التحول نحو الديمقراطية:

الخيارات الرئيسية في عملية التحول الديمقراطي في العراق

International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Sweden
Tel: +46-8-698 37 00
Fax: +46-8-20 24 22
E-mail: info@idea.int
Website: www.idea.int

التحول نحو الديمقراطية:
الخيارات الرئيسية في عملية التحول الديمقراطي في العراق

مقدمة:

ان عملية بناء الديمقراطية في ظروف انتقالية معقدة هي عملية مثبطه ولكنها ضرورية . ان شكل النظام السياسي المؤسساتي والقانوني يمكن ان يلعب دورا اساسيا في استمرارية وتقدم النظم الديمقراطية بصورة اكيدة. وذلك بتوفير آلية مناسبة لإدارة الصراع في حدود تعايش سلمي ومن خلال تشجيع الاتفاق حول مجموعة من المبادئ الرئيسية. وكان المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية يدعو في السنوات العديدة الماضية (انظر بصورة خاصة كتاب: الديمقراطية والصراعات المتأصلة : خيارات للمفاوضين نشر عام ١٩٩٨) إلى أن الديمقراطية يمكن ان تكون أسلوبا فعالا وبنائيا لمنع الصراعات.

ان الدستور هو نواة البنية المؤسساتية و النظام القانوني في الدولة، وهو يحدد العلاقات بين المواطنين والدولة، وبين الدولة والنظام القانوني الدولي: ويكون الدستورالجديدة نتيجة لعملية تاريخية، وعوامل اخرى هامة تساهم في تشكيل مستقبل البلاد، ويحتوي في الغالب على بذور صراعات يمكن أن تنشأ في المستقبل، او بذور فترة هدوء طويلة. ويعتمد هذا على مضمونها والعملية التي يتم فيها صياغته. ويستطيع الدستور ان يلعب دورا هاما في التأكد على استمرارية النظام الديمقراطي. وكان يتم وضع الدساتير والأصلاحات الدستورية بصورة تقليدية، من قبل فئة من النخبة السياسية والخبراء في القوانين. اما في الدول الحديثة التي ظهرت بعد انتهاء الفترة الاستعمارية، كان للقوة المستعمرة المغادرة التأثير المباشر او غير مباشر في تشكيل النصوص الدستورية. وغالبا ما كان يتم تثبيت مبادئ وقيم تعتمد على اطار قانوني خارجي وتقاليد سياسية. واخذ الاتجاه الذي كان يتميز بهيمنة رجال السياسة والخبراء بالتحول خلال العقد الماضي تقريبا. فلقد اصبح المواطنون يطلبون بصورة متزايدة المشاركة في هذه العملية. وكانت العديد من الاصلاحات في السنوات الاخيرة اكثر شمولية ومشاركة، وبصورة خاصة في اطار مبادرات صنع السلام بعد انتهاء الصراعات العنيفة.

ان شكل عملية الاصلاح السياسي والمؤسساتي أساسية ايضا من اجل تحقيق الديمقراطية، فالنظام العادل في التمثيل السياسي، يعتمد على تمثيل شامل وديمقراطي، كما أن وجود الأحزاب السياسية الشفافة، أمر أساسي من اجل تطور الديمقراطية ومنع حدوث صراعات عنيفة وتحولها. إن الطريقة التي يتم فيها تكوين الاحزاب السياسية في المجتمعات المتعددة القوميات والطريقة التي تعمل بها هذه الاحزاب، تلعب دورا هاما في توفير الاستقرار او حدوث المواجهات والصراع.

تمثل الانتخابات الحرة والعادلة احد العناصر الأساسية للنظام الديمقراطي. ومن خلال الانتخاب يستطيع المواطنون ان يعبروا عن رغباتهم في نفس الوقت، وان يعبروا عن الشعور بالمشاركة والالتزام بدعم نظام الحكم. الا ان القرار الخاص باختيار نظام انتخابي معين هام جدا. لأن النظم الانتخابية، كاتجاهات الناخبين، تحدد نتائج الانتخابات. ان توفر خيارات متعددة لنظم انتخابية تدور في ظروف سياسية واجتماعيه واقتصادية معينة، يمكن ان يؤدي إلى نتائج مختلفة جدا، ويمكن أن تساهم في خلق الشعور بالمواطنة المشتركة، أو أن تساعد في تعميق التضارب بين المصالح والبرامج او السياسات.

وتتداخل جميع هذه العناصر بصورة عميقة، لأن الإصلاحات الدستورية وعملية وضع الدستور، لا يمكن النظر اليها بمعزل عن غيرها. اذ انها تتداخل إلى حد كبير، بشكل النظام السياسي والانتخابي. ويجب النظر إليها على أنها عملية سياسية وليست قانونية او فنية، وتتآلف من خلالها في الغالب المصالح القصيرة الامد لعدد من جمهور الناخبين والمصالح العامة. وهكذا فان الطريقة التي يتم من خلالها تشكيل الدستور تؤدي إلى خلق حوافز او (تمنع ظهور حوافز) للاحزاب السياسية من اجل الهيمنة، أو تمثيل مصالح خاصة لمجموعات دينية او عرقية او تسعى إلى حكم ذاتي.

إننا نضع هذه الوثيقة بين أيدي القيادة العراقية السياسية والاجتماعية التي تمثل اتجاهات مختلفة ومتضاربة، كما يمكن ان تكون هذه الوثيقة ايضا، مفيدة ومناسبة لمجموعات أخرى في المجتمع الدولي طلب منها

تقديم الدعم الفني والسياسي والمالي لعملية التحول في العراق. ويمكن الاستعانة بها ايضا كمرجع للعاملين في المجال السياسي في دول عربية اخرى.

إن هذه الوثيقة تتكون من ثلاثة أبحاث سياسية مختلفة: حول عملية بناء الدستور، وشكل النظام الانتخابي، والاحزاب السياسية في المجتمعات المقسمة. وهي تعتمد بالدرجة الأولى على تحليل مقارن على المستوى الدولي. وهي نتائج عمل "المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدات الانتخابية" في ثلاث مجالات مختلفة خلال السنوات الماضية. وهي لا تقدم على اساس ان تمثل مجالات فرضية، وإنما كخيارات عملية حول كيفية دعم المؤسسات والممارسات الديمقراطية . ولا يهدف هذا العمل الى أن نقول للعراقيين أوغيرهم من العرب، ماذا يجب أن تفعلوا، وإنما يهدف إلى تزويدهم بالمعرفة من خلال التجارب السابقة، ومن خلال تقديم خيارات عديدة وبيان آثارها .

إن المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدات الانتخابية يؤمن بأن المجتمع يجب أن يشترك بصورة كاملة وفاعله في بناء الدستور، لأنه يحدد العناصر الأساسية للنظام الانتخابي والنظام السياسي المناسب في تلك الظروف، وخاصة في المناطق التي تشهد تحولات معقدة، وذلك حتى تكون العملية الحالية مشروعة وتخدم عملية السلام والديمقراطية.

عملية صياغة الدستور في الظروف الانتقالية

مقدمة:

يحدد هذا البحث العناصر الأساسية لعملية بناء الدستور، والأساليب المناسبة من اجل الوصول إلى نتائج جيدة من خلال مراجعة التجارب الحديثة لصياغة الدساتير. وهي نتائج تحليل اولي ومقارن ومستمر، لعدد من الحالات التي كان "المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدات الانتخابية" يقوم بها، في اطار مشروعه حول "دور عملية صياغة الدستور في نشر الديمقراطية".

ان النص المكتوب بحرف عادي معتدل يشير الى تجارب مقارنة [1]، ويمثل النص المكتوب بحروف مائلة مقترحات حول عملية صياغة الدستور في العراق.[2]

اهمية الدساتير:

تخضع عملية صياغة الدساتير لتأثير العديد من الأهداف المعاصرة، إضافة إلى تأثير الأهمية التي اخذت تحتلها الدساتير اليوم.

- إن العديد من الصراعات الوطنية الداخلية قد تم تسويتها منذ نهاية الحرب الباردة، وهي تحتاج الى نظم دستورية جديدة.
- هناك التزام واسع بالديمقراطية وسعي من أجل أن تعكس المؤسسات العامة قيما ديمقراطية في اجراءاتها وتكوينها.
- تعكس العديد من الدساتير اليوم افكارا جديدة حول تنظيم وبناء الدولة في البلدان التي تتعدد فيها القوميات، وتؤكد اعترافها بالمجموعات العرقية ومشاركتها في مؤسسات الدولة والشؤون العامة.
- تستلزم الصراعات العنيفة في بعض الدول أحيانا تدخلا دوليا اواقليميا. وتعتبر التسويات الدستورية غالبا هي النتيجة التي تصل اليها هذه التدخلات او التسهيلات، وطريقة للخروج من المواجهات.
- ان زيادة الدور الذي يقوم به الدستور في السياسات الداخلية، يؤدي إلى زيادة اهمية هذا الدور خارجيا، نتيجة للشراكة بين الدول والشركات والاسواق والمستهلكين التي تتعمق وتتطور. ولهذا فان الاطراف الخارجية ايضا لديها اهتمام بدساتير الدول التي يتم العامل معها، او يتم اي شكل من اشكال التعاون والتبادل معها.

كان الدستور في العراق حتى نهاية فترة حكم صدام، يستثني الأفراد والجماعات والمناطق من الشؤون العامة، وعمل على تركيز السلطة، واستعان به كوسيلة للسيطرة والقهر. ومن الهام جدا لمستقبل العراق ان يكون الدستور من اجل تنمية الهوية الجماعيه والاعتراف بتنوع الثقافات والاديان لزيادة الوحدة الوطنية. ويجب توزيع السلطة في الدولة بصورة عادلة، وحماية الحقوق الانسانية لكل الجماعات، والتأكيد على العدالة الاجتماعية. وان وجود دستور عادل ومقبول من جميع الاطراف في العراق أمر هام جدا .

ظروف عملية صياغة الدستور:

ان الظروف التي تمر بها البلاد من العوامل التي تؤثر في عملية صياغة الدستور، فاذا تم ذلك في فترة من فترات الهدوء والاستقرار، تكون هناك العديد من الخيارات، منها امكانية المشاركة الجماهيرية بصورة كبيرة. واذا كانت البلاد في نهاية مرحلة من مراحل الصراع الداخلي او الخارجي، فقد لا يكون المجال متوفرا لأستفتاءات شعبية، وقد يكون هناك ميل الى القيام بهذه العملية بصورة يتم فيها التحكم بالاوضاع من خلال وضع القيود. ويظهر بصورة متزايدة ان المفاوضات الخاصة بالصراع الدائر تأخذ شكل تسويات دستورية. وتكون العملية في مثل هذه الحالات سرية، ويديرها في الغالب قادة الفصائل المتحاربة.

ويمكن أن يكون الاتفاق اكثر سهولة، اذا كانت اطراف المشاركة في العملية محدودة، وكانت المحادثات سرية. الا ان هذه الاتفاقية وان كانت ناجحة، فانها تعتمد بصورة كلية على النية الحسنة للمفاوضين. وقد تفشل في الاستجابة الى اهتمامات الجمهور، وقد تنقصها الأسس الإجتماعيه الصلبة. ومن جهة اخرى قد تظهر العملية التي

١-لقد تم حذف الاشارة الى الدول التي تم الاستعانة بها في التحليل المقارن من اجل الاختصار وتحديد طول هذا البحث. وسيقوم المركز الدولي للديمقراطية بنشر تحليل مقارن كامل في المستقبل.

٢-تعتمد هذه المقترحات على الخصائص العامة لعملية بناء الدستور في العراق كما وردت في قانون الادارة لدولة العراق خلال الفترة الانتقالية (٢٠٠٤) ويشير الى الطريقة التي يمكن من خلالها وضع هذا الاطار بصورة بناءة.

تكون فيها المشاركة كبيرة توقعات عالية، وقد تؤدي الى زيادة قوة الجماعات الضعيفة وأصحاب المصالح التي لم تكن واضحة في النظام السياسي والاقتصادي من قبل، وتكون برنامجا اجتماعيا واقتصاديا طموحا، وقد تجعل اتخاذ القرارات صعبا.

(ان الظروف في العراق معقدة جدا وتحتاج الى عملية تكون فيها المشاركة عالية وشاملة. ورغم عدم وجود حاجة للتفاوض مع نظام سابق، فان مشاركة كل الاطراف هامة جدا، بما في ذلك اولئك الذين لهم اعتراضات جدية على الظروف الراهنة. ان اتخاذ هذا الموقف ومواجهة هذا التحدي، يمكن من بناء بعض العناصر الايجابية. ومن الناحية الرسمية فان جميع الاطراف الرئيسية ملتزمة بالديمقراطيه والمشاركة في السلطة، وتطبيق العدالة والاعتراف بالتنوع، وحماية حقوق الانسان. ورغم اصله المثير للجدل يمثل قانون الادارة الانتقالي، اطارا مقبولا لعملية صياغة الدستور في العراق، ويشجع على المفاوضات واجراء التنازلات. وتمثل الجمعية الوطنية التي تتحمل مسؤولية كبيرة في عملية صياغة الدستور خطوة الى الامام، حتى في مثل هذه العملية السياسية المقعدة والصعبة، كما هو الحال في العراق. الا انها لا تشمل تمثيلا عادلا للطائفة السنية بسبب الخوف واستبعاد اعضاء حزب البعث، وبسبب القوانين الانتخابية التي تنظر الى كل البلاد كوحدة واحدة . وبالتالي فانها لا تفيد او تخدم المناطق والجماعات التي يمكن ان لا تجري فيها عمليات الانتخاب بسهولة. ولهذا فان التحدي الكبير يكمن في توفير هذه الفرصة للمشاركة المناسبة لهذه المناطق وكل الجماعات (كما سيتم مناقشته في الصفحات التالية).

اهداف عملية صياغة الدستور:

يوجد الآن اجماع على ان بعض الاعراف التي تم صياغتها، كمبدأ حق تقرير المصير، والحقوق السياسية، يجب ان تدخل في تصميم عملية صياغة الدستور، ويجب التركيز على الشمولية والمشاركة الشعبية الكبيرة.

ويجب ان يكون الدستور نتيجة نهائية لعملية تتحقق فيها مجموعة من اهداف، منها:

- المصالحة بين كل الاطراف المتنازعة.
- دعم الوحدة الوطنية من خلال عملية شاملة، تعكس التنوع الديني واللغوي، والشعور بهوية وطنية واحدة.
- دعم القوى الشعبية من خلال الاعتراف بسيادتها، ومن خلال تزويدها بالمعرفة والقدرة، ومشاركتها في الشؤون العامة وممارسة حقوقها وحمايتها.
- تحديد اهداف وقيم وطنية من خلال الحوار والنقاش الوطني الموسع.
- توسيع برنامج التغيير من خلال التعرف على مصالح الجمهور، وليس على اهتمامات النخبة او سكان المناطق الحضرية فقط، الخ
- نشر المعرفة والاحترام للمبادئ الدستورية.

ان التأكيد على هذه الاهداف هو موضوع الشرعية التي يمكن تحقيقها بصورة فعلية، من خلال مشاركة الجماهير في العملية، وشعورها بامتلاك النتائج.

(ان جميع هذه الاهداف الخاصة بعملية صياغة الدستور يمكن تطبيقها في العراق، ويوجد الآن التزام واسع من اجل الانتقال الى الديمقراطية، والمحافظة على حقوق الانسان، وتوفير مشاركة فعاله للمواطنين في الحياة العامة، ومصالحة الطوائف والمناطق، ووضع رؤية جديدة للعراق، كجماعة تتميز بتعددها العرقي والديني، كما يتم التعامل مع الماضي بصورة بناءة. ولم تعد صياغة الدستور الجديد مجرد حاجة ضرورية، ولكنها ايضا فرصة جديدة. ان قانون الادارة الانتقالي يتطلب ان تقوم الجمعية الوطنية بتشجيع الحوار الشعبي حول الدستور والحصول على مقترحات دستورية من المواطنين.

مهمات محددة لعملية صياغة الدستور:

من المهمات الاساسية في عملية صياغة الدستور ما يلي:

- الاتفاق على مجموعة واسعة من المبادئ والاهداف.
- الاتفاق حول المؤسسات وإجراءات صياغة الدستور (بما في ذلك تحديد مواعيد محددة، وبرامج، وإعداد القواعد الخاصة باتخاذ القرارات وآلية رسيمة او غير رسمية لحل النزاع أو الصراع).
- التعرف على الآراء وجمعها:
  - اعداد الناس من اجل الاستفتاء
  - استشارة الناس بما في ذلك المتواجدين في المنفى

- استشارة الخبراء
- الاطلاع على التجارب المتشابهة
- تحليل الآراء

- اعداد مسودة الدستور
- نقاش شعبي للمسودة
- اقرار المسودة من خلال المؤسسة أو الهيئة صاحب القرار
- مناقشة جماهيرية لمسودة الدستور
- استفتاء (او اي اجراء آخر من اجل المراجعة)
- وضع الدستور موضع التنفيذ
- تطبيق الدستور

ويزود قانون الإدارة الانتقالي اطارا هيكليا مختصرا فقط لعملية صياغة الدستور، ويجب على الجمعية الوطنية ان تقوم باعداد مسودة الدستور بعد اجراء مشاورات مناسبة مع جميع المواطنين. ولكن لا توجد هناك قواعد خاصة بالتصويت من قبل "الجمعية الوطنية"، فيجب المصادقة على المسودة من خلال استفتاء، وبعد نقاش جماهيري موسع من خلال طرق محددة للتصويت. وتحدد المواعيد النهائية من اجل تبني المسودة والاستفتاء، وإذا كانت العملية لا تؤدي الى دستور، يتم حل الجمعية الوطنية. وستقوم الجمعية الجديدة المنتخبة بعد ذلك، بمتابعة مسؤولية صياغة الدستور. وهكذا فان بعض المهمات التي ذكرت سابقا فقط، تم معالجتها بوضوح. وان مسؤولية اخذ القرار الخاص بها سوف تقع على الجمعية الوطنية. وهذا لا يعد عيبا في قانون الادارة الانتقالي لأنه يعطي الجمعية الوطنية المرونة من اجل اخذ قرار واضح خاص بالامور الهامة حسب الظروف القائمة بعد الانتخابات. وستكون لدى الجمعية السلطة لتقرير الاجراءات والقوانين الخاصة بها (المادة ٣٢ ا)

الا ان المرونة محدودة، لان قانون الادارة الانتقالي يمكن من اجراء التعديلات عليه ب ٣|٤ اصوات الجمعية الوطنية، وموافقة المجلس الرئاسي. وان بعض الشروط الخاصة بعملية صياغة الدستور (تمديد الفترة الانتقالية، وإجراء الانتخابات التي تحكم المواعيد النهائية لعملية صياغة الدستور) لا يمكن تعديلها على الاطلاق. وكما سيتم شرحه فيما بعد، فان المواعيد النهائية قصيرة، ويمكن ان يثبت بانها غير واقعية. وبما ان نتائج الفشل في تنفيذها يؤدي الى حل الجمعية الوطنية وانتخاب جميعة جديدة، فانه من الضروري دراسة الاجراءات المناسبة لتمديد المواعيد النهائية.

تحديد الاهداف:

إن صياغة الدستور يمكن ان تكون عملية صعبة ومعقدة ومكلفة، وقد تكون أحيانا عملية مصيرية. ومن النادر ان تقوم دولة بصياغة دستور جديد بدون اسباب معقولة. فالحكومات والاحزاب السياسية والمجموعات العرقية والدينية وغيرها، غالبا ما تتردد في البدء او الدخول في العملية، الا اذا كانت الاهداف والاساليب الخاصة بالمراجعة تناسبهم، وتم تحديدها بصورة مسبقة. ولهذا يسبق البدء بالعملية مفاوضات عديدة وتنازلات.

وان الاتفاقيات التي تجري مسبقا حول الاهداف، لها فوائدها العديدة. فهي تساعد في التعرف على الأوليات، وفي تحديد الاتجاه المناسب في هذه العملية. انها تساعد في خلق التوازن بين عدة اهداف ومصالح. فالوحدة والهوية الوطنية مثلا، يمكن ان تتطلب وجود مؤسسات دولة فاعلة، وأشكال من الحكم الذاتي للمناطق او الطوائف، لكي يتم تحقيق التوازن بين حقوق الافراد والجماعات. ويجري الآن بصورة اكبر تحديد الأهداف من خلال العودة الى التقاليد المحلية والنظم الثقافية والعالمية (مثل، الديمقراطية، والوحدة الوطنية، وحقوق الانسان، والعدالة الاجتماعية، والمساواة بين الجنسين).

إذا كانت الأهداف الأصلية عديدة ومحددة ومفصلة، يمكن ان تصطدم مع الافكار التي تنشأ من خلال عملية المراجعة نفسها. او يمكن ان تؤدي الى الشعور بأن جماعات المصالح الكبرى قد حددت موقفها مسبقا. ولذلك فانه من الضروري أن تترك عملية صياغة الدستور، مجالا لظهور أفكار وتوصيات من خلال التشاور مع الجمهور، وبصورة خاصة مع القطاعات الاجتماعية الموجودة في المناطق الريفية، او قطاع النساء بصورة خاصة، او الأقليات المهمشة والتي لها تأثير ضعيف في الاختيار الأولي للمبادئ.

(لقد حدد قانون الادارة الانتقالي بصورة واضحة هدفا واحدا للدستورالجديد: "ان يضمن عدم امكانية قيام القوات المسلحة العراقية مرة أخرى بإرهاب او اضطهاد شعب العراق"(المادة ٥٩ ا). الا ان قانون الادارة الانتقالي نفسه يعتمد على مجموعة من القيم: التخلص من الطغيان والاضطهاد، وحكم القانون، ووحدة وطنية بروح الاخوة والتعاون، والديمقراطية الكاملة، وازالة آثار السياسات العنصرية والطائفية (المقدمة). ومن القيم

الديمقراطية الاخرى التي تعتمد عليها: التعددية، وفصل السلطات، والاشتراك في السلطة على اسس جغرافية، والدين الاسلامي، وحقوق الإنسان (بما في ذلك المساواة بين الجنسين). ولا تربط هذه القيم بصورة آلية الجمعية الوطنية في اعداد الدستور الدائم.

ولما كان الاقتراح هنا بأن توكل مسؤولية إعداد المسودة الأولية للدستور الى خبير ولجنة دستورية مستقلة. فانه من الضروري والمرغوب فيه، ان تقرر الجمعية الوطنية الاهداف الأخرى، وستكون هذه مسؤولية اللجنة.
ان هذه الطريقة تؤدي الى توفير الوقت، وتحديد قواعد الاتفاق في مرحلة مبكرة. ويتركز الانتباه خلال البحث والمشاورات على القضايا الهامة، ويمكن ان تقوم الجمعية الوطنية بتكوين لجنة للدستور تقوم بتقديم توصية إلى الجمعية الوطنية بكاملها عن اهداف العملية، والقيم التي يجب ان يشمل عليها الدستور.
ولو أخذنا بعين الاعتبار الوقت المحدد، والطبيعة السياسية لعملية صياغة الدستور في العراق، لوجدنا انه قد لا تكون هناك حاجة الى مراجعة رسمية، لأن اهداف عملية صياغة الدستور قد تم تحقيقها في الدستور. وفي النهاية فان الشعب هو الذي سيقوم بتقرير إذا كان الدستور مناسبا من خلال الاستفتاء.

مؤسسات صياغة الدستور والاجراءات المتبعة:
اضافة الى تحديد الاهداف، لقد جرت العادة أن يتم الاتفاق على المؤسسات والاجراءات الخاصة بعملية صياغة الدستور، ويكون هذا عادة من مسؤولية السلطة التشريعية او السلطة التنفيذية (وغالبا ما يتم هذا بعد مشاورات مسبقة). ويمكن تفصيل الإطار العام او وضع خطه هيكلية له، وتكون الفائدة من التفصيل في أنها تمثل خريطة طريق واضحة لصياغة الدستور، كما انها تتميز بالإيجاز والمرونة.

(ان القرار الخاص بعملية صياغة الدستور في العراق، قد اتخذ من قبل مجلس الحكم، وهو مجلس غير متخب، رغم ان العضوية فيه قد تمت بعد مفاوضات مطولة، لكي يمثل جميع الطوائف والجماعات الكبرى في البلاد. وكان التركيز على التقسيمات الدينية والعرقية. وكان مجلس الحكم كما يبدو لايحظى عندئذ بالدعم الدولي. ويعتقد البعض ان هذا يمكن ان يؤثر على شرعية الاطار التشريعي لعملية صياغة الدستور. ورغم انه يمكن ان يقال ان تكوين مجلس الحكم، والاطار الذي يتمثل في قانون الادارة الانتقالي، كان مقبولا الى حد ما كوسيلة في مثل تلك الظروف العصيبة، وقد كان من الافضل ان تأخذ الطريقة التي يتم بها عملية صياغة الدستور بعين الاعتبار، النقص في الاطار التشريعي.

وتتمثل النقاط الهامة في هذا الاطار، بغض النظر عن الاهداف، بتحديد المهمات، والطريقة التي يتم بها تتابعها، والمواعيد النهائية، وتوزيع المسؤوليات، وقواعد اتخاذ القرارات، والمؤسسات . وتقع المسؤولية النهائية على الجانب التشريعي او أي جمعية تمثل جمهور المنتخبين يمكن تعيينها، والتي يمكن ان تكون حرة في اعداد الاجراءات الخاصة بها، بما في ذلك ما يرتبط بعمل المشاورات، واعداد مسودة الدستور. وغالبا ما يقوم نفس الجسم بكلا الوظيفتين.

رغم ذلك هناك فائدة كبيرة في وجود جمعية انتخابية منفصلة، يعكس تأليفها التنوعات المختلفة والمصالح الخاصة. وقد يكون هناك تضارب في المصالح عندما يقوم اعضاء من التشريعي بالقيام بالوظيفتين.

ويجمع قانون الادارة الانتخابي في الجمعية الوطنية، بين المهمات العادية للتشريعي وتلك الخاصة بجمعية انتخابية . وفي مثل ظروف العراق، كان لا بد من حصول هذا، رغم وجود بعض الاشكاليات. تتمثل الاشكالية الاولى في عنصر الوقت، فاذا كانت الجمعية الوطنية ستقوم بكلا العمليتين، فان مسؤولياتها كمشرع (وضع القوانين واقرار الميزانية، واختيار الحكومة والاشراف على عملها) وكجمعية انتخابية (تحديد البرامج، وطرق المشاورات مع الجمهور، وتعيين الخبراء، واجراء النقاش، والموافقة على المقترحات الدستورية) فإن الموعد النهائي في عملية صياغة الدستور ضيق جدا. وتتمثل الاشكالية الثانية في الفترة الانتقالية التي يمكن ان تكون صعبة ومعقدة وخطيرة. اذا كان انتخاب الحكومة مثير للجدل والخلاف، فعليها أن تدير المصالح المتضاربة. وتتمثل الاشكالية الثالثة في سياسة الحكومة، ووجود إدارة يمكن أن تؤثر على الجمعية الوطنية، وتجعل الأمور صعبة على الاعضاء في الوصول الى اجماع.

ولهذا فإنه من المفيد النظر الى الطرق التي يمكن ان تعزل عملية صياغة الدستور، عن الوظائف التشريعية والادارية العامة. وستقدم بعض المقترحات لاحقا.

اللجنة الدستورية:

من الأمور الجارية اليوم، سواء كان الجسم الذي يتخذ القرار الاخير هو المجلس التشريعي او الجمعية الوطنية، ان يتم اقامة لجنة تمثيلية مستقلة من الخبراء للقيام بالمهمات، ويمكن ان تشمل هذه المهمات اعداد مسودة الدستور. وتشمل هذه المهمات ايضا تزويد وتقديم التسهيلات الخاصة بشرح وتوضيح الامور الدستورية للجمهور، وتشجيع الحوار الوطني، وجميع وتحليل آراء الجمهور، واعداد وتقديم مسودة من اجل النظر فيها من قبل اصحاب القرار (وذلك بعد فترات مناسبة من نقاش للمسودة من قبل جمهور الناخبين). وتكمن الفائدة في مثل هذه اللجنة، في أن يكون هذا الجزء من العملية بعيدا عن الاحزاب السياسية، ويقدم المعرفة الخبراء، ويشجع المشاركة وتقديم المقترحات التي تؤدي الى تحقيق المصالح الوطنية وليس الطائفية، والتي يمكن نتيجة لذلك ان تقدم أسسا سليمة للمفاوضات، وتسهيل عملية تقديم التنازلات.

(يجب ان تعمل الجمعية الوطنية على اقامة لجنة مستقلة تمثيلية من الخبرا من اجل توفير الثقافة الانتخابية الضرورية للمجتمع المدني، وجمع آراء الجمهور وتحليلها، على ضوء الاهداف والقيم التي حددتها الجمعية الوطنية، اضافة الى آراء الجماهير والخبراء. وأن تعد تقريرا ومسودة للدستور من اجل النقاش من قبل الجمعية الوطنية (وغالبا بعد فترة زمنية مناسبة، لكي يتمكن الجمهور من دراسته وتقديم الآراء للجمعية الوطنية). ويجب أن تقوم الجمعية بتحديد القوانين الخاصة باللجنة، وان تتأكد ان اعضاءها يتمتعون بمكانة مرموقة، وبدعم كبير من المجتمع المدني في البلاد. ويجب ان تتنقل اللجنة عبر المناطق المختلفة في البلاد من اجل عقد اللقاءات مع الجماهير.

ومن الفوائد الاضافية للجنة في العراق، ان الاعضاء فيها يمثلون كل المجموعات والطوائف (حتى لو لم يكن لهم تمثيل في الجمعية الوطنية). وبهذه الطريقة فان النقص الديمقراطي في الجمعية الوطنية (بسبب عدم تمكن العديد من السنة من التصويت) يتم تعويضه، ويكون بإمكان جميع الطوائف المشاركة في العملية.

الا انه من المهم ان يقوم اعضاء الجمعية الوطنية بتقديم بيانات عن تقدم العملية الدستورية، والقضايا المرتبطة بها، وذلك حتى لا يكون بامكانهم المساهمة في النقاش حول الاصلاحات فقط، وانما على استعدا لنقاش مسودة الدستور. ويجب ان تعد اللجنة الدستورية التي يتم تكوينها من قبل الجمعية الوطنية برنامجا من اجل تقديم الشروحات، والقيام بورشات عمل. ويجب تنظيم هذه الورشات بالاشتراك مع لجنة الدستور، ومشاركة الخبراء من الداخل والخارج.

ومن الهام ان يجري حل هذه اللجنة بعد الانتهاء من المهام التي كلفت بها، فاذا ارادت ان تبحث عن دور دائم لها، قد يؤدي هذا الامر الى زيادة التعقيدات والفوضى.

من المفيد ان يكون هناك فترة محددة لمختلف المراحل في العملية. ويجب النظر الى هذه الفترات المحددة بعناية، لان المهمل القصيرة يمكن ان تحد من المشاركة الجماهيرية، ويمكن ان تعطي الانطباع بأن العملية تخضع لنوع من السيطرة. في حين ان الفترات الممتدة، يمكن ان تمد العملية بصورة غير ضرورية. في حين تكون الحاجة الى الوصول الى نهاية لها واقامة نظام جديد.

(يقول قانون الادارة الانتقالي ان الجميعة الوطنية يجب ان تكمل المسودة في ١٥ آب ٢٠٠٥، ويجب اجراء الاستفتاء في ١٥ تشرين اول من نفس العام، اذا جرت الامور بصورة جيدة. وستجري الانتخابات لحكومة دائمة في ١٥ كانون اول ٢٠٠٥. و يشير هذا التحديد بصورة واضحة الى جدول زمني مضغوط. وكانت التوقعات على ان تقوم الجمعية الوطنية بالاجتماع واختيار المجلس الرئاسي، وان توافق على الحكومة في الاسبوع الاول من شهر كانون الثاني ٢٠٠٥ على الاقل. وعندها تبدأ العمل ايضا على الدستور. وهذا يعطيها ثمانية اشهر تقريبا من اجل اعداد الموافقة على المسودة. ويمكن ان تكون هذه المدة غير كافية. والآن فان الجمعية سيكون لديها في احسن الاحوال ما يقرب من خمسة اشهر. وهناك خطر كبير في ان تكون هذه الفرصة قصيرة: فتؤدي اما الى عملية سريعة جدا، لن يكون فيها امكانية للمشاورات المناسبة مع جمهور الناخبين، او اجراء المفاوضات على اتفاق كاف بين اعضاء الجمعية الوطنية، او ان لا يتم احترام الموعد النهائي، فتحل الجمعية الوطنية. وكلتا الحالتين لا تعد نتيجة مرضية. وهناك امكانية تمديد الفترة زمنية لمرة واحدة لمدة ستة اشهر، اذا استطاع رئيس الجمعية الوطنية وبدعم من جميع الاعضاء، طلب ذلك من رئاسة المجلس. واذا كانت الجمعية الوطنية تستطيع ان تبدأ عملها في نيسان ٢٠٠٥ ، سيكون لديها ١١ شهرا، وهي فترة يمكن ان تكون كافية، ويفترض عندها ان يتم تأجيل الاستفتاء بناء على ذلك.

هذا الوقت الاضافي، يمكن ان يكون كافيا، شرط ان يتم اعداد تخطيط جيد ، وتصميم على التمسك به. وهناك ايضا حاجة الى اقامة اجماع، عندما تبدأ عملية صياغة الدستور، حتى يتم تبني المسودة من قبل الجمعية الوطنية في الوقت المناسب.

التشاور وجمع الآراء،

ان حملة التوعية ضرورية في بداية عملية صياغة الدستور. وتحتاج هذه المهمة الى مواد خاصة واساليب محددة. ومن المجدي ان يتم اشراك مؤسسات المجتمع المدني في هذا المجال، وخاصة تلك المؤسسات التي تملك الخبرة والمعرفة في قضايا المرأة والاقليات والشؤون الثقافية، اضافة الى الجمعيات المهنية. ويجب ان تقوم لجنة الدستور بالتنقل في داخل البلاد من اجل هذا الهدف. كما يجب ان تقوم بفتح مكاتب في كل المناطق، لكي توفر المعلومات الضرورية، وتشجيع تكوين مجموعات الحوار والنقاش. ويمكن قياس الرأي العام من خلال هذه الاجتماعات العامة (ويمكن ان تقام بصورة منفصلة للنساء او الاقليات او بالطريقة المناسبة) او من خلال مواد مكتوبة او ردود على استبانات تعد خصيصا. وتشير التجارب الى ان بعض الجماعات تحاول السيطرة على الرأي العام، حتى لو كان ذلك من خلال استعمال التهديد. ويجب على اللجنة ان تقوم بانشاء نظم واجراءات (ومراقبة) للتأكد ان الآراء قد تم التعبير عنها بصورة حرة وأمينة.

واذا توفر كمية كبيرة من المواد الخاصة بذلك، يمكن استخدام احدى برامج الحاسوب من اجل تحليلها. ومن المهم توفير الفرص للجمهور من اجل المشاركة والمساهمة في فترات مختلفة، ومن اجل التأكيد لهم بأن آرائهم تؤخذ بعين الاعتبار، وان توصياتهم قد اثرت في اتخاذ القرارات.

ان قانون الادارة الانتقالي يشدد على اهمية المشاورات على المستوى الشعبي بالنسبة لمسودة الدستور. ويجب على الجمعية الوطنية ان تأخذ بعدد من الاساليب التي تمت الاشارة اليها سابقا. ورغم ذلك اذا اخذنا بالاعتبار الوقت المحدود، نرى انه من غير الممكن استخدامها او توظيفها بصورة كاملة. ولهذا يجب النظر في امكانية استعمال وسائل الاعلام وتكنولوجيا الاذاعة، والبرامج التفاعلية، والاشرطة، واقراص الحاسوب، واللامركزية من خلال البنية الادارية المحلية، ومجموعات الحوار، ومشاركة المنظمات غير الحكومية الخ. كما يجب اقامة موقع الكتروني خاص بالعملية الدستورية، مع روبط الى مواقع اخرى. ويجب ان تقوم اللجنة الدستورية وغيرها من اللجان المرتبطة بها، بتقديم تسهيلات من اجل تقديم الآراء ومناقشتها في فترة مبكرة .

دور الخبراء

ويجب ان تقوم اللجنة بتحديد افضل الطرق لاستخدام الخبراء، ونقل التجارب الأجنبية المشابهة. ويتم الاستعانة بالخبراء من خلال التشاور معهم، ومن خلال ورشات العمل، واجراء الدراسات، واقامة سكرتارية خاصة بالخبراء، ومن خلال عضوية اللجنة والجمعية التأسيسية. ويمكن الاطلاع على التجارب الاخرى بطريقتين مختلفتين: تتم الاولى بسفر اعضاء اللجنة او الزعماء السياسيين الى البلاد المعنية (اذا كانت العملية في الجزء الاكبرمنها تعتمد على التفاوض) ، وتتم الثانية بدعوة الخبراء الاجانب للزيارة. وتعد الطريقة الاولى اقل نفعا (رغم انها اكثر جاذبية للجنة من الثانية. لان الخبراء الاجانب عند زيارتهم، يشاركون في الاجتماعات العامة والمناقشات، ويتعرفون على الظروف المحلية ومشكلاتها، ويلتقون بعدد كبير من الناس.

(ان المحافظة على التوازن بين المشاركة الشعبية ومساهمة الخبراء ليست سهلة على الاطلاق. وهناك خطر في ان تؤدي المشاركة العالية جدا في العملية، الى توسيع البرنامج الى اوسع ما يمكن تناوله في الدستور. كما ان الخروج عن المبادئ العامة، وادخال تفصيلات عديدة، لعدم الثقة بالخبراء، يمكن ان يؤدي الى صيغة ضعيفة من المسودة، دون وجود وحدة وتناسق عام في الدستور، اضافة الى صعوبة الوصول الى اجماع. ومن جهة اخرى ان اعطاء المزيد من الوقت الضائع للخبراء، يمكن ان يؤدي الى التركيز على الجوانب الفنية للوثيقة على حساب التوقعات الشعبية. ويمكن الحد من الاشكاليات الى حد ما من خلال تحديد واضح للادوار، والمراحل المتتابعة (إن دور الشعب هام في مرحلة التشاور، وربما ايضا في مرحلة المصادقة، كما أن دور الخبراء هام عندما يأتي الامر الى قضايا ترتبط بالجوانب القانونية، والاطلاع على تجارب الأجنبية، واختيار التفاصيل، والتحديد الدقيق للمسودة، وخلق التكامل في داخل الوثيقة).

المسودة ام التشاور اولا ؟

هناك انقسام في الرأي حول موضوع التشاور مع الجمهور. هل يجب ان يسبق او أن يتبع اعداد المسودة. فاذا كان التشاور يتبع، فإنه يعطي الجمهور فرصة للتعليق على مقترحات محددة، في حين ان التشاور المسبق

يؤدي الى وجود مجال اوسع للتعبير عن الآراء، وتعزيز المبادرات الجماهيرية. ويمكن في الواقع ان تكون هناك مشاورات قبل اعداد المسودة وبعدها. واصبح هذا ما يطبق حاليا.

(عندما يتم اتخاذ قرار هام من قبل جسم غير منتخب في الظروف التي يمر بها العراق، يفضل التشاور مع الشعب قبل اعداد المسودة. وهذا يؤدي الى تجنب النقد في أن القرار الخاص بالدستور قد تم اعداده من قبل جماعات صغيرة. الا انه من الهام جدا تزويد الشعب والمنظمات المختلفة بمعلومات اولية حول حول طبيعة التشاور. ولهذا يجب ان تقوم اللجنة الخاصة بالدستور، بتكليف الخبراء باعداد دراسات قصيرة عن تاريخ العراق الدستوري، والتي يمكن أن تظهر جوانب الضعف والقوة في الدساتير السابقة، اضافة الى اعداد دراسات تحليلية مقارنة لدساتير دول تتواجد فيها مجموعات عرقية متعددة، وخيارات لنظم الحكم والنظم الانتخابية، ومنظمات الأمن العامة وغيرها. كما يجب الاستعانة باستبانة قصيرة حول العناصر الهامة في الدستور، من اجل الحصول على رأي الجمهور بطريقة علمية. وستوفر الفرصة للجمهور أيضا للتعليق على أهداف الدستور ومبادئه التي تم الاعلان عنها من قبل الجمعية الوطنية.

وتكمن فائدة هذه العملية، في ان كل الخيارات والتوصيات ستكون موجودة، عندما يتم اتخاذ القرار السياسي. اما المساوئ فهي انها تطلب المزيد من الوقت، اكثر مما يحتاج اعدادها من قبل مجموعة صغيرة من الخبراء والسياسيين، قبل عرضها للجماهير للتعليق عليها. ولما كانت هذه الدراسة تشجع الطريقة الاولى، فانه من الهام جدا ان تكون اللجنة حول الدستور مهيئة ومنظمة بصورة جيدة، لكي تتمكن من استيعاب كل هذه المواد وصياغتها وتقديم التوصيات إلى الجمعية في وقت قصير.

طول الدستور

كم يجب ان يكون طول الدستور؟ هناك من يفضل ان يكون الدستور مختصرا، وان ينحصر في المبادئ العامة من اجل المحافظة على المرونة، والاستجابة للظروف المتغيرة، ولكي يكون أكثر سهولة لفهمه من قبل الاشخاص العاديين. وهناك يتوقع أن يقوم الدستور بمعالجة قضايا عديدة (مثل نزاهة أصحاب المناصب، ومشاركة الجماعات العرقية وغيرها في شؤون الدولة، وحماية البيئة، ونظرة موسعة حول حقوق الانسان، وقوانين الاحزاب السياسية، واستقلالية العملية الانتخابية) وهذا يؤدي بدون شك الى زيادة طول الدستور، وامكانية ابتعاد الانسان العادي عن دراسته.

من التسويات التي يمكن ان يقوم العراق بها، ان يتبنى وجهة نظر موسعة للدستور، بتحديده للمبادئ وبعض التفاصيل الضرورية جدا فقط, من اجل الوفاء بالاهتمامات الشرعية للذين لا يثقون بالمشرع او الحكومة في تقديم اثراء للمبادئ. ويمكن ان تكون التفاصيل ملحقة بالدستور في شكل جداول، ويتم دمجها عند تنفيذ التشريعات. ومتى تم سن التشريعات المطلوبة،يصبح الجدول ثانويا (رغم امكانية وجود قانون يفرض بأن تكون التعديلات اللاحقة للقانون منسجمة مع الجدول).

اعداد مسودة الدستور

ان النقاش حول المبادئ العريضة والاهداف والمؤسسات، يجب ان يكون من خلال جسم يمثل السلطة السياسية. ويعهد بكتابة المسودة الحالية لاشخاص قانونيين قادرين على تحديد ابواب الدستور، وكتابته بلغة سهلة وواضحة، حتى يكون سهل الفهم بالنسبة لجمهور الناخبين. ومن الهام ان تعكس القرارات السياسية بقدر الامكان التوصيات التي تقدم بها الجمهور.

(ويفضل ان تبدأ المسودة الحالية عندما تكون القرارات السياسية قد حددت تماما. ويمكن ان تتم المشاورات مع الجمهور بصورة افضل بمساعدة دراسات قصيرة تركزعلى القضايا السياسية، وتتم صياغتها بلغة سهلة نسبيا. كما ان البدء بصورة مبكرة بالمسودة الثانوية قد يؤدي الى التركيز على قضايا لغوية غير ضرورية والابتعاد عن المبادئ. ويفضل في الغالب توظيف فريق من المختصين لكتابة المسودة في مرحلة مبكرة، حتى يكونوا على علم كامل بكل القضايا والآراء الشعبية، وحتى يتمكنوا من اجراء البحوث والاتفاق على برتوكول لكتابة المسودة. وبعد ان تتم المناقشات السياسية، تستطيع لجنة لدستور إقامة لجان فرعية بالاشتراك مع فريق اعداد المسودة، لكي تتأكد بأن المسودة تعكس بصورة دقيقة هذه القرارات السياسية.

قواعد اتخاذ القرارات

كيف يجب ان تكون الأغلبية من اجل تبني الدستور؟ ان الاغلبية العالية مطلوبة في بعض الاحيان، لاجبار الاحزاب على الوصول الى اجماع. ويجب ان يعمل الجسم الذي يتبنى الدستور في بعض الحالات على تحقيق

الاتفاق، واذا فشل في ذلك، يطبق حكم الاغلبية. ويفضل ان تكون الاغلبية كبيرة اذا كانت البلاد منقسمة بشكل كبير. وخاصة اذا كان ذلك على اساس جغرافي او عرقي. لان غير ذلك قد يزيد من خطر عدم تبني الدستور.

(ان قانون الادارة الانتقالية لا يحدد الأغلبية المطلوبة من اجل تبني الدستور. والمفروض ان تقرر الجمعية الوطنية الاغلبية الضرورية، كجزء من نفوذها في تحديد الاجراءات الداخلية" (مادة ٣٢ ا) . على افتراض ان الطريقة التي تكتب بها الجمعية الوطنية الدستور (استعمال لغة أدبية، المادة ٦٠ من قانون الادارة الانتقالية) هي نفس الطريقة التي يتم بها سن التشريعات (مادة ٣٢ ج). وستكون هناك فترات قصيرة بين المراحل المختلفة لسن التشريعات. ما عدى ذلك فان الجمعية الوطنية حرة في تحديد الاجراءات الخاصة بتبني مسودة الدستور (وان تقوم بوضع اجراءات اضافية من اجل تبني الدستور، اضافة الى التشريعات العادية) وقد يكون هذا واحدا من اكثر القرارات اهمية التي يجب ان تتخذها الجمعية الوطنية.

ولما كان جميع اعضاء الجمعية الوطنية منتخبون على اساس انتخابات وطنية، سيكون هناك تفاوت من الناحية العرقية والاقليمية بالنسبة للعضوية، اضافة الى بعض الاستثناءات. ولهذا فانه من المهم ان تعمل قوانين التصويت على تشجيع التوافق العريض. ومن الاسباب الاخرى التي تدعو الى الاتفاق، اسلوب التصويت في الاستفتاء، الذي يعطي حق النقض الى الأغلبية واحيانا بعض الاقليات. وان المسودة التي يتم تبنيها بأغلبية ضعيفة في الجمعية الوطنية، سيكون لها أمل ضعيف في النجاح في الاستفتاء. وسبب آخر يدعو الى اتفاق، وهو أن الإجماع مهم من اجل وضع الأسس لعراق موحد مستقر.

ان الاغلبية المؤهلة تعطي الحوافز من اجل الوصول الى اجماع والى قاعدة عريضة. ولذلك يجب تجنب وجود اغلبية بسيطة من بين كل الاعضاء، وبصورة خاصة اغلبية من المتواجدين المشتركين في التصويت. والواقع ان تحديد طبيعة الاغلبية يعتمد على توزيع العضوية من الناحية العرقية والاقليمية في الجمعية الوطنية. ولا شك ان الاقليات والجماعات التي لا تمثل بشكل صحيح، سترحب بأغلبية عالية جدا. والأغلبية العالية يمكن ان تؤدي في نفس الوقت الى امكانة تعطيل الجمعية الوطنية. وليس من الممكن في هذه الدراسة تقديم توصية جادة حول هذه النقطة. وستكون الى حد كبير موضوع مفاوضات.

الاستفتاء

يحمل الاستفتاء قيمة رمزية كبيرة، واذا كان ناجحا يؤدي الى زيادة شرعية الدستور، والاستفتاء كاسلوب من اجل المشاركة الشعبية هو اقل فاعلية من المشاركة في عملية صياغة الدستور. وعندما يكون الاستفتاء هو الاسلوب الوحيد للمشاركة الشعبية، فانه يأتي متأخرا: فالقرارات الرئيسية يمكن ان تكون قد تمت في مجموعات صغيرة، ويأتي النقاش الشعبي الحقيقي بعد أخذ القرارات. ولهذا فان النقاش يكون حول مزيا وعيوب المسودة، وليس حول طروحات بديلة، والخيار المطروح الوحيد هو الرفض او القبول. ولكن معرفة ان المسودة يجب ان تصدق، ويمكن ان يجري تعديلها من خلال الاستفتاء، يعمل على التأثير على المفاوضين من اجل البحث عن ارض مشتركة او حلول وسط.

وتكمن قيمة المسودة في مجتمع متعدد الطوائف، في أنها موضع تساؤل. اذ ان الاجماع على الدستور الذي تم وضعه معا بصبر وعناية يمكن ان يسقط في الاستفتاء. ويعتمد ذلك على الاغلبية المطلوبة. انها تعطي الطائفة الكبرى الوسائل لفرض ارادتها على الآخرين. ومن الاشكاليات التي يمكن ان تواجه ايضا في ان تكون الاغلبية عامة او في اكبر عدد من المناطق، والا انها تعطي الاقلية حق النقض وهذا يمكن ان يرفض من قبل الاغلبية.

(من الواضح ان مجلس الحكم قد فكر كثيرا بهذا الامر. وقد تم وضع القانون التالي في المادة ٦١ ج، ويشير الى التصديق على المسودة يتم : " اذا وافق الاغلبية من الناخبين في العراق، واذا لم يرفضه ثلثي الناخبين في ثلاثة او اكثر من المحافظات" . وهذا يعني ان المسودة يمكن رفضها من قبل الاغلبية في المجتمع (اذا كان مثل هذه الجماعة يمكن ان تتواجد) او من قبل ثلاثة محافظات او اكثر اذا كان بامكانهم تجنيد ثلثين من الاصوات السلبية. وعليه فان الاقلية يمكن ان تنقض المسودة اذا كان هناك معارضه ذات اهمية فقط. وهذه الدراسة لا تستطيع ان تحدد اذا كان هذا نظاما عادلا للتصويت، وإنما تشير الى ان الهدف هو التأكد من وجود مقاييس كافيه للاجماع، وهذا في حد ذاته يمثل نموذجا خاصا).

ان الترجمة الانجليزية لقانون الادارة الانتقالية لا يوضح بدون شك اذا كانت الاغلبية التقليدية تمثل جميع الناخبين المسجلين، او تمثل الذين صوتوا فقط. ويمكن ان يعتمد الكثير على هذا الامر. ومن المفضل ان تقوم الجمعية الوطنية بتوضيح هذه النقطة في اقرب وقت ممكن.

وتشير الملاحظة الاخيرة حول نظام الانتخاب في الجمعية الوطنية وحول الاستفتاء، انه في كل من المراحل، اذا رفضت المسودة، تحل الجمعية الوطنية، وتبدأ العملية من جديد، بعد ان تجري انتخابات جديدة للجمعية الوطنية. ويضع هذا اعضاء الجمعية الوطنية وقادة الاحزاب السياسية والدينية والمجموعات العرقية تحت ضغط كبير من اجل الاتفاق، ومن اجل ان يكون هناك اجماع. ومن المهم ان يتصرف كل شخص بنزاهة كبيرة، وان لا يتم اللجوء إلى الابتزاز. ويجب النظر بعين الاعتبار الى اساليب بناء الاجماع بصورة رسمية او غير رمسية.

آلية التنفيذ

ان الدساتير التي تكون نتيجة لمفاوضات طويلة، يتم فيها التوازن بين المصالح المختلفة، والدساتير التي تسعى الىاحداث تغييرات اساسية في نظام الدولة والمجتمع، اويتم الاتفاق عليها تحت ضغوط خارجية، لا يسهل القيام بتطبيقها. ولهذا لا بد من وضع عناية خاصة لآلية التنفيذ وتدعيمها. وفيما يلي بعض الطرق التي يمكن من خلالها تسهيل عملية التطبيق:

- جدول يشتمل على قائمة بالخطوات التشريعية والتي تعد ضرورية للتطبيق مع المواعيد النهائية للعمل.
- لجنة مستقلة لديها مسؤولية الاشراف والعمل.
- قوانين دستورية خاصة بتطبيق المبادئ من قبل السلطات التنفيذية بقدر الامكان حتى لو لم تكن هناك تشريعات بذلك.
- محاكم قادرة على اصدار الاوامر في نفس الاطار.
- تمكين المجتمع المدني من المشاركة في تنفيذ الدستور والتعبئة له.
- تنفيذ بعض المبادئ بشروط، من خلال السلطة التنفيذية او السلطة التشريعية

وتقترح هذه الدراسة أن تأخذ الجمعية الوطنية بهذه النقاط عند اعداد مسودة الدستور.

توصيات عامة:

ان بعض التوصيات التي ذكرت سابقا لن تذكر مرة اخرى هنا، والتوصيات العامة هي:

١ - يجب ان تقوم الجمعية الوطنية لاسباب عاجلة بوضع تعليمات تحكم الاوجه الخاصة بعملية صياغة الدستور، والتي لم تعالجها في قانون الادارة الانتقالة (والتي لم يتعرض لها بالتفصيل). ويجب ان تشمل التعليمات العديد من التوصيات المحددة: تعيين وانتداب لجنة للدستور، تعين وانتداب لجنة خاصة بدستور الجمعية الوطنية، نظام الانتخاب في الجمعية الوطنية، الخ. وستمثل هذه التعليمات خارطة طريق واضحة لكي يفهم الجميع طبيعة العملية برمتها.

٢ - ان تقوم الجمعية الوطنية بوضع قوانين الاجراءات الخاصة بقبول وتبني مسودة الدستور، وأن تظهر العناية والاهتمام بالنقاش الحر الذي يأخذ بعين الاعتبار عامل الوقت. وقد يحتاج هذا الامر الى اقامة عدة لجان من اجل البحث في الفصول المختلفة للمسودة، اضافة الى لجنة من اجل ادخال الوحدة والتناسق بين مختلف الابوات (والتي يمكن ان تكون اللجنة الخاصة بالدستور). ويجب ان تعطى القوانين الأولية لعملية صياغة الدستور.

٣ - يجب على الجمعية الوطنية ان تخصص الاموال الكافية لكل مراحل عملية صياغة الدستور، لتأكد نجاعة وسلامة العملية، اضافة الى فاعليتها. وحتى لا يكون هناك انقطاع في أي مرحلة بسبب نقص الاموال.

٤ - يجب ان تقوم لجنة الدستور بوضع خطة عمل تقوم الجمعية الوطنية بالموافقة عليها، تهدف إلى تحديد كيفية تنفيذ المهمات المختلفة، مع جدول زمني. ويعد هذا الامر هاما من اجل التأكد من وجود افضل استعمال لعنصر الزمن بصورة متناسبة مع مراحل عملية صياغة الدستور

٥ - ان تكون المحكمة الفدرالية العليا (المادة ٤٤) هي السلطة العليا لفض الخلافات التي يمكن ان تنشأ خلال عملية صياغة الدستور. ويجب ان تقوم المحكمة العليا بوضع التعليمات التي تنظم اجراءات تقديم الشكاوي الخاصة بعملية صياغة الدستور، وكيفية التعامل معها، وان تكون على استعداد لمواجهة امكانيات وجود اجراءات قانونية من اجل تأخير او اعاقة وضع مسودة الدستور.

٦ - يجب ان تعمل الجمعية الوطنية على توفير اسلوب غير رسمي لفض النزاعات كنوع من آلية انهاء الخلافات (ربما من خلال هيئة مؤلفة من مجموعة من الشخصيات العراقية التي تتمتع بدعم كبير في المجتمع).

الاحزاب السياسية في المجتمعات المتعددة الاعراق والمجتمعات المقسمة

تحديد المشكلة:

ان ادخال نظام حزبي متعدد جديد الى دولة كانت تخضع لحكم حزب واحد او نظام دكتاتوري، يعني ان يتعرض المواطنون بصورة فجائية للعديد من الاحزاب الجديدة، والافكار والوجوه التي تتنافس في الحصول على تأييدهم. ودون وجود ارضية معدة بصورة مسبقة، سوف تصعد الشخصيات المشهورة والاحزاب السياسية التي تمتلك القدرات الى القمة. الا أن تسليط الاضوء على الشخصيات الكارزماتيه ليس مجديا على المدى الطويل، فالديمقراطيات الدائمة تحتاج الى احزاب سياسية مستديمة.

والاحزاب السياسية التي تظهر في الفترة التي تلي انتهاء الصراع، او في مجتمع تكثر فيه الانقسامات، تميل الى ان تكون منظمة حول جماعات مقسمة ومحددة (كما هو الحال في البوسنة والهرسك ، وفيجي؟). وان التحدي الذي يواجهنا في بناء ديمقراطية مستديمة تمثيلية وشاملة، هو التأكد ان هذه الاحزاب تتعاون مع احزاب اخرى من اجل مصلحة البلاد، وان الاحزاب التي تمثل الجماعات العرقية المتنوعة، او تمثل مجالا واسعا من اهتمامات الجمهور، لديها كل الفرص من اجل النجاح.

اضافة لذلك، هناك محاولات لظهور قوى سياسية جديدة وهامة، تمثل تاريخيا المجموعات المضطهدة، وتعمل من اجل ازاة هذا الاضطهاد التاريخي، وسوء المعاملة. ويمثل التحدي هنا في بناء الديمقراطية في المجتمعات التي وجد فيها العداء لفترة طويلة، وبصورة عميقة، بالقدرة على تطوير نظام حزبي يسمح بتمثيل جميع الأقليات ومصالحها.

ان الاحزاب السياسية ضرورية في كل ديمقراطية يتم تطبيقها بصورة جيدة . وتلعب الاحزاب دورا اساسيا، ليس فقط في تمثيل المصالح، وتحديد الأوليات، وتكوين الحكومات، وانما في ادارة الصراع، وتوفير الاستقرار، كما تلعب الدور الأهم في تأهيل واعدادا اعضاء جدد للمناصب، وتنظيم المنافسات الانتخابية، من اجل الوصول الى مراكز النفوذ، واعداد سياسات بديلة، وبرامج لصناعة السياسة، وتكوين حكومات فعالة، واستيعاب كل الجماعات والافراد في العملية الديمقراطية. وفي الواقع ربما توكل الى الاحزاب باهم مسؤولية استراتيجية، وهي بناء الديمقراطية الحديثة – تأهيل واختيار الاعضاء للانتخابات البرلمانية والرئاسية، اضافة الى تقديم الدعم لهم في مواقعهم القيادية، وداخل الحكومة حيث يتم تنفيذ الاصلاحات الديمقراطية.

وعلى الرغم من ذلك فليست جميع الاحزاب متساوية في قدرتها على دعم المهات الديمقراطية، وتعد الاحزاب التي تتميز بقوة تنظيمها وسعة انتشارها وبرامجها الحزبية، وروابطها القوية مع افراد المجتمع، اكثر انواع الاحزاب التي تناسب الديمقراطيات الجديدة، وخاصة تلك التي تقوم بالتحول من مرحلة الصراع الى فترة سلام وهدوء. وعلى العكس من ذلك، تعد الاحزاب المنقسمة والتي تعتمد على شخصيات معينة، على اساس عرقي او اقليمي بصورة كاملة، وتسيطر عليها نخب صغيرة، ولا تربطها بالمجتمع الا روابط ضعيفة هامشية، من اكثر الاحزاب تدميرا لمستقبل الديمقراطية. وهي توجد بصورة واسعة في الديمقراطيات الفاشلة في الدول النامية. تعتبر الاحزاب القوية تعتبر اذن من المتطلبات المسبقة للاستقرار السياسي في الدول الحديثة، ويعني هذا بصورة عملية ان تكون الاحزاب بقواعد عريضة من الدعم في داخل المجتمع، وعلاقات قوية مع الناخبين، وسياسة واضحة الأبعاد، تمكنها من ان تكون منهجية في توجهاتها وبرامجها.

ولما كانت الاحزاب السياسية هي الوسائل الهامة من اجل ترجمة الآراء الشعبية المختلفة الى سياسة عامة منسجمة، فانها عنصر حيوي للحكومات الفعالة. الا ان الدور الذي تقوم به الاحزاب يختلف اعتمادا على طبيعتها، والقوانين الخارجية التي تحكم الطريقة التي تعمل بها وتتواصل مع بضعها البعض.

وفي حين انه لا يوجد نموذج محدد للقوانين الخاصة بالاحزاب السياسية، الا ان هناك معايير مقبولة وعامة، يمكن من خلال اطارها القانوني تحديد طبيعتها. ويجب ان يترك المجال للاحزاب السياسية من أجل التنافس في ظروف حره وعادلة. ويجب ان يكون لدى المواطنين في المجتمعات الديمقراطية قدرة على التعبير عن مطالبهم، وعمل خيارات حقيقية، ومحاسبة زعمائهم. وتصبح هذه الحقوق الاساسية ممكنة فقط في ظل نظام تعامل فيه الاحزاب السياسية بتساو في ظل القانون، بغض النظر عن معتقداتها الايديولوجية او جمهورها الانتخابي.

ان الطريقة التي تنظم بها الاحزاب السياسة، والآلية التي تستخدمها، تختلف بصورة كبيرة من دولة الى دولة، وتعتمد إلى حد ما على التقاليد المحلية والثقافية. ويعد شكل النظام الانتخابي بشكل عام، من اكثر الامور تأثيرا، اضافة الى الادارة التي يمكن استخدامها في تنظيم الاحزاب السياسية. ونذكر من العوامل الاخرى، قوانين الحزب السياسي نفسه، والقوانين التي تحكم الوصول الى وسائل الاعلام، والقوانين المالية، والقوانين الدستورية. ويمكن القول بصورة عامة أن القوانين التي تحكم الاحزاب السياسية ما هي الا أدوات آلية من اجل تسوية الساحة امام الحزب، وتوفير الفرصة لتحديد ممثلين سياسيين حسب القواعد المرعية. وفي اقصى حد، وربما في اكثر المستويات خطورة، يمكن القول ان القوانين يتم وضعها من اجل الوصول الى نتائج ، وتكون هذه النتائج المحددة احيانا مرتبطة بترتيبات دستورية، او يتم الاتفاق عليها من خلال المفاوضات والمساومة خلال الفترات الانتقالية.

قوانين الاحزاب السياسية

لا توجد لدى العديد من الدول تشريعات محددة تحكم الاحزاب السياسية، والدول التي يتوفر لديها قوانين بهذا الشأن، تقوم بتنظم نشاطات الاحزاب فيها بطرق مختلفة. ومن المتفق عليه بصورة عامة، ان وضع المزيد من القيود على الاحزاب ونشاطاتها، يعمل على جعل مجالات عملها محدودة والمنافسة عادلة. وان بعض المتطلبات التي تفرض على الاحزاب، مثل انشاء عدد معين من فروع محليه للحزب، او فتح مكاتب، اوالحصول على عدد كبير من تواقيع المواطنين الداعمين للحزب، أو دفع رسوم مالية من اجل تسجيل الاحزاب السياسية، يمكن ان تكون بالنسبة لعدد كبير من الاحزاب الصغيرة من العقبات التي تحد من عملها.

قوانين الاعلام

من الامور المتفق عليها ان حرية الرأي هي من الحقوق الاساسية في المجتمع الديمقراطي، وان تشجيع واحترام هذا الرأي بالنسبة للاحزاب السياسية، غالبا ما يهدد بسياسات او ممارسات تحد من قدرة الحزب على الوصول الى وسائل الاعلام، وبالتالي عدم القدرة على تقديم الحزب للمواطنين. ورغم ان العديد من الدول التي يوجد لديها قوانين شاملة للانتخابات، توجد لديها قوانين تحكم علاقة الاحزاب السياسية بوسائل الاعلام خلال الحملات الانتخابية. الا ان الوصول الى وسائل الاعلام في الفترات العادية التي تقع بين الانتخابات، يكاد يكون غير متوفر بالنسبة للعديد من الاحزاب غير الحاكمة.

تمويل الاحزاب السياسية

تحتاج الاحزاب السياسية الى توفير دخل لها لتمويل الحملات الانتخابية، وتغطية التكاليف الادارية للحزب كمنظمة سياسية بين فترات الانتخابات. وتواجه الاحزاب في جميع انحاء العالم المزيد من عدم الثقة في هذا المجال الشائك والمعقد المتعلق بالاموال السياسية، مثل الدخل من العضوية، وهبوط التمويل، وزيادة تكاليف الحملات الانتخابية . واصبح موضوع تمويل الاحزاب واحدا من التحديات الرئيسة لمستقبل الديمقراطية.

ولقد سجل المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدات الانتخابية في كتابه "تمويل الاحزاب السياسية والحملات الانتخابية"، الصادر عام ٢٠٠٣ ، خمسة نقاط رئيسية لتمويل الأحزاب السياسية [3]:

١- تعد منافسة الاحزاب السياسية على مراكز القوى السياسية ضرورية من اجل إقامة ديمقراطية دائمة ونظام جيد للحكم. وتحتاج المنافسة السليمة الى احزاب سياسية قوية، وهي تحتاج الى تشجيع من اجل تطورها ودعمها وتماسكها. وتحتاج الاحزاب المتنافسة للموارد الضرورية لنشاطاتها الاساسية.
٢- ان الاموال عنصر ضروري في هذه العملية، ويجب ان يعامل كمصدر اساسي من اجل تحقيق ممارسات سياسية جيدة. ويجب ان لا ينظر اليه في الديمقراطيات الجديدة كمشكلة، بل كوسيلة من اجل خلق قاعدة للحكم الديمقراطي. وان التحدي الذي نواجهه هو ان نجد افضل الطرق من اجل مواجهة الاحتياجات المالية الدائمة للاحزاب، من خلال زيادة الاهتمام الشعبي، وكبح الفساد وتجنب التأثير غير الضروري في السياسية
٣- ان بعض نشاطات الاحزاب السياسية لسوء الحظ هي حزبية بحته، ولن تخدم هذه النشاطات المجتمع المدني او النظام السياسي. فما هي النشاطات الحزبية السياسية التي تعد ضرورية من اجل تحقيق الديمقراطية؟ وكم من الاموال تحتاج هذه النشاطات ؟ وما هي مصادر التمويل التي تعد مقبولة لهذه النشاطات؟

[3] انظر الى الدليل

٤- يجب ان يصبح تمويل النشاطات السياسية من قبل الاحزاب والمرشحين موضوعا عاما للنقاش. ان قوانين الكشف والاعلان عن الاموال وتنفيذها، يمكن أن يزود شفافيه مناسبة للاموال وتمويل الاحزاب. وتسمح للناخبين اخذ القرار المناسب حول الحزب او المرشح الذي يرغبون بدعمه.
٥- ان الاعتماد الى حد كبير على التمويل سواء من القطاع الخاص او العام في المجتمع غير سليم، فالديمقراطية تشمل التعددية في جميع الاشياء، ومنها مصادر التمويل للاحزاب السياسية. ويجب على الديمقراطيات الجديدة، ان تشجع التمويل المختلط من مصادر عامة وخاصة عند وضع القوانين التي تنظم الجوانب المالية.

ومن العناصر الهامة الاخرى المؤثرة، مأسسة الاحزاب السياسية في النظام الديمقراطي العام، وتعتمد هذه على عدة عوامل:

- انتظام التنافس الحزبي
- مدى ثبات جذور الاحزاب في المجتمع
- مدى قبول الاحزاب والانتخابات في المجتمع كوسائل لتحديد من يحكم
- مدى تنظيم الاحزاب داخليا

ويمكن ان ينقسم هذا المجال الاخير- مدى تنظيم الاحزاب داخليا- الى موضوعات فرعية، ويمكن ان تشمل قوانين عضوية الحزب، والديمقراطية في داخل الحزب، والحاجة الى دستور للحزب، وبعض الوثائق التاسيسية، والتوازن بين الجنسين في داخل الحزب، وآلية التمويل داخل الحزب.

ومن ناحية نموذجية، يعكس التنظيم الداخلي للاحزاب السياسية قيما ومبادئ ديمقراطية عن الحالة الديمقراطية العامة. الا انه في العديد من الديمقراطيات الجديدة لا يوجد فهما واضحا للتوقعات الديمقراطية داخل الاحزاب السياسية. ويجب ان لا يبقى الاصلاح في الاحزاب السياسية من مسؤولية الاحزاب وحدها، بل يجب ان تكون هناك مطالب وتوقعات من الجمهور، او اعضاء هذه الاحزاب من اجل تحقيق الاصلاح.

ونظرا للمسؤولية الكبيرة للاحزاب السياسية في المجتمعات الديمقراطية، فان استراتيجية دعم المقدرة الداخلية لهذه الاحزاب من اجل القيام بمسؤولياتها كان غائبا بصورة واضحة. وكان ينظر في العديد من الديمقراطيات القديمة القائمة الى التعليمات الخاصة بالادارة الداخلية للاحزاب السياسية، على انها تدخل في الشؤون الخاصة. لم تكن التعليمات الداخلية في الاحزاب السياسية في الديمقراطيات الجديدة ذات أولية، وكان ينظر اليها بأنها مهمة حساسه من الناحية السياسية. ان العيوب الديمقراطية داخل الاحزاب السياسية لها توابع جدية، تتمثل في عدم قدرة الاحزاب زرع الثقة والاحترام في الجمهور الانتخابي، او النظر اليها بأنها تمثيلية صحيحية وشاملة وتدافع عن مصالح المواطنين.

ان الديمقراطيات التمثيلية من حيث طبيعتها، تتطلب ان يقوم ممثلو الاحزاب السياسية بتمثيل بعض المصالح او جمهور الناخبين. ان المنظمة التي لا تطلب الاستشاره ولا تسمع لاعضائها، يصعب ان تقوم بتمثيلهم. وكما تم الاقتراح مسبقا، ان الاحزاب التي تقوم حول شخصيات كارزماتية، لن تكون احزابا دائمة، ورغم ان الاحزاب السياسية قد تكون مدافعا قويا عن الاصلاحات الديمقراطية في داخل المؤسسات، الا انه غالبا ما تكون هناك فجوة بين الكلام والواقع. وخاصة عندما يرتبط الأمر بالممارسات الديمقراطية داخل الاحزاب السياسية.

خيارات:

تكوين الاحزاب في المجتمعات المتعددة عرقيا: مشكلات وامثلة.

من خلال التجربة والمشاركة يمكن النظر الى الاحزاب المنظمة بصورة جيدة، على انها عناصر هامة في ادارة الصراعات الناشئة، وبناء ديمقراطية فعالة وعملية. وتواجه الديمقراطيات الجديدة كالديمقراطية في العراق العديد من التحديات في بناء نظام حزبي منظم. ومن هذه التحديات التداخل العرقي والديني العميق الذي يتميز به المجتمع العراقي.

يعتمد الاثر السياسي لهذا التداخل الى حد كبير على الطريقة التي يتم بها التعبير عن التداخل الاجتماعي من خلال النظام الحزبي. وان الاحزاب التي تعتمد على قواعد عرقية مثلا، تمثل تماما مصالح جماعة واحدة. وان ظهور هذه الاحزاب من خلال النداءات العامة في المجتمع من اجل تجهيز الناخبين، يكون له غالبا تأثيرا طرديا على السياسات، مبرزا الصراعات العرقية. ان الدور الذي قامت به الاحزاب الصربية والكرواتيه والبوسنية في اضعاف بناء الديمقراطية في مرحلة ما بعد الحرب في البوسنة والهرسك تمثل نموذجا واضحا.

ومن جهة اخرى، تحتاج الاحزاب التكتلية الى التوجه الى دعم اوسع، ولهذا فانها تميل الى ان يكون لها اثر مركزي اكبر، تجمع العديد من المصالح، ولا تركز على المطالب الخاصة بفئة عرقية واحدة. وينظر الى حزب المؤتمر الهندي كنموذج كلاسيكي في هذا المجال، لاثره الايجابي الخاص في التكامل الاجتماعي وادارة الصراع في داخل حزب حاكم تمثيلي واسع، ملتزم بالاستقرار والوحدة الوطنية.

تحاول بعض الدول ان تظهر مثل هذه الاحزاب الى الوجود. وتقوم العديد من الدول في القارة الافريقية وآسيا، وفي اماكن اخرى لديها متطلبات دستورية وتشريعية، بمنع الأحزاب العرقية من التنافس في الانتخابات بصورة واضحة، أو تطلب ان تكون توجهاتها وطنيه عامة، او ما يشابه ذلك. فنظام الاحزاب السياسية لعام ١٩٩٢ في تنـزانيا مثلا، يفرض بأن تكون الاحزاب ذات طابع "وطني"، كما يتطلب القانون الانتخابي في غانا، ان تظهر الاحزاب مظهرا وطنيا، قبل ان يتم تسجيلها، وذلك بفتح فروع لها في المناطق العشر من البلاد. وان تستبعد الاسماء او الرموز ذات الدلالات العرقية او الدينية او الاقليمية. ويوجد لدى دول اخرى مثل توغو والسنغال والعديد من الدول الافريقية الاخرى قوانين مشابهة في أنظمتها.

من الاساليب الاخرى –إلا أن هذا غير مرغوب فيه لاسباب كثيرة – منع بعض الاحزاب. فقد تمنع على سبيل المثال الاحزاب التي تستعمل الرموز النازية اواسماء او ايديولوجيات نازية من الاشتراك في الانتخابات. وقامت دول اخرى مثل تركيا بمنع بعض الاحزاب السياسية منذ فترة طويلة بصورة واضحة مثل الاحزاب الاسلامية. وتقوم دول اخرى منع الاحزاب العرقية. الا ان هذه الانواع من القوانين يصعب تطبيقها بصورة فعالة. وفي الواقع ان ما يجعل حزبا من الاحزاب عرقيا، ليس طبيعة تركيبه، او لان جميع الناخبين فيه يأتون من مجموعة محددة، ولكن لأنه لا يقوم بالتوجه الى اشخاص خارج هذه المجموعة، وهذا شيء لا يمكن تجاهله من الناحية التشريعية.

الاتجاهات المقارنة:

يقوم النظام السياسي الجديد في العراق على اساس انتخابات التمثيل النسبي، والتي تقوم من ناحية نظرية بتمثيل جميع المصالح بصورة عادلة. الا انه هذا ليس شيئا جيدا. فالعراق من الناحية الاجتماعية والدينية فيه تنوع، وقامت العديد من الاحزاب السياسية حول قضايا تتعلق بالاكراد، او الهوية السنية او حول القسمة بين القضايا الدينية والعلمانية. ويكمن الخطر في ان مثل هذه الاحزاب يمكن ان تتوجه الى الناخبين ضمن المجموعات العرقية فقط، وليس عبر التداخل بين هذه الحدود من اجل تحقيق انتخابات ناجحة.

فلو نظرنا مثلا الى الاحوال التي سادت بعد الحرب في البوسنة والهرسك، نجد ان المجموعات المجتمعية الكبرى فيها، قد تم تمثيلها في البرلمان بنسبة عددها الفعلي في المجتمع بصورة عامة، وتعتمد بصورة كاملة على طوائفها من اجل تحقيق النجاح في الانتخابات، ولديها دوافع ضعيفة من اجل التغيير والاعتدال حول القضايا العرقية، والعديد من الحوافز من اجل القيام بالتوجهات العرقية. وكانت النتيجة من خلال انتخابات متعددة بين عام ١٩٩٦ وعام ٢٠٠٢ في البوسنة والهرسك، ان تم مأسسة السياسات العرقية التي يقوم فيها الناخبون بالانتخاب على اسس عرقية. ويحصل كل من الاحزاب الوطنية السياسية الكبرى على الدعم من مجمعاتهم العرقية الخاصة بصورة كاملة. وكذلك الحال في غيانا، حيث يتم استقطاب السكان بين مواطنين من اصول افريقية، ومواطنين من اصول هندية. وهكذا تتأثر الديمقراطية سلبيا نتيجة لهذا الاسلوب الانتخابي على اساس عرقي، رغم استخدام نظام انتخابي نسبي جدا.

الا انه رغم هذا الاثر الكبير الواضح في صالح النظم الحزبية التكتلية، والتقديرات السلبية للاحزاب العرقية، فإنه من المهم جدا وخاصة في مرحلة الانتقال من الحكم الدكتاتوري – ان تقوم جميع الاطراف في المجتمع بالتعبئة والحملات الانتخابية بصورة حرة. ولهذا السبب فان العديد من الاتجاهات لمنع الصراعات تدعم وجود الاحزاب الخاصة بالاقليات. فمثلا تؤكد المبادئ العامة لمنظمة الأمن والتعاون في اوربا OSCE بصورة واضحة على حقوق الأقليات العرقية في تكوين احزاب خاصة بها، والتنافس على المناصب على اساس عرقي.

وتقوم العديد من الدول والمناطق في العالم بوضع القوانين التي تحكم تكوين الاحزاب السياسية وتسجيلها وتصرفاتها. وقد تمنع مثل هذه القوانين ظهور الاحزاب العرقية، او تجعل الامور صعبة في تسجيل الاحزاب الصغيرة التي تعتمد على اسس اقليمية. وقد تطلب العديد من الدول ان تظهر الاحزاب انها مكونة من افراد من مناطق واعراق متنوعة، كشرط للدخول في الانتخابات. وفي تركيا مثلا يجب ان تقوم الاحزاب بانشاء فروع لها في مختلف المناطق، وان تقوم بعقد المؤتمرات بصورة منتظمة، وان ينتسب اليها اعضاء من نصف المقاطعات الثمانين في تركيا على الاقل، لتصبح مؤهلة للتنافس في الانتخابات الوطنية. ويجب ان لا يشمل الاسم والشعار الخاص بالحزب على دلالات عرقية او اقليمية. ولقد ذهبت اندونيسيا الى بعد من ذلك وهي دولة كبيرة تتميز بتنوعها العرقية.

حالة دراسة : اندونيسيا

عندما عادت اندونيسا الى النظام الديمقراطي عام ١٩٩٩، كان هناك موضوعان هامان حول النظام الحزبي فيها. يتمثل الاول في تعدد الاحزاب السياسية التي يمكن ان تؤدي الى حكومة مجزئة وغير مستقرة. وان اعتماد بعض الاحزاب على مناطق محددة، قد يؤدي الى الانفصال عن الدولة. ولقد وجه اللوم في فشل النظام الديمقراطي الوليد في اندونيسيا الى النظام الحزبي الاستقطابي الضعيف، الذي وضع في الخمسينيات . فقررت اندونيسا ان لاتترك المجال لحدوث ذلك مرة اخرى.

وفي نفس الوقت كان هناك اهتمام كبير، وبصورة خاصة بعد انفصال تيمور الشرقية في عام ١٩٩٩، خطر ظهور النزعات الانفصالية على وحدة اقاليم اندونيسيا. وكان الخطر المتوقع أن تقوم الاحزاب الاقليمية بتوفر الظروف والدوافع للانفصال. ولهذا كان ينظر إلى موضوع بناء نظام حزبي قوي ومتين، كأداة هامة من اجل مواجهة النزعات الانفصالية، وبناء ديمقراطية قوية. وكلا الأمرين هما ايضا من الامور الهامة في العراق.

ومن اجل تحقيق هذا الهدف المزدوج: بناء احزاب وطنية، ومقاومة الاحزاب الانفصالية، قامت اندونيسا بوضع مجموعة كبيرة من الحوافز والقيود على تطور النظام الحزبي: فطلب من جميع الاحزاب السياسية ان تظهر وجود قاعدة وطنية كشرط للدخول في الانتخابات. ولتحقيق ذلك، يطلب من جميع الاحزاب التي ترغب في المشاركة في الانتخابات ان تثبت ان لديها بناء تنظيميا للحزب، يشمل فروعا في اكثر من نصف المقاطعات الاندونيسية التي كان يبلغ عددها ٢٧ مقاطعة في ذلك الوقت. وان يكون لديها فروع في داخل كل منطقة ايضا في اكثر من نصف البلديات والمناطق. ولقد تم تفسير هذه القوانين في النهاية بصورة ليبرالية نسبيا، وتم اشتراك ٤٨ حزب في انتخابات عام ١٩٩٩

قامت اندونيسيا ايضا، اضافة الى القوانين التي تشجع العضوية من جميع المناطق، بأدخال اسلوب ضغط منظم من اجل الدمج بين الاحزاب: فالاحزاب التي تفشل في الحصول على اقل من ٢% من المقاعد في المجلس العادي من البرلمان او على الأقل ٣% في كل من المجلسين معا، يجب ان تندمج مع احزاب اخرى من اجل التغلب على هذه العقبات، اذا ارادت المشاركة في انتخابات قادمة. ولدهشة بعض المراقبين، فان هذه الشروط الاندماجية تم التشديد عليها في انتخابات عام ٢٠٠٤، وهذا يعني ان العديد من الاحزاب الصغيرة كان عليها ان تندمج مع غيرها.

وقد ادى تأثير هذه القوانين الى تقليص حجم الاحزاب السياسية المتنافسة بصورة دراماتيكية، وأثبت ان الاحزاب التي قامت بذلك، كانت لديها مطالب وقيادة وطنية. ويبدو ان هذه الاجراءات قد نجحت في تحقق تلك الاهداف. فقد هبط عدد الاحزاب السياسية المتنافسة في انتخابات اندونيسيا الديمقراطية الثانية عام ٢٠٠٤ بنسبة ٥٠ %، أي الى ٢٤ حزبا فقط، كان معظمها يملك تمثيلا واسعا واتجاهات وطنية. ورغم وجود الانقسامات الاجتماعية العميقة، ينظر الى التنافس على الحكومة في اندونيسيا الآن، على انه منافسه بين مجموعات لها تمثيل شعبي واسع، واحزاب تمثل الوسط، لها توجهات وطنية. ولقد ساعد هذا في دعم الاتجاه نحو الديمقراطية في اندونيسيا وتطورها.

بناء الاحزاب بعد انتهاء فترة الصراع

ان بناء الانظمة الحزبية المتجانسة في المجتمعات التي عانت من فترة صراع طويلة، يعد امرا صعبا بصورة خاصة، لان الاحزاب تتجمع في الغالب حول نفس الجماعات التي ادت الى اندلاع القتال الاصلي. ويؤدي هذا الى وجود نظام حزبي استقطابي، واستمرار الصراع القديم في اطار العملية الديمقراطية الجديدة.

ان زيادة الوعي بالمشاكل التي يولدها مثل هذا الاستقطاب، الذي يؤدي الى اختلال النظام الحزبي، قد دفع في الفترة الاخيرة الى ظهور هيئات متعددة الاطراف، مثل الامم المتحدة، - التي حرصت بصورة تقليدية على الابتعاد عن الدخول في القضايا السياسية، وفضلت اسلوبا تقليديا يتمثل في تقديم المساعدات الفنية،- الى اخذ دور فعال في مساعدة تطور الاحزاب السياسية في بعض البلدان.

ومن اكثر المؤسسات التي لعبت دورا هاما في هذا المجال، المنظمة الدولية لتشجيع الديمقراطية التي انتشرت خلال العقد الماضي. كما شجع المعهد الوطني للديمقراطية المتواجد في الولايات المتحدة، بصورة مباشرة أنشطه الاحزاب المتعددة العرقيات في البوسنة والهرسك في انتخابات عام ١٩٩٦، مثل ائتلاف القائمة الموحدة اكثر من الاحزاب الوطنية مثل الحزب الصربي الديمقراطي SDS البوسني الصربين او حزب الاتحاد الديمقراتي الكرواتي HDZ البوسني الكرواتي. كما قامت مؤسسة IOSC في السنوات الاخيرة بادخال عدد من الاصلاحات الى النظام الانتخابي ومجالات اخرى. وحاولت اضعاف تأثير الاحزاب الوطنية، من خلال تغيير اجراءات الانتخاب، ومنها محاولة منع بعض المرشحين من الاشتراك في الانتخاب في بعض الحالات. الا ان نجاح مثل هذا التدخل كان متواضعا حتى الآن، وما زالت الاحزاب العرقية تسيطر على المشهد السياسي.

ان هذه المشكلة الصعبة التي تتمثل في تحويل الجيوش الى احزاب سياسية بعد فترة طويلة من الصراع، ما زالت تزعج التدخلات الدولية في هذه المناطق. وقد اشار احد الاستطلاعات حول الانتخابات في فترة ما بعد الحرب الى: "ان بناء الاحزاب الديمقراطية ما زال عملية بطيئة في البلدان الناشئة في فترة ما بعد الحرب، حيث تنتظم الاحزاب السياسية حول شخصيات او مصالح سياسية ضيقه، وولاءات قبلية اوعرقية" (كومار ١٩٩٨، ص ٢١٨)

ان الصراعات العرقية السابقة التي جرت بين قوات عسكرية في كوسوفو مثلا، تتجدد الآن في شكل عرقي جديد من خلال الاحزاب السياسية. وقد دفع هذا مؤسسة الامن والتعاون في اوربا OSCE الى ادخال شبكة من المراكز لتقديم الخدمات للاحزاب السياسية، تهدف الى دعم الاحزاب السياسية الوليدة في البلاد، ومساعدتها في التوجه نحو احزاب سياسية تتبنى سياسات عملية واقعية. وان نجاح هذا الاسلوب يمكن لا يزال بحاجة الى الانتظار.

ومن ناحية تاريخية يتمثل افضل نموذج ناجح لمثل هذا التحول، في تحول الجيش الموزمبيك الى حزب سياسي، وذلك برعاية الامم المتحدة، حيث نحجت مجموعة من القيادات الدولية الخلاقة، ومن خلال مساعدات ماليه، في احضار الاطراف المتصارعة فريليمو ورينامو الى الساحة السياسية (سينج ١٩٩٧). ولقد ركزت الاقتراحات الاخيرة لمساعدة الاحزاب السياسية في افغانستان على مثل هذا التوجه.

خاتمة

من ناحية مثالية، ان عددا محدودا من الاحزاب التكتلية يمكن ان يكون قادرا على ترجمة ما يفضله الجمهور في سياسة حكومية متجانسة. ولا شك في ان هذا هو افضل نموذج لنظام الحزب. وركزت العديد من الدراسات المقارنة على فوائد مثل هذا النظام الحزبي في الديمقراطيات الجديدة. فقد وجد هيجارد وكوفمان Haggard, Kaufman مثلا، ان نظام الحزبين اوالائتلاف المستقر القائم على اساس يسار/ويمين هو من افضل الترتيبات لاستمرار الديمقراطية.

وقد استنتجت دراسة دياموند لنز ولبست Diamond Linz, Lipset للديمقراطية في ٢٦ دولة من الدول النامية، ان النظام المكون من حزبين او عدد قليل من الاحزاب، مع دعم شعبي اجتماعي وايديولوجي واسع، يمكن ان يكون مفيدا للديمقراطية المستقرة. وقد وجد وينز وازبودون Weiner, Ozbudun بصورة مشابهة ان العامل المشترك في العدد القليل من الديمقراطيات المستمرة في دول العالم الثالث يعود الى وجود نظم حزبية تكتلية، وعدد قليل من الاحزاب السياسية التي تحظى بدع شعبي واسع .

يجب ان لا تركز اساليب بناء الاحزاب على قضية العدالة والتمثيل في المدى القصير، ولكن على القدرة في اقامة نظام حزبي على المدى البعيد، يستطيع ان يمثل بصورة مناسبة المصالح المتضاربة، بينما يستمر في توفير حكومة مستقرة مع وجود معارضة، وتغيير في مراكز القوة عبر السنوات.

مبادئ اختيار النظام الانتخابي

١- ان اختيار النظام الانتخابي هو احد اهم القرارات المؤسساتية في أية ديمقراطية. ويترك اختيار نظام انتخابي معين، اثرا عميقا على الحياة السياسية المستقبلية في بلد معين في جميع الحالات تقريبا. وتبقى الانظمة الانتخابية غالبا عند اختيارها ثابته بشكل معقول، بينما تتكتل المصالح السياسية حولها وتستجيب للحوافز المقدمة لها. ويمكن ان تكون للخيارات التي تتم تأثيرات لم تكن متوقعة وأخرى تم التنبؤ عنها.

٢- ان اختيار النظام الانتخابي في الاساس هو عملية سياسية، وليس سؤالا يمكن للخبراء الفنيين ان يأتوا له "باجابة صحيحة" وجيدة. ويعد اعتبار المزايا السياسية دائما عاملا في اختيار النظم الانتخابية. وتستطيع حسابات المصلحة السياسية ذات المدى القصير ان تحجب في الغالب النتائج البعيدة المدى لنظام انتخابي معين.

٣- يمكن ان يكون لاختيار النظام الانتخابي تأثير هام على الاطار السياسي والمؤسساتي الأوسع:ولهذا فإنه من الهام جدا ان لا ينظر الى النظم الانتخابية بصورة منعزلة. ويعتمد تصميمها وتأثيرها بشكل كبير على الهيكليات الاخرى داخل الدستور وخارجه. ويأتي التصميم الناجح لنظام الانتخاب من خلال النظر الى اطار المؤسسات السياسية بصورة عامة: ويحتمل أن يؤدي تغيير جزء من هذا الاطار الى تعديلات في الطريقة التي تعمل بها المؤسسات الاخرى ضمنه.

٤- فعلى سبيل المثال، كيف يسهل النظام الانتخابي المختار او يشجع على حل النزاعات بين قادة الحزب والنشطاء على الارض؟ ما هو مقدار السيطرة التي يملكها قادة الحزب على ممثلي الحزب المنتخبين. هل هنالك تدابير دستورية للاستفتاءات ومبادرات المواطنين او "الديمقراطية المباشرة" التي يمكن ان تكمل مؤسسات الديمقراطية التمثيلية؟ وهل تفاصيل النظام الانتخابي المحدد في الدستور، بأنها برنامج ملحق بالدستور او في التشريع النظامي؟ هذا سيقرر كيفية ترسخ النظام، او كيفة انفتاحه للتغيير بواسطة الاغلبيات المنتخبة.

٥- ثمة قضيتان هيكليتان مهمتان على وجد الخصوص، وهما درجة المركزية والاختيار بين البرلمانية والرئاسية. هل سيكون البلد فدراليا ومتحدا؟ واذا كان فدراليا، هل الوحدات متناسقة في قوتها ام غير متناسقة؟ ان العلاقة بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية لها مغازي هامة لتصميم النظام الانتخابي لكلتيهما. سيجد الرئيس المنتخب مباشرة بدون كتلة دعم ذات شأن في المجلس التشريعي، ان الحكومة الناجحة صعبة.

٦- ان الانظمة الانتخابية للرئاسة والمجلس التشريعي داخل الديمقراطيات الرئاسية وشبه الرئاسية، تحتاج ان يتم اعتبارها مع بعض، ورغم ان الادوار المختلفة للرئيس والمجلس التشريعي تجلب عوامل مختلفة تؤثر في صنع الخيارين للنظام. ان التزامن او غيابه في الانتخابات والتدابير التي يمكن ان تشجع او لا تشجع تشرذم الاحزاب، والعلاقة بين الاحزاب والاعضاء المنتخبين، يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار في نفس الوقت.

٧- وينظر الى الانظمة الانتخابية اليوم كاحدى اهم المؤسسات السياسية تأثيرا، ولها اهمية حاسمة في القضايا الأوسع من الحكم. فعلى سبيل المثال، هناك ادراك متزايد بأنه يمكن تصميم نظام انتخابي لاعطاء تمثيل جغرافي محلي وايضا لترويج التناسبية. انها تستطيع تطوير احزاب سياسية وطنية قوية وقابلة للحياة، وتضمن تمثيل للنساء والاقليات الاقليمية. انها تستطيع المساعدة في "هندسة" التعاون والتكيف في مجتمع مقسم، بواسطة الاستعمال الخلاق لحوافز وضوابط معينة.

ما هي النظم الانتخابية

٨- تقوم النظم الانتخابية بأبسط صورة ممكنة بترجمة الاصوات التي يتم الادلاء بها في انتخاب عام الى مقاعد تربحها الاحزاب والمرشحون. ان المتغيرات الرئيسية الثلاث وهي المعادلة الانتخابية المستعملة (ما اذا كانت جماعية/أغلبية، تناسبية، مختلطه او نظام آخر، وما هي المعادلة الحسابية المستعملة لحساب تخصيص المقاعد)، وهيكلية الاقتراع (ما اذا كان المقترع يصوت لمرشح او لحزب، وما اذا كان لمقترع يقوم باختيار واحد او يعبر عن سلسلة من التفضيلات) وحجم المنطقة (ليس عدد الناخبين الذين يعيشون في منطقة، وانما عدد الممثلين التي تنتخبهم المنطقة الى المجلس التشريعي). ورغم ان هذا البحث لا يركز على النواحي الإدارية للانتخابات (مثل توزيع اماكن الاقتراع، وتسمية المرشحين، وتسجيل الناخبين، وتحديد من يدير الانتخابات وهكذا)، فان هذه القضايا هي ايضا ذات اهمية قصوى، ويمكن ان تقوض المزايا المحتملة لأي خيار لنظام انتخابي معين، ما لم

يتم ايلاء العناية اللازمة لها. ويؤثر تصميم النظام الانتخابي على مجالات أخرى من القوانين الانتخابية: له تأثير على الطريقة التي يتم فيها رسم حدود المناطق، وكيفية تسجيل المقترعين، وتصميم اوراق الاقتراع، وكيفية احصاء الاصوات، ونواحي اخرى عديدة من العملية الانتخابية.

٩- حتى عندما يدلي كل مقترع بنفس الصوت بالضبط، ومع نفس العدد بالضبط لكل حزب، فان نتائج الانتخابات يمكن ان تكون مختلفة جدا، وذلك يعتمد على النظام الذي تم اختياره. ويمكن ان يؤدي نظام ما الى حكومة ائتلاف او حكومة اقلية، بينما يسمح نظام آخر لحزب واحد ان يمسك بزمام سيطرة الاغلبية.

الانظمة الانتخابية والانظمة الحزبية

١٠- تشجع بعض الانظمة او حتى تفرض بالقوة، تشكيل الاحزاب السياسية، وتعترف اخرى فقط بالمرشحين الافراد. ان نوع النظام الحزبي الذي يتطور، وعلى الاخص العدد، والاحجام النسبية للاحزاب السياسية في المجلس التشريعي، تتأثر بشدة بالنظام الانتخابي. وهكذا الحال مع التماسك الداخلي وانضباط الاحزاب: يمكن لبعض الانظمة ان تشجع الحزبية، حيث تكون الاجنحة المختلفة لحزب ما في تضارب مع بعضها البعض، بينما يمكن ان يشجع نظام آخر الاحزاب ان تتحدث بصوت واحد، وان تخفي الاختلاف. ويمكن للانظمة الانتخابية ايضا ان تؤثر في الطريقة التي تقود فيها الاحزاب الحملة الانتخابية، والطريقة التي تتصرف فيها النخب الساسية، وهكذا فانها تساعد في تقرير المناخ السياسي الاوسع، ويمكنها ان تشجع او أن تؤخر صياغة التحالفات بين الاحزاب، ويمكنها ان تقدم الحوافز للاحزاب والمجموعات لكي تكون مبنية على قاعدة واسعة، وتسمح بالاندماج فيها او تؤسس نفسها على اساس النزعات الضيقة للعرقية او روابط القربى.

١١- ان هؤلاء الذين يتفاوضون من اجل اطار مؤسساتي جديد، يمكن ان يرغبوا بأن يكونوا شاملين قدر الامكان من اجل ان يكون الدخول في الانتخابات سهلا. وتوجد غالبا في المقابل اهتمامات تؤدي الى تشرذم النظام الحزبي، نتيجة لسياسات شخصية وعرقية، ولذلك يمكن للمفاوضين والمصممين ان يرفعوا علامة التمثيل اعلى. وان انتشار الاحزاب وتعددها هو مظهر من مظاهر الانتخابات في البلدان التي خرجت للتو من التسلطية، وتختفي عادة الاحزاب غير الناحجة من تلقاء نفسها.

الانظمة الانتخابية وادارة النزاع

١٢- تستطيع الانظمة الانتخابية المختلفة ان تزيد او أن تخفف من التوتر والنزاع في المجتمع. فمن ناحية، يوجد توتر بين الانظمة التي تقيم عاليا تمثيل المجموعات الأقلية، وتلك التي تشجع حكومة قوية من حزب واحد. ومن ناحية اخرى، اذا لم يتم اختيار نظام انتخابي عادل، وكان الاطار السياسي للنظام الحزبي لا يسمح للمعارضه بأن تشعر بأن لها الفرصة للفوز في المرة القادمة، يمكن ان يشعر الخاسرون بأنهم مرغمون على العمل خارج النظام. ويستعملون تكتيكات غير ديمقراطية، ومواجهات او وحتى تكتيكات عنفية. واخيرا، اذا كان اختيار النظام الانتخابي سيقرر سهولة او تعقيد فعل الاقتراع، فانه لا محالة سيؤثر على الأقليات والمجموعات التي لا تتمتع بامتيازات.

معايير تصميم النظام الانتخابي

١٣- عند تصميم نظام انتخابي، من الافضل البدء بقائمة من المعايير التي تلخص ما تريد تحقيقه: ما تريد ان تتجنبه بصورة عامة، وما تريد لمجلسك التشريعي وحكومتك التنفيذية. ويمكن ان تتداخل بعض المعايير المرغوب فيها او تكون متناقضة: فمن طبيعة التصميم المؤسساتي ان تتم مبادلات بين عدد من الرغبات والاهداف المتنافسة.

١٤- فعلى سبيل المثال، يمكن للمرء ان يسعى لتقديم الفرصة للمرشحين المستقلين لكي يتم انتخابهم، وفي نفس الوقت، ان يشجع نمو احزاب سياسية قوية. ان النظام الذي يعطي المقترعين درجة واسعة من الخيار بين المرشحين والاحزاب، يمكن ان تعد ورقة اقتراع معقدة، يمكن أن تسبب صعوبات للمقترعين الذين هم اقل ثقافة. وتكون مهمة اختيار (او اصلاح) نظام انتخابي بوضع سلم اولويات للمعايير الاكثر اهمية، وبعد ذلك تقييم أي نظام انتخابي او مزيج من الانظمة يتيح الوصول لهذه الاهداف بأفضل شكل ممكن.

١٥- ان المعايير العشرة التالية تتعارض احيانا مع بعضها البعض، او تستثني بعضها بصورة متبادلة. ان ارساء الاولويات بين هذه المعايير المتنافسة، هو المهمة الاكثر تحديا للذين ينهمكون في عملية التصميم المؤسساتي.

التمثيل

١٦- يمكن للتمثيل ان يأخذ أربعة اشكال على الاقل. اولا، يفهم ضمنيا من التمثيل الجغرافي ان كل منطقة سواء كانت بلدة او مدينة، اقليما او منطقة انتخابية، لها اعضاء في المجلس التشريعي الذين تختارهم، والذين هم في نهاية الامر موضع المساءلة من قبل منطقتهم. ثانيا، يمكن تمثيل الانقسامات الايديولوجية داخل المجتمع في المجلس التشريعي، سواء كان ذلك من خلال الممثلين عن الاحزاب السياسية، او الممثلين المستقلين، او مزيج من كليهما. ثالثا، يمكن ان يمثل المجلس التشريعي الوضع الحزبي– السياسي الموجود داخل البلاد، حتى وان لم يكن لحزب سياسي واحد قاعدة ايديولوجية. واذا صوت نصف المقترعين لحزب سياسي واحد، ولكن ذلك الحزب لم يحصل او بالكاد حصل على مقاعد في المجلس التشريعي، عند ذلك لا يمكن القول بأن ذلك النظام يمثل بشكل كاف ارادة الشعب. رابعا، يعتبر التمثيل الوصفي ان المجلس التشريعي يجب ان يكون لدرجة ما "مرآة الأمة" التي يجب ان تبدو وتشعر وتفكر وتعمل بطريقة تعكس ارادة الشعب كله. ان المجلس التشريعي الذي يمثل المجتمع بشكل كاف، يجب ان يشمل الرجال والنساء والشباب وكبار السن والاغنياء والفقراء، ويعكس الانتماءات الدينية المختلفة، والمجموعات اللغوية، والجماعات العرقية ضمن المجتمع.

جعل الانتخابات سهلة وذات معنى

١٧- الانتخابات حسنة وجيدة ولكنها يمكن ان تعني القليل بالنسبة للشعب اذا كان من الصعب الاقتراع، او اذا لم يكن هناك في نهاية اليوم وزن لاصواتهم في الطريقة التي يتم فيها حكم البلاد. ان "سهولة الاقتراع" يمكن تحديدها من خلال عوامل مختلفة، مثل: كم هي معقدة ورقة الاقتراع ، درجة السهولة في وصول المقترع الى مكان الاقتراع، درجة حداثة السجل الانتخابي، ودرجة ثقة المقترع بأن اقتراعه او اقتراعها سري.

١٨- تزداد المشاركة الانتخابية عندما يكون من المحتمل أن تؤدي نتيجة الانتخابات، سواء على المستوى الوطني او في المنطقة المعينة للمقترع، الى احداث اختلاف هام في التوجه المستقبلي للحكومة. اذا كنت تعرف بأن مرشحك المفضل ليس له حظ في الفوز بمقعد في منطقتك المعينة، فما هو الحافز لأن تقترع؟ ان الاصوات الضائعة في بعض الانظمة الانتخابية (أي الاصوات الصحيحة التي لا تؤدي الى انتخاب أي مرشح)، يمكن ان تبلغ نسبة هامة من الاقتراع الوطني الاجمالي.

تقديم الحوافز للتوافق

١٩- يمكن النظر الى الانظمة الانتخابية ليس فقط كطرق لتشكيل الهيئات الحاكمة، وانما ايضا كأداة لادارة النزاع داخل المجتمع. وقد تشجع بعض الانظمة، في بعض الظروف الاحزاب على القيام بمناشدات عامة للدعم الانتخابي خارج قاعدة نواة اقتراعهم الصلبة. فعلى سبيل المثال، لو استمد حزب دعمه بشكل رئيسي من المقترعين السود، فيمكن ان يجد نظاما انتخابيا معينا يعطيه الحافز للتوجه ايضا الى البيض او ناخبين آخرين. وهكذا تصبح منصة سياسة الحزب اقل انقساما وحصرا، واكثر وحدة وشمولية. ويمكن ان تجعل حوافز نظام انتخابي مشابهة الاحزاب اقل حصرا من النواحي العرقية والاقليمية واللغوية والايديلوجية.

٢٠- ومن ناحية اخرى، يمكن ان تشجع الانظمة الانتخابية المقترعين بأن ينظروا الى خارج مجموعتهم، وان يفكروا بالتصويت لاحزاب مثلت تقليديا جماعات مختلفة. ويولد مثل هذا السلوك الاقتراعي التكيف في داخل المجتمع، وزيادة وحدته. ان الانظمة التي تعطي المقترع اكثر من صوت واحد، او تسمح للمقترع بأن يرتب المرشحين بصورة تفاضلية، تمكن المقترعين من تجاوز الحدود الاجتماعية التقليدية.

تسهيل وجود حكومة مستقرة وفعالة

٢١-ان امكانات وجود حكومة مستقرة وفعالة، لا يقررها النظام الانتخابي وحده، وانما تساهم النتائج التي يفرزها النظام في الاستقرار في مدن مختلفة. ان الاسئلة الرئيسة المروحة، هي: هل ينظر المقترعون الى النظام بأنه منصف، وهل باستطاعة الحكومة ان تشرع القوانين وتحكم بشكل فعال، وعما اذا كان النظام يتجنب التمييز ضد احزاب معينة او مجموعات مصالح.

٢٢- ان السؤال عما اذا كانت الحكومة الحاضرة تستطيع سن التشريعات بشكل فعال، يرتبط جزئيا بعما اذا كانت تستطيع جمع اغلبية عاملة في المجلس التشريعي، وهذا بدوره مرتبط بالنظام الانتخابي. وكقاعدة عامة – ولكنها ليست عالمية – ان انظمة الانتخاب التعددية/الأغلبية هي اكثر احتمالا بأن تفرز مجالس تشريعية، حيث يستطيع حزب ان يربح اصواتا أكثر من المعارضة المجتمعة، بينما من الأكثر احتمالا ان ينشأ عن انظمة التمثل النسبي حكومات ائتلافية.

٢٣- يجب على النظام الانتخابي، بقدر الامكان، ان يعمل بطريقة حيادية انتخابيا حيال جميع الاحزاب والمرشحين، ويجب عليه ان لا يميز بشكل صريح ضد أي مجموعة سياسية. ان الإدراك بأن السياسات الانتخابية في ديمقراطية لا تعطي فرصا متساوية، يمثل اشارة الى أن النظام السياسي ضعيف وان عدم الاستقرار لن يتأخر.

مساءلة الحكومة

٢٤- ان المساءلة هي احدى القواعد الصلبة للحكومة التمثيلية، ويؤدي غيابها الى عدم الاستقرار على المدى البعيد. ويجب ان يكون المقترعون قادرين على التأثير في تشكيل الحكومة، اما بتغيير تحالف الاحزاب في السلطة، او بإخراج حزب ما من وظيفته اذا فشل في الوفاء بالتزاماته. وتسهل الانظمة الانتخابية جيدة التصميم تحقيق هذا الهدف.

مساءلة الممثلين

٢٥- تتمثل المساءلة على المستوى الفردي، بقدرة الناخبين على وقف هؤلاء الذين ما ان يتم انتخابهم، حتى يخونوا الوعود التي قطعوها خلال الحملة الانتخابية، او يظهروا عدم الكفاءة او الكسل في مناصبهم. وتركز بعض الانظمة على دور المرشحين الشعبيين محليا، بدلا من التركيز على المرشحين الذين تمت تسميتهم من قبل حزب مركزي قوي. وبينما ينظر الى انظمة التعددية/الأغلبية تقليديا بأنها تمنح اكبر قدر من القوة للمقترعين، من اجل التخلص من الممثلين الافراد غير المرضي عنهم، فإن هذه العلاقة تصبح غير محددة المعالم حيث يتماهى المقترعون بشكل رئيسي مع الاحزاب بدلا من المرشحين. وفي نفس الوقت، فان انظمة القوائم المفتوحة مصممة لكي تسمح للمقترعين اختيار المرشح في سياق نظام تناسبي.

تشجيع الاحزاب السياسية

٢٦- تشير الدلائل في كل من الديمقراطيات الراسخة والديمقراطيات الجديدة، بأن الترسيخ الديمقراطي على المدى البعيد – أي المدى الذي ينعزل فيه النظام الديمقراطي عن التحديات التي تواجه النظام السياسي- يتطلب المحافظة على احزاب سياسية قوية وفعالة. ويجب على النظام الانتخابي ان يشجع هذا التوجه بدلا من تشجيع التشرذم الحزبي وترسيخه. ويمكن تأطير الانظمة الانتخابية بشكل خاص لكي تستثني الاحزاب الصغيرة ذات القاعدة الشعبية المحدودة. ان تطوير دور الاحزاب كوسيلة لدعم القادة السياسيين الافراد هو اتجاه آخر يمكن تسهيله او اعاقته بواسطة قرارات تصميم النظام الانتخابي.

تشجيع المراقبة والمعارضة التشريعية

٢٧- لا يعتمد الحكم الفعال على اولئك الذين في السلطة فقط، وانما يعتمد بنفس القدر على اولئك الذين يعارضونهم ويراقبونهم. ويجب ان يساعد النظام الانتخابي في التأكد من وجود جماعة معارضة قابلة للحياة، تستطيع ان تقيّم بصورة نقديةعملية التشريع، وتطرح الاسئلة حول أداء السلطة التنفيذية، وتضمن حقوق الأقلية، وتمثل ناخبيها بشكل فعال. يجب ان يكون لجماعات المعارضة ما يكفي من الممثلين لتكون فعالة (بافتراض ان آداءهم في صندوق الاقتراع يستدعي ذلك). ويجب ان تكون قادرة في نظام برلماني على تقديم بديل واقعي للحكومة الحالية. وتعتمد قوة المعارضة على عوامل اخرى كثيرة اضافة الى اختيار النظام الانتخابي. واذا جعل النظام نفسه المعارضة قاصرة، فان الحكم الديمقراطي يصبح ضعيفا من الداخل. ويجب على النظام الانتخابي ان يعيق نمو الاتجاه الذي يقول أن "الرابح يأخذ كل شيء"، لان ذلك يؤدي إلى اغفال لوجهات النظر الاخرى، وعدم تقدير حاجات ورغبات المقترعين من المعارضة. ونظرتهم الى الانتخابات والحكومة نفسها كالمباريات التي تنتهي بنتيجة : صفر – مجموع.

٢٨- ويحتاج الرئيس في نظام رئاسي الى دعم يمكن الاعتماد عليه من مجموعة كبيرة من المشرعين: إلا أن دور الآخرين في المعارضة، وتمحيص الاقتراحات التشريعية للحكومة، هو على قدر متساو في الاهمية. ويعطي فصل السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بشكل فعال مهمة المراقبة التنفيذية لجميع المشرعين، وليس لاعضاء المعارضة فقط. ويشير هذا الأمر الى اهمية التفكير بعناصر النظام الانتخابي التي تتعلق بالاهمية النسبية للاحزاب السياسية والمرشحين، الى جانب العلاقة بين الاحزاب واعضائها المنتخبين.

استدامة العملية الانتخابية

٢٩- يعتمد اختيار أي نظام انتخابي، الى حد ما، على التكاليف المالية والقدرات الادارية. ويأخذ الاطار السياسي الدائم بعين الاعتبار الامكانيات المتوفرة في البلاد فيما يتعلق بتوفر اصحاب الخبرة والمهارات لادارة الانتخابات، وما يتعلق بالمطالب المالية على الميزانية الوطنية. ان البساطة على المدى القريب قد لا تؤدي دائما الى الفعالية في التكلفة على المدى البعيد. ان النظام الذي يبدو في البداية بأنه مكلف اكثر قليلا

لتنفيذه، واكثر تعقيدا لفهمه، يمكن ان يساعد في المدى البعيد على الاستقرار في البلاد، والتوجه الايجابي نحو ترسيخ الديمقراطية.

أخذ "المقاييس الدولية" في الحسبان

٣٠- اخيرا، ان تصميم الانظمة الانتخابية اليوم يحدث في سياق عدد من المواثيق والمعاهدات الدولية، وانواع أخرى من الاجراءات القانونية، التي تؤثر على القضايا السياسية. وبينما لا يوجد مجموعة كاملة من المقاييس الدولية المتفق عليها للانتخابات، يوجد اجماع بأن مثل هذه المقاييس، تشمل مبادئ الانتخابات الدورية الحرة والنزيهة، التي تضمن حق الانتخاب العام لجميع البالغين، وسرية الاقتراع والحرية، والالتزام بمبدأ الصوت الواحد للشخص الواحد. ويوجد ايضا ادراك متزايد بأهمية القضايا التي تتأثر بالانظمة الانتخابية، مثل التمثيل العادل لجميع المواطنين، المساواة بين النساء والرجال، واحترام حقوق الاقليات، ووضع اعتبارات خاصة للمعاقين، وهكذا دواليك. وقد تم وصف هذه الامور بشكل رسمي في الاجراءات القانونية الدولية، مثل الاعلان العالمي لحقوق الانسان عام ١٩٤٨، والميثاق الدولي حول الحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦.

عملية النقاش ومستقبل التغيير

٣١- ان العملية التي يتم من خلالها تصميم النظام الانتخابي لها تأثير كبير على نوع النظام الناتج وملائمته للوضع السياسي، ودرجة الشرعية والدعم الشعبي الذي يتمتع به في النهاية. ومن القضايا الهامة في تصميم النظام الانتخابي، ما يلي: ما هي الآليات المبنية في الإطار السياسي والقانوني للاصلاح والتعديل؟ ما هي عملية المناقشة والحوار الضرورية من اجل التأكد بأن نظاما جديدا او معدلا يتم قبوله بأنه شرعي؟ وعند أخذ القرار للتغيير، فكيف يتم تنفيذه؟

ما هي آليات الاصلاح والتعديل المستقبلي؟

٣٢- في حين ان الانظمة الانتخابية هي مؤسسة هامة جدا، وتؤثر على طريقة عمل نظام الحكم في البلاد، فمن ناحية تقليدية، لم يتم تحديدها بشكل رسمي في الدساتير التي تعتبرأعلى مصدر للقانون. وقد بدأ هذا الأمر يتغير في السنوات الاخيرة. ان تغيير التدابير الدستورية عادة أصعب كثيرا من القوانين العادية، وتتطلب أغلبية خاصة في المجلس التشريعي، واستفتاء وطني، او بعض الآليات الأخرى التي تثبت ذلك والتي تحمي مثل هذه الانظمة من سهولة تغييرها.

٣٣- الا أن تفاصيل النظام الانتخابي ما زالت في الغالب موجودة في القانون العادي، ولذلك يمكن تغييرها بواسطة اغلبية بسيطة في المجلس التشريعي. وتجعل هذه المزية النظام أكثر استجابة للحاجات السياسية والتغييرات في الرأي العام ، ولكن هناك خطر في ان تقوم الاغلبيات في المجلس التشريعي، بتغيير الانظمة من طرف واحد للحصول على مزايا سياسية.

٣٤- تحتاج الانظمة الانتخابية حتما للتكيف بمرور الزمن، اذا كان لها ان تسجيب بشكل كاف للحاجات السياسية والديمقراطية والتشريعية الجديدة. وحالما يتم وضع نظام انتخابي، فمن المحتمل ان يقوم الذين يستفيدون منه بمقاومة أي تغيير. وبدون حدوث ازمة سياسية رئيسية كعامل مساعد، فان التغيير الهامشي سيكون اكثر احتمالا في المستقبل من الاصلاح الأساسي. لذلك فان من المجدي ان يتم وضع النظام الانتخابي بصورة سليمة بقدر الامكان منذ المرة الاولى.

٣٥- ان عدد الاشخاص من دوائر النخبة وفي المجتمع بشكل عام، الذين يفهمون التأثير المحتمل لنظام انتخابي معين، يمكن ان يكون محدودا جدا. وتظهر الامور بصورة اكثر تعقيدا عندما يتم تشغيل الانظمة الانتخابية بصورة عملية، وخاصة أن تطبيقها يعتمد الى حد كبير على نقاط تفصيلية تبدو صغيرة الاهمية في الظاهر. ويساعد في تخطي هذه الصعوبات القيام بشرح التفاصيل القانونية، والقيام بتطبيقات فنيه، تظهر مثلا شكل المقترحات وأثرها المحتمل على المناطق الانتخابية او تمثيل الاحزاب السياسية. ويمكن ايضا الاستعانة بالشروحات الفنية من اجل التأكد بأن جميع الحالات الطارئة يمكن معالجتها، وتقييم النتائج غير المحتملة ظاهريا: ويفضل الإجابة عن هذه الامور في الفترة التي يجري فيها التغيير وليس لاحقا عندما تحدث ازمة !

٣٦- ان برامج مشاركة الناخبين، ودعوة اعضاء من الجمهور للمشاركة في انتخابات صورية في ظل نظام جديد محتمل، يمكن ان تجذب انتباه وسائل الاعلام، وتزيد الاطلاع على المقترحات الجديدة. ويمكنها ايضا ان تساعد في تحديد المشاكل– كالصعوبة التي يواجهها الناخب في اوراق الاقتراع – والتي يمكن ان تنتج عند استخدام نظام جديد.

٣٧- تكتمل عملية التغيير فقط مع اعداد برامج تثقيفية للناخبين، تشرح لجميع المشاركين كيفية عمل النظام الجديد، بطريقة سهلة وواضحة، وحسب التعليمات الوارد في تصميم النظام. وتحتاج عملية

تثقيف الناخب والمشرف الاداري على عملية الانتخاب تحتاج الى وقت. وغالبا ما لا يتوفر الوقت بدرجة كافية للجنة الانتخابية التي تنظم العملية الانتخابية في ظل نظام جديد. ويستخدم جميع المفاوضين الجيدين عنصر الزمن كوسيلة ضغط قبل ان يتم الوصول الى اتفاقية نهائية، ويكون هذا صحيحا على وجه الخصوص عندما يكون النظام الانتخابي الجيد نتيجة مفاوضات صعبة بين الفاعلين السياسيين. ورغم ذلك فان لجنة انتخابات حكيمة بحاجة للتحضير قدر الامكان، وفي وقت مبكر قدر الامكان.

خيارات النظام الانتخابي

٣٨- عندما يتم اتخاذ قرار حول الاهداف الهامة التي يجب تحقيقها – والعثرات الهامة الواجب تجبها – في نظام انتخابي جديد، تتوافر ادوات تصميم نظام انتخابي يمكن استعمالها في تحقيق هذه الاهداف. وتشمل هذه الادوات من بين اشياء اخرى، عائلة ونوع النظام الانتخابي، وحجم المنطقة، والدور النسبي للاحزاب السياسية والمرشحين، وشكل ورقة الاقتراع، والاجراءات الخاصة برسم الحدود الانتخابية، وآليات التسجيل الانتخابي، وتوقيت وتزامن الانتخابات، ونظام الكوتا، وتدابير خاصة اخرى. وتعمل هذه الادوات بشكل مختلف كلما اختلفت الأوضاع. ومن الجدوى التأكيد مرة أخرى بأنه لا يوجد ابدا "حل صحيح" واحد يمكن فرضه في فراغ.

٣٩- توجد العديد من الانظمة الانتخابية المتنوعة والمفصلة، ويمكن تقسيمها الى اثني عشرة نظاما رئيسيا. وتندرج معظم هذه الانظمة في ثلاث عائلات واسعة–انظمة التعددية/الاغلبية، الانظمة التناسبية والانظمة المختلطة. ويتم مناقشة كل هذه الانظمة بصورة مفصلة عند تصميم النظام الانتخابي في كتاب المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية، "تصميم النظام الانتخابي: دليل المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية"، سيتم نشره في شهر ايار عام ٢٠٠٥

٤٠- وثمة خمسة نظم مستعملة بشكل معروف اكثر من غيرها. وهذه هي: الاول السابق في المنصب FPTP ونظام الجولتين TRS والذي يندرج في عائلة نظام التعددية/ الاغلبية، وقائمة التمثيل النسبي PR والتي تندرج ضمن عائلة النظام التناسبي، وتناسب الاعضاء المختلط، والمتوازي والذي يندرج ضمن عائلة النظام المختلط.

أنظمة التعددية / الاغلبية

٤١- ان مبدأ نظام التعددية/الاغلبية بسيط. فبعد ان يتم وضع الاصوات وتعداد مجموعها، فان اولئك المرشحين او الاحزاب التي تحصل على اكثر الاصوات، يتم الاعلان عن فوزها (وربما يكون هنالك ايضا شروط اضافية). ولكن تتنوع الطريقة التي يتم بها تحقيق هذا عمليا تنوعا واسعا.

٤٢- ان الاول السابق في المنصب FPTP هو ابسط شكل للنظام الاقتراعي للتعددية /الاغلبية. ان المرشح الفائز هو ذلك الذي يكسب اصواتا أكثر من أي مرشح آخر، حتى ولو كان هذا ليس أغلبية مطلقة للاصوات الصحيحية. ويستعمل النظام المناطق ذات العضو الواحد، ويصوت المقترعون لمرشحين وليس لاحزاب سياسية.

٤٣- ان نظام الجولتين TRS هو نظام تعددية /أغلبية، حيث تعقد فيه انتخابات ثانية اذا لم يحقق أي مرشح العدد المطلوب من الأصوات الجولة الاولى، وبشكل عام أغلبية مطلقة (٥٠ % + واحد) في الجولة الأولى من الانتخابات. ويمكن ان يأخذ نظام الجولتين شكل تعددية/أغلبية، حيث يتنافس أكثر من مرشحين اثنين، والذي يفوز بأعلى عدد من الاصوات في الجولة الثانية يتم انتخابه بغض النظر عما اذا فاز بأغلبية مطلقة او أغلبية، حيث يتنافس أعلى مرشحين (الأول والثاني) في الجولة الاولى في جولة ثانية.

أنظمة التمثيل النسبي PR

٤٤- تصمم انظمة التمثيل النسبي بشكل جيد لك تترجم حصة الحزب من الاصوات الى نسبة مناظرة من المقاعد في المجلس التشريعي. ويتطلب التمثيل النسبي استخدام المناطق الانتخابية التي يوجد فيها اكثر من عضو واحد: ليس من الممكن تقسيم مقعد مفرد منتخب في مناسبة واحدة بشكل تناسبي. وفي بعض البلدان، يشكل البلد منطقة واحدة متعددة الاعضاء. وتكون المناطق الانتخابية في بلدان اخرى مبنية على الاقاليم، او يتم وضع مدى الحجم المسموح به، وتعطي لجنة الانتخابات مهمة تحديده.

٤٥- كلما كان عدد الممثلين المراد انتخابهم من منطقة اكثر وكان المجال المطلوب للتمثيل في المجلس التشريعي اكثر تدنيا، فان النظام الانتخابي سيكون أكثر تناسبية، وستكون فرصة احزاب الاقلية الصغيرة لربح التمثيل أكبر.

٤٦- في ظل نظام قائمة التمثيل النسبي (List PR) يقدم كل حزب او تجمع قائمة من المرشحين لمنطقة انتخابية متعددة الاعضاء، ويصوت المقترعون لصالح حزب، وتستلم الاحزاب مقاعد تتناسب مع حصتها الاجمالية من الاصوات. وفي انظمة "القائمة المغلقة"، يتم أخذ المرشحين الفائزين من القوائم حسب ترتيب مواقعهم عليها. وفي انظمة "القائمة المفتوحة" يستطيع الناخبون التأثير على ترتيب المرشحين، بوضع اشارة على التفضيلات الفردية.

٤٧- وفي حين تعطي قائمة التمثيل النسبي الناخبين حرية اكبر فيما يتعلق باختيارهم للمرشح، يمكن ايضا ان تكون لها تأثيرات جانبية غير مرغوب فيها. ولان المرشحين من داخل نفس الحزب يتنافسون مع بعضهم البعض بشكل فعال من اجل الاصوات، ويمكن ان تؤدي قائمة التمثيل النسبي الى صراع حزبي داخلي وتشرذم في داخل الحزب.

٤٨- يعتبر حجم المنطقة بطرق كثيرة هو العامل الحاسم في تقرير كيفية عمل التمثيل النسبي عند التطبيق، خاصة فيما يتعلق بقوة الصلة بين الناخبين والاعضاء المنتخبين، والتناسبية الاجمالية لنتائج الانتخاب.

٤٩- تتبع المناطق الانتخابية في بلدان كثيرة تقسيمات ادارية موجودة مسبقا، وربما تكون حدود الاقليم او الولاية، وهذا يعني انه يمكن ان يكون هناك تنوعات واسعة في حجمها. وتزيل هذه المقاربة الحاجة لرسم حدود اضافية للانتخابات، فيمكن وصل المناطق الانتخابية بالولايات والاقاليم الموجودة والمحددة مسبقا والمقبولة.

٥٠- واذا تم انتخاب مرشح واحد فقط من حزب في منطقة، فان ذلك المرشح يمكن ان يكون ذكرا وعضوا في الاغلبية العرقية او المجموعات الاجتماعية في المنطقة. واذا تم انتخاب اثنين او اكثر، فان القوائم المتوازنة التي تطرحها الاحزاب السياسية، يمكن ان يكون لها تأثير اكبر، وتجعل من المحتمل نجاح عدد أكبر من النساء ومرشحين من الاقليات. ان وجود مناطق كبيرة (سبعة مقاعد او اكثر في حجمها) وعدد صغير نسبيا من الاحزاب يساعد في نجاح هذه العملية.

٥١- يوجد لجميع الانظمة الانتخابية مجالات للتمثيل: أي المستوى الأدنى للدعم الذي يحتاج اليه الحزب لكسب التمثيل. ويمكن ان يتم فرض هذه المجالات قانونيا (المجالات الرسمية) أوقد تكون موجودة بصورة حسابية في النظام الانتخابي (مجالات فعالة او طبيعية). ويتم تحديد المجال الرسمي في التدابير الدستورية او القانونية التي تحدد نظام التمثيل النسبي. ويتم خلق مجال فعال أو طبيعي كنتيجة حسابية ثانوية للنظام الذي يكون فيه حجم المنطقة هو الاكثر أهمية. فعلى سبيل المثال، في منطقة لها اربعة مقاعد تستعين بنظام التمثيل النسبي، فان أي مرشح يفوز بأكثر من ٢٠ % من الاصوات سيتم انتخابه، وأي مرشح يحصل على أقل من ١٠% (يتباين الرقم بالاعتماد على ترتيب الاحزاب، والمرشحين والاصوات) ليس من المحتمل ان يتم انتخابه.

الانظمة المختلطة

٥٢- تحاول الانظمة الانتخابية المختلطة ان تجمع الصفات الايجابية لكل من الانظمة الانتخابية التعددية/الاغلبية والتمثيل النسبي. ويوجد في النظام المختلط نظامان انتخابيان، يستخدمان معادلات مختلفة تسير بجانب بعضها البعض. يتم طرح الاصوات من قبل نفس الناخبين، وتساهم في انتخاب الممثلين تحت ظل كلا النظامين. واحد من هذه الانظمة هو نظام التعددية/ الأغلبية، وعادة يكون الاول هو السابق في الوظيفة، ويكون الآخر هو نظام قائمة التمثيل النسبي. ويوجد شكلان للنظام المختلط.

٥٣- النسبي المختلط الأعضاء MMP، وهو نظام مختلط، حيث يتم استعمال الخيارات التي عبر عنها الناخبون لانتخاب ممثلين من خلال نظامين مختلفين – حيث يعوض نظام قائمة التمثيل النسبي عن عدم التناسبية في النتائج من نظام التعددية/الاغلبية.

٥٤- النظام المتوازي وهو نظام مختلط، يتم فيه استعمال الخيارات التي عبر عنها الناخبون لانتخاب ممثلين من خلال نظامين مختلفين : الاول هو نظام قائمة التمثيل النسبي (عادة) والآخر هو نظام التعددية/الاغلبية . ولا يؤخذ بعين الاعتبار المقاعد المخصصة في ظل النظام الاول لاحتساب النتائج في النظام الثاني.

٥٥-في حين ان نظام النسبي المختلط الاعضاء ينتج عنه بشكل عام نتائج تناسبية. فمن المحتمل ان يعطي نظام متوازي، نتائج تكون تناسبيتها في مكان ما بين نظام التعددية/الاغلبية ونظام التمثيل النسبي.

مزايا ومثالب الانظمة الانتخابية

يلخص الجدول ادناه مزايا ومثالب الأنظمة الانتخابية الرئيسية. ومن المهم التذكر بأنها يمكن ان تتباين من حالة الى حالة، اعتمادا على عدد كبير من العوامل. فعلى سبيل المثال، يمكن ان يكون الاقبال على الانتخاب في الحقيقة عاليا في ظل النظام الاول: الاول يحصل على المنصب، ويمكن ان ينتج نظام قائمة التمثيل النسبي دعما تشريعيا قويا للرئيس. وايضا ما يتم رؤيته على انه مزية في سياق ما او من قبل حزب ما، يمكن رؤيته كشيء سلبي في سيا ق آخر او من قبل حزب آخر. ويعطي هذا الجدول بصورة عملية نظرة شاملة للمغازي المحتملة لاختيار نظام انتخابي. ويمكنه ايضا ان يعطي توضيحا للعلاقة بين اختيار النظام الانتخابي والنتيجة السياسية/المؤسساتية، حتى ولو اخذ بالحسبان تأثيرات الاختلافات في التفاصيل ضمن كل نوع من الانظمة الانتخابية.

القائمة	المزايا	المثالب
التمثيل النسبي List PR	• التناسبية • الشمولية • تمثيل الاقليات • اصوات قليلة ضائعة • اسهل لانتخاب النساء • لا (او اقل) حاجة لرسم الحدود • يسهل اقتراع الغائبين • يحد من نمو اقاليم الحزب الواحد • احتمال ان يكون اقبال اعلى للناخبين	• تمثيل جغرافي ضعيف • قضايا المساءلة • دعم تشريعي اضعف للرئيس (يحدث هذا في الانظمة الرئاسية) • يحتمل حدوث حكومات ائتلافية او اقلية في الانظمة البرلمانية • يمكن ان يؤدي الى شمول الاحزاب المتطرفة في السلطة التشريعية • يعطي سلطة اكثر للاحزاب السياسية • عدم القدرة على اخراج حزب من السلطة
الفائز الاول FPTP	• تمثيل جغرافي قوي • يجعل المساءلة اسهل • سهل الفهم • يقدم للناخبين اختيارا واضحا • يشجع معارضة متناسقة • يستثني الاحزاب المتطرفة • يسمح للناخبين ان يختاروا بين المرشحين • دعم تشريعي قوي للرئيس (اكثر احتمالا في الانظمة الرئاسية) • حكومات الاغلبية اكثر احتمالا في الانظمة البرلمانية	• يستثني احزاب الاقلية • يستثني الاقليات • يستني النساء • اصوات ضائعة كثيرة • يحتاج غالبا انتخابات فرعية • يتطلب تحديد الحدود • يمكن ان يؤدي الى تقسيم الوحدة الاقليمية الى مناطق انتخابية ليعطي حزبا معينا أغلبية انتخابية في عدد كبير من المناطق، ويركز القوة الاقتراعية للمعارضة في اقل عدد ممكن من المناطق • من الصعب ترتيب اقتراع الغائبين
نظام الجولتين TRS	• يعطي الناخبين فرصة ثانية للاختيار • اقل انقساما في الاصوات من انظمة التعددية/الاغلبية الاخرى • من السهل فهمه	• يتطلب تحديد الحدود • يتطلب جولة ثانية مكلفة، تضع غالبا تحديات من الناحية الادارية • يحتاج غالبا الى انتخابات فرعية • فترة زمنية طويلة بين الانتخاب واعلان النتائج • عدم التناسبية • يمكن ان يشرذم انظمة الاحزاب • يمكن ان يثير عدم الاستقرار للمجتمعات المقسمة كثيرا

النظام المتوازي	• الشمولية • تمثيل الاقليات • تشرذم حزبي أقل من قائمة التمثيل التناسبي الخالص • يمكن الاتفاق عليه بسهولة اكثر من البدائل الاخرى	• نظام معقد • يتطلب تحديد الحدود • يحتاج في الغالب الى انتخابات فرعية • يمكن ان يخلق طبقتين من الممثلين • الاقتراع الاستراتيجي • يصعب ترتيب اقتراع الغائبين اكثر من قائمة التمثيل التناسبي • لا يضمن التناسبية الاجمالية
الاعضاء النسبي المختلط MMP	• التناسبية • الشمولية • التمثيل الجغرافي • المساءلة • اصوات ضائعة قليلة • يمكن ان يكون اسهل للاتفاق عليه من البدائل الاخرى	• نظام معقد • يتطلب تحديد الحدود • يحتاج في الغالب الى انتخابات فرعية • يمكن ان يخلق طبقتين من الممثلين • اقتراع استراتيجي • يصعب ترتيب اقتراع الغائبين اكثر من قائمة التمثيل النسبي

اعتبارات تتعلق بالتمثيل

تمثيل النساء

٥٦- توجد طرق كثيرة لتعزيز تمثيل النساء. وتميل الانظمة التناسبية الى انتخاب عدد اكبر من النساء. وتشجع الانظمة الانتخابية التي تستخدم مناطق كبيرة بشكل معقول، الاحزاب على تمثيل النساء، على اساس ان القوائم المتوازنة ستزيد من فرصهن الانتخابية. وتتطلب بعض انظمة قائمة التمثيل النسبي ان تشكل النساء نسبة معينة من المرشحين الذين تتم تسميتهم من قبل كل حزب. وفي انظمة التعددية/الأغلبية، يمكن تخصيص مقاعد في السلطة التشريعية للنساء.

٥٧- اضافة لاختيار النظام الانتخابي، يوجد ايضا عدد من الاساليب الاخرى التي يمكن استخدامها لزيادة نسبة تمثيل النساء. ويمكن حجز عدد معين من المقاعد للنساء في السلطة التشريعية. ويمكن ان يتطلب القانون الانتخابي بأن تخصص الاحزاب السياسية كوتا للنساء المرشحات. ولكن قوانين الكوتا لا تضمن دائما بأن يتم الوصول الى الهدف، ما لم تكن هنالك آليات تضمن وضع النساء في مواقع انتخابية في القوائم الحزبية. ويمكن ايجاد تفاصيل ومعطيات اكثر حول هذا الموضوع في قاعدة المعلومات العالمية للكوتات الانتخابية للنساء في موقع المؤسسة الدولية للديمقراطية IDEA التابعة لجامعة ستوكهولم على موقع: www.quotaproject.org

تمثيل الاقليات

٥٨ – توجد طرق عديدة لتعزيز تمثيل الاقليات والمجموعات المجتمعية. ان الانظمة الانتخابية التي تستخدم مناطق كبيرة بشكل معقول، يمكن ان تشجع الاحزاب على تسمية مرشحين من الاقليات، على اساس ان القوائم المتوازنة سوف تزيد من فرصهم الانتخابية. ويمكن لمجال صغير جدا او غير موجود في انظمة التمثيل التناسبي، ان يدعم ايضا تمثيل المجموعات المتدنية التمثيل او غير الممثلة. وفي الانظمة التعددية/الاغلبية يمكن تخصيص مقاعد في المجلس التشريعي للأقليات والمجموعات المجتمعية .

الانتخابات الفرعية

٥٩- اذا اصبح أحد المقاعد شاغرا في الفترة الواقعة بين الانتخابات، فان انظمة قائمة التمثيل التناسبي تعمل على ملئه بالمرشح التالي على قائمة حزب الممثل السابق، وهكذا تتم ازالة الحاجة الى عقد انتخابات اخرى. ولكن انظمة التعددية/الاغلبية في الغالب لها تدابير خاصة لملء المقاعد الشاغرة من خلال الانتخابات الفرعية. ويمكن تجنب الانتخابات الفرعية ايضا من خلال انتخابات بديله في نفس الوقت الذي يتم فيه انتخاب الممثلين العاديين.

٦٠- يمكن في بعض الظروف ان يكون للانتخابات الفرعية تأثير سياسي اوسع من مجرد تبديل الاعضاء الافراد، وينظر اليها احيانا على انها اختبار نصف الفصل لأداء الحكومة. اضافة الى ذلك، اذا كان عدد الشواغر التي يجب ملؤها خلال فترة برلمانية كبيرا، فإنه يمكن ان يؤدي الى تغيير في تركيبة المجلس التشريعي وتوفير قاعدة حزبية قادرة على تغيير الحكومة.

الاقتراع الخارجي

٦١- يمكن حدوث الاقتراع الخارجي شخصيا في مكان ما بدلا من مركز الاقتراع المخصص او في وقت آخر، اذ يمكن ارسال الاصوات بالبريد، او يتم الادلاء بها من قبل وكيل معين. وهذا الاقتراع هو الاسهل في التنفيذ في ظل نظام قائمة التمثيل النسبي على مستوى البلاد كلها، ويكون فيه قائمة واحدة فقط لكل حزب، ويكون اكثر تعقيدا في ظل نظام يستخدم مناطق ذات عضو واحد. وعندما يتم الإدلاء بالاصوات، يمكن شمل الاصوات التي أدلي بها خارج البلد في المنطقة الام للمقترع الغائب، ويمكن احصاءها خارج البلاد ايضا، ويمكن الحاقها بمنطقة واحدة معينة او اكثر، او يمكن اضافتها الى مجاميع الاصوات القومية عندما يتم تخصيص المقاعد في ظل نظام قائمة التمثيل التناسبي المبني على اساس الأمة.

الانظمة الانتخابية والاقبال على الاقتراع

٦٢ – توجد علاقة مترسخة بين مستوى الاقبال في الانتخابات والنظام الانتخابي الذي يتم اختياره: وبشكل عام فان انظمة التمثيل النسبي ترتبط بالاقبال الأعلى. ويميل الاقبال في انظمة التعددية/الاغلبية الى ان يكون اعلى عندما يتوقع ان تكون نتائج الانتخابات القومية متقاربة وعندما يظهر حزب واحد متأكد من الفوز ويكون أعلى ايضا في المناطق الفردية عندما يتوقع ان تكون النتائج اكثر تقاربا.

الوقت للتحضير والتدريب

٦٣- يتباين الوقت اللازم لانشاء البنية التحتيه للانظمة الانتخابية المختلفة. ان عملية التسجيل الانتخابي وتحديد الحدود على سبيل المثال، تستغرق وقتا كبيرا، ويمكن ان تؤدي الى وجود اشكاليات من الناحية القانونية. وفي اقصى حالة، اذا صوت جميع الناخبين شخصيا وتم وضع اشارة على الناخبين في مركز الاقتراع، فان قائمة التمثيل النسبي ذات المنطقة القومية الواحدة، يمكن ان تكون مجدية. اما بالنسبة لنظام التعددية/الاغلبية ذي المناطق ذات العضو الواحد، يمكن ان يتطلب التسجيل الانتخابي وتحديد الحدود، اذا لم يكن هناك اطار مقبول. والوقت دائما مطلوب لتدريب موظفي الانتخابات، خصوصا عندما يتم ادخال انظمة جديدة.

الانظمة الانتخابية والاحزاب السياسية

٦٤- ان الانظمة السياسية التي تتميز بمركزية عالية، وتستعمل قائمة التمثيل النسبي المغلقة هي الاكثر احتمالا لتشجيع التنظيمات الحزبية القوية. ويمكن ان يكون للانظمة المبنية على المناطق واللامركزية تأثيرمعاكس. ويمكن ايضا استعمال الكثير من المتغيرات الانتخابية للتأثير في تطور الانظمة الحزبية. والواقع ان الوصول الى التمويل العام/او الخاص هو القضية الاساسية التي ترتبط بتصميم النظام الانتخابي، ويكون في الغالب المعيق الاكبر لنشوء احزاب جديدة قابلة للحياة.

٦٥- كما يؤثر اختيار النظام الانتخابي على الطريقة التي يتطور فيها نظام الحزب السياسي، فان نظام الحزب السياسي الموجود يؤثر على اختيار النظام الانتخابي. ومن غير المحتمل ان تدعم الاحزاب الموجودة التغييرات التي تقلل من المزايا التي يتمتعون بها، او التغييرات التي تتيح الامكانية لاحزاب منافسة جديدة، الدخول في نظام الحزب السياسي، ما لم يكن هنالك موجب سياسي قوي. وهكذا نرى أنه يمكن اعاقة مدى الخيارات لتغيير النظام الانتخابي بالفعل.

٦٦- ينتج عن الانواع المختلفة للنظام الانتخابي علاقات مختلفة بين المرشحين الافراد ومؤيديهم. وبشكل عام فان الانظمة التي تستخدم مناطق انتخابية ذات عضو واحد، مثلما هو الحال في معظم انظمة التعددية/الاغلبية، تشجع المرشحين الافراد على النظر الى أنفسهم على انهم مندوبون لمناطق جغرافية معينة، ومسؤولون عن مصالح دوائرهم الانتخابية المحلية. وعلى النقيض من ذلك فان الأنظمة التي تستعمل مناطق كبيرة متعددة الاعضاء كما هو الحال في معظم انظمة التمثيل النسبي، غالبا ما تقدم ممثلين يكمن ولاؤهم الاساسي لحزبهم في القضايا القومية. ان لكلا المقاربتين مزاياهما، وهذا هو أحد الاسباب في ارتفاع شعبية الانظمة المختلطة التي تجمع بين الممثلين المحليين والممثلين على مستوى الامة.

٦٧- يتم في الغالب اثارة قضية المساءلة في نقاشات الاحزاب السياسية والانظمة الانتخابية، خصوصا بالنسبة للاعضاء المنتخبين بصورة فردية. ان العلاقات بين الناخبين والاعضاء المنتخبين والاحزاب السياسية، لا تتأثر فقط بالنظام الانتخابي، وانما ايضا بالتدابير الاخرى للاطار التشريعي السياسي، مثل محددات الفترة، والتدابير التي تنظم العلاقة بين الاحزاب واعضائها المنتخبين، او بالتدابير التي تمنع الاعضاء المنتخبين من تغيير الاحزاب بدون الاستقالة من المجلس التشريعي.

٦٨- ان حرية الناخبين في الاختيار بين المرشحين وليس الاحزاب هي ناحية اخرى من المساءلة, ولذلك فقد ادخلت الكثير من البلدان في السنوات الاخيرة عنصرا أكبر من الاقتراع المتمحور على المرشح في انظمتها الانتخابية، كإدخال القوائم المفتوحة في انتخابات التمثيل النسبي.

الخاتمة : خيارات عديدة ومبادئ هامة

٦٩- ان احد الاستنتاجات الأكثر وضوحا المستخلصة من دراسة الانظمة الانتخابية هي ببساطة، مدى وفائدة الخيارات المتاحة. يوجد عدد ضخم من التجارب المقارنة في مختلف انحاء العالم. وقد اختار مصممو الأطر الدستورية والسياسية والانتخابية وكاتبوها النظام الانتخابي الذي يعرفونه بالطريقة الافضل غالبا: نظام القوة الاستعمارية السابقة في الديمقراطيات الجديدة اذا كان هذا النظام موجودا، او نظام البلد المانح الذي يقوم مستشاره الفني بتقديم النصيحة، بدلا من تقصي البدائل بشكل عام. وهذا ملخص بأهم المبادئ:

تذكر أنه جزء من الاطار المؤسساتي الكلي

٧٠- لا يمكن القول في الغالب ان النظام الانتخابي مرتبط بالاطار الدستوري والسياسي، وسوف يعمل بطرق مختلفة في اوضاع مؤسساتية مختلفة. ومن الحكمة ان يتم اختيار نمط المؤسسات ولا يتم اختيار نظام انتخابي في فراغ.

اجعله بسيطا واضحا

٧١- ان التصاميم الفعالة والدائمة للنظام الانتخابي من المحتمل اكثر ان تكون سهلة الفهم من قبل الناخب والسياسي. ان التعقيد الكبير يمكن ان يؤدي الى سوء الفهم، ونتائج غير مقصودة، وعدم ثقة الناخب بالنتائج. ومن الخطر ايضا تقليل أهمية قدرة الناخبين على فهم واستعمال للانظمة الانتخابية المختلفة بشكل ناجح. ويريد الناخبون في الغالب ان يعبروا عن تفضيلات وخيارات سياسية معقدة نسبيا.

لاتخشى الابتكار

٧٢-ان الكثير من الانظمة الانتخابية الناجحة المستعملة في العالم اليوم، تمثل المقاربات الابتكارية لمشاكل محددة، ولقد تم اثبات انها تعمل بشكل جيد. يمكن ان تتعلم كثيرا من خبرة الآخرين في البلدان المجاورة كما يمكن ان نتعلم كثيرا من الحالات التي تبدو مختلفة تماما.

اخطاء في الشمولية

٧٣- حيثما كان ذلك ممكنا سواء في المجتمعات المقسمة او المجتمعات المتجانسة، لا بد ان يقع النظام الانتخابي في الخطأ عند شمل جميع المصالح الهامة في السلطة التشريعية. وبغض النظر عما اذا كانت الأقليات مبنية على اساس الهويات الايديولوجية، والعرقية، والجنسية، واللغوية والاقليمية او الدينية، فان شمل ظلال هامة من الرأي العام في المجالس التشريعية، خصوصا في البلدان النامية كان يؤدي الى نتائج معاكسة وبصورة كارثية.

العملية هي عامل هام في الاختيار

٧٤- ان الطريقة التي يتم فيها اختيار النظام الانتخابي هامة جدا لكي تكون قانونية. ان الطريقة التي يتم فيها اعتبار رأي الجماعات المختلفة ومن ضمنها جمهور الناخبين، ينتج عنها قبول اوسع بشكل هام للنتيجة النهائية، أكثر من قرار يتم اتخاذه بدافع المصلحة الذاتية او الحزبية لوحدها. ورغم انه لا يمكن تجنب الاعتبارات الحزبية عند مناقشة اختيار النظام الانتخابي، فان الدعم الشعبي العريض الذي يشمل كافة الاحزاب لأية مؤسسة هو أمر حاسم في قبوله واحترامه.

الشرعية والقبول بين جميع الفاعلين المهمين:

٧٥- يجب ان تشعر جميع المجموعات الراغبة في المشاركة في العملية الديمقراطية بأن النظام الانتخابي المراد استخدامه عادل، ويعطيم نفس الفرصة للنجاح في الانتخابات مثل أي شخص آخر. ويجب ان لا يشعر الذين

"يخسرون" الانتخابات، انهم بحاجة الى ترجمة خيبة أملهم الى رفض النظام نفسه، او استعمال النظام الانتخابي كذريعة لزعزعة التوجه نحو الديمقراطية.

حاول ان تحقق الحد الاقصى لتأثير الناخب

٧٦- يجب ان يشعر الناخبون بأن الانتخابات تعطيهم قدرا من التأثير على الحكومات وسياستها. ويمكن تحقيق الحد الاقصى من الاختيار بعدد من الطرق المختلفة. يمكن ان يكون الناخبون قادرين على الاختيار بين الاحزاب، وبين مرشحي الاحزاب المختلفة وبين مرشحي نفس الحزب. ويمكنهم ايضا ان يكونوا قادرين على التصويت في ظل انظمة مختلفة عندما يتعلق الأمر بالانتخابات الرئاسية، ومجلس الاعيان، ومجلس النواب، والانتخابات الاقليمية وانتخابات الحكومة المحلية. ويجب ايضا ان يشعروا بأن لصوتهم تأثير حقيقي على تشكيل الحكومة، وليس على تشكيل السلطة التشريعية فقط.

وازن ذلك مقابل تشجيع الاحزاب السياسية المتناغمة

٧٧- يجب موازنة الرغبة في تحقيق الحد الاقصى من تأثير الناخب، مقابل الحاجة الى تشجيع وجود احزاب سياسية متناغمة وقابلة للحياة. ان الحد الاقصى لاختيار الناخب في ورقة الاقتراع، يمكن ان ينتج سلطة تشريعية متشرذمة، بحيث لا أحد يحصل في النهاية على النتيجة التي كان يأملها. وتعد الاحزاب السياسية ذات القاعدة العريضة والمتناغمة، أهم العوامل في وجود ديمقراطية فعالة ودائمة.

الاستقرار على المدى البعيد والمزايا على المدى القصير لا يتوافقان دائما

٧٨- عندما يتفاوض الفاعلون السياسيون على نظام انتخابي جديد، فانهم يدفعون غالبا باقتراحات يعتقدون بأنها ستعطى الفوائد لحزبهم في الانتخابات القادمة. ولكن غالبا ما تكون هذه استراتيجية غير حكيمة، لأنها يمكن ان تؤدي الى النجاح والسيطرة على المدى القريب لحزب ما، وعدم استقرار اجتماعي وانهيار سياسي على المدى البعيد. وبشكل مشابه، فان الانظمة الانتخابية بحاجة لان تستجيب بشكل كاف للتفاعل مع الظروف السياسية المتغيرة، ونمو حركات سياسية جديدة. ان الدعم للاحزاب الرئيسية نادرا ما يكون مستقرا حتى في الديمقراطيات الراسخة، بينما تكون السياسات في الديمقراطيات الجديدة تقريبا دائما ديناميكية بشكل عال. وان الحزب الذي يستفيد من الترتيبات الانتخابية في انتخابات واحدة، يمكن ان لا يستفيد منها بالضرورة في الانتخابات التالية.

لا تفترض بأنه يمكن اصلاح العيوب بسهولة فيما بعد

٧٩- تخلق جميع الانظمة الانتخابية فائزين وخاسرين، ولذلك فانها تخلق مصالح راسخة. وعندما يكون نظام ما قد احتل مكانة، يعد ذلك جزءا من البيئة السياسية. وليس من الحمكة الافتراض بأنه سيكون من السهل الحصول على الموافقة لاحقا، لاصلاح المشاكل التي تنجم. واذا كان لا بد من مراجعة للنظام الانتخابي، فانه من المنطقي ان تتم هذه المراجعة من خلال الوسائل القانونية التي يحتوي عليها النظام.

قيّم التأثير المحتمل لأي نظام جديد على الصراع المجتمعي

٨٠- يجب ان لا ينظر الى الانظمة الانتخابية كآليات لاختيار السلطات التشريعية والرؤساء فقط، وانما كأداة لادارة الصراع داخل مجتمع ما ايضا. ولهذا تقوم بعض الانظمة احيانا، على تشجيع الاحزاب على القيام بمناشدات شامله للدعم خارج قاعدة النواة الصلبة لدعمهم. هذا وان استعمال الانظمة الانتخابية غير المناسبة يؤدي الى تفاقم الميول السلبية التي تكون موجودة. وان تشجيع الاحزاب النظر الى الانتخابات بأنها منافسات تؤدي الى نتيجة "صفر – مجموع" يجعلها تتصرف بطريقة عدائية واستثنائية. ولهذا فان الشيء المهم عند تصميم أية مؤسسة سياسية، هو تقليص التوتر داخل المجتمع، او انه يجب على الاقل، ان لا تجعل الامور اكثر سؤا.

جّرب وتخيل احتمالات غير عادية او غير محتملة

٨١- سيفعل مصممو الانظمة الانتخابية حسنا اذا وضعوا لانفسهم عددا من الاسئلة غير العادية لكي يتجنبوا الاحراج في نهاية المطاف. هل من الممكن ان لايكون النظام المقترح مفصلا او واضحا بشكل كاف ليتمكن من تقرير ما هي النتيجة؟ هل من الممكن ان يربح حزب واحد جميع المقاعد؟ ماذا اذا كان عليك منح مقاعد اكثر من الاماكن التي لديك في السلطة التشريعية؟ ماذا تفعل اذا حصل المرشحون على عدد متساو من الاصوات؟ هل يمكن ان يعني النظام انه من الافضل للبعض في بعض المناطق ان لا يصوت لحزبه او مرشحه المفضل؟

تذكر بأنه يجب ان يكون مستديما

٨٢- ان النظام الانتخابي الذي يتم اختياره – مع أية متطلبات مرافقة للتسجيل الانتخابي وتحديد الحدود – يحتاج الى متطلبات انسانية لادارة الانتخابات، ومتطلبات مالية من الميزانية القومية. هل يمكن توفير هذه المتطلبات بصورة دائمة ؟

قائمة فحص مصمم النظام الانتخابي

• هل النظام واضح ومفهوم؟
• هل آليات الاصلاح المستقبلي واضحة؟
• هل يتجنب النظام تقليل اهمية الناخبين؟
• هل النظام شمولي بقدر الامكان؟
• هل سينظر الى عملية التصميم بأنها شرعية؟
• هل سينظر الى نتائج الانتخابات بأنها شرعية؟
• هل يتم اخذ الاحتمالات غير العادية بالحسبان؟
• هل النظام دائم من الناحية المالية والادارية؟
• هل سيشعر الناخبون بأنهم اقوياء؟
• هل يتم تشجيع نظام حزبي تنافسي؟
• هل يلائم النظام الاطار الدستوري بشكل عام؟
• هل سيساعد النظام من التخفيف من حدة الصراع بدلا من تفاقمة؟