديد من هذه التحويلات وفقاً لشرط وأغراض معينة. إن قبول هذه التحويلات هو أمر طوعي من الناحية النظرية، إلا أنه من خلال هذه الطريقة تستطيع حكومة الكومنولث والبرلمان ممارسة سيطرة كبيرة على مجالات مسؤوليات الولاية.

أضف إلى ذلك أن لدى أستراليا الآن مجال واسع من الخطط التشريعية بينحكومية المعقدة المصممة لتحقيق اتساق في التشريع والإدارة في قضايا يقسم الدستور مسؤوليتها بين الحكومات الأسترالية. عادة ما يتم الاتفاق على هذه الخطط خلال لقاءات الوزراء الذي يوكلون أمر تنفيذها إلى برلماناتهم في حال تطلب الأمر عمل تشريعي. إن هذا الشكل من أشكال الفدرالية التنفيذية هو الآن أمر معروف في الفدرالية الأسترالية.

يعتبر التعاون بينحكومي في أستراليا استجابة لما يبدو أنه عدد من الطلبات لتحقيق الكفاءة في بلد يتمتع بعدد سكان صغير نسبياً إلا أنه متجانس بحيث يصل عدد السكان في أستراليا إلى ٢٠ مليون شخص. على أية حال، وبسبب الهيكلية الدستورية لنظام الحكم على أساس خطوط تقتضي مسؤولية الحكومات أمام البرلمان والمحاكم في كل منطقة ذات سلطة قانونية، فإن هناك بعض الأشكال التعاونية التي يوجد حولها تساؤلات تتعلق بالشفافية والمسائلة التي لم يتم معالجتها بشكل فعال بعد.