دور المجتمع المدني في تعزيز المشاركة العامة في عملية صنع القرار

بحث مقدم الى مؤتمر

دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق التنمية المستدامة
"رؤية مصر ٢٠٢٠ـ٢٠٣٠ "

٦ـ٧ مايو ٢٠٢٢ م
كلية الحقوق- جامعة المنصورة

إعداد

د. /محمد أحمد سلامة مشعل
مدرس القانون العام بكلية الحقوق
جامعة الزقازيق

ملخص

تعد مشاركة المواطنين في عملية صنع القرار مكونا مهما لديموقراطية نشطة ، وفي الواقع فإنه متي يشارك المواطنون في عملية تنمية مجتمعهم ، فهم لا يستفيدون منها فحسب ، بل يمتلكون أيضا هذه العملية ،وتكون قادرة أيضا علي تقديم توصيات حول أفضل الممارسات للمستقبل من أجل دعم قضايا المجتمع الجوهرية .

ويعتبر المجتمع المدني جزءا مهما من العملية الديموقراطية فهو يعطي المواطنين وسائل بديلة لنقل وجهات نظر مختلفة والتأكد من مراعاة المصالح المختلفة في عملية صنع القرار .

ونتناول من خلال البحث الحديث عن دور المجتمع المدني في تعزيز المشاركة العامة للمواطنين في عملية صنع القرار ، وذلك من خلال الحديث عن مدلول المشاركة العامة والمجتمع المدني كفاعل رئيسي في المشاركة العامة ، كما نتناول العرض للآليات المستخدمة من المجتمع المدني في هذا الشأن والعرض للعقبات التي تعترض عمل المجتمع المدني وسبل تدعيم جهوده في عملية المشاركة في صنع القرار .

كلمات مفتاحية (الديموقراطية التشاركية – المجتمع المدني- الحكم الرشيد والحوكمة -الشفافية – عملية صنع القرار) .

مقدمة

تحتل عملية المشاركة العامة في صنع القرار العام processus décisionnelقدرا كبير من الأهمية نظرا لما تحققه من فوائد كبيرة علي مختلف الأصعدة ، ولقد تم تعزيز المشاركة العامة في صنع القرار العام في السنوات الأخيرة بفضل تضافر عدة عوامل من بينها ظهور مفهوم التنمية المستدامة الذي يفترض اعتماد سياسات عامة تحترم الحفاظ علي الموارد الطبيعية والتي تشكل بدورها تربة خصبة للحوكمة التي تتميز بالتوسع في دائرة الفاعلين المشاركين في عملية صنع القرار.(١)

ولقد ظهرت الحاجة إلي تعزيز مشاركة المواطنين علي نطاق أوسع في عمل السلطات العامة في وقت لاحق خلال السبعينات كرد فعل علي المشاريع القومية الوطنية المتعلقة بمحطات الطاقة النووية والمعسكرات العسكرية وغيرها . حيث تشهد هذه التعبئة المحلية علي رغبة المجتمع المدني في الارتباط بعملية صنع القرار .(٢)

ولقد انعكس هذا الأمر علي العديد من النصوص الدولية والوطنية التي دعمت مسألة المشاركة العامة في صنع القرار، وذلك لما تحققه من خلق تفاعل مستمر بين

(1) VAN LANG (A), Le principe de participation : un succès inattendu , Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel - n°43, avril 2014, p.1 , publié sur : https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-principe-de-participation-un-succes-inattendu.

(2) Florian PINEL ,La participation du citoyen à la décision administrative , Thèse présentée et soutenue à Rennes, le 12 décembre 2018 Unité de recherche : Institut du droit public et de la science politique ,p. 22.

السكان وصناع القرار عن طريق فتح مجال للحوار والنقاش وتعزيز تبادل الآراء وتحقيق المصلحة العامة بشكل أفضل .[١]

وإذا تحدثنا عن الوقت المعاصر فلم يعد بالإمكان أن يبقي المواطن غير مهتم بالشأن العام أو أن يكون مجرد شاهدا سلبيا علي التغييرات المحيطة به دون أن يكون فاعلا رئيسيا في ذلك .[٢]

ولقد نشأت الديموقراطية التشاركية من أجل اصلاح الديموقراطية النيابية والتي تهدف إلي إشراك ممثلي المجتمع المدني بدرجات متفاوتة في عملية صنع القرار[٣]،وهو الأمر الذي من شأنه أن يملأ فجوات الديموقراطية التمثيلية علي حد تعبير الأستاذ Jacques Chevallier .[٤]

---

(١) قريب من هذا المعني :

Michel Delnoy ,La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement, 2007, p.7.

(2) Thomas CARACACHE, La participation du citoyen à l'élaboration des actes

réglementaires de l'administration Comparaison entre systèmes américain et français , Memoire 2015-2016 , p. 3 , disponible sur : . http://idc.u-paris2

(3) Y. Sintomer et M.-H. Bacqué (dir.), La démocratie participative, La Découverte, coll. Recherches, 2011, cite par , Agathe VAN LANG , op.cit .

(4) J. Chevallier, L'Etat post-moderne, Paris, LGDJ, 2004, p. 170, Cite dans Consulter autrement, participer effectivement Colloque du Conseil d'Etat sur le rapport public 2011 , Vendredi 20 janvier 2012 Intervention de Jean-Marc Sauvé , p. 6 .

وفي هذا الخصوص فإن مجلس أوروبا يؤكد علي أن مشاركة المواطنين هي في صميم قلب فكرة الديموقراطية ، ويؤكد الاتحاد الأوروبي علي أن الديموقراطية تعتمد علي وجود أفراد قادرون علي المشاركة في النقاش العام . (١)

وتعد عملية إشراك المجتمع المدني في عملية صنع القرار من أهم الفاعليات التي يتم من خلالها تعزيز المشاركة العامة في صنع القرار من خلال ما يقوم به المجتمع المدني من تبني وعرض آراء المواطنين والمشاركة في عملية سن التشريعات ورسم السياسات العامة للدولة ومتابعة تطبيقها علي أرض الواقع .وذلك من أجل تحقيق الحوكمة الرشيدة وزيادة الشفافية والمساءلة للمؤسسات .

ويمكن القول بأن المجتمع المدني يعد عنصرا مهما في العملية الديموقراطية يعطي المواطنين وسائل بديلة إلي جانب جماعات الضغط والأحزاب السياسية لنقل وجهات نظر مختلفة والتأكد من مراعاة المصالح المختلفة في عملية صنع القرار .حيث أنه يلعب دورا حيويا في الدفاع عن القيم الديموقراطية وحقوق الإنسان والحكم الرشيد.

وفي هذا الخصوص أقرت لجنة وزراء مجلس أوروبا في توصيتها الصادرة في عام ٢٠٠٧ بالمساهمة الأساسية التي تقدمها المنظمات غير الحكومية في تطوير الديموقراطية والحفاظ علي حقوق الإنسان وضمان الشفافية والمساءلة للسلطات العامة .(٢)

(1) Participation of NGOs in the Process of Policy and Law Making, Bulgarian Center for Not-for-Profit Law 2008,P.5, available at : https://www.icnl.org/wp-content/uploads/cfr_partngo.pdf

(2)Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel Revisé adopté par la Conférence des OING le 30 octobre =

ولا شك أن مشاركة المجتمع المدني في عملية صنع القرار لا يعني أنه سيأخذ مكان صانع القرار بل يتعلق بالتأثير عليه في قراراته ، وهو ما يطرح الحديث عن الدور الذي يقوم به المجتمع المدني في هذه المسألة والآليات المطلوبة لتفعيل دور المجتمع المدني في عملية صنع القرار .

وترتيبا علي ما تقدم نعرض في البداية لمدلول المشاركة العامة في صنع القرار ونتطرق بعد ذلك لحديث عن المجتمع المدني كعنصر فاعل في عملية المشاركة لعامة في صنع القرار مع العرض لآليات المشاركة والعقبات التي تعترض عملية المشاركة من خلال المطالب التالية :

المطلب الأول : مدلول المشاركة العامة في صنع القرار وأساسه القانوني .

المطلب الثاني : المجتمع المدني كعنصر فاعل في عملية المشاركة في صنع القرار

المطلب الثالث : آليات تعزيز مشاركة المجتمع المدني في عملية صناعة القرار.

=

2019, disponible sur : http://rm.coe.int/code-of-good-practice-civil-participation-revised-301019-fr/168098b0e3.

المطلب الأول

مدلول المشاركة العامة في صنع القرار وأساسه القانوني

نتناول من خلال هذا المطلب الحديث عن مفهوم المشاركة العامة في صنع القرار وأساسه القانوني علي المستوي الدولي والوطني .

أولا : مفهوم المشاركة العامة في صنع القرار :

إن عملية المشاركة في صنع القرار العام هي عملية مدفوعة بمطلب ديموقراطي يتضمن عملية تحسين جودة صنع القرار العام la qualité de la décision publique.[1]

ويشار هنا إلي أن فكرة المشاركة العامة في الحياة السياسية المحلية كانت حاضرة في الخطاب السياسي منذ السبعينات ، حيث أصحبت الديموقراطية التشاركية موضوعا إلزاميا .[2]

(1) Anne-Sophie Denolle et Eugénie Duval, « Urbanisme et participation », Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux [En ligne], 14 | 2016, mis en ligne le 01 octobre 2019, consulté le 25 octobre 2019, URL : http://journals.openedition.org/crdf/585 ; DOI : 10.4000/crdf.585.

(2) M. FRITZ-LEGENDRE, « Les hésitations de la jurisprudence face à la notion de concertation », commentaire sous CE, 6 mai 1996, Association "Aquitaine Alternatives", RFDA, 2000, p. 154 et s , Cité par , Florian PINEL ,La participation du citoyen à la décision administrative ,op.cit , p. 22.

وتعرف المشاركة علي أنها جميع صور استفادة المواطنين من الفرص المتاحة لهم للتأثير في السياسات والقرارات التي تمس مصالحهم ، وتشير أيضا إلي كل الأنشطة الإيجابية والفعالة التي يبذلها الأفراد والمؤسسات الأهلية من أجل القيام بعمل يؤدي إلي تنمية المنطقة التي يعيش فيها المواطن، وتحسين أداء الجهات والمؤسسات الرسمية التي تستهدف تنمية المجتمع وتحسين أوضاع كل المواطنين .[1]

ولقد تم تعزيز مبدأ المشاركة العامة في صنع القرار في السنوات الأخيرة بفضل عدة عوامل من بينها :

- ظهور مفهوم التنمية المستدامة .
- ظهور مفهوم الحوكمة بما يشمله من توسيع دائرة الفاعين المشاركين في اتخاذ القرار .
- تطور وسائل الاتصال الرقمية التي أحدثت ثورة في طريقة إعلام الجمهور ومشاركته .
- ظهور فكرة الديموقراطية التشاركية .

ويتطلب التعرف علي مفهوم المشاركة العامة في صنع القرار العرض لمفهوم الديموقراطية التشاركية والذي يشار من خلاله إلي مسألة المشاركة في صنع القرار .

(١) انظر : د أيمن السيد عبد الوهاب ، نحو مجتمع مدني جديد ، آفاق استراتيجية العدد (٣) يونيو ٢٠٢١ صادر عن مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار- مجلس الوزراء ، ص ٧ .

مدلول الديموقراطية التشاركية :

تعرف المشاركة علي أنها مجموعة من الآليات التي تسمح للأفراد بالتأثير بصورة مباشرة علي تبني وتنفيذ القرارات المتعلقة بحياتهم المعيشية(١)،ووفقا ل P. Rosanvallon تم تعريف الديموقراطية التشاركية علي أنها " عملية إشراك المواطنين في الشئون العامة وهي مرتبطة بفكرة تداول المعلومات la délibération, à l'information وبالتالي يمكن القول بأنها ديموقراطية تفاعلية une démocratie interactive تلزم الإدارة بشكل دائم بالإعلام وشرح تصرفاتها ".(٢)

كما تم تعريف الديموقراطية التشاركية علي أنها "المشاركة الفردية من جانب المواطنين في القرارات السياسية والسياسات التي لها تأثير مباشر علي حياتهم بدلا من الاعتماد الكلي في هذه القضايا علي النواب المنتخبين ، وبالتالي فإن هذه المشاركة من جانب المواطنين تتسم بالتفاعل المباشر والمستمر ، وتتم في إطار مجتمعات صغيرة بحيث تكون فرص التواصل المباشر بين الجماهير أكبر .(٣)

---

(1) Michel Delnoy ,La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement , p.7,op.cit .

(2) P. Rosanvallon, Le Monde, 4 mai 2009, Cité par Agathe VAN LANG, Le principe de participation : un succès inattendu , op.cit.

(3) Carig calahoun,"Participatory democracy","The dictionary of the social sciences ,January 1,2002, available on the link: http://www.highbeam.com/doc/1O104-participatorydemocracy.html.

مرجع مشار إليه لدي ا.محمد العجاتي وآخرون ، من الديموقراطية التمثيلية إلي الديموقراطية االتشاركية (نماذج وتوصيات) منتدي البدائل العربي للدراسات ٢٠١١ ، ص ٣ .

وبالتالي يمكن القول بأن الديموقراطية التشاركية تهدف إلي مشاركة المواطنين في مناقشة الشأن العام والمساهمة في اتخاذ القرار المتعلق بهم عن طريق إشراكهم في الحوار والنقاش واتخاذ القرار المترتب علي ذلك .وهو الأمر الذي يتطلب أن يتمكن الجمهور من الوصول إلي المعلومات حتي يتمكن من تقدير طبيعة وتأثيرات القرار الذي يشارك في تطويره ، وهو الأمر الذي يفسر الارتباط الكبير بين الحق في المشاركة والحق في الحصول علي المعلومات .

تطوير الحق في المشاركة والاعتراف القانوني به :

إن مسألة الالتزام بتنفيذ مبدأ المشاركة العامة قائم بشكل أساسي علي أسس دولية تم دمجها في القوانين الوطنية علما بأن كلا من مجالي البيئة والتخطيط العمراني من أكثر المجالات التي تشهد تكريس عملية المشاركة في اتخاذ القرار .[1]

وفيما يلي أعرض بإيجاز للأسس الدولية المنظمة لعملية المشاركة في صنع القرار وكذلك في فرنسا ومصر .

(١) للمزيد حول الدور البارز للمنظمات غير الحكومية في سبيل مكافحة الآثار المترتبة علي التغير المناخي راجع بحثنا المعنون ب " دعاوي المناخ والإشكاليات المرتبطة بها أمام القاضي الإداري ، بحث منشور بمجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا ، العدد ٣٦ لسنة ٢٠٢١ الجزء ٤/٢ الصفحات من ٧٦٠-٨٣١ متاح علي الرابط التالي :

https://mksq.journals.ekb.eg/article_185934_2cd16c7e813058fa5625957e3c385fd4.pdf

الأسس الدولية لعملية المشاركة في صنع القرار :

العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية :

نصت المادة ٢٥ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية علي أن يكون لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز المذكور في المادة ٢، الحقوق التالية، التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة:

(أ) أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية،....

اتفاقية آرهوس المؤرخة في عام ١٩٩٨ :

تهدف هذه الإتفاقية تكريس حقوق إجرائية ثلاثة تتمثل في الحق في الوصول إلى المعلومة في المجال البيئي وكذلك المشاركة في إتخاذ القرارات البيئة و الوصول إلى العدالة. هذه الإتفاقية تعتبر إبتكارية بإعتبارها تكرس من الناحية العملية الحق في بيئة نظيفة بموجب حقوق إجرائية ، و تعمل على توحيد قوانين الدول الأوروبية في مجال الوصول إلى المعلومة و المشاركة في إتخاذ القرار في المجال البيئة. كما تحتوي هذه الإتفاقية على قواعد قانونية إجرائية دقيقة بالمقارنة مع الإتفاقيات البيئة التي سبقتها مما يساهم في تنفيذها على المستوى الوطني و الغالب فيها أنها قواعد قانونية ذات التطبيق المباشر.

التوجيهات الأوروبية :

حددت ثلاث توجيهات رئيسية الالتزام المزدوج للإعلام والمشاركة في القرارات التي تتعلق بالبيئة وتتمثل هذه التوجيهات فيما يلي :

- توجيه المجلس EEC / ٣٣٧/٨٥ بتاريخ ٢٧ يونيو ١٩٨٥ بصيغته المعدلة فيما يتعلق بتقييم آثار بعض المشاريع العامة والخاصة على البيئة .

- التوجيه EC / ٤/٢٠٠٣ للبرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي بتاريخ ٢٨ يناير ٢٠٠٣ بشأن وصول الجمهور إلى المعلومات البيئية وإلغاء توجيه المجلس EEC / ٣١٣/٩٠ .

- توجيه المجلس EC / ٣٥/٢٠٠٣ بتاريخ ٢٦ مايو ٢٠٠٣ الذي ينص على مشاركة الجمهور في تطوير بعض الخطط والبرامج المتعلقة بإجراءات تخطيط المدن ، وعلى وجه الخصوص تلك التي تخضع أيضًا للتقييم البيئي.

- الوضع في فرنسا :

منذ اعتماد ميثاق البيئة في عام ٢٠٠٥ في فرنسا فقد تم تعزيز مبدأ المشاركة المعترف به في القانون الدولي والتوجيهات الأوروبية في مجال القانون الدستوري .

ولقد نصت المادة السابعة من ميثاق البيئة علي أنه " لكل فرد في ظل الشروط والحدود التي يحددها القانون الحق في الوصول إلي المعلومات المتعلقة بالبيئة التي تحتفظ بها السلطات العامة والمشاركة في صنع القرارات العامة المتعلقة بالبيئة " .

وتنص هذه المادة علي المستوي الدستوري علي مبدأ المشاركة العامة المعترف به حتي الآن في المادة L 110-1 من قانون البيئة والذي تم تعريفه علي أنه المبدأ الذي يتم بموجبه إبلاغ المواطنين بمشاريع القرارات العامة التي لها تأثير علي البيئة في ظل ظروف تسمح له بصياغة ملاحظاته التي تأخذها السلطة المختصة بعين الاعتبار .[1]

(1) Article L. 100-1 II 5° du code de l'environnement comme le principe « en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions =

جدير بالذكر أن قانون التخطيط العمراني الفرنسي قد نص هو الآخر علي قواعد منظمة لعملية المشاركة العامة في مجال التخطيط العمراني والتي أشار من خلالها إلي بعض النصوص التي تناولها قانون البيئة الفرنسي .

- الوضع في مصر :

تتيح القوانين والسياسات العامة المتبعة في مصر تدعيم فكرة المشاركة في عملية صنع القرار ، ويتضح هذا الأمر جليا من خلال الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ وقانون البناء رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ وهو ما أعرض له بإيجاز فيما يلي :

الدستور المصري :

يحتوي الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ علي بعض المواد والفقرات التي تتناول عملية المشاركة في صنع القرار وكذلك بعض الأمور المرتبطة بتفعيل الحق في المشاركة في صنع القرار من أبرزها :

المادة ١ : جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديموقراطي يقوم علي أساس المواطنة والشعب المصري جزء من الأمة العربية يعمل علي تحقيق وحدتها الشاملة .

المادة ٤ : السيادة للشعب وحده ، يمارسها ويحميها ، وهو مصدر السلطات ....

=

publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente.

المادة ٦٨ : المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية ملك للشعب والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة حق تكفله الدولة لكل مواطن ، وتلتزم الدولة بتوفيره وإتاحته للمواطنين بشفافية .....

المادة ١٧٦ : تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية وينظم القانون وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية والنهوض بها وحسن إدارتها ويحدد البرنامج الزمني لنقل السلطات والموازنات إلي وحدات الإدارة المحلية .

قانون البناء رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ :

وفقا لما نصت عليه المادتين ١١ ، ١٢ من قانون البناء رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ فإنه يتعين مشاركة الوحدة المحلية المختصة، والمجالس الشعبية المحلية والأجهزة التنفيذية المختصة وممثلي المجتمع المدني والأهلي لتحديد احتياجات وأولويات التنمية العمرانية علي المستوي المحلي في إطار الأهداف والسياسات الاقليمية والمحلية واقتراح المشروعات اللازمة وخطة العمل لتحقيقها من أجل إعداد المخططات الاستراتيجية للمدن .

المطلب الثاني

المجتمع المدني كعنصر فاعل في عملية المشاركة في صنع القرار

إن المجتمع المدني أكبر من كونه منظمات وتنظيمات أهلية ، فهو حالة ارتباط وتفاعل بين المواطنين بعضهم البعض ، وبينهم وبين الدولة علي أسس وقيم داعمة للحقوق والمواطنة والمشاركة في صنع السياسات الداعمة للحوكمة .[١]

ولقد شاع مصطلح (منظمات المجتمع المدني) في تسعينيات القرن العشرين خاصة بعد انهيار الاتحاد السوفيتي السابق كي تكون سلطة خامسة خارج الحكم في الدول الحديثة، وهي عبارة عن شبكات غير حكومية تتشكل من أفراد المجتمع المدني لتحقيق أهداف ترسم مسبقاً لتنمية المجتمع ورفع مستوى معيشة الشعب، وكذلك تعمل على رفع الحيف الذي يطال بعض الشرائح والفئات ففي أواخر الثمانينات وبداية التسعينات بدأت تجمعات جديدة تبرز على ساحة المجتمع المدني أطلقت على نفسها اسم الشبكات وأخذت على عاتقها طرح مبادرات تحمل رؤى وممارسات جديدة في العمل المدني والتنموي تهدف إلى دعم الجهود التطوعية لتحقيق التنمية من خلال المشاركة بين أطراف المجتمع المدني والقطاع الخاص وصناع القرار.[٢]

وعلي الرغم من أن مؤسسات المجتمع المدني لا تسعي للوصل إلي السلطة ، فإنها تقوم بدور سياسي بارز يتمثل في تنمية ثقافة المشاركة بما يدعم قيم التحول

---

(١) انظر : د . أيمن السيد عبد الوهاب ، مرجع سابق ، ص ٣ .

(٢) انظر : ا. محمد الطيب حمدان ، دور المجتمع المدني في المساهمة في التنمية وصنع السياسات في الدول النامية، مجلة المفكر ، المجلد ٦ – العدد ٢ ، ص ٩١ .

الديموقراطي فضلا عن قيامها بدور أساسي في تربية المواطنين وتدريبهم عمليا وإكسابهم خبرة الممارسة الديموقراطية .[1]

ومن خلال هذا المطلب سنتعرف علي مدلول المجتمع المدني باعتباره عنصر فاعل في عملية صنع القرار والعرض أيضا للإطار الدستوري المنظم لمشاركة المجتمع المدني في صنع القرار والآليات الخاصة بعملية المشاركة .

مدلول المجتمع المدني :

خلفية تاريخية :

إن مصطلح القانون المدني ليس جديدا علي الإطلاق ، حيث نشأ في اليونان القديمة وأطلق عليه الفيلسوف اليوناني أرسطو " مجتمع المواطنين " « Société citoyenne» ويشار بهذا المصطلح إلي مجموعة من الأشخاص يتشاركون نفس وجهات النظر دون تدخل من أي سلطة حكومية علما بأنه كان يتم استبعاد النساء والعبيد من المشاركة في هذه الجمعيات .

ولقد ولدت فكرة القانون المدني كمجال عمل يمكن تمييزه عن الدولة واكتسبت طابعها الحديث بفضل جون لوك وتشارلز دي مونتسيكو .حيث ينظر إليه علي أنه مجتمع يعيش فيه مجموعة من البشر يكون لهم الحق في الكلام أو التعبير droit à la parole ، وبالتالي يجب أن تكون كلمتهم حرة ومستقلة ويتمتعون بالحق في تكوين الجمعيات والتعاون فيما بينهم للبت في أهم القضايا التي تهمهم جميعا .

(١) انظر : د. إيمان حسن ، المجتمع المدني والدولة والتحول الديموقراطي إطار نظري ومفاهيمي، سلسلة كتيبات برلمانية ،معهد البحرين للتنمية السياسية ،الطبعة الثانية ٢٠١٧ ، ص ٨ .

مفهوم المجتمع المدني :

تعددت التعريفات التي قيلت بشأن المجتمع المدني ويرجع هذا الأمر إلي المفاهيم الأولي للمفكرين السياسيين حيث اختلفت هذه المفاهيم في كيفية تصورها للعلاقة بين المجتمع والدولة علي أنها إما علاقة تنافسية أو علاقة تعاونية .

ولقد تم تعريف المجتمع المدني من وجهة نظر اجتماعية سياسية عن طريق وصفه بأنه نوع معين من المجتمع يتسم بالقدرة السلوكية لأعضائه أي المواطنين ، علي تنظيم أنفسهم بنشاط لتحقيق أهداف معينة (مشتركة) في إطار مؤسسات رسمية محددة .[1]

ويعرف البنك الدولي المجتمع المدني علي أنه " مجموعة واسعة من المنظمات غير الحكومية وغير الهادفة للربح التي يكون لها حضور في الحياة العامة وتعبر عن قيم واهتمامات أعضائها والغير علي أساس أخلاقي وثقافي أو ديني أو خيري " .[2]

ويعرف المجتمع المدني أيضا علي أنه " مجموعة واسعة النطاق من المنظمات غير الحكومية وغير الربحية التي لها وجود فعال في الحياة العامة ، والتي تنهض بمسئولية التعبير عن اهتمامات وقيم أعضائها أو الآخرين ، ويشار إلي المجتمع المدني

---

(1) Eva G. Heidbreder, "Civil society participation in EU governance", Living Reviews in European Governance, Vol. 7, (2012), No. 2 , p. 6 , available at : http://www.livingreviews.org/lreg-2012-2 :

(٢) هذا التعريف متاح علي الموقع الالكتروني للبنك الدولي علي الرابط التالي : https://www.worldbank.org/en/about/partners/civil-society/overview

بأنه " مجتمع المدن " مؤسساته هي تلك التي ينشئها الناس بينهم في المدينة لتنظيم حياتهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .[1]

الاعتراف الدستوري لمشاركة المجتمع المدني في صنع القرار في مصر :

تعتبر منظمات المجتمع المدني في العصر الحديث من المكونات الأساسية لكل مجتمع ديموقراطي حديث ، ولقد حرص الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ علي تأطير عمل منظمات المجتمع المدني وإشراكه في كافة الجوانب التي من شأنها تحسين المعيشة (في مجالات التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية).

ولقد وردت أول إشارة إلي دور المجتمع المدني من خلال الفقرة الأولي للمادة ١٦ من الدستور المصري والتي نصت علي أنه «تلتزم الدولة بتكريم شهداء الوطن، ورعاية مصابي الثورة، والمحاربين القدماء، والمصابين، وأسر المفقودين في الحرب وما في حكمهما، ومصابي العمليات الأمنية، وأزواجهم وأولادهم، وتعمل على توفير فرص العمل لهم، وذلك على النحو الذي يتضمنه القانون». كما أضافت الفقرة الثانية من نفس المادة علي أنه «وتشجع الدولة مساهمة منظمات المجتمع المدني في تحقيق هذه الأهداف».

كما تنص المادة (٢٥) من الدستور على أن «تلتزم الدولة بوضع خطة شاملة للقضاء على الأمية الهجائية والرقمية بين المواطنين في جميع الأعمار، وتلتزم بوضع آليات تنفيذها بمشاركة مؤسسات المجتمع المدني، وذلك وفق خطة زمنية محددة».

(١) انظر: د.حسام بدراوي " المجتمع المدني وحقوق الإنسان " مقال منشور بجريدة المصري اليوم بتاريخ ٤ مارس ٢٠٢٠ .

وفي مجال الرعاية الاجتماعية تنص المادة (٨٣) من الدستور على أن «تلتزم الدولة بضمان حقوق المسنين صحياً، واقتصادياً، واجتماعياً، وثقافياً، وترفيهياً وتوفير معاش مناسب يكفل لهم حياة كريمة، وتمكينهم من المشاركة في الحياة العامة، وتراعى الدولة في تخطيطها للمرافق العامة احتياجات المسنين، كما تشجع منظمات المجتمع المدني على المشاركة في رعاية المسنين، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون».

ويشار هنا أيضا إلي أن الدستور المصري قد نص علي بعض الحقوق المرتبطة بتفعيل دور المجتمع المدني في عملية صنع القرار ومن بين ذلك ما قررته المادة ٦٨ من الدستور المصري من التأكيد علي حق المواطنين في الحصول علي المعلومات وإتاحتها للمواطنين بشفافية .

أهمية إشراك المجتمع المدني في عملية صنع القرار :

إن مشاركة المجتمع المدني تسهم في التحديد الأفضل للاحتياجات والمطالب وزيادة الكفاءة في التنفيذ ، بالإضافة إلي تعزيز الاستدامة والانسجام الاجتماعي .

كما أن المجتمع المدني يعد هو الإطار الأنسب لتمثيل عدد كبير من المواطنين الذين يتقاسمون نفس الانشغالات المتعلقة بأمور حياتهم ،وقد تكون مشاركة المجتمع المدني في صنع القرار في مرحلة صياغة القرار أو مرحلة تنفيذه أو فيهما معا .

كما أن عملية المشاركة في نظم الإدارة من جانب المجتمع المدني تعمق من احساسه بالانتماء والملكية حيث يصبحون صناع مصائرهم الذاتية ومحدديها ، فضلا عن أن العديد من التحديات الصعبة التي تواجه العالم اليوم لا يمكن أن تحلها الحكومات

وحدها ، وإنما يستلزم الأمر مشاركة أصحاب المصلحة في ذلك لأن لديهم معلومات ضرورية وخبرات واتصالات بالدوائر الرئيسية .[1]

المبادئ الحاكمة لمشاركة المجتمع المدني في عملية صنع القرار :

توجد مجموعة من المبادئ التي تحكم عملية مشاركة المجتمع المدني في صنع القرار والتي من شأنها تسهيل مشاركة الجمعيات في عملية صناعة القرار بطريقة شفافة ومحايدة ومنفتحة وبطريقة تضمن عدم المساس باستقلال الجمعيات .وتتمثل هذه المبادئ فيما يلي :

١- الشفافية والحياد والانفتاح والمساءلة .

٢- عدم التمييز والمساواة في المعاملة بين منظمات المجتمع المدني وهو الأمر الذي يتعين معه ألا تقوم سلطات الدولة باستبعاد منظمات المجتمع المدني من المشاركة في عملية صنع القرار علي أساس أهداف هذه الجمعيات أو نطاق النشاط المنوط بهم .

٣- تمتع منظمات المجتمع المدني بالاستقلالية بمعني أن تكون خالية من التدخل غير المبرر من الدولة أو الجهات الخارجية الأخري ، وينبغي التأكيد هنا علي أن استقلالية المجتمع المدني لا يعني أنه بالضرورة أنه نقيض أو خصم لها وإنما تفيد بأن علاقته بها لا تتسم برابطة التبعية .

---

(١) انظر في هذ المعني الوثيقة رقمHSP/GC/20/4 الصادرة عن مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية بعنوان " إشراك المجتمع المدني في تحسين أسلوب الإدارة المحلية " ، الدورة العشرون نيروبي ، ٤-٨ ٨ أبريل ٢٠٠٥ ، البند٥ (أ) من جدول الأعمال المؤقت، ص ٤ .

آليات المجتمع المدني لتعزيز المشاركة العامة في صنع القرار :

يعمل المجتمع المدني علي التأثير علي صناع القرار من خلال التوعية بالآثار المترتبة علي هذه القرارات ومراقبة عملية صناعة القرار وجعلها فعالة وأكثر شفافية عن طريق الحصول علي المعلومات المتعلقة بعملية صنع القرار .

ولا شك أن المجتمع المدني في سبيل قيامه بهذه المهمة يتعين عليه أن يستخدم بعض الآليات والأدوات والتي تتمثل فيما يلي :

المعلومات Information:

تنظيم حملات ومجموعات ضغط للتأثير علي صانعي القرار ومن بين هذه الأدوات علي سبيل المثال النشرات والمواقع الالكترونية والبيانات الصحفية والفعاليات العامة .

ولا شك أن مسألة الحصول علي المعلومات من جانب المجتمع المدني أمر يتطلب وجود تشريع واضح يضمن الوصول للمعلومات بما في ذلك الحق العام في طلب المعلومات وتلقيها للجميع بما في ذلك الفئات الضعيفة والمهمشة بما يتماشي مع المعايير الدولية .

التشاور والحوار Consultation et dialogue:

الجلسات العامة أو اجتماعات اللجان العامة من أجل ضمان حرية الوصول إلي المناقشات أثناء اتخاذ القرار .

الشراكة Partenariat :

صنع القرار المشترك من خلال المنتديات والاجتماعات التشاركية الأخري مثل الموازنة التشاركية علي سبيل المثال .

المطلب الثالث

آليات تعزيز مشاركة المجتمع المدني في عملية صناعة القرار

نتناول من خلال هذا المطلب الحديث عن الآليات التي يتم عن طريقها تعزيز مشاركة المجتمع المدني في عملية صنع القرار والتي تتمثل فيما يلي :

وضع الإطار التشريعي الملائم :

إن عملية تضمين مشاركة المجتمع المدني في عملية صنع القرار علي المستوي التشريعي تعد علي درجة كبيرة من الأهمية حيث يكون من شأنه أن يزيد من الفرص المتاحة أمام المجتمع المدني في عملية صنع القرار وذلك بتوفير مجموعة منوعة من الآليات بما فيها جلسات الاستماع العامة والمشاورات والمجالس ودراسات التأثيرات البيئية .

ومن أمثلة ذلك قانون " نواتج المدينة " الخاص بالبرازيل الذي يسعي إلي ضمان مشاركة المواطنين ويمنح الشرعية السياسية لمشاركة المواطنين في أجهزة الحكم المحلي وممارسة تنظيم الميزانية علي أساس تشاركي .

ومن بين التجارب الفريدة في مجال وضع الاطار التشريعي الملائم لمشاركة المجتمع المدني في عملية صنع القرار تلك المدونة القانونية للحكم المحلي في الفلبين الصادرة في عام ١٩٩١ ، حيث تعرض المدونة القانونية البني التحتية القانونية والمؤسسية لزيادة مشاركة المجتمع المدني في الإدارة المحلية ، وتدعو بشكل أكثر تحديدا المنظمات غير الجكومية والممثلين الآخرين من القطاع الخاص إلي المشاركة في مجالس إدارة الخدمات المحلية ومجالس التنمية .

بناء عملية المشاركة :

إن الغرض من وضع الإطار التشريعي لمشاركة المجتمع المدني في صنع القرار هو تمكين المواطنين علي المستوي المحلي ، علما بأن طريق الاصلاح القانوني قد يكون طويلا ومضنيا .

ويشير الواقع العملي إلي أن المشاورات التي تعد بمثابة منتديات للحكم المحلي التشاوري تعمل علي تعزيز قدرة المجتمعات المحلية علي الانخراط في حوارات السلطات المحلية ومشاركتها والتفاوض معها .

وقد تمثلت إحدى العمليات الأكثر إبداعاً لتعزيز تمكين المجتمع المحلي في الزمن المعاصر في تنظيم الميزانية على أساس تشاركي. وقد استحدث هذا في عام ١٩٨٩ اتحاد رابطات الأحياء السكنية لمدينة بورتو أليجري، وهي مدينة يبلغ عدد سكنها ١,٣ مليون نسمة في جنوب البرازيل، وتم الآن اعتماد نسخ من هذا النظام من قرابة ٣٠٠ مجلس من المجالس البلدية في البرازيل وفي أجزاء أخرى من العالم، ويستلزم هذا النظام بصورة أساسية إشراك المواطنين العاديين في التخطيط لميزانية رأس المال السنوية. ويرتكز نظام بورتو أليجري الأصلي على ١٦ منتدىً بمشاركين من جميع المناطق المحلية من المدينة وتتصدى خمسة منتديات أخرى لقضايا مواضيعية مثل التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية والنقل وتنظيم المدن والتنمية الاقتصادية، وهناك أيضاً مجلس ميزانية المجلس البلدي بممثلين من منتديات إقليمية ومواضيعية.[١]

---

(١) انظر : الوثيقة الصادرة عن الأمم المتحدة ، سابق الإشارة إليها بعنوان " إشراك المجتمع المدني في تحسين أسلوب الإدارة المحلية "، ص ٩ .

وبالفعل إنطوى تنظيم الميزانية على أساس تشاركي على منافع كامنة كثيرة بالنسبة للحكومات المحلية والمجتمع المدني على السواء، فمن شأنه النهوض بالشفافية فيما يتعلق بمصروفات البلديات وحث المواطنين على المشاركة في صنع القرار بشأن الموارد العامة، ويمكنه الإسهام في زيادة عائدات المدن، كما يمكنه إعادة توجيه الاستثمارات البلدية باتجاه البنى التحتية الأساسية للأحياء السكنية الأفقر وفي مقدوره أيضاً تعزيز الشبكات الاجتماعية والإسهام في تسوية الخلافات بين القادة المنتخبين ومجموعات المجتمع المدني. وقد طبق هذا النهج بنجاح في عدد من مدن أمريكا اللاتينية وأوروبا وأخذ الآن بالانتشار في أفريقيا وآسيا.[1]

(١) المرجع السابق .

خاتمة

تناولت من خلال هذا البحث الحديث عن دور المجتمع المدني في تعزيز المشاركة العامة في صنع القرار ، ولقد تبين لنا من خلال البحث الأهمية القصوي لمشاركة المجتمع المدني في عملية صنع القرار كأحد مظاهر الديموقراطية التشاركية وهي تلك العملية التي أفرزت التجارب علي مستوي الدول أهميتها في تعزيز الشفافية والمساءلة ومفهوم الحوكمة والحكم الرشيد .

كما ظهر لنا أهمية أن تكون العلاقة بين المجتمع المدني والدولة بمثابة علاقة تكاملية وليست قائمة علي العداء والتصادم .

ولقد اتضح لنا من خلال البحث أيضا أهمية إتاحة المعلومات وتداولها في تسهيل عملية المشاركة من جانب المجتمع المدني وهو الأمر الذي حرص الدستور المصري علي التأكيد عليه دعما للشفافية ، كما اتضح لنا أهمية الآليات التي يستخدمها المجتمع المدني في المشاركة مثل التشاور والحوار والشراكة وهو ما يظهر جليا علي سبيل المثال في مسألة تنظيم الميزانية علي أساس تشاركي في البرازيل .

ومن النتائج التي توصل إليها البحث أن عملية إشراك المجتمع المدني في صنع القرار من شأنه أن يجعل التنمية المحلية مستدامة ، وفرض الشفافية والمساءلة وجعل المعلومات في متناول الجميع الأمر الذي من شأنه أن يقلل من مخاطر الفساد إلي حد كبير .

توصيات :

- يجب أن تكون العلاقة بين المجتمع المدني والدولة بمثابة علاقة تكاملية وليست قائمة علي العداء والتصادم .
- من أجل تدعيم المشاركة العامة في صنع القرار بصفة عامة يجب نشر المعلومات المتعلقة بعمليات صنع القرار العام علي أوسع نطاق من خلال الصحف المحلية ووسائل الاعلام المطبوعة الأخري وسائل التواصل الاجتماعي .
- يتعين علي الدولة من أجل تعزيز الثقافة التشاركية لكل من المواطنين والمجتمع المدني أن تدعم تنمية المجتمع المدني ودعم المبادرات والبرامج من أجل تعزيز قدرة المجتمع المدني علي المشاركة العامة .
- ضمان وجود منصات أو قنوات دائمة ومخصصة رسمية وغير رسمية للحوار بين صانعي القرار والجهات الفاعلة في المجتمع المدني .
- ادخال التربية المدنية civic education في أنظمة التعليم الرسمي والتي ستتناول علي وجه التحديد القضايا المتعلقة بالمشاركة في الشئون العامة .
- ينبغي للدول أن تتبادل وتعزز الممارسات الجيدة في إشراك الجمعيات والمجتمع الدني بشكل عام في صنع القرار العام .
- يجب علي الهيئات المستقلة مثل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تدعم بنشاط وتدعو إلي المشاركة الفعالة للمجتمع المدني .
- يجب أن تظل أنشطة المجتمع المدني بعيدة عن التسيس وألا تنحصر أهدافها في في خدمة أهداف القوي السياسية والأحزاب لأن هذا الأمر من شأنه أن يفرغ المجتمع المدني من مضمونه الحقيقي .

- يجب تفعيل استخدام المشاركة الالكترونية في صناعة القرار حيث توفر بدورها امكانيات كبيرة لتحسين الممارسة الديموقراطية ومشاركة المجتمع المدني بصورة منتظمة في عملية صنع القرار.

وفي الختام فإنني أؤكد علي أن أهمية فكرة المشاركة العامة في صنع القرار خاصة في ظل التطورات التي ألمت بالأمة العربية والقوة التي اكتسبها المجتمع المدني في هذا الخصوص والتي مكنته من المشاركة الفعالة في صنع السياسات و تحديد حاضره ومستقبله ، إلا أنه ينبغي مراعاة ضوابط المشاركة الفعالة ومراعاة ما قد ينجم عنها من آثار سلبية متمثلة في العمل من أجل تحقيق مطالب شخصية أو العمل بشكل يضر باستقرار الوطن ، وبالتالي فإن الحكومات الذكية هي التي تتعاون مع المجتمع المدني حيث يقوم بدور هام في عملية الرقابة علي أداء الحكومة ومؤسساتها ويكمل دورها في خدمة المواطنين .

قائمة المراجع

أولا : المراجع العربية :

د. أيمن السيد عبد الوهاب ، نحو مجتمع مدني جديد ، آفاق استراتيجية العدد (٣) يونيو ٢٠٢١ صادر عن مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار- مجلس الوزراء.

ا.محمد العجاتي وآخرون ، من الديموقراطية التمثيلية إلي الديموقراطية االتشاركية (نماذج وتوصيات) منتدي البدائل العربي للدراسات ٢٠١١.

د.محمد أحمد سلامة مشعل ، " دعاوي المناخ والإشكاليات المرتبطة بها أمام القاضي الإداري ، بحث منشور بمجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا ، العدد ٣٦ لسنة ٢٠٢١ الجزء ٤/٢ .

ا. محمد الطيب حمدان ، دور المجتمع المدني في المساهمة في التنمية وصنع السياسات في الدول النامية، مجلة المفكر ، المجلد ٦ – العدد ٢ .

د. إيمان حسن ، المجتمع المدني والدولة والتحول الديموقراطي إطار نظري ومفاهيمي، سلسلة كتيبات برلمانية ،معهد البحرين للتنمية السياسية ،الطبعة الثانية ٢٠١٧.

د.حسام بدراوي، " المجتمع المدني وحقوق الإنسان " مقال منشور بجريدة المصري اليوم بتاريخ ٤ مارس ٢٠٢٠ .

الوثيقة رقم HSP/GC/20/4 الصادرة عن مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية بعنوان " إشراك المجتمع المدني في تحسين أسلوب

الإدارة المحلية " ، الدورة العشرون نيروبي ، ٤-٨ ٨ أبريل ٢٠٠٥ ، البنده (أ) من جدول الأعمال المؤقت.

ثانيا : المراجع الفرنسية :

Ouvrages spéciaux :

-Y. Sintomer et M.-H. Bacqué (dir.), La démocratie participative, La Découverte, coll. Recherches, 2011.

J. Chevallier, L'Etat post-moderne, Paris, LGDJ, 2004.

Mémoires et Thèses :

Michel Delnoy ,La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement, 2007.

Thomas CARACACHE, La participation du citoyen à l'élaboration des actes réglementaires de l'administration Comparaison entre systèmes américain et français , Memoire 2015-2016.

Florian PINEL ,La participation du citoyen à la décision administrative , Thèse présentée et soutenue à Rennes, le 12 décembre 2018 Unité de recherche : Institut du droit public et de la science politique.

Articles :

Anne-Sophie Denolle et Eugénie Duval, « Urbanisme et participation », Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux [En ligne], 14 | 2016, mis en ligne le 01 octobre 2019, consulté le 25 octobre 2019.

M. FRITZ-LEGENDRE, « Les hésitations de la jurisprudence face à la notion de concertation », commentaire sous CE, 6 mai 1996, Association "Aquitaine Alternatives", RFDA, 2000, p. 154 et s.

VAN LANG (A), Le principe de participation : un succès inattendu , Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel - n°43, avril 2014.

Codes :

Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel Revisé adopté par la Conférence des OING le 30 octobre 2019.

ثالثا : المراجع باللغة الإنجليزية :

Specialized References :(Articles, Guidelines) :

Eva G. Heidbreder, "Civil society participation in EU governance", Living Reviews in European Governance,

Vol. 7, (2012), No. 2 , p. 6 , available at : http://www.livingreviews.org/lreg-2012-2 .

Participation of NGOs in the Process of Policy and Law Making, Bulgarian Center for Not-for-Profit Law 2008.