

مذكرة صادرة عن

مركز القدس للدراسات السياسية

بشأن

مشروع قانون الانتخاب لسنة (2015)

تشرين الأول، 2015

عمان، المملكة الأردنية الهاشمية

يرحب مركز القدس للدراسات السياسية بمشروع قانون الانتخاب الجديد لسنة 2015 الذي أحالته حكومة د. عبدالله النصور إلى مجلس النواب أواسط أيلول 2015 من منطلق أنه يشكل خطوة إصلاحية ملموسة إلى الأمام بمغادرة نظام الصوت الواحد المجزوء الذي شوّه الحياة السياسية والحزبية منذ العام 1993. غير أن ذلك لا يلغي حقيقة وجود العديد من المثالب والنواقص التي يتعين على مجلسي النواب والأعيان تجاوزها، وفيما يلي أبرز التعديلات التي نقترح على مجلس النواب أن يتبناها من أجل تطوير مشروع قانون الانتخاب إلى المدى الذي من شأنه أن يساهم في انتخاب مجلس نيابي يمثل الشعب حقاً، ويعزز الحياة الحزبية بما يجعل من تشكيل الحكومة البرلمانية أمراً في متناول اليد:

أولاً: تخصيص 30 مقعداً من مقاعد المجلس الـ 130 للقوائم الوطنية في الدائرة العامة على مستوى المملكة.

إن 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. لقد شكلت القوائم الوطنية في قانون الانتخاب لسنة 2012 أهم تطوير لنظام الانتخاب في تاريخ المجالس النيابية، وليس من الحكمة في شيء أن يتم التراجع عنه في مناخ ينحوي فيه مشروع القانون الجديد نحو تدارك مظاهر الخلل في تشريعات الانتخاب السابقة.

ثانياً: اعتماد نظام القائمة المفتوحة سواء على صعيد المحافظة أو على صعيد الدائرة العامة.

إننا ندرك أن القائمة النسبية المغلقة سواء على مستوى المحافظة أو على مستوى المملكة، توفر فرصاً أفضل للفوز للقيادات الحزبية التي ستختار المراكز الأولى في قوائم الأحزاب المرشحة، لكننا ندعو للنظر في اعتبارات أخرى مهمة جداً تدعم خيار القائمة النسبية المفتوحة، وفي مقدمتها؛ أولاً، قطع الطريق على تغول المال السياسي على القوائم المرشحة، وهذه واحدة من أهم استخلاصات تجربة الانتخابات النيابية الماضية؛ وثانياً، توفير أساس موضوعي حقاً وعادل لتحالف الأحزاب السياسية. إن التصويت للقائمة النسبية المفتوحة على مرحلتين

(صوت للقائمة وصوت لمرشحين في القائمة)، يعني أن وظيفة الصوت الأول هو تحديد حصة القائمة من المقاعد، ووظيفة الصوت الثاني هو إعادة ترتيب المرشحين على القائمة حسب ما سيجنوه من أصوات. أما على صعيد القائمة الوطنية المفتوحة، فإن التصويت يكون من مرحلة واحدة ويذهب الصوت مباشرة إلى المرشح المفضل، وهذا الصوت يحدد في أن معاً حصة القائمة من المقاعد وترتيب المرشحين حسب ثقلهم الانتخابي.

ثالثاً: إعطاء الناخب الحق في اختيار مرشح واحد فقط من القائمة التي صوت لها.

إن التصويت على مرحلتين للقائمة النسبية المفتوحة، يشكل ركناً أساسياً في مشروع قانون الانتخاب، غير أن منح الناخب الحق في التصويت لعدة مرشحين ضمن القائمة التي صوت لها، يخلق إشكالات لا يستهان بها، ويُشعل منافسة حامية الوطيس بين المرشحين داخل القائمة الواحدة نفسها، وهذا سيكون له تبعات اجتماعية سلبية وخاصة عندما يتعلق الأمر بقوائم تشكلها أحزاب سياسية أو قوى اجتماعية. وهنا لا بد من التأكيد بأن الصوت الأول الذي يُعطى للقائمة هو الصوت المهم والحاسم الذي يحدد فرص الفوز للقوائم المختلفة، بينما وظيفة الصوت الثاني لاختيار المرشحين المفضلين للناخب ضمن القائمة هي فقط ترتيب المرشحين داخل القائمة من حيث حجم الأصوات التي حصلوا عليها.

ولهذا فإنه يمكن معالجة الآثار الضارة لاختيار عدة مرشحين من القائمة في التصويت الثاني، باختيار مرشح واحد فقط. إن هذا التطوير على القائمة النسبية المفتوحة يفيد في أن كل مرشح يأخذ الأصوات المؤيدة له فقط، وهذا يشكل أرضية مريحة لتحالف الأحزاب، حيث تستفيد الأحزاب المؤتلفة من تعزيز فرصها في الفوز من خلال الصوت الأول، بينما يتوقف ترتيب مرشحي هذه الأحزاب على الثقل الانتخابي لكل حزب وهذه مسألة عادلة. بهذا يتم إغلاق الباب أما الاتفاقات «الكاذبة» المتوقعة في توزيع الصوت الثاني بين المرشحين، كما أنه لا يوفر فرصة الفوز لمرشح ضعيف لمجرد أن لم يلتزم بالاتفاق على توزيع الصوت الثاني عند اختيار المرشحين المفضلين في القائمة.

رابعاً: التخلي عن نظام أعلى البواقى واعتماد نسبة حسم (عتبة تمثيل).

لقد حدّد مشروع القانون (الفقرة 47/ب) 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 تطوي 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؟ بهذا يمكن اعتماد طريقة بديلة هي طريقة «دي هونت» التي تعد طريقة عادلة في توزيع الأصوات الكسرية. 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.

خامساً: زيادة عدد مقاعد الكوتا النسائية بتخصيص مقعد لكل دائرة انتخابية.

إن توزيع المقاعد الانتخابية سيعتمد المحافظة غالباً كدائرة انتخابية في المحافظات الصغيرة والمتوسطة الثقل السكاني، وسيتم تقسيم المحافظات ذات الكثافة السكانية وفي مقدمتها العاصمة وإربد والزرقاء، إلى دوائر أصغر. وفي هذا الإطار، فإن تخصيص مقعد نسائي لكل محافظة، يلحق غنماً بحقوق المرأة في المحافظات الكبيرة، ولذا فإن من الإنصاف توسيع دائرة التمثيل النسائي على الأقل بتخصيص مقعد للمرأة في كل دائرة انتخابية بدل تخصيص مقعد لكل محافظة، ما دام أن المحافظات لن تشكل كل منها من دائرة انتخابية واحدة.

سادساً: تحويل دوائر البادية إلى دوائر جغرافية ودمجها في إطار المحافظات التي تنتمي إليها.

لم تعد كوتا دوائر البادية لها ما يبررها من زمن، ما دام أن البداوة لم تعد قائمة كنظام حياة وإنتاج، ولذا يتعين الاستغناء عن هذه الكوتا، واعتماد بديل عملي لهذه الدوائر يكفل لها الاحتفاظ بمقاعدتها، لكن على أساس تحويلها إلى دوائر جغرافية في نطاق المحافظات التي هي جزء منها، وهي محافظات المفرق والعاصمة ومعان. إن هذه المعالجة لكوتا دوائر البادية، تقلص حجم الاختلالات في قانون الانتخاب، وتؤمن دمج هذه الدوائر في منظومة المقاعد الرئيسية، بحيث يصبح من حق أبناء وبنات مناطق البادية الترشح في أي مناطق أخرى في المملكة، فيما سيصبح في المقابل من حق أبناء الدوائر الأخرى المنافسة على المقاعد التي ستخصص لمناطق البادية.

سابعاً: الاعتراف للمفتربين بحق الاقتراع في بلدان توأجتهم، وتأمين مشاركة العاملين في إدارة الانتخابات في الاقتراع.

تستمر قوانين الانتخاب في تجاهل حق الأردنيين في الخارج بممارسة حقهم الدستوري في المشاركة في الانتخابات دون مسوغات مقبولة، وهذا ما يجب معالجته في قانون الانتخاب الحالي بالاعتراف لهؤلاء المواطنين بحق الاقتراع، وتكليف الهيئة المستقلة للانتخاب باتخاذ الإجراءات العملية التي تكفل ذلك، ويمكن للأردن أن يسترشد بتجربة عشرات البلاد العربية والاجنبية التي تنظم لمواطنيها في الخارج مشاركتهم في انتخابات بلدانهم. كذلك هناك فئة يتم حرمانها من حق الانتخاب لمجرد أنها تتولى مهمة إدارية في إطار العملية الانتخابية، وهذا يشمل عشرات الآلاف من المواطنين من أعضاء اللجان ومندوبي المرشحين على صناديق الاقتراع، والمراقبين من مؤسسات المجتمع المدني، والموظفين في المدارس، وغيرهم، وهذا ما يتطلب معالجته بتأمين مشاركة هؤلاء في الاقتراع في صناديق خاصة.

ثامناً؛ وضع سقف للإنفاق على الحملات الانتخابية تحت رقابة رسمية متخصصة

لقد أحال قانون الانتخاب في الفقرة (21ب) تحديد الأحكام والأسس والضوابط المتعلقة بالدعاية الانتخابية بما في ذلك ضوابط الإنفاق المالي بموجب تعليمات تنفيذية تصدر عن الهيئة المستقلة للانتخاب. إن أهمية هذا الموضوع تتطلب عدم الاكتفاء بتوجهات عامة يصعب مراقبتها، بل يجب وضع سقفوف محددة للإنفاق على الحملات الانتخابية كميّار من معايير عدالة الانتخابات ومحاربة الاستخدام غير المشروع للمال السياسي، وأن تخضع هذه السقفوف لرقابة صارمة من قبل لجان رسمية تشارك فيها الهيئة المستقلة وديوان المحاسبة، ولعله من الأجدى أن ينص قانون الانتخاب على هذه المعايير والضوابط والأدوات ويترك للهيئة المستقلة للانتخاب أن تضع التفاصيل بتعليمات تصدر لهذه الغاية. وفي كل الأحوال، يمكن الاستفادة في هذا المجال من تجارب بلدان عربية كالغرب وتونس ومصر وغيرها.

تاسعاً؛ اعتماد نظام تقسيم الدوائر الانتخابية ضمن قانون الانتخاب.

تميل قوانين الانتخاب الأردنية إلى تقسيم الدوائر الانتخابية بنظام يصدر عن مجلس الوزراء، لاحقاً لصدور قانون الانتخاب، وهذا يعطي السلطة التنفيذية امتيازاً للتحكم بهذا المكون الأكثر حساسية في العملية الانتخابية. إننا ندرك أن هناك إشكالية تتعلق بهذا الجانب، ذلك أن الأصل هو أن لا يخوض النواب انتخابات همّ وضعوا قانونها وقسموا دوائرها الانتخابية، لكن أمّا وأنا أمام الدورة النيابية الأخيرة التي تفصلنا عن انتخابات مجلس النواب الثامن عشر، فإننا نقترح أن يتضمن القانون ملحقاً بتقسيم الدوائر الانتخابيات مراعاة للشفافية الواجبة، وحرصاً على ضمان التوازن والعدالة في تقسيم الدوائر، وليس هناك ما يمنع من التوافق على مسودة هذا الملحق ما بين الحكومة واللجنة القانونية لمجلس النواب.

عاشراً: دعم التوجه للإبقاء على كوتا مفتوحة لمقاعد المرأة والمسيحيين والشركس والشيشان

اشتمل مشروع قانون الانتخاب على تطوير مهم يتعلق بالتعامل مع كوات المرأة والمسيحيين والشركس والشيشان باعتبارها تمثل حداً أدنى، مع الإبقاء لهذه الفئات على حق التنافس على جميع المقاعد الأخرى (البندان الأول والثاني من الفقرة 9 د). إن أهمية هذا التوجه علاوة على كونه لا يمنع الفئات المشمولة بهذه الكوات من حقها في المنافسة المفتوحة على سائر المقاعد، إنما تكمن في كونه يسمح بتوفير مؤشر للحكم على مدى الحاجة للكوتا، فكلما تبين أن هذه الفئات قادرة على تحقيق الفوز بعدد معقول من المقاعد تنافسياً، مقارنة بالعدد المخصص للكوتا، تتعزز مبررات الاستغناء عن الكوتا، أما بدون ذلك، فتصبح الكوتا أبدية، وهذا ما وقع مع الكوات القديمة الخاصة بالمسيحيين والشركس والشيشان والبدو منذ أول انتخابات شهدها شرق الأردن في عهد الإمارة، بينما تركت قوانين الانتخاب الأخيرة الفرصة للنساء للمنافسة على مقاعد مجلس النواب خارج الكوتا النسائية، وهذا على سبيل المثال، مكن سيدتين في انتخابات مجلس النواب السابع عشر من الفوز تنافسياً في الدوائر المحلية وسيدة واحدة في الدائرة العامة.



مكتب عمان

7, Haifa St. Jabal El-Husein,

Amman (11121)

P.O Box: 213566

Tel: +962-6-5633080

Fax: +962-6-5674868

Email: amman@alqudscenter.org

مكتب بيروت

Hamra St. Mizan Bldg

PoBox: 113-6684

Tel: +961-1-750282

Fax: +961-1-750281

Email: beirut@alqudscenter.org

Website: www.alqudscenter.org