University Of Human Development
9th International Scientific Conference
The Deficiencies and Inflation Aspects in Legislation
31/7/2021 – 2/8/2021

النظم الانتخابية المطبقة لانتخابات مجلس النواب العراقي بعد عام ٢٠٠٣ (دراسة تحليلية مقارنة)

كوردستان سالم سعيد
جامعة التنمية البشرية، كلية القانون والسياسة – قسم القانون

چاوان على صالح

المقدمة

تعد الانتخابات الوسيلة الشرعية التي تبنتها النظم السياسية المعاصرة والقائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، ذلك المبدأ الذي عبر عنه مونتسكيو بشكل واضح في كتابه (روح القوانين) بحيث أصبح فيما بعد من أهم المباديء التي قامت عليها النظم الديمقراطية في أوروبا وأمريكا وبقية الدول، والفكرة الأساسية التي تقوم عليها الانتخابات هي المشاركة السياسية للشعب في صنع القرار السياسي أي أن يكون له دور في السلطة والحكم، وذلك من خلال انتخابه –الشعب- لنواب يمثلونه في إدارة شؤون الحكم والدولة وهذا ما اصطلح على تسميته بالديمقراطية النيابية.

وبغية ضمان مشاركة سياسية فعالة للأفراد والأحزاب السياسية ومع تطور الفقه الدستوري و تقنين القوانين فقد شهد تنظيم الانتخابات تطورات كثيرة على المستوى التقني والقانوني، وتم إبتكار مجموعة من النظم الانتخابية استجابة للمشكلات العديدة التي واجهت إجراء الانتخابات وما أفرزتها من نتائج أثرت بدورها في طبيعة الحقوق السياسية للدول والنظم الديمقراطية التي تبنتها.

وفي العراق وبعد تغيير النظام السياسي عام 2003 من نظام الحزب الواحد الى نظام نيابي ديمقراطي، منح الدستور الدائم للدولة لسنة 2005 حق المشاركة السياسية للمواطنين ومن ضمنها حق المشاركة في الانتخابات من خلال الترشيح أو الترشح لمجلس النواب العراقي، لذلك فقد شهدت الدولة منذ عام 2005 أربع دورات إنتخابية وقد رافق كل دورة انتخابية إصدار قانون إنتخابي جديد أو تعديل لقانون انتخابي قديم، فما هو السبب وراء عدم إستقرار النظام الإنتخابي في العراق على قانون موحد وثابت؟ هذا ما تحاول هذه الدراسة الإجابة عليه.

أهمية وإشكالية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة في أنها تتناول موضوعا يعد من صميم النظم الديمقراطية الا وهو الانتخابات، ونظرا الى أن العراقيين قد حرموا من ممارسة هذه الحق بعد إنهاء الحكم الملكي عقب انقلاب 14 من تموز عام 1958 والى إنهاء حكم حزب البعث عام 2003 عقب حرب الخليج الثالثة واحتلال العراق من قبل الولايات المتحدة الأمريكية، حيث تم بعدها تغيير النظام السياسي الى نيابي ديمقراطي وإقرار الانتخابات في دستور عام 2005 كوسيلة للمشاركة السياسية للمواطنين في الحكم من خلال انتخاب ممثليهم في مجلس النواب العراقي، فكان لابد من قوانين انتخابية تنظم مشاركة الأفراد والأحزاب في الانتخابات، وإنطلاقا من هذا فإن إشكالية الدراسة تتجسد في البحث عن النظم الانتخابية المطبقة بعد عام 2003 وأسباب عدم إستقرار انتخابات مجلس النواب العراقي على قانون محدد.

فرضية البحث

إن عدم إستقرار انتخابات مجلس النواب العراقي على قانون محدد ينظم العملية الانتخابية يعود الى صراع الأحزاب والكتل السياسية على السلطة ومحاولة فوزها بأكبر قدر ممكن من المقاعد النيابية، وبالتالي فإنها تسعى لتغيير أو تعديل قاون الانتخابات قبيل كل دورة إنتخابية.

منهجية البحث

تبنت الدراسة المنهج الاستقرائي فضلا عن المقترب الوصفي التحليلي في وصف وتحليل النظم الانتخابية المختلفة، وكذلك تحليل القوانين المنظمة لانتخابات مجلس النواب العراقي من خلال رصد الحقائق الجزئية للوصول الى تصور قانوني شامل للموضوع.

هيكلية البحث:

تتألف الدراسة من مبحثين: المبحث الأول يتناول أنواع النظم الانتخابية، من خلال التركيز على مفهوم ونشأة الانتخابات وأهم النظم الانتخابية المعتمدة من قبل الأنظمة السياسية، والمبحث الثاني يتناول الأنظمة الانتخابية المطبقة بعد عام 2003 في انتخابات مجلس النواب العراقي من خلال التركيز على القوانين الانتخابية أوتعديلاتها التي سبقت كل دورة انتخابية منذ ذلك التاريخ ولحد الآن وهي: قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005، قانون التعديل رقم (26) لسنة 2009، قانون التعديل رقم (45) لسنة 2013، وأخيرا قانون التعديل رقم (1) لسنة 2018 وقانون التعديل رقم (29) لسنة 2018.

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp277-289

المبحث الاول

أنواع النظم الانتخابية

شهدت النظم الانتخابية تطورا ملحوظا خلال القرن المنصرم بحيث ابتكرت العديد منها لغرض تنظيم العملية الانتخابية، وقد رافق ذلك تطور في الوعي السياسي الجمعي للمجتمعات وتطور في الحقوق السياسية الممنوحة للأفراد من قبل الدول والمجتمع الدولي بشكل عام وانعكس ذلك على دساتير وقوانين الدول والقانون الدولي العام، سوف نتطرق خلال هذه المبحث الى مفهوم الانتخابات وأهمية النظم الانتخابية وأهم النظم الانتخابية المعمول بها من قبل الدول المعاصرة .

المطلب الاول

مفهوم الانتخابات والنظم الانتخابية

تعتبر الانتخابات في الوقت الحاضر وسيلة الديمقراطية الوحيدة لاسناد السلطة على الرغم من الاختلاف في اتخاذ الاساليب والنظم الانتخابية، بغية اختيار ممثلي الشعب في البرلمان واختيار رؤوساء الدول بجانب البرلمان في الدول ذات الانظمة الرئاسية او البرلمانية (1).

يعتبر اليونانيون من أوائل الذين استخدموا الانتخابات في اختيار الحكام وقواد الجيش ومناصب أخرى، مع إن اسلوب القرعة الذي تبنوه للترشيح يختلف كثيرا عما آلت اليه الانتخابات في الوقت الحاضر، وكذلك استخدم في روما لإختيار البابوات والأباطرة وغيرهم، ولكن أصول الانتخابات في العالم المعاصر تكمن في الظهور التدريجي لحكومة تمثيلية في اوروبا وامريكا الشمالية ابتداء من القرن السابع عشر (2).

ان مفهوم الانتخابات مر بمراحل مختلفة حتى استقر على معنى انتخاب الشعب للافراد الذين يباشرون السلطة او يمثلونه (3). لذلك توجد تعريفات كثيرة للانتخابات، فهناك من ذهب الى ان الانتخابات تعني اختيار الممثلين السياسيين وشرعنة من هم في السلطة. وهناك من يقول ان الانتخابات " عملية اختيار شخص او عدة اشخاص بين المرشحين لمركز وحيد او ضمن هيئة ما وفقا للأجراءات والشروط المنصوص عليها في قانون الانتخاب" (4).

بناءا على ما سبق يمكن القول ان الانتخابات هي عملية دستورية لاختيار من يتولون مناصب أو وظيفة عامة سواء كانت تشريعية او تنفيذية حسب الدستور النافذ في الدولة.

تعمل النظم الانتخابية بصورة اساسية على ترجمة ما يحدث في الانتخابات العامة الى مقاعد تفوز بها الاحزاب والمرشحون، وتكون المتغيرات الاساسية هي الصيغة الانتخابية المستخدمة، بمعنى ما اذا كان النظام المتبع يندرج في اطار نظم الاغلبية او التمثيل النسبي، فضلا عن الصيغة الحسابية المستخدمة لحساب تخصيص المقاعد وحجم الدائرة الانتخابية بمعنى عدد اعضاء البرلمان الذين ينتخبهم افراد هذه المنطقة وليس عدد الناخبين بالمنطقة (5).

فيما يتعلق بأهمية النظم الانتخابية يمكن القول ان للنظم الانتخابية تأثيرا بالغا على طبيعة الحياة السياسية، فهناك من يرى ان وجود الاحزاب السياسية تحكمه عوامل عدة، فكرية، ايدولوجية، سياسية، قومية، اجتماعية، اقتصادية وغيرها، ومع ذلك فأن لنظم الانتخابات تأثيرا واضحا في الاحزاب السياسية والحياة الحزبية في الانظمة الديمقراطية، ومن ناحية تعدد الاحزاب السياسية وتأثرها بالنظام الانتخابي، يربط الفقه الدستوري غالبا بين نظام الاغلبية ايا كانت صورته وبين الثنائية الحزبية (6).

ومن الضروري ان تتخذ الدول إجراءات لضمان نزاهة الانتخابات، ويعد الاعلان العالمي لحقوق الانسان المصدر الاساسي للمعايير الدولية لنزاهة الانتخابات، فوفقاً للمادة (٢١) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان الذي ينص على (7):

اولا" لكل شخص حق المشاركة في ادارة الشؤون العامة لبلده، اما مباشرة واما بواسطة ممثلين يختارون في حرية".

ثانيا "لكل شخص، بالتساوي مع الآخرين، حق تقلد الوظائف العامة في بلده".

---

(1) د.سرهەنگ حميد البرزنجي:الانظمة الانتخابية (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٥) ص١١.

(2) انظر: https://www.britannica.com/topic/election-political-science

(3) انظر د.حميد حنون خالد: مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق (بغداد: مكتبة السنهوري، ٢٠١٣) ص٥٣.

(4) Waldemor and Wojtasik: Function of Election in Democratic Systems, Political Preferences, No 4, 2013, p25.

(5) المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات: اشكال النظم الانتخابية (بيروت: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات،) ٢٠٠٣ ص٧.

(6) مريوان عارف علي: النظام الانتخابي الملائم في العراق، رسالة ماجستير غير منشورة مقدمة الى مجلس كلية القانون والسياسة بجامعة السليمانية، ٢٠١٩، ص٣٩.

(7) الاعلان العالمي لحقوق الانسان، المادة (٢١).

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp277-289

ثالثا" ادارة الشعب هي مناط سلطة الحكم، ويجب ان تتجلى هذه الادارة من خلال انتخابات نزيهة تجري دوريا بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري وا باجراء مكافئ من حيث ضمان حرية التصويت".

ويرى البعض أن اهم المعايير الدولية التي تضمن نزاهة الانتخابات (1):

1. ضمان حق المشاركة من خلال، الانتخابات الدورية، الانتخابات النزيهة، الاقتراع العام، حق الترشح للانتخابات، المساواة في التصويت، حق الاقتراع، الاقتراع السري وحرية تعبير الناخبين عن ارادتهم.
2. ضمان حرية التعبير، حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية.
3. احترام المبادئ التالية: الشرعية والشفافية والمسائلة والاكثرية النسبية والعدالة النسبية.

واستنادا الى ما سبق ذكره يمكن القول ان الانتخابات الحقيقية يجب ان تتوفر فيها الحرية والنزاهة الكاملة لكي تكون منتجا ومفيدا ويبنى على اساسها نظام يحترم مبادئ القانون و دولة المواطنة.

المطلب الثاني
نظام الاغلبية

إن نظام الاغلبية قد يكون في الدوائر ذات المقعد الواحد وهو ما يسميه البعض بالانتخاب الفردي، وقد يكون دوائر ذات مقاعد متعددة ويسمى الانتخاب بالقائمة (2)، ولنظام الأغلبية صورتان:

اولا: نظام الفائز الاول او الأغلبية البسيطة

يقصد بها أن المرشح الذي يحصل على اغلبية الاصوات المدلى بها في الانتخابات يعتبر فائزا فيها، او ان القائمة التي تحصل على أكثرية الاصوات في نظام الانتخاب بالقائمة، اي ان نظام الاغلبية يمكن ان يطبق مع اسلوب الانتخاب الفردي، ومع اسلوب الانتخاب بالقائمة (3).

ينتشر نظام الفائز الاول بصورته المثالية حتى اليوم في المملكة المتحدة والدول التي كانت تاريخيا تحت تأثير بريطانيا، ويجري استخدام نظام الفائز الاول ايضا في العديد من الامم الكاريبية، وفي عشرون دول اسيوية من بينها باكستان و بنجلادش ونيبال و ماليزيا، فضلا عن امم تعيش في جزر صغيرة في جنوب المحيط الهادئ، اما في افريقيا فيجري استخدامه في ١٨ دولة اغلبها مستعمرات بريطانية سابقة، وبالاجمال تستخدم ٦٨ دولة هذا النظام (4).

بموجب هذا النظام يفوز بالانتخاب المرشح الذي يحصل على اكبر عدد من الاصوات، حتى لو كان مجموع عدد الاصوات التي حصل عليها باقي المرشحين يزيد على عدد الاصوات التي حصل عليها هذا المرشح. ويعتبر من ابسط انواع النظم الانتخابية، وينسجم كثيرا مع استخدام دوائر منفردة العضوية. فلو كانت هناك دائرة انتخابية وعدد الناخبين الذين ادلوا بأصوات صحيحة هو ٦٠٠٠ ناخب، وترشح فيها خمسة مرشحين، وبعد عملية فرز الاصوات تبين حصول المرشحين على الاعداد التالية من الاصوات، المرشح الاول حصل على ٢٠٠٠ صوت، والمرشح الثاني حصل على ١٣٠٠ صوت، والمرشح الثالث حصل على ١٠٠٠ صوت، والمرشح الرابع حصل على ٩٠٠ صوت، والمرشح الخامس حصل ٨٠٠ صوت، وهنا يعتبر المرشح الاول فائزا ويحصل على المقعد النيابي المخصص لتلك الدائرة، على الرغم من ان اصوات بقية المرشحين مجتمعة هي اكثر من نصف عدد الاصوات، ٤٠٠٠ صوت (5).

ان لنظام الفائز الاول مجموعة من المزايا منها (6):

1. يمكن هذا النظام قيام حكومات الحزب الواحد، اذ ان احدى نتائجه تتمثل في تمكين الحزب الاكبر من الحصول على مزيد من المقاعد، كأن يحصل

(1) ريتشارد جامبرز: المعايير الدولية للانتخابات في منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا، انظر الرابط: تاريخ زيارة الموقع، ٢٠٢٠/١/٨.
https://www.ndi.org/sites/default/files/international_standards_MENA.pdf

(2) لمزيد من التفاصيل حول موضوع الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة والذي يتعلق باسلوب توزيع الدوائر الانتخابية وليس كنوع من النظم الانتخابية انظر: د.حميد حنون خالد: الانظمة السياسية (بغداد: دار العاتك، د.ن،ن) ص٤٩-٥٠.

(3) سربست رشيد مصطفى: انواع النظم الانتخابية والعراق نموذجا، دراسة تحليلية، انظر الرابط: تاريخ زيارة ٢٠٢٠/١/٩
http://www.parliament.gov.sy/SD08/msf/1435499277_.pdf

(4) المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، مرجع سابق، ص٢٧.

(5) سربست رشيد مصطفى، مرجع سابق.

(6) النظم الانتخابية، انظر الرابط، تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١/٧: http://aceproject.org/ace-ar/topics/es/

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp277-289

الحزب الفائز بنسبة ٤٥بالمائة من الاصوات على حوالي ٥٥ بالمائة من المقاعد.

2. يمكن هذا النظام كذلك قيام معارضة برلمانية متراصة.

3. يعطي هذا النظام الناخبين فرصة للاختيار بين الافراد وليس بين الاحزاب السياسية فقط اذ يمكن للناخبين تقييم اداء المرشحين الافراد بدلا من الالتزام بقبول قوائم من المرشحين تنتقيهم الاحزاب السياسية، مثلما يحدث في ظل بعض نظم القائمة النسبية.

4. يعطي هذا النظام للمرشحين المستقلين الفرص للفوز بالانتخابات.

5. اخيرا يمتدح نظام الفائز الاول لكونه سهل الاستخدام ويسير الفهم، حيث لا يحتاج الصوت الصالح الا للتأشير بجانب اسم او رمز المرشح المفضل على ورقة الاقتراع، وهو يسهل عملية فرز الاصوات وعدها، حتى عندما تشتمل ورقة الاقتراع على اسماء عدد كبير من المرشحين.

وهناك عيوب لهذا النظام اذ ينتج عنه استثناء الاحزاب الصغيرة والحد من امكانية حصولها على تمثيل برلماني عادل. اذ يفترض الحزب الذي يحصل على ١٠٪ من الاصوات ان تحصل على عدد مماثل من من المقاعد البرلمانية. ففي الانتخابات الفدرالية في كندا عام ١٩٩٣ حصل حزب المحافظين على ١٦٪ من الاصوات، لكن لم يحصل الا على نسبة ٠,٧٪ من عدد المقاعد البرلمانية.

ثانيا: نظام الاغلبية المطلقة

الفائز في ظل هذا النظام هو المرشح او المرشحين الذين يحصلون على اكثر من نصف أصوات الناخبين، وهذا الأمر يعني حصول الفائز على أصوات تفوق في مجموعها ما حصل عليه بقية الخصوم مجتمعين. فالاغلبية المطلقة التي يمكن الاعتداد بها هي ما زادت عن نصف العدد الاصلي بصورة صحيحة ايا كانت نسبة هذه الزيادة.

مثال على الاغلبية المطلقة، يوجد ثلاثة مرشحين:

- المرشح أ حصل على ٣٠٠٠٠ صوت
- المرشح ب حصل على ٢٩٠٠٠ صوت
- المرشح ج حصل على ١٨٠٠٠ صوت
- مجموع الاصوات المدلى بها ٧٧٠٠٠ صوت

اذن فعلى خلاف الاغلبية البسيطة لا يفوز المرشح أ في ظل نظام الاغلبية المطلقة، لعدم حصوله على الاغلبية المطلقة وهي ٣٨٥٠١ صوت، وبعبارة اخرى النصف+١ من المجموع الكلي لاصوات الناخبين والبالغ ٧٧٠٠٠. لذلك غالبا ما يتم اعادة الانتخاب وحرمان المرشح ج في الدورة الانتخابية الثانية (المرحلة) الثانية (1). ان اختراع نظام الاغلبية المطلقة ذات الجولتين يعود الى تجنب العيوب الواردة على نظام الفائز الاول، الذي تم انتقاده على انه ترجمة غير عادلة لاصوات الناخبين (2).

تختلف تفاصيل ادارة الجولة الثانية عند التطبيق من دولة الى اخرى، وان الطريقة الاكثر شيوعا، هي المستخدمة في اوكرانيا، وهي تجعل الجولة الثانية من التصويت مسابقة للتصفية المباشرة بين الفائزين الذين يحصلان على اعلى الاصوات من الجولة الاولى، يسفر نظام الانتخاب هذا عن نتيجة تتسم بالاغلبية عن حق، ويحصل فيها احد المرشحين بالضرورة على اغلبية الاصوات، ويتم الاعلان عن باعتباره الفائز، وتستخدم فرنسا صيغة من هذا النظام في انتخاباتها التشريعية. وفرنسا هي البلد الذي يقترن به عادة نظام الجولتين. ويحق في هذه الانتخابات. لأي مرشح حصول على اصوات تزيد عن ١٢,٥٪ من الناخبين المسجلين في الجولة الاولى، الدخول في انتخابات الجولة الثانية. ويتم الاعلان عن الفائز بأعلى عدد من الاصوات في الجولة الثانية كمنتخب، بغض النظر عن حصوله او عدم حصوله على الاغلبية المطلقة. ولا يمثل هذا النظام نظاما للاغلبية عن حق، على خلاف متنافسين في الجولة الثانية من الانتخابات، ونشير اليه باعتباره احدى صيغ الاغلبية التعددية لنظام الجولتين (3).

يعتبر نظام الانتخاب بالاغلبية ملائما في حالة الدوائر ذات المقعد الفردي، ولكن في الدوائر الكبيرة التي تكون متعددة المقاعد فأن البعض غالبا لا يرضى عما تفضي اليه من نتائج، حيث قد يؤدي الى حصول الحزب على اغلبية من المقاعد كبيرة تفوق حصته من الاصوات الاجمالية التي حصل عليها، فالمرشح يفوز بالمقعد حتى لو كانت اقل من ٢٥٪، وعلى سبيل الدوائر المتعددة قد يؤدي الى حصول الحزب الفائز على مقاعد اكثر من نسبة الاصوات التي حصل عليه، فقد يحصل على اغلبية ٤٠٪ من الاصوات باغلبية مطلقة لمقاعد البرلمان يستطيع عبرها تشكيل حكومة بمفرده (4).

(1) د.سرهەنگ حميد البرزنجي، مرجع سابق، ص١٣٣-١٣٤.

(2) سربست رشيد مصطفى، مرجع سابق.

(3) المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، مرجع سابق، ص٢٧.

(4) نبيل سلامة سليم عسراوى: النظم الانتخابية واثرها على حقوق و حريات الافراد، رسالة ماجستير غير منشورة مقدمة الى جامعة القدس، ٢٠١٤، ص٥٣.

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp277-289

فيما يتعلق بتقويم هذا النظام الانتخابي، هناك بعض المزايا لهذا النظام، وفي الوقت نفسه هناك بعض العيوب وفق ما اشار اليه الباحثين في مجال النظم الانتخابية، فمن اهم مزاياه (1):

1. يعطي للناخبين فرصة ثانية لانتخاب مرشحهم المفضل.
2. يحفز على تفعيل الائتلافات والدعم المتبادل بين المرشحين.
3. يحد هذا النظام من مشكلة انقسام الاصوات كما هو في الحال في النظم التعددية الاغلبية.

أما عيوبه (2) فهي:

1. يحتاج جهود مضنية واموال كثيرة لادارته.
2. صعوبة تكوين اغلبية برلمانية.
3. تعرض الاقليات الى الظلم وقلة فرص الفوز.

بناءا على ماسبق يمكن القول، ان هذا النظام الانتخابي قد عالج الكثير من سلبيات نظام الاغلبية البسيطة، ومع ذلك فأن الكثير من المنتقدين لم يصلوا الى درجة قبول هذا النظام باعتبار نظاما مفضلا الى درجة كبيرة وملائمة لدول عديدة.

المطلب الثالث

نظام التمثيل النسبي

يقوم هذا النظام على أساس الأخذ بنظام الإنتخاب بالقائمة حيث لا يصلح للإنتخاب الفردي، ووفقا لنظام التمثيل النسبي توزع المقاعد المخصصة لكل دائرة انتخابية على القوائم المتنافسة وعلى أساس نسبة الأصوات التي صوتت لكل منها (3)، ولنظام التمثيل النسبي صورا عديدة في التطبيق من أهمها:

اولا: نظام التمثيل النسبي المغلق

وفقا لهذا الأسلوب فان ترتيب المرشحين على القائمة يكون ثابتا وحسب ما يعتمده الحزب الذي يقوم بتسمية القائمة، حيث لا يمكن للناخبين التعبير عن اية خيارات او تفضيل اي من المرشحين عن غيرهم او تعديل ترتيبهم. ان الوجه السلبي للقائمة المغلقة يتمثل في عدم قدرة الناخبين على تحديد من يمثلهم ضمن قائمة الحزب الذي يقومون بالاقتراع له. كما ان القوائم المغلقة تعتبر اقل قدرة للتفاعل مع المتغيرات المتسارعة في الجو العام (4).

هنالك مجموعة من العوامل تؤثر في نظام التمثيل النسبي المغلق، حيث يلعب حجم الدائرة الانتخابية ايضا اهمية كبرى في نتائج التمثيل النسبي وكذلك الاسلوب الذي تستخدمه الاحزاب لتشكيل القوائم الانتخابية وحجم ومضامين الاتفاقات بين الاحزاب، والامر كذلك يصدق على حدود التمثيل، فكلما ارتفع عدد المرشحين المطلوب انتخابهم من الدائرة الانتخابية قلت حدود التمثيل المطلوبة للتمثيل في مجلس النواب-الهيئة المنتخبة- وكلما كان النظام الانتخابي اكثر تناسبية زادت فرصة حصول احزاب الاقلية الصغيرة على تمثيل، اي ان نظام التمثيل النسبي تضمن تمثيلا معقولا للاقليات وتمثيلا مناسبا لكل قوة عددية منها الا ان البعض يصف النظام كونه صعب التطبيق ويثير الكثير من التعقيدات في التطبيق قد لا نجدها في انظمة انتخابية اخرى (5).

ثانيا: نظام التمثيل النسبي ذات القائمة المفتوحة وشبه المفتوحة

مفهوم القائمة المفتوحة او الحرة تعني ان هدف " هذا النظام عدم تقييد الناخب بقائمة انتخابية واحدة وبأسماء المرشحين الواردة فيها. بل يكون له الحرية في اختيار المرشحين من القوائم الانتخابية المتنافسة المغلقة حسب تفضيله لهم، اي يستطيع الناخب المزج بين مرشحي القوائم المختلفة وتكوين قائمة خاصة يمزج فيها من اسماء من يختارهم. وطريقة التصويت وفق هذا الاسلوب يمكن ان تكون عبر طريقين وهذا يعتمد على تصميم بطاقة الاقتراع وعلى مدى تفشي الامية بين الناخبين في الدولة، فلو تم تصميم بطاقة الاقتراع لتضمن اسماء جميع الكيانات مع اسماء مرشحي كل قائمة. فأن الناخب سيؤشر ازاء الاسماء التي ينوي التصويت لها من القوائم المختلفة ولكن يشترط ان لا يتعدى عدد التأشيرات على عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية (6).

---

(1) النظم الانتخابية، مرجع سابق.
(2) د.حميد حنون، مرجع سابق، ص٥٢.
(3) د.حميد حنون، الأنظمة السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، (د.ت)، ص 52.
(4) النظم الانتخابية، مرجع سابق.
(5) خضير ياسين الهاشمي: نظم الانتخاب واحتساب الاصوات واثرها في الانظمة الديمقراطية، دراسة تحليلية بين النص النظري والتطبيق العملي، العراق نموذجا، مجلة اهل البيت، ع ١٧، ص٢٩٥.
(6) سربست رشيد مصطفى، مرجع سابق.

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp277-289

يبدو واضحا ان القائمة المفتوحة توفر حرية كبيرة للناخب في اختيار المرشحين وهو غير مقيد بقائمة معينة، بحيث يمكن القول ان هذا النظام يولي اهتماما لمكانة المرشحين، بمعنى يكون هناك قرب واضح بين المرشح والناخبين كون ان الناخب له الامكانية في اختيار المرشح الذي يفضله.

بصورة عامة يتميز نظام التمثيل النسبي بالميزات التالية (1):

1. تترجم بأمانة الاصوات في مقاعد يتم الفوز بها وتبعد عن النتائج غير المستقرة وغير العادلة.
2. تؤدي الى النهوض بالاصوات القليلة الضائعة.
3. تؤدي الى تسهيل وصول احزاب الاقلية الى التمثيل.
4. تؤدي الى تشجيع الاحزاب على تقديم قوائم من المرشحين تتميز بالشمولية والتنوع الاجتماعي.
5. تعتبر نظاما اكثر ودا تجاه انتخاب النساء من نظم الاغلبية التعددية.
6. تؤدي هذا النظام الى زيادة فاعلية الحكومة. حيث هناك جدل دائر فيما يتعلق بالديمقراطيات الراسخة بأن الحكومات التي يجري انتخابها باساليب التمثيل النسبي، تتسم بفعالية اكبر من الحكومات التي يتم انتخابها عن طريق نظام الفائز الاول.

فيما يتعلق بعيوب نظام التمثيل النسبي، فقد تم توجيه عدة انتقادات لها اهمها (2):

1. يهدد باحداث اختناقات تشريعية في حكومات الائتلافات متعددة الاحزاب.
2. يتسبب في عدم استقرار الائتلاف الحكومي.
3. يؤدي الى تجزئة الاحزاب.
4. يسمح للاحزاب الصغيرة ان تبتز الاحزاب الكبيرة لتشكيل حكومات ائتلافية.

يتبين مما سبق ذكره ان نظام التمثيل النسبي يتميز بنقاط قوة كثيرة، ولكن بالرغم من ذلك من الصعب الادعاء بأن نظام انتخابي معين يصلح لكل دول، لأن هناك امور كثيرة وعوامل مختلفة تفرض نفسها عند إقرار النظام الانتخابي.

المطلب الرابع
النظم الانتخابية المختلطة والنظم الاخرى

في هذا المطلب سوف يتم تناول النظم الانتخابية المختلطة والنظم الانتخابية الاخرى، ويكون ذلك بشكل موجز، حيث لا يمكن تغطية انواع تلك النظم، وانما يتم عرض اهمها.

اولا: النظم الانتخابية المختلطة

وهي انظمة انتخابية مختلطة وتسمى بالانظمة شبه نسبية، وهي الانظمة التي تقع في منطقة وسط بين نظام التمثيل النسبي والاغلبية وتصنف الانظمة المختلطة عادة الى ثلاثة مجموعات كبرى، وهي: نظام الصوت غير القابل للتحويل، النظام المتوازي او المختلط ونظام الصوت المحدود (3).

تقوم نظم الانتخاب المختلط على اساس الاستفادة من ميزات كل من نظم الاغلبية ونظم التمثيل النسبي. وعليه، يتركب النظام المختلط من نظامين انتخابيين مختلفين عن بعضهما البعض ويعملان بشكل متوازي. ويتم الاقتراع بموجب النظامين من قبل نفس الناخبين حيث تجمع نتائج النظامين لانتخاب الممثلين في الهيئة التي يتم انتخابها. ويستخدم في ظل النظام المختلط احد نظم الاغلبية او احيانا احد النظم الاخرى، والذي عادة مايقوم استنادا الى دوائر انتخابية فردية، بالاضافة الى نظام القائمة النسبية (4).

أما نظام النسبية المختلطة، فهو نظام انتخابي يعمل على مزج نظام الاغلبية ونظام التمثيل النسبي عبر التوزيع النسبي الامثل للمقاعد، وبموجبه يتم انتخاب نسبة من مقاعد البرلمان بنظام الاغلبية، وغالبا من دوائر ذات مقعد واحد، في حين يتم انتخاب النسبة المتبقية من المقاعد بنظام قائمة التمثيل

(1) المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، مرجع سابق، ص٦٢-٦٣.

(2) د.طالب عوض: الانظمة الانتخابية المعاصرة واصلاح النظام الانتخابي في العالم العربي، في كرم خميس (محرر): الديمقراطية والانتخابات في العالم العربي (القاهرة: المنظمة العربية لحقوق الانسان، ٢٠١٤) ص١١٧.

(3) د.عصام نعمة اسماعيل، النظم الانتخابية، ط٢ (بيروت: مكتبة زين الحقوقية، ٢٠١١) ص٤٣٧.

(4) اندرو رينولدز وآخرون: اشكال النظم الانتخابية، ت:ايمن ايوب (د.م.ن: المؤسسة الدولية للديمقراطية، ٢٠١٠) ص١١٥.

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp277-289

النسبي. ولقد جاء هذا النظام للتعويض عن حدوث حالة عدم تناسب نتائج الانتخابات في الدوائر ذات المقعد الواحد (1).

يتم توزيع المقاعد النسبية في ظل هذا النظام للتعويض عن الخلل الحاصل في نسبة النتائج الخاصة بمقاعد الدوائر الانتخابية الفردية والمنتخبة بموجب احد نظم الاغلبية او احد نظم الاخرى التي يتركب منها النظام المختلط. وعلى سبيل المثال، فلو فاز حزب بما نسبته ١٠٪ من اصوات الناخبين على المستوى الوطني من اصوات القائمة النسبية، في الوقت الذي لم يحصل فيه على اية مقاعد (2).

يمكن القول ان هذا النظام يسمح بانتخاب نواب يمثلون المناطق الانتخابية التي تم انتخابهم لتمثيلها، وذلك في الدوائر الانتخابية التي تطبق احد انواع نظم الاغلبية (3).

ثانيا: النظم الانتخابية الاخرى

هناك مجموعة من النظم الانتخابية لا تندرج ضمن العوائل الثلاثة للنظم الانتخابية، سوف يتم تناولها هنا. منها نظام الصوت الواحد غير المتحول، انه نظام انتخابي يقوم فيه الناخبون بالتصويت لصالح مرشح واحد في دائرة انتخابية متعددة المقاعد، ويفوز بهذه المقاعد المرشحون الذين حصلوا على اكبر عدد من الاصوات، ومن ثم فأن الناخب وفي هذا النوع من الانتخابات يقوم بالتصويت لافراد وليس لاحزاب. ويكمن الفرق الجوهري بين هذا النظام ونظام الكتلة في ان الناخب في نظام الكتلة يتمتع بعدد من الاصوات يساوي عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية، في حين ان الناخب في نظام الصوت الواحد غير المتحول لو صوت واحد فقط. ويستخدم هذا النظام في انتخاب ١٢٥ مقعدا في برلمان تايوان (4).

المبحث الثاني

النظم الانتخابية المطبقة في قوانين الانتخابات وتعديلاته

استوجب تحول النظام السياسي في العراق بعد عام 2003 الى نظام نيابي ديمقراطي (5) استحداث المؤسسات الدستورية كالمؤسسة التشريعية والتنفيذية والقضائية، ولأن الديمقراطية النيابية تقتضي مشاركة الشعب في السلطة عن طريق اختيارهم لممثليهم في الملؤسسة التشريعية في انتخابات حرة ونزيهة، فكان لابد للمشرع العراقي من تنظيم قوانين تنظم العملية الانتخابية وتمكن الشعب العراقي من اختيار ممثليهم في مجلس النواب العراقي، سوف نتناول في هذا المبحث عرض ومناقشة الاطار القانوني لانتخابات مجلس النواب العراقي منذ عام ٢٠٠٣، حيث يتم عرض القوانين المنظمة للعملية الانتخابية، فمنذ ذلك الوقت ولحد الآن جرى سن وتعديل قوانين مختلفة لانتخابات مجلس النواب العراقي.

المطلب الاول

قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥

أجريت في العراق اربعة عمليات انتخابية لاختيار اعضاء مجلس النواب العراقي منذ عام ٢٠٠٦ ولغاية ٢٠١٨، وكل دورة انتخابية جرت وفق قانون انتخابي مختلف عن سابقه، اذ كانت اول انتخابات تشريعية في كانون الاول ٢٠٠٦ وفق قانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ (6).

فيما يتعلق بتوزيع الدوائر الانتخابية في القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥، فقد نصت المادة ١٥ من القانون على (7):

اولا: يتألف مجلس النواب من (٢٧٥) مقعدا، (٢٣٠) مقعدا منها توزع على الدوائر الانتخابية، و (٤٥) مقعدا تعويضيا.

ثانيا: تكون كل محافظة وفقا للحدود الادارية الرسمية دائرة انتخابية تختص بعدد من المقاعد يتناسب مع عدد الناخبين المسجلين في المحافظة حسب انتخابات ٣٠ كانون الثاني ٢٠٠٥، المعتمد على نظام البطاقة التموينية.

---

(1) مريوان عارف علي، مصدر سابق، ص٣٠.

(2) اندرو رينولدز وآخرون: اشكال النظم الانتخابية، ت:ايمن ايوب (د.م.ن: المؤسسة الدولية للديمقراطية، ٢٠١٠) ص١١٥.

(3) سربست رشيد مصطفى، مرجع سابق.

(4) مريوان عارف علي، مصدر سابق، ص٣٥.

(5) المادة (1) من الدستور العراقي لسنة 2005

(6) د. مصطفى ناجي: قانون انتخابات مجلس النواب لسنة ٢٠١٨، قراءة في ابرز التعديلات. انظر الرابط، تاريخ الزيارة، ٢٠٢٠/١/٢٢: http://parliament.iq/wp-/content/uploads/2019/03

(7) قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥، المادة (١٥).

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp277-289

من الواضح أن النظام الانتخابي وفق هذا القانون اعتمد على دوائر متعددة بناءاً على عدد المحافظات العراقية، وهي ثمانية عشرة محافظة، إضافة الى ذلك تبنى القانون الدائرة الواحدة على مستوى العراق، بذلك يمكن القول (ان القانون قد مزج بين مزايا الدائرة الواحدة والدوائر المتعددة، فالمقاعد الـ (٢٧٥) التي جرى توزيع (٢٣٠) منها على المحافظات لتحقيق التمثيل النسبي التقريبي، اما المقاعد الـ (٤٥) المتبقية فجرى احتسابها كدائرة انتخابية واحدة لتحقيق التمثيل النسبي الكامل) (1).

يعتبر فكرة المقاعد التعويضية جديدة على النظام الانتخابي العراقي، فهي تطبق لأول مرة ولم ينص عليها في الأمر رقم ٩٦ لسنة ٢٠٠٤ الذي جرى انتخابات الجمعية الوطنية بموجبها، وقد جاءت فكرة المقاعد التعويضية متزامنة مع تطبيق نظام الدوائر الانتخابية المتعددة، وذلك لضمان مشاركة جميع مكونات الشعب العراقي وتمثيلهم في مجلس النواب وخاصة الاقليات الدينية والقومية والتي لا تستطيع الوصول الى مجلس النواب كون افرادها منتشرون في محافظات متعددة بحكم مجموعة من العوامل الجغرافية والتاريخية والاجتماعية ككان الاقامة والعمل ومرافقة الزوج. وترى البعثة الدولية للانتخابات العراقية ان الهدف من توزيع (٤٥) مقعدا على مستوى العراق هو تقليص التفاوتات الناشئة عن اعتماد نظام التمثيل النسبي على مستوى المحافظات بواسطة القائمة المغلقة (2)، هنالك من وجه الانتقادات الى هذه الطريقة باعتبارها تصب في مصلحة الكتل الكبيرة (3).

عالجت المادة (١٦) من القانون توزيع المقاعد الانتخابية وفق نظام التمثيل النسبي، فقد نصت المادة على مايلي (4):

يتم توزيع المقاعد المخصصة للدوائر الانتخابية من خلال نظام التمثيل النسبي، ووفقا للاجراءات الآتية:

1. يقسم مجموع الاصوات الصحيحة في الدائرة على عدد المقاعد المخصصة لها للحصول على القاسم الانتخابي.
2. يقسم مجموع الاصوات التي حصل عليها كل كيان على القاسم الانتخابي لتحديد عدد المقاعد التي تخصص له.
3. توزع المقاعد المتبقية باعتماد طريقة الباقي الاقوى.

اما توزيع المقاعد التعويضية فقد عالجه المادة (١٧) من القانون اذ نصت على (5):

1. يقسم مجموع الاصوات الصحيحة في العراق على عدد مقاعد مجلس النواب للحصول على المعدل الوطني.
2. يقسم مجموع الاصوات التي حصل عليها كل كيان على المعدل الوطني لتحديد عدد المقاعد التي تخصص له.
3. يبدأ توزيع المقاعد التعويضية على الكيانات التي لم تحصل على تمثيل في الدوائر الانتخابية بشرط حصولها على المعدل الوطني.
4. توزع المقاعد المتبقية على الكيانات الممثلة في الدوائر الانتخابية بنسبة عدد اصواتها من مجموع الاصوات.

فيما يتعلق بتوزيع المقاعد على المرشحين فقد تبنى القانون طريقتين، فبالنسبة لمقاعد التمثيل النسبي فقد نصت المادة (١٢) على أنه (توزع المقاعد المخصصة لكل قائمة على المرشحين طبقا لترتيب الاسماء الوارد فيها) (6).

بناءاً على نص المادة ١٢ يبدو واضحا ان النظام الانتخابي المطبق، نظام التمثيل النسبي ذات القائمة المغلقة، اذ لا يجوز للكيان السياسي تغيير التسلسل الوارد في قائمة مرشحيه.

اما فيما يتعلق بتوزيع المقاعد التعويضية بالنسبة للكيان السياسي فقد نصت المادة ١٨ من القانون على تقدم الكتل السياسية قوائم بمرشحيها لشغل المقاعد التعويضية (7).

يبدو واضحا ان طريقة توزيع المقاعد التعويضية لم تعطي أهمية لرأي الناخبين حيث ان الناخب لا يعرف اصلا من الذي انتخبه، اما طريقة توزيع مقاعد التمثيل النسبي النسبي فقد تعرضت الى النقد ايضا، اذ (الى جانب مساوئ اخرى سجلت على هذا القانون من ضمنها التصويت بطريقة نظام القائمة المغلقة وما يشوبها من جهل تام من قبل الناخبين بالمرشحين اي بمعنى ان التصويت يكون لصالح القوائم وليس للبرامج والكفاءة. كما ادى تشريع هذه الآلية في هذا القانون الى ترسيخ الاصطفافات الطائفية والعرقية وفسح المجال امام الهدر المالي والفساد الاداري عبر ما نجم من عملية المحاصصة بين الكتل المكوناتية الحزبية) (8).

ويرى البعض ان هذا القانون (يؤدي الى تكاثر التنظيمات الحزبية وزيادة تمحورها حول قيادتها، والتي تتجه غالبا الى خلق التحالفات فيما بينها لتقوية مركزها وتشكيل قوة ضاغطة لأجل تحقيق مصالحها، مما قد يفقد البرلمان دوره الاساسي من كونه يمثل المصالح الشعبية الى مجرد اداة تستعمل لصالح رؤساء الكتل

(1) مريوان عارف علي، مرجع سابق، ص١١٠.
(2) المصدر نفسه، ص١١٠.
(3) انظر د. اسعد كامل شبيب: اصلاح النظام الانتخابي في العراق، مجلة الكوفة للعلوم السياسية والقانونية، مج١، ع٣٢، ٢١٧، ص٩٥.
(4) قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥، المادة (١٦).
(5) قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥، المادة (١٧).
(6) قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥، المادة (١٢).
(7) قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥، المادة (١٨).
(8) د. اسعد كاظم شبيب، مصدر سابق، ص٩٥.

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp277-289

الحزبية وهذا ينعكس بدوره على بناء الحكومة وفاعليتها، اذ تستند الحكومة في ظل هذا النظام على اكثرية متحالفة ضعيفة البنيان وينعدم فيها الانسجام، وهذا ما يؤدي الى زعزعة الاستقرار السياسي داخل الدولة) (1).

ونظرا لهذه الإنتقادات وغيرها توصلت القوى السياسية الى ضرورة تعديل القانون المذكور لذلك فقد جرت انتخابات مجلس النواب سنة ٢٠١٠ على اساس القانون المعدل رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩.

المطلب الثاني

قانون التعديل رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩

ان القانون الجديد المعدل غير كثيرا من ملامح النظام الانتخابي السابق، فقد نصت المادة ٣ من القانون على (2):

اولا: يكون الترشيح بطريقة القائمة المفتوحة ولا يقل عدد المرشحين فيها عن ثلاثة ولا يزيد على ضعف المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية ويحق للناخب التصويت على القائمة او احد المرشحين فيها و يجوز الترشيح الفردي.

ثانيا: تجمع الاصوات الصحيحة التي حصلت عليها القائمة في الدائرة الانتخابية وتقسم على القاسم الانتخابي لتحديد عدد المقاعد المخصصة لتلك القائمة.

ثالثا: توزع المقاعد باعادة ترتيب تسلسل المرشحين استنادا الى عدد الاصوات التي حصل عليها كل منهم ويكون الفائز الاول من يحصل على اعلى الاصوات وهكذا بالنسبة لبقية المرشحين على ان لا تقل نسبة النساء عن ربع الفائزين وفي حالة تعادل اصوات المرشحين في القائمة الواحدة يتم اللجوء الى القرعة.

رابعا: تمنح المقاعد الشاغرة للقوائم التي حصلت على عدد من المقاعد بحسب نسبة ما حصلت عليه من الاصوات.

يبدو واضحا ان المشرع تبنى في هذا القانون نظام التمثيل النسبي شبه المفتوح، اذ سمح للناخب الاختيار بين المرشحين من ضمن القائمة وبالتالي لم يعد نظام التمثيل النسبي ذات القائمة المغلقة موجودا (3).

ان الشئ الجديد في هذا القانون انه ذهب الى جواز الترشيح الفردي ولم يقصر عملية الترشيح على القوائم الحزبية، وهذا مانصت عليه الفقرة الاولى من المادة الثالثة من القانون الذي نص على جواز االترشيح الفردي (4).

فيما يتعلق بتوزيع المقاعد وفق هذا القانون فقد اصدرت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات نظام رقم (٢١) لسنة ٢٠١٠ والخاص بتوزيع المقاعد، ومرت آلية توزيع المقاعد العامة على المحافظات بأربعة مراحل، في المرحلة الاولى يخرج القاسم الانتخابي الناتج من خلال تقسيم مجموع الاصوات الصحيحة المدلى بها في الدائرة الانتخابية لجميع الكيانات السياسية مطروحا منها الاصوات الصحيحة التي تم الادلاء بها للمكونات على عدد المقاعد العامة المخصصة لتلك الدائرة، وبعد ذلك يتم استبعاد الكيان السياسي الذي يقل مجموع اصواته الصحيحة عن القاسم الانتخابي ويعد من الكيانات المستبعدة، وفي المرحلة الثانية نقوم بتحديد عدد المقاعد لكل كيان سياسي فائز خلال تقسيم العدد الكلي للاصوات الصحيحة الحاصل عليها في الدائرة الانتخابية على القاسم الانتخابي، فيخصص لكل كيان عدد من المقاعد مساو للعدد الصحيح الناتج عن القسمة لكل قائمة، وفي حال وجود مقاعد متبقية فأنها تعد مقاعد شاغرة، وفي المرحلة الثالثة يتم توزيع المقاعد الشاغرة وذلك بعد احتساب نسبة كل قائمة فائزة غير مستفيدة من المقاعد الشاغرة من خلال قسمة مجموع اصوات الكيانات الفائزة في الدائرة مضروبا في عدد المقاعد الشاغرة، ويمنح القائمة عددا من المقاعد مساو للعدد الصحيح دون الكسر العشري من ناتج القسمة، وفي حالة بقاء مقاعد شاغرة اخرى تمنح للقائمة التي لديها اكبر كسر عشري وفق الطريقة الحسابية المذكورة اعلاه، وفي حالة اذا تساوت قائمتان في العدد الصحيح والكسر العشري تجري القرعة بينها لمعرفة الفائز بالمقعد الشاغر. والمرحلة الرابعة يتعلق بتوزيع المقاعد على المرشحين، اذ يتم اعادة ترتيب اسماء المرشحين داخل القائمة المفتوحة استنادا الى عدد الاصوات التي حصل عليها كل مرشح من الاعلى الى الادنى، ويكون الفائز الاول من يحصل على اعلى الاصوات وهكذا بالنسبة لبقية المرشحين، على ان لا تقل نسبة مقاعد النساء عن ربع الفائزين واذا تساوى مرشحان او اكثر في القائمة الواحدة يتم اللجوء حينئذ الى القرعة (5).

---

(1) د.منى جليل عواد: النظم الانتخابية البرلمانية المعتمدة في العراق بعد عام ٢٠٠٣، مجلة الآداب الفراهيدي، ع١٩، آذار ٢٠١٤، ص٤١٦.

(2) قانون تعديل قانون الانتخاب رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٠، المادة (٣).

(3) انظر: روافد محمد علي طيار: التنظيم القانوني لانتخاب اعضاء مجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٠، دراسة في قانون انتخابات العراقي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ المعدل والانظمة الانتخابية، مجلة اهل البيت، ع١٦، كانون الثاني ٢٠١٦، ص١٤٣.

(4) انظر الفقرة الاولى من المادة الثالثة من قانون رقم ٢٦ قانون تعديل قانون الانتخاب رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥.

(5) نظام توزيع المقاعد لانتخابات مجلس النواب رقم ٢١ لسنة ٢٠١٠، القسم الثالث، الفقرة الاولى، والاقتباس من مريوان عارف علي، مرجع سابق، ص١١٤-١١٥.

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp277-289

ان القانون المعدل الذي تم بموجبه انتخابات مجلس النواب لعام ٢٠١٠ فيه جوانب ايجابية وجوانب سلبية في نفس الوقت، فيما يتعلق بالجانب الايجابي يمكن القول انه (يمكن الناخب العراقي من التصويت لمرشح واحد في القائمة او الكتلة من دون مراعاة للترتيب الذي وضعه الكيان السياسي، وهنا تظهر ارادة الناخبين في اعادة ترتيب المرشحين وفقا للأصوات التي يحصلون عليها. وايضا يجبر هذا النظام الكيانات السياسية على ترشيح النخب والكفاءات وقادة الرأي ممن لهم تأثير في جذب الناخب والاعتماد على هذه المعايير اكثر من معيار الانتماء والولاء الحزبي، اضافة الى ذلك انه يحفظ قدرا كبيرا من النسبية التي قد تفوتها الدوائر الاحادية التمثيل، وانه اكثر سهولة للناخب من نظام القائمة المفتوحة بالمطلق، بالنسبة للوقت وطبيعة التصويت، ويسمح للناخب العراقي بازاحة مرشحين خارج السلطة بسبب عدم نجاحهم في تمثيلهم او أي سبب آخر) (1).

اما الذين انتقدوا القانون فذهبوا الى القول ان هذا النظام ليس النظام المفتوح بل هو المزج بين القائمة المغلقة والقائمة المفتوحة، أي القائمة المفتوحة جزئيا المغلقة جزئيا أو المفتوحة المقيدة، اضافة الى ان العمليات الحسابية تكون اكثر تعقيدا في ظل هذا النظام مما هو عليه الحال في القائمة المغلقة، ويصعب تطبيق كوتا النساء، وفضلا عما تقدم فأن نوعية الناخبين للتعريف بآلية التصويت على القائمة المفتوحة نسبيا يتطلب حملة اعلامية واسعة ويستوجب تخصيص اموال كافية لتلك الحملة اكثر مما تحتاجه القائمة المغلقة (2).

المطلب الثالث

قانون رقم (٤٥) لسنة 2013 وتعديلاته

وجهت إنتقادات واسعة للقانون رقم (26) لسنة 2009 لذلك فأن المشرع وبناءا على رغبة الاحزاب السياسية لجأ الى تشريع قانون جديد لانتخابات مجلس النواب لعام 2014.

صادقت رئاسة جمهورية العراق على قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ استنادا الى احكام البند (ثالثا)،من المادة (٧٣) من الدستور، واصدر بقرارها رقم ٤٣ في ٢٠١٣/١١/٢٥.

ان اهم المبادئ الاساسية لقانون انتخابات رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ هي (3):

اولا: يتكون مجلس النواب من (٣٢٨) مقعدا، يتم توزيع (٣٢٠) على المحافظات وفقا لحدودها الادارية وفقا للجدول المرفق بالقانون وتكون (٨) ثمانية مقاعد منها حصة (كوتا) للمكونات.

ثانيا: تمنح المكونات التالية حصة (كوتا) تحتسب من المقاعد المخصصة على ان لا يؤثر ذلك على نسبتهم في حالة مشاركتهم في القوائم الوطنية وكما يأتي:

أ. المكون المسيحي ٥ مقاعد توزع على محافظات (بغداد، ونينوى وكركوك ودهوك واربيل).

ب. المكون الايزيدي مقعد واحد في محافظة بغداد.

ج. المكون الشبكي مقعد واحد في محافظة نينوى.

د. تكون المقاعد المخصصة من الكوتا للمسيحيين والصابئيين المندائيين ضمن دائرة انتخابية واحدة.

اما فيما يتعلق بطريقة الترشيح للانتخابات والنظام الانتخابي، فقد نصت المادة ١٢ من القانون على (4): يكون الترشيح بطريقة القائمة المفتوحة ولا يقل عدد المرشحين فيها عن ثلاثة ويحق للناخب التصويت للقائمة او القائمة واحد المرشحين فيها ويجوز الترشيح الفردي.

يبدو واضحا ان طبيعة النظام الانتخابي هو التمثيل النسبي شبه المفتوح، اي نفس طريقة انتخابات مجلس النواب لسنة ٢٠١٠. وواضح من النص انه يجوز الترشيح الفردي. الشئ الجديد الذي اتى به القانون هو طريقة توزيع المقاعد الانتخابية، حيث تختلف كثيرا عن الطريقة السابقة، اذ نصت المادة ١٤ من القانون على (5):

يتم توزيع المقاعد على القوائم المتنافسة وفقاً لنظام سانت ليغو المعدل وكما يلي

أولا: تقسم الاصوات الصحيحة للقوائم المتنافسة على الاعداد التسلسلية (1،3،5،7،9،6.... الخ) وبعدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية

ثانيا: يراعى في ذلك ضمان حصول المرأة على (25%) على الاقل من عدد المقاعد .

(1) مريوان عارف علي، مرجع سابق، ص١١٤.

(2) المصدر نفسه، ص١١٤.

(3) د.منى جلال عواد، مرجع سابق، ص٤٢١-٤٢٢.

(4) المادة (١٢) من قانون انتخابات مجلس النواب رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣

(5) المادة (١٤) من قانون انتخابات مجلس النواب رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣.

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp277-289

ثالثا: توزع المقاعد داخل القائمة باعادة ترتيب تسلسل المرشحين استنادا على عدد الاصوات التي حصل عليها كلا منهم، ويكون الفائز الاول من يحصل على اعلى الاصوات وهكذا بالنسبة لبقية المرشحين

رابعا: في حالة تساوي اصوات المرشحين لنيل المقعد الاخير يتم اللجوء الى القرعة بحضور المرشحين او ممثلي الكتل المعنية.

يلاحظ هنا ان طريقة توزيع المقاعد شهد تحولا واضحا في هذا القانون، اذ تم تبني طريقة سانت ليغو التي هي طريقة جديدة في الانتخابات في العراق.

اذ ان القانون تبنى (لاول مرة في انتخابات مجلس النواب طريقة سانت ليغو المعدلة في توزيع المقاعد بينا القوائم الفائزة بدلا من طريقة القاسم الانتخابي الذي كان معمولا بها في الانتخابات النيابية السابقة) (1).

من الضروري توضيح طريقة سانت ليغو في توزيع المقاعد النيابية. اذ يمكن القول ان طريقة (2)

(سانت ليغو (Sante Lague) هو نظام لاحتساب الأصوات ابتكر في السويد سنة 1910 للتقليل من العيوب الناتجة عن عدم التماثل بين عدد الأصوات المعبر عنها وعدد المقاعد المتحصل عليها. هذا العيب الذي تستفيد منه الأحزاب الكبيرة على حساب الصغيرة منها، وقد طبقت هذه الطريقة في صورتها الاولى في النرويج والسويد عام 1951، اذ تستعمل الاعداد الفردية 1، 3، 5، 7 كمقسوم عليها.

ولتطبيق هذه الطريقة على نتائج مجموعة من الكيانات المشاركة في انتخابات دائرة عدد مقاعدها افتراضاً 6 مقاعد، تقسم الأصوات الصحيحة لكل كيان على الأرقام الفردية (...9,7,5,3,1 بعدد مقاعد الدائرة الانتخابية.

التعديل العراقي على "سانت ليغو" رفع القاسم من 1.4 إلى 1.6 وذلك – كما يعتقد محللون وخبراء - بهدف حرمان القوائم الصغرى من عدد أكبر من المقاعد لتكون هذه المقاعد من نصيب القوائم الكبرى، وهذا يعكس عقلية الساسة العراقيين في الكتل الكبرى والذين حاولوا جاهدين منع تطبيق طريقة سانت ليغو والاستمرار بالطريقة اللصوصية القديمة وحين فشلوا فرضوا شرط رفع العامل القاسم قليلا لتصعيب وصول القوائم الصغيرة الى البرلمان وحصولها على مقاعد تستحقها.

وقد تم انتقاد التراجع الحاصل في كيفية التعامل مع معادلة سانت ليغو اذ تم تبني سانت ليغو المعدل الذي يصب في مصلحة الاحزاب الكبيرة، حيث تم تبني تقسيم الاصوات على (١,٦) بدلا من (١,٤) (3).

تعديلات قانون رقم ٤٥لسنة 2013

اعتمد العراق في آخر انتخابات برلمانية في ١٢آيار ٢٠١٨ قانون انتخابات مجلس النواب رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ المعدل على اساس نظام التمثيل النسبي وطريقة سانت ليغو المعدلة (١,٧) في توزيع المقاعد، وسبق لمجلس النواب ان اقر التعديل الاول بالقانون رقم (١) لسنة ٢٠١٨ في ٢٠١٨/١/٢٤، والتعديل الثاني بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٨ بتاريخ ٢٠١٨/٢/٢٨ (4). اذا فالتعديل الاساسي شمل آلية تعديل المعادلة الانتخابية لحساب توزيع المقاعد، حيث يتم القسمة على (٧,١) بدلا من (٦,١) (5).

ما سبق عرضه يرتبط بالتعديل الاول على القانون رقم ٤٥ لسنة 2013 اما ما يتعلق بالتعديل الثاني، فأنها تشمل بصورة خاصة الغاء الفرز الالكتروني الذي تم اقراره في التعديل الاول. ان اهم التعديلات الثانية للقانون هي (6):

الغيت المادة -١- الفقرة (٣) من البند رابعا، المادة (٧) من قانون التعديل الاول الذي كان ينص على: يكون التصويت الكترونيا في جميع المناطق. واستبدل بالنص الآتي: تتخذ المفوضية الاجراءات اللازمة لفتح مراكز انتخابية كافية لتيسير العملية الانتخابية. ومع ان المشرع عالج اصدار قانون التعديل الاول عندما نص على اجراء التصويت الالكتروني، واراد في ذات الوقت ان يضيف صيغة عامة دون ان يدخل في التفاصيل، في حين ابقى على الفقرات الاربع الواردة في نفس هذا البند الذي اضيف الى التعديل الاول والذي لم يكن قانون رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ قد تضمنها لدى اول تشريع له عام ٢٠١٣.

يمكن القول ان النظام الانتخابي المطبق في العراق والمتمثل في نظام التمثيل النسبي، قد اعطت الاولوية للمعايير التي تضمن تحقيق تمثيل التكوين المجتمعي بكافة اطيافه، ومساهمة النظام الانتخابي في الحد من الصراعات بدلا من تفاقمها، وتحفيز قيام الاحزاب السياسية بكثرة، مما ادى الى صعوبة قيام اغلبية برلمانية لحزب او عدد معين من الاحزاب السياسية ومثلت الوعاء الذي تتشكل فيه الحكومات الائتلافية او التوافقية التي تتسم بعدم الاستقرار

(1) مريوان عارف علي، مرجع سابق، ص ١١٧.

(2)علاء اللامي: مامعنى سانت ليغو-وكيف تطبق في الانتخابات العراقية. انظر الرابط: تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١/١١
http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=409260&r=0

(3) انظر: د.منى جلال عواد، مرجع سابق، ص٤٢٤.

(4) د. مصطفى ناجي، مرجع سابق.

(5) لمزيد من التفاصيل انظر: مريوان عارف علي، مرجع سابق، ص ١١٨-١١٩.

(6) د. مصطفى ناجي، مرجع سابق، ص٣.

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp277-289

والكفاءة، وفي المقابل لم يفلح النظام النظام الانتخابي في تحقيق مجموعة اخرى من المعايير الضرورية، منها بساطة النظام الانتخابي ووضعه سواء للناخب او الاحزاب السياسية او مفوضية الانتخابات، وكذلك عدم قدرة النظام الانتخابي اخضاع الحكومات للمساءلة وعدم تحقيق المعيار المتعلق بتمكين الحكومات من التمتع بالاستقرار والكفاءة، وكذلك عدم قدرته على تحفيز المعارضة التشريعية والرقابية المؤثرة، وادى الى تشرذم الاحزاب السياسية بدلا من تحقيق المعيار الخاص بتشجيع النظام الانتخابي بعدم قدرته على تحقيق المعيار الذي يعطي تأثيرا وقدرة للناخبين في محاسبة ومساءلة النواب حينما لا يوفون بوعودهم (1).

يمكن القول ان القوانين الانتخابية في العراق شهدت تعديلات متعددة نظرا للانتقادات الموجهة اليها، لذلك فأن المشرع وبناءا على رغبة الاحزاب السياسية لجأت الى تشريع قوانين متعددة لانتخابات مجلس النواب العراقي، وبذلك يمكن القول ان النظام الانتخابي في العراق لم يشهد استقرارا من الناحية القانونية.

الخاتمة

بعد تناول الموضوع وعرض وتحليل اهم النظم الانتخابية والقوانين المطبقة لتنظيم الانتخابات في العراق، توصلت الدراسة الى النتائج التالية:

1. تعد الانتخابات الوسيلة الديمقراطية الوحيدة لإسناد السلطة لذلك ابتكرت الدول الديمقراطية لحد الآن أنظمة انتخابية متعددة لتنظيم العملية الانتخابية بما يحقق مبدأ المشاركة السياسية وبالتالي الإستقرار السياسي في الدولة.
2. من أهم النظم الانتخابية المعمول بها من قبل الدول هي: نظام الإنتخاب المباشر وغير المباشر والذي يخص طريقة انتخاب هيئة الناخبين للمرشحين، ونظام الإنتخاب الفردي ونظام الإنتخاب بالقائمة والذي يخص طريقة ترشيح المرشحين، ونظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي والذي يخص طريقة فرز الأصوات وتوزيع المقاعد النيابية.
3. لم يشهد العراق استقرار انتخابيا من حيث تبني نوع معين من النظم الانتخابية فقد جرت تعديلات عديدة في القوانين المنظمة لانتخابات مجلس النواب بحيث لم يجري انتخابين متكررين في ظل قانون واحد دون تعديله، بسبب الإنتقادات الموجهة لها من قبل الأحزاب السياسية، ومحاولة الكتل النيابية الكبيرة ومن خلال سيطرتها على مجلس النواب العراقي تشريع قوانين تحد من فوز الكتل والأحزاب الصغيرة.
4. تبني نظام التمثيل النسبي سادت الفترة من عام ٢٠٠٣ حتى عام ٢٠١٨، ولم يكن هناك خلاف كبير حول تبني نظام التمثيل النسبي، لكن الخلاف تركزت حول تبني اية نوع من نظم التمثيل النسبي.
5. ان النظام الانتخابي المطبق في العراق والمتمثل في نظام التمثيل النسبي قد حفز قيام الاحزاب السياسية بكثرة، مما أدى الى صعوبة قيام أغلبية برلمانية لحزب او عدد معين من الاحزاب السياسية ومثلت الوعاء الذي تتشكل فيه الحكومات الائتلافية او التوافقية التي تتسم بعدم الاستقرار والكفاءة.
6. اتسمت الأنظمة الانتخابية المطبقة في العراق بالتعقيد بالنسبة للأفراد والأحزاب السياسية والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات.

قائمة المراجع

اولا: الكتب باللغة العربية

1. اندرو رينولدز وآخرون: اشكال النظم الانتخابية، ت:ايمن ايوب (د.م.ن: المؤسسة الدولية للديمقراطية، ٢٠١٠).
2. د.حميد حنون خالد: مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق (بغداد: مكتبة السنهوري، ٢٠١٣).
3. د.حميد حنون خالد: الانظمة السياسية (بغداد: دار العاتك، د.ن،ن)
4. سرهەنگ حميد البرزنجي:الانظمة الانتخابية (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٥).
5. د.طالب عوض: الانظمة الانتخابية المعاصرة واصلاح النظام الانتخابي في العالم العربي، في كرم خميس (محرر): الديمقراطية والانتخابات في العالم العربي (القاهرة: المنظمة العربية لحقوق الانسان، ٢٠١٤).
6. د.عصام نعمة اسماعيل، النظم الانتخابية، ط٢ (بيروت: مكتبة زين الحقوقية، ٢٠١١).
7. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات: اشكال النظم الانتخابية (بيروت: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات،)

(1) مريوان عارف علي، مرجع سابق، ص١٢٠.

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp277-289

ثانيا: الدوريات

8. خضير ياسين الهاشمي: نظم الانتخاب واحتساب الاصوات واثرها في الانظمة الديمقراطية، دراسة تحليلية بين النص النظري والتطبيق العملي، العراق نموذجا، مجلة اهل البيت، ع ١٧، ٢٠١٦.
9. د. اسعد كامل شبيب: اصلاح النظام الانتخابي في العراق، مجلة الكوفة للعلوم السياسية والقانونية، مج١، ع٣٢، ٢٠١٧.
10. روافد محمد علي طيار: التنظيم القانوني لانتخاب اعضاء مجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٠، دراسة في قانون الانتخابات العراقي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ المعدل والانظمة الانتخابية، مجلة اهل البيت، ع١٦، كانون الثاني ٢٠١٦.
11. د.منى جليل عواد: النظم الانتخابية البرلمانية المعتمدة في العراق بعد عام ٢٠٠٣، مجلة الآداب الفراهيدي، ع١٩، آذار ٢٠١٤.

ثالثا: رسائل الماجستير

12. مريوان عارف علي: النظام الانتخابي الملائم في العراق، رسالة ماجستير غير منشورة مقدمة الى مجلس كلية القانون والسياسة بجامعة السليمانية، ٢٠١٩.
13. نبيل سلامة سليم عسراوى: النظم الانتخابية واثرها على حقوق و حريات الافراد، رسالة ماجستير غير منشورة مقدمة الى جامعة القدس، ٢٠١٤.

رابعا: القوانين

14. قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥.
15. قانون انتخابات مجلس النواب رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣.
16. قانون تعديل قانون الانتخابات رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩.

خامسا: الوثائق

17. الاعلان العالمي لحقوق الانسان، المادة (٢١).

سادسا: شبكة الانترنيت

18. ريتشارد چامبرز: المعايير الدولية للانتخابات في منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا، تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١/٦ https://www.ndi.org/sites/default/files/international_standards_MENA.pdf
19. سربست رشيد مصطفى: انواع النظم الانتخابية والعراق نموذجا، دراسة تحليلية، تاريخ الزيارة. ٢٠٢٠/١/١١،الرابط: http://www.parliament.gov.sy/SD08/msf/1435499277_.pdf
20. https://www.britannica.com/topic/election-political-science .
21. النظم الانتخابية تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١/١١، انظر الرابط http://aceproject.org/ace-ar/topics/es/
22. د. مصطفى ناجي: قانون انتخابات مجلس النواب لسنة ٢٠١٨، قراءة في ابرز التعديلات، تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١/٢٢ الرابط: http://parliament.iq/wp-content/uploads/2019/03

doi.org/10.21928/uhdicdial.pp277-289