

قراءة إشكاليات العدالة والتكافؤ

(المعاملات الانتخابية لمحافظة البحيرة نموذجاً)

يوليو ٢٠٢٠



إعداد عبد الناصر قنديل

خبير النظم الانتخابية

تتبدى المعضلة الرئيسية عند النظر في صياغة نصوص تشريع تنظيمي للمجلس النيابي في كيفية تحقيقه لمبادئ العدالة والمساواة والإنصاف عند تقسيم الدوائر أو تحديد المقاعد المخصصة لها في ظل وجود ضوابط دستورية بدأت مع المادة (١١٣) من دستور ٢٠١٢ التي نصت علي (.... وبين القانون شروط العضوية الأخرى ونظام الانتخاب وتقسيم الدوائر الانتخابية بما يراعي التمثيل العادل للسكان والمحافظة) وهو ذات النص الذي أعيد تفصيله ضمن المادة (١٠٢) من دستور ٢٠١٤ والتي نصت علي (.... ويُبين القانون شروط الترشح الأخرى ونظام الانتخاب وتقسيم الدوائر الانتخابية بما يُراعى التمثيل العادل للسكان والمحافظة والتمثيل المتكافئ للناخبين) إضافة لما تضمنته المادة (٤) من قانون مجلس النواب (٤٦) لسنة ٢٠١٤ من أنه (ويحدد قانون خاص نطاق ومكونات كل دائرة انتخابية وعدد المقاعد المخصصة لها ولكل محافظة وينتخب عن كل دائرة منها عدد الأعضاء الذي يتناسب وعدد السكان والناخبين بها بما يراعي التمثيل العادل للسكان والمحافظة) وما تضمنه نص قانون مجلس الشيوخ ضمن المادة (٣) من أنه (وينتخب عن كل دائرة منها عدد الأعضاء الذي يتناسب وعدد السكان والناخبين بها بما يراعي التمثيل العادل للسكان والمحافظة)

إلا أن تطبيق تلك النصوص أثار الكثير من الخلافات والجدل حول صياغة المعادلة الرقمية التي يجري اعتمادها كوسيلة لتقسيم الدوائر وتحديد المقاعد المخصصة لكل منها الأمر الذي أدى لتصدي المحكمة الدستورية العليا للتشريع في إطار رقابتها السابقة علي التشريعات (دستور ٢٠١٢) قبل أن تصدر حكمها في الدعوي رقم (٢٦٤٤٧) لسنة (٦٩) قضائية بعدم دستورية قانون تقسيم الدوائر رقم (٢٠٢) لسنة ٢٠١٤ في الدوائر الفردية لعدم مراعاته قاعدتي التمثيل العادل للسكان والمتكافئ للناخبين وهو ما استوجب إعادة تعديل القانون وفق ضوابط الحكم الدستوري قبل أن يتم تعديل النص الدستوري للمادة (١٠٢) بحذف عبارة (والتمثيل المتكافئ للناخبين) ضمن حزمة التعديلات الدستورية ٢٠١٩ والتي تضمنت وضع ذات الضابط الدستوري . بنصه وكلماته . ضمن نص المادة (٢٥١) فيما يتعلق بتشكيل مجلس الشيوخ .

والواقع أن قضية (التمثيل العادل للسكان والمحافظة) التي نصت عليها المواد الدستورية (٢٥١ . ١٠٢) فيما يتعلق بتشكيل مجلسي (النواب . الشيوخ) وقضية (التمثيل المتكافئ للناخبين) التي جري حذفها من النص الدستوري للمادة (١٠٢) وان بقي أثرها قائما تثير عددا من التحديات المتعلقة بعدالة وفنية التقسيم الإداري للدوائر الانتخابية وذلك علي النحو التالي :

أولا : كيفية تمثيل المحافظات الحدودية وإعمال القاعدة الحسابية للتمثيل العادل والمتكافئ عليها خصوصا في ظل تعذر تطبيقها

بالنظر لعدد سكانها وناخبها .

ثانياً : الاستحالة العملية والموضوعية لتحقيق التساوي بين أعداد من يمثلهم النائب في كل دائرة تساوي حسابيا مطلقا مع ذات العدد من الناخبين الذي يمثله باقي النواب في الدوائر الأخرى .

وهو ما كان دافعا لكي تعلن المحكمة بجلاء عن مفهومها للعدالة والمساواة الانتخابية التي ترمي لها النصوص الدستورية بقولها أن (التمثيل العادل للسكان يعنى أن يمثل النائب في أية دائرة من الدوائر الانتخابية ذات العدد من الناخبين الذي يمثله باقي النواب في الدوائر الأخرى مما مؤداه وجوب مراعاة التمثيل المتكافئ للناخبين في المجالس النيابية ولا يعنى هذا المبدأ أن يكون التساوي بين أعداد من يمثلهم النائب في كل دائرة تساويًا حسابيًا مطلقًا لاستحالة تحقق ذلك عمليًا وإنما يكفي لتحقيق هذا المبدأ أن تكون الفروق بين هذه الأعداد وبين المتوسط العام لأعداد من يمثلهم النائب على مستوى الدولة في حدود المعقول كما أن تقسيم الدوائر يجب أن ينضبط بحيث يتناسب وعدد السكان في كل دائرة من الدوائر التي تقسم إليها البلاد بمراعاة التجاور الجغرافي كما يجب ألا تُرسم الدوائر بطريقة تعسفية ودون مراعاة للصالح العام كما أن عدالة تمثيل المحافظات تقتضى أن تمثل كل محافظات الدولة في مجلس النواب بصرف النظر عن عدد سكانها)

لذا كانت أحكام ومبادئ المحكمة الدستورية العليا التي أرسيتها فيما يتعلق بنفاذ تلك النصوص الدستورية وممكنات إجراء العملية الانتخابية ذاتها أمر شديد الأهمية وبشكل مرجعية حاکمة. ونهاية. عند النظر في أعمال تلك الضوابط وهو ما يمكن الوصول إليه بمراجعة قرارات المحكمة الدستورية. رقابة سابقة. بتاريخ ١٧ فبراير ٢٠١٣ و ٢٥ مايو ٢٠١٣ حال تفسيرها للمادة (١١٣) من دستور ٢٠١٣ وأيضاً حكمها في القضية رقم (١٨) لسنة (٣٧) قضائية دستورية بجلسة ١ مارس ٢٠١٥ وذلك على النحو التالي :

أولاً : فيما يتعلق بتمثيل المحافظات الحدودية فقد قضت المحكمة الدستورية باستثناء المحافظات الحدودية من القواعد الحسابية (العدالة والتكافؤ) لتعذر انطباقها عليها بالنظر لعدد سكانها وناخبها ووجود رغبة في تمثيلها علي نحو يعكس أهميتها الجغرافية لكونها تعتبر سياج الأمن القومي وخط الدفاع الأول عن أمن الوطن ومواطنيه دون أن يكون في ذلك مخالفة دستورية لكونه تمييزاً مبرراً وله سنده من الأسس الموضوعية .

ثانياً : فيما يتعلق بالتمثيل العادل للسكان فقد انتهت المحكمة إلي أنه يقوم علي (٤) محاور رئيسية (أولها) أن يمثل النائب في أية دائرة من الدوائر الانتخابية ذات العدد من الناخبين الذي يمثله باقي النواب في الدوائر الأخرى ولا يعنى هذا المبدأ أن يكون التساوي بين أعداد من يمثلهم النائب في كل دائرة تساويًا حسابيًا مطلقًا لاستحالة تحقق ذلك عمليًا وإنما يكفي لتحقيق هذا المبدأ أن تكون الفروق بين هذه الأعداد وبين المتوسط العام لأعداد من يمثلهم النائب على مستوى الدولة في حدود

المعقول (وثانيا) تقسيم الدوائر الانتخابية يجب أن ينضبط بحيث يتناسب وعدد السكان في كل دائرة من الدوائر التي تقسم إليها البلاد (وثالثا) أن يراعي التجاور الجغرافي حال تقسيم الدوائر الانتخابية (ورابعا) عدم ترسيم الدوائر الانتخابية بطريقة متعسفة ودون مراعاة للصالح العام .

ثالثا : فيما يتعلق بالتمثيل العادل للمحافظات فقد ضمنت المحكمة في حكمها بضرورة أن تمثل كل محافظات الدولة في المجلس بصرف النظر عن عدد سكانها .

في ضوء تلك الضوابط والمعايير كان من المهم لصياغة مشروع قانون يتسق والمبادئ الدستورية أن يتم الرجوع لأحدث إحصاء وطني للدولة المصرية ووضع قواعد تقسيم الدوائر الانتخابية علي أساسه وهو ما التزم به ائتلاف دعم مصر والذي استند إلي (أحدث قاعدتي بيانات للناخبين والسكان) صادرة عن (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء) لعام ٢٠٢٠ والمقدمتين من الهيئة الوطنية للانتخابات إبان إعداد حزمة مشروعات القوانين المقترحة في مايو ٢٠٢٠ بموجب الخطابين (٥١٦.٥١٥) المؤرخين ١٧ مايو ٢٠٢٠ والتي نتج عن تحليلهما الرصد التحليلي والرقمي الذي اعتمد أعمال قاعدة حساب متوسط عدد المواطنين الذين يمثلهم النائب وفق ما أقرته المحكمة الدستورية العليا وذلك عن طريق (حاصل قسمة (مجموع) عدد سكان الجمهورية مضافا إليه عدد الناخبين بها (مقسوما) علي اثنين) بحيث يتم الوصول إلي المتوسط العام لعدد الناخبين بكل محافظة واعتماده كمتوسط حسابي لعملية تقسيم الدوائر الانتخابية وتحديد النصاب العادل لها (المحافظات . الدوائر) من مقاعد المجالس النيابية .

في ضوء الإحصاء الرقمي السابق لإجمالي عدد السكان (٩٩,٨٤٢,٥٠٤) نسمة وإجمالي عدد الناخبين (٦٢,٧٩٤,٤٤٠) ناخب وحساب مجموعهما (السكان + الناخبين) بإجمالي (١٦٢,٦٣٦,٩٤٤) مواطن / ناخب ومع تنفيذ المعادلة الحسابية بقسمة هذا الرقم علي (اثنين) يصبح المتوسط العام لعدد السكان والناخبين (معا) هو (٨١,٣١٨,٤٧٢) مواطن / ناخب وهو العدد الذي يسمح بتطبيق المعادلة الحسابية (للمساواة) بين السكان و (التكافؤ) بين الناخبين باعتبار أن تقسيم الدوائر الانتخابية يجب أن يرتكز علي تعداد السكان وعدد الناخبين (معا) إذ لا يمكن الاعتماد علي أعداد السكان دون عدد الناخبين أو العكس وهي قاعدة سبق وأرست المحكمة الدستورية قواعدها عند النظر في حزمة التشريعات الانتخابية لعام ٢٠١٣ حيث كان أحد أسانيدنا لبطلان تلك التشريعات اختلال المعاملات الحسابية لتخصيص المقاعد بين محافظتي دمياط وأسوان وبين محافظتي الإسكندرية والشرقية وبين محافظتي سوهاج وقنا .

ولضمان عدالة توزيع مقاعد المجالس النيابية أوجبت المحكمة الدستورية علي المشرع ضرورة التزام القانون (المنظم) بقاعدة حساب متوسط عدد الناخبين الذين يمثلهم النائب علي أساس اقتسام المتوسط العام للسكان والناخبين علي إجمالي عدد المقاعد المخصصة

للنظام الانتخابي المنفرد أول للنظم المعتمدة مع وضع نسبة انحراف معقولة (سواء بالزيادة أو النقصان) لحاصل نتيجة هذه القاعدة بواقع (٢٥ %) كما ورد بحكم الدستورية السابق وذلك نظرا لاستحالة تحقق التساوي الحسابي المطلق عمليا .

ولتطبيق تلك القواعد علي تشكيل (مجلس النواب) فقد نصت المادة (١) من القانون المعدل (١٤٠) لسنة ٢٠٢٠ علي أن (يشكل مجلس النواب من (٥٦٨) عضوا ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر) بينما نصت المادة (٣) علي أن (يكون انتخاب مجلس النواب بواقع (٢٨٤) مقعدا بالنظام الفردي و (٢٨٤) مقعدا بنظام القوائم المغلقة المطلقة) وهو ما يجعل النصاب الحسابي العادل للمقعد الانتخابي في المجلس كاملا بنظاميه بإجمالي (٥٩٦) مقعد هو (١٤٣,١٦٦) ناخب بينما قيمة المتغير أو الانحراف العددي (٢٥ %) تبلغ (٣٥,٧٩٢) ناخب ليكون الحد الأقصى لنصاب المقعد الانتخابي في مجلس النواب (كاملا) هو (١٧٨,٩٥٨) ناخب بينما الحد الأدنى لنصاب المقعد (١٠٧,٣٧٤) ناخب .

في المقابل فان النصاب الحسابي العادل للمقعد الانتخابي حال تطبيق تلك القاعدة علي أحد النظامين الانتخابيين بمفرده . سواء الفردي أو القائمة المغلقة المطلقة . والتي خصص لكل منهما (٢٨٤) مقعد يصبح (٢٨٦,٣٣٣) ناخب بينما قيمة المتغير أو الانحراف العددي (٢٥ %) تبلغ (٧١,٥٨٣) ناخب ليكون الحد الأقصى لنصاب المقعد الانتخابي في النظام الفردي أو نظام القائمة المغلقة المطلقة هو (٣٥٧,٩١٦) ناخب بينما الحد الأدنى لنصاب المقعد (٢١٤,٧٥٠) ناخب .

أما عند إعمال تلك القواعد علي تشكيل (مجلس الشيوخ) فقد نصت المادة (١) من القانون (١٤١) لسنة ٢٠٢٠ علي أن (يشكل مجلس الشيوخ من (٣٠٠) عضوا وينتخب ثلثا أعضائه بالاقتراع العام السري المباشر ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي) بينما نصت المادة (٢) علي أن (يكون انتخاب مجلس الشيوخ بواقع (١٠٠) مقعدا بالنظام الفردي و (١٠٠) مقعدا بنظام القوائم المغلقة المطلقة) وهو ما يجعل النصاب الحسابي العادل للمقعد الانتخابي في المجلس كاملا بنظاميه بإجمالي (٢٠٠) مقعد هو (٤٠٦,٥٩٢) ناخب بينما قيمة المتغير أو الانحراف العددي (٢٥ %) تبلغ (١٠١,٦٤٨) ناخب ليكون الحد الأقصى لنصاب المقعد الانتخابي في مجلس الشيوخ (كاملا) هو (٥٠٨,٢٤٠) ناخب بينما الحد الأدنى لنصاب المقعد (٣٠٤,٩٤٤) ناخب .

في المقابل فان النصاب الحسابي العادل للمقعد الانتخابي في مجلس الشيوخ حال تطبيق تلك القاعدة علي أحد النظامين الانتخابيين بمفرده . سواء الفردي أو القائمة المغلقة المطلقة . والتي خصص لكل منهما (١٠٠) مقعد يصبح (٨١٣,١٨٥) ناخب بينما قيمة المتغير أو الانحراف العددي (٢٥ %) تبلغ (٢٠٣,٢٩٦) ناخب ليكون الحد الأقصى لنصاب المقعد الانتخابي في النظام الفردي أو نظام القائمة المغلقة المطلقة هو (١,٠١٦,٤٨١) ناخب بينما الحد الأدنى لنصاب المقعد (٦٠٩,٨٩٩) ناخب .

علي أنه يجب ملاحظة أن تلك القواعد السابقة. رغم وجوبها الدستوري. فإنها لا تطبق علي المحافظات الحدودية (شمال سيناء . جنوب سيناء . البحر الأحمر . مرسى مطروح . الوادي الجديد . أسوان) إذ تم استثناءها (وفق حكم تفسيري للمحكمة الدستورية أقر مبدأ عاما) ابتداء من هذا المعيار (المعادلة الحسابية لنصاب المقعد النيابي) مع التأكيد علي وجوب تمثيلها علي نحو يعكس أهميتها وفق ما سبق بيانه من ملاحظات دون النظر لإجمالي عدد سكانها وناخبها والذي لن يصل . في غالبيتها . إلى الحد الأدنى لمتوسط التمثيل النيابي .

(البحيرة نموذجاً)

انتخابات ٢٠١٢						
٧٩,٦٠٢,٦٥٠					عدد السكان	الإحصائيات الوطنية
٥١,٦٣١,٩٩٠					عدد الناخبين	
١٣١,٢٣٤,٦٤٠					المجموع	
٦٥,٦١٧,٣٢٠					المتوسط العام	
٣٢,٩٤٠	الانحراف	١٣١,٧٦٢	٤٩٨	عام	مجلس الشعب	النصاب العددي
٩٨,٨٢١	الانحراف	٣٩٥,٢٨٥	١٦٦	فردى		
٤٩,٤١٠	الانحراف	١٩٧,٦٤٢	٣٣٢	قوائم		
٩١,١٣٥	الانحراف	٣٦٤,٥٤١	١٨٠	عام	مجلس الشورى	
٢٧٣,٤٠٥	الانحراف	١,٠٩٣,٦٢٢	٦٠	فردى		
١٣٦,٧٠٣	الانحراف	٥٤٦,٨١١	١٢٠	قوائم		
٥,٢٠٦,٨٥٩					عدد السكان	محافظة البحيرة
٣,٢٢٠,٣٢٥					عدد الناخبين	
٨,٤٢٧,١٨٤					المجموع	
٤,٢١٣,٥٩٢					المتوسط العام	

١٤٠,٤٥٣	٣٠	عام	مجلس الشعب			
٤٢١,٣٥٩	١٠	فردى				
٢١٠,٦٨٠	٢٠	قوائم				
٧٠٢,٢٦٥	٦	عام	مجلس الشورى			
٢,١٠٦,٧٩٦	٢	فردى				
١,٠٥٣,٣٩٨	٤	قوائم				
انتخابات ٢٠١٥						
٨٧,٩٦٣,٢٧٦			عدد السكان	الإحصائيات الوطنية		
٥٥,٠١٥,٢٤٨			عدد الناخبين			
١٤٢,٩٧٨,٥٢٤			المجموع			
٧١,٤٨٩,٢٦٢			المتوسط العام			
٣١,٤٢٠	الانحراف	١٢٥,٦٨١	٥٦٨	عام	مجلس النواب	النصاب العددي
١٤٨,٩٣٦	الانحراف	٥٩٥,٧٤٤	٤٤٨	فردى		
٣٩,٨٩٤	الانحراف	١٥٩,٥٧٤	١٢٠	قوائم		
٥,٨٠٤,٢٦٢			عدد السكان	محافظة البحيرة		
٣,٥٢٨,٤٨٤			عدد الناخبين			
٩,٣٣٢,٧٤٦			المجموع			
٤,٦٦٦,٣٧٣			المتوسط العام			
١٣٧,٢٤٦		٣٤	عام	مجلس النواب		
٦٦٦,٦٢٥		٢٧	فردى			

١٧٢,٨٢٩	٧	قوائم			
انتخابات ٢٠٢٠					
٩٩,٨٤٢,٥٠٤				عدد السكان	الإحصائيات الوطنية
٦٢,٧٩٤,٤٤٠				عدد الناخبين	
١٦٢,٦٣٦,٩٤٤				المجموع	
٨١,٣١٨,٤٧٢				المتوسط العام	
٣٥,٧٩٢	الانحراف	١٤٣,١٦٦	٥٦٨	عام	مجلس النواب
٧١,٥٨٣	الانحراف	٢٨٦,٣٣٣	٢٨٤	فردى	
٧١,٥٨٣	الانحراف	٢٨٦,٣٣٣	٢٨٤	قوائم	
١٠١,٦٤٨	الانحراف	٤٠٦,٥٩٢	٢٠٠	عام	مجلس الشيوخ
٢٠٣,٢٩٦	الانحراف	٨١٣,١٨٥	١٠٠	فردى	
٢٠٣,٢٩٦	الانحراف	٨١٣,١٨٥	١٠٠	قوائم	
٦,٥٢٥,٤٤٣				عدد السكان	محافظة البحيرة
٣,٩٨٥,٠٣٢				عدد الناخبين	
١٠,٥١٠,٤٧٥				المجموع	
٥,٢٥٥,٢٣٨				المتوسط العام	
١٥٤,٥٦٦		٣٤		عام	مجلس النواب
٣٠٩,١٣٢		١٧		فردى	
٣٠٩,١٣٢		١٧		قوائم	
٣٧٥,٣٧٤		١٤		عام	مجلس الشيوخ

٧٥٠,٧٤٨	٧	فردى		
٧٥٠,٧٤٨	٧	قوائم		