



## النمسا: فشل المؤتمر الدستوري ولا تغيير في النظام الفدرالي

أنا غامبر Anna Gamper

تعتبر الجمهورية النمساوية من الأنظمة الفدرالية الأوروبية "القديمة". فقد تأسست عام ١٩١٨ تحت اسم جمهورية النمسا الألمانية بواسطة الجمعية العامة الوطنية المؤقتة، وذلك وفقاً للإرادة السياسية للولاية Lander الناطقة بالألمانية من الإمبراطورية النمساوية الهنغارية سابقاً؛ ثم أعيد إنشائها عام ١٩٤٥ في نهاية الحرب العالمية الثانية. كما تم تعديل الدستور الفدرالي في النمسا، والذي يعود إلى القانون الدستوري لسنة ١٩٢٠، عدة مرات، كما أضيفت إليه ملاحق عديدة وقوانين وبنود دستورية فدرالية إضافية. لقد كان هذا أحد الأسباب التي دفعت النمسا إلى عقد مؤتمر دستوري عام ٢٠٠٣ حضره ٧٠ خبيراً منهم ممثلين عن الولايات Lander التسعة، وترأس المؤتمر رئيس محكمة المدققين الفدرالية. كان هدف

المؤتمر وضع مسودة دستور فدرالي جديد وعرضه في بداية العام ٢٠٠٥. ولم تتوقف النية عند إيجاد وثيقة دستورية شاملة ولكنها شملت تحديث مواد الدستور القائم وخاصة إصلاح النظام الفدرالي. إلا أن المؤتمر الدستوري فشل في التوصل إلى تسوية بين الأحزاب السياسية والفدرالية و Länder بالتالي أصبحت مسألة إجراء إصلاحات واسعة النطاق للنظام الفدرالي مسألة غير محتملة في الوقت الحالي. من المتوقع أن تقوم لجنة برلمانية بمعالجة بعض قضايا الإصلاح إلا أن الحكومة المحافظة تواجه صعوبات في هذا المجال حيث أن أي إصلاح دستوري يحتاج إلى موافقة حزب المعارضة الرئيسي وهو حزب الديمقراطيين الاجتماعيين Social Democrats.

تشتمل خيارات التغيير على تحسين بنية ومهام المجلس الفدرالي Bundesrat الذي يعتبر مجلس الشيوخ للبرلمان الفدرالي. يتم انتخاب أعضاء المجلس الفدرالي من خلال برلمانات Land على أساس نظام التمثيل النسبي وفقاً لعدد سكان الـ Land. تنص القاعدة على أنه يحق للمجلس الفدرالي الاعتراض على قانون حصل على موافقة مجلس النواب (المجلس الوطني Nationalrat) ولكن يمكن رفض اعتراضه من قبل المجلس الوطني National Council في حال توفر النصاب الملائم. هناك بعض الحالات القليلة التي يتمتع فيها المجلس الفدرالي بحق الفيتو المطلق مثل الاعتراض على القوانين التي تعمل على تقليص سلطات Länder. الجدير بالذكر أنه لم يتم ممارسة هذا الحق في الاعتراض المطلق حتى الآن ولم يتم استخدام حق الاعتراض المؤقت إلا في حالات استثنائية قليلة جداً. ويعود هذا الأمر إلى أن أعضاء المجلس الفدرالي مقربين جداً من حلفائهم السياسيين في المجلس الوطني مما يمنعهم من حجب موافقتهم على قانون وافقت عليه غالبية المجلس الوطني. بالتالي فإن السؤال هو إذا كان هناك نوع آخر من الاختيار (مثل الترشيح بواسطة حكام Land أو الانتخابات المباشرة من قبل مواطني الـ Land) أو إيجاد علاقات أقرب بين برلمانات Land ووفودهم بحيث تعزز تمثيل مصالح Länder في المجلس الفدرالي.

القضية الأخرى هي إمكانية تحول النظام من "إدارة فدرالية غير مباشرة" إلى تمثيل Länder مباشر. حالياً، يستطيع حكام الـ Land - ومحاكمهم الإدارية المستقلة - أداء المهام الفدرالية الكبيرة بالنيابة عن الفدرالية. إن التحسينات في توزيع المسؤوليات قد تشمل بالتالي امتداد صلاحيات Länder الإدارية، إلا أن هذا لن يعوضها عما ستعانيه من فقدان السلطات التشريعية.

بالرغم من أن هناك مشاركة في الصلاحيات التشريعية والإدارية بين الفدرالية والـ Länder إلا أن القضاء يبقى مسؤولية الاتحاد الفدرالي فقط. ولكن هناك إمكانية لتغيير هذا الواقع حيث أن المؤتمر الدستوري قد أوصى بتأسيس محاكم Land

إدارية. ستحل هذه المحاكم محل المحاكم المستقلة الإدارية وتضع القضاء الإداري في وضع أقل مركزية بدلاً من ممارسته من قبل السلطة المركزية وبالتحديد المحكمة الإدارية.

يعمل الدستور الفدرالي على تنظيم الحكم التشريعي و التنفيذ في الـ Länder. وهو يقرر اختيار ودور برلمانات وحكومات وحكام الـ Land. إلا أنه يترك الأمر إلى دساتير الـ Länder لوضع بنود إضافية أو أكثر تفصيلاً. وبالإضافة إلى القوانين الدستورية الفدرالية الواضحة التي تنطبق على دساتير الـ Länder عملت المحكمة الدستورية على وضع معايير ضمنية متجانسة في دساتير الـ Länder. على أية حال، نجد أن أنظمتها في الحكم التشريعي والتنفيذي لا تعكس النظام على المستوى الفدرالي. على سبيل المثال، نجد أن برلمانات الـ Land لا تمتلك هيكلية ذات مجلسين تشريعيين ولا يتم انتخاب حكام الـ Land مباشرة (كما هو الحال بالنسبة إلى الرئيس الفدرالي). يتم انتخاب حكومات الـ Land وحكامها من قبل برلمانات الـ Land وفقاً لنظام انتخابي نسبي أو على أساس الغالبية، بينما يتم تعيين الحكومة الفدرالية من قبل الرئيس. يقوم حكام الـ Land بمنح موافقتهم على الدستور الفدرالي إلى الرئيس قبل البدء بقيامهم بمهامهم.

يتم تمثيل الـ Länder بشكل مباشر على مستوى السلطة التشريعية الفدرالية في المجلس الفدرالي. أما بخصوص سن القوانين في الـ Land، فإنه عرضة للإشراف الفدرالي الذي قد يقوم أحياناً بمنع قانون من قوانين الـ Land من أن يصبح معمولاً به. ويكون دور الرئيس الفدرالي رسمياً على مستوى الـ Länder حيث أنه يعين حاكم الـ Land، حتى أنه يمتلك صلاحية حل برلمانات الـ Land (إلا أن هذا لم يحدث أبداً من قبل).

من الجلي أن مركز الـ Länder يكون أضعف بشكل أكبر لولا الأدوات العديدة من التعاون البيئحكومي سواء كان ذلك قانونياً أو على المستوى غير الرسمي

من الجلي أن مركز الـ Länder يكون أضعف بشكل أكبر لولا الأدوات العديدة من التعاون البيئحكومي سواء كان ذلك قانونياً أو على المستوى غير الرسمي مثل مؤتمرات الـ Länder ومكاتب ارتباط الـ Länder وعقود القانون الخاصة ومعاهدات القانون العام بين الفدرالية والـ Länder. أما في نطاق الفدرالية المالية حيث لا تزال الفدرالية تلعب الدور المهيمن، فقد عمل المجالين على تطوير العديد من أدوات التنسيق البيئحكومي.

بالرغم من أن الحكومة المحلية تشكل الطبقة الثالثة في النمسا إلا أن البلديات لا تعتبر من الوحدات المكونة في النظام الفدرالي. يقوم الدستور الفدرالي بوضع

هيكل البلديات الأساسي، إلا فيما يتعلق بإيجاد القوانين الأكثر تفصيلاً في الحكومة المحلية فالأمر هنا متروك إلى الـ Länder. تشارك المؤسسات التي تمثل البلديات في الفدرالية المالية التعاونية، إلا أن هذه هي الإشارة الوحيدة التي تدل على وجود فدرالية ذات ثلاثة مستويات.

لقد واجه المؤتمر الدستوري الكثير من خيارات الإصلاح، وستبقى مهمة إيجاد الحل المناسب صعبة جداً، فالحل المناسب يجب أن يجمع بين بنية حكم الفدرالية والتحديات التي تفرضها العضوية في الاتحاد الأوروبي. بشكل خاص، سيكون لهذا أهمية كبيرة في الدور المستقبلي لبرلمانات الـ Land حيث أن أي تقليص آخر لصلاحياتها سيضع النظام الفدرالي ككل موضع السؤال.