



ترسيم حدود الدوائر الانتخابية

بين المعايير الدولية وتداعيات قانون تقسيم الدوائر الانتخابية في مصر 2015

ترسيم حدود الدوائر الانتخابية

بين المعايير الدولية وتداييات قانون تقسيم الدوائر الانتخابية في مصر 2015

أسامة كامل

الطبعة الأولى / إبريل 2015

تصميم: محمد جابر

المبادرة المصرية للحقوق الشخصية

6 شارع دار الشفا، جاردن سيتي، القاهرة.

تليفون و فاكس: 27960158 / 27960197 (202) +

www.eipr.org - info@eipr.org

جميع حقوق الطبع والنشر لهذه المطبوعة محفوظة

ويحق إعادة نشرها مع ذكر المصدر وذلك في غير الأغراض الربحية

بموجب رخصة المشاع الإبداعي ، الإصدار 3.0 غير الموطنة

www.creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0

نستخدم الخط الأميري الحر amirifont.org



أعد الورقة أسامة كامل، وهو متخصص في التدريب والبحوث في الشؤون الانتخابية، يعمل مستشارا للأمم المتحدة والعديد من الهيئات الدولية المعنية بالانتخابات. حاصل على درجة الماجستير من جامعة السوربون بفرنسا في التنمية الاقتصادية والاجتماعية لدول العالم الثالث.

خلفية:

تقتضي معظم النظم الانتخابية تقسيم الدوائر الانتخابية وتحديد عدد المقاعد والناخبين في كل دائرة إلا في حالة اعتبار الدولة كلها دائرة انتخابية واحدة (كما هو الحال في الانتخابات الرئاسية أو في الانتخابات البرلمانية في هولندا على سبيل المثال)، وقد تتبع حدود الدوائر التقسيم الإداري للدولة أو يتم إعادة ترسيم الدوائر جزئياً أو كلياً، وبما أن لعملية تقسيم الدوائر تبعات سياسية هامة، فيجب تنظيمها في القانون الانتخابي أو قانون خاص في بعض الأحيان.

وعملية ترسيم حدود الدوائر ينظمها الالتزام الدولي الخاص بالاقتراع المتساوي (المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية)، حيث لا يجب أن تؤثر عملية ترسيم الدوائر في أصوات الناخبين المنتمين إلى مجموعة معينة أو القاطنين في مكان معين من الدولة.

ينص التعليق العام رقم 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في الفقرة 21 على ما يلي: «ومع أن العهد لا يفرض اتباع أي نظام انتخابي خاص، يجب السهر على أن تراعي في أي نظام يؤخذ به في دولة من الدول الأطراف الحقوق المحمية بموجب المادة 25 من العهد، وأن تضمن وتنفذ حرية الناخبين في التعبير عن مشيئتهم. وينبغي أن يطبق المبدأ الآخذ بالصوت الواحد للشخص الواحد، وأن يساوي بين أصوات جميع الناخبين. ويجب ألا يفضي تعيين الحدود الانتخابية وأسلوب الاقتراع إلى تكوين فكرة مشوهة عن توزيع الناخبين أو إلى التمييز ضد أي فئة من الفئات، كما يجب ألا يؤدي ذلك إلى إبطال حق المواطنين في اختيار ممثليهم بحرية أو تقييد هذا الحق بصورة غير معقولة»

معايير تقسيم الدوائر الانتخابية:

تؤسس الدول عادة مجموعة من القواعد الرسمية أو المعايير الخاصة لترسيم حدود الدوائر الانتخابية. وتدرج هذه القواعد عادة في قانون الانتخابات، وقد توجد في بعض الأحيان في دستور الدولة. وطبقاً لشبكة المعرفة الانتخابية فتعتبر المعايير التالية من المعايير الأساسية التي تأخذ بها كثير من دول العالم عند تقسيم الدوائر الانتخابية:

- المساواة في عدد السكان في الدوائر المختلفة (52,8% من دول العالم).
- التطابق مع الحدود الإدارية في الدولة (41,8%).
- احترام الحدود الطبيعية والخصائص الجغرافية (24,2%).
- المساحة الجغرافية للدائرة الانتخابية (18%).
- المجتمعات ذات المصالح المشتركة (16,7%).

إن القاعدة الأكثر قبولاً على نطاق واسع لعملية تقسيم الدوائر الانتخابية هي أنه يجب على الدوائر الانتخابية أن تكون متساوية نسبياً في أعداد السكان، حيث يعتبر التمثيل من خلال تعداد السكان مبدأً أساسياً من مبادئ الديمقراطية، كما يتم ترجمة هذه القاعدة في الدول التي تستخدم دوائر انتخابية فردية (مقعد واحد لكل دائرة انتخابية) كمبدأ لتحقيق المساواة في أعداد السكان ما بين الدوائر الانتخابية. وتعتبر الدوائر الانتخابية المتساوية في أعداد السكان ضرورية إذا ما أردنا أن يتحلى الناخبون بأصوات ذات وزن متساوٍ في عملية انتخابات الممثلين. وإذا جرى انتخاب ممثل، على سبيل المثال، من دائرة انتخابية تحتوي على ضعف عدد الناخبين المتواجدين في دائرة أخرى، سيتحلى الناخبون من الدائرة الانتخابية الأكبر بنصف قدر التأثير من الناخبين في الدائرة الأصغر.

تختلف درجة فرض الدول «للتكافؤ» في أعداد السكان والذي يستخدم من أجل تحديد نسبة المساواة ما بين الدوائر. يستخدم ما يقرب من نصف الدول التي تقوم بتقسيم دوائرها الانتخابية «عدد السكان الإجمالي» كأساس تعتمد عليه من أجل تحديد نسبة المساواة ما بين الدوائر الانتخابية. يعتمد ثلث آخر من الدول عدد الناخبين المسجلين كأساس لتقسيم الدوائر، على سبيل المثال تستخدم ليسوتو عدد السكان المؤهلين للتصويت كأساس لعدد السكان كما تستخدم روسيا البيضاء عدد الناخبين المسجلين في الانتخابات السابقة.

تختلف الدول فيما بينها حول الانحراف المسموح به عن معيار تساوي عدد السكان في الدوائر المختلفة، فهناك بعض الدول التي تعلي من أهمية التساوي شبه المطلق في عدد السكان في الدوائر المختلفة وذلك تطبيقاً لمبدأ: شخص واحد، صوت واحد، قيمة واحدة (One person, one vote, one value) وهناك دول أخرى تحرص على تمثيل فئات معينة في المجتمع وإن كان ذلك على حساب معيار تساوي عدد السكان في الدوائر المختلفة. وفيما يلي استعراض لدرجات الانحراف عن معيار التساوي في السكان المطبقة في بعض الدول:

الحد الأدنى:

تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية دولة نادرة فيما يتعلق بالتزامها في مذهب تحقيق المساواة في أعداد السكان. لا تفرض أية دولة أخرى انحرافاً في حده الأدنى مثلها يفرضه معيار «شخص واحد، صوت واحد»، الذي فرضته محاكم الولايات المتحدة منذ بداية الستينيات من القرن الماضي. وفي قضية كارشير مقابل داغيت (Karcher v Daggett) في العام 1983، أقرت المحكمة العليا بأنه ليس هنالك معنىً لاعتبار أي قدر من الانحراف في أعداد السكان في عملية إعادة تقسيم الدوائر لانتخابات الكونجرس: «ليس هنالك انحرافات ضئيلة يمكن عملياً تجنبها عدا الانحرافات التي تفي بمعيار المادة 1، القسم 2 من دستور الولايات المتحدة ودون مبرر». وتابعت المحكمة رفض خطة إعادة تقسيم الدوائر الانتخابية لانتخابات الكونجرس الخاصة بولاية نيو جيرسي، التي كانت تحتوي على انحراف بنسبة 7% فقط من إجمالي عدد السكان. وبعد هذا القرار، فسرت معظم الولايات قضية كارشير على أنها تفرض اعتماد مخططات إعادة تقسيم خاصة بالكونجرس مع مراعاة حد المساواة الدقيق حسابياً في أعداد السكان أو على الأقل بأدنى حد ممكن من الانحراف في أعداد السكان. وعلى الرغم من أن المحاكم قامت في وقت لاحق بالمصادقة على قانونية بعض مخططات إعادة التقسيم التي احتوت على أقل نسبة من الحد الأدنى الممكن للانحراف في أعداد السكان، فإنه لم يتعد الانحراف في أيٍّ من هذه المخططات أكثر من 1%.

الحد المتوسط: أصبحت مقدونيا التي تستخدم نظام التمثيل النسبي الانتخابي للقائمة الإقليمية الأقرب إلى هذا المعيار الصارم، مع انحرافات مسموح بها لا تتعدى أكثر أو أقل من 3% من حصة السكان. تسمح كل من نيوزيلندا وألبانيا واليمن بانحرافات تصل إلى 5% من حصة السكان. وتحدد أستراليا، وروسيا البيضاء، وإيطاليا، وأوكرانيا نسبة 10% كحد أقصى للانحرافات المسموح بها.

الحد الأقصى:

تسمح كل من أرمينيا، وألمانيا، وجمهورية التشيك بنسبة انحراف على أعداد السكان لا تتعدى 15%. (لا يمكن للدوائر الانتخابية المقترحة في ألمانيا أن تخرف بما يزيد على 15%، كما يجب إعادة ترسيم الدوائر التي تزيد فيها نسبة الانحراف على 25%). وقد ضبطت زمبابوي وبابوا غينيا الجديدة حدها الأعلى للتساهل مع مسألة الانحراف في 20%. وفي كندا، يسمح للجان المستقلة المسؤولة عن تشكيل الدوائر الانتخابية الفيدرالية بنسبة انحراف تصل إلى 25% من حصص المحافظات. وتسمح المملكة المتحدة بقدر أكبر من الانحراف في أعداد سكان الدوائر الانتخابية، وتم ضبط المعيار الأصلي على 25% في عام 1944. ولكن تم إلغاء هذا المعيار بعد عامين. وتفرض القاعدة الجديدة أن تكون الدوائر الانتخابية «متساوية في عدد السكان قدر المستطاع»، ولكن يجب أن تتوازن هذه القاعدة مقابل مسألة احترام الحدود المحلية قدر الإمكان.

ختاماً، عند التطبيق الفعلي لتقسيم الدوائر الانتخابية نجد أن المعايير المذكورة بعاليه تتعارض بعضها مع بعض، فعلى سبيل المثال، التساوي في عدد السكان بين الدوائر المختلفة يتعارض مع تمثيل المجتمعات ذات المصالح المشتركة كالأقليات العرقية أو اللغوية أو الدينية، وعلى كل دولة أن تعلي من شأن المعيار الذي يلائم بيئتها السياسية والاجتماعية وتطورها الديمقراطي، على أن تجد من الأساليب ما يساعد على تطبيق المعايير الأخرى.

تقسيم الدوائر الانتخابية في مصر:

يحكم الإطار القانوني في مصر عملية تقسيم الدوائر الانتخابية ضمن الضوابط العامة للعملية الانتخابية برمتها، ويعتبر الدستور رأس هرم الإطار القانوني، وينص في العديد من مواده على التساوي بين المواطنين وتكافؤ الفرص بشكل عام، أو في عملية تقسيم الدوائر الانتخابية، تحديداً، كما هو مبين في المواد الدستورية التالية:

مادة 4:

السيادة للشعب وحده، يمارسها ويحميها، وهو مصدر السلطات، ويصون وحدته الوطنية التي تقوم على مبادئ المساواة والعدل وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، وذلك على الوجه المبين في الدستور.

مادة 9:

تلتزم الدولة بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، دون تمييز.

مادة 53:

المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الدين، أو العقيدة، أو الجنس، أو الأصل، أو العرق، أو اللون، أو اللغة، أو الإعاقة، أو المستوى الاجتماعي، أو الانتماء السياسي أو الجغرافي، أو لأي سبب آخر.

مادة 87:

مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني، ولكل مواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء، وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق، ويجوز الإعفاء من أداء هذا الواجب في حالات محددة بينها القانون.

وتلتزم الدولة بإدراج اسم كل مواطن بقاعدة بيانات الناخبين دون طلب منه، متى توافرت فيه شروط الناخب، كما تلتزم بتنقية هذه القاعدة بصورة دورية وفقاً للقانون. وتضمن الدولة سلامة إجراءات الاستفتاءات والانتخابات وحيدتها ونزاهتها، ويحظر استخدام المال العام والمصالح الحكومية والمرافق العامة ودور العبادة ومؤسسات قطاع الأعمال والجمعيات والمؤسسات الأهلية في الأغراض السياسية أو الدعاية الانتخابية.

مادة 102:

يشكل مجلس النواب من عدد لا يقل عن أربعمائة وخمسين عضواً، ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر.

ويشترط في المترشح لعضوية المجلس أن يكون مصرياً، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، حاصلاً على شهادة إتمام التعليم الأساسي على الأقل، وأن لا يقل سنه يوم فتح باب الترشح عن خمس وعشرين سنة ميلادية.

ويبين القانون شروط الترشح الأخرى، ونظام الانتخاب، وتقسيم الدوائر الانتخابية، بما يراعي التمثيل العادل للسكان، والمحافظات، والتمثيل المتكافئ للناخبين، ويجوز الأخذ بالنظام الانتخابي الفردي أو القائمة أو الجمع بأي نسبة بينهما.

كما يجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء في مجلس النواب لا يزيد على 5% ويحدد القانون كيفية ترشيحهم.

مادة 236:

تكفل الدولة وضع وتنفيذ خطة للتنمية الاقتصادية، والعمرائية الشاملة للمناطق الحدودية والمحرومة، ومنها الصعيد وسيناء ومطروح ومناطق النوبة، وذلك بمشاركة أهلها في مشروعات التنمية وفي أولوية الاستفادة منها، مع مراعاة الأنماط الثقافية والبيئية للمجتمع المحلي، خلال عشر

سنوات من تاريخ العمل بهذا الدستور، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون. وتعمل الدولة على وضع وتنفيذ مشروعات تعيد سكان النوبة إلى مناطقهم الأصلية وتميئها خلال عشر سنوات، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون.

وتعتبر الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي وقعت وصادقت عليها مصر جزءاً من الإطار القانوني أيضاً، ومن بين هذه المعاهدات الدولية التي صادقت عليها مصر، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي تنص مادته رقم 25 على:

يكون لكل مواطن الحقوق التالية، التي يجب أن نتاح 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 يُنتخب ويُنتخب، في انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين.

وكذلك التعليق العام رقم 2 5 على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المذكور في الجزء الأول من هذه الورقة.

وتأتي القوانين المنظمة للعملية الانتخابية في الدرجة التالية من التسلسل الهرمي للإطار القانوني بما لا يخالف الدستور والمعاهدات الدولية المصدق عليها، والقوانين ذات الصلة بانتخابات مجلس النواب هي قانون مجلس النواب وقانون مباشرة الحقوق السياسية وقانون تقسيم الدوائر الانتخابية، وفيما يلي استعراض المواد المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية في هذه القوانين:

في 5 يونيو 2014 أصدر رئيس الجمهورية المؤقت عدلي منصور قانون مجلس النواب رقم 46 لسنة 2014، الذي نص على إجراء انتخابات مجلس النواب بواقع 420 مقعداً بالنظام الفردي و120 بنظام القوائم المغلقة المطلقة، وفي 21 ديسمبر 2014 أصدر رئيس الجمهورية عبد الفتاح السيسي قانون رقم 202 لسنة 2014 في شأن تقسيم دوائر انتخابات مجلس النواب، الذي نص على تقسيم جمهورية مصر العربية إلى 237 دائرة للانتخاب بالنظام الفردي و4 دوائر انتخابية تخصص للانتخاب بنظام القوائم، كما نص القانون على أن تقسيم الدوائر يراعي التمثيل العادل للسكان، والمحافظات، والتمثيل المتكافئ للناخبين (مادة 3 من القانون).

كما نصت المذكرة التوضيحية لقانون تقسيم الدوائر على أن القانون قد راعى الضوابط التالية:

1. أن يمثل النائب في أي دائرة العدد ذاته من الناخبين الذين يمثلهم باقي النواب في الدوائر الأخرى.
2. انضباط تقسيم الدوائر، بحيث يتناسب عدد النواب مع عدد السكان في كل دائرة.
3. عدالة تمثيل المحافظات، بضمان تمثيل كل محافظة، بصرف النظر عن عدد سكانها.
4. مراعاة بعض المبررات الموضوعية التي تتفق مع التوجيهات الدستورية مثل طبيعة بعض المحافظات الحدودية أو المحرومة.
5. عدم فصل أو اقتطاع أجزاء من المكونات الإدارية للدوائر الانتخابية، مع مراعاة التجاور الجغرافي لمكونات كل دائرة.

يتضح من الضوابط السابقة أنها تتماشى نظرياً مع المعايير المطبقة دولياً فيما يتعلق بتقسيم الدوائر، حيث نجد أن النقطة الأولى تتطابق مع معيار «المساواة في عدد السكان في الدوائر المختلفة»، وكذلك النقطة الرابعة تتفق مع معيار «الجماعات ذات المصالح المشتركة»، وأخيراً النقطة الخامسة تتفق مع معيار «التطابق مع الحدود الإدارية في الدولة».

لكن هل تم تطبيق هذه الضوابط على أرض الواقع عند القيام بتقسيم الدوائر؟ سنحاول الإجابة على هذا السؤال من خلال استعراض تقسيم الدوائر والمقاعد المخصصة لكافة المحافظات وأيضاً عدد الناخبين في الدوائر الانتخابية المختلفة.

أولاً: التقسيم على مستوى المحافظات:

المحافظة	عدد الناخبين	عدد المقاعد	عدد الناخبين للمقعد	الإنحراف	نسبة الإنحراف
القاهرة	6,864,559	48	143,012	14,656	11%
الجيزة	4,639,126	33	140,580	12,224	10%
الدقهلية	3,891,184	29	134,179	5,823	5%
الشرقية	3,761,535	28	134,341	5,985	5%
الإسكندرية	3,507,050	25	140,282	11,927	9%
البحيرة	3,421,788	25	136,872	8,516	7%
الغربية	3,085,060	23	134,133	5,778	5%
المنيا	2,864,195	21	136,390	8,035	6%
القليوبية	2,762,860	20	138,143	9,788	8%
سوهاج	2,551,150	20	127,558	-798	-1%
المنوفية	2,340,877	19	123,204	-5,151	-4%
أسيوط	2,271,062	19	119,530	-8,826	-7%
كفر الشيخ	1,975,178	16	123,449	-4,907	-4%
قنا	1,710,342	15	114,023	-14,333	-11%
الفيوم	1,660,320	13	127,717	-639	0%
بني سويف	1,536,448	12	128,037	-318	0%
أسوان	902,628	8	112,829	-15,527	-12%
دمياط	908,546	7	129,792	1,437	1%
الإسماعيلية	750,504	6	125,084	-3,271	-3%
الأقصر	712,647	6	118,775	-9,581	-7%
بور سعيد	462,304	4	115,576	-12,779	-10%
السويس	402,097	4	100,524	-27,831	-22%
البحر الأحمر	249,870	4	62,468	-65,888	-51%
شمال سيناء	226,564	4	56,641	-71,714	-56%
مرسى مطروح	228,079	4	57,020	-71,336	-56%
الوادي الجديد	150,088	4	37,522	-90,833	-71%
جنوب سيناء	73,245	3	24,415	-103,940	-81%
الإجمالي	53,909,306	420	128,355		

يوضح الجدول أعلاه المقاعد المخصصة لكل محافظة من محافظات مصر السبعة والعشرين طبقاً لقانون 202 لسنة 2014 الخاص بتقسيم الدوائر، أما أعداد الناخبين لكل محافظة فهي طبقاً لأعداد الناخبين في الانتخابات الرئاسية التي جرت في مايو 2014 حيث لم تتمكن من الحصول على أعداد الناخبين وقت إعداد القانون في ديسمبر 2014.

ويوضح الجدول بالإضافة إلى أعداد الناخبين والمقاعد في المحافظات المختلفة، متوسط حصة الناخبين من المقاعد على مستوى المحافظة وذلك عن طريق قسمة أعداد الناخبين في كل محافظة على أعداد المقاعد المخصصة لهذه المحافظة، والعمود الخاص بالانحراف يوضح مدى الفرق بالزيادة أو النقصان عن الوزن النسبي للمقعد على مستوى مصر، الذي يبلغ في الجدول عالياً 128,355 (نتيجة قسمة العدد الكلي للناخبين 53,909,306 على إجمالي المقاعد المخصصة للنظام الفردي 420 مقعداً)، والعمود الأخير يترجم هذا الانحراف إلى نسبة مئوية.

ويتضح من استعراض نسبة الانحراف في المحافظات المختلفة ما يلي:

1 - التزم المشرع في معظم المحافظات (ما عدا المحافظات الحدودية) بنسبة انحراف تتراوح بين صفر و12% وهي نسبة تتماشى مع الحد المتوسط (حوالي 10%) من نسب الانحراف المطبقة دولياً حيث تبلغ هذه النسب ما بين صفر و25% (كما هو مذكور في الجزء الأول من هذه الورقة).

2 - بلغت نسبة الانحراف في محافظة السويس 22% عن الوزن النسبي على مستوى مصر، وعلى الرغم من أن السويس لا تعتبر من المحافظات الحدودية إلا أن نسبة الانحراف لم تتجاوز 25% وهو الحد الأقصى للانحراف المطبق دولياً والبالغ 25%.

3 - فيما يتعلق بالمحافظات الحدودية (البحر الأحمر - شمال سيناء - مرسى مطروح - الوادي الجديد - جنوب سيناء) تراوحت نسبة الانحراف ما بين 51 و81% وبالرغم من الارتفاع الشديد لنسبة الانحراف على الحد الأقصى المطبق دولياً، إلا أنه مقبول، نظراً إلى طبيعة هذه المحافظات وقلة كثافتها السكانية مقارنة بمحافظات وادي النيل والقناة، حيث أنه لو تم تطبيق مبدأ شخص واحد، صوت واحد، قيمة واحدة، بشكل صارم أو حتى مع السماح بنسبة انحراف قليلة، فلن يتم تمثيل سكان هذه المحافظات في مجلس النواب بشكل حقيقي وعادل يعكس تنوعهم الثقافي والاجتماعي واحتياجاتهم التنموية. وقد ذكرت المذكرة التوضيحية للقانون ذلك عندما أشارت إلى «مراعاة بعض المبررات الموضوعية التي تتفق مع التوجيهات الدستورية مثل طبيعة بعض المحافظات الحدودية أو المحرومة»، وهو ما يتطابق أيضاً مع المعيار الدولي الخاص بالمجتمعات ذات المصالح المشتركة ووجوب تمثيلها.

وذلك أيضاً ما دعا المحكمة الدستورية العليا أن تحكم بدستورية توزيع المقاعد على المحافظات المختلفة بما في ذلك المحافظات الحدودية وذلك في حكمها الصادر في الأول من مارس 2015 في القضية رقم 18 لسنة 37 قضائية «دستورية»، حيث قضت بأن «هناك اعتبارات موضوعية دعت المشرع إلى تمثيل المحافظات الحدودية بمجلس النواب تمثيلاً يعكس أهميتها الجغرافية، لكونها تعتبر سياج الأمن القومي وخط الدفاع الأول عن أمن الوطن ومواطنيه، وذلك على سبيل الاستثناء من قاعدة التمثيل المتكافئ للناخبين، فإن هذا الاستثناء، وإن تضمن تمييزاً نسبياً بين مواطني هذه المحافظات وأقرانهم بالمحافظات الأخرى، فإنه يصلح أساساً موضوعياً يقيّل الدوائر الانتخابية بتلك المحافظات من شبهة التمييز التحكيمي، ومن ثم يكون هذا التمييز، وقد شيد على أساس موضوعي، تمييزاً مبرراً، تنتفي معه مخالفة تقسيم الدوائر الانتخابية بالمحافظات الحدودية لمبدأي تكافؤ الفرص والمساواة في حق الانتخاب».

ثانياً: التقسيم على مستوى الدوائر:

تنص المادة 102 من الدستور على أن تقسيم الدوائر الانتخابية يجب أن يراعي التمثيل العادل للسكان، والمحافظات، والتمثيل المتكافئ للناخبين، وبالتالي أخذ المشرع بشروطي التمثيل العادل للسكان والناخبين واستنبط معادلة حسابية تجمع بين عدد السكان وعدد الناخبين عند حساب الوزن النسبي للمقعد على المستوى الوطني وكانت المعادلة كالتالي:

$$\text{الوزن النسبي للمقعد} = (\text{عدد سكان الجمهورية} + \text{عدد الناخبين بها}) \div 2$$

$$\text{عدد مقاعد مجلس النواب المخصصة للنظام الفردي}$$

$$\text{أي } 168,533 = 2 \div (54,754,036 + 86,813,723)$$

لكن بعد استخراج الوزن النسبي للمقعد (168,000 تقريباً)، لم يتم تقسيم الدوائر طبقاً لهذا الوزن النسبي بل حُفِل تقسيم الدوائر الانتخابية في المحافظات المختلفة بانحرافات عديدة ومتفاوتة عن هذا الرقم كما هو مبين في الجدول المرفق في الصفحة التالية، وفيما يلي استعراض لمكونات هذا الجدول:

- يحتوي العمود الأول من الجدول عينات من الدوائر الانتخابية في محافظات مختلفة انتقبتها المحكمة الدستورية العليا للتدليل على ما ذهبت إليه من أن المشرع لم يراعِ قاعدي التمثيل العادل للسكان والتمثيل المتكافئ للناخبين في هذه الدوائر وغيرها وذلك في حكمها المشار إليه بعاليه. الدوائر الانتخابية المختارة في هذا الجدول تنتمي كلها إلى محافظات وادي النيل وذلك لأن المحكمة رأت - عن حق - أن عدم التكافؤ في تمثيل الناخبين في المحافظات الحدودية له ما يبرره كما سبق ذكره.

تم اختيار دائرتين (أو ثلاث في بعض الحالات) من كل محافظة وذلك بغرض تبيان الفارق الكبير في تمثيل الناخبين بين دوائر بعينها في ذات المحافظة.

- العمود الثاني في الجدول يحتوي على عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة، لأنه وطبقاً لقانون تقسيم الدوائر الانتخابية رقم 202 لسنة 2014، يتم انتخاب الـ 420 مقعداً المخصصين للنظام الفردي في 237 دائرة، تحتوي بعض الدوائر على مقعد واحد وبعضها الآخر على مقعدين وهناك دوائر بها ثلاثة مقاعد ويتوجب على الناخب في دائرة ما اختيار عدد من المرشحين مساوٍ لعدد المقاعد المخصصة لهذه الدائرة.

- يتضمن العمود الثالث عدد الوحدات الإدارية التي تحتويها الدائرة، إذ تشمل كل دائرة انتخابية على وحدات إدارية تابعة للتقسيم الإداري للدولة، وهذه الوحدات عبارة عن مراكز وأقسام شرطة. تم اعتماد هذه الأقسام والمراكز كاللبننة الأساسية في تشكيل الدوائر الانتخابية، حيث أن بيانات الناخبين مستقاة من قاعدة بيانات الرقم القومي وفي هذه القاعدة لا تتوافر البيانات المتعلقة بالتقسيمات الإدارية دون مستوى مراكز وأقسام الشرطة (كالأحياء والشياخات في المدن أو القرى والكفور والنجوع في الريف). بعض الدوائر الانتخابية تحتوي على مركز أو قسم شرطة واحد والبعض الآخر يحتوي على أكثر من مركز أو قسم شرطة.

- يحتوي العمود الرابع على عدد الناخبين الذين يمثلهم النائب في كل دائرة من الدوائر الانتخابية المنتقاة.

- أما العمودان الخامس والسادس فيحتويان على الانحراف عن الوزن النسبي للمقعد على المستوى الوطني (168,000) وذلك بالأرقام والنسبة المئوية على التوالي.

نسبة الانحراف	الانحراف	عدد الناخبين للمقعد	عدد الوحدات الإدارية في الدائرة	عدد المقاعد	الدائرة
31%	52,043	220,043	3	3	القاهرة - حلوان
-53%	-89,825	78,175	1	1	القاهرة - الجمالية
-34%	-56,640	111,360	1	1	القاهرة - المقطم
36%	60,226	228,226	2	2	القليوبية - طوخ
-23%	-37,992	130,008	1	1	القليوبية - مدينة قليوب
28%	46,599	214,599	1	1	الشرقية - كفر صقر
-11%	-18,846	149,154	1	1	الشرقية - مشتول
23%	37,991	205,991	1	1	دمياط - فارسكور
-26%	-43,709	124,291	1	1	دمياط - الزرقا
40%	66,493	234,493	1	1	كفر الشيخ - الحامول
-38%	-63,744	104,256	2	2	كفر الشيخ - بيلا
40%	67,970	235,970	1	1	الغربية - بسيون
-19%	-32,076	135,924	1	2	الغربية - قطور
37%	62,341	230,341	1	1	المنوفية - بركة السبع
-27%	-46,057	121,943	1	2	المنوفية - الشهدا
43%	72,152	240,152	2	2	البحيرة - كوم حمادة
-22%	-36,907	131,093	1	2	البحيرة - كفر الدوار
-22%	-37,003	130,997	1	2	البحيرة - دمنهور
52%	87,941	255,941	2	1	الفيوم - يوسف الصديق
-16%	-26,509	141,491	1	2	الفيوم - إيشواي
60%	100,253	268,253	1	1	بني سويف - إهناسيا
-16%	-26,300	141,700	1	2	بني سويف - بني سويف
48%	81,040	249,040	2	2	المنيا - المنيا
-29%	-49,179	118,821	3	2	المنيا - مدينة المنيا
34%	57,697	225,697	1	1	أسيوط - الفتح
-38%	-64,383	103,617	2	2	أسيوط - صدفا
-33%	-56,107	111,893	2	2	أسيوط - أبو تيج
19%	31,127	199,127	2	1	سوهاج - مدينة سوهاج
-15%	-24,444	143,556	1	2	سوهاج - دار السلام
		168000			الإجمالي

ويتضح من استعراض الجدول والدوائر المختلفة ما يلي:

- يبلغ الانحراف عن الوزن النسبي للمقعد في معظم الدوائر المنتقاة أكثر من 25% (وهو الحد الأقصى للانحراف المستخدم في العديد من التجارب الدولية المقارنة كما سبق ذكره في الجزء الأول من هذه الورقة). ويبلغ الانحراف في بعض الحالات 60% كما هو الحال في دائرة

إهناسيا في محافظة بني سويف، وكان ذلك من الأسباب الرئيسية التي دعت المحكمة الدستورية العليا إلى الحكم على قانون تقسيم الدوائر رقم 202 لسنة 2014 بعدم الدستورية.

- اختارت المحكمة الدستورية الدوائر الانتخابية الموضحة في الجدول بعاليه للتدليل على التفاوت الشديد بين تمثيل الناخبين في محافظات بعينها، فمثلاً في محافظة القاهرة تبلغ نسبة الانحراف في دائرة حلوان 31% أكثر من الوزن النسبي للمقعد على المستوى الوطني، في الوقت الذي يقل فيه هذا الانحراف بنسبة 53% عن الوزن النسبي في دائرة الجملية في نفس المحافظة. أي أن الفارق في التمثيل بين الدائرتين يبلغ 84% وهو بالقطع فارق ضخم جداً لا يستقيم معه مبدأ التمثيل العادل للسكان والتمثيل المتكافئ للناخبين. لكن في محافظة سوهاج يبلغ الانحراف في دائرة مدينة سوهاج 19%. أكثر من الوزن النسبي للمقعد، وفي دائرة دار السلام يبلغ الانحراف 15% أقل من الوزن النسبي، وفي حالة اعتماد نسبة 20% مثلاً كنسبة مقبولة للانحراف عن الوزن النسبي، لا يشكل التفاوت في دوائر سوهاج مخالفة لمبدأ التمثيل المتكافئ إذ أن المعيار ليس بالفارق بين دائرة وأخرى إحداهما بالموجب والأخرى بالسالب عن الوزن النسبي وإنما هل تجاوز الانحراف في أي دائرة النسبة المسموح بها والمقررة قانونياً أم لا.

- من النقطة السابقة يتضح أهمية وضع معيار محدد ونسبة مقبولة للانحراف في تقسيم الدوائر عن الوزن النسبي على المستوى الوطني. هناك دول تطبق مبدأ التساوي المطلق للوزن النسبي لأصوات الناخبين عملاً بمبدأ شخص واحد، صوت واحد، قيمة واحدة، كالولايات المتحدة وهو ما يستدعي إعادة تقسيم الدوائر على فترات زمنية محددة للتأكد من تطبيق هذا المعيار (في الولايات المتحدة الأمريكية يعاد تقسيم الدوائر الانتخابية كل 10 سنوات). وهناك دول تسمح بدرجات متفاوتة من الانحراف عن الوزن النسبي تتراوح ما بين 5% إلى 10% في الحد المتوسط و25% في الحد الأقصى كما مر ذكره. بالتطبيق على واقع تقسيم الدوائر في مصر، يصعب تطبيق مبدأ شخص واحد، صوت واحد، قيمة واحدة، لأنه يستدعي التساوي شبه التام في أعداد الناخبين في كل الدوائر الانتخابية مما يتطلب إعادة ترسيم الدوائر بعيداً عن التقسيم الحالي الذي يتطابق مع التقسيم الإداري للدولة (مراكز وأقسام الشرطة) من أجل الوصول إلى دوائر انتخابية متطابقة من حيث عدد الناخبين (وهو ما سبق تبين صعوبته العملية في ظل استخدام قاعدة بيانات الرقم القومي كأساس لتسجيل الناخبين وتقسيم الدوائر الانتخابية). لذلك يجب تحديد معيار انحراف مقبول، يتطابق مع المعايير والتجارب الدولية المقارنة التي سبق الإشارة إليها.

- هناك بعض الدوائر الانتخابية التي ترتفع فيها نسبة الانحراف على الوزن النسبي للمقعد بدرجة عالية ومنها دائرة إهناسيا محافظة بني سويف 60% - دائرة بسيون محافظة الغربية 40% - دائرة بركة السبع محافظة المنوفية 37% - دائرة الفتح محافظة أسيوط 34%. ما يجمع هذه الدوائر هو أنها تحتوي على مقعد واحد لكل منها ومكونة من مركز أو قسم شرطة واحد، أي أنه لا يمكن تقسيم أي من هذه الدوائر إلى أكثر من دائرة واحدة حيث أن مركز أو قسم الشرطة يعتبر أصغر وحدة في تقسيم الدوائر كما سبق ذكره. والحلول الممكنة لتخفيض نسبة الانحراف المرتفعة في هذه الدوائر تتضمن زيادة عدد المقاعد المخصصة لهذه الدوائر، أو عمل دوائر جديدة أكبر عن طريق دمجها مع دوائر ملاصقة لها وتخصيص عدد أكبر من المقاعد للدوائر الجديدة. وكل من هذه الحلول قد يستدعي زيادة العدد الإجمالي لمقاعد البرلمان أو قد يخل بالتوازن بين تمثيل الناخبين في المحافظات المختلفة.

يتضح مما سبق أن تقسيم الدوائر الانتخابية على أساس التقسيم الإداري لمراكز وأقسام الشرطة لن يكون حلاً ناجحاً على المدى البعيد.

التوصيات:

- (1) تحديد نسبة انحراف في تقسيم الدوائر عن متوسط الوزن النسبي على مستوى الجمهورية، على أن تكون هذه النسبة ضمن النطاق المعمول به دولياً (25% بحد أقصى) والنص على هذه النسبة في قانون تقسيم الدوائر واحترامها في جميع الدوائر (باستثناء المحافظات الحدودية للأسباب التي سبق سردها).
- (2) زيادة عدد المقاعد المخصصة للدوائر التي بها مقعد واحد ومكونة من مركز أو قسم شرطة واحد وتزيد بها نسبة الانحراف عن النسبة التي سيتم تحديدها قانونياً.
- (3) إنشاء كيان مهني محايد، لتقسيم الدوائر الانتخابية، على أن يكون هذا الكيان مستقلاً عن السلطة التنفيذية ويقوم بإعادة تقسيم الدوائر الانتخابية على فترات زمنية منتظمة.
- (4) بعد إجراء الانتخابات البرلمانية، لا بد من إجراء عملية تقسيم للدوائر الانتخابية طبقاً للمعايير المنصوص عليها في الدستور المصري والمعاهدات الدولية وعدم الاكتفاء بالتقسيم النظري للدوائر بمطابقتها بالتقسيم الإداري للدولة من مراكز وأقسام شرطة.