اثر مبدأ المراجعة الدورية على تحقيق عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية

((دراسة مقارنة))

The impact of the principle of periodic review on achieving the fairness of the division of constituencies
((A comparative study))

أ .و. سها بهجت يونس الصالحي م .م : إقبال عبد الله امين

الملخص

ان اي تشريع يحتاج الى مراجعة دورية لأحكامه للتأكد من مدى ملائمتها للواقع الذي وجد من اجل تنظيمه ، فقد لا تكون لدى المشرع وقت التشريع رؤية واضحة عن ملابسات الواقع وتفاصيله مما يجعل التشريع الذي يصدر قاصرا في لحظة تشريعه ، وهذا الامر قد ينطبق على عملية تقسيم الدوائر الانتخابية فإذا لم يكن لدى المشرع بيانات حقيقية عن عدد السكان وتوزيعهم على اقليم الدولة ، قد ينتج عنه عدم التناسب بين الدوائر الانتخابية مما يخل بعدالة التقسيم ، واحيانا اخرى يصبح التشريع غير صالح للتطبيق بسبب مرور الزمن وتغير الاوضاع التي صدر في وقتها ، مما يتطلب اعادة النظر فيه باستمرار لضمان مواكبته لتلك الاوضاع

Abstract

Any legislation requires a periodic review of its provisions to ascertain the appropriateness of the reality that has been found for its organization. The legislator may not have a clear vision of the circumstances and details of the legislation, which makes the legislation issued at the moment of its enactment. If the legislator does not have real data on the population and its distribution to the state's territory, it may result in a lack of proportionality between the constituencies, which undermines the fairness of the division, and sometimes the legislation becomes invalid because of the passage of time and the change of conditions issued on time, In it Past Decision to ensure that those conditions keep pace

كلمات مفتاحية:
١- تقسيم الدوائر الانتخابية .
٢- مبدأ المراجعة الدورية .
٣- السلطة المختصة لتطبيق مبدأ المراجعة الدورية.
٤- التنظيم الدستوري لمبدأ المراجعة الدورية.
٥- التنظيم التشريعي لمبدأ المراجعة الدورية .

Keywords
1. Division of constituencies.
2. the principle of periodic review
3. Competent authority to apply the principle of periodic review
4. Constitutional regulation of the principle of periodic review
5. Legislative regulation of the principle of periodic revie

المقدمة//Introduction

ان تقسيم الدوائر الانتخابية تكمن في هيأة الناخبين من ممارسة حقها الانتخابي بسهولة ، ومعبرة بصدق عن الإرادة العامة للشعب ، كما انه يمثل احد اهم الاليات في مسار التأطير القانوني والتقني للمواعيد الانتخابية التي يتوخى منها ضمان تمثيل سياسي متساوي ومتوازي للمواطنين ، لذلك ترتبط عملية تقسيم الدوائر الانتخابية بالممارسات الانتخابية ومن طبيعة تلك الممارسات ان تتم بشكل دوري خلال فترات معينة يحددها المشرع ، مما يتطلب مراجعة عملية التقسيم بشكل مستمر حتى يضمن ملائمتها لمعطيات الواقع من متغيرات سكانية وجغرافية ، وعلى هذا الاساس تم اعتبار مبدأ المراجعة الدورية كأحد اهم الاسس لتحقيق العدالة والحفاظ عليها في عملية تقسيم الدوائر الانتخابية وبما ان عملية تقسيم الدوائر الانتخابية هي عملية قانونية تتم بموجب تشريع معين وتتضمن مجموعة من المبادئ القانونية التي تضع الاساس القانوني للعملية الانتخابية ، والتي من طبيعتها انها تعمل على تأطير مجموعة من العوامل الطبيعية والاجتماعية المتغيرة مثل السكان والاقليم والاقليات باطار قانوني وتشخيصها بشكل يتناسب مع طبيعتها ووضعها لإيجاد تمثيل حقيقي لها، وتلك العوامل هي عوامل قابلة للتغيير بمرور الزمن وهذا ما يتطلب من النظام القانوني لتقسيم الدوائر الانتخابية ان يتلائم مع تلك المتغيرات ولا يكون كذلك الا من خلال اجراء مراجعة دورية له. وسوف يتم تقسيم خطة البحث لموضوع اثر مبدأ المراجعة الدورية على تحقيق عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية (دراسة مقارنة) الى ثلاثة مباحث وتم تقسيم المبحث الاول الى مطلبين تطرقنا الى مفهوم مبدأ المراجعة الدورية واهميته وضوابطه في حين تطرقنا في المبحث الثاني الى التنظيم القانوني لمبدأ المراجعة الدورية ، في حين المبحث الثالث تطرقنا الى اثر مبدا المراجعة الدورية على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية وانتهى البحث بخاتمة احتوت على مجموعة من النتائج والتوصيات .

المبحث الأول: مفهوم مبدأ المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية

The first topic
Concept of the principle of periodic review of the division of constituencies

ان تقسيم الدولة الى دوائر انتخابية يهدف الى الحصول على نتائج جدية في اختيار ممثلي الهيأة الناخبة على المستوى الوطني ، كما يؤدي الى تحديد عدد مراكز الاقتراع ، وتفادي الفوارق السكانية الكبرى بين دائرة وأخرى سعياً لتحقيق المساواة في الصوت الانتخابي ، ويستلزم ذلك اجراء المراجعة الدورية للدوائر الانتخابية ، ومن اجل تحديد مفهوم مبدأ المراجعة الدورية يتطلب البحث في تعريفه واهميته في تحقيق العدالة لعملية التقسيم و الضوابط التي تحكم تطبيقه ، وهذا ما سنحاول توضيحه بالشكل الاتي:

المطلب الاول: المقصود بمبدأ المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية واهميته

The first topic
Concept of the principle of periodic review of the division of constituencies

نحاول في هذا المطلب تحديد المقصود بمبدأ المراجعة الدورية مع بيان أهمية هذا المبدأ في تحقيق عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية

الفرع الأول : تعريف مبدأ المراجعة الدورية

يراد بمبدأ المراجعة الدورية هو اعادة النظر في تقسيم الدوائر الانتخابية من قبل السلطة المختصة قبل كل ممارسة انتخابية او حسب المواعيد التي يحددها القانون ، ويتم ذلك بموجب مراجعة شاملة تستند الى عملية تقييم مسبق للنتائج التي افرزها التطبيق العملي لنظام التقسيم ومراجعة موضوعية للمبادئ التي تقوم عليها هذه العملية لضمان تمثيل عادل لجميع افراد الشعب ومكوناته[1].

ويرتبط هذا المبدأ ارتباطا وثيقا بمبدأ العدالة في توزيع السكان بين الدوائر الانتخابية ، وحتى نضمن ان يكون هذا النظام عادلا في موضوعه ومنصفا في الاحكام التي يقررها يجب اخضاعه الى مراجعة دورية ومستمرة.[2].وبداهة هذه الفكرة تجسدها فكرة التعديل التي يجريها المشرعين على الدساتير والقوانين في مختلف تخصصاتها والتي تصل في بعض الاحيان الى الغاءها واصدار تشريعات بديلة عنها كل ذلك ايمانا منهم بان تلك التشريعات لا تصلح لتحقيق العدالة والانصاف الا بالإدامة والتعديل لأحكامها

---

[1]) د. عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، دار الجامعيين، بلا مكان نشر، ٢٠٠٢، ص٧٧٨.

[2]) د. داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠٠٢ ، ص٥٢٩-٥٣٠، ود. خليفة ثامر الحميدة، الدوائر الانتخابية اساسها الدستوري وتنظيمها القانوني في دراسة تحليلية مقارنة للقانون رقم ٤٢لسنة ٢٠٠٦ بتعديل الدوائر الانتخابية لانتخابات مجلس الامة الكويتي ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، جامعة الكويت، العدد الاول ، السنة الرابعة والثلاثون ، ٢٠١٠ ، ص١١٣ .

ومضامينها ، حيث انها تسعى الى ضمان المساواة وخاصة المحافظة على المساواة في حالة انتقال الأشخاص من مكان الى اخر[١].

والمراجعة الدورية ترتبط بتحقيق ذات الاهداف التي شرع من اجلها قانون تقسيم الدوائر الانتخابية ولا يمكن لها ان تحيد عنها ، وفي ظل تلك الاهداف العامة يجب ان تجري عملية المراجعة لأنها عملية ايجابية هدفها التقويم والتصحيح لمسار العملية الانتخابية عندما يشوبها خلل في اسس التمثيل[٢].

الفرع الثاني: اهمية مبدأ المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية

تكمن اهمية مبدأ المراجعة الدورية لعملية تقسيم الدوائر الانتخابية في تحقيق الامور الاتية:

اولا: استيعاب المتغيرات الحاصلة في عدد السكان واقليم الدولة

ان اي نظام قانوني يتعلق بتقسيم الدوائر الانتخابية يجب ان يأخذ بنظر الاعتبار عدد سكان الدولة والاقاليم المكونة لها ، وكذلك طبيعة التقسيمات الادارية لإقليمها ، وما يمكن ان يجري عليها من تغييرات سواء كانت دولة فدرالية ام موحدة[٣].

والتمثيل العادل للسكان لا يتحقق ما لم يكن هناك توازن وتناسب بين الدوائر الانتخابية من حيث عدد السكان ، وما لم يكن لكل ناخب ذات القيمة التصويتية لباقي الناخبين ، وبما ان عدد السكان قابل للتغيير بالزيادة او النقصان ، وبما ان تعداد السكان على مستوى الدولة او على مستوى الدوائر الانتخابية هو الاساس لتقييم النظام القانوني لتقسيم الدوائر الانتخابية ومدى صلاحيته في تحقيق التمثيل العادل للسكان ، لذا يجب مراجعة هذا النظام بعد اجراء التعداد العام للسكان او عند توفر معلومات مؤكدة عن حصول تغيير مؤثر بعدد سكان الدولة او سكان بعض الدوائر الانتخابية حتى نضمن حصول الافراد الذين مثلوا ذلك التغيير على تمثيل لهم في المجلس النيابي[٤].

ثانيا: رفع كفاءة عملية تقسيم الدوائر الانتخابية

ان المراجعة الدورية تهدف الى تطوير الوسائل والمبادئ التي تقوم عليها عملية التقسيم وذلك من خلال الاستفادة من تجارب الانظمة القانونية المقارنة واقتباس ما يصلح تطبيقه في نظامنا القانوني فضلا عن مراجعة الاحكام والمبادئ المعتمدة ومحاولة تطويرها وتدعيمها بما يعزز مبدأ التمثيل العادل[٥].

---

[١] هارولد د. برمان ، احاديث عن القانون الامريكي، مركز كتب الشرق الاوسط، ترجمة الدكتور محمد فتح الله الخطيب، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٤ ، ص٣٤.

[٢] د. عصام نعمة اسماعيل ، النظم الانتخابية ، دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والتقسيم الانتخابي ، ط٢ ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١١ ، ص١٠٥-١٠٦.

[٣] د. فؤاد مطير الشمري ، التجارب الانتخابية في العالم الاسس والتطبيقات ، ط١ ، نبلاء ناشرون وموزعون ، دار اسامة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ٢٠١٤ ، ص٢٣٧ .

[٤] د. اكرام عبدالحكيم محمد ، الطعون الانتخابية في الانتخابات التشريعية دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي ، ط٢ ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص٩٨-٩٩.

[٥] د. عبدو سعد وعلي مقلد وعصام نعمة اسماعيل ، النظم الانتخابية ، ط١ ، مركز بيروت للابحاث والمعلومات ومنشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٥ ، ص٦٥

كما ان كفاءة النظام القانوني لعملية التقسيم تقاس بمدى تلبيته لطموحات الافراد ومكونات المجتمع ، فلا يمكن لأنظمة التقسيم من تحقيق اهدافها مهما احتوت من مبادئ قانونية وافكار ديمقراطية ما لم تنال رضا الشعب وتجسد اماله وطموحاته وتشكل مصدر للاستقرار والامان بين مكونات المجتمع وان لا تكون مصدرا للخلاف والتناحر وعدم الاستقرار السياسي والاجتماعي[١].

المطلب الثاني: ضوابط مبدأ المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية

The second requirement
The principles of the principle of periodic review of the division of constituencies

يخضع مبدأ المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية الى عدد من الضوابط التي تحكم تطبيقه وتفرض مشروعيته ، ويمكن بيان تلك الضوابط على النحو الاتي:

الفرع الاول: المدة الزمنية:

يحدد في بعض الاحيان مدة زمنية معينة تجري خلالها عملية المراجعة لعملية التقسيم ، وهذه المدة تحدد في بعض الاحيان تبعا للمدة الزمنية اللازمة لإجراء التعداد العام للسكان ، وحكمة الارتباط بين مبدأ المراجعة وتعداد السكان هو ان تقسيم الدوائر الانتخابية غالبا ما يعتمد على عدد السكان وتوزيعهم بين الاقاليم والمناطق الجغرافية وخاصة في الدول التي تعتمد نظام الدوائر الفردية ، وتفرض نظاما صارما لتحقيق المساواة بين الدوائر الانتخابية من حيث عدد السكان ، حيث ان اي تغيير في عدد السكان وان كان طفيفا فانه يخل بعدالة تقسيم الدوائر الانتخابية ، كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية[٢].

واحيانا اخرى نجد ان المراجعة الدورية تتحدد بمدة الدورة الانتخابية للمجلس النيابي، كما هو الحال في العراق حيث يعيد المشرع النظر بقانون الانتخاب قبل موعد اجراء انتخابات مجلس النواب الجديد وبضمنها النصوص المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية ، الا ان طبيعة عملية التقسيم التي اعتمدها المشرع المتمثلة باعتماد التقسيمات الادارية للدولة كأساس لعملية التقسيم يعطيها ثبات واستقرار امام قدرة المشرع على التعديل ، خاصة وان المشرع لا يملك خيارات اخرى لعملية التقسيم في الوقت الراهن لعدم وجود تعداد عام للسكان[٣].

والمدة الزمنية كضابطة لإجراء المراجعة الدورية لعملية التقسيم لا تحمل صفة العمومية والالزام، فليس هناك ما يلزم المشرع من تحديد المدة الزمنية لإجراء المراجعة

---

٤) فاروق عبدالحميد محمود ، حق الانتخاب وضماناته (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٨ ، ص٥٢٥.

[2]) Dominique Chagnollaud , Droit Constitutionnel Contemporain , Sirey , Dalloz , Paris , 1999.p.233.

[٣]) وائل منذر البياتي ، الاطار القانوني للإجراءات السابقة على انتخابات مجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ٢٠١١ ، ص٩٩-١٠٠.

، كما ان السلطة التقديرية للمشرع تسمح له بالتدخل في اي وقت يراه مناسبا لممارسة اختصاصه التشريعي في تعديل النصوص المتعلقة بها بالحذف والتعديل والالغاء[١].

الفرع الثاني: السلطة المختصة:

ان عملية المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية تفقد مشروعيتها ما لم تتم من قبل السلطة التي يحددها المشرع وينيط بها هذا الاختصاص ، لكن ما الحكم اذا لم يحدد المشرع السلطة التي يحق لها اجراء المراجعة لعملية التقسيم؟ نعتقد ان الحل في هذه الحالة هو بتطبيق قاعدة تقابل الاختصاصات اي ان السلطة التي تملك الحق بالتقسيم يكون لها الحق بالتعديل والالغاء ما دام المشرع لم يودعه الى سلطة اخرى ، لكن هل من المفترض ان تكون السلطة المختصة بالمراجعة هي ذات السلطة المختصة بالتقسيم؟ نرى ليس هناك من مبرر للتلازم بين اختصاص المراجعة واختصاص التقسيم ، ويمكن للمشرع ان يضع اختصاص المراجعة لدى سلطة اخرى غير السلطة المختصة بالتقسيم اذا ما وجد ان ذلك يصب في مصلحة عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية[٢].

لكن هل يعني ذلك ان السلطة المختصة بإجراء المراجعة يجب ان تجمع بين يديها الاختصاص بإجراء المراجعة والاختصاص بالتشريع؟ ليس بالضروري ذلك ففي فرنسا جعل المشرع الدستوري صلاحية إجراء المراجعة من اختصاص لجنة مستقلة الا انها لا تملك صلاحية التشريع ، وانما تختص بإجراء المراجعة ومن ثم ترفع توصياتها بهذا الشأن الى البرلمان لإقرارها، وبذلك فرق المشرع بين الاختصاص بالتشريع والاختصاص بالمراجعة[٣].

الا ان الاختصاص بالمراجعة والتشريع قد يجتمعان في سلطة واحدة عند اناطة الاختصاص بالمراجعة الى السلطة التشريعية التي تملك الاختصاص الاصيل بالتشريع، وبذلك يستطيع البرلمان اجراء المراجعة وتشريع ما تنتهي اليه هذه العملية بشكل نصوص قانونية ، وهذا ما اخذ به المشرع العراقي في ظل دستور ٢٠٠٥ حيث لم يحدد السلطة المختصة بإجراء المراجعة ومن ثم اصبحت من اختصاص مجلس النواب بحكم اختصاصه الاصيل للتشريع في شؤون الانتخابات [٤]. وهذا الاتجاه قد ينطوي على

---

[١]) وضمانا لعدم تلاعب الحكومات او الاغلبية البرلمانية في شأن تقسيم الدوائر الانتخابية ، تقوم لجان خاصة مكونة من شخصيات محايدة بمراجعة الدوائر الانتخابية خلال مدة محددة وللمزيد ينظر: د. محمد فرغلي محمد ، نظم واجراءات انتخاب اعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه ، دراسة تأصيلية وتطبيقية لنظام الانتخاب المحلي في مصر ودول الغرب ، دار النهضة العربية ، مصر ، ١٩٩٨ ، ص٤٩٤ .

[٢]) ومن ابرز الدول التي سارت على هذا النهج هي المانيا حيث منحت حق اعادة النظر بتقسيم الدوائر الانتخابية الى لجنة الدوائر الانتخابية المكونة من سبعة أعضاء بإعادة ترسيم حدود الدوائر الانتخابية كلما تطلب الامر ذلك. ينظر في تفصيل ذلك شبكة المعرفة الانتخابية ، تعيين سلطة حدود الدوائر الانتخابية ، مقالة منشور على موقعها الالكتروني: http://aceproject.org تاريخ الزيارة (الساعة ٧ مساءا في ٢٠١٨/١٠/٢٧) .

[3]) Hanion , Droit constitutional Et Ihstitutions politiques- addleudlum an 30 juillet 1982 .p.85.

[٤]) وهذا ما اقرته المادة (٤٩/ ثالثا) من دستور ٢٠٠٥ التي جاء بها (ثالثاً : تنظم بقانون شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب ينظم بقانون).

مخاوف من انحراف الاغلبية في مجلس النواب على العمل بإعادة النظر بعملية تقسيم الدوائر الانتخابية بما يخدم مصالحها واهدار الحقوق التمثيلية لمعارضيها.

الفرع الثالث: احترام القواعد القانونية النافذة

ان النظام القانوني لتقسيم الدوائر الانتخابية يتكون من مجموعة متنوعة من القواعد القانونية الدستورية منها والتشريعية والاقل من ذلك ايضا ، ومجموعة القواعد القانونية المنظمة لتقسيم الدوائر الانتخابية في كل ما تحتويه من مبادئ واحكام تشكل ضابطة لمشروعية عملية المراجعة وقيد ذو طبيعة قانونية على ولاية السلطة المختصة بذلك ، ومضمون هذه الضابطة ان اجراء المراجعة يجب ان يتم في اطار النصوص القانونية النافذة ولا يجوز مخالفتها ما لم تعدل او تحذف في حدود ما تملكه تلك السلطة من صلاحيات وفي ضوء ما تقتضيه النصوص الدستورية[١].

ومفاد ذلك هو ان سلطة المراجعة هي سلطة قانونية يعينها المشرع وتعمل بموجب القانون ويترتب على اعمالها نتائج قانونية وسياسية غاية بالخطورة يفترض من المشرع مراعاة توافر ذات العوامل التي اقتضاها في تعيين السلطة المختصة بتقسيم الدوائر الانتخابية ، من حياد واستقلال وكفاءة وتخصص ولا يمكن التفريط باي نوع من الضمانات التي يمكن ان تساهم في تحقيق عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية[٢].

المبحث الثاني: التنظيم القانوني لمبدأ المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية

The second topic
Legal regulation of the principle of periodic review of the division of constituencies

يوجب مبدأ المراجعة الدورية إعادة توزيع المقاعد البرلمانية وتقسيم الدوائر الانتخابية وذلك بعد الانتهاء من كل إحصاء سكاني ، حتى يتم التأكد باستمرار ان القوة التصويتية لكافة الدوائر متساوية بقدر الإمكان من اجل ضمان تحقيق المساواة ، وهذا يتطلب وجود تنظيم قانوني لهذا المبدأ ، ولكن نجد التنظيم القانوني لمبدأ المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية يتسم بعدم وضوح المعالم والمبادئ التي تحكمه ، وذلك لعدم اهتمام المشرعين بتنظيم احكامه ومع ذلك يمكن بيان موقف الدساتير والتشريعات من هذا المبدأ على النحو الاتي:

---

[١]) د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة، الأردن ، ٢٠٠٦ ، ص٣٠٣-٣٠٦.

[٢]) د. عمر حلمي فهمي، الانتخابات وتأثيرها في الحياة السياسية والحزبية، ط٢، دار الثقافة الجامعية، القاهرة ، ١٩٩١، ص٧٥.

المطلب الاول: التنظيم الدستوري لمبدأ المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية

First requirement
Constitutional regulation of the principle of periodic review of the division of constituencies

سوف نتناول التنظيم الدستوري لمبدأ المراجعة الدورية في الدول المقارنة والعراق وبالشكل الاتي:

الفرع الاول: التنظيم الدستوري لمبدأ المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية في الدول المقارنة

ان تحديد موقف المشرع الدستوري الامريكي من مبدأ المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية يتطلب التمعن بدقة في الالية التي رسمها لتشكيل مجلس النواب الامريكي ، فالمشرع لم يشير بشكل صريح الى هذا المبدأ في متن الدستور الا ان مبادئ التمثيل التي اعتمدها في اختيار اعضاء مجلس النواب تقتضي المراجعة الدورية لسلامة تطبيقها وملائمتها للمتغيرات السكانية والجغرافية الحاصلة عند كل دورة انتخابية[١].

فقد نص القسم الثاني من المادة (١) من الدستور الامريكي على ان ".... وسيتم اول تعداد فعلي خلال ثلاث سنوات من تاريخ اول اجتماع لمؤتمر (كونغرس) الولايات المتحدة، وخلال فترة كل عشر سنوات تالية بالطريقة التي يقتضي بها القانون. ولا يجوز ان يتجاوز عدد النواب واحداً لكل ثلاثين ألفاً، ولكن يكون لكل ولاية نائب واحد على الأقل...."

فالمشرع اسند مسالة تحديد عدد النواب الممثلين لكل ولاية في مجلس النواب الى قاعدة اساسية هي عدد سكان الولاية وفق معيار عام هو نائب واحد لكل (٣٠,٠٠٠) ثلاثين الف نسمة، وبذلك جعل المشرع عدد المقاعد المخصصة لكل ولاية في مجلس النواب تتحدد وفق عدد سكانها[٢] ، وعندما يزيد عدد السكان تزداد حصتها من المقاعد والعكس صحيح ايضا اذا ما قل عدد سكانها فان حصتها من المقاعد تقل بنسبة النقصان في عدد السكان[٣].

---

[١] بروس وايستر فندلاي ، الدستوري الامريكي ، اعداد وترجمة لجنة دار المعارف العامة ، دار الكرنك للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ١٩٦٤ ، ص١٤٣.

[٢] لقد ترك الدستور طريقة اختيار اعضاء هيأة الناخبين للولايات ، ولقد كان يتم اختيارهم عن طريق الهيأة التشريعية في كل ولاية ، غير انه اصبح انتخابهم في جميع الولايات يتم عن طريق الانتخاب الحر لمواطني الولاية وللمزيد ينظر :

Floyd G. collop , the constitution of the united states .an interoduction , New american library , New York , 1969. p.48 .

[٣] لم تقف المحكمة العليا عند فكرة المساواة في عدد السكان بين الدوائر الانتخابية كأساس لإعمال مبدأ المراجعة الدورية بل انها حرصت على ان تطلب اعادة النظر باي خطة تقسيم اذا ما وجدتها مشوبة باي عيب يخالف متطلبات تحقيق العدالة فيها ، من ذلك حكمها الصادر عام ١٩٦٤ في قضية (Wesberry v. Sanders). ينظر

اما المشرع الدستوري الفرنسي فعندما وضع نظاماً خاصاً لعملية تقسيم الدوائر الانتخابية من حيث ايجاد لجنة مستقلة يحدد القانون تشكيلها وقواعد تنظيمها تختص باقتراح النظام القانوني لعملية التقسيم ، لم يغفل عن النص على اختصاصها بإعادة توزيع المقاعد النيابية ، وهذا الاختصاص مفاده بان تلك اللجنة تملك اعادة النظر بتوزيع المقاعد النيابية على الاقاليم حسب تعدادها السكاني بما يضمن تمثيل متكافئ لها في الجمعية الوطنية[١].

ولان النظام المعتمد في فرنسا هو نظام الدوائر الانتخابية الفردية بان يقسم اقليم الدولة الى (٥٧٧) دائرة انتخابية يساوي عدد اعضاء الجمعية الوطنية المنصوص عليه بالدستور ، وتوزع تلك المقاعد على الاقاليم حسب تعدادها السكاني ، هذا يعني ان اللجنة المختصة بتقسيم الدوائر الانتخابية ليس لها ان تزيد عدد مقاعد الجمعية الوطنية ليتناسب مع الزيادة الحاصلة في عدد السكان لان عدد تلك المقاعد ثابت بموجب الدستور ، لكن لها ان تعيد توزيع المقاعد على الاقاليم حسب التغيير بعدد سكانها على اساس ما يمثله المقعد الواحد من مجموع عدد السكان في الدولة[٢].

وعلى هذا الاساس نجد ان المشرع اخذ بمبدأ المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية بشكل واضح ومنح الاختصاص بشأنه الى لجنة مستقلة تعمل على ضمان تحقيق عملية التقسيم للعدالة في اي مرحلة من مراحل تطبيقها ، ومما يلاحظ على موقف المشرع الدستوري الفرنسي انه لم يحدد مدة معينة لأجراء المراجعة لعملية التقسيم وانما ترك الامر الى صلاحية اللجنة المسؤولة عن ذلك ، وهو بذلك اطلق حرية هذه اللجنة في امكانية التدخل في اي وقت ترى فيه ان تقسيم الدوائر الانتخابية اصبح لا يتلائم مع مقتضيات العدالة والمساواة المفترضة بين الناخبين والدوائر الانتخابية[٣] .

اما في مصرفلم ينص المشرع الدستوري المصري على اي الية لمراجعة عملية تقسيم الدوائر الانتخابية في دستور سنة ٢٠١٤ ، فقد جاء بالمادة (١٠٢) بان "يشكل مجلس النواب من عدد لا يقل عن اربعمائة وخمسين عضوا ، ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر ..... ويبين القانون شروط الترشح الاخرى ، ونظام الانتخاب وتقسيم الدوائر الانتخابية بما يراعي التمثيل العادل للسكان والمحافظات والتمثيل المتكافئ للناخبين ويجوز الاخذ بالنظام الانتخابي الفردي او القائمة او الجمع بأي نسبة بينهما ..." فقد جاءت هذه المادة من الدستور خالية من اي اشارة الى فكرة المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية من اجل استيعاب المتغيرات السكانية والجغرافية لضمان تمثيل عادل

---

court.gov https://www.supreme. تاريخ الزيارة ٢٠١٨/١٠/٣٠ الساعة ١١:٥٥ مساءا .

[١]) وجاء بالمادة (٢٥) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ بان (... تفصل لجنة مستقلة يحدد القانون تشكيلها وقواعد تنظيمها وعملها ، برأي علني في مشروعات النصوص واقتراحات القوانين التي تتضمن تحديد الدوائر لانتخاب النواب او تعدل توزيع مقاعد النواب او اعضاء مجلس الشيوخ).

[٢]) فقد نصت المادة (٢٤) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ على ان (.... ينتخب نواب الجمعية الوطنية التي لا يمكن ان يتجاوز عدد اعضائها خمسمائة وسبعة وسبعين عضوا بالاقتراع المباشر....).

[3]) Patrick Daillier et Alain Pellet, Droit International Public , 6e edition, L.G.D.J. , Paris , 1999 .p.127.

للسكان[١]. وكان اجدى بالمشرع المصري ان يهتم بتنظيم مبدأ المراجعة الدورية بوصفه احد اهم القواعد القانونية التي تقوم عليها عملية التقسيم ضمن المبادئ الخاصة بالدوائر الانتخابية التي جاءت بها المادة (١٠٢) من دستور ٢٠١٤ . فالمراجعة الدورية وان كانت تدخل ضمن اختصاص المشرع في تعديل القوانين النافذة الا ان النص على هذا المبدأ يسهم في بث حالة من الاطمئنان لدى الناخبين بان عملية التقسيم وسيلة قانونية يكرسها المشرع لتمثيلهم بشكل عادل في المجلس النيابي[٢].

الا ان عدم النص عليه لا ينتقص من قدرة المشرع العادي بصفته السلطة المختصة بالتشريع في مسائل الانتخابات على اجراء المراجعة الدورية كلما تطلب الامر ذلك[٣]. فالمشرع الدستوري احال الى القانون العادي الاختصاص بتنظيم المسائل المتعلقة بالانتخابات والتي بضمنها تقسيم الدوائر الانتخابية ، وعلى هذا الاساس اصدر رئيس الجمهورية القرار بقانون رقم (٢٠٢) لسنة ٢٠١٤ الخاص بتقسيم الدوائر الانتخابية ، واستنادا الى مقتضيات مبدأ المراجعة في ظل رؤية المحكمة الدستورية العليا حول مضامين هذا القانون اصدر رئيس الجمهورية قراره بتعديله بموجب القرار بقانون رقم (٨٨) لسنة ٢٠١٥[٤].

الفرع الثاني: التنظيم الدستوري لمبدأ المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية في العراق

ان مبدأ المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية هو احد مقومات عملية التقسيم التي يفترض من المشرعين الوقوف عندها والاهتمام بها كونها وسيلة يمكن بواسطتها مواجهة كل صور الانحراف التي قد تشوب عملية تقسيم الدوائر الانتخابية في المستقبل، الا ان المشرع الدستوري في ظل دستور ٢٠٠٥ اتخذ موقفا مغايرا لهذا الاتجاه وذلك بعدم الاشارة الى الدوائر الانتخابية وما يتعلق بها من مبادئ واحكام وترك للمشرع العادي الحرية الكاملة في تنظيمها، لذا خلا هذا الدستور من اي اشارة الى مبدأ المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية[٥].

---

[١]) ينظر نص المادة (١٠٢) من دستور ٢٠١٤ المصري .

[٢]) حيث كان الدستور المصري السابق لعام ١٩٧١ قد خول السلطة التشريعية في المادة ٨٧ منه بإصدار قانون فيما يتعلق بإنشاء وتحديد وتعديل الدوائر الانتخابية بإعتباره من المواضيع المحتجزة دستوريا للقانون وللمزيد ينظر : د. عفيفي كامل عفيفي ، مصدر سابق ، ص٧٩٨ .

[٣]) د. بشارعبد الهادي ، التفويض في الاختصاص (دراسة مقارنة) ، ط١ ، دار الفرقان للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ١٩٨٢ ، ص٨٥.

[٤]) طبقا لحكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في ٥ مارس ٢٠١٥ اتضح ان المادة الثالثة من قانون تقسيم الدوائر الانتخابية رقم (٢٠٢) لسنة ٢٠١٤ المعدل قد اخلت بمبدأي التمثيل العادل والتمثيل المتكافئ فيما تضمنته من جداول لتقسيم الدوائر الانتخابية الخاصة بالانتخاب الفردي. تنظر تفاصيل حكم المحكمة الدستورية منشور على الموقع الالكتروني http://www.sccourt.gov.eg تاريخ الزيارة (٦:٥٥ مساءا في ٢٠١٨/٨/٣)

[٥]) وائل منذر البياتي ، مصدر سابق ، ص٩٥.

واذا كنا لا نتفق مع المشرع في ما ذهب اليه الا ان الواقع السياسي الذي شرع فيه هذا الدستور فرض على المشرع ان يكتفي بالمبادئ العامة للعملية السياسية التي لا تكون محل للخلاف بين واضعيه او ان تكون مصدر لعدم الاستقرار في المستقبل [١]، مع ذلك كان من المفترض ان ينص على المبادئ المهمة في عملية التقسيم والتي لا تشكل موضع خلاف بين مكونات الشعب على اعتبار انها تقرر مصلحة واحدة للجميع ومن هذه المبادئ هو مبدأ المراجعة الدورية لعملية التقسيم.

ومن هذا ندعو المشرع الدستوري الى الاخذ بنظر الاعتبار ان الوثيقة الدستورية هي المصدر الاساسي لجميع الحقوق والحريات والضمانات المقررة لحمايتها واي خلل في عملية التنظيم يمكن ان يؤدي نتائج غير محمودة ويقلل من شأن هذه الوثيقة في نظر ابناء الشعب كما ان اطلاق حرية المشرع العادي في تنظيم المسائل المتعلقة بالانتخابات قد يترتب عليها اهدار للضمانات اللازم توفرها لعملية تقسيم الدوائر الانتخابية .

المطلب الثاني: التنظيم التشريعي لمبدأ المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية

The second requirement
Legislative organization of the principle of periodic review of the division of constituencies

قد لا نجد في النصوص التشريعية ما يظهر موقف المشرع من تبني مبدأ المراجعة الدورية كما هو الحال في موقف المشرعين الدستوريين من هذا المبدأ ، وعدم وجود النص القاضي بذلك لا يحد من ارادة المشرع في اعمال هذا المبدأ واعادة النظر في عملية التقسيم كلما استجدت ظروف تبرر ذلك. وفي ضوء ذلك يمكن بيان موقف المشرعين في كل من العراق والدول المقارنة على النحو الاتي:

الفرع الاول: التنظيم التشريعي لمبدأ المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية في الولايات المتحدة الامريكية

مبدأ المراجعة الدورية سواء تم النص عليه ام لم ينص عليه في الولايات المتحدة الامريكية فانه قائم وموجود ويفترض من المشرع الالتزام به ، ومصدر وجود هذا المبدأ هي قواعد العدالة والانصاف التي تفترض ملائمة عملية التقسيم للظروف التي وضعت على اساسها مما يقتضي فيها ان تتغير بتغير تلك الظروف[٢].

واذا كان المشرع الامريكي احال مسألة تقسيم الدوائر الانتخابية الى الولايات حسب ما تقتضيه ظروفها وتكوينها السياسي والاجتماعي ، وتخويل الولايات صلاحية تقسيم

---

[١] د. يمامة محمد حسن كشكول ود. وائل منذر البياتي ، الحماية القضائية لحقي الانتخاب والترشيح في العراق ، ط١ ، مكتبة دار الاداب ، بغداد ، ٢٠١٧ ، ص٥-٦ .

[٢] د. سعاد الشرقاوي ، النظم السياسية في العالم المعاصر ،ج١ ، ط٢، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٢ ص٣٢١.

الدوائر الانتخابية يعطيها الحق من باب اولى في اعادة النظر فيها حسب معطيات الواقع ، نلاحظ ان سلطة الولايات في اجراء المراجعة الدورية لعملية التقسيم ترد عليها قيدين هما:

اولا: عدم جواز الامتناع عن اجراء المراجعة الدورية لعملية التقسيم لمدة تزيد عن (١٠) عشرة سنوات اي بعد اتمام التعداد العام للسكان ، فقد نص المشرع الدستوري على ان يتم توزيع مقاعد مجلس النواب على الولايات بحسب عدد سكان كل منها وفق بيانات التعداد العام للسكان الذي يجري كل عشرة سنوات ، وهذا القيد اقرته المحكمة العليا عندما تم الطعن امامها بقرار احدى الولايات الامريكية بامتناعها عن ادخال اي تعديل على عملية تقسيم الدوائر الانتخابية بالرغم من مرور اكثر من عشرة سنوات[١].

ثانيا: ان عملية التقسيم تقوم على اساس المساواة الحسابية بين الدوائر الانتخابية من حيث عدد السكان في كل منها ، ويجب ان تكون عملية التقسيم مستوفية لهذا الشرط في اي وقت تجري فيه الانتخابات ، ويقع على السلطة المختصة ضمان استيفاء خطة التقسيم عند كل ممارسة انتخابية ، مما قد يضطرها الى التدخل بالتعديل قبل موعد اجراء التعداد السكاني ، لان اي اخلال بهذا الشرط ينتقص من شرعيتها بالشكل الذي يخول المحكمة العليا الغاءها اذا ما طعن بها امامها[٢].

وبشأن تحديد السلطة المختصة بإجراء المراجعة لعملية التقسيم فعادة دساتير الولايات هي من تحدد تلك السلطة ، الا ان المحكمة العليا كان لها موقفا مغايرا بهذا الشأن ، ففي احد احكامها الصادرة في (٢٥ يونيو ٢٠١٥) حول تحديد السلطة المختصة بإعادة تقسيم الدوائر الانتخابية في ولاية اريزونا ، حيث ان دستور الولاية كان يسمح للناخبين الاشتراك مع السلطة التشريعية في اقرار القوانين الانتخابية ، وتم الغاء اختصاص السلطة التشريعية في اعادة تقسيم الدوائر الانتخابية واحالته الى لجنة مستقلة بناءا على رغبة الناخبين. فطعنت السلطة التشريعية بالمقترح امام محكمة الولاية التي ردت الطعن لان دستور الولاية اتاح للناخبين الحق في صنع القوانين الانتخابية. وعلى اثر ذلك رفع الطعن الى المحكمة العليا التي ايدت حكم محكمة الولاية على اساس حق الشعب السيادي في الاندماج في ادارة الدولة والمشاركة في صنع القوانين من اجل تحسين مشاركة الناخبين والمرشحين في الانتخابات وكوسيلة للحد من دور الاحزاب السياسية في رسم الدوائر الانتخابية[٣].

---

[١] وذلك في رفض قرار ولاية الباما الصادر بالامتناع عن اعادة النظر بعملية التقسيم رغم مرور عشرة سنوات على تشريعها وحصول تفاوت مؤثر في توزيع السكان بين الدوائر الانتخابية ، ينظر في ذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر عام ١٩٦٤ في قضية (Reynolds v. Sims) اشير اليه سابقا .

[٢] د. عامر عياش عبد وهاشم حسين علي ، مبدأ الحياد الحكومي في ادارة العملية الانتخابية ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، مجلد ٣ ، العدد ١٠ ، سنة ٣، ص٣٦.

[٣] الحكم منشور على الموقع الرسمي للمحكمة العليا:
https://www.supreme court.gov تاريخ الزيارة (الساعة ٨:٢٥مساءا في ٢٠١٨/١١/٣) .

اما المشرع الدستوري الفرنسي قد حسم الامر عندما نص على تشكيل لجنة خاصة تتولى مهمة اعداد مشاريع القوانين الخاصة بتقسيم الدوائر الانتخابية واقتراح التعديلات المناسبة لها[١]. واكد بالمادة (١٢٥) من قانون الانتخاب الفرنسي على وجوب اعادة تقسيم الدوائر الانتخابية بعد ثاني تعداد سكاني ، وبالرغم من تصدي المجلس الدستوري لمدى دستورية هذا النص الذي قضى بعدم جواز الزام السلطة التشريعية في المستقبل بإجراء مثل هذا التقسيم ، فإنه اقر بوجوب إعادة النظر بعملية التقسيم بعد مضي فترة زمنية مناسبة لضمان استمرار التناسب بين الدوائر الانتخابية من حيث السكان[٢].فالمراجعة لعملية التقسيم هي من اختصاص لجنة تتمتع بالاستقلال والتخصص في الاعداد لعملية التقسيم ، ويمكن لها اجراءها كلما استجدت امور من شأنها الانتقاص من شرعية عملية التقسيم ، وهذا ما يكفل ملائمة النظام القانوني لعملية التقسيم للعوامل السكانية والجغرافية بما يحقق عدالة التمثيل للسكان والاقاليم في المجلس النيابي.

في حين ان المشرع المصري لم ينص على مبدأ المراجعة في قانون تقسيم الدوائر الانتخابية رقم (٢٠٢) لسنة ٢٠١٤ المعدل ، الا انه عمليا تم اعاد النظر بعملية التقسيم استنادا الى حكم المحكمة الدستورية العليا القاضي ببطلان جداول تقسيم دوائر الانتخاب الفردي التي جاءت بها المادة الثالثة من هذا القانون ، وذلك لمخالفتها مبدأ التمثيل العادل للسكان والمحافظات والتمثيل المتكافئ للناخبين الذي نصت عليه المادة (١٠٢) من دستور ٢٠١٤.

كما ان القانون الجديد ادخل تعديلا على عدد الدوائر الفردية التي حددها القانون السابق ، واستنادا الى ما اقرته المحكمة الدستورية بحكمها الصادر في ٥ مارس ٢٠١٥ بالدعوى (١٨ لسنة ٣٧/دستورية) اصدر رئيس الجمهورية قانون رقم (٨٨) لسنة ٢٠١٥ قانون تعديل قانون تقسيم الدوائر الانتخابية رقم (٢٠٢) لسنة ٢٠١٤ الذي يعد تطبيق حيوي لمبدأ المراجعة الدورية بقصد ادامة المساواة وتحقيق العدالة في خطط التقسيم[٣].

الفرع الثاني: التنظيم التشريعي لمبدأ المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية في العراق

---

[١] د. عفيفي كامل عفيفي ، مصدر سابق ، ص٧٨٣.

[٢] د. محمد عبداللطيف ، النظم السياسية ، ط١ ، مطبوعات جامعة الكويت ، الكويت ، ١٩٩٧ ، ص٢٤٠.

[٣] فقد اسست المحكمة الدستورية العليا حكمها بعدم دستورية المادة الثالثة من قانون تقسيم الدوائر الانتخابية رقم (٢٠٢) لسنة ٢٠١٤ بانها أهدرت التكافؤ في عدد أصوات الناخبين الذين يمثلهم النائب الواحد ، بين دائرة وأخرى من الدوائر الانتخابية المخصصة لنظام الانتخاب الفردي ، مما ترتب عليه حرمان المدعي وسائر أقرانه المواطنين بالدائرة المذكورة من الحق في التمثيل المتكافئ للناخبين ، فضلاً عن التمثيل العادل للسكان والمحافظات ، وبذلك يكون النص المطعون فيه قد مايز دون مبرر موضوعي بين الناخبين بالرغم من تماثل مراكزهم القانونية ، بما يُعد إخلالاً بمبدأي تكافؤ الفرص والمساواة في حق الانتخاب. تنظر تفاصيل الحكم منشور على الموقع الالكتروني http://www.sccourt.gov.eg تاريخ الزيارة (٨:٣٠ مساءا في ٢٠١٨/٨/١٢) .

ان المشرع العراقي كان اكثر اعتيادا على اعادة النظر في قانون الانتخابات الذي يتضمن النصوص المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية قبل كل دورة انتخابية ، ويلاحظ ان المشرع اعتمد في اول تجربة انتخابية بعد عام ٢٠٠٣ لنظام الدائرة الانتخابية الواحدة وذلك بموجب امر سلطة الائتلاف رقم (٩٦) لسنة ٢٠٠٤[١] ، ومن ثم عاد ووضع قانون جديد للانتخابات بالعدد (١٦) لسنة ٢٠٠٥ الذي نظم انتخاب اول جمعية وطنية بعد نفاذ دستور ٢٠٠٥ واعتمد المشرع نظام الدوائر الانتخابية المتعددة واعتبر كل محافظة دائرة انتخابية قائمة بذاتها[٢] ، وفي عام ٢٠٠٩ اجرى تعديلا على قانون الانتخاب استعدادا لانتخاب مجلس النواب الجديد في عام ٢٠١٠[٣] ، وقبل انتهاء دورة مجلس النواب وضع قانونا جديدا هو قانون انتخابات أعضاء مجلس النواب رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ ، وهذا القانون ادخل عليه تعديلات لغرض انتخابات مجلس النواب لعام ٢٠١٨ بموجب قانون الجديد. وبالرغم من إعمال المشرع لمبدأ المراجعة الدورية من خلال تعديل قانون الانتخابات واستبداله ان لزم الامر عند نهاية الدورات الانتخابية الا ان الملاحظ هو نادرا ما يتطرق المشرع الى تعديل عملية التقسيم واكثر ما تعرض له المشرع هو اعادة النظر في توزيع المقاعد النيابية على الدوائر الانتخابية نتيجة لزيادة عدد اعضاء مجلس النواب او بسبب تخصيص مقاعد اضافية لكوتا المكونات ، والسبب في عدم تعرض المشرع الى تقسيم الدوائر الانتخابية يرجع الى طبيعة عملية التقسيم وما تتمتع به من ثبات واستقرار نتيجة اعتماد التقسيمات الادارية للدولة كأساس في تقسيم الدوائر الانتخابية ، فضلا عن عدم رغبة المشرع في تغيير هذا النظام في الوقت الحاضر لعدم وجود احصاء عام للسكان[٤].

المبحث الثالث: اثر تطبيق مبدأ المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية

The third topic
The application of the principle of periodic review of the division of constituencies

ان اعادة النظر في عملية التقسيم بين الحين والاخر يضمن للجميع ما يرجوه منها من تكريس لعدالة التمثيل والرقابة بين السلطات العامة ، ويترتب على تطبيق مبدأ

---

[١]) ويعتبر هذا النظام مناسبا لحالة العراق في تلك الفترة للخروج من الازمة وعادلا بالنسبة للاقليات وتحديا لكافة التكهنات الخارجية فيما يخص مستقبل العراق وللمزيد ينظر : د. عادل محمد القيار ، الانتخابات ، بلا ناشر هامبورغ ، المانيا ، ٢٠٠٦ ، ص٢٧-٣١ .

[٢]) ينظر نص المادة (١٥) من القانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ ، ويمكن معرفة تفاصيل الانتخابات التي جرت في تلك الحقبة ينظر : د. رياض غازي البدران ، النظام الانتخابي في العراق وانره في عملية التحول الديمقراطي ، مؤسسة ثائر العصامي ، بغداد ، العراق ، ٢٠١٦ ، ص١٣١ ومابعدها.

[٣]) ينظر القانون رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩ ولمعرفة تفاصيل الانتخابات التي جرت طبقا لهذا القانون ينظر: د. رياض عزيز البدران ، مصدر سابق ، ص١٧٩-٢١٨ .

[٤]) د. صالح حسين علي عبدالله ، الحق في الانتخاب (دراسة مقارنة) ،المكتب الجامغي الحديث ، بلا مكان نشر ، ٢٠١٣ ، ص١٠٧.

المراجعة الدورية مجموعة من النتائج التي تنصب جميعها في تحقيق أسس العدالة للدوائر الانتخابية ، وهذا ما سنحاول توضيحه على النحو الاتي:

المطلب الاول: المحافظة على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية

First requirement

Maintaining the fairness of the division of constituencies

احيانا تشوب عملية تقسيم الدوائر الانتخابية بعض العيوب والانحرافات يكون مصدرها الواقع الذي انصبت عليه تلك العملية من عدد سكان والطبيعة التكوينية لإقليم الدولة ، وهذه العيوب والانحرافات قد تصل الى درجة خطيرة ومؤثرة تؤدي الى اهدار عدالة التمثيل وتجعل عملية التقسيم عرضة للطعن والالغاء ، وهذا النوع من العيوب والانحرافات هي نتيجة طبيعية لحالة التطور الذي تشهده مكونات الدولة من سكان واقليم ، ولا تعد اخطاء تشريعية يتحملها المشرع لان عملية التقسيم قد تكون وقت وضعها سليمة وخالية من العيوب ، إلا ان المشرع يتحمل المسؤولية عن تصحيحها[١].

فالزمن عامل مؤثر في عدالة التقسيم لان استمرار العمل بخطط التقسيم لمدة من الزمن دون تعديل وحصول تغيير في عدد السكان الذي تم اعتماده عند وضعها ، وما قد يتعرض له اقليم الدولة ككل او حدود الدوائر الانتخابية من تغيير بسبب العوامل السياسية او الاقتصادية ، الامر الذي قد يخل بالتناسب المفترض بين اشكال الدوائر الانتخابية وحدودها ويجعل عملية التقسيم قاصرة عن تحقيق العدالة المرجوة منها لإخلالها بمبدأي المساواة والتمثيل العادل[٢].

وما تحققه المراجعة من اهمية في المحافظة على عدالة عملية التقسيم على مرور الزمن تعد من اهم الضمانات القانونية التي يوفرها المشرع في هذا المجال ، لذا يتطلب الامر من سلطة المراجعة اجراء تقييم حقيقي لهذه العملية قبل وقت مناسب من البدء الفعلي للعملية الانتخابية[٣].

المطلب الثاني: تفعيل الرقابة المتبادلة بين السلطات

The second requirement

Activate mutual supervision between authorities

قد تأتي المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية نتيجة لقرارات قضائية تظهر بعض اوجه القصور في عملية التقسيم وتقتضي معالجتها من قبل السلطة المختصة بذلك، وفي هذه الحالة لا يكون امام سلطة المراجعة الخيار الا بإجراء المراجعة في حدود ما اقتضته احكام القضاء او بشكل اوسع من ذلك ، ويمكن القول ان سلطة المراجعة ملزمة في هذه الحالة بإجراء المراجعة ولا يحق لها الامتناع عن ذلك ، لان

---

[١]) د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، الدولة ، السلطة ، الحقوق والحريات العامة ،بدون ناشر ، بدون مكان نشر ، ١٩٩٥-١٩٩٦، ص٣٠٨.

[٢]) د. عمر حلمي فهمي ، مصدر سابق ، ص٨٨.

[٣]) د. محمد فرغلي محمد ، مصدر سابق ، ص٤٩٤-٤٩٦.

امتناعها في هذه الحالة يعني القبول بحالة الانحراف التي شابت عملية التقسيم والابقاء عليها ، وهذا لا يتفق مع دور المؤسسات الدستورية في النظم الديمقراطية والعلاقة بينها[١].

كما ان امتناع سلطة المراجعة عن اجراء المراجعة لعملية التقسيم بالرغم من وجود احكام قضائية يعكس حالة من عدم الاحترام التي تبديها تلك السلطة تجاه الأحكام القضائية واخلالا منها بواجباتها القانونية في تنفيذ تلك الاحكام ، وهذا ما يظهر صورة غير لائقة عن العلاقة بين السلطات ويعرقل عمل القضاء ويهدر دوره في الرقابة على اعمال السلطات العامة وحماية الحقوق والحريات[٢].

وكذلك ان اجراء المراجعة قد يحصل عندما يتم تعديل الفكرة القانونية التي يقوم عليها النظام القانوني للدولة ، فاذا ما تبدل النظام الانتخابي او تغير في مضمونه او اذا ما عكف الحكام على تعديل نظام تقسيم الدوائر الانتخابية كالانتقال من نظام الدائرة الواحدة الى نظام الدوائر الفردية ، فان ذلك يتطلب اعادة صياغة شاملة لعملية التقسيم بما يتفق مع التوجهات الجديدة للدولة واستيعابها بشكل قد يستغرق كامل النظام القانوني لعملية التقسيم ووضع نظام قانوني جديد لها[٣].

الخاتمة://Conclusion

بعد ان انتهينا من كتابة بحثناالموسوم (اثر مبدأ المراجعة الدورية على تحقيق عدالة تقسيمالدوائر الانتخابية – دراسة مقارنة -) نجد من الضروري بيان ما قد توصلنا اليه من استنتاجات وتوصيات بشأنها بالشكل الاتي:

---

[١]) وقد اخذ المجلس الدستوري الفرنسي بقاعدة المراجعة الدورية لعملية تقسيم الدوائر الانتخابية في قراره الصادر عام ١٩٨٦ الذي ارسى المبدأ التالي (مراعاة قاعدة المساواة في الاقتراع تفترض منطقيا ان يكون تحديد الدوائر الانتخابية – من اجل انتخاب النواب – محلا لمراجعة دورية تبعا للتطور الاحصائي) ، وكان المجلس قد تعرض لمدى مطابقة نص الفقرة الثانية من المادة ١٢٥ من قانون الانتخاب للدستور والتي جاءت صياغتها على النحو التالي (تجري مراجعة حدود الدوائر تبعا للتطور الاحصائي وبعد ثاني تعداد عام للسكان تال لأخر تحديد) واستند المجلس الدستوري في رقابته على نظرية الخطأ الظاهري التقديري ، حيث عمد الا تمتد رقابته على مشروعية تقسيم الدوائر الا في الحدود الدنيا ، والتي يمكن من خلالها التأكد من مراعاة المشرع الاسس الاحصائية والمراجعة الدورية لأجل ان لا يلزم المشرع سلفا باتباع هذه الكيفية بالنسبة للمراجعات والتعديلات التي يجريها في حدود الدوائر ، لان المشرع ملزم بالقرارات الصادرة من المجلس الدستوري فلا يريد المجلس ان يكون صاحب الولاية العامة لتقدير تلك الامور ، منشور على الموقع الرسمي للمجلس الدستوري الفرنسي:
www.conseil-constitutionnel.fr تاريخ الزيارة (الساعة ٩:٣٠ مساءا في ٢٠١٨/١١/٩) .

[٢]) د. عبدالله شحاته الشقاني ، مبدأ الاشراف القضائي على الاقتراع العام (الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية دراسة مقارنة) ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥، ص٣٣٨.

[٣]) د. عفيفي كامل عفيفي ، مصدر سابق ، ص٧٨٨ وص٧٨٤.

الاستنتاجات://Conclusions

اولا: ان حق الافراد في ممارسة حقوقهم السياسية يرتبط ارتباطا وثيقا بتقسيم الدوائر الانتخابية، مما يتطلب من المشرع اعتماد المساواة والعدالة في تقسيمها وضمان تكافؤ الفرص للأحزاب المشاركة في العملية الانتخابية والمرشحين المتنافسين فيها ويكون ذلك عن طريق مجموعة من المبادئ ومن ابرزها مبدأ المراجعة الدورية.

ثانيا: يتضح ان عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية يمثل غاية سامية تسعى النظم الديمقراطية بلوغها من خلال العمل على ضمان ملائمة التنظيم القانوني للدوائر الانتخابية مع متطلبات الواقع السياسي والاجتماعي لإفراز نتائج حقيقية لتمثيله في المجلس النيابي.

ثالثا: تتمتع عملية تقسيم الدوائر الانتخابية بطبيعة مزدوجة تتمثل بطبيعة قانونية كونها مجموعة من الاعمال القانونية التي تصدر من المشرع على شكل نصوص قانونية ، وطبيعة سياسية لارتباطها بالمنافسة السياسية ونتائج الانتخابات ، وطبيعة اجرائية بوصفها احدى ادوات الادارة الانتخابية في تنظيم العملية الانتخابية. وان عدالتها تقتضي تكامل هذه الاوصاف من حيث التنظيم والممارسة وصولا الى تمثيل حقيقي في المجلس النيابي، وضرورة اجراء المراجعة الدورية للنصوص القانونية ولحدود الدوائر الانتخابية .

رابعا: ان اثر مبدأ المراجعة الدورية لتحقيق عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية ينطلق من تطبيق مبادئ النظام الديمقراطي المتمثلة في ان النائب يمثل الامة ، اي ان تحديد حجم الدائرة الانتخابية يقوم على نسبة ما يمثله المقعد النيابي من عدد السكان وليس عدد الناخبين لأنه يمثل الامة في اجمعها ولا يمثل هيئة الناخبين فحسب .

التوصيات://Recommendations

اولا: ندعو المشرع الى الالتزام بمبدأ التمثيل النيابي الذي اقره المشرع الدستوري بموجب المادة (٤٩/اولا) من الدستور ، بان يمثل المقعد النيابي مائة الف نسمة من نفوس العراق. وذلك بان يلتزم المشرع بتحديد عدد المقاعد النيابية المخصصة لكل دائرة انتخابية بما يتناسب مع عدد نفوس الدائرة الانتخابية ، وان يضمن التشريع الانتخابي مبدأ عاما يحدد الية التعامل مع باقي عدد النفوس الذي يزيد على مبدأ التخصيص عن طريق اجراء مراجعة دورية قبيل كل انتخابات.

ثانيا: ندعو المشرع الى تكريس كافة الجهود الوطنية والاستعانة بالخبرات الدولية لغرض اجراء التعداد السكاني العام للدولة في اقرب وقت ممكن ، للاستناد اليه في اعتناق الفلسفة المناسبة بشأن تقسيم الدوائر الانتخابية وتوزيع المقاعد النيابية على اساس عدد السكان وتوزيعهم على اقليم الدولة.

ثالثا: نهيب بالمشرع الى تكريس معايير العدالة في تقسيم الدوائر الانتخابية باعتماد مبدأ العقلانية في عملية التقسيم من حيث الدوائر الانتخابية وتناسبها مع طبيعة النظام الانتخابي وتوزيع السكان في اقليم الدولة ومراجعتها بشكل دوري لضمان انسجامها مع متطلبات مبدأ المساواة.

رابعا: ندعو المشرع الى اعتماد مبدأ الشفافية في عملية تقسيم الدوائر الانتخابية ونقترح وضع تشريع خاص بها يرافق صدور التشريع الانتخابي عند كل دورة انتخابية ، يتضمن عدد الدوائر الانتخابية واسس تقسيمها واسمائها وعدد السكان فيها وعدد المقاعد المخصصة لكل منها. ليكون المرشحين والناخبين على بينة من طبيعة الاليات القانونية لتمثيلهم وممارسة حقوقهم السياسية.