

المجلس الدستوري اللبناني ومعايير تقطيع الدوائر الانتخابية

د. حسين عصام بدر الدين (*)

ثالثاً: يسهم قرار المجلس الدستوري اعلاه، في «قوننة» الحياة السياسية في لبنان، المتفلتة من أي ضوابط او قواعد موضوعية ثابتة. ذلك ان اللجوء إلى المجلس الدستوري عند الضرورة، قد لا يكون للفصل في دستورية القانون المطعون به وحسب، بل أيضاً في استخراج ووضع القواعد التي تحكم صوغ القوانين لكي تأتي منسجمة مع الدستور والمبادئ العامة. وفي هذا المجال تأتي اهمية قرار المجلس الدستوري ٩٦/٤، كونه يؤسس لقواعد ومعايير ملزمة يجب على المشرع احترامها والالتزام بها حين وضعه مستقبلاً لقوانين الانتخاب.

فما هي هذه القواعد العامة للتمثيل السياسي في قرار المجلس الدستوري ٩٦/٤، وخاصة تلك المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية والتي برزت للمرة الاولى في الحياة الدستورية السياسية في لبنان؟

«يعتبر القرار الرقم ٩٦/٤ الصادر عن المجلس الدستوري بتاريخ ٧/٨/١٩٩٦، المتخذ «باجماع» اعضائه العشرة، والمتعلق بابطال بعض مواد قانون انتخابات ١٩٩٦، خطوة بارزة في مسيرة الحياة القانونية والسياسية في لبنان وذلك لعدة اسباب رئيسية اهمها:

اولاً: الحاجة إلى توفير المزيد من الضمانات لحماية الحقوق والحريات الاساسية والجماعية، التي نص عليها الدستور ومقدمته والمبادئ الدستورية العامة التي يتولى المجلس الدستوري تحديدها.

ثانياً: ان مجرد انشاء المجلس الدستوري هو خطوة على طريق ترسيخ دولة القانون، الامر الذي يفضي إلى احياء الامل بالتغيير نحو الافضل بعد فقدان الثقة بمجريات مسيرة الحياة السياسية اللبنانية.

(*) أستاذ متقاعد مع الجامعة اللبنانية.

الجواب سنعرفه حالاً.

بعد اقرار مجلس النواب اللبناني في جلسته بتاريخ ١١/٧/٩٦ قانون الانتخابات الرقم ٥٣٠ المنشور في الجريدة الرسمية، عدد ٢٩، تاريخ ١٢/٧/١٩٩٦، تقدم عدد من النواب بمراجعتين إلى المجلس الدستوري تطالبان بالطعن بدستورية بعض مواد هذا القانون.

في المراجعة الاولى ذات الرقم ٩٦/٢ طالب الطاعنون باعلان بطلان المادة الثانية الجديدة من المادة الاولى (تقسيم الدوائر الانتخابية)، و المادة الثلاثين الجديدة من المادة الثالثة (استقالة الموظفين) من القانون اعلاه، لمخالفتها احكام الدستور. اما المراجعة الثانية ذات الرقم ٩٦/٣ فقد طالبت بابطال المادة الثلاثين الجديدة من المادة الثالثة (استقالة الموظفين) من القانون ٥٣٠، لكن المجلس الدستوري، وبعد ان قرر ضم المراجعتين والسير بهما معاً، تطرق إلى نقاط اخرى لم ترد في المطالبتين معتبراً ان صلاحيته تشمل احكام القانون برمته الذي طعن ببعض مواده، من دون التقيد بنطاق المراجعة المقدمة^(١).

وقد ابطال المجلس الدستوري المادة ٣٠ التي كانت تفرض على الموظفين المرشحين كافة الاستقالة من وظائفهم وعدم العودة اليها. كما ابطال المادة ٢٥ المنطوية على تمديد

اضافي لولاية مجلس النواب والتي اعتبرها مخلة بالقاعدة العامة والعرف البرلماني، كذلك ابطال^(٢) المادة الثانية المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية والتي سنحاول تسليط الاضواء عليها وحدها دون غيرها من المسائل الاخرى التي يطرحها القرار ٩٦/٤ نظراً لصلتها بموضوع الدراسة التي بين ايدينا.

في مقدمته اعتبر قرار المجلس الدستوري ان «الدستور قد اوجب تأليف مجلس النواب على اساس الانتخاب. وهو ان ترك للمشترع امر تحديد عدد النواب وكيفية انتخابهم، فان المجلس يبقى مقيداً في وضع هذا القانون باحكام الدستور والمبادئ العامة الدستورية المتعلقة بهذا الموضوع».

وهكذا ومع احترامه اختصاص مجلس النواب في وضع قانون الانتخاب وبالتالي نظام الانتخاب (اكثرى بسيط، نسبي على انواعه....)، يؤكد المجلس الدستوري على صلاحيته بمراقبة مدى احترام مواد القانون المطعون فيه، ولا سيما مسألة تقسيم الدوائر الانتخابية، لاحكام الدستور و«المبادئ الدستورية العامة».

ان اشارة المجلس إلى «المبادئ العامة الدستورية» تنطوي على اهمية بالغة لأنها ستسمح للقاضي اللبناني، كما سمحت للقاضي الفرنسي، ان يقيد السلطة الاشتراعية ليس فقط

- (١) في هذا المجال يقول ادمون نعيم ان: «المبادئ القانونية الاساسية تعطي القاضي، الذي يضع يده على مراجعة مقدمة حسب الاصول، ان يطاول كل نص يتضمنه القانون يشك (القاضي) في دستوريته فيدرسه ويبطله اذا تثبت من مخالفته للدستور. يعني انه يعود للقاضي ان ينظر في دستورية نص لم يطعن فيه مستدعي الابطال، فيضعه القاضي على مشرخته تلقائياً، شرط ان يكون النص الذي يدرس القاضي دستوريته عفوياً داخلاً في مدى القانون الاخير بشكل متلائم مع طائله. وانطلاقاً من هذه القاعدة، ان تبني القانون الصادر في ١٢/٧/١٩٩٦، جزئياً أو كلياً، بعض نصوص القانون الصادر عام ١٩٦٠ مع تعديلاته، يعطي المجلس الدستوري اختصاص بت دستورية النصوص القانونية المثبتة، كما لو كانت صادرة في متن قانون ١٩٩٦..... ومن جهة اخرى، يعود للقضاء الدستوري الواضع يده على قانون الانتخاب المطعون فيه ان يثير عفوياً أسباباً لم يثرها المستدعون في المراجعة التي قدموها». راجع: نعيم، ادمون. دعماً لمراجعة الطعن في قانون الانتخاب، النهار ٩٦/٧/٢٩ ص ٥.
- (٢) طالبت المراجعتين وقف نفاذ مادتين من القانون المطعون فابطل المجلس الدستوري ٤ مواد من اصل ١١ مادة هي كامل مواد القانون المطعون.

(١١)، يشير المجلس الدستوري (وفي حيثيته رقم ١٢) إلى ان «المبدأ الاساسي في تقسيم الدوائر» والتمثيل السياسي ينطلق «بصورة مبدئية من قاعدة ديموغرافية حتى يتحقق التمثيل الصحيح للاقليم وللمواطنين».

بالاضافة إلى المعيار او القاعدة الديموغرافي، المنصوص عنها صراحة في متن قرار المجلس الدستوري، فان الحيثيات (رقم ١٤، ١٥ وبالاخص الحيثية رقم ١٧) قد اشارت إلى وجوب اعتماد معيار اخر موحد، هو المعيار «الجغرافي»^(٥) الواحد لكل التقسيمات الانتخابية.

وبغية الافادة، سنتناول كلا المعيارين «الديموغرافي» والجغرافي الواحد «في فقرتين مستقلتين:

أ - في المعيار الديموغرافي

مثلما ذكرنا، فقد اخذ القاضي الدستوري اللبناني بنفس المعيار الاساسي^(٦) لتقطيع الدوائر الذي اخذت به المحاكم الدستورية في الدول الديمقراطية امثال: الولايات المتحدة الاميركية، بريطانيا، اليابان، المانيا، فرنسا ومصر^(٧). وعينت

بمواد الدستور وانما أيضاً «بقواعد» يستوحياها ويستنتجها من جملة النصوص الدستورية ومن دون ان تكون هذه القواعد مندرجة بشكل صريح في مادة محددة من مواد الدستور. بفضل هذه السياسة الاجتهادية، التي تعطي القاضي سلطة تقديرية واسعة، تمكن المجلس الدستوري الفرنسي من توسيع نطاق رقابته وفرض نفسه كحارس امين لحرريات المواطن الاساسية وحقوقه^(٣).

انطلق المجلس الدستوري في قراره من «مبدأ المساواة»^(٤) امام القانون [و] هو مبدأ مقرر بصورة واضحة وصريحة في احكام الدستور، كما في مقدمته التي تعتبر جزءاً لا يتجزأ منه «(الحيثية ٨)، ليخلص إلى تأكيد قاعدة اعطاء كل صوت نفس القيمة الاقتراعية في كل دائرة انتخابية (الحيثية رقم ١٠).

وبعد اشارته إلى ان «صدقية النظام التمثيلي لا تتوقف فقط على المساواة في حق التصويت، بل يرتكز أيضاً على وجود قاعدة لتقسيم الدوائر الانتخابية تكون ضامنة للمساواة في التمثيل السياسي». (الحيثية رقم

(٣) راجع: الزبيق، سليم. ملاحظات قانونية حول قرار المجلس الدستوري، (م، س، ذ)، النهار ٢٩/٨/٩٦ ص ١٣.

(٤) في حيثيته الرابعة، ذكر المجلس الدستوري بنص المادة السابعة من الدستور اللبناني: «كل اللبنانيين سواء لدى القانون، وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون فرق بينهم».

كذلك ورد في الحيثية الخامسة نص الفقرة ج من مقدمة الدستور: «لبنان جمهورية..... تقوم على احترام الحريات العامة،.... والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز او تفضيل».

اما الحيثية السابعة، فقد رأى بالانتخاب التعبير الديمقراطي الصحيح «وهو لا يكون كذلك الا اذا تأمنت من خلاله المبادئ العامة الدستورية التي ترعى الانتخاب - ولا سيما مبدأ مساواة المواطنين امام القانون».

(٥) في هذا السياق، يقول الباز عن المجلس الدستوري الفرنسي: «... ان المجلس الدستوري الفرنسي اجهد نفسه كثيراً لكي يفرض على... المشرع عدداً من القواعد التي يجب مراعاتها في التحديد، القاعدة الاولى: ان اجراء الانتخابات على اساس جغرافي عادل هو احد العناصر الاساسية لصدق وسلامة كل اقتراع، ولصحة النتائج ايضاً». الباز، داوود عبد الرزاق. حق المشاركة في الحياة السياسية، ص ٤٧٤.

(٦) للتوسع في المعيار الديموغرافي راجع ص من الفصل الاول.

(٧) وضعت المحكمة الدستورية المصرية قواعد وضوابط شبيهة بتلك التي انتهت اليها المحكمة العليا الاتحادية الاميركية، قضت بضرورة تقسيم الدوائر الانتخابية بطريقة « تضمن ان يكون عدد المواطنين لكل نائب متساوياً في كل الدوائر الانتخابية.

الديموغرافي، لكن المشكلة في لبنان، وكما هو معروف، هي في عدم وجود احصاء سكاني شامل وحديث، اذ ان اخر تعداد سكاني حصل في هذا البلد كان في سنة ١٩٣٢، ثم تبعه مسح بالعينة عام ١٩٧٠ واخر عام ١٩٩٦^(١٠).

٢ - الملاحظة الثانية: بالرغم من عدم وجود تعداد سكاني شامل في لبنان، فان ذلك لا يمنع من اعتماد المعيار الديموغرافي لكن استناداً إلى عدد «الناخبين»، وان كان ذلك يعتبر اقل «ديمقراطية» من استعمال عدد «السكان» ككل.

وهنا نجد من المفيد ان نلقي بعض الاضواء على تاريخ العلاقة بين حجم التمثيل النيابي وحصّة المذاهب من جهة وبين عدد الناخبين (العامل الديموغرافي) من جهة اخرى، الامر الذي سنتناوله عبر ثلاث حقبات نيابية مميزة في تاريخ المجلس النيابي اللبناني:

أ. ٢ - الحقبة الممتدة بين سنة ١٩٢٢ تاريخ انشاء المجلس التمثيلي الاول وحتى سنة ١٩٣٨ تاريخ حل المجلس النيابي الرابع. في

به ما يعرف بالقاعدة «الكمية»^(٨) او «العديّة» او السكانية التي بمقتضاها تقسم الدوائر الانتخابية بطريقة تضمن ان تكون نسبة «الناخبين او السكان» لكل نائب متساوية^(٩) في كل الدوائر. لان اي تفاوت بين عدد السكان او الناخبين إلى عدد الممثلين بين كل دائرة واخرى، سوف يؤدي، وكما رأينا في الفصل الاول إلى حدوث عيب «سوء التخصيص» والى تفاوت في «الوزن» او «الثقل النسبي» او «القوة الاقتراعية» لصوت الناخب حسب كل دائرة انتخابية، الامر الذي ينتج عنه تمثيل مشوّه في نهاية المطاف.

يثير الاخذ بالقاعدة الديموغرافية في تقسيم الدوائر الانتخابية في لبنان، الملاحظات التالية:

١ - الملاحظة الاولى: ان القاعدة اعلاه، وفي شكلها المثالي، تقوم على اساس تعداد عدد السكان وليس على تعداد عدد الناخبين المسجلين. هذا ما جرى عليه الوضع في الولايات المتحدة الاميركية، كما رأينا سابقاً. كذلك الامر في فرنسا التي يبدو ان المجلس الدستوري اللبناني قد استوحى منها المعيار

= «فقد قدر عدد المصريين بـ ٤٣٣٢١٠٠٠ شخص اضافة إلى ١٦٧٩٠٠٠ شخص يقيمون في الخارج، فيصبح المجموع ٤٥٠٠٠٠٠٠ شخص أي بواقع نائب لكل ١٠٠٠٠٠٠ مواطن. وفي تقرير اعدته هيئة المفوضين حول قانون الانتخاب الرقم ١١٤ بتاريخ ١٩٨٣ بمناسبة طعن قدم ضد احكامه، اشير إلى انحراف عن مبدأ المساواة العددية في تحديد عدد النواب في بعض الدوائر الانتخابية الامر الذي يهدر مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص المنصوص عليهما في المادتين ٢٨ و ٤٠ من الدستور». راجع شمبرور. (م، س، ذ) النهار ٩٦/٨/٢.

(٨) لم يتطرق القاضي اللبناني إلى القاعدة النوعية وهي ضرورة توفر التمثيل العادل والفعال للمواطنين في أي نظام لتقسيم الدوائر الانتخابية، بمعنى ان خطة التقسيم التي يترتب عليها اضعاف القوة الاقتراعية لمجموعة سياسية متميزة من المواطنين في عملية التمثيل النيابي وتالياً حرمانها من المشاركة السياسية مع غيرها من الجماعات، تكون مخالفة للدستور.

(٩) صحيح ان التفاوت في تقسيم الدوائر من حيث المعيار الديموغرافي لا ينال اهمية بالغة بالنسبة إلى النظام النيابي الذي يجعل النائب ممثلاً لعموم الأمة، الا أنه ليس مقبولاً البتة بالنسبة لقاعدتي المساواة والعمومية اللتين يتصف بهما الاقتراع في الوقت الحالي.

(١٠) تكمن العقبة الاساسية المانعة لاجراء تعداد سكاني شامل وحديث، في عوامل طائفية وفي الخوف من اظهار طوائف اكبر عدداً من غيرها، وما يستتبع ذلك من المطالبة بتغيير الحوص الطائفية في السلطة وفي الادارة. لكن عدم وجود ارقام سكانية رسمية لم يمنع من وجود بعض التقديرات للارقام الديموغرافية اللبنانية مثل: تقرير لوكالة الاستخبارات المركزية الاميركية (C.I.A)، اعد في تموز ١٩٩٦ ونشر على شبكة الانترنت اشار إلى ان عدد سكان لبنان يساوي ٣١٧ ٣٧٧٦ نسمة ٧٠٪ منهم مسلمين مقابل ٣٠٪ مسيحيين النهار ١٩٩٧/٦/٢٠ ص٧.

كذلك أشارت موسوعة «انكارتا» Encarta ١٩٩٩ إلى ان عدد اللبنانيين هو ٨٢٨ ١١١ ٣ نسمة، ٧٠٪ من اتباع الديانة الاسلامية و٣٠٪ من اتباع الديانة المسيحية.

سابقاً، على ان يتمثل الجانب المسيحي بنسبة ٦ مقابل ان يتمثل الجانب المسلم بنسبة ٥ من مجموع عدد النواب.

اي ان التغييرات التي حصلت في حجم عدد النواب او في حصة كل طائفة، كانت قد تمت^(١٢) ليس على اساس مجموع عدد الناخبين ولا على اساس حجم عدد افراد كل طائفة، وانما استناداً إلى المعادلة السابقة ٥/٦، القائمة على توازنات^(١٣) سياسية، بغض النظر عن حجم التغييرات^(١٤) الديموغرافية الفعلية لكل طائفة.

هذه الفترة من الزمن كانت عملية تخصيص عدد النواب وحصة كل طائفة او منطقة، محكومة، بقواعد موضوعية واضحة تمنع اي لبس او عشوائية في عملية التخصيص^(١١).

ب. ٢ - الحقبة الممتدة بين سنة ١٩٤٣ وصولاً إلى انتخابات مجلس ١٩٧٢ الذي استمرت ولايته حتى عام ١٩٩٢ بفعل التمديد. في هذه الحقبة استبعدت القواعد الموضوعية التي تربط بين حصة كل طائفة وعدد ناخبها، واستبدلت بتسوية سياسية تنص، وكما ذكرنا

(١١) حدد القرار ١٣٠٧، الصادر في ١٩٢٢/٣/٨، وهو اول قانون عصري للانتخابات في لبنان، عدد اعضاء المجلس بثلاثين عضواً واعتمد المنطقة الانتخابية الموسعة على ان يصدر الحاكم قراراً بتوزيع المقاعد على الطوائف بنسبة عددها (م ١). لاحقاً صدر القرار ١٢٤٠ وجاء في مادته الثانية القواعد الموضوعية التالية:

«توزع المقاعد بين الالوية والمدن المستقلة ادارياً على اساس معدل انتخابي يكون حاصل قسمة مجموع عدد الناخبين على عدد الاعضاء، ثم بتقسيم عدد ابناء كل طائفة في كل منطقة على هذا المعدل على ان لا يكون لاحدى الطوائف في مجموع المناطق الانتخابية الا عدد النواب الذي تستحقه بعد قسمة مجموع [عدد] ابناءها على ذلك المعدل، وحينئذ تلغى المقاعد التي يكون الكسر الانتخابي فيها اقل من سواه».

اما القرار ٢ L.R الذي جرت على اساسه انتخابات ١٩٣٤ بعد صدور الدستور المؤقت الصادر بالقرار الرقم واحد L.R عن المفوض السامي، فاخذ بالنسبة لتحديد عدد النواب لكل طائفة بالاتي:

قسمة عدد الاهالي الناخبين في المحافظات على عدد اعضاء المجلس ويخصص لكل طائفة مركز نيابي واحد على الاقل في كل محافظة إذا كان عدد تلك الطائفة يشتمل على المعدل الانتخابي السابق ذكره. اما الدستور المؤقت فنص على ان يتحدد عدد النواب على اساس نائب لكل ٥٠ الف من السكان.

زين، أحمد. نواب لبنان بين الطوائف وحجم التمثيل، السفير ٩٦/٦/٢٥ ص ٤.

(١٢) في مجلس سنة ١٩٤٧ ارتفع عدد النواب إلى ٥٥ نائباً ثم إلى ٧٧ نائباً في انتخابات عام ١٩٥١ ثم تقلص العدد إلى ٤٤ عضواً في مجلس ١٩٥٣، ان هذا الانخفاض بعدد نواب هذا المجلس يدعوا إلى الاستغراب لان عدد السكان كان إلى تزايد وليس إلى تناقص!!

(١٣) تقوم النظرية التوافقية على اعتماد النسبية في التمثيل السياسي (كما في وظائف الدولة) بحيث تنال كل مجموعة طائفية حصتها من النواب بحسب عدد افرادها. وتحقيقاً لذلك اعتمد النظام الانتخابي النسبي في الدول التي يمكن ان تصنف تحت هذه النظرية مثل: بلجيكا وسويسرا. لكن في اوضاع خاصة واستناداً إلى توازن سياسي ما قائم على توازن قوى معين، فانه من الممكن ملاحظة حالات تتمثل فيها مجموعة ما تمثيلاً زائداً Over representation اكبر من حصتها العددية، كما ممكن ملاحظة وجود حالات من المساواة Parity في التمثيل بين المجموعات بغض النظر عن الفروقات الديموغرافية، في الواقع، وفي رأينا، يظل هذا الشذوذ لمبدأ النسبية قائماً ما دامت توازنات القوى تحميه. راجع:

Liphart, A. **Multiethnic Democracy**, Encyclopedia of Democracy. Op.cit, p 857.

(١٤) سبق لليبهرت، وفي معرض تحليله لنقاط الضعف التي ادت إلى عدم استقرار الصيغة التوافقية اللبنانية، ان انتقد جمود تسوية ٥/٦ وعدم استيعابها للمتغيرات الديموغرافية الحاصلة. المصدر السابق ص ٨٥٩. وفي مجال هذه التسوية التي وضعها هيللو يعلق غندور قائلاً: «وظلت قاعدة ٥/٦ مقدسة مع تفصيلاتها بين الطوائف وانعكاساتها الادارية قريبة نصف قرن حتى التعديل الدستوري الاخير. على ان «حجر الزاوية» في قرار هيللو كما وصفته سبيرز في خطابه إلى اللبنانيين مترافقاً مع صدور هذا القرار، وهو التعهد باجراء احصاء في السنتين المقبلتين، مما يجعل الانتخابات التالية مبنية على معرفة صحيحة لعدد السكان والطوائف، فلم يجر في موعده ولا فيما بعد وانما تحول منذئذ إلى فزاعة بعد ان همس فريد حبيب، مدير النفوس آنذاك، في اذن المسؤولين والبطيرك انه في غير مصلحة الموارد». غندور (م، س، ن) ص ٣٦٤ نقلاً عن اللايدي سبيرز، قصة الاستقلال في سوريا ولبنان، تعريب منير البلبيكي، دار العلم للملايين ١٩٤٧، بيروت، ص ٦٧.

ج. ٢: الحقبة الممتدة من ٦ حزيران ١٩٩١ تاريخ تعيين نواب في مجلس الـ ١٩٧٢ (استناداً إلى وثيقة الوفاق الوطني والمادة ٢٤ من الدستور المعدل) وحتى يومنا هذا. في هذه الحقبة ارتفع عدد النواب في المجلس النيابي من ٩٩ إلى ١٠٨ نواب ثم ارتفع العدد سنة ١٩٩٢ إلى ١٢٨ نائباً وبقي ثابتاً على هذا الرقم مع كل من انتخابات ١٩٩٦ و ٢٠٠٠. ويبدو ان هذه الزيادة التي اصابته عدد النواب لم تتركز إلى قاعدة علمية موضوعية بل تطلبت مصالح سياسية محلية واقليمية. كذلك يلاحظ في هذه الحقبة ان عدة «تسويات» (تم الاتفاق عليها في الطائف) قد حكمت حجم التمثيل بين الطوائف والمناطق منها مثلاً: التحول الذي اصاب «تسوية» ٥/٦ لكي تصبح بعد الطائف ٦/٦ (المناصفة في توزيع المقاعد بين المسلمين والمسيحيين م ٢٤ من الدستور المعدل) بغض النظر عن الحجم الفعلي العددي لكل فئة دينية من الفئتين، الامر الذي يعطي المسيحيين تمثيلاً زائداً مقارنة مع حصتهم الفعلية في حال اعتماد القاعدة الديموقراطية البحتة اساساً للتمثيل. بالإضافة إلى المناصفة في التمثيل بين المسلمين والمسيحيين، نص الدستور الجديد

أيضاً على توزيع المقاعد النيابية «نسبياً» بين المذاهب والمناطق (م ٢٤). لكن وبالرجوع إلى اول ٣ انتخابات جرت في ظل هذه «القواعد»، فانه من الملاحظ عدم مراعاة تقسيماتها الانتخابية، لمبدأ «النسبية» المفروض بين المذاهب والمناطق^(١٥).

٣ - الملاحظة الثالثة: كما رأينا في الفصل الاول (١)، وتحقيقاً لمبدأ المساواة، احد اعمدة النظام الديموقراطي، يقتضي تطبيق المعيار الديموغرافي - ولو على أساس اعداد الناخبين - بضرورة الاخذ بمبدأ «المراجعة الدورية» للدوائر الانتخابية^(١٦) واعادة عملية تخصيصها من النواب (او اعادة ترسيمها) تبعاً للتطورات الديموقراطية المستجدة.

اما في لبنان، ونظراً لان «الطوائف الدينية» بالإضافة إلى «المناطق الجغرافية» هما محل تخصيص من الناحية التمثيلية، فان تطبيق مبدأ «المراجعة الدورية» يقتضي اعادة عملية توزيع النواب بين المذاهب والمناطق تبعاً للتغيرات الديموقراطية المستجدة في كل طائفة ومنطقة^(١٧).

وهنا ومع ميلنا الشديد لاعتماد المعيار الديموغرافي - وتوابعه مثل مبدأ المراجعة الدورية - في عملية ترسيم الدوائر الانتخابية

(١٥) استناداً إلى ارقام انتخابات عام ٢٠٠٠، فقد بلغ متوسط عدد الناخبين لكل مقعد ٢١٨٩١ ناخباً (٢٨٠٢ ÷ ١٢٨). تفاوتت نسبة التمثيل بين مقعد لكل ١٧٢٣١ ناخباً في الدائرة الثالثة في محافظة البقاع ومقعداً لكل ٢٨٨٨٣ ناخباً في الدائرة الاولى من محافظة الجنوب. اي ان الناخب في الدائرة الثالثة في محافظة البقاع يتمتع بتمثيل زائد في حين يعاني الناخب في الدائرة الاولى من محافظة الجنوب من تمثيل ناقص. وبكلام اخر فان وزن صوت الناخب في الدائرة الثالثة في محافظة البقاع يساوي ١,٦٧ مرة وزن صوت الناخب في الدائرة الاولى من محافظة الجنوب (٢٨٨٨٣ ÷ ١٧٢٣١ = ١,٦٧). اما على المستوى المذهبي فقد تفاوتت نسبة التمثيل بين مقعد لكل ١١٦٢ ناخباً علوياً ومقعد لكل ٢٦٢٩٨ ناخباً شيعياً. الاررقام مستخرجة من فغالي، المصدر السابق ص ١٠ و ٥٥.

(١٦) بشأن مبدأ «المراجعة الدورية» راجع ص من هذا البحث.

(١٧) متجاوزاً بتفسيره المادة ٢٤ من الدستور بما يتوافق مع مبدأ المساواة بين المواطنين، يرى عصام سليمان: ان توزيع «المقاعد النيابية نسبياً على الطوائف والمناطق املتت مقتضيات الوفاق الوطني، وهو لا يعني تمثيل الطوائف والمناطق تمثيلاً صحيحاً، لان ذلك قد يطرح العلاقة بين المقاعد النيابية المخصصة لكل من الطوائف والمناطق وعدد الناخبين في كل منها». سليمان، عصام. اشكالية العلاقة بين الدوائر الانتخابية ومتطلبات الواقع اللبناني ومقتضيات النظام البرلماني، اوراق الحوار، ١٢/١٠/١٩٩٥.

تضمن قانون الانتخاب لمعيار واحد في عملية تحديد الدوائر الانتخابية يطبق في سائر المناطق، ذلك ان اعتماد معايير مختلفة في تقسيم الدوائر الانتخابية سوف يوجد تفاوتاً في ما بينها ويميز في المعاملة بين المواطنين ناخبين او مرشحين، الامر الذي يفضي إلى الحكم بعدم دستورية هذه التقسيمات الانتخابية لمخالفتها مبدأ المساواة امام القانون.

في الحثيثة رقم ١٤ يرى المجلس الدستوري: «ان قانون الانتخاب المطعون فيه قد اعتمد معايير مختلفة في تقسيم الدوائر الانتخابية، فجعل المحافظة هي الدائرة الانتخابية في كل من محافظات بيروت والشمال والبقاع، وضم محافظة النبطية إلى محافظة لبنان الجنوبي وجعلها مع دائرة انتخابية واحدة، وجعل من كل قضاء في محافظة جبل لبنان دائرة انتخابية واحدة».

وبناء على ما جاء اعلاه، يصل المجلس الدستوري في الحثيثة رقم ١٥ إلى ما يريد قوله في اعلان بطلان المادة القانونية المطعون فيها لمخالفتها مبدأ المساواة. ويقول بالحرف: «وحيث ان هذا القانون اعتمد... مقاييس مختلفة في تحديد الدوائر الانتخابية، واوجد تفاوتاً في ما بينها، ويميز في المعاملة بين المواطنين، ناخبين او مرشحين في الحقوق والفرائض... مما جعل هذا القانون مخالفاً لمبدأ المساواة الذي نصت عليه المادة السابعة من الدستور واكدته مقدمته».

وهنا لا بد من التوقف قليلاً لنشير إلى بعض الصعوبات التي تواجه الانظمة الانتخابية الاكثرية البسيطة المعتمدة لدوائر متعددة العضوية (لبنان)، في مجال تحديد نطاق المساواة بالنسبة إلى الناخبين او المرشحين وحجم الدوائر الانتخابية.

بالنسبة إلى المساواة بين الناخبين، يرى

وتوزيع النواب عليها وعلى الطوائف، هذا المعيار الذي نص عليه قرار المجلس الدستوري الذي بين ايدينا، المتخذ بالاجماع، والمعتبر، في الدول الديمقراطية، أساساً لأي تمثيل نيابي صحيح نظراً لاقتترانه بمبدأ المساواة الذي هو عماد اي ديمقراطية حقة، بالرغم من كل ذلك، نطرح الاسئلة التالية: هل يسمح الواقع اللبناني الحالي بتطبيق المعيار الديموغرافي على التمثيل وبشكل دقيق بحيث تنال كل طائفة او منطقة حصتها العادلة من النواب تبعاً لعدد ناخبها (مثلاً كان عليه الوضع على الاقل في فترة الانتداب الاولى)؟ وهل من الممكن ان يزداد او يخفض عدد نواب الدوائر تبعاً للمتغيرات الديموغرافية الحاصلة بفعل عامل الزمن؟ وما هي المدة الزمنية الواجب اعتمادها لرصد مثل هذا التغيير؟ وهل من الممكن ان تقبل احدي الطوائف مثلاً بان تخفض حصتها من المقاعد نظراً للانخفاض الحاصل في عدد ناخبها؟ الا يؤدي ذلك إلى خلل او تغيير في القواعد التوافقية التي قامت عليها عملية توزيع المقاعد النيابية؟ وغيرها من اسئلة شائكة، نرى ان الزمان وحده كفيل بالاجابة عليها، لكن ما يمكن قوله الان، هو ان القاضي الدستوري اللبناني، وباشارته إلى القاعدة الديموغرافية «المبدأ الاساسي في تقسيم الدوائر الانتخابية والتمثيل السياسي» قد حفظ، وعلى الاقل، حقه للمستقبل، في الحكم بعدم دستورية اي قانون انتخابي لاحق لعدم احترامه القاعدة الديموغرافية.

ب - في المعيار «الجغرافي» الواحد للتقسيم الانتخابي

كما ذكرنا سابقاً، وبلاستناد إلى الحثيات (١٤، ١٥، ١٦، ١٧) من القرار الرقم ٩٦٤ الصادر عن المجلس الدستوري، فان هذا الاخير قد اشار، ومن ضمن ما اشار، إلى ضرورة

الاتحادية الاميركية حين تناولت العديد من القضايا التي لها صلة بموضوع الدوائر الانتخابية متعددة العضوية^(٢٠). وفي هذا المجال يقول شمبور: ان الخيار «الممنوح امام ناخب الدائرة الكبرى بانتخاب عدد اكبر من النواب في ظل نظام الدوائر المتعددة العضوية يقابله امكانية اقل في التأثير على قراره الانتخابي من جانب المرشحين، ومعرفة اقل بكل واحد منهم وبرامجه الانتخابية، وعلى العكس فان الخيار امام ناخب الدائرة الصغرى في انتخاب عدد اقل من المرشحين يقابله امكان اكبر في التأثير والضغط..... ومعرفة اكبر واعمق بكل واحد منهم»^(٢١). اصف إلى ذلك ان درجة صحة التمثيل (التناسبية) تكون اكبر كلما صغر قوام الدائرة الانتخابية بينما يزداد الخلل في التمثيل باستعمال الدوائر الواسعة مع اعتماد الصيغة الاكثرية البسيطة.

باختصار، ونظراً لضيق المجال، فاننا نرى ان المعول عليه، بين هذه المواقف المتناقضة^(٢٢)، يجب ان يكون حصيلة مقارنة ومفاضلة موضوعية في جميع الامور والظروف.

بعض الكتّاب ان اي قانون انتخابي يميز بين الناخبين. من حيث عدد الاصوات الممنوحة للناخب بناء على انتمائه إلى تلك الدائرة الانتخابية او ذاك^(١٨)،

يشكل، وكما يقول نواف سلام: «انتهاكاً صارخاً للحق في «المساواة بين اصوات الناخبين»، علماً ان اجتهادات المحاكم الدستورية في الدول الديمقراطية، باتت تميز هذا الحق عن «حق السكان في التمثيل المتساوي» وتعتبره وجهاً اساسياً من وجوه الحق في المساواة السياسية، وتقرر بالاستناد اليه ابطال قوانين الانتخاب التي لم تحترمه او تضمنت شكلاً من اشكال «التمييز في المعاملة» بين المواطنين»^(١٩).

وبالمقابل، فان هناك اراء اخرى ترى بأنه لا يكفي وجود تمايز بين ناخب ينتمي إلى دائرة يخصص لها عدد كبير من النواب، واخر ينتمي إلى دائرة صغيرة، حتى يصدر الحكم فوراً بعدم وجود مساواة بين الناخبين وبعدم دستورية التقسيمات الانتخابية المطعون فيها، هذا ما لم تفعله على الاقل احكام المحكمة

(١٨) قانون ١٩٩٦ الانتخابي، كان يعطي الناخب في دائرة محافظة الشمال حق اختيار ٢٨ نائباً و ٢٣ نائباً في محافظة البقاع ودائرة محافظتي النبطية والجنوب، ١٩ نائباً في محافظة بيروت بينما لا يمنح الناخب في الدوائر الاخرى سوى حق اختيار ٣ نواب في دائرة جبيل، ٥ نواب في دائرة عاليه وفي دائرة كسروان - الفتوح، ٦ نواب في دائرة بعبدا، ٨ نواب فيكل من دائرتي المتن والشوف.

(١٩) سلام، نواف المصدر السابق وراجع: امون نعيم المصدر السابق و Banzhaf, Jahn. Multi-member electoral districts, The Yale law journal vol 75, 1966, p1310-1338.

(٢٠) في اطار الحديث عن ناخب يقترح مثلاً لـ ٣٥ مرشحاً (اذا اعتمدت محافظة جبل لبنان دائرة انتخابية واحدة) واخر يقترح لـ ٣ نواب (كحالة دائرة جبيل في انتخابات ١٩٩٦) يقول احمد زين وبحق: «ان التشكيك في مثل هذه المساواة صحيح بدون شك، ولكن الا يصح القول ايضاً ان صوت الذي يقترح لـ ٣ نواب يكون له قوة وتأثير واحد من ٦٤ الف فقط بينما الذي يقترح لـ ٣٥ مرشحاً يكون تأثير وقوة صوته تعادل واحد من اكثر من ٦٤٠ الف صوت وفق عدد الذين كان يحق لهم الانتخاب في سنة ١٩٩٢».

ويضيف زين: «الا يمكن القول ان تامين المساواة من خلال «قوة الصوت» على مجمل المقترعين يمكن ان تؤمن المساواة» بين ناخب الدائرة الصغرى والاخر في الدائرة الكبرى؟. راجع اجمد زين السفير ١٩/٨/٩٦.

(٢١) شمبور المصدر السابق.

(٢٢) للتوسع في مسألة التناقضات بين معايير «التمثيل العادل» راجع:

Liphart, A. Comparative perspectives on fair representation, Op.cit, p 899-915.

كذلك قضت المحكمة الدستورية المصرية «بضرورة معاملة جميع المرشحين معاملة قانونية واحدة من دون تمييز اياً تكن طبيعته، وان توفر لهم فرصاً متساوية في الفوز في الانتخابات بغض النظر عن انتماءاتهم الحزبية. فتحديد الدوائر مثلاً بمساحات شاسعة تجعل من المرشح المستقل غير قادر على ان يجوب دائرته على اتساع مساحتها لتقديم شخصه وبرنامجه الانتخابي بعكس المرشح الذي ينتمي إلى حزب سياسي يدعمه مالياً وبشراً، الأمر الذي يعد اخلاً بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المرشحين المستقلين ومرشحي الاحزاب السياسية وتالياً مخالفاً للدستور»^(٢٣).

وبالعودة إلى المعيار الجغرافي الواحد للتقسيم الانتخابي في كل المناطق، فاننا نورد الملاحظات التالية:

الملاحظة الاولى: في مطالبته فرض معيار واحد للتقسيمات الانتخابية يطبق على الجميع وفي كل المناطق، يكون المجلس الدستوري قد شدد من جهة على «وحدانية» القاعدة القانونية، التي هي شرط من شروط وحدة البلاد والشعب، وقلص من جهة اخرى، والى حد ما، من امكانية رسم الدوائر الانتخابية بطريقة «جيريمنديرية» لصالح فريق على حساب فريق اخر.

الملاحظة الثانية: ان اعتماد معيار واحد للتقسيمات الانتخابية، وان كان ذلك يعتبر مطلباً عاماً تمليه ضرورات التمثيل السياسي الصحيح بمنطق المبادئ الديمقراطية، فان هذا المعيار، ومع لبنان، يأخذ منحى أكثر اهمية وخصوصية،

وهنا لا بد من التذكير إلى انه ونتيجة لصعوبة تحديد معايير متفق عليها في مسألة المساواة بين الناخبين في الدائرة المتعددة - وبالإضافة إلى عوامل اخرى - فقد سعت اغلبية الدول المعتمدة لمثل هذا النوع من الدوائر إلى تطوير انظمتها الانتخابية باتجاه الغاء هذه الدوائر واعتماد الدوائر الفردية فقط، كل ذلك بهدف الوصول إلى معايير واضحة تكون الاقرب إلى صورة المساواة والعدالة المثلى^(٢٣).

هذا بالنسبة إلى صعوبة تحديد معايير قاطعة واضحة متفق عليها في مجال المساواة بين الناخبين في الدوائر الانتخابية المتعددة، الامر الذي لا نراه مثلاً عندما نسلط الاضواء على مسألة التمييز بين المرشحين وعدم ضمان المعاملة القانونية العادلة والمتكافئة بينهم في ظل مثل هكذا دوائر . فبالرجوع إلى القانون المطعون فيه، يظهر وبوضوح، ان التقسيمات الانتخابية لعام ١٩٩٦ قد القت على عاتق المرشحين في الدوائر الكبرى، اعباء اثقل بكثير من تلك الاعباء الملقاة على عاتق المرشحين في دوائر صغيرة. مثلاً تضم دائرة محافظة الشمال، الواسعة المساحة جغرافياً، عدداً

من الناخبين يساوي عشر مرات تقريباً عدد الناخبين في دائرة جبيل، الضيقة المساحة، الامر الذي يفرض على المرشح في الدائرة الاولى (الشمال) ان يتحمل جهداً يزيد اضعافاً مضاعفة عما يتحمله المرشح في دائرة جبيل.

وكان قد «اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي باطلاً القانون الذي يخل بتوازن الاعباء بين المرشحين لمخالفة مبدأ المساواة»^(٢٤).

(٢٣) مما يزيد الطين بله في لبنان اعتماده دوائر انتخابية متعددة يزداد إليها وجوب مراعاة تمثيل المذاهب والمناطق.

(٢٤) نعم، ادمون. النهار ٢٩/٧/٩٦ ص ٥. (نقلاً عن القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري الفرنسي في ٢١ تموز و ١٨ تشرين الاول سنة ١٩٨٦).

(٢٥) شمبور. المصدر السابق، النهار ٢/٨/٩٦ ص ١١.

مفتوحاً امام «نماذج» اخرى غير المحافظة او القضاء، كالدائرة الصغرى او الدائرة الفردية او حتى لبنان دائرة وطنية انتخابية واحدة طالما ستعتمد قاعدة واحدة تطبق على الجميع وفي كل المناطق.

الملاحظة الخامسة: نشدد على قول سرحال بان قوانين الانتخاب، في الدول الديمقراطية قد امست: «قوانين تجريبية حيث عمدت هذه الدول إلى تأليف الهيئات واللجان الوطنية الانتخابية واولتها مهمة المبادرة في اعادة النظر في القوانين الانتخابية بالتعبير عن الواقع السياسي القائم ومواءمته لتقسيم الدوائر وتوزيعها مع المستجدات وما يحصل من تبدل او تغيير سكاني داخل البلاد»^(٢٦). لكن قي المقابل، نعتقد ان الوضع السياسي في لبنان يحتاج، على الاقل، وفي الفترة الحالية، إلى نوع من تهدئة وقتية تتطلب، من ضمن ما تتطلب، ثبات قانون الانتخاب لفترة من الزمن.

الملاحظة السادسة: يرى الزبيق، ان قرار المجلس الدستوري وبذكرة تارة (المحافظة) او (القضاء) وتارة اخرى مبدأ (القاعدة الديموغرافية) يجعلنا ناخذ انطباعاً بان القاضي اللبناني «يعتقد ان التقسيمات الادارية تحقق مساواة «ديموغرافية» بين المناطق»^(٢٧).

سواء صح هذا الانطباع او لم يصح، فانه لا بد لنا، ومنعا لأي التباس، من إيضاح أن كلا المعيارين «الديموغرافي» والآخر «الجغرافي الواحد» ينطلقان في الاصل من مبدأ واحد هو مبدأ المساواة بين المواطنين، الا انهما يختلفان سواء: على صعيد الطابع الذي يظل كل منهما او على صعيد الجانب الذي يحاول كل واحد

كونه يعد شرطاً ضرورياً لتطبيق المادة ٢٤ من الدستور اللبناني المعدل التي قضت - وحسب الحيثية رقم ١٦ - بتوزيع المقاعد النيابية «على اساس قواعد من شأنها تحقيق التوازن والعدالة في التوزيع بين الطوائف والمذاهب، وأيضاً بين المناطق، ضماناً لصحة التمثيل السياسي وحفاظاً على ميثاق العيش المشترك الذي يجمع بين اللبنانيين». ان هذه المادة الدستورية المهمة (م ٢٤ الجديدة) «تفقد» - وبحسب الحيثية رقم ١٧ - «معناها ومضمونها الحقيقي اذ لم يعتمد معيار واحد يطبق في سائر المناطق اللبنانية».

الملاحظة الثالثة: وكما ذكرنا في المبحث السابق، فانه لم يرد في متن قرار المجلس الدستوري ٩٦/٤ اي ذكر لنص وثيقة الوفاق الوطني التي اشارت إلى ضرورة اعتماد المحافظة (وبغض النظر عن ماهيتها) دائرة انتخابية، بل ان القرار المذكور نص في حيثيته رقم ١٧ على ضرورة ان يعتمد: «قانون الانتخاب في تقسيم الدوائر الانتخابية معياراً واحداً... فتكون المحافظة هي الدائرة الانتخابية في كل المناطق، او القضاء هو الدائرة الانتخابية في جميع المحافظات او ان يعتمد اي تقسيم اخر للدوائر الانتخابية... شرط مراعاة معيار واحد في تقسيم هذه الدوائر...». وبذلك يشير المجلس إلى امكانية اعتماد «تقسيمات» اخرى غير «المحافظة» مثل: «القضاء» او «اي تقسيم اخر» شرط مراعاة معيار واحد في تقسيم الدوائر الانتخابية.

الملاحظة الرابعة: ان عبارة «اي تقسيم اخر»، ومثلما ذكرنا سابقاً، تجعلنا نفكر ان القاضي الدستوري اللبناني قد ترك المجال

(٢٦) سرحال، احمد. دراسات ووثائق اساسية في النظام السياسي اللبناني، (م، س، ن) ص ١٠٠.

(٢٧) الزبيق، المصدر ذاته.

المعيار الديموغرافي. لذلك سنحاول، وانطلاقاً من احصاءات سنة ١٩٩٦ الانتخابية وهي نفس السنة التي اصدر فيها المجلس الدستوري قراره الذي بين ايدينا، تطبيق معيار واحد لتقسيم الدوائر الانتخابية (مع ثلاث حالات: ٦ محافظات، حالة ٥ محافظات و اخيراً حالة اعتماد الاقضية) لنرى اذا كان هذا التطبيق سوف يؤدي بالضرورة إلى تحقق المعيار الديموغرافي عبر انسحاب القوة الاقتراعية نفسها على كل ناخب في مختلف الدوائر الانتخابية.

اولاً حالة اعتماد المحافظة معياراً واحداً للتقسيم الانتخابي في انتخابات عام ١٩٩٦ (٦ محافظات)، سنكتفي مثلاً «بالعيّنة» التالية^(٢٨):

في دائرة محافظة البقاع التي يبلغ عدد ناخبها ٤٠٩٧٦٦ ناخباً^(٢٩) خصص لها ٢٣ نائباً أي بمعدل ١٧٨١٦ ناخباً لكل نائب.

بينما خصص لمحافظة النبطية ١١ نائباً التي يبلغ عدد ناخبها ٢٨٥٧١١ ناخباً^(٣٠)، أي بمعدل ٢٥٩٧٤ ناخباً لكل نائب.

وهكذا، فقد ثبت لدينا ان «وزن» الصوت في محافظة البقاع يساوي ١,٤٥ مرة (٢٥٩٧٤ ÷ ١٧٨١٦ = ١,٤٥) «قوة» الصوت في محافظة النبطية، وعليه، لم يتحقق المعيار الديموغرافي بالرغم من اعتماد المحافظة مقياساً واحداً كدائرة انتخابية في كل المناطق.

ثانياً: اما في حالة اعتماد ٥ محافظات (أي ضمت محافظة النبطية إلى محافظة الجنوب) فان الوضع يصبح على الشكل التالي: عدد افراد الهيئة الناخبة في دائرة محافظتي

منهما ضبطه في عملية تقسيم الدوائر الانتخابية.

في الواقع، يعتمد المعيار الديموغرافي، وطابعه عددي، كاساس لتوزيع المقاعد النيابية على الدوائر الانتخابية المختلفة. وعلى ضوءه يتم كشف وفضح ما يسمى ب«سوء» التخصيص» أي الخلل أو التفاوت الحاصل في عملية توزيع المقاعد على دائرة انتخابية ما بالنسبة إلى أخرى، الأمر الذي يؤثر على سلامة وصحة مستوى التمثيل.

اما المعيار الجغرافي الواحد للتقسيمات الانتخابية، وطابعه خرائطي، فانه يأتي من ضمن عدة تدابير تلجأ اليها الدول الديمقراطية (مثل اعتماد مبدأ التلاصق الجغرافي Contiguity لاقليم الدائرة الانتخابية او اعتماد مبدأ تضام اقليم الدائرة الانتخابية Compactness of district territory) لضبط سلامة عملية ترسيم الدوائر الانتخابية تفادياً أو للحد من امكانية بروز «الجيرمندير»: أي رسم الدوائر الانتخابية بطريقة استنسابية كيفية لصالح فريق على حساب فريق آخر، الأمر الذي يخل، من ضمن ما يخل، بمبدأ المساواة ويؤثر سلبي على صحة التمثيل.

كذلك يمكن ان نضيف، وفي مجال العلاقة بين المعيارين، ومنعاً لأي التباس قد يحصل نتيجة اعتقاد البعض، ان اعتماد احد التقسيمات الإدارية الحالية (سواء المحافظة أو القضاء) كمعيار واحد لتقسيم الدوائر الانتخابية في كل المناطق اللبنانية، سوف يؤدي بالضرورة إلى تحقق مساواة «ديموغرافية» حسب متطلبات

(٢٨) للتوسع في «النماذج» الدالة على الخلل والتفاوت بين المناطق او بين الطوائف، راجع انتخابات ١٩٩٦ النيابية في الفصل الثالث من هذا البحث ص.

(٢٩) فغالي، كمال. الانتخابات النيابية اللبنانية ١٩٩٦، (م، س، ن) ص ١٩.

(٣٠) الرقم مستخرج من المرجع السابق ص ٢٠.

مهمين في مجال تقسيم الدوائر الانتخابية، اشار اليهما المجلس الدستوري اللبناني في قراره الهام الرقم ٩٦/٤، عنيت بهما: المعيار الديموغرافي القاعدة الاساسية المتبعة في دول العالم الديمقراطي، والمعيار الجغرافي الواحد في تقطيع الدوائر الانتخابية. فانه يطرح السؤال التالي: إلى اي مدى، وضمن أي ظروف يقبل القاضي الدستوري اللبناني بالتخفيف او بانحراف هذين المعيارين عن مستواهما «المثالي»؟.

الجواب يأتي سريعاً، وعبر حيثيات القرار نفسه، ليشير إلى امكانية المشتري من تخفيف قوة هذين المعيارين «بصورة ضيقة»، شرط «مواجهة ظروف استثنائية ولاسباب ظرفية متصلة بالمصلحة العامة العليا». وكأني بالمجلس الدستوري يقول: اذا كانت القواعد المقررة لتقسيم الدوائر الانتخابية تتناسب مع الظروف والاقوات العادية، فانها تبدو عاجزة عن مواجهة الظروف الاستثنائية، الامر الذي يملئ امكانية تحرير المشتري من هذه القواعد بالقدر اللازم تمشياً مع تلك الظروف والمصلحة العليا.

وهذا ما نراه مثلاً في الحثية رقم ١٣ التي ترى بتوفر شرط الظروف الاستثنائية والمصلحة العامة، امكانية امام المشرع لتخطي معيار المساواة السكانية، لكن بصورة ضيقة (لم تحدد بدقة هذه الصورة الضيقة، فقد نصت الحثية رقم ١٣ : «وحيث ان القاعدة الديموغرافية في تقسيم الدوائر الانتخابية ليست قاعدة مطلقة، اذا يبقى للمشرع ان يأخذ بعين الاعتبار مقتضيات المصلحة العامة التي من

النبطية - الجنوب ٥٥٦٨٣٤ ناخباً^(٣١) مخصص لها ٢٣ نائباً أي بمعدل ٢٤٢١٠ ناخباً لكل نائب.

في حين خصص لمحافظة البقاع التي يبلغ عدد ناخبها ٤٠٩٧٦٦ ناخباً^(٣٢) ٢٣ نائباً أي بمعدل ١٧٨١٦ ناخباً لكل نائب.

وعليه، فان «وزن» الصوت في محافظة البقاع يساوي ١,٣٥٨ مرة (٢٤٢١٠ ÷ ١٧٨١٦ = ١,٣٥٨) «وزن» الصوت في محافظتي النبطية - الجنوب مجتمعين.

ثالثاً: في حالة استعمال (القضاء) معياراً واحداً لتقسيم الدوائر في انتخابات عام ١٩٩٦، فاننا سوف نرى:

ان دائرة قضاء النبطية التي يبلغ عدد ناخبها ٨٩٩٢٨ ناخباً^(٣٣) خصص لها ٣ نواب، اي بمعدل ٢٩٩٧٦ ناخباً لكل نائب.

في حين ان دائرة قضاء جزين التي يبلغ عدد ناخبها ٤٦٩٢٢ ناخباً^(٣٤) خصص لها أيضاً ٣ نواب، اي بمعدل ١٥٦٤١ ناخباً لكل نائب.

وعليه، فان «وزن» الصوت في دائرة قضاء جزين يساوي (حوالي المرتين) او بالتحديد ١,٩١ مرة (٢٩٩٧٦ ÷ ١٥٦٤١ = ١,٩١) «وزن» الصوت في دائرة قضاء النبطية.

بناء على ما اوردنا اعلاه، فاننا قد برهننا رياضياً - وفي مجال العلاقة بين المعيار الجغرافي الواحد والمعيار الديموغرافي - ان تطبيق المعيار الاول لا يستتبعه بالضرورة تحقق المعيار الثاني.

وهكذا، وفي سياق الحديث، عن مبدئين

(٣١) فغالي المصدر السابق ص ١٩.

(٣٢) المصدر السابق.

(٣٣) فغالي المصدر السابق ص ٢٠.

(٣٤) المصدر السابق.

وميز في المعاملة بين المواطنين، ناخبين او مرشحين، في الحقوق والفرائض، دون ان يكون ذلك على سبيل الاستثناء الذي قد تدعو اليه و تبرره ظروف طارئة ملحة، مما جعل هذا القانون مخالفاً لمبدأ المساواة الذي نصت عليه المادة السابعة من الدستور واكدته مقدمته».

وبكلام اخر، كأني بالقاضي الدستوري اللبناني يقول في هذه الحيثية: ان اعتماد معايير مختلفة في تقسيم الدوائر الانتخابية ممكن ان يكون مقبولاً دستورياً، لو لحظ القانون المطعون فيه، سبيل الاستثناء الذي تدعو اليه وتبرره ظروف طارئة ملحة.

كذلك يكرر المجلس الدستوري في الحيثيتين رقم ١٨^(٣٦) و ١٩^(٣٧) الاشارة إلى صيغة «الاستثناء»، ليعتبر ان خارطة تقسيم الدوائر الانتخابية الواردة في المادة الثانية الجديد من القانون المطعون فيه، قد اوجدت

شأنها التخفيف^(٣٥) من قوة هذه القاعدة الاساسية، كما يمكنه، وبصورة ضيقة، الخروج عن تطبيق مبدأ المساواة مراعاة لوضع وظروف خاصة استثنائية».

ومن جهة اخرى، فمن الملاحظ ان شرط مراعاة الظروف الاستثنائية الوارد في الحيثية ١٣ والمبرر لامكانية المشرع في الخروج عن مبدأ المساواة ولو بصورة ضيقة، هو نفس الشرط الذي تتمحور حوله الحيثيات ١٥، ١٨ و ١٩ في تبرير خرق قاعدة المعيار الجغرافي الواحد في تحديد الدوائر الانتخابية (الذي هو في الحقيقة احد الواجه المتعددة لمبدأ المساواة).

ففي الحيثية ١٥ يقول المجلس الدستوري: «وحيث ان هذا القانون يكون قد اعتمد، في المادة الثانية الجديدة مقاييس مختلفة في تحديد الدوائر الانتخابية، واوجد تفاوتاً في ما بينها،

(٣٥) من الاعتبارات الموضوعية التي حددتها المحكمة الاميركية لتبرير مخالفة مبدأ المساواة السكانية: احترام الحدود القائمة بين الوحدات المحلية، والاندماج والتضام بين وحدات الحكم المحلي... الخ.

اما في فرنسا، وكما ذكرنا سابقاً، فان التمثيل السياسي يجب ان يستند إلى عنصر ديموغرافي متساو، اما اذا لم يكن من المستطاع ان يكون التمثيل متناسباً مع عدد السكان، فإنه يجب عدم الابتعاد عن هذا التناسب إلا في حدود ما تتطلبه المصلحة العامة التي تبرره بشرط ان تكون على نحو محدد راجع البان، (م، س، ن) ص ٤٦٨.

اما في مصر فقد طرح السؤال التالي: ماهية الضرورة التي تبيح الانحراف عن المساواة العددية؟ الاجابة «وردت في المذكرة الايضاحية للاقتراح بمشروع القانون ١١٤ بتاريخ ١٩٨٣ اذ اوضحت في شأن الاستثناء من مبدأ المساواة العددية ومبرراته ما يأتي: «التزم الاقتراح بمشروع قانون في توزيع الاعضاء على المحافظات بان لا يقل عدد الاعضاء في كل محافظة عن عددهم حالياً بل توخى الزيادة في معظم المحافظات بما يتناسب مع عدد السكان فيها، وقد رأيت المحكمة انه لا يوجد مانع من الناحية الدستورية في السماح بمقدار محدد من الانحراف عن قاعدة المساواة العددية بشرط توافر المبررات الموضوعية لذلك (المحافظة على الحدود الجغرافية لمناطق معينة، تحقيق الاتصال او التلاصق بين المناطق المتصلة جغرافياً، على ان تخضع مبررات الانحراف عن مبدأ المساواة العددية على الدوام لرقابة المحكمة الدستورية العليا». راجع شمنبور. المصدر السابق النهار ٢ / ٨ / ٩٦.

بالاجمال، فان على اي قانون انتخابي ديمقراطي، ان يحدد اسس تقسيم الدوائر الانتخابية بالتوافق بين القاعدة الاساسية الديموغرافية وبين القواعد الاخرى الاقل اهمية بكل ذلك في اطار مقتضيات المصلحة العامة، علماً ان هذا التوافق او الملاءمة يكون دوماً محلاً للرقابة من قبل القاضي الدستوري.

(٣٦) تنص الحيثية رقم ١٨: «وحيث انه لا يجوز للمشرع ان يجعل من حالة مؤقتة واستثنائية ليس لها طابع الديمومة، قاعدة عامة، او ان يبني عليها قاعدة ثابتة دائمة تخل بمبدأ المساواة امام القانون بصورة دائمة».

(٣٧) تنص الحيثية رقم ١٩: «وحيث ان قانون الانتخاب، رقم ٩٦/٥٣٠، في المادة الثانية الجديدة من مادته الاولى، عندما اعتمد معايير مختلفة في تقسيم الدوائر الانتخابية دون ان يلحظ ان ذلك حاصل على سبيل الاستثناء من القواعد العامة، ولأسباب ظرفية يراها المشرع متصلة بالمصلحة العامة العليا، وان لم يات على تبريرها، يكون قد اخل بمبدأ المساواة امام القانون، مما يقتضي بالتالي ابطال المادة الثانية الجديدة المذكورة».

وضعه فيه قراره، لهذا فان القاضي اعلن ان الخروج عن مبدأ المساواة يمكن الا يتعارض مع الدستور اذا تم على سبيل الاستثناء الذي تبرره ظروف استثنائية طارئة ملحة متصلة بالمصلحة العامة. وبذلك يلح المجلس الدستوري، إلى امكان اعتبار المادة الثانية دستورية لو كانت تمت على اعتبارها استثنائية، الامر الذي ترك المجال مفتوحاً لتعديل القانون انما دون اجراء اي تعديل على تقسيم الدوائر^(٣٨). «وهكذا يرسل المجلس استشارة قانونية مجانية إلى السلطة التشريعية من دون ان ينسى تذكيرها بان المبررات التي ستقدمها لخروجها عن مبدأ المساواة ستخضع لمراقبته»^(٣٩).

عند صدوره، لقي قرار المجلس الدستوري الكثير من ردود الفعل، سواء تلك الآسفة المعارضة او تلك المدافعة المشجعة^(٤٠).

تفاوتاً وعدم مساواة بين المواطنين، وان وضعها بصورة دائمة يجعل من هذا التفاوت قاعدة عامة غير مرتبطة بظروف ملحة طارئة (الاحتلال الاسرائيلي في الجنوب ونتائج الحرب والتهجير في جبل لبنان)، لذلك ابطلت هذه المادة. لكن لو اتت المادة الثانية موضوع الطعن، على سبيل الاستثناء او لاسباب ظرفية يراها المشتري متصلة بالمصلحة العامة العليا لكان الامر مقبولاً دستورياً، لان الاستثناء لا يخالف قاعدة المساواة عملاً بنظرية الظروف الاستثنائية.

في الواقع، ان صيغة «الاستثناء» التي يركز عليها القاضي الدستوري اللبناني في حيثيات قراره، يمكن ان تفسر، في احدى جوانبها، برغبة المجلس الدستوري، في اشارة الطريق امام المشتري في سعيه إلى ايجاد حل للمأزق الذي

(٣٨) وهذا ما حصل مع تعديل الحكومة للمشروع المطعون به حيث ظل تقسيم الدوائر الانتخابية كما هو، ولكن استيعض عن نص المادة الثالثة بنص جديد يقول: «بصورة استثنائية، ولمرة واحدة ولاسباب ظرفية متصلة بالمصلحة العامة العليل... تتألف الدوائر الانتخابية...».

(٣٩) الزبيق. (م، س، ن).
(٤٠) مثلاً: اسف يوسف سعدالله الخوري لموقف المجلس الدستوري الذي تسبب، في رأيه، في ((التشجيع و«الحث» على اصدار القانون بالصيغة الخرقاء التي صدر فيها، بعد ان تمعد توجيه السلطة إلى ذلك، مخالفاً هو بدوره الاحكام والقواعد الدستورية المطلوب منه الحفاظ عليها، وذلك من خلال «حيثيات» قراره، ولا سيما منها تلك التي «دل» فيها المشتري بل «اجاز» له صراحة خرق مبدأ المساواة شرط ان يذكر ان ذلك حاصل على سبيل الاستثناء من القواعد العامة، ولاسباب ظرفية يراها متصلة بالمصلحة العامة العليا، وان لم يات على تبريرها...». يوسف سعدالله الخوري، الانوار ٩٦/٩/٦ ص ٤ تحت عنوان: يوسف سعدالله الخوري قوم قرار المجلس الدستوري واعتبر القانون الانتخابي الاخير تشريعاً ساقطاً. اما سليم الزبيق، وبالرغم من ترحيبه وبشكل عام بقرار المجلس الدستوري إلا أنه يتحفظ على شكل القرار حيث يقول: «ان المؤشرات التي تثير التحفظ فهي التي تتعلق بشكل القرار. من المؤسف ان نلاحظ التردد في حيثيات مما يؤدي إلى صعوبة قراءة القرار وفهمه. في حيثيته الـ١٥ يتوصل المجلس إلى قول ما اراد ان يقوله، أي اعلان بطلان القانون لمخالفته مبدأ المساواة. لذلك فانه من الصعب معرفة السبب الذي دفع المجلس إلى المواصلة في سرد حيثيات اخرى حتى يتوصل في حيثيته الـ١٩ إلى النتيجة نفسها معلناً بطلان القانون». الزبيق. (م، س، ن).

قلت جريدة السفير (بتاريخ ٩٦/٨/٨ ص ٣) عن فايز الحاج شاهين قوله: «... ان المجلس يمكنه اليعاز إلى المشتري باتخاذ تدبير ما، من خلال حيثياته وهذا ما كان قد فعله في القرار الذي اصدره في قضية الشيخ حسن عبد الساتر، اذ اعز في حيثياته إلى الحكومة بان تقدم على هذه الخطوة دون تلك».

اما خالد قباني، عضو المجلس الدستوري الذي اصدر القرار، فعلق بالتالي: «يعتقد البعض ان المجلس الدستوري ابطل القانون وواحي للسلطة المعنية انه يمكنها ان تصدر مثل هذا القانون مستندة إلى ظروف استثنائية ولمرة واحدة. أما الحقيقة فهي غير ذلك تماماً، لان المجلس الدستوري يتوجب عليه، باعتباره هيئة ذات صفة قضائية عليا ان يعرض لاحكام الدستور وللمبادئ العامة الدستورية التي تحكم وترعى موضوع طلب الابطال. كما ينبغي عليه في الوقت عينه ان يعرض

- لا يجوز للمشرع ان يجعل من حالة مؤقتة واستثنائية، ليس لها طابع الديمومة، قاعدة عامة، ثابتة دائمة تخل بمبدأ المساواة امام القانون بصورة دائمة.

انطلاقاً مما ذكرنا، فقد تولى المجلس الدستوري اللبناني، مراقبة دستورية قوانين الانتخاب ولا سيما لجهة سلامة تقسيم الدوائر الانتخابية وذلك لجهتين مهمتين:

الناحية الاولى: تتعلق بالكشف عن عيب «سوء التخصيص» Mal-apportionment وادانته قياساً إلى المعيار الديمغرافي الذي هو قاعدة اساسية. ونعني بعيب سوء التخصيص الخلل في توزيع المقاعد على كل دائرة انتخابية (او طائفة) بالنسبة إلى غيرها من الدوائر في ضوء عدد السكان / الناخبين في كل منها.

الناحية الثانية: تتعلق بالرقابة على سلامة التقطيع لجهة عدم اقتران هذه العملية بأي طابع تعسفي استنسابي او «جيريمندي» Gerrymander وذلك حرصاً من المجلس الدستوري على منع السلطة من فرض هيمنتها على العملية الانتخابية لمصلحة فريق ضد فريق. بناء على ذلك، قضى المجلس الدستوري باعتماد معيار جغرافي واحد في تقسيم الدوائر الانتخابية يطبق في كل المناطق على قدم المساواة، فتكون المحافظة هي الدائرة في

لكن ومهما كانت الانتقادات وردود الفعل سلبية، يبقى هذا القرار، وعلى الاقل، وبتأسيسه لقواعد ملزمة في عملية تقسيم الدوائر الانتخابية، خطوة مهمة اولى على الدرب الصحيح الذي مشته المحاكم الدستورية في الدول الديمقراطية.

خلاصة القول وفي ظل هذا الواقع المزري للنظام الانتخابي اللبناني، ادى انشاء المجلس الدستوري اللبناني، إلى فتح كوة على «الاصلاح» والحياة المؤسسية الصحيحة. ففي خلال الفترة القصيرة من عمره، استطاع هذا المجلس ان يساعد على «قوننة» الحياة السياسية، ولا سيما لجهة مراقبة دستورية قوانين الانتخاب ووضع الضوابط والمعايير المتعلقة بسلامة تقطيع الدوائر الانتخابية، هذه المبادئ التي ظهرت اول ما ظهرت مع القرار ٩٦/٤ الصادر بتاريخ ١٩٩٦/٨/٧ والتي يمكن اختصار اهمها بالتالي:

- ان مجلس النواب يبقى، عند وضع قانون الانتخاب، مقيداً باحكام الدستور والمبادئ الدستورية العامة.

- ان مبدأ مساواة المواطنين امام القانون هو مبدأ مقرر بصورة واضحة وصريحة في احكام الدستور، كما في مقدمته التي تعتبر جزءاً منه.

= للاجتهادات السائدة في العالم عن هذا الموضوع، وهذا ما فعله المجلس الدستوري. وقد تولد انطباع خاطئ لدى فئة كبيرة من الناس، ان المجلس الدستوري قدم حلاً للسلطة من اجل الخروج من مأزق هذا القانون. وحقيقة الأمر ان المجلس أبطل القانون وعلل هذا الابطال بصورة واضحة لا لبس فيها، بأن هذا القانون مخالف لأحكام الدستور ولا سيما المادتين ٧ و ١٢ منه، فضلاً عن مخالفته أيضاً لمقدمة الدستور وللمبادئ العامة الدستورية، وفي طليعتها مبدأ مساواة المواطنين امام القانون، لكن المجلس اوضح ان هذا المبدأ ليس مطلقاً ويمكن تجاوزه إذا ما اقتضت مصلحة البلاد العليا ذلك، وضمن حدود ضيقة. وقد وضع المجلس الدستوري ضوابط لتجاوز مبدأ المساواة، وهي الضوابط التي اقرها اجتهاد المحاكم الدستورية في العالم.

واعتر في حيثيات قراره انه اذا ما وجدت ظروف استثنائية فيمكن عندها استثناء خرق القانون. هذه المبادئ العامة التي اقرتها اجتهادات المحاكم الدستورية في العالم هي التي اوردها المجلس الدستوري في قراره، وربما تولد انطباع خاطئ لدى البعض ان المجلس الدستوري قد اجاز للسلطة المعنية ان تصدر القانون من جديد بصيغة الاستثناء، وهذا ما لم يقله المجلس وما لم يدخل اصلاً في صلاحياته..... خالد قباني، نهار الشباب، ١٩٩٦/٩/٢٤ ص ٤ و ٥.

المجلس الدستوري وان اكد على اعتماد كل من «المعيار الديموغرافي» و«المعيار الجغرافي الواحد» في عملية تقسيم الدوائر الانتخابية، فانه اكد أيضاً ان ذلك لا يحول دون امكانية المشتري من التخفيف من قوة هاتين المعيارين بصورة ضيقة شرط مواجهة ظروف استثنائية ولأسباب ظرفية متصلة بالمصلحة العليا.

لذلك بتنا نعتقد.

بأننا سنلمس في المستقبل القريب، والى حد كبير، صدق المقولة القائلة: بان «القضاء لا البرلمان سيكون مصدر النظام الانتخابي».

كل المناطق او القضاء هو الدائرة الانتخابية في كل محافظة او يعتمد أي تقسيم اخر بحيث تتأمن معه المساواة امام القانون.

وهكذا لم ياخذ المجلس، «بالمحافظة» معياراً وحيداً في تقسيم الدوائر الانتخابية في جميع الدورات الانتخابية كما نصت عليه وثيقة الوفاق الوطني، وذلك بغض النظر عما اذا كان المقصود بـ «المحافظة» المحافظات القائمة تاريخ وضع هذه الوثيقة، ام تلك التي قد تستحدث من جراء اعادة النظر في التقسيم الاداري الذي نصت عليه أيضاً.

نقطة لا بد من الاشارة اليها، وهي ان