

## الفريق الدولي لدعم الإنتخابات – ورقة عمل 1: القانون الانتخابي والوسائل الانتخابية

1. إن المصادقة على قانون السلطات الإقليمية قد مهدت الطريق أمام المناقشات حول وضع مسودة القانون الانتخابي لانتخابات المجالس الإقليمية، المحلية (المحافظات) والفرعية (النواحي) -sub- district. حسب الإجراءات الحالية، يتم اقتراح مسودة أولية من قبل الحكومة – أي يقوم مكتب رئيس الحكومة بإعداد مسودة، يراجعها ويوافق عليها مجلس الوزراء، ثم تنتقل إلى مجلس النواب لمناقشتها والمصادقة عليها لاحقاً. لكن من المعروف أن خلال التقدم في الإعداد للمناقشات حول القانون الانتخابي، تكون مختلف الكيانات السياسية في طور الإعداد لمسودة خاصة بها.
2. يحدد الإطار القانوني للانتخابات قواعد التنافس الانتخابي ويعكس الإتفاقات السياسية الأساسية التي تم التوصل إليها فيما بين الأفرقاء المعنيين. إن الإعداد لمسودة قانون هو ممارسة قانونية/تقنية. لذا من المهم أن يأخذ القانون الإتفاقات السياسية في الاعتبار. حالياً لا يوجد مناقشة واضحة بين الكيانات السياسية المختلفة حول المسائل الرئيسية التي يجب على القانون الانتخابي أن يتعاطى معها. بسبب عدم وجود إجماع سياسي، على الأرجح أن تطول المناقشات حول مسودة القانون حيث سيتم تحليل ودراسة مسودات الوثائق بدقة متناهية من دون الأخذ في عين الاعتبار المسائل الانتخابية الأساسية التي ينبغي حلها أيضاً. تخلق هذه المسألة بعض القلق إذ أن الوقت يمر وقد لا يكون في الإمكان التقيد بالجدول الزمني للانتخابات. لقد تقدمت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات قدر المستطاع في الإعداد لتحديث سجل الناخبين، لكن من دون إتفاق سياسي حول المسائل الرئيسية التي يجب التعاطي معها من خلال القانون الانتخابي، لا يمكن التقدم أكثر مما تم التوصل إليه الآن – ومن دون قانون يصعب الإلتزام بالجدول الزمني الانتخابي المتفق عليه.
3. هذه مرحلة مفصلية حساسة جداً: إن لم يتم التوصل إلى إجماع سياسي حول المسائل الانتخابية الأساسية، سيكون من الصعب التوصل إلى قانون انتخابي. من دون قانون انتخابي متوافق عليه في الوقت المناسب، لن يكون باستطاعة المفوضية المتابعة في الإستعدادات الانتخابية. ضمن هذا السياق، من المفيد تحديد المسائل الرئيسية التي تتطلب إتفاقيات سياسية فيما بين الأحزاب الرئيسية، لكي تشكل أساساً يمكن الارتكاز إليه لمسودة القانون. هذه المسائل الرئيسية تعرف بـ "المسائل الانتخابية الرئيسية".
4. إن مناقشة مسودة قانون شاملة بدل التركيز على وسائل أساسية محددة للانتخابات يؤدي إلى حجب المسائل الأساسية ويزيد بعضاً من التفاصيل غير الهامة إلى المحادثات، ما يعقد المناقشات ويسبب ترتيب الأولويات. ومن الجهة المقابلة، ما أن يتم التوصل إلى إجماع حول الوسائل الرئيسية، يمكن إصدار مسودة قانون بسرعة نسبياً. هذا كان الإجراء المتبع، بمساعدة الأمم المتحدة، للقوانين الانتخابية عام 2004.
5. هناك ثلاثة مسائل رئيسية مترابطة فيما بينها ينبغي التوافق عليها من أجل هذه الانتخابات: (أ) النظام الانتخابي؛ (ب) تأهل الناخبين والمتنافسين؛ و (ج) التمثيل النسائي وتمثيل الأقليات. بعض التفاصيل ضمن هذه المسائل قد تتضمن ما يلي:

- أ. النظام الانتخابي: الصيغة الانتخابية، قاعدة التمثيل، وبنية/تركيبية ورقة الاقتراع؛  
ب. تأهل الناخبين والمتنافسين: بما في ذلك متطلبات الإقامة ومسألة الناخبين داخل البلاد؛  
ج. التمثيل النسائي وتمثيل الأقليات: آليات ضمان مشاركة النساء والأقليات ضمن أنظمة متعددة، مقاعد محجوزة، الخ...

6. النظام الانتخابي: تشير عبارة "النظام الانتخابي" إلى كيفية اختيار القيايين والممثلين. لدى النظام الانتخابي أجزاء متعددة، ولكن الأهم فيما بينها هو طريقة ترجمة الأصوات إلى مقاعد أو نتائج ("الصيغة الانتخابية")، تقسيم المواطنين إلى مجموعات لتمثيلها ("قاعدة التمثيل" أو الدوائر الانتخابية)، وتركيبية ورقة الاقتراع (المرشعون مقابل الأحزاب، قائمة مغلقة، مفتوحة، أو حرة، عدد خيارات الناخبين، الخ...)

7. الصيغة الانتخابية: "الصيغة الانتخابية" تأخذ النتائج المحددة من ناحية عدد الأصوات وتحولها إلى عدد محدد من المقاعد. هناك وسيلتان أساسيتان للقيام بذلك: من خلال "الاجلبية" (المرشح أو الحزب الذي يفوز بمعظم الأصوات يفوز بكافة المقاعد الموجودة)، أو "النسبية" (الأحزاب تفوز بالمقاعد بنسبة عدد الأصوات التي فازت بها). هناك أيضا عدة أشكال من كل أسلوب، بما في ذلك أنظمة ("الأنظمة المختلطة") تجمع بين الانتخاب الاغلبية والانتخاب النسبي.

8. قاعدة التمثيل: إن " قاعدة التمثيل " تؤسس لكيفية تمثيل المواطنين – إن من ناحية مكان إقامتهم (الدائرة، مع التعاطي مع كافة مجموعات الدائرة بالتساوي) أو التصنيف الذي يحدد هم (مجموعة محددة من الناس، بغض النظر عن مكان إقامتهم). إن الدائرة الانتخابية هي منطقة جغرافية يتم انتخاب الممثلين السياسيين منها. الدوائر يمكن أن يكون فيها ممثل واحد أو عدة ممثلين، حسب النظام الذي يتم اختياره وحجم الدائرة.

9. تركيبية ورقة الاقتراع: تحدد تركيبية ورقة الاقتراع – ضمن النظام الذي تم اختياره - ما إذا: أ) كان الناخب يقترح لمرشح، لعدة مرشحين، أو لحزب، وما إذا ب) كان الناخب يقوم بخيار واحد أو يحق له القيام بعدة خيارات. كما تحدد قرارات تركيبية ورقة الاقتراع ما إذا كان نظام القائمة سيستخدم القائمة "المغلقة" أو "القائمة المفتوحة". ضمن انتخابات قوائم الأحزاب، يقدم كل حزب قائمة من المرشحين، تشمل إجمالاً عدد من الأسماء يوازي عدد المقاعد التي يجب ملؤها. يقترح الناخبون لحزب، وتقسّم المقاعد فيما بين الأحزاب التي تفوز بعدد من الأصوات يفوق "الكوتا الانتخابية". عادة الأحزاب هي التي تتخذ القرارات المرتبطة بترتيب المرشحين على قوائمها، وبالتالي تحديد احتمال انتخاب مرشح ما ("القائمة المغلقة"). هذا مع العلم أن في بعض الأماكن يريد الناخبون سيطرة أكبر بما يختص في تحديد الأفراد الذين سيتم انتخابهم. في بعض الدول يُسمح للناخبين بتغيير ترتيب كافة المرشحين ضمن قائمة الحزب. وفي أماكن أخرى، يمكن للناخبين الاقتراع لمرشح واحد أو أكثر من قائمة الأحزاب – وبالتالي هناك عدة خيارات مختلفة لنظام "القائمة المفتوحة".

10. الاهلية: إن تعريف معايير الاهلية للمشاركين (الناخبون والمتنافسون) هو عنصر أساسي في المحادثات التي تسعى إلى إنشاء إطار عمل انتخابي. إن معايير حق الاقتراع تضم عدة عناصر. بالإضافة إلى العمر (تم التوافق على عمر 18 سنة، لكن متى؟) فإن أكثر معايير الاهلية أهمية مرتبطة بمسائل "الإقامة" (بسبب مسائل الدوائر الانتخابية والانتخابات على مستوى الأقاليم

/المحافظات). هذا يؤدي مباشرة إلى مسألة الناظرين داخل البلاد وكيفية ضمان حقوقهم للاقتراع. هذا وتعتبر مسألة الإقامة عنصراً أساسياً عند تحديد الأهلية للترشح في الانتخابات.

11. **تمثيل النساء والأقليات:** إن التمثيل العادل للنساء وللأقليات كان عنصراً هاماً دائماً في تصميم الأنظمة الانتخابية العراقية منذ عام 2004. حدد "القانون الإداري المؤقت" وجوب تصميم النظام الانتخابي الذي يتم اختياره "لتحقيق هدف تشكيل الجمعية الوطنية بطريقة لا يقل تمثيل النساء فيه عن ربع الأعضاء والتمثيل العادل لكافة المجتمعات في العراق"، بما في ذلك التركمان، والكردانيين والأشوريين، وآخرين. لقد أخذ الدستور العراقي هذه المسائل في الاعتبار وقد اشتملت القوانين الانتخابية على بنود من أجل بذل أقصى الجهود للتمثيل المناسب للنساء والأقليات. في حين أن آليات ضمان تمثيل النساء والأقليات تعتمد بشكل كبير على نظام الاقتراع الذي تم اختياره، فلقد تمت الإشارة إلى هذه المسألة للتشديد على إدراك حساسيتها وأهميتها.

12. أخيراً، يجب العلم أن إطار العمل القانوني والتنظيمي للانتخابات يتطلب أكثر من مجرد قانون انتخابي. ففي الأساس ينبغي على إطار العمل الشامل أن يتضمن عدداً من الإجراءات التنظيمية على عدة مستويات، من القانون الانتخابي نزولاً إلى القواعد والإجراءات الانتخابية، والتوجيهات العملية. إن القوانين الانتخابية التي تحتوي الكثير من التفاصيل الإجرائية تكون عادةً متشعبة أكثر من اللازم، ما يحرم السلطات الانتخابية المرنة المطلوبة لإجراء تلك العملية بشكل فاعل، وخاصةً خلال الأوضاع الإنتقالية وضمن جداول زمنية ضيقة (كما هي الحال بالطبع في العراق اليوم). ما من شك أن من مسؤولية مجلس النواب أن يشرع هذا القانون، لكن من الأفضل ترك الكثير من الأمور التنظيمية والإجراءات الإضافية والضرورية لكي تحددها المفوضية العليا المستقلة للانتخابات. ثم يصبح من المفيد جداً أن يركز القانون الانتخابي على الوسائل الانتخابية الرئيسية ولا تعود المناقشات تركز على المسائل الإجرائية والعملية.

بغداد، نيسان (أبريل) 2008