

**استخدام آليات الديمقراطية المباشرة في  
تعزيز المشاركة المحلية: دروس مستفادة  
من دول أوروبا الشرقية**

**د. عفت عبد الله عبد العزيز الزغبى**

**مدرس بقسم الإدارة العامة**

**كلية الاقتصاد والعلوم السياسية**

**جامعة القاهرة**

## المخلص

تسعى هذه الدراسة إلى الاستفادة من خبرة عدد من دول أوروبا الشرقية في تطبيق آليات الديمقراطية المباشرة، وذلك بغرض زيادة المشاركة الفعالة للمواطنين في الشأن العام. خلصت الدراسة إلى أهمية تدعيم الشفافية والحق في تداول المعلومات باعتبارهما متطلبين أساسيين لنجاح تطبيق آليات الديمقراطية المباشرة.

وخلصت الدراسة أيضاً إلى أنه يمكن تطبيق عدد من آليات الديمقراطية المباشرة كوسيلة لتدعيم مشاركة المواطنين في جهود الإصلاح السياسي والإداري في جمهورية مصر العربية، وذلك نظراً لاحتواء الدستور الحالي على العديد من المواد التي يمكن أن تساهم في تفعيل المشاركة المحلية من خلال تطبيق الآليات الرئيسية المختلفة للديمقراطية المباشرة.

**الكلمات الدالة:** آليات الديمقراطية المباشرة - تمكين المواطن - المشاركة المحلية.

## Abstract

This study seeks to benefit from the experience of number of Eastern European countries in applying the mechanisms of direct democracy, aiming to increase the effective participation of citizens in public affairs. The study concluded that it is important to enhance transparency and the right of information circulation as two basic requirements for the successful application of direct democracy mechanisms.

The study also concluded that a number of direct democracy mechanisms can be applied as means to support citizen participation in political and administrative reform efforts in the Arab Republic of Egypt, as the current constitution contains many articles that can contribute in activating local participation through the implementation of the various main mechanisms of direct democracy.

**Key Words:** Mechanisms of Direct Democracy - Citizen Empowerment - Local participation.

## مقدمة

قامت ثورة الخامس والعشرين من يناير 2011 من أجل تحقيق العديد من الإصلاحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وبغرض الانتقال إلى نظام تسعى سياساته وقراراته إلى تلبية الاحتياجات الشعبية. وتظل القدرة على تحقيق ذلك رهناً بوجود مشاركة شعبية فعالة قادرة على المساءلة والرقابة المستمرة على أعمال أجهزة الإدارة العامة المختلفة سواء على المستوى المركزي أو المحلي. تسعى هذه الدراسة إلى محاولة الاستفادة من خبرة عدد من دول أوروبا الشرقية وهي بالأساس بلغاريا - سلوفاكيا - سلوفينيا - بولندا - التشيك ودول البلطيق (ليتوانيا - لاتفيا - إستونيا)، في تطبيق آليات الديمقراطية المباشرة كجزء من الإصلاحات السياسية والإدارية التي تشهدها تلك الدول منذ بداية تسعينيات القرن الماضي، والتي تستهدف بالأساس - مثلما هو الأمر في الحالة المصرية - تحسين الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية للمواطنين من خلال الانتقال إلى نظم سياسية تعددية تدعم مشاركة المواطنين في صنع وتقييم السياسات العامة.

## المشكلة البحثية

تُعَدُّ مشاركة المواطنين في الحياة السياسية ضماناً أساسية لدعم التحولات الديمقراطية، بما يضمن أن تأتي السياسات العامة تعبيراً صادقاً عن احتياجات وتوقعات المواطنين. تتنوع أشكال وأنماط مشاركة المواطنين في الشأن العام، ولعل أحد أهم تلك الأشكال هو المشاركة في الاستحقاقات الانتخابية (الرئاسية/البرلمانية) كمحدد هام لمدى فعالية الديمقراطية التمثيلية. وتشير نتائج الاستحقاقات الانتخابية المصرية التي شهدتها جمهورية مصر العربية منذ قيام ثورة 25 يناير 2011 إلى الانخفاض النسبي والتذبذب في نسب المشاركة، وذلك مقارنة بالوضع في أغلب دول أوروبا الشرقية التي تطبق العديد من آليات الديمقراطية المباشرة، حيث شهدت تلك الدول نسب إقبال عالية على التصويت في الاستحقاقات الانتخابية المصرية، في حين لم تتعد نسبة المشاركة في المرحلة الثانية من انتخابات مجلس النواب عام 2020 في جمهورية مصر العربية على سبيل المثال نسبة 29,5% من إجمالي عدد المواطنين الذين لهم حق التصويت في الانتخابات (الهيئة الوطنية للانتخابات، 2020)، بلغت نسبة المشاركة في الانتخابات الرئاسية عام 2018 41,05% (الهيئة الوطنية للانتخابات، 2018). وتشير نتائج الاستفتاء على التعديلات الدستورية الذي تم عقده في أبريل 2019 (الهيئة الوطنية للانتخابات، 2019) إلى أن نسبة

استخدام آليات الديمقراطية المباشرة في تعزيز المشاركة المحلية دروس مستفادة من دول أوروبا الشرقية  
د. عفت عبد الله عبد العزيز الزغبى

الإقبال على التصويت قد بلغت 44,33%، وجاءت نسبة الموافقة على التعديلات الدستورية 88,83% من الأصوات الصحيحة، وذلك مقارنة بنسبة مشاركة قدرها 38.6% في الاستفتاء على التعديلات الدستورية عام 2014 ونسبة موافقة قدرها 98.1% (اللجنة القضائية العليا للانتخابات، 2014). ويمكن صياغة المشكلة البحثية في التساؤل التالي: هل يمكن لآليات الديمقراطية المباشرة - بالاستفادة من خبرة دول أوروبا الشرقية - تفعيل مشاركة المواطن المصري في الشأن العام؟

## أهمية الدراسة

تركز أغلب الدراسات العربية المتعلقة بالديمقراطية المباشرة على نموذج دولة المدينة في اليونان القديمة، باعتباره نموذجاً غير قابل للتطبيق الفعلي المعاصر. وتحاول هذه الدراسة إلقاء الضوء على الآليات المعاصرة للديمقراطية المباشرة باعتبارها وسائل داعمة للمشاركة الشعبية خاصة على المستوى المحلي. ترجع أهمية هذه الدراسة أيضاً إلى محاولة الاستفادة من ممارسات بعض دول أوروبا الشرقية للآليات المختلفة للديمقراطية المباشرة، وذلك من أجل التوصل إلى نقاط استرشادية يمكن أن تساهم في تدعيم مشاركة المواطن المصري في صنع القرار المحلي من خلال تطبيق آليات الديمقراطية المباشرة.

## هدف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى:

1. تحديد أهم آليات تطبيق الديمقراطية المباشرة.
2. المقارنة بين أهم ممارسات تطبيق الديمقراطية المباشرة في دول أوروبا الشرقية.
3. الاستفادة من نتائج المقارنة في تقديم مقترحات لتفعيل المشاركة الشعبية المحلية في جمهورية مصر العربية من خلال تطبيق آليات الديمقراطية المباشرة.

## التساؤلات البحثية

التساؤل البحثي الرئيس لهذه الدراسة الاستكشافية هو:

هل يمكن أن يساهم تطبيق آليات الديمقراطية المباشرة في تدعيم المشاركة الشعبية المحلية؟

## الدراسات السابقة

تزايد الاهتمام منذ بداية الألفية الحالية بدراسة آليات الديمقراطية المباشرة بغرض فهم دورها في تدعيم الممارسات الديمقراطية وخاصة في الدول الانتقالية مثل دول أوروبا الشرقية. جاءت دراسة (Schiller, T., (ed.), 2011) في 17 فصل لتقدم لأول مرة معلومات عن ممارسات الديمقراطية المباشرة في 19 دولة أوروبية. وتبحث دراسة (Leininger, 2015) إمكانية استخدام آليات الديمقراطية المباشرة لتحسين الثقة في الحكومات وكوسيلة لتعميق الممارسات الديمقراطية من خلال تحليل تطبيقات الديمقراطية المباشرة في عدد من الدول الأوروبية. تركز دراسة (Marczewska-Rytko, M., (ed.), 2018) عبر 22 مقال على بحث تأثير الميراث التاريخي والسياسي على الممارسة الفعلية للاستفتاءات ومبادرات المواطنين منذ عام 1989 كآليتين رئيسيتين للديمقراطية المباشرة في 22 دولة من دول وسط وشرق أوروبا. قدمت دراسة (Geibel, et al., 2019: 491-525) تحليلاً للاستفتاءات ومبادرات القوانين التي طبقت في أوروبا ما بين عامي 1990 و2015 كوسيلتين لتعميق وتوسيع الممارسات الديمقراطية النشطة. لا توجد دراسات باللغة العربية تستهدف الاستفادة من تجارب دول أوروبا الشرقية في هذا السياق لتعزيز مشاركة المواطنين في الحالة المصرية وهو ما تسعى إليه هذه الدراسة.

## منهجية الدراسة

تعتمد هذه الدراسة المنهج المقارن للوقوف على أوجه الشبه ونقاط الاختلاف الرئيسة بين دول أوروبا الشرقية محل الدراسة فيما يتعلق باستخدام آليات الديمقراطية المباشرة من أجل تدعيم الإصلاحات السياسية وزيادة مشاركة المواطنين في الشأن العام.

## تقسيم الدراسة

تنقسم الدراسة إلى أربعة مباحث رئيسة، بخلاف المقدمة والخاتمة. يركز المبحث الأول على تحديد الإطار النظري لمفهوم المشاركة الشعبية، أما المبحث الثاني فيركز على الآليات الرئيسة للديمقراطية المباشرة، المبحث الثالث يخصص للمقارنة بين آليات الديمقراطية المباشرة في عدد من دول أوروبا الشرقية ويأتي المبحث الرابع ليركز على إمكانيات تفعيل آليات الديمقراطية المباشرة في ج.م.ع بالاستفادة من خبرة دول أوروبا الشرقية.

## المبحث الأول

### الإطار النظري لمفهوم المشاركة الشعبية

لا تهدف الدراسة إلى قياس مدى وجود مؤشرات بعينها للديمقراطية في الدول محل الدراسة؛ بقدر ما تسعى إلى التركيز على آليات تفعيل المشاركة السياسية الشعبية كعنصر مشترك في العديد من مؤشرات الإصلاح السياسي والتغيير والتحول الديمقراطي (مركز دراسات الوحدة العربية، 2009: 17-25، 77-86، 97-100، 149-151، المنوفي، كمال، الصواني، يوسف محمد (محرران): 2006: 306-315). وتشارك عدة مؤشرات في التأكيد على أهمية تفعيل المشاركة السياسية (مركز دراسات الوحدة العربية، 2009: 23-25، 94-97). ويلاحظ في هذا السياق أن كلاً من الإصلاح الدستوري والمشاركة في الاستحقاقات الانتخابية يعد من الموضوعات الهامة في تطبيق آليات الديمقراطية المباشرة جنباً إلى جنب مع آليات تطبيق الديمقراطية التمثيلية.

#### أولاً: مفهوم المشاركة

تُعتبر المشاركة مكوناً أساسياً ضمن مؤشرات التغيير والتحول الديمقراطي وفقاً لتطبيقات الديمقراطية التمثيلية ونظيرتها الديمقراطية المباشرة على حد سواء. وتُعرف المشاركة بالمعنى الواسع بأنها (مراد، هيلين عبد الرحيم، 2012: 7): "العملية التي يلعب الفرد من خلالها دوراً في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في بلده، والتي تتيح له فرصة الإسهام في وضع الأهداف العامة لمجتمعه والتعرف على الفرص المتاحة واقتراح أفضل الوسائل لتحقيق تلك الأهداف وإنجازها". وبالتالي تتطلب المشاركة الشعبية بذل الجهد بغرض التعاون مع الإدارة، التفاعل معها والتأثير عليها بغرض تحقيق الاحتياجات.

تُعد المشاركة المجتمعية الشعبية بُعداً هاماً من أبعاد تدعيم عمليات التحول الديمقراطي. وترتبط المشاركة بامتداد الحريات والحقوق السياسية إلى كل المواطنين البالغين (الكواري، علي خليفة، ماضي، عبد الفتاح (محرران)، 2009: 36). يتطلب التحول الديمقراطي بهذا المعنى وجود استمرارية بشكل عام في الممارسة بحيث يمكن الحديث عن مسار واضح لمزيد من المكاسب الديمقراطية (المرجع السابق: 27)، ولا سيما على مستوى التنمية المحلية. وتوجد أبعاد عدة لقياس المشاركة الشعبية (مراد، هيلين عبد الرحيم، 2012: 15-16)، بما في ذلك قياس المشاركة في العمليات الإدارية الرئيسية وفي مقدمتها: التخطيط والتركيز على أهمية تطبيق مفهوم التخطيط بالمشاركة (Participatory Planning) (مصطفى، مروة ممدوح سيد،

2011: 5-20) بما يتطلبه من مشاركة مواطني المجتمعات المحلية في مراحل التخطيط المختلفة، التنفيذ من خلال الاشتراك بالجهد أو الموارد المادية، المتابعة من خلال تقديم المقترحات التصحيحية. وترتبط المشاركة الشعبية ارتباطاً وثيقاً بعدد من المفاهيم وفي مقدمتها: الحق في تداول المعلومات، الشفافية، المساءلة، الرقابة الشعبية والحوكمة.

### ثانياً: المشاركة والحق في تداول المعلومات

يُعدُّ الحق في تداول المعلومات من الحقوق الأساسية للإنسان؛ وهو الأمر الذي أقرته العديد من المواثيق الدولية منذ عام 1946 (فرنسيس، ماريام وجدي موسى، 2010: 14، مجلس الوزراء - مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، 2011: 6). ويتضمن ذلك في إطار حقل الإدارة العامة قيام الحكومة والقيادات الإدارية بالإعلان عن قراراتها وخططها وشرحها للجمهور، وكذلك الإعلان عن الأسباب وراء تلك القرارات والهدف من تلك الخطط وأيضاً شرح الخطط المستقبلية. وبالتالي يتسنى للمواطنين ممارسة حقهم في تقييم السياسات العامة وأداء أجهزة الإدارة العامة - أو من ينوب عنها - على أسس موضوعية، خاصة في إطار توجهات التعاون والشراكة في تقديم الخدمات العامة (Hilvert, C., Swindell, D., 2013: 242-246).

ويعتمد مدى المشاركة العامة من قبل المواطنين في صنع القرار إلى حد ما على إمكانية الوصول إلى المعلومات المتعلقة بذلك القرار (Schiller, T., (ed.), 2011: 275)، وقد أقر المجتمع الدولي أيضاً أهمية الوصول إلى المعلومات كأحدى وسائل مكافحة الفساد، حيث يسمح الحق في تداول المعلومات بمراقبة المواطنين لأعمال الإدارة العامة. وبذلك يعتبر الحق في تداول المعلومات أداة رئيسية في مكافحة الفساد وتقليص قدرة الحكومات على إخفاء الأفعال غير المشروعة (مجلس الوزراء، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، 2011: 4). يتضح مما سبق؛ أنه لا يمكن الحديث عن مشاركة شعبية فعالة دون توافر درجة عالية من تداول المعلومات ووجود تشريعات مفعلة ومطبقة على أرض الواقع تحمي وتدعم تطبيق الحق في تداول المعلومات.

### ثالثاً: المشاركة والشفافية

يُعرّف صندوق النقد الدولي الشفافية بأنها (فرنسيس، ماريام وجدي موسى، 2010: 16): "مجموعة الآليات التي يمكن من خلالها أن يحصل الجمهور، دون عقبات، على صور فعلية وحديثة عن أهداف المنظمات العامة وإطارها القانوني والمؤسسي والاقتصادي، وقراراتها وأسبابها، والبيانات والمعلومات

المرتبطة بها، وشروط وأحكام مساءلة المنظمات العامة". وبالتالي ترتبط الشفافية بالحق في تداول المعلومات، كما تساعد الشفافية - بما توفره من معلومات دقيقة وشاملة ومناسبة عن أعمال السلطة العامة - على تدعيم المشاركة الشعبية، وتزيد من قدرة المواطنين على المشاركة في العملية الديمقراطية وذلك من خلال السماح للمواطنين من الاطلاع على وفحص أعمال المنظمات العامة.

يعد الانفتاح والشفافية من المفاهيم العامة في المجتمع الديمقراطي، حيث لا يدرك المواطنون في حال غياب الانفتاح والشفافية ما تم إقراره وبالتالي لا يستطيعون المشاركة في العملية السياسية عن طريق التعبير عن رأيهم بالطرق المختلفة (Schiller, T., (ed.), 2011: 275). أشارت إحدى الدراسات إلى أن الشفافية ونشر المعلومات لكافة أصحاب المصلحة من أهم العوامل التي ساعدت على نجاح المشاركة المجتمعية في جنوب أفريقيا وإندونيسيا والهند، بما في ذلك من التزام أجهزة الإدارة العامة بموجب القانون بتقديم تقارير دورية عن أدائها فيما يتعلق بالمخرجات المالية والمادية والإعلان عن كافة أنشطة عمليات المشاركة والأنشطة التنموية المختلفة (علي، وائل عمران، 2008: 109).

### رابعاً: المشاركة ومساءلة الإدارة العامة

تُعرّف المساءلة وفقاً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (فرنسيس، ماريام وجدي موسى، 2010: 27) بأنها: "الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه إليهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول (بعض) المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش". فالمساءلة تنطوي على مطالبة أصحاب مناصب بتعليل أعمال قاموا بها بعد قيامهم بها مع احتمال واقعي بتطبيق عقوبات ملائمة في حال حدوث سوء تصرف أو إهمال أو فشل (مركز دراسات الوحدة العربية، 2009: 153)، ويتطلب تفعيل المساءلة متابعة أداء كافة أجهزة الإدارة العامة وكذلك الموظفين العموميين بالإضافة إلى وجود قنوات شرعية تسمح بتداول المعلومات. ويرتبط بذلك القيام بثلاث خطوات (فرنسيس، ماريام وجدي موسى، 2010: 27-29):

1. تحديد المعايير التي بموجبها يتم قياس التقدم أو نقص التقدم نحو الأهداف، وفي هذا السياق تظهر أهمية وجود مؤشرات أداء رئيسية Key Performance Indicators (KPIs) تتسم بالواقعية وإمكانية التطبيق (جمهورية مصر العربية، وزارة الدولة للتنمية الإدارية، 2014، (Zakaria, Z., et al., 2011: 102-107)، ويمكن لأجهزة الإدارة العامة والسلطات الأخرى في الدولة إضافة إلى المواطنين استخدام



موثيق المواطنين Citizen Charters باعتبارها تتضمن مؤشرات رئيسة لأداء الخدمات العامة موضوع الميثاق، مما يدعم مساءلة الإدارة العام (علي، وائل عمران، 2008: 86).

2. قياس الأداء بموجب المعايير التي تم تحديدها وملاحظة الانحرافات عن تلك المعايير، ويمكن لأجهزة الإدارة العامة في هذا السياق الاستفادة من قياسات الرضاء العام (الزغبى، عفت عبد الله، 2008: 25-10).

3. اتخاذ الإجراءات الضرورية لتصحيح الانحرافات عن المعايير.

تعد المشاركة الشعبية بمثابة رقابة شعبية يكون للمواطن فيها حق أصيل في متابعة أعمال الإدارة العامة وانتقاد نتائج أعمالها وإبداء رأيه واقتراحاته لضمان كفاءة وفعالية أدائها (علي، وائل عمران، 2008: 46)، وذلك إما بتطبيق آليات الديمقراطية التمثيلية من خلال ممثلي الشعب في المجالس المنتخبة، أو أن يتم ذلك بتطبيق الآليات المختلفة للديمقراطية المباشرة (Geibel, et al., 2019: 491-493). يرفض بعض المدافعين عن الديمقراطية التمثيلية استخدام آليات الديمقراطية المباشرة في مساءلة الإدارة العامة (IDEA, 2008: 1).

تشير بعض الدراسات إلى أهمية الجمع بين عناصر الديمقراطية التمثيلية والمباشرة لضمان مساءلة عامة أكثر فعالية (Schiller, T., (ed.), 2011: 268). وقد أشارت نتائج دراسة للبنك الدولي عام 2012 (The World Bank, 2012: 2-6) إلى أهمية مشاركة المواطنين في مساءلة جهات الإدارة العامة بصدد جودة وكفاءة الخدمات العامة المقدمة خاصة في دول التحول الديمقراطي مثل دول أوروبا الشرقية. تركز هذه الدراسة على الآليات المستخدمة لتطبيق الديمقراطية المباشرة على المستويين الوطني والمحلي بغرض زيادة مشاركة المواطن في الشأن العام كإحدى وسائل تدعيم الإصلاحات السياسية والإدارية.

## المبحث الثاني

### الآليات الرئيسية للديمقراطية المباشرة

يسعى هذا المبحث إلى إلقاء الضوء على أهم آليات تطبيق الديمقراطية المباشرة باعتبارها وسائل يمكن من خلالها تفعيل مشاركة المواطنين في صنع القرارات المحلية. ويمكن النظر لآليات الديمقراطية المباشرة بشكل عام باعتبارها إجراءات تمكن المواطنين من المشاركة المباشرة في عملية

صنع القرارات المتعلقة بقضايا السياسات عبر التصويت المباشر (Schiller, T., 2011: 10). وتركز هذه الدراسة على كل من: إقامة التنظيمات الشعبية، جلسات الاستماع العام، الاستفتاءات، مبادرات المواطنين، مبادرات جدول الأعمال وعزل كيانات منتخبة. وتتفق هذه الدراسة مع الرأي القائل إن الآليات المختلفة للديمقراطية المباشرة تلائم تنظيم عملية صنع القرار على المستوى المحلي (Stripling, B., 2013: 48).

### أولاً: إقامة التنظيمات الشعبية

يمكن اعتبار التنظيمات الشعبية بمثابة "جمعية المواطنين الناخبين" على كافة المستويات المحلية، والتي يمكن من خلالها إدخال الديمقراطية المباشرة في أدنى مستوى للحكم المحلي (مراد، هيلين عبد الرحيم، 2012: 75). وتمثل هذه التنظيمات الشعبية عنصراً مكملاً للمشاركة المجتمعية جنباً إلى جنب مع المجالس المحلية المنتخبة والتي تمارس سلطاتها وفقاً للديمقراطية التمثيلية. قامت الهند على سبيل المثال بإجراء تعديلات دستورية عام 1992 تسمح بإنشاء التنظيمات الشعبية في القرى والأحياء (مراد، هيلين عبد الرحيم، 2012: 75). وتعد اجتماعات التنظيمات الشعبية إلزامية بموجب القانون، وتتلخص وظائفها في مناقشة مختلف المشاكل والصعوبات التي يواجهها أفراد المجتمع المحلي والتعبير عن احتياجاتهم المحلية وتحديد أولوياتهم، بالإضافة إلى الإشراف على المشروعات التي يتم تنفيذها. تُعد أيضاً التنظيمات الشعبية أحد السبل لتوسيع نطاق الشفافية والمساءلة، حيث يتم وضع الميزانية السنوية وخطط التنمية للقرية أمام التنظيمات الشعبية للنظر فيها والموافقة عليها (مراد، هيلين عبد الرحيم، 2012: 83-84).

يوجد كذلك في كل من إندونيسيا وكندا تنظيمات شعبية على المستوى المحلي (علي، وائل عمران، 2008: 75، 81). ويساعد وجود هذه التنظيمات الشعبية على تضمين أصحاب المصلحة من البرامج الحكومية في عمليات التخطيط والتنفيذ. وبذلك يمكن استخدام التنظيمات الشعبية في تنظيم تطبيق مفهوم التخطيط بالمشاركة كأحد وسائل تدعيم المشاركة الفعلية للمواطنين في صنع السياسات العامة المحلية.

### ثانياً: جلسات الاستماع Public Hearing

يختلف الاستماع العام عن اللجان الاستشارية التمثيلية المعبرة عن مصالح جماعات بعينها في كونه أكثر عمومية حيث يصرح لأي مواطن مهتم بقضية محددة بالحضور والمشاركة. ويمكن أن ينص القانون صراحة على ضرورة تنظيم المنظمة العامة جلسة (استماع عام) قبل أن تتبنى مقترحاً

يخص السياسات العامة. وهناك نوعان من الاستماع العام: استماع رسمي وآخر غير رسمي. ويمكن بناء على المشاورات الشعبية من خلال الاستماع أن يتحول المخطط الأولي للقانون إلى مخطط نهائي Final Draft (علي، وائل عمران، 2008: 59).

تساعد جلسات الاستماع العام على زيادة المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار العام، حيث تمثل درجة عالية من الاستجابة لرغبات وتوقعات أصحاب المصلحة عند صنع السياسات العامة (مركز دراسات الوحدة العربية، 2009: 154). يمكن بناء على ما سبق ذكره اعتبار إقامة التنظيمات الشعبية وعقد جلسات الاستماع العام من وسائل تدعيم المشاركة الشعبية في صنع السياسات المحلية بالتركيز على مرحلتى التخطيط والتنفيذ لتلك السياسات والبرامج المحلية.

### ثالثاً: الاستفتاءات Referendums

تُعدُّ الاستفتاءات العامة من أكثر آليات الديمقراطية المباشرة انتشاراً بوصفها أحد أهم أشكال تعبير المواطنين عن إرادتهم كما يمثل الحق في الاقتراع أحد أهم آليات الديمقراطية التمثيلية. والاستفتاء هو إجراء يعطي الناخبين الحق في التصويت المباشر على قضية سياسية أو دستورية أو تشريعية محددة. ويتم عقد الاستفتاء بناء على دعوة السلطات الحاكمة المختصة للمواطنين من أجل التصويت على قضية معينة، أو عندما يكون ذلك التصويت متطلباً لازماً وفقاً لأحكام الدستور أو القانون (IDEA, 2008: 10). يمكن أن تكون الاستفتاءات وطنية على مستوى الدولة ككل عندما ترتبط بقضايا ذات طابع عام مثل حالات الانفصال أو الاندماج في كيانات اتحادية أكبر ويتم النص عليها في الدستور (Marczewska-Rytko, M., (ed.), 2018: 19, 103-104).

وقد تكون الاستفتاءات على المستوى المحلي عندما ترتبط بقضايا محلية مثل تغيير حدود الوحدة المحلية أو قضايا بيئية محلية. ينص دستور الاتحاد الروسي على سبيل المثال في المادة (131) على أنه لا تتغير حدود الكيانات الإقليمية التي تمارس الحكم الذاتي المحلي إلا بموافقة سكان تلك الكيانات (المركز القومي للترجمة، 2007: 317، 2008: 42). وتعد سويسرا من أوائل الدول التي أقرت إجراء الاستفتاءات في دستورها منذ منتصف القرن السابع عشر (IDEA, 2008: 42).

تكون نتيجة الاستفتاء عادة ملزمة للسلطات العامة من الناحية القانونية على النحو الذي يحدده الدستور أو القانون المنظم لإجراء الاستفتاءات (Marczewska-Rytko, M., (ed.), 2018: 19, 61). ويمكن في حالات أخرى أن تكون نتيجة الاستفتاء غير ملزمة وتستخدم في هذه الحالة لأغراض استشارية

فقط. ترتبط الاستفتاءات الملزمة بالقضايا ذات الأهمية السياسية أو الدستورية غير العادية، ومن أمثلة ذلك النوع من الاستفتاءات الملزمة العديد من الاستفتاءات التي تم عقدها في العديد من الدول الأوروبية بصدد الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي (Marczewska-Rytko, M., (ed.), 2018: 150-151).

يتم عادة النص صراحة في الدستور أو القوانين ذات الصلة على القضايا التي لا تدخل ضمن موضوعات الاستفتاءات الوطنية والمحلية، ففي كولومبيا على سبيل المثال يتم استبعاد قضايا الضرائب العامة كموضوعات للاستفتاءات العامة، وفي إيطاليا يتم استبعاد قوانين الضرائب والميزانية العامة كما هو الحال في لاتفيا وإستونيا (Marczewska-Rytko, M., (ed.), 2018: 101, 137). أما في أوروغواي فيتم استبعاد القضايا المتعلقة بتنظيم الإنفاق العام وتقاعد موظفي الخدمة المدنية (IDEA, 2008: 15).

#### رابعاً: مبادرات المواطنين Citizens' Initiatives

يقصد بمبادرات المواطنين في هذا السياق السماح للمواطنين بالتصويت في استفتاء وطني أو محلي على قضية سياسية أو دستورية أو تشريعية مقترحة من قبل عدد من المواطنين وليس من قبل الحكومة أو السلطة التشريعية. وينظم القانون شروط التقدم بطلب عقد الاستفتاء، وقواعد إجراء واعتماد نتائج الاستفتاء (IDEA, 2008: 62-64). ويمكن تطبيق مبادرات المواطنين على المستوى الوطني أو المحلي وفقاً للقواعد القانونية المنظمة.

#### خامساً: مبادرات جدول الأعمال Agenda Initiatives

تسمح مبادرة جدول الأعمال (IDEA, 2008: 13-16, 84-92). للمواطنين بالتقدم لاقتراح وضع مسألة أو قضية ما على جدول أعمال البرلمان أو المجلس التشريعي. ويتم ذلك بعد استكمال جمع الحد الأدنى من التوقيعات الصحيحة اللازمة وفقاً للقانون. ظهرت مبادرات جدول الأعمال لأول مرة في دساتير الدول الأوروبية بعد الحرب العالمية الأولى، ثم امتدت إلى عدد من دول أمريكا اللاتينية بعد الحرب العالمية الثانية. وقد بدأ انتشار مبادرات جدول الأعمال إلى العديد من دول العالم منذ بدايات تسعينيات القرن الماضي كالفلبين، تايلاند، غانا والنيجر. وتتعدد مسميات مبادرة جدول الأعمال من دولة لأخرى فتسمى في كولومبيا على سبيل المثال بالمبادرة التشريعية الشعبية. وتعد النمسا من أكثر الدول استخداماً لمبادرات جدول الأعمال. ويمكن أيضاً تطبيق مبادرة جدول الأعمال على مستوى الاتحاد الأوروبي وفقاً لمعاهدة لشبونة بعد جمع مليون توقيع من مواطني الاتحاد الأوروبي.

## سادساً: الدعوة لعزل مسؤولين منتخبين قبل انتهاء فترة ولايتهم Recall

يسمح هذا الإجراء لعدد محدد من المواطنين بالمطالبة بإجراء تصويت للناخبين بصدد عزل مسؤول منتخب قبل انتهاء فترة ولايته. ويختلف هذا الإجراء عن الإجراءات القانونية المرتبطة بدعاوى إقالة مسؤولين منتخبين في كونه لا يحتاج إلى وجود أسس قانونية للبدء فيه فهو يعد أداة سياسية للتعبير عن مدى رضا الناخبين عن مسؤول معين منتخب. ويعتمد هذا الإجراء من وجهة النظر المفاهيمية على فكرة وجوب استمرار مساءلة المواطنين للمسؤولين المنتخبين، وأن استمرارهم في مناصبهم هو رهن بقبول الناخبين لتوليهم تلك المناصب. وبالتالي يحق للناخبين اتخاذ قرار بعزل المسؤولين قبل انتهاء ولايتهم في حال التقصير أو الفشل في تلبية توقعاتهم (IDEA, 2008: 109-117).

يطبق إجراء الدعوة للعزل على المستوى المحلي بشكل أكثر كثافة منه على المستوى الوطني. وتعتبر سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية من أوائل الدول تطبيقاً له منذ نهايات القرن التاسع عشر. تنص دساتير عدد من الدول على إمكانية عزل المسؤولين المنتخبين كحق من حقوق المواطنين في تلك الدول مثل الإكوادور، وإثيوبيا، وبيرو، وتايوان. وتعد منطقة أمريكا اللاتينية أكثر مناطق العالم مؤخراً في التوسع في تطبيق الدعوة للعزل، وذلك مع تزايد الاتجاه في تلك الدول للجمع بين آليات

م	الآلية	المصطلح باللغة الإنجليزية
1	التنظيمات الشعبية	People's Organizations
2	جلسات الاستماع	Public Hearing
3	الاستفتاءات	Referendums
4	مبادرات المواطنين	Citizens' Initiatives
5	مبادرات جدول الأعمال	Agenda Initiatives
6	الدعوة لعزل مسؤولين منتخبين قبل انتهاء فترة ولايتهم	Recall

الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية المباشرة. يتضح مما سبق ذكره أن التطبيق الفعال لآليات الديمقراطية المباشرة يتطلب توافر درجة عالية من الشفافية وتداول المعلومات لتدعيم مشاركة المواطنين في الشأن العام على المستويين العام والمحلي (Schiller, T., 2011: 22-25, IDEA, 2008: 19, 23, 200).

ويلخص الجدول رقم (1) الآليات الرئيسية للديمقراطية المباشرة:

## الجدول رقم (1) الآليات الرئيسية للديمقراطية المباشرة

### المبحث الثالث

## آليات الديمقراطية المباشرة في دول أوروبا الشرقية

يمكن الحديث عن العديد من القواسم والسمات المشتركة التي جمعت بين دول أوروبا الشرقية في عملية الإصلاح السياسي والإداري منذ بدايات تسعينيات القرن الماضي. ولكن على الرغم من ذلك؛ إلا أن هناك مساحات من التباين والاختلاف بين تجاربها في الإصلاح (الكواري، علي خليفة، ماضي، عبد الفتاح (محرران)، 2009: 35-83). تبنت دول أوروبا الشرقية بشكل عام تطبيق الليبرالية الغربية بتطبيقاتها السياسية، الاقتصادية والإدارية (المنوفي، كمال، الصواني، يوسف محمد (محرران): 2006: 622-626)، كما طبقت آليات الديمقراطية المباشرة كوسائل داعمة للمشاركة الشعبية جنباً إلى جنب مع آليات الديمقراطية التمثيلية.

### أولاً: إقامة التنظيمات الشعبية

تشير خبرة دول أوروبا الشرقية بشكل عام إلى عدم التركيز على إقامة تنظيمات شعبية دائمة بالشكل الذي سبق ذكره والتركيز أكثر على السماح للمواطنين - وفي حالات أخرى للمقيمين أيضاً - بحضور جلسات المجالس المحلية المنتخبة. أي بمعنى آخر السعي نحو زيادة مشاركة المواطنين بشكل مباشر في أعمال المجالس المحلية المنتخبة التي تعبر عن أحد أهم أشكال الديمقراطية التمثيلية، وذلك في إطار تشجيع مستويات أعلى من الاهتمام بالشأن العام بين المواطنين.

تم في العديد من دول أوروبا الشرقية إصدار قوانين تدعم التوجه نحو درجات أعلى من اللامركزية والحكم الذاتي المحلي والحوكمة المحلية، وذلك باعتبار أن المستوى المحلي هو "الأقرب إلى المواطن" مما يوسع فرص المشاركة في المجتمع المحلي الهادفة إلى تحسين كفاءة الأداء الحكومي وفقاً لمقولات "الإدارة الجديدة لأعمال الحكومة NPM" (Steyvers, K., et al., 2006: 429-431). ويمكن فهم هذه التوجهات باعتبارها جزءاً من الإصلاحات الإدارية والتي تُعدُّ بمثابة الشق الإداري للإصلاحات الليبرالية في دول أوروبا الشرقية.

شهدت لاتفياً عدة موجات من الإصلاحات الهادفة للتحويل إلى مزيد من اللامركزية. يجب عقد اجتماعات المجلس البلدي المنتخب على الأقل مرة واحدة في الشهر ويجب أن تكون مفتوحة للمواطنين. ويجب تعميم قرارات المجلس على كل المقيمين (Schiller, T., 2011: 272-274). ويوجد العديد

من القوانين الداعمة للشفافية وتداول المعلومات على المستوى المحلي في لاتفيا. يحق على سبيل المثال لسكان المنطقة الإدارية حضور اجتماعات المجلس المحلي المنتخب والمشاركة في أنشطة الحكومة المحلية من خلال الاجتماعات العامة. ويحق للمواطنين حرية الوصول إلى السجلات والاطلاع على محاضر الجلسات المفتوحة للمجلس (Schiller, T., 2011: 274). يجب وفقاً للقانون أن يخصص رئيس المجلس والنواب والمديرون التنفيذيون ساعات عمل مفتوحة أمام السكان على الأقل مرة واحدة في الأسبوع والتي يمكن للسكان خلالها توجيه الأسئلة والمقترحات. ويمكن أيضاً ليس فقط للنواب المنتخبين، ولكن أيضاً للسكان أن يكونوا أعضاء في اللجان ومجموعات العمل التي يشكلها المجلس المحلي المنتخب (Schiller, T., 2011: 272-274).

توجد في بولندا جمعيات السكان أو الجمعيات القروية وذلك على مستوى القرى فقط، إعمالاً للمادة (36) من قانون الحكم الذاتي للبلديات، إلا أن دورها - كأحد أشكال الديمقراطية المباشرة - لا يزال هامشياً في التجربة البولندية (Schiller, T., 2011: 135). أصدر كذلك المجلس الوطني التشيكي قانون الديمقراطية المباشرة في البلديات في جمهورية التشيك، والمعدل في وقت لاحق في عام 2000 (Schiller, T., 2011: 33-34). ولكنه لم يتعرض بشكل واضح لإنشاء التنظيمات الشعبية كأحد آليات الديمقراطية المباشرة. ويأتي ذلك في إطار التمسك في جمهورية التشيك بالديمقراطية التمثيلية كأساس للمشاركة وعدم وجود دعم للديمقراطية المباشرة على المستوى الوطني (Schiller, T., 2011: 33).

يحدد قانون "الحكم الذاتي المحلي" في ليتوانيا والصادر في 12 فبراير 1990 - أي قبل الاستقلال عن الاتحاد السوفيتي السابق - مبادئ الحكم الذاتي والتي تتضمن إشارة واضحة للمشاركة المباشرة للمواطنين في انتخابات المجلس البلدي، مساءلة مؤسسات الحكم الذاتي والموظفين العموميين أمام السكان والاستجابة إلى الرأي العام. ولكن لا توجد إشارة في هذا القانون مثلما هو الحال في جمهورية التشيك إلى التنظيمات الشعبية كأحد آليات الديمقراطية المباشرة على المستوى المحلي (Schiller, T., 2011: 276-277).

وتتملك المجالس البلدية في ليتوانيا القدرة، كما هو الحال في دول البلطيق الأخرى، على تشكيل لجان لتعزيز قدراتها على الحكم ويمكن للمواطنين المشاركة في مثل هذه اللجان وفقاً للقواعد القانونية المحددة. ووفقاً لتعديلات قانون الحكم الذاتي المحلي في عام 1997؛ فإن اجتماعات المجلس

تكون مفتوحة للجمهور ويمكن للسكان - إما بشكل فردي أو كمجموعة - التقدم بمشاريع قرارات للحكومة المحلية (Schiller, T., 2011: 277-278).

### ثانياً: جلسات الاستماع العام

لا يوجد انتشار واسع لتطبيق جلسات الاستماع في لاتفيا، وإن تم بالفعل تنظيم جلسات استماع عامة تتعلق بمسألة الإصلاح الإداري في بعض الحكومات المحلية فعلى سبيل المثال، تم في مدينة (ريغا) تنظيم جلسات استماع عامة اختصت بتخطيط تنمية استخدام الأراضي وتشييد المباني الكبيرة (Schiller, T., 2011: 274). يلعب اتحاد الحكومات المحلية والإقليمية في لاتفيا (ULRGL)، والذي تأسس عام 1991 دوراً هاماً في تزويد المواطنين بالمعلومات حول العمليات المتعلقة بصنع السياسات على الصعيدين الإقليمي والمحلي، ويتاح الكثير من تلك المعلومات في مواقع إلكترونية واضحة. وقد أقر البرلمان اللاتفي عام 1994 قانون "نظام مراجعة الطلبات والشكاوى والاقتراحات في مؤسسات الدولة والحكومة المحلية"، والذي يمكن النظر إليه كألية داعمة مع جلسات الاستماع العام لتضمين آراء واقتراحات المواطنين في عملية صنع السياسات العامة المحلية (Schiller, T., 2011: 273-275).

أضيفت الاستشارات إلى قانون الحكم المحلي في بولندا، وذلك في تعديل عام 1996. وتقوم بعض السلطات المحلية بإجراء مشاورات أو جلسات استماع عامة قبل اتخاذ قرارات محلية مثل تغيير اسم البلدية أو اسم الشارع على سبيل المثال (Schiller, T., 2011: 135). ينص قانون الحكم الذاتي المحلي في ليتوانيا على المشاركة المباشرة للمواطنين في الاجتماعات العامة والحق في تقديم الالتماسات. ويجوز للسلطات المحلية تنظيم استطلاعات الرأي عن القرارات التي تعتمدها الحكومات المحلية اتخاذها مثل مقترحات تغيير أسماء الوحدات المحلية.

تُعدُّ نتائج مثل هذه الاستطلاعات غير ملزمة واستشارية فقط في طبيعتها. يتطلب القانون في بعض الحالات، كما هو الحال في دول البلطيق الأخرى، مشاورات إلزامية مع السكان خاصة في الأمور العامة مثل تغيير أسماء الأماكن وحدود الوحدات الإدارية الإقليمية (Schiller, T., 2011: 277-278). وينص قانون الوحدات الإدارية الإقليمية لجمهورية ليتوانيا على أنه يتم منح أسماء المناطق السكنية ويتم تغييرها من قبل حكومة جمهورية ليتوانيا بناءً على اقتراح من المجلس البلدي، مع الأخذ بعين الاعتبار مقترحات السكان المحليين أثناء الاجتماعات العامة المخصصة لمناقشة تلك المقترحات.



ويمكن اعتبار اتساع امتداد مناطق الحكم المحلي في ليتوانيا مقارنة بالعديد من الدول الأوروبية الأخرى من معوقات مشاركة المواطنين في جلسات الاستماع العامة (Schiller, T., 2011: 278-280).

أظهر استطلاع للرأي طُبِق على رؤساء البلديات المحلية في إستونيا أن الغالبية (62%) يعتقدون أن الاجتماعات العامة هي أفضل وسيلة للتواصل مع المواطنين، وإن كانت هناك صعوبات تنظيمية لعقد مثل هذه الاجتماعات في البلديات الكبيرة (Schiller, T., 2011: 282). وتشير تجربة مقدونيا إلى ضعف دور جلسات الاستماع العام في تحقيق المشاركة الشعبية في الشأن العام (المنوفي، كمال، الصواني، يوسف محمد (محرران): 2006: 599)، بينما ينص قانون المشاركة الشعبية في بلغاريا لعام 1996 صراحةً على جلسات الاستماع العام كإحدى آليات تطبيق المشاركة المباشرة للمواطنين. وفي عام 2007 أُضيفت فقرة جديدة إلى القانون تنص على إلزام المحليات بتنظيم الاجتماعات العامة مع المواطنين من أجل تحديد الشروط اللازمة لاستخدام الأراضي في الوحدة المحلية. (Schiller, T., 2011: 185)

أكد قانون حرية المعلومات في سلوفاكيا رقم 211 / 2000 على أهمية تداول المعلومات على المستوى الوطني والمحلي وإلزام المجالس المحلية بنشر مشروع القانون المزمع التصويت عليه وإتاحة الفرصة للمواطنين للتعبير عن آرائهم وتعليقاتهم أو لاقتراح تعديلات على المشروع في جلسات عامة، وأن يتم تضمين مقترحاتهم في تقرير يُرفق بالمشروع بحيث يكون متاحاً لجميع أعضاء المجلس الذين لهم حق المناقشة والتصويت على مشروع القانون. (Schiller, T., 2011: 243)

### ثالثاً: الاستفتاءات

تعد الاستفتاءات هي أكثر آليات الديمقراطية المباشرة وضوحاً في ممارسات دول أوروبا الشرقية محل الدراسة منذ تسعينيات القرن الماضي (Marczewska-Rytko, M., (ed.), 2018: 20-22, 60, 65, 150-151). تمثل سلوفينيا إحدى الدول الرائدة من حيث عدد الاستفتاءات الوطنية، ولكنها تُصنف عادةً ضمن الدول ذات المعدلات المنخفضة للاستفتاءات المحلية. وقد صدر أول قانون للحكم المحلي في سلوفينيا عام 1993، والمعدّل عام 2005، وذلك بينما تم تمرير القانون الأول للاستفتاء والمبادرة العامة في عام 1994 (Schiller, T., 2011: 245). وجاء القانون الحالي ليحل محله عام 2007. ويُنص صراحةً في قوانين سلوفينيا على القواعد الفارقة بين الاستفتاء الإلزامي والاستفتاء الاستشاري، مثلما هو الحال في معظم دول أوروبا الشرقية محل الدراسة.

توجد الآن أحكام في الدستور الإستوني تسمح بإجراء الاستفتاءات عل التعديلات الدستورية كحق لجميع مواطني إستونيا. يُعدُّ الاستفتاء الوطني ملزماً في الحالات التي تتطوّر على تغيير في الأحكام العامة التي تنشئ الأساس القانوني لإستونيا كدولة ديمقراطية مستقلة (Schiller, T., 2011: 268). وتوجد بعض القيود المفروضة على مجموعة القضايا التي قد يتم استفتاء المواطنين عليها. وكما هو الحال في بقية دول البلطيق الأخرى، لا يسمح الدستور في إستونيا بعقد استفتاء على القضايا المتصلة بالميزانية والضرائب والالتزامات المالية للدولة والتصديق والنقض لمعاهدات القانون الدولي، وإعلان أو إنهاء حالة الطوارئ أو الدفاع الوطني. (Schiller, T., 2011: 268)

يُعدُّ النص صراحة في الدستور أو القوانين ذات الصلة على القضايا التي لا تدخل ضمن موضوعات الاستفتاءات الوطنية والمحلية سمة عامة في دول أوروبا الشرقية محل الدراسة؛ وإن اختلف نطاق تلك القضايا؛ ففي بلغاريا وفقاً لقانون الاستفتاءات 1996 على سبيل المثال يُنص صراحة على أن القضايا المتعلقة بالتعديلات الدستورية، والمسائل التي تدخل ضمن اختصاص المجلس النيابي على المستوى الوطني وكذلك المسائل المتعلقة بالميزانية والضرائب على المستوى الوطني؛ لا تدخل جميعها ضمن قضايا الاستفتاءات العامة، بينما تم تحديد القضايا التي لا تدخل ضمن موضوعات الاستفتاءات المحلية بأنها الأمور المتعلقة بالميزانية والضرائب المحلية (Marczewska-Rytko, M., (ed.), 2018: 61, Schiller, T., 2011: 185-186)

تنظم الاستفتاءات في جمهورية إستونيا بموجب قانون عام 2002، ووفقاً لهذا القانون؛ فإن الأمر يرجع للمجلس النيابي المنتخب لاتخاذ قرار ما إذا كان سيتم إجراء استفتاء أم لا، وتوقيت مثل هذا الاستفتاء، وكذلك المسألة (المسائل) التي سيتم طرحها به. وبالتالي؛ فإن للبرلمان الحق في طرح مشروع قانون أو قضايا وطنية أخرى للاستفتاء (Schiller, T., 2011: 270). وتنص المادة الثانية من قانون الاستفتاء في إستونيا على أن قرار الشعب بشأن الاستفتاء يُحدد من قبل غالبية المشاركين فيه. أما المادة (63) فتتص بدورها على أنه يجب على رئيس الجمهورية إعلان القانون فور اعتماده في الاستفتاء، وذلك بينما تنص المادة (64) من قانون الاستفتاء على أنه يتعين على رئيس الجمهورية أن يعلن الانتخابات المبكرة للبرلمان في حال عدم حصول مشروع القانون الذي تم طرحه للاستفتاء من قبل البرلمان على أغلبية مؤيدة (Schiller, T., 2011: 270-271). عقدت أيضاً العديد من الاستفتاءات المحلية في إستونيا منذ إعادة الاستقلال، تعلق معظمها بتقسيم المناطق الإدارية الإقليمية وعمليات

دمج البلديات، كما تعلق الاستفتاءات في بعض المناطق في المدن الكبيرة أيضاً ببناء طرق جديدة وإصلاح الأراضي (Schiller, T., 2011: 280-281).

يكشف موقف الأحزاب البرلمانية التشيكية والسلوفاكية أثناء الأزمة الدستورية التي سبقت الانفصال الميل إلى تفضيل الديمقراطية التمثيلية على الديمقراطية المباشرة بما في ذلك إجراء الاستفتاءات العامة (Schiller, T., 2011: 34). دخل القانون المنظم للاستفتاءات رقم 327 / 1991 حيز التنفيذ في 18 يوليو 1991. ذكر موجز القانون أنه إذا أرادت جمهورية التشيك أو جمهورية السلوفاك الانفصال عن تشيكوسلوفاكيا، فإنها يمكنها ذلك فقط عن طريق الاستفتاء. لم يستخدم قانون الاستفتاء في حل الأزمة الدستورية، ونجح السياسيون في حلها بالتوصل إلى اتفاق سياسي بين الجمهوريتين لتقسيم البلاد في غيبة المشاركة المباشرة للمواطنين في إقرار ذلك التقسيم (Schiller, T., 2011: 34-35).

الاستفتاء الوطني الأهم الذي طبق في الجمهورية التشيكية هو الاستفتاء على عضوية الاتحاد الأوروبي، الذي عقد في منتصف يونيو 2003 بقانون خاص بهذا الغرض. وذلك في حين فشلت العديد من مشروعات القوانين المتعلقة بتقنين الاستفتاءات الوطنية في الحصول على الأغلبية الدستورية المطلوبة وهي ثلاثة أخماس أعضاء مجلس النواب. يختلف الأمر عندما يتعلق بالاستفتاءات المحلية، حيث ينظم التشريع التشيكي الاستفتاءات المحلية الملزمة للحكومة المحلية. أصدر المجلس الوطني التشيكي في عام 1990 - وعلى غرار حالة مشروع القانون الذي أقره المجلس الوطني السلوفاكي - قانون الديمقراطية المباشرة في البلديات التشيكية (والمعدل لاحقاً في عام 2000). أنشأ ذلك القانون قواعد الاستفتاء في الحالات التي يرغب فيها المقيمون في تقسيم أو دمج البلديات.

مررت جمهورية التشيك أيضاً - وخلافاً للوضع في جمهورية سلوفاكيا - قانون الانتخابات المحلية والاستفتاءات عام 1992، والذي تمت إعادة كتابته بشكل كامل في عام 2004. يحدد ذلك القانون إجراءات استفتاء المواطنين بشأن جميع المواضيع ذات الصلة. تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أنه لم يعقد أي استفتاء وفقاً لقانون عام 1992 حتى عام 2000 (Schiller, T., 2011: 34-35). أظهرت نتائج استطلاع للمواطنين عن الديمقراطية على المستوى المحلي في لاتفيا تأييد (68%) من المبحوثين اعتبار الاستفتاء وسيلة جيدة للتأثير على عملية صنع القرار (Schiller, T., 2011: 275). إجراء الاستفتاء على المستوى الوطني يكون إلزامياً في لاتفيا وفقاً للدستور في الحالات التالية (Schiller, T., 2011: 272, 276):

- تعديل مواد من الدستور تتعامل مع أساسيات الدولة اللاتفية المستقلة.

- الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي والتغييرات الجوهرية في شروط العضوية.
- تعليق رئيس الجمهورية سن قانون لمدة تزيد عن شهرين.
- إذا اقترح ما لا يقل عن 10% من الناخبين على البرلمان مشروع تعديل للدستور.
- إذا اقترح رئيس الجمهورية حل البرلمان.

وكما هو الحال في دول البلطيق الأخرى، يحدد الدستور أيضاً في المادة (73) الموضوعات التي لا يجوز عرضها للاستفتاء الوطني وهي الموضوعات المتعلقة بالميزانية، القروض، الضرائب، الرسوم الجمركية، رسوم السكك الحديدية، التجنيد العسكري، معاهدات السلام، إعلان حالة الطوارئ وإنهائها والتعبئة، والاتفاقات مع الدول الأخرى. وتجدر الإشارة إلى أن جميع الاستفتاءات التي أجريت في لاتفيا هي استفتاءات إلزامية وعلى المستوى الوطني، وبلغ عددها خلال الفترة من 1990 إلى 2016 ستة استفتاءات (Marczewska-Rytko, M., (ed.), 2018: 138). وكما لعبت الاستفتاءات دوراً هاماً في عملية استعادة الدولة الليتوانية في بداية تسعينيات القرن الماضي، يعد الاستفتاء الوطني الذي تم عقده عام 2003 والمتعلق بالانضمام إلى الاتحاد الأوروبي هو الأهم مثلما هو الحال في العديد من دول أوروبا الشرقية (Schiller, T., 2011: 276).

شمل التحول السياسي لبولندا في نهاية ثمانينيات القرن الماضي وبدايات تسعينياته السماح للمواطنين بالمشاركة المباشرة في عملية الحكم. تنص المادة الثانية من قانون 29 ديسمبر 1989 والمتعلق بتغييرات الدستور على أن الأمة تمارس السلطة من خلال ممثليها، وأيضاً عن طريق الاستفتاء. يمكن إجراء استفتاء على المستوى الوطني في بولندا في حالات أربع (Schiller, T., 2011: 126):

1. تعديل الدستور وفي هذه الحالة يكون الاستفتاء إلزامياً.
2. تفويض اختصاص الهيئات الوطنية للدولة إلى منظمات دولية النشاط، وفي هذه الحالة يكون الاستفتاء اختيارياً.
3. إذا جمع المواطنون 500 ألف توقيع لطلب الاستفتاء على مسألة معينة، وفي هذه الحالة يكون الاستفتاء اختيارياً.
4. البت في مسائل أخرى ذات أهمية للدولة، وفي هذه الحالة يكون الاستفتاء اختيارياً.

نص قانون الحكم المحلي الصادر في 8 مارس 1990 صراحة على أشكال الحكم الذاتي للمجتمع، وأشار إلى أنه يمكن لسكان البلديات اتخاذ قرارات عن طريق التصويت الشعبي (الانتخابات

والاستفتاءات) أو من خلال الهيئة التمثيلية للبلدية (المجلس المحلي المنتخب). تم تعزيز الأسس الدستورية للديمقراطية المباشرة في بولندا من خلال استحداث مؤسسة الاستفتاء المحلي عام 1992. وتم النص على أنه يمكن للسكان اتخاذ قرارات عن طريق الاستفتاء المحلي. يحدد القانون الشروط والإجراءات لعقد الاستفتاء المحلي. وأصبح تنظيم الاستفتاء المحلي شأن خاص بالسلطة المحلية بعد اعتماد دستور جمهورية بولندا في 2 أبريل 1997 (Schiller, T., 2011: 126-130).

اعتمد البرلمان البولندي قانون استفتاء محلي جديد في 15 سبتمبر 2000 ليحل محل قانون الاستفتاء المحلي لعام 1991. عدل القانون بعد ذلك في عام 2002 بحيث صار يمكن الدعوة للاستفتاء على عزل رئيس الوحدة المحلية إضافة إلى المجلس المحلي المنتخب ذاته. يصبح الاستفتاء إلزامياً بموجب قانون الاستفتاء الوطني لعام 2003 في حال الرغبة في حل جهاز من أجهزة الحكم الذاتي المحلي قبل نهاية فترة ولايته، وأيضاً في حال الرغبة في فرض ضريبة على السكان لأغراض عامة. أدخل تعديل آخر على تشريع الاستفتاء في 8 يوليو 2005 يجعل نتائج الاستفتاء على حل جهاز حكم محلي منتخب عبر انتخابات مباشرة إلزامياً إذا شارك في الاستفتاء ما لا يقل عن 60% من عدد الناخبين الذين صوتوا في انتخابات التي هي محل الاستفتاء على حلها من عدمه (Schiller, T., 2011: 129-130).

تعد الاستفتاءات على حل أجهزة الحكم الذاتي المحلي هي الآلية الأكثر وضوحاً للديمقراطية المباشرة في بولندا، والتي وصلت عام 2000 إلى رقم 108 استفتاء مع تزايد نسبة الإقبال على التصويت. يظل شرط تحقق النصاب القانوني للإقبال على التصويت والمطلوب لسلامة التصويت (30% من الناخبين الذين لهم الحق في التصويت) عائقاً أمام تفعيل نتائج الاستفتاءات المحلية في بولندا. وخلال الفترة 2006-2008 تم إجراء (139) استفتاء محلي (Schiller, T., 2011: 130-132). وينص الدستور الحالي في بلغاريا وقانون الاستفتاءات لعام 1996 صراحة على الاستفتاءات الوطنية والمحلية كآليات مهمة لتحقيق مبدأ السيادة الشعبية جنباً إلى جنب مع الانتخابات العامة والمحلية (Schiller, T., 2011: 185).

## رابعاً: مبادرات المواطنين

تم استحداث مبادرات المواطنين في العديد من دول أوروبا الشرقية منذ تسعينيات القرن الماضي مع بدايات التحولات الديمقراطية في تلك الدول، مثلما كان الحال في إيطاليا وألمانيا بعد

انتهاء الحرب العالمية الثانية تعبيراً عن السيادة الشعبية ودعم إعادة إرساء قواعد الديمقراطية. يسمح في كل من لاتفيا وليتوانيا وسلوفاكيا على سبيل المثال بالتقدم بمبادرات المواطنين في القضايا المتعلقة بالمصلحة العامة على المستوى الوطني (IDEA, 2008: 64-67). ولا يمكن فهم مبادرات المواطنين في الدول محل الدراسة بمعزل عن الحق في إجراء الاستفتاءات سواء على المستوى الوطني أو المحلي، فعلى سبيل المثال في جمهورية التشيك التي لا تستخدم فيها الاستفتاءات على نطاق واسع كآلية من آليات الديمقراطية المباشرة يصعب الحديث عن مبادرات شعبية مباشرة فعالة من قبل المواطنين على المستوى الوطني، وإن كان يسمح بالتقدم بمبادرات مواطنين على المستوى المحلي (IDEA, 2008: 78). هذا في حين ينص في بولندا على أن مبادرات المواطنين هي إحدى وسائل الدعوة إلى إجراء استفتاء على المستوى الوطني وفي حال جمع 500 ألف توقيع لطلب الاستفتاء على مسألة معينة، ولكن عقد الاستفتاء يكون اختيارياً وفقاً لما تراه السلطات (Schiller, T., 2011: 126).

وجاء القانون الصادر في 8 مارس 1990 ليحدد أولئك الذين يستطيعون المبادرة بطلب الاستفتاء وتحديد كيفية بداية الاستفتاء. يمكن عقد أي استفتاء في بولندا وفقاً لذلك القانون بناء على مبادرة من 10% على الأقل من الناخبين المؤهلين في الوحدة المحلية. وبالإضافة للسكان، يمكن أيضاً للمجلس البلدي المنتخب الشروع في المبادرة بالاستفتاء عن طريق تمرير قرار في هذا الشأن. وهناك حاجة إلى توفر نصاب قانوني قدره 30% للإقبال على التصويت لجعل الاستفتاء صالحاً، وهو الأمر الذي لم يتحقق في أغلبية الاستفتاءات التي تم إجراؤها في بولندا حتى الآن. تتم الموافقة على اقتراح الدستور بالأغلبية المطلقة للأصوات الصحيحة.

لم يحدد قانون الاستفتاء المحلي لعام 1991 بدقة مبادئ مفصلة لإجراء حملة الاستفتاء، وإن ذكر أنه يتم تمويل تكلفة الاستفتاءات المحلية من ميزانية البلدية (Schiller, T., 2011: 128). جاء قانون الاستفتاء المحلي لعام 2000 ليحل محل قانون عام 1991. لم تتغير الاشتراطات الخاصة بالدعوة للاستفتاء في القانون الجديد فقد ظل يمكن المبادرة بالدعوة للاستفتاء في المناطق والمحافظات بناء على جمع توقيعات من 10% على الأقل من الناخبين الذين يتمتعون بالحق في التصويت، كما أنه ليكون الاستفتاء صالحاً يجب تحقيق نسبة إقبال على التصويت لا تقل عن 30%.

تظهر نتائج الإحصاءات الخاصة بالاستفتاءات في بولندا (Schiller, T., 2011: 131-133) وجود تزايد في اللجوء إلى مبادرات المواطنين لاقتراح إجراء الاستفتاءات المحلية على الرغم من صعوبة

تحقيق الشرط الخاص بتوافر نصاب 30% على الأقل للإقبال على التصويت. لم تعد تقتصر النسبة الأكبر من مبادرات اقتراح إجراء الاستفتاء على المدن الصغيرة والمجتمعات المحلية الريفية - كما كان عليه الحال في عقد التسعينيات من القرن الماضي - وإنما امتدت إلى المدن المتوسطة والكبيرة أيضاً. استخدمت مبادرات المواطنين كوسيلة للمشاركة والتأثير على صنع السياسات المحلية وجذب اهتمام الرأي العام حتى وإن لم يكتب لأغلبها الحصول على النصاب القانوني المطلوب. أما في بلغاريا فتمثل مبادرات المواطنين إحدى آليات تطبيق الديمقراطية المباشرة، وقد تم النص عليها صراحة في قانون المشاركة المباشرة لعام 1996 (Schiller, T., 2011: 185).

توجد خصوصية للتجربة الإستونية مع مبادرات المواطنين قبل الاستقلال، وتم النص أيضاً بعد استعادة الاستقلال على أنه يمكن اقتراح تعديلات على الدستور خلال السنوات الثلاث التالية لإقراره من خلال استفتاء عبر مبادرة عامة من قبل ما لا يقل عن عشرة آلاف من المواطنين الذين لهم الحق في التصويت. ولكي يطرح التعديل المقترح للدستور للاستفتاء لأبد من موافقة ثلاثة أخماس أعضاء البرلمان. لا تتمتع المبادرات المحلية بصفة الإلزام في تحويلها إلى استفتاء محلي (Schiller, T., 2011: 268-272). تعد إستونيا هي الدولة الوحيدة ضمن دول البلطيق (إستونيا - لاتفيا - ليتوانيا) التي تعطي الاعتراف القانوني لمبادرات المواطنين لإجراء الاستفتاءات (Schiller, T., 2011: 285).

يتطلب تحويل مبادرات المواطنين في سلوفينيا إلى استفتاء محلي إلزامي القدرة على جذب تأييد 5% من مواطني المجتمع المحلي لمقترح الاستفتاء. يجب على السلطات المحلية احترام وتنفيذ نتائج الاستفتاءات المحلية الإلزامية، مثلما حدث عام 2005 في مدينة (ترزيك Trzic) السلوفينية على سبيل المثال من تنفيذ رئيس المدينة لإرادة المواطنين في رفض قبول الموقع المقترح لتفريغ النفايات في المدينة (Schiller, T., 2011: 246-247). هذا في حين لم تستطع مبادرات المواطنين في ليتوانيا حول القضايا المتعلقة بالتحويلات الاقتصادية والدستورية في الحصول على الدعم المطلوب عند تقديمها للتصويت من قبل الناخبين، وهو الأمر الذي يمكن إرجاعه بشكل جزئي إلى اشتراطات الصحة العالية المطلوبة في ليتوانيا حيث يتطلب الأمر بداية القدرة على جمع 300,000 توقيع وعند عقد التصويت يجب تحقق نسبة مشاركة لا تقل عن 50% ثم تأييد المقترح بنسبة لا تقل عن 33% من إجمالي عدد الناخبين الذين يحق لهم التصويت (IDEA, 2008: 18, 70).

## خامساً: مبادرات جدول الأعمال

تعد لاتفيا من أوائل دول أوروبا الشرقية تطبيقاً لمبادرات جدول الأعمال منذ انتهاء الحرب العالمية الأولى، وإن كان يقتصر تطبيقها على المستوى الوطني فقط. وهو الأمر الذي يتكرر في كل من بولندا، سلوفاكيا وسلوفينيا حيث يقتصر الحق في التقدم بمبادرات جدول الأعمال على المستوى الوطني فقط. وتتفاوت الاشتراطات المطلوبة لقبول مبادرات جدول الأعمال ليس فقط من دولة لأخرى، بل أيضاً فيما يتعلق باختلاف تلك الاشتراطات ما بين مبادرات التشريع العادي ومبادرات التعديلات الدستورية (IDEA, 2008: 85-88, 186-187). يسمح للمواطنين في جمهورية ليتوانيا بتقديم مبادرات جدول أعمال لتقديم مشروع قانون إلى البرلمان، ويتطلب الأمر التقدم بالطلب من قبل 50 ألف من المواطنين (Schiller, T., 2011: 275). بدأ السماح مع نهاية تسعينيات القرن الماضي بالتقدم بمبادرات جدول الأعمال في بولندا، وذلك لجميع القضايا الوطنية باستثناء القوانين المالية والتعديلات الدستورية. ويتطلب الأمر في الحالة البولندية القدرة على جمع 100,000 توقيع كحد أدنى. ومنذ عام 1999 تم إطلاق ما يقرب من 60 مبادرة من مبادرات جدول الأعمال، ولكن لم يتمكن سوى 23 منها من جمع الحد الأدنى للتوقيعات المطلوبة (IDEA, 2008: 50). وتجدر الإشارة إلى أنه مع اشتراك الدول محل الدراسة في الاتحاد الأوروبي صار يحق للمواطنين المشاركة في المبادرات الأوروبية.

## سادساً: الدعوة لعزل مسؤولين منتخبين قبل انتهاء فترة ولايتهم

يعد إجراء الدعوة للعزل هو أقل آليات الديمقراطية المباشرة استخداماً في الدول محل الدراسة. ويستخدم هذا الإجراء عادة على المستوى المحلي. وعلى سبيل المثال، ينص قانون الاستفتاء المحلي في بولندا عام 1991 على أنه يمكن الدعوة للاستفتاء لحل مجلس البلدية قبل انتهاء فترة ولايته من قبل أولئك الناخبين المؤهلين للتصويت والمقيمين في حدود تلك الوحدة المحلية. وأكدت المادة (170) من دستور جمهورية بولندا لعام 1997 على إمكانية حل هيئة تمثيلية منتخبة عن طريق الاستفتاء، ويجوز لأعضاء مجتمع حكم ذاتي اتخاذ القرارات عن طريق الاستفتاء بصدد المسائل المتعلقة بمجتمعهم، بما في ذلك حل جهاز من أجهزة الحكم المحلي تم إنشاؤه عن طريق الانتخاب المباشر. يحدد النظام الأساسي مبادئ وإجراءات تحويل دعاوى العزل تلك إلى استفتاءات محلية (Schiller, T., 2011: 126-130).



## المبحث الرابع

### تفعيل آليات الديمقراطية المباشرة في ج.م.ع. بالاستفادة من خبرة دول

#### أوروبا الشرقية

تسعى الدراسة في هذا المبحث إلى استخلاص أهم النتائج من خبرة الدول محل الدراسة في تحديد متطلبات تطبيق آليات الديمقراطية المباشرة كأداة لتفعيل المشاركة الشعبية، كما تحاول الدراسة إلقاء الضوء على الفرص المتاحة لاستخدام آليات الديمقراطية المباشرة من خلال الاستفادة من المواد ذات الصلة في دستور جمهورية مصر العربية 2012 والمعدل في 2014 ثم في 2019 بعد أن تمت الموافقة الشعبية علي إدخال التعديلات عليه باستفتاء عام وطني، أي باستخدام أحد أهم آليات الديمقراطية المباشرة ذاتها.

#### أولاً: أهم الدروس المستفادة من تطبيق آليات الديمقراطية المباشرة في دول أوروبا الشرقية

يمكن الحديث عن عدد من النقاط الهامة المستقاة من الحالات محل الدراسة بغرض الاستفادة منها في دعم المشاركة الشعبية في جمهورية مصر العربية، وتقديم مقترحات فيما يتعلق بإمكانية استخدام آليات الديمقراطية المباشرة لدعم الإصلاحات السياسية في جمهورية مصر العربية وذلك على النحو التالي:

1. يعد النص الواضح والدقيق - سواء في الدستور أو في القوانين ذات الصلة - على الحق في تداول المعلومات مطلباً أساسياً لإمكانية استخدام آليات الديمقراطية المباشرة. وقد ارتبط ذلك في دول أوروبا الشرقية بالرغبة في التخلص من الميراث الشيوعي المتعلق بتقييد الشفافية وحرية تداول المعلومات (Schiller, T., 2011: 184).
2. وجود النصوص القانونية الخاصة بدعم الشفافية، بالإضافة إلى تفعيل تلك النصوص يعد ضماناً أساسية لإمكانية استخدام آليات الديمقراطية المباشرة في دعم المشاركة الشعبية في صنع السياسات العامة على المستويين الوطني والمحلي.
3. يمكن استخدام كل من التنظيمات الشعبية وجلسات الاستماع العام في دعم عملية صنع القرار والأخذ في الاعتبار توقعات واحتياجات المواطنين قبل إقرار السياسات العامة. ويزيد

- النص الصريح في الدستور أو القوانين ذات الصلة - خاصة المتعلق منها بالحكم المحلي - على وجوب الرجوع إلى التنظيمات الشعبية أو إجراء جلسات عامة من إمكانية تضمين توقعات واقتراحات المواطنين في القرارات والقوانين المزمع إقرارها.
4. يمكن اعتبار الاستفتاءات الاستشارية شكلاً أكثر تطوراً لجلسات الاستماع العام نظراً لعدم إلزامية نتائجها للسلطات المختصة بصنع القرارات على المستويين الوطني والمحلي.
  5. يمكن استخدام الاستفتاءات والمبادرات الشعبية في دعم مساءلة المواطنين لأجهزة الدولة المختلفة بما في ذلك المجالس المنتخبة والقيادات التنفيذية بمستوياتها المختلفة.
  6. ضرورة الرجوع إلى المواطنين من خلال الاستفتاءات العامة في الأمور التي تتعلق بنظام الدولة الأساسي أو التي تتعلق بتعديل بعض بنود الدستور أو إقرار دستور جديد.
  7. يمكن استخدام مبادرات المواطنين بما تشمله من جمع التوقعات لاقتراح إجراء الاستفتاءات العامة. ويعد جمع التوقعات بصدد قضايا الشأن العام مؤشراً على الرغبة في إحداث تغيير، ولكن جمع التوقعات بمفرده ليس كافياً لإحداث التغيير من الناحية القانونية.
  8. يجب أن يحدد الدستور أو القوانين ذات الصلة القواعد الخاصة بتحويل مبادرات المواطنين وجمع التوقعات إلى استفتاءات ملزمة. ويقصد بالإلزام في هذا السياق إلزام الجهات العامة المعنية بعقد الاستفتاء واعتماد وتنفيذ نتائجه طالما توافرت الشروط القانونية لعقده.
  9. يمثل النصاب القانوني المحدد كحد أدنى لتحول مبادرات المواطنين - عدد التوقعات التي تم تجميعها - إلى استفتاءات محدداً هاماً لإمكانية الاستفادة من مبادرات المواطنين في تفعيل المشاركة الشعبية (Schiller, T., 2011: 18). يجب أن يتم الأخذ في الاعتبار في هذا السياق مدى تطور المجتمع المدني وأشكال المشاركة الشعبية وأنماطها السائدة في المجتمع بما في ذلك نسب المشاركة في الاستحقاقات الانتخابية سواء على المستوى الوطني أو على المستوى المحلي. فعلى سبيل المثال يلاحظ أن متوسط نسبة المشاركة في الانتخابات البلغارية لم تتعد 46% في آخر ثلاث استحقاقات انتخابية (Schiller, T., 2011: 186).
  10. يرتبط بالنقطة السابقة أيضاً أهمية التحديد الملائم لظروف كل دولة للنصاب القانوني المطلوب للإقبال على التصويت في الاستفتاء كشرط لقبول نتائجه.

11. يمكن أن تساعد القواعد الخاصة بالقيام بقياسات الرضاء العام (الزغبى، عفت عبد الله، 2008: 20-

30) على تحسين إجراءات تنظيم آليات الديمقراطية المباشرة والتغلب على الإشكالية المرتبطة

بتطبيق تلك الإجراءات (Schiller, T., 2011: 186-188, 240-241, 250-251).

12. أشارت خبرة الدول محل الدراسة إلى أن تطبيق اللامركزية المحلية يتلاءم مع تطبيق الآليات

المختلفة للديمقراطية المباشرة على المستوى المحلي.

13. أشارت خبرة الدول محل الدراسة أيضاً إلى أن تطبيق الآليات المختلفة للديمقراطية المباشرة

يسمح بالمشاركة الشعبية الفعلية في صنع السياسات العامة المحلية.

14. يساعد التنوع في آليات الديمقراطية المباشرة على إتاحة الفرصة للمواطنين للمشاركة في

المراحل المختلفة لصنع القرار وخاصة على المستوى المحلي.

**ثانياً: آليات الديمقراطية المباشرة في دستور جمهورية مصر العربية بعد التعديلات**

## **الدستورية عام 2019**

توجد العديد من المواد في دستور جمهورية مصر العربية لعام 2012 والمعدل عام 2019

ذات علاقة مباشرة بتدعيم المشاركة الشعبية وتطبيق آليات الديمقراطية المباشرة (جمهورية مصر

العربية، وزارة الشباب، 2013، جريدة اليوم السابع، 2019) وذلك على النحو التالي:

### **• مواد تحتوي على ضمانات ومتطلبات أساسية لتنفيذ المشاركة**

ينص في عدد من المواد على الالتزام بتوفير أمور تعد متطلبات أساسية لدعم المشاركة

الشعبية على النحو الذي سبق ذكره. **في الباب الأول (الدولة):** تنص المادة (1) على أن نظام الدولة

جمهوري ديمقراطي، يقوم على أساس المواطنة وسيادة القانون. وهو ما يتفق مع النصوص المناظرة

الواردة في العديد من الدساتير الحالية لدول أوروبا الشرقية. وتنص المادة الرابعة على أن السيادة

للشعب وحده، يمارسها ويحميها وهو مصدر السلطات. ويلاحظ في هذا السياق أن الدساتير الحالية

لدول أوروبا الشرقية عادة ما تنص صراحة على أن الشعب يمارس هذه السيادة من خلال الانتخابات

والاستفتاءات، أي من خلال آليات كل من الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية المباشرة.

المادة (5) تنص على أن النظام السياسي للدولة يقوم على أساس التعددية السياسية والحزبية،

التداول السلمي للسلطة، الفصل بين السلطات والتوازن بينها، تلازم المسؤولية مع السلطة، احترام

حقوق الإنسان وحياته، على النحو المبين في الدستور. ويأتي **الباب الثالث (الحقوق والحريات والواجبات العامة)** ليؤكد في عدد من مواده على الشفافية والحق في تداول المعلومات الذين يعتبران من الضمانات الهامة لتدعيم المشاركة الشعبية. تنص المادة (68) على أن المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية ملك للشعب، وأن الإفصاح عنها من مصادرها المختلفة، حق تكفله الدولة لكل مواطن. وتلتزم الدولة بتوفيرها وإتاحتها للمواطنين بشفافية، وينظم القانون ضوابط الحصول عليها وإتاحتها وسريتها، وكذلك قواعد إيداعها وحفظها والتظلم من رفض إعطائها، كما يحدد عقوبة حجب المعلومات وإعطاء معلومات مغلوطة عمداً.

يرتبط بهذه المادة أيضاً المادة (218) التي تؤكد على التزام الدولة بمكافحة الفساد، والتزام الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضمناً لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام.

أما المادة (92) والمادة (93) فتؤكدان على التزام الدولة بضمان الحقوق والحريات للصيقة بشخص المواطن، والتزام الدولة بالاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي تصدق عليها مصر، والتي تصبح لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً للأوضاع المقررة. وهو الأمر الذي يعد ضماناً مهمة لتمتع المواطن بالحق في إبداء الرأي وحرية الاطلاع على البيانات والمعلومات العامة كمتطلبات أساسية لدعم الشفافية والمشاركة الشعبية في الشأن العام.

#### • مواد تحتوي على النص صراحة بإمكانية تطبيق آليات للديمقراطية المباشرة

توجد عدد من المواد التي تشير صراحة إلى تطبيق بعض آليات الديمقراطية المباشرة. وتأتي في هذا السياق المادة (87) من **الباب الثالث** كمادة مهمة في التأكيد على أهمية مشاركة المواطن في الحياة العامة حيث تعتبر هذه المادة المشاركة واجب وطني، وتنص على أن لكل مواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء، وأن القانون ينظم مباشرة هذه الحقوق. ترجع أهمية هذه المادة ليس فقط لنصها صراحة على الاستفتاء - وهو إحدى آليات الديمقراطية المباشرة - كأحد الأشكال الرئيسة لمشاركة المواطن في الشأن العام، وإنما لأنها أوجعت أمر تنظيم المشاركة بأنواعها للقانون وبالتالي يفترض أن يقوم مجلس النواب بتنقيح وتعديل القوانين المتعلقة بتنظيم المشاركة الشعبية على المستويين الوطني والمحلي، وهنا يمكن الاستفادة بشكل واضح من تجربة دول أوروبا الشرقية.

جاءت المادة (88) لتحليل تنظيم مشاركة المصريين المقيمين بالخارج في الانتخابات والاستفتاءات إلى القانون بما يتفق والأوضاع الخاصة بهم. **الباب الخامس** يأتي تحت عنوان نظام الحكم ويتعرض في الفصل الأول للقواعد الخاصة بالسلطة التشريعية. فتؤكد المادة (120) على أن جلسات مجلس النواب علنية، وإن كان يجوز انعقاد المجلس في جلسة سرية في حالات تحددها ذات المادة. يمكن أن تفتح المادة (135) المجال أمام إجراء جلسات استماع عامة. هذا بينما تؤكد المادة (137) على إجراء الاستفتاء بشكل إلزامي في حالات رغبة رئيس الجمهورية حل مجلس النواب عند الضرورة وبقرار مسبب، مع النص بأنه لا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق. ويكون الاستفتاء إلزامياً أيضاً وفق المادة (226) عند الرغبة في تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، وفي جميع الأحوال، لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية، وبمبادئ الحرية والمساواة، ما لم يكن التعديل متعلقاً بمزيد من الضمانات.

ركز الفصل الثاني من **الباب الخامس (نظام الحكم)** على السلطة التنفيذية، تضمنت المادة (142) في الفرع الأول الخاص برئيس الجمهورية شروط قبول الترشح لرئاسة الجمهورية، وهي تعد دعماً صريحاً للمبادرات الشعبية كإحدى آليات الديمقراطية المباشرة. هذا بينما تسمح كل من المادة (151) والمادة (157) المجال أمام تطبيق الاستفتاءات العامة. تنص المادة (151) على وجوب دعوة الناخبين للاستفتاء على معاهدات الصلح والتحالف وما يتعلق بحقوق السيادة، وأنه لا يتم التصديق عليها إلا بعد إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة. ولرئيس الجمهورية وفقاً للمادة (157) الحق في دعوة الناخبين للاستفتاء في المسائل التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وذلك فيما لا يخالف أحكام الدستور. ونصت ذات المادة على أنه في حال اشتغال الدعوة للاستفتاء على أكثر من مسألة وجب التصويت على كل واحدة منها.

يختص الفصل الخامس من **الباب الخامس** بالهيئة الوطنية للانتخابات بوصفها وفقاً للمادة (208) هيئة مستقلة، تختص دون غيرها بإدارة الاستفتاءات والانتخابات الرئاسية، النيابية، والمحلية. تأتي المادة (247) لتبين أن العمل بالدستور يكون من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء، وذلك بأغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين فيه. وذلك في إشارة صريحة للاستفتاء كآلية أساسية ضمن آليات الديمقراطية المباشرة.

• مواد يمكن أن تفتح المجال للتوسع في تطبيق آليات الديمقراطية المباشرة

تشجع المادة (138) على مشاركة المواطنين في الشأن العام من خلال السماح لكل المواطنين بالتقدم بمقترحاتهم المكتوبة إلى مجلس النواب بشأن المسائل العامة، وللمواطن الحق في أن يقدم إلى المجلس شكاوى يحيلها إلى الوزراء المختصين، وعليهم أن يقدموا الإيضاحات الخاصة بها إذا طلب المجلس ذلك، ويحاط صاحب الشأن بنتيجتها. الأمر الذي يسمح بتطبيق المفوض البرلماني أو الأمبودسمان. يجب على القوانين ذات الصلة أن تتظم ذلك على نحو يسمح بالمشاركة الفعلية للمواطنين وبالشكل الذي يجعلهم فاعلين في صنع قرارات السياسات العامة منذ المراحل الأولى للصنع وليس فقط من خلال الشكاوى التي تعد شكلاً سلبياً للرضاء العام عن السياسات التي تم تطبيقها بالفعل. ويرتبط بذلك فتح المجال أمام مبادرات المواطنين ومبادرات جدول الأعمال خاصة على المستوى المحلي.

ترك الدستور في المادة (176) - من الفرع الثالث (الإدارة المحلية) ضمن الباب الخامس الخاص بنظام الحكم - الأمر للقانون لينظم أمر دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية، وتنظيم وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية والنهوض بها وحسن إدارتها. وأشارت المادة (175) إلى أنه يجب مراعاة الظروف الاقتصادية والاجتماعية عند إنشاء أو تعديل أو إلغاء الحدود بين الوحدات المحلية، ولكنها لم تنص صراحة على وجوب إجراء استفتاء محلي في هذه الحالة على خلاف الأمر في العديد من دول أوروبا الشرقية. ترك أمر تنظيم شروط وطريقة تعيين أو انتخاب المحافظين ورؤساء الوحدات الإدارية المحلية الأخرى وتحديد اختصاصاتهم للقانون وفقاً للمادة (179). وبالتالي يمكن أن يصاغ ويعدل قانون الإدارة المحلية على نحو يسمح بتطبيق العديد من آليات الديمقراطية المباشرة على المستوى المحلي.

يلخص الجدول رقم (2) موقف مواد الدستور المصري من تطبيق آليات الديمقراطية المباشرة:

### الجدول رقم (2)

موقف مواد الدستور المصري من تطبيق آليات الديمقراطية المباشرة

م	مواد تحتوي على ضمانات ومتطلبات أساسية لتفعيل المشاركة	مواد تحتوي على النص صراحة بإمكانية تطبيق آليات للديمقراطية المباشرة	مواد يمكن أن تفتح المجال للتوسع في تطبيق آليات الديمقراطية المباشرة
1	المادة (1)	المادة (87)	المادة (138)
2	المادة (5)	المادة (88)	المادة (175)
3	المادة (68)	المادة (120)	المادة (176)
4	المادة (92)	المادة (135)	المادة (179)
5	المادة (93)	المادة (137)	
6	المادة (218)	المادة (142)	
7		المادة (151)	
8		المادة (157)	
9		المادة (208)	
10		المادة (226)	
11		المادة (247)	

## الخاتمة

يمكن الحديث عن متطلبات أساسية لإمكانية تفعيل المشاركة الشعبية بالاعتماد على آليات الديمقراطية المباشرة وذلك بالاستفادة من خبرة دول أوروبا الشرقية محل الدراسة، ويأتي في مقدمتها:

- الشفافية والحق في تداول المعلومات.
- وجود نصوص قانونية واضحة تنظم قواعد استخدام آليات الديمقراطية المباشرة في تفعيل المشاركة الشعبية، وذلك لضمان إدخال إصلاحات سياسية واقتصادية وإدارية تعبر عن المواطنين وتحقق احتياجاتهم ومتطلباتهم، إصلاحات لا تسعى فقط إلى تلبية توقعات المواطنين وإنما تهدف أيضاً إلى تخطي سقف تلك التوقعات.
- تنظيم تطبيق آليات الديمقراطية المباشرة على نحو يسمح بالاستخدام الفعلي لتلك الآليات، وخاصة ما يتعلق بتنظيم شروط صحة مبادرات المواطنين، مبادرات جدول الأعمال ودعاوى العزل للمسؤولين المنتخبين قبل انتهاء فترة ولايتهم.

- وجود مؤشرات أداء واضحة يمكن للمواطنين استخدامها في تقييم أداء الأجهزة التنفيذية والموظفين العموميين سواء المنتخب منهم أو المعين وفقاً لظروف كل دولة، إضافة إلى المجالس المحلية المنتخبة ذاتها، والتي يمكن للمواطنين الدعوة إلى حلها قبل انتهاء فترة ولايتها طالما استشعر المواطن أنها لا تقوم بأداء مهامها على النحو المطلوب كجهة تمثيلية للإرادة الشعبية، وعلى اعتبار أن من أعطى تلك المجالس الحق في التواجد هو من في يده الحق في حلها.

خلصت الدراسة أيضاً إلى أنه يمكن تطبيق عدد من آليات الديمقراطية المباشرة كوسيلة لتدعيم مشاركة المواطنين في جهود الإصلاح السياسي والإداري في جمهورية مصر العربية بالاستفادة من التعديلات الدستورية التي تم إدخالها على دستور 2012، وذلك نظراً لاحتواء تلك التعديلات على العديد من المواد - على النحو الذي سبق ذكره - التي يمكن أن تساهم في تفعيل المشاركة المحلية من خلال تطبيق الآليات الرئيسة المختلفة للديمقراطية المباشرة.

## التوصيات

توصي الدراسة بإجراء دراسات تحليلية لبحث طبيعة العلاقة بين آليات الديمقراطية المباشرة وفعالية مشاركة المواطنين كمحاولة للإجابة عن التساؤل البحثي الرئيس التالي وما يستتبعه من تساؤلات فرعية:

- هل توجد علاقة بين تطبيق آليات الديمقراطية المباشرة وفعالية مشاركة المواطنين في الشأن العام؟
- هل توجد علاقة بين تطبيق التنظيمات الشعبية وفعالية مشاركة المواطنين؟
- هل توجد علاقة بين تطبيق جلسات الاستماع العام وفعالية مشاركة المواطنين؟
- هل توجد علاقة بين تطبيق الاستفتاءات وفعالية مشاركة المواطنين؟
- هل توجد علاقة بين تطبيق مبادرات المواطنين وفعالية مشاركة المواطنين؟
- هل توجد علاقة بين تطبيق مبادرات جدول الأعمال وفعالية مشاركة المواطنين؟
- هل توجد علاقة بين تطبيق الدعوي للعزل وفعالية مشاركة المواطنين؟



## قائمة المراجع

### أولاً: باللغة العربية

#### • الوثائق:

1. جمهورية مصر العربية، وزارة الدولة للتنمية الإدارية. (2014). "دليل تعريفي عن معايير جودة الخدمات الحكومية"، متاح على:  
<http://www.ad.gov.eg/NR/rdonlyres/2B82B630-61D7-456D-B716-CA4BF373F1D9/3133/GuideServiceswithouttracking2014.pdf>  
تاريخ دخول الموقع: 2018/11/30.

2. جمهورية مصر العربية، وزارة الشباب. (2013). "مشروع دستور جمهورية مصر العربية 2013: الوثيقة الدستورية الجديدة بعد تعديل دستور 2012 المعطل". (القاهرة: مطبعة وزارة الشباب).

#### • الكتب:

1. الكواري، علي خليفة، ماضي، عبد الفتاح (محرران). (2009). "لماذا انتقل الآخرون إلى الديمقراطية وتأخر العرب؟ دراسة مقارنة لدول عربية مع دول أخرى". (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى مايو 2009).
2. المركز القومي للترجمة، أماني فهمي (مترجم). (2007). "دساتير العالم (المجلد الأول)". (القاهرة: المركز القومي للترجمة، الطبعة الأولى 2007).
3. المنوفي، كمال، الصواني، يوسف محمد (محرران). (2006). "تدوة الديمقراطية والإصلاح السياسي في الوطن العربي: جامعة القاهرة (21-22 / يونيو / 2005)". (بنغازي: المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، الطبعة الأولى 2006).
4. مركز دراسات الوحدة العربية. (2009). "مؤشرات قياس الديمقراطية في البلدان العربية: وقائع ورشة عمل". (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى نوفمبر 2009).

#### • الرسائل الجامعية:

1. الزغبى، عفت عبد الله. (2008). "قياس الرضاء العام كمدخل لتطوير المنظمات العامة الخدمية: دراسة حالة الهيئة العامة للتأمين الصحي". رسالة ماجستير في الإدارة العامة. جامعة القاهرة – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – قسم الإدارة العامة.
2. علي، وائل عمران. (2008). "الرقابة الشعبية كوسيلة لمساءلة الإدارة العامة مع دراسة تطبيقية على التجربة الليبية". رسالة ماجستير في الإدارة العامة. جامعة القاهرة – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – قسم الإدارة العامة.

3. فرنسيس، ماريام وجدي موسى. (2010). "أثر تطبيق آليات الشفافية على كفاءة البنوك المركزية مع دراسة حالة البنك المركزي المصري". رسالة ماجستير في الإدارة العامة. جامعة القاهرة – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – قسم الإدارة العامة.
4. مراد، هيلين عبد الرحيم. (2012). "دور المشاركة المجتمعية في تفعيل التنمية المحلية في مصر مع دراسة حالة محافظة الإسماعيلية". رسالة دكتوراه الفلسفة في الإدارة العامة. جامعة القاهرة – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – قسم الإدارة العامة.
5. مصطفى، مروة ممدوح سيد. (2011). "أسلوب التخطيط بالمشاركة والتنمية الاقتصادية: إمكانية التطبيق على الحالة المصرية". رسالة ماجستير في الاقتصاد، جامعة القاهرة – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – قسم الاقتصاد.

#### • أخرى:

1. الموقع الرسمي للجنة القضائية العليا للانتخابات: <https://www.elections.eg/index.php>
2. الموقع الرسمي للهيئة الوطنية للانتخابات على الرابط: <https://www.elections.eg>
3. المؤتمر الصحفي للجنة القضائية العليا للانتخابات الخاص بإعلان نتيجة الاستفتاء على الدستور، القاهرة: يوم السبت الموافق 18 يناير 2014.
4. جريدة الشروق، عدد السبت الموافق 11 يناير 2012. على الرابط: <http://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=11012012&id=4b389df6-a1fa-4316-a7f8-6a53050072a3>
5. جريدة اليوم السابع بتاريخ: 2020/11/15 على الرابط: <https://www.youm7.com/story/2020/11/15>
6. مجلس الوزراء، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار. (2011). "قوانين تداول المعلومات: التجارب الدولية والوضع الحالي في مصر". تقرير شهري يصدر عن مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار – مجلس الوزراء، السنة الخامسة، العدد (54)، يونيو 2011.

#### ثانياً: باللغة الإنجليزية

##### • Books:

1. Marczewska-Rytko, M. (ed.) (2018). "Handbook of Direct Democracy in Central and Eastern Europe after 1989". (Berlin: Barbara Budrich Publishers).
2. Schiller, T. (ed.) (2011). "Local Direct Democracy in Europe". (Marburg, Germany: Springer Fachmedien Wiesbaden, 1st Edition 2011).
3. The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). (2008). "Direct Democracy: The International IDEA Handbook". (Sweden: IDEA).

• **Periodicals:**

1. Geißel, B. & Krämling, A. & Paulus, L. (2019). "More or less equality? Direct democracy in Europe from 1990 to 2015". **Z Vgl Polit Wiss**, No.13, pp. 491–525.
2. Hilvert, C. and Swindell, D. (2013). "Collaborative Service Delivery: What Every Local Government Manager Should Know". **State & Local Government Review**, Vol. 45, No. 4, December 2013, pp. 240-254.
3. Leininger, A. (2015). "Direct Democracy in Europe: Potentials and Pitfalls". **Global Policy**, Vol. 6, No. 1, June 2015, pp. 17-27.
4. Steyvers, K., Reynaert, H., Ceuninck, K. & Valcke, T. (2006). "Mayors in governance: Heading for efficiency and democracy? The Belgian Case". **Local Government Studies**, vol. 32, no. 4, August 2006. In <http://dx.doi.org/10.1080/03003930600792997>. Accessed on: 03 May 2013, pp. 429-445.
5. Stripling, B., (2013). "Should Democracy Be Direct?". **Public Administration Review**, January /February 2013, pp.48-49.
6. Zakaria, Z., (et.al.) (2011), "Key Performance Indicators (KPIs) in the Public Sector: A Study in Malaysia", **Asian Social Science**, Vol. 7, No. 7; July 2011, pp. 102-107.

• **Others:**

1. Geoghegan T., Renard Y., and Brown N., (2004). "Guidelines for Participatory Planning: A Manual for Caribbean Natural Resource Managers and Planners". CANARI Guidelines Series. Caribbean Natural Resources Institute. In: <http://www.canari.org/documents/Guidelines4-Guidelinesforparticipatoryplanning.pdf> (Accessed on: 25-5-2017).
2. The World Bank. (2012). "Governance and Public Service Delivery in Europe and Central Asia: Unofficial Payments, Utilization and Satisfaction". The World Bank - Europe and Central Asia Region - Poverty Reduction and Economic Management Unit. March 2012.