Inter-Parliamentary Union

جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

مداخلة من

السيدة كلاريسا سورتيس

نائب كاتب مجلس النواب

برلمان أستراليا

حول

انتخابات العام 2019: اختتام برلمان غير مألوف

دورة الدوحة

2019 نيسان/أبريل

ترجمة الأمانة العامة للاتحاد البرلماني العربي

مقدمة

ستجري انتخابات وطنية في أستراليا في العام 2019. ولم يحدد موعد الانتخابات بالتشريع، بل أن رئيس الوزراء الحالي المعترف به كشخص قادر على تحديد تاريخ الانتخابات المحدد، طالما أنه يتم مراعاة متطلبات الدستور الأسترالي المكتوب.

ويجب على رئيس الوزراء أن يبلغ الحاكم العام رسمياً لحل مجلس النواب ويؤدي ذلك إلى البدء بعملية الانتخابات العامة. ويبدو من التصريحات العلنية لرئيس وزراء أستراليا أن البرلمان الخامس والأربعين منذ تشكيل الاتحاد الأسترالي في العام 1901 قد بات في أسابيعه الأخيرة، وأن العد التنازلي غير الرسمي لإجراء "انتخابات عامة عادية" قد بدأ.

ولتحديد موعد الانتخابات في أيار/مايو، على النحو الذي تنبأ به رئيس الوزراء، يحدد يوم الموازنة الثلاثاء 2 نيسان/أبريل، بدلاً من الثلاثاء الثاني في أيار/مايو كما جرت العادة، ومن المرجح أن تعرض مشاريع القوانين "للإمدادات" التي تنص على توفير 12/5 من الاعتمادات المقترحة في وقت مبكر، في 2 نيسان/أبريل، قبل تقديم مشاريع قوانين الاعتمادات الرئيسية نفسها.

وإن هذه الترتيبات حول الموازنة هي أحدث الميزات الأكثر غرابة التي اتسم بها البرلمان الـ45 هذا، الذي أنتخب جميع ممثليه وأعضاء مجلس الشيوخ الـ226 في العام 2016 في حدث غير مألوف لحل المجلسين.

الانتخابات العامة

في أستراليا يتألف البرلمان من مجلسين، يضم مجلس النواب ومجلس الشيوخ، وينص دستورها المكتوب على أن يستمر البرلمان مدة أقصاها ثلاث سنوات، استناداً إلى مدة ولاية مجلس النواب:

28 مدة ولاية مجلس النواب

يستمر كل مجلس نواب لمدة ثلاث سنوات من الاجتماع الأول لمجلس النواب، ولا يزيد عن ذلك، ولكن يمكن أن يحله الحاكم العام في وقت أقرب.

ويمنح هذا النص أعضاء مجلس النواب (150 عضواً حالياً) فترة عضوية لثلاث سنوات اعتبارية، ويعتمد ذلك على حل المجلس. وعلى غرار ذلك، ينشئ الدستور مجلس شيوخ دائم، ما لم يكن هناك "خلاف رسمي بين المجلسين"، بموجب المادة 57، مانحاً بذلك معظم أعضائه البالغ عددهم 76 عضواً فترة ست سنوات محددة:

7 مجلس الشيوخ

...

يتم اختيار أعضاء مجلس الشيوخ لمدة ست سنوات، ويصادق الحاكم على أسماء أعضاء مجلس الشيوخ المختارين لكل ولاية لدى الحاكم العام.

وبموجب الدستور، فإن المسار المعتاد هو أن نصف عدد أعضاء مجلس الشيوخ من جميع الولايات (36 عضواً فقط)، إلى جانب جميع أعضاء مجلس الشيوخ من الأقاليم (أربعه أعضاء من مجلس شيوخ)، يخوضون الانتخابات كل ثلاث سنوات في الوقت نفسه كجميع أعضاء مجلس النواب، وهو ما يصنف على أنه "انتخابات عامة عادية". وكجزء من المسار المعتاد للأحداث، يدعى البرلمان للانعقاد قبل حل مجلس النواب:

5 جلسات البرلمان–التمديد للبرلمان وحله

ويجوز للحاكم العام أن يعين أوقاتاً لعقد دورات البرلمان كما يراه مناسباً، ويجوز له أيضاً من حين لأخر، بموجب الإعلان أو بغير ذلك، أن يقوم بالتمديد للبرلمان، ويجوز له أن يحل مجلس النواب بطريقة مماثلة.

ومن المتوقع أن يتم إجراء في العام 2019 انتخابات عامة "عادية". إلاَّ أنه لم يكن هذا هو الحال في الانتخابات الأخيرة في العام 2016.

حل المجلسين معاً – حل مزدوج

ينص الدستور أيضاً على الاستثناء من المسار المعتاد للأحداث، فيما يتعلق 'بالخلاف الرسمي بين المجلسين'، المادة 57. وفي بعض الظروف، قد يحل الحاكم العام مجلس الشيوخ ومجلس النواب معاً بسبب عدم إقرار القوانين المقترحة أو رفضها أو عدم الموافقة عليها. وتستند هذه العملية إلى الحتمية الدستورية التي تقتضي موافقة كل من العناصر الثلاثة للبرلمان –مجلس النواب ومجلس الشيوخ والحاكم العام– على جميع التشريعات، بالشكل نفسه.

ولم يكن هناك سوى سبع عمليات حل متزامنة لكلا المجلسين في السنوات 118 منذ نشوء الاتحاد، بما في ذلك عمليات حل أفضت إلى الانتخابات العامة الأخيرة يوم السبت 2 تموز/يوليو 2016. وحدثت المناسبات الأخرى في العام 1914، 1951، 1974، 1975، 1983، 1987.

ويمكن أن تطرح مرة أخرى في البرلمان المقبل أي قوانين مقترحة اعتمد عليها بشكل صحيح لتأييد الحل المزدوج. وإذا طرأ خلاف رسمي مرة أخرى بين المجلسين، يجوز للحاكم العام أن يدعو إلى عقد جلسة مشتركة بين المجلسين للنظر في القوانين المقترحة والتصويت عليها، وهي الحالة الوحيدة لعقد جلسة مشتركة. وكاستثناء من العملية التشريعية المعتادة، يمكن إقرار هذه القوانين المقترحة بالأغلبية المطلقة للعدد الإجمالي لأعضاء مجلس الشيوخ ومجلس النواب، المادة 57. ونظراً إلى أن المجلسين قد أقراهما على النحو الواجب، تقدم القوانين المقترحة إلى الحاكم العام للموافقة عليها بالطريقة المعتادة.

حالة المجلس في البرلمان الـ45 (2016–2019)

وفي حين قدمت المادة 57 من الدستور أساساً غير مألوف للبرلمان الـ45 من خلال الحل المتزامن للمجلسين، فقد كانت المادة 44 هي التي شكلت إلى حد كبير الفترة البرلمانية.

فبعد الانتخابات في العام 2016، استمر التحالف الرسمي للحزب الليبرالي (60) والحزب الوطني (16) لتشكيل الحكومة لولاية ثانية. وعلى نحو غير اعتيادي، تشكلت حكومة بأغلبية منخفضة جداً إلى أدنى حد تألفت من 76 عضواً من أصل 150 مقعد لمجلس النواب. وشمل الأعضاء المتبقون حزب العمل الأسترالي (69)، وحزب الخضر الأسترالي (1)، وتحالف المركز (1)، وحزب كاتتير الأسترالي (1)، والمستقلين (2).

وفي السياق الدستوري، مرت الأشهر 12 الأولى للمجلس بشكل جيد. ومع ذلك، فقد واجه المجلس دقيق التوازن تحديات متعلقة بالاستيضاح حول جنسية أعضائه ومتطلبات المقطع المادة 44 من الدستور.

المادة 44 من الدستور–تنحية الأعضاء

في حين أثيرت مسائل تتعلق بأحكام أخرى من المادة 44 فيما يتعلق بأعضاء مجلس الشيوخ في تشرين الثاني/نوفمبر 2016، فقد برزت في آب/أغسطس 2017 قضية في كلا المجلسين تتعلق بمسألة الجنسية بموجب المادة 44.

وفي كلا المجلسين وجميع الأحزاب السياسية تقريباً، استقال الأعضاء والشيوخ على السواء أو وجدوا أنفسهم غير مؤهلين من قبل المحكمة العليا (المنعقدة بصفتها محكمة النتائج الانتخابية المتنازع عليها) لأنهم خالفوا واحداً أو أكثر من أحكام هذه المادة:

44 التنحية

إن أي شخص:

1. أقسم اعترافاً بالولاء أو الطاعة أو الالتزام بسلطة أجنبية، أو هو من الرعايا أو المواطنين أو يحق له التمتع بحقوق أو امتيازات رعايا أو مواطني دولة أجنبية؛ أو
2. ارتكب الخيانة، أو أدين أو محكوم عليه، أو معرض للحكم عليه، بأي جريمة يعاقب عليها بموجب قانون الكومنولث أو إحدى الدول، بالسجن لمدة سنة واحدة أو أكثر؛ أو
3. إذا كان مفلساً أو معسراً؛ أو
4. يشغل منصب للربح بموجب القانون الملكي، أو أي لديه أي معاش مستحق الدفع لمدة غير محددة من أي من إيرادات الكومنولث؛ أو
5. لديه أي مصلحة مالية مباشرة أو غير مباشرة في أي اتفاق مع الخدمة العامة في الكومنولث بخلاف عضويته أو اشتراكه مع الأعضاء الآخرين في شركه مؤسسة تتألف من أكثر من خمسة وعشرين شخصاً؛

يتعذر اختياره أو أن يكون كعضو في مجلس الشيوخ أو مجلس النواب.

ولكن الفقرة 4 الفرعية لا تنطبق على منصب أي من وزراء الدولة لدى الملكة في الكومنولث، أو على أي من وزراء الملكة للدولة، أو على تلقي الأجر أو نصف الأجر أو المعاش التقاعدي، من قبل أي شخص كضابط أو عضو في بحرية الملكة أو جيشها، أو استلام الأجر بصفته موظفاً أو عضواً في القوات البحرية أو العسكرية التابعة للكومنولث من جانب أي شخص لا تستخدم الكومنولث خدماته بالكامل.

وكان مستوى عدم اليقين الناجم عن هذه الاستقالات وقرارات التنحية بالغ الأثر على البرلمان، والضغط الذي فرض على مجلس النواب المتوازن بدقة وعلى حكومة بأغلبية بمقعد واحد كان كبيراً.

ففي العامين الأولين من البرلمان، فقد مجلس الشيوخ 11 عضواً من أعضاءه، في حين خسر مجلس النواب سبعة من أعضائه بسبب المادة 44 من الدستور، سواء وجدت المحكمة العليا أنه يتعذر اختيارهم كبرلمانيين، أم أنهم استقالوا بسبب المخاوف من

كونهم غير قادرين. وفيما يتعلق بأعضاء المجلس، أجريت في كل حالة انتخابات فرعية لملء المقعد الذي شغر، واحتفظ العضو أو الحزب الحالي بالمقعد. وتختلف عملية الاستبدال لمجلس الشيوخ اختلافاً كلياً. فقد قررت المحكمة العليا أنه لا يجوز اختيار الشخص نفسه ليكون عضواً بديلاً في مجلس الشيوخ على الرغم من أن كل مرشح بديل اختير بسبب الانتماءات السياسية نفسها كعضو مجلس الشيوخ المستبعد.

تغيير رئيس الوزراء

تماماً كما بدا أن التحديات التي تطرأ على المادة 44 من الدستور قد خفت حدتها، فقد تم حل غالبية مقاعد الحكومة في النصف الأخير من العام 2018، عندما تم عزل رئيس الوزراء بالتصويت في غرفته البرلمانية الليبرالية. وأدى تغيير رئيس الوزراء هذا إلى تخفيض عضوين من الحزب الليبرالي وزيادة مقابلة في عدد المستقلين في المجلس. واستقال رئيس الوزراء المستبعد من البرلمان وفاز عضو مستقل بالانتخابات الفرعية الناجمة عنها؛ واستقال عضو آخر ليبرالي من الحزب وانتقل إلى مقاعد البدلاء في الجهة المقابلة، وظل بصفته كمستقل.

وللمرة الثانية في هذا العقد، وجدت الحكومة الوطنية نفسها أقلية، وهو أمر ملفت نظراً لأنه قبل العام 2010، كانت المرة الأخيرة التي أمست فيها الحكومة أقلية كانت منذ أكثر من 70 عاماً في العام 1940.

المعادلة الحاسمة للمجلس الآن هي على النحو التالي:

الحكومة- الحزب الليبرالي، 58، والحزب الوطني ، 16	74-واحد منهم هو رئيس مجلس النواب
المعارضة- حزب العمل الأسترالي	69
الأحزاب الصغيرة- حزب الخضر الأسترالي + تحالف المركز + حزب كاتتير الأسترالي	3
المستقلون	4

وبعد الانتخابات، ينتخب الحزب (أو الأحزاب) الذي يحظى بدعم أغلبية أعضاء مجلس النواب، أحد أعضائه كزعيم، ويكلف الحاكم العام هذا الشخص برئاسة الوزراء لتشكيل الحكومة. ولم يتم التعبير عن هذه السمة الحاسمة في الدستور الأسترالي المكتوب، بل أنها جزء من عرف وممارسة يقوم عليها النظام الدستوري الأسترالي.

ومن النتائج المترتبة على ذلك أنه بعد إجراء الانتخابات العامة، كلما حدث تغيير في الحكومة، يتغير رئيس الوزراء. وقد حدث هذا التغيير في اثنتين من الانتخابات العامة الثلاثة الأخيرة –تغيير الحكومة وتغيير رئيس الوزراء. إضافة إلى ذلك، في كل من البرلمانات الأربعة الأخيرة حدث تغيير آخر لرئيس الوزراء خارج سياق الانتخابات العامة– حيث تم عزل رؤساء الوزراء بالتصويت في غرف الحزب. وتتمثل النتيجة بسبعة تغييرات في منصب رئيس الوزراء خلال 11 عاماً. فطوال السنوات الإحدى عشرة الماضية، كان هناك رئيس وزراء واحد فقط.

واختتم بياني بالملاحظة مفادها أننا في نهاية العام 2018 نشرنا طبعة جديدة سابعة، من نصنا المتخصص في الممارسة والإجراءات، *ممارسة مجلس النواب*، وكان هناك الكثير من المواد الجديدة التي ينبغي إدراجها.

Association of Secretaries General of Parliaments

COMMUNICATION

from

Ms Claressa SURTEES
Deputy Clerk of the House of Representatives
Parliament of Australia

Election Year 2019:
Conclusion of an Uncommon Parliament

Doha Session
April 2019

Introduction

A national election will take place in Australia in 2019. The date for the election is not fixed by legislation, rather, the incumbent Prime Minister is recognised as the person who is able to determine the particular election date, as long as the requirements of Australia's written Constitution are observed.

The Prime Minister must formally advise the Governor-General to dissolve the House of Representatives and this sets in train the process for a general election. From the public pronouncements of Australia's Prime Minister, the 45th Parliament since Australia's Federation in 1901 appears to be in its final weeks, and the unofficial countdown to 'an ordinary general election' is underway.

To accommodate the timing of an election in May, as foreshadowed by the Prime Minister, Budget Day is set for Tuesday, 2 April, rather than the usual second Tuesday in May, and 'Supply' bills to provide for 5/12ths of the proposed appropriations, are likely to be introduced earlier on 2 April, prior to the presentation of the main Appropriation bills themselves.

These arrangements around the Budget are the most recent of the more unusual features which have characterised this 45th Parliament, all of whose 226 members and senators were elected in 2016 at the most uncommon event of a dissolution of both Houses.

General elections

Australia has a bicameral Parliament, with a House of Representatives and a Senate, and its written Constitution provides for the duration of the Parliament to continue for a maximum of three years, based on the duration of the House of Representatives:

> **28 Duration of House of Representatives**
>
> Every House of Representatives shall continue for three years from the first meeting of the House, and no longer, but may be sooner dissolved by the Governor-General.

This provision endows members of the House of Representatives (150 members currently) with a notional three year term, dependent on dissolution of the House. The Constitution likewise creates an enduring Senate, unless there is formal 'disagreement between the Houses', under s. 57, endowing most of its 76 senators with a term of a more definite six years:

> **7 The Senate**
>
> …
>
> The senators shall be chosen for a term of six years, and the names of the senators chosen for each State shall be certified by the Governor to the Governor-General.

Under the Constitution, the usual course is that half the number of senators from all states (36 senators only), together with all senators from the territories (four senators), face election every three years at the same time as all members of the House of Representatives, and this is classified as

'an ordinary general election'. As part of the usual course of events, Parliament is prorogued prior to dissolution of the House of Representatives:

> **5 Sessions of Parliament—prorogation and dissolution**
>
> The Governor-General may appoint such times for holding the sessions of the Parliament as he thinks fit, and may also from time to time, by Proclamation or otherwise, prorogue the Parliament, and may in like manner dissolve the House of Representatives.

It is anticipated that in 2019 there will be an 'ordinary' general election. This was not the case at the last election in 2016.

Simultaneous dissolution of both Houses – double dissolution

The Constitution provides also for exception to the usual course of events, in relation to formal 'disagreement between the Houses', s. 57. In certain circumstances, of failure to pass, or rejection, or failure to agree, in the passage of proposed laws, the Governor-General may dissolve the Senate and the House of Representatives simultaneously. This process supports the constitutional imperative that all legislation must be approved by each of the three elements of the Parliament—the House of Representatives, the Senate and the Governor-General—in the same form.

There have been only seven simultaneous dissolutions of both Houses in the 118 years since federation, including dissolutions leading to the last general election on Saturday 2 July 2016. The other occasions occurred in 1914, 1951, 1974, 1975, 1983 and 1987.

Any proposed laws which have been validly relied upon to support a double dissolution, may be presented again in the next Parliament. If there is formal disagreement again between the Houses, a joint sitting of the Houses may be convened by the Governor-General to consider and vote on the proposed laws—1974 is the only case of a joint sitting having been convened. As an exception to the usual legislative process, such proposed laws may be affirmed by an absolute majority of the combined number of members of the Senate and House of Representatives, s. 57. Having been duly passed by both Houses, the proposed laws shall be presented to the Governor-General for assent in the usual manner.

State of the House in the 45th Parliament (2016-19)

While s. 57 of the Constitution provided an uncommon foundation to the 45th Parliament through the simultaneous dissolution of the Houses, it has been s. 44 that has significantly shaped the parliamentary term.

Following the election in 2016, there was a continuation of the formal coalition of the Liberal Party (60) and The Nationals (16) to form government for a second term. Unusually, government was formed with a greatly reduced and bare majority, of 76 members of the 150 seat House of Representatives. The remaining 74 members comprised the Australian Labor Party (69), Australian Greens (1), Centre Alliance (1), Katter's Australian Party (1) and independents (2).

In a constitutional sense, the first 12 months for the House was benign. However, this finely balanced House was challenged by clarification of the citizenship of its members and the requirements of s. 44 of the Constitution

Section 44 of the Constitution—disqualification of members

While issues relating to other provisions of s. 44 had been raised in relation to senators in November 2016, by August 2017 cases arose in both houses in relation to the issue of citizenship under s. 44.

Across the two Houses and nearly all political parties, members and senators alike either resigned or found themselves disqualified by the High Court (sitting as the Court of Disputed Returns) because they had breached one or more provisions of this section:

> **44 Disqualification**
>
> Any person who:
>
> (i.) is under any acknowledgment of allegiance, obedience, or adherence to a foreign power, or is a subject or a citizen or entitled to the rights or privileges of a subject or a citizen of a foreign power; or
>
> (ii.) is attainted of treason, or has been convicted and is under sentence, or subject to be sentenced, for any offence punishable under the law of the Commonwealth or of a State by imprisonment for one year or longer; or
>
> (iii.) is an undischarged bankrupt or insolvent; or
>
> (iv.) holds any office of profit under the Crown, or any pension payable during the pleasure of the Crown out of any of the revenues of the Commonwealth; or
>
> (v.) has any direct or indirect pecuniary interest in any agreement with the Public Service of the Commonwealth otherwise than as a member and in common with the other members of an incorporated company consisting of more than twenty-five persons;
>
> shall be incapable of being chosen or of sitting as a senator or a member of the House of Representatives.
>
> But sub-section (iv) does not apply to the office of any of the Queen's Ministers of State for the Commonwealth, or of any of the Queen's Ministers for a State, or to the receipt of pay, half pay, or a pension, by any person as an officer or member of the Queen's navy or army, or to the receipt of pay as an officer or member of the naval or military forces of the Commonwealth by any person whose services are not wholly employed by the Commonwealth.

The level of uncertainty these multiply resignations and disqualifications generated for the Parliament was significant, and the pressure this placed on a finely balanced House and a government with a one seat majority was considerable.

In the first 2 years of the Parliament, the Senate lost 11 senators and the House of Representatives lost seven members due to s. 44 of the Constitution—they were either found by the High Court to have been incapable of being chosen as a parliamentarian, or they resigned because of concerns they were so incapable. In relation to members of the House, in each case a by-election was conducted to fill the vacancy created, and the incumbent member or party retained the seat. The replaced process for the Senate is quite different. The High Court determined that the same person may not be chosen as the replacement senator although each replacement candidate was chosen because of the same political affiliations as the deposed senator.

Changing the Prime Minister

Just as the challenges due to s. 44 of the Constitution seemed to abate, the one seat majority of the government dissolved in the latter half of 2018, when the Prime Minister was deposed by a vote in his Liberal parliamentary party room. This change in Prime Minister led to a reduction of two members from the Liberal Party and a corresponding increase in the number of independents sitting in the House. The deposed Prime Minister resigned from the Parliament and an independent member won the resulting by-election; and a further Liberal member resigned from the party and moved to the cross bench, remaining as an independent.

For the second time this decade, the national government has found itself in minority, which is remarkable given that prior to 2010, the last occasion a government had been in minority was more than 70 years before in 1940.

The critical equation for the House now is:

Government—Liberal Party, 58, and The Nationals, 16	74—one of whom is the Speaker
Opposition—Australian Labor Party	69
Small parties—Greens + Centre Alliance + Katter's Australian	3
Independents	4

After an election, the party (or parties) having the support of the majority of the total membership of the House of Representatives, elects one of its members as the leader, and this individual is commissioned by the Governor-General as Prime Minister to form government. This critical feature is not expressed in Australia's written Constitution, rather, it is part of the convention and practice that supports the Australian constitutional system.

One of the consequences is that after a general election, whenever there is a change of government, there is a resulting change in the Prime Minister. Such a change has occurred at two of the last three general elections—change of government and change of Prime Minister. In addition, in each of the last four parliaments, there has been a further change in the Prime Minister which has occurred outside the context of a general election—the Prime Ministers having been deposed in party room votes. The outcome is seven changes in Prime Minister in 11 years. For the whole of the previous 11 years, there had been one Prime Minister only.

I conclude with the observation that towards the end of 2018 we published a new, seventh, edition of our specialist text on practice and procedure, *House of Representatives Practice*, and there was much new material to be accommodated.