

تطبيق طريقة سانت لاغو المعدلة في انتخاب مجلس النواب 2014

إعداد:

الأستاذ الدكتور

علي هادي حميدي الشكراوي

كلية القانون-جامعة بابل

-المقدمة :-

بناءً على ما اقره مجلس النواب استناداً الى احكام البند (اولاً) من المادة (61) من دستور جمهورية العراق لعام 2005¹ ، صادقت رئاسة الجمهورية على قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 استناداً الى احكام البند (ثالثاً) من المادة (73) من الدستور² ، وأصدرته بقرارها رقم (43) في 25 / 11 / 2013 .

لقد ألغى المشرع بهذا القانون قانون انتخابات مجلس النواب رقم (16) لسنة 2005 وتعديلاته³، ومنح المفوضية العليا المستقلة للانتخابات صلاحية اصدار التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذه⁴. كما حظر العمل بأي نص قانوني يتعارض مع احكامه ، وعد هذا القانون نافذاً من تاريخ المصادقة عليه⁵ ، أي منذ 25 / 11 / 2013 ، وقرر نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية العراقية (الوقائع العراقية) .

وبذلك قام المشرع بإجراء تغيير في الاطار القانوني الخاص بانتخابات مجلس النواب العراقي لعام 2014 ، لذا يتعين على المفوضية تعديل أنظمتها بما ينسجم مع أحكام القانون الجديد ، خاصة فيما يتعلق بالنظام الانتخابي المعتمد ، والطريقة المعتمدة في توزيع المقاعد النيابية على المرشحين الفائزين التي أهمل فيها المشرع معيار القاسم الانتخابي ، واعتمد طريقة سانت لاغو المعدلة .

¹ - نص البند (ولاً) من المادة (61) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على ان : (يختص مجلس النواب بما يأتي: اولاً - تشريع القوانين الاتحادية) ، دستور جمهورية العراق لعام 2005 ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (4012)، بتاريخ : 28 كانون الأول 2005 ، السنة (47) .

² - نص البند (ثالثاً) من المادة (73) من الدستور على ان : (يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية : ثالثاً - يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب ، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها) .

³ -المادة (47) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 ، منشور في الوقائع العراقية ، العدد (4300) ، بتاريخ : 2013/12/2 ، ص1-16 .

⁴ -المادة (46) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 .

⁵ -المادة (48) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 .

أولاً-سريان القانون :

قرر المشرع أن يسري هذا القانون على انتخابات مجلس النواب العراقي⁶ ، إذ سوف يكون أول تطبيق له في انتخابات الدورة الثالثة له التي سوف تجرى عام 2014⁷ ، قبل 45 يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية الثانية على الأقل ، وفي موعد أقصاه 2014/5/1 ، على أن يحدد موعد الانتخابات بقرار من مجلس الوزراء وبالتنسيق مع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ويصادق مجلس النواب عليه ويصدر بمرسوم جمهوري ويعلن عنه بوسائل الاعلام كافة قبل الموعد المحدد لإجرائها بمدة لا تقل عن 90 يوماً⁸ .

وبالفعل فقد أصدرت رئاسة الجمهورية بتاريخ 4 / 11 / 2013 ، مرسوماً جمهورياً حددت فيه يوم 30 / 4 / 2014 موعداً لإجراء انتخابات الدورة الثالثة لمجلس النواب⁹ ، على أن يجري الاقتراع في يوم واحد في كافة محافظات العراق¹⁰ .

واكد القانون على ان تجري الانتخابات في كركوك وصلاح الدين ونيوى وبغداد والبصرة وذي قار وبابل والسليمانية والانبار واربيل وديالى والنجف الاشرف وواسط والقادسية وميسان ودهوك و كربلاء المقدسة والمثنى في الموعد المقرر لها¹¹ . وقد أجاز المشرع تأجيل الانتخابات في دائرة او اكثر اذا اقتضت ذلك الظروف ويكون التأجيل بطلب من مجلس مفوضية الانتخابات وبقرار من مجلس الوزراء وبمصادقة مجلس النواب¹² .

ثانياً- الدوائر الانتخابية :

نص الدستور على ان : (يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه)¹³ .

لقد تبنى المشرع الدستوري طريقة التمثيل السكاني المعتمدة على معيار النسبة والتناسب بين عدد السكان وعدد المقاعد النيابية . وفي هذه الطريقة يتم تقسيم الدولة الى عدد من الدوائر الانتخابية يتغير طردياً مع عدد السكان .

⁶ -المادة (3) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 .

⁷ -بدأت الدورة الانتخابية الثانية لمجلس النواب بتاريخ : 14 / 6 / 2010 ، وتنتهي بتاريخ : 30 / 5 / 2014 .

⁸ -المادة (7) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 .

⁹ -<http://www.iraqipresidency.net/?p=4597>.

¹⁰ -المادة (6) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 .

¹¹ -البند (أولاً) من المادة (41) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 .

¹² -المادة (39) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 .

¹³ -البند (أولاً) من المادة (49) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 .

بلغت مساحة العراق (435053) كيلو متر مربع¹⁴، وإن عدد سكانه بلغ حوالي (32) مليون نسمة حسب تقديرات عام 2009¹⁵، كما قدر عدد سكانه بحوالي (34) مليون نسمة عام 2012¹⁶.

فإذا كان عدد السكان (32) مليون نسمة ، وإن الدستور قد حدد بان يكون هنالك نائب لكل من مائة الف نسمة من نفوس الدولة . فيكون عدد المقاعد النيابية يساوي حاصل قسمة (32) مليون نسمة على مائة الف نسمة ، اي $32000000 \div 100000 = 320$ مقعد نيابي . أما إذا كان عدد السكان (34) مليون نسمة ، فيكون عدد المقاعد النيابية يساوي حاصل قسمة (34) مليون نسمة على مائة الف نسمة ، اي $34000000 \div 100000 = 340$ مقعد نيابي .

ورغم ذلك فقد حدد المشرع (328) مقعداً نيابياً لدورة مجلس النواب الثالثة التي سوف تنتخب في 2014 .

لقد اعتبر القانون العراقي وتطبيقاته السابقة في انتخاب مجلس النواب لدورتين ، على إن تكون كل محافظة وفقاً للحدود الإدارية الرسمية دائرة انتخابية يخصص لها عدد من المقاعد يتناسب مع عدد سكانها ، وفقاً لإحصائيات وزارة التجارة للمحافظات على أن تضاف إليها نسبة النمو السكاني بمعدل (2.8%) لكل محافظة سنوياً¹⁷.

من الملاحظ إن المشرع لم يهتم بتنظيم آلية محددة لتقسيم العراق الى دوائر انتخابية ، عدا جعله المقاعد المخصصة من الكوتا للمسيحيين والصابئة المندائيين ضمن دائرة انتخابية واحدة على مستوى العراق ، إذ قام في الفصل الرابع المعنون (دوائر انتخابية) بتنظيم مسألتي تكوين مجلس النواب وتوزيع المقاعد النيابية .

ثالثاً- تخصيص المقاعد النيابية :

يتكون مجلس النواب في دورته الثالثة من (328) ثلاثمائة وثمانية وعشرون مقعداً يتم توزيع (320) ثلاثمائة وعشرون مقعداً على المحافظات وفقاً لحدودها الإدارية ، وتكون (8) ثمانية مقاعد منها حصة للمكونات¹⁸.

¹⁴ -الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات ، العراق ارقام ومؤشرات 2012 ، مديرية المطبعة ، بغداد ، 2012 ، ص 6 .

¹⁵ -حسب نتائج التعدادات العامة للسكان ، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات ، المجموعة الإحصائية السنوية 2008-2009 .

¹⁶ -الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، العراق ارقام ومؤشرات 2012،المصدر السابق ، ص 6 .

¹⁷ -نسبة النمو السكاني بمعدل (3%) سنوياً حسب احصائية وزارة التخطيط . ينظر :الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات ، العراق ارقام ومؤشرات 2012 ، المصدر السابق ، ص 10 .

¹⁸ -البند (اولاً) من المادة (11) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 .

جدول

المقاعد المخصصة للمحافظات في انتخابات مجلس النواب 2014

ت	المحافظة	عدد المقاعد	ت	المحافظة	عدد المقاعد
1	بغداد	69	10	كركوك	12
2	نينوى	31	11	صلاح الدين	12
3	البصرة	25	12	النجف الأشرف	12
4	ذي قار	19	13	واسط	11
5	السليمانية	18	14	القادسية	11
6	بابل	17	15	دهوك	11
7	الانبار	15	16	كربلاء المقدسة	11
8	اربيل	15	17	ميسان	10
9	ديالى	14	18	المتنى	7
المجموع			320		

أما حصة المكونات البالغة (8) ثمانية مقاعد فيتم توزيعها ، كما يأتي¹⁹:

- 1- المكون المسيحي (5) خمسة مقاعد توزع على محافظات (بغداد ونيوى وكركوك ودهوك واربيل) .
- 2- المكون الايزيدي (1) مقعد واحد في محافظة نينوى .
- 3- المكون الصابئي المندائي (1) مقعد واحد في محافظة بغداد .
- 4- المكون الشبكي (1) مقعد واحد في محافظة نينوى .

رابعا- آلية الترشيح و آلية التصويت:

نظّم المشرع آلية الترشيح عن طريق القائمة المفتوحة ، واجاز الترشيح الفردي . وأوجب أن لا يقل عدد المرشحين فيها عن ثلاثة²⁰، و ان لا يزيد عدد المرشحين في القائمة على ضعف عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية²¹، وأوجب ان لا يقل عدد النساء المرشحات عن 25% في القائمة ، وان يراعى تسلسل النساء بنسبة امرأة بعد كل ثلاثة رجال²² . وسمح المشرع للناخب التصويت للقائمة او القائمة وأحد المرشحين فيها .

¹⁹ -البند (ثانياً) من المادة (11) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 .

²⁰ -المادة (12) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 .

²¹ -المادة (10) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 .

²² -المادة (13) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 .

خامسا- توزيع المقاعد النيابية :

- تبنى المشرع في هذا القانون طريقة سانت لاغو المعدلة في توزيع المقاعد على القوائم المتنافسة في الدائرة الانتخابية ، وكما يأتي²³:
- 1- تقسم الاصوات الصحيحة للقوائم المتنافسة على الاعداد التسلسلية (1.6 ، 3 ، 5 ، 7 ، 9 ، 11 ، 15 ، 17 ، الخ) ، و بعدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية.
 - 2- يراعى ضمان حصول المرأة على نسبة (25%) على الاقل من عدد المقاعد.
 - 3- توزع المقاعد داخل القائمة بإعادة ترتيب تسلسل المرشحين استنادا على عدد الاصوات التي حصل عليها كلا منهم ، ويكون الفائز الاول من يحصل على أعلى الاصوات وهكذا بالنسبة لبقية المرشحين .
 - 4- في حالة تساوي اصوات المرشحين لنيل المقعد الاخير يتم اللجوء الى القرعة بحضور المرشحين او ممثلي الكتل المعنية .
- أما بالنسبة الى المقاعد الشاغرة ، فاذا كان المقعد الشاغر يخص امرأة فلا يشترط ان تحل محلها امرأة الا اذا كان ذلك مؤثراً على نسبة تمثيل النساء²⁴.
- اما اذا كان المقعد الشاغر يخص كياناً سياسياً او قائمة استنفذت المرشحين يخصص المقعد الى مرشح اخر لكيان سياسي حصل على الحد الأدنى من عدد الاصوات المقررة للحصول على مقعد²⁵.
- ويلاحظ على آلية توزيع المقاعد النيابية التي نظمها القانون ، ما يأتي :
- 1- **لم يحدد النسبة القانونية** المطلوب ان تحصل عليها القائمة المرشحة لتستمر في التنافس في الحصول على المقاعد النيابية المخصصة للدائرة الانتخابية . وفي حالة عدم تخطيها تلك النسبة تستبعد من المنافسة على تلك المقاعد . وهذا الأمر يؤدي الى تعددية حزبية وسياسية مضرة بالمصلحة الوطنية العامة ، خاصة وأنها سوف تنتج حكومة ائتلافية ضعيفة خاضعة للمساومات السياسية .
 - 2- **في اصل الطريقة تكون القسمة على اول عدد فردي (1.4)**²⁶، بينما اختار المشرع القسمة على اول عدد فردي (1.6) أي بفارق (0.2) .
 - 3- توزيع حصص النساء والمكونات بحاجة الى وضع أنظمة لتوزيع المقاعد النيابية خاصة بذلك من قبل المفوضية .

²³ -المادة (14) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 .

²⁴ -البند (اولاً) من المادة (15) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 .

²⁵ -البند (ثانياً) من المادة (15) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 .

²⁶ -L van Eck , SE Visagie , HC de Kock, Fairness of seat allocation methods in proportional representation , ORiON , ISSN 0529-191-X , Volume 21 (2), 4 November 2005 , P.95.

4- ان اللجوء الى القرعة في حالة تساوي اصوات المرشحين لنيل المقعد الاخير لا ينسجم مع القواعد القانونية السليمة ولا مع العدالة الانتخابية ، لأن ذلك يحول اصوات ناخبين لمرشح لم ينتخبوه ، وهذا مخالف لمضمون قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (67) في 2012./10/22

5- ان تخصيص المقعد الشاغر الذي يخص كياناً سياسياً او قائمة استنفذت المرشحين ، الى مرشح اخر لكيان سياسي حصل على الحد الادنى من عدد الاصوات المقررة للحصول على مقعد ، يؤدي الى مخالفة مضمون قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (67) / 2012 ، إذ سوف يعطى المقعد النيابي للقائمة التي لم يتم التصويت اليها ، وانما تم تصويت الناخبين لمرشحي القائمة المستنفذة ، وبذلك جيّرت اصوات ناخبين لقائمة لم ينتخبوها .

سادسا-مثال توضيحي على طريقة سانت لاغو المعدلة :

في التطبيق العراقي لهذه الطريقة نقوم بقسمة اصوات كل قائمة على متواليات الاعداد الفردية فقط : (1.6 ، 3 ، 5 ، 7 ، 9 ، ...)، ومن ثم يتم توزيع المقاعد حسب الترتيب التنازلي لنواتج القسمة ، فالأرقام الناتجة عن عمليات القسمة هي (نواتج القسمة)، ثم يتم ترتيب تلك النواتج ترتيباً تنازلياً ، وتوزع المقاعد حسب الترتيب بداية من أعلى رقم إلى أن ينتهي توزيع كل المقاعد .

-دائرة انتخابية (محافظة بابل) ، بلغ عدد سكانها (1.864.124) ، وكان عدد هيئة ناخبها (1.068.303) ناخب ، خصص لها (17) مقعداً نيابياً ، تنافس عليها (10) كيانات سياسية ، حصل كل منها على الأصوات المؤشرة إزائها من مجموع الأصوات الصحيحة البالغة (1000000) مليون صوت ، فكيف يتم توزيع تلك المقاعد على الفائزين بموجب التطبيق العراقي لطريقة سانت لاغو المعدلة ؟ .

*-حصلت الكيانات السياسية العشرة في الدائرة الانتخابية (محافظة بابل) على الأصوات الصحيحة الآتية :

الكيان السياسي	عدد الأصوات التي حصل عليها	الكيان السياسي	عدد الأصوات التي حصل عليها
1	161000	6	97000
2	134000	7	92000
3	112000	8	70000
4	107000	9	65000
5	102000	10	60000

*-إجراء عملية قسمة الاصوات الصحيحة التي حصلت عليها القوائم المتنافسة على الأعداد الفردية (1.6 ، 3 ، 5 ، 7 ، 9 ، 11 ،... الخ) ، وكما يأتي :

عدد المقاعد	القسمة على 7	القسمة على 5	القسمة على 3	القسمة على 1.6	عدد الأصوات	الكيان
3	23000	32200	53666	100625	161000	1
2	19142	26800	44666	83750	134000	2
2	16000	22400	37333	70000	112000	3
2	15285	21400	35666	66875	107000	4
2	14571	20400	34000	63750	102000	5
2	13857	19400	32333	60625	97000	6
1	13142	18400	30666	57500	92000	7
1	10000	14000	23333	43750	70000	8
1	9285	13000	21666	40625	65000	9
1	8571	12000	20000	37500	60000	10

*- توزيع المقاعد النيابية حسب الترتيب التنازلي لنواتج القسمة ، وكما يأتي :

المقعد النيابي	عدد الأصوات الصحيحة	الكيان السياسي الذي حصل عليه	المقعد النيابي	عدد الأصوات الصحيحة	الكيان السياسي الذي حصل عليه
1	100625	1	10	43750	8
2	83750	2	11	40625	9
3	70000	3	12	37500	10
4	66875	4	13	37333	3
5	63750	5	14	35666	4
6	60625	6	15	34000	5
7	57500	7	16	32333	6
8	53666	1	17	32200	1
9	44666	2	المجموع		17

***-خلاصة المقاعد النيابية الموزعة على الكيانات السياسية الفائزة :-**

عدد المقاعد النيابية التي حصل عليها	الكيان السياسي	عدد المقاعد النيابية التي حصل عليها	الكيان السياسي
<u>2</u>	<u>6</u>	<u>3</u>	<u>1</u>
<u>1</u>	<u>7</u>	<u>2</u>	<u>2</u>
<u>1</u>	<u>8</u>	<u>2</u>	<u>3</u>
<u>1</u>	<u>9</u>	<u>2</u>	<u>4</u>
<u>1</u>	<u>10</u>	<u>2</u>	<u>5</u>
17		المجموع	

-خاتمة : تقييم تطبيق طريقة سانت لاغو المعدلة في العراق :-

-تهيئ فرصة جيدة للأحزاب الكبيرة والمتوسطة في الحصول على عدد متناسب ومتقارب من المقاعد النيابية المخصصة للدائرة الانتخابية .

-تفسح المجال للأحزاب الصغيرة في الحصول على أحد المقاعد النيابية .

-ان الطريقة لا تتعامل مع الحصص المحددة قانونا للمرأة وللمكونات ، لذا لا بد من وضع أنظمة خاصة بتوزيع المقاعد النيابية المخصصة لتلك الفئات من قبل المفوضية .

-تؤدي الى تعددية شبه كاملة ، خاصة وان غالبية المتنافسين ان لم جميعهم سوف يحصلون على مقاعد نيابية ، وهذا يضعف الانسجام الذي يفترض توفره في مجلس النواب ، وفي النهاية سوف يلجأ الى التوافقية في اتخاذ قراراته وفي سن قوانينه .

ali_al_shokrawy@yahoo.com