



عنوان البحث

الاطار النظري لمبدأ المشاركة العامة في اتخاذ القرارات التنظيمية

تحت إشراف

أ.د/ وليد محمد الشناوي

أستاذ القانون العام

وعميد كلية الحقوق جامعة المنصورة

إعداد الباحث

عبدالله سراج الدين محمد مجاهد

١٤٤٧هـ/٢٠٢٥م

المستخلص

حق المشاركة العامة في اتخاذ القرارات التنظيمية ورد النص عليه صراحةً في الكثير من المواثيق الدولية والدساتير الوطنية، خاصةً الحديثة منها حيث أدرجت هذا الحق في صلبها على اعتبار أنه ينتمي إلى الجيل الثالث للحقوق، وهو أحدث الأجيال ظهوراً، كالحق في السلام والتنمية المستدامة والبيئة والثقافة والحصول على المعلومات، وباعتبار أن هذا الحق الأخير أحد الحقوق التي تقتضيها المشاركة العامة الفعالة في صنع القرار والتي تعتمد بدورها على معلومات كاملة ودقيقة وحديثة. ومع ذلك، فإن الوصول للمعلومات لها أهمية خاصة استقلالاً، حيث يمكن للجمهور السعي للحصول على معلومات لأسباب مختلفة تتعلق بمدى السماح له بالمشاركة العامة فيما يؤثر فيه من قرارات، بحيث تؤدي المشاركة في النهاية إلى قرارات أفضل وتنفيذها بشكل أكثر فاعلية، كما أن للمشاركة العامة في القرارات المتعلقة بالبيئة أهمية خاصة لزيادة وعي الجمهور بالقضايا البيئية، ومنحهم الفرصة للتعبير عن مخاوفهم وتساعد السلطات العامة على أخذ هذه الأمور بعين الاعتبار. كما أن المشاركة العامة الفعالة تعزز المساءلة والشفافية في صنع القرار وتضمن زيادة الدعم العام للقرارات، وما تؤدي إليه المكاشفة والمصارحة من قبول السلطات العامة للمساءلة وتبني الجمهور المصادقية معها ومع قراراتها، حتى بين فئاتهم التي قد تتعرض للأذى نتيجة القرار النهائي. نظراً لأن معظم القرارات يجب أن تحظى بمستوى معين من الدعم من عامة الناس حتى تصبح سارية المفعول، ومن ثم فإن عدم وجود مثل هذا التأكيد قد يزيد من احتمالية فشل القرارات، كما أن الشفافية تؤدي إلى مشاركة عامة فعالة في اتخاذ القرارات التنظيمية ومن أحد أهم صورها ومقتضياتها مبدأ الوضوح أو اليقين القانوني على وجه الخصوص وذلك بأن تكون القواعد القانونية أو القرارات التنظيمية أو أي إجراء له آثار قانونية واضحاً ودقيقاً بحيث يكون الأفراد قادرين على التأكد بشكل لا لبس فيه ولا غموض بمآله من حقوق وماتفرضه عليهم تلك القواعد من التزامات.

الكلمات المفتاحية: المشاركة، القرارات التنظيمية، الحوكمة، الشفافية، القرارات البيئية، الوضوح واليقين القانوني.

مقدمة:

تعد المشاركة في الإدارة ذات فائدة كبرى في اتخاذ القرارات، وذلك لأن الجماعة عادة ما تؤدي دوراً أفضل من الفرد في حل المشكلات المعقدة. لهذا فإن استخدام المشاركة العامة من أجل حل المشكلات، واتخاذ القرارات يعد أسلوباً ملائماً بالنسبة للقرارات التنظيمية التي يتم اتخاذها تحت ظروف المخاطرة وعدم التأكد. وأن فرص التطبيق الناجح للقرارات من الممكن أن تكون غالباً متحققة إذا ما أُتيحت الفرصة للأطراف المتأثرة بهذه القرارات بأن تشارك في عملية اتخاذها. ذلك أن الآلية أو الأسلوب الذي يتم به اتخاذ القرار غالباً ما يعني الكثير للأشخاص، مقارنة بالقرار نفسه، فالقرار المبني على الإجماع، على سبيل المثال، يؤدي إلى شعور الأشخاص المشاركين بالحماس، والملكية، والالتزام نحو تنفيذ القرار. وأن استخدام أسلوب المشاركة في حل المشكلات واتخاذ القرارات يعد مكافأة في حد ذاته، حيث إنه يؤدي إلى شعور الأطراف المشاركة في القرار بالرضا عن الدور الذي تقوم به. ذلك أن المشاركة تؤدي إلى تحسين مستوى فهم أعضاء الجماعة لآلية اتخاذ القرارات والأسباب التي على أساسها تم اتخاذ هذا القرار، بل إن المشاركة في اتخاذ القرارات تؤدي إلى تحسين عملية الاتصال بين الأفراد والوحدات الإدارية.

أهمية الدراسة:

يتعلق موضوع هذا البحث بدراسة بالاطار النظري والمفاهيمي للمشاركة العامة في اتخاذ القرارات الإدارية اللائحية أو التنظيمية وذلك في مرحلة صنع هذه القرارات للحد من التوسع في مفهوم سلطة الإدارة التقديرية وامتيازاتها في مواجهة الأفراد، ومن ثم نحاول البحث عن الطرق الفعالة للمشاركة في العملية الإدارية لتقليل وتقليص السلطة المطلقة أو التقديرية وإيجاد أسلوب لدمقرطة عملية صنع القرارات اللائحية لتحقيق نوع من التوازن بين عملية صنع هذه القرارات من ناحية والمخاطبين بها من ناحية أخرى، وعدم الاكتفاء على الحلول القضائية والرقابة القضائية اللاحقة ومايقوم به القاضي الإداري من مجهودات في هذا الشأن.

حيث تلعب المشاركة المجتمعية دوراً كبيراً في ضمان المساءلة العامة فعلى مر السنين أصبح هناك نوع من عدم الرضا عن استخدام وسائل المساءلة الرسمية للدولة أو الآليات الرسمية للإدارة، ومن ثم أصبح هناك حاجة لآليات جديدة للمساءلة التي تنتج عن المشاركة المجتمعية من خلال قيامها بدور مكمل لآليات المساءلة الرسمية .

مشكلة الدراسة:

تتمحور الإشكالية الرئيسة حول تحديد ماهية المشاركة العامة في اتخاذ القرارات التنظيمية ومبرراتها، وعدم اقتصرها على المشاركة السياسية او المشاركة في الشأن العام في شكلها التقليدي على العملية الانتخابية ، و من جهة أخرى معالجة ووضع آليات لمواجهة معوقات المشاركة العامة خاصة في الدول العربية ، كما تظهر إشكالية هذه الدراسة من ندرة الأبحاث والدراسات في المكتبة العربية بصفة عامة ومصر بصفة خاصة التي إهتمت بموضوع المشاركة في اتخاذ القرارات الإدارية التنظيمية ، كذلك تعتبر من الاشكاليات الرئيسة عجز بعض هيئات ومؤسسات الحكم عن مواجهة المشكلات المعقدة والمتداخلة ومن ثم اتضحت مدى الحاجة إلى أسلوب جديد للإدارة يجمع بين المؤسسات الرسمية والمؤسسات غير الرسمية.ومن ثم نأمل أن تكون هذه الدراسة إسهاماً متواضعاً في هذا المجال.

هدف الدراسة :

محاولة البحث عن اهمية المشاركة ومبرراتها وصورها في بعض النظمه المقارنة والاستفادة منها ، ومحاولة التغلب على معوقات البحث عن حلول غير قضائية في مرحلة اتخاذ القرارات التنظيمية والتي يمكن اعتبارها أكثر نجاعة وفاعلية لو تم توظيفها بالشكل المطلوب ، خاصة أنها تتعلق بالقرارات اللائحية والتي تعتبر من أهم امتيازات السلطة العامة وللتقليل من علاقة اللاتوازن بين الإدارة والأفراد ، فحماية حقوقهم وحررياتهم لانتحقق بالضرورة وفقط بالرقابة القضائية فهذه الأخيرة يمكن أن تعتبر مكمله لمرحلة سابقة من خلال عدالة ودمقرطة للقرارات الإدارية التنظيمية من خلال آليات مشاركة فعالة للمخاطبين بها في مرحلة اتخاذها وصنعها.

منهج الدراسة:

يكن تحقيق هدف هذه الدراسة من خلال منهج وصفي تحليلي لايقف بالبحث عند ظاهر النصوص أو الآراء وإنما يحاول تحليلها وتفسيرها والدوافع وراء تبنيها وتوصيف وتحليل تجارب الآخرين في هذا المجال ، كما أنه سيكون منهجاً مقارناً للاستفادة من التجارب الأخرى وعدم إقتصاره على نطاق أو تشريع وطني واحد أو في إطار نظام قانوني واحد لما للمقارنة أهمية بالغة في الأبحاث القانونية. ومن ثم نحاول ان نلق الضوء على مفهوم المشاركة العامة واساسها القانوني ومبرراتها ومعوقات وكيفية التغلب على هذه المعوقات .

خطة الدراسة:

وتتكون الدراسة من الاقسام التالية بخلاف المقدمة والخاتمة (النتائج والتوصيات)
المبحث الأول: مفهوم مبدأ المشاركة العامة ومبرراته.

المطلب الأول: المقصود بالمشاركة العامة.

المطلب الثاني: مبررات حماية مبدأ المشاركة العامة.

المبحث الثاني: التكريس الدولي والدستوري للمشاركة العامة ومعوقاته.

المطلب الأول: التكريس الدولي والدستوري لمبدأ المشاركة العامة.

المطلب الثاني: معوقات المشاركة العامة.

المبحث الأول

مفهوم مبدأ المشاركة العامة ومبرراته

تمهيد وتقسيم:

إن الحكم الرشيد، الحكم التشاركي، الحوكمة^(١) مصطلحات برز وجودها في الخطاب الأكاديمي، بل

(١) أطلق مصطلح الحوكمة لأول مرة عام ١٩٨٩ بكتابات البنك الدولي عن كيفية تحقيق التنمية الاقتصادية ومحاربة الفساد في الدول الأفريقية "دول جنوب الصحراء"، ومفهوم الحوكمة هو تعريب لكلمة GOVERNANCE، والتي طرحت منذ نهايات القرن العشرين مع انهيار الاتحاد السوفيتي السابق وذيوع الحديث عن العولمة بمفرداتها المختلفة، وقد قدمت عدة تعريبات أساسية لهذا المصطلح منها:

الحاكمية، الحكمانية، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، الحكم الرشيد، الحكم الجيد، الحكم الموسع ...، الحوكمة. ورغم اختلاف التعريبات، لكنها دارت جميعها حول مضمون واحد هو: شراكة مؤسسية يسودها منظومة قيم أساسية، تتعلق بالمشاركة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون، والعدالة والنزاهة (مكافحة الفساد)، والكفاءة والفعالية والاستجابة.

وبالتالي لم يظهر الاعتراف العالمي التدريجي بالحاجة إلى الحوكمة الرشيدة إلا منذ التسعينيات وما بعدها. وعلى الرغم من وجود معاني مختلفة لمصطلح الحوكمة الرشيدة إلا أن المصطلح يرتبط بشكل عام بالأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعتبر ضرورية لتحقيق التنمية. وبالتالي، فإن الحوكمة الرشيدة هي العملية التي تدير بها المؤسسات العامة الشؤون العامة، وتدير الموارد العامة بطريقة تعزز سيادة القانون وإعمال حقوق الإنسان والآن، يستخدم مصطلح "الحوكمة الرشيدة" عادة من قبل منظمات التنمية الوطنية والدولية.

ويعرف البنك الدولي الحوكمة الرشيدة من حيث التقاليد والمؤسسات التي تتم ممارسة السلطة عن طريقهم في أي دولة. ويشمل ذلك: (١) العملية التي يتم من خلالها اختيار الحكومات ومراقبتها واستبدالها؛ (٢) قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ السياسات السليمة على نحو فعال؛ (٣) احترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية بينهم. وهذا التعريف هو أحد أكثر تعريفات الحوكمة الرشيدة استخداماً بشكل متكرر ويشكل أساس مؤشرات الحوكمة العالمية المستخدمة على نطاق واسع.

فترتبط الحوكمة الرشيدة ارتباطاً وثيقاً بمكافحة الفساد. ووفقاً لذلك، فإن بعض المبادئ الأساسية للحوكمة الرشيدة هي أيضاً مبادئ لمكافحة الفساد وتحدد كتابات الحوكمة الرشيدة والنظم السياسية التي هي:

١- المشاركة بما يتفق مع سيادة القانون؛

٢- الشفافية؛

٣- الاستجابة؛

٤- توافقية التوجه؛

٥- العدالة والشمولية؛

٦- الفاعلية والكفاءة؛

٧- المساءلة.

والسياسي العربي في السنوات الأخيرة، وأثارت جدلاً لا ينتهي بين من يرون أنها تشير إلى أوجه نقص خطيرة في أوضاع الحكم في الدول العربية، وبين من يرفضونها باعتبارها مجرد صدى لجدول إهتمامات مضلل تفرضه المؤسسات الاقتصادية والمالية الدولية ومن ورائها الدول الكبرى تحقيقاً لمصالحها وإلهاءً للشعوب العربية عن قضاياها الحقيقية^(١).

ولذلك فإن الحوكمة بعناصرها الرئيسية من حكم القانون والأسلوب العلمي في صنع القرار على أعلى المستويات وعدم تركيز السلطة والشفافية والمساءلة هو أحد الأسباب الهامة في تعثر التنمية في مصر حيث أصبحت الديمقراطية المثل الأعلى لأي نظام سياسي في الوقت الراهن - وفرع منها الديمقراطية الإدارية - موضوع البحث المائل، حيث يمكن القول أن الجدل الدائر حول موضوع الديمقراطية والمفاهيم الخاصة به أصبحت جزءاً رئيسياً من الكيان السياسي في العصر الحديث فالصراعات السياسية الدائرة في شتى بقاع العالم تزعم أنها تبحث عن الديمقراطية.

ولعل من أهم مظاهر الديمقراطية أن يشارك المواطن في إدارة شئون بلاده، حتى يشعر المواطن أنه جزء من نسيج الوطن وله دور في قيادة بلاده وإدارتها على نحو يتفق مع المبادئ الديمقراطية التي تتأدى بكفالة أكبر قدر من المشاركة للمواطنين^(٢).

وعندما لا تلتزم الأنظمة السياسية بهذه المبادئ، فمن الممكن أن تكون مؤسساتها غير قادرة على تقديم الخدمات العامة وتلبية احتياجات الناس. ويستحق المبدأ الخاص بالمشاركة التأكيد عليه بشكل خاص حيث إنه يضمن أخذ آراء الأقليات في الاعتبار والاستماع إلى آراء أكثر الفئات ضعفاً في المجتمع في عملية صنع القرار.
<https://www.unodc.org/e4j/ar/anti-corruption/module-2/key-issues/what-is-good-governance.html> available on June 13, 2024 .

ولتعريف الحوكمة وارتباطها بمفهوم المشاركة وان ما يميزها عن الحكم هو عنصر المشاركة:
انظر أ.د. عاليه عبد الحميد عارف دور المشاركة المجتمعية في ظل الحوكمة في صنع القرار والمساءلة دلالات من خبرات دولية، المجلة العربية للإدارة، مج ٣٤، ع ١، يونيو ٢٠١٤، الناشر : المنظمة العربية للتنمية الإدارية ص ٢١٥.
<https://search.mandumah.com/Record/794611>
(١) د. مرفت جمال الدين على شمروخ، الحوكمة ومنظمات المجتمع المدني، المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الأولى، يناير ٢٠١٥ م، ص ١٥.

(٢) المستشار الدكتور/ إبراهيم منتصر عبدالسلام، الضمانات الدولية والدستورية لحماية حق المواطن في المشاركة في إدارة شئون بلاده، دار النهضة العربية، ٢٠١٩، ص ١٥؛ وانظر أيضاً: م. د. محمد عبدالله عمر الفلاح، المشاركة الشعبية في أعمال السلطة التنفيذية: دراسة مقارنة في ضوء التشريع الليبي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ١٩٩٨ م، ص ٤٩.

وتعد مشاركة الأفراد للحكام في إدارة شئون البلاد بمثابة المقياس الحقيقي للديمقراطية فهي المعبر عن إرادة المواطنين، ومدى شعورهم بممارسة حقوقهم السياسية ودليل على مدى الحرية التي يتمتع بها الأفراد في المجتمع وقدرتهم على مشاركة السلطة الحاكمة في اتخاذ القرار.

ولعل الاعتراف للمواطنين بالحق في المشاركة من أهم مكتسبات التحول الديمقراطي في أنظمة الحكم الديمقراطية، ومشاركة المواطن في إدارة شئون بلاده تتمثل في عدة صور أهمها إدارة شئون البلاد بنفسه وذلك عن طريق الترشح لمنصب صنع القرار في الدولة مثل رئاسة الدولة أو المجالس النيابية أو المحلية أو تقلد الوظائف العامة على قدر المساواة، أو عن طريق إختيار نواب عنه ليقوموا بذلك الدور وذلك يتمثل في حقه في الانتخاب والمشاركة بإبداء الرأي أو مشاركة المواطن في اتخاذ القرارات التنظيمية ومشاركة الأطراف ذات الصلة في صنع القرار الإداري لتفعيل أهمية التفاعل والشاركة بين متخذ القرار من ناحية والمجتمع المدني والقطاع الخاص من المخاطبين به من ناحية أخرى الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى تلبية احتياجات المخاطبين بالقرار وتحقيق رضاهم وتدعيم حالة الاستقرار السياسي والاجتماعي والإداري وتحقيق من ثم التوازن بين المجتمع والأفراد.

ولقد أصبحت مشاركة المواطنين مسألة هامة ليست فقط على الصعيد الداخلي لكل دولة فحسب وإنما على الصعيد الدولي أيضا، فقد أصبحت المشاركة حقا أساسيا من حقوق الإنسان، وضمنته العديد من الإتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان العالمية منها والإقليمية، فضلا عن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الأمر الذي يلزم الدول الموقعه على تلك الإتفاقيات بإدراج هذا الحق في دساتيرها الوطنية والعمل بما يتفق وهذا الحق لضمان مشاركة الأفراد في إدارة شئون البلاد، لهذا نتطرق في هذا البحث إلى مفهوم مبدأ المشاركة العامة ومبرراته والتكريس الدستوري له ومعوقاته.

ونتناول هذا المبحث من خلال مطلبين نبيين في **(المطلب الأول)** المقصود بالمشاركة العامة وفي **(المطلب الثاني)** مبررات حماية مبدأ المشاركة العامة.

المطلب الأول

المقصود بمبدأ المشاركة العامة

حيث نحدد في هذا المطلب المقصود بماهية المشاركة العامة من خلال بيان المفهوم اللغوي للمشاركة ومفهوم المشاركة في الفقه أو الاصطلاح وبعض صور المشاركة في الواقع العملي.

أولاً: المفهوم اللغوي.

كلمة المشاركة في اللغة (إسم) مصدر شَارَكَ: تعنى المُشَارَكَة في العمل والمساهمة فيه كما أنها مشتقة من مادة أَشْرَكَ ومعنى (أَشْرَكَهُ) في أمره: أدخله فيه و(شاركه) كان شريكه^(١).

ثانياً: المفهوم الاصطلاحي أو الفقهي.

على الرغم من زيوع مصطلح المشاركة وكثرة استخدام الفقهاء له خاصة في الموضوعات التي تتعلق بدراسة النظم السياسية وحقوق الإنسان السياسية إلا أن الأغلب يستغرق في تحديد صور ووسائل المشاركة وخصائصها مما يجعل هذا أقرب إلى تحليل فكرة المشاركة عن تحديد ماهيتها، كذلك حتى بالنسبة لتناول المشاركة بالتعريف فإن ذلك يتوقف على الإتجاه السياسي الذي يمثله التعريف أو المجال المقصود بإستخدام المشاركة بداخله^(٢)، حيث ذهب البعض لتعريف المشاركة بأنها تلك النشاطات للمواطنين التي يحددها القانون ويعترف بشرعيتها كالتصويت والتظاهرات السلمية وأعمال جماعات النشاط السياسي المختلفة^(٣).

وهناك من يرى أن مفهوم المشاركة يقتصر على اختيار القادة السياسيين والتأثير في السياسات العامة^(٤).

(١) المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، طبعة ١٩٩٩-٢٠٠٠م، ص ٣٤١.
(٢) د. عاليه عبد الحميد عارف دور المشاركة المجتمعية في ظل الحوكمة في صنع القرار والمساءلة دلالات من خبرات دولية، سابق الإشارة إليه، ص ٢٣٤، ٢٣٥.

(٣) Myron weiner, political participation:crises of the political process, research, chapter 5, by, A Group of authors: Princeton university press, u.s.a, 1971, p. 162.

(٤) carole pateman, participation and democratic theory, cambridge university press, UK, 1974, pp. 14-21.

ويحاول البعض تحديد مفهوم المشاركة بأنها القدرة على خلق الفرص في الظروف المناسبة لأفراد الشعب للتأثير في القرارات المتعلقة بهم، وهو التأثير الذي يختلف في حجمه ومداه من المستويات الدنيا إلى المراتب العليا.

ويستطرد هذا الرأي قائلًا أن المشاركة تعبر عن تلك الحالة التي يكون للمرؤوسين فيها القدرة على المراقبة، ويكون لديهم مدى كبير لحرية الاختيار في حدود مسؤوليتهم الخاصة، فيستخدم هذا المصطلح كذلك للتعبير عن تأثير المرؤوسين على الشئون التي تدخل في مسؤوليات السلطة العليا^(٥). إلا أن هذا التعريف الأخير يظل قاصراً عن تعريف باقى صور المشاركة التي لانتضمن علاقة تبعية بين مرؤوسين ورئيس كالمشاركة من خلال التعبير عن الرأي والفكر بأى طريقة من طرق التعبير والتي أضحت وبشكل كبير تؤثر في إدارة الشئون العامة في كل مكان.

ويعمل معظم المفكرين ورجال السياسة في مختلف الميادين، على زيادة الفرص أمام جميع المواطنين للمشاركة بأنفسهم مباشرة في الشئون العامة لبلادهم، لاسيما في صنع القرارات التي من شأنها التأثير المباشر على حياتهم، الأمر الذي يقتضى بالضرورة أن تكون المشاركة ذات مفهوم واسع ومرن، يفسح المجال أمام الأفراد لممارستهم لهذا الحق، بإستعمال أساليب متنوعة ووسائل مختلفة لتحقيق أهدافهم المشروعة وبما لايهدد النظام العام في البلاد^(٦).

ويذهب البعض إلى تقديم المشاركة كعملية شاملة تهدف إلى تعميق الديمقراطية من خلال آليات المشاركة الرسمية ويدعو إلى أن المشاركة العامة الأصلية ينبغي أن تنطوي على المشاركة في صنع القرار والتنفيذ والرصد والتقييم، وكذلك في تقاسم فوائد مخرجات الحكم والتنمية و النتائج.

لذا تعرف المشاركة وفق هذه الوجهه من النظر بأنها "شكل من أشكال مشاركة المواطنين وتدخلهم في إعداد وصنع القرار الإداري"^(٧).

(٥) Mc Gregor, the human side of enterprise, McGrew Hill, new york, 1960, p.p. 124-126.

(٦) مستشار/ إبراهيم منتصر عبدالسلام، مرجع سابق الإشارة إليه، ص ١٠.

(٧) Agathe VAN LANG, Droit et Changement Social, UMR-CNRS 6297. Available at <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-principe-de-participation-un-succes-inattendu> visite date 5/9/2019.

وبناءً على ذلك يعرف البعض المشاركة في ضوء تعريف مايسي بالديمقراطية التشاركية حيث يعرف الأخيرة بأنها " نظام يمكن من مشاركة المواطنين والمواطنات في صنع القرارات السياسية ذات الأولوية بالنسبة إليهم عن طريق التفاعل المباشر والمستمر مع السلطات القائمة بشأن المشكلات والقضايا المطروحة، وتبنت مفهوماً جوهرياً يأخذ بعين الاعتبار دور المواطنين في المشاركة في صنع القرار السياسي وتبدير الشأن العام كما أنها تتسم بالتفاعل بين المواطنين والحكومات أو المستشارين المحليين بشكل دائم مستمر وأنها مكتملة للديمقراطية التمثيلية". أو أنها كذلك "عملية استشارة المواطنين واتخاذ القرارات والإسهام في مراقبة السياسات العمومية ، ألا وهي عملية إشراك المواطنين في السياسات العمومية من حيث الاستشارة والمراقبة واتخاذ القرار"^(٨).

كما يذهب البعض^(٩) أن المشاركة العامة تستعصى على التعريف وأنه لا يوجد تعريف واحد مقبول عالمياً. "ففيما يتعلق بالتنمية.. تشمل المشاركة مشاركة الناس في عمليات صنع القرار، وفي تنفيذ البرامج، ومشاركتهم في فوائد برامج التنمية ومشاركتهم في الجهود المبذولة لتقييم مثل هذه البرامج" كما يذهب البعض^(١٠) إلى صعوبة الحصول على جوهر المشاركة العامة من خلال الإشارة إلى أن هناك العديد من التعريفات كما هو موضح أعلاه، ومع ذلك تشمل المشاركة معظم العناصر التالية:

- تنطبق المشاركة العامة على القرارات الإدارية.
- المشاركة العامة ليست مجرد توفير المعلومات للجمهور فالتفاعل هو عنصر مهم.
- يجب أن يكون هناك عملية منظمة لإشراك الجمهور.

(٨) د نور الدين لعروبي، الديمقراطية التشاركية، قراءة في التجربة المغربية، العدد ٥٣ من مجلة الباحث للدراسات والأبحاث القانونية والقضائية- أبريل ٢٠٢٣م، ص ٧٠. متاح على:

<https://hazbane.asso-web.com/uploaded/o-u-o-u-u-o-o-o-u-o-o-u-o-o-o-u-o-u-o-o-o-o-u-o-o.pdf>

(9) Renée Scott, An analysis of public participation in the South African legislative sector, Thesis presented in partial fulfilment of the requirements for the degree of Master of Public Administration at Stellenbosch University, 2009, p. 22-25.

(10) Renée Scott, An analysis of public participation in the South African legislative sector, Ipid, p26

• يجب أن يكون لدى المشاركين مستوى من التأثير على القرار الذي يتم اتخاذه".

كما ذهب البعض أن المشاركة العامة هي العملية التي يتم من خلالها دمج اهتمامات واحتياجات وآراء الجمهور في عملية صنع القرارات الحكومية حيث يذهب هذا الرأي أن المشاركة اتصال وتفاعل ثنائي الاتجاه بين المشاركين من ناحية ومتخذ القرار من ناحية أخرى لتحقيق الهدف العام المتمثل في اتخاذ قرارات أفضل يدعمها الجمهور، ووفق هذا الرأي فإن أى تعريف للمشاركة يشمل هذه العناصر على الأقل:

• المشاركة العامة تنطبق على القرارات الإدارية- أي تلك التي تصنعها عادة الحكومة (وأحياناً المنظمات الخاصة)، وليس المسؤولين المنتخبين أو القضاة.

• المشاركة ليست مجرد تقديم المعلومات للجمهور.

• يجب أن يكون هناك تفاعل بين الجهة التي تتخذ القرار والأشخاص الذين يريدون المشاركة.

• يجب وجود عملية وآلية منظمة لإشراك الجمهور وليس مجرد شيئاً يحدث بشكل عرضي أو مصادفة.

• لدى المشاركين مستوى معين من التأثير أو التأثير على القرار الجاري اتخاذه.

ووفق هذا الرأي⁽¹¹⁾ فإنه أياً كان تعريف المشاركة يجب أن يكون متضمناً أن للجمهور رأي في القرارات المتعلقة بالأفعال التي تؤثر على حياتهم حيث تتضمن المشاركة العناصر الآتية:

• تتضمن المشاركة العامة الوعد بأن مساهمة الجمهور ستؤثر على القرار.

• عملية المشاركة العامة تنقل المصالح وتفي باحتياجات جميع المشاركين.

• عملية المشاركة العامة تبحث عن مشاركة الأشخاص الذين يُحتمل أن يتأثروا بالقرار المتخذ ويسهل لهم ذلك.

• تتضمن عملية المشاركة العامة المشاركين و تحديد كيفية وطريقة مشاركتهم.

(11) Renée Scott, An analysis of public participation in the South African legislative sector, Ipids, p27.

• توفر عملية المشاركة العامة للمشاركين المعلومات التي يحتاجون إليها للمشاركة بطريقة تضمن لهم التأثير الإيجابي ومشاركة عامة فعالة^(١).

• عملية المشاركة العامة تُبلغ المشاركين كيف أثرت مدخلاتهم على القرار.

وعلى عكس بعض الآراء يستثنى هذا الرأي من تعريف المشاركة بعض أنواع المشاركة التي تعتبر مكونات مشروعة للمجتمع الديمقراطي مثل العملية الانتخابية والدعاوى القضائية والإضرابات والاحتجاجات الخارجة عن القانون، هذه الأشكال من المشاركة مهمة لنشاط المواطن، لكنها ليست من نوع المشاركة المقصوده في هذا النطاق^(٢).

ونحن نرى ونؤيد التعريف الذي يرى أن المشاركة العامة هي العملية التي يتم من خلالها دمج اهتمامات الجمهور واحتياجاته وقيمه في عملية صنع القرارات الحكومية فهو اتصال وتفاعل في اتجاهين وذلك بهدف إتخاذ قرارات حكومية أفضل مدعومة في ذات الوقت من الجمهور حيث يستوعب هذا التعريف أنواع المشاركة أيّاً كان القرار المراد اتخاذه.

ثالثاً: مظاهر المشاركة العامة في الواقع العملي.

من زاوية أخرى يمكن إلقاء نظرة عامة على صور ومظاهر المشاركة وذلك على حسب الزاوية التي ينظر إليها منها ومن ثم التوصل إلى أهميتها و تعريفها بما يتناسب وأغراض البحث المائل:

(١) المشاركة العامة كحق سياسي:

وفق هذه الزاوية تعرف المشاركة العامة على أنها مجموعة من الخيارات المتاحة أمام المجتمع المدني التي تضمن له مشاركة ودمج الجمهور في صنع القرار الإداري أو الخيار السياسي^(٣). وفي هذا هذا النطاق تأخذ المشاركة العامة أشكالاً كثيرة فنتضمن في مفهومها الواسع التعليم والمعلومات،

(١) وهنا يرتبط حق المشاركة مع حق تسهيل الوصول للمعلومات والوثائق الإدارية بإعتباره حقاً لازماً له.

(٢) James L. creighton, The public participation handbook, making Better Decisions through citizen involvement, published by jossey-bass, p. 8.

(٣) Eric Dannenmaier, Democracy in Development: Toward a Legal Framework for the Americas, 11 TUL.ENVTL.L.J.1, 21 (1997)

المراجعة وردود الأفعال والتفاعل والحوار^(١)، كما يمكن أن تأخذ شكل الضغط والدعوة للاحتجاج وجلسات الإستماع العامة وإلتماس التعليقات العامة، ومشاركة الأحزاب السياسية، والتصويت.

كما أن المشاركة تظهر كذلك في أنشطة جمع المعلومات، ومشاركة أصحاب المصلحة في القرارات المتعلقة بشئونهم، والخدمة في المجالس الإستشارية والحملات السياسية ووسائل الإتصال مع المسؤولين المنتخبين كما أن البعض - وعلى خلاف الرأي المشار إليه سلفاً - أدرج الدعاوى القضائية كمثال ونموذج للمشاركة العامة^(٢)،^(٣).

(١) Paul Wilkinson, Public Participation in Environmental Management: A Case Study, 16 Nat Resources J. 117, 119 (1976): See also generally Stuart Langton, What is Citizens Participation? in CITIZEN PARTICIPATION IN AMERICA (1978).

(٢) SJD Dissertation on Public Participation in South and North Korean Environmental Laws, Byungchun SoPace University School of Law, p. 30, 31.
<https://digitalcommons.pace.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1004&context=lawdissertations>

(٣) تظهر المشاركة في بعض الدعاوى القضائية التي تقام طعناً على القرارات الإدارية التي يظهر فيها للمدعي ولو مصلحة محتملة تتأثر بالقرار المطعون عليه فتقبل دعواه إستناداً لمبدأ المواطنه وأحقته في المشاركة والرقابة على القرارات الإدارية التي تؤثر على مصلحه له ولو محتمله بل إن مجلس الدولة في مصر توسع في هذا الشأن في شرط المصلحة، حيث سطرت أحكامه في هذا الإطار العديد من المبادئ القضائية ولم يعد مقتصرًا فقط على القرارات الإدارية بل تعداها للطعن على العقود الإدارية ولو لم يكن الطاعن طرفاً فيها ولا شك في مجال هذا البحث فإن قبول طعن الخارج عن العلاقة العقدية يعد قبولاً بل وتأكيداً على مبدأ المشاركة ليكون المواطن على بينة مما تجربه الجهة الإدارية من عقود بشأن تسيير المرافق العامة وما يتصل بها من التصرف في المال العام وكلها أمور يجب على الجهة الإدارية أن تبصر المواطن بوجه النفع فيها لأن تجريها بعيداً عن الجمهور إضراراً بالمال العام وإهداراً له، ففي حكم رائع أشارت المحكمة الإدارية العليا رداً على الدفع بانتفاء مصلحة الخارج عن العلاقة العقدية أنه: "ولما كان ذلك، وكانت الدعوى الصادر فيها الحكم المطعون فيه تنصب على طلب الحكم ببطالان عقد بيع هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة إلى شركة (أ...) قطعة أرض مساحتها ثمانية آلاف فدان لإقامة مشروع (م...)، بناء على ما ساقه المدعيان من أسانيد حاصلها أن هذا البيع تم بمقابل بخس، وجاء ثمرة إجراءات غير صحيحة، فمن ثم فلا محيص من القول - بالنظر إلى حجم الأرض محل التصرف المطلوب الحكم ببطالانه وما له من انعكاس على حقوق المدعين وغيرها في تراب هذا الوطن - بأن لكل مواطن مصري صفة ومصلحة في النعي على مثل هذا التصرف وولوج سبيل الدعوى القضائية دفاعاً عن حقه في هذا المال، من دون أن تختلط دعواه في هذه الحالة بدعوى الحسبة.

وبناء عليه يكون للمدعين مصلحة حقيقية - وليس نظرية - في دعواهما التي طلبا فيها الحكم ببطالان عقد

وفق هذا المنظور كذلك فإن المشاركة العامة كحق سياسي هو حق من حقوق الإنسان الأساسية يؤيد هذا النظر النص على هذا الحق في المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان حيث أعلن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ في المادة ٢١ على أنه "لكل شخص الحق في المشاركة في حكومة بلده بشكل مباشر أو من خلال ممثلين يقوم بإختيارهم بحرية، كذلك مانص عليه العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ في المادة ٢٥ منه على أن لكل مواطن الحق والفرصة... دون قيود غير مقبولة... (أ) المشاركة في إدارة الشؤون العامة بشكل مباشر أو من خلال ممثلين يتم إختيارهم بحرية^(١).

البيع المشار إليه بسند من أن إبرامه قد تم بخروج بواح على القانون، أهدرت فيه قواعد المساواة وتكافؤ الفرص التي بمراعاتها يتمكنان وغيرهما من التنافس في الفوز بقطع من أرض الدولة. ولا ينال من ذلك القول بأن هذا من شأنه السماح بدعوى الشهرة والابتزاز، ذلك أن قبول الدعوى إنما هو بملك يد القضاء الإداري الذي يستطيع أن يميز الخبيث من الطيب والغث من الثمين من الدعوى التي تطرح في ساحته، على وفق ما يمليه صحيح حكم القانون ويظهره واقع الحال في الدعوى. كما وأنه لا حجة في القول بأن الحكم المطعون فيه توسع في شرط المصلحة قياساً على دعوى الإلغاء رغم ما بينها وبين الدعوى الصادر فيها الحكم المطعون فيه من خلاف، ذلك أن الصحيح أن الحكم لم يرغب عنه أنه بصدد دعوى من دعوى القضاء الكامل وليس دعوى إلغاء، إلا أنه حدد مفهوم المصلحة بما يتفق وواقع الحال في الدعوى وعلى ضوء ما تقتضيه طبيعة المنازعات الإدارية والنصوص ذات الصلة بالدعوى... (حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٠٩٥٢ لسنة ٥٦ قضائية بتاريخ ١٤/٩/٢٠١٠).

ولعل كان هذا الحكم الصادر في عام ٢٠١٠ ببطلان عقد مدينتي وغيره من أسباب صدور بعد ذلك القرار بقانون ٣٢ لسنة ٢٠١٤ الصادر بتاريخ ٢٢/٤/٢٠١٤ بشأن تنظيم بعض إجراءات الطعن على عقود الدولة، حيث نصت المادة الأولى من على "مع عدم الإخلال بحق التقاضي لأصحاب الحقوق الشخصية أو العينية على الأموال محل التعاقد، يكون الطعن ببطلان العقود التي يكون أحد أطرافها الدولة أو أحد أجهزتها من وزارات، ومصالح، وأجهزة لها موازنات خاصة، ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات والمؤسسات العامة، والشركات التي تمتلكها الدولة أو تساهم فيها، أو الطعن بإلغاء القرارات أو الإجراءات التي أبرمت هذه العقود استناداً لها، وكذلك قرارات تخصيص العقارات من أطراف التعاقد دون غيرهم،.....

وقررت المادة الثانية بأن "مع عدم الإخلال بالأحكام القضائية الباتة، تقضي المحكمة من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعوى أو الطعون المتعلقة بالمنازعات المنصوص عليها في المادة الأولى من هذا القانون والمقامة أمامها بغير الطريق الذي حددته هذه المادة بما في ذلك الدعوى والطعون المقامة قبل تاريخ العمل بهذا القانون."

(١) قريب من هذا المعنى: د/شريف يوسف خاطر، حرية تداول المعلومات بين المنع والإباحة، دراسة مقارنة، بدون دار نشر ص ٦.

كما تعمل المشاركة العامة كحق سياسي كذلك في المجتمعات الديمقراطية بعدة طرق. وفقاً لاستطلاع أجرته اللجنة الاستشارية للعلاقات الحكومية الدولية عام ١٩٨٠ حول أهداف المشاركة العامة الأمريكية، والوظائف الرئيسية للمشاركة العامة بأنها تشمل ما يلي: (١) إعطاء المعلومات للمواطنين؛ (٢) الحصول على معلومات من المواطنين وعندهم؛ (٣) تحسين القرارات والبرامج العامة؛ (٤) تعزيز قبول القرارات العامة وبناء توافق في الآراء؛ (٥) تغيير أنماط السلطة السياسية ومخصصات السلطة؛ (٦) تأخير أو تجنب اتخاذ القرارات العامة الصعبة؛ و (٧) حماية حقوق ومصالح الأفراد والأقلية^(١)، وهي تعمل على تحسين عملية صنع القرار من خلال تعريض صانعي القرار لمزيج صحي من وجهات النظر^(٢). ويستند الحق في المشاركة إلى الفكرة الديمقراطية المتمثلة في السيادة الشعبية والمساواة السياسية. لأن الحكومة مستمدة من الشعب، فيحق لجميع المواطنين التأثير على القرارات الحكومية؛ وعلى الحكومة أن ترد عليها. و على الرغم من أن وجهة نظر واحدة يجب أن تسود في النهاية على جميع الجوانب الأخرى، فإن العملية الديمقراطية وماتشمله من مشاركة تعزز الشمولية وقد تؤدي إلى إعادة توزيع للسلطة إذا خضع أولئك الذين يسيطرون على السلطة لرغبات الجمهور، في نهاية المطاف، تعزز المشاركة العامة الديمقراطية من خلال حماية الحقوق والمصالح الفردية ومصالح الأقلية.

٢ المشاركة العامة كنظام ديمقراطي تشاركي مباشر:

المجتمع الديمقراطي هو نظام يحترم القيم التعددية ويتخذ القرارات من خلال عملية ديمقراطية. إن الطريقة المثلى لاتخاذ القرارات في مجتمع ديمقراطي هي أن يتخذ جميع أفراد المجتمع القرارات بشكل مباشر وليس بشكل غير مباشر.

يأتي تعريف الديمقراطية من الترجمة الحرفية للكلمة اليونانية *demokratia*: "الشعب (demos) يملك السلطة السياسية (kratos) في الدولة". لذلك، يجب أن يستلزم التعريف بالتأكيد مشاركة

(1) Neil A.F. Popovic, The Right to Participate in Decisions that Affect the Environment, 10PACE ENVTL L.REV. 683, 685 (1993) (citing Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Citizen Participation in the American Federal System 30, 61-97 (1979).

(2) Mark Sagoff, Can Environmentalists Be Liberals? Jurisprudential Foundations of Environmentalism, 16 ENVTL.L.775, 776 (1986).

المواطنين المباشرة في شئون مجتمعهم^(١)، إلا أنه في المجتمعات الحديثة وبسبب عدد السكان الضخم من الصعب تبني نظام التمثيل المباشر لجميع المواطنين فبسبب أنه لا يمكن للمواطنين في المجتمعات الكبيرة (وليتوقع منهم) أن يتقدموا ويشاركوا مباشرة في شئون السياسية والإدارية. لذلك، تم استبدال الديمقراطية المباشرة بالديمقراطية غير المباشرة، وهي نظام تمثيلي من خلال الانتخابات.

ففي معظم الدول الديمقراطية يوجد حكومة وبرلمان من خلاله يحكم المواطنون بشكل غير مباشر عن طريق الإدلاء بأصواتهم للممثلين ثم التواصل مع هؤلاء الممثلين. ولهذا السبب، فإن التصويت هو أكثر أعمال المشاركة السياسية شيوعاً وأهمية في الديمقراطية غير المباشرة.

ومع ذلك، يذهب البعض أن الديمقراطية ليست مجرد تمرين أو روتين سنوي في اختيار الممثلين ولكنها تشمل المشاركة الفعلية المستمرة للسكان في عملية صنع القرار الحكومي. علاوة على ذلك، تزداد ضرورات المشاركة العامة الفعالة بسبب محدودية النظام الديمقراطي أو التمثيلي غير المباشر.

فأساس النظام التمثيلي أنه سلطة وإذن قائم على حقيقة أن الممثل أو الشخص المنتخب يجب أن يتصرف نيابة عن الآخرين؛ وبالتالي، يجب أن يعمل الممثلون في نطاق تفويض الناس ومن أجل مصلحتهم. وللأسف، من السهل أن نجد أن النظام التمثيلي لا يحقق هذا الغرض في العالم الواقعي، وخاصة في البلدان غير المتطورة سياسياً والتي تقتصر إلى المساءلة في نظمها التمثيلية ونقص الشفافية في الحكومة. فعندما يفقد الناس ثقتهم في الحكومة بسبب المصلحة الذاتية للسياسيين أو تمثيلهم في المقام الأول لمؤيديهم السياسيين، في هذه الحالة تتطلب الديمقراطية بعض التدخل من جانب الجمهور. لذلك، عندما لا يمثل الممثلون الجمهور بشكل كاف، تتسع الفجوة بين الممثلين والشعب ويصبح هناك انعدام ثقة شعبي بالسياسة واسع النطاق.

على سبيل المثال، عندما لا يتم تمثيل المصالح البيئية العامة بشكل جيد مقارنة بالمصالح الخاصة أو التجارية، كما في حالة شركة نفط وطنية تتجاهل المصالح البيئية^(٢)، يصبح من الضروري أن

(1) Carol E. Pateman, Participation And Democratic Theory op.cit. ; A.H. M.Jones, Athenian Democracy(1957); Josiah Ober, Mass And Elite In Democratic Athens: Rhetoric, Ideology, And The Power of the People (1989).

(٢) على سبيل المثال مجالى البيئة ونزع الملكية هما المجالان الرئيسيان للتحقيق العام فى فرنسا:

يتصرف الجمهور بشكل مباشر لموازنة النظام التمثيلي. لهذه الأسباب، فإن العناصر التشاركية للديمقراطية المباشرة، والتي تشمل مبادرات المواطن، والاستفتاءات، واستدعاء المواطن في التشريعات ومشاركة المواطن في عملية اتخاذ القرارات الإدارية (مثل جلسات الاستماع العامة)، أعيد تقديمه مؤخراً للتعويض عن نقاط الضعف في الديمقراطية غير المباشرة. وبالتالي، تساعد المشاركة العامة على تعويض نقاط الضعف في الديمقراطية غير المباشرة من خلال توفير العنصر التشاركي النموذجي للديمقراطية المباشرة كما في الحالات المذكورة آنفاً. فتوفر هذه الحالات من الأنظمة التشاركية المباشرة المشاركة العامة في شؤون الدولة خارج نظام التصويت. إن الديمقراطية التشاركية المباشرة مهمة ليس فقط لأنها تساعد على معالجة ضعف الديمقراطية غير المباشرة ولكن أيضاً لأن من حقنا الطبيعي كبشر أن نخرط في حكمنا الذاتي^(١).

على سبيل المثال في القانون الفرنسي يتم إجراء ما يسمى بالتحقيق العام أو الاستفسار العام و المناقشة العامة **Le débat public** ، حيث تم إنشاء ما يسمى (باللجنة الوطنية للنقاش العام) والتي تم تأسيسها بموجب قانون بارنييه (٢) التي كان هدفها ضمان التشاور مع الجمهور بشأن الأهداف والسمات الرئيسية "للمشاريع الإنمائية أودات المصلحة الوطنية".

ويذهب البعض ان المناقشة العامة جاءت لتجنب سلبيات او الانتقادات التي وجهت الى اجراء التحقيق العام كأحد اليات المشاركة في القانون الفرنسي ، فالاستفسار العام هو الآلية التشاركية الأولى والاهم في فرنسا، ليس بسبب أهميته الجوهرية فقط ولكن لأنها أداة المشاركة العامة الأكثر شيوعاً في

(¹) Nelson M. Rosenbaum, Citizen Participation and Democratic Theory, in Citizen Participation In America: Essays on The State of The Art (Stuart Langton ed., 1978).

(²) Loi « Barnier » du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement

القانون رقم ٩٥-١٠١ المؤرخ ٢ فبراير ١٩٩٥ المتعلق بتعزيز حماية البيئة، المعروف بقانون بارنييه (ميشال بارنييه، وزير البيئة في حكومة بالدور)، هو قانون فرنسي يعزز حماية البيئة. فهو يحدد المبادئ العامة للقانون البيئي وسلسلة من المتطلبات الجديدة.

يتعلق الباب الأول بموضوع هذا البحث، حيث يتعلق بالأحكام المتعلقة بمشاركة الجمهور والجمعيات في الشؤون البيئية، والتي تنشأ بموجبها الهيئة الوطنية للنقاش العام. الفصل الأول (المواد ٢ إلى ٤) بشأن استشارة الجمهور والجمعيات عند اتخاذ قرارات التخطيط الفصل الثاني (المواد ٥ إلى ٨) بشأن موافقة جمعيات حماية البيئة والعمل المدني الفصل الثالث (المادتان ٩ و ١٠) بشأن مجلس الإدارة ولجنة البيئة الإقليمية.

الاستخدام.

ويعرف الاستفسار الإداري أو التحقيق الإداري **l'enquête administrative** بأنه ذلك "الإجراء المتخذ قبل عمليات إدارية معينة ويهدف إلى تحصيل مواقف الأطراف المعنية والمعلومات اللازمة لتنفيذ هذه العمليات " والتحقق العام **l'enquête publique** هو الإجراء "الذي يهدف إلى إعلام الجمهور وجمع رأيهم حول مشروع محدد"⁽¹⁾.

ويشكل التحقيق العام جزءاً لا يتجزأ من التطبيق العملي لمبدأ المشاركة، إذ يعرفه البعض تعريفاً يرتبط بموضوع المشاركة في المسائل البيئية بأنه "إجراء يتمثل في إعلام الجمهور بوجود مشروع من شأنه أن يضر بالبيئة، وإعطائهم الفرصة لمشاركة ملاحظاتهم مع مفوض التحقيق المسؤول، في نهاية التحقيق، عن صياغة رأي حول هذا المشروع"⁽²⁾.

فهو إجراء يتمثل في إعلام الجمهور بوجود مشروع من شأنه أن يضر بالبيئة، وإعطائهم الفرصة لمشاركة ملاحظاتهم مع مفوض التحقيق المسؤول، في نهاية التحقيق، عن صياغة رأي حول هذا المشروع.

فالتحقيق العام إجراء يتعلق بمشروع محدد ومتفق عليه ، هذا المعيار أو التعريف يسمح بالتفريق أو التمييز بين إجراءات التحقيق العامة واثنين من الإجراءات التشاركية الأخرى في فرنسا وهي النقاش العام والاستشارة، في أن الأخير، على عكس التحقيق العام ، هو عبارة عن "عمل فني يأتي من السماح بمناقشة فرصة مشروع معين أو الخيارات المفتوحة من خلال تنفيذه على أرض الواقع".

وهنا تأتي إحدى نقاط النقد كما سبق القول الموجهة إلى التحقيق العام، وهي تأخر مرحلة التدخل وفق هذه الوسيلة، وبالتالي التأخير في تدخل المشاركة العامة⁽³⁾.

(1) Rapport Tuot, cité in R. Hostiou, Traité de droit des enquêtes publiques ; Le Moniteur, Coll. Référence Juridique, 2ème éd., 2014, p. 43.

(2) Charlotte Lemille , Service Connaissance Évaluation Climat Division Évaluation Environnementale, L'analyse juridique des rapports d'enquêtes publiques, Toulouse, le 19 juillet 2011, p. 5.

(3) Y. Goutal, P. Peynet et A. Peyronne, Droit des enquêtes publiques ; Lamy, Coll. Axe Droit, 2012, p.26

في الواقع، الاستفسار العام الذي يحدث فقط بعد توقف مشروع القرار، يمكن أن يعطي للمشاركة الانطباع بأنه الطريقة المعتمدة بالفعل للتدخل فقط من أجل التحقق من صحة مشروع أو عدمه أو بالطريقة التي تم التصديق عليها، علاوة على ذلك، ما يبدو لبعض المؤلفين بأن هذه الوسيلة لن تؤدي إلى الامتثال كليا للالتزامات الدولية التي تعهدت بها فرنسا، ولا سيما فيما يتعلق باتفاقية آرهوس^(١) التي تتطلب مشاركة عامة فعالة في جميع مراحل عملية اتخاذ القرار^(٢)، إلا أنه على الرغم من ذلك اعتبرت لجنة الامتثال المشكله لتنفيذ اتفاقية آرهوس في قرار لها أن أحكام التحقيق العام يجعل من الممكن تلبية المتطلبات التشاركية المنصوص عليها في الاتفاقية^(٣)،^(٤).

أما بشأن المناقشة العامة Le débat public كمثال على المشاركة في فرنسا:

ففي محاولة للرد على استياء المواطنين المستمر من التحقيق العام، وذلك على الرغم من التجديد الذي أجراه قانون بوشاردو الصادر في ١٢ يوليو ١٩٨٣^(٥)، والتي تم تأسيسها بموجب قانون بارنييه (اللجنة الوطنية للنقاش العام) التي كان هدفها ضمان التشاور مع الجمهور بشأن الأهداف والسمات الرئيسية "للمشاريع الإنمائية أو ذات المصلحة الوطنية"، حيث انشأ اجراء المناقشة العامة قبل الشروع

(1) K. Foucher, « La consécration du droit de participer par la Charte de l'environnement – Quelle portée juridique ? » ; AJDA 2006, Dalloz, p. 2317

(2) Y. Jégouzo, « La réforme des enquêtes publiques et la mise en œuvre du principe de participation » ; AJDA 2010, Dalloz, p.1812

(3) J. Bétaille, « Le droit français de la participation du public face à la Convention d'Aarhus » ; AJDA 2010, Dalloz, p.2083

(٤) تم توقيع اتفاقية آرهوس في عام ١٩٩٨، ودخلت حيز التنفيذ عام ٢٠٠٠. وكان على لجنة مراقبة الامتثال لأحكام هذه الاتفاقية (CERDCA)، التي أنشأتها الأطراف الموقعة على الاتفاقية لضمان الامتثال، أن يكون تطبيقها لأول مرة في حق فرنسا لاثبات ممارستها لأحكام المشاركة العامة. وفي قرار لجنة الامتثال الصادر في يوليو ٢٠٠٩، وعلى النقيض أحياناً من العقيدة الفرنسية، يوفر هذا القرار تفسيراً أولاً لتطبيق أحكام المادة ٦ من الاتفاقية في فرنسا. ومن ثم فإن تنظيم "مناقشة عامة" ليس ضرورياً للامتثال للفقرة ٤ من المادة ٦ وأن إجراءات التحقيق العام تفي بهذه المتطلبات.

(5) La participation du citoyen et l'action publique, Rapport du Centre d'Analyse Stratégique, La Documentation Française, 2008, p. 25; <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/084000344.pdf>

في المشروع وبذلك تكون المناقشة قبل المشروع قد حددت بالفعل^(١).

• ترتيبات تنظيم وعقد المناقشة العامة Modalités d'organisation et de tenue du débat public

بمجرد اتخاذ القرار بعقد مناقشة عامة، فسوف تركز بعد ذلك على أهداف المشروع وخصائصه، بالإضافة إلى مدى جدواه. وتستمر هذه الفترة أربعة أشهر، مع إمكانية تمديدتها لمدة تصل إلى شهرين^(٢)، وهو ما قد يثبت في بعض الأحيان أنه غير كاف لمشاريع التنمية الكبيرة والمعقدة للغاية. يمكن للجنة الوطنية للدفاع عن الشعب أيضاً أن تطلب استكمال الملف وإجراء تقييمات الخبراء بالإضافة في الحالات التي ترى فيها أن المعلومات المتاحة لديها غير كافية للسماح بالمناقشة وتقديم معلومات مفيدة للجمهور^(٣).

أما فيما يتعلق بأساليب المناقشة العامة ووسائل تنفيذها، فإن اللجنة الوطنية للدفاع عن الشعب (LA CNDP)^(٤) حرة في اختيارها. ومن الممكن عقد اجتماعات عامة، وإصدار نشرات إخبارية،

(1) Thomas CARACACHE, La participation du citoyen à l'élaboration des actes réglementaires de l'administration: Comparaison entre systèmes américain et français Mémoire rédigé sous la direction de M. Mathieu Carpentier, Séjour de recherche effectué à Harvard et New York University, p. 44. <https://idc.assas-universite.fr/sites/default/files/idc/fichiers/memoires/2015-2016-caracache-memoire.pdf>.

(2) Article L.121-11 Code de l'environnement

(3) عمر محمد سلامة العليوي، حق الحصول على المعلومات في ضوء القانون الأردني رقم ٤٧ لسنة ٢٠٠٧، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ٢٠١١، ص ٨٥.

(4) منذ عام ١٩٩٥، كان تاريخ المؤتمر الوطني لحماية البيئة بمثابة تعزيز مستمر للديمقراطية التشاركية في المجال البيئي، و بعد العديد من المناقشات البيئية، لا سيما حول "TGV قطار"، قامت فرنسا بإضفاء الطابع المؤسسي على مشاركة المواطنين، مستلهمة تجربة كيبيك في مكتب الاستماع العام. أنشأ قانون ٢ فبراير ١٩٩٥ بشأن حماية البيئة، المعروف باسم "قانون بارنبييه" سالف الإشارة إليه، اللجنة المسؤولة عن تنظيم المناقشات العامة حول المشاريع ذات التأثير الكبير على البيئة، والهدف هو تنظيم المشاركة العامة في أقرب وقت ممكن لمناقشة الأهداف والخصائص الرئيسية للمشاريع، في وقت لا يزال من الممكن إعادة النظر فيها وتعديلها بشكل كبير. ويعتبر القانون أن التحقيق العام القائم منذ عام ١٨١٠، يأتي متأخراً للغاية، في وقت لم يعد من الممكن إعادة التفكير بشكل أساسي في المشروع.

وإنشاء موقع على شبكة الإنترنت، وما إلى ذلك. وفي جميع الأحوال يظل الهدف هو نفسه، وهو تحقيق الوفاء بالمبادئ العامة للتنظيم الجيد للنقاش العام التي حددتها اللجنة الوطنية للدفاع عن الشعب، والتي تتمثل في الشفافية الكاملة للملفات، والمساواة في الوصول إلى المعلومات، والمساواة في المعاملة أثناء المشاركة.

بعد ذلك، يقوم من دعا للمناقشة (CNDP، CPDP)، مالك المشروع، السلطة العامة المسؤولة عن المشروع) بإعداد تقرير عن تقدم المناقشة، والذي يرسله إلى CNDP⁽¹⁾. ويتم بعد ذلك استعراض نتائج المناقشة، وبعد ذلك يكون لدى صاحب المشروع مهلة ثلاثة أشهر لتوضيح مبدأ وشروط مواصلة المشروع، مع ربط أي تعديلات بنتائج المناقشة⁽²⁾. ومن المهم أن نلاحظ أنه في الحالات التي تستمر فيها السلطة العامة في تنفيذ المشروع، مع إمكانية إدخال تعديلات عليه، فسوف يكون من الضروري في معظم الحالات إجراء تحقيق عام قبل تنفيذ المشروع⁽³⁾.

وبشكل عام، فإن اللجنة الوطنية للدفاع عن الشعب la CNDP، مسؤولة عن ضمان مشاركة

لم يتم إنشاء CNDP (اللجنة الوطنية للدفاع عن الشعب) فعلياً حتى ٤ سبتمبر ١٩٩٧. وكانت أول مناقشة عامة منظمة لمشروع "ميناء ٢٠٠٠" في لوهافر بفرنسا. تم إنشاء المؤتمر الوطني للدفاع عن الشعب ليكون "طرفاً ثالثاً ضامناً" للنقاش، باعتباره كياناً محايداً وغير متحيز. إلا أنها لم تكن مستقلة بعد، حيث كان عليها استشارة الوزراء قبل تنظيم نقاش عام.

وفي الفترة من ١٩٩٧ إلى ٢٠٠٢، نظم المؤتمر الوطني للدفاع عن الشعب ٦ مناظرات عامة. في فرنسا وأوروبا، هناك أعمال مكثفة حول الديمقراطية التشاركية والبيئية، وخلال ٢٥ عاماً، نظمت اللجنة الوطنية للدفاع عن الشعب ١٠١ مناظرة عامة، وضمنت ٢٩٦ استشارة، ونفذت ٣١ مهمة استشارية وخبرة. ويُبين تقييم المناقشات العامة أن المشاركة كان لها تأثير منهجي على المشاريع. تم التخلي عن ٣ مشاريع فقط بعد المناقشة العامة. تم تعديل ٥٨% منها في تصميمها وخصائصها الرئيسية. وتم إصلاح إجراءات الإدارة الخاصة بجميع المشاريع الأخرى بالكامل. لقد وضعت اللجنة الوطنية للدفاع عن الشعب المبادئ التي أصبحت الآن ركائز المشاركة : الاستقلال والحياد والشفافية والجدل والمساواة في المعاملة والشمول. لمزيد من التفاصيل حول عمل اللجنة الوطنية للدفاع عن الشعب:

<https://www.debatpublic.fr/en>

(1) Article L.121-11 Code de l'environnement

(2) Article L. 121-13 Code de l'environnement

(3) Thomas CARACACHE, La participation du citoyen à l'élaboration des actes réglementaires de l'administration, OP.cit, p. 53.

الجمهور طوال المناقشة العامة، وإبقائهم على اطلاع بعد ذلك. وفي الواقع، خلال المرحلة التي تلي المناقشة العامة، يقوم صاحب المشروع بإبلاغ اللجنة الوطنية للدفاع عن الشعب بأساليب المشاركة التي نفذه، ويمكن لهذه الأخيرة أن تصدر آراء أو توصيات بشأنها، وربما تعيين ضامن لتنفيذ هذه الأدوات التشاركية.

وتجدر الملاحظة أن مفهوم المناقشة العامة مقبول من قبل الأطراف الرئيسية المعنية. ويلجأ أغلبهم إلى إحالة الأمر إلى اللجنة الوطنية للدفاع عن الشعب، حتى في الحالات التي يكون فيها هذا الإحالة اختيارياً. وبالإضافة إلى الجمعيات الوطنية التي تعد شركاء إلزاميين، تشارك الجمعيات المحلية في هذه المناقشات، إلى جانب المسؤولين المنتخبين والجهات الفاعلة الاقتصادية. كما أن هناك مشاركة متزايدة من عامة الناس. وقد أدى هذا الإجراء في نهاية المطاف إلى تغيير في العقلية، وخاصة بين الصناعيين والفنيين، ونرى في النهاية أن حوالي ثلث المشاريع تم تعديلها بعد مرحلة المناقشة العامة، من تغيير بسيط إلى التخلي المؤقت عن المشروع^(١).

• المواطن كمتعاون مع الإدارة في فرنسا- (التشاور):

Le citoyen comme collaborateur de l'administration – la concertation

تم إدخال هذا النظام بموجب القانون رقم ٨٥-٧٢٩ المؤرخ ١٨ يوليو ١٩٨٥ المتعلق بتحديد وتنفيذ مبادئ التخطيط، ثم تم تدوينه في المادة L.300-2 من قانون التخطيط الحضري. على عكس إجراء المناقشة العامة، فهي إجراء قانوني إلزامي، "التي تهدف إلى ضمان مشاركة الجمهور في سياق مشاريع العمل أو التنمية الخاضعة لرخص البناء أو تصريح التخطيط [...] الواقعة في منطقة مشمولة بخطة التماسك الإقليمي، أو بخطة تخطيط حضري محلية أو وثيقة تخطيط حضري بدلاً منها أو بخريطة بلدية"^(٢).

وتجدر الإشارة أن التشاور لم يعد يقتصر على نطاق التخطيط العمراني أو الحضري، حيث كانت

(1) B. Delaunay, « Le débat public » ; AJDA 2006, Dalloz, p. 2322.

(٢) المادة L.300-2، من قانون تخطيط المدن المعدلة بواسطة المادة ١٥/ خامساً من المرسوم رقم ٢٠٢٣-١٧٥ بتاريخ ١٠ مارس ٢٠٢٣.

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042655474/

آلية التشاور مقتصرة في الأصل على مجال التخطيط الحضري، وأصبحت الآن تشمل موضوعات متعددة فيما يتعلق بنطاق تطبيقها، تنص المادة 16-121.L من قانون البيئة^(١) على إمكانية تنفيذ التشاور قبل إجراء التحقيق العام للتعويض عن أوجه القصور فيه وخاصة الانتقادات المرتبطة بتدخله المتأخر . لكن هذا الإصلاح الأخير لا يعمل إلا على إضفاء الطابع الرسمي على القدرة التي كانت تمتلكها السلطات الإدارية بالفعل، حيث تتمتع الإدارة دائماً بإمكانية اتخاذ قرار الخضوع لإجراء ما.

كما تجدر الإشارة ان هناك بعض القيود على تنظيم واساليب التشاور .

إذ إن هذا الإجراء منظم بشكل سيء للغاية. ولم يحدد المشرع، بالتالي، شروط تطبيقه، باستثناء النص على إنشاء ملف وإتاحته للجمهور حتى يتمكن من صياغة ملاحظاته- وهو الدور الذي يقع بالتالي على عاتق الهيئة التداولية للمجتمع المعني. ومن الناحية النظرية، من الممكن أن تكون هناك ترتيبات مختلفة للغاية، ولكن من الناحية العملية، غالباً ما يقتصر التزام المادة 2-300.L من قانون التخطيط الحضري على جعل السجل متاحاً للجمهور وتنظيم جلسة أو جلستين عامتين^(٢).

المشكلة هي أن المشرعين وأحكام القضاء شجعوا بطريقة ما المسؤولين المنتخبين المحليين على إقامة مشاورات على نطاق صغير للغاية فقط، فالقضاء قد أقر إمكانية إجراء مشاورات بسيطة، أي تتألف من مرحلة إعلامية بسيطة مصحوبة بمجموعة من الملاحظات من قبل الجمهور^(٣).

ولكن لا يؤخذ في الحسبان حقيقة غياب عدم قانونية الأفعال المتخذة بعد المشاورة بسبب العيوب المتعلقة بها طالما انه تم احترام إجراءات المشاورة التي حددها المجتمع بغض النظر عن نتائجها أو الأثر القانوني لها. إن آلية الحماية هذه التي تهدف إلى منع إفساد الأفعال اللاحقة للمشاورة في حالة وجود مخالفات تؤدي إلى عدد قليل جداً من فرضيات الإلغاء، ومن ثم يظل حالات الالغاء او عدم المشروعية مقتصرة على الأخطاء الأكثر جسامة (الغياب التام للمشاورة أو عدم الامتثال لإجراءاته والتي

(١) القانون رقم ٧٨٨ لسنة ٢٠١٠ المؤرخ في ١٢ يوليو ٢٠١٠ المتعلق بإنشاء التزام وطني من أجل البيئة.

(٢) Y. Goutal, P. Peynet et A. Peyronne, Droit des enquêtes publiques; Lamy, Coll. Axe Droit, 2012, p.26

(٣) Monédiaire, « La participation du public organisée par le droit : des principes prometteurs, une mise en œuvre circonspecte » ; Revue Participations, n°1, 2011 p. 147

تكون قليلة في التنفيذ العملي^(١).

أي فيما يتعلق بآثار الاستشارة بنتائج مشاورات لا تلزم المجتمع بأي شكل من الأشكال، ولا تلزمه حتى بإظهار القراءة الدقيقة للتعليقات. (وهذا ليس نادراً في الممارسة العملية- يمكن للسلطة المحلية القائمة بالاجراء بالتالي أن تتبنى قانوناً مشروعاً يتناقض تماماً مع نتائج المشاورة^(٢)).

وفي النهاية، المشاركة تعزز الديمقراطية من خلال حماية حقوق الفرد وإهتماماته. علاوة على ذلك، تُعرض المشاركة الواسعة صناعات القرار لمزيج صحي من وجهات النظر، مما يحسن عملية صنع القرار وقد يزيد من شفافية العملية الإدارية من خلال المشاركة في الحكومة وشؤون المجتمع، ويكتسب الناس فهماً أكبر للصالح العام ومتطلباته.

٣ المشاركة العامة والديمقراطية:

مفهوم الديمقراطية معقد للغاية، ومن الصعب العثور على تعريفات بسيطة تجسد جميع معانيها. ومع ذلك، ببساطة، الديمقراطية هي نظام سياسي يحكمه الناس إما بشكل مباشر أو تمثيلي^(٣). في أساس هذا النظام، هناك فهم أن الناس جميعهم متساوون وأن إرادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة (أي مبادئ السيادة الشعبية)^(٤). وبالتالي، فإن الأفكار الأساسية للديمقراطية- هي أن الناس يجب أن يكونوا أهم قيمة وأن كرامتهم يجب احترامها- أو مايعبر عنه بمبدأ السيادة الشعبية. أوضح الرئيس لنكولن أن الديمقراطية تستلزم حكومة "الشعب، الشعب، الشعب"^(٥)؛ وبالتالي، يجب على الحكومة الديمقراطية احترام إرادة الشعب وحماية حقوق الإنسان الخاصة بها وتحسينها.

نشأت الديمقراطية في القرن الخامس قبل الميلاد. في أثينا، اليونان، وتطورت في أوروبا الغربية

(١) رشا نايل الطراونة، أثر تطبيق الشفافية على مستوى المسائلة الإدارية في الوزارات الأردنية، دراسة ميدانية، رسالة

ماجستير غير منشورة، جامعة مؤتة ٢٠٠٨، الأردن، ص٤٣. مشار إليه في عمر مرزوقي، مرجع سابق، ص٢٧.

(2) Y. Goutal, P. Peynet et A. Peyronne, Droit des enquêtes publiques ; op cit, p.27

(3) BLACK'S LAW DICTIONARY (1991), Referred to, Byungchun So ,op,cit., p. 36.

(4) JOSEPH SCHUMPETER,CAPITALISM,SOCIALISM AND DEMOCRACY, (1947).

(5) Abraham Lincoln, Gettysburg Address (Nov. 19, 1863), in LINCOLN ON DEMOCRACY 308 (Mario M. Cuomo & Harold Holzer ed.,1990).

في القرن الثامن عشر مع الدساتير الحديثة إن فكرتها الأساسية- وهي ضرورة أن يكون الناس أهم قيمة وأن يتم احترام كرامتهم -و هي فكرة أساسية ومفهوم عالمي موجود في جميع الحضارات. على الرغم من أنه يبدو أنه لم يكن هناك مفهوم صريح للديمقراطية في ثقافة شرق آسيا قبل استقبال الأفكار السياسية الغربية في نهاية القرن التاسع عشر، إلا أن التحليل التاريخي يدل على وجود تقليد غني بالفلسفات والأفكار الديمقراطية في شرق آسيا، فشلت في إضفاء الطابع المؤسسي على المثل الديمقراطية الآسيوية بسبب تقليد ضعيف لسيادة القانون.

بينما طور الغرب الديمقراطية القائمة على السيادة الشعبية مع المبادئ الحديثة الأخرى للنظام القانوني الديمقراطي، مثل حكم القانون، فإن التقليد الآسيوي كان يعتمد على الالتزام الأخلاقي للحكام بخدمة الشعب. اعتمدت آسيا على صدق ونزاهة الحاكم في القيادة بدلاً من الحماية المنهجية لجوهر الديمقراطية والسيادة الشعبية. لأن التقاليد الآسيوية لم تضع أهمية كبيرة على الحماية المنتظمة لكرامة الإنسان من خلال سيادة القانون، فإن حقوق الإنسان لم يتم حمايتها بقوة في آسيا. من أجل الحصول على ديمقراطية قوية، من الضروري ليس فقط احترام المثل الديمقراطية الأساسية المتمثلة في أن الناس هم مصدر القوة وأنه ينبغي حماية كرامة الإنسان، ولكن أيضاً لإنشاء أنظمة ديمقراطية، مثل سيادة القانون والضمانات الإجرائية بموجب القانون، لحماية هذه الروح.

وبالتالي، نجد في دول آسيا أن النخبة المثقفة فقط هي التي يمكنها تولي الأدوار الإدارية و لا يمكن للأشخاص العاديين المشاركة في اتخاذ القرارات بشأن القضايا الرئيسية ويعتقدون أنه من الضروري اتباع توجيهات قادتهم، دون شكوى، لصالح المجتمع بأكمله، تؤثر هذه التقاليد على المجتمع الكوري الحديث، مما يجعل من الممكن أن يكون هناك حكم استبدادي وحتى ديكتاتوري حتى أواخر الثمانينيات.

ومع ذلك، يحق لجميع الناس المشاركة في تسير الشؤون العامة والمشاركة في عمليات صنع القرار الحكومية التي ستقرر مصيرهم؛ علاوة على ذلك، تقع على عاتق الحكومات الديمقراطية مسؤولية فتح باب الوصول إلى المشاركة لأن الحكومة مستمدة من الشعب. علاوة على ذلك، فإن المشاركة العامة الواسعة يمكن أن تجعل العدالة الاجتماعية والمساواة ممكنة وتسهم في الشفافية الحكومية. لهذه الأسباب، تعد المشاركة العامة في عمليات صنع القرار ضرورية لتطوير الديمقراطية.

رابعاً: المشاركة العامة في المسائل البيئية.

إلى جانب الجانب السياسي تعزز المشاركة العامة حماية البيئة كأداة قانونية للإدارة البيئية الدقيقة حيث تساهم في توعية الجمهور بالقضايا البيئية وتعطى الفرصة للجمهور للتعبير عن مخاوفه وتمكن من ثم السلطة العامة من مراعاة هذه المخاوف البيئية^(١).

لقد جاء الاعتراف المتزايد بأهمية مشاركة الجمهور في القرارات الحكومية المتعلقة بالمسائل البيئية مع الأهمية المتزايدة للوعي البيئي وحماية البيئة، إن تسليح الجمهور بالمعرفة البيئية، وفتح القنوات الرئيسية للوصول إلى الوكالات البيئية، والسماح للمواطنين بفرض القوانين البيئية، حيث تلعب مشاركة المواطنين القوية والمفتوحة دوراً أساسياً في ترجمة القانون إلى حماية بيئية فعالة^(٢).

على سبيل المثال مجالي البيئة ونزع الملكية هما المجالان الرئيسيان للتحقيق العام في فرنسا:

المادة ١٢٣ / ٢ من قانون البيئة المعدلة بواسطة المادة ٥٠ من القانون رقم ٣٢٢ لسنة ٢٠٢٤ المؤرخ في ٩ أبريل ٢٠٢٤^(٣) تنص على "ما يلي هو موضوع تحقيق عام يخضع لمتطلبات هذا الفصل قبل التصريح به أو الموافقة عليه أو اعتماده:

١. مشاريع الأعمال أو الهياكل أو التطويرات التي يقوم بها أشخاص من القطاع العام أو الخاص والتي تتطلب تقييماً بيئياً تطبيقاً للمادة L.122-1 باستثناء.....؛

٢. المخططات والرسوم البيانية والبرامج ووثائق التخطيط الأخرى الخاضعة للتقييم البيئي تطبيقاً للمواد L.122-4 إلى L.122-11 من هذا القانون، أو L.104-1 إلى L.104-3 من قانون تخطيط المدن، والتي يلزم تحقيق عام بشأنها تطبيقاً للتشريع الجاري به العمل. ومع ذلك، عندما يكون التغيير في

(١) د. أحمد عبد الكريم سلامة "البيئة وحقوق الإنسان في القوانين الوطنية والمواثيق الدولية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد الخامس عشر، أبريل ١٩٩٤، ص ٣٦.

(٢) Mark J. Spaulding, Transparency of Environmental Regulation and Public Participation, 35 SANTA CLARA L. REV. 1127, 1128 (1995).

(٣) Article L. 123-2 Code de l'environnement.

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041454238/

الخطة أو البرنامج ضرورياً لتمكين إكمال مشروع يقع ضمن نطاق عملية ذات مصلحة وطنية أو عملية تخطيط حضري كبرى والتي تلبي أهداف هذه العملية، يمكن استبدال هذا الاستفسار العام بإجراء مشاركة عامة بالوسائل الإلكترونية تطبيقاً للمادة L.123-19-11؛

٣. مشاريع إنشاء منتزه وطني، منتزه طبيعي بحري، مشاريع ميثاق منتزه وطني أو منتزه طبيعي إقليمي، مشاريع تسجيل أو تصنيف المواقع ومشاريع التصنيف كمحمية طبيعية وتحديد محيط حمايتها المذكورة في الكتاب الثالث من هذه المجلة؛

٤. وثائق التخطيط والقرارات الأخرى المتعلقة بالأشغال والهياكل والتطوير والخطط والرسوم البيانية والبرامج الخاضعة للأحكام الخاصة المطبقة عليها لتحقيق عام بموجب شروط هذا الفصل.

كذلك يظهر التحقيق أو الاستفسارات العامة قبل إعلان نزع الملكية للمنفعة العامة، فكما تشير المادة L.11-1 من قانون نزع الملكية للمنفعة العامة: "لا يجوز نزع ملكية المباني، كلياً أو جزئياً، أو حقوق الملكية العقارية إلا فيما يكون قد سبقه إعلان نزع الملكية للمنفعة العامة صادر بعد التحقيق". وبالتالي فإن التحقيق العام قبل إعلان نزع الملكية للمنفعة العامة ينطبق في جميع حالات نزع الملكية، دون استثناء^(٤).

المطلب الثاني

مبررات حماية مبدأ المشاركة العامة

بالرغم أن المشاركة العامة تضع عبء ثقيل على الحكومة يتمثل في إجراءات المشاركة المتطلبة قبل إتخاذ القرار، فإن أهمية المشاركة العامة تكمن في أنها عنصر هام من عناصر الديمقراطية فعندما تستجيب الحكومة لطلبات واحتياجات المواطنين يقال أنها ديمقراطية.

فالديمقراطية نظرية مستمرة متطورة مع مرور الوقت فلا يوجد شكل واحد من أشكال الديمقراطية، يوضح ذلك تنوع أشكال الحكم في البلدان الديمقراطية، إلا أن التحدي الدائم يظل هو تحقيق الديمقراطية

(٤) <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000025089265>

في الممارسة العملية^(٥).

تعتبر المشاركة العامة في صنع القرار جزءاً من الديمقراطية المتزايدة في الوقت الحالي، حيث أصبحت المشاركة العامة مطلباً قانونياً وشرطاً أساسياً لاتخاذ القرارات الحكومية في معظم دول العالم الغربي، حيث تم تضمين متطلبات المشاركة العامة في كل التشريعات البيئية تقريباً في الولايات المتحدة وكندا منذ سبعينات القرن العشرين.

كما نجد أكثر من ٣٥ دولة أوروبية موقعة على إتفاقية آرهوس لعام ١٩٩٨ والمعروفة رسمياً باسم إتفاقية لجنة الأمم المتحدة الإقتصادية للاتحاد الأوربي وهي إتفاقية بشأن الوصول للمعلومات والمشاركة العامة في صنع القرار والوصول للعدالة في المسائل البيئية والتي دخلت حيز التنفيذ في ٢٠٠١، حيث تلتزم الحكومات الموقعه على الإتفاقية باتخاذ خطوات لضمان مشاركة الجمهور والوصول للمعلومات في جميع عمليات صنع القرارات البيئية^(٦).

ومن ثم أصبح حق الفرد في الحصول على الأنباء والمعلومات والبيانات باعتباره أحد أهم حقوق الإنسان موضع اهتمام القانون الدولي، وقد لاقت حقوق الإنسان اهتماماً تزايد على الصعيد الوطني

(٥) قريب من هذا المعنى: د/ ياسر سيد حسين سيد، الحق الدستوري في الحصول على المعلومات والبيانات في الدستور (المصري - الفرنسي - الأمريكي)، دار النهضة العربية، ٢٠١٨ م، ص ١٢٩، ١٣٠.

(٦) تم توقيع إتفاقية لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا بشأن الوصول للمعلومات والمشاركة العامة في صنع القرار وإمكانية اللجوء للقضاء في الشؤون البيئية، والتي تعرف عادة بإسم إتفاقية آرهوس، وذلك في ٢٥ يونيو ١٩٩٨ في الدنمارك في مدينة آرهوس ودخلت الإتفاقية حيز التنفيذ في ٣٠ أكتوبر ٢٠٠١، وإبتداءً من شهر مايو ٢٠١٣ صدقت عليها ٤٥ دولة والاتحاد الأوربي وكانت جميع الدول التي صدقت على الإتفاقية من أوروبا وآسيا الوسطى، بدأ الاتحاد الأوربي في تطبيق مبادئ إتفاقية آرهوس في تشريعاته، وبالأخص في توجيه العمل الخاص بالمياه، تمنح إتفاقية آرهوس المواطنين حقوقاً خاصة بالوصول إلى المعلومات، والمشاركة العامة، وإمكانية اللجوء إلى القضاء؛ في عمليات صنع القرارات الحكومية بشأن المسائل المتعلقة بالبيئة العابرة للحدود والوطنية والمحلية. فهي تركز بشكل أساسي على التفاعل بين السلطات العامة والجمهور.

د. صلاح خيرى جابر: موقف إتفاقية آرهوس من إتاحة الحصول على المعلومات المتعلقة بالبيئة وجمعها ونشرها، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث عشر، المجلد الثاني، متاح على:

https://www.researchgate.net/publication/344079153_mwqf_atfaqyt_arhws_mn_ataht_alhswl_ly_almlwmat_almtlqt_balbyyt_wjmha_wnshrha_Aarhus_Convention%27s_positi_on_on_access_collection_and_dissemination_of_environmental_information

بإصدار العديد من التشريعات التي تنظم حق الفرد في التعبير عن رأيه وأفكاره والوقوف على حقائق الأمور داخل الدولة، وعلى المستوى الدولي وتحديدًا في إطار المنظمات الدولية والتي قد تكون استقرت بفرع يخص حقوق الإنسان وحياته من حيث آرائه الفكرية ونشرها^(٧).

كما أن المشاركة العامة شرطاً أساسياً لتمويل مشروعات التنمية الاقتصادية الدولية من قبل البنك الدولي ومختلف البنوك الإقليمية^(٨).

كما تكمن أهمية المشاركة العامة في النظرية القائلة بأن القرارات الحكومية لديها فرصة أكبر بكثير من أن يتم قبولها من قبل المجتمع حين يتم تطبيق المشاركة العامة و حين يكون المواطنون أكثر اطلاعاً وتعليماً، ويكون المسؤولون مسؤولين عن القرارات.

فالمشاركة في صنع القرار بصفة عامة تؤدي إلى قرار مستنير، كما تلهم ثقة الجمهور في الحكومة، كما أن عملية تعزيز وصول المواطنين إلى القرارات التي تؤثر عليهم تشجع على الشفافية والمشاركة العامة من قبل الجمهور التي تجعل المواطنين في النهاية بدورهم ونتيجة لهذه المشاركة هم من يملكون صنع القرار^(٩).

• ويمكن إلقاء الضوء على العديد من الأسباب التي تبرز أهمية المشاركة العامة وإشراك المواطنين في صنع القرار الإداري:

١- إحساس أفضل بأولويات المواطنين وإهتماماتهم.

٢- فهم أفضل للمشكلة: إذ تتشكل "الحلول" من خلال فهم "المشكلة".

٣- "توفير المزيد من الأفكار وطرح أكبر لمزيج من وجهات النظر حول كيفية معالجة المشكلة": حيث يميل الأشخاص المتأثرون مباشرةً بموقف إشكالي إلى تكوين أفكار حول ما يحل الموقف بالنسبة لهم إذ الاعتماد فقط على أفكار النخب والخبراء، يحرم صناع القرار من مخزون كبير

(٧) د/ أحمد أبو الوفا- الوسيط في القانون الدولي العام- دار النهضة العربية- القاهرة- طبعة ١٩٩٨، ص ٥٤٧.

(٨) James L. creighton, The public participation handbook ,making Better Decisions throughcitizen involvement, published by jossey-bass, p. 1.

(٩) Telana Deslin Halley ,the right to be heard, p. 43 (why the public participation).available at : <https://open.uct.ac.za/bitstreams/cf65c238-6e43-42b0-bd3e-324d75d9254b/download>

من الأفكار والاقتراعات الإبداعية المحتملة التي قد تظهر في الأفق.

٤- الحد من خطر" مصالح النخبة أو بعض المصالح الخاصة لبعض صناع القرار والتي قد تهيمن على أولويات السياسة أو شكل السياسات العامة: إذ قد تكون مشاركة المجتمع المدني الفعالة مع اللجان البرلمانية على سبيل المثال، حماية لمصالح الجمهور بشكل عام ضد التأثير، في التشريعات الجديدة، من بعض أصحاب المصالح الخاصة.

٥- الدعم العام للتنفيذ: يعد تقرير السياسات الجديدة أو تغييرات السياسة أو الإصلاحات جزء "سهل". التحدي الحقيقي هو "التنفيذ". عادة ما تحدث "فجوة التنفيذ" بسبب العديد من العوامل لكن المشاركة العامة الواسعة في فهم "المشكلة" وعملية تحديد "الحل"، تبني أيضاً قاعدة دعم واسعة لـ "التنفيذ"، والتي ستستمر في المطالبة بالتغلب على "عقبات التنفيذ". وقد تجذب المشاركة العامة المستمرة الانتباه في الوقت المناسب إلى المشكلات الجديدة التي تظهر أثناء التنفيذ نفسه.

٦- تثقيف الجمهور وتطوير الشعور بالمواطنة: إذ يحتاج الأشخاص إلى ممارسة حقهم في الحصول على المعلومات والإطلاع على الوثائق والقرارات حتى يتولد لديهم الشعور بالنقطة والشفافية في العمل الإداري قبل أن يبدأوا في طلب وممارسة حقوقهم كمواطنين .

٧- يبني الثقة في السلطات: "الحكم" يكون أسهل عندما يثق "المواطنون" إلى حد كبير في السلطات يكون هناك "موافقة وتأييد" أكثر للقرارات، ويكون هناك حاجة أقل إلى الإقناع أو الإكراه في تنفيذها ويقل ذلك كذلك حالة الاعتراض أو السخط العام فالمشاركة العامة مطلوبة أيضاً في كثير من الأحيان لكي تكون الدولة قادرة على تنفيذ سياسة معينة. بدون الدعم العام، يمكن للدولة أن تجد صعوبة بالغة في القيام بالكثير مما تود القيام به. ومع ذلك، فإن انعدام الثقة في السلطات هو سمة متكررة للعلاقات. يعد نقص الاتصال (والشفافية والمساءلة) أحد العوامل المساهمة في ذلك ومن ثم يمكن أن تساعد المشاركة العامة الجادة في بناء تلك الثقة^(١٠).

(10) PUBLIC PARTICIPATION AND CITIZEN ENGAGEMENT. Effective Advising in Statebuilding and Peacebuilding, p. 2, 3, published online by international peacebuilding advisory team, available at : https://www.interpeace.org/wp-content/uploads/2015/10/2015_10_12_Effective_Advising_How-Public_participation.pdf

كما يذهب البعض^(١١) إلى أهمية المشاركة على مستوى المؤسسات الإدارية بمشاركة المروسين للرئيس في اتخاذ القرارات الإدارية حيث أن التطور الذي شهدته الإدارة الحديثة والتطور التكنولوجي ونمو قيم جماعية حديثة أدى إلى تعقد الدور الذي يقوم به المدير وضرورة تطبيق مبدأ المشاركة بصفة عامة والمشاركة في اتخاذ القرارات بصفة خاصة، وذلك للأسباب التالية:

١- أن إتخاذ القرارات الإستراتيجية الخطيرة الخاصة بالتنمية والتطوير والإصلاح تتطلب إشراك العاملين في التنظيم وكذلك إشراك كل من تتصل بهم هذه القرارات وتمسهم من خارج التنظيم، لأن هذه القرارات تتطلب التفكير الواعي وإقناع الآخرين بجذواه.

٢- عملية إتخاذ القرارات هي بطبيعتها نتاج مجهودات مشتركة من الآراء والأفكار والاتصالات بالاعتماد على أشخاص متعددين.

٣- المشاركة في إتخاذ القرار تمكن المدير من التوصل إلى قرارات أكثر فعالية من خلال العمل التعاوني المشترك، وتبادل الرأي مع الآخرين والوقوف على كل الإقتراحات والتوصيات وللمشاركة كذلك دور هام في إقناع المروسين بتنفيذ القرارات ودعم تطبيقها.

كما يذهب البعض^(١٢) في ذات النطاق أن المشاركة تساعد على تحسين نوعية القرار وجعل القرار المتخذ أكثر ثباتاً وقبولاً لدى العاملين فيعملون على تنفيذه بحماس شديد ورغبة صادقة، كما تؤدي المشاركة الى تحقيق الثقة المتبادلة بين المدير وبين افراد التنظيم من ناحية وبين التنظيم والجمهور الذي يتعامل معه من ناحية اخرى.

وللمشاركة في عملية صنع القرارات اثرها في تنمية القيادات الإدارية في المستويات الدنيا من التنظيم الإداري وتزيد من احساسهم بالمسؤولية وتفهمهم لأهداف التنظيم وتجعلهم اكثر استعداداً لتقبل علاج المشكلات وتنفيذ القرارات التي اشتركوا في صنعها، كما تساعد المشاركة في اتخاذ القرارات على رفع الروح المعنوية لأفراد التنظيم وإشباع حاجة الاحترام وتأكيد الذات.

(11) <https://hrdiscussion.com/hr13576.html> visit in 8/12/2019.

(١٢) محمد فريد الصحن : الإدارة العامة: الأسس والوظائف والاتجاهات الحديثة. القاهرة (٢٠٠٣) : دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع ص ١٢٤.

كما أن المشاركة تدعم المساءلة: إذ تتعدد آليات المساءلة المجتمعية لتشمل التظاهرات العامة والاضرابات وحملات الدعاية وتحريات الإعلام وجماعات المصالح وهناك رأي آخر يتبنى آليات أكثر إيجابية، فيشير إلى وجود آليات جديدة: للمساءلة المجتمعية - تتمثل فيما يلي: المشاركة في صنع القرار العام، المشاركة في التمويل، المشاركة في الرقابة على الإنفاق العام ومتابعته، مراقبة مستوى أداء الخدمة العامة وتقييمه رفع الوعي العام بشأن الحقوق القانونية للمواطن، مشاركة المواطن كجهة استشارية ورقابية في اللجان العامة ولجان الاستماع^(٣).

وهناك بعض الاحتياطات عند مشاركة الأفراد:

- إشراك العاملين في الموضوعات التي تدخل في نطاق عملهم والتي يملكون قدرات ومهارات تمكنهم من المساهمة فيها.
- تهيئة المناخ الصالح والملائم من الصراحة والتفاهم وتوفير البيانات والمعلومات اللازمة حتى يتمكن الأفراد من دراستها وتحليلها وتحديد البدائل على أساسها.

(٣) د. عاليه عبد الحميد عارف، دور المشاركة المجتمعية في ظل الحوكمة في صنع القرار والمساءلة دلالات من خبرات دولية، مرجع سابق، ص ٢٢٤ وما بعدها، حيث تناولت في دراستها بحث وتحليل أوجه القصور التي تعاني منها آليات النظم الديمقراطية والممثلة في آلية الانتخابات بشكل رئيس، والتي دعت إلى البحث عن آليات جديدة في ظل الحوكمة يكون فيها للمواطن دور محوري في الشأن العام. وقد ركزت في هذه الورقة البحثية على دوره كفاعل رئيس في صنع القرار ومن ثم صياغة السياسات، وكذا في مساءلة الأجهزة الإدارية للدولة. وذهبت أن تحقيق تلك المشاركة الفعالة من قبل المواطنين لا بد أن تكون قد مرت بعدة مراحل، والتي يوضحها ما يطلق عليه "تدرج المشاركة المجتمعية"، حيث: تكون المشاركة في صورها البدائية ممثلة في مجرد التعهد من قبل الجهة الحكومية بإعلام المواطن (Informing) بالمشكلات التي يواجهها صانع القرار والبدائل المتاحة ثم تتدرج المشاركة لتأخذ صورة الاستشارة (Consult) للتأكيد على أهمية تجميع الآراء فيما يخص ما طرح من سياسات وبدائل، المرحلة الثالثة تتمثل في التضمين (Involve) والتي تسعى للتفاعل المباشر مع العامة بشكل مستمر للتأكيد على أخذ الاهتمامات والمشكلات العامة في الاعتبار والتأكيد على التفهم الجيد لها، والمستوى الأعلى يتمثل في التعاون (Collaborate) وفيه يتحقق التنسيق مع العامة ممثلين في تنظيماهم المدنية في جميع عمليات صنع القرار واقتراح البدائل وتحديد البديل الأفضل لنصل الى المرحلة الخامسة والأخيرة التي يحددها التدرج تعرف بالتمكين (Empower) وفيها يكون للمواطن الحق الأصلي في اتخاذ القرار النهائي والإلزام بتنفيذه . International Association for Public Participation

- وأخيراً إعطاء الفرصة المناسبة لعملية المشاركة مثل الأخذ بالآراء التي يدلي بها الأفراد إذا كانت ملائمة وذات فائدة عملية ويترتب على تطبيقها نتائج ايجابية تنعكس على فعالية ورشد القرار الذي يتم اتخاذه عن طريق المشاركة.

كما أن للمشاركة العامة العديد من الفوائد:

• تحسين جودة القرارات:

حيث تساعد عملية التشاور مع الجمهور في كثير من الأحيان على توضيح أهداف ومتطلبات القرار أو مشروع القرار المتخذ، ذلك أن عدم المشاركة قد يؤدي إلى عدم رؤية الحل الأكثر فعالية إلا أن المشاركة العامة تؤدي غالباً إلى النظر في بدائل جديدة^(١٤)، إلى جانب معرفة الأساليب التي تم تبنيها في الوقت السابق والتي كانت تستخدم في الماضي وربما أصبحت بالية ولاتناسب الوقت الحالي، إذ غالباً ما يمتلك الجمهور معلومات مهمة حول ظروف الوجود أو حول كيفية تنفيذ القرار وهو ما يميز ويوضح الفرق بين برنامج ناجح وآخر غير ناجح.

• تقليل التكلفة أو التأخير:

فلو كانت مشاركة الجمهور في صنع القرار الإداري تستغرق الكثير من الوقت إلا أنه إذا نظر إلى المشاركة العامة كمرحلة أو جزء لا يتجزأ من عملية صنع القرار الإداري فجد أن هذا الوقت ليس

(١٤) إذ بصفة عامه يعرف فقهاء الإدارة العامة القرار في علم الإدارة انه بديل تم اختياره وتفضيله من بين عدة بدائل، من ذلك يعرف د سيد الهوارى، استاذ الإدارة بكلية التجارة جامعة القاهرة، القرار بأنه "اختيار بديل من بين عدة بدائل متاحة أمام متخذ القرار، وذلك لتحقيق هدف معين أو حل مشكلة قائمة"

سيد الهوارى ، السلوك التنظيمى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص ٣١١.

كذلك "القرار يعني المفاضلة بين بدائل متعددة متاحة، واختيار البديل الذي يحقق أفضل النتائج في ضوء الأهداف الموضوعية." هارولد كونتز & هاينز ويهرش، الإدارة: نظرية وعمل، ترجمة: أحمد زكي بدوي، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٨٠، ص ٢٠٢.

وأن "القرار الإداري يعد اختياراً لأفضل بديل من بين بدائل متعددة بعد دراسة نتائج كل منها وما يمكن ان يترتب عليه". محمد فريد الصحن، أصول الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ١٤٥:

كثيرا بالمقارنة بالقرارات أحادية الجانب، إذ أنها وإن كانت أسرع في اتخاذها من حيث الوقت إلا أنها قد تكون مكلفة للغاية في كثير من الأحيان، يظهر ذلك من أنه سيكون هناك مقاومة شديدة لدرجة أنها قد لا تنفذ أبدا على الإطلاق أو يتم الطعن عليها ووقف تنفيذها في حالة عدم مشروعية أو إلغائها واللجوء بعد ذلك لتعديلها وبالتالي لا يمكن قياس كفاءة اتخاذ القرار من حيث الوقت والتكاليف فقط، ولكن يجب أيضا مراعاة أى تأخير أو تكاليف تنشأ عن كيفية اتخاذ القرار^(١٥)، فإذا كانت عملية صنع القرار من جانب واحد سريعه لكنها تمنع الأفراد أو الجمهور من المشاركة وقد تكون مكلفة على المدى الطويل حيث قد تكون القرارات الإنفرادية مرتبطة بالجدل أو التأخير أو التفاضل.

• بناء وتعزيز الإجماع:

قد يقوم برنامج المشاركة العامة ببناء اتفاق قوي طويل الأجل والالتزام بين الأطراف المختلفة. هذا يبني التفاهم بين الأحزاب، ويقلل من الجدل السياسي، ويعطي الشرعية للقرارات الحكومية.

• زيادة سهولة التنفيذ:

المشاركة في قرار يمنح الناس ملكية حساسة لهذا القرار، وبمجرد اتخاذ هذا القرار، فإنهم يريدون رؤيته تعمل. ليس هناك دعم سياسي للتنفيذ فحسب، ولكن قد تساعد المجموعات والأفراد في هذا الجهد بحماس. ففي الدول الديمقراطية تصبح المعلومات والبيانات حقا، للحاكم والمحكوم على السواء فتتعدد مصادرها ووسائل نقلها وطرق نشرها وإبلاغها للرأي العام دون تدخل من السلطات الحاكمة سواء بالمنع أو التوجيه. أما الدول غير الديمقراطية والتي لا تنظم ذلك الحق وتزيد من القيود على تدفق المعلومات وتداولها لا تخضع لحصر ومنها ما تنظمه نصوص قانونية، ومنها ما هو غير منظم، إذا

(١٥) بصفة عامة الاستعجال ليس دائما- كما يعتقد الكثير- في صالح الوقت، فالعجلة أحد أهم الأشياء التي تخلق مشاكل وكبوات، يظن الواحد منا أن معرفة قيمة الوقت ومحاولة إستغلاله تتأتى بتسريع إيقاع الحياة، وهذا ليس صحيحا، وإنما استغلال الوقت يأتي من التخطيط الأمثل للاستفادة منه، وفي هذا النطاق يمكن الرد على من يعتقد أن المشاركة قد تؤدي إلى التأخير في اتخاذ القرار بأن علماء وأساتذة الإدارة يخبروننا بأن كل ساعة من التفكير توفر لنا مالا يقل عن ثلاث ساعات من العمل، وليس كما يظن البعض- عن جهل- أنه لكي لا يضيع وقتنا عليه البدء في تنفيذ الأمر بمجرد التفكير فيه، دون الحاجة للتخطيط، أو اتخاذ إجراءات المشاركة الذي قد لا تمثل من وجهة نظره سوى إهدار للمزيد من الوقت، إلا أن الناظر بتأمل سيرى أن من يعمل بعجله وتسرع يقضى مالا يقل عن نصف وقته وجهده في تصحيح قرارات وتصرفات أخذها في عجل دون أن تكون بناءً على مشاورة أو مشاركة عامة فعالة.

يكون نتيجة التنظيم الإداري في الدولة حيث تحتكر الدولة صناعة المعلومة وتتحكم في نشرها مما يجعل المواطن مقتصرًا على التلقي فقط للمعلومة^(١٦).

• **تجنب المواجهات الأسوأ:** بعد أن يصبح الجدل مريباً ومتعددًا، يكون حل المشكلة أكثر صعوبة. توفر المشاركة العامة فرصاً للأطراف للتعبير عن احتياجاتهم واهتماماتهم دون الحاجة إلى الخصومة. يمكن أن تساعد المشاركة العامة المبكرة في تقليل احتمالية أن تواجه الجماعة مواجهات مؤلمة. ومع ذلك، فإن المشاركة العامة ليست سحرية. فهي لن تزيل كل النزاعات.

• **الحفاظ على المصادقية والشرعية:** إن طريقة تحقيق الشرعية والحفاظ عليها، لاسيما عند اتخاذ القرارات المثيرة للجدل، هي اتباع عملية صنع القرار التي تكون مرئية وذات مصداقية مع الجمهور وتشمل الجمهور، برامج المشاركة العامة ستجعل الجمهور أكثر اطلاعاً على المنطق وراء القرارات.

• **توقع الاهتمامات والمواقف العامة:** إذ تعمل المشاركة العامة من خلال التعامل مع الجمهور في برامج المشاركة العامة ومشاركاته السابقة في عمليات صنع القرار على معرفة إهتمامات وتوقعات الأفراد، وسيصبح متخذ القرار أكثر وعياً بمخاوف الجمهور وكيف ينظر الجمهور إلى هذه القرارات و غالباً ما يتم استيعاب هذه الآراء، بحيث يكون الموظفون أكثر وعياً بالرد المحتمل المحتمل للإجراءات والقرارات الإدارية حتى عندما لا تكون المشكلة كبيرة لتبرير برنامج المشاركة العامة الرسمي.

• **تطوير المجتمع المدني^(١٧):** أحد فوائد المشاركة العامة هو الجمهور الأفضل تعليمًا، لا يتعلم المشاركون فقط الموضوع، لكنهم يتعلمون أيضاً كيف يتم اتخاذ القرارات من قبل حكومتهم ولماذا.

(١٦) د/ جابر جاد نصار - حرية الصحافة- دراسة مقارنة في ظل القانون ٩٦ لسنة ١٩٩٦، دار النهضة العربية، بدون عام نشر ص١٤٣.

(١٧) هناك من يتناول فكرة أو مفهوم المجتمع المدني بأنه البنية الاجتماعية التحتية التي تمكن المجتمع من العمل ضمن منظومة الديمقراطية بغض النظر عن طبيعتك كمنافس أو متعاون ، وتتمثل تلك البنية التحتية في وجود قنوات وشبكات اتصال من جانب إضافة إلى وجود مجموعة من الإجراءات الممكنة للتواصل في القضايا العامة من جانب آخر وكذا نجد أن الرابط بين مفهوم المجتمع المدني و فكرة المشاركة لهذا القطاع ، تقوم على فرضية تحقق الكفاءة في إدارة الاقتصاد وغيره من النظم الاجتماعية.

لتفصيل أكثر عن مفهوم المجتمع المدني : أ.د عالية عبد الحميد عارف ، دور المشاركة المجتمعية في ظل الحوكمة في صنع القرار والمساءلة ، دلالات من خبرات دولية ، مرجع سابق الاشارة اليه ص٢١٥، ٢١٦ .

المشاركة العامة تدرب قادة المستقبل كذلك. عندما يشارك المواطنون في برامج المشاركة العامة، يتعلمون كيفية التأثير على الآخرين وكيفية بناء التحالفات. المشاركة العامة هي التدريب على العمل معا بشكل فعال. اليوم، قد يمثل الأفراد مجموعات أو مصالح. غداً، يشكلون المجموعة التي يمكن من خلالها استنباط قيادة إقليمية وغير وطنية. من خلال المشاركة العامة، يتعلم قادة المستقبل مهارات العمل الجماعي لحل المشكلات^(١٨).

المبحث الثاني

التكريس الدولي والدستوري للمشاركة العامة ومعوقاته

تمهيد وتقسيم:

تعد إدارة الشؤون المحلية نمطا سياسيا وإداريا معروفا منذ اجتماع الناس على مساحة محددة من الأرض على مر التاريخ، إذ شكل النمط اللامركزي وطبيعته عدة أشكال مختلفة، وتطور هذا النظام مع تطور وتوسع دور الدولة و اتساع نطاق عملها و ازدياد مهماتها، فعمدت الكثير من الدول إلى توزيع السلطة السياسية والوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين الهيئات المحلية بشكل منظم، فأصبح التنظيم اللامركزي للدولة يقوم على أساس المزج بين صورتين المركزية واللامركزية، والهدف منه هو تأمين حياة أفضل للمواطنين عن طريق تعزيز المشاركة الجماهيرية في العمل السياسي والإداري من خلال منحهم حق إدارة شؤونهم المحلية، وإشراكهم في عملية صنع القرار السياسي والإداري.

وشهدت السنوات الماضية اهتماما متزايدا بموضوع اللامركزية بأبعادها السياسية، والاقتصادية، والمالية، والإدارية، وقد جاء هذا الاهتمام في إطار الاتجاه إلى توسيع نطاق مشاركة المواطنين، ودورهم في عملية الحكم، وتقليص ادوار الدولة في الإنتاج، والإدارة المباشرة لمؤسساته، ومنح القطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني دورا اكبر في عملية التنمية. وقد عبرت عن ذلك الاهتمام، تقارير البنك الدولي عن التنمية في العالم تحت العديد من العناوين مثل "تحقيق اللامركزية وإعادة التفكير" وجعل الدولة أكثر قربا من الناس، وهنا يظهر دور المواطنين في رسم السياسة العامة^(١٩).

(18) James L. creighton, The public participation handbook ,making Better Decisions through citizen involvement op cit, p. 18, 19.

(19) <https://democraticac.de/?p=23986> last access on 21st Jan, 2022.

وبالتالى تطور حق المشاركة بتطور تنظيم الدولة، فحق المشاركة في السياسات العامة يضيق كلما كانت تنظيم الدولة مركزيا ليتسع كلما اتجهت الدولة نحو اللامركزية وليصبح أكثر حياة وفعالية في التنظيم الفيدرالي للدولة^(٢٠)، وتبرز الدساتير طبيعة تنظيم الدولة من خلال مواقفها تجاه الحقوق الفردية والحقوق الجماعية وكذا من خلال الاختصاصات التي تحتفظ بها للسلطات المركزية والتي تنقلها للسلطات المحلية ومن خلالها يتضح مدى ضمان حق المشاركة على المستويين الفردي والجماعي.

وقد أدت التطورات التي حدثت في تنظيم الدول خصوصا بسبب الثورات (الثورة الفرنسية ١٧٨٩، والثورة الاشتراكية ١٩١٩) وتطور الفكر السياسي الليبرالي والاشتراكي والإلحاح على إقرار السلم بعد مآسي الحربين العالميتين الأولى والثانية مما أدى إلى تشكيل عصبة الأمم ثم الأمم المتحدة واعتماد ميثاق لها وانطلاق مسلسل وضع المعايير الدولية لحقوق الإنسان وحقوق الشعوب. بعد ذلك تم اعتماد إعلان حقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨ و العديد من الإعلانات والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، وهو ما أثر بشكل مباشر على الدول وسياساتها وأدى ذلك إلى تراجع الاستبداد و أصبح حق المشاركة في صنع القرار داخل الدول معيارا لممارسة الديمقراطية داخلها^(٢١).

ونتناول هذا المبحث من خلال مطلبين في (المطلب الأول) نتناول بعض الأمثلة على تكريس مبدأ المشاركة سواء على مستوى المواثيق الدولية أو بعض الدساتير الوطنية. وفي (المطلب الثاني) نتناول معوقات مبدأ المشاركة العامة.

(٢٠) الفيدرالية شكل من أشكال الحكم تكون السلطات فيه مقسمة دستوريا بين (حكومة مركزية) أو (حكومة فيدرالية أو اتحادية) ووحدات حكومية أصغر (الأقاليم، الولايات)، ويكون كلا المستويين المذكورين من الحكومة معتمد أحدهما على الآخر وتنقاسمان السيادة في الدولة. أما ما يخص الأقاليم والولايات فهي تعدّ وحدات دستورية لكل منها نظامها الأساسي الذي يحدد سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية ويكون وضع الحكم الذاتي للأقاليم، أو الجهات أو الولايات منصوفا عليه في دستور الدولة بحيث لا يمكن تغييره بقرار أحادي من الحكومة المركزية.

(٢١) الباحث: إسماعيل زروقي، سبل تعزيز مشاركة المواطن في صنع السياسات العامة، المركز العربي الديمقراطي ٢٠١٥/١٢/٦، متاح على <https://democraticac.de/?p=23986>

المطلب الأول

التكريس الدولي والدستوري لمبدأ المشاركة العامة

نتناول هنا ليس الأساس القانوني والدستوري لهذا المبدأ فقط على مستوى القوانين الوطنية ولكن على المستوى الدولي كذلك وذلك على النحو التالي:

أولاً - حق المشاركة في المواثيق الدولية:

فمن خلال الإعلانات والمواثيق الدولية يمكن القول بان حق المشاركة في صنع القرار يستلزم ضمان ممارسة الحقوق الفردية والحقوق الجماعية في نفس الوقت، ويتعين على أي دستور ديمقراطي احترام الحد الأدنى من المعايير الدولية لحقوق الإنسان وحقوق الشعوب , فكمثال للحقوق الفردية حق المشاركة في الحياة الثقافية والسياسية أو حق المشاركة الفردية في صنع السياسات العامة.

المادة ٢١: من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان تنص على ما يلي:

لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون بحرية، لكل شخص حق تقلد الوظائف العامة في بلده على قدم المساواة مع الآخرين إرادة الشعب هي أساس سلطة الحكم. ويجب ان تتجلى هذه الإرادة من خلال انتخابات نزيهة تجري دوريا بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري أو بإجراء مكافئ من حيث ضمان حرية التصويت.

كما تنص الفقرة الأولى من المادة الأولى للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على حق جميع الشعوب في تقرير مصيرها، ويشمل هذا الحق في مفهومه العام الحق في صنع السياسات العامة وصنع القرارات, كما نصت المادة ٢٥ منه على انه "يتاح لكل مواطن دون أي تمييز بسبب الاعتبارات المنصوص عليها في المادة ٢ ودون فرض أي قيد غير معقول:

أ (أن يشارك "....في إدارة الشؤون العامة أما مباشرة وإما بواسطة ممثلين مختارين بحرية.

وأكدت لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان في التعليق العام رقم ٢٥ الصادر في ١٩٩٦ (المادة ٦).

ب) أن المشاركة المباشرة للمواطنين في إدارة الشؤون العامة تشمل المشاركة في صنع السياسات العامة.

كما نص المبدأ العاشر^(٢٢) من المبادئ التي تحدد حدود ومسؤوليات الدول التي قررها مؤتمر الأمم المتحدة المعنى بالبيئة والتنمية المنعقد في ريو دي جانيرو بالبرازيل الفترة من ٣ إلى ١٤ يونيو ١٩٩٢ أو ما يسمى إعلان ريو ١٩٩٢^(٢٣) على أن: "تعالج قضايا البيئة على أفضل وجه بمشاركة جميع المواطنين المعنيين، على المستوى المناسب. وتوفر لكل فرد فرصة مناسبة، على الصعيد الوطني، للوصول إلى مافي حوزة السلطات العامة من معلومات متعلقة بالبيئة، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالمواد والأنشطة الخطرة في المجتمع، كما تتاح لكل فرد فرصة المشاركة في عمليات صنع القرار، وتقوم الدول بتيسير وتشجيع توعية الجمهور ومشاركته عن طريق إتاحة المعلومات على نطاق واسع. وتكفل فرص الوصول، بفعالية، إلى الإجراءات القضائية والإدارية بما في ذلك التعويض وسبل الانتصاف.

كما ذهبت اتفاقية الحصول على المعلومات العامة و المشاركة في صنع القرار والوصول إلى العدالة في الشؤون البيئية الموقعه في مدينة آرهوس بدولة الدنمارك في ٢٥ يونيو ١٩٩٨ أو ما تسمى باتفاقية آرهوس.

أنه إدراكاً أن لكل شخص الحق في العيش في بيئة ملائمة لصحته ورفاهه، والواجب الفردي وبالتعاون مع الآخرين، لحماية وتحسين البيئة لصالح الأجيال الحالية والمستقبلية، وبالنظر إلى أنه لكي

(22) Principle 10 of the Rio Declaration 1992 articulates participation in environmental decision-making as one of the key principles of environmental governance.1 This principle is developed in the Aarhus Convention (1998) that includes improving public participation in decisions relating to the environment as one of its three key pillars.2The importance of public participation for environmental decision-making and sustainable development is recognised by many international organisations (e.g. OAS, 2001; OECD, 2001; EU, 2002a, b; UN, 20023) and national, regional, and local authorities.

Frans H.J.M Coenen, Public participation and Better Environmental Decision, university of twenty, Enschede, The Netherlands, Library of congress control number :2008939919, P.1.

(٢٣) قمة ريو أو قمة الأرض هي قمة نظمتها الأمم المتحدة بريو دي جانيرو بالبرازيل من أجل البيئة والتقدم وكان ذلك الفترة من ٣ إلى ١٤ يونيو ١٩٩٢ شارك في المؤتمر ١٧٢ حكومة منها ١٠٨ دولة أرسلت رؤساءها أو رؤساء حكوماتها وحوالي ٢٤٠٠ ممثل لمنظمات غير حكومية.

يتمكن من تأكيد هذا الحق ومراعاة هذا الواجب، يجب أن يكون للمواطنين حق الوصول إلى المعلومات، وأن يكون لهم الحق في المشاركة في اتخاذ القرارات والوصول إلى العدالة في المسائل البيئية، والاعتراف في هذا الصدد بأن المواطنين قد يحتاجون إلى المساعدة من أجل ممارسة حقوقهم^(١).

وإذ تدرك أنه في مجال البيئة، فإن تحسين الوصول إلى المعلومات والمشاركة العامة في صنع القرار يعزز الجودة وتنفيذ القرارات، ويسهم في توعية الجمهور بالقضايا البيئية، وإعطاء الجمهور الفرصة للتعبير عن مخاوفه وتمكين السلطات العامة من اتخاذ الإجراءات الواجبة حيال هذه المخاوف وتهدف بالتالي إلى تعزيز المساءلة والشفافية في صنع القرار وتعزيز الدعم العام للقرارات المتعلقة بالبيئة.

فتتص المادة الأولى من هذه الاتفاقية على أنه: "من أجل المساهمة في حماية حق كل شخص من أجيال الحاضر والمستقبل في العيش في بيئة ملائمة لصحته ورفاهه، يضمن كل طرف حقوق الوصول إلى المعلومات والمشاركة العامة في صنع القرار، والوصول إلى العدالة في المسائل البيئية وفقاً لأحكام هذه الاتفاقية".

كما ينص البند الثاني من المادة الثالثة تحت عنوان أحكام عامه على أنه: "يسعى كل طرف إلى ضمان قيام المسؤولين والسلطات بالمساعدة وتقديم التوجيه للجمهور في السعي للوصول إلى المعلومات، وتيسير المشاركة في صنع القرار والسعي للوصول إلى القضايا البيئية".

وينص البند التاسع من ذات المادة على أنه: "في نطاق الأحكام ذات الصلة من هذه الاتفاقية، يكون للجمهور حق الوصول إلى المعلومات، ولديه إمكانية المشاركة في صنع القرار والوصول إلى العدالة في المسائل البيئية دون تمييز على أساس الجنسية أو الجنسية أو محل الإقامة، وفي حالة الشخص الاعتباري، دون تمييز فيما يتعلق بمكانها المسجل أو المركز الرئيسي لمزاولة نشاطه"^(٢).

(١) قريب من هذا المعنى: د/ حسام الدين كامل الأهواني، الحماية القانونية للحياة الخاصة في مواجهة الحاسب الإلكتروني، بحث منشور مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، المجلد ٣٢، العدد ٢ يوليو ١٩٩٠، ص ١.

(٢) Aarhus convention (1998). Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters (<http://www.mem.dk/>)

ثانياً- حق المشاركة في صنع السياسات من خلال بعض الدساتير:

تشير العديد من الدساتير في دول العالم المختلفة إلى حق المشاركة في الشأن العام، وتتراوح هذه الدساتير بين تلك التي تقصر المشاركة في التصويت والمشاركة في الاستفتاءات كما هو الحال في مصر^(١)، وبين الدساتير التي تدعو إلى المشاركة شعبية مباشرة في الشؤون الحكومية.

تضمن دساتير عديدة في أمريكا اللاتينية حقوق دستورية واسعة في مجال المشاركة ، حيث تنص المادة ٢٦ من دستور بوليفيا ٢٠٠٩ "يحق لجميع المواطنين المشاركة بحرية في التدريب على السلطات السياسية و ممارستها و مراقبتها ، مباشرة أو عن طريق ممثلين ، بصورة فردية أو جماعية. وتتم المشاركة في ظروف عادلة و متساوية بين الرجل و المرأة ."

وتذكر المادة ١٠٠ من دستور الإكوادور تفاصيل جميع طرق المشاركة و التي تلزم الدولة بتقديم دعم مؤسسي لعملية المشاركة " يجب أن تؤسس كيانات للمشاركة ، على جميع مستويات الحكومة ، مكونة من سلطات منتخبة و ممثلين عن الحكومة و ممثلين عن المجتمع ، ويتم العمل فيها وفقاً للمبادئ الديمقراطية"

تهدف المشاركة في مثل هذه الكيانات إلى:

- صياغة خطط وطنية و محلية و قطاعية بين الحكومة و المواطنين.
- تحسين جودة الاستثمار العام و صياغة أجنداث للتنمية.
- إعداد موازنات تشاركية للحكومات.
- تعزيز الديمقراطية بآليات دائمة من الشفافية و المساءلة و المراقبة الاجتماعية.
- تدريب المواطنين و تقوية عمليات التواصل. ولتنفيذ هذه المشاركة، يتوجب تنظيم جميع

(1) aarhus-conference/issues/publicparticipation/ppartikler.htm). Copenhagen, Ministry of Environment and Energy, Denmark, 21 April 1998.

(١) إذ تنص المادة ٨٧ من دستور جمهورية مصر العربية المعدل- لسنة ٢٠١٤ الصادر بتاريخ ٢٠١٤/١/١٨ على أنه "مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني، ولكل مواطن حق الانتخاب والترشح وإيداع الرأي في الاستفتاء، وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق، ويجوز الإعفاء من أداء هذا الواجب في حالات محددة يبينها القانون.....".

ما يلي: جلسات استماع للجمهور، لجان رقابة، مجالس ضغط شعبي، مجالس استشارية كيانات أخرى تعزز العقلية المدنية وهو ماسأتناوله تفصيلا بالبحث والدراسة في الباب الثاني من هذا البحث بإذن الله تعالى.

كما تناول الجزء ٨٧ من الدستور التايلاندي لعام ٢٠٠٧ لبيان كيفية تناول حق المشاركة في الشأن العام.

يجب على الدولة متابعة المبادئ التوجيهية لسياسات الدولة فيما يتعلق بالمشاركة في الشأن العام كالتالي:

- تعزيز المشاركة المجتمعية في تحديد السياسات والخطط الخاصة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستويين الوطني والمحلي.

- تعزيز المشاركة المجتمعية ودعمها في اتخاذ القرارات السياسية، التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتوفير الخدمات العامة.

- تعزيز المشاركة المجتمعية ودعمها في التدقيق في ممارسة سلطات الدولة على جميع المستويات في إطار تنوع المنظمات المهنية أو الفئات المهنية أو في إطار أشكال أخرى.

- تعزيز القوى السياسية لدى الجمهور، وطرح قانون لإنشاء صندوق مدني للتنمية السياسية لمساعدة إجراءات الأنشطة العامة للمحليات، وتقديم الدعم لإجراءات المجموعات المدنية التي تشكل شبكات في هيئات متنوعة من أجل أن تكون هذه المجموعات قادرة على التعبير عن آرائها واقتراح مطالب المحليات في مناطقهم.

- تعريف المجتمع بالتنمية السياسية ونظام الحكومة الديمقراطي، باعتبار الملك رأس الدولة، وتشجيع التصويت العادل النزيه من قبل الجمهور في الانتخابات.

من ناحية أخرى تضمن العديد من الدول حقوق المواطنين في تقديم التماس للأجهزة التشريعية مثل

كينيا (٢٠١٠، مادة ١٩٦)^(١)، اليابان (١٩٤٧، المادة ١٦)^(٢) المغرب (٢٠١١، المادة ١٥)^(٣)، نيكاراغوا (١٩٨٧، المادة ٥٢)^(٤)، البرتغال (١٩٧٦، المادة ٥٢)^(٥).

كما يسمح دستور البرازيل ١٩٨٨ والمعدل في ٢٠٠٥، للمواطنين تقديم التماسات أو احتجاجات أو مطالبات أو شكاوى وتقديم التماس للحكومة، بل أيضا بتقديم تشريعات لواضعي القوانين لأخذها في الاعتبار. (٦)

(١) حيث ينص على سبيل المثال الدستور الكيني مادة ١٩٦ تحت بند المشاركة الشعبية وصلاحيات وإمميزات وحصانات مجلس المقاطعة على مزاوله المجلس أعماله في العلن وييسر المشاركة الشعبية في الأعمال التشريعية وأعمال المجلس ولجانه .

(٢) حيث تضمن دستور اليابان ١٩٤٧ تحت الفصل الثالث بعنوان حقوق المواطن وواجباته نصت المادة ١٦ على أن "أي فرد له الحق في تقديم التماس بشكل سلمي للحصول على تعويض عن الأضرار، أو طلب فصل موظف عمومي أو طلب إلغاء أو تعديل قانون أو أمر أو قرار أو لائحة أو غير ذلك من الأمور، ولا يتلقى أي فرد أي معاملة سلبية بسبب تقديمه مثل ذلك التماس".

(٣) تضمنت المواد ١٣، ١٤، ١٥ من دستور المغرب الصادر في عام ٢٠١١ سواء من ناحية تشكيل هيئات للتشاور وتقديم إقتراحات في مجال التشريع.

(4) Article 52 "Citizens have the right, individually or collectively, to petition, denounce irregularities and make constructive criticism to the Powers of the State or to any authority, to obtain a quick resolution or response and to have the result communicated in the time period established by the law."

(٥) حيث نص البند الأول من هذه المادة على أن: "لكل مواطن الحق، بمفرده أو مع آخرين، في تقديم التماسات أو احتجاجات أو مطالبات أو شكاوى، للدفاع عن حقوقه، أو عن الدستور، أو القوانين، أو الصالح العام للهيئات التي تمارس سلطة سيادية، أو مؤسسات الإدارة الذاتية والسلطات الأخرى بمنطقتي الحكم الذاتي، وكذلك الحق في أن يُخطر بنتائج النظر فيما تقدّم به في خلال فترة معقولة من الوقت".

(٦) من ذلك مانصت عليه المادة ٣٤ منه على أن "يضمن لجميع الأشخاص دون دفع أية رسوم ما يلي:
أ. حق التقدم بعرائض للسلطات العامة دفاعاً عن الحقوق أو ضد ممارسات غير قانونية أو إساءة استعمال السلطة؛
ب. الحصول على شهادات أو وثائق من المكاتب الحكومية للدفاع عن الحقوق وتوضيح حالات للمصلحة الشخصية.
كذلك مانصت عليه المادة ٧٣ على أن "يحق لكل شخص اتخاذ إجراء شعبي للإلغاء إجراء يلحق الضرر بأصول الكيانات العامة أو أصول الكيان الذي تشارك فيه الدولة، وبالأخلاق الإدارية، والبيئة والتراث التاريخي والثقافي، باستثناء حالة ثبوت سوء النية، فإن المدعي يعفى من تكاليف المحكمة ومن عبء دفع الطرف الفائز لتأعب وتكاليف المحاماه"

كذلك تنص المادة ٣٢ من دستور جنوب أفريقيا الصادر في ١٩٩٦ والمعدل في عام ٢٠١٢ على الحق في الإطلاع على المعلومات حيث نص في مادته ٣٢ على:

الحصول على المعلومات:

١- لكل شخص الحق في الحصول على:

أ . أية معلومات لدى الدولة؛

ب. أية معلومات لدى شخص آخر تكفي ضرورة لممارسة وحماية أى حقوق.

٢- تصدر تشريعات وطنية لوضع هذا الحق موضع التنفيذ، ويجوز أن تنص على تدابير معقولة لتخفيف العبء الإداري والمالي على الدولة.

كما تنص المادة ٣٣ منه تحت عنوان عدالة الإجراءات الإدارية على أنه:

١- لكل شخص الحق في الحصول على إجراءات إدارية تكون قانونية، ومعقولة، ومنصفة من الناحية الإجرائية.

٢- لكل شخص أضررت حقوقه بسبب إجراء إداري، الحق في إعطائه أسباب مكتوبة.

٣- تصدر تشريعات وطنية^(١) لوضع هذه الحقوق موضع التنفيذ يشترط فيها:

(١) تنفيذا لهذا البند أصدرت دولة جنوب أفريقيا قانون باجا (the promotion of administrative justice act) وهو القانون رقم ٣ لعام ٢٠٠٠.

ويمكن أن نشير إجمالاً هنا أن قانون باجا هو قانون للتفعيل والتأكيد على الحق في إجراءات إدارية عادلة وقانونية عند اتخاذ أى قرار إداري حيث يكون لكل شخص الحق في إجراءات عادلة وقانونية ومعقولة ومعرفة الأسباب وراء أى إجراء إداري يؤثر على حقوقه بطريقة سلبية والمقصود بالإجراء الإداري وفق هذا القانون أى قرار تتخذه الإدارة (بمفهومها الواسع) يمكن أن يؤثر على حقوق الأشخاص .

حيث تظهر أهمية هذا القانون من خلال إعطاء الفرصة للأشخاص لمعرفة ما تنوى الجهة الإدارية إتخاذها من إجراءات حتى يستطيع من يتأثر منهم بهذا الإجراء أن يخبر الجهة الإدارية بوجهة نظره حتى إذ ماتم مراعاة إجراءات إصدار الإجراء الإداري يتم قبوله حتى من جانب أولئك الذين يمكن أن يكون قد أثر فيهم سلباً طالما تم

أ - أن تنص على أن تراجع محكمة عادية، أو عند الملاءمة محكمة خاصة مستقلة ومحيدة الإجراء الإداري؛

ب- أن تفرض واجباً على الدولة يقضى بوضع الحقوق الواردة في القسمين الفرعيين^(١)،^(٢) موضع التنفيذ؛

ج- أن تعزز الإدارة الفعالة؛

كذلك تظهر المشاركة العامة في الدستور المغربي، حيث نصت ديباجة دستور ٢٠١١ على مايلي:

مواصلة المملكة المغربية مسيرة توطيد وتقوية مؤسسات دولة حديثة مرتكزاتها المشاركة والتعددية والحكمة الجيدة، وإرساء دعائم مجتمع متضامن يتمتع فيه الجميع بالأمن والحرية والكرامة والمساواة وتكافؤ الفرص والعدالة الاجتماعية، ومقومات العيش الكريم ، في نطاق التلازم بين حقوق وواجبة المواطنة.

نص الفصل الأول على ما يلي: نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية ديمقراطية برلمانية واجتماعية من مرتكزاته الديمقراطية التشاركية. يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلطات وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة ، كما نصت الفقرة الثالثة من الفصل ١٢ من الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ على ما يلي : "تساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية في طار الديمقراطية التشاركية في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها، وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة، طبق شروط وكيفيات يحددها القانون.

حيث قام المشرع الدستوري المغربي بالنص على آليات وتقنيات فعالة للتواصل والتفاعل

إصداره بمراعاة هذا القانون بطريقة صحيحة وبينت الجهة الإدارية الأسباب التي دعتها لإتخاذ ذلك الإجراء وفي النهاية مخاصمة أى إجراء إدارى قضائياً لم يتم مراعاة هذه الإجراءات قبل إتخاذه أو لم يتم إتخاذه بطريقة صحيحة. The PAJA gives you a chance to tell your side of the story before any decision is taken. Once a decision is taken, it lets you find out why the decision went against you. In this way, the PAJA makes sure you know why the administration has done what it has. It also makes sure that decisions are taken properly. Lastly, it makes sure you can challenge decisions that were not taken properly.

والمشاركة في إتخاذ القرار العمومي داخل مختلف المؤسسات، والإدارات والمرافق العمومية المحلية والوطنية وأتاح للمواطنين فرادي وجماعات ودون انخراطهم في هيكل تنظيمي محدد إمكانية المشاركة في صناعة واتخاذ القرارات العمومية، **ونلك من خلال آليات الملتمسات في المجال التشريعي^(١).**

يعد الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع من آليات المشاركة المواطنة التي أقرها الدستور، وهو حق يخول للمواطنين والمواطنات المساهمة في المبادرة التشريعية عبر تقديم اقتراحات أو توصيات لأحد مجلسي البرلمان، وذلك متى ما إتضح أن مسألة أو موضوعا يقتضي تأطيرا قانونيا، ومن هنا يمكن تعريف الملتمس التشريعي " بأنه كل مبادرة يتقدم بها مواطنات ومواطنون بهدف المساهمة في المبادرة التشريعية من أجل سن قانون عادي أو إلقاء قانون موجود^(٢).

كما نص الدستور المغربي الجديد لسنة ٢٠١١ على الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية باعتبارها وسيلة من وسائل المراقبة والتتبع للشأن العام بصفة عامة بالإضافة أن هذا الإجراء يمكن من إعطاء دفعة قوية للمشاركة المواطنة في السياسات العمومية هذا الحق الذي يمكن المواطنين والمواطنات من التوجه إلى السلطات العمومية من أجل بلورة قرار معين أو التراجع عن آخر مما سيعزز منطق الشفافية والمراقبة والمساءلة.

فمن بين المستجدات التي ميزت دستور ٢٠١١ اعتماد الديمقراطية التشاركية كأحد المرتكزات الأساسية التي يقوم عليها النظام الدستوري للمملكة، وقد تجسد ذلك من خلال تعظيم مكانة المواطن وإيرازها في الهندسة الدستورية التي ربطت السلطات العمومية والمؤسسات المنتخبة بالمواطنين على مستوى إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها، ولعل أبرز وأهم هذه الآليات التي أقرتها الوثيقة الدستورية لاشتراك المواطنين في تدبير الشأن العام، هو إقرار الحق في تقديم العرائض إلى

(١) فاطمة الزهراء ميرات: " من أجل مقارنة تشاركية في إعداد الميزانية السنوية المجتمع المدني نموذجا" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، عدد ١٠٤، يونيو ٢٠١٢ ص ٣٤. مشار إليه في د نور الدين لعروبي ، الديمقراطية التشاركية ، قراءة في التجربة المغربية ، مرجع سابق ص ٧٤ .

(٢) دليل المشاركة المواطنة "حق تقديم الملتمسات في مجال التشريع"، الجزء الثاني، من إصدار الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني ، ٢٠١٤، ص ٣، مشار إليه في د نور الدين لعروبي ، الديمقراطية التشاركية ، قراءة في التجربة المغربية ، مرجع سابق ص ٧٤ .

المطلب الثاني

معوقات المشاركة العامة

ليس من المستغرب، على المستوى المحلي والوطني وحتى الدولي، أن نجد مقاومة للنهج التشاركية في عمليات السياسة العامة وصنع القرار الإداري^(٢).

أولاً: معوقات المشاركة العامة بوجه عام:

أن قطاع عريض من المواطنين لا يكون لديهم أى مصلحة للمشاركة العامة أو حتى مجرد معرفة بالقرار محل النقاش ويركزون فقط على إحتياجاتهم اليومية^(٣)، من ناحية أخرى الأشخاص العاديون لا يفهمون القضايا المتداولة، ولا يمكن أن يكون لديهم رأي مستتير التعقيدات التقنية والفنية لبعض أمور محل المشاركة قد تفوق فهمهم^(٤)؛

(١) د نور الدين لعروبي ، الديمقراطية التشاركية ، قراءة فى التجربة المغربية ، مرجع سابق ٧٦.

(٢) K. Van Brabant, PUBLIC PARTICIPATION AND CITIZEN ENGAGEMENT. Effective Advising in Statebuilding and Peacebuilding Contexts–How2015, Geneva, Interpeace, (international peacebuilding advisory team Ipat), research paper published online p. 4, <https://www.interpeace.org/resource/public-participation-and-citizen-engagement-effective-advising-in-statebuilding-and-peacebuilding-contexts/> last visited ON 26/6/2020.

(٣) على سبيل المثال فى جمهورية مصر العربية وبتاريخ ١١ نوفمبر ٢٠١٩ قامت وزارة المالية بعرض مشروع الموازنة المالية للعام المالى ٢٠٢٠/٢٠٢١ على الجمهور لإطلاق حوار مجتمعي حول البيان المالى ومشروع الموازنة العامة للدولة للعام المشار إليه، الذى يتضمن شرحاً مبسطاً لبرنامج الحكومة، يعكس أهم السياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية والمؤشرات المستهدفة؛ بما يسهم فى إرساء مبدأ الإفصاح والمشاركة الوطنية، إلا أن الناظر بعين التأمل فى هذا الأمر يجد أن قطاع عريض من المواطنين غير مقتصر على المواطنين العاديين منهم ولكن كذلك النخبة لم يكثرث لهذا الأمر فمن ناحية تكون محور إهتمامات أى مواطن مدى توافر حاجاته الأساسية من مواد غذائية وبتروولية ومدى تأثرها بزيادة الأسعار دون ماعده من أمور لانتشكلى محور إهتمامه كالعجز فى الموازنه أو أوجه الصرف أو الإيرادات وما إلى ذلك ومن ناحية أخرى يجد أن مشاركته ماهى إلا مجرد إعلام له وليست مشاركة حقيقة قد تغير من الواقع.

<https://alborsaaneews.com/2019/11/11/1264170> last visited 28/6/2020.

(٤) ومن هنا يذهب البعض كما سنرى لاحقاً أن الشفافية فى العمل الإدارى أحد المتطلبات الهامة للمشاركة ومن

كما يذهب البعض أن المناهج التشاركية تستغرق الكثير من الوقت وتؤخر اتخاذ القرار؛ وأن النهج التشاركية تكلف مالا إلا أن هذا الرأي ينظر فقط إلى فوائد المشاركة مقارنة بتكلفتها من منظور قصير المدى قد يتغير هذا "الحساب" إذا أخذنا منظوراً طويلاً المدى.

هناك أيضاً مشاكل متكررة في محاولات التماس المشاركة العامة:

على سبيل المثال بالنسبة لجلسات الاستماع العامة كأحد وسائل المشاركة لا يحصل الناس على إشعار مسبق كافٍ بجلسة استماع أو أنه يمكن التعبير عن آرائهم من خلال آلية أخرى غير الحضور كما أنه قد تعقد جلسات الاستماع في العاصمة أو في المدن الكبرى فقط، ولا يستطيع معظم الناس الوصول إليها. لا يستطيع الناس تحمل تكاليف النقل والوقت "غير المنتج" اقتصادياً للذهاب والمشاركة في جلسة استماع عامة كما قد يكون توقيت الاستشارة العامة غير مناسب لكثير من الناس: هم في العمل أو يتزامن مع وقت من اليوم غير مناسب لهم كما أن اللغة التي تُناقش فيها المسألة معقدة للغاية- يجد الناس صعوبة في فهم ما يُطلب على وجه التحديد. كثير من الناس ليس لديهم طلاقة كافية لفهم جميع الأمور التي تجري فيها المحادثة خاصة إذا كانت مسائل قانونية أو فنية معقدة.

كما أن من بعض سلبيات المشاركة أنه قد يتم إتاحة المشاركة بشكل كافٍ للجميع ولأصحاب المصالح والمتأثرين بالقرار محل المشاركة إلا أنه يتم التعامل مع وجهات نظر المشاركين في النهاية بشكل انتقائي، ليتم الخروج بهذه الآراء وفق خيار معين هو ذاته الرأي الذي كان سيتم إتخاذهُ ولو لم تحدث المشاركة المطلوبه.

وأرى لتجنب ذلك فإنه يجب ألا تقتصر المشاركة على اشكال المشاركة الرسمية أو المشاركة التي تكون بقيادة الدولة، فيجب أن يكون في مكنة المنظمات الشعبية التعبير عن نفسها خارج إطار العمليات التشاركية الرسمية، فقد تكون الحكومة مهتمة بصدق بالاستماع والمشاركة، ولكن إذا كانت مهتمة فقط بالمشاركة الرسمية، فإن إختيار جمهور المشاركين بل ومايبدونه من آراء وإقتراحات سيكون بناءً على

أحد أهم صورها مبدأ الوضوح أو اليقين القانوني على وجه الخصوص وذلك بأن تكون القواعد القانونية أو القرارات التنظيمية أو أى إجراء له آثار قانونية واضحاً ودقيقاً بحيث يكون الأفراد قادرين على التأكد بشكل لا لبس فيه ولا غموض بما لهم من حقوق وماتفرضه عليهم تلك القواعد من التزامات بطريقة تمكنهم من ترتيب أوضاعهم وفق ذلك أو بمعنى أدق بطريقة تمكنهم من المشاركة.

طلبها وبشروطها وهو ما يطلق عليه البعض بالمشاركة المدعوة^(١) Invited' participation ولعل المشكلة الأكثر أهمية في المشاركة المدعوة هي أنها يمكن أن تؤدي، من قبيل المفارقة، إلى التشكيك في المشاركة أكثر من دعمها كما أن الدعوات للانخراط مع الحكومة وتدعيم تصرفاتها قد تشوه سمعة المشاركة أو جلسات الاستماع بل وأشكال التعبير الأخرى بشكل ضمني أو صريح.

بمفهوم آخر سيكون الجمهور مدعو للعمل بالشراكة مع الحكومة في نموذج موجه نحو التوافق معها، ولا يتم تشجيعه على المشاركة ومناقشة الحكومة بشكل نقدي ومن ثم أي احتمالات للمشاركة بشكل نقدي لا يتم الاعتراف بها وبالتالي، فإن ردود الحكومة على أي شخص يناقضها تعد بمثابة اختبار حاسم لنواياها الديمقراطية^(٢).

وبالتالي تظهر هنا على العكس أحد مزايا المشاركة كصورة من صور الديمقراطية المباشرة يتضح هذا من أن الناس لا يقبلون قصر التعبير عن آرائهم - ومشاعرهم - على الآليات التي تضعها السلطات و يبحثون ويخلقون قنوات تعبير أخرى وآليات تأثير أخرى.

"كما انتقد البعض المشاركة أنها تؤدي إلى "تقليص الديمقراطية" "Downsized democracy" حيث غالباً ما يتم تقليل مشاركة المواطنين إلى مشاركة النخبة، والمجتمع المدني المنظم، في شكل منظمات غير حكومية في الغالب، ورجال الأعمال ومجموعات المصالح الأخرى ذات الوصول إلى الموارد فالآليات المشاركة التي تم إنشاؤها لتوجيه مساهمات المواطنين هي في الأساس غير متاحة لأغلبية السكان في المجتمعات التي تتميز بعدم المساواة، ولا سيما المجتمعات والقطاعات المهمشة، وعادة لا تفيد تلقائياً الفئات والمجموعات الفقيرة التي عانت لفترة طويلة الاستبعاد الاجتماعي^(٣) في مثل هذه الحالات، بمعنى أن المشاركة أحياناً تكون متاحة للنخبة وليس للنظر في أصوات ومصالح الفئات الأكثر تهميشاً.

(١) K. Van Brabant, op, cit p. 5.

(٢) Ballard, R. nd: Participation, Democracy and Social Movements. Durban, Center for Public Participation. P. 19.

(٣) Buccus, I. no date: Special Focus. Towards Developing a Public Participation Strategy for South Africa's Provincial Legislatures. Durban, Center for Public Participation, p. 49.

ثانياً: سبل تجاوز معوقات تطبيق مبدأ المشاركة:

تكمن الصعوبة في تحديد أولويات الأهداف المراد تحقيقها من المشاركة ، فيجب بداية لتحقيق المشاركة إرساء وتفعيل الشفافية الإدارية، ولا شك ان الصعوبة في تحديد الأولويات من أهم معوقات الشفافية الإدارية، لأنها تحتاج إلى وضوح وموضوعية، وبالتالي كثرة الأهداف وتداخلها يجعل من الصعب جداً، وضع أولويات لتنفيذها الأمر الذي يسبب إعاقة للشفافية الإدارية في نفاذ القرارات الإدارية كتاريخ صدورهما ام تاريخ نشرها^(١) مما يعيق بدوره تحقيق المشاركة.

كذلك فإن الاستمرار في تنفيذ الأنظمة القديمة والروتين والتعقيد في الإجراءات، وعدم تحديثها وتبسيطها وجعلها أكثر مرونة في الإقرار والتنفيذ من معوقات تطبيق مبدأ الشفافية والمشاركة^(٢).

ويمكن استخلاص أهم معوقات تطبيق مبدأ المشاركة في النقاط التالية:

أ- مركزية صنع القرار وشيوع ظاهرة المحسوبية، والواسطة والتعقيدات البيروقراطية في عملية صنع القرار.

ب- عدم وضوح بعض التعليمات، والميل للإلقاء اللوم على الآخرين، لوجود تباين ظاهري لدرجة ممارسة الشفافية في القرارات الإدارية بين القادة والعاملين في جميع المجالات باستثناء مجال الاتصال والقوانين والتشريعات.

ج- غياب الوعي بإثارة الشفافية وإبراز أهميتها من خلال الدوريات والندوات والمنشورات وهذا لتفعيل الشفافية في القرارات الإدارية.

د- عدم فتح المجال أمام العاملين للمشاركة في صنع القرارات الإدارية وتقديم الدعم

(١) وهذا المستقر عليه فقهاً وقضاء في قضاء المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري أن الأصل في نفاذ القرارات الإدارية تنظيمية أو فردية أن يقترن بتاريخ صدورها بحيث تسرى بالنسبة للمستقبل ولا تسرى بأثر رجعي إلا إذا نص القانون على ذلك تطبيقاً لمبدأ إحترام الحقوق المكتسبة واستقرار المعاملات لذلك فقد جاء الدستور مؤكداً لهذا الأصل الطبيعي لحظر المساس بالحقوق المكتسبة أو بالمراكز القانونية التي تمت إلا بقانون وذلك بأن جعل تقرير الرجعية رهناً بنص خاص في قانون.

(المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٦٧٤٨ لسنة ٤٢ ق ع تاريخ الجلسة ١١ / ٣ / ٢٠٠١)

(٢) سعيد على الراشدي، الإدارة بالشفافية. ط١. دار كنوز المعرفة للنشر والتوزيع، عمان ٢٠٠٧، ص ٣١-٣٢.

لمقترحاتهم.

هـ- عدم تفعيل مبدأ المساواة وتطبيقها على الجميع دون تمييز، والحد من المركزية في عملية صنع القرار^(١).

ومما سبق يتضح لنا أن سبل تجاوز معوقات مبدأ المشاركة يقتضى اتاحة الشفافية الإدارية والذي يقتضى بدوره إزالة السرية والغموض في العمل الإداري وجعل المعلومات والأرقام الهامة والمصيرية عن النتائج والإنجازات في متناول الجميع، تنمية المهارات وتوفير المعلومات حتى يكتسب العاملين القدرة على تنمية أدائهم في العمل وإعطائهم الحرية في اختيار الأفضل وحق اتخاذ القرار، وأن المتطلبات الأساسية لتعزيز آليات الشفافية وحدودها يمكن استخلاصها من المتطلبات الآتية:

١- إلتهاج الشفافية في الأنظمة والقوانين والإجراءات من خلال مراجعتها ومعالجة نصوصها وفقراتها الغامضة وتوضيحها وإعلانها للموظفين والمواطنين.

٢- تفاعل مع المعنيين وذوي العلاقة، والسماح للمواطنين أن يلاحظوا ويقيموا القرارات وتصرفات الموظفين.

٣- دعوة مؤسسات المجتمع المدني للعمل على رفع شعار مكافحة الفساد، والشفافية كشعار للتطبيق وليس للتسويق.

٤- تسهيل إجراء الحصول على نسخ من الوثائق الرسمية وتسهيل الوصول إلى المعلومات.

٥- إصدار القوانين والتشريعات اللازمة لضمان المزيد من الشفافية وتفعيل المساواة والمحاسبة كقانون الإفصاح وتداول المعلومات والربط بين الجهات الحكومية إلكترونياً لتبادل البيانات والاطلاع عليها بما يوفر جهد طالب الخدمة للحصول على الوثيقة وتقديمها في مكان آخر، وكذلك ضمان عدم التقدم بأوراق مزورة.

(١) عمر مرزوقي، دور القاضي الإداري في حماية مبدأ الشفافية الإدارية: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة اليرموك، الأردن، ٢٠١٧م، ص ٤٠.

الخاتمة

لقد تناولنا في هذه الدراسة - بالفحص والتحليل - محددات مبدأ المشاركة العامة في اتخاذ القرارات التنظيمية ، من خلال عرض ماهية المشاركة العامة ومبرراته، إضافة إلى التكريس الدستوري لهذا المبدأ ومعوقاته. ومن خلال هذه المعالجة، يُمكن أن نخلص إلى النتائج والتوصيات التالية:

أولاً- النتائج:

- ١- تعد المشاركة العامة أحد أهم مبادئ الحوكمة الرشيدة، وتعتبر من أهم التدابير الوقائية لمكافحة الفساد، حيث أن دعم مشاركة المجتمع في منع الفساد ومواجهته يتم من خلال تدعيم هذه المشاركة بتدابير تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع اسهام الناس فيها، وضمان تيسير حصول الناس فعليا على المعلومات إذ يؤدي كل ذلك الى تعزيز المساءلة والشفافية ومن ثم منع الفساد.
- ٢- تؤدي المشاركة العامة بصفة عامة وفي اتخاذ القرارات التنظيمية بصفة خاصة إلى شعور الأطراف المشاركة في القرار بالرضا وتحسين مستوى فهم المشاركين لآلية اتخاذ القرارات والأسباب التي على أساسها تم اتخاذ القرار، بل إن المشاركة في اتخاذ القرارات تؤدي إلى تحسين عملية الاتصال بين الأفراد والأجهزة الإدارية.
- ٣- تعد المشاركة العامة في اتخاذ القرارات التنظيمية آلية لتدعيم حالة الاستقرار السياسي والاجتماعي والإداري وتحقيق من ثم التوازن بين المجتمع والأفراد.
- ٤- تعتبر المشاركة العامة في اتخاذ القرارات التنظيمية همزة وصل بين متخذ القرار من ناحية والمخاطبين بها من ناحية أخرى.
- ٥- تضمن المشاركة المجتمعية في اتخاذ القرارات توفير الشرعية للعملية الإدارية والديمقراطية والمساءلة اليومية في عملية صنع القرار.
- ٦- تساعد المشاركة العامة في صنع القرارات الإدارية على زيادة نسبة القبول لمخرجات هذه العملية،

حيث أن المشاركة تعزز من فعالية تنفيذ السياسات والقرارات من خلال زيادة استعداد متلقى القرارات للتجاوب معها.

٧- تساعد المشاركة العامة الى إرساء سبل الديمقراطية في المجتمع ومبادئ المساءلة والمحاسبة، بل ان كلاهما يؤثر ويتأثر بوجود الآخر، فالشفافية تتطلب وجود ديمقراطية في الممارسات العملية، والتي تتضمن بدورها مشروعية الوصول إلى المعلومات من خلال قوانين تضمن حرية الحصول على المعلومات.

٨- مفهوم الديمقراطية يسلم شرط مسبق للتطبيق الفعال للحقوق التشاركية ولتعزيز مبدأ المساءلة وهو توفير الفرص الملائمة لممارسة الشفافية والمشاركة وتفتح من ثم الأبواب أمام المساءلة والمحاسبة، إذ غياب الشفافية في بعض التشريعات والقوانين وعدم وضوح نصوص هذه التشريعات والأنظمة تعتبر سببا رئيسياً للاجتهادات التي تخدم المصلحة الشخصية وبشكل لا يخدم المصلحة العامة.

٩- لا تقتصر المشاركة العامة على الانتخابات واختيار القادة - كما يعتقد البعض- بل انها عملية شاملة تهدف إلى تعميق العدالة الإدارية من خلال آليات المشاركة الرسمية، وينبغي أن تنطوي على المشاركة في صنع القرار التنظيمي بل ومن قبله المشاركة في صنع التشريعات والتنفيذ والتقييم المستمر للنتائج والعوائد والآثار، من خلال المكاشفة والمصارحة والمساءلة، وكذلك في تقاسم فوائد مخرجات الحكم والتنمية والنتائج.

١٠- توصلنا من خلال الدراسة وجود علاقة طردية بين استخدام الشفافية الحكومية ومشاركة المواطنين حيث يؤدي استخدام الشفافية الحكومية بشكل أكبر إلى زيادة مشاركة المواطنين وبالتالي يجب أن يكون المسؤولون على دراية بهذه العلاقة لتعزيز المشاركة العامة.

١١- الشفافية الحكومية هي الدافع لمشاركة المواطنين، وتعتبر الشفافية الإدارية من المبادئ الأساسية في إدارة الشؤون العامة في العصر الحديث في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، ومقوم أساسي لعجلة التنمية الشاملة والمستدامة للدول المتقدمة.

ثانياً: التوصيات:

- ١- إنشاء لجنة بوحداث الجهاز الإداري للدولة (الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومي أو المحافظة أو الهيئة العامة) تسمى "لجنة دراسة وتقييم الأثر التشريعي وتحليل الأثر التشريعي" تختص بتقديم المقترحات بشكل دائم فيما يتعلق بتعديل التشريعات التي يظهر قصور أو مسالب عند تطبيقها، أو تتعارض مع مبادئ الوضوح واليقين القانوني.
- ٢- تفعيل دور لجان مجلس النواب المنصوص عليها باللائحة الداخلية للمجلس كلجان الاستماع ولجان تقصى الحقائق.
- ٣- تفعيل نص المادة ١٣٨ من الدستور بإصدار تشريع يتعلق باتاحة تقديم المواطنين لمقترحاتهم المكتوبة لمجلس النواب بشأن المسائل العامة وكيفية اللاحاطه بما تم بشأنها وكيفية وضع ملاحظات ومقترحات المواطنين في الاعتبار سواء من الحكومة أو البرلمان.
- ٤- الالتزام بمعايير الشفافية والحوكمة المنصوص عليها في المادة ٢٧ من الدستور ليس فقط على مستوى النظام الاقتصادي ولكن على مستوى العمل الإداري وإصدار القرارات التنظيمية كذلك، لما في ذلك من تأثير على مركز مصر وتقدمها في مؤشر الحوكمة العالمى الصادر عن البنك الدولي والذي يؤثر بدوره في تصنيف مصر على المستوى الاقتصادي والائتماني.
- ٥- وضع معايير واضحة للعمل وإتاحتها للجمهور وذلك عن طريق النشرات أو الكتيبات أو القرارات التنظيمية ووضعها بلوحات في أماكن ثابتة وظاهرة في مقر العمل مع امكانية التعليق عليها والمشاركة في وضعها من جمهور المتعاملين مع الجهة او من يمثلهم من اصحاب المصالح.
- ٦- نصي المشرع المصري بوضع قانون ينظم الافصاح والاتاحة وحرية التداول والوصول للبيانات والمعلومات عن أعمال الجهاز الإداري للدولة أو المعلومات المتوافرة لدى الحكومة بجميع كياناتها (وذلك فيما لا يضر بالأمن القومى وسرية البيانات الشخصية للمواطنين مع الالتزام بقانون حماية

البيانات الشخصية رقم ١٥١ الصادر في ١٥ يوليو ٢٠٢٠).

٧- تفعيل القانون رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ بشأن حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة.

٨- تعزيز أكبر قدر ممكن من المشاركة في اتخاذ القرارات التنظيمية بالاعلان عن القرارات التي تتوى السلطة التنفيذية إصدارها وطرحها للمناقشة والحوار لأصحاب المصلحة او من تتاثر مصالحهم بالقرار خلال فترة معقولة قبل إصدارها.

٩- نوصي السلطة المختصة أن تذكر في صلب القرار الإداري اذا ماكان تم اتخاذ اجراء المشاركة من عدمه وأن يشمل كل تشريع او قرار تنظيمي او لائحى على اشارة للاعمال التحضيرية له والمناقشات وماتم من مشاركة حتى يمكن التعرف على دوافع التشريع او غرض اى قانون او قرار إدارى مما يسهل تطبيقه وتنفيذه وارتفاع مستوى قبوله لدى المجتمع مما يرتفع معه معايير الامن والوضوح القانوني والثقة المشروعه لدى الافراد.

١٠- العمل على تعزيز الشفافية في اعداد الموازنة العام وما يقتضيه ذلك من اتاحة الموازنة العامة للنشر والمشاركة والمناقشة (open budget) على غرار موازنة المواطن في جنوب أفريقيا.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العامة:

- (١) د. أحمد أبو الوفاء، الوسيط في القانون الدولي العام، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١م.
- (٢) محمد فريد الصحن، أصول الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢.
- (٣) سيد الهوارى، السلوك التنظيمي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.

ثانياً: المراجع المتخصصة:

- (١) المستشار الدكتور. إبراهيم منتصر عبد السلام، الضمانات الدولية والدستورية لحماية حق المواطن في المشاركة في إدارة شئون بلاده، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٩م.
- (٢) د. أحمد عبدالكريم سلامة، قانون حماية البيئة: دراسة تأصيلية في الأنظمة الوطنية والاتفاقية، عمادة شئون المكتبات، جامعة الملك سعود، الرياض، ١٤١١ هـ، ١٩٩١م.
- (٣) د. جابر جاد نصار، حرية الصحافة: دراسة مقارنة في ظل القانون ٩٦ لسنة ١٩٩٦م، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦م.
- (٤) سعيد على الراشدي، الإدارة بالشفافية. ط١. دار كنوز المعرفة للنشر والتوزيع، عمان ٢٠٠٧.
- (٥) شريف يوسف خاطر، حرية تداول المعلومات بين المنع والإباحة: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٥م.
- (٦) مرفت جمال الدين على شمروخ، الحوكمة ومنظمات المجتمع المدني، المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الأولى، يناير ٢٠١٥ م.
- (٧) د. محمد عبد الواحد الجميلي، من السرية إلى الشفافية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٤م.
- (٨) د / ياسر سيد حسين سيد، الحق الدستوري في الحصول على المعلومات والبيانات في الدستور (المصري - الفرنسي - الأمريكي)، دار النهضة العربية، ٢٠١٨ م.

ثالثاً: الرسائل العلمية:

- (١) عمر محمد سلامة العليوي، حق الحصول على المعلومات في ضوء القانون الأردني رقم ٤٧ لسنة ٢٠٠٧، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١١م.
- (٢) عمر مرزوقي، دور القاضي الإداري في حماية مبدأ الشفافية الإدارية: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة اليرموك، الأردن، ٢٠١٧م.
- (٣) د. محمد عبدالله عمر الفلاح، المشاركة الشعبية في أعمال السلطة التنفيذية: دراسة مقارنة في ضوء التشريع الليبي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ١٩٩٨م.

رابعاً: الأبحاث والمقالات المنشورة:

- (١) إسماعيل زروقي، سبل تعزيز مشاركة المواطن في صنع السياسات العامة، المركز العربي الديمقراطي ٢٠١٥/١٢/٦، متاح على:

<https://democraticac.de/?p=23986>

- (٢) د. أحمد عبدالكريم سلامة، البيئة وحقوق الإنسان في القوانين الوطنية والمواثيق الدولية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد الخامس عشر، أبريل ١٩٩٤م.

- (٣) د. حسام الدين كامل الأهواني، الحماية القانونية للحياة الخاصة في مواجهة الحاسب الإلكتروني، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، المجلد ٣٢، العدد ١، ٢، يوليو ١٩٩٠م.

- (٤) د. صلاح خيرى جابر: موقف اتفاقية آر هوس من إتاحة الحصول على المعلومات المتعلقة بالبيئة وجمعها ونشرها، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث عشر، المجلد الثاني، متاح على:

https://www.researchgate.net/publication/344079153_mwqf_atfaqyt_arhws_mn_ataht_alhswl_ly_al_mlwmat_almtlqt_balbyyt_wjmha_wnshrha_Aarhus_Convention%27s_position_on_access_collection_and_dissemination_of_environmental_information

- (٥) عاليه عبدالحميد عارف، دور المشاركة المجتمعية في ظل الحوكمة في صنع القرار والمساءلة دالات من خبرات دولية، المجلة العربية للإدارة، مج ٣٤، ١٤، يونيو ٢٠١٤، الناشر: المنظمة

<https://search.mandumah.com/Record/794611>

(٦) د نور الدين لعروبي، الديمقراطية التشاركية ، قراءة في التجربة المغربية، العدد ٥٣ من مجلة الباحث للدراسات والأبحاث القانونية والقضائية – أبريل ٢٠٢٣ م، متاح على:

<https://hazbane.asso-web.com/uploaded/o-u-o-u-u-u-o-o-o-u-o-o-u-o-o-o-u-o-u-o-o-o-o-u-o-u-o-o-o-o-u-o-u-o-o-o-o-u-o-u-o-o-o-o-u-o-u-o-o-o-o-u-o.pdf>

https://drive.google.com/file/d/1HQp1Vey1FGQ6KVLkwkyt33VkQJY5yJwQ/view?usp=share_link

(٧) د. وليد محمد الشناوي، الأمن القانوني ومبادئ سن القانون الجيد، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، الصادرة من كلية الحقوق جامعة المنصورة، العدد ٥٦ أكتوبر ٢٠١٤.

خامساً: المراجع باللغة الفرنسية:

- 1) Agathe VAN LANG , Droit et Changement Social, UMR-CNRS 6297. Available at:
<https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-principe-de-participation-un-succes-inattendu>
- 2) Ballard, R. nd: Participation, Democracy and Social Movements. Durban, Center for Public Participation.
- 3) Charlotte Lemille, Service Connaissance Évaluation Climat Division Évaluation Environnementale, L'analyse juridique des rapports d'enquêtes publiques, Toulouse, le 19 juillet 2011.
- 4) J. Bétaille, « Le droit français de la participation du public face à la Convention d'Aarhus » ; AJDA 2010, Dalloz.
- 5) K. Foucher, « La consécration du droit de participer par la Charte de l'environnement – Quelle portée juridique ? » ; AJDA 2006, Dalloz.

- 6) Monédiaire, « La participation du public organisée par le droit : des principes prometteurs, une mise en œuvre circonspecte » ; Revue Participations, n°1, 2011.
- 7) Rapport Tuot, cité in R. Hostiou, Traité de droit des enquêtes publiques ; Le Moniteur, Coll. Référence Juridique, 2ème éd., 2014.
- 8) Thomas CARACACHE, La participation du citoyen à l'élaboration des actes réglementaires de l'administration : Comparaison entre systèmes américain et français Mémoire rédigé sous la direction de M. Mathieu Carpentier, Séjour de recherche effectué à Harvard et New York University,available at:
<https://idc.assas-universite.fr/fr/sites/default/files/idc/fichiers/memoires/2015-2016-caracache-memoire.pdf>.
- 9) Y. Goutal, P. Peynet et A. Peyronne, Droit des enquêtes publiques ; Lamy, Coll. Axe Droit, 2012.
- 10) Y. Jégouzo, « La réforme des enquêtes publiques et la mise en œuvre du principe de participation » ; AJDA 2010, Dalloz.

ثامناً: المراجع باللغة الإنجليزية:

- 1) Buccus, I and Hicks J. Towards Developing a Public Participation Strategy for South Africa's Provincial legislatures, nd. Carrim, Y. Towards A More Activist Parliament More Engaged with Civil Society, Paper Presented at the Launch of the Community Law Centre Parliamentary Programme, 20 October 2010.
- 2) Byungchun So,SJD Dissertation on Public Participation in Southand North Korean Environmental Laws, (S.J.D. dissertation Pace University School of Law),2003, available at:
<https://digitalcommons.pace.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1004&context=lawdissertations>
- 3) Carole Pateman, "Participation and Democratic Theory", Cambridge University Press, 1970.
- 4) Eric Dannenmaier, "Democracy in Development: Toward a Legal Framework

for the Americas", Tulane Environmental Law Journal, 1, 21,1997.

- 5) James L. Creighton, "The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement", Publisher : Jossey-Bass; 1st edition, 2005.
- 6) James L. Creighton,"The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement", ossey-Bass; 1st edition, 2005.
- 7) K. Van Brabant , "Public participation and citizen engagement- Effective advising in statebuilding and peacebuilding contexts–How2015, Geneva, Interpeace,(intarnational peacebuilding advisory team Ipat), research paper published online p.4, Available at the following link: : <https://www.interpeace.org/resource/public-participation-and-citizen-engagement-effective-advising-in-statebuilding-and-peacebuilding-contexts> .
- 8) Mark J. Spauding, "Transparency of Environmental Regulation and Public Participation, 35SANTA CLARA L.REV. ,1995.
- 9) Mark Sagoff, "Can Environmentalists Be Liberals? Jurisprudential Foundations of Environmentalism, 16 ENVTL.L. ,1986.
- 10) Myron Weiner,"Political participation: Crisis of the political process", In book: Crises and Sequences in Political Development. (SPD-7), December 2015.
- 11) Neil A.F. Popovic, "The Right to Participate in Decisions That Affect the Environment", 10 Pace Env'tl. L. Rev. 683 (1993).
- 12) Nelson M. Rosenbaum, Citizen Participation and Democratic Theory, :Essays on the State of the Art, Stuart Langton ed., 1978.
- 13) Paul Wilkinson, "Public Participation in Environmental Management: A Case Study", 16 Nat. Res. J. 117 ,1976.
- 14) Telana Deslin Halley ,the right to be heard,available at:
<https://open.uct.ac.za/bitstreams/cf65c238-6e43-42b0-bd3e-324d75d9254b/download>

الفهرس

صفحة	الموضوع
٢	المستخلص
٣	مقدمة
٥	المبحث الأول: مفهوم مبدأ المشاركة العامة ومبرراته.
٨	المطلب الأول: المقصود بالمشاركة العامة.
٢٧	المطلب الثاني: مبررات حماية مبدأ المشاركة العامة.
٣٥	المبحث الثاني: التكريس الدولي والدستوري للمشاركة العامة ومعوقاته
٣٦	المطلب الأول: التكريس الدولي والدستوري لمبدأ المشاركة العامة.
٤٥	المطلب الثاني: معوقات المشاركة العامة.
٥٠	الخاتمة
٥٤	قائمة المراجع