الأنظمة الانتخابية وتمثيل الأقليات

مشاركة في مناقشات قانون انتخابات مجالس المحافظات

ميخائيل بنيامين/ نائب رئيس مركز نينوى للبحث والتطوير

توطئة

بعد قراءة ثانية لمشروع قانون انتخابات مجالس المحافظات في مجلس النواب العراقي والمقرر إجراؤها في ١/١٠/٢٠٠٨، يبدو إن الاختلاف في وجهات النظر بين الكتل السياسية حول نقاط محددة في القانون قد اتسعت وتعمقت وربما تحولت بعضها إلى خلافات وخصوصا موضوع الانتخابات في ما يسمى بالمناطق المتنازع عليها وتحديدا في كركوك، مما أدت إلى تأخير عرض القانون على البرلمان للتصويت عليه وإقراره فانتقل إلى غرفة رؤساء الكتل السياسية ونوقش فيها لأكثر من مرة لكنه استقر الآن في مطبخ ما يعرف بالمجلس السياسي للأمن الوطني ولم يخرج منه لحد الآن رغم تصريحات بحسم الكثير من قضاياه وقرب عرضه على البرلمان ورغم ضيق المدة المحددة ليكون القانون مشرعا وقبل فترة ثلاثة أشهر كحد أدنى قبل موعد إجراء الانتخابات، بينما كانت نقاشات وتصريحات أعضاء البرلمان ووسائل إعلام تتحدث في البداية عن نقاط خلاف تتمحور حول القائمة الانتخابية المفتوحة أو المغلقة أو أية صيغة توفق بين الاثنتين وتعيين الدوائر الانتخابية وتمثيل الأقليات ونسبة المرأة ومسألة المهجرين والمهاجرين، وكذلك موعد الانتخابات ومسألة استخدام الرموز الدينية من عدمها... الخ من القضايا.

ما يهمنا في هذا الصدد، ونعتقد بأنها قضية جديرة بالاهتمام، إن مداخلات عدد من البرلمانيين تضمنت أهمية تمثيل ما يصطلح عليها بـ "الأقليات" وضرورة البحث عن آلية لضمان ذلك "ويبدو إن مشورة فريق الأمم المتحدة في هذا المجال والمقدمة للبرلمان، إلى جانب مدافعة ومداخلات نواب يمثلون هذه الأقليات، بينما ما دافع عنه النائب يونادم كنا عن قائمة الرافدين بضرورة هذا التمثيل في القراءة الأولى للمشروع قد شكلت أساسا لهذا النقاش". وقد ذكر في أكثر من خبر لوسائل الإعلام وتصريح للسادة أعضاء البرلمان إن إحدى نقاط الخلاف هي مسألة "تمثيل الأقليات" ففي أحد اللقاءات ذكر رئيس لجنة الأقاليم والمحافظات في مجلس النواب العراقي هاشم الطائي "أن خمس نقاط مازالت محل خلاف في قانون انتخابات المحافظات، بين المفوضية العليا للانتخابات والكتل السياسية، تتمثل بتعيين الدوائر الانتخابية وتمثيل الأقليات.. الخ" وأوضح الطائي أن "الخلاف في مسألة الأقليات ينحصر في كيفية إعطائها حقوقها وفقا لنسبة وجودها في مناطقها، وطرق حساباتها".

بينما لفت النائب جلال الدين الصغير إلى وجود مشاكل كثيرة في قانون الانتخابات بصيغته الحالية أبرزها "أنه لا يستطيع معالجة مشكلة الأقليات ومسألة حصة المرأة في القائمة المرشحة".

وبين الصغير "أن القانون لا يحدد ولا يسمي الأقليات بأنواعها، بالإضافة إلى أنه لا يشير إلى النسبة التي يجب أن تعطى للأقليات في مجالس المحافظات". وأوضح النائب عن الائتلاف العراقي الموحد أن مجلس النواب "تلقى طلبات من الكرد الفيليين والشبك والصابئة لإدراجهم ضمن الأقليات التي يجب أن تكون لها حصة في المجالس المحلية"، مشيرا إلى أن القانون لم يحدد الآلية التي يمكن من خلالها "إعطاء نسبة لهذه الشريحة المهمة من المجتمع العراقي".

وآخر ما تابعناه هو ما كشف عنه عضو لجنة الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم في مجلس النواب العراقي النائب عن التحالف الكردستاني محمد خليل بأن القانون "نص على المزاوجة بين القائمة المغلقة والمفتوحة بشكل يسمح للمواطن العراقي باختيار ممثليه بحرية تامة، فضلا عن أن القانون أمن حصول الأقليات على نسبة محددة من المقاعد".

بقدر ما نتمنى أن تحل كل العقد العالقة في القانون، نتمنى أن لا يتم تجاوز أهمية تمثيل مكونات وشرائح أصيلة قد تتجاوز نسبتها أكثر من ١٥% من عموم الشعب العراقي وذلك وفق آليات تضمن ذلك. وهذه مساهمة لأجل إثراء النقاش وتأكيد لأحقية الأقليات في المشاركة والتمثيل وحتمية وجود آليات لضمان تمثيلهم في هيئات مختلفة.

حقوق الأقليات في التمثيل والمشاركة السياسية

دوليا، تقر مختلف المواثيق والمعاهدات الدولية والكثير من الإعلانات الصادرة عن الأمم المتحدة ليس بحقوق الأقليات بشكل عام فحسب، بل حصرا بحقها في التمثيل والمشاركة السياسية والمشاركة في إدارة الشؤون العامة للبلاد. ومن بينها :

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

اعتمد بموجب قرار الجمعية العامة ٢١٧ ألف "(د-٣"

المؤرخ في ١٠ كانون الأول ١٩٤٨

المادة "٢":

" لكل فرد الحق في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلاده إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون اختيارا حرا ".

إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية

"اعتمد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٤٧/١٣٥ المؤرخ في ١٨ كانون الأول ١٩٩٢"

المادة "١":

١. على الدول أن تقوم، كل في إقليمها، بحماية وجود الأقليات وهويتها القومية أو الإثنية، وهويتها الثقافية والدينية واللغوية، وبتهيئة الظروف الكفيلة بتعزيز هذه الهوية.

٢. تعتمد الدول التدابير التشريعية والتدابير الأخرى الملائمة لتحقيق تلك الغايات.

المادة "٢": ".....".

٢. يكون للأشخاص المنتمين إلى أقليات الحق في المشاركة في الحياة الثقافية والدينية والاجتماعية والاقتصادية والعامة مشاركة فعلية.

٣. يكون للأشخاص المنتمين إلى أقليات الحق في المشاركة الفعالة على الصعيد الوطني، وكذلك على الصعيد الإقليمي حيثما كان ذلك ملائما، في القرارات الخاصة بالأقلية التي ينتمون إليها أو بالمناطق التي يعيشون فيها، على أن تكون هذه المشاركة بصورة لا تتعارض مع التشريع الوطني.

٤. يكون للأشخاص المنتمين إلى أقليات الحق في إنشاء الرابطات الخاصة بهم والحفاظ على استمرارها.

٥. للأشخاص المنتمين إلى أقليات الحق في أن يقيموا ويحافظوا على استمرار اتصالات حرة وسلمية مع سائر أفراد جماعتهم ومع الأشخاص المنتمين إلى أقليات أخرى، وكذلك اتصالات عبر الحدود مع مواطني الدول الأخرى الذين تربطهم بهم صلات قومية أو إثنية وصلات دينية أو لغوية، دون أي تمييز.

المادة "٤": ".....".

٥. ينبغي للدول أن تنظر في اتخاذ التدابير الملائمة التي تكفل للأشخاص المنتمين إلى أقليات أن يشاركوا مشاركة كاملة في التقدم الاقتصادي والتنمية في بلدهم.

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة

للأمم المتحدة ٢٢٠٠ ألف "د-٢١" المؤرخ في ١٦ كانون الاول ١٩٦٦

تاريخ بدء النفاذ: ٢٣ آذار ١٩٧٦، وفقا لأحكام المادة ٤٩

المادة "٢٥":

يكون لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز المذكور في المادة ٢، الحقوق التالية، التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة:

"أ" أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية.

"ب" أن ينتخب وينتخب، في انتخابات نزيهة تجرى دوريا بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين.

"ج" أن تتاح له، على قدم المساواة عموما مع سواه، فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده.

المادة "٢٦":

الناس جميعا سواء أمام القانون ويتمتعون دون أي تمييز بحق متساو في التمتع بحمايته. وفي هذا الصدد يجب أن يحظر القانون أي تمييز وأن يكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز لأي سبب، كالعرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي سياسيا أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب.

الاتفاقية الدولية للقضاء علي جميع أشكال التمييز العنصري

اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب

قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢١٠٦ ألف (د-٢٠)

المؤرخ في ٢١ كانون الأول١٩٦٥

تاريخ بدء النفاذ: ٤ كانون الثاني ١٩٦٩، وفقا للمادة ١٩

المادة "٥":

إيفاء للالتزامات الأساسية المقررة في المادة ٢ من هذه الاتفاقية، تتعهد الدول الأطراف بحظر التمييز العنصري والقضاء عليه بكافة أشكاله، وبضمان حق كل إنسان، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الاثني، في المساواة أمام القانون، لا سيما بصدد التمتع بالحقوق التالية:

".....".

"ج" الحقوق السياسية، ولا سيما حق الاشتراك في الانتخابات -اقتراعا وترشيحا- على أساس الاقتراع العام المتساوي، والإسهام في الحكم وفي إدارة الشؤون العامة علي جميع المستويات، وتولي الوظائف العامة على قدم المساواة.

إطار اتفاقية لحماية الأقليات القومية

"١٩٩٥"

تم تبني هذه الاتفاقية الدولية الأولى من نوعها في فرض الحماية و بالأخص للأقليات سنة ١٩٩٥، و دخلت حيز التنفيذ سنة ١٩٩٨. وقد سبقها إقرار الميثاق الأوروبي للغات المحلية أو لغات الأقلية، التي تم تبنيها سنة ١٩٩٢.

المادة"٣": الفقرة "١" والفقرة "٢"+ المادة "١٥".

الأنظمة الانتخابية الأمثل لتمثيل الأقليات

إن ظروف وعوامل سياسية واجتماعية واقتصادية تختلف بين دول العالم قد تخلق معوقات أمام ممارسة الحق "المشار إليه أعلاه" وتؤدي إلى تهميش مشاركة الأقليات وتمثيلها في الهيئات التي يجري انتخابها بمستوياتها المحلية والإقليمية والوطنية، لذا فإن اختيار نظام انتخابي معين من بين أنواع الأنظمة المتعارف عليها، وآليات عديدة يفترض اعتمادها، لا بد وأن يؤثر في معالجة مسألة تهميش الأقليات ومن أجل تمثيلها بما يضمن حقوقها المقرة دوليا، إذا ما أخذنا بنظر الاعتبار دائما خصائص البلد المعني والاعتبارات الأخرى التي تشكل عناصر العملية الانتخابية.

بشكل عام تشير الدراسات إن نظم القائمة النسبية قد تزيد أكثر من غيرها من فرص تمثيل هذه المجموعات لما تتميز به من مميزات قد تساعد الأقليات في تجميع أصواتها وعدم ضياعها مما يساهم في إمكانية التمثيل أكثر من غيرها.

أما البروفيسور أندرو رينولدز الأستاذ المشارك للعلوم السياسية في جامعة تشابل هيل، نورث كارولينا، في دراسة مهمة بعنوان "الأنظمة الانتخابية: حماية ومشاركة (تمثيل) الأقليات"، وفي معرض حديثه عن التأثير النظري للأنظمة الانتخابية المختلفة على تمثيل الأقلية فهو يقول"١":

يفترض أن تكون أنظمة قائمة التمثيل النسبي:

أفضل من أجل تمثيل المجموعات الأقلية الأصغر.

تمكن أعضاء البرلمان من الأقليات من أثبات حضورهم أكثر من مجرد كونهم ممثلين عن "أطراف أقلية". سهل انتخاب أعضاء الأقليات في مناطق لا يشكلون فيها أغلبية.

بالمقابل، فان نظم الأغلبية التعددية "مثل الفائز الأول، التصويت البديل، نظام الجولتين أو نظام تصويت الكتلة" ممكن أن تشهد انتخاب الأقليات إذا ما كانت هذه المجموعات متمركزة جغرافيا بما فيه الكفاية في بعض الدوائر. وعلى سبيل المثال فإن أقلية صغيرة تعيش كلها في منطقة واحدة من مدينة ما، ربما ستكون قادرة على انتخاب مرشحها إذا ما استخدمت الدوائر منفردة العضوية، وفي الولايات المتحدة فان عددا من الدوائر "الأغلبية - الأقلية" تقسم عمدا من أجل ضمان على الأقل نسبة "٦٠%" من المصوتين المحتملين في مناطق للأمريكيين من الأصول الأفريقية، والهدف هو تشجيع انتخاب أشخاص في الكونغرس من الأميركان الأفارقة.

وفي دول أخرى فان مناطق محددة أو جزر تسكنها أقليات قد تمثل عددا بأكثر من نسبتها في المجالس التشريعية.

استنادا إلى ذات النظرية، من المعقول أن نفترض بان الأنظمة الهجينة التي تستخدم دوائر متعددة ومنفردة العضوية "مثل تناسب العضوية المختلطة أو النظم المتوازية" بالإمكان أن تمنح مرشح الأقليات فرصة للفوز مرتين:

الأولى: من خلال الدائرة المحلية، والثانية: من خلال القوائم النسبية، الوطنية غالبا.

إذا ما كانت الأقلية موزعة جغرافيا ومشتتة سياسيا، عندها نظم تناسب العضوية المختلطة قد تخدمها أكثر، أما إذا كانت متركزة وموحدة عندها قد تحصد مقاعد أكثر في ظل النظم المتوازية. على الرغم من إن "نظام الصوت الواحد غير القابل للتحويل" النادر الاستخدام يشهد له منذ مدة طويلة كونه نظاما صديقا للأقلية والأغلبية معا، كونه يجمع بين مزايا نسبية دوائر متعددة العضوية والتصويت التفضيلي، الذي ربما يساعد مرشحي الأقليات المعتدلين.

أخيرا، فان نظام "الصوت الواحد غير القابل للتحويل"، والذي استخدم في أفغانستان والأردن وسابقا في اليابان وتايوان، قد يمنح مرشح الأقلية نجاحا إذا ما كانت المجموعة متمركزة مناطقيا وإذا كان بإمكانها تقديم مرشح جيد وتستخدم إستراتيجية متطورة في توزيع الأصوات. إن التجربة اليابانية من نظام "الصوت الواحد غير القابل للتحويل" من ١٩٣٣-١٩٤٥ تخبرنا قليلا عن قدرات الأقلية في ظل هذا النظام، بسبب طبيعة المجتمع الياباني المتجانس بالدرجة الأساس، ولكن بعد ٢٠٠٥ لا توجد لدينا أدلة من المجتمع الأفغاني غير المتجانس.

سمتان أخريتان لنظم التمثيل النسبي

"القائمة وتناسب العضوية المختلطة" تلائم انتخاب الأقليات.

الأولى: عندما يتم تحديد حد للعتبة "نسبة الحسم"، وتكون النسبة منخفضة "كما في هولندا ٠,٦٧ %" أو إسرائيل "١,٥%" فان أحزابا صغيرة جدا تستند على مصالح الأقلية ممكن أن تفوز بمقاعد، أما عندما تكون العتبة مرتفعة جدا "كما في تركيا ١٠%" فهكذا مصالح للأقلية من المحتمل أن تستبعد.

الثانية: إن مرشحي الأقلية يتأثرون سواء بالناخبين الذين سيصوتون على القائمة الحزبية "إذا ما كانت قائمة مفتوحة" أو سواء كان على الناخبين قبول المرشحين الذين يقدمهم الحزب "في حال كانت القائمة مغلقة"، إن آلية التصويت هذه تتفاعل مع مدى تحرر الناخب أو كونه محافظا، فإذا كان المصوت عموما يميل إلى دعم حكومة متعددة ومتنوعة الأعراق، فان القوائم المفتوحة ستسمح لهم بدعم مرشحي الأقليات الذين لا يتم وضعهم في مقدمة قوائم أحزابهم "كما حدث مع النساء في الدول الاسكندينافية"، أما إذا كان مصوتو مجموعات الأغلبية أكثر ميلا لتأييد أناس يبدون مثلهم، عندها فان القوائم المغلقة ستسمح للأحزاب للالتفاف حول البعض من التحامل الذي يبديه جمهور الناخبين "كما حدث في جنوب أفريقيا".

آليات لتمثيل الأقليات

إن محاولة الاختيار بين عدة أنواع من الأنظمة الانتخابية لتمكين مشاركة المجموعات الأقلية وضمان تمثيلهم في الهيئات التشريعية، لم يكن ولن يكون دائما عملا كافيا ومضمونا دونما اعتماد بعض الآليات والإجراءات التي تساهم أكثر في تحقيق هذا الهدف، ومن بين هذه الآليات:

نظام تخصيص "حجز" المقاعد "الكوتا" : Allocation of Seatsor Reserved Seats

وهو شكل من أشكال التدخل الايجابي الذي يقوم على أساس حجز عدد معين من المقاعد لكل أقلية من الأقليات لمساعدتها على التغلب على العوائق التي تحد من مشاركتهم السياسية وتمثيلهم إذا ما نافسوا الاغلبيات، وقد تكون :

كوتا دستورية: ينص عليها الدستور صراحة "كما في الهند حيث تضمن المادة (٣٣٢) من الدستور الهندي عدد من المقاعد لبعض القبائل والطبقات المضطهدة (القبائل المسجلة والطوائف المنغلقة)".

أو كوتا قانونية: ينص عليها صراحة قانون الانتخاب أو قانون الأحزاب السياسية أو أي قانون آخر ذي صلة في البلد المعني. ففي الأردن يتم حجز "١٢" مقعدا من أصل "١٠٤" من مقاعد البرلمان الأردني للأقليات المسيحية والشركس، موزعة بواقع "٩" مقاعد للمسيحيين و"٣" للشركس بالإضافة إلى ٩ مقاعد للبدو، وفي الباكستان يتم تخصيص "٥%" من المقاعد النيابية للأقليات المسيحية والهندوسية والسيخية، وفي فنلندا تقوم الأقلية الناطقة باللغة السويدية في جزيرة "الاند" بانتخاب ممثليها من قائمة مفتوحة خاصة بهذه الأقليات بحيث يستطيع الناخب اختيار اسم مرشح معين داخل القائمة وليس القائمة ككل. وفي كوسوفو كان يتم تخصيص "٢٠" مقعدا من أصل "١٢٠"، "١٠" مقاعد منها للصرب و"١٠" الباقية للأقليات من "الرومان، أشكالي، بوسنيين، أتراك، كورانيين، مصريين".

يتم انتخاب الممثلين لهذه المقاعد المخصصة عادة بنفس أسلوب انتخاب أعضاء البرلمان الآخرين، ومن المفترض أن يتم انتخابهم عن طريق أفراد مجموعات الأقلية المعنية نفسها، بحيث يتم التنافس على المقاعد المخصصة لهذه الأقليات من قبل الكيانات السياسية التابعة لهذه الأقليات. أما أن يجري تخصيص مقاعد ويتم التنافس عليها في اقتراع عام وفق آليات تحدد في النظام الانتخابي، ففي هذه الحالة قد يفوز بهذه المقاعد مرشحين من أبناء هذه الأقليات ولكن يجري ترشيحهم في قوائم أخرى كبيرة، فمن المرجح كثيرا أن لا يعبر الفائزون عن هذه الأقليات تعبيرا حقيقيا وهي تلغي الهدف الأساسي من مسألة تخصيص المقاعد، وفيما يخص التسجيل فقد يجري تسجيل هؤلاء الناخبين في سجلات خاصة بهم أو في سجلات عامة، يتم تمييز الناخبين بوجود وثائق رسمية تفرق بين انتماء الناخب إلى أقلية دون غيرها أو إلى أغلبيات أو بوجود معطيات اجتماعية ولغوية ودينية مميزة .

أما ما يخص أوراق الاقتراع، فبالإمكان أن تخصص ورقة اقتراع مستقلة للانتخابات الخاصة بالأقليات وكذلك صناديق اقتراع خاصة، أو أن تكون ورقة الاقتراع ذاتها "يفوز المرشحون الذين يحصلون على أكبر عدد من الأصوات ضمن كل مجموعة بغض النظر عن مجموع أصواتهم" والحالة الأخيرة تعني أيضا أنه قد تكون أسماء مرشحي الأقليات ضمن قوائم أخرى أكبر، فلذلك يتطلب الإشارة إلى المرشحين على إنهم مرشحي الأقليات، في حال كانوا يتبعون لحزب لا يمثل الأقليات "كما يشير إلى ذلك بوضوح الفريق يونامي ٢"Unami".

فإذا كان العذر وكما هو معروف "من الناحية الفنية والإدارية" في تفضيل اعتماد ورقة اقتراع واحدة هي بسبب التكاليف الإدارية والتعقيدات العملياتية الإضافية وكذلك الصعوبة في عمليات الاقتراع والعد والفرز. نحن نعتقد إن بالإمكان أيضا أن يصار إلى اعتماد ورقة واحدة للاقتراع على أن تصمم بطريقة تضم أيضا قوائم منفصلة لانتخابات خاصة بالأقليات وعلى الناخب الاختيار في تأشير الخيار الخاص بالاغلبيات أو الأقليات.

جدير بالذكر إن دول أخرى كثيرة تلجأ إلى هذه الآلية "حجز المقاعد" للأقليات أي كان نوعها وبينها مجموعات الشعوب الأصلية التي تحولت عدديا إلى أقليات في أوطانها، وان أفضل تطبيق لآلية تمثيل القوميات الصغيرة في العملية الانتخابية في العراق كانت في انتخابات المجلس الوطني في أقليم كردستان العراق الدورة الأولى عام ١٩٩٢ حيث تم تخصيص "٥" مقاعد من أصل "١٠٥" للآشوريين "الكلدان الآشوريين السريان" يتنافس عليها أبناء هذه القومية في انتخابات خاصة أعدت لها ورقة اقتراع مستقلة وصناديق منفردة .

إعادة تقسيم الدوائر

Re -Districting

يعاد تقسيم الدوائر لصالح تكثيف تواجد الأقليات في دوائر محددة تضمن نجاح ممثليهم في هذه الدوائر أو لرفع غبن قائم بالفعل .

غلق دوائر على أعضاء الأقليات أو ما يسميها البعض بالمناطق الجغرافية الخاصة Special District or Creation a District وهي تحمل ذات المفهوم المسمى بـ"التلاعب بالحدود الجغرافية الانتخابية"، وقد أخذت بهذا النظام على سبيل المثال الولايات المتحدة الأميركية حيث أدخلت الحكومة تعديلات على قانون حق التصويت لعام ١٩٦٥ وفقا للإحصاء السكاني لعام ١٩٩٠ بحيث أغلقت عدة ولايات مناطق يشكل فيها الأميركيون السود والاسبانيون أغلبية انتخابية، ويمكن أن يطلق على هذا التقسيم بأنه تقسيم ايجابي. وقد لا يختلف عليه وممكن أن يجري في أي نظام انتخابي إذا كان الهدف النهائي من أجل حماية تمثيل الأقلية.

استثناء الأقليات من نسبة الحسم "العتبة"

من المعروف إن الكثير من الدول تفرض نسبة منوية معينة كحد أدنى من التأييد الذي يحتاج إليه حزب ما ليحظى بالتمثيل، والحزب الذي لا يستطيع تحقيق هذه النسبة يتم استبعاده من العد. علما أن حدود هذه النسبة تتراوح بين "٠,٦٧ %" في هولندا و"٢٠ %" في الدنمارك و"١٠%" في سيشي وتركيا. لذلك فان ما تلجأ إليه الكثير من البلدان هو إعفاء واستثناء مجموعاتها الأقلية من هذه النسبة لتسهيل إمكانية تمثيلها .

نظام الحد الأدنى كنسبة منوية للتمثيل: فهذا النظام يحدد الدستور حد أدنى كنسبة منوية لتمثيل الأقليات لا يجب أن تقل عنها على أن يظل الحد الأعلى كسقف مفتوح، لضمان تواجدهم كحد أدنى في المجالس التشريعية وفي نفس الوقت فتح سقف تمثيلهم ليتجاوز أو يقل عن نسبتهم العددية وفقا لجداراتهم السياسية، أو أن تحدد النسبة في النظام الانتخابي وتحدد آلية انتخاب المرشحين وترتيب القوائم الانتخابية بصيغة تضمن تحقيق هذه النسبة.

كما وتشبهها صيغة ما يسمى ب"التصويت التفضيلي": وذلك بوضع أسماء مرشحي الأقليات في مواقع يضمن لها النجاح وان تلتزم بذلك مختلف القوائم بحيث تكون النتيجة اختيار نسبة معينة تمثل هذه الأقلية.

نظام "أفضل خاسر": في هذا النظام يتقرر أن يمنح أفضل المرشحين الخاسرين مقعدا نيابيا بحصوله على أكبر عدد من الأصوات "من المنتمين إلى جماعات أقلية"، دون أن يشترط في ذلك تحقيق معدل القاسم الانتخابي أو حصة المقعد الواحد من الأصوات المقررة.

آلية التمثيل الفوقي: وفق هذه الآلية يتقرر أن تمنح المجموعات الأقلية مقاعد أكثر، استثناءا من اعتبار الحجم السكاني لتمثيلها في الهيئة التشريعية، كما هو موجود في المملكة المتحدة حيث إن سكوتلاند وويلز لها أعضاء من مجموعاتهم في مجلس العموم البريطاني أكثر من استحقاقهم إذا أخذت النسبة السكانية بنظر الاعتبار فقط.

من بين هذه الآليات نرى إن نظام تخصيص مقاعد معينة "الكوتا" للأقليات تتناسب ونسبتها العددية "وقد تفوق هذه النسبة لما للكثير من هذه الأقليات من عمق حضاري وتاريخي وثقافي وهي في الكثير من الحالات من السكان الأصليين للبلاد"، نرى إن هذا النظام يبقى الأفضل والأكثر تعبيرا عن التمثيل الحقيقي وخصوصا إذا ما جرت انتخابات الأقلية بشكل مستقل، يحق فقط للمرشحين من أبنائها التنافس على هذه المقاعد ويحق للمصوتين من ذات الأقلية فقط الإدلاء بأصواتهم، بينما يشوب عدد من الآليات الأخرى الكثير من الشكوك لأن المرشحين الفائزين قد لا يمثلون هذه الأقليات تمثيلا حقيقيا، خصوصا إذا ما فازوا عن طريق القوائم الكبيرة وقد تم تضمينهم في هذه القوائم بذريعة إنهم يمثلون أبناء الأقليات، غير إن الواقع قد يخالف ذلك فهؤلاء في الحقيقة قد لا يمثلون إلا توجهات تلك القوائم.

أما بخصوص توفر بيانات عملية عن تأثير الأنظمة الانتخابية على تمثيل الأقليات فان البروفيسور رينولدز في دراسته المذكورة سابقا فهو يشير إلى جملة ملاحظات من بينها:

لا توجد على مستوى العالم لحد الآن دراسة مقارنة موسعة تتعلق بمسألة تمثيل الأقليات في مختلف بلدان العالم وعلاقتها بالأنظمة الانتخابية، بينما توجد بعض البحوث والدراسات التي تتعرض لموضوع المقاعد المحجوزة وآليات تمثيل الأقليات في عدد من الدول.

الدراسة موضع التحليل والتي أعدها لصالح "المجموعة (المنظمة) الدولية لحقوق الأقليات" فقد جمعت من "٣١" بلدا تطبق "٧" أنواع مختلفة من الأنظمة الانتخابية وتستخدم كل واحدة منها صيغة معينة تهدف إلى تمثيل الأقليات في الهيئات التشريعية، والبلدان المشمولة تضم مجتمعات متعددة القوميات وشديدة الانقسام اثنيا ومجتمعات أخرى كثيرة التجانس، وفيها من الديمقراطيات الراسخة وأخرى حديثة العهد بالديمقراطية ودول غنية وأخرى دول فقيرة.

يقول البروفيسور رينولدز إن الحكمة التقليدية تدعم بشكل عام احتمالية نجاح الأقليات في التمثيل في ظل مختلف الأنظمة الانتخابية، لكن المسح الذي شمل "٣١" بلدا يظهر أيضا: إن مؤسسات مشاركة السلطة الأوسع، والقدرات الاقتصادية التي تمتلكها المجتمعات الأقلية إلى جانب التمركز الجغرافي لهذه الأقليات يساهم أكثر في ضمان انتخاب ممثلين عن الأقليات إلى البرلمان.

من بين "٦٢" مجموعة أقلية تم تحليلها ظهر إن "٣٢" منها ممثلة "فوق المعدل" بمقارنة نسبتها إلى النسبة السكانية العامة في البلد المعني، بينما "٣٠" مجموعة أقلية أخرى كان تمثيلها "تحت المعدل" أي إن نسبة تمثيلها كانت أقل من نسبتها السكانية". وعندما تشكل الأقلية نسبة أكبر من "١٠%" من السكان فان معدل التمثيل "فوق/تحت" هو ٨/٩.

من جانب التمثيل من خلال الأنظمة الانتخابية فان "٢٠" حالة من حالات التمثيل النسبي، بضمنها "قائمة التمثيل النسبي، تناسب العضوية المختلطة، نظام الصوت الواحد المتحول" حققت أفضل أداء، بينما في المعدل فان أسوأ الأنظمة لجهة تمثيل المجموعات الأقلية كان "نظام الصوت الواحد غير القابل للتحويل" ولكن مع إدراج حالة واحدة فقط وهي أفغانستان في عام ٢٠٠٥.

المزيد من التحليل للجدول رقم "١" الخاص بـ "أعضاء الأقليات الممثلين في البرلمانات الوطنية" يظهر:

- إن المجموعات الأقلية من البيض ممثلون بثبات "فوق المعدل" عندما تكون أقليات صغيرة في الدول التي كانت سابقا خاضعة للدول الاستعمارية "ناميبيا، بولينيسيا، جنوب أفريقيا، زامبيا، زيمبابوي".

- إن المجموعات الصغيرة ولكن المؤثرة اقتصاديا من جنوب آسيا هم في الغالب ممثلون "فوق المعدل" في أفريقيا "مع انه ليس في فيجي والمملكة المتحدة".

- عندما تتشكل الحكومات الائتلافية مستندة على نتائج قائمة التمثيل النسبي "وهو ما يحصل في الغالب" فان لاعبي الأقلية البارزين يتمثلون بـ "فوق المعدل" "كمثال متحدثي الفرنسية في بلجيكا وسويسرا، البيض والملونون والهنود في جنوب أفريقيا".

إقليميا، فان المجموعات الأقلية على الأرجح أكثر تمثيلا في أوربا الوسطى وشمال أميركا "١٤" مجموعة أقلية ممثلة فوق المعدل و ١٢ مجموعة تحت المعدل" مما في منطقة آسيا - الباسيفيك والتي هي "٤/٨" وفي شرق/ وسط أوربا "٤/٧"، بينما "٨" أقليات في الدول الأفريقية "٥ بلدان" كلها ممثلة "فوق المعدل" بدرجة ما.

تعتبر مسألة استخدام المقاعد المحجوزة وإجراءات خاصة في البرلمانات حول العالم مسألة واسعة الانتشار، والجدول رقم "٥" من الدراسة يدرج "٣٢" بلدا "أو مناطق تتمتع بحكم ذاتي" تحتجز "تخصص" مقاعد للمجتمعات المحلية أو المجموعات الأقلية، أو تلجا إلى تطبيق بعض الآليات الخاصة. وبالإمكان إضافة السلطة الفلسطينية "تحتجز ٧ مقاعد من مقاعد البرلمان، ٦ للمسيحيين و ١ للسامريون" وحكومة التبت في المنفى.

بالإمكان تصنيف المقاعد المحجوزة "المخصصة" في الهيئات التشريعية الوطنية تحت أربع عناوين رئيسية:

- هوية المجموعة الأقلية التي تخصص لها المقاعد.

- الآلية التي يتم بموجبها تخصيص المقاعد .

- نوع النظام الانتخابي المستخدم.

- عدد المقاعد المحجوزة .

من مهام واضعي النظم الانتخابية ومن أجل مراعاة القضايا المتعلقة بضرورة تمثيل الأقليات:

- أن يمتلكوا فهما واضحا لوضع الأقليات المختلفة ويتضمن ذلك " أعدادها، توزيعها الجغرافي، مستوى التعليم بين أفرادها... الخ"

- يجب أن تصمم الأنظمة وفق الاحتياجات الخاصة بالمجتمعات بما فيها الأقليات .

- لا يجب أن يجبر أي نظام انتخابي الناخبين والمرشحين لتغيير هوياتهم الخاصة .

- يجب استخدام معايير خاصة حسبما تقتضي الحاجة من أجل ضمان التمثيل العادل للمرأة بين الأقليات.

الدراسة تثبت إن تأثير النظام الانتخابي والتأثير السياسي على تمثيل الأقلية يحث بقوة على تطوير "نظرية للتصميم" تستند على البيئة الاجتماعية - السياسية، الثقافية، التاريخية والديمغرافية، وان أهم المتغيرات التي يجب أن تتضمنها هي:

- حجم الأقلية .

- درجة التوزيع أو التمركز الجغرافي.

- درجة التجانس بين الأطراف المتجانسة عرقيا أو المتعددة الأعراق.

- من له حق التصويت "حق الانتخاب".

يعتبر ما سبق ذكره أعلاه بعض من الآليات المساعدة لتمثيل الأقليات ولا بد إن هناك آليات كثيرة غيرها، فالمهم إن لكل بلد خصائص مميزة تختلف عما موجود في بلدان أخرى وعليه تعتبر مسألة عدم التقيد بالحلول المتوفرة والمعروفة في الأدبيات الانتخابية أو تجارب الدول الأخرى مسألة ضرورية جدا ولا بد من البحث عن الإبداع والابتكار في تصميم كل نظام انتخابي بما يتلاءم وظروف البلد المعني.

"١" Reynolds, Andrew, Electoral systems and the protection and participation of minorities "، ٢٠٠٦ Minority Rights Group International. Www.minorityrights.org

"٢" بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق - يونامي، دعم العملية الانتخابية - مواد عامة للثقافة الانتخابية، الفريق الدولي لدعم الانتخابات - أوراق عمل. http://www.uniraq.org/arabic/aboutus/ElectoralEducationMaterial.asp

المصادر الأخرى:

١. مجدي خليل، التجارب الدولية في تمثيل الأقليات والفئات المهمشة، الحوار المتمدن - العدد: ١٩٦٢ - ٢٠٠٧/٦/٣٠ ، www.alhewr.org

٢. دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات "International IDEA" حول أشكال النظم الانتخابية، ٢٠٠٢ .

٣. ستينا لار سرود و ريتا تافرون، التصميم من أجل المساواة، النظم الانتخابية ونظام الكوتا: الخيارات المناسبة والخيارات غير المناسبة، تعريب: عماد يوسف، من منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات International IDEA ٢٠٠٧.