



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

تعدد الدوائر الانتخابية في العراق محنة اجتياز الاختبار الأول

عبدالعزیز علیوی العیساوی



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرُّه 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 تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقدة تهّمُ الحقلين السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

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

حقوق النشر محفوظة © 2022

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

تعدد الدوائر الانتخابية في العراق محنة اجتياز الاختبار الأول

عبدالعزیز علیوی العیساوی *

مقدمة:

بعد مرور أكثر من عام على الانتخابات المبكرة في العراق التي جرت في العاشر من تشرين الأول 2021، انقسم العراقيون بشأن نظام الصوت الواحد غير المتحول الذي جرت بموجبه تلك الانتخابات، والذي اعتمد تقسيم البلاد على دوائر انتخابية متعددة تساوي مقاعد كوتا النساء في مجلس النواب، أي: (83) دائرة انتخابية، إذ يرى المدافعون عنه أنه يتمتع بقدر مقبول من الشفافية، خصوصاً بعد أن منح القوى الناشئة والمستقلين فرصة للوصول إلى السلطة التشريعية، في حين يتهمه المعارضون بالتسبب بالأزمة السياسية التي ضربت البلاد لأكثر من عام، والتي عرقلت التصويت على رئيس الجمهورية، وتشكيل الحكومة، فضلاً عن انسحاب الكتلة الصدرية من مجلس النواب، وما أعقب ذلك من توتر على المستويين الشعبي والسياسي، إذ استمرّ حتى التوصل إلى اتفاق سياسي جرى بموجبه اختيار رئيس للجمهورية، والتصويت على الحكومة الجديدة برئاسة محمد شياع السوداني في تشرين الأول 2022.

ويجد نظام الصوت الواحد غير المتحول نفسه في محنة، إذ يصعب عليه الصمود في ظل وجود اعتراضات كبيرة على اختباره الأول، ودعوات معلنه للعودة بالعراق إلى الدوائر الانتخابية على مستوى المحافظة، لكن تعديل قانون الانتخابات قد لا يكون سهلاً في ظل وجود أطراف سياسية مستفيدة من تعدد الدوائر الانتخابية.

أولاً: تعدد الدوائر في نظام الأغلبية

لا يمكن لنظام الانتخاب بالأغلبية أن يعمل دون تعدد الدوائر الانتخابية؛ لأنه سيعني وجود دوائر انتخابية بعدد أعضاء السلطة التشريعية، إذ يفوز مرشح واحد عن كل دائرة انتخابية، مع وجود بعض الاستثناءات التي تتضمن وجود دوائر انتخابية يفوز فيها أكثر من مرشح كما هو الحال في نظام الصوت الواحد المتحول، والصوت الواحد غير المتحول اللذين سنوضحهما لاحقاً.

* أكاديمي وباحث متخصص في الشؤون الانتخابية.

يمكن أن تطبق الدوائر المتعددة في نظام الأغلبية بطريقتين، الأولى، أن يجري الانتخاب على دور واحد كما هو الحال في بريطانيا، أو على دورين مثل الانتخابات الفرنسية.

وتقسم المملكة البريطانية في نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية على دوائر انتخابية بقدر عدد الأعضاء المزمع انتخابهم للمجلس النيابي، ويتولى الناخبون في الدائرة الانتخابية انتخاب شخص واحد فقط من بين المرشحين بالأغلبية اليسيرة، ومن ثمّ فلا يصوّت الناخب إلا للمرشّح واحد مهما كان عدد المرشحين في الدائرة الانتخابية، ولهذا تقسّم الدولة على دوائر انتخابية صغيرة، وبذلك لايسمح هذا النوع من الانتخاب بالمساس بحرية الناخب، فيترك الناخب حراً في اختيار المرشح الذي يريد؛ بناءً على تقديره لكفايته.

ويبحث هذا النوع من الانتخاب المرشحين والناخبين على التركيز، وعدم التشتت الذي قد يؤدي إلى هدر الأصوات، ويكفل هذا للناخب قدرة أكبر على التفكير في المرشح الأكفأ من غيره، ويساعده ذلك على استخدام صوته بطريقة مفيدة، من منطلق أنّ اختياره سيكون قاطعاً وفاصلاً، وفي الوقت نفسه يكفل للمرشّح السعي الجاد للحصول على أكبر عدد من الأصوات.

وساعد نظام الأغلبية ذو الدور الواحد على تركيز الثنائية الحزبية في بريطانيا بين حزبي العمال والمحافظين، فكلٌّ من الحزبين مدرك لضرورة ضم صفوفه، والاحتفاظ بوحده الداخلية لمواجهة المعركة الانتخابية التي لا تتكرّر فرصتها إلا كل خمس سنوات، وساعد ذلك على إضعاف الأحزاب الأخرى، ولهذا كله أصبح على الحزبين الالتزام بقواعد تنظيمية محكمة، في مقدمها الانضباط، والامتثال، والتقيد بالمنهجية الحزبية.

وتطبق فرنسا الدوائر المتعددة التي يجب أن يكون الفوز فيها بالأغلبية المطلقة، وفي حال تعدّد ذلك تكون هناك جولة ثانية من الانتخاب يفوز فيها من يحصل على أعلى الأصوات.

ويكون هذا النوع من الانتخاب أكثر تكلفة من الانتخاب بالأغلبية اليسيرة من الدور الأول، لكنّه يكون أكثر انسجاماً مع واقع البلدان التي تتعدّد فيها القوى السياسية الحزبية المتنافسة، والتي لا ترى في الدور الأول إلا وسيلة لتقدير قواها، ليأتي الدور الثاني ليدفعها إلى تقدير حساباتها والتماسك من أجل الفوز.

وشهد النظام الدستوري الفرنسي اتباع النظام الانتخابي الفردي ذي الدورين، ومع ظهور

اتجاهات في المناخ السياسي الفرنسي إبان وضع دستور الجمهورية الخامسة ترمي إلى العدول عن النظام الانتخابي الفردي على دورين، واتباع النظام الفردي على دور واحد، أو نظام التمثيل النسبي، إلا أن تلك الدعوات لم تجد طريقها إلى التطبيق إزاء إصرار الجنرال ديغول، وبعض القادة السياسيين على الاحتفاظ بنظام الانتخاب الفردي.

ثانياً: تعدد الدوائر في نظام التمثيل النسبي

لا تعمل الدوائر الصغيرة في نظام التمثيل النسبي الذي غالباً ما يعتمد على دائرة انتخابية تكون على مستوى المحافظة، ويسمى حينها التمثيل النسبي التقريبي المعتمد في إيطاليا ودول أخرى، كما توجد بعض الأنظمة الانتخابية التي تتبع نظام الدائرة الانتخابية الواحدة كما هو الحال في إسرائيل، ويسمى النظام الانتخابي حينها التمثيل النسبي التقريبي.

ودعا إلى نظام التمثيل النسبي عديد من الكتاب والفقهاء الذين يؤمنون بضرورة جعل المجالس النيابية مرآة حقيقية تعكس صورة المجتمع عكساً صحيحاً. ولم يُؤخذ بنظام التمثيل النسبي سوى في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، حينما نص الدستور الدنماركي لعام 1855 على اتباع هذا النظام في انتخابات مجلس الشيوخ، كما طُبِّقَ هذا النظام في بلجيكا عام 1899، وقد شهدت السنوات التي أعقبت الحرب العالمية الأولى انتشار تطبيق نظام التمثيل النسبي في الدول الأوروبية، فأخذت به ألمانيا، وهولندا، وإيطاليا، وسويسرا، وكل تلك التجارب كانت تعمل بالدوائر المتعددة على مستوى المحافظة، أو الولاية.

وكانت الأحزاب الاشتراكية والقوى اليسارية أول المطالبين بتطبيق نظام التمثيل النسبي؛ لأنَّ هذا النظام يخدم القوى والأحزاب التي لها وزن سياسي، وأنصار في كل مكان، ولكنهم لا يشكلون الأغلبية، فتضيق أصواتهم هدرًا في ظل نظام الأغلبية، في حين تحصل على عدد من المقاعد في ظل نظام التمثيل النسبي الذي يضمن تمثيل الأقليات السياسية بجانب أحزاب الأغلبية، وذلك بأن يظفر كل حزب بعدد من المقاعد النيابية بنسبة ما حصل عليه من أصوات، إلى جانب قوى الأغلبية حتى يتحقق جوهر الديمقراطية، وتُؤتي المشاركة السياسية ثمارها، فهو يعمل على تمثيل الأحزاب السياسية في المجالس النيابية تمثيلاً يتناسب مع عدد الأصوات التي نالها كل حزب.

والتمثيل النسبي الذي لا يمكن أن يعمل إلا في إطار قوائم ودوائر انتخابية كبيرة يأخذ صوراً متعددة، فقد يأتي مع القوائم المغلقة حين يلتزم الناخب التصويت على إحدى القوائم المرشحة

من دون أن يكون له الحق في إدخال أي تعديلات عليها، إذ يتقيد بترتيب الأسماء التي تتضمنها القائمة. كما يحق للناخب تغيير ترتيب أسماء القائمة التي وقع اختياره عليها وفقاً لوجهة نظره الشخصية إزاء المرشحين، ويسمى - في هذه الحالة - التمثيل النسبي مع التفضيل. وقد يكون نظام التمثيل النسبي مع المزج بين القوائم الذي يتيح للناخب حق تكوين قائمة من أسماء المرشحين، ولو كانوا من قوائم مختلفة، ولا يتقيد بقائمة حزب معين، بخلاف الحال في القوائم المغلقة التي تقيد الناخب، وتدفعه لانتخاب إحدى القوائم دون سواها.

طبّق العراق التمثيل النسبي بنوعيه الدائرة الواحدة والدوائر على مستوى المحافظات في الحقبة التي أعقبت 2003.

ووجد القائمون على صياغة النظام الانتخابي في العراق أنّ التمثيل النسبي القائم على أساس عدّ العراق دائرة انتخابية واحدة هو الأفضل لدولة متحوّلة إلى الديمقراطية حديثاً، وفعلاً جرت انتخابات الجمعية الوطنية في 30 كانون الثاني 2005 وفقاً لهذه الآلية التي حققت نجاحاً مقبولاً لأول انتخابات تشهدها البلاد.

واعتمد نظام الدائرة الواحدة في تلك الانتخابات لمبررات عيادية، لعلّ من أهمّها عدم وجود تعداد سكاني دقيق، ومنح مكونات المجتمع العراقي كلها فرصة أكبر للتمثيل. ونصّ الأمر ذي الرقم (96) الصادر عن «سلطة الائتلاف» في حزيران 2004 على عدّ العراق دائرة انتخابية واحدة، بدلاً من تقسيمه على دوائر انتخابية متعددة على أساس الأقاليم والمحافظات لانتخاب (275) عضواً هم أعضاء الجمعية الوطنية؛ لأنّ تقسيم العراق في ذلك الحين على دوائر انتخابية متعددة يُعدُّ أمراً صعباً؛ لعدم وجود بيانات إحصائية، أو اتفاقات سياسية بشأن حدود الدوائر الانتخابية.

ووصف النظام الانتخابي الذي اعتمد على التمثيل النسبي ضمن الدائرة الانتخابية الواحدة بأنّه 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 عدّت أنّ هذا الاختيار يمكّن الجماعات التي تتوزع على مناطق جغرافية متفرقة من أن تصوّت بصورة مجتمعة، كما منح النظام الانتخابي النساء نسبة (25%) من قوائم المرشحين، وعدّت هذه النسبة خطوة جريئة على طريق التحول الديمقراطي، وإن كانت بعيدة عن

النسبة الحقيقية للنساء في العراق.

ومع قدرة نظام التمثيل النسبي بالدائرة الواحدة على تقليل هدر الأصوات، وتمثيل الجماعات الصغيرة المنتشرة أفقياً في مختلف أرجاء الدولة، إلا أنه تعرّض للانتقاد أيضاً لتسببه في تضخم تمثيل بعض المحافظات على حساب محافظات أخرى، ممّا دفع للتفكير بتصغير حجم الدائرة الانتخابية؛ لتكون على مستوى المحافظة.

وهذا ما حدث فعلاً في انتخابات مجلس النواب التي جرت نهاية عام 2005 حتى انتخابات 2018، إذ انتقل العراق إلى الدوائر على مستوى المحافظات؛ نتيجة للضغوط الكبيرة التي دفعت إلى ذلك.

وانتقد بعضهم تقسيم البلاد إلى دوائر انتخابية على مستوى المحافظات؛ لأنّه لم يعتمد على التعداد السكاني الدقيق الواجب إجراؤه قبل أي انتخابات؛ لمعرفة سكان كل محافظة، وعدد الناخبين فيها، ومنحها عدد من المرشحين يتناسب مع حجم سكانها، لكن بعضهم الآخر عدّ العمل بالدوائر الانتخابية أمراً إيجابياً؛ لأنّه تجاوز عدّ العراق دائرة انتخابية واحدة من ناحية الترشيح والتصويت واحتساب الأصوات، وحاول تقسيم الدوائر الانتخابية الاقتراب من الواقع العراقي، كما مثّل محاولة لتجاوز إشكالية عدم تمثيل بعض المحافظات في السلطة التشريعية أو قتلها، كما حدث في انتخابات الجمعية الوطنية، والذي قد يضعف ثقة الناخب بالعملية السياسية، وشرعية نتائج الانتخابات في حال عدم فوز أيّ من مرشحي منطقتهم في الانتخابات، ممّا قد يؤدي إلى حالة من عدم الاستقرار السياسي، لذا عدّ القانون الجديد كلّ محافظة دائرة انتخابية، وخصّص عدداً من المقاعد يوازي عدد سكانها، وهو أمر يمكن أن يساعد على حل الإشكالية السابقة.

واستمر العمل بنظام التمثيل النسبي ذو الدوائر على مستوى المحافظات، حتى جاءت احتجاجات تشرين 2019 التي أصرت على تغيير النظام الانتخابي الذي انتقل إلى الدوائر المتعددة على مستوى المحافظات.

ثالثاً: تعدد الدوائر في الصوت الواحد المتحول وغير المتحول

لا يقتصر وجود الدوائر على نظامي الأغلبية والتمثيل النسبي، إذ توجد نُظُمٌ انتخابية أخرى تفرض صوراً محدّدة للدوائر الانتخابية، من بينها الصوت الواحد المتحول الذي يشترط وجود دوائر

انتخابية متوسطة يفوز في كل دائرة ما بين (3، و6) مرشحين، ويمنح الصوت في هذه الحالة على هيئة تفضيل، أي: يحق للناخب منح صوته لمرشح محدد، وفي حال لم يفز هذا المرشح ينتقل الصوت إلى المرشح الذي يليه، وتُكرَّر هذه الحالة بعدد مرات التفضيل.

ودافع علماء السياسة عن نظام الصوت المتحول كأكثر النظم الانتخابية جذباً، ومع أنَّ اختراعه يعود إلى أكثر من قرن، إلا أنَّ استخدامه ما زال محصوراً في عدد من الدول، من بينها إيرلندا، ومالطا.

ويُنتخب في إيرلندا أعضاء البرلمان البالغ عددهم (166) عضواً من (42) دائرة انتخابية لكلٍ منها ما بين (3-5) مقاعد، ويعتمد حجم الدائرة على عدد السكان؛ لذا يجب وضع حدود جديدة للدوائر الانتخابية على فترات منتظمة. وإيرلندا التي تعمل بنظام الصوت التفضيلي ليست بها قوائم انتخابية، ويُسجَّل كل المرشحين على بطاقة الاقتراع وفق الحروف الهجائية، ويكون لكل ناخب صوت واحد، ويقوم بتوضيح تفضيله، فيكتب إلى جانب اسم مرشحه المفضل رقم (1) «أي: الاختيار الأول»، وإلى جانب مرشحه الثاني «أي: الذي يلي الأول في الأفضلية: رقم (2)، وهكذا.

وتتعدد الدوائر الانتخابية أيضاً في نظام الصوت الواحد غير المتحول الذي طُبِّق في العراق في الانتخابات التي جرت عام 2021، وتعرض إلى انتقادات كبيرة.

ويقوم الناخب في ظل هذا النظام بالتصويت لمرشح واحد فقط في الدائرة الانتخابية، ولفك الالتباس بين الصوت الواحد غير المتحول ونظام الفائز الأول بالأغلبية لا بدَّ من الإشارة إلى أنَّ الأخير يُخصص دائرة انتخابية لكل مرشح، أي: يفوز مرشح واحد فقط في هذه الدائرة، بخلاف الصوت الواحد غير المتحول الذي يُخصَّص في كثير من الأحيان بين (3، و5 أو 6) مقاعد للدائرة الانتخابية.

رابعاً: محنة صمود تعدد الدوائر الانتخابية في العراق

لا يمكن إنكار صعوبة الإبقاء على النظام الانتخابي الحالي القائم على تعدد الدوائر الانتخابية في العراق بعد اتهامه اتهاماً مباشراً بالتسبب بالانسداد السياسي الخطير الذي ضرب العملية السياسية طوال عام، امتد ما بين إجراء الانتخابات النيابية المبكرة عام 2021، وتشكيل

حكومة السودان في 2022، إلا أنّ ذلك لا يعني عدم تناول احتمالات صمود هذا النظام، وإن كانت احتمالات زواله أقرب للتحقق.

1- احتمال الصمود

جاءت فكرة الذهاب نحو تعدد الدوائر الانتخابية بعد احتجاجات تشرين 2019 التي طالب مشاركون فيها بتقسيم العراق على (329) دائرة انتخابية، أي: بعدد أعضاء مجلس النواب، وبعد كثير من النقاشات اتفقت القوى السياسية على اعتماد الدوائر المتعددة بصيغتها الحالية وفقاً لقانون رقم (9) 2020.

وبعد إعلان نتائج انتخابات 2021 كان التيار الصدري أكبر المستفيدين من نظام الصوت الواحد غير المتحوّل، ما يعني أنّ أيّ عودة للتيار إلى المشهد السياسي قد تعرقل حراك تغيير قانون الانتخابات، وخصوصاً ما يتعلق بجوهر القانون المتمثل بتعدد الدوائر الانتخابية التي سبق أن تحدّث مقربون من التيار عن تمسكهم به.

وتعوّل قوى ناشئة وسياسيون أفراد على تمسك التيار الصدري بالدوائر الانتخابية المتعددة؛ لاعتقادها بأنّ هذه الآلية يمكن أن توصلهم إلى مجلس النواب كما أوصلت محسوبين على احتجاجات تشرين إلى البرلمان في انتخابات 2021.

2- احتمال الزوال

لم تحفّ قوى سياسية مؤثرة رغبتها في تغيير قانون الانتخابات الذي جرت بموجبه انتخابات 2021 أو تعديله؛ لاعتقادها بأنّه وراء الأزمة السياسية التي شهدتها البلاد بعد الانتخابات.

وكان رئيس ائتلاف دولة القانون نوري المالكي من أكثر المطالبين بتغيير قانون الانتخابات، حينما أكّد -في مقابلة متلفزة في تشرين الثاني 2022- رغبته في العودة إلى نظام التمثيل النسبي، وعدّ المحافظة دائرة انتخابية واحدة على أن يجري تحويل الأصوات إلى مقاعد عن طريق آلية (سانت ليغو 1.7) التي طُبِّقت في انتخابات برلمان 2018.

وأشار إلى أنّ بعض القوى السياسية تريد العمل بآلية (سانت ليغو 1.9)، إلا أنّه يفضّل (1.7)؛ لفسح المجال أمام القوى الصغيرة للفوز، مبيناً أنّ الأطراف المشاركة في لجنة تعديل قانون

الانتخابات اتفقت على (1.7).

يؤكد حديث رئيس ائتلاف يمتلك كتلة برلمانية كبيرة ومؤثرة في مجلس النواب وجود نية حقيقية لتغيير قانون الانتخابات، ومن ثم فإن استمرار قانون الدوائر المتعددة يمثل أمراً صعباً للغاية.

بدأت قوى سياسية أخرى بالترويج للنظام الانتخابي المختلط الذي يمزج بين الأغلبية والتمثيل النسبي، وبعضها بدأ نقاشات فعلية للمضي في تعديل القانون أو تغييره.

كما بدأنا نسمع أصواتاً تظهر هنا وهناك، تطالب بتحويل العراق إلى دائرة انتخابية واحدة ضمن نظام التمثيل النسبي، وطُبِّقَت هذه الآلية في العراق في انتخابات الجمعية الوطنية التي جرت في 30 كانون الثاني 2005.

الخلاصة

فضلاً عن كل ما تقدّم، يستند بعضهم على قرار المحكمة الاتحادية الذي أكد عدم دستورية المادة (13) في قانون الانتخابات، ودعوتهما لمجلس النواب إلى تشريع نصوص بديلة عنها، ما يعني أنّ تغيير قانون الانتخابات رقم (9) لسنة 2020 أصبح أمراً حتمياً؛ لوجود مبررات قانونية، ورغبات سياسية أيضاً، تتزامن مع وجود أغلبية برلمانية مريحة يمكن أن تمرّر أيّ قانون تتفق عليه القوى السياسية.