

في الدول المتقدمة من يرسم الدوائر الانتخابية؟

صلاح الغزالي

رئيس جمعية الشفافية الكويتية

إدارة الدولة هي عملية تشاركية بين كافة سكانها، أو ممثلين عنهم، فأهم مفصلين في إدارة الدولة هما الدستور والنظام الانتخابي، فإذا تم إعدادهما بتراض بين كافة مكونات المجتمع كان الاستقرار، وصار هذا البلد ذو ديمقراطية فاعلة وليس منقوصة، ومتى ما اختلفت التوافق فيهما أو في أحدهما انعكس ذلك سلباً على الديمقراطية ثم على الاستقرار في تلك الدولة.

بالنسبة للدستور في دولة الكويت فقد تم فعلاً بشكل توافقي بعد طول اضطراب سياسي واجتماعي امتد منذ 1938 وحتى 1961، أما بالنسبة للنظام الانتخابي الكويتي فقد تم بشكل توافقي في أول مرة، حين صدر قانون انتخابات أعضاء مجلس الأمة رقم 35 لسنة 1962 من المجلس التأسيسي الذي وضع الدستور، وهو مجلس منتخب وتمثلت فيه الحكومة، ففي هذا القانون تقسمت الكويت إلى عشر دوائر، لكل دائرة خمسة مقاعد ولكل ناخب حق اختيار خمس نواب، أي يختار 100% من ممثلي دائرته الانتخابية.

لكن بعد ذلك تغير ترسيم الدوائر والنظام الانتخابي بإرادة منفردة من الحكومة قبل انتخابات مجلس الأمة سنة 1981، لتصبح الدوائر خمسا وعشرين، لكل دائرة مقعدين ولكل ناخب صوتين، واستمر الناخب له الحق باختيار 100% من ممثلي دائرته الانتخابية.

ثم تغيرت الدوائر في مجلس الأمة 2006 لتصبح خمس دوائر بعشرة مقاعد لكل دائرة بأربعة أصوات لكل ناخب، بعد أن تم ضم كل خمس دوائر متلاصقة في دائرة واحدة، وقد جرى تعديل الدوائر بعد حملة شعبية "نبيها خمس" فصار الناخب يختار 40% من عدد ممثلي دائرته الانتخابية مع فروقات شاسعة تزيد على الضعف في الثقل الانتخابي للصوت.

وأخيراً، بعد إبطال مجلس الأمة المنتخب في فبراير 2012 وعدم قدرة مجلس 2009 على الانعقاد بسبب مقاطعة أعضائه لجلساته، صدر مرسوم ضرورة بتعديل حق الناخب بعدد ممثليه، ليصبح للناخب حق اختيار مرشح واحد من عشرة يمثلون دائرته، فتقلص حقه باختيار 10% ممن يمثلونه، وقد دعى حضرة صاحب السمو في كلمته بمناسبة تعديل القانون، إلى مراجعة نظام الدوائر من السلطات المعنية في وقت لاحق.

ان التوافق في النظام الانتخابي وفي تقسيم الدوائر الانتخابية ينبغي أن يحظى بتوافق من الجميع تماماً مثل الدستور، ومن هذا المنطلق نطرح الأسئلة المستحقة التالية: من سيتولى مسؤولية ترسيم حدود الدوائر الانتخابية؟ ومن يضع النظام الانتخابي؟ هل هي الحكومة التي سترسم شكل وأشخاص السلطة التي ستراقبها؟ أم السلطة التشريعية التي تتكون من أشخاص يكونون في وضع

صارخ من حالة تعارض المصالح؟ أم جهة أخرى؟ ومن هي؟ وهل هناك دور للجمهور أو الناخب للمشاركة في ذلك؟ وما هي الفترات المناسبة لمراجعة هذا التقسيم؟ وما هي المعايير والقواعد الواجب الالتزام بها في ترسيم الدوائر؟ للإجابة على هذه التساؤلات سوف نجيب عليها من واقع النماذج الدولية على النحو التالي بيانه.

● لجنة لرسم حدود الدوائر

في القرن الماضي كانت البرلمانات هي من تتولى ترسيم حدود الدوائر الانتخابية، لكن بعد الحرب العالمية الثانية بدأت تنتشر فكرة وجود لجان مستقلة ترسم حدود الدوائر، إما لجنة مستقلة أو جزء من مفوضية الانتخابات، بغرض إبعاد السياسيين عن عملية ترسم الحدود، ليبقى التباين فيما بين النماذج الدولية في نقطة واحدة، هل يكون قرار اللجنة المستقلة في ترسيم حدود الدوائر الانتخابية نهائياً، أم يعرض تقسيمها على البرلمان أو الحكومة للمصادقة عليه؟

ولعل أبرز الأمثلة على الدول التي لديها لجنة مستقلة لترسيم حدود الدوائر الانتخابية هي بريطانيا ومعها بالطبع دول تأخذ بهذا النظام مثل أستراليا وكندا ودول البحر الكاريبي، وأيضاً اعتمدت هذا النظام العديد من الدول الأفريقية الناطقة بالإنجليزية.

وعادة تتكون لجان مستقلة لترسيم حدود الدوائر الانتخابية من عدد صغير، يتراوح بين ثلاثة أعضاء - مثل كندا - وأربعة أعضاء - مثل بريطانيا - وخمسة أعضاء - مثل دول البحر الكاريبي - وسبعة أعضاء - مثل نيوزيلندا وألمانيا - وتسعة أعضاء مثل ألبانيا.

أما أعضاء تلك اللجان، فعادة لا يكون من بينهم سياسيين، بل من أصحاب الخبرة في إدارة الانتخابات وفي الجغرافيا وفي الإحصاء، ففي كندا يتم الطلب من الأكاديميين في تخصص الانتخابات أن يشاركوا في عمل اللجنة، وفي أستراليا ونيوزيلندا والمملكة المتحدة تضم اللجان موظفين إنتخابيين أو مسجلين عامين ومدير المساحة، وللإحصائيين دور كبير في لجان الحدود الأسترالية، وذلك بسبب أهمية التعرف على التوقعات في النمو السكاني.

كما تقوم العديد من الدول بضم قضاة إلى عضوية لجان ترسيم الحدود، ففي كندا ونيوزيلندا يكون رئيس اللجنة قاضياً، وفي المملكة المتحدة يكون القاضي نائباً لرئيس لجان الحدود الأربعة الموجودة في إنجلترا وسكوتلندا وويلز وإيرلندا الشمالية. وفي الهند يكون اثنين من أعضاء اللجنة الثلاثة من القضاة.

أما بالنسبة لمشاركة السياسيين، سواء من الأحزاب أو البرلمانيين أو الوزراء، فمعظم الدول تستبعد مشاركتهم في عمل لجان ترسيم حدود الدوائر الانتخابية، في حين هناك بعض الدول تشرك ممثلين عن الأحزاب السياسية الرئيسية للعمل في اللجان، فيكون ممثل واحد للحزب الحاكم وآخر لحزب المعارضة ضمن لجنة تتكون من سبعة أعضاء حتى يتم التأكد من عدم وجود أي تحيز لأي طرف في عملية ترسيم الدوائر، ومن أمثلة تلك الدول التي اعتمدت إدخال ممثلين اثنين عن أكبر حزبين هي: ألبانيا، وباربادوس، وفيجي، وبابوا غينيا الجديدة، وسانت فنسنت.

هناك نموذج آخر للجهة التي تتولى ترسيم حدود الدوائر الانتخابية، ينتشر بين الدول بنفس القدر، وهو تكليف مفوضية الانتخابات، باعتبار أن لها ذات الحرية والاستقلالية عن الحكومة والبرلمان، مثل ليتوانيا والمكسيك وبولندا.

● الإعتبارات الحزبية في رسم الدوائر

في القرن التاسع عشر، كانت مسؤولية ترسيم الدوائر تقع على عاتق البرلمان، وفي 1964 إعدمت كندا لجان حدود للانتخابات المستقلة لإعادة تقسيم الدوائر الانتخابية، في حين نجد أن الولايات المتحدة الامريكية من الدول القليلة التي بقيت فيها عملية إعادة تقسيم الدوائر الانتخابية في أيدي البرلمانين، ولمعالجة احتمالية التحيز السياسي في إعادة تقسيم الدوائر الانتخابية، يتم السماح لممثلي جميع الأحزاب الرئيسية بالعمل في اللجنة التي تتخذ قرارات إعادة التقسيم، أو السماح لممثلي الأحزاب الرئيسية بالتحليل والتعليق على الأثر المحتمل الذي سينعكس على نتائج الأحزاب عند إعادة تقسيم الدوائر قبل اعتماد خطة التقسيم ، وقد اعتمدت الولايات الأمريكية أحد أو كلا النموذجين.

● من يعتمد خطة التقسيم النهائية

قبل قرن تقريبا كان اعتماد البرلمان لخطة تقسيم الدوائر الانتخابية ضروري في معظم الدول، ولكن بعد ذلك ، صارت لجان ترسيم الدوائر في أغلب الدول هي من تعتمد الخطة النهائية أو تعد الخطة وترفعها إلى مفوضية الانتخابات المستقلة لاعتمادها، وبعد ذلك تكون الخطة نافذة ولا حاجة لاعتماد البرلمان أو الحكومة لها.

ففي نيوزيلندا مثلاً لا يمكن تغيير خطة لجنة التمثيل النهائية بعد نشرها ولا يمكن الطعن عليها، وفي استراليا تملك مفوضية الانتخابات ذات الصلاحيات، وفي الهند تعتبر حدود الدوائر الانتخابية التي يتم تشكيلها من قبل لجنة ترسيم الدوائر حدوداً نهائية، وفي كندا على سبيل المثال، في العام 1964، نزع مرسوم تعديل الحدود الانتخابية مسؤولية إعادة تقسيم الدوائر الانتخابية من البرلمان، ليعطيها إلى لجان إنتخابية مستقلة في كل مقاطعة.

بينما في المملكة المتحدة تدخل خطة تقسيم الدوائر حيز التنفيذ بعد تصويت إيجابي من قبل البرلمان، الذي ليس له إلا الموافقة على الخطة أو رفضها، وهو أمر شكلي، حيث عادة ما يتم اعتماد الخطة، لأن رفض الخطة يعني وجود شبهة تضارب مصالح وإنحياز سياسي لدى النواب، والأمر شبيه في ماليزيا حيث يمتلك البرلمان إما قبول أو رفض خطة الترسيم المقترحة، وليس له صلاحية التعديل على الخطة.

● تكرار عملية ترسيم الدوائر

ينبغي إجراء تعديل تقسيم الدوائر الانتخابية كل فترة من الزمن، فمثلا في الكويت تم تقسيم الدوائر قبل انتخابات 1963 ثم قبل انتخابات 1981 - أي 18 سنة - ثم قبل انتخابات 2008 - أي 27 سنة - ثم تغيير في عدد الأصوات للناخب في 2012 - أي 4 سنوات - فما هو المعدل الدولي للفترة الزمنية بين كل تعديل وآخر في الدوائر ؟

وضعت كثير من الدول وقت إلزامي يفصل بين كل ترسيم وآخر للدوائر، لا يكون كبيراً، ففي كل (3) سنوات يتم في سيشيل تعديل حدود الدوائر الانتخابية، وفي كل (5) سنوات يتم في نيوزيلندا وتركيا وألبانيا وجزر الباهاما وفيجي وزمبابوي ترسيم دوائرها الانتخابية، وفي كل (7) سنوات يتم في أستراليا ترسيم دوائرها الانتخابية، وفي كل (10) سنوات يتم في كندا والولايات المتحدة والهند واليابان وماليزيا والمكسيك وكينيا وليسوتو وموريشيوس وبوتسوانا ونيبال ونيجيريا وباكستان وبابوا غينيا الجديدة وتانزانيا واليمن ترسيم دوائرها الانتخابية، وفي كل (12) عام يجب على المملكة المتحدة وإيرلندا وفرنسا إعادة ترسيم دوائرها الانتخابية، المهم في ذلك أن تكون الفترات الزمنية لتعديل الدوائر الانتخابية معلنة وواضحة.

في ثلث دول العالم لم يتم تحديد فاصل زمني لتعديل رسم الدوائر الانتخابية، ولكنها تركت لحالات تغير في عدد السكان في الدوائر الانتخابية، أو تغير الحدود الفدرالية للمناطق السكنية، أو نشأة مناطق سكنية جديدة، فإذا حدث اختلاف في نسبة عدد السكان عن 5 - 10% - كمعدل - يتم إعادة رسم الدوائر، والنسبة تختلف من بلد إلى آخر.

إن تعديل ترسيم الدوائر الانتخابية بسبب تغير في عدد السكان فيما بين الدوائر أمر بالغ الأهمية ويؤثر بشكل كبير في مستوى رُقي الديمقراطية في الدول، فالوزن النسبي المتساوي لصوت الناخب في مختلف الدوائر من المعايير الرئيسية لكفاءة الديمقراطية في أي دولة.

● دور الناخبين في ترسيم الدوائر

لعل ما يميز قيام لجان مستقلة لترسيم الدوائر الانتخابية عن قيام البرلمانات أو الحكومات بهذا الدور، هو إشراك الناخبين في عملية إعادة رسم الدوائر الانتخابية في عملية اختيار النظام الانتخابي الذي يرتضونه.

فعادة تضع اللجان المستقلة لرسم الدوائر الانتخابية أحكاماً خاصة بمشاركة الناخبين في هذا الترسيم من خلال التعرف على آرائهم قبل اعتماد التقسيم النهائي، وهو البديل الأمثل عن دور البرلمانين أو الحكومة أو حتى الأحزاب السياسية في تقسيم الدوائر.

ففي كل من كندا وأستراليا، ومنذ مطلع الستينات من القرن العشرين، تقوم اللجنة المستقلة للدوائر بوضع خططها لتقسيم الدوائر الانتخابية ثم تقوم بنشرها قبل اعتمادها، وتدع الفرصة للجميع بأن يقدم رأياً شفويًا من خلال جلسات استماع أو رأياً مكتوباً حول ملاحظاتهم على خطة تقسيم الدوائر المقترحة، وهذا النظام وفر الفرصة لكل من أعضاء السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية بالإضافة إلى الأحزاب والمجتمع المدني ووسائل الإعلام تقديم ملاحظاتهم على الخطة، ثم يتم إعادة صياغة خطة تقسيم الدوائر بناء على ما ورد للجنة من آراء.

وفي عام 1983 طوّرت أستراليا نموذجها، حيث جعلت للجمهور فرصتين لتقديم رأيهم بدلاً من فرصة واحدة، ففي المرة الأولى تفتح اللجنة المستقلة لتقسيم الدوائر الانتخابية المجال لتلقي الآراء والمقترحات حول تقسيم الدوائر قبل أن تبدأ في إعادة الترسيم، ثم تجري اللجنة التعديل وفقاً لما تراه وما تلقته من مقترحات، ثم تقدم مسودتها الأولى للجمهور حول شكل الدوائر الانتخابية، وتتلقى ملاحظاتهم عليها، ثم تصدر قرارها النهائي بالتقسيم الجديد للدوائر الانتخابية.

أما في المملكة المتحدة فتقوم بنشر خطة التقسيم الجديدة قبل اعتمادها، ثم تنظم جلسات إستفسار عامة فقط في حال إعتراض السلطات المحلية أو مائة من الناخبين على الأقل على الخريطة المقترحة، ثم تعد خطة التقسيم بعد تعديلها على ضوء الملاحظات التي تلقتها، ثم تنشرها ، ومن الممكن عقد جلسة إستفسار عامة ثانية إذا ظهرت إعتراضات جديدة بعد تعديل الخطة المقترحة الأولى.

أما الدول التي لا تضع نظاما لإشراك الجمهور في رسم الدوائر الانتخابية ، فإن أمامهم طريق واحد وهو الطعن أمام القضاء، وهو عادة ينظر في دستورية التوزيع ولكنه لا يقدم بديلا أو حلا لمشكلات كثيرة يمكن علاجها بالحوار والتشاور.. لذلك نجد دائما هناك طعون كثيرة تقدم للقضاء، وهي تؤثر بشكل كبير على مسيرة البرلمانات كما تشغل القضاء كثيرا فضلا عن كلفتها السياسية.

● معايير ترسيم الدوائر

في الدول التي تركت اختصاص رسم حدود الدوائر للبرلمان أو للحكومة، فقد وضعت معايير وقواعد محددة يجب الالتزام بها حين إعادة ترسيم الدوائر، وقد نصت عليها في الدستور أو في قانون الانتخابات، بحيث يتم الالتزام بها عند إعادة تقسيم الدوائر، ولا يسمح بالانحراف عنها، ومن هذه المعايير أو القواعد الواجب التقيد بها، أن تكون الدوائر الانتخابية متكافئة في عدد السكان، كما يتم تحديد مقدار الإنحرافات المسموح بها في عدد السكان أو حصة المقعد، كما يتيح المجال للجمهور والأحزاب في التعليق أو المناقشة على تفاصيل خطة التقسيم قبل اعتمادها.

● الحل الكويتي:

قبل سنتين أعدت جمعية الشفافية ونشرت على موقعها الإلكتروني دراسة بعنوان "حملة لا استقرار مع فوضى الديمقراطية" كتبنا فيها، وكل الشواهد تشير إلى ذلك، أن الكويت مقبلة على أزمة سياسية بسبب فوضى الديمقراطية الكويتية، وأن هذا الوضع سيؤثر سلبا على التنمية وعلى الإصلاح، وقبل أن يتم إبطال مجلس الأمة المنتخب في فبراير 2012م، أعدت الجمعية ونشرت عدة اقتراحات قوانين لمعالجة الديمقراطية الكويتية، منها:

● اقتراح قانون الدوائر الانتخابية

● اقتراح قانون الهيئة العامة للديمقراطية (للانتخابات).

ونطلق اليوم هذا المبحث لنسلط الضوء على ضرورة وضع حل في الشهور القادمة، من خلال إنشاء "لجنة مستقلة لترسيم الدوائر الانتخابية" أو تكون ضمن اختصاصات "الهيئة العامة للديمقراطية" يتم تشكيلها من غير السياسيين، وتكون مقبولة من كافة مكونات المجتمع، يؤول إليها اختصاص ترسيم الدوائر الانتخابية، وتضع نظاما لأخذ الملاحظات والاستماع للأراء، ومواعيد لمراجعة ترسيم الدوائر وقواعد تلتزم بها عند إعادة الترسيم، لتضع حدا نهائيا للخلافات التي تظهر بشكل دائم.