ورقة سياسات 5

إصلاح قانون الانتخاب لتعزيز نفوذ الأحزاب في البرلمان

مركز القدس للدراسات السياسية
AL-QUDS CENTER For Political Studies

NDI
NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

ورقـــة سياسات (5)

إصلاح قانون الانتخاب لتعزيز تمثيل الأحزاب في البرلمان

مقدمة

تبحث ورقة السياسات هذه سبل تعزيز تمثيل الأحزاب السياسية في المجلس النيابي من خلال إصلاح قانون الانتخاب، آخذين بالاعتبار أن مشروع قانون الانتخاب الجديد قد انتقل بقانون الانتخاب لسنة 2012 الذي جرت على أساسه انتخابات 2013، من النظام المختلط الذي خصص 27 مقعداً للقائمة الوطنية، إلى نظام مختلف يستند إلى قاعدة القائمة النسبية المفتوحة على مستوى المحافظة، أو الدائرة في المحافظات الكبيرة، مستغنياً في الوقت نفسه عن القائمة الوطنية على مستوى المملكة برغم تحبيذ الأحزاب السياسية للقائمة الوطنية وزيادة حصتها من مقاعد المجلس النيابي.

وشرحت ورقة السياسات البيئة التشريعية التي جرت في إطارها الانتخابات السابقة العام 2013 وتأثيرها على مخرجات القائمة الوطنية. واستعرضت أبرز خصائص تلك الانتخابات التي تمثلت بارتفاع عدد القوائم الفائزة بالمقاعد السبعة والعشرين إلى 22 قائمة، وضعف حصة القوائم الكبيرة من المقاعد (حصلت قائمة واحدة على ثلاثة مقاعد، وثلاث قوائم على مقعدين لكل منها، وفازت كل من القوائم الأخرى بمقعد واحد)، وغياب التوازن في توزيع المقاعد الفائزة بسبب عدم استخدام نسبة حسم، واستخدام طريقة الباقي الأعلى لاحتساب الفوز، حيث كان من نتيجة ذلك أن تراوحت أصوات القوائم الفائزة بمقعد واحد بين 14 ألف صوت إلى 49 ألف صوت.

> غياب التوازن في توزيع المقاعد الفائزة بسبب عدم استخدام نسبة حسم، واستخدام طريقة الباقي الأعلى لاحتساب الفوز.

وبيّنت الورقة وجود خيارات بديلة أكثر عدالة من طريقة الباقي الأعلى، وهي طريقة سانت لاغي، وسانت لاغي معدل، ودي هونت، والتي كان سينجح بموجبها لو استخدمت: 19، و17، و15 قائمة على التوالي، ما كان سيعزز حصص القوائم الكبيرة من المقاعد.

وأوضحت الورقة النتائج التي كان سيترتب عليها استخدام نسبة حسم، وأجرت تطبيقاً عملياً في حالة استخدام نسب حسم من 1%، 2%، و5%، وبيّنت درجة التقاطع ما بين استخدام طرق احتساب الفوز ونسب الحسم المختلفة.

وتوقفت الورقة عند ما اسمته «مرجعية إصلاح قانون الانتخاب»، واعتبرت أن الورقة النقاشية الثانية لجلالة الملك عبدالله الثاني حول الحكومة البرلمانية والتي أطلقها في أواسط كانون الثاني 2013، هي المرجعية الأهم، لأنها تحدد الهدف من تعديل النظام الانتخابي، كما استعرضت

اعتبرت الورقة النقاشية لجلالة الملك أن بناء نظام الحكومات البرلمانية إنما يعتمد على متطلبات أساسية يأتي في مقدمتها بروز أحزاب سياسية وطنية فاعلة.

مضامين تلك الورقة النقاشية الاستراتيجية التي اعتبرت أن الوصول إلى بناء نظام الحكومات البرلمانية الشامل، إنما يعتمد على متطلبات أساسية يأتي في مقدمتها بروز أحزاب سياسية وطنية فاعلة، وتطوير الجهاز الحكومي على أسس من المهنية والحياد، وتغيير الأعراف البرلمانية من خلال تطوير النظام الداخلي لمجلس النواب باتجاه تأطير تشكيل الحكومات البرلمانية واستيعاب دور المعارضة كحكومة ظل.

ولمزيد من تسليط الضوء على تشكيل الحكومات البرلمانية والدروس المستفادة منها، استعرضت ورقة السياسات عدة تجارب عربية ودولية مستقاة من الأنظمة الجمهورية والملكية، شملت تجارب تونس وفرنسا وتركيا والمملكة المتحدة والمغرب.

وبالاستناد إلى مراجعة تجربة انتخابات الأردن العام 2013، والتجارب العربية والدولية، والمرجعية التي رسمها جلالة الملك لتشكيل الحكومات البرلمانية، بلورت الورقة اتجاهات الإصلاح لقانون الانتخاب، وحدّدت التعديلات المقترحة على مشروع قانون الانتخاب لسنة 2015 في هذا الإطار، واستعرضت أبرز الخيارات ذات الطابع الوطني العام والتي تداولتها القوى السياسية والحزبية ومؤسسات مجتمع مدني، وفي مقدمتها القائمة الوطنية الحزبية التي واجهت مشكلة عدم الدستورية، ثم خيار القائمة الوطنية العامة على مستوى المملكة والذي ورد في مطالبات الأحزاب السياسية ومركز القدس للدراسات السياسية. ونظام القائمة النسبية المفتوحة على مستوى المحافظة، أي مع الإبقاء على محافظات العاصمة وإربد والزرقاء بدون تقسيم باعتبار كل منها دائرة انتخابية كتعويض جزئي عن عدم الأخذ بنظام القائمة الوطنية، والتخلي عن نظام الباقي الأعلى واعتماد طريقة أخرى لاحتساب الفوز أو نسبة حسم.

عرض المشكلة

تضمن قانون الانتخاب لسنة 2012 والذي جرت على أساسه انتخابات مجلس النواب السابع عشر في العام 2013 تطويراً مهماً وغير مسبوق يتعلق بالانتقال من نظام الصوت الواحد غير القابل للتحويل، والذي درجت قوى سياسية عديدة على تسميته بالصوت الواحد المجزوء. إلى نظام مختلط خصّص إلى جانب النظام السابق، حصة من مقاعد المجلس النيابي قدرها 27 مقعداً ليجري التنافس عليها وفق نظام القائمة الوطنية المغلقة على مستوى المملكة (الدائرة العامة)، وبذا أصبح لدى الناخب صوتان؛ صوت يعطيه لمرشح في دائرته المحلية، وصوت يعطيه لقائمة على مستوى الدائرة العامة.

لقد تضمنت تجربة القوائم الوطنية في العام 2013 العديد من مظاهر الضعف. أبرزها قلة عدد المقاعد المخصصة للقائمة الوطنية، إذ إنها تمثل 18% فقط من مجمل عضوية مجلس النواب، ومع ذلك فقد عُدّ هذا التطور إنجازاً مهماً وبادرة

طيبة يمكن البناء عليها مستقبلاً، لكن المفاجأة الأكبر تمثلت في النتائج التي تمخضت عنها الانتخابات؛ فقد ترشحت 61 قائمة للتنافس على المقاعد السبعة والعشرين، وباستثناء أربعة قوائم، فازت إحداها بثلاثة مقاعد، وفازت ثلاث منها، كل واحدة، بمقعدين اثنين، فإن جميع القوائم الفائزة الأخرى، وعددها 18 قائمة، فازت كل منها بمقعد واحد فقط.

لقد جاءت هذه النتائج مخيبة لآمال الأحزاب والنخب السياسية لأنها لم تتمخض عن فوز عدد من القوائم بعدد وافر من المقاعد يساعد في تشكيل كتل نيابية ذات ثقل مؤثر في الحياة البرلمانية. أما أبرز الأسباب التي أدت إلى هذه النتائج، فهي مقاطعة حزب جبهة العمل الإسلامي، الحزب الأكبر في البلاد، احتجاجاً على استمرار العمل بنظام الصوت المجزوء للقسم الأكبر من المقاعد (82%)، واعتماد طريقة أعلى البواقي لاحتساب القوائم الفائزة، مع عدم اعتماد نسبة حسم (عتبة تمثيل) للقوائم.

لم تتمخض القوائم الوطنية عن فوز عدد من القوائم بعدد وافر من المقاعد يساعد في تشكيل كتل نيابية ذات ثقل مؤثر في الحياة البرلمانية.

وفي ضوء هذه النتائج، فقد تركزت مطالب القوى والأحزاب السياسية على زيادة حصة القائمة الوطنية، إلى حوالي نصف مقاعد مجلس النواب، إلا أن مشروع قانون الانتخاب الجديد، بدل أن يذهب في هذا الاتجاه، جاء بنظام انتخابي مختلف تماماً، حيث تم الاستغناء عن القائمة الوطنية النسبية، واعتماد القائمة النسبية المفتوحة على مستوى المحافظة (أو جزء من محافظة في حالة المحافظات الكبيرة بعدد سكانها؛ العاصمة وإربد والزرقاء). وترى الأحزاب السياسية أن النظام الجديد أفقدها الميزة النسبية للقائمة الوطنية، وأن الصغر النسبي للدائرة الانتخابية سوف يضعف قدرتها على تحقيق النتائج المرجوة.

البيئة التشريعية وأثرها على مخرجات القائمة الوطنية

نصت الفقرة (ج/8) من قانون الانتخاب لسنة 2012 على إنشاء دائرة انتخابية عامة على صعيد المملكة على أن تكون قائمة نسبية مغلقة تشمل جميع مناطق المملكة ولا يستثنى منها أبناء دوائر البادية والكوتات المنصوص عليها في القانون، ويخصص لها سبعة وعشرون مقعداً نيابياً يتم تحديد شروط وإجراءات الترشح فيها والاقتراع والفرز وتحديد أسماء الفائزين وفق أحكام قانون الانتخاب والتعليمات التنفيذية الصادرة بمقتضاه. ونصت الفقرة التالية (د) على أن لكل ناخب صوتان، صوت للدائرة الانتخابية العامة (أي للقائمة الوطنية)، وصوت للدائرة الانتخابية المحلية.

وحدّدت المادة (12) من القانون رسوم الترشح لأي شخص لعضوية مجلس النواب بمبلغ خمسمائة دينار غير مستردة. وبيّنت الفقرة (ب/16) أن عدد المرشحين في القائمة الواحدة لا يجب أن يزيد

على 27 مرشحاً، على أن يتم ترتيبهم في القائمة حسب تسلسل الأولوية الذي يختاره مفوض القائمة (تنفيذاً لمبدأ القائمة النسبية المغلقة). ثم حدّدت التعليمات التنفيذية رقم (9) الحد الأدنى لعدد المرشحين في القائمة بتسعة مرشحين (الفقرة ب/6).

يتم ترتيب المرشحين في القائمة الوطنية النسبية المغلقة حسب تسلسل الأولوية الذي يختاره مفوض القائمة.

وتتولى لجنة الانتخاب بحسب الفقرة (ب/49) جمع الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة، ويتم بموجب المادة (52) توزيع المقاعد المخصصة للقوائم في الدائرة الانتخابية العامة بحسب نسبة الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة. ثم اعتمدت التعليمات التنفيذية رقم (9) طريقة الباقي الأعلى لاحتساب الفوز للقوائم المرشحة على النحو التالي:

أ- يتم تحويل عدد الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها كل قائمة إلى نسبة مئوية من مجموع عدد الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها كافة القوائم في الدائرة الانتخابية العامة.

ب- يتم ضرب النسبة المئوية التي حصلت عليها كل قائمة في الدائرة الانتخابية العامة بعدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية العامة وهو العدد 27 لاحتساب العدد الكسري الذي يعتمد لتحديد عدد المقاعد التي تحصل عليها كل قائمة.

ج- إذا لم يستكمل توزيع المقاعد السبعة والعشرين، يتم التوصل للعدد النهائي للمقاعد الموزعة بإضافة مقعد للقائمة ذات الباقي الأعلى، ثم للقائمة ذات الباقي الأعلى الذي يليه وهكذا حتى يستكمل توزيع المقاعد السبعة والعشرين.

نتائج القائمة الوطنية

تنفيذاً للتعليمات التنفيذية الخاصة باحتساب الفوز للقوائم المرشحة، نقوم بتقسيم الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة على مجموع الأصوات الصحيحة المقترعة للقوائم، وضرب خارج القسمة بعدد المقاعد المخصصة للقوائم. ثم يتم توزيع المقاعد أولاً على الأعداد الصحيحة تنازلياً حسب قيمة هذه الأعداد، يلي ذلك توزيع المقاعد المتبقية تنازلياً بحسب أعلى الكسور (البواقي). بهذا نحصل على النتائج التالية المبينة في الجدول (1) من بين 61 قائمة مرشحة:

الجدول (1)
القوائم الوطنية الفائزة في انتخابات 2013 باستخدام طريقة الباقي الأعلى

الرقم	اسم القائمة	عدد الأصوات	مقعد (توزيع أولي)*	مقعد (توزيع فعلي)**	رئيس القائمة
1	الوسط الإسلامي	114,458	2,630	3	محمد الحاج
2	أردن أقوى	100,159	2,301	2	رلى الحروب
3	وطن	94,682	2,175	2	عاطف الطراونة
4	الاتحاد الوطني	68,149	1,566	2	محمد الخشمان
5	حزب التيار الوطني	48,970	1,125	1	عبد الهادي المجالي
6	الإنقاذ	37,208	0,855	1	أحمد الرقيبات
7	العمالية والمهنية	36,555	0,840	1	مازن الضلاعين
8	التعاون	35,565	0,817	1	مجحم الصقور
9	كتلة الكرامة	33,858	0,778	1	علي العزازمة
10	الجبهة الموحدة	32,840	0,754	1	أمجد المجالي
11	الوحدة الوطنية	31,477	0,723	1	محمد الزبون
12	البناء	30,938	0,711	1	حسن عبيدات
13	الشعب	28,894	0,664	1	مصطفى الشنيكات
14	أهل الهمة	24,115	0,554	1	رائد الخلايلة
15	الصوت الحر	23,222	0,533	1	فيصل الأعور
16	صوت الوطن	20,290	0,466	1	هيثم العبادي
17	العمل الوطني	19,806	0,466	1	عبد الهادي محارمة
18	القدس الشريف	17,834	0,409	1	محمد العمرو
19	البيارق	16,604	0,381	1	حمزة أخورشيدة
20	الفجر	16,313	0,374	1	سعد البلوي
21	كتلة شباب الوفاق الوطني	14,620	0,335	1	معتز أبورمّان
22	المواطنة	14,012	0,322	1	حازم قشوع

(*) **مقعد (توزيع أولي)**: هو حاصل عمليتين حسابيتين؛ الأولى هي تقسيم عدد أصوات القائمة على مجموع أصوات المقترعين الصحيحة للقوائم الوطنية،والثانية هي ضرب خارج القسمة بعدد المقاعد المخصصة للقوائم الوطنية، وهذا يعطينا الحصة الاسمية من المقاعد لكل قائمة، أي قبل تطبيق طريقة الباقي الأعلى.

(**) **مقعد (توزيع فعلي)**: هو نتيجة تطبيق طريقة الباقي الأعلى على التوزيع الأولي للمقاعد، وهذا يمثل عدد المقاعد الفعلية التي حصلت عليها القوائم الفائزة في انتخابات 2013.

خصائص انتخابات الدائرة العامة

اتسمت نتائج القوائم الوطنية بعدد من الخصائص أبرزها:

- ارتفاع عدد القوائم الفائزة إلى 22 قائمة على حساب تحسين حصة القوائم الكبيرة من المقاعد.
- ضعف حصة القوائم الكبيرة من المقاعد، إذ اقتصر عدد القوائم الفائزة بثلاثة مقاعد على قائمة واحدة، فيما فازت ثلاث قوائم كل واحدة منها بمقعدين. وهذه نتيجة محبطة أمام تطلع الأحزاب والنخب السياسية إلى تشكيل كتل حزبية وازنة في مجلس النواب.
- غياب التوازن في توزيع المقاعد الفائزة، حيث فازت قائمة حزب التيار الوطني التي حصلت على حوالي 49 ألف صوت، أي أكثر من المتوسط الحسابي اللازم للفوز بالمقعد وهو 47705، بمقعد واحد فقط، مثلها مثل قائمة حزب الرسالة التي حصلت على 14012 صوتاً.
- عدم استخدام نسبة حسم (عتبة تمثيل) لتحديد القوائم التي يحق لها أن تشارك في تقاسم الفوز بالمقاعد المخصصة للدائرة العامة.

الخيارات البديلة لطريقة الباقي الأعلى

إن النتيجة الوحيدة التي حققها استخدام طريقة الباقي الأعلى هو تحسين فرص القوائم الضعيفة بعدد الأصوات التي أحرزتها على الفوز بمقعد في مجلس النواب، بينما يوجد هناك طرق أخرى كان من شأن الأخذ بها أن تحسن حصة القوائم الكبيرة بعدد أصواتها، وسوف تتناول ثلاثة أنظمة لاحتساب الفوز للقائمة النسبية، هي: سانت لاقي، سانت لاقي المعدل، دي هونت، وذلك باستخدام مثال واحد فقط يتعلق بالنتائج التي حققتها القوائم الوطنية المرشحة في انتخابات 2013، بما يساعد على توضيح الفروق بين هذه الطرق، وتبيان مزايا وعيوب كل واحدة منها (انظر الجدول 8)، علماً بأن مشروع قانون الانتخاب الجديد لسنة 2015 يستخدم طريقة الباقي الأعلى أيضاً.

كذلك تتضمن الخيارات البديلة عدة أمثلة على نسبة حسم تم تطبيقها على انتخابات 2013، ومقارنة نتائجها مع نتائج طرق احتساب الفوز (الجدول 8)، علما بأن قانون الانتخاب لسنة 2012 لم يتضمن نسبة حسم، وكذلك الأمر بالنسبة لمشروع قانون الانتخاب الجديد لسنة 2015.

أولاً: طريقة سانت لاقي
Sainte- Laguë Method

يتم توزيع المقاعد بحسب طريقة سانت لاغي بتقسيم الأصوات الصحيحة التي حازت عليها القوائم على أعداد فردية (1، 3، 5، 7،...إلخ) حسب الحاجة، ثم توزيع المقاعد على أعلى الأرقام الناتجة عن القسمة، وتبين الأرقام من 1- 27 تسلسل توزيع المقاعد التي فازت بها القوائم.

الجدول (2)

مثال تطبيقي على توزيع مقاعد الدائرة العامة في انتخابات 2013 على القوائم الفائزة بحسب طريقة سانت لاغي

الرقم	القائمة	الأصوات	تقسيم على 1	على 3	على 5	على 7	مقعد
1	الوسط الإسلامي	114458	1/ 114458	6/ 38153	19/ 22892	27/ 16351	4
2	أردن أقوى	100159	2/ 100159	11/ 33386	22/ 20032		3
3	وطن	94682	3/ 94682	13/ 31561	24/ 18936		3
4	الاتحاد الوطني	68149	4/ 68149	20/ 22716	13630		2
5	ح. التيار الوطني	48970	5/ 48970	16323			1
6	الإنقاذ	37208	7/ 37208	12403			1
7	العمالية والمهنية	36555	8/ 36555				1
8	التعاون	35565	9/ 35565				1
9	كتلة الكرامة	33858	10/ 33858				1
10	الجبهة الموحدة	32840	12/ 32840				1
11	الوحدة الوطنية	31477	14/ 31477				1
12	البناء	30938	15/ 30938				1
13	الشعب	28894	16/ 28894				1
14	أهل الهمة	24115	17/ 24115				1
15	الصوت الحر	23222	18/ 23222				1
16	صوت الوطن	20290	21/ 20290				1
17	العمل الوطني	19806	23/ 19806				1
18	القدس الشريف	17834	25/ 17834				1
19	البيارق	16604	26/ 16604				1

وباستخدام طريقة سانت لاغي، تتراجع عدد القوائم الفائزة من 22 قائمة بحسب طريقة الباقي الأعلى إلى 19 قائمة، ويقابل ذلك ارتفاع في عدد المقاعد التي تحوز عليها القوائم الكبيرة، حيث زادت حصة القوائم الثلاث الأولى بمقدار ثلاثة مقاعد بمعدل مقعد إضافي لكل قائمة.

ثانياً: طريقة سانت لاقي/ معدل

يتم توزيع المقاعد بحسب طريقة سانت لاغي المعدل بتقسيم الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها القوائم على أعداد فردية (1، 3، 5، 7، ...إلخ) حسب الحاجة، مع استبدال الرقم (1) بالرقم (1.4) ثم توزيع المقاعد على أعلى الأرقام الناتجة عن القسمة، وتبين الأرقام من 1-27 تسلسل توزيع المقاعد التي فازت بها القوائم.

الجدول (3)

مثال تطبيقي على توزيع مقاعد الدائرة العامة في انتخابات 2013 بحسب طريقة سانت لاغي/ معدل

الرقم	القائمة	صوت	تقسيم على 1.4	على 3	على 5	على 7	مقعد
1	الوسط الإسلامي	114458	1/81756	5/38153	14/22892	23/16351	4
2	أردن أقوى	100159	2/71542	7/33386	19/20032	26/14308	4
3	وطن	94682	3/67630	8/31561	20/18936	13526	3
4	الاتحاد الوطني	68149	4/48678	15/22716	13630		2
5	ح. التيار الوطني	48970	6/34979	24/16323			2
6	الإنقاذ	37208	9/26577	12403			1
7	العمالية والمهنية	36555	10/26111				1
8	التعاون	35565	11/25404				1
9	كتلة الكرامة	33858	12/24184				1
10	الجبهة الموحدة	32840	13/23457				1
11	الوحدة الوطنية	31477	16/22484				1
12	البناء	30938	17/22099				1
13	الشعب	28894	18/20639				1
14	أهل الهمة	24115	21/17225				1
15	الصوت الحر	23222	22/16587				1
16	صوت الوطن	20290	25/14493				1
17	العمل الوطني	19806	27/14147				1

وباستخدام طريقة سانت لاغي/ معدل، تتراجع عدد القوائم الفائزة من 22 قائمة بحسب طريقة الباقي الأعلى إلى 17 قائمة، ويقابل ذلك ارتفاع في عدد المقاعد التي تحوز عليها أربع قوائم، حيث زادت حصة إحدى القوائم بمقعدين، وزادت حصة ثلاث قوائم بمقدار ثلاثة مقاعد بمعدل مقعد إضافي لكل قائمة.

ثالثاً: طريقة دي هونت (أعلى المتوسطات) D'Hondt

يتم توزيع المقاعد بحسب طريقة أعلى المتوسطات (دي هونت) بتقسيم الأصوات على أعداد متسلسلة (1، 2، 3، 4، 5،...إلخ) حسب الحاجة، ثم توزيع المقاعد تنازلياً على أعلى الأرقام الناتجة عن القسمة. وتعتبر هذه الطريقة الأكثر تشدداً في توزيع المقاعد، حيث لا يحصل على المقعد كحد أدنى إلا من يحصل على أصوات تقترب من نصف متوسط عدد الأصوات اللازمة للفوز بمقعد، وهي في انتخابات 2013، تساوي 47705 أصوات. وتبين الأرقام من 1- 27 تسلسل توزيع المقاعد التي فازت بها القوائم.

الجدول (4)

مثال تطبيقي على توزيع مقاعد الدائرة العامة في انتخابات 2013 بحسب طريقة أعلى المتوسطات (دي هونت)

الرقم	القائمة	على 1 تقسيم	على 2	على 3	على 4	على 5	مقعد
1	الوسط الإسلامي	1/114458	5/57229	9/38153	21/28615	27/22892	5
2	أردن أقوى	2/100159	6/50080	15/33386	22/25040		4
3	وطن	3/94682	8/47341	17/31560	25/23671		4
4	الاتحاد الوطني	4/68149	13/34075	22716			2
5	ح. التيار الوطني	7/48970	23/24485				2
6	الإنقاذ	10/37208	18604				1
7	العمالية والمهنية	11/36555					1
8	التعاون	12/35565					1
9	كتلة الكرامة	14/33858					1
10	الجبهة الموحدة	16/32840					1
11	الوحدة الوطنية	18/31477					1
12	البناء	19/30938					1
13	الشعب	20/28894					1
14	أهل الهمة	24/24115					1
15	الصوت الحر	26/23222					1

وباستخدام طريقة أعلى المتوسطات (دي هونت)، تتراجع عدد القوائم الفائزة من 22 قائمة بحسب طريقة الباقي الأعلى إلى 15 قائمة، ويقابل ذلك ارتفاع في عدد المقاعد التي تحوز عليها أربع قوائم، حيث زادت حصة ثلاث قوائم بمعدل مقعدين لكل منها، وزادت حصة قائمة بمقدار مقعد إضافي واحد.

رابعاً: نسبة الحسم

تقترن القوائم النسبية عادة بنسبة حسم محددة. لكن قانون الانتخاب لسنة 2012 خلا من أي تحديد لنسبة حسم للقوائم المشاركة، وكذلك الأمر بالنسبة لمشروع قانون الانتخاب لسنة 2015. وتتمثل فلسفة نسبة الحسم، بأن النسبة المرتفعة تخدم القوائم القوية بعدد الأصوات التي تحوز عليها. والنسبة المنخفضة تخدم القوائم الضعيفة. ويتم تطبيق نسبة الحسم بأن يتم شطب القوائم التي لم تحصل على هذه النسبة، وإعادة توزيع أصواتها على القوائم الأخرى بنسبة حصتها من مجموع الأصوات المقترعة الصحيحة. ولذا سنستخدم عدة أمثلة تطبيقية من نسب الحسم (1%، 2%، 5%) لنرى أثر كل منها على النتائج.

1- عند اعتماد نسبة حسم قدرها 1% يترتب على ذلك فوز 20 قائمة فقط بالمقاعد الـ 27 المخصصة للقوائم الوطنية في انتخابات 2013 كما هو مبين في الجدول (5)، وليس 22 قائمة كما هو مبين في الجدول (1)، ونلاحظ هنا أن هذه النسبة لم تحل دون منافسة على الفوز للقوائم التي حصلت على أصوات أقل من القائمة الأخيرة الفائزة، حيث أن نسبة 1% تساوي 11748 صوتاً، بينما حصلت القائمة الأخيرة الفائزة على 14012 صوتاً، لكن إعادة تدوير أصوات القوائم التي لم تحصل على نسبة الحسم، هي التي يترتب عليها خسارة آخر قائمتين فائزتين لصالح اثنتين من القوائم القوية (أردن أقوى، وطن).

الجدول (5)

مثال تطبيقي على اعتماد نسبة حسم قدرها 1 % في ظل استخدام طريقة الباقي الأعلى

الرقم	اسم القائمة	عدد الأصوات	مقعد (توزيع أولي)*	مقعد (توزيع فعلي)**	رئيس القائمة
1	الوسط الإسلامي	114,458	3,43	3	محمد الحاج
2	أردن أقوى	100,159	3,00	3	رولا الحروب
3	وطن	94,682	2,83	3	عاطف الطراونة
4	الاتحاد الوطني	68,149	2,04	2	محمد الخشمان
5	ح. التيار الوطني	48,970	1,46	1	عبد الهادي المجالي
6	الإنقاذ	37,208	1,11	1	أحمد الرقيبات
7	العمالية والمهنية	36,555	1,09	1	مازن الضلاعين
8	التعاون	35,565	1,06	1	مجحم الصقور
9	كتلة الكرامة	33,858	1,01	1	علي العزازمة
10	الجبهة الموحدة	32,840	0,98	1	أمجد المجالي
11	الوحدة الوطنية	31,477	0,94	1	محمد كريم الزبون
2	البناء	30,938	0,92	1	حسن عبيدات
13	الشعب	28,894	0,86	1	مصطفى الشنيكات
14	أهل الهمة	24,115	0,72	1	رائد الخلايلة
15	الصوت الحر	23222	0,69	1	فيصل الأعور
16	صوت الوطن	20290	0,60	1	هيثم العبادي
17	العمل الوطني	19806	0,59	1	عبد الهادي محارمة
18	القدس الشريف	17834	0,53	1	محمد العمرو
19	البيارق	16604	0,49	1	حمزة أخورشيدة
20	الفجر	16313	0,48	1	سعد البلوي
21	كتلة شباب الوفاق الوطني	14620	0,44	0	معتز أبورمّان
22	المواطنة	14012	0,42	0	حازم قشوع
23	النهوض الديمقراطي	13917	0,42	0	عبلة أبو علبة
24	التغيير	13901	0,42	0	محمد الداودية
25	شرف الأمة	11887	0,36	0	فايز زيادنة

(*) مقعد (توزيع أولي): هو حاصل عمليتين حسابيتين؛ الأولى هي تقسيم عدد أصوات القائمة على مجموع أصوات المقترعين الصحيحة للقوائم الوطنية،والثانية هي ضرب خارج القسمة بعدد المقاعد المخصصة للقوائم الوطنية، وهذا يعطينا الحصة الاسمية من المقاعد لكل قائمة.

(**) مقعد (توزيع فعلي): هو نتيجة تطبيق طريقة الباقي الأعلى على التوزيع الأولي للمقاعد.

2- عند اعتماد نسبة حسم قدرها 2% يترتب على ذلك فوز 14 قائمة فقط بالمقاعد الـ 27 المخصصة للقوائم الوطنية في انتخابات 2013 كما هو مبين في الجدول (6)، وليس 22 قائمة كما هو مبين في الجدول (1). ومقابل ذلك، ترتفع حصة القوائم الست الأولى بمقدار ثمانية مقاعد؛ اثنتان بمعدل مقعدين لكل منهما، وأربع قوائم بمعدل مقعد لكل منها.

الجدول (6)

مثال تطبيقي على اعتماد نسبة حسم قدرها 2% في ظل استخدام طريقة الباقي الأعلى

الرقم	اسم القائمة	عدد الأصوات	مقعد (توزيع أولي)	مقعد (توزيع فعلي)	رئيس القائمة
1	الوسط الإسلامي	114,458	4,304	4	محمد الحاج
2	أردن أقوى	100,159	3,767	4	رولا الحروب
3	وطن	94,682	3,561	4	عاطف الطراونة
4	الاتحاد الوطني	68,149	2,563	3	محمد الخشمان
5	ح. التيار الوطني	48,970	1,841	2	عبد الهادي المجالي
6	الإنقاذ	37,208	1,399	2	أحمد الرقيبات
7	العمالية والمهنية	36,555	1,374	1	مازن الضلاعين
8	التعاون	35,565	1,337	1	مجحم الصقور
9	كتلة الكرامة	33,858	1,273	1	علي العزازمة
10	الجبهة الموحدة	32,840	1,235	1	أمجد المجالي
11	الوحدة الوطنية	31,477	1,182	1	محمد الزبون
12	البناء	30,938	1,163	1	حسن عبيدات
13	الشعب	28,894	1,086	1	مصطفى الشنيكات
14	أهل الهمة	24,115	0,906	1	رائد الخلايلة
نسبة حسم 2% تستثني القوائم التي تحوز على أقل من 23,497 صوتاً من المنافسة على الفوز بأي مقعد					

3- عند اعتماد نسبة حسم قدرها 5% يترتب على ذلك فوز 4 قوائم فقط بالمقاعد الـ 27 المخصصة للقوائم الوطنية في انتخابات 2013 كما هو مبين في الجدول (7)، وليس 22 قائمة كما هو مبين في الجدول (1). ومقابل ذلك، ترتفع حصة هذه القوائم الأربع بمقدار ثمانية عشر مقعداً؛ ثلاث قوائم بمعدل خمسة مقاعد إضافية لكل منهما، وقائمة واحدة بمقدار ثلاثة مقاعد.

الجدول (7)

مثال تطبيقي على اعتماد نسبة حسم قدرها 5% في ظل استخدام طريقة الباقي الأعلى

الرقم	اسم القائمة	عدد الأصوات	مقعد (توزيع أولي)*	مقعد (توزيع فعلي)**	رئيس القائمة
1	الوسط الإسلامي	114,458	8,187	8	محمد الحاج
2	أردن أقوى	100,159	7,164	7	رولا الحروب
3	وطن	94,682	6,772	7	عاطف الطراونة
4	الاتحاد الوطني	68,149	4,874	5	محمد الخشمان
نسبة حسم 5% تستثني القوائم التي تحوز على أقل من 58,743 من المنافسة على الفوز بأي مقعد					

جدول تجميعي:

يتكون الجدول التجميعي (8) من النتائج التي توصلنا إليها فيما يخص طرق احتساب الفوز (القسم اليمين من الجدول)، ونسب الحسم (القسم اليسار من الجدول). ويظهر هذا الجدول النتيجة التي تترتب على اختيار أي واحدة من الطرق الأربع لاحتساب الفوز، وأي واحدة من نسب الحسم المعروضة هنا. وبالاستناد إلى هذه المعطيات، يمكن لصاحب القرار أن يختار طريقة احتساب الفوز أو نسبة الحسم التي يراها مناسبة.

الجدول (8)

جدول تجميعي: أثر طريقة احتساب الفوز ونسبة الحسم على نتائج الاقتراع للقوائم

أثر طريقة احتساب الفوز على النتائج					أثر نسبة الحسم على النتائج
الطريقة	قائمة فائزة	أصوات آخر قائمة فائزة	النسبة	قائمة فائزة	أصوات آخر قائمة فائزة
الباقي الأعلى	22	14012	-	-	-
-	-	-	%1	20	16303
سانت لاقي	19	16604	-	-	-
سانت لاقي/ معدل	17	19806	-	-	-
دي هونت (أعلى المتوسطات)	15	23222	-	-	-
-	-	-	%2	14	24115
-	-	-	%5	4	68149

(ملاحظة: المتوسط الحسابي لعدد الأصوات اللازم للفوز بمقعد للقائمة الوطنية في انتخابات 2013 هو 47705 أصوات)

مرجعية إصلاح قانون الانتخاب

تشكل الورقة النقاشية الثانية لجلالة الملك عبدالله الثاني التي أطلقها في 16 كانون الثاني 2013، أي قبل أسبوع من تاريخ إجراء انتخابات مجلس النواب السابع عشر، المرجعية الأهم لتحديد الهدف من النظام الانتخابي في هذه المرحلة، حيث حدّدت هذه الورقة خيار رأس الدولة بشأن آلية تشكيل السلطة التنفيذية عبر ما سماه الحكومة البرلمانية.

فقد انطلقت الورقة من أن المبدأ الأساسي للديمقراطيات الحديثة يقوم على اختيار الشعب لممثلين ينوبون عنه في اتخاذ القرارات، لافتاً إلى أنه برزت عدة نماذج في تطبيق هذا المبدأ. وأشار إلى أنه يوجد في الجمهوريات أنظمة رئاسية وأنظمة برلمانية. واعتبر النظام الفرنسي مثالاً على النظام الرئاسي الذي يُخَوِّل الرئيس المنتخب تعيين الحكومة بشكل مباشر، مع اشتراط موافقة البرلمان في بعض الأحيان. واعتبر النظام التركي مثالاً على الأنظمة البرلمانية التي غالباً ما يتم تشكيل الحكومة فيه من خلال رئيس وزراء يمثل حزب الأغلبية أو ائتلافاً لأحزاب تحظى بالأغلبية في البرلمان.

أمّا النموذج الآخر الذي توقف أمامه الملك فهو يتعلق بالملكيات الدستورية، وشبّهه بالأنظمة الجمهورية البرلمانية، حيث تتشكل الحكومات غالباً من قبل حزب الأغلبية المنتخب، أو ائتلاف لأحزاب تحظى بالأغلبية في المجلس التشريعي كما في مملكتي إسبانيا وبلجيكا.

وأشارت الورقة إلى مساع ضمن محيطنا الإقليمي لتطوير الأنظمة الجمهورية كما في مصر وتونس، فيما يشكل المغرب والأردن نماذج لملكيات دستورية.

لقد اعتبر الملك أن مسار تعميق الديمقراطية في بلادنا يكمن في الانتقال إلى الحكومات البرلمانية الفاعلة، بحيث نصل إلى مرحلة يشكل ائتلاف الأغلبية في مجلس النواب الحكومة. ووعد بأنه فور انتهاء الانتخابات النيابية أواخر كانون الثاني 2013، سنباشر بإطلاق نهج الحكومات البرلمانية، ومن ضمنها كيفية اختيار رئيس الوزراء والفريق الوزاري.

وشدّد الملك على أن ما يحدد الإطار الزمني لعملية التحول الديمقراطي هذه، هو نجاحنا في تطوير أحزاب سياسية على أساس برامجي، تستقطب غالبية أصوات المواطنين، وتتمتع بقيادات مؤهلة وقادرة على تحمل أمانة المسؤولية الحكومية.

ودعا الملك إلى المباشرة في بناء نظام الحكومات البرلمانية. وأكد أنه كخطوة أولى، ستتم المبادرة إلى تغيير آلية اختيار رئيس الوزراء بعد الانتخابات التشريعية القادمة، وفقاً للمعايير التالية:

- تكليف رئيس الوزراء الذي ليس من الضروري أن يكون عضواً في مجلس النواب بالتشاور مع ائتلاف الأغلبية من الكتل النيابية.
- إذا لم يبرز ائتلاف أغلبية واضح من الكتل النيابية، فإن عملية التكليف ستتم بالتشاور مع جميع الكتل النيابية.
- يقوم رئيس الوزراء المكلّف بالتشاور مع الكتل النيابية لتشكيل الحكومة البرلمانية الجديدة والاتفاق على برنامجها، والتي ينبغي عليها الحصول على ثقة مجلس النواب، والاستمرار بالمحافظة عليها.

وأعرب الملك عن قناعته بضرورة الاستمرار في تطوير هذه الآلية، استناداً إلى ما نتعلمه من تجربتنا، ونضوج نظام الحكومات البرلمانية. واعتبر أن الوصول إلى نظام الحكومات البرلمانية الشامل يعتمد على ثلاثة متطلبات أساسية، جاء في مقدمتها الحاجة إلى بروز أحزاب وطنية فاعلة وقادرة على التعبير عن مصالح وأولويات وهموم المجتمعات المحلية ضمن برامج وطنية قابلة للتطبيق.

وأكد جلالته في المرتبة الثانية على وجوب أن يطور الجهاز الحكومي عمله على أسس من المهنية والحياد، بعيداً عن تسييس العمل، لمساندة وإرشاد وزراء الحكومات البرلمانية، خاصة أن الوزراء الذين يكلفون لتولي حقائب معينة، بحسب مفهوم الوزير السياسي مقارنة بالوزير التكنوقراطي، قد لا يتمتعون بخبرة عملية سابقة في مجال عمل الوزارات التي سيتولونها.

أما المتطلب الثالث، فيتمثل بتغيير الأعراف البرلمانية من خلال تطوير النظام الداخلي لمجلس النواب وذلك بهدف أن تساهم هذه الأعراف في تأطير آلية تشكيل الحكومات البرلمانية، وصولاً إلى وضع برامج متفق عليها كأساس للتعاون والاستقرار الحكومي. وبالمقابل، فإن أحزاب المعارضة بحاجة إلى بلورة أعراف تحكم آلية التعاون فيما بينها من أجل مساءلة الحكومات وعرض رؤى بناءة بديلة (كحكومة ظل).

تجارب عربية ودولية في تشكيل الحكومات البرلمانية

تجارب من الأنظمة الجمهورية

1- الجمهورية التونسية

يشير الفصل (89) من الدستور إلى أن الحكومة تتشكل من رئيس ووزراء وكتّاب دولة يختارهم رئيس الحكومة، وبالتشاور مع رئيس الجمهورية بالنسبة لوزارتي الخارجية والدفاع. ويكلف رئيس الجمهورية في غضون أسبوع من الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات، **مرشح الحزب أو الائتلاف الانتخابي المتحصل على أكبر عدد من المقاعد بمجلس نواب الشعب**، بتكوين الحكومة خلال شهر ويجدد مرة واحدة، وفي حالة التساوي في عدد المقاعد، يعتمد للتكليف عدد الأصوات التي تم الحصول عليها.

وعند تجاوز الأجل المحدد دون تكوين الحكومة، أو في حالة عدم الحصول على ثقة مجلس نواب الشعب، يقوم رئيس الجمهورية خلال عشرة أيام بإجراء مشاورات مع الأحزاب والائتلافات والكتل النيابية لتكليف الشخصية الأقدر من أجل تكوين حكومة في مدى شهر واحد. وإذا مرت أربعة أشهر على التكليف الأول ولم يمنح أعضاء مجلس نواب الشعب الثقة للحكومة، فإن لرئيس الجمهورية الحق في حل مجلس نواب الشعب والدعوة إلى انتخابات تشريعية جديدة خلال 45 يوماً وبحد أقصى 90 يوماً.

تعرض الحكومة موجز برنامج عملها على مجلس نواب الشعب لنيل ثقة المجلس بالأغلبية المطلقة لأعضائه، وعند نيل الحكومة ثقة المجلس يتولى رئيس الجمهورية فوراً تسمية رئيس الحكومة وأعضائها. ويُمنع بموجب الفصل (90) الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية مجلس نواب الشعب.

2- الجمهورية الفرنسية

يعين رئيس الجمهورية بحسب المادة (8) من دستور 1958 وتعديلاته، الوزير الأول (رئيس الوزراء)، وينهي مهامه بناء على تقديم هذا الأخير استقالة الحكومة، ويعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة وينهي مهامهم بناء على اقتراح من الوزير الأول. ويتولى رئيس الجمهورية بحسب منطوق المادة (9) رئاسة مجلس الوزراء.

وتنص المادة (23) على أنه لا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة وتولي أي ولاية برلمانية أو أي منصب تمثيلي مهني على المستوى الوطني أو أي وظيفة عامة أو اي نشاط مهني. وتتحدد الشروط التي يُستبدل بموجبها أصحاب مثل هذه الولايات أو المناصب أو الوظائف بموجب قانون أساسي، فيما يجري استبدال أعضاء البرلمان طبقاً لأحكام المادة (25) التي تُبين أنه يتحدد عدم الجمع بموجب قانون أساسي يحدد من جهته الشروط التي يُنتخب بموجبها الأشخاص الذين ينوبون عن النواب أو أعضاء مجلس الشيوخ عند شغور المقعد وذلك حتى يتم التحديد الكلي أو الجزئي للمجلس الذي ينتمون إليه أو استبدالهم في حال قبولهم تقلد وظائف حكومية.

3- الجمهورية التركية

يتكون مجلس الوزراء بحسب المادة (109) من الدستور التركي من رئيس الوزراء والوزراء. ويعين رئيس الجمهورية رئيس الوزراء من بين أعضاء الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا. ويرشح رئيس الوزراء الوزراء ويعينهم رئيس الجمهورية من بين أعضاء الجمعية الوطنية، أو من بين المؤهلين

لعضوية الجمعية، ولرئيس الجمهورية أن يقيلهم بناء على اقتراح من رئيس الوزراء عند الاقتضاء.

وتقدَّم بحسب المادة (110) من الدستور، القائمة الكاملة لأعضاء مجلس الوزراء إلى الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا، وتُدعى الجمعية للانعقاد لذلك الغرض إذا كانت في عطلة برلمانية. ويقرأ رئيس الوزراء أو أحد الوزراء برنامج الحكومة أمام الجمعية الوطنية في غضون أسبوع على الأكثر من تشكيل مجلس الوزراء، وتصوِّت الجمعية الوطنية على الثقة عقب ذلك. وتبدأ المناقشة حول التصويت على الثقة بعد يومين كاملين من قراءة البرنامج، ويبدأ التصويت بعد يوم كامل من انتهاء المناقشة.

وفي الحالات التي يخفق فيها مجلس الوزراء في نيل الثقة، أو في الحالات التي تسقط فيها الحكومة نتيجة تصويت بسحب الثقة منها، وإذا لم يُتح تشكيل مجلس وزراء جديد في غضون 45 يوماً، أو إذا أخفق مجلس الوزراء الجديد في نيل الثقة، يجوز لرئيس الجمهورية أن يدعو إلى إجراء انتخابات جديدة بالتشاور مع رئيس الجمعية الوطنية (المادة 116).

الأنظمة الملكية

1- المملكة المتحدة[1]

لقد تم تكريس اختيار الملك (الملكة حالياً) في المملكة المتحدة لزعيم الحزب الفائز في الانتخابات كرئيس للوزراء منذ مطلع القرن التاسع عشر، وبالتالي فإنه بمجرد الإعلان عن نتائج الانتخابات، يعرف الرأي العام اسم الشخص الذي سيعين في هذا المنصب. والملك يفتتح الدورة السنوية للبرلمان، ويلقي خطبة العرش في المجلسين؛ مجلس العموم ومجلس اللوردات، وتمثل الخطبة ملخصاً للبرنامج الحكومي لمدة سنة.

بهذا يكون رئيس الوزراء عضواً مقيماً في مجلس العموم، وكذلك الحال بالنسبة لمعظم الوزراء، وغالباً ما يكون جميع الوزراء نواباً. وتتشكل الحكومة من الحزب الحائز لوحده على أغلبية أعضاء مجلس العموم، أو بالائتلاف مع غيره.

ويجلس الوزراء في الصف الأمامي من المجلس، فيما يجلس قبالتهم أعضاء من المعارضة. ويعطي مجلس العموم اهتماماً خاصاً للمعارضة النيابية التي يأخذ عملها طابعاً مؤسسياً بقيادة زعيم المعارضة، وهو ما يطلق عليه حكومة الظل التي يحمل أعضاؤها حقائب «افتراضية» مقابلة لكل حقيبة فعلية من الحقائب التي يُشغلها وزراء الحكومة. ويتمتع نواب المعارضة في كل دورة برلمانية بالحق في تقديم مشاريع قوانين خلال عشرين يوماً. ويتعين من أجل أن يقبل المجلس هذه القوانين، أن توافق عليها الحكومة بصفتها تمثل الأغلبية، وهذا يتطلب أن تكون هذه القوانين توافقية أو غير جدلية.

2- المملكة المغربية

أعطت الدساتير المغربية للملك حتى دستور 1996 صلاحية تعيين رئيس الحكومة من خارج البرلمان، وبالتالي لم يكن هناك من أحكام دستورية يتعين معها أن يختار الملك رئيس الوزراء من الأغلبية البرلمانية. غير أن دستور 2011، غيّر هذه المعادلة (الفصل 47)، حيث نص بوضوح على أن الملك يعين رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى

(1) See: Angleterre.org.uk/constitution.htm.

أساس نتائجه. كما يعين الملك أعضاء الحكومة لكن باقتراح من رئيسها. وللملك، بمبادرة منه، بعد استشارة رئيس الحكومة أن يعفي عضواً أو أكثر من أعضاء الحكومة من مهامهم. كما أن لرئيس الحكومة أن يطلب من الملك إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة بناء على استقالتهم الفردية أو الجماعية. ويترتب على استقالة رئيس الحكومة إعفاء الحكومة بكاملها من لدن الملك. وتواصل الحكومة المنتهية مهامها تصريف الأمور الجارية إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة.

وبحسب الفصل (49) من الدستور، يرأس الملك المجلس الوزاري الذي يتألف من رئيس الحكومة والوزراء. وينعقد المجلس الوزاري بمبادرة من الملك أو بطلب من رئيس الحكومة. وللملك أن يفوض رئيس الحكومة برئاسة مجلس وزاري بناء على جدول أعمال محدد.

بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة، يتقدم رئيس الحكومة أمام مجلسي البرلمان مجتمعين، ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه. ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به، في مختلف مجالات النشاط الوطني. ويكون البرنامج الحكومي موضوع مناقشة أمام كلا المجلسين، يعقبها تصويت في مجلس النواب. وتعتبر الحكومة منصّبة بعد حصولها على ثقة مجلس النواب، المعبر عنها بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم، لصالح برنامج الحكومة. (الفصل 88).

اتجاهات الإصلاح لقانون الانتخاب

بالاستناد إلى المرجعية التي رسمها جلالة الملك لإصلاح قانون الانتخاب والمتمثلة بتشكيل الحكومات البرلمانية، وإلى مفتاح تطبيق هذه المرجعية من خلال بروز أحزاب وطنية فاعلة تشكل كتلاً نيابية تتوزع المشهد البرلماني بين أغلبية تقرر تشكيل الحكومة، وأقلية تمارس دور حكومة الظل، فإن الوظيفة الجوهرية لسن قانون انتخاب جديد هو تحسين فرص الأحزاب السياسية في المشاركة الفاعلة في انتخابات مجلس النواب الثامن عشر، وتحقيق إنجازات تعزز نفوذها النيابي على نحو ملموس.

مراجعة تجربة انتخابات 2013

إن أبرز الخلاصات التي خرجت بها الأحزاب من تجربة انتخابات مجلس النواب السابع عشر عام 2013 في الاتجاه الذي من شأنه إيجاد أحزاب ذات ثقل نسبي في المجلس، هو اعتماد طريقة أخرى غير طريقة الباقي الأعلى لاحتساب الفوز للقوائم المرشحة مثل طريقة أعلى المتوسطات (دي هونت) أو اعتماد نسبة حسم.

وفي ظل الوعود الحكومية في عام 2014 بسن قانون انتخاب جديد، التقى ممثلو 25 حزباً سياسياً يمثلون الأغلبية الساحقة للأحزاب القائمة آنذاك، وتوصلوا بعد سلسلة اجتماعات عمل لبحث سبل إصلاح قانون الانتخاب لسنة 2012، بشكل توافقي إلى إعلان مبادىء كمنطلق للحوار مع الحكومة ومجلس النواب ومؤسسات المجتمع المدني، سعياً وراء تحقيق توافق وطني عام للتعديلات المنشودة على قانون الانتخاب والتي من شأنها تحقيق نقلة نوعية في عملية الإصلاح السياسي التي تدعو إليها الدولة الأردنية. واشتمل إعلان المبادئ الذي توصلت إليه الأحزاب السياسية بشأن النظام الانتخابي على النقاط الرئيسية التالية:

1- ضرورة تطوير قانون الانتخاب لمجلس النواب، والتخلص من تركة نظام الصوت الواحد المجزوء ، والحرص على ضمان توافق وطني حول القانون الجديد.

2- زيادة عدد المقاعد المخصصة للقائمة الوطنية بحيث يصل إلى 50% من عدد مقاعد المجلس النيابي.

3- حصر القائمة الوطنية بالأحزاب السياسية، على أن تتشكل من حزب سياسي واحد أو ائتلاف أحزاب، ويحق للحزب أن يرشح شخصيات مستقلة على قائمته الانتخابية.

4- اعتماد نسبة حسم (عتبة تمثيل) للقوائم الوطنية المرشحة في الدائرة العامة بمقدار (1)%.

5- جواز اتفاق القوائم فيما بينها على تبادل الأصوات الزائدة لديها ، بحيث يتم جمع أصوات القوائم المؤتلفة، فإذا كانت كافية للفوز بمقعد، يذهب هذا المقعد للقائمة التي لديها العدد الأكبر من الأصوات الزائدة.

ويتعين أن تكون الاتفاقات بهذا الخصوص موثقة رسمياً ومعلنة للرأي العام منذ بداية تشكيل القوائم.

غير أن الحكومة أعدت مشروع قانون جديد للانتخاب لسنة 2015، وأحالته إلى مجلس النواب، فجاء هذا المشروع بعيداً كل البعد عن أولويات الأحزاب السياسية باستثناء التخلص من تركة نظام الصوت الواحد المجزوء، حيث جاء مشروع القانون الجديد خلواً من القائمة الوطنية، واعتمد نظاماً جديداً هو القائمة النسبية المفتوحة على مستوى المحافظة/ الدائرة.

التعديلات المقترحة على مشروع قانون الانتخاب لسنة 2015

الخيار الأول: القائمة الوطنية الحزبية

تضمن إعلان المبادىء الذي توافقت عليه الأحزاب السياسية العام 2014 على مطلبين متلازمين؛ الأول هو رفع عدد المقاعد المخصصة للقائمة الوطنية بحيث تصل إلى نصف مقاعد مجلس النواب، والثاني هو حصر القائمة الوطنية بالأحزاب السياسية.

وبُعيد إحالة مشروع قانون الانتخاب الجديد إلى مجلس النواب، أعرب ممثلو عشرين حزباً سياسياً عن موقفهم من المشروع في بيان[2] صادر عنهم بتاريخ 2015/9/2. وطالب البيان الذي صيغ بلغة «متشنجة» رفضت المشروع وطالبت مجلس النواب برده، بإعداد قانون جديد يعتمد النظام المختلط بحيث يتضمن قوائم عامة أو وطنية يرتبط تشكيلها بالأحزاب السياسية بشكل حصري.

ولفت البيان إلى أن الأوراق النقاشية التي طرحها جلالة الملك أكدت أن الغاية والهدف الرئيسي من عملية الإصلاح السياسي في الأردن هي الوصول إلى تشكيل حكومات برلمانية تعتمد على فكرة تداول الحكومات بين الأغلبية والأقلية. واعتبر البيان أن القانون الجديد لا يمكن أن يسهم في تشكيل أحزاب سياسية كبيرة تستند إليها الكتل البرلمانية، وبالتالي لن يؤدي إلى قيام برلمان فاعل وقادر على حمل ركائز الحكومات البرلمانية.

عدم دستورية حصر القائمة الوطنية بالأحزاب السياسية

لقد بات هناك إقرار بأن المطلب الحزبي بحصر القائمة الوطنية بالأحزاب السياسية، غير دستوري سنداً لقرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم 7 لسنة 2012. فقد كان مجلس الوزراء قد قرر بتاريخ 2012/4/19 الطلب من المجلس العالي لتفسير الدستور «بيان ما إذا كان الانتخاب بأسلوب القوائم بما فيها القائمة المغلقة

(2) المصدر: «20 حزباً ترفض مسودة قانون الانتخاب»، صحيفة الدستور اليومية، 2015/9/3.

يعتبر انتخاباً مباشراً وفق ما هو منصوص عليه في الفقرة (1) من المادة (67) من الدستور»، و«في حالة الجواب بالإيجاب، بيان ما إذا كان اشتراط الانتساب إلى حزب للترشيح ضمن القائمة جائزاً دستورياً».

وأفتى المجلس العالي لتفسير الدستور بأن المقصود بالانتخاب المباشر هو أن يقوم الناخبون أنفسهم بانتخاب ممثليهم دون وساطة أحد سواء كان الانتخاب بأسلوب القوائم أو بأسلوب الانتخاب الفردي، ذلك أن كلمة (مباشراً) تنصرف إلى الناخب، ولا تنصرف إلى المرشحين، واستخلص المجلس أن الانتخاب بأسلوب القوائم بما فيها القائمة المغلقة يعتبر انتخاباً مباشراً يتفق وأحكام الفقرة (1) من المادة (67) من الدستور.

وللإجابة عن السؤال الثاني المتضمن: ما إذا كان اشتراط الانتساب إلى حزب للترشح ضمن القائمة جائزاً دستورياً، فقد قرر المجلس بأن تشكيل القوائم سواء كانت قوائم حزبية أو غير حزبية أو مختلطة جائزٌ دستورياً ، وأن اشتراط الانتساب إلى حزب للترشح ضمن القائمة غير جائز دستورياً، لأن مؤداه حرمان غير المنتسبين للأحزاب من تشكيل قوائم أو المشاركة فيها.

الخيار الثاني: القائمة الوطنية على مستوى المملكة

يعكس الخيار الثاني بدرجة رئيسية ما جاء في مذكرة مركز القدس للدراسات السياسية إلى مجلس النواب مطلع تشرين الأول 2015 ، ومذكرة الأحزاب السبعة عشر إلى اللجنة القانونية لمجلس النواب بتاريخ 11 تشرين الأول 2015.

فقد رحبت مذكرة مركز القدس بمشروع القانون، واعتبرته خطوة إصلاحية إلى الأمام، غير أنها أكدت وجود مثالب ونواقص يتعين تجاوزها، واقترحت جملة تعديلات دعت مجلس النواب إلى تبنيها من أجل تطوير مشروع القانون إلى المدى الذي يسهم في انتخاب مجلس نواب يمثل الشعب حقاً، ويعزز الحياة الحزبية بما يجعل من تشكيل الحكومة البرلمانية أمراً في متناول اليد.

وطالبت المذكرة في بندها الأول بتخصيص 30 مقعداً من مقاعد المجلس الـ 130 للقوائم الوطنية في الدائرة العامة على مستوى المملكة. وشدّدت على أن هذا مطلب تُجمع عليه الأحزاب السياسية، وتشكل الاستجابة له مؤشراً على مدى توفر الإرادة السياسية لدى مجلس النواب للارتقاء بالحياة الحزبية فعلاً لا قولاً فقط.

وذكّرت المذكرة بأن القوائم الوطنية قد شكّلت في قانون الانتخاب لسنة 2012 أهم تطوير لنظام الانتخاب في تاريخ المجالس النيابية، وأنه ليس من الحكمة في شيء أن يتم التراجع عنه في مناخ ينحو فيه مشروع القانون الجديد نحو تدارك مظاهر الخلل في تشريعات الانتخاب السابقة.

وفي نشاط لاحق لمركز القدس[3]، دعا المركز في ورقة بحثية تخصيص 27 مقعداً للقائمة الوطنية على مستوى المملكة، أي العدد نفسه الذي تضمنه قانون الانتخاب لسنة 2012، لتسهيل تمرير مقترح القائمة الوطنية في مجلس النواب.

أما مذكرة الأحزاب السياسية، فقد أكدت أن مشروع القانون قد تضمن بعض المزايا الإيجابية الإجرائية والفنية، إلا أنه أفقد المواطن حقه في الصوت الثاني عبر إلغائه القائمة العامة الوطنية، واعتبرت أن ذلك يضعف العمل الحزبي، ويحد من

(3) جاء ذلك في ورشة عمل بعنوان «ورشة الخبراء في قانون الانتخاب: التعديلات الأساسية على مشروع قانون الانتخاب»، عقدها المركز في فندق سنتشري بارك بعمّان بتاريخ 2015/12/5.

إمكانية تشكيل كتل نيابية برؤى وبرامج حزبية، ويجعل من الحكومات البرلمانية التي طالب بها جلالة الملك هدفاً بعيد المنال. وأشارت المذكرة إلى أن الأحزاب الموقعة على المذكرة تعتبر القائمة الوطنية مبدأ وحافزاً أساسياً في قانون الانتخاب حتى تتمكن من المشاركة الفاعلة والحقيقية في الانتخابات النيابية.

وطالبت مذكرة الأحزاب في بندها الأول بتضمين مشروع قانون الانتخاب، القائمة الوطنية النسبية بنسبة لا تقل عن 25% من عدد مقاعد مجلس النواب، وهو ما يساوي 33 مقعداً. ودعت في بندها الثاني إلى أن يحتكم تشكيل القائمة الوطنية لمعايير تشكل حوافز للأحزاب السياسية والقوائم البرامجية.

الخيار الثالث: تبني نظام القائمة النسبية المفتوحة على مستوى المحافظة

اقترن بداية الترويج لنظام الانتخاب الجديد بالحديث عن المحافظة كدائرة انتخابية، لكن اتضح فيما بعد أن النية الحكومية تتجه نحو تقسيم الدوائر الثلاث الكبيرة؛ العاصمة وإربد والزرقاء،إلى دوائر فرعية، سيكون عددها وفقاً للتصريحات الرسمية: خمس دوائر في العاصمة، وأربع دوائر في إربد، ودائرتان في الزرقاء.

وفي ظل عدم نص مشروع قانون الانتخاب على قائمة وطنية على مستوى المملكة، فقد برزت تفضيلات لدى أحزاب وقوى سياسية واجتماعية بأن تكون كل واحدة من محافظات المملكة الاثنتي عشرة دائرة قائمة بذاتها. ويعكس هذا التوجه القناعة بأنه كلما كانت الدائرة أكبر، تقلصت فرص الفوز بالاستناد فقط إلى الولاءات الفرعية، وزادت فرص الفوز للقوائم والشخصيات العامة صاحبة الرؤى والبرامج، وهذا يحسن دون شك من نوعية النواب المنتخبين.

ومع أن مذكرة الأحزاب السياسية السبعة عشر إلى اللجنة القانونية في مجلس النواب، أشارت إلى «توسيع الدائرة الانتخابية المحلية نسبياً» باعتباره إحدى الإيجابيات في مشروع قانون الانتخاب، إلا أن طريقة احتساب الفوز (طريقة الباقي الأعلى) التي تبناها مشروع القانون، تقلص فرص القوائم الانتخابية في الدوائر التي تتشكل من المحافظات المتوسطة والصغيرة الحجم في الحصول على أكثر من مقعد، وهذا يفرغ النظام النسبي من محتواه الإيجابي، ولذلك يمكن إذا أبقيت المحافظات الكبيرة على حالها أن تعوض نسبياً عن غياب القائمة الوطنية على مستوى المملكة، حيث أن قانون الانتخاب لسنة 2012 يخصص لمحافظة العاصمة 25 مقعداً، ولمحافظة إربد 17، ولمحافظة الزرقاء 12 مقعداً. وهذه المحافظات مرشحة أيضاً بحسب التقسيم الجديد المتوقع للدوائر الانتخابية أن يزداد عدد مقاعدها بمقدار سبعة مقاعد[4]. وهذا يعني ان عدد المقاعد الذي سيُخصص لمحافظة العاصمة سيكون هو نفسه العدد الذي كان مخصصاً للقائمة الوطنية في انتخابات 2013، أي 27 مقعداً، فيما سيصبح عدد مقاعد محافظة إربد حوالي 20 مقعداً، ومقاعد محافظة الزرقاء 14 مقعداً.

(4)حدد مشروع قانون الانتخاب عدد مقاعد مجلس النواب بمائة وثلاثين مقعداً، وبما أن عدد المقاعد المخصصة للكوتا النسائية هو 15 مقعداً، وعدد المقاعد المخصصة للدوائر الانتخابية حسب قانون الانتخاب لسنة 2012 هو 108 مقاعد، لذا يوجد سبعة مقاعد إضافية سيتم توزيعها على الأغلب على المحافظات الكبيرة لتحسين التناسب بين عدد المقاعد وعدد السكان، أو للاستجابة للشعار الذي رفعه مركز القدس واللجنة الوطنية لشؤون المرأة وهو «مقعد نسائي لكل دائرة انتخابية».

لقد حدّد مشروع القانون (الفقرة ب/47) بأنه في حال تعذر ملء المقاعد بالأرقام الصحيحة غير الكسرية بنسبة عدد الأصوات التي تحصل عليها القوائم في الدائرة الانتخابية، فإنه يتم اعتماد طريقة الباقي الأعلى لملء هذه المقاعد المتبقية. وهذه هي الطريقة نفسها التي استخدمت في الانتخابات الماضية، وتكشف بوضوح ما تنطوي عليه من عيوب ومزايا. أما العيوب، فهي عدم العدالة في توزيع المقاعد قياساً بحجم الأصوات الذي حققته القوائم المتنافسة، حتى أن قائمتين حصلت كل منهما على مقعد واحد، بينما كان عدد أصوات الأولى يساوي ثلاثة أضعاف ونصف عدد أصوات القائمة الثانية، ويرتبط بهذه النتيجة أن هذه الطريقة تتضمن مزية هي محاباة القوائم أو الأحزاب الضعيفة. وهنا لا بد من طرح السؤال التالي: أيهما أكثر جدوى في هذه المرحلة من الانتخابات، هل هو تمثيل أكبر عدد ممكن من القوائم أو الأحزاب، أم تحسين فرص القوائم الكبيرة في حصد عدد أعلى من المقاعد، تعزيزاً لفرص وجود كتل نيابية كبيرة على طريق تشكيل الحكومة البرلمانية؟ بهذا يمكن اعتماد سانت لاقي/المعدل كطريقة بديلة وأكثر عدالة في توزيع الأصوات. فضلاً عن ذلك فإن نظام التمثيل النسبي يرتبط عادة بنسبة حسم لاستبعاد القوائم الضعيفة من توزيع المقاعد لصالح القوائم الكبيرة، بينما خلا قانون الانتخاب من تحديد نسبة كهذه. غير أن النتيجة المنشودة من تعديل طريقة احتساب الفوز يمكن تحقيقها من خلال إقرار نسبة حسم، لكن مشكلة نسبة الحسم أنها قد تكون مربكة في التطبيق في ظل التقسيم المتوقع للدوائر الانتخابية، من حيث تباين حجومها وعدد الناخبين فيها، ولذلك من المفضل الأخذ بتعديل طريقة احتساب الفوز وليس وضع نسبة حسم، أما إذا تم الإبقاء على طريقة الباقي الأعلى، فإنه يتعين وضع نسبة حسم.

التوصيـــات

1. إعادة العمل بنظام القائمة الوطنية المغلقة على مستوى المملكة وتخصيص 27 مقعداً لها على الأقل، كما كانت عليه الحال في انتخابات مجلس النواب السابع عشر، وذلك تلبية بشكل خاص لمطلب الأحزاب السياسية.
2. الأخذ بنظام القائمة النسبية المفتوحة على مستوى المحافظة باعتبار كل منها دائرة انتخابية، أي دون تقسيم المحافظات الثلاث الكبيرة؛ العاصمة وإربد والزرقاء إلى دوائر فرعية.
3. التخلي عن طريقة الباقي الأعلى لاحتساب القوائم الفائزة، والاستعاضة عنها إما بطريقة أخرى أكثر عدالة مثل طريقة سانت لاغي معدل أو طريقة دي هونت، أو اعتماد نسبة حسم.
4. تمويل الحملات الانتخابية للأحزاب السياسية ضمن سقف معين لتعزيز مشاركتها في العملية الانتخابية وتحسين فرصها في الفوز.

إصلاح قانون الانتخاب لتعزيز نفوذ الأحزاب في البرلمان

مركز القدس للدراسات السياسية
AL-QUDS CENTER For Political Studies

Amman Office
7, Hafa St. Jabal El-Husein
P.O Box: 213566 Amman (11121)
Tel : +962 6 5633080
Fax : +962 6 5674868
amman@alqudscenter.org

Beirut Office
Hamra St. Mizan Building. F6
P.O.Box: 113-6684
Tel : +961 1 750282
Fax : +961 1 750281
beirut@alqudscenter.org

www.alqudscenter.org