



الجمهورية اللبنانية
مجلس النواب
المديرية العامة للدراسات والمعلومات
مصلحة الأبحاث والدراسات

المعايير الدولية لتقسيم الدوائر الانتخابية في مختلف الأنظمة الانتخابية

أولاً: المقدمة

تعتبر الدوائر الانتخابية مناطق متجاورة جغرافياً، يتم فيها تحديد جميع الناخبين ضمن مراكز اقتراع معينة.

تشكل عملية ترسيم حدود الدوائر الانتخابية، أو إعادة تحديد المناطق في بعض الأحيان، عملية ضرورية في أي نظام انتخابي، حيث يتم استخدام، على سبيل المثال، دوائر فردية أو دوائر تعددية صغيرة موحدة. قد يترتب على عملية تعديل الحدود الانتخابية عواقب ليس فقط للمشرعين الذين يمثلون المناطق، بل أيضاً لمكونات الفرد والمجتمع الخاصة بالمناطق. وفي نهاية الأمر سوف تتأثر نتائج الانتخابات وعملية تكوين الهيئة التشريعية بعملية إختيار حدود المناطق. ولكن نادراً ما يتم التطرق الى أهمية عملية إعادة تقسيم الدوائر الانتخابية في المداولات السياسية.

وتقوم معظم الدول، بغض النظر عن نظام الانتخابات المتبع فيها، بترسيم دوائرها من أجل إدارة الانتخابات، حيث تبنت الدول مناهج مختلفة لعملية ترسيم الدوائر الانتخابية. ففي بعض الدول يعتبر أمر إختيار مناهج الترسيم أمراً مرتبطاً بالتقاليد التاريخية، وفي بعض الدول الأخرى، تم اقتباس مناهج ترسيم الدوائر الانتخابية من القوى الاستعمارية أو من دولة مجاورة تتمتع بنفوذ كبير. وفي دول أخرى، تعتمد عملية الترسيم على عوامل مختلفة قد تتضمن عامل الحجم الجغرافي للدولة، أو خصائصها الجغرافية، أو مصادرها المالية. وقد قامت الدول مؤخراً بأخذ سياقها السياسي والاجتماعي بعين الاعتبار في عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بتطبيق عملية إعادة تقسيم المناطق من أجل تبنيها، حيث هناك مجالاً كبيراً من الاحتمالات.

ثانياً: المعايير الدولية الخاصة بتقسيم الدوائر الانتخابية

١. المعيار المرتبط بالحدود الجغرافية^١

يعد إحترام خطوط الحدود القائمة أحد المعايير المتبعة من قبل مقسمي الدوائر الانتخابية، وقد تتضمن الحدود الإدارية كخطوط المقاطعات والبلديات و/أو الحدود الطبيعية المكوّنة من الملامح الطبوغرافية الغالبة كإمتداد الجبال والأنهار والجزر.

إن الحدود الإدارية المحلية هي على الأغلب من أكثر العوامل الجغرافية المعروفة والمذكورة في قوائم الدول. وهناك العشرات من الدول التي تدرج ذلك (الحدود الإدارية المحلية) كمعيار أساسي يجب أخذه بعين الاعتبار ومنها ألبانيا، وبنغلادش، وباربادوس، وبلغاريا، والكاميرون، وكندا، وكرواتيا، وجمهورية التشيك، وفيجي، وفرنسا، وألمانيا، والهند، وإندونيسيا، وإيطاليا، واليابان، وكينيا، وليثوانيا، وماليزيا، والمكسيك، والباكستان، وبنما، وتنزانيا، وأوغندا، والمملكة المتحدة، واليمن. أما دستور بوتسوانا فلا يأخذ بعين الاعتبار حدود الدوائر الإدارية فقط، وإنما يأخذ بالحسبان حدود المناطق القبلية.

إن معايير إعادة التقسيم الجغرافي للدوائر، مثل اعتبار الحدود الإدارية والمجمعات الطبيعية المعرفة حسب عالم الطبيعة، هي أولوية قصوى لدى بعض الدول أكثر من غيرها. فمثلاً في المملكة المتحدة، يعتبر مبدأ الأخذ بالحسبان للحدود الإدارية المحلية والمجمعات الطبيعية كأهم مبدأ في إرشاد مفوضي الحدود الانتخابية، ونتيجة لذلك يتم تقبل التفاوتات والفوارق العالية بين أعداد السكان.

هناك عاملين إضافيين يتم ذكرهما أحياناً كمعايير لإعادة تقسيم الدوائر الانتخابية، يرتبطان مباشرةً بالشكل الهندسي لكل دائرة إنتخابية، وهما التواصل الجغرافي والدمج. إن مؤيدي هذه المعايير يرون بأن الدوائر الانتخابية يجب ألا تكون غريبة الشكل وأن جميع أجزاء الدوائر الانتخابية يجب أن تكون مترابطة بعضها مع بعض. فمثلاً يطلب من الهيئة الانتخابية في المكسيك إنشاء دوائر إنتخابية يكون محيطها منتظم الشكل. ومن بين هذه الدول التي تشترط وجود الدوائر الانتخابية المدمجة ألبانيا، وأرمينيا، وبنغلادش، وباربادوس، وبيلاروسيا، وجمهورية الدومنيكان، والهند، وإيطاليا، والباكستان، والولايات المتحدة الأمريكية.

في الولايات المتحدة، ومنذ عام ١٩٢٩، لم يطلب القانون الفيدرالي دمج الدوائر الانتخابية، لكن عندما قامت بعض الولايات بتأسيس بعض الدوائر غريبة الشكل في مرحلة التسعينيات نتيجة إعادة تقسيم الدوائر، أمرت المحكمة العليا بإعادة ترسيم عدد من تلك الدوائر الانتخابية.

^١ <http://aceproject.org/ace-ar/topics/bd/bdb/> المعايير الجغرافية

وعلى الرغم من أن شكل هذه الدوائر لم يكن السبب الأساسي وراء قرار المحكمة، فقد تم استخدام واقع أن تلك الدوائر لم تكن مدمجة آنذاك، كدليل لوجود نية غير مسموح بها عند تأسيس حدود تلك الدوائر.

٢. معيار المساواة السكانية

ينص هذا المبدأ على ضرورة أن تتساوى كافة الدوائر الانتخابية قدر الإمكان من حيث عدد سكانها، وأن تمثل كافة الدوائر بعدد متماثل من النواب، وأن يحقق هذا التقسيم توازناً وتناسباً بين عدد السكان من كل دائرة وبين عدد المقاعد المخصصة لها طبقاً للمادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية^٢، حيث يعتبر التمثيل من خلال تعداد السكان مبدأً أساسياً من مبادئ الديمقراطية، كما يتم ترجمة هذه القاعدة في الدول التي تستخدم دوائر انتخابية فردية كمبدأ لتحقيق المساواة في أعداد السكان ما بين الدوائر الانتخابية، وينبغي أن تراعي اللجنة الخاصة بتقسيم الدوائر الانتخابية واقع المجتمعات المتماسكة من الناحية الإدارية أو الجغرافية أو العرقية أو القبلية. وتستخدم عدة دول أوروبية عدد السكان كأساس ذي صلة لتحديد نسبة السكان في كل من الدوائر، بينما تعتمد دولة ليسوتو على عدد المؤهلين للانتخابات، وتستخدم روسيا عدد الناخبين المسجلين في الانتخابات السابقة. وتعتبر الدوائر الانتخابية المتساوية في أعداد السكان ضرورية إذا ما أردنا أن يتحلى الناخبون بأصوات ذات وزن متساوي في عملية انتخابات الممثلين. وإذا جرى انتخاب ممثل، مثلاً، 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 الأخرى.

على سبيل المثال، قضية إستفان ماتيوس ضد سلوفاكيا عند مقارنة تقسيم الدوائر الانتخابية للنظام الفردي في بلدة روزفا: وجد مرشح لكل ١٠٠٠ مواطن في حي رقم ١، ومرشح لكل ١٤٠٠ مواطن في حي ٢، ومرشح لكل ٨٠٠ في حي ٣، ومرشح لكل ٢٠٠ مواطن في حي ٤، مما أدى إلى حكم المحكمة الدستورية ببطالان قانون تقسيم الدوائر الانتخابية لإنتهاك المادة ٢٥ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية^٣.

تختلف درجة فرض الدول للمساواة في عدد السكان (على سبيل المثال، عدد السكان الإجمالي، وعدد السكان المواطنين، والناخبين المسجلين)، والذي يستخدم من أجل تحديد نسبة المساواة ما بين الدول. يستخدم ما يقرب من نصف الدول التي تقوم بترسيم دوائرها الانتخابية "عدد السكان الإجمالي" كأساس يعتمد عليه لعدد السكان من أجل تحديد نسبة المساواة ما بين الدوائر

^٢ نصت الفقرة (ب) من المادة ٢٥ للعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على: ("ب) أن ينتخب وينتخب، في انتخابات نزيهة تجرى دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين،"

^٣ <http://www.idea.int/publications/international-obligations-for-elections/upload/iof-intro.pdf> page ٧٨

الانتخابية. ويعتمد ثلث آخر من الدول عدد الناخبين المسجلين كأساس لعدد السكان. وتستخدم دول أوروبية عديدة عدد السكان المواطنين كأساس ذا صلة لتحديد نسبة مساواة السكان ما بين الدوائر. تستخدم ليسوتو عدد السكان المؤهلين للتصويت كأساس لعدد السكان، كما تستخدم روسيا البيضاء عدد الناخبين المسجلين في الانتخابات السابقة.

٣. الإنحرافات عن حصص السكان^٤

إن درجة التزام الدول بالمساواة الدقيقة بين السكان تعتمد على الأهمية المعطاة من قبل الدولة في تحقيق المساواة السياسية بين الأفراد. فمثلاً، الولايات المتحدة الأمريكية ملتزمة بشدة بالحقوق الفردية، ولذلك من الأمر غير المفاجئ رؤية تلك الدولة تطور أكثر المعايير صرامة حيال الإنحراف السكاني من بين جميع الدول التي تستخدم الدوائر الفردية. أما بعض الدول الأخرى، والتي على الرغم من إقرارها بأهمية تحقيق المساواة السكانية، إختارت أن تقوم بموازنة هذا العامل مع معايير أخرى مرتبطة بإعادة تقسيم الدوائر الانتخابية والتي تقل أهمية عن عامل التكافؤ السكاني. ففي المملكة المتحدة مثلاً، تعطى الأولوية للحدود الإدارية المحلية أكثر من تحقيق المساواة الدقيقة في أعداد السكان. أما في الكثير من الدول الأفريقية، يندفع التركيز تجاه المحافظة على سلامة القبائل المختلفة الموجودة في دائرة إنتخابية واحدة، وهذه تعتبر أكثر أهمية من المساواة السكانية. على كل دولة أن تحدد درجة الإنحراف المقبول بها مقارنةً بالتكافؤ السكاني الأمثل والدقيق للأخذ بعين الإعتبار الأهداف الأخرى المرتبطة بإعادة تقسيم الدوائر الانتخابية.

• الحد الأدنى

إعتبرت الولايات المتحدة دولة نادرة فيما يتعلق بالتزامها في تحقيق المساواة في أعداد السكان. لا تفرض أية دولة أخرى إنحرافات بذات القدر من الحد الأدنى مثلما يفرضه معيار "شخص واحد، صوت واحد" والذي فرضته محاكم الولايات المتحدة منذ بداية الستينات من القرن الماضي. وفي قضية كارتشير مقابل داغيت (Karcher v Daggett) في العام ١٩٨٣، أقرت المحكمة العليا بأنه ليس هنالك معنى لاعتبار أي قدر من الإنحراف في أعداد السكان في عملية إعادة تقسيم الدوائر لإنتخابات الكونغرس: "ليس هنالك إنحرافات ضئيلة يمكن عملياً تجنبها عدا الإنحرافات التي تفي بمعيار المادة ١، القسم ٢ من دستور الولايات المتحدة ودون مبرر". وتابعت المحكمة رفض خطة إعادة تقسيم الدوائر الانتخابية لإنتخابات الكونغرس الخاصة بولاية نيو جيرسي، والتي كانت تحتوي على إنحراف بنسبة ٧% فقط من إجمالي عدد

^٤ ترسيم الدوائر الانتخابية , <http://aceproject.org/ace-ar/topics/bd/bd10>

السكان. وبعد هذا القرار، فسرت أغلبية الولايات قضية كارتشير على انها تفرض اعتماد مخططات إعادة تقسيم خاصة بالكونغرس مع مراعاة حد المساواة الدقيق حسابياً في أعداد السكان أو على الأقل بأدنى حد ممكن من الإنحراف في أعداد السكان. وعلى الرغم من أن المحاكم قامت في وقت لاحق بالمصادقة على قانونية بعض مخططات إعادة التقسيم التي إحتوت على أقل من الحد الأدنى الممكن للإنحراف في أعداد السكان، لم يتعد الإنحراف في أي من هذه المخططات حتى أكثر من ١%.

• الحد المتوسط

تأتي مقدونيا، التي تستخدم نظام التمثيل النسبي، الأقرب لهذا المعيار الصارم، مع إنحرافات مسموح بها لا تتعدى أكثر أو أقل من ٣% من حصة السكان. وتسمح كل من نيوزيلندا وألبانيا واليمن بإنحرافات تصل الى ٥% من حصة السكان، وتحدد أستراليا وروسيا البيضاء وإيطاليا وأوكرانيا نسبة ١٠% كحد أقصى للإنحرافات المسموح بها.

ولكن يعتبر مطلب أعداد السكان في أستراليا في الحقيقة أكثر تعقيداً من السماح بـ ١٠% من الإنحراف، في الوقت الذي يفرض القانون الانتخابي الأسترالي ألا يزيد الإنحراف في الدوائر الانتخابية عن ٣,٥%، وذلك بعد ثلاثة أعوام ونصف العام من اتمام عملية إعادة توزيع الدوائر الانتخابية. وقد تم ابتكار هذا المعيار من أجل خلق المساواة بين أعداد السكان خلال دورة إعادة تقسيم الدوائر الأسترالية، من أجل تجنب تناقضات واسعة. ومن أجل الإيفاء بهذا المطلب، يجب على لجنة الترسيم الأسترالية (التي يشار لها بلجنة إعادة توزيع الدوائر الانتخابية)، أن تستخدم الإسقاطات السكانية وبيانات السكان المتاحة حالياً. ويعتبر إهتمام أستراليا الوثيق بمسألة تحقيق المساواة في أعداد السكان حديثاً، حيث قبل ثلاثين عاماً، كانت ممارسة التحميل الزائد للمناطق الريفية – وهي تكوين دوائر إنتخابية ريفية أصغر بكثير من الدوائر الانتخابية للمناطق الحضرية – أمراً شائعاً للغاية.

• الحد الكبير

تسمح كل من أرمينيا وألمانيا وجمهورية التشيك بنسبة إنحراف على أعداد السكان لا تتعدى ١٥%، حيث لا يمكن للدوائر الانتخابية المقترحة في ألمانيا مثلاً أن تنحرف بما يزيد عن ١٥% كما تم الذكر، كما يجب إعادة ترسيم الدوائر التي تزيد فيها نسبة الإنحراف عن ٢٥%. وقد ضبقت زمبابوي وبابوا غينيا الجديدة الحد الأعلى للتساهل مع مسألة الإنحراف إلى ٢٠%. وفي كندا، يسمح للجان المستقلة المسؤولة عن تشكيل الدوائر الانتخابية الفيدرالية بنسبة إنحراف تصل إلى ٢٥% من حصص المحافظات. ولكن منذ عام ١٩٨٦، تمّ السماح

للجان بتعدي حدود نسبة ٢٥% في ظل "ظروف قاهرة أو إستثنائية". وتمّ إستخدام هذا الحكم من أجل التشكيل بخمسة مقاعد من ٢٩٥ مقعد في مجلس العموم الكندي في العام ١٩٨٧، ومقعدان من ٣٠١ مقعد في العام ١٩٩٦. وفي العام ١٩٩٦، تم تشكيل واحد من مقاعد محافظة كويبيك بعدد سكان أقل بنسبة ٤٠,٢% من معدل عدد سكان المحافظات، كما جرى تشكيل دائرة في محافظة نيوفاوندلاند بعدد سكان أقل بنسبة ٦٢,٥% من معدل عدد سكان المحافظات. وتسمح المملكة المتحدة بقدر أكبر من الإنحراف في أعداد سكان الدوائر الإنتخابية، وتم ضبط المعيار الأصلي على ٢٥% في العام ١٩٤٤، ولكن تم إلغاء هذا المعيار بعد عامين. وتفرض القاعدة الجديدة أن تكون الدوائر الإنتخابية "متساوية في عدد السكان قدر المستطاع"، ولكن يجب ان تتوازن هذه القاعدة مقابل مسألة احترام الحدود المحلية قدر الإمكان، كما يمكن تجاهل مسألة تحقيق المساواة في أعداد السكان للدوائر الإنتخابية في ظل "ظروف جغرافية خاصة". وقد حثت البدلات المقدمة إلى المجتمعات الطبيعية مفوضي الحدود الإنجليزية في العام ١٩٨٣ على ترك جزيرة وايت (Isle of Wight) بـ ٩٥,٠٠٠ ناخباً كدائرة إنتخابية واحدة. وبالمثل، منح المفوضون في سكوتلندا الجزر الغربية (البالغ عدد سكانها نحو ٢٤,٠٠٠ نسمة) وأوركني وشتلند (Orkney and Shetland) البالغ عدد سكانها نحو ٣١,٠٠٠ نسمة) ممثلين عنها بعد التعرف على صعوبة التنقل التي تواجهها الجزر.

٤. معيار المساواة في القوة التصويتية أو الثقل النسبي^٥

يهدف هذا المبدأ إلى إرساء وترسيخ قاعدة المعاملة القانونية العادلة والمتكافئة للناخبين التي يملئها مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، وحظر تقسيم الدوائر الإنتخابية بطريقة تؤدي إلى تشتيت أو إضعاف القدرة التصويتية لجماعة سياسية أو عرقية^٦، وحماية جميع الأشخاص من التمييز سواء بسبب العرق أو الدين أو الجنس أو اللون^٧. ومن أجل تحقيق هذا المبدأ هناك معياران وضعتهما منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) ولجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان: الأول: يجب تحديد الدوائر الإنتخابية بما يحقق المساواة في حقوق الإقتراع من خلال الحفاظ على نفس النسبة بين عدد الناخبين وعدد الممثلين المنتخبين في كل دائرة، ومراعاة مبدأ المساواة في الإقتراع والتمثيل العادل لجميع المجموعات في هذا المجتمع.

^٥ http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/ManualHandbook/٢٠٠٦/٢٩٢/Delimitations_Manual_full.pdf

^٦ نصت المادة ٢٦ من العهد نفسه على: "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".

^٧ http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/ManualHandbook/٢٠٠٦/٢٩٢/Delimitations_Manual_full.pdf

الثاني: مبدأ صوت واحد شخص واحد، والإعتماد على تساوي وزن الصوت الانتخابي حسب النظام الانتخابي.

٥. معيار إستقلالية اللجنة المختصة بتقسيم الدوائر الانتخابية

يجب أن تتسم الهيئة المختصة بتقسيم الدوائر الانتخابية بالإستقلالية والشفافية والإنصاف في الحق لجميع المواطنين، والإلتزام بالتدابير التشريعية المحلية والدولية من خلال الإلتزام بالإتفاقيات الدولية، والعمل على تضمين حقوق الأقليات المتضررة بسبب اللون أو العرق أو الجنس أو العقيدة، وحرية التقاضي وتضمينهم حقوق وضمان التمثيل العادل في ذلك التقسيم، وهي الحقوق التي نص عليها العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في المادة ٢ فقرة ٢ و ٣، وأيضاً في ميثاق اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في الجزء المتعلق بالأقليات، يؤكد ضرورة تمثيل الأقليات في تقسيم الحدود الانتخابية.

٦. معيار المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية

يضمن المبدأ ضرورة إعادة توزيع المقاعد البرلمانية وتقسيم الدوائر الانتخابية. فقد أنشأت أغلبية الدول التي تقوم بترسيم الدوائر الانتخابية بعض الوقت الإلزامي الفاصل ضمن مسألة إختيار عملية الترسيم التي يجب أن تحدث. وعلى الرغم من عدم وجود فترة زمنية معينة، فلا يعتبر مدى الفواصل الزمنية لعملية الترسيم على وجه الخصوص كبيراً. وتفرض دولة سيشيل إجراء عملية ترسيم لحدود الدوائر الانتخابية الجديدة كل فترة ثلاثة أعوام إن لزم الأمر. من ناحية أخرى، تفرض فرنسا إجراء عملية ترسيم للدوائر الانتخابية في كل ١٢ إلى ١٤ عاماً فقط^٨.

إن الخيار الأكثر شيوعاً فيما يخص عملية الترسيم هو ١٠ أعوام: فكل من بوتسوانا، كندا، الهند، اليابان، كينيا، ليسوتو، ماليزيا، موريشيوس، المكسيك، نيبال، نيجيريا، باكستان، بابوا غينيا الجديدة، تانزانيا، الولايات المتحدة، واليمن تمتلك قوانين إنتخابات أو أحكاماً دستورية تفرض إجراء عملية الترسيم كل ١٠ أعوام على الأقل (في حالة بوتسوانا، تفرض القوانين إجراء عملية ترسيم كل ٥ إلى ١٠ أعوام، وفي كينيا، ينص القانون على إجراء عملية الترسيم كل ٨ إلى ١٠ أعوام).

تعيد ألبانيا، جزر الباهاما، فيجي، نيوزيلندا، تركيا، وزمبابوي ترسيم دوائرها الانتخابية كل ٥ أعوام. كما تقوم أستراليا بترسيم دوائرها كل ٧ أعوام على الأقل. ويجب على إيرلندا ترسيم

^٨ قانون تقسيم الدوائر الانتخابية وأثره على المشاركة الساسية للنساء، ص ٤. www.nazra.org

دوائرها التعددية لنظام الصوت الواحد المتحول الخاص بها كل ١٢ عاماً، وتسمح المملكة المتحدة كذلك بأن يمر ١٢ عاماً قبل المباشرة بإجراء عملية ترسيم أخرى.

وبالطبع فإن إنشاء فاصل زمني الزامي لا يعني بالضرورة أنه سيتم إجراء عملية إعادة تقسيم على سبيل المثال، بعد ترسيم الدوائر الانتخابية في العام ١٩٧٣، امتنعت الهند عن الترسيم حتى عام ٢٠٠٠، على الرغم من وجود بند قانوني يحكم بإجراء عملية ترسيم بعد كل عشرة أعوام.

لم يتم إنشاء فاصل زمني محدد حتى الآن في ثلث الدول تقريباً التي تقوم بترسيم دوائرها الانتخابية. تتضمن دوافع المشتركة للترسيم، غير الفترة الزمنية المحددة، إتباع التعداد الوطني للسكان، والتغيير في عدد المقاعد المخصصة لكل منطقة، والتغييرات في الحدود الإدارية، والوصول إلى مستوى معين من الاختلاف في أحجام الدوائر الانتخابية. في مقدونيا، على سبيل المثال، لا يمكن أن يزيد مستوى الاختلاف على أحجام الدوائر الانتخابية عن ٣%؛ ولكن في حال زيادة هذه النسبة، يصبح هنالك حاجة لإجراء عملية ترسيم للدوائر. وفي الجمهورية التشيكية، تصل نسبة مستوى الاختلاف في أحجام الدوائر الانتخابية التي تدفع إلى إجراء عملية ترسيم إلى ١٥%. وفي ألمانيا، تصل المشغلات إلى ٢٥%^٩.

الأمر السيء الذي يترتب على عدم إنتظام عملية الترسيم هو التباينات الواسعة في عدد السكان في الدوائر الانتخابية، والتي غالباً ما تحصل مع مرور الزمن. فعلى سبيل المثال، قد يختلف حجم الدوائر الانتخابية التي يتم ترسيمها بإنحراف سكاني شديد الصغر في بداية العقد، وبشكل كبير مع نهاية العقد.

تبنت أستراليا أحد الحلول النادرة لهذه المعضلة. فبدلاً من استخدام أرقام التسجيل القائمة، يتم إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية الفيدرالية باستخدام أرقاماً احتمالية مثل عدد الناخبين المسجلين في كل دائرة سيكون متساوياً بعد ثلاثة أعوام ونصف في المستقبل، والذي يعتبر نقطة الوسط في الدورة السنوية لإعادة تقسيم الدوائر الانتخابية في أستراليا.

تكمّن سلبيات تكرار إجراء عملية إعادة التقسيم في التكاليف المالية والوقت اللازم لإجراء العملية، إضافة إلى أن التغييرات الكثيرة على حدود الدوائر الانتخابية تعطل العلاقات بين الممثلين ودوائرهم الانتخابية. ولغرض تحديد الفاصل الزمني الأمثل، يجب على الدول تحقيق التوازن في التكاليف المترتبة على عملية إعادة تقسيم الدوائر الانتخابية، مع فوائد الحفاظ على دوائر إنتخابية ذات قدر من المساواة في عدد السكان.

^٩ Boundary delimitation موقع شبكة المعرفة الانتخابية

٧. معيار عدم التمييز/ حماية الأقليات^{١٠}

لا يسمح بتنفيذ عملية الترسيم بطريقة تؤدي إلى التمييز ضد أية أقلية مهما كانت. على سبيل المثال، يجب منع القيام بتوزيع أقلية ما، تتواجد في موقع جغرافي واحد، على دوائر إنتخابية مختلفة بحيث تشكل تلك المجموعات مجموعة ناخبة صغيرة في كل واحدة من الدوائر الإنتخابية التي تتواجد فيها. وبالطبع لا يمكن للنظم الإنتخابية الحالية التي تعتمد بشكل حصري على دوائر إنتخابية فردية أو أحادية التمثيل، أن تضمن ولو حتى نسبة ضئيلة من المقاعد التمثيلية لصالح الأقليات الصغيرة أو الاقليات من الأحزاب السياسية من السكان.

فنظام "قائمة التمثيل النسبي" والأنظمة المختلطة مثل "النظام المتوازي" ونظام "تناسب العضوية المختلطة" بإمكانها ملاءمة متطلبات تمثيل الأقليات في سياق قوائم الأحزاب إن وجدت الرغبة لذلك.

أما في الأنظمة المبنية على الدوائر الإنتخابية، يكون من الصعب جداً لناخبي الأقليات إنتخاب أعضاء مجموعاتهم للمناصب التشريعية إذا حدث إستقطاب في الإنتخابات بين صفوف الأكثرية والأقلية. فقط في حال تخصيص مقاعد منفصلة لتلك الأقليات أو تخصيص دوائر إنتخابية خاصة لها سينجح هؤلاء الناخبون في إنتخاب ممثليهم من تلك الأقليات. وقد قامت دول قليلة بوضع نصوص قانونية من ذلك القبيل لضمان تمثيل الأقليات العرقية والإثنية والدينية في الهيئة التشريعية، نذكر منها دول كرواتيا، وفيجي، والهند، وموريشوس، ونيوزيلندا، والباكستان، والمناطق الفلسطينية، وبابوا غينيا الجديدة، وسنغافورة، والولايات المتحدة الأمريكية .

أما بالنسبة لكرواتيا، التي تتبع نظام "قائمة التمثيل النسبي" في إنتخاباتها – مع وجود الدوائر الإنتخابية التي عادة لا تتم إعادة رسمها – فهي تحتفظ بدوائر معينة لأعضاء من أقليات (١) المجر، (٢) التشيك والسلوفاك، و(٣) الروثينيين والأوكرانيين والألمان والنمساويين. بالإضافة إلى ذلك، هناك ثلاثة مقاعد مخصصة للأقلية الصربية داخل الجمهورية الكرواتية^{١١}. غير أن هذه الحقيقة يجب ألا تفتح باب التمييز المتعمد ضد أية أقلية.

أما تجربة الولايات المتحدة في حماية الأقليات فكانت على الشكل التالي^{١٢}: اضطرت الولايات المتحدة نتيجة لعدد السكان الكبير للأقليات العرقية والإثنية هناك وتاريخها الحافل بالإضطهاد ضد بعض الأقليات، لمخاطبة قضية الإنصاف تجاه الأقليات، وحصل ذلك بإصدارها

^{١٠} Boundary delimitation / موقع شبكة المعرفة الإنتخابية

^{١١} أحكام قانونية خاصة متعلقة بمجموعات الأقليات عند ترسيم حدود الدوائر الإنتخابية <http://aceproject.org/ace-ar/topics/bd/bd20>

^{١٢} أحكام قانونية خاصة متعلقة بمجموعات الأقليات عند ترسيم حدود الدوائر الإنتخابية <http://aceproject.org/ace-ar/topics/bd/bd20>

لمخططات إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية. أعلن قانون حقوق التصويت للعام ١٩٦٥ وتعديلاته في العام ١٩٨٢ أن أية خطة (لإعادة تقسيم الدوائر) تساهم في إضعاف القوة الانتخابية لناخبي الأقليات من خلال توزيعهم على دوائر إنتخابية مختلفة تعتبر خطة باطلة، ومن أجل قبول تلك الأقليات كأقليات محمية، يجب على تلك المجموعات (السود والإسبان والآسيويين والأمريكان الأصليين) الإيفاء بثلاثة شروط تؤهلهم لتلك الحماية وهي: يجب على المجموعة أن تكون كبيرة بشكل كافي ومدمجة جغرافياً لتشكيل أغلبية في أية دائرة فردية، ويجب على المجموعة أن تكون متماسكة سياسياً (يجب أن تكون لديها مصالح سياسية مشتركة)، كما يجب أن تثبت المجموعة أن منتخبى أغلبية السكان يصوتون ككتلة واحدة ضد المرشحين المفضلين من تلك الأقلية، وأن هؤلاء المرشحين المفضلين من قبل الأقلية غالباً ما يخسرون.

إذا استطاعت أية أقلية تلبية هذه الشروط الثلاثة، يجب تشكيل خطة لإعادة ترسيم الدوائر الانتخابية بطريقة تسمح لناخبي الأقليات أن يشكلوا أغلبية الناخبين في دائرة أو أكثر من الدوائر الانتخابية. ويجب على الأقلية أن تثبت تلبية هذه الشروط في إجراءات المحاكم. في الواقع، في سلسلة من قرارات المحكمة اللاحقة، قررت محكمة العدل العليا للولايات المتحدة أنه يجب إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية ذات طابع "الأكثرية - الأقلية" نتيجة لعدة اختصاصات قانونية قامت بتشكيل هذه الدوائر طوعاً - أي دون أن يُطلب من المحكمة فعل ذلك - ولذلك يجب إعادة ترسيمها بغض النظر عن العرق أو الإثنية. إن قانون حقوق التصويت يضمن بالحد الأدنى الإنصاف العرقي والإثني في الولايات المتحدة، وهو حد أدنى لأن الأقليات الوحيدة التي لديها الفرصة لتشكيل أغلبية في دائرة ما والتصويت لمرشح حسب إختيارها هي فقط الأقليات التي استطاعت تلبية جميع الشروط الثلاثة. إن السود والإسبان والآسيويين والأمريكيين الأصليين بعيدين عن التمثيل النسبي لهم في الكونغرس الأمريكي. والأقليات في نيوزيلاندا ممثلة بطريقة أفضل في الهيئة التشريعية هناك وذلك بسبب وجود نصوص قانونية ذات فعالية أكثر.

٨. المعايير المرتبطة بنتائج الانتخابات^{١٣}

تعتبر مسألة تحقيق المساواة في عدد السكان، الإعتبارات الجغرافية، والمجتمعات ذات المصالح المشتركة، المعايير المرتبطة مباشرة بعملية تشكيل الدوائر الانتخابية. ولكن هنالك معايير أخرى مرتبطة بنتائج عملية إعادة تقسيم الدوائر - على سبيل المثال، المطالبة بإعداد

^{١٣} <http://aceproject.org/ace-ar/topics/bd/bdb/>

مخططات إعادة التقسيم بطريقة تؤدي إلى تمثيل جميع الأحزاب السياسية بشكل عادل، أو أنه لدى الأقليات العنصرية، أو العرقية، أو الأثنية التي تتحدث نفس اللغة، فرصة منصفة في عملية التمثيل. ولكن لا تعتمد الدول التي تقوم بترسيم دوائرها معايير مرتبطة بعدالة النتائج، ويعود ذلك إلى أن الدول التي تستخدم دوائر إنتخابية فردية نادراً ما تفي بهذه المعايير، إذا ما تم تعريف عدالة النتائج كتمثيل تناسبي أو تمثيل قريب من التمثيل التناسبي للأحزاب السياسية والأقليات.

ثالثاً: ترسيم الدوائر في الأنظمة الإنتخابية^{١٤}

١. نظم التعددية أو الأغلبية

ترتبط عملية ترسيم الدوائر الإنتخابية بالعادة بنظم التعددية الإنتخابية أو الأغلبية الإنتخابية. يميل كلا النظامين إلى الإعتماد وبشكل كبير، إن لم يكن بشكل كلي، على الدوائر الإنتخابية الفردية. يجب أن يتم إعادة ترسيم هذه الدوائر بشكل دوري من أجل عكس التغيرات على أعداد السكان. كما يتشابه النظامان بعنصر أساسي بسبب اعتمادهم على الدوائر الإنتخابية الفردية – لا يعتمد عدد المقاعد التي يحصل عليها حزب سياسي على نسبة الأصوات التي حصل عليها فقط، وإنما على مكان الإدلاء بتلك الأصوات أيضاً. وفي نطاق الحديث عن نظم التعددية أو الأغلبية، تحظى أحزاب الأقلية السياسية، التي لا يقطن مناصريها في نفس المنطقة، على عدد مقاعد أقل مما قد تحصل نسبة أصواتهم عليه. من الممكن أن تتدارك الدوائر التعددية للنظم النسبية هذه العيوب في عملية تحويل الأصوات إلى مقاعد، حيث أن هناك علاقة طردية ما بين حجم الدوائر الإنتخابية ونسبية النتائج.

٢. التمثيل النسبي

هنالك نوعان رئيسيان من نظم التمثيل النسبي هما: نظام القائمة الحزبية ونظام الحزب الواحد. يعتبر نظام القائمة الحزبية أكثر شيوعاً من هذين النظامين. وفي نطاق الحديث عن نظام القائمة الحزبية، نادراً ما تحتاج الدوائر الإنتخابية إلى عملية الترسيم، وقلما إحتاجت إليها في أي وقت سابق. عندما تصبح الدوائر الإنتخابية دوائر تعددية كبيرة، تتطابق حدودها عندئذ مع حدود التقسيمات الإدارية. وفي سبيل إستيعاب التغييرات التي تطرأ على السكان، يجب أن يتم تحديد عدد المقاعد المخصصة للدوائر الفردية التعددية، فضلاً عن إعادة ترسيم حدود الدوائر الإنتخابية. تعتبر الأصوات القابلة للتحويل، والتي تم إستخدامها في إيرلندا ومالطا النوع الثاني للتمثيل النسبي. ونظراً لأن الاقتراع يعتمد على المرشحين وليس على الأحزاب،

^{١٤} <http://aceproject.org/ace-ar> الترسيم في الأنظمة الإنتخابية

توظف وتستخدم هذه الدول دوائر تعددية صغيرة يتراوح عدد أعضائها ما بين ثلاثة إلى خمسة أعضاء منتخبين لكل دائرة. وبذلك يجب إعادة ترسيم حدود الدوائر الانتخابية بشكل دوري في هاتين الدولتين.

٣. نظم الانتخابات المختلطة

أصبحت نظم الانتخابات المختلطة أكثر شيوعاً، فهي توظف كلا نظامي التمثيل النسبي للقائمة الحزبية، والدوائر الانتخابية لنظام الحزب الواحد، مع متطلبات تعددية أو أغلبية الأصوات. ويعتبر نظام الانتخابات الألماني نموذجاً لنظام الانتخابات المختلط .

يجب تطبيق عملية ترسيم الدوائر الانتخابية بشكل دوري لكي تتماشى مع التغييرات في أعداد السكان، وذلك يعود إلى قيام النظم المختلطة بدمج الدوائر الفردية. تعتمد أهمية عملية الترسيم وتأثير عملية ترتيب الدوائر الانتخابية على نتائج الانتخابات وعلى ما إذا كان يتم استخدام مقاعد القائمة الحزبية في سبيل تصحيح أية أخطاء تتعلق في علاقة المقاعد بالأصوات التي تنتج عن إنتخابات الدوائر الفردية. وفي بعض الدول مثل ألمانيا، تستخدم المقاعد المخصصة لنظام القائمة الحزبية للتعويض عن أية أخطاء على نسبة المقاعد إلى الأصوات التي نتجت على مستوى الدوائر الانتخابية. تسمى النظم المختلطة التي تستخدم مقاعد القائمة الحزبية في نية التعويض عن الأخطاء بنظم "تناسب العضوية المختلطة"، ويعود ذلك إلى نسبية نتائج الانتخابات. وفي بعض الدول مثل روسيا، لا يتم استخدام مقاعد القائمة الحزبية من أجل التعويض عن الأخطاء التي قد تنتج عن إنتخابات الدوائر الفردية. وفي الواقع، يتم ببساطة إضافة المقاعد المخصصة للأحزاب المدرجة في عنصر القائمة الحزبية للإنتخابات إلى المقاعد الفائزة على مستوى الدوائر الانتخابية. وبذلك يمكن أن تطرأ أخطاء على نسبة المقاعد إلى الأصوات الخاصة بالأحزاب. وفي هذا النظام المختلط، والذي يطلق عليه أحيانا اسم "النظام المتوازي"، تكتسب عملية ترسيم الدوائر الانتخابية أهمية أكبر لأنها قد تؤثر بشكل واضح على التركيبة الحزبية للمجلس التشريعي.

إعداد: ساندي طانيوس