



مركز البيان للدراسات والتخطيط  
Al-Bayan Center for Planning and Studies

# الانتخابات المبكرة: تحديات الانتقال إلى تعدد الدوائر الانتخابية

أ.م.د عبد العزيز عليوي العيساوي



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

## عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا معقدة تمّم الحقلين السياسي والأكاديمي.

## ملاحظة:

الآراء الواردة في المقال لا تعبر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبر عن رأي كاتبها.

**حقوق النشر محفوظة © 2021**

**[www.bayancenter.org](http://www.bayancenter.org)**

**[info@bayancenter.org](mailto:info@bayancenter.org)**

**Since 2014**

## الانتخابات المبكرة: تحديات الانتقال إلى تعدد الدوائر الانتخابية

أ.م.د. عبد العزيز عليوي العيساوي \*

### مقدمة

تعد الانتخابات التشريعية المقبلة، المنتظر أن تجري في العاشر من تشرين الأول 2021، الأصبغ من حيث التوقع، كونها ستجري وفقاً لقانون انتخابات جديد يقسم المحافظات إلى دوائر انتخابية متعددة لم يسبق أن طبق في العراق، كما أنها الأهم بالنسبة للجماهير التي تتربص بالتغيير، وكذلك للقوى السياسية الحاكمة التي تبحث عن أدوات جديدة تبقيها في السلطة، لأنها لم تختبر مخرجات قانون الانتخابات الجديد بعد.

وعلى الرغم من أهمية انتقال العراق من نظام التمثيل النسبي الذي كان يعد كل محافظة دائرة انتخابية واحدة، إلى الدوائر المتعددة التي تجسد شكل من أشكال نظام الاغلبية الذي يمنح المقاعد لمن يحصل على أعلى الاصوات، دون الحاجة للمعادلات المعقدة السابقة، إلا أن هذا الانتقال لن يكون سهلاً في ظل وجود تحديات عدة قد تقف بوجه الغاية الحقيقية لتعدد الدوائر الانتخابية المتمثلة بالبحث عن عدالة ونزاهة العملية الانتخابية.

### اولاً: الدوائر الانتخابية في النظام الانتخابي العراقي

تمثل الدوائر الانتخابية المتعددة النوع الثالث من الدوائر الانتخابية التي طبقت في العراق منذ أول انتخابات اجريت فيه مطلع عام 2005، إذ اعتبر العراق بأكمله دائرة انتخابية واحدة على غرار ما موجود في اسرائيل خلال أول انتخابات يشهدها العراق بعد الانتقال إلى الديمقراطية، وجرى في 30 كانون الثاني 2005 لانتخاب الجمعية الوطنية الانتقالية التي مارست دورها التشريعي لأقل من عام.

وتعرض اعتبار العراق دائرة انتخابية واحدة إلى انتقادات واسعة بعد اتهامه بتضخيم تمثيل بعض المحافظات، والاحجاف بحق أخرى، بعد أن حرمت محافظة المثنى مثلاً من التمثيل في الجمعية الوطنية بعد أن صوت سكانها لمرشحين في محافظات أخرى، ونتيجة للانتقادات والضغط جرى تغيير على النظام الانتخابي لتكون كل محافظة دائرة انتخابية واحدة، أي أن تقسم البلاد إلى 18

\* أكاديمي متخصص في الشؤون الانتخابية.

دائرة انتخابية، وطبق ذلك منذ انتخابات مجلس النواب التي جرت في 15 كانون الاول 2005، وحتى آخر انتخابات شهدها العراق في 12 آيار 2018، ولم تسلم هذه الآلية من الانتقاد هي الأخرى، وربما جاءت الانتقادات أكثر حدة هنا بعد الحديث عن تسبب وجود دائرة انتخابية على مستوى المحافظة بفوز القوى التقليدية التي حكمت العراق بعد 2003 على نتائج الانتخابات، وعدم منح فرصة للقوى الجديدة والصغيرة والمستقلين، وانتقل الانتقاد هذه المرة من حيزه المرتبط بالأحزاب ومنظمات المجتمع المدني، إلى فئة من العراقيين ارتأت أن الاحتجاج هو السبيل إلى تغيير شكل النظام الانتخابي، وأصر المحتجون ومن كان يتحدث باسمهم على تقسيم المحافظات إلى دوائر انتخابية متعددة، وهو ما حدث بالفعل لكن ليس كما كان يريد المتظاهرون، إذا طالبت ساحات الاحتجاج بتقسيم العراق إلى 329 دائرة انتخابية، أي بعدد أعضاء مجلس النواب، لكن الذي جرى هو التصويت على قانون انتخابات بـ 83 دائرة انتخابية في 18 محافظة، ويفترض أن تجري انتخابات تشرين الاول 2021 وفقا لذلك، ويظهر الجدول التالي تحولات الدوائر الانتخابية في العراق، وسنوات تطبيقها، وأبرز إيجابياتها وسلبياتها:

#### تحولات الدوائر الانتخابية في العراق

الدائرة	التطبيق	أبرز الإيجابيات	أبرز السلبيات
العراق دائرة انتخابية واحدة	انتخابات 30 كانون الثاني 2005	1. التقليل من هدر الاصوات 2. منح فرصة للتصويت على المستوى الوطني	1. عدم العدالة في تمثيل المحافظات 2. تكلفة كبيرة في الدعاية الانتخابية
المحافظة دائرة انتخابية واحدة	من انتخابات 15 كانون الاول 2005 حتى انتخابات 2018	1. عدالة أكبر في تمثيل المحافظات 2. عدد مقاعد الحزب تتناسب مع عدد اصواته	1. فتح الباب واسعا امام التوافقية 2. اعتماد آليات معقدة لتوزيع المقاعد
الدوائر المتعددة داخل المحافظات	يفترض أن يطبق في انتخابات 2021	1. تمثيل يشمل كل ارجاء البلاد 2. فرص أكبر لفوز المستقلين والشخصيات المحلية	1. عدم وضوح معالم حدود الدوائر الانتخابية 2. صعوبة تشكيل الحكومة بعد الانتخابات

من اعداد الباحث

وأيا كان شكل الدائرة التي جرى اعتمادها سابقا، أو التي ستجري الانتخابات بموجبها في تشرين الأول 2021، فإن جميعها كانت ولا تزال مثارا للجدل المرشح للاحتدام مستقبلا بعد دخول طرف جديد ومؤثر في النقاش المرتبط بطبيعة الدوائر الانتخابية هو الشارع الذي أصبح يدق في تفاصيل قانون الانتخابات وي طرح مقترحات للتعديل، وبغض النظر عن الأخذ بها من عدمه، لا بد من الاعتراف بأن الاحتجاجات كانت عاملا مؤثرا في شكل النظام الانتخابي يضاف إلى العوامل الأساسية الأخرى المتمثلة بالأدوات الدستورية للسلطين التشريعية والتنفيذية.

### ثانيا: الدوائر الانتخابية والمعايير الدولية للانتخابات

لا يوجد معيار ثابت يمكن من خلاله التعرف على أي أنواع الدوائر الانتخابية الأكثر نزاهة، والأقدر على جعل الانتخابات البوابة الحقيقية للتمثيل الشعبي، الا أن ذلك لا يحول دون محاولة البحث عن الدوائر الانتخابية التي تتناسب مع المعايير الدولية للانتخابات وهي ثلاثة معايير أولها وجود بيئة سياسية داعمة للعملية الانتخابية، وهيئة مشرفة على الانتخابات، وقانون انتخابي عادل.

وفيما يتعلق بالتجربة الانتخابية العراقية فأن معيار وجود هيئة مشرفة على الانتخابات متحقق من خلال وجود المفوضية العليا المستقلة للانتخابات التي ليس لها يد في تحديد شكل الدوائر الانتخابية الذي غالبا ما يكون بيد القوى السياسية والسلطين التشريعية والتنفيذية، أما البيئة السياسية الداعمة للانتخابات فهي متوفرة من حيث الشكل، ومن حيث المضمون فأن تأثيرها على طبيعة النظام الانتخابي كان واضحا خلال العمليات الانتخابية السابقة، ودافعا باتجاه الابقاء على كل محافظة دائرة انتخابية، ومثل ذلك بنظر المعترضين على هذه الآلية سببا لاستمرار القوى ذاتها في السلطة، كما أن معيار قانون الانتخابات العادل لم يتحقق، وعانى من عدم الاستقرار منذ عام 2005 حتى أصبح العراق الدولة الوحيدة التي تغير قانونها الانتخابي قبل كل انتخابات، وترتبط الدوائر الانتخابية بقانون الانتخابات بشكل مباشر حتى تحولت مقياس لنجاحه أو فشله بنظر الجماهير والمراقبين، وتكاد تكون الدوائر الانتخابية القضية الأكثر جدلا في قوانين الانتخابات المتكررة، وما دام الجدل موجود، فأن ذلك يشير إلى عدم تحقق معيار القانون الانتخابي العادل الذي يرضى عنه الجميع، أو على الأقل النسبة الأكبر من العراقيين.

### ثالثا: مسارات التحول إلى الدوائر الانتخابية المتعددة

أن الانتقال من الدائرة الواحدة على مستوى المحافظة التي طبقت في أربع تجارب انتخابية

(2005 و 2010 و 2014 و 2018)، 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 عاما 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 دوائهم الانتخابية تصل إلى مناطقهم الصغيرة، ما يدفعهم للتصويت، واختيار ممثلين حقيقيين لهم، بينما يرى المعارضون لتعدد الدوائر الانتخابية في هذه الآلية أمر فيه قدر كبير من المجازفة، كونه غير مجرب سابقا، فضلا 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 ذاهبا باتجاه تعدد الدوائر الانتخابية التي ثبتت في قانون الانتخابات، بصيغة اختلفت عما طالب به المتظاهرون، كما أنها لم تتسق مع ما تريده احزاب السلطة، ولم تكن مرضية للمختصين والمراقبين، ما انتج الية انتخاب جديدة صيغت توافقيا وعلى عجلة لتلائم المرحلة التي ولدت فيها، دون أن تنال رضى الجميع، على الأقل المهتمين بها.

ويمكن بيان مسارات نشوء قانون الانتخابات الحالي الذي نص على أن تجرى انتخابات 2021 وفقا للدوائر المتعددة من خلال الآتي:

1- بدأت المطالبة بتحويل العراق إلى دوائر انتخابية متعددة في ساحات الاحتجاج، بعد أن طالب المتظاهرون بتقسيم العراق إلى 329 دائرة انتخابية، بعدد اعضاء مجلس النواب، ليتسنى لأبناء الدائرة الانتخابية الصغيرة التعرف على مرشحهم ومنحه اصواتهم في حال اقتنعوا ببرنامجه، وتم الترويج ذلك في ساحات التظاهر، وعلى مواقع التواصل الاجتماعي.

2- بعد ذلك طرحت رئاسة الجمهورية مقترحا يقضي بتقسيم المحافظات إلى دوائر انتخابية متعددة على مستوى الاقضية كحل منطقي لاعتقاد اللجنة التي شكلتها الرئاسة بصعوبة انتقال البلاد إلى الدوائر الصغيرة (329 دائرة) في الوقت الحاضر.

3- قامت الحكومة السابقة برئاسة عادل عبد المهدي، على وقع الاحتجاجات، والتوتر الذي كانت تشهده البلاد، بإرسال مشروع قانون انتخابات جديد تضمن الابقاء على كل محافظة دائرة انتخابية.

4- ناقشت اللجنة القانونية في مجلس النواب خلال الأشهر الثلاث الأخيرة من عام 2019 كل المقترحات التي طرحت، وكان هناك أكثر من رأي داخل اللجنة.

5- في كانون الأول 2019 صوت مجلس النواب على قانون انتخابات جديد تبنى تعدد الدوائر الانتخابية المتعددة، وتقسيم البلاد إلى 83 دائرة انتخابية، دون الأخذ بأي من المقترحات السابقة.

#### رابعاً: تحديات الانتقال إلى تعدد الدوائر

على الرغم من وجود فئة غير قليلة من العراقيين متفائلة، وداعمة إلى حد كبير لتعدد الدوائر الانتخابية الذي باغت القوى السياسية ومفوضية الانتخابات وكل المعنيين بالشأن الانتخابي على حين غفلة، إلا أن ذلك لا يمكن أن يمنع وجود تحديات على الأرض يمكن أن تعرقل تطبيق الدوائر الانتخابية المتعددة.

##### 1- تشتت الدوائر الانتخابية

تعرف الدائرة الانتخابية بأنها كتلة جغرافية واضحة المعالم تضم عدد محدد من الناخبين، وبالعودة إلى مفهوم الكتلة فأنها أينما كانت، وأيا كان شكلها، فهي عبارة عن جسم واحد غير مجزأ، وهذا ما ينبغي أن تكون عليه الدائرة الانتخابية التي يجب أن تحافظ على تماسكها الجغرافي، لا أن يتم دمج منطقتين غير متجاورتين ضمن دائرة انتخابية واحدة، أو اقتطاع جزء من دائرة انتخابية والحاقه بأخرى غير مجاورة، لأن هذا يعني تشتتاً للدوائر الانتخابية، كما حدث في الولايات المتحدة الأميركية مطلع القرن التاسع عشر حين جرى اقتطاع مناطق من دوائر انتخابية والحاقها بأخرى بعيدة من أجل ضمان فوز أحزاب محددة، قبل أن يتم هذا الغاء الأمر لاحقاً، وتوجد خشية في العراق اليوم من تكرار ذلك في الانتخابات المقبلة في ظل وجود دوائر انتخابية تضم مناطق غير متجاورة جغرافياً، وتعرض هذا التقسيم لكثير من الانتقادات، كونه يشتت الناخبين اللذين لن يفهموا التقسيم الجديد بسهولة، فضلاً عن احتمال حدوث مشاكل مناطقية في حال حاز الجزء الشرقي من المحافظة مثلاً على جميع المقاعد، ولم ينل الجزء الغربي شيئاً منها، على الرغم من كونهما ضمن ذات الدائرة الانتخابية.

## 2- المقاطعة

بدأت بعض الاطراف تدعو إلى مقاطعة الانتخابات المبكرة قبل نحو 5 أشهر من موعد اجرائها في تشرين الاول 2012، ويمثل ذلك تحديا كبيرا بوجه الجهود التي تبذلها الحكومة والمفوضية لإنجاح العملية الانتخابية، ومن خلال متابعة خطاب الداعين إلى المقاطعة يتضح أنهم فئتين، الأولى تضم المتذمرين الذين يشعرون بعدم الرضا عن الاجواء التي تسبق الانتخابات، وهؤلاء تأثيرهم أقل لأنهم غالبا أفراد يعتمدون على قدراتهم الشخصية لنشر دعوات المقاطعة، أما الفئة الثانية، وهي الأكثر تأثيرا، بسبب قوة أدواتها، فتتمثل بعناصر وجمهور الاحزاب المتنفذة الذين يدعون إلى المقاطعة بشكل غير مباشرة بأسماء وصفات لا تمثل القوى التي تقف خلفهم، وهدفهم من ذلك دفع الناخبين المحايدون للمقاطعة لتخلو الساحة يوم الاقتراع للجمهور المؤدلج الذي سيخرج بقوة للتصويت للأحزاب التي تحركه كما حدث في تجارب انتخابية سابقة.

## 3- التصويت العشوائي

تكاد تكون النسبة الاكبر من الناخبين تمثل فئة المحايدون الذين لا ينتمون ولا يؤيدون طرف سياسي، وقد يكون كثير منهم لا يحسم أمر ذهابه للانتخابات من عدمه حتى اللحظات الاخيرة، وحتى في حال ذهابهم لأسباب تتعلق بدعوة من قريب، أو مجاملة صديق، أو غير ذلك من الأسباب، فإن تصويتهم سيكون عشوائيا من دون دراية مسبقة بالمرشحين وبرامجهم، وقد يمنحون اصواتهم لمرشح لا يحتاج لها لأنه تخطى عتبة الفوز، أو يصوتون لمرشح فرص فوزه ضعيفة، وهنا يتسبب التصويت العشوائي في وصول مرشحين للسلطة التشريعية لا يمثلون دوائهم الانتخابية بشكل حقيقي.

## 4- بروز الزعامات القبلية

على الرغم من أن الدستور منح الجميع حق الترشيح والانتخاب بشكل متساو، الا أن مخاوف مبكرة ظهرت من احتمال بروز دور الزعامات القبلية المؤثرة في مجتمعاتها المحلية، لأن الدوائر المتعددة تمنح الاشخاص المعروفين على المستوى المحلي فرصة أكبر للفوز.

## 5- صعود النواب الآحاد

أن صغر حجم الدائرة الانتخابية سيوفر فرصة وأن كان على نطاق محدود للمستقلين



المعروفين في مناطقهم الانتخابية للفوز بمقاعد برلمانية دون أن يكونوا ضمن كتل حزبية، وهذه الحالة وأن كانت تمثل نقطة إيجابية من حيث تغيير الوجوه، والتقليل من سطوة القوى التقليدية، إلا أنها من جانب آخر قد تمثل سببا لكثرة الجدل والخلاف والتعطيل للرقابة والتشريع داخل مجلس النواب.

## 6- صعوبة تشكيل الحكومة

على الرغم من إيجابية وديمقراطية وصول قوى متنوعة إلى مجلس النواب، إلا أن وصول بعض القوى الجديدة للبرلمان المتوقع يحدث بعد انتخابات 2021 قد يتسبب بمزيد من التعقيد في مفاوضات تشكيل الحكومة، التي كانت تتطلب أشهر ووصلت أحيانا إلى عام حين كان الثالث «الشيعي، السني، الكردي» متصدرا للمشهد السياسي، والصعوبة ستزداد بالتأكيد بعد دخول تيارات ليبرالية، وممثلين عن الاحتجاجات، وأطراف منشقة عن القوى التقليدية.

## الخاتمة

وختاما، يمكن القول أن النظام الانتخابي الذي يمثل الأداة التي تحول اصوات الناخبين إلى مقاعد في السلطة التشريعية، يعد المؤشر الذي يمكن من خلال قياس مدى نجاح الديمقراطية من عدمه، عن طريق اخضاع مخرجات النظام الانتخابي للتحليل لمعرفة مدى ملائمتها لرغبات الناخبين اللذين سيكونون للمرة الاولى في العراق ضمن دوائر انتخابية متعددة داخل محافظاتهم، في تجربة جديدة يتربح الجميع نتائجها، ومن خلال الواقع الذي تفرضه الاوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي يجب أن يكون قانون الانتخابات متوائما معها، والاطلاع على تجارب دول اخرى نجحت في تطبيق الدوائر المتعددة، يمكن الخروج بالتوصيات الآتية التي يمكن تطبيق بعضها على المدى القصير في الانتخابات المقبلة، والبعض على الآخر يمكن النظر به في العمليات الانتخابية اللاحقة ضمن خطوات ضرورية منتظرة للإصلاح الانتخابي:

1- معالجة توزيع الدوائر الانتخابية من خلال تقسيم المحافظات إلى دوائر انتخابية على أسس جغرافيا كل منطقة داخل المحافظة، وليس بالضرورة أن تكون الدوائر الانتخابية في المحافظة متساوية مع بعضها من حيث عدد المقاعد، أي يمكن أن تنال دائرة 6 مقاعد لكثرة سكانها، بينما تحصل اخرى على مقعد أو اثنين لقلّة عدد ناخبها، فالمهم هو أن تكون الدائرة الانتخابية وحدة جغرافية متماسكة للتخلص من مشاكل الدوائر الانتخابية ذات المناطق غير المتجاورة.

2- البحث عن حلول حقيقية للحد من تأثير دعوات المقاطعة على المشاركة في العملية الانتخابية، من خلال وضع برامج مدروسة للتوعية تدعمها الحكومة، وتشرف عليها مراكز البحوث، ويديرها مختصون، لإقناع المقاطعين والمترددین بالمشاركة.

3- مساعدة الناخبين عموماً، ومحدودي التعليم على وجه الخصوص، في تحديد الاختيار الصحيح الذي يمكن أن يكون متناسباً مع توجهاتهم عن طريق إيصال فكرة عن مرشحهم وبرامجهم، ومدى استفادتهم من البرامج المطروحة، لضمان عدم منح هذه الفئة أصواتها بشكل عشوائي.

4- تفعيل دور وسائل الإعلام، ومنظمات المجتمع المدني، لمراقبة العملية الانتخابية، للحيلولة دون حدوث عمليات ضغوط على الناخبين في يوم الاقتراع يمكن أن تؤثر في خياراتهم، وبالتالي المساهمة في منح الانتخابات قدر أكبر من الشفافية.

5- على مدى أبعد من الانتخابات المقبلة في تشرين الأول 2021، فإن للتصويت الإلكتروني أن يكون حلاً مناسباً لتدني نسبة المشاركة في الانتخابات، ويمكن الاستفادة من تجربة الانتخابات الرئاسية 2020 في الولايات المتحدة الأمريكية في هذا المجال، إذ لعبت أصوات المنتخبين الكترونياً دوراً مهماً في فوز جو بايدن بالرئاسة، وفي حال تطبيق هذه الآلية في العراق فإن نسبة غير قليلة من المقاطعين والمترددین وغير المبالين بالانتخابات ممن يجيدون التعامل مع التكنولوجيا قد تشارك بالانتخابات في الدقائق الأخيرة قبل نهاية التصويت، وحتى الذين لا يحسنون التعامل مع البريد الإلكتروني يمكن دعمهم بفرق من المفوضية لتدريبهم من خلال التواجد المباشر، أو عن طريق وسائل اتصال يتم توفيرها لهذا الغرض.