نظام انتخاب مجلس النواب (2021): انتقال غير مكتمل من التمثيل النسبي إلى الأغلبيّة

أ.م.د عبد العزيز عليوى العيساوى

أكاديمي متخصص في الشؤون الانتخابية

الملخص

إن انتقال أي دولة إلى الديمقراطية يحتم عليها وجود انتخابات نزيهة قادرة على منح الشعب حق اختيار ممثليه في السلطة التشريعية بشكل دوري، ويتطلب إجراء الانتخابات وجود نظام انتخابي فاعل يتناسب مع ظروف الدولة السياسية الاقتصادية والاجتماعية من شأنه تحويل أصوات الناخبين إلى مقاعد. وتعد عملية اختيار النظام الانتخابي من أصعب القضايا التي تواجه الدول الديمقراطية وخصوصًا الناشئة منها التي لم تتمرس على الانتخابات ونظامها وإجراءاتها، لذا فإنها قد تتحول بين الحين والآخر من نظام انتخابي إلى غيره، ويعد العراق من الدول التي تغير قوانين الانتخابات قبل كل عملية انتخابية لأسباب مختلفة، غالبًا كانت ترتبط برغبات القوى السياسية المتنفذة، والكتل البرلمانية الكبيرة، إلا أن الأمر اختلف بعد احتجاجات (2019) حين دخلت قوى شعبية على خط المطالبة بتغيير قانون الانتخابات والانتقال بالعراق من نظام التمثيل النسبي الذي تعرض لكثير من الانتقادات بين عامي (2005) و(2018)، إلى نظام الأغلبيّة الذي يتطلب وجود دوائر انتخابية متعددة في المحافظات، وهذا ما حدث بالفعل بعد التصويت على قانون الانتخابات الجديد الذي قسم المحافظات إلى دوائر متعددة يفوز فيها المرشحون الذين يحصلون على أعلى الأصوات. وعلى الرغم من مساهمة هذا القانون في نقل العراق إلى نظام الأغلبيّة، إلا أن هذا الانتقال لم يكتمل بعد في ظل وجود قدر من التمثيل النسبي في الدوائر الانتخابية التي لن تكون حكرًا على حزب محدد، وبالتالي فإن توزيع المقاعد سيكون قائما على النسبية حتى وإن كان الفوز لمن ينال أعلى الأصوات.

Abstract

The transition of any state to democracy necessitates the existence of fair elections capable of giving the people the right to choose their representatives in the legislative authority periodically, and holding elections requires an effective electoral system that is commensurate with the state's political, economic and social conditions that would transform the votes of voters into seats .The process of choosing the electoral system is one of the most difficult issues facing democratic countries, especially emerging ones that have not practiced elections, their system and procedures, so they may change from time to time from one electoral system to another, and Iraq is one of the countries that changes the election laws before each electoral process for various reasons, often related to the desires of influential political forces and large parliamentary blocs, but the matter changed after the (2019) protests, when popular forces entered the line to demand a change in the election law and a transition in Iraq from the proportional representation system that was subjected to much criticism between (2005) and (2018), to the majority system that Requires multiple constituencies

المقدمة

إن الظروف التي ولد فيها قانون الانتخابات رقم (9) لسنة (2020) المقرر أن تجري بموجبه انتخابات مجلس النواب (2021)، كانت استثنائية، بسبب الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية المعقدة التي مرت بها البلاد بالتزامن مع حراك شعبي اندلع في تشرين الأول (2019)، ورفع شعارات عدة من بينها تغيير قانون الانتخابات والانتقال من التمثيل النسبي إلى الأغلبيّة، وتقسيم المحافظات إلى دوائر انتخابية متعددة تساوي عدد أعضاء مجلس النواب، ليؤشر ذلك دخول مؤثر ثالث في تحديد شكل النظام الانتخابي هو الجماهير، بعد أن كان الأمر مقتصرا في السابق على القوى السياسية التي غالبا ما كانت تحدد طبيعة قانون الانتخابات، ومجلس النواب الذي يصوت على تمرير القانون. وتسبب ذلك بتعقيد الأمر على الباحثين عن الآلية الأنسب لتوزيع الدوائر في قانون الانتخابات، إذ إن العراق اليوم ليس كما كان قبل سنوات نتيجة للتغييرات

الملحوظة التي طرأت على تفكير الناخب الذي انتقل من الانتخاب بأية طريقة كانت دون الاكتراث بآليات الانتخاب، إلى الحديث مطولًا عن قانون الانتخابات وفقراته وكل ما ورد فيه قبل إجراء العملية الانتخابية.

وبعد جدل واسع، صوت مجلس النواب على قانون انتخابات جديد في كانون الأول (2020)، وغادر هذا القانون لأول مرة نظام التمثيل النسبي المعمول به منذ عام (2005)، وجرى تقسيم المحافظات إلى دوائر انتخابية متعددة من أجل تعزيز الترشيح الفردي.

إن الضغوط التي مورست لتمرير قانون انتخابات بدوائر متعددة ساهمت في فرض واقع انتخابي جديد دون دراسة مسبقة لشكل هذه الدوائر، ومعايير تقسيمها، والحد الأدنى من المكاسب التي يمكن أن تتحقق في حال اعتمادها، ومدى خطورة تطبيقها من دون وجود فهم دقيق لمخرجاتها، وكل ذلك لا يمكن أن يتحقق ما لم يتم فك اللبس الذي لا يزال موجودًا بين نظامي التمثيل النسبي والأغلبيّة في قانون الانتخابات الجديد الذي انتقل نحو الأغلبيّة، إلا أنه لم يغادر التمثيل النسبي بشكل كامل.

أولًا: أنواع النظم الانتخابية

يوجد في العالم أكثر من (200) نظام انتخابي مطبق يختلف كل منها عن الآخر، إلا أن جميع هذه الأنظمة يمكن أن تندرج ضمن تقسيم ثلاثي رئيسي يطلق عليها البعض تسمية «عوائل النظم الانتخابية»، بينما يسميها آخرون «أنواع النظم الانتخابية»، وهي:

1-نظام الأغلبيّة

يمنح نظام الانتخاب بالأغلبيّة حق الفوز للمرشح الذي يحصل على أعلى الأصوات في الدائرة الانتخابية، ويحسب المرشحون الأخرون في عداد الخاسرين مهما كانت نسبة الأصوات التي حصلوا عليها.

ومن أجل تطبيق نظام الأغلبيّة فإن الدولة يجب أن تقسم إلى دوائر انتخابية صغيرة كما في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا ودول أخرى اعتادت على هذا النمط من الانتخاب الذي يتطلب وجود عدد من الدوائر الانتخابية، يساوي

عدد مقاعد السلطة التشريعية ليفوز مرشح واحد عن كل دائرة انتخابية.

وعلى الرغم من أن نظام الأغلبيّة يمنح المقعد للمرشح الذي يصل أولًا، ويعد جميع الذين يلونه خاسرين، إلا أن الدول التي تطبقه لم تتبع نهجًا واحدًا، ما تسبب بمرور الوقت في ظهور نوعين من النظم الانتخابية التي تتبع الأغلبيّة.

أ-الأغلبيّة البسيطة

ويقصد بها أن الذي يحصل على أعلى الأصوات هو الذي ينال المقعد في الدائرة الانتخابية، دون أن تكون هناك ضرورة بأن يحوز على أكثر من نصف أصوات الدائرة.

وقد عرف هذا النوع من الانتخاب بأنه «نظام الأغلبيّة ذو الدور الواحد»، أي أن النتيجة تعرف من الدور الأول دون أن تكون هناك حاجة لإجراء جولة انتخابية ثانية ، ولا يشترط هذا النظام الحصول على الأغلبيّة المطلقة للفوز في الانتخابات، وهو الأمر الذي يجعل من الممكن للفائز أن يفوز بأقل من نصف الأصوات الصحيحة في الدائرة، وهو ما ينعكس على الحجم الكلي للأصوات التي حصل عليها الحزب نسبة إلى عدد المقاعد، فنجد أن بعض الأحزاب، خاصة الكبيرة منها، تحصل على نسبة من المقاعد تفوق نسبة ما حصلت عليه من أصوات ، والميزة الأساسية لنظام الأغلبيّة البسيطة تكمن في كونها تستعمل دوائر انتخابية متساوية الأعضاء تقريبًا، كما لا يسمح هذا النوع من الانتخاب بالمساس بحرية الناخب، فيترك الناخب حرًا في اختيار المرشح الذي يريد بناءً على تقديره لكفايته ، ويحث هذا النوع من الانتخاب الناخبين والمرشحين على التركيز وعدم التشتت الذي قد يؤدي إلى هدر الأصوات، ما يكفل للناخب قدرة أكبر على التفكير في المرشح الأكثر كفاءة من غيره ويساعده ذلك على استخدام صوته بطريقة مفيدة من منطلق أن اختياره سوف يكون قاطعًا وفاصلًا، وفي نفس الوقت يكفل للمرشح السعي الجدي للحصول على أكبر عدد من الأصوات ، وغالبًا ما يطبق نظام الأغلبيّة في الدول التي تجعل الدوائر الانتخابية صغيرة وبالتالي تتبع أسلوب التصويت الفردي كبريطانيا مثلًا، التي يتطلب نظامها في ظل وجود حزبين رئيسيين هما حزبا العمال والمحافظين فوز أحدهما بالأغلبيّة المطلقة .

وأهم ما يميز نظام الأغلبيّة البسيطة هو قدرته على توثيق الصلة بين الناخبين والمرشحين، وتوفير فرصة أكبر للمستقلين لخوض غمار المعركة الانتخابية، ويقلل فرص قيام حكومات ائتلافية، ويشجع قيام المعارضة البرلمانية، كما تعرض لانتقادات عدة من بينها منح فرصة لحزب الأغلبيّة للسيطرة على البرلمان، وهيمنة الأحزاب الكبيرة، وزيادة فرصة القيادات الدينية والقبلية والعائلات والشخصيات الاجتماعية في الفوز بالمقاعد النيابية في الدوائر الانتخابية الصغيرة التي تمثل رقعة جغرافية محددة .

ب- الأغلبيّة المطلقة

تعني الأغلبيّة المطلقة أن يفوز بالمقعد في الدائرة الانتخابية المرشح الذي يحصل على أكثر من نصف الأصوات، في الدور الأول للانتخابات، أي أن أصوات المرشح الفائز يجب أن تفوق جميع المرشحين الآخرين الخاسرين، وفي حال لم يتحقق ذلك يتم اللجوء اضطرارًا إلى الدور الثاني للانتخابات ويفوز فيه من يحصل على أعلى الأصوات بغض النظر عن نسبتها لعدد المصوتين في الدائرة الانتخابية.

وغالبًا ما يكون الدور الثاني للانتخابات بين المرشحينِ الأول والثاني الحاصلينِ على أعلى الأصوات أثناء الانتخاب في الدور الأول، ويكون الفوز لمن يحصل على أكثرية الأصوات، وقد تشترط بعض قوانين الانتخاب ضرورة الإعادة بين جميع المرشحين، وحينئذ يُكتفى عادة بالأغلبيّة النسبية في الإعادة، أما إذا اشترطت الأغلبيّة المطلقة فقد لا يحصل عليها أحد وحينئذ تلزم الإعادة مرة أخرى على أن يُكتفى فيها بالأغلبيّة النسبية .

وهذا النوع من الانتخاب يكون أكثر تكلفة من الانتخاب بالأغلبيّة البسيطة من الدور الأول، لكنه يكون أكثر انسجامًا مع واقع البلدان التي تتعدد فيها القوى السياسية الحزبية المتنافسة والتي لا ترى في الدور الأول إلا وسيلة لتقدير قواتها، ليأتي الدور الثاني ليدفعها إلى تقدير حساباتها والتماسك من أجل الفوز .

ويتميز نظام الأغلبيّة المطلقة بأنه يوفر فرصة للناخبين لتغيير آرائهم بين الدورين وفقًا للبرامج المطروحة، كما أنه يقلل من هدر الأصوات، فضلًا عن

سهولته وخلوه من التعقيد، أما المآخذ على هذا النظام فأبرزها الزيادة في التكلفة المادية، وطول الفترة الزمنية للانتخابات، ومنح المرشحين فرصة للتحايل على رغبات الناخبين.

2- نظام التمثيل النسبي

بعد الانتقادات التي تعرض لها نظام الأغلبيّة، انتقلت بعض الدول منذ منتصف القرن التاسع عشر إلى نوع آخر من النظم الانتخابية هو التمثيل النسبي الذي يهدف إلى تحقيق تمثيل نيابي للقوى المشاركة في الانتخابات، يتناسب مع مقدار ما حصلت عليه هذه القوى من أصوات، ولم تتفق جميع الدول على اتباع نمط واحد للتمثيل النسبي، ما أدى إلى تعدد أنواعه.

أ-التمثيل النسبي الكامل

يطبق التمثيل النسبي الكامل في الدول التي تعد الدولة بأكملها دائرة انتخابية واحدة، أي أن المرشحين للانتخابات يجب أن يكونوا معروفين على المستوى الوطني، لأنهم مطالبون وفقًا للنظام الانتخابي بالحصول على الأصوات من مختلف أرجاء البلاد، وليس من محافظاتهم أو ولاياتهم أو مناطقهم فقط.

ووفقًا لذلك فإن النائب يمثل عموم أبناء الشعب؛ لأن البلاد دائرة انتخابية واحدة، فيتجاوز نظام التمثيل النسبي الكامل نطاق الرقعة الجغرافية، ولا يحرم الناخب من اختيار ممثله في أية منطقة كانت، وبذلك لا يهدر هذا النظام أيًّا من أصوات الناخبين في أي من مناطق البلاد التي قد لا تحتسب في حال عدم اجتيازها القاسم الانتخابي في نمط الدوائر المتعددة.

وما يسجل لهذا النمط من النظم الانتخابية قدرته على حفظ أصوات الناخبين، ومنح الأقليّات والأحزاب الصغيرة المنتشرة أفقيًا فرصة للوصول إلى البرلمان، إلا أنه انتقد لأنه لا يحقق عدالة تمثيل جغرافية، أي أن بعض المحافظات قد تحرم من التمثيل، بينما يوجد تضخم في تمثيل محافظات أخرى.

ب- التمثيل النسبي التقريبي

يكون التمثيل النسبي تقريبيًا حين تقسم المحافظات إلى دوائر متعددة على مستوى المحافظات أو الولايات أو المقاطعات، تمنح الأحزاب والقوى السياسية فرصة المشاركة في الانتخابات من خلال قوائم انتخابية قد تكون مفتوحة أو مغلقة.

ويحرص نظام التمثيل النسبي التقريبي على إفراز مجالس تشريعية تقترب من وزن بعض مكونات المجتمع، وطبق ذلك في كثير من الديمقراطيات الناشئة، وخصوصًا التي تواجه انقسامات اجتماعية حادة، تؤدي إلى قناعة بأن إشراك أغلب المجموعات والمكونات الاجتماعية يعد شرطًا مفصليًا لا غنى عنه لتدعيم النظام الديمقراطي بشكل عام ، من أجل توفير الفرصة الحقيقية للأقليّات بالإضافة إلى الأكثرية للمشاركة في صنع وتطوير النظام السياسي من خلال تعزيز المشاركة السياسية القائمة على أساس نظام انتخابي يضمن لمختلف المكونات فرصة للفوز في الانتخابات.

ويحسب للتمثيل النسبي التقريبي أنه يقلل من حدة الصراعات في الدولة المتحولة للديمقراطية حديثا، ويمنح بعض الأقليّات فرصة للوصول إلى البرلمان، إلا أن أبرز ما يعاب عليه احتواؤه على معادلات معقدة تتيح للقوى المتنفذة الاستمرار في الهيمنة على السلطة، مقابل تراجع حظوظ الأحزاب الصغيرة والمستقلين.

ت- التمثيل النسبي بدون قائمة (الصوت الواحد المتحول)

هو نظام تفضيلي يقوم فيه الناخب بترتيب المرشحين حسب تفضيله لهم في دوائر تعددية، ويقوم الناخبون وفقًا لهذا النظام بالتصويت لمرشحين أفراد في أغلب الأحيان، وليس لقوائم سياسية رغم أن ذلك قد يحصل أحيانًا، وبمقتضاه يصوت الناخب لمرشح واحد، ومن ثم يشير إلى أفضلياته بالنسبة لواحد أو أكثر، حيث أن الدائرة الانتخابية تضم عدة مرشحين يراد انتخابهم، والمرشح الأول الذي يجمع أكبر عدد من الأصوات، ويحصل على القاسم الانتخابي يعتبر على الفور فائزًا، وفي حالة عدم حصول المرشح على القاسم الانتخابي يتم إلغاء المرشح الذي يمتلك أقل عدد من الأصوات من التفضيل الأول، مع إعادة توزيع

الأصوات التي حصل عليها على المرشحين الذين حصلوا على التفضيل الثاني، وهكذا حتى يتم ملء المقاعد الشاغرة للدائرة الانتخابية .

ومن أهم ما يتميز به نظام الصوت الواحد المتحول، قدرته على التقليل من الهدر في الأصوات إلى حد كبير، وإنهاء احتكار الأحزاب الكبيرة للمقاعد البرلمانية، والقضاء على أي شكل من أشكال القوائم الانتخابية، لأن المرشحين وإن كانوا حزبيين إلا أنهم يدخلون الانتخابات على شكل أفراد، غير أن ما يعاب على هذا النظام هو صعوبة تطبيقه، ومساهمته في تحول المرشحين بعد فوزهم إلى التركيز على إرضاء الناخبين المحليين، لضمان الفوز مرة أخرى، بدلًا عن الاهتمام بالجانب التشريعي والرقابي.

3- النظام المختلط

ويقصد بالنظام المختلط وجود نوعين من المقاعد في المجالس التشريعية، بعضها يتم انتخابها وفقًا لنظام الأغلبيّة، والبعض الآخر بنظام التمثيل النسبي، وقد لجأت بعض الدول إلى النظام المختلط من أجل تلافي العيوب التي رافقت تطبيق نظامي الأغلبيّة والتمثيل النسبي.

ويوجد نوعان للنظم الانتخابية المختلطة، الأول يسمى النظام المتوازي، والنوع الآخر يسمى نظام تناسب العضوية المختلطة.

أ-النظام المتوازي

وهو أحد أنواع النظم المختلطة، وفيه يدلي الناخبون بصوتين، أحدهما لممثل الدائرة التي يقطنون فيها، والآخر للحزب الذي يفضلونه، وبناءً على ذلك يكون هذا النظام مبنيًا على النتائج المختلطة لنظامين يعملان بينهما بالتزامن، ولكن كل منهما مستقل عن الآخر، وتختلف الدول فيما بينها بخصوص المقاعد التي يجري انتخابها بالأغلبيّة، وتلك التي تنتخب بالتمثيل النسبي، ففي روسيا مثلًا تكون المقاعد مناصفة، في حين أن اليابان تنتخب (60٪) بالنظام الفردي، و(40٪) بنظام التمثيل النسبي.

ومن مزايا النظام المتوازي قدرته على الوصول إلى نتائج تمثل حلًا وسطًا بين نظامي الأغلبيّة والتمثيل النسبي، ويمنح الأحزاب المتوسطة والصغيرة

فرصة للوصول إلى السلطة التشريعية، كما أنه يحد من التعددية الحزبية المفرطة التي يفرزها نظام التمثيل النسبي في حال تطبيقه منفردًا، ويعاب على النظام المتوازي تعقيده، إذ يصعب على أغلب الناخبين الإدلاء بأصواتهم في ورقتي اقتراع منفصلتين، كما أنه يؤدي إلى وصول نوعين من الممثلين إلى البرلمان.

ب- تناسب العضوية المختلطة

يتم الانتخاب ضمن تناسب العضوية المختلطة عن طريق الاعتماد على نظامين انتخابيين مختلفين هما نظام الأغلبيّة، ونظام التمثيل النسبي، وتبعا لذلك فإنه إما أن يعطى الناخب ورقتي اقتراع ليصوت مرتين بالأغلبيّة ضمن دائرة انتخابية صغيرة، وبالتمثيل النسبي في دائرة انتخابية كبيرة، أو أن يكون من حق الناخب الإدلاء بصوته لمرة واحدة فقط لمرشح في دائرته الانتخابية، وبعد ذلك يمكن معرفة عدد أصوات كل قائمة انتخابية من خلال جمع أصوات مرشحي القائمة في مختلف الدوائر الانتخابية.

وتعمل ألمانيا بتناسب العضوية المختلطة منذ منتصف القرن الماضي، إذ يهدف النظام الانتخابي الألماني إلى تأمين العدالة الانتخابية، وتخفيض عدد الأصوات المهدورة إلى أدنى حد، ويحتفظ بالعلاقة بين النسبة المئوية للأصوات التي كسبها الحزب، وعدد الفائزين من هذا الحزب، وبموجب هذا النظام تقسم الدولة إلى دوائر انتخابية متساوية، لكل منها نائب واحد، والحزب الذي ينال أكبر عدد من الأصوات في كل دائرة انتخابية يأخذ مقعدها، أما الأصوات التي للأحزاب الأخرى، فتجمع على صعيد الدولة كلها وتستعمل للتوزيع على المقاعد المخصصة على أساس الدائرة الوطنية الكبرى، فيجمع هذا النظام بصورة منسقة بين نظامي الأغلبيّة والتمثيل النسبي.

وأهم ما يتميز به نظام تناسب العضوية المختلطة قدرته على منح الناخب حق التمثيل الجغرافي ضمن دائرته الصغيرة، وكذلك حق التمثيل على المستوى الوطني، لكن يعاب عليه في الوقت ذاته التشويش على قناعات الناخبين الذين سيختلط عليهم التصويت المحلي والتصويت على المستوى الوطني.

ثانيًا: تحولات النظام الانتخابي في العراقي بين (2005) و(2020)

شهد العراق ثلاثة أنواع للدوائر الانتخابية، منذ أول انتخابات شهدتها البلاد، وهي انتخابات الجمعية الوطنية التي جرت في (30 كانون الثاني 2005)، وحتى الانتخابات المنتظر أن تجري قبل نهاية (2021)، وهي الدائرة الواحدة على مستوى الدولة،

والدوائر الانتخابية على مستوى المحافظات، والدوائر الانتخابية المتعددة.

1-نظام التمثيل النسبي بالدائرة الواحدة

إن أول أمر يتم الالتفات إليه عند انتقال أي دولة إلى الديمقراطية هو الانتخاب الذي لا يمكن أن يجري من دون وجود نظام انتخابي متلائم مع الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لتلك الدولة.

والنظام الانتخابي بدوره لا يعمل من دون وجود دائرة أو دوائر انتخابية لها معالم وحدود جغرافية وإدارية واضحة يمكن للناخبين الإدلاء بأصواتهم ضمنها، ليتسنى لجميع السكان المؤهلين فرصة الإدلاء بأصواتهم بما يتناسب مع القوة التصويتية لكل منطقة، أي أن الدائرة الانتخابية تمثل وحدة انتخابية قائمة بذاتها يمكن للأفراد المسجلين في جدولها الانتخابي التصويت لمن يريدون من المرشحين، فالعملية الانتخابية لا يمكن أن تتم دون وجود دائرة انتخابية أو أكثر.

وارتأى واضعو أول نظام انتخابي في العراق أن التمثيل النسبي القائم على أساس عد البلاد جميعها دائرة انتخابية واحدة هو الأنسب بالنسبة لدولة متحولة إلى الديمقراطية حديثًا، وبالفعل جرت انتخابات (30 كانون الثاني 2005) وفقا لهذه الآلية التي حققت نجاحًا مقبولًا بالنسبة لأول انتخابات تشهدها البلاد.

واعتمد نظام الدائرة الواحدة في انتخابات الجمعية الوطنية في (30 كانون الثاني 2005) لعدة مبررات أهمها عدم وجود تعداد سكاني دقيق، ومنح مكونات المجتمع العراقي كافة فرصة أكبر للتمثيل. ونص الأمر رقم (96) الصادر عن «سلطة الائتلاف» في حزيران (2004) على اعتبار العراق دائرة انتخابية واحدة بدلًا من تقسيمه إلى دوائر انتخابية متعددة على أساس الأقاليم والمحافظات، لانتخاب (275) عضوًا هم أعضاء الجمعية الوطنية، على اعتبار أن تقسيم العراق في ذلك الحين إلى دوائر انتخابية متعددة يعد أمرًا صعبًا بسبب عدم وجود بيانات إحصائية أو اتفاقات سياسية بشأن حدود الدوائر الانتخابية. وشارك في تلك الانتخابات مختلف القوى والكيانات السياسية التي كانت فاعلة على الساحة السياسية في العراق، والتي نظمت عملها بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (97 لعام 2004)، الذي مثل أول قانون للأحزاب في العراق بعد عام (2003)، ووضع الأطر العامة لعملها، فانتظمت تلك القوى والأحزاب في قوائم انتخابية عكست التحول الذي شهده العراق على الصعيد

السياسي.

إن النظام الانتخابي الذي اعتمد على التمثيل النسبي ضمن الدائرة الانتخابية الواحدة احتوى التنوع الواسع الذي كان يشهده العراق في مختلف المجالات، وحاول أن يعطي أكبر قدر من الشراكة الحقيقية في العملية السياسية عن طريق عدم إهمال أي صوت من أصوات الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم لصالح المرشحين في القوائم الانتخابية، وأيدت الأمم المتحدة خيار الدائرة الانتخابية الواحدة حين اعتبرت أن هذا الاختيار يمكن الجماعات التي تتوزع على مناطق جغرافية متفرقة أن تصوت بصورة مجتمعة، كما منح النظام الانتخابي النساء نسبة (25٪) من قوائم المرشحين، وهذه النسبة عُدّت خطوة جريئة على طريق التحول الديمقراطي وإن كانت بعيدة عن النسبة الحقيقية للنساء في العراق.

وعلى الرغم من قدرة نظام التمثيل النسبي بالدائرة الواحدة على تقليل هدر الأصوات، وتمثيل الجماعات الصغيرة المنتشرة أفقيًا في مختلف أرجاء الدولة، إلا أنه تعرض للانتقاد أيضًا لتسببه في تضخم تمثيل بعض المحافظات على حساب محافظات أخرى، ما دفع للتفكير بتصغير حجم الدائرة الانتخابية لتكون على مستوى المحافظة.

2- نظام التمثيل النسبي بالدوائر على مستوى المحافظات

بعد الضغوط والمطالبات بانتقال العراق من الدائرة الواحدة على مستوى الدولة، إلى الدوائر المتعددة على صعيد المحافظات، بعد انتخابات الجمعية الوطنية التي جرت في (30 كانون الثاني 2005)، تم ذلك بالفعل وطبق في انتخابات مجلس النواب في (15 كانون الأول 2005)، وهي الانتخابات الأولى التي جرت بعد التصويت على الدستور الدائم.

وصدر في العراق قانون الانتخابات رقم (16) لسنة (2005) بدلًا عن الأمر السابق رقم (96) لسنة (2004) الصادر عن « سلطة الائتلاف المؤقتة «. وأشار القانون في المادة (15 - أولًا) منه إلى اعتبار كل محافظة دائرة انتخابية وفقا للحدود الرسمية، ويخصص لها عدد من المقاعد يتناسب مع عدد الناخبين المسجلين بالمحافظة في انتخابات (30 كانون الثاني 2005). وجاء في الأسباب الموجبة لإصداره «باعتماد نظام انتخابي يكون أكثر تمثيلًا للناخبين وهو نظام

الدوائر المتعددة مع عدم إهمال ميزة الدائرة الواحدة «، وتم تحديد عدد مقاعد مجلس النواب بـ (275) مقعدًا، تم تخصيص (230) مقعدا منها للمحافظات و (45) مقعدًا تعويضيًا، وقسم العراق وفقًا للقانون إلى (18) دائرة انتخابية وهو عدد المحافظات العراقية.

وانتقد البعض تقسيم البلاد إلى دوائر انتخابية على مستوى المحافظات لأنه لم يعتمد على التعداد السكاني الدقيق الواجب إجراؤه قبل أي انتخابات لمعرفة سكان كل محافظة وعدد الناخبين فيها ومنحها عددا من المرشحين يتناسب مع حجم سكانها، لكن بعض آخر اعتبر العمل بالدوائر الانتخابية أمرًا إيجابيًا لأنه تجاوز عد العراق دائرة انتخابية واحدة من ناحية الترشيح والتصويت واحتساب الأصوات التي أخذ بها الأمر رقم (96) لسنة (2004) وطبقت في انتخابات (30 كانون الثاني 2005)، وحاول تقسيم الدوار الانتخابية الاقتراب من الواقع العراقي، كما مثل محاولة لتجاوز إشكاليّة عدم أو قلة تمثيل بعض المحافظات في السلطة التشريعية كما حدث في انتخابات الجمعية الوطنية والذي قد يضعف ثقة الناخب بالعملية السياسية وشرعية نتائج الانتخابات في حال عدم فوز أي من مرشحي منطقته في الانتخابات، الأمر الذي قد يؤدي إلى حالة من عدم الاستقرار السياسي، لذا اعتبر القانون الجديد كل محافظة دائرة انتخابية وخصص عدد من المقاعد يوازي عدد سكانها، وهو أمر يمكن أن يساعد على حل الإشكاليّة السابقة.

واستمر العمل بنظام التمثيل النسبي ذي الدوائر على مستوى المحافظات في انتخابات مجلس النواب (2010 و2014 و2018)، ورافق ذلك كثير من الجدل لا سيّما بعد انتخابات (2014) التي طبقت فيها آلية «سانت ليغو» المعدلة على الطريقة العراقية التي اتهمت بمحاباة القوى السياسية الكبيرة على حساب الصغيرة والمستقلين.

ودافع مؤيدو الدوائر الانتخابية على مستوى المحافظات عن هذه الآلية عن طريق وصفهم لها بأنها تتلاءم أكثر مع التوافقية التي اعتمدت في العراق بعد (2003)، وكذلك مراعاتها لحصول القوى المشاركة في الانتخابات على عدد من المقاعد يتناسب مع الأصوات التي حصلت عليها، بينما اتهم المعارضون نظام التمثيل النسبي بهذه الآلية بتمكين أحزاب سياسية دون غيرها، وقطع الطريق على وصول الأحزاب الناشئة والمستقلين إلى مجلس النواب، وهو ما دفع إلى انتقال الاعتراضات من أروقة السياسة إلى الأوساط الشعبية التي بدأ

طيف منها يطالب بشكل مباشر بتقسيم المحافظات إلى دوائر متعددة بعد احتجاجات (2019).

3- الانتقال إلى الدوائر المتعددة

إن الانتقال من الدائرة الواحدة على مستوى المحافظة، إلى الدوائر المتعددة، ليس بالأمر السهل، في ظل وجود ظروف معقدة ومشاكل متراكمة يتعلق بعضها بالانتخابات بشكل مباشر، ويرتبط البعض الآخر بالأوضاع السياسية والاجتماعية التي مرت بها البلاد طيلة الـ (18) عامًا الماضية، إذ هناك من يؤيد تحول العراق إلى الدوائر الانتخابية المتعددة لوجود اعتقاد بأن هذا التعدد يمكن أن يضمن «حق الاقتراع المتساوي» لجميع الناخبين الذين سيجدون أن دوائرهم الانتخابية تصل إلى مناطقهم الصغيرة، ما يدفعهم للتصويت، واختيار ممثلين حقيقيين لهم، بينما يرى المعارضون لتعدد الدوائر الانتخابية في هذه الآلية أمرا فيه قدر كبير من المجازفة، كونه غير مجرب سابقًا، فضلًا عن قدرة الدوائر المتعددة على تعزيز نفوذ الزعامات المحلية وخصوصا القبلية منها. وفي ظل هذا الجدل، وخلال أشهر قليلة بعد احتجاجات تشرين الأول (2019)، وجد العراق نفسه ذاهبًا باتجاه تعدد الدوائر الانتخابية التي ثبتت في قانون الانتخابات، بصيغة اختلفت عن ما طالب به المتظاهرون، كما أنها لم تتسق مع ما تريده أحزاب السلطة، ولم تكن مرضية للمختصين والمراقبين، ما أنتج آلية انتخاب جديدة صيغت توافقيًا وعلى عجالة لتلائم المرحلة التي ولدت فيها، دون أن تنال رضى الجميع، على الأقل المهتمين بها.

وبعد الجدل الكبير الذي أثير نهاية عام (2019) بشأن شكل قانون الانتخابات الجديد، حظي هذا الموضوع باهتمام سياسي وشعبي واسع، وجرى طرح عدد من المقترحات أبرزها:

1-مقترح رئاسة الجمهورية (دائرة انتخابية للقضاء مع انتخاب فردي).

2- ساحات الاحتجاج (دائرة انتخابية لكل عضو بالبرلمان مع انتخاب فردي).

3- اللجنة القانونية (عدة مقترحات).

4- الحكومة السابقة برئاسة (عادل عبد المهدي) دعت إلى (دائرة انتخابية لكل محافظة).

5- مشروع القانون الذي صوت عليه مجلس النواب في كانون الأول (2019) (دوائر متعددة دون توضيح حدودها)

والجدول الآتي يوضح مفصلًا المقترحات التي تم تقديمها:

جدول توضيحي للمقترحات التي طرحت للدوائر الانتخابية

نوع النظام الانتخابي	شكل الترشيح	نوع الدائرة الانتخابية	جهة تقديم مشروع القانون
الصوت الواحد غير المتحول	فردي	دائرة انتخابية لكل قضاء	رئاسة الجمهورية
نظام الأغلبيّة	فردي	دائرة انتخابية لكل عضو بمجلس النواب	ساحات الاحتجاج
نظام الأغلبيّة أو التمثيل النسبي	فردي أو بالقائمة	عدة مقترحات تضمن عدة أنواع للدائرة الانتخابية: الدوائر الانتخابية الصغيرة، أو الإبقاء على كل محافظة دائرة انتخابية	اللجنة القانونية
النظام المختلط	فردي وبالقائمة	دائرة انتخابية لكل محافظة	مجلس الوزراء السابق برئاسة (عادل عبد المهدي)
الصوت الواحد غير المتحول	فردي	دوائر متعددة	مشروع القانون الذي صوت عليه مجلس النواب

المصدر: عبد العزيز عليوي العيساوي، نظم انتخاب مجلس النواب العراقي بعد (2003): النظام الانتخابي الأنسب لعراق ديمقراطي، ط3، بغداد، المكتبة القانونية، (2020)، ص180

وحسم الجدل بعد أن صوت مجلس النواب على قانون الانتخابات رقم 9 لسنة (2020) الذي قسم المحافظات إلى دوائر انتخابية متعددة، بعدد كوتا النساء في كل محافظة، ولكل دائرة انتخابية بين ثلاثة و خمسة مقاعد.

ثالثا: انتقال غير مكتمل من التمثيل النسبي إلى الأغلبيّة

على الرغم من الحديث عن قدرة قانون الانتخابات رقم (9) لسنة (2020) الذي ستجري بموجبه انتخابات (2021) على نقل النظام الانتخابي من التمثيل النسبي الذي طبق على مدى (13) عامًا جرت خلالها أربع تجارب انتخابية، إلى الأغلبيّة التي تعتمد على الفائز الأول، الا أن هذا الانتقال لا يعد مكتملًا لأن جوهر نظام الأغلبيّة قائم على أساس وجود دوائر انتخابية بعدد أعضاء السلطة التشريعية يفوز في كل دائرة مرشح واحد ويخسر الآخرون، وما يحدث في العراق ليس كذلك في ظل وجود دوائر انتخابية يفوز فيها أكثر من مرشح.

1-الانتقال إلى الأغلبيّة

روج كثيرًا لقانون الانتخابات الجديد على أنه انتقال إلى نظام الأغلبيّة، وقد برر المدافعون عن ذلك رأيهم بأن العراق قد غادر نظام التمثيل النسبي الذي كان قائما على معادلات صعبة ومعقدة كانت غالبًا ما تصب في مصلحة القوى السياسية الكبيرة، باتجاه اعتماد مبدأ الأغلبيّة الذي يمنح المقاعد البرلمانية للمرشحين الذين يحصلون على أعلى الأصوات في الدوائر الانتخابية دون المرور بالحسابات الأخرى التي سبق أن جاء بها نظام التمثيل النسبي.

ويحسب لقانون الانتخابات الجديد الذي لم يسبق أن طبق في العراق قدرته على انتشال العملية الانتخابية من مشاكل كبيرة كانت تمر بها في ظل معادلات التمثيل النسبي، مثل «سانت ليغو المعدل» وغيرها، كما أنه قلل من هيمنة بعض القوى على المقاعد في الدوائر الانتخابية السابقة على مستوى المحافظات، ويمكن أيضا أن يأتي بوجوه جديدة وإن كانت بنسبة تقل عن تلك التي يطمح بها المطالبون بانتقال العراق من التمثيل النسبي إلى الأغلبيّة، لكن ما عجز هذا القانون عن تلافيه أو توضيحه هو وجود أكثر من فائز في الدائرة الانتخابية، وهو ما قد يتعارض مع ما جاءت الأغلبيّة من أجله، وهو وجود ممثل واحد فقط عن كل دائرة انتخابية.

2- بقايا التمثيل النسبي

إن وجود دوائر انتخابية متعددة لكل منها ما بين ثلاثة و خمسة مقاعد يعني وجود أكثر من فائز في الدائرة الانتخابية، ويمثل ذلك استمرارا للتمثيل النسبي وإن كان بشكل آخر، فالتمثيل النسبي جاء من أجل أن توزع المقاعد في الدائرة الانتخابية بشكل يتناسب مع ما حصلت عليه الأحزاب أو المرشحون من أصوات، وفي حال فاز مرشحون لأحزاب مختلفة في الدائرة انتخابية محددة فإن ذلك يعد من بقايا التمثيل النسبي، ويمكن توضيح ذلك أكثر من خلال المثال الآتي:

فاز في الدائرة الانتخابية (85) خمسة مرشحين، هم (س، ص، ك، ل، ي)، وبعد العودة إلى التوجهات السياسية لكل منهم وجدنا أن (س، ص، ي) ينتمون إلى حزب معين، و (ك)، عضو في حزب آخر، و (ل) كان مرشحًا عن حزب ثالث.

وفي هذه الحالة فاز مرشحون عن ثلاثة أحزاب في الدائرة الانتخابية، وهنا تحقق جوهر التمثيل النسبي الذي يزداد كلما كان هناك تنوع في التوجهات السياسية للمرشحين الفائزين في بقية الدوائر الانتخابية.

3- ما بعد انتخابات (2021)

يعد التنبؤ بنتائج انتخابات (2021) هو الأصعب منذ التجربة الانتخابية الأولى التي جرت عام (2005)، كون البلاد تمر اليوم بمرحلة انتقالية جديدة، قد تنجح في تغير في الواقع السياسي وأن كان بشكل نسبي، وقد تخفق لتعيد البلاد إلى المربع الأول، إلا أن صعوبة التوقع لا يمكن أن تلغي الرغبة بالتكهن بما ستؤول عليه الأمور في حال جرت الانتخابات وطبق قانون الانتخابات رقم (9) لسنة (2020) الذي يقسم البلاد إلى دوائر انتخابية متعددة.

وما يميز قانون الانتخابات الجديد أنه وحد المخاوف لدى الجميع، إذ تتخوف منه القوى التقليدية بسبب قدرته على تقليل دور الزعامات الحزبية، وتحجيم وزن ما يحصلون عليه من أصوات، وعدم وجود ضمانات ولا حسابات دقيقة يمكن أن تضمن لها تمثيلها البرلماني السابق، كما تتخوف منه فئة غير قليلة من الجماهير التي تخشى من تمدد الأحزاب الكبيرة إلى الدوائر الصغيرة، والسيطرة على

مرشحيها الفائزين، لتعيد بالنتيجة سيناريو التجارب الانتخابية السابقة.

ووفقًا للمعطيات الحالية فإن التغيير في الخارطة السياسية لن يكون كبيرًا، بسبب قدرة الأحزاب التي اعتادت تولي السلطة أو الوجود فيها على التكيف مع مستجدات قانون الانتخابات، بعد أن زجت مرشحيها في الدوائر الانتخابية الصغيرة، وبدأت بالترويج لحملاتهم الانتخابية مبكرًا، كما تمكنت بعض القوى من استقطاب زعامات محلية وشخصيات مؤثرة ومسؤولين ونواب سابقين يمتلكون القدرة على استقطاب الناخبين على المستوى المحلي، فقرار مجلس النواب تبعًا لذلك سيكون في يد الأحزاب التقليدية مع تغيير قد لا يكون مؤثرًا بشكل كبير في عدد مقاعد كل منها.

أما الأحزاب الصغيرة والجديدة فإن فرصتها في الوصول إلى مجلس النواب ستكون أكبر من السابق، إلا أنها ستكون بالتأكيد أقل بكثير من الأحزاب الكبيرة، وكذلك الحال مع المستقلين والمرشحين الأفراد الذين ستكون لديهم فرصة كبيرة للفوز في حال ضمنوا دعم مجتمعاتهم المحلية، لكنهم لن يكونوا مؤثرين كـ «آحاد» في مجلس النواب، ولن يكونوا قادرين دخول ساحة التفاوض على تشكيل الحكومة منفردين، لأن التفاوض بهذا الشأن يكون غالبًا مقتصرًا على الكتل البرلمانية التي لديها قوة تصويتية يضمنها عدد مؤثر من النواب، كما حدث في تجارب سابقة.

ويمكن لحظوظ الأحزاب الناشئة والمستقلين أن ترتفع في المشهد السياسي بعد الانتخابات في حال حدث انقسام وتنافس بين كتلتين كبيرتين بشأن تشكيل الحكومة، ففي هذا الحالة سيتم اللجوء إلى التحالف مع الأحزاب الصغيرة والنواب المنفردين كبيضة قبان يمكن أن تحسم التنافس.

الخاتمة

لا يمكن الجزم بنجاح أو فشل النظام الانتخابي الجديد في تأدية وظيفته بالتحويل الشفاف لأصوات الناخبين إلى مقاعد في السلطة التشريعية، ما لم يتم تجريبه على أرض الواقع، ورؤية مخرجاته، وبيان إيجابياته وتعزيزها، وتشخيص سلبياته من أجل تلافيها، والتعرف على قدرته في تحقيق الاستقرار السياسي. وأيًا كان التقييم الذي يمكن أن يطلق على هذا النظام مستقبلًا، فإن

تعزيزه ليكون أدارة لتنمية التجربة الديمقراطية الناشئة في العراق يمكن أن يتم من خلال بعض التوصيات التي يمكن الأخذ بها مستقبلًا في حال استمر العمل بتعدد الدوائر الانتخابية، ويمكن بيانها بالآتي:

1-عدم العودة إلى عد كل محافظة دائرة انتخابية، حتى وأن كان الفوز لمن يحصل على أعلى الأصوات؛ لأن المستقل والمنتمي لحزب صغير لا يمكنه واقعًا مجاراة السياسيين والبرلمانيين الحاليين على مستوى المحافظة الذين يمتلك كثير منهم أدواته للدعاية الانتخابية.

2- التمسك بفكرة تعدد الدوائر الانتخابية هو الأنسب للوضع العراقي كونه يقلل من هدر الأصوات، ويأتي بممثلين موزعين جغرافيًا بشكل متناسب من جميع مناطق العراق.

3- تنظيم العلاقة بين الناخب والمرشح، إذ إن انتقال العراق إلى الدوائر الانتخابية المتعددة يجعل العلاقة بين الناخب والمرشح عبارة عن معادلة واضحة (العمل مقابل التجديد في الانتخابات المقبلة)، وفي حال لم يتمكن المرشح من الإيفاء بوعوده فإنه سيقصى من خلال التصويت العقابي في الانتخابات اللاحقة.

4- تفسيم الدوائر الانتخابية على أساس جغرافي، وعدم دمج مناطق غير متجاورة ضمن دائرة انتخابية واحدة، لأن تعريف الدائرة الانتخابية هو كتلة جغرافية تضم عددا محددا من الناخبين والمرشحين، والكتلة تعرف هي الأخرى على أنها جسم واحد غير مجزأ، لذا من غير المنطقي دمج المناطق غير المتجاورة، والحل الأنسب لذلك أن تقسم المحافظات إلى دوائر انتخابية وفقًا لواقعها الجغرافي، فقد تستحق دائرة بحدود جغرافية معينة تسعة مقاعد، وتستحق أخرى بعدد سكان أقل مقعدا واحدا فقط.

5-إجراء التعداد السكاني ليكون عاملًا مساعدًا في معرفة سكان كل دائرة انتخابية.

6-اعتماد التصويت البايوماتري لجميع الناخبين المؤهلين للانتخاب، لما في ذلك من مصلحة تتمثل بشفافية العملية الانتخابية، كما يمكن أن يسهم ذلك في تعزيز الثقة بالانتخابات، وبالتالي زيادة نسبة المشاركة في الانتخابات.