جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة بغداد–كلية القانون

دور القضاء الدستوري في الرقابة على تقسيم الدوائر الانتخابية

((دراسة مقارنة))

بحث مستل تقدمت به

م.م اقبال عبدالله امين

كجزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه في القانون العام

بإشراف الاستاذ الدكتورة

أ.د مها بهجت يونس

1440هـ 2019م

الملخص

تعد الدوائر الانتخابية وسيلة من وسائل البناء الديمقراطي وهذا يتطلب تفعيل مبدأ العدالة والحياد في الجهة الموكل اليها تحديد الدوائر الانتخابية ، والتأكيد على سلامة الطرق والمعايير المتبعة في عملية تقسيمها والآثار المترتبة عليها ، فضلا عن ضرورة إخضاع عملية تقسيم الدوائر الانتخابية نفسها إلى رقابة جهة محايدة مثلما هو متبع في بعض الأنظمة المقارنة لضمان عدم انتهاك المبادئ الدستورية المقرّرة لعدالتها ، ولاتوجد جهة اكثر حيدة واستقلالاً من القضاء الدستوري الذي كان له الفضل في إرساء الكثير من المبادئ القانونية العادلة الخاصة بتقسيم الدوائر الانتخابية ويبرز دور القضاء الدستوري في تحقيق عدالة التقسيم من خلال احكامه الصادرة بهذا الشأن ، لاسيما وان جزء كبير من النظام القانوني لعملية التقسيم اسهم القضاء الدستوري في ايجاده وتثبيت احكامه .

Abstract

Electoral districts mean the democratic building. This requires activating the principle of justice and neutrality in the body entrusted with determining the constituencies. The emphasis on the safety of roads and standards in the process of division and implications, as well as the need to subject the process of division of electoral districts themselves to the control of a neutral party, as is the practice in some comparative systems to ensure that the constitutional principles prescribed for the amendment, and there is no more impartial and independent of the constitutional judiciary, which was credited with establishing a lot of fair legal principles for the division of constituencies and highlights the role of the constitutional judiciary in achieving the fairness of the division through the provisions issued in this regard. Especially since a large part of the legal system of the division process contributed to the constitutional judiciary in its creation and the confirmation of its provisions.

المقدمة

هناك مجموعة من الضمانات المتعلقة بالدوائر الانتخابية وكيفية تقسيمها ، تخص من جانب الدوائر الانتخابية بحد ذاتها ، ومن جانب اخر السلطة المكلفة بعملية تقسيم تلك الدوائر ، وهذه الضمانات تعتبر بمثابة اليات جوهرية يمكن الاعتماد عليها في ضمان نزاهة سير العملية الانتخابية ، ويعد القضاء اكثر السلطات العامة حيادية واستقلال وبحكم مايتمتع به من تلك المزايا يخوله المشرع الدستوري صلاحية الرقابة على اعمال باقي السلطات لضمان اتفاقها مع احكام الدستور ، وتتجسد الضمانات القضائية بدور القضاء الدستوري بالرقابة على اعمال السلطات العامة المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية ، وبما ان الدستور يمثل مصدر العدالة والمساواة فان القضاء وخاصة الدستوري منه يشكل ضمانة اساسية لتحقيقها في ميدان تقسيم الدوائر الانتخابية ، ويتضح ذلك جليا من الدور الرقابي الذي يمارسه على اعمال السلطات المختصة بعملية التقسيم التي وضع من خلالها احكاما اضاءت فيها مسير المشرعين نحو العدالة في تنظيم الدوائر الانتخابية لضمان حقوق تمثيلية متساوية لجميع الافراد.

وان القضاء الدستوري يعد اهم الضمانات لتحقيق عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية لقدرته على استخلاص مضمون النصوص الدستورية وتطبيقها لتحقيق العدالة والمساواة ، وان بيان دور القضاء الدستوري في ضمان عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية يقتضي معرفة الاسس التي يستند اليها القضاء الدستوري في اداء هذا الدور وطبيعة ولايته في مراقبة مدى دستورية اعمال السلطات المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية.

اهمية البحث:

اولا: ان تقسيم الدوائر الانتخابية وفق اسس العدالة والمساواة تعد احدى وسائل تطبيق النظام الديمقراطي ومظهر ملازم لشرعية سلطاته ، وكانت وما زالت تشكل مصدر اهتمام المشرعين والقضاة والفقه حرصا منهم على اعلاء الشرعية القانونية في عملية البناء الديمقراطي.

ثانيا: اظهار اوجه القصور في عملية تقسيم الدوائر الانتخابية وابراز دور القضاء الدستوري في مواجهتها ، لتمكين المشرع من الاطلاع عليها لتلافيها في المستقبل وتعزيز الفكر القضائي بأساليب معالجة القصور فيها.

مشكلة البحث:

اولا: بيان طبيعة الالية التي اعتمدها المشرع العراقي لتقسيم الدوائر الانتخابية في ظل دستور 2005 ودورها في تعزيز مبادئ الحكم الديمقراطي والتمثيل العادل للناخبين واثرها على ديمومة النظام السياسي واستقراره.

ثانيا: اظهار مكانة الدوائر الانتخابية في النظام السياسي وعلاقتها بأنظمته الادارية والانتخابية والحزبية ، وكفاءتها في ايجاد تمثيل عادل للاقليات بما يتفق مع وضعها الاجتماعي والسياسي في الدولة.

ثالثا: ايضاح الدور الذي يقدمه القضاء الدستوري في مجال الرقابة على عدالة عملية التقسيم وفعاليته في مواجهة صور الانحراف التي شابت اعمالها ، وصياغة اسس ومبادئ مهمة في ترسيخ قيم العدالة والمساواة في تقسيمها.

منهج البحث:

تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي المقارن للوصول الى نتائج هذه الدراسة ، فتمت الاستعانة بالمنهج الوصفي كون موضوع الدراسة يستلزم الوقوف عند مفاصل عملية تقسيم الدوائر الانتخابية واعتماد المنهج التحليلي أمرا لا مفر منه ، لتحليل تلك النصوص تحليلا يوصلنا إلى نتائج البحث التي نتمنى أن تكون نتائج موفقة ، وكان ولابد من الاستعانة بالمنهج المقارن سعيا للوصول إلى نتائج علمية وعملية ، وذلك باعتماد منهج المقارنة بين النظام الامريكي والفرنسي والمصري والعراقي في اطار انتخابات المجالس النيابية فيها.

خطة البحث : لقد تم تقسيم خطة البحث لموضوع دور القضاء الدستوري في الرقابة على تقسيم الدوائر الانتخابية (دراسة مقارنة) الى ثلاثة مباحث تضمن المبحث الأول أسس رقابة القضاء الدستوري ووسائله ، اما المبحث الثاني فتم التطرق الى ولاية القضاء الدستوري بالرقابة على تقسيم الدوائر الانتخابية ، في حين تضمن المبحث الثالث تطبيقات القضاء الدستوري بالرقابة على تقسيم الدوائر الانتخابية . وانتهى البحث بخاتمة احتوت على مجموعة من النتائج والتوصيات .

المبحث الاول

اسس رقابة القضاء الدستوري على تقسيم الدوائر الانتخابية ووسائله

ان القضاء الدستوري يعد اهم الضمانات لتحقيق عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية لقدرته على استخلاص مضمون النصوص الدستورية وتطبيقها لتحقيق العدالة والمساواة ، وان بيان دور القضاء الدستوري في ضمان عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية يقتضي معرفة الاسس التي يستند اليها القضاء الدستوري في اداء هذا الدور وطبيعة ولايته في مراقبة مدى دستورية اعمال السلطات المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية. وسوف يتم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في المطلب الاول اسس رقابة القضاء الدستوري في حين يختص المطلب الثاني بوسائل رقابة القضاء الدستوري على تقسيم الدوائر الانتخابية وكالاتي :

المطلب الاول

اسس رقابة القضاء الدستوري على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية

تتجسد الاسس التي تستند عليها الرقابة التي يمارسها القضاء الدستوري على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية بالاساس الفلسفي والاساس العملي والقانوني ، وسوف يتم تناول ذلك تباعاً:

الفرع الاول: **الاساس الفلسفي**

ان النظام الديمقراطي ليس مجرد نظريات وافكار فلسفية مجردة وانما اضحى منظومة قانونية تتمثل بعدد من المظاهر الدستورية والتشريعية التي تكفل ممارسة الحقوق والحريات العامة في ظل سلطة تكتسب شرعيتها من ارادة الناخبين عن طريق مجموعة من العمليات القانونية المنظمة بموجب نصوص قانونية لتكريس السيادة الشعبية بشكل حقيقي وفعال[1].

واهم مظاهر النظام الديمقراطي هو الانتخاب الذي يقصد به ان يختار الناخبين ممثلين عنهم في ممارسة مظاهر السلطة نيابة عنهم بحرية واستقلال ، وشرعية الانتخاب تتطلب توفير مناخ

---

1) الوردي براهيمي ، النظام القانوني للجرائم الانتخابية (دراسة مقارنة) ، ط1 ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، 2008 ، ص25 .

انتخابي مناسب تسود فيه الحقوق والحريات العامة واطلاق للتعددية السياسية وتمثيل حقيقي لمكونات المجتمع في اطار نظام قانوني يقوم على اساس من الدقة والوضوح والمساواة[1].

ولم تعد النصوص الدستورية كافية لضمان الحقوق والحريات ، فالدساتير عادة تترك للمشرع العادي أمر تنظيم الجزء الاكبر منها ، ونتيجة لما تملكه الدولة ممثلة بسلطاتها العامة من قدرة على التدخل في تنظيم الحقوق والحريات وممارستها ، فاصبح من اليسير انتهاك حقوق الافراد وحرياتهم وخاصة بالمسائل المتعلقة بالمشاركة السياسية واليات الانتخاب والتصويت وما يستتبعها من ضرورة تقسيم الدوائر الانتخابية بشكل عادل ومتساوي[2].

لذا ارتقى الفكر الديمقراطي الى إن أفضل الوسائل لتفادي تعسف المشرع في ممارسة اختصاصه ، وحماية الحقوق والحريات من جور السلطات العامة ، وتكريس شرعية النظام السياسي وضمان عدم انحرافه عن مساره الدستوري ، هو فرض رقابة على مدى دستورية النصوص التشريعية للتأكد من اتفاقها مع احكام الدستور وعدم مخالفتها لفلسفة النظام السياسي ومتطلبات العمل الديمقراطي[3]. وبالرغم من اختلاف الدول في طبيعة الجهة التي انيطت بها مهمة الرقابة على دستورية القوانين ، فان الاساس الفلسفي لفرض الرقابة على دستورية العملية الانتخابية هو الغاية الأساسية التي من اجلها نشأت فكرة الرقابة على دستورية القوانين ، ألا وهي حماية الدستور وضمان الالتزام بأحكامه وحماية الحقوق والحريات التي تضمنتها الوثيقة الدستورية من أجل ضمان حرية ونزاهة التصويت[4].

وبما ان عملية تقسيم الدوائر الانتخابية هي جزء من العملية الانتخابية ، وتتمتع باستقلال نوعي من حيث تنظيمها والمبادئ التي تحكمها ، والخلل الذي يصيبها يؤثر على جميع مراحل

---

1) د. أمين مصطفى محمد ، الجرائم الانتخابية ومدى خصوصية دور القضاء في مواجهة الغش الانتخابي، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 2013، ص 95.
2) مصطفى محمد البرادعي ، رقابة المحاكم لدستورية القوانين مطبعة العاني ، بغداد ، بلا سنة نشر ، ص13.
3) د. محمد رضا بن حماد ، الضمانات الدستورية لحق الانتخاب ، بحث منشور في المجلة الدستورية المصرية ، العدد 13 ، 2009، ص 12.
4) د. محمد صلاح عبد البديع السيد ، قضاء الدستورية في مصر في ضوء احكام المحكمة الدستورية العليا ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2004 ، ص26-27.

العملية الانتخابية ، فكان من الضروري ان تمتد الرقابة الى مفاصل هذه العملية للاطمئنان على سلامتها وموافقتها لأحكام الدستور[1].

الفرع الثاني: **الاساس العملي**

ان الخصوصية التي تتمتع بها عملية تقسيم الدوائر الانتخابية تبعث حالة من الشك في نوايا اي سلطة تتولى تنظيمها ، فإذا ما تولتها السلطة التشريعية فأنها سوف ترجح مصالح الاغلبية في تقسيم الدوائر الانتخابية ، واذا تولتها السلطة التنفيذية طعن بها على انها تميل دائما لضمان فوز مؤيديها واذا ما خولت هذه المهمة للقضاء قيل ان ذلك يتعارض مع مبدأ استقلال القضاء ويترتب عليه اخراج السلطة القضائية من دائرة القضاء واخضاعها لضغوط السياسيين[2].

فعملية تقسيم الدوائر الانتخابية ترتبط بشكل مباشر بسندها الدستوري كونها تستند الى مجموعة من المبادئ التي يتم النص عليها في صلب الدستور ومن ثم يكون احترامها واجب على كل السلطات في الدولة . ومن جانب اخر ترتبط عملية تقسيم الدوائر الانتخابية بتنظيم السلطات العامة بوصفها جزء مهم ومؤثر في انتخاب اي سلطة من السلطات او على الاقل في تشكيل السلطة التشريعية التي يكون لها الدور الاساسي في تشكيل بقية السلطات ، وكما هو الحال في النظام البرلماني والمجلسي. وهذه الجوانب التي تظهر بشكل جلي ارتباط عملية تقسيم الدوائر الانتخابية بأحكام الدستور هي من تبرر من الناحية العملية اخضاع هذه العملية للرقابة على مدى دستورية تنظيمها[3].

وسواء كانت الجهة التي تمارس رقابة الدستورية هي جهة سياسية ام محكمة قضائية ، فان صفة الحياد التي تتمتع بها تلك الجهة هي الغاية والمبرر في منحها الحق بالرقابة على دستورية العملية الانتخابية ، اذ ان حياد الجهة الرقابية يضفي على قراراتها نوع من المقبولية لدى الاطراف المتخاصمة ، ويبعث في نفوسهم الشعور بالطمأنينة والارتياح لما تقرره في ما يطرح

---

1) د. سعيد حمودة الحديدي ، نظام الإشراف والرقابة على الانتخابات الرئاسية ، دراسة مقارنة بين النظامين الدستوريين في مصر وفرنسا ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2012 ، ص 375.

2) د. عصام سليمان ، أسس القضاء الدستوري ، بحث منشور في الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني الكتاب السنوي 2009-2010 ، المجلد الرابع ، ص 15.

3) د. عاطف سالم عبد الرحمن ، دور القضاء الدستوري في الإصلاح السياسي –الاجتماعي- الاقتصادي ط1، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2011 ، ص9.

عليها من طعون ودعاوى ، كما ان حيادها يجعلها اكثر تحرراً في اصدار قراراتها واتخاذ اي موقف تراه متناسب واحكام الدستور[1].

واختصاص الجهة التي عينها المشرع بالرقابة على دستورية القوانين بالنظر في الطعون المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية لم يكن امرا غريبا لان قضاء الانتخابات ليس غريباً عن اختصاص القاضي الدستوري الذي ترتكز مهمته بالفصل في المنازعات المعروضة عليه فالطعن بعدم دستورية نص تشريعي او الطعن الانتخابي هو في حقيقته نزاع ذو مضمون دستوري كونه يتعلق بحقوق دستورية ، وهذا النوع من النزاعات يفترض كنتيجة منطقية ان يختص القاضي الدستوري بنظره ، وهذا ما سارت عليه اغلب الدول في الوقت الحاضر[2].

الفرع الثالث: **الاساس القانوني**

يتمثل الاساس القانوني باختصاص القاضي الدستوري بالرقابة على دستورية تقسيم الدوائر الانتخابية بمجموعة النصوص الدستورية والتشريعية التي تمنحه الاختصاص بالرقابة على دستورية القوانين ومراجعة التشريعات المنظمة لعملية التقسيم للتأكد من مدى اتفاقها مع احكام الدستور. وتلك النصوص تعكس موقف المشرع من توفير الضمانات اللازمة لضمان سلامة العملية الانتخابية وشرعية نتائجها في التعبير السليم عن الإرادة العامة للأمة في اختيار من يمثلها في ادارة الدولة[3].

ومجموع هذه النصوص يشكل الاطار القانوني لاختصاص القاضي الدستوري في نظر الطعون المقدمة على تقسيم الدوائر الانتخابية وحدود ما يملكه تجاهها من سلطة في رد الطعون او قبولها مع الغاء عملية التقسيم او تعديلها ، ونظرا لحياد القاضي الدستوري وتخصصه وكفاءته

---

1) كما ان انتفاء صفة الحياد عن السلطة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين والعملية الانتخابية يجعل البناء الدستوري عرضة لخطر الانحلال والانحراف بسبب صراع الارادات والرغبة في الهيمنة والاستحواذ على السلطة خاصة اذا تأيد ذلك الانحراف بقرارات من اعلى سلطة رقابية في الدولة. ينظر في ذلك د. سعيد حمودة الحديدي ، مصدر سابق ، ص 390.

2) د. جابر جاد نصار ، الوسيط في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1996 ، ص106.

3) د. عصام سليمان ، مصدر سابق ، ص17.

فان غالبية المشرعين في الوقت الحاضر يذهبون الى تخويله صلاحية النظر بالطعون المقدمة على عملية التقسيم لضمان نزاهتها وشرعيتها وعدم مخالفتها لأحكام الدستور[1].

واحيانا نجد الاساس القانوني واضح وصريح كما هو الحال في اختصاص المجلس الدستوري الفرنسي بالرقابة على دستورية القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والخاصة بتقسيم الدوائر الانتخابية الذي تم تنظيمه بموجب الباب السابع من دستور 1958 المعدل[2]. وكذلك الامر بالنسبة لاختصاص المحكمة الدستورية المصرية حيث نظم المشرع احكامها بموجب الفصل الرابع من دستور 2014 ، واناط بها الاختصاص الحصري بالرقابة على دستورية القوانين التي تمثل القوانين المنظمة للدوائر الانتخابية جزءا مهم منها[3]. وفي نفس الاتجاه ذهب المشرع العراقي الى تنظيم اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بموجب الفرع الثاني من الفصل الثالث من دستور 2005 ، بالشكل الذي جعل منها اعلى هيئة قضائية بالدولة تمارس عدد من الاختصاصات المهمة اهمها الرقابة على دستورية القوانين[4].

لكن في بعض الاحيان نجد ان الاساس القانوني لرقابة القضاء الدستوري على تقسيم الدوائر الانتخابية غير واضح كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية ، فالمحكمة العليا تمارس اختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين من دون ان ينص الدستور على ذلك ، وبالرغم من عدم وجود نص الا ان اختصاصها هذا تم تبريره بالاستناد الى الدستور وطبيعة عمل القاضي في تطبيق القانون[5]. وقد أرست المحكمة العليا مبدأ جواز الطعن القضائي بعدم دستورية قانون

---

1) د. جورجي شفيق ساري ، رقابة التناسب في نطاق القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000 ، ص153.

2) فقد تناول المشرع الدستوري الفرنسي تنظيم المجلس الدستوري بثمانية مواد هي (56 و57 و58 و59 و60 و61 و62 و63) وصدر بالاستناد لها القانون الاساسي للمجلس بموجب الامر رقم (158/1067) في 1958/11/7. وحول تفاصيل اكثر عن اختصاصات المجلس الدستوري الفرنسي ينظر: هنري روسيون المجلس الدستوري ، ترجمة د. محمد وطفة ، المؤسسات الجامعية للنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠١ ص122.

3) د. هشام محمد فوزي ، رقابة دستورية القوانين ، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان ، القاهرة 1999 ، ص41 ، ود. عمرو فؤاد بركات ، القوانين الاساسية (دراسة مقارنة) ، بلا ناشر ، بلا مكان نشر 1988 ، ص145-146 .

4) مكي ناجي ، المحكمة الاتحادية العليا في العراق دراسة تطبيقية في اختصاص المحكمة والرقابة التي تمارسها معززة بالاحكام والقرارات ، ط1 ، دار الضياء للطباعة والتصميم ، النجف ، العراق ، 2007 ص79-82 ، وصالح محسن حمزة الربيعي ، المحكمة الاتحادية (الدستورية) في العراق والعالم وحقوق الانسان ، بلا ناشر ، العراق ، بلا سنة نشر ، ص7-8 .

5) تعد الولايات المتحدة الأمريكية أول دولة أخذت بفكرة الرقابة القضائية على دستورية القوانين ، فنشأة الدولة الاتحادية الأمريكية وقيامها على أساس اتحادي ، وما ترتب عليه من كتابة الدستور الاتحادي الجامد وتعلق شعب الاتحاد بالدستور ، كل ذلك قد ساعد المحكمة العليا الأمريكية على طرح فكرة الرقابة لا سيما وأن بعض

تحديد الدوائر الانتخابية عن طريق الدعوى الدستورية ، إذا ما اشتمل القانون المطعون فيه ما يعد انتهاكاً لأحكام الدستور والمبادئ التي جاء بها[1].

المطلب الثاني

وسائل رقابة القضاء الدستوري على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية

تتمثل وسائل رقابة القضاء الدستوري على تقسيم الدوائر الانتخابية بالرقابة على دستورية القوانين والنظر بالطعون الانتخابية ، وقد يرى البعض ان هناك تداخلا بين هذه الوسائل إلا ان الحقيقة لا يوجد اي تداخل لان كلا منها يمثل طريقا مستقلا للرقابة ، فالرقابة على دستورية القوانين هو اختصاص اصيل وعام يمارسه القضاء الدستوري في مواجهة كافة القوانين وبضمنها القوانين المتعلقة بالانتخابات ، في حين ان اختصاصه في نظر الطعون الانتخابية هو اختصاص اضافي يلجأ اليه بعض المشرعين لتوفير ضمانات اضافية للعملية الانتخابية ، وعليه سوف نتناول هذه الوسائل على التفصيل الاتي:

الفرع الاول: **الرقابة على دستورية القوانين**:

يمتاز القضاء الدستوري بخصوصية نابعة من موقعه في النظام الدستوري ، ومن الدور الذي يضلع به ويجعله متكاملاً مع المؤسسات الدستورية الاخرى في اداء مهامها ، فالقضاء الدستوري

نصوص الدستور الاتحادي توحي بحق القضاء في ممارسة الرقابة على دستورية القوانين . ومن ذلك نص الفقرة الثانية من المادة السادسة التي تقول " يكون هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة التي سوف توضع بموجبه وجميع المعاهدات المبرمة أو التي ستبرم تحت سلطة الولايات المتحدة ، القانون الاعلى للبلاد ويلتزم بها القضاة في كل ولاية، بصرف النظر عما يرد خلاف ذلك في الدستور او قوانين اية ولاية " . وكذلك نص الفقرة الثانية من المادة الثالثة الواردة في بيان الاختصاص القضائي التي تقول " تشمل السلطة القضائية جميع الحالات في القانون ومجموعة القوانين التكميلية والناشئة بموجب هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة والمعاهدات ... ". وكان حكمها الصادر في قضية Marbory v. Madison الصادر عام 1803 بداية الطريق الذي استطاعت المحكمة الاتحادية العليا أن تحدد فيه أساس هذا الحق ومداه ، إذ أوضحت أن وظيفة القاضي هي تطبيق القانون وعند تعارض القوانين فإن وظيفة القاضي توجب عليه تحديد القانون واجب التطبيق بحيث إذا ما تعارض تطبيق القانون العادي مع نص دستوري تعين تغليب النص الدستوري ، والامتناع عن تطبيق القانون العادي لأن الدستور هو القانون الأساسي المنظم للسلطات الثلاث في الدولة مما يحتم على هذه السلطات التزام حدود اختصاصها حسبما رسمها الدستور الذي يعد تعبيراً عن إرادة الأمة صاحبة السيادة العليا ، والقاضي عندما يقوم بذلك لا يمارس أكثر من مهمته العادية في ترجيح القواعد القانونية الواجبة التطبيق ، لذلك فقد ذكرت المحكمة الاتحادية العليا في حكمها : أن القانون الصادر من البرلمان خلافا لأحكام الدستور يعد باطلا لا اثر له وبالتالي يجب الامتناع عن تطبيقه. د. أحمد كمال ابو المجد ، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية والاقليم المصري ، مكتبة النهضة العربية ، القاهرة ، 1960 ، ص 31 وما بعدها.

1) د. رمزي الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1970 ، ص 265.

ينظر في مشروعية اعمال السلطة التشريعية ويستنبط قواعد ومبادئ لها قيمة دستورية ينبغي على المشرع التقيد بها ، ويستخرج من النصوص الدستورية اهدافاً ذات قيمة دستورية ينبغي على السلطات العامة احترامها ، لكن مكانة القضاء الدستوري وشرعيته في أي نظام سياسي ليست ابدية او مطلقة وانما مرهونة بقدر ما تقوم المحاكم بمهامها ودورها بفاعلية وحيادية وتجرد وتضعف وتتلاشى بقدر ما تتقاعس وتنحاز وتتنكر لرسالتها السامية[1].

وتثير مسألة رقابة القضاء الدستوري على دستورية التشريعات الخاصة بتقسيم الدوائر الانتخابية اشكالية خاصة تتعلق بمدى اختصاص القضاء الدستوري بالرقابة على دستورية تلك التشريعات اذا ما صدرت على شكل قرارات لها قوة القانون من قبل السلطة التنفيذية بناءا على تفويض مسبق من قبل السلطة التشريعية ، فاذا كانت السلطة التشريعية تملك حق التفويض لاختصاصها التشريعي فهل ان ذلك يؤثر على الضمانات الخاصة بتقسيم الدوائر الانتخابية واخراجها من دائرة اختصاص القضاء الدستوري؟[2] ان الاجابة تتطلب في البداية البحث عن واقعية هذا السؤال ومن ثم اجراء تحليل قانوني لطبيعة تلك القرارات ومدى اختصاص القضاء الدستوري بالرقابة على دستوريتها.

ان التوجه العام نحو تخويل السلطة التشريعية الاختصاص في تقسيم الدوائر الانتخابية كونها ممثلة للإرادة العامة للشعب ومنتخبة من قبله والابتعاد عن تكليف السلطة التنفيذية بهذه المهمة او منحها اي دور في عملية تقسيم الدوائر الانتخابية لما قد ينطوي عليه ذلك من احتمال الانحراف والتعسف واهدار للضمانات المقررة لهذه العملية ، لذا نجد استقلال السلطة التشريعية الاتحادية او المحلية في الولايات المتحدة الامريكية في تقسيم الدوائر الانتخابية ولم يتضمن الدستور الامريكي أي اشارة الى امكانية تفويض السلطة التنفيذية صلاحية تقسيم الدوائر الانتخابية ، وفي كل الاحوال فان المحكمة العليا تستطيع فرض اختصاصها بالرقابة على اعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية على حد سواء[3].

---

1) د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات ، ط2 ، دار الشروق ، القاهرة ، 2001 ، ص154-159.

2) د. عادل عمر شريف ، قضاء الدستورية (القضاء الدستوري في مصر) ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1998 ، ص97.

3) د. شعبان احمد رمضان ، ضوابط وآثار الرقابة على دستورية القوانين ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1998، ص281.

اما في فرنسا فان المشرع الدستوري حصر الاختصاص التشريعي في المسائل الانتخابية وما يتعلق منها بتقسيم الدوائر الانتخابية من اختصاص السلطة التشريعية ، وذلك بموجب المادة (34) من دستور 1958 التي جاء فيها "…. كما يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يلي: النظام الانتخابي للمجالس البرلمانية والمجالس المحلية والهيئات التمثيلية للفرنسيين المقيمين خارج فرنسا وكذا شروط ممارسة الولايات الانتخابية والوظائف الانتخابية التي يمارسها اعضاء مجالس التداول في الهيئات الاقليمية". وبما ان المشرع الدستوري اجاز للحكومة ان تطلب رخصة من البرلمان لممارسة بعض اختصاصاته التشريعية لمدة محددة لتنفيذ برامجها[1]، وعليه فان المجلس الدستوري يمارس اختصاصه بالرقابة على دستورية التشريع الصادر بتقسيم الدوائر الانتخابية سواء صدر اصالة من البرلمان او من الحكومة بموجب ترخيص مسبق[2].

بينما عالج المشرع الدستوري المصري هذه المسالة بموجب دستور سنة 2014 عندما حصر اختصاص تقسيم الدوائر الانتخابية بالبرلمان ولم يعطه الحق في تفويض اختصاصه التشريعي، وتنظيم الدوائر الانتخابية بموجب قرارات لها قوة القانون في ظل هذا الدستور جاء تطبيقا لاختصاص رئيس الجمهورية في اصدار قرارات لها قوة القانون عند غياب البرلمان[3].

ولم يحصل هذا النوع من الخلاف في العراق في ظل دستور 2005 لان المشرع لم يجز لمجلس النواب تفويض اختصاصه التشريعي ، كما انه حرص على اصدار التشريعات الخاصة بتنظيم العملية الانتخابية قبل انتهاء دورته التشريعية ولم يعط الفرصة لأي سلطة اخرى للتدخل في اختصاصه التشريعي[4]

الفرع الثاني: **الطعون الانتخابية**:

---

1) ينظر نص المادة (38) من الدستور الفرنسي لسنة 1958.
2) د. عمر حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة) ط1 ، دار الفكر العربي ، 1980 ، ص241 .
3) تنظر المادة (156) من الدستور المصري لسنة 2014.
4) د. عامر عياش عبد وهاشم حسين علي ، مبدأ الحياد الحكومي في إدارة العملية الانتخابية ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، مجلد 3 ، العدد 10 ، سنة 3 ، ص45.

يقصد بالطعن الانتخابي الاعتراض على نتائج الانتخابات بالطريقة التي رسمها القانون وتتعلق بجميع مراحل العملية الانتخابية ابتداءا من عملية تقسيم الدوائر الانتخابية وانتهاءً بإعلان النتائج ، فالانتخابات عملية مركبة تتكون من مجموعة غير محددة من الاعمال القانونية والمادية والطعن فيها يمكن ان يرد على جميع تلك الاعمال دون اي استثناء[1]. واقرار المشرع للمرشحين والناخبين بحق الطعن واثارة المنازعة بشأن مراحل العملية الانتخابية هو لضمان صحة الانتخاب وتعبيره عن الإرادة الحقيقية للناخبين عن طريق فرض رقابة فعالة وواسعة النطاق لتشمل كل تفاصيل العملية الانتخابية لمواجهة ما قد يشوبها من اجراءات يمكن ان تؤثر على نزاهتها[2].

ويتفق المشرعين على ان عملية تقسيم الدوائر الانتخابية جزء من العملية الانتخابية ومن ثم فان شرعيتها تأتي من شرعية مراحلها ، مما يقتضي ان يمتد اثر الطعون بالعملية الانتخابية الى مفاصل عملية تقسيم الدوائر الانتخابية حتى يحقق اكبر قدر من الفعالية والتأثير للطعن الانتخابي[3]. وتقسيم الدوائر الانتخابية بوصفها مرحلة اساسية من مراحل العملية الانتخابية تتجاذبها الصراعات السياسية التي قد تنحرف بها بعيدا عن منصة العدالة والمساواة ، ويفرض

---

1) إن مصطلح " الطعون الانتخابية " ذاته يحمل أكثر من مفهوم ، فالمفهوم الواسع لهذا المصطلح يعني الطعون التي تتعلق بالعملية الانتخابية كافة بدءاً من إنشاء وتقسيم الدوائر الانتخابية وقرار دعوة الناخبين للتوجه لصناديق الاقتراع مروراً بمنازعات القيد في الجداول الانتخابية والترشيح وانتهاءً بعمليات الفرز وإعلان النتائج. أي أن الطعن يشمل جميع عناصر العملية الانتخابية بوصفها عملية مركبة من مراحل عدة .

أما المفهوم الضّيق لمصطلح الطعون الانتخابية فيقتصر على عملية الانتخاب بمعناها الفني الدقيق أي الاقتراع وما يليه من فرز للأصوات واحتسابها ومن ثم إعلان النتائج أي إنه يقصد بالطعن الانتخابي في ضوء هذا المفهوم المنازعة في صحة تعبير الانتخاب عن الإرادة الحقيقية للناخبين من خلال التشكيك في صحة عمليات الاقتراع والفرز وإعلان النتائج لما شابها من غش أو تدليس أو غيرها من الأمور المؤثرة على نزاهة العملية الانتخابية في هذه المرحلة.

وإن تبني أحد المفهومين السابقين من قبل دستور الدولة وقوانينها الانتخابية له أثر كبير في تحديد الجهة المختصة بالنظر في الطعون الانتخابية ، ولو فرضنا على سبيل المثال أن دولة ما أناطت بالقضاء سلطة البت في الطعون الانتخابية ثم تبنت في قوانينها المفهوم الضيق للطعن الانتخابي الذي يقتصر على الاقتراع والفرز وإعلان النتائج ، فإن ذلك سوف يؤدي حتماً إلى خروج عدد كبير من الطعون الانتخابية من نطاق رقابة القضاء مثل طعون تقسيم الدوائر وقرار دعوة الناخبين ومنازعات القيد في الجداول الانتخابية ومنازعات الترشيح .

وعلى هذا الأساس يفضل بعض الفقهاء المفهوم الواسع للطعن الانتخابي على المفهوم الضّيق. فضلاً عن أن الطعن الانتخابي من أهم الضمانات القانونية لنزاهة الانتخابات ، وغالباً ما يحاط بإجراءات قانونية تنظم أحكامه بشكل دقيق يسهل استعماله عند من منحه القانون هذا الحق ، لذلك فإن الأخذ بالمفهوم الواسع للطعن الانتخابي سيؤدي إلى سحب هذا التنظيم لجميع الطعون الانتخابية في جميع مراحل العملية الانتخابية على أساس أنها عملية مركبة وإن أي خلل في أي جزء أو مرحلة سوف يؤثر في كل العملية حتماً . ينظر في ذلك د.عفيفي كامل عفيفي ، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية ، دار الجامعيين ، بلا مكان نشر ، الاسكندرية ، 2002 ، ص1146.

2) د. سعيد السيد علي ، المبادئ الاساسية للنظم السياسية وانظمة الحكم المعاصرة ، ط1 ، دار ابو المجد للطباعة ، بلا مكان نشر ، 2005، ص371-372.

3) د. مصطفى محمود عفيفي ، نظامنا الانتخابي في الميزان ، مكتبة سعيد رأفت ، جامعة عين شمس ، مصر ، 2004 ، ص 15.

طابعها الفني نفسه كمبرر لوقوع المشرعين في اخطاء التنظيم ، يقتضي اتاحة الحق للإفراد للطعن بتقسيم الدوائر الانتخابية ويجعل منه ضرورة لا غنى عنها لضمان سلامة العملية الانتخابية وشرعيتها[1].

وبما ان الطعون الانتخابية في طبيعتها هي منازعات قانونية لذلك فان البت بها يتطلب الرجوع إلى المنظومة القانونية التي تحكم العملية الانتخابية وتطبيق احكامها على تلك المنازعات من قبل جهاز مختص ، وكون القضاء هو الجهاز المختص بتطبيق القانون على المنازعات القانونية أيا كانت طبيعتها لذلك تعهد غالبية التشريعات في الوقت الحاضر الى القضاء الاختصاص بنظر الطعون الانتخابية علاوة على ما يتمتع به القضاء من استقلال وحياد ونزاهة[2].

الا ان اختلافا شاب توجهات النظم القانونية في العالم حول اي قضاء هو الاصلح لنظر هذا النوع من الطعون ، وذهب البعض الى اسناد هذه المهمة للقضاء العادي بينما اسند البعض الاخر هذا النوع من الطعون الى القضاء الإداري ، في حين تذهب نظما اخرى الى تخويل القضاء الدستوري صلاحية النظر في الطعون الانتخابية [3].

وبما ان الامر يتعلق بالطعون الانتخابية التي ترد على عملية تقسيم الدوائر الانتخابية نرى من المفترض ان تكون صلاحية النظر بالطعون الواردة عليها من اختصاص القضاء الدستوري وذلك لان هذا النوع من الطعون ذات طبيعة خاصة وان عملية تقسيم الدوائر الانتخابية تنظم بموجب نصوص تشريعية سواء كانت مستقلة بقانون خاص او ترد ضمن القانون الانتخابي ومن ثم لا يملك اي من القضائيين العادي او الاداري سلطات مؤثرة تجاهها ، اذا ما وجد ان هناك

---

1) د. نعمان أحمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط1 ، دار الثقافة ، الاردن ، 2006 ، ص 305 .

2) د. أحمد الموافي ، الطعون الانتخابية والفصل في صحة العضوية بين السلطتين التشريعية والقضائية ، بلا ناشر ، مصر ، بلا سنة نشر ، ص1 .

3) فقد تباينت الدول من حيث نوع القضاء الذي اسندت اليه مهمة نظر الطعون الانتخابية ، فبعض الدول تنيطها بالقضاء العادي ومنها البحرين ، إذ منح الدستور البحريني لسنة 2002 صلاحية نظر الطعون الانتخابية للقضاء العادي. بينما تمنح دولا أخرى هذه الصلاحية للقضاء الإداري كما هو الحال في فرنسا في منازعات الترشيح ومنازعات القيد في الجداول الانتخابية. وتعطي دولا أخرى هذه الصلاحية للقضاء الدستوري ومنها الكويت او تنيطها بجهة قضائية مستقلة كما هو الحال في لبنان اذ انيطت المهمة بمجلس دستوري مستقل بعد تعديل الدستور عام 1990ينظر: د. داوود الباز ، حق المشاركة في الحياة السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2002 ، ص283-291 .

خللا في تلك النصوص بينما القضاء الدستوري يملك سلطات واسعة تجاهها من حيث الغاءها وتعديلها او منع تطبيقها[1].

وكذلك فان تقسيم الدوائر الانتخابية يقوم على مجموعة من المبادئ الدستورية وهذا يتطلب ان يختص القضاء الدستوري بنظر الطعون الواردة عليها كونه قضاء مختصا بتفسير احكام الدستور وتحديد النصوص المخالفة له ومعالجتها[2].

المبحث الثاني

ولاية القضاء الدستوري في الرقابة على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية

تثير ولاية القضاء الدستوري على عملية تقسيم الدوائر الانتخابية اشكالية بخصوص طبيعة ولايته تجاهها ، لان كثيرا ما امتنع القضاء الدستوري من نظر الطعون بشأنها بحكم صفتها السياسية ، كما ان الاشكالية تمتد ايضا الى حدود تلك الولاية واثرها في ضمان عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية ، ويمكن بيان ذلك حسب النظم المقارنة والعراق في مطلبين وعلى النحو الاتي:

المطلب الاول

ولاية القضاء الدستوري في الرقابة على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية في الدول المقارنة

نحاول في هذا المطلب ان نبين ولاية القضاء الدستوري في رقابته على تقسيم الدوائر الانتخابية في الدول الدستورية المقارنة وعلى النحو الاتي :

الفرع الاول: **طبيعة ولاية المحكمة العليا الامريكية على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية**

لم تفرض المحكمة العليا رقابتها على عملية تقسيم الدوائر الانتخابية الا بعد وقت طويل من انطلاق العملية الديمقراطية في الولايات المتحدة الامريكية ، وذلك للظروف التي مرت بها

---

1) د. عفيفي كامل عفيفي ، مصدر سابق ، ص 1146-1147.
2) د. مها بهجت يونس ، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون (دراسة مقارنة) مصدر سابق ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون ، جامعة بغداد ، 2006 ، 154.

المحكمة والطبيعة السياسية التي تتمتع بها عملية التقسيم ، ولغرض الوقوف على طبيعة ولاية المحكمة على عملية التقسيم وحدودها سوف نقسم هذا الفرع على النحو الاتي:

اولا: طبيعة ولاية المحكمة العليا الامريكية في الرقابة على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية

تختص الحكومات المحلية في الولايات الامريكية بتقسيم الدوائر الانتخابية ضمن حدود اقليمها ، إذ يجري العمل على منح المشرعين في الولايات السلطة الكاملة في تقسيم الدوائر الانتخابية من دون السماح للحكومة المركزية التدخل في ذلك ، وقد شاب عمل المشرعين في الولايات ولمدة طويلة من تاريخ الولايات الأمريكية التعسف والانحراف وعدم مراعاة مبادئ المساواة والعدالة في تقسيم الدوائر الانتخابية الخاصة بولاياتهم[1]. مما دفع البعض من الافراد اللجوء إلى المحكمة العليا للطعن بعدم دستورية التشريعات الخاصة بتقسيم الدوائر القائمة لانتهاكها لمبدأ المساواة في الحماية القانونية ، الا ان المحكمة العليا رفضت الدخول في هذه المسألة ونظر تلك الطعون لأنها كانت تعتبر القضايا التي تتعلق بتوزيع المقاعد التشريعية قضايا " سياسية " تقع خارج نطاق سلطات المحاكم[2] ، ولا يحق لها التدخل في نظرها كونها من اختصاص السلطات السياسية وبالخصوص المجالس التشريعية[3].

وظلت المحكمة العليا متمسكة برأيها هذا لمدة طويلة من الزمن حتى عدلت عنه بشكل نهائي بموجب حكمها التاريخي الصادر في عام 1962 في قضية (Baker v. Carr) حيث قررت صراحة نفي الصفة السياسية عن عملية تقسيم الدوائر انتخابية ، وأجازت لنفسها النظر بالطعون القضائية المقدمة ضدها بصورة دعوى عدم الدستورية إذا ما تضمن التشريع الصادر بشأنها ما يشكل انتهاكاً لمبدأ المساواة في الحماية القانونية[4].

ثانيا: حدود ولاية المحكمة العليا الامريكية في الرقابة على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية

---

1) د. عفيفي كامل عفيفي ، مصدر سابق ، ص785.
2) د.مها بهجت يونس ، مصدر سابق ، ص154.
3) ومن ابرز احكام المحكمة العليا التي رفضت بها النظر بالطعون المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية على اعتبار انها من المسائل السياسية التي لا يجوز لها الخوض بها ، هو حكمها الصادر عام 1946 في قضية (Colegrove v. green) ينظر: المصدر السابق نفسه ، ص154 .
4) Nowak (John E.) and Rotunda (Ronald D.) ; Constitutional Law , Seventh Edition, Thomson West , 2001 , P. 1040.

استقر قضاء المحكمة العليا على اخضاع عملية التقسيم وكل ما يتعلق بها الى اختصاصها للنظر في مدى اتفاقها مع احكام الدستور ومبادئ العدالة والانصاف ، ومنذ عام 1962 وهو تاريخ التحول في توجه المحكمة في مد ولايتها الى اعمال تقسيم الدوائر الانتخابية ، دأبت المحكمة على التصدي لنظر الطعون المقدمة ضد أنظمة تقسيم الدوائر الانتخابية سواء كانت متعلقة بانتخاب الهيئات التشريعية في الولايات ام انتخاب مجلس النواب الاتحادي[1].

والرقابة التي مارستها المحكمة العليا على دستورية تقسيم الدوائر الانتخابية هي رقابة امتناع التي يقصد بها ان سلطة القاضي الدستوري تنحصر بامتناعه عن تطبيق النصوص التي يجد انها لا تتفق مع احكام الدستور على النزاع المعروض امامه ، ومن ثم ليس للقاضي ان يحكم بإلغاء تلك النصوص وانما يمتنع عن تطبيقها على النزاع المعروض أمامه[2]. ومن ابرز احكامها بهذا الخصوص ، حكمها الصادر عام 1982 في قضية (Karcher v. Daggett) الذي قررت فيه ان مبدأ المساواة يفرض على سلطات الولايات الاقتراب الى ادنى حد من المساواة بين السكان عند تقسيم الدوائر الانتخابية ، وبذلك اعتبرت عملية التقسيم غير دستورية لانطوائها على نسبة انحراف بلغت (0,7%) من عدد السكان بين الدوائر الانتخابية لعدم تقديم سلطة الولاية مبررات مناسبة لذلك الانحراف[3].

ومن مقتضى الرقابة على دستورية التشريعات التي تمارسها المحكمة العليا ان عيب عدم الدستورية قد يلحق التشريع بأكمله وقد يرد على جزء منه ، ومن ثم فان المحكمة قد ترفض عملية التقسيم بكاملها وقد ترفض أجزاء منها حسب ما تراه ضروريا لضمان توافقها مع نصوص الدستور ، وفي كل الاحوال تحتفظ السلطة المختصة بعملية التقسيم بسلطتها التقديرية في وضع خطة جديدة لعملية التقسيم او تعديل الخطة السابقة بما يتفق مع قرار المحكمة[4].

---

1) د. مها بهجت يونس ، مصدر سابق ، ص154.
2) د. صبري محمد السنوسي ، اثار الحكم بعدم الدستورية (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000 ، ص15.
3) ومن احكامها ايضا ، حكمها الصادر عام 1980 في قضية (Bolden v. Mopeal) ، وكذلك حكمها الصادر عام 1983 في قضية (Brawn v. Tomison). ينظر مزيدا من احكام المحكمة العليا الامريكية منشورة على موقعها الالكتروني:www.supremecourt.gov // https تاريخ الزيارة 2018/11/15 في 10:43 مساءا.
4) د. محمد جمال عثمان جبريل ، أثر الأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية العليا ، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000 ، ص21.

وهذا يعني ان ولاية المحكمة العليا بشأن عملية تقسيم الدوائر الانتخابية هي ولاية كاملة تشمل جميع العناصر القانونية لعملية التقسيم ابتداءا من الية وضعها مرورا بمضمونها وانتهاءا بتطبيقها ، وتملك الصلاحية في تقرير عدم دستوريتها في ضوء حجم الاثار القانونية المترتبة على بطلانها.

الفرع الثاني: **ولاية المجلس الدستوري الفرنسي في الرقابة على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية**

ان طبيعة الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري على دستورية تقسيم الدوائر الانتخابية تقتضي بيان طبيعة ولايته على دستورية النصوص المنظمة لها وحدودها ، وذلك على النحو الاتي:

اولا: **طبيعة ولاية المجلس الدستوري الفرنسي في الرقابة على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية**

إن المجلس الدستوري الفرنسي لم يحصل على اختصاصه بالرقابة على تقسيم الدوائر الانتخابية الا بعد عام 1976[1] ، فقد كان قبل هذا التاريخ يمارس رقابته على عملية التقسيم بشكل غير مباشر من خلال اختصاصه بنظر الطعون الانتخابية[2]. حيث اسند الدستور الفرنسي لسنة 1958 للمجلس الدستوري صلاحية النظر بالطعون الانتخابية بموجب المادة (59) التي جاء بها أن " يبت المجلس الدستوري في حالة النزاع في قانونية انتخاب النواب والشيوخ". وبالاستناد الى هذا النص فان الطعون الانتخابية المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية تدخل ضمن اختصاص المجلس الدستوري ، إلا ان المادة (44) من قانون المجلس الدستوري وضعت قيد عام على اختصاصه ارتبط بشكل غير مباشر بصلاحيته بنظر الطعون المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية ، وهذا القيد يتمثل بان القانون اشترط عدم مباشرة المجلس لاختصاصه

---

1) خليل الهندي وانطوان الناشف ، المجلس الدستوري في لبنان ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس ، لبنان ، بلا سنة نشر ، ص126.

2) ان المشرع الفرنسي وان كان قد سمح بقيام مندوبي المجلس الدستوري بالأشراف على العملية الانتخابية الا انه لم يمنحهم ادنى سلطات فعلية تمكنهم من اداء مهامهم بفاعلية حيث اقتصرت مهمتهم على مجرد اعداد تقارير عما يلاحظونه من امور قد تخل بسلامة ونزاهة العملية الانتخابية ورفعها الى المجلس الدستوري الذي لا يملك هو الاخر من تلقاء نفسه اتخاذ أي اجراء نحو أي مخالفات حيث لا يتسنى له ذلك الا بمناسبة طعن قضائي مقدم من ذوي الشأن في العملية الانتخابية. وللمزيد ينظر د. عفيفي كامل عفيفي ، الاشراف القضائي على الانتخابات النيابية تطوره - تطبيقاته - منازعاته دراسة تحليلية مقارنة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية 2002 ، ص5.

بالبت بالطعون الانتخابية إلا بعد الاعلان النهائي لنتائج الانتخابات على أن يوجه الطعن لعملية الانتخاب وليس إلى الإجراءات الممهدة لها كتقسيم الدوائر الانتخابية وقرار دعوة الناخبين[1].

وعليه فأن المجلس لا يمكنه قبول الطعون التي تقدم له بشكل مستقل إذا تعلقت بتقسيم الدوائر الانتخابية بوصفها احدى الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية ، لكنه يستطيع قبولها بشكل غير مباشر اذا ما قدمت على شكل طعون ضد نتائج الانتخاب[2]. وبعد عام 1976 تمكن المجلس من بسط رقابته بشكل مستقل على عملية تقسيم الدوائر الانتخابية حيث استند الى نظرية الخطأ البين في التقدير واعتمدها كأساس قانوني لقبول الطعون المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية بشكل مستقل وفرض رقابته على التشريعات المتعلقة بتقسيمها[3].

وشكل اختصاص المجلس الدستوري بالرقابة على مشروعية تقسيم الدوائر الانتخابية مرحلة مهمة من المراحل التي استطاع فيها النظام القانوني الفرنسي من ترسيخ مبادئ العدالة والانصاف في انظمة تقسيم الدوائر الانتخابية ومعالجة اوجه الانحراف التي شابتها بسبب عدم حيادية السلطات المختصة بوضعها ، كما ان المجلس الدستوري كان له دور ايجابي اكثر من هذا عندما اوجد من خلال احكامه قواعد ومبادئ محددة لتقسيم الدوائر الانتخابية واكد على وجوب الالتزام بها وضمان استيفاءها من قبل السلطة المختصة بالتقسيم[4].

والدور الذي قدمه المجلس الدستوري الفرنسي في مجال الرقابة على تقسيم الدوائر الانتخابية يعد صورة شبه مثالية من حيث طبيعة المبادئ والاحكام التي استنبطها واهمية الانحرافات التي واجهها والفلسفة التي قدمها للتوفيق بين طبيعة المهام الخاصة بعملية التقسيم وطبيعة الحقوق التي تكفل ممارستها وتحقيقها ، وهذا الدور وان جاء متأخرا نوعا ما الا انه حفظ للنصوص

---

1) Robert Ponceyri , Le Decoupage électoral ,Economica , Paris , France , 1988 , p .66-72.

2) حيث كان للمجلس الدستوري دور كبير في مجال الرقابة على القوانين التي تحدد الدوائر الانتخابية ، حيث اعتمد المجلس في ارسائه للقواعد التي تكفل مبدأ المساواة بين الدوائر الانتخابية وتحقيق مبدأ التناسب بين النواب وعدد الناخبين في كل الدوائر بناء على النصوص الدستورية والمقررات الصادرة من اللجنة الدولية للقوانين في مؤتمر بانجوك عام 1965 وللمزيد ينظر: د. زكريا المصري ، مدى الرقابة القضائية على دستورية القوانين الانتخابية دراسة تشريعية فقهية قضائية ، دار الفكر والقانون ، المنصورة ، 2012، ص113.

3) د. داود الباز ، مصدر سابق ، ص515.

4) Jean Claude Masclet , le droit des élections politiques , P.U.F , paris , 1992 , p .61-62.

الدستورية مكانتها واحترامها وكفل للأفراد حقوقهم وحرياتهم وضمن للنظام السياسي شرعيته وفاعليته في تمثيل الافراد بشكل حقيقي وعادل[1].

ثانيا: حدود ولاية المجلس الدستوري الفرنسي في الرقابة على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية

اتصفت رقابة المجلس الدستوري الفرنسي على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية بانها موضوعية تقوم على البحث في مضمون النصوص المنظمة وغاياتها وعرضها على احكام الدستور ومبادئه العامة للوقوف على شرعيتها ومواطن الخلل فيها ، ولم يتردد في رد أي تشريع تبين له مخالفته لإحكام الدستور او اذا كان يتضمن انتقاصا من الحقوق التمثيلية للأفراد ، وعلى هذا الاساس قرر المجلس الدستوري في حكم صادر له الاول وثاني يولية عام ١٩٨٦ على ان المساواة في مجال تقسيم الدوائر الانتخابية هي مساواة قانونية وليست مساواة حسابية ، وان اختيار اعضاء المجلس النيابي يجب ان يجري وفق أسس إحصائية جوهرية تكفل للجميع حقوقهم التمثيلية[2].

كما قرر المجلس الدستوري في احد قراراته الجديدة الصادر عام 2008 عدم المصادقة على مادتين من قانون تقسيم الدوائر الانتخابية لتعارضها مع احكام الدستور التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2008 المتعلقة باستحداث مقاعد نيابية لتمثيل الفرنسيين المقيمين خارج فرنسا. فضلا عن مخالفتها لمبدأ المساواة الذي نصت عليه كل من المادة (2) من دستور 1958 والمادة السادسة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 ، فقد اكد المجلس في هذا الحكم بان التفاوت الكبير بين الدوائر الانتخابية يشكل خطر على تمثيل ارادة الناخبين واخلالا جسيما بمبدأ المساواة والعدالة بين السكان[3].

وهذه الاحكام وغيرها من الاحكام الصادرة عن المجلس الدستوري تمثل القاعدة لتأصيل مبادئ العدالة التي جاء بها الدستور واعلان الحقوق الفرنسي في عملية تقسيم الدوائر الانتخابية

---

1) د. عفيفي كامل عفيفي ، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية ، مصدر سابق ، ص783-784.

2) Laurent Touvet et Yves-Marie Doublet, Droit des élections, Economica , paris , France , 2007 , p.170

3) ينظر قرار المجلس الدستوري رقم 2008/573 الصادر بتاريخ 8 يناير 2009 منشور على الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري.
www.conseil-constitutionnel.fr تاريخ الزيارة 2018/11/16 الساعة 8:30 مساءا .

وتعكس حقيقة مفادها ان التنظيم القانوني لعملية التقسيم مهما كانت دقته ورصانته فانه لا يكفي لتحقيق عدالتها ومن ثم لابد من ايجاد رقابة فعالة على عملية التقسيم وتطبيقها التي اثبت القضاء الدستوري انه اكفأ الاجهزة الرقابية واكثرها فعالية في هذا المجال.

الفرع الثالث: ولاية المحكمة الدستورية العليا المصرية في الرقابة على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية

ان المحكمة الدستورية العليا المصرية كان لها دورا مؤثرا في ضمان عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية ، واتضح ذلك من طبيعة احكامها الصادرة بهذا الشأن ، وهذا الدور كان نتيجة طبيعية لما تملكه المحكمة من ولاية على عملية التقسيم ، ويمكن توضيح ذلك على النحو الاتي:

اولا: طبيعة ولاية المحكمة الدستورية العليا المصرية في الرقابة على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية

لا تخرج رقابة المحكمة الدستورية العليا في مصر على دستورية تقسيم الدوائر الانتخابية عن الاطار العام لاختصاص المحكمة في الرقابة على دستورية القوانين ، فتقسيم الدوائر الانتخابية يتم بموجب قوانين او قرارات لها قوة القانون تدخل ضمن الاختصاص الرقابي للمحكمة الدستورية العليا ، كما ان المحكمة لم تضف الطبيعة السياسية على عملية التقسيم في أي مرحلة من مراحل مسيرتها القضائية ومن ثم لم تخرج من نطاق اختصاصها الرقابي[1].

ومن المعلوم ان الاثر المترتب على احكام المحكمة الدستورية الصادرة بعدم الدستورية هو الغاء قوة نفاذ النص التشريعي ، ويقصد بهذه الصورة من صور التنظيم القانوني لأثار الحكم بعدم الدستورية ، أن الحكم بعدم الدستورية يقتصر أثره على إلغاء قوة نفاذ النص المقضي بعدم دستوريته دون إلغاء النص ذاته[2]. ويترتب على هذا النوع من الاحكام امتناع كافة المحاكم

---

1) د. عبدالحفيظ الشبمي ، القضاء الدستوري وحماية الحريات الاساسية في القانون المصري والفرنسي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص483.

2) وهذا الاتجاه تبناه المشرع المصري بموجب قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (48) لسنة 1979 النافذ المعدل بالقرار بقانون رقم 168 لسنة 1998 حيث نصت المادة (3/49) منه على انه (ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص في القانون او لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم مالم يحدد الحكم لذلك تاريخا اخر....) ينظر: د. محمد صلاح عبد البديع السيد ، الحكم بعدم الدستورية بين الأثر الرجعي والاثر المباشر دراسة مقارنة ، ط1، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000 ، ص93 . وكان الرأي الغالب في الفقه يرتب للحكم الصادر بعدم الدستورية اثرا رجعيا قبل صدور التعديل للمادة (3/49) من القرار بقانون رقم 168لسنة 1998 اما بعد التعديل فقد حصل خلاف فقهي كبير حول الأثر المترتب ولمعرفة التفاصيل ينظر: د. إبراهيم محمد

والسلطات في الدولة تطبيق النص لمخالفته للدستور ، إلا أن ذلك النص يظل قائماً من الناحية النظرية ما لم يلغ من قبل السلطة المختصة بذلك[1].

ويمكن ان نستنتج من طبيعة احكام المحكمة الدستورية بخصوص تقسيم الدوائر الانتخابية ان عملية التقسيم احتلت مكانة مهمة في قضاء المحكمة الدستورية بحيث ابدت المحكمة حرصها في مختلف المراحل السياسية التي باشرت فيها اختصاصها على ان تتفق عملية التقسيم شكلا ومضمونا مع احكام الدستور. وتؤكد المحكمة في كل مرة تمارس فيها رقابتها على عملية التقسيم ان الديمقراطية ليس فكرة فلسفية وانما هي مقياس للحقوق والحريات وان أي تشريع ينتقص من تلك الحقوق والحريات دون وجه حق لا يستحق ان يظل نافذا. ولم تحدث احكام المحكمة الصادرة بعدم دستورية النصوص المنظمة لعملية تقسيم الدوائر الانتخابية اخلالا او ارباكا سياسيا او قانونيا بفضل فلسفة المشرع بالموازنة بين اثار تلك الاحكام ومتطلبات الاستقرار القانوني عندما قصر جزاء مخالفة القانون لأحكام الدستور على إلغاء قوة نفاذه من تاريخ صدور الحكم بعدم الدستورية. مما شكل ضمانة للحفاظ على استقرار الاوضاع السياسية والقانونية التي يمكن ان تختل في حال الحكم بعدم دستورية عملية تقسيم الدوائر الانتخابية التي تم اعتمادها في اجراء الانتخابات وتشكيل المجلس النيابي[2].

ثانيا: حدود ولاية المحكمة الدستورية العليا المصرية في الرقابة على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية

لم تكتف المحكمة الدستورية في اطار رقابتها على دستورية تقسيم الدوائر الانتخابية بتقرير عدم الدستورية عندما تجدها مخالفة لأحكام الدستور ، وانما ذهبت باتجاه ارساء مبادئ قانونية واضحة والزمت المشرع بمراعاتها عند التقسيم ، وهذا ما اتصفت به اغلب احكام المحكمة الصادرة بهذا الشأن ، والتي كان من اهمها هو حكمها الصادر عام 1987 حول عملية التقسيم

حسنين ، اثر الحكم بعدم دستورية نص الفقرة الثانية من المادة 24 من قانون مباشرة الحقوق السياسية ، دار الكتب القانونية ، مصر ، 2006 ، ص272-275 ود. محمود احمد زكي ، الحكم الصادر في الدعوى الدستورية (اثاره وحجيته وتنفيذه) ، ط2، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2004-2005، ص583-597.

1) د. يسري محمد العصار ، التصدي في القضاء الدستوري (دراسة تحليلية مقارنة لسلطة المحكمة الدستورية في تجاوز نطاق الدعوى) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1999 ، ص 46.

2) د. محمد صلاح عبد البديع السيد ، الحكم بعدم الدستورية بين الأثر الرجعي والأثر المباشر (دراسة مقارنة) مصدر سابق ، ص94 وما بعدها.

التي جاء بها القرار بقانون رقم (114) لسنة 1983 قانون تعديل قانون مجلس الشعب رقم (38) لسنة 1972[1].

هذا يعني سلطة المحكمة الدستورية في الرقابة على دستورية تقسيم الدوائر الانتخابية هي واسعة لا يحدها سوى القيود المنظمة لاختصاص المحكمة بالرقابة على دستورية القوانين ، وهذه القيود هي قيود عامة لا تخص عملية التقسيم فحسب وانما تسري على كل ما يدخل في اختصاص المحكمة من تشريعات مهما كان موضوعها ، ورقابة المحكمة الدستورية هي رقابة موضوعية وشكلية في نفس الوقت فهي تبحث في عيوب التشريع الشكلية منها والموضوعية وغاياته والاثار المترتبة على تشريعه لتحقيق تمثيل عادل ومعاملة قانونية متماثلة للأفراد من دون تمييز بينهم على أساس الانتماءات الحزبية او العرقية ، من ذلك حكمها الصادر في 15 ابريل عام 1989 حول قصر حق الترشيح لعضوية المجالس المحلية على المنتمين للأحزاب السياسية في قانون نظام الحكم المحلي الصادر بالقرار بقانون رقم (43) لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم (50) لسنة 1981 ، وانتهت المحكمة الى عدم دستورية المواد (76/اولا) و(86/ثالثا) من القانون اعلاه[2].

ويلاحظ ايضا ان المحكمة الدستورية لا يقتصر مضمون رقابتها على معالجة عيوب التشريع الخاصة بتقسيم الدوائر الانتخابية ، وانما حرصت من خلال احكامها على سلامة عملية التقسيم في المستقبل ، وتوسمت في بلوغ تلك الغاية بمجموعة المبادئ التي تضمنتها تلك الاحكام التي حملت الطابع الالزامي للمشرع ، وهذه المبادئ هي مبادئ عامة تصلح للتطبيق في أي وقت في المستقبل وذات طبيعة دستورية كونها اقرت بموجب احكام المحكمة الدستورية[3].

---

1) ينظر حكم المحكمة الدستورية الصادر بالقضية رقم (131_ 6 ق _ دستورية) في 5/16/ 1987 الذي اقرت المحكمة بعدم دستورية المواد 5مكرر و6 فقرة 1 و17 فقرة 1 من قانون مجلس الشعب رقم (38) لسنة 1972 المعدل بالقانون (114) لسنة 1983. يمكن مراجعة الموقع الالكتروني للمحكمة الدستورية:
http://www.sccourt.gov.eg تاريخ الزيارة 2018/11/19 الساعة 10:20 مساءا .

2) ينظر حكم المحكمة الدستورية الصادر بالقضية (14 لسنة 8_ق_دستورية) منشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الدستورية العليا في مصر :
http://www.sccourt.gov.eg تاريخ الزيارة 2018/11/19 الساعة 11:20 مساءا .

3) ينظر حكم المحكمة الصادر في 19 مايو عام 1990 في القضية رقم (37 لسنة 9 ق دستورية) الذي اقرت بموجب المحكمة الدستورية بعدم دستورية المادة 5مكرر من القانون رقم 38 لسنة 1972 المعدل في ظل القانون رقم (188) لسنة 1986فيما تضمنه من النص ان يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي ويكون انتخاب باقي الاعضاء الممثلين للدائرة لانتخابية عن طريق الانتخاب في القوائم

المطلب الثاني

ولاية القضاء الدستوري في الرقابة على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية في العراق

تعد التشريعات المنظمة للدوائر الانتخابية تشريعات عادية تدخل ضمن الاختصاص الحصري للقضاء الدستوري المتجسد بالمحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين للتأكد من مدى اتفاقها مع أحكام الدستور ومبادئه الاساسية ، ويمكن بيان ولاية المحكمة تجاه تلك التشريعات على النحو الاتي:

الفرع الاول: **طبيعة ولاية المحكمة الاتحادية العليا على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية في العراق**

لم تكتسب عملية تقسيم الدوائر الانتخابية في ظل دستور 2005 الطابع السياسي في منظور المحكمة الاتحادية ومن ثم لم تخرج المنازعات القائمة بشأنها من اختصاص المحكمة كما حصل في الولايات المتحدة الامريكية وفرنسا خلال فترات معينة من تاريخ القضاء الدستوري فيها[1]. وظلت النصوص المنظمة لتقسيم الدوائر الانتخابية نصوص عادية تختص المحكمة بالرقابة على دستوريتها ، فالأهمية التي تحملها تلك النصوص في مجال الحياة السياسية بوصفها جزء اساسي من العملية الانتخابية والاطار المنظم لممارسة حق الانتخاب والترشيح والحقوق الاخرى المرتبطة بها لم تشكل عائقا امام تدخل المحكمة الاتحادية لمعالجة العيوب التي شابتها[2].

كما ان عملية تقسيم الدوائر الانتخابية في ظل دستور 2005 لم تثير أي اشكالية من حيث ولاية المحكمة الاتحادية العليا بالرقابة على دستوريتها ، لان الدستور كان صريحا بتخويل السلطة التشريعية صلاحية تنظيم كافة المسائل المتعلقة بالانتخاب ، وعلى هذا الاساس درج

الحزبية. وللاطلاع على تفاصيل هذا الحكم يمكن مراجعة الموقع الالكتروني للمحكمة الدستورية: http://www.sccourt.gov.eg تاريخ الزيارة 11/19/ 2018 الساعة 11:50 مساءا .

1) وائل منذر البياتي ، الاطار القانوني للاجراءات السابقة على انتخابات مجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، 2011 ، ص 112 .

2) فقد نصت المادة (93/اولا) من دستور 2005 على ان "تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي : الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة ...." وهو اختصاص حصري للمحكمة لا يحق لأي محكمة ممارسته ، تستطيع المحكمة من خلاله التأكد من مدى توافق نصوص التشريعات الانتخابية مع احكام الدستور والغاء من يتعارض معه.

المشرع في تنظيم عملية تقسيم الدوائر الانتخابية ضمن قانون الانتخابات الذي يعاد النظر به عند كل ممارسة انتخابية[1].

لهذا نجد ان المحكمة لم ترفض نظر الطعون المقدمة على النصوص المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية بحجة عدم اختصاصها او لكونها منازعات ذات طبيعة سياسية وانما تنظر تلك الطعون دون تحفظ حتى تنتهي المحكمة الى اتخاذ الحكم المناسب بشأنها. وهذا يعني ان المحكمة تمارس ولاية مطلقة على النصوص التشريعية الخاصة بتقسيم الدوائر الانتخابية للتأكد من توافقها مع احكام الدستور استنادا الى اختصاصها الحصري بالرقابة على دستورية القوانين[2].

ومن الناحية العملية لم تتلق المحكمة الاتحادية العليا طعونا تتعلق بعملية تقسيم الدوائر الانتخابية ، لان اسلوب تقسيم الدوائر الانتخابية المتمثل باعتبار كل محافظة دائرة انتخابية واحدة لم يكن محل خلاف بين المتنافسين على عضوية مجلس النواب ، ولم يشكل عارض من تطبيق مبدأ المساواة والعدالة في التمثيل النيابي. الا ان ما تم الطعن به امام المحكمة هو الية توزيع المقاعد على الدوائر الانتخابية والاسس التي تقوم عليها هذه الالية[3]. ويتضح ذلك من موقف المحكمة الاتحادية العليا في اول حكم لها تصدت به الى مسألة تقسيم الدوائر الانتخابية ، وهو حكمها المرقم (١٥/ت/2006) الذي الغى نص المادة (15/ثانيا) من قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 التي نصت " تكون كل محافظة وفقا للحدود الادارية الرسمية دائرة انتخابية تختص بعدد من المقاعد يتناسب مع عدد الناخبين المسجلين في المحافظة حسب انتخابات (30/كانون الثاني/2005) المعتمد على نظام البطاقة التموينية". لاعتمادها معيار عدد الناخبين المسجلين في انتخابات سابقة في تحديد عدد المقاعد النيابية لكل دائرة انتخابية ، وهو ما يتعارض مع احكام المادة (49/اولا) من دستور 2005 التي اعتمدت معيار عدد نفوس العراق في تحديد عدد المقاعد النيابية لكل دائرة انتخابية بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة. وعلى هذا الاساس قضت المحكمة الاتحادية بان" وجدت ان المادة (49/اولا) من الدستور نصت بانه

---

1) وتجسد موقف المشرع هذا بإدراج الاحكام القانونية الخاصة بتقسيم الدوائر الانتخابية ضمن قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 وقانون تعديله رقم (26) لسنة 2009 وقانون انتخاب اعضاء مجلس النواب رقم (45) لسنة 2013 المعدل .

2) بخصوص طبيعة اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا ينظر نص المادة (93) من دستور 2005.

3) ينظر نص المادة (11) من قانون انتخاب اعضاء مجلس النواب رقم (45) لسنة 2013 المعدل.

(يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله ، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع السري العام المباشر ، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه) ، وحيث ان المادة (49/اولا) من الدستور اعتمدت معيار عدد نفوس العراق في الانتخابات بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من سكان العراق بخلاف المعيار المعتمد في المادة (15/ثانيا) من قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 حيث اعتمدت معيار عدد الناخبين المسجلين في السجلات في كل محافظة ..... لذا فان نص المادة (15/ثانيا) من قانون الانتخابات اصبح متعارضا مع نص المادة (49/اولا) من الدستور .... ولما تقدم اعلاه قررت المحكمة عدم دستورية المادة (15/ثانيا) من قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 لتعارضها مع احكام المادة (49/اولا) من الدستور...."[1].

مما تقدم ان المحكمة الاتحادية لم تتطرق الى عملية تقسيم الدوائر الانتخابية ليس فقط لان الطعن لم يتعلق بها ، وانما هي عملية متفقة في مضامينها مع احكام الدستور ، ويمكن من خلالها ترجمة اصوات الناخبين الى مقاعد نيابية وفق المعيار الذي اقرته المادة (49/اولا) من الدستور بما يتيح لجميع المتنافسين فرص متساوية في التمثيل.

الفرع الثاني: حدود ولاية المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية في العراق

تمتلك المحكمة الاتحادية العليا القدرة والاختصاص بإلغاء القانون كجزاء لمخالفته احكام الدستور ، وحكم الالغاء يؤدي الى إزالة الاساس القانوني لكثير من الحقوق والعلاقات القانونية التي اقيمت في ظله ، وهذا الاثر ثابت في ظل قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية المؤقتة لسنة 2004[2]. حيث جاء بالمادة (44/ج) على ان (إذا قررت المحكمة العليا الاتحادية أن قانوناً أو نظاماً أو تعليمات او اجراء جرى الطعن به انه غير متفق مع هذا القانون يعد ملغياً).

1) ينظر تفاصيل هذا الحكم ينظر فهرست تحليلي بأحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (2005-2016) ، شباط ، 2017 ، ص3.
2) د. مها بهجت يونس ، مصدر سابق ، ص89.

واستقر الامر على ذلك في قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005[1] حيث جاء بالمادة (4/ثانياً) منه على ان (تتولى المحكمة الاتحادية العليا المهام التالية: ... الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والانظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من أية جهة تملك حق اصدارها والغاء التي تتعارض منها مع أحكام قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية....).

لكن الامر لم يكن بهذا الوضوح في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 الذي جاء خالياً من أي نص يحدد الأثر القانوني المترتب على الحكم بعدم دستورية قانون أو نظام لمخالفته لأحكام الدستور، وهو امر بالغ الخطورة لم يكن المشرع الدستوري موفقاً في إغفاله، مع ذلك يظل حكم الإلغاء للنصوص المخالفة للدستور ثابت بحكم المادة (4/ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005 الذي ما يزال نافذاً في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005[2].

وعلى هذا الاساس يترتب على الاحكام الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا بعدم الدستورية في ظل دستور 2005 ، إلغاء القانون او نصوصه المخالفة لأحكام الدستور وزوال آثاره المادية والقانونية ، وان البعض من احكام المحكمة المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية رتبت هذا الاثر ومنها حكمها رقم (١١ / اتحادية /2010) في 2010/6/14 الصادر بإلغاء الفقرة (١/ثالثا/ب) من القانون رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩ (قانون تعديل قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥) لتعارضها مع احكام المادة (49/اولا) من الدستور. فقد جاء في حيثيات الحكم " لوحظ ان عدد اعضاء مجلس النواب العراقي لسنة 2005 حدد بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة وفقا لإحصائيات وزارة التجارة للمحافظات لسنة 2005 ، مع اضافة نسبة النمو السكاني بمعدل (2,8)% لكل محافظة سنويا ، وقد منح المكون الايزيدي مقعدا واحدا ضمن الكوتا الممنوحة للاقليات تحتسب من المقاعد المخصصة لمحافظاتهم ..... وعند احتساب عدد سكان الايزيدين بموجب معدل النمو السكاني في العراق للعام 2010 فانه سيكون (273,319) نسمة وهو يمثل

---

1) المنشور في جريدة الوقائع العراقية رقم (3996) في 2005/3/17.

2) ومن المفترض ان قانون المحكمة الاتحادية يظل ساري المفعول لحين صدور قانون جديد للمحكمة الاتحادية العليا تنفيذاً لنص الفقرة - ثانيا – من المادة (92) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، والتي نصت على أن "تتكون المحكمة الاتحادية العليا ، من عدد من القضاة ، وخبراء في الفقه الإسلامي ، وفقهاء القانون ، يحدد عددهم ، وتنظم طريقة اختيارهم ، وعمل المحكمة ، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب".

سكان (15) محافظة عدا محافظات اقليم كردستان. وبذلك تجد المحكمة الاتحادية العليا ان عدد نفوس المكون الايزيدي يفوق ما خصص له من المقاعد في مجلس النواب بالاستناد الى المادة (49) من الدستور. ولما تقدم فان حكم الفقرة (ب) من المادة (1/ثالثا) من القانون رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩ (قانون تعديل قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥) حكم غير دستوري ، عليه قررت المحكمة الحكم بعدم دستوريتها وبوجوب منح المكون الايزيدي عدد من المقاعد النيابية يتناسب مع عدد نفوسه في انتخابات مجلس النواب العراقي لدورته القادمة لعام 2014....."[1].

مما يتضح لنا اهمية دور المحكمة الاتحادية في تحقيق عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية والحفاظ عليها بفضل ما تملكه من قدرة على اجتثاث كل صور الانحراف التي تشوب عملية التقسيم وتتنقص من عدالتها ومشروعيتها ، وخاصة عندما يتعلق الامر بتحقيق مبدأ المساواة في توزيع المقاعد النيابية حفاظا على ايجاد تمثيل عادل للمحافظات ومكونات الشعب العراقي استنادا الى ما يقره الدستور.

المبحث الثالث

تطبيقات دور القضاء الدستوري في ضمان عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية

لقد مارس القضاء الدستوري دورا بارزا ومؤثرا في الحفاظ على النظام السياسي وتصحيح مدارج الانحراف وترسيخ مبادئ الحكم الديمقراطي من خلال الرقابة على عملية تقسيم الدوائر الانتخابية التي احتلت اهمية كبيرة في قضاءه حيث يرجع له الفضل في وضع الكثير من المبادئ الاساسية التي تحكمها ، ويمكن بيان ذلك على النحو الاتي:

المطلب الاول

دور القضاء الدستوري بالرقابة على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية في الدول المقارنة

1) ومن الاحكام الاخرى حكمها رقم 15/ اتحادية /2006 في 2007/4/26 وحكمها رقم 7/ اتحادية /2010 في 2010/3/3 وحول تفاصيل اكثر لمضامين هذه الاحكام ينظر فهرست تحليلي بأحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (2005-2016) مصدر سابق ، ص49 .

نتناول في هذا المطلب دور القضاء الدستوري واثره الكبير في ضمان عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية في الدول المقارنة وعلى النحو الاتي :

الفرع الاول: **دور المحكمة العليا الامريكية بالرقابة على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية**

إن الاطلاع على أحكام المحكمة العليا الأمريكية يبرز لنا بوضوح الدور الذي أدته هذه المحكمة في مجال تقسيم الدوائر الانتخابية بعد أن ترددت كثيرا في هذا الأمر ومنذ أوائل عقد الستينات من القرن المنصرم حيث تبنت المحكمة اتجاها تحرريا في إدانة كل اشكال التمييز العنصري الذي تمارسه بعض الولايات عند تقسيم الدوائر الانتخابية ، واهم المبادئ التي اقرتها المحكمة العليا الامريكية في هذا المجال هي كالاتي:

اولا: **المساواة السكانية**

لقد انطلقت المحكمة العليا في ممارسة دورها في الرقابة على عملية تقسيم الدوائر الانتخابية بالاستناد الى قضية المساواة السكانية بين الدوائر الانتخابية ، وارتبط ذلك بالخروقات التي تعرض لها مبدأ المساواة في تقسيم الدوائر الانتخابية نتيجة التمييز بين سكان المناطق الريفية وسكان المناطق الحضرية بناءا على خشية السياسيين فقدان القوة التمثيلية للمناطق الريفية في الهيئات التشريعية[1].

ولذلك كانوا اما ان يرفضوا إعادة تقسيم الدوائر الانتخابية أو يعيدوا تقسيمها لصالح الأقلية الريفية ، بحيث اصبحت الدوائر الانتخابية الخاصة بانتخاب اعضاء الهيئات التشريعية تشهد انحرافا واضحا في توزيع السكان بينها ، مما حمل المحكمة العليا على حسم موقفها والتدخل لإعادة الامور الى نصابها الطبيعي لتقرر ان عدم المساواة في توزيع السكان بين الدوائر الانتخابية لا يمكن القبول به كونه يتعارض مع احكام التعديل الرابع عشر لدستور الولايات المتحدة[2].

---

1) د. عادل عبدالرحمن خليل ، مدى دستورية أنظمة تقسيم الدوائر الانتخابية في الولايات المتحدة ومصر دراسة تحليلية مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1995 ، ص12.

2) توفيق شمبور ، دستورية تعديل قانون الانتخاب ، بحث منشور في كتاب المجلس الدستوري اللبناني المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، 1998 ، ص146.

ومن تطبيقات قضاء المحكمة العليا في تأكيد هذا المبدأ هو حكمها في قضية (Wesberry v.Sanders) الصادر عام 1964 ، الذي قررت فيه ان عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية يتطلب أن يكون لكل دائرة عدد من السكان متساو تقريباً من الناحية العملية. وعادت المحكمة لتضع ضابطة على تطبيق مبدأ المساواة في تقسيم الدوائر الانتخابية ، وهو ان أي انحراف في تطبيق هذا المبدأ يجب ان يكون له مبرر مقبول والا اصبحت عملية التقسيم برمتها غير مشروعة ، وذلك في قضية (Karcher v. Daggett) الصادر عام (1982) التي رفضت بموجبه المحكمة خطة لإعادة تقسيم الدوائر لولاية نيوجيرسي التي انطوت على انحراف سكاني بين الدوائر الانتخابية لا يزيد عن1% ، لعدم قدرة الولاية على إثبات ضرورة وجود الانحراف من أجل تحقيق هدف مشروع[1].

ثانيا: تمثيل الاقليات

ان الدور الابرز الذي ادته المحكمة العليا في مجال الرقابة على تقسيم الدوائر الانتخابية تجلى بالحفاظ على تمثيل حقيقي وفعال للأقليات في الانتخابات من خلال ضمان حقوقهم ومراعاة وضعهم الجغرافي عند تقسيم الدوائر الانتخابية ، إلا ان ما لحق الاقليات من غبن في التمثيل بسبب التمييز العنصري الذي اتبعته بعض الولايات ، كان هو الدافع من وراء قبول المحكمة لأول دعوى تتضمن التدخل في عملية تقسيم الدوائر الانتخابية بالاستناد الى حماية الاقليات وضمان تمثيل عادل لهم ، وكان ذلك سنة 1962 في قضية (Baker v.carr) الذي قررت بموجبها المحكمة ان للمشرع الحرية في اختيار النظام الانتخابي ، لكن ليس له اختيار اي نظام انتخابي من شأنه اضعاف القوة التصويتية للأقليات[2].

وفي عام 1973 عرضت على المحكمة العليا القضية المعروفة (Whight v. Regester) وهي خاصة بالقانون الصادر في مقاطعتي دلاس وبيكر في ولاية نيو مكسيكو ، فقد رأت المحكمة أن نظام الدوائر متعددة العنصرية الذي تضمنه القانون كان

---

3) احكام منشورة على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا:
https://www.supremecourt.gov تاريخ الزيارة 2018/11/20 الساعة 12:20 مساءا .

2) فقد اعترفت المحكمة العليا بموجب هذا الحكم بحق الافراد بالطعن بخطط تقسيم الدوائر الانتخابية التي أتهمت بإضعاف حقوق التصويت للأقليات كونها تقوم على اعتبارات حزبية بطريقة غير مشروعة أو انها تصب في مصلحة جماعة عرقية دون الأخرى خلافا لمضمون التعديل الرابع عشر للدستور الامريكي. ينظر في ذلك نص حكم المحكمة الاتحادية: Baker v. carr 369 U.S. 186 (1962).

يستهدف أضعاف القوة التصويتية للسود والأمريكيين من أصل مكسيكي لأدنى حد ممكن بما يضمن استبعادهم من المشاركة في الأنشطة النيابية ، وتوصلت بالتالي إلى الحكم بعدم دستوريته[1].

واكدت المحكمة في قضية (Thomburg v. Gingles) الصادر عام 1986 على بيان ضوابط تمثيل الاقليات في المجلس النيابي ، وهي التثبت من ان الأقلية يجب أن تكون كبيرة ومدمجة جغرافياً بما فيه الكفاية لجعلها تشكل أغلبية ضمن دائرة فردية معينة ، وان تكون متماسكة سياسياً ولها القدرة بالتصويت ككتلة واحدة بطريقة تسمح لممثليها الفوز في الانتخابات[2].

ثالثا: **منع تكريس المصالح الحزبية في عملية تقسيم الدوائر الانتخابية**

لم يكن بعيدا عن اذهان اعضاء المحكمة العليا ان عملية تقسيم الدوائر الانتخابية قد تخضع لأهواء السياسة ، وقد ينحاز القائمون عليها الى جهة سياسية دون اخرى او ان الجهة التي تملك الاغلبية والهيمنة قد تعمل على تسخير هذه العملية لصالحها ، مما دفع المحكمة ان تضع حدا الى هذا الانحياز وذلك في قضية (Davis v. Bandemer) في عام 1986 حيث قررت أن أية عملية لتقسيم الدوائر الانتخابية تقوم على أساس التمييز ضد حزب سياسي أو مجموعة سياسية معينة تعتبر انتهاكا لأحكام الدستور الامريكي[3].

وبالرغم من صراحة حكمها هذا في ان لا تنطوي عملية التقسيم على تحيز او تمييز ضد اي مجموعة سياسية معرفة سواء كانت حزب او منظمة او تجمع ذو اهداف سياسية ، فان تلك العملية تكون باطلة لمخالفتها احكام الدستور الاتحادي الامريكي ، إلا انها في ذات الوقت عملت ومن خلال هذا الحكم على ان توازن بين دور الاحزاب وفاعليتها في النظام السياسي الامريكي ، وما يمكن ان تؤديه تلك الاحزاب في عملية تقسيم الدوائر الانتخابية وبين شرعية عملية التقسيم ومصالح المعترضين عليها ، وقد انتهت المحكمة الى ان " عدم دستورية قانون اعادة تقسيم الدوائر الانتخابية لولاية انديانا لعام 1981 ومنع اجراء انتخابات عامة بمقتضاه ،

---

1) د. مها بهجت يونس ، مصدر سابق ، ص155.
2) كما ان هناك معايير اخرى يتم اعتمادها كالمقاعد المحجوزة او اعتماد التعيين او معيار افضل خاسر ينظر: د. عصام نعمة اسماعيل ، النظم الانتخابية ، مصدر سابق ، ص278-279.
3) Davis v. Bandemer 478 .U.S. 109 (1986).

لوجود تقسيم غير عادل يحقق الميزة للأغلبية المنتمين الى الحزب الجمهوري على منافسيهم من الحزب الديمقراطي فضلا عن وجود حدود غير متناسبة لبعض الدوائر لم يكن القصد منها الا اضعاف قدرة المنافسين..."[1]. وفي الوقت الذي انتهت به الى ان عملية التقسيم تكون باطلة اذا شابها انحياز ضد حزب او مجموعة سياسية معينة ، فأنها فرضت عبئا ثقيلا على الناخبين المعترضين عليها لغرض اثبات ذلك الانحياز ، فقد اشترطت على المعترضين اثبات انعدام تأثيرهم في العملية الانتخابية ، وعدم صلتهم بالعملية السياسية بسبب الانحياز في تقسيم الدوائر الانتخابية[2].

ويلاحظ على توجه المحكمة هذا انه انطوى على فلسفة قانونية وسياسية قل نظيرها ولامست بها واقع النظام السياسي الامريكي من دون الاخلال بشرعية ادواته القانونية ومنها الدوائر الانتخابية ، فقد عملت على المحافظة على مكانة الاحزاب السياسية ودورها في النظام السياسي ومنعت ان تكون محلا للطعون الكيدية من قبل الخاسرين في الانتخابات مع ايجاد معايير محددة لشرعية المصالح الحزبية في عملية التقسيم وردها ان تجاوزت حدود معينة ومعايير اخرى تخص مصالح المعترضين على عملية التقسيم للاطمئنان الى ان مصالحهم حقيقية وليست كيدية.

رابعا: المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية

لقد ساهمت المحكمة العليا في امريكا بشكل مباشر في تقرير مبدأ المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية بوصفه احد اهم المبادئ التي تقوم عليها عملية التقسيم من اجل تصحيح الانحراف بين الدوائر الانتخابية واستيعاب مظاهر التغير السكاني والجغرافي التي تطرأ على الدوائر الانتخابية لتحقيق المساواة بينها[3].

وقد اصدرت المحكمة حكما لها بهذا الشأن في قضية (Reynolds v. Sims) عام 1964 الذي ابطلت بموجبه قرار المشرع في ولاية الباما لإعادة النظر في تقسيم الدوائر الانتخابية لانطوائه على مخالفة صريحة لدستور الولاية الذي اوجب على المشرع اعادة النظر في تقسيم الدوائر الانتخابية كل عشرة سنوات ، وبما ان المشرع امتنع عن اجراء المراجعة الدورية

---

1) وبذات الاتجاه ينظر حكمها ايضا Georgia v. United States, 411 U.S. 526 (1973)

2) Jackson (Percival E.) , Dissent in the Supreme Court , The University of Oklahoma Press:Norman,1est. Ed. , 1969.p.213.

3) د. عادل عبدالرحمن خليل ، مصدر سابق ، ص82.

لتقسيم الدوائر الانتخابية منذ عام 1901 مما ادى الى حصول تفاوت كبير في التوزيع السكاني بين الدوائر الانتخابية[1].

في ذات الاطار كان حكمها في قضية (Wesberry v. Sanders) على اساس طعن قدم من قبل عدد من المواطنين الذين توافرت فيهم شروط الناخب ضد قانون تقسيم الدوائر الانتخابية في ولاية جورجيا الصادر 1931 الذي قسم الولاية الى عشرة دوائر انتخابية حيث جعل المعدل العام للسكان في كل دائرة حوالي (394,312) نسمة عدا ثلاث دوائر منها حيث وصل عدد السكان فيها الى حوالي (823,680). وعند نظر الطعن من قبل المحكمة اتضح لها جليا وجود تفاوت غير مبرر في توزيع السكان بين الدوائر الانتخابية وهو ما يتعارض مع احكام الدستور الذي يمنع تصنيف السكان في طبقات ويرفض أي تقييد غير ضروري للمساواة بين اصواتهم ، واختتمت حكمها بتقرير قاعدة شخص واحد صوت واحد[2].

الفرع الثاني: **دور المجلس الدستوري الفرنسي بالرقابة على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية**

لقد خطى المجلس الدستوري اول خطوة له في مجال الرقابة على دستورية التشريعات المنظمة لعملية تقسيم الدوائر الانتخابية في عام 1976 ، وذلك عندما قبل النظر في احد القوانين الاساسية التي بموجبها تحديد عدد اعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي على نحو غير مساو بين الناخبين ، واكد المجلس خطوته الاولى في هذا المضمار بشكل اقوى في عام 1985 عندما مارس رقابته على احد القوانين الذي اخل بمبدأ المساواة بين الدوائر الانتخابية وقام بإلغائه، ومن ثم توالت احكامه بهذا الشأن حرصا منه على ضمان مشروعية عملية التقسيم وتحقيق عدالتها وفلسفة المجلس الدستوري في تحقيق تلك الغايات لا تقتصر على معالجة الاخطاء التي تشوب عمليات التقسيم المعروضة عليه ، وانما هي فلسفة راسخة وثابتة تقوم على تقرير مبادئ عامة تحكم تقسيم الدوائر الانتخابية في الحاضر والمستقبل[3] ، ويمكن تسليط الضوء على اهم المبادئ التي قررها المجاس الدستوري في احكامه ، على النحو الاتي:

اولا: **قاعدة الاسس الاحصائية**:

---

1) Charles Evans Hughes, Supreme Court of the United States, Washington, Henry Holt and Company, 1998. p.78.
2) Wesberry v. Sanders 376 U.S. 1 (1964).
3) د. محمد عبد اللطيف ، النظم السياسية ، ط1 ، مطبوعات جامعة الكويت ، الكويت ، 1997 ، ص237.

ومفاد هذه القاعدة ان المشرع ملزم بمراعاة الاحصائيات السكانية عند تقسيم الدوائر الانتخابية ، بان يتناسب عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة انتخابية مع عدد السكان فيها ، ومن ثم يتعين على المشرع ان يقوم بإحصاء عدد سكان كل منطقة قبل اجراء عملية التقسيم بحيث تمثل كل دائرة انتخابية بعدد من النواب مساو لنسبة تمثيل الدوائر الاخرى[1].

والمساواة التي تعمل على تحقيقها قاعدة الاسس الاحصائية هي المساواة النسبية وليست المطلقة ، فقد كان المجلس الدستوري على قناعة بان المساواة المطلقة لا يمكن تحقيقها في مجال تقسيم الدوائر الانتخابية ، ويمكن الاكتفاء بالمساواة النسبية شريطة عدم الاخلال بعدالة التمثيل إلا في حدود المصلحة العامة ، وان لا يكون تطبيقها مقبولا الا في اضيق الحدود[2].

فقد ذهب حكمه الصادر في 18/شباط/2010 الى اعمال هذه القاعدة لتشمل جميع السكان من المواطنين المقيمين على الاراضي الفرنسية تجسيدا لمبدأ السيادة الشعبية ، وللتقليل من عدد الطعون المقدمة ضد عملية التقسيم من قبل الافراد والجماعات غير المشمولة بنطاق تطبيقها[3].

في حين عارضه جانب من الفقه مستندا في ذلك الى ان التمثيل النيابي وحق الاقتراع يرتبط كل منهما بصفة المواطنة التي يتم على اساسها تكوين هيئة الناخبين ، ولا يرتبطان بمحل الاقامة التي هي اساس التعداد السكاني ، ويرون ان التمثيل السياسي هو تمثيل الامة وليس تمثيل السكان وقاعدة المساواة في التمثيل تطبق بين الافراد الذين تتكون منهم الامة وهم الناخبون من المواطنين الذين تتجسد في اصواتهم وجود مجلس نيابي مهمته تحقيق مصالح الجميع من المواطنين وغير المواطنين[4].

وعلى الرغم مما قدمه الفقه من حجج في هذا المضمار الا ان ذلك لم يثن المجلس الدستوري من مساره في اعتماد عدد السكان كمعيار رئيس في تقسيم الدوائر الانتخابية ، مبررا ذلك في اتفاق هذا المعيار مع مبدأ السيادة الشعبية اضافة الى اسهامه في تقليل عدد الطعون المتعلقة

---

1) Elisabeth Zoller - Droit constitionnel - 2e éditionpresses universitaires de France - Paris – 1999, p . 522.

2) د. عصام نعمة اسماعيل ، النظم الانتخابية ، دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والتقسيم الانتخابي ، ط2 ، منشورات زين لحقوقية ، بيروت ، 2011 ، ص111-112 .

3) ينظر في ذلك قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم (1986/104) الصادر في 2/تموز/1986.

4) Prelot , institution politiques et droit constitutionnel , Dalloz , Paris 7emeEdit , 1978. p. 870.

بعملية التقسيم فضلا عن كونه من الاسس الثابتة في التشريعات الانتخابية للدولة الفرنسية. وهو اتجاه ثابت وراسخ في قضاء المجلس الدستوري عبر في قراراته الحديثة عن التزامه به ، من ذلك قراره الصادر في 2/تموز/ 1986 الذي جاء فيه " **ان مبدأ المساواة هو مبدأ ذو طابع دستوري لا يحق لأي سلطة تجاوزه الا في حدود ما تقتضيه المصلحة العامة ، وان تنظيم المشرع لخطة ترسيم الدوائر الانتخابية خلافا لهذا المبدأ تفقد اثرها القانوني ما لم تستند الى مبررات مقنعة يمكن ان تجاز في حدودها...**"[1]. وهذا ما يرجح راي المجلس الذي نتفق معه كونه يجسد اصول المبدأ الديمقراطي ومبادئ النظام النيابي وقواعد التمثيل النيابي في ان المجلس النيابي يمثل كل الامة.

ثانيا: **قاعدة الخطأ البين في التقدير**

لقد اقتبس المجلس الدستوري الفرنسي نظرية رقابة الخطأ البين في التقدير التي ارساها مجلس الدولة الفرنسي ، ومفادها اذا كان من حق الادارة الوقوع بالخطأ في اطار سلطتها التقديرية الا انه ليس لها ان ترتكب خطأ فاضحا وخطيرا في جسامته والا كان مصير عملها ذلك هو البطلان ، وبذلك اقر القاضي للإدارة حقها بالاحتفاظ بسلطتها التقديرية الا انه اوجب عليها استعمالها بطريقة حكيمة[2].

وتجسد قضاء المجلس الدستوري في اعتماد هذه القاعدة في ميدان الرقابة على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية ، عندما اخضع عمليات التقسيم الى رقابته بسبب الخطأ البين في التقدير وذلك لعدم قدرة الوقائع التي استندت اليها عملية التقسيم على تبرير الخطأ الذي وقعت به السلطة المختصة بإجرائها ، فإذا ما ظهر للمجلس عند نظره الطعون المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية ان هناك خطأ جسيما في تقدير الوقائع ترتب عليه اخلالا واضحا بمبدأ التمثيل العادل للسكان بحيث لا يمكن لتلك الوقائع تبرير جسامة الخطأ فأن عملية التقسيم تكون واجبة الابطال وعلى السلطة المختصة بوضعها اعادة النظر فيها في ضوء تقدير منطقي وسليم للوقائع التي تقوم عليها[3].

---

1) ينظر في ذلك قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم (2010/602) الصادر في 18/شباط/2010.

2) Brown, N. and Bell, j. French Administrative Law , 5th edition , Clarendon Press _Oxford , 1998.p.261.

3) د. عصام نعمة اسماعيل ، النظم الانتخابية ، مصدر سابق ، ص112.

وقد اقر المجلس الدستوري قاعدة الخطأ البين في التقدير عام 1985 بمناسبة نظره الطعن المقدم ضد عملية تقسيم الدوائر الانتخابية الخاصة بإقليم نوفيل كاليدونيا نتيجة ما شابها من مخالفات لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص ، وقضى بعدم دستورية المادة (4) من هذا القانون مما دفع البرلمان الى اصدار قانون جديد لمعالجة العيوب التي شابت القانون السابق من خلال تقليل الفارق في نسبة التمثيل بين مناطق الاقليم[1]. وقد اثنى المجلس الدستوري على القانون الجديد بالرغم من وجود نسبة تفاوت في التمثيل بين مناطق الاقليم الا ان المجلس اقر بان تلك النسبة لا تعد تجاوزا للحدود المقبولة في تحديد الدوائر الانتخابية ولا تشكل خطأ ظاهر في عملية التقسيم[2].

ثالثا: قاعدة المراجعة الدورية

تعد قاعدة المراجعة الدورية التي اقرها المجلس الدستوري عام 1986 قاعدة تكميلية لكل القواعد التي تقوم عليها عملية تقسيم الدوائر الانتخابية وخاصة قاعدة الاسس الاحصائية ، لان الهدف منها هو ان تكون عملية التقسيم مؤسسة على العدل والانصاف وان تستمر على هذا الحال مع مرور الزمن ، فالتناسب الذي تتوخاه قاعدة الاسس الاحصائية عند تقسيم الدوائر الانتخابية يكون عرضة للتغيير والانحراف مع مرور الوقت ، مما يتطلب من المشرع اعادة النظر فيها بعد كل تعداد سكاني[3].

وكذلك لجأ المجلس الدستوري الى تطبيق قاعدة المراجعة الدورية في أي وقت يتبين له ان هناك عيب جسيم لحق عملية التقسيم من جراء التغيير في عدد السكان ، وقد ارسى هذه القاعدة بموجب حكمين صادرين له في 1986/7/1[4] و1986/7/2[5] بقوله " ان احترام مبدأ المساواة

---

1) ينظر قرار المجلس الدستوري رقم (1985/351) الصادر في 8/اب/1985.

2) تم تقسيم الدوائر الانتخابية لاقليم نوفيل كاليدوني بموجب قانون تطوير الاقليم الصادر في 26/7/ 1985 الذي خصص (48) مقعدا لتمثيل سكانه في الجمعية الوطنية ، وتم توزيع المقاعد بواقع (18) مقعد لمنطقة نوميا وللمناطق الشمالية والجنوبية (9) مقاعد و(7) مقاعد لجرز لويتس ، فاخل هذا التقسيم بمبدأ التمثيل العادل للسكان لان النائب في اقليم نوميا يمثل حوالي (7427) مواطن بينما يمثل النائب في المناطق الاخرى حوالي (2400) مواطن. ينظر الحكم منشور على الموقع الرسمي للمجلس الدستوري
www.conseil-constituionnel.fr تاريخ الزيارة 2018/11/21 في 9:30 مساءا .

3) Bell, j. and Boyron , s. and Whittaker, Principles of French Law , Oxford University Press , 1998 .p.165.

4) ينظر قرار المجلس الدستوري رقم (1986/631) في 1986/7/1.

5) ينظر قرار المجلس الدستوري رقم (1986/637) في 1986/7/2.

في التصويت يقتضي بالضرورة ان يتم تحديد الدوائر الانتخابية على اساس المراجعة الدورية وبحسب التطور الديموغرافي وحركات انتقال الاشخاص"[1].

ويتضح من ذلك ان المجلس الدستوري في فرنسا اهتم منذ بسط رقابته على تقسيم الدوائر الانتخابية بوضع مبادئ اساسية يمكن ان تضمن عدالة التقسيم اذا ما تم مراعاتها والعمل بها عند ترسيم الدوائر ، وبحكم ما تتمتع به احكام المجلس الدستوري من صفة الزامية فان تلك المبادئ اكتسبت قوة الزامية تقتضي من المشرعين احترامها وتلبية متطلباتها عند اجراء عملية التقسيم.

الفرع الثالث: **دور المحكمة الدستورية العليا بالرقابة على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية في مصر**

كان للمحكمة الدستورية العليا في مصر دور مهم في ارساء مبادئ مهمة من خلال رقابتها على تقسيم الدوائر الانتخابية ويمكن تلخيصها على النحو الاتي:

اولا: **مبدأ المساواة العددية التقريبية**

يقصد بهذا المبدأ ان تكون هناك مساواة واضحة بين عدد السكان الذين يمثلهم النائب الواحد في أي دائرة انتخابية ، بحيث تكون الفوارق قليلة الى اقصى حد ، فالمساواة المطلوبة بموجب هذا المبدأ هي ان يكون عدد السكان المخصص لهم نائب واحد في دائرة انتخابية معينة مساويا لعدد السكان المخصص لهم نائب اخر في دائرة انتخابية اخرى[2].

وعلى هذا الاساس ادانت المحكمة الدستورية العليا بموجب حكمها الصادر في 1987/5/16 الانحراف عن مبدأ المساواة الذي انطوى عليه نظام تقسيم الدوائر الانتخابية الذي جاء به قانون رقم (114) لسنة 1983[3] ، وكذلك الانحراف الذي شاب عملية تقسيم الدوائر

---

1) ومن اهم القرارات الحديثة للمجلس الدستوري في اقرار قاعدة المراجعة الدورية في تقسيم الدوائر الانتخابية هو قراره رقم (2008/573) الصادر في 8/كانون الثاني/2008.

2) د. سعاد الشرقاوي و د. عبد الله ناصف ، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر ، ط1، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1994 ، ص26-27.

3) فقد قضت المحكمة الدستورية بموجب هذا الحكم الصادر بالقضية (131 لسنة 6ق دستورية) بعدم دستورية المادة (5 مكررة و6/اولا و17/اولا) من قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972 المعدل بموجب قانون رقم (114) لسنة 1983 حيث فيه (ان حق الترشيح من الحقوق العامة التي كفلها الدستور للمواطنين في المادة (62) من دستور 1971 ومن ثم حرمان طائفة معينة من هذا الحق على ما سلف ينطوي على اهدار لأصله واخلال بمبدأي تكافؤ الفرص والمساواة لدى القانون ويشكل بالتالي مخالفة للمواد (8 و40 و62) من الدستور ،

الانتخابية بموجب قانون (188) لسنة 1986 نتيجة التفاوت بين عدد المقاعد التي خصصها لأعضاء مجلس الشعب من المستقلين وممثلي الاحزاب السياسية[1].

واذا كانت المحكمة الدستورية ترى ان المساواة لا غنى عنها في عملية تقسيم الدوائر الانتخابية الا انها تقر بان المساواة التامة فرض مستحيل تحقيقه من الناحية العملية ، ويكفى في ذلك تحقيق المساواة التقريبية ، على ان ذلك لا يعني اهدار لمتطلبات المبادئ الدستورية المتعلقة بالمساواة وتكافؤ الفرص ، ولا يمكن ان يشكل مصدرا لقبول التفاوت بين الدوائر الانتخابية من حيث التمثيل الا ان المساواة ترتبط بما يقتضيه المنطق وما يفرضه الواقع[2].

فالمساواة التقريبية تكون مشروعة عندما تكون هناك اسباب تبررها والتبرير عادة يرتبط بمشروعية الاهداف التي يراد من عملية التقسيم تحقيقها ، فمثلا نجد ان المحكمة الدستورية العليا لم تتطرق الى فحص دستورية الاستثناء الذي جاء به قانون مجلس الشعب رقم (38) لسنة 1972 المعدل بقانون رقم (114) لسنة 1983 الخاص ببعض المحافظات من تحديد عدد المقاعد المخصصة لها وفقا لعدد سكانها ، بسبب طبيعة الاهداف المشروعة التي انطوى عليها هذا الاستثناء وارتباطها بالمصالح العليا للدولة من ضمان تمثيل عادل للمناطق الحدودية والحفاظ على موقعها في البناء السياسي[3].

ثانيا: **توازن الثقل النسبي لأصوات الناخبين**

لقد حظرت المحكمة الدستورية العليا ان يترتب على تقسيم الدوائر الانتخابية مصادرة او اهدار او اضعاف الوزن النسبي لصوت الناخب او لمجموعة سكانية معينة ، وعلى هذا الاساس قضت المحكمة الدستورية بعدم دستورية المادة (3) من قانون تقسيم الدوائر الانتخابية رقم (202) لسنة 2014 والجداول المرفقة به والخاصة بالانتخاب الفردي بموجب حكمها الصادر

وان تنظيم المشرع لحق المواطنين في الترشيح ينبغي الا يعصف بهذا الحق او ينال منه على نحو ما سلكته النصوص المطعون فيها اذ حرمت غير المنتمين الى الاحزاب من حق الترشيح).

1) ينظر في ذلك حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقضية (37 لسنة 9ق دستورية) بتاريخ 1990/5/19.

2) ينظر في ذلك حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقضية (14 لسنة 8ق دستورية) بتاريخ 1989/4/15.

3) للاطلاع على تفاصيل الدعوى ينظرالموقع الالكتروني للمحكمة : http://www.sccort.gov.eg تاريخ الزيارة 2018/9/22 في 11,25 مساءا.

بالقضية رقم (18 لسنة 37 دستورية) لمخالفته أحكام المواد (4) و(9) و(53) و(87) و(102) من دستور 2014[1].

فقد استندت المحكمة في ما انتهت اليه من حكمها السالف الذكر الى أن صور التمييز المجافية للدستور وإن تعذر حصرها ، إلا أن قوامها يتجسد في كل تفرقة أو تقييد أو تفضيل أو استبعاد ينال من الحقوق والحريات التي كفلها الدستور أو القانون ، وسواء حصل ذلك بإنكار وجودها أو تعطيلها أو الانتقاص منها بما يحول دون مباشرة الافراد على قدم المساواة الكاملة بين المؤهلين للانتفاع بها ، وإهدار التكافؤ في عدد أصوات الناخبين الذين يمثلهم النائب الواحد بين دائرة انتخابية وأخرى ، يترتب عليه حرمانهم من الحق في التمثيل المتكافئ للناخبين ، فضلاً عن التمثيل العادل للسكان والمحافظات[2].

وبما ان المواطنين الذين تتوافر فيهم شروط مباشرتهم حق الانتخاب يتكافئون من زاوية تمثيلهم النيابي ، مما يتعين ردهم إلى قاعدة موحدة تكفل عدم التمييز بينهم من حيث الثقل النسبي لأصواتهم من اجل بلوغ التمثيل الحقيقي المعبر عن سيادة الشعب بوصفه مصدر السلطات ، مما يجب أن يضمن التنظيم التشريعي للدوائر الانتخابية أن يكون لصوت الناخب في دائرة معينة الوزن النسبي ذاته الذى يكون لصوت غيره من الناخبين في الدوائر الانتخابية الأخرى وبمراعاة عدد السكان للانتخاب[3].

ثالثا: مبدأ المعاملة القانونية العادلة والمتكافئة للناخبين والمرشحين

لقد ابدى المشرع الدستوري المصري حرصا واضحا في اناطة تقسيم الدوائر الانتخابية بالسلطة التشريعية لضمان تقسيمها وفق أسس موضوعية ، وتكلل هذا الحرص في النص على اختصاص القانون بتنظيم المسائل المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية بمتن الدستور حتى يضمن

1) ينظر حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقضية رقم (18 لسنة 37 دستورية) عام 2015 منشور على الموقع الالكتروني للمحكمة : http://www.sccort.gov.eg تاريخ الزيارة 2018/9/22 في 11,20 مساءا.

2) ينظرالموقع الالكتروني للمحكمة : http://www.sccort.gov.eg تاريخ الزيارة 2018/9/22 في 11,25 مساءا.

3) ينظر في ذلك مضمون حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقضية رقم (18 لسنة 37 دستورية).

ان يحصل كل ناخب ومرشح على معاملة متماثلة لما حصل عليه اقرانه [1] ، وقد ساهم القاضي الدستوري مساهمة فعالة في توطيد مبادئ تلك الغاية بموجب احكامه الصادرة في هذا المجال.

ويعد حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في ١٩٩٦/2/3 من ابرز احكامها في تحديد الضوابط التي يجب على المشرع مراعاتها عند تقسيم الدوائر الانتخابية لضمان معاملة قانونية عادلة للناخبين والمرشحين ، فقد اكدت المحكمة على ان النظام الديمقراطي للحكم ، يفترض أن يكون حق الاقتراع منضبطا وفق قواعد محددة ، يكون إعمالها منصفا وفعالا ، فلا يباشره المواطنون مثقلا بقيود تؤثر في وزن أصواتهم لتضعفها أو تفرقها ، كتلك القيود التي تمايز بين المواطنين تبعا لأصلهم ، أو مكان توطنهم ، بل يتعين دوما أن يكون هذا الحق متكافئا ، وهو ما يظهر على الأخص في الدوائر الانتخابية التي تتماثل فيما بينها في عدد سكانها ، إذ ينبغي كل ما كان ذلك ممكنا عملا ، أن يكون ممثلوها متكافئين عددا[2]. وهو نفس المبدأ المقرر في هذا الشأن في المحاكم الأمريكية[3].

المطلب الثاني

دور القضاء الدستوري بالرقابة على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية في العراق

لم يكن للمحكمة الاتحادية العليا تاريخ طويل في مسألة الرقابة على دستورية التشريعات المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية ، لان ذلك يرتبط بتشكيل المحكمة الذي لم ينبثق الا بعد تشريع قانون ادارة الدولة العراقية لسنة 2004 الملغى ، وبالرغم من قصر عمر هذه المحكمة الا انها تصدت في اكثر من مرة للنظر في مدى دستورية التشريعات المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية ،

---

1) تنظر المادة 102 من الدستور المصري لسنة 2014 التي جاء فيها (... ، ويبين القانون شروط الترشح الأخرى ، ونظام الانتخاب ، وتقسيم الدوائر الانتخابية ، بما يراعى التمثيل العادل للسكان ، والمحافظات والتمثيل المتكافئ للناخبين ،...).

2) ينظر في ذلك مضمون حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقضية (2 لسنة 16 دستورية) بتاريخ 1996/2/3 منشور على الموقع الالكتروني للمحكمة ، مصدر سابق ، تاريخ الزيارة 2018/12/11 في 4:54 مساءا.

3) ينظر في ذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا في الولايات المتحدة الامريكية:
Mahan v. Howell 410 U.S. 315 (1973).

واستطاعت التأسيس لبعض المبادئ والقواعد الاساسية في ضمان عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية ، ويمكن بيان المبادئ التي اقرتها المحكمة الاتحادية في احكامها على النحو الاتي:

الفرع الاول: **التناسب بين عدد السكان في الدائرة الانتخابية وعدد المقاعد المخصصة لها**

لم تكن فكرة التناسب بين عدد السكان في الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد النيابية المخصصة لكل منها غائبة عن اذهان المشرع الدستوري الذي جاء بقاعدة عامة تصلح للتطبيق في ظل أي نظام يمكن اعتماده في تقسيم الدوائر الانتخابية وهي مقعد نيابي واحد لكل مائة الف نسمة ، وعندما ظلت هذه الفكرة عن الهام المشرع العادي في قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 انبرى لها القاضي الدستوري مذكرا بما جاء به المشرع الدستوري وملبيا لحقوق ابناء الشعب في الحصول على تمثيل عادل في المجالس النيابية[1].

فقد نظرت المحكمة الاتحادية العليا طعنا حول نص المادة (15/ثانيا) من قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 ، لاعتمادها معيار عدد الناخبين المسجلين في انتخابات الجمعية الوطنية لسنة 2005 بدلا من معيار عدد السكان في توزيع المقاعد النيابية على الدوائر الانتخابية ، لكونه يتعارض مع احكام المادة (49/اولا) من دستور 2005 التي نصت على مبدأ التمثيل في مجلس النواب بان يمثل كل مقعد نيابي مائة الف نسمة من الشعب العراقي[2]. وانتهت المحكمة بعد دراسة الطعن الى ان معيار عدد الناخبين المسجلين في انتخابات الجمعية الوطنية معيار غير دستوري ويخل بمبدأ المساواة والتمثيل العادل للأفراد في مجلس النواب

1) فقد اعتمد المشرع بموجب المادة (15/ثانيا) من قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 على معيار عدد الناخبين المسجلين في انتخابات الجمعية الوطنية لتوزيع المقاعد على الدوائر الانتخابية ولم يعتمد معيار عدد السكان ، وهذا الامر ان كان مقبولا في ظل قانون ادارة الدولة العراقية لسنة 2004 ، كون المشرع الدستوري لم يقيد المشرع العادي في اختيار مبدأ عدد السكان لتوزيع المقاعد ، الا ان هذا الامر يعد امرا غير دستوري وليس امرا غير مقبول فقط في ظل دستور 2005 ، لان المشرع الدستوري اشترط ان يكون معيار التمثيل في مجلس النواب بنسبة 100000/1 من عدد نفوس العراق وليس الناخبين فقط. ينظر في ذلك سعد مظلوم العبدلي الضمانات القانونية لتقسيم الدوائر الانتخابية ، بحث منشور في مجلة دراسات انتخابية ، المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ، العددان الخامس والسادس ، السنة الثانية ، 2016 ، ص37 وص49.

2) ينظر نص المادة (49/اولا) من دستور 2005.

وينطوي على مخالفة صريحة لحكم المادة (49/اولا) من دستور 2005، وقضت ببطلان المادة (15/ثانيا) من قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 لتعارضها مع نصوص الدستور[1].

واستنادا الى مقتضى هذا الحكم فان المحكمة تؤكد موقفها في ان التمثيل الحقيقي والعادل لمجلس النواب يتم من خلال تمثيله لكافة افراد الشعب ومكوناته لا على اساس تمثيله لهيئة الناخبين فقط ، وهي بهذا الحكم ترد عملية بناء النظام السياسي الذي اعتمد النظام النيابي بصورته البرلمانية الى قواعده الاساسية وهو ان الشعب هو مصدر السلطات وله الحق باختيار من ينوب عنه في ادارتها ، وان المجالس النيابية ذات وجود تمثيلي تهدف الى رعاية مصالح الشعب والعمل على تحقيقها من خلال السلطات العامة.

الفرع الثاني: **رفض التقسيم العنصري للدوائر الانتخابية**

ان حالة القبول والاستقرار التي شهدها نظام تقسيم الدوائر الانتخابية في ظل دستور 2005 لم يمنع البعض من محاولة ايجاد تقسيمات وفق اسس لا تتفق ومبادئ النظام الديمقراطي الذي جاء به هذا الدستور[2].

وظهرت تلك المحاولات عند اعداد مشروع قانون الانتخابات رقم (26) لسنة 2009 قانون تعديل قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 ، حيث قدمت بعض الاحزاب السياسية مقترحات حول تقسيم الدوائر الانتخابية في محافظتي كركوك والموصل ، وكان المقترح الاول يقضي بتقسيم محافظة كركوك الى اربعة دوائر انتخابية تقسم على المكونات الرئيسة فيها. والمقترح الثاني كان يهدف الى تقسيم محافظة الموصل الى اربعة دوائر انتخابية ومحافظتي ديالى وصلاح الدين الى ثلاثة دوائر انتخابية توزع على مكوناتها الاساسية. وما كان على مجلس النواب الا الذهاب بتلك المقترحات الى المحكمة الاتحادية طالبا رأيها بالأمر للوقوف على مدى توافقها مع احكام الدستور ، فما كان على المحكمة الا النطق بعدم دستوريتها رافضة كل صورة من صور التقسيم العنصري للدوائر الانتخابية ، مستندة في رأيها الى نص المادة

---

1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١١ / اتحادية / ٢٠١٠) في ٢٠١٠/6/14، منشور في احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام (2010) ، اصدارات جمعية القضاء العراقي ، المجلد الثالث ، تموز 2011 ، ص49 .

2) وائل منذر البياتي ، مصدر سابق ، ص102-103.

(49/اولا) من الدستور التي تقضي بان مجلس النواب يمثل الشعب العراقي بأكمله فضلا عما جاءت به المادة (7/اولا) من حظر لأي نهج يتبنى العنصرية[1].

ويعد رفض المحكمة لأشكال التقسيم العنصري للدوائر الانتخابية قاعدة اساسية تحتم على المشرع العادي وباقي السلطات الالتزام بها لضمان عدالة تقسيمها ، وقد كشفت المحكمة بموجب هذا القرار عن دورها في حماية العملية الانتخابية من دواعي الانحراف والشطط واكدت قدرتها وكفاءتها في دفع الشبهات عن عملية تقسيم الدوائر الانتخابية وابعادها عن ميدان الصراع السياسي على السلطة.

الفرع الثالث: **اعتماد الاسس الاحصائية في توزيع المقاعد النيابية على الدوائر الانتخابية**

ان توزيع المقاعد النيابية على الدوائر الانتخابية والمكونات المشمولة بنظام الكوتا لا يمكن ان يكون تحكميا بل لابد ان يستند الى اسس احصائية حقيقية لعدد السكان او عدد افراد المكونات فتوزيع المقاعد النيابية ليس امر اجتهاديا او اتفاقيا وانما يقوم على قاعدة اساسية عامة هي عدد السكان وتوزيعهم في اقليم الدولة ، وهذا هو مقتضى مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص التي نص عليها الدستور.

ومن هذا الاساس انطلقت المحكمة الاتحادية في إقرار عدم دستورية الفقرة (ب) من المادة (1/ ثالثا) من قانون رقم (26) لسنة 2009 قانون تعديل قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 بناءا على طعن مقدم من قبل ممثل الاقلية الايزيدية كونها تمنح المكون الايزيدي مقعد واحد ضمن نظام الكوتا الذي اقره هذا القانون من دون مراعاة لعدد افراد هذا المكون ، مما يعد ذلك انتقاصا من حقوقه التمثيلية ، ووجدت المحكمة ان ما اقرته هذه الفقرة يتعارض مع مضمون مبدأ المساواة الذي نصت عليه المادة (14) من دستور 2005 ومبدأ تكافؤ الفرص الذي نصت عليه المادة (16) من هذا الدستور ، كما انها وجدت ان عملية توزيع المقاعد كان تحكميا ولم يستند الى قاعدة منطقية تبرر حالة التفاوت في توزيع المقاعد[2].

---

1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤٥ / اتحادية / ٢٠٠٩) في 2009/7/٢٠ منشور في فهرست تحليلي باحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للاعوام (2005-2016) ، مصدر سابق ، ص13.
2) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١١ / اتحادية / ٢٠١٠) في ٢٠١٠/6/14، منشور في احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام (2010) ، مصدر سابق ، ص49.

وارست المحكمة بموجب هذا الحكم ان توزيع المقاعد النيابية يجب ان يستند الى اسس احصائية دقيقة لعدد السكان وكيفية توزيعهم بين الدوائر الانتخابية ، حتى يضمن الجميع حصولهم على حقوق متساوية بالتمثيل في المجلس النيابي ، وهذه القاعدة يسري مضمونها على الية توزيع المقاعد النيابية على الدوائر الانتخابية الخاصة بالاقتراع العام ، وكذلك بالنسبة لتوزيع المقاعد النيابية على الاقليات المشمولة بنظام كوتا المكونات ، وهي بذلك تضع قاعدة عامة يمكن من خلالها ضمان الاحترام الواجب لأحكام الدستور والمبادئ التي جاء بها ومن جانب اخر يوفر ضمانة فعالة لعدالة تقسيم الدوائر الانتخابية وما يرتبط بها من توزيع المقاعد النيابية.

الخاتمة:

بعد ان انتهينا من كتابة بحثنا الموسوم (دور القضاء الدستوري في الرقابة على تقسيم الدوائر الانتخابية – دراسة مقارنة –) نجد من الضروري بيان ما قد توصلنا اليه من استنتاجات وتوصيات بشأنها بالشكل الاتي:

الاستنتاجات:

اولا: ان الدائرة الانتخابية هي وسيلة قانونية وجدت من اجل تسهيل عملية التصويت ، تقوم على مجموعة من القواعد القانونية التي تحدد حجم الرقعة الجغرافية التي تمثلها وعدد الناخبين الذين يحق التصويت فيها. فتقسيم اقليم الدولة الى عدد من الدوائر الانتخابية لا يعني وجود حدود مادية بين تلك الدوائر ، وانما حدود وهمية يتم وصفها في خطة التقسيم ، لتحديد الناخبين الذين يحق لهم التصويت فيها والمرشحين الذين يحق لهم التنافس على المقاعد المخصصة لها.

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: ان الاهمية التي تحظى بها عملية تقسيم الدوائر الانتخابية يجعلها تستغرق اهمية مراحل العملية الانتخابية ، كونها تعد الميدان الحقيقي لتطبيق جميع تلك المراحل بدءا من اعداد سجل الناخبين والترشيح والحملات الانتخابية وعملية التصويت واعمال الفرز والنتائج النهائية ، وسلامة تلك المراحل يتوقف بطبيعة الحال على سلامة عملية التقسيم.

رابعا: تشكل النصوص الدستورية ضمانة اكيدة وفعالة في تحقيق عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية ، بحكم ما تمثله من مصدر الزام للمشرعين في تنظيمها واساس لرقابة القضاء الدستوري عليها. ونلاحظ ان دستور 2005 قد خلا من اي تنظيم للدوائر الانتخابية وترك الامر برمته للمشرع العادي وهو امر لا نراه موفقا ، لأنه قد يؤدي الى انطواء عملية التقسيم على انحرافات مناقضة للديمقراطية ومخالفة لمنهج العدالة فيها.

خامسا: ان رقابة القضاء الدستوري على عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية اثبت انها اكثر الضمانات فعالية نظر لقدرة هذا القضاء على استلهام مضمون النصوص الدستورية وفحواها في

تهذيب احكام عملية التقسيم لترسيخ اسس العدالة والمساواة في التمثيل. خاصة وان جزء كبير من النظام القانوني لعملية التقسيم اسهم القضاء الدستوري في ايجاده وتثبيت احكامه من خلال احكامه الصادرة بهذا الشأن.

ثانيا: التوصيات:

اولا: ندعو المشرع للعمل على تقليل حجم الدوائر الانتخابية بتقسيم المحافظة الواحدة الى عدد من الدوائر الانتخابية يتناسب مع عدد نفوسها ، لتجاوز سلبيات الدوائر الكبيرة المتمثلة بالحد من قدرة المرشحين من الاتصال بناخبيهم على مستوى الدائرة الانتخابية وتحميلهم نفقات مالية باهظة في حملاتهم الانتخابية مما يخدم اصحاب النفوذ والمال من الافراد والاحزاب السياسية.

ثانيا: ندعو المشرع الى الالتزام بمبدأ التمثيل النيابي الذي اقره المشرع الدستوري بموجب المادة (49/اولا) من الدستور ، بان يمثل المقعد النيابي مائة الف نسمة من نفوس العرق. 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.

ثالثا: 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.

رابعا: ندعو المشرع الى الالتزام بمبدأ التمثيل النيابي الذي اقره المشرع الدستوري بموجب المادة (49/اولا) من الدستور بشأن تمثيل الاقليات بان تحدد المقاعد المخصصة لها على اساس عدد نفوسها ، ووضع معايير واضحة لتحديد الاقليات التي يتطلب وجودها تمثيلا في مجلس النواب من دون ان يشكل ذلك اخلالا بمبدأ المساواة.

خامسا: ندعو المشرع الى الالتزام بمبدأ المركزية في تقسيم الدوائر الانتخابية وعدم اناطة هذه الصلاحية بالمجالس التشريعية في الاقاليم وان نصت دساتيرها على ذلك ، لتوحيد الاحكام والمبادئ الخاصة بعملية التقسيم وضمان عدم الانحراف بها.

سادسا: نهيب بالمشرع الى تغليب الطابع القانوني لعملية تقسيم الدوائر الانتخابية على طابعها السياسية ، ويكون ذلك من خلال رصانة تنظيمها القانوني والتأكيد على اختصاص القضاء الدستوري بالرقابة على مضامينها واحكامها ، وعدم السماح للأحزاب في تسخيرها لتحقيق مصالحها السياسية.

سابعا: نقترح اعادة النظر بالمادة (49/اولا) من الدستور بخصوص مبدأ التمثيل النيابي الذي جاءت به ، حول امكانية مضاعفة عدد ما يمثله المقعد النيابي من نفوس العراق ، بان يمثل المقعد النيابي مائتان الف نسمة بدلا من مائة الف نسمة لحفاظ على عدد معقول لأعضاء مجلس النواب بما يتناسب مع مهام المجلس والاعباء الملقاة على عاتقه.

المصادر العربية

اولا :- الكتب القانونية

1- د. احمد الموافى ، الطعون الانتخابية والفصل في صحة العضوية بين السلطتين التشريعية والقضائية ، بلا ناشر ، مصر ، بلا سنة نشر .

2- د. احمد فتحي سرور ، الحماية الدستورية للحقوق والحريات ، ط2 ، دار الشروق ، القاهرة ، 2001.

3- د. احمد كمال ابو المجد ، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية والاقليم المصري ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ، 1960 .

4- الوردي براهيمي ، النظام القانوني للجرائم الانتخابية (دراسة مقارنة) ، ط1 ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2008 .

5- د. امين سلامة العضايلة ، الوجيز في النظام الدستوري ، ط1 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2010.

6- د. امين مصطفى محمد ، الجرائم الانتخابية ومدى خصوصية دور القضاء في مواجهة الغش الانتخابية ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2013 .

7- د. جابر جاد نصار ، الوسيط في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1996 .

8- د. جورجي شفيق ساري ، رقابة التناسب في نطاق القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000 .

9- خليل الهندي وانطوان الناشف ، المجلس الدستوري في لبنان ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس ، لبنان ، 1998 .

10- د. داود الباز ، حق المشاركة في الحياة السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2002.

11- د. رمزي الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1970 .

12- د. زكريا المصري ، مدى الرقابة القضائية على دستورية القوانين الانتخابية دراسة مقارنة تشريعية فقهية قضائية ، دار الفكر والقانون ، المنصورة ، 2012.

13- د. سعاد الشرقاوي وعبدالله ناصف ، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر، ط2 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1994 .

14- د.سعيد السيد علي ، المبادئ الاساسية للنظم السياسية وانظمة الحكم المعاصرة ، ط1، دار ابو المجد للطباعة ، بلا مكان نشر ، 2005 .

15- د. سعيد حمودة الحديدي ، نظام الاشراف والرقابة على الانتخابات الرئاسية ، دراسة مقارنة بين النظامين الدستوريين في مصر وفرنسا ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2012.

16-د. شعبان احمد رمضان ، ضوابط واثار الرقابة على دستورية القوانين ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1998 .

-17
18- د. صبري محمد السنوسي محمد ، اثار الحكم بعدم الدستورية (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000 .
19-د. عادل عبد الرحمن خليل ، مدى دستورية أنظمة تقسيم الدوائر الانتخابية في الولايات المتحدة ومصر دراسة تحليلية مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1995 .
20-د. عادل عمر شريف ، قضاء الدستورية (القضاء الدستوري في مصر) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1998 .
21-د. عاطف سالم عبد الرحمن ، دور القضاء الدستوري في الإصلاح السياسي –الاجتماعي – الاقتصادي ، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2011 .
22- د. عبد الحفيظ الشيمي ، القضاء الدستوري وحماية الحريات الاساسية في القانون المصري والفرنسي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2001 .
23-د. عصام نعمة اسماعيل ، النظم الانتخابية ، دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والتقسيم الانتخابي ، ط2 ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، 2011 .
24-د.عفيفي كامل عفيفي ، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية ، دار الجامعيين ، بلا مكان نشر ، 2000.
- الاشراف القضائي على الانتخابات النيابية تطوره – تطبيقاته - منازعاته – دراسة تحليلية مقارنة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2002 .
25- د. عمر حلمي فهمي ، الانتخابات وتأثيرها في الحياة السياسية والحزبية ، ط2 ، دار الثقافة الجامعية ، القاهرة ، 1991 .
26-د. محمد جمال عثمان جبريل ، اثر الاحكام الصادرة من المحكمة الدستورية العليا ، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000 .
27- د. محمد صلاح عبد البديع ، قضاء الدستورية في مصر في ضوء واحكام المحكمة الدستورية العليا ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2004 .
- الحكم بعدم الدستورية بين الأثر الرجعي والاثر المباشر (دراسة مقارنة) ، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000 .
28-د. محمد عبد اللطيف ، النظم السياسية ، ط1 ، مطبوعات جامعة الكويت ، الكويت ، 1997 .
29-د. محمود احمد زكي ، الحكم الصادر في الدعوى الدستورية (اثاره وحجيته وتنفيذه) ، ط2 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2004-2005 .
30-مصطفى محمد البرادعي ، رقابة المحاكم لدستورية القوانين ، مطبعة العاني ، بغداد ، بلا سنة نشر .
31-مكي ناجي ، المحكمة الاتحادية العليا في العراق دراسة تطبيقية في اختصاص المحكمة والرقابة التي تمارسها معززة بالاحكام والقرارات ، ط1 ، دار الضياء للطباعة ، النجف ، العراق ، 2007 .
32- د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط1 ، دار الثقافة ، الاردن ، 2006 .

33-د. هشام محمد فوزي ، رقابة دستورية القوانين ، مركز القاهرة لدراسات حقوق الانسان ، القاهرة ، 1999 .
34-د. يسري محمد العصار ، التصدي في القضاء الدستوري (دراسة تحليلية مقارنة لسلطة المحكمة الدستورية في تجاوز نطاق الدعوى) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1999 .

ثانيا: الاطاريح والرسائل الجامعية

1- مها بهجت يونس ، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون ، جامعة بغداد ، 2006.
2- وائل منذر حسون البياتي ، الاطار القانوني للإجراءات السابقة على انتخابات مجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، 2011 .

ثالثا: البحوث العلمية

1- توفيق شمبور ، دستورية تعديل قانون الانتخاب ، بحث منشور في كتاب المجلس الدستوري اللبناني ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، 1998 .
2- سعد العبدلي ، الضمانات القانونية لتقسيم الدوائر الانتخابية ، بحث منشور في مجلة دراسات انتخابية ، المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ، العدد الأول ، السنة الأولى ، 2015 .
3- د. عامر عياش عبد وهاشم حسين علي ، مبدأ الحياد الحكومي في إدارة العملية الانتخابية ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، مجلد 3 ، العدد10 ، سنة 3 .
4- د. عصام سليمان ، أسس القضاء الدستوري ، بحث منشور في الكتاب السنوي للمجلس الدستوري اللبناني ، الكتاب السنوي 2009-2010 ، المجلد الرابع .

ثامنا : قرارات القضاء العراقي والمصري

قرارات القضاء العراقي

1- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق (15/ت/2006) في 2007/4/26 .
2- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق (45/ت/2009) في 2009/7/20 .
3- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق (6/ت/2010) في 2010/3/3 .
4- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق (11/ت/2010) في 2010/6/14.

قرارات القضاء المصري

1- قرار المحكمة الدستورية العليا رقم (131لسنة 6ق دستورية) في 16 /5/ 1987.
2- قرار المحكمة الدسترية العليا رقم (14 لسنة 8 ق دستورية) في 15 ابريل 1989 .

3- قرار المحكمة الدستورية العليا رقم (37 لسنة 9ق دستورية) في 19 مايو 1990.
4- قرار المحكمة الدستورية العليا رقم (2لسنة 16 ق دستورية) في 1996 .
5- قرار المحكمة الدستورية العليا رقم (18 لسنة 37/دستورية /2014) في 5مارس 2015 .

عاشرا :الموسوعات

1- احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام 2010 ، إصدارات جمعية القضاء العراقي ، المجلد الثالث ، تموز 2011 .
2- القاضي جعفر ناصر حسين ، فهرست تحليلي بأحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (2005- 2016) ، شباط ، 2017 .

احد عشر : المواقع الالكترونية

1. الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية العليا في مصر
http:// www . sccourt . gov .eg
2. الموقع الرسمي للمحكمة العليا الامريكية : https://www.supremecourt.gov
3. الموقع الرسمي للمجلس الدستوري الفرنسي: www.conseil-constitutionnel.fr

المصادر الأجنبية

أولا : الكتب الأجنبية المترجمة الى العربية

1- هنري روسيون ، المجلس الدستوري ، ترجمة د. محمد وطفة ، المؤسسات الجامعية للنشر والتوزيع ، بيروت ، 2001 .

ثالثا: الكتب الإنكليزية

Foreign Resources :

1. Nowak (John E.) and Rotunda (Ronald D.) ; ***Constitutional Law*** , seventh Ed. , Thomson West, 2001 .

2. Jackson (Percival E.) , Dissent in the Supreme Court , The University of Oklahoma Press:Norman,1est. Ed. , 1969.

3. Charles Evans Hughes, Supreme Court of the United States, Washington, Henry Holt and Company, 1998.

رابعا: الكتب الفرنسية

French Resources

1. Elisabeth Zoller; ***Droit Constitutionnel,*** 2e edition Presses Universitaires de Frace , Paris , 1999 .
2. Jean ClaudeMasclet ; ***Le droit des ^elections Politiques*** , P.U.F. , Paris , 1992 .
3. Laurent Touvet et Yves – Marie Doublet ; ***Droi tdes ^elections ,***Economica , Paris , France , 2001 .
4. Roert Ponceyri ; ***Le Decoupage ^electoral ,*** Economica , Paris Franca, 1988 .
5. Prelot , institution politiques et droit constitutionnel , Dalloz , Paris 7emeEdit , 1978.
6. Brown, N. and Bell, j. French Administrative Law , 5th edition , Clarendon Press _Oxford , 1998.
7. Bell, j. and Boyron , s. and Whittaker, Principles of French Law , Oxford University Press , 1998 .

خامسا: **احكام المحاكم الامريكية**.

1- u.s supreme court : Baker v. Carr ,1962 .
2- u.s supreme court : Reynolda v. Sims , 1964 .
3- U.s superemecourt:Georgia v.United states,1973
4- u.s supreme court : Mahan v. Howell , 1973 .
5- u.s supreme court : Bolden v. Mopeal , 1980
6- u.s supreme court : Karcher v. Daggett , 1982 .
7- u.s supreme court : Brown v. Tomison ,1983 .
8- u.s supreme court : Davis v. Bandemer ,1986.

سادسا: **احكام المجلس الدستوري الفرنسي**

1- قرار المجلس الدستوري رقم (351/ 1985) في 1985/8/8 .
2- قرار المجلس الدستوري رقم (631/ 1986) في اول يوليو عام 1986 .
3- قرار المجلس الدستوري رقم (637/ 1986) في الثاني من يوليو عام 1986.
4- قرار المجلس الدستوري رقم (2008/573) في الثامن من يناير عام 2009.
5- قرار المجلس الدستوري رقم (2010/602) في 18 فبراير 2010.