



العلاقات الخارجية في أستراليا: تطور وإصلاح

آن تومي Anne Twomey

يعتبر التوزيع الفدرالي لصلاحيات العلاقات الخارجية مرتبطاً بشكل قوي بنمو استقلال أستراليا عن المملكة المتحدة. ونجم عن ذلك أن غالبية صلاحيات العلاقات الخارجية قد أُحيلت إلى الكومنولث بالرغم من أن الدستور قليلاً ما يتناول هذا الموضوع. التفسير الواسع الذي قدمته المحكمة العليا لصلاحيات الكومنولث في تشريع "الشؤون الخارجية" يعني أنه يمكن استخدام هذه الصلاحية في تنفيذ المعاهدات في مواضيع قد تكون ضمن السلطة القضائية للولايات. أدى هذا الأمر إلى عدة إصلاحات لعملية سن المعاهدات من أجل زيادة الشفافية والمسائلة والتشاور مع الولايات.

لم تكن المستعمرات الأسترالية أو الكومنولث الأسترالي يمتلك شخصية دولية أو صلاحيات هامة فيما يتعلق بالشؤون الخارجية خلال العقود الأولى من القرن العشرين.

وكانت السياسة الخارجية في أستراليا من الاهتمامات الأساسية للمملكة المتحدة. لم يكن باستطاعة أستراليا أن تدخل في معاهدات بالنيابة عن نفسها إلا أنه كان بإمكانها "الالتزام" بالمعاهدات التجارية التي تفاوضت عليها الحكومة البريطانية، وأن تدخل في اتفاقيات فنية حول الخدمات البريدية والتلغرافية. أما بالنسبة للقوانين الأسترالية التي كانت تنتهك التزامات الاتفاقات البريطانية فكانت تواجه الرفض على هذا الأساس.

شمل إعلان بريطانيا الحرب في الحرب العالمية الأولى أستراليا لكونها جزءاً من الإمبراطورية. إلا أنه وبسبب المساهمة الكبيرة التي قدمتها أستراليا في الحرب فقد دعيت إلى المشاركة في مؤتمر الحرب الإمبريالي الذي أدى إلى بروز تعديلات مستقبلية في العلاقة الدستورية داخل الإمبراطورية [البريطانية]. شاركت أستراليا في مؤتمر السلام الذي عقد لاحقاً، وقام رئيس وزراء أستراليا بتوقيع معاهدة فيرساي بالرغم من أن توقيعه كان تحت توقيع الممثل البريطاني الذي وقع بالنيابة عن الإمبراطورية ككل. ثم أصبحت أستراليا عضواً في عصبة الأمم ولكن كمقاطعة تتمتع بالحكم الذاتي بدلاً من أن تكون أمة مستقلة.

وفي المؤتمرات الإمبريالية اللاحقة تنازل البريطانيون تدريجياً عن الهيمنة على الشؤون الخارجية للمقاطعات وعن المعاهدات وعن تعيين ممثلين دبلوماسيين والقيام بالسياسة الخارجية. وقد كانت أستراليا مترددة في ممارسة هذه السلطات الجديدة، خلافاً لكندا وجنوب أفريقيا. اعتقدت أستراليا أن أمنها يعتمد على حماية الإمبراطورية البريطانية وبالتالي سعت من أجل المحافظة على سياسة أجنبية مشتركة مع الإمبراطورية ككل. وعندما أعلنت بريطانيا الحرب ثانية في الحرب العالمية الثانية اقترض روبرت منزيس، رئيس وزراء أستراليا، أن بلاده مشاركة في الحرب أيضاً. ولكن أستراليا لم تستخدم سلطة إعلان الحرب لأول مرة إلا في عام ١٩٤١. وبدأت أستراليا أيضاً خلال تلك الحرب بتعيين ممثليها الدبلوماسيين والاعتماد على التحالفات مع البلدان الأخرى مثل الولايات المتحدة لحمايتها.

حدث هذا التحول من مستعمرة إلى أمة مستقلة ذات سيادة بدون تغييرات رسمية للكومنولث أو دساتير الدولة. إنما حدث هذا التحول من خلال تغييرات في الأعراف السائدة والاعتراف بالوضع الجديد لأستراليا من قبل المملكة المتحدة والدول الأخرى. أما بالنسبة للصلاحيات الخارجية فإنها جميعاً كانت تعود إلى حكومة الكومنولث بدلاً من الولايات.

يمنح دستور الكومنولث برلمان الكومنولث صلاحية متزامنة، لا حصرية، في سن التشريعات فيما يتعلق "بالشؤون الخارجية". ويتم التعامل مع صلاحية الدخل في معاهدات كجزء من الصلاحية التنفيذية العامة للكومنولث، ولا يحق للولايات أن تدخل في معاهدات أو الانخراط بشكل أساسي في الشؤون الخارجية.

أما المعركة الرئيسية بين المستويات الحكومية فكانت في تنفيذ المعاهدات. إن صلاحيات الشؤون الخارجية تعطي برلمان الكومنولث السلطة التشريعية لتنفيذ المعاهدات. إلا أن اتساع نطاق المعاهدات بعد الحرب العالمية الثانية لتشمل قضايا كانت تقليدياً تحت هيمنة الولايات مثل حقوق الإنسان والبيئة، أدى إلى بروز تساؤل فيما إذا كانت صلاحيات الشؤون الخارجية التي تدعم تنفيذ المعاهدات تتناول القضايا المحلية بدلاً من القضايا الخارجية. وفي قرار حول استخدام المعاهدة البيئية في عام ١٩٨٣ لدعم تشريع يمنع حكومة تزمانيا من بناء سد، قررت المحكمة العليا أنه باستطاعة برلمان الكومنولث أن يسن تشريعات لتنفيذ المعاهدات بنية حسنة بغض النظر عن موضوع تلك المعاهدات. هذا الأمر كان يعني أنه باستطاعة الكومنولث، من خلال المصادقة على المعاهدات، أن يلعب دوراً في السلطة التشريعية والنشرية في مسائل هي أصلاً من ضمن الهيمنة التقليدية للولايات.

هذا الأمر كان يعني أنه باستطاعة الكومنولث، من خلال المصادقة على المعاهدات، أن يلعب دوراً في السلطة التشريعية والتشريع في مسائل هي أصلاً من ضمن الهيمنة التقليدية للولايات.

أدى هذا التطور إلى اهتمام كبير حول سبب وكيفية الدخول في المعاهدات والدعوة إلى مشاورات أكثر مع الولايات قبل التصديق على المعاهدات. كما أن الجمهور أعرب عن قلقه حول انعدام الشفافية "والعيب الديمقراطي" حيث أنه لم يكن هناك مشاركة برلمانية في عملية صنع المعاهدات. كانت المعاهدات تدرج على جدول الأعمال بكميات كبيرة في برلمان الكومنولث كل ستة أشهر بعد مصادقتها، في معظم الأحيان، ولم يكن هناك وقتاً لنقاشها. وفي العام ١٩٩٥ قامت لجنة من مجلس الشيوخ بإجراء تحقيق كامل في عملية صنع المعاهدات وأوصت بإجراء

إصلاحات كبيرة، وقد تم تبني معظم التوصيات عام ١٩٩٦. اشتملت الإصلاحات على جدولة المعاهدات في برلمان الكومنولث قبل التصديق عليها ونشر "تحليل للمصالح الوطنية" لكل معاهدة وتقديم معلومات حول تأثيرها المحتمل ومبرر الدخول في هذه المعاهدة، وإنشاء لجنة برلمانية مشتركة دائمة حول المعاهدات لتفحص المعاهدات وتقديم تقارير بشأنها قبل المصادقة عليها، وإنشاء مجلس المعاهدات الذي يتكون من رؤساء حكومة الكومنولث والولايات لدراسة معاهدات معينة تثير اهتمام الولايات بشكل خاص، وتطوير التشاور مع الولايات من خلال "اللجنة الدائمة للمعاهدات" والتي تتكون من مسؤولين من الكومنولث والولايات.

في التقرير المشترك الذي تم تسليمه للجنة مجلس الشيوخ، سعت الولايات من أجل تشاور أكبر وتأسيس لمجلس المعاهدات. كما أنهم طالبوا من كل من مجلسي برلمان الكومنولث أن يكون له صلاحية رفض المعاهدات. وهذا يعني أنه عندما

تكون المصادقة على معاهدة ما غير ملائمة لمصالح الولاية فإنه يمكن إقناع مجلس الشيوخ بأن يرفض المصادقة عليها. إلا أنه في الواقع لم يتبنى الكومنولث هذا الاقتراح وظلت المصادقة على المعاهدات تحت سيطرة حكومة الكومنولث التنفيذية.

بالرغم من هذه النكسة إلا أن الولايات كانت راضية نسبياً عن إصلاحات عام ١٩٩٦. وأثبتت اللجنة الدائمة المشتركة للمعاهدات مدى فعاليتها وقوتها. إن حجم المعلومات عن المعاهدات المقترحة وحجم التشاور مع الولايات قد تحسن بشكل كبير. ولكن يعتبر مجلس المعاهدات، بالمقابل، محاولة فاشلة؛ حيث أنه لم يجتمع سوى مرة واحدة، وبالرغم من طلب العديد من الولايات انعقاده في عدة مناسبات إلا أن حكومة الكومنولث رفضت أن تدعوه للاجتماع. كما اشتمت الولايات من أنها لا تحصل على معلومات كافية في مرحلة مبكرة حول مفاوضات المعاهدات حتى تتمكن من المشاركة بصورة كبيرة، وأنه لا يوجد اهتمام كاف بنتائج المعاهدات قبل المصادقة عليها.