



المواطنة الإدارية (دراسة مقارنة)

م.د. شهلاء سليمان محمد

كلية القانون والعلوم السياسية/ جامعة ديالى

مستخلص البحث:

ان المواطن كان دائماً هو الذي يتمتع بالحقوق المدنية والسياسية وهو الشخص الذي له حق التصويت أو الانتخاب، وبهذا ارتبطت المواطنة بشكل اساسي بالجنسية، ففي المجال السياسي يبقى المواطن هو مصدر الشرعية والديمقراطية ولكن في المجال الإداري فانه لا يمكن للفرد الا ان يكون في احسن الاحوال في مركز خاضع للإدارة رهنا بسلطتها المنفردة التي تجسد المصلحة العامة و لا يمكن له مشاركتها في ممارسة نشاطها وأعمالها، إلا انه في مواجهة المواطنة السياسية اخذت المواطنة الإدارية بالتطور بخطوات متتابعة وتوسع مفهوم المواطنة والمواطن، وعلى الرغم من انه لا يمكن ربط المواطنة السياسية والإدارية الا ان صلتها تتمثل بارتكازهما على قاعدة المواطنين كمصدر لشرعية السلطة العامة. وهذا الشكل الجديد من المواطنة لا يحل محل المواطنة السياسية بل على العكس فان رسالة المواطنة الإدارية مكملية للمواطنة السياسية ومن ثم تساهم في اثراء العقد الاجتماعي.

وتتعدد صور ممارسة المواطنة الإدارية ويمكن ان تكون المشاركة في الشؤون العامة الإدارية واحدة من أبرز ممارسات المواطنة الإدارية بما تتضمنه من حقوق ووسائل كفيلة باشتراك المواطن وتفعيل دوره في المجتمع. ولدراسة هذا الصورة الجديدة من المواطنة تناول البحث دراسة ماهية المواطنة الإدارية وبيان تعريفها ومضمونها وتحديد من هو المواطن الإداري، وطبيعة العلاقة بين المواطنة الإدارية والمواطنة السياسية وعلاقتها بالجنسية بوصفها الشرط الاساسي للتمتع بالمواطنة، فضلاً عن وسائل تحقيقها.

الكلمات المفتاحية: المواطنة ، المواطنة الإدارية ، الجنسية، الوسائل

Administrative citizenship (comparative study)

Dr. Shahla' Sulieman Mohammed

College Of Law and Political Sciences – University Of Diyala

Abstract

The citizen has always been the one who enjoys civil and political rights, and he is the person who has the right to vote or elect, and thus citizenship has been linked mainly to nationality. In the political field, the citizen remains the source of legitimacy and democracy, but in the administrative field, the individual can only be in opposition to the administration, subject to its sole authority that embodies the public interest, and the citizen cannot participate with it in its activity and business. However, in the face of political citizenship, administrative citizenship has developed in successive steps and expanded the concept of citizenship and the citizen. Although it is not possible to link political and administrative citizenship, their connection is that the citizen is a source of legitimacy for the public authority; administrative citizenship does not replace political citizenship. In contrast, the message of administrative citizenship is complementary to political citizenship and thus contributes to enriching the social contrast. The forms of administrative citizenship practice



are many, and participation in administrative public affairs can be one of the most prominent practices of administrative citizenship, including the rights and means that ensure citizen involvement and activation of his role in society. To study this new form of citizenship, the research deals with the study of what an administrative citizen is, the nature of the relationship between administrative citizenship and political citizenship, and its relationship to nationality as the basic condition for enjoying citizenship and the means of achieving it.

Keywords : Citizenship, administrative citizenship , nationality , means

المقدمة:

أولاً: موضوع البحث: ان توثيق صلة الإدارة بالمواطنين وجعلهم اقرب اليها يعد جزءاً من عملية التحول الديمقراطي، و تعد المواطنة الإدارية وما تتضمنه من مشاركة المواطن في الشؤون الإدارية العامة مظهراً بارزاً من مظاهر هذه الديمقراطية والديمقراطية الإدارية بشكل خاص. ان بناء المواطنة هو جزء من تطور عالمي لتعميق الديمقراطية الإدارية والتي تكمل وتثري الديمقراطية السياسية، ويمكن ان يمارس القضاء الإداري دوراً مهماً في التكريس للمواطنة الإدارية والديمقراطية الإدارية بوصفه قاضياً إدارياً ومستشاراً للحكومة، وتحمل مشاركة الجمهور في أعمال الإدارة وفي صنع القرارات الإدارية مكاناً أساسياً فيها. وان تعزيز المواطنة الإدارية يعد عنصراً مهماً في تطوير الديمقراطية و مصدرراً لتجديد العقد الاجتماعي وتعكس ظهور شكل جديد للمواطنة، وهذا ما يعكس أهميتها.

ثانياً: أهمية البحث: لا تخفى أهمية المواطنة عموماً في المجتمع بأبعادها السياسية والاجتماعية وبما تتضمنه من مشاركة الفرد في ممارسة السلطة والشؤون العامة والتمتع بالحقوق والالتزام بالواجبات اتجاه وطنه، في حين تتكامل رسالة المواطنة الإدارية مع المواطنة السياسية وتساهم في اثرائها و في تعميق الديمقراطية، وتتميز المواطنة الإدارية بانها غير مرتبطة على الاقل ليس بشكل مباشر بممارسة السيادة الوطنية إذ تنفصل بطبيعتها عن المواطنة السياسية طالما ان الحقوق التي تعبر عنها ليست مرتبطة بدستور الدولة بخلاف الحقوق السياسية ومن ثم انها ليست حقوقاً ممنوحة من الدولة أو متأتلة فيها، انما حقاً من الحقوق الاساسية التي يتمتع بها كل انسان ويمكنه ان يطالب بها أزاء السلطة العامة، وتتبع أهمية المواطنة الإدارية مما تتضمنه من توسيع لمفهوم المواطنة والمواطن وامتداد قاعدة المستفيدين من الحقوق التي تفرزها، وخلق المواطن الفاعل أو الايجابي الذي يساهم في إدارة الشؤون العامة، و تساهم في معالجة القصور والعجز في الديمقراطية النيابية، وتلبي طموحات المواطن في سعيه نحو مساهمته الفعلية وبشكل مباشر في ادارة الشؤون العامة وعلى النطاق المحلي بشكل اكثر خصوصية وعدم تهميش دوره وتعزيز مواطنته ومن ثم تحقيق العدالة والمساواة.

ومن الناحية الاكاديمية يعد البحث في المواطنة الإدارية من البحوث النادرة بوصفه من الموضوعات والمفاهيم الحديثة ويعبر عن رؤية جديدة للمواطن إذ تتضمن المواطنة الإدارية العديد من التناقضات مع المواطنة السياسية ولاسيما فيما يتصل بالجنسية، وبذلك تفتقر له المكتبة القانونية ما يجعل هذا الموضوع جديراً بالبحث والدراسة ويمكن ان يكون منطلقاً لبحوث أخرى في هذا المجال.

ثالثاً: مشكلة البحث: تثير المواطنة الإدارية العديد من الاشكاليات والتساؤلات بوصفها مفهوم جديد، سواء من ناحية مضمونها أم نطاقها، ومن هم الذين يمكن لهم التمتع بحقوقها ومزاياها ومن ثم من ينطبق عليها وصف المواطن الإداري، وما مدى ارتباطها أو علاقتها بالمواطنة السياسية، وما مدى لزوم الجنسية بوصفها الشرط الاساسي لاكتساب صفة المواطن في اكتساب صفة المواطن الإداري. كما تثير المواطنة الإدارية، التساؤل حول الوسائل التي تضمن ممارسة المواطن مواطنته الإدارية ، وما مدى إمكانية اتاحتها أو تطبيقها في العراق و الدول المقارنة.



رابعاً: أهداف البحث: يهدف البحث إلى التعريف بالمواطنة الإدارية وتحديد مضمونها بوصفها صورة جديدة غير نمطية من المواطنة، كما يستهدف البحث تحديد من هو المواطن الإداري، الوسائل التي يمكن للمواطن الإداري فيها المشاركة في العمل الإداري وفي ممارسة مواظنته الإدارية.

خامساً: منهج البحث: بهدف الوصول إلى أهداف البحث سنتبع منهج البحث العلمي الوصفي والتحليلي لمواقف التشريعات وأحكام القضاء و آراء الفقه ومواقفهم من موضوع البحث، واتباع أسلوب الدراسة المقارنة لهذه المواقف بين فرنسا ومصر والعراق .

سادساً: خطة البحث: تتطلب الاحاطة بجوانب موضوع البحث تقسيمه على مبحثين، إذ سنتناول في المبحث الأول البحث منهما في ماهية المواطنة الإدارية عبر تحديد مفهومها وبيان علاقتها بالمفاهيم المشابهة وبشكل خاص علاقتها مع المواطنة السياسية والجنسية ، وسنتناول في المبحث الثاني البحث في وسائل ممارسة المواطنة الإدارية .

المبحث الأول: ماهية المواطنة الإدارية

المواطنة عموماً ليست من المفاهيم الحديثة⁽¹⁾، الا انها مرت بظروف وفترات تاريخية مختلفة وتطورت بتطور المجتمعات والنظم السياسية والإدارية ، واتساع نطاقها وأبعادها، وتطور نظرة الدولة إلى المواطن والاعتراف له بالعديد من الحقوق اتجاه علاقاته بالإدارة وتم تكريس العديد من مجالات مشاركته في العمل الإداري ولاسيما في المسائل البيئية وظهر ما يسمى بـ(المواطنة البيئية و المواطن البيئي)⁽²⁾، لتشمل في الوقت الحاضر معظم مجالات القانون الإداري، لتقرز هذه التطورات ظهور صورة جديدة من المواطنة وهي المواطنة الإدارية، وظهر شخصية جديدة للمواطن وهي شخصية المواطن الإداري. وسنتناول في هذا المبحث وعبر مطلبين بيان مفهوم المواطنة الإدارية وذلك في المطلب الأول منهما وسنتناول في المطلب الثاني علاقة المواطنة الإدارية بالمفاهيم المشابهة.

المطلب الأول: مفهوم المواطنة الإدارية

يشير مفهوم (المواطنة الإدارية) العديد من التساؤلات والشكوك وحتى انه يواجه معارضة واضحة، وفي الواقع ان المواطنة الإدارية مصطلح أطلق على الحركة التي بدأت في فرنسا في سبعينيات القرن الماضي بهدف معن وهو اعادة التوازن في العلاقة بين الإدارة والمواطن، وتغير مركز المواطنين وتعزيز مساهمتهم في الشؤون العامة الإدارية ليتحولوا من كونهم رعايا لسلطة ذات ارادة منفردة بشكل اساسي إلى مواطنين مندمجين في عمليات صنع القرار، ومن ثم فان المواطنة الإدارية هي الاسم الذي أطلقه الفقه على هذه الحركة، وهذا التعبير اثار جدلاً واسعاً حتى أكثر من كونه ترجمة لهذه الحركة⁽³⁾. ولهذا وبهدف الاحاطة بمفهوم المواطنة الإدارية سنتناول في هذا المطلب وعبر تقسيمه على فرعين تعريف المواطنة الإدارية وذلك في الفرع الأول منها، وسنتناول في الفرع الثاني تمييز المواطنة الإدارية عن المفاهيم المشابهة .

الفرع الأول: تعريف المواطنة الإدارية

يتجنب المشرع عادة وضع التعريفات للمفاهيم المختلفة، ولذلك لا نجد تعريفاً محدداً للمواطنة في النصوص القانونية عموماً؛ ولان المواطنة مصطلح معقد ومتطور ومن الصعوبة وضع تعريفاً جامعاً مانعاً له لذلك لم تعرفها الدساتير، ومنها الدساتير الفرنسية المتعاقبة واخرها دستور 1958، وان كانت الدساتير الثورية الفرنسية قد عمدت إلى النص على المواطنة ليس لتحديد محتواها وانما لتحديد من يملك حقوق المواطنة والتي نسبتها للأفراد الذين يعنهم المشرع كمواطنين وحددت شروط ذلك⁽⁴⁾، و يعتمد المشرع الدستوري إلى تحديد اسس المواطنة وعناصرها وأهمها الجنسية بوصفها الرابطة القانونية بين الفرد والدولة الا انه لا يخصص نصاً مستقلاً للمواطنة، ومن ذلك نص دستور جمهورية العراق لعام 2005 بان (الجنسية العراقية حق لكل عراقي، وهي أساس مواظنته)⁽⁵⁾، ووفقاً لذلك لا يعد الفرد مواظناً الا من يحمل الجنسية العراقية ومن ثم يتمتع بصفة المواطنة، فربط بين المواطنة والجنسية



وجعلهما وجهان لعملة واحدة. وأشار دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014 إلى المواطنة في أكثر من موضع وعدها الأساس الذي يقوم عليه نظام مصر السياسي الديمقراطي مانحاً إياها قيمة دستورية ومؤكداً أهميتها، إلا أنه لم يعطها تعريفاً محدداً⁽⁶⁾. ويتم تعريف المواطنة بشكل عام بتعريفات متعددة، وأكثرها شيوعاً تعريف دائرة المعارف البريطانية والتي عرفت على أنها (علاقة بين فرد ودولة كما يحددها قانون تلك الدولة، وبما تتضمنه تلك العلاقة من واجبات وحقوق في تلك الدولة)⁽⁷⁾. وهذا التعريف في اعتقادنا لا يربط المواطنة بالجنسية حصراً، كما عرفت المواطنة عموماً على أنها (حالة من الانتماء إلى مجتمع سياسي يشارك عبره الفرد في ممارسة السلطة والسيطرة عليها)⁽⁸⁾. وهو بذلك يعرف المواطنة على أنها المواطنة السياسية التي تعطي للمواطن الحق في المشاركة السياسية إلا أن المواطنة في الواقع تتضمن معاني تتجاوز المواطنة السياسية وإن كانت المواطنة سياسية في جوهرها، وتتضمن مفهوم المشاركة في الشؤون العامة وليس فقط المشاركة السياسية. ويتجه البعض إلى التمييز بين ثلاثة مفاهيم للمواطنة بحسب أبعادها، (فيعرف المواطنة المدنية على أنها: مجموعة من الحقوق اللازمة لتوافرها من أجل تمتع الإنسان بالحرية الفردية مثل التمتع بحرية الرأي والفكر والمعتقد الديني والحق في الملكية والدخول في تعاقدات يوافق عليها القانون، ويعرف المواطنة السياسية على أنها: حق الفرد في المشاركة في ممارسة السلطة السياسية باعتباره عضواً في المجتمع قادراً على ممارسة السلطة السياسية أو اعتباره ناخباً يصوت في الانتخابات، كما يعرف المواطنة الاجتماعية على أنها: حق الفرد في التمتع بالحد الأدنى من الأمان والرفاهية الاقتصادية والمشاركة إلى أقصى حد ممكن في الاستفادة من التراث الاجتماعي للمجتمع واتباع نمط حياة متحضرة وفقاً للمعايير السائدة في المجتمع)⁽⁹⁾. وفي الواقع هذا المفهوم يلخص مدى توسع المواطنة وامتدادها وهذا ما تقتضيه المواطنة الإدارية ابتداءً. أما المواطنة الإدارية فمفهومها حديث نسبياً، ظهر نتيجة لتطور الإطار القانوني للعلاقات بين الإدارة والمواطنين، وهي أكثر شمولية إذ تتضمن العلاقة الإدارية في كل أبعادها، والمواطنة الإدارية التي ظهرت في فرنسا في منتصف التسعينيات تكاملية؛ لأنها تميل إلى استيعاب الجميع والأوضاع القانونية كافة التي يمكن أن يظهر بها الفرد أمام الإدارة عبر المظهر الجديد للمواطن، ولذلك تعريف المواطنة الإدارية يتطلب تحديد حالة الأفراد في مواجهة الإدارة، فالمواطنة عموماً تتناغم مع مفهوم المواطن وهو أي فرد تربطه بالدولة رابطة الجنسية، أما المواطنة الإدارية فتتجاوز ذلك. وفي مواجهة عدم وجود تعريف دستوري للمواطنة سعى الفقه إلى البحث عن مصادر أخرى لتعريف المواطنة، وهذا البحث قام به بشكل أساسي فقه القانون الخاص ولاسيما فيما يتصل بالحقوق المدنية و المناقشات التي دارت حول المادة السابعة من القانون المدني الفرنسي بوصفها النص الوحيد الذي أشار صراحة إلى المواطن وكانت تنص على أن (ممارسة الحقوق مستقلة عن وضع المواطن التي يتم الحصول عليها بموجب القانون الدستوري) وتكمل المادة التاسعة من القانون المذكور هذا النص بقولها (أي فرد ولد في فرنسا لأجنبي سوف يكون قادراً في السنة التالية الحصول على الجنسية)، وبذلك شروط المواطنة تختلف عن شروط الجنسية، فضلاً عن أن الحقوق التي يجب أن يحددها الدستور هي منفصلة عن الحقوق المدنية، فالتمتع بالحقوق المدنية لا يعني حتماً التمتع بالحقوق السياسية، ومن ثم يمكن أن يكون الفرد مواطناً دون التمتع بالحقوق المدنية ومن ثم يمكن أن يكون الفرد أجنبياً و مواطناً في الوقت نفسه⁽¹⁰⁾. ويرى أحد الفقه الفرنسي بان المواطنة (مفهوم جوهرى واساسي يبنى حولها الارتباط السياسي ويتجاوز الارتباط الاجتماعي عبر تحديد المواطن كمرجع جديد للعمل الإداري، والمواطنة الإدارية على تماس بالمجال السياسي)⁽¹¹⁾، غير أن المواطنة الإدارية تتضمن أيضاً نموذج معين للعلاقات بين الفرد والمجتمع يقوم على أساس وجود توازن معقد بين الحقوق والواجبات والاعتراف بها لكل فرد مع التمسك أيضاً بالقيم المشتركة التي يعتمد عليها المجتمع، لذلك لا يمكن تعريف المواطنة انطلاقاً من النصوص القانونية الوحيدة التي تحدد بعض من خصائصها فهي ترتبط بالواقع إذ يتم تقديم المواطنة كحالة يتم استيعابها بشكل أو بآخر من قبل الجميع⁽¹²⁾.



ولم يكن تعريف المواطنة من الشواغل الاساسية للفقهاء في نهاية الثورة الفرنسية، إذ كانوا يفضلون ان يكرسوا انفسهم لدراسة الحقوق المدنية، يضاف إلى ذلك ان دراسة الهيئات الدستورية بقود الفقه إلى التركيز على واحدة من الوظائف الاساسية للمواطن وهي الحق في التصويت وتحديد من يملك الحقوق وطبيعتها، ولهذا فان المواطنة محددة بصورة غير مباشرة و لازالت معالمها غير دقيقة وتعريفها يتأرجح بين قطبين اما ان يتم تحديدها اعتماداً على أصحابها وهو الاكثر شيوعاً، أو بالاستناد على الحقوق التي تخص حصراً من يصنف كمواطن وعادة ما يتم اتباع هذا النهج من قبل فقهاء القانون العام⁽¹³⁾.

ان الحقوق السياسية والمدنية هما عنصران اساسيان في تعريف المواطنة مع تفوق الحقوق السياسية وتحديد الحقوق الانتخابية، و الحقوق الانتخابية هي وحدها القادرة على رسم الحدود بين المواطن وغيره من الاجانب والنساء المحرومات من حق الانتخاب والقيصر أو من رُفِضت مشاركتهم في انتخاب السلطات السياسية لمانع ما ويرى الفقيه (هوريو) بان الحقوق السياسية هي تلك التي تسمح بالمشاركة في السلطة العامة والخدمة العامة، اما القدرة على تولي الوظائف العامة والقدرة على ان يكون الفرد محلفاً وشاهداً وان يكون جندياً ومكلفاً بدفع الضريبة فهي حقوق مدنية تعود لكل مواطن فرنسي حتى لو لم يكن ناخباً ما لم يكن قد حُرِم منها بإدانة. وتسمح الحقوق السياسية بالمشاركة في ممارسة السلطة السياسية والسيادة الوطنية وهذه تعود للمواطن الناخب او الفاعل اي الذي دُعي للمشاركة في تسمية المؤسسات السياسية وتشمل مختلف طرائق التصويت في الانتخابات والحق في الترشح وفي الاستفتاء⁽¹⁴⁾. اما الحقوق المدنية التي يمكن منحها لغير المواطنين لم تعد تشكل عنصراً جوهرياً أو أساسياً في تحديد المواطنة، والمواطن يمتلكها بالتأكيد الا انه لم يعد يتمتع بحقوق حصرية له فقد يتمتع بها غيره أيضاً ممن لا يحمل الجنسية الوطنية، اما التركيز على الحقوق السياسية وعلى وجه التحديد الحقوق الانتخابية فيتطلب تقليص المحتوى القانوني للمواطنة وقصرها على الحق في التصويت وامتلاك الاهلية لذلك، ولهذا يوضح أحد الفقهاء الفرنسيين بان (ظهور مفهوم المواطنة في نهاية القرن التاسع عشر هو للتمييز بين المواطن النشط أو الفاعل أو الايجابي والمواطن غير النشط أو السلبي، وهذا يجمع بشكل عشوائي بين الاجانب والمواطنين المستبعدين من المواطنة السياسية ومن ثم فان المواطنة مفهوم قانوني وظيفته الحقيقية لا تكمن في التمييز بين الفرنسيين والاجانب وانما التمييز بين الفرنسيين)⁽¹⁵⁾.

وبذلك لا نجد من يعرف المواطنة الإدارية، ويمكن ان نعرفها على انها مجموعة من الحقوق المعترف بها للفرد بهدف ضمان مشاركته في عملية صنع القرار العام وفي العمل الإداري عموماً في إطار علاقته مع الإدارة، والمواطن الإداري هو من يتمتع بهذه الحقوق في مواجهة الإدارة ومن بينها حق انتخاب رؤساء وأعضاء المجالس المحلية.

الفرع الثاني: تحديد المواطن الإداري

ركزت الدساتير المختلفة في الدول المقارنة على تحديد من يملك الحقوق المدنية والسياسية والتي نسبتها تلك الدساتير إلى الافراد الذين يتم تعيينهم كمواطنين وهم المسجلين في السجلات المدنية ومن ثم يتمتعون بالحقوق السياسية، واستخدم مصطلح (المواطن) في الاعلان العالمي لحقوق الانسان والمواطن الصادر في 26 اغسطس 1789 وأثار ذلك الارتباك القانوني والغموض في تحديد مفهوم المواطن، ففي بعض الاحيان يطبق هذا المصطلح على كل مواطني الدولة اي جميع أولئك الذين يقيمون على اراضي الدولة ويخضعون لسلطانها ونظامها القانوني، وفي بعض الاحيان على العكس من ذلك يشير فقط إلى الافراد المعترف لهم بالمشاركة في ممارسة السيادة ويتم التمييز بذلك بين المواطن الايجابي أو الفاعل (الناخب) والمواطن السلبي المحروم من ممارسة الحقوق السياسية، وهذا ما ركزت عليه الدساتير الثورية في فرنسا أما الدساتير اللاحقة فلم تشر إلى المواطن الا بشكل غير مباشر⁽¹⁶⁾. وهذا ما فعله المشرع الدستوري في دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014، وفي دستور جمهورية العراق لعام 2005. ان شخصية المواطن المعاصرة قادرة على توصيف جميع المواطنين إذ تشمل جميع مكونات



المجتمع المدني وعندئذ على الإدارة ان تتعامل مع مواطن بالمعنى القانوني الإداري، ويميل المشرع الفرنسي إلى تفضيل استخدام مصطلح (جمهور) بدل مصطلح (مواطن) كتعبير من شأنه ان يدمج جميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية الخاصة – اي المجتمع المدني- وذلك ظهر فعلاً في الأمر رقم (1341) في 23 تشرين الأول 2015 والذي يعرف الجمهور على انه (اي شخص طبيعي أو معنوي بموجب القانون الخاص باستثناء المكلفين بخدمة عامة...) (17)، وعليه فان هذا التعريف يتناسب مع من يعطي مفهوم واسع لمصطلح المواطن ويجعله يشتمل الشخص المعنوي الخاص أيضاً، في حين يرى بعض الفقه الفرنسي وجوب رفض استخدام المشرع لمصطلح الجمهور عوضاً عن مصطلح المواطن؛ لأن مفهوم الجمهور له دلالة جماعية لا يملكها بالضرورة المواطن، فإجراءات المشاركة العامة على سبيل المثال قد تسمح لأي فرد أو شركة بالمشاركة وهذه مجرد صورة من صور المشاركة ففي حالات أخرى يمنح هذا الحق على نحو أكثر تحديداً للأشخاص المعنويين مباشرة أو ممثلي المصالح أو الناخبين وبذلك ستكون هناك ازدواجية لدى المشرع في استخدامه مصطلح (الجمهور) بالمعنى الواسع لاستهدافه اي شخص في بعض الاحيان وفي الاحيان الاخرى يستهدف الأشخاص المهتمين مباشرة أو ممثلي المصالح أو الناخبين، ولهذا ولتجنب الالتباس فان مفهوم المواطن هو الانسب للجميع بين مجموعة انتقائية جدا من اصحاب الحق في المشاركة العامة (18). ويعرف بعض الفقه الفرنسي المواطن الإداري على انه (كل من يملك حقوق في مواجهة الإدارة والقدرة على انفاذها) (19). ويظهر المواطن أمام الإدارة بعدة مظاهر فقد يظهر كشخص سلبي خاضع للسلطة الإدارية (مُدار أو مَرُوس) ، أو قد يظهر بصفته مكلفاً بدفع الضريبة، أو كمرتفق أو مستخدم أو مستفيد من الخدمة العامة التي تقدمها الإدارة، أو كعميل اي مشتري سلعة أو خدمة في إطار علاقة اقتصادية أو تجارية. ولا يثير مظهر المكلف بدفع الضريبة اي مشكلة؛ كونه لا يظهر الا عند التعامل مع الإدارة الضريبية، وكذلك الأمر بالنسبة للعميل أو المتعامل مع الإدارة ضمن إطار علاقة اقتصادية، أما المرتفق أو المستفيد فهو مصطلح أكثر شمولية من مصطلح (المواطن)؛ لأن هذا المفهوم يتسع ليشمل الأشخاص الطبيعية والمعنوية ويشمل أيضاً المواطنين جميعاً مع عدم وجود تلازم بينهما فهناك مستفيدين أو مرتفقين لا يعدون مواطنين كالأشخاص المعنوية، بينما يعد المواطنون جميعاً مستفيدين. أما المُدار أو المَرُوس فهو ذلك الطرف السلبي الذي لا وجود له الا في علاقة مع الإدارة ويخضع لقانون الإدارة ويوجد في مركز ادنى بالنسبة للسلطة العامة التي لا يحق له المشاركة فيها، ولا يتمتع بحقوق معينة كما بالنسبة للحقوق السياسية التي يتمتع بها المواطن تجاه الدولة، ولكن ذلك لا يعني انه مجرد من الحقوق وانما يتمتع بحقوق معينة اتجاه الإدارة. ويطالب بعض الفقه الفرنسي بضرورة تمكين المُدار من الحقوق السياسية فإذا ما أُريد منح الإدارة جذوراً متينة فيجب ان يتصف جهازها بالديمقراطية. ولذلك تباينت المواقف الفقهية وتحديدًا في فرنسا حول مسألة مدى توافق أو تعارض مفهومي (المواطن) و(المُدار أو المَرُوس) بين مؤكّد على انهما وجهان لعملة واحدة وان مفهوم المُدار امتداد لمفهوم المواطن، وبين معارضاً ومطالباً بالفصل بينهما، وبشكل خاص بين صفة المواطن الفاعل أو الايجابي والمَرُوس أو المُدار ، فصفة المُدار هي أحد العناصر المكونة لمفهوم المواطن الذي يتحول إلى مواطن سلبي اي إلى مُدار بمجرد انتهاء دوره في انتخاب ممثليه الذين يخضع لهم مباشرة بعد عملية الانتخاب (20). ويرى جانب آخر من الفقه الفرنسي ان (القانون العام الفرنسي يقبل وجود فصلاً واضحاً بين وضع الفرد في مواجهة السلطة السياسية ووضعه اتجاه السلطة الإدارية، فالمواطن مدعو لممارسة السيادة عبر ممثليه المنتخبين وبان يكون في موضع الخضوع أمام الإدارة) (21)، ومع ذلك يجب عدم اساءة فهم المشروع الذي تحمله المواطنة الإدارية، لان المسألة ليست انها جزء من خضوع الفرد للسلطة الإدارية الضروري لممارسة الحياة في المجتمع، بل الغاية ان المواطن ليس خاضعاً للسلطة الإدارية فحسب وانما هو أيضاً لديه حقوقاً اتجاهها والقدرة على انفاذها، وبهذا الشأن تؤدي المواطنة الإدارية إلى تقارب معين بين حكم القانون والديمقراطية عبر الاعتراف بالحقوق لصالح المواطن



(الحقوق العامة الذاتية). إن مصطلح المواطن من شأنه اقضاء الاجانب والاشخاص المعنوية في اطار علاقاتهم مع الإدارة العامة، بينما تسمح صفة المُدار أو المرووس للجميع الاستفادة من الحقوق الجديدة المعترف بها للجميع مبدئياً في مواجهة الإدارة نحو حق الاعلام أو الحصول على المعلومات و الوثائق الإدارية⁽²²⁾. وبالعودة إلى فترة بناء القانون الإداري في فرنسا فنجد ان مصطلح (المواطن) و (المُدار) لم يكونا مختلفين في الواقع إذ يعد الفقه حتى القرن التاسع عشر بان هذه المصطلحات مترادفة نحو الفقهاء (روسي، و جيراندو، وماكريل ، وباتبي، ودوكروك، و لاحقاً بارتيلمي) فجميعهم يعتقدون ان (المُدار) هو مواطن بتعبير ادق أو هو الامتداد الطبيعي للمواطن ولذلك كان الفرد هو واحداً في علاقته مع السلطة، ومن الضروري التمييز بين شخص المواطن بين من يأمر ومن يطيع، وبين المواطن الفعّال والمواطن المُدار أي الخاضع للإدارة، وهذا لا يعني ان المُدارين محرومين من الحقوق بل ان حقوقهم في حالة أدنى قيمة مقارنة بمصلحة الإدارة، وفي تتبع النظرة إلى المواطنين منذ القرن التاسع عشر يذهب الفقيه الفرنسي (لويس رولاند) موضحاً بأنه (نظرياً كان الفرنسي فقط مواطناً في أوائل القرن التاسع عشر، وفي الواقع كان مواطناً فعّالاً خلال القرن التاسع عشر في إطار التوجه للحركة الديمقراطية وانه يميل إلى ان يكون أكثر من ذلك من وجهة نظر سياسية، وهو مشارك في إدارة الشؤون العامة أو المشتركة بطبيعة الحال يجب ان يكون المواطن شيئاً آخر غير موجه في تعامله مع الإدارة) وهكذا يظهر اضفاء الطابع الديمقراطي على الإدارة اعتباراً من ستينيات القرن الماضي حيث وُضع أساسه، ووجد تكريساً له في القوانين التي منحت في أواخر عام 1970 سلسلة من الحقوق للمواطنين ومن منظور مختلف عما كانت عليه في القرن التاسع عشر⁽²³⁾. وفي الواقع كان المواطن دائماً هو الذي يتمتع بالحقوق المدنية والسياسية وهو الشخص الذي له حق التصويت وفي ان يكون مرشحاً، وبهذا ترتبط المواطنة اساساً بالجنسية، ففي المجال السياسي يكون المواطن مصدر الشرعية والديمقراطية، ولكن في المجال الإداري فلا يمكن للفرد الا ان يكون في احسن الاحوال في مركز قانوني خاضع للإدارة ويكون رهنأ لسلطتها المنفردة التي تجسد المصلحة العامة، الا ان مفهوم المواطن تطور تدريجياً ولم يعد خاضعاً فقط للإجراءات الإدارية بل اصبح مستفيداً منها⁽²⁴⁾. وحركة التطوير هذه بدأت في فرنسا عبر الاعتراف بمختلف الحقوق العامة والذاتية للأفراد عبر سن مجموعة من القوانين التي كرست لهذه الحقوق أبرزها قانون رقم 3 كانون الثاني 1973 الخاص بإنشاء وسيط الجمهورية، وقانون رقم 78 في 6 كانون الثاني 1978 المتصل بمعالجة البيانات والملفات والحريات، وقانون رقم 753 في 17 تموز 1978 بشأن تدابير مختلفة لتحسين العلاقات بين الإدارة والجمهور ومختلف الأحكام الإدارية والاجتماعية والضريبية، وصاحب هذه الحركة تحول جديد في المصطلحات لإعادة التوازن في العلاقة بين الإدارة والمواطن وعبرت عن ذلك نصوص مختلفة تهدف إلى اصلاح الإدارة نحو ميثاق الخدمات في 28 آذار 1996 ومن قبله التعميم الصادر في 23 شباط 1989 بشأن تجديد الخدمة العامة والتعميم الصادر في 26 تموز 1995 بشأن اعداد وتنفيذ اصلاح الخدمات العامة، فضلاً عن ان هذا النهج الجديد للقانون الإداري ظهر في سياق السياسات العامة القطاعية كما في قانون التخطيط والتنمية في 4 شباط 1995 وقانون رقم 303 في 4 آذار 2002 بشأن حقوق المرضى ونوعية نظام الرعاية الصحية⁽²⁵⁾. ويرى بعض الفقه الفرنسي ان هذا التحول الدلالي ليس مجرد صيغة بل انعكاس لبناء توازنات جديدة بين الإدارة والجمهور من ناحية ولظهور مطالب جديدة في تعامل المواطنين مع الإدارة من ناحية أخرى⁽²⁶⁾.



المطلب الثاني: علاقة المواطنة الإدارية بالمواطنة السياسية والجنسية

رغم الارتباط الوثيق بين المواطنة الإدارية والمواطنة السياسية، إلا أن الأولى بكونها أكثر مرونة واتساعاً في مضمونها ونطاقها، وتحد من نطاق شرط الجنسية اللازم لممارسة المواطنة السياسية، ولأجل بيان طبيعة العلاقة بين هذه المفاهيم وارتباطها ببعضها سنقسم هذا المطلب على فرعين سنتناول في الأول منهما البحث في العلاقة بين المواطنة الإدارية والمواطنة السياسية، وسنتناول في الفرع الثاني البحث في علاقة المواطنة الإدارية بالجنسية.

الفرع الأول: علاقة المواطنة الإدارية بالمواطنة السياسية

إن فكرة المواطنة التي تقوم عليها الديمقراطية السياسية هي في الأصل نتيجة طبيعية لممارسة السيادة أي المشاركة في الحكومة، وبهذا المعنى فإن المواطنة كما تم بناؤها في إطار الدولة فهي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بامتلاك الحقوق المدنية والسياسية التي لا ينفصل التمتع بها عن الانتماء إلى الأمة، ويختلف الشكل الجديد للمواطنة التي يتم التعبير عنها في الديمقراطية الإدارية عن هذه المواطنة من ناحية أنها غير مرتبطة على الأقل ليس بشكل مباشر بممارسة السيادة الوطنية، فالمواطنة الإدارية بطبيعتها تتفصل عن المواطنة السياسية طالما أن الحقوق التي تعبر عنها ليست مرتبطة بدستور الدولة بخلاف الحقوق السياسية ومن ثم أنها ليست حقوقاً ممنوحة من الدولة أو متأتلة فيها، إنما حقاً من الحقوق الأساسية التي يتمتع بها كل إنسان ويمكنه أن يطالب بها إزاء السلطة العامة، وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي ذلك فيما يتصل بالديمقراطية البيئية وأقراره بالقيمة الدستورية لميثاق البيئة والذي يمنح لكل فرد وفقاً للشروط وضمن الحدود التي يضعها القانون الحق في الوصول إلى المعلومات المتصلة بالبيئة التي تحتفظ بها السلطات العامة والمشاركة في تطوير القرارات العامة التي لها تأثير على البيئة ومثلها جميع الحقوق والواجبات المحددة في هذا الميثاق ستكون ملزمة للسلطات العامة والإدارة كل حسب مجال اختصاصه⁽²⁷⁾. وكحق أساسي تُنسب حقوق المواطنة إلى الجميع بغض النظر عن جنسيتهم على عكس المواطنة السياسية ويتجلى ذلك عبر مفهوم الجمهور الذي يتم توجيه المعلومات وتدابير المشاركة إليه إذ يتم إقرار الحق في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية وفي المشاركة العامة إلى الجميع بغض النظر عن جنسيتهم، وينبثق ذلك بشكل خاص من التوجيه رقم (337) الصادر في 27 حزيران 1985 بشأن تقييم آثار بعض المشروعات العامة والخاصة على البيئة وينص على مشاركة الجمهور في إعداد خطط وبرامج بيئية معينة، والتوجيه رقم (35) الصادر في 26 أيار 2003 الذي يُحدد مفهوم الجمهور المعني بغض النظر عن أي إشارة إلى فكرة الجنسية مثل الجمهور المتأثر أو الذي قد يتأثر بإجراءات صنع القرار في المسائل البيئية، ويؤكد ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في 6 حزيران 2007⁽²⁸⁾.

وهذا الشكل الجديد من المواطنة الذي هو أساس الديمقراطية الإدارية لا يحل محل المواطنة السياسية، وعلى العكس من ذلك فإن رسالة المواطنة الإدارية تتكامل معها وتساهم في إثرائها ما يتطلب جعلها أكثر فاعلية ومن ثم يمكنها تحقيق المساواة الكاملة، ومن أجل تحقيق ذلك يجب التفكير بشكل أساسي وخاص في ترجمة الحق في الحصول على المعلومات والمشاركة العامة وتحويلها إلى ممارسة فعلية وإشراك الجمهور في بلورة القرار العام وفي تحديد المصلحة العامة، فالشعب الذي يحكم نفسه هو شعب يتساوى فيه المواطنون أمام القانون. فإذا هناك ارتباط وثيق بين المواطنة السياسية والمواطنة الإدارية، والاختلاف مكملة للأولى وامتداد لها وتساهم في تعميق الديمقراطية، ولذلك لا يمكن للمرء التفكير في المواطنة الإدارية دون الاعتراف بتوسيع مفهوم المواطنة ذاته. وهذا الانتقال في مفهوم المواطنة نتج عن اجتماع سلسلة من العوامل تمثلت بتآكل الهوية الوطنية، وحركة التدفق للهجرة والمهاجرين والتعددية الثقافية فضلاً عن عجز الديمقراطية التمثيلية، فكان من اللازم تقبل وجود مواطنة أقل تطلباً وأكثر تسامحاً تجاه تنوع المجتمع وفئات الأفراد، ولم يعد ينظر إلى المواطنة على أنها قالب جامد يرفض أي هوية غير مستقرة و أي عنصر من عناصر التمايز، ولهذا توسيع حقوق المواطنة أدى إلى ظهور نوع جديد من



المواطنة متعددة الأبعاد ولم تعد محصورة في حدود النظام السياسي وانتقلت المواطنة السياسية إلى نوع جديد من المواطنة الاجتماعية العالمية⁽²⁹⁾. أن المفهوم التقليدي للمواطنة يتميز بصلابة كبيرة وفضاء واحد للمواطنة ورقابة صارمة على الوصول إليها عبر استيفاء شرط الجنسية، بينما المواطنة الحديثة أكثر مرونة وتبدو ضرورية بالنظر إلى حركة التطور في المجتمعات المعاصرة، و ظهور رؤية جديدة للمواطنة في الخطاب القانوني والدعوة إلى ارساء اسس المواطنة الجديدة بشكل مختلف وطموح يتمثل بتقديم مساحات جديدة من الحرية والمسؤولية عبر اعطاء المواطنين الوسائل الحقيقية للمشاركة في مجتمعهم ، ووفق هذا لم يعد الاجانب مستبعدون بالضرورة، كما تميل هذه المواطنة الجديدة إلى النظر على انها مواطنة نشطة أو فاعلة لها تأثير حقيقي على الخيارات الجماعية عبر الانفتاح على حقوق ومستفيدين جدد، فقد أدى منطق الحكومة التمثيلية إلى تقييد الحقوق السياسية للمواطنة، فبمجرد انتهاء الانتخابات تتحول الجنسية إلى جنسية سلبية فيظهر النظام التمثيلي على انه قد عفا عليه الزمن في حين ان المنطق الديمقراطي يعني ان المواطنين يحتفظون بإمكانية التدخل في العملية السياسية أما عبر الوساطة الحزبية أو عبر التعبير عن الرأي عن طريق المظاهرات والالتماسات، فالديمقراطية تفرض على المواطنين السيطرة على الخيارات الجماعية وهكذا تميل المواطنة إلى ان تصبح مواطنة فاعلة يملك المواطن فيها مكنة استعادة السلطة التي منحها سابقاً لممثليه⁽³⁰⁾. ولهذا تشهد بعض الدول كما في فرنسا ودول الاتحاد الاوروبي اتساع تقنية الاستفتاء إذ يُنظر إلى التعبير الشعبي المباشر على انه ضرورة لمعالجة ازمة التمثيل والسعي لتصحيح مخالقاتها وردم الهوة التي اتسعت بين الحكام والمحكومين وضمان نشاط اكبر للمواطنين، كما يشهد الحراك النقابي على تطوير اشكال جديدة من المشاركة التي يسعى المواطنون عن طريقها السيطرة على الشؤون العامة نحو جمعيات الحماية الانسانية والبيئية التي تقدم امكانيات جديدة للتدخل والعمل. يتسم مفهوم المواطنة الإدارية باتساعه بالامتداد نحو حقوق جديدة وبشكل يفسح المجال للاستفادة من هذه الحقوق لفئات جديدة من المستفيدين ما يؤدي ان لم يكن يحو فهو على الاقل يحد من نطاق شرط الجنسية اللازم لممارسة المواطنة السياسية.

الفرع الثاني: علاقة المواطنة الإدارية بالجنسية

كثيراً ما يتم الخلط بين مصطلحي المواطنة والجنسية على اساس ان الجنسية دائماً ما تكون مرادفة للمواطنة فلا يتمتع بالمواطنة الا من يحمل جنسية الدولة وهكذا تظهر الجنسية بوصفها شرطاً ضرورياً للمواطنة، الا انه في الواقع المواطنة اوسع وتتضمن منح الحقوق و الجنسية ماهي الا احدي هذه الحقوق⁽³¹⁾، الا انه لا يمكن للمرء التفكير في المواطنة الإدارية دون الاعتراف بتوسيع مفهوم المواطنة، فكل المواطنون هم مواطنون اداريون ولكن لا يمكن عد جميع الاشخاص الخاضعين للقواعد أو الشروط التي تضعها الدولة مواطنون كما هو الحال بالنسبة للأجانب المقيمون في الدولة، لذلك فان مفهوم المواطنة الإدارية يساهم في الفصل بين المواطنة والجنسية ، فالمواطن الإداري يشمل كل من الأجنبي الخاضع لسلطة الإدارة والشخص المعنوي الخاص والعام وهو يشمل حتى القاصر الذي يبدي رأياً عبر شبكة الانترنت بشأن مسألة ادارية، وبذلك فان صفته تتحدد عبر الخضوع لسلطة الإدارة ثم تنتشر المواطنة في كل مجالات السلطة وتظهر شخصية جديدة للمواطن. ولهذا لا يرتبط مفهوم المواطنة الادارية والمواطن الاداري بشكل منهجي بالجنسية فان المواطن المشارك الشؤون الادارية العامة ليس بالضرورة ان يكون حاملاً للجنسية الوطنية كما في حالة استفتاء فئات معينة من المواطنين كالمنتفعين من خدمات مرفق ما او عند تقديم اقتراح اداري او اي اجراء تشاركي ومن ذلك المواطن المشارك في القرار البيئي ليس شرطاً ان يكون حاملاً للجنسية ليتمكن من المشاركة فيه⁽³²⁾. و لا يمكن تجاهل الانتقادات التي وجهت لهذا التوسع في مفهوم المواطنة وفصلها عن الجنسية ويرجع بعض الفقه ذلك إلى ان المواطنة الإدارية تتمحور حول الفرد والدفاع عن مصالحه الخاصة، ومن ناحية أخرى انها تنطوي على مخاطر تآكل المواطنة السياسية، وان المساواة التي يجسدها مفهوم المواطن هي التي سيتم تقويضها ومن ثم تقويض



المجتمع، ويمكن الرد على ذلك بتعزيز محتوى المواطنة الإدارية عبر الاعتراف بالحقوق السياسية لصالح (المُدار) فهي بالفعل مسألة ربط المواطنين بشكل أوثق بالخيارات العامة عبر إشراكهم في صناعة القرار⁽³³⁾. ويرى أحد الفقه بان (المواطنة الأصلية ليست منحة من الحاكم ووسيلة اثباتها من الناحية القانونية الجنسية بل هي حق مطلق للمواطن ولا يملك الحاكم الحق في انتهاك حق المواطنة بسحب الجنسية أو الغائها إذ لا يوجد انسان بدون مواطنة)⁽³⁴⁾. إن مفهوم المواطنة أقل تعقيداً من مفهوم الجنسية، فالأولى تعني قدرة الافراد على ممارسة حقوقهم المدنية والسياسية داخل الدولة، أي القدرة على المشاركة في الانتخابات التي تنظم في الدولة سواء لانتخاب المجالس النيابية أو المحلية أو المشاركة في الاستفتاءات، وهذا كله يعبر عن مشاركة المواطنين في السيادة التي تمارس على اقليم الدولة⁽³⁵⁾.

إن المواطنة الإدارية جزء من منظور مختلف بقدر ما يتعلق الأمر بالعلاقة بين الإدارة والمواطن، فقد تم بناء العلاقة الإدارية على اساس متميز عن العلاقة السياسية، ففيها يخضع الفرد للنظام الإداري وهو ملزم بإطاعة أوامر الإدارة، إلا أن هذه العلاقة القائمة على فكرة الخضوع قد تراجعت مع تطور دولة الرفاهية إلى أنواع أخرى من العلاقات، وأصبح المواطن مستخدم ومستفيد من الخدمات التي تقدمها المرافق العامة، بيد أن عدم وجود إمكانية للنقاش حول اتساق هذه الخدمات والقيود التي تفرضها الإدارة على استخدام تلك الخدمات يؤكد بانه رغم التطور في هذه العلاقة إلا أن فكرة خضوع الفرد للإدارة مازالت قائمة، إلا أن الحقوق الجديدة المعترف بها للأفراد أدى إلى إعادة التوازن في العلاقة الإدارية ومنح المستفيدين من الخدمات العامة إمكانية التدخل في تنفيذها بشكل عام، كما أن العلاقة الإدارية اضافة إلى توفير الخدمات تأخذ بعداً مدنياً ويوضح الاستبدال المتزايد في استخدام مصطلح (المُدار) بدلاً من (المواطن) يوضح بطريقة ملموسة هذا التطور، فالحقوق الممنوحة له يستفيد منها الأجنبي وبذلك تميل المواطنة الإدارية إلى الانفصال عن الجنسية واصبحت تعددية ومتداخلة⁽³⁶⁾. لم تعد الجنسية أو الهوية الوطنية التي نشأت عنها الرابطة السياسية مسألة تتعلق بالمواطنة، ولهذا تفرض المواطنة الإدارية التساؤل حول حصريّة الدولة، والمخاطر التي تهدد التماسك السياسي، ولكون المواطنة الجديدة تركز على المجتمعات الصغرى أو الأقرب للانتماء بدلاً من التركيز على الانتماء إلى الامّة، وهذا يشكل خطر اضعاف الرابطة المدنية ويعزز التغلب على الدولة القومية، ولهذا يبدو المستوى المحلي أكثر مكان يتيح ممارسة المواطنة فيه ويمكن للمواطن فيه أن يسيطر على القرارات التي تؤثر عليه بشكل مباشر، هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن فضاءات المواطنة العابرة للحدود أخذت بالتبلور عبر التعزيز المستمر لآليات حماية حقوق الانسان، فظهور الجنسية الأوروبية يوجه ضربة قاسية للمفهوم التقليدي للمواطنة والانتقال إلى المواطنة المتعددة⁽³⁷⁾. كما أن المواطنة الإدارية تؤدي إلى وضع الإدارة في قلب النقاش حول الديمقراطية والشرعية والتعبير عن الإرادة العامة، على أساس أن السلطة التشريعية هي التي تتمتع بالشرعية والتمثيل الحصري والتعبير عن الإرادة العامة، أما السلطة التنفيذية فهي خاضعة لها بالكامل ولا تدعي الطابع التمثيلي أو الشرعية والديمقراطية والتعبير عن الإرادة العامة، إلا أن هذا المخطط لم يعد صالحاً ومن الضروري التفكير في اطار جديد للعمل من قبل الإدارة ويمكن أن تشكل المواطنة الإدارية هذه الإطار، والاعتراف بالمواطنة الإدارية والاكثر من ذلك الاعتراف بإمكانية مشاركة المواطن الإداري في القرارات العامة يؤدي إلى القول بأن الإدارة تعبر في أعمالها عن الإرادة العامة وهذا ما يؤيده بعض الفقه، كما أن الدساتير تؤكد بأن القانون ليس هو المقر الوحيد للتعبير عن الإرادة العامة فلم يعد التسلسل الهرمي للسلطات قائماً لأن الإدارة طورت مهامها بشكل كبير بما يتجاوز مجرد تنفيذ القوانين إلى درجة أن تصبح مشرعاً⁽³⁸⁾. فعندما تقوم الإدارة بإصدار الانظمة ولاسيما الانظمة المستقلة منها فهي بذلك تعبر عن الإرادة العامة، و إن عمليات المواطنة الإدارية هي جزء من الرغبة في اضعاف الشرعية على السلطة العامة عبر زيادة الاتصال بالمواطنين وعن طريق اجراءات المشاركة في الشؤون العامة، رغم أننا لا نفكر في أن شرعية الإدارة يجب أن تأتي عن طريق الانتخابات، فالإدارة



ديمقراطية عبر خضوعها للقانون ولها شرعيتها الخاصة التي لا تأتي لها من المواطنين ولكن من مهامها واختصاصاتها ومدى موافقتها للقانون. إن المواطنة الإدارية هي بالتأكيد مواطنة غير نمطية ولا شك في أنها تستند إلى المواطنة السياسية وتعد امتداد لها وتتكامل معها، ولها ميزة أنها تضع الفرد في علاقته مع السلطة الإدارية في قلب الديمقراطية. إن الانفصال بين المواطنة الإدارية والجنسية ليس متطوراً كما يجب في نطاق القانون العام المعاصر، إلا أن الكتاب يعدون التلازم بينهما قاعدة عامة إذ لا يمكن الاعتراف بصفة المواطن لمن لا يحمل جنسية الدولة، وتطبيق ذلك يؤدي إلى استبعاد الاستفادة من أي حق اتجاه الإدارة لبعض الأفراد الذين لا يعدون مواطنين بموجب القانون ولا يشمل ذلك الأجانب فحسب وإنما أيضاً النساء والفقير وبذلك هم محرومون بشكل مطلق من وجود حقوق ذاتية اتجاه الإدارة، فالمدار هو فرد خاضع للقرار الذي شارك المواطن فيه لذلك يجب أن لا يكون المدار قادراً على المطالبة بأي حق في مواجهة الإدارة، ومع ذلك يرفض جانب آخر من الفقه الذهاب إلى هذا الحد في الإنكار الفوري لتمتع المدارين بالحقوق، وهذا ما يُظهر الصعوبة والتناقض في تحديد المواطن والمدار من الناحية القانونية⁽³⁹⁾ فكرة المواطنة التي تم تأكيدها سياسياً منذ الثورة الفرنسية لها محتوى قانوني محدد إلا أنه ومنذ نهاية القرن التاسع عشر أصبح هذا المحتوى غير واضح بشكل دقيق، فالوظيفة الأساسية للمواطنة هي اظهار الانتماء للامة، وينعكس هذا الانتماء في المكنة القانونية المتاحة للأفراد المؤهلين كمواطنين، إلا أن هذا المفهوم الصارم لا يأخذ في الاعتبار إحدى الخصائص الأساسية لمفهوم المواطنة وهي مرونته، فعندما يؤكد الفقه أنه من الممكن أن يكون هناك مواطنون جزئياً أو حتى عندما يعدون أن وضع المواطن لا يقتصر بالضرورة على أولئك الذين يتمتعون بالحقوق سياسياً، وتناقض أوضاع المواطن بين الخضوع المطلق للإدارة، والمشاركة فيها، فذلك يمهّد الطريق لتطور المواطنة نحو فكرة نسبية ومجزأة، ويؤكد نفي البعد السياسي للعلاقة الإدارية⁽⁴⁰⁾. وفي الواقع ومن فترة البناء القانوني للمواطنة جرى استيعاب حقوق المواطنة في الحقوق السياسية البحتة وبأنها هي الوحيدة التي تحدد المواطنة ويقصد بذلك الحقوق الانتخابية والتي تتحدد في الواقع عن طريق قوائم الناخبين ومن يكون مشتمل فيها هو المواطن الناخب وهو بذلك أحد فئات المواطنين وكلما اتسعت قائمة الناخبين كلما قلت الفجوة بين المواطن والمواطن الناخب، ولا يعني ذلك أن الحقوق المدنية لم تعد موجودة أو أن المواطن لم يعد يملكها ببساطة أو أنها لم تعد بمجملها مكوناً من مكونات المواطنة بقدر ما لم يعد امتلاك صفة المواطنة يمنح الحقوق الحصرية للحقوق المدنية التي قد يتمتع بها البعض من غير المواطنين كالأجانب الذين يمنحون حق تولي الوظائف العامة، وبذلك تنفصل المواطنة عن الجنسية، أما الخلط بينهما فذلك يستلزم الاختفاء الفعلي لمصطلح المواطن من المفردات القانونية.

المبحث الثاني: وسائل ممارسة المواطنة الإدارية

المواطنة الإدارية في الواقع هي عملية تسمح للأفراد بالمشاركة الفاعلة في جوانب الحياة العامة المختلفة في المجتمع وممارسة الديمقراطية عموماً والديمقراطية الإدارية على وجه الخصوص بشكل مستمر وأكثر فاعلية من المواطنة السياسية، ولهذا تتعدد وسائل ممارسة المواطن الإداري لمواطنته، وأبرزها تلك التي تسمح له بمشاركة الإدارة في ممارسة الشؤون العامة الإدارية سواء مباشرة أم بطريقة غير مباشرة، فالمشاركة تمثل ركناً أساسياً في المواطنة الإدارية، وهذه الوسائل تفترض وجوب منح المواطنين مزيداً من الحقوق وتمكينهم من ممارسة المواطنة بشكل حقيقي وفاعل.

ولأجل بيان هذه الوسائل سنقسم هذا المبحث على مطلبين سنتناول في المطلب الأول البحث في وسائل المشاركة المباشرة للمواطنين في الشؤون العامة الإدارية وسنتناول في المطلب الثاني البحث في وسائل المشاركة غير المباشرة في الشؤون العامة الإدارية.



المطلب الأول: المشاركة المباشرة للمواطنين في الشؤون العامة الإدارية:

وتشمل وسائل المشاركة المباشرة في الشؤون العامة الإدارية أسلوب الاستفتاء الإداري والاقتراح الإداري والاعتراض الإداري ، وسنتناول البحث في هذه الأساليب عبر تقسيم هذا المطلب على ثلاثة فروع إذ سنخصص فرعاً لكل من منها .

الفرع الأول: أسلوب الاستفتاء الإداري

الاستفتاء عموماً يعني التصويت على أمر ما بنعم أو لا ، أما الاستفتاء الإداري فيقصد به عرض موضوع أو مسألة تتصل بنشاط أو عمل إداري معين على المواطنين للحصول على موافقتهم أو لاستطلاع رأيهم فيه بالنظر إلى أهميته وتعلقه بالشؤون العامة أو لكونه يمس حياتهم مباشرة نحو عرض إنشاء مشروع خدمي أو عقد قرض عام أو تطوير مدينة، ولا يختلف من حيث المفهوم عن صور الاستفتاء الشعبي الأخرى إلا في أن موضوعه يتصل بنشاط أو عمل إداري .

وأشار دستور جمهورية العراق لعام 2005 إلى صورة الاستفتاء الشعبي السياسي والتشريعي، إلا أن النظام القانوني والحياة الإدارية في العراق لم يألفا هذه الصورة من الاستفتاء والمشاركة المباشرة للمواطنين في الشؤون الإدارية أو العمل الإداري، وذلك نعزوه إلى أسباب قانونية وسياسية وحتى اجتماعية ، فلم تكرر الدساتير السابقة لحق مشاركة المواطنين في الشؤون العامة عموماً - إلا البعض منها - والإدارية بشكل خاص، فضلاً عن عدم وجود ثقافة المشاركة الإدارية في المجتمع العراقي ، والمخاوف الداخلية التي تثيرها استشارة المواطنين ولربما يعتقد البعض بأن هذه المشاورات ستجعل الدولة غير قابلة للسيطرة، ومن ثم الاكتفاء بفكرة أن القوانين هي تعبير عن الإرادة العامة أو أن وسيلة رفع الاعتراضات كافية لمشاركة المواطنين ، وذلك يشمل المستويين الاتحادي والمحلي.

واخذت بأسلوب الاستفتاء الإداري الدول المتقدمة في تبنيها للديمقراطية الإدارية⁽⁴¹⁾، واعتمدته فرنسا في العديد من قوانينها رغم عدم وجود مبدأ عاماً بالاستفتاء الإداري إلا أن هناك توجه ملحوظ نحو ذلك ، من ذلك القانون رقم 101 المؤرخ 2 شباط 1995 المتصل بتعزيز حماية البيئة، إذ نص بالنسبة لعمليات التنمية العامة الرئيسية ذات المصلحة الوطنية للدولة والسلطات المحلية والمؤسسات العامة والشركات شبه العامة التي تقدم حصة اجتماعية واقتصادية قوية أو لها تأثير كبير على البيئة ، على تنظيم مناقشة الجمهور حول الأهداف والخصائص الرئيسية للمشاريع خلال مرحلة تطويرها.

ونص قانون تخطيط المدن على وجوب استفتاء المجلس المحلي للجمهور بالنسبة للأشغال أو مشاريع التطوير الخاضعة لرخص البناء أو إذن التخطيط أو عند إعداد مشاريع وعمليات التطوير أو البناء التي لها أثر تعديل على البيئة المعيشية ولا سيما تلك التي من المحتمل أن تؤثر على البيئة ، و مشاريع التجديد العمراني والمشروعات الأخرى المعنيون في المادة من القانون، بمبادرة من السلطة المختصة للبت في طلب الترخيص أو بمبادرة من السلطة المتعاقدة، في هذه الحالة تحيل السلطة المتعاقدة الأمر إلى السلطة المختصة لاتخاذ قرار بشأن ملف يقدم متضمناً على الأقل المشروع ووصفاً لموقعه في البيئة وعلى الأرض المعنية وجهتها وخصائص الانشاءات أو التطورات المتوخاة ، بما في ذلك المشروع المعماري الأولي في الحالة التي يشمل فيها المشروع المباني وكذلك الخدمة التي يقدمها المشروع للمرافق العامة وتطوير محيطها⁽⁴²⁾. ونص الأمر رقم (1341) في 23 تشرين الأول 2015 بشأن الأحكام التشريعية لمدونة العلاقات بين الجمهور والإدارة، على أنه يجوز للسلطة المحلية أن تقدم للاستفتاء المحلي أي مشروع مداولات يهدف إلى تسوية مسألة تدخل في الاختصاص المحلي في ظل الشروط والطرائق المنصوص عليها في المدونة العامة للسلطات المحلية⁽⁴³⁾. ويتم اعتماد المشروع المطروح للاستفتاء المحلي إذا شارك في الاقتراح نصف الناخبين المسجلين على الأقل وحصل على أغلبية الأصوات المدلى بها. إذا تم استيفاء هذا الشرط الأخير، يصبح الاستفتاء قراراً يجب أن تطبقه



السلطة المحلية المنظمة قانوناً. خلاف ذلك ، فإن الاستفتاء له نطاق الفتوى فقط⁽⁴⁴⁾. أما موقف القانونيين المصري و العراقي فهما لا يختلفان بشأن غياب الاستفتاء الإداري قانوناً وعن الحياة الإدارية. ان الاستفتاء الإداري أو استطلاعات الرأي يدخل في صميم المواطنة الإدارية، فإقراره لا يعني فقط اخذ رأي المواطنين بعمل أو نشاط اداري ما وانما من مستلزماته أيضاً واعلام الجمهور بنشاطات الإدارة وأعمالها واجراء المناقشات حولها واشراك المواطن في ذلك وحصولهم على المعلومات المطلوبة حول الموضوع المستفتى عليه وهذه جميعها من مستلزمات ممارسة المواطنة الإدارية ، ولهذا نوجه الدعوة للمشرع والإدارات العامة في العراق إلى تبني هذا أسلوب وإيجاد الصيغ المناسبة لنجاحه ويمكن الاستفادة من الخدمات التي تقدمها الثورة التكنولوجية وشبكة الانترنت في ذلك. علما ان الاستفتاء قد يكون لاتخاذ قرار أو لاستطلاع رأي اي استشاريا، وسيكون الأول ملزماً أما الثاني فيعد مجرد رأي استشاري غير ملزم رغم انه سيمثل رأي الاغلبية من المصوتين ومن ثم سيكون مدعوم شعبياً، وهذا ما سيكون دافعا للأخذ به من قبل الإدارات العامة.

الفرع الثاني: أسلوب الاقتراح الإداري

ويعني مبادرة المواطنين أو الجمهور بتوجيه الدعوة للإدارة لتبني فكرة أو عمل أو اتباع أسلوب معين في المجال الإداري من شأنه تحقيق فاعلية النشاط الإداري نحو تحسين نوع الخدمات المقدمة أو جودتها أو لتقديم خدمة جديدة أو للحصول عليها أو لتبسيط الاجراءات الإدارية. والاقتراحات الإدارية يصنفها البعض إلى اقتراحات يقدمها الموظف العام واخرى يقدمها المواطنين، بالنسبة للصورة الأولى فلا يمنع القانون موظفي الدولة من تقديم الاقتراحات تطوعاً بغرض تحسين أداء العمل أو جعله اقل تكلفة وجداً أو تحقيق مكاسب اكبر أو تبسيط الاجراءات، وان لم ينص القانون صراحة على ذلك الا انه في الوقت نفسه لا يمنع ذلك، ويمكن ان يحصل الموظف على حوافز ومكافآت تشجيعية لذلك؛ لان تقديم الاقتراحات الإدارية بهذه الصورة انما يدل على حرص الموظف على عمله والفائدة التي تعود للإدارة. أما الاقتراحات التي يقدمها المواطنون فهي تلك التي تقدم من فرد أو مجموعة من المواطنين إلى الإدارة ، وتأتي مبادرة الافراد في تقديم تلك الاقتراحات من شعورهم العال بالمواطنة ورغبتهم في خدمة بلدهم من خلال وضع اقتراحات هدفها تحسين الخدمات وجودتها أو معالجة البطء في الاجراءات واختصارها أو اجراء اصلاحات ادارية معينة واعتماد اساليب عمل معين. والغت الإدارة في فرنسا بناء على اقتراح أحد الافراد النظام الذي يقضي بالحصول على شهادة من ادارة الاشياء المفقودة قبل ان يقوموا بتقديم بلاغ قانوني أما عضو الضبط القضائي عن فقدان البطاقات الشخصية لان الطلبات اظهرت ان واحد من كل مائة مواطن يستعيد بطاقته عن طريق ادارة الاشياء المفقودة⁽⁴⁵⁾.

وتحاول الإدارات العامة تشجيع المواطنين على تقديم الاقتراحات ؛ لانها بذلك تعطيهم الفرصة للتعبير عن آرائهم ومشاركتهم ولكسب رضاهم وامتصاص غضبهم وذلك عن طريق منح الجوائز والمكافئات لأصحاب المقترحات المفيدة أو التي تعتمدها الإدارة وتحقق فائدة معينة منها، وفي حالات اخرى تخصص الإدارة صناديق خاصة لاستقبال المقترحات من المواطنين وفي الوقت الحاضر تفتح نوافذ الكترونية على مواقع الإدارات العامة لاستقبال مقترحات المواطنين⁽⁴⁶⁾.

ولا يوجد في الواقع الزام قانوني عام على الإدارات العامة بوجوب الاخذ بمقترحات الموظفين أو المواطنين أو الرد عليهم أو حتى منحهم المكافئات ، كما ان الإدارات العامة كثيراً ما تتجاهل المقترحات المقدمة من المواطنين ولاسيما إذا كانت فردية، وفي بلد مثل العراق الذي تتناحر وتتعدد فيه المصالح السياسية والاقتصادية والاجتماعية فان صوت المواطن كثيراً ما لا يسمع ، ولهذا قد يلجأ البعض من اجل ايجاد الاذان الصاغية لمقترحاتهم إلى دعمها من قبل بعض الشخصيات المعروفة والناشطة والوجهاء وللتوسط لديهم لإيصال مقترحاتهم إلى الإدارات العامة وحصولها على الدعم وعدم الاهمال.



ولهذه الاسباب قد يعزف المواطنين وحتى الموظفين عن تقديم الاقتراحات على اساس ان آرائهم ومقترحاتهم لن تكون لها قيمة لدى الإدارة ولان الاخيرة لا تشجع على الابتكار والابداع ويسودها الروتين الإداري القاتل لروح التجديد. ولهذا ندعو المشرع إلى إحداث اصلاحات إدارية حقيقية وتمكين المواطنين والمتعاملين مع الإدارة من منتفعين أو مستخدمي المرافق العامة وغيرهم من المشاركة في الإدارة عبر تقديم الاقتراحات الإدارية وتعزيز روح المواطنة الإدارية لديهم ما يعود بالفائدة على الإدارات العامة من ذلك ، ولهذا من الضروري ايجاد نظام اداري متكامل يستقبل مقترحات المواطنين الفردية والجماعية ضمن اطار قانوني معين.

الفرع الثالث: أسلوب الاعتراض الإداري

يعد الاعتراض الإداري من صور الديمقراطية الإدارية وبموجبه يقدم الافراد بصفتهم مواطنين بشكل فردي أو جماعي أو بصفتهم موظفين شكوى أو طلبا يعبرون فيها عن رفضهم لتصرفات الإدارة. ويأخذ الاعتراض الإداري المقدم من الموظفين صورة التظلم الإداري عندما تكون مصلحة الموظف متضررة من قرار الإدارة⁽⁴⁷⁾، وقد يأخذ صورة اعتراض على تصرف الإدارة لمخالفته للقانون أو لكونه يضر المصلحة العامة فيكون اعتراض الموظف في هذه الحالة مدفوع بتحقيق المصلحة العامة وليس لمصلحته الخاصة، وأشار قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل النافذ إلى هذه الصورة بإجازته للموظف الاعتراض على أوامر الرئيس الإداري إذا كان فيها مخالفة للقوانين والانظمة والتعليمات بأن يبين لرئيس كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا اكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها⁽⁴⁸⁾. والاعتراض الإداري الصادر من الموظف مشروط بواجب احترام الرؤساء الإداريين وعدم التجاوز عليهم ، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها بشأن شكوى تقدم بها أحد الموظفين في الشركة الطاعنة وحصوله على توقيعات لبعض العاملين فيها ضد قرار مجلس ادارة الشركة بشراء مبنى اداري جديد لكونه يتنافى مع مصلحة العاملين فيها ولم يتم عمل دراسة جدوى له (بأن .. المطعون ضده لم يتجاوز حقه في الشكوى التي لم تتضمن تطاولا على ادارة الشركة وانما مجرد تنبيهها إلى ان قرار شراء المبنى غير لائق ولا يتفق وصالح العاملين، وانه قد تم دون دراسة جدوى الأمر الذي ايده الجهاز المركزي للمحاسبات ومن ثم فان قرار مجازاته عن هذه الواقعة يكون قد استخلص استخلاصا غير سائف من اصول لا تنتج عنه⁽⁴⁹⁾). أما الاعتراضات المقدمة من المواطنين فقد تقدم منهم فرادى أو مجموعات ومن ضمنها تلك المقدمة من منظمات المجتمع المدني بصورة شكوى إلى الإدارة المختصة أو الجهة الرئاسية لها أو لرئاسة الحكومة أو الجهات الرقابية وتقدم بشكل عريضة سواء كان محل الاعتراض يتعلق بتصرف قانوني اداري يعارض مصلحة شخصية للمواطن أم مجموعة منهم أم لكون التصرف ينافي المصلحة العامة. وحق المواطنين المتعاملين مع الإدارة من مستعملي المرافق العامة أو المنتفعين أو المتعاملين معها عموماً مستمد من حقهم الدستوري في حرية التعبير عن الرأي المنصوص عليه في معظم دساتير دول العالم ومنها دستور جمهورية العربية لعام 2014 ونصه على حق كل فرد في مخاطبة السلطات العامة كتابة وبتوقيعه ولا تكون مخاطبة تلك السلطات باسم الجماعات الا للأشخاص المعنوية⁽⁵⁰⁾، ومن ذلك مخاطبة الإدارة للاعتراض على عمل اداري ما أو لتصحيح أداء الإدارة العامة. وينص دستور جمهورية العراق لعام 2005 على كفالة الدولة وبما لا يخل بالنظام العام والآداب حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل⁽⁵¹⁾، فضلاً عن حقهم في المشاركة في الشؤون العامة وان لم ينص صراحة على الاعتراض الإداري بخلاف البعض الذي لا يرى في ذلك سنداً لحق الاعتراض.

واناط النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم 2 لسنة 2019 بمكتب رئيس مجلس الوزراء النظر في التظلمات والشكاوى التي ترد إلى رئيس مجلس الوزراء بشأن أداء الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بحضور ممثل عنها وابلاغ الجهات المعنية ومتابعتها على وفق القانون والتنسيق بين



الرئيس ونوابه وأعضاء المجلس ورؤساء الهيئات المستقلة والجهات غير المرتبطة بوزارة وحكومة الاقليم والحكومات المحلية⁽⁵²⁾. ومن القنوات المتاحة للمواطن للاعتراض وتقديم الشكاوى في العراق نافذة حكومة المواطن الالكترونية المتاحة على الموقع الالكتروني للأمانة العامة لمجلس الوزراء المخصصة لاستقبال شكاوى المواطنين ومن خلالها يتم متابعة الشكاوى والاعتراضات وذلك باعتماد الية تقديم الكترونية بسيطة تتضمن معلومات عن الشخص مقدم الاعتراض أو الشكاوى ومحتوى شكواه أو مطلبه ويمنح رمز لمتابعة شكواه أو مطلبه⁽⁵³⁾. كما تستقبل لجنة الشكاوى البرلمانية آراء ومقترحات وشكاوى المواطنين والنظر فيها وتحويلها إلى الجهات المختصة ومتابعة هذه المقترحات مع اللجان المختصة وإبلاغ المواطنين فيها⁽⁵⁴⁾. ورغم ان الاعتراض الإداري صورة مهمة في تحقيق الديمقراطية التشاركية وممارسة المواطنة الإدارية، ووسيلة للرقابة على أعمال الإدارة الا انها قد تجرد من أهميتها في حال تجاهلتها الإدارة أو في حالة عدم وجود الزام قانوني بالرد عليها، ولهذا الأمر بحاجة إلى تنظيم قانوني واعتماد نظام والية معلنة وواضحة لاستقبال الشكاوى أو الاعتراضات ومتابعتها وإبلاغ المواطنين بنتائجها؛ لأن الواقع يظهر ان اعتراضات المواطنين تقدم إلى جهات متعددة وتأخذ وقتاً طويلاً للحسم وهذا ان صادفتها متابعة.

المطلب الثاني: المشاركة غير المباشرة للمواطنين في الشؤون العامة الإدارية

وتشمل وسائل المشاركة غير المباشرة للمواطن في الشؤون العامة الإدارية أسلوب الانتخاب والاستشارة وعن طريق منظمات المجتمع المدني، وسنتناول هذه الوسائل عبر تقسيم هذا المطلب على ثلاثة فروع وسنبحث في الفرع الأول أسلوب الانتخاب وسنتناول في الفرع الثاني أسلوب الاستشارة وسنبحث في الفرع الثالث منظمات المجتمع المدني.

الفرع الأول: أسلوب الانتخاب

كان الفقه دائماً يعد الحقوق الانتخابية من الحقوق السياسية بامتياز، فحق التصويت يشارك فيه الفرد في تعيين المسؤولين عن ممارسة السلطة، بخلاف رأي الفقه العاصر الذي يميز بين الانتخاب السياسي وممارسة الحقوق السياسية عندما يطلب من الافراد التصويت بصفقتهم مواطنين، والانتخاب غير السياسي عندما يطلب من الشخص التصويت بصفته عضواً موظفاً أو صاحب عمل أو طالب أو صاحب مهنة أو بصفته عضواً في مجتمع محلي وغيرها من الصفات، وبذلك فان أي انتخاب حتى الإداري منه يتيح لمن يشتركون فيه التمتع بالحقوق السياسية في حين ان المجالس المحلية لازالت اجهزة ادارية، وبغض النظر عن طريقة الاقتراع الا ان المهم النظر إلى الانتخابات بالطريقة نفسها تماماً، فالمواطنة تستلزم وجود هيئة الناخبين بالنسبة لجميع أنواع الانتخابات⁽⁵⁵⁾.

ان الحق في الانتخاب يمثل التعبير الأكثر اكتمالاً عن المواطنة عبر المشاركة في ممارسة السلطة، ولا يجوز فهم الانتخابات الإدارية بطريقة مختلفة عن الانتخابات السياسية بسبب القرب بين وظائف الإدارة المحلية والمجال السياسي. ويمثل الانتخاب وسيلة لتحقيق الديمقراطية النيابية وتسمح للمواطن المشاركة في تدبير الشؤون العامة بطريق غير مباشر عن طريق ممثلين ينوبون عنه في ذلك، ومن ذلك الانتخابات المحلية في ظل نظام اللامركزية الإدارية الذي بموجبه يجري اختيار أعضاء الهيئات المحلية بالانتخاب من قبل المواطنين ليمثلوهم وينوبون عنهم في ادارة شؤون الوحدة المحلية، وهم بذلك انما يشاركون في الإدارة بطريق غير مباشر عبر ممثلهم، وتبنى دستور جمهورية العراق اللامركزية الإدارية واعتمد أسلوب الانتخاب وسيلة لاختيار رؤساء الوحدات المحلية في المحافظات غير المنتظمة في إقليم وأعضاء المجالس المحلية فيها⁽⁵⁶⁾. كما تظهر هذه الصورة عندما يقوم المواطنون بانتخاب بعض الموظفين على المستويين الاتحادي والمحلي إذا كان القانون يجعل من الانتخاب وسيلة لاختيارهم بدلاً من التعيين بالنسبة لبعض المراكز الوظيفية المهمة. ورغم أهمية هذه الصورة في تحقيق المواطنة الادارية ومشاركة المواطنين في الشؤون العامة الا انها لم تعد تعكس ذلك فأصبحت مشاركتهم في اختيار



ممثليهم محلياً ذات طابع صوري وليست فعلية، فكثيراً ما تأتي الانتخابات بنتائج لا يرغب بها المواطنون بسبب تدخل التأثيرات السياسية فضلاً عن ورود احتمالات التزوير والتلاعب في نتائج الانتخابات ما يؤدي إلى وصول أشخاص لا يعبرون بصدق عن إرادة المواطنين وانعدام ثقة الناخبين فيهم، كما تفرغ هذه الصورة من محتواها عندما يكون بعض أو جميع أعضاء الهيئات أو المجالس المحلية معينين من السلطة المركزية، وهذا الأمر خلق دافعاً للبحث عن طرائق لتمكين المواطن من المشاركة في صنع القرارات التي تهمه مباشرة دون وساطة ممثلين ينوبون عنه . وفي العراق أصبح الانتخاب على المستوى المحلي مجرد شكلية تستوفي لإضفاء الشرعية على وجود مجالس المحافظات والمجالس المحلية الأخرى في المحافظات غير المنتظمة في إقليم ولا ينظر إليها على أنها أداة لتحقيق المشاركة الفعلية للمواطنين وشاهد ذلك الفجوة الكبيرة بين المواطنين و الممثلين المنتخبين وعدم الرضا عن ادائهم، ولهذا لابد من وجود إرادة حقيقية لتفعيل الضمانات اللازمة لتحقيق المواطنة الإدارية وتدعيمها بالصور الأخرى للمشاركة إذ لا يكفي الاقرار بحق المواطن في المشاركة في الشؤون العامة دون وجود ضمانات قانونية وفعلية. ولهذا ندعو المشرع إلى سن قانون لتنظيم مشاركة المواطن الإدارية وحقوق المواطن فيها ومن خلاله يمكن اقرار العديد من الحقوق ذات الصلة بممارسة هذا الحق نحو الوصول إلى المعلومات، وتنظيم صور المشاركة المباشرة منها وغير المباشرة وتوفير الضمانات الحقيقية والفاعلة اللازمة لنجاحها وضرورة تبني وسائل ممارسة المواطنة الإدارية .

الفرع الثاني: الاستشارة

تعد الاستشارة الإدارية عموماً من الموضوعات التقليدية في الدراسات الإدارية وتغطي إجراءات إشراك أطراف ثالثة في إعداد القرارات الإدارية. وهي تعد من الإجراءات السابقة على اتخاذ القرارات الإدارية وكثيراً ما يفرض القانون على الإدارة أخذ رأي جهة معينة نحو هيئة أو مجلس أو لجنة استشارية سواء تعلقت الاستشارة بموضوع القرار أو بصياغته وحتى لو كان الرأي غير ملزم للإدارة في ذاته. وتسهم الاستشارة في ترشيد العمل الإداري والترويض قبل اصدار القرارات الإدارية بالنظر إلى أهميتها وتأثيرها في المراكز القانونية للأفراد لهذا يشترك مع الإدارة أشخاص آخرون في إعداد القرارات مما يصب في صالح الأفراد أيضاً ويحقق المشاركة في العمل الإداري .وتقدم الإدارة الاستشارية امكانات افضل أمام المواطنين للمشاركة في اتخاذ القرارات والأعمال الإدارية، ومن ثم يمكن للأشخاص الذين تجري استشارتهم أن يكونوا ممثلين لمؤسسات أو إدارات أخرى أو خبراء أو حتى ممثلين غير مباشرين للمواطنين من خلال الجمعيات والمجموعات المهنية والمسؤولين المنتخبين أو حتى أفراد من المجتمع المدني مباشرة، إلا أنه مع ذلك فإن الإدارة الاستشارية رغم أتاحتها توسيع رابطة المواطنين بالوظيفة الإدارية فإن سلطتهم في التأثير لا تزال محدودة للغاية⁽⁵⁷⁾. ويقصد بالإدارة الاستشارية مجموعة الأجهزة الإدارية التي تقدم خدمات استشارية تتمثل بالأراء والمشورة القانونية والإدارية والفنية إلى الإدارات العامة في الدولة ، نحو مجلس الدولة العراقي ، والمكاتب الاستشارية القانونية والهندسية المنشأة في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، واللجان الاستشارية التي تشكل من موظفين ذوي اختصاص، والهيئة الاستشارية المشكلة في المحافظات وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل⁽⁵⁸⁾. ويلاحظ أن أعضاء هذه الأجهزة سواء مجالس أم مكاتب أم لجان استشارية عادة ما يجري اختيارهم من قبل الإدارة بالتعيين أو من موظفيها لذلك لا يكون للمواطن دوراً في تشكيلها، وهذا الأسلوب ليس عرضة للنقد بذاته بقدر ما أنه سيؤدي إلى نسبية التأثير الديمقراطي للاستشارة. ولهذا بدأت الإدارة الحديثة بالتوجه نحو تطوير الإدارة الاستشارية واساليبها ، فضلاً عن منح المواطنين مباشرة أو ممثليهم أو الجمعيات والمنظمات المهنية مقاعد في المجالس الاستشارية وهذا ما يسهم في تحقيق المشاركة في الإدارة من خلال تقديم الخدمات الاستشارية ولأن المؤشر الأكثر أهمية لدرجة الديمقراطية هو تكوين الهيئة الاستشارية إذ يمكن تعيين أو انتخاب ممثلي المواطنين إذ تقع مسألة



التمثيل في قلب القضية الديمقراطية للإدارة الاستشارية. وستكون المشاركة مختلفة إذا كانت تستهدف جمهوراً قطاعياً من الأطراف المهمة مثل الصيادين أو جمهور كبير مثل أولياء أمور الطلبة والمرضى ومستخدمي الطرق كما يجب إيلاء اهتمام خاص لدور الجمعيات التي تمثل فئات معينة.

اتخذت الإدارة الاستشارية تحت تأثير وسائل الاعلام والانترنت اشكالا جديدة والتي كثيراً ما تقع على الحدود بين السياسة والإدارة ، والصيغة الأكثر ملائمة لوسائل الاعلام تلك الخاصة بالمناقشات الكبرى، واصبح استخدام الانترنت شائعاً مما يسهل امكانية الوصول إلى مئات الآلاف من المواطنين، إضافة إلى ذلك هناك أجهزة أخرى تعمل على تجديد الإدارة الاستشارية تتمثل بمؤتمرات المواطنين والمناقشة العامة حول الموضوعات العامة نحو الخدمات العامة. ولجأت السلطات الإدارية الفرنسية إلى الاهتمام بشكل متزايد بالمشاورات عبر الانترنت ومع تطور الإدارة الالكترونية ، واجرت تنظيم مشاورة عبر الانترنت في عام 2008 كجزء من النقاش الوطني حول مستقبل الخدمة المدنية، وقامت في عام 2009 سؤال الأطراف المهمة عن النصوص التنفيذية لقانون تطوير وتحديث الخدمات السياحية، ومن جهتها قامت وزارة التعليم العالي بالتشاور مع المعلمين الباحثين عن طريق البريد الإلكتروني حول الاستراتيجية الوطنية للبحث والابتكار، وجرى تنظيم مشاورة لتصميم الخطة الوطنية للتكيف مع تغير المناخ في عام 2010 ، والسلطات التنظيمية من جانبها تستفيد كثيراً من هذا الشكل من الاستشارات عبر الانترنت⁽⁵⁹⁾. وتتوافق المشاورات عبر الانترنت أكثر مع فكرة الديمقراطية الإدارية الالكترونية وتساعد على تعزيزها وتدعيم شرعية العمل العام من خلال ضمان القبول الاجتماعي، ولها ممارسات متنوعة وحتى الآن يجري استخدامها بوصفها طرق للاستقصاء واستطلاعات لجمع المقترحات وردود الفعل أو للمساعدة في تحديد محتوى السياسة العامة، وقد يختلف الجمهور المستهدف أيضاً ففي بعض الأحيان تكون الاستشارات مفتوحة للجميع بغض النظر عن العمر أو الجنسية أو الجودة بخلاف تلك الخاصة بمستخدم الانترنت، وأحياناً تستهدف الاستشارات جمهور معين – لاسيما عندما يتصل الأمر بوضع نص- مهم بهذا النص، كما توفر الطرائق الفنية للمحاكاة الافتراضية للاستشارة تنوعاً كبيراً نحو ارسال رسائل البريد الإلكتروني والمنديات عبر الانترنت على بوابة أو موقع ويب ونقل الوثائق وهي شائعة الاستخدام في فرنسا⁽⁶⁰⁾. ولا يمكن مع ذلك إجراء الاستشارات الإلكترونية إلا في حالات معينة وإذا كانت النصوص التي تحكم الاستشارة لا تحدد اساليبها ولا تجعل اجتماع الأفراد إلزامياً وعلى العكس من ذلك إذا كانت تنص صراحة على إمكانية التشاور عبر الإنترنت أو إذا كانت المشاورة اختيارية عندها يمكن تنظيمها بشكل اختياري وبأي وسيلة كانت. إن تطوير الاستشارات عبر الإنترنت لا يمكن القول انه يشكل تطوراً أساسياً أو ثانوياً في حين أن الدراسات المتعلقة بالديمقراطية الإلكترونية في المجال السياسي عديدة ، لا سيما فيما يتعلق بالتصويت الإلكتروني ، فإن الفقهاء لا يهتمون كثيراً بتطوير الديمقراطية الإدارية في ارتباطها بالإنترنت، ومع ذلك فإن طرائق المشاورات الإلكترونية بدأت تستفيد من نص القانون ، إذ ينص قانون البيئة الفرنسي على ان القرارات التنظيمية للدولة ومؤسساتها العامة تخضع لمشاركة الجمهور عندما يكون لها تأثير مباشر وهام على البيئة وتنص على نشر المشروع إلكترونياً⁽⁶¹⁾. وجاء في قانون تبسيط وتحسين جودة القانون الفرنسي رقم 525 في 17 ايار 2011 بأنه (عندما تكون هناك حاجة لسلطة إدارية لاستشارة لجنة استشارية قبل سن قرار تنظيمي ... ، يجوز لها أن تقرر تنظيم مشاورة مفتوحة لجمع تعليقات الأشخاص المعنيين على موقع على شبكة الإنترنت. ويجب على السلطة الإدارية أن تُعرف بأي وسيلة تفاصيل الاستشارة. وفي نهاية المشاورة ، يتعين عليها أن تجمع موجزاً للتعليقات التي تلقتها ربما مشفوعاً بمعلومات إضافية ويتم الإعلان عن هذا الملخص.

تحل هذه المشاورة المفتوحة محل المشاورة الإلزامية بموجب حكم تشريعي أو تنظيمي. ويجوز للجان الاستشارية التي يلزم الحصول على رأيها بموجب حكم تشريعي أو تنظيمي أن تقدم تعليقاتها في



سياق المشاورات المنصوص عليها في هذه المادة ... يحدد قرار من مجلس الدولة شروط تطبيق هذه المادة ، ولا سيما شروط تنظيم المشاورة ، التي لا يجوز أن تقل مدتها عن خمسة عشر يوماً⁽⁶²⁾.

وقدم تقرير (Jean Luc -Warsmann) العديد من المقترحات لتبسيط القانون، بعضها يتعلق بالإجراءات الاستشارية، ويستنكر هذا التقرير تكاثر الهيئات الاستشارية والإجراءات الاستشارية المرهقة ، وانضم في هذا التقرير توصيات مجلس الدولة في تقريره العام لسنة 2009 وأوصى بتقييد نطاق المشاورات الإجبارية، وفي المقابل ان ممارسة المشاورات المفتوحة يجب أن تقدم مزايا الاستشارة المؤسسية من جمع آراء الأشخاص المهتمين أو الجمهور ككل لتعزيز قبول وجودة أفضل، وان تتجنب عيوبه ، ولهذا يُنظر إلى المشاورات المفتوحة على أنها وسيلة لتبسيط القانون بقدر ما توفر مزيداً من الحرية للإدارة لتنظيم هذه الإجراءات⁽⁶³⁾. تستجيب الإدارة الفرنسية أيضاً للتأثير الدولي في هذه المسألة ويشارك في شكل من أشكال عولمة إجراءات اتخاذ القرارات الإدارية، إذ تعمل مؤسسات الاتحاد الأوروبي على تطوير إجراءات الاستشارة العامة ولاسيما عبر الانترنت بأن يتم تقديم الإيضاحات والمعلومات اللازمة حول المشاورة بأن يجري ذكر موضوع الاستشارة والمسألة المعنية والجمهور المستهدف وتاريخ الاغلاق ، ووفقاً لذلك جرى الاعلان عن المشاورات حول مستقبل ضريبة القيمة المضافة، والتمويل المشترك المستقبلي لشركة (ناتورا Natura 2000)، واستنتاجات التقرير الخامس بشأن التماسك الاقتصادي والاجتماعي لعام 2011، ويجري استكمال هذه المعلومات من خلال قسم خاص للمتابعة لهذه المشاورات، واعتمدت المفوضية الأوروبية المبادئ العامة والحد الأدنى من المعايير المطبقة على المشاورات عموماً وعلى أساس مبادئ المشاركة والانفتاح والمساءلة ، إذ يجب ان يكون اي اتصال فيما يخص المشاورات واضحاً وموجزاً وان يتضمن المعلومات اللازمة كافة لتسهيل الاستجابات، زيادة على ذلك عندما تنوي المفوضية تحديد المجموعات المستهدفة لمشاوراتها إذ يجب ان تتأكد من الاطراف المعنية تتاح لها الفرصة للتعبير عن رأيها وضرورة ضمان نشر المشاورات والاعلان الكافي لأغراض التوعية وتكثيف وسائل الاتصال لديها مع احتياجات الجمهور المستهدف، إذ ينبغي مبدئياً ان تكون المشاورات العامة مفتوحة ومتاحة على شبكة الانترنت وان يجري الاعلان عنها في الموقع التابع للمفوضية يضاف إلى ذلك الحاجة إلى توفير وقت كافي لتنظيم الاستشارة واستلام المساهمات المكتوبة⁽⁶⁴⁾. كما كرّست معاهدة لشبونة للمشاورات العامة من خلال الزام المؤسسات اعطاء المواطنين والجمعيات التمثيلية عن طريق القنوات المناسبة امكانية التعريف بأرائهم وتبادلها علناً ، ويسمح الاتحاد الأوروبي للمواطنين اخذ زمام المبادرة باقتراح ومناقشة اللوائح ، وتعد منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية المشاورات عبر الانترنت اداة لتطوير القانون الإداري لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حتى لو لم تكن الزامية. وتشجع المنظمة أيضاً الدول على اللجوء إلى هذه الوسيلة في الاستشارة وصاغت مبادئ توجيهية لتحقيق استشارة ناجحة عبر الانترنت ويتضمن ذلك بشكل خاص اجراء الاستشارة في وقت مبكر بما فيه الكفاية في عملية صنع القرار وتكييفها مع المجموعة المستهدفة مما يضمن حماية البيانات الشخصية وتحليل النتائج وتقييم عملية الاستشارة وآثارها⁽⁶⁵⁾.

ان المرء لا يمكن ان يطلب الكثير من الإدارة الاستشارية ؛ لأن هدفها هو تحسين كفاية الإدارة، ويؤكد أحد الفقه الفرنسي بأن (المشاركة تظهر في الاكثر كمكمل أو تصحيحي وليس كبديل أو بديل للنموذج التنظيمي التقليدي الذي يتم الحفاظ عليه أساساً)، وانها زيادة على ذلك تسهم في تطوير العلاقة بين الجمهور والسلطات العامة التي يمكن ان تخلق مناخاً ملائماً للديمقراطية، ان الإدارة عاجزة عن خلق ديمقراطية ادارية حقيقية ولكن يمكن التحدث عن سلسلة ديمقراطية تبدأ من اعلام المواطنين وتمتد بالمشاركة والمشاركة وتستمر بديمقراطية سياسية حية ومسؤولة في اطار تصور جماعي للديمقراطية، و قدرة الافراد المتأثرين بالقرار الجماعي على المساهمة في المناقشات العامة في اطار انتاج هذا القرار تمثل عنصر جوهري في تحقيق الديمقراطية والمواطنة الإدارية⁽⁶⁶⁾.



ان الاستشارة عبر الانترنت لاتعد خالية من العيوب وتعرضت للنقد بالقول بانها مدعاة لعدم المساواة بين المواطنين بسبب اختلاف امكانية وصولهم إلى الانترنت، وبان الانماط الجديدة لمشاركة الافراد يمكن ان تؤدي إلى المصادرة وتعزز تأثير مجموعات معينة وتضليل مشاركة المواطنين، والكشف عن مخاطر سوء التنظيم للمشاورات والحاجة إلى ضمان جودة المناقشات، الا ان كل هذه العيوب يمكن ان تؤخذ في الاعتبار لتطوير الاستخدام مستقبلا لهذه الوسيلة في الاستشارة⁽⁶⁷⁾، كما ان هذه التحفظات توضح الحدود المتوخاة للتشاور عبر الانترنت بوصفها بديلا للتشاور المؤسسي الا ان العمليتين غير متكافئة وان بعض الاستشارات المؤسسية ستبقى الزامية، ان ظهور الاجراءات الاستشارية على الانترنت مرتبط أولاً وقبل كل شيء بهدف التبسيط ولكنه يتجاوزه، إذ لا تقدم الاستشارات عبر الانترنت طرائق ابسط من المشاورات المؤسسية فحسب بل هي جزء من مفهوم مختلف للديمقراطية الإدارية وهي تشاركية اكثر منها تمثيلية من خلال تبني ممارسة المشاورات عبر الانترنت. كما ان الاستشارات عبر الانترنت تعد ممارسات ناشئة تستحق تطويرها ومتابعتها وتعميق دراستها من اجل فهم حدوده بشكل افضل وتنوير الإدارة حول شروط ملائمتها. كما انها وبوصفها اداة لتحقيق المواطنة الإدارية يجب خلق الاطار القانوني الذي يضمنها، فضلاً عن ضرورة مراقبتها واجراءاتها من قبل القاضي الإداري من حيث مضمونها والاعلان عن افتتاحها ومدى كفاية الوقت والنتائج المترتبة عليها وحماية حقوق الافراد لاسيما تلك المتصلة بالخصوصية وحرية التعبير عن الرأي والنشر والحفاظ على البيانات الشخصية في ظل توافر الوسائل الفنية اللازمة لحفظ المعلومات المتعلقة بها كافة.

الفرع الثالث: منظمات المجتمع المدني

يمثل المجتمع المدني أحد متطلبات تحقيق الديمقراطية التشاركية والمواطنة الإدارية بشكل خاص لما له من دور في التأثير على الرأي العام واسماع صوت المواطن ليكون مشاركاً في الشؤون العامة، وتظهر اهميته في احتوائه المواطن وكفالة ممارسته حقوق المواطنة الإدارية بوصفه عضواً فاعلاً في المجتمع. وتمثل الجمعيات والنقابات المهنية والاتحادات العمالية نموذجاً فاعلاً لمؤسسات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، ويؤكد الدستور على حرية تأسيس الجمعيات والنقابات والاتحادات و الانضمام اليها، وان تحرص الدولة على تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني ودعمها وتطويرها واستقلاليتها⁽⁶⁸⁾. ونظم المشرع العراقي أحكام تأسيس كل منها واكد على حرية المواطن في تأسيسها والانضمام اليها⁽⁶⁹⁾. وتؤدي هذه المؤسسات دور الوسيط بين السلطات العامة والمواطنين، وجهة رقابية على تنفيذ الخطط والبرامج الحكومية ومشارك فاعل، كما تجسد قيم المشاركة والتعاون والتضامن الاجتماعي وتعزز سلوكيات المواطنة والديمقراطية وتساهم في عملية الاصلاح وتقليل حجم الفجوة بين الإدارة والمواطن من خلال ايجاد الوسائل اللازمة للقضاء على مشكلات العلاقة بينهما⁽⁷⁰⁾.

الخاتمة:

بعد ان فرغنا من هذا البحث بفضل من الله وتوفيقه، توصلنا إلى العديد من الاستنتاجات تكللت بالعديد من المقترحات، وسندون في النقاط الآتية اهم هذه الاستنتاجات والمقترحات:
أولاً: الاستنتاجات: تمخض البحث في المواطنة الإدارية جملة من الاستنتاجات تمثل حصيلة هذه الدراسة ندونها فيما يأتي:

1- المواطنة الإدارية هي مجموعة من الحقوق المعترف بها للفرد بهدف ضمان مشاركته في عملية صنع القرار العام وفي العمل الإداري عموماً في إطار علاقته مع الإدارة. أما المواطن الإداري فهو من يتمتع بهذه الحقوق في مواجهة الإدارة ومن بينها حق انتخاب رؤساء وأعضاء المجالس المحلية.



- 2- ان تعزيز المواطنة الإدارية يعد عنصراً مهماً في تطوير الديمقراطية و مصدرها لتجديد العقد الاجتماعي و إعادة التأسيس لعلاقة الدولة بالأفراد ما يعكس ظهور شكل جديد للمواطنة من شأنه تقليص حجم الفجوة بين الدولة والفرد وخلق المواطن الفاعل .
- 3- يتسم مفهوم المواطنة الإدارية باتساعه بالامتداد نحو حقوق جديدة وبشكل يفسح المجال للاستفادة من هذه الحقوق لفئات جديدة من المستفيدين ما يؤدي ان لم يكن يمحو فهو على الأقل يحد من نطاق شرط الجنسية اللازم لممارسة المواطنة السياسية.
- 4- لم يعط المشرع العراقي أهمية لدور المواطن في المساهمة في الشؤون العامة الإدارية بوصفه مصدر السلطات مع عدم وجود إرادة حقيقية نحو الاخذ بمفهوم المواطنة الإدارية وهذا ما يتضمن تهميشاً لدور المواطن ومن شأنه اضعاف الثقة العامة للمواطن بالدولة.
- 5- تتعدد وسائل تحقيق المواطنة الإدارية واساليب ممارستها، ولم يتبنى المشرع العراقي معظمها الا انه تبنى تطبيقات بسيطة لها بحاجة إلى التطوير والتنظيم القانوني والإداري لكيفية ممارسة المواطن لها وضمان مشاركته في الإدارة.
- 6- غياب أسلوب الاستفتاء الإداري قانوناً وعن الحياة الإدارية في العراق والموقف ذاته في مصر، بينما احتل مكانة مهمة في فرنسا.
- 7- يعد الاعتراض الإداري صورة مهمة في تحقيق المواطنة الإدارية الا انه يجرد من أهميته في حال تجاهله الإدارة أو في حالة عدم وجود الزام قانوني بالرد علي الاعتراضات، فضلاً عن عدم وجود آلية معينة لاستقبال تلك الاعتراضات؛ لأن الواقع يظهر ان اعتراضات المواطنين تقدم إلى جهات متعددة وتأخذ وقتاً طويلاً للحسم هذا ان صادفتها متابعة.
- 8- رغم أهمية وسيلة الانتخاب في تحقيق الديمقراطية والمواطنة الإداريتين الا انها قد تصبح مجرد شكلية اذا لم تتوافر لها الضمانات القانونية والفعالية اللازمة لإنجاحها .
- ثانياً: المقترحات :** نسجل في النقاط ادناه جملة من المقترحات تهدف إلى التكريس للمواطنة الإدارية و اقرار الحقوق للأفراد واتساع نطاقها الشخصي وتعزيز الديمقراطية الإدارية في العراق، والتي نأمل ان تجد سبيلها إلى الواقع القانوني والإداري:
- 1- ندعو المشرع إلى اعتماد وسائل فاعلة لتمكين المواطن من ممارسة مواظنته عبر إحداث اصلاحات ادارية حقيقية وتمكين المواطنين والمتعاملين مع الإدارة من منتفعين أو مستخدمي المرافق العامة وغيرهم من المشاركة في الإدارة وتعزيز روح المواطنة الإدارية لديهم ما يعود بالفائدة على الإدارات العامة من ذلك .
- 2- ندعو المشرع إلى سن قانون لتنظيم مشاركة المواطن الإدارية وحق المواطن فيها ويمكن عبره اقرار العديد من الحقوق ذات الصلة واللازمة لتفعيل المواطنة الإدارية نحو الوصول إلى المعلومات، والمشاركة المباشرة منها وغير المباشرة وتوفير الضمانات الحقيقية اللازمة لنجاحها.
- 3- ندعو الإدارات العامة إلى اعتماد نظام وآلية موحدة ومعلنة وواضحة لاستقبال الشكاوى أو الاعتراضات ومتابعتها وابلغ المواطنين بنتائجها، وإيجاد نظام اداري متكامل يستقبل مقترحات المواطنين الفردية والجماعية ضمن اطار قانوني معين.
- 4- ندعو المشرع العراقي إلى ضرورة تبني وسائل ممارسة المواطنة الإدارية ضمن قانون خاص .
- 5- ان الاستشارة وبوصفها اداة لتحقيق المواطنة الإدارية يجب على المشرع خلق الاطار القانوني الذي يضمها لتتولى الإدارة لاحقاً وضع آليات ممارستها، فضلاً عن ضرورة مراقبتها واجراءاتها من قبل القاضي الإداري من حيث مضمونها والاعلان عن افتتاحها ومدى كفاية الوقت والنتائج المترتبة عليها وحماية حقوق الافراد لاسيما تلك المتصلة بالخصوصية وحرية التعبير عن الرأي والنشر والحفاظ على البيانات الشخصية في ظل توافر الوسائل الفنية اللازمة لحفظ المعلومات المتعلقة بها كافة.



6- ندعو المشرع إلى إعادة النظر في تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن - والتي لا يجمعها قانون واحد - وإعادة التأسيس لتلك العلاقة على وفق مبادئ الديمقراطية الحديثة والعمل على تكريس الديمقراطية الإدارية و ممارسة المواطنة الإدارية عن طريق الاعتراف بجملة من الحقوق و إتاحة القنوات التي يمكن للمواطن الإداري ان يمر عبرها للمشاركة في الشؤون العامة الإدارية.

الهوامش

(1) جاء في معنى المواطنة في اللغة : (وَطَنٌ) بالمكان - وَطْناً: أقام به و (وَطَنٌ) بالبلد: اتخذهُ محلاً وسكناً يقيم فيه، و (تَوَطَّنَ) الأرض وبها : اتخذها وطناً، و(الموطن) مكان أقام به الانسان لأمر، و(الوطن) مكان إقامة الانسان ومقره واليه انتماؤه وُلد به او لم يولد، و (واطنه) على الامر: وافقه عليه، و (واطن) القوم: عاش معهم في وطن واحد، ينظر: مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، ط4، دار الشروق الدولية، مصر، 2004، ص 1042.

وينظر في التأصيل التاريخي للمواطنة : د. بان غنام احمد الصانغ: التأصيل التاريخي لمفهوم المواطنة، بحث منشور في مجلة دراسات اقليمية تصدر عن جامعة الموصل ، العدد 6، رقم الاصدار 13، لسنة 2009، ص 319-325 . و بان صاحب عبد المنعم: مبدأ المواطنة وضمانات تطبيقه في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة كربلاء ، 2015، ص 15-28.

(2) Julien Vieira: Éco – citoyenneté et démocratie environnementale, Thèse présentée pour obtenir le grade de Docteur de L, Université De Bordeaux, École doctorale de droit (ED41) spécialité droit public, France, 2017, p11.

(3) Christophe Testard: L'unité de l'individu face au pouvoir: plaidoyer en faveur de la "citoyenneté administrative", La Revue du centre Michel de l' Hospital – edition électronique, l'Evan Raschel(dir), n°22, mars 2021, P. 50.

(4) La citoyenneté Être (un) citoyen aujourd'hui, Les rapports du conseil d' État (ancienne collection Études et Documents du Conseil d'État), 27septembre 2018, p:28.

<https://www.conseil-etat.fr/> date: 1-3-2023, T: 1:32 p.m.

(5) الفقرة (أولاً) من المادة (18) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، منشور في الوقائع العراقية العدد (4012) بتاريخ 2005/12/28.

(6) نصت المادة (1) من دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014 على ان (جمهورية مصر العربية ... نظامها جمهوري ديمقراطي يقوم على اساس المواطنة وسيادة القانون)، كما نصت المادة (19) منه أيضاً على مبدأ المواطنة وجاء فيها(التعليم حق لكل مواطن هدفه بناء الشخصية المصرية والحفاظ على الهوية الوطنية ... وارساء مفاهيم المواطنة والتسامح وعدم التمييز وتلتزم الدولة بمراعاة أهدافه في مناهج التعليم ووسائله ...)، منشور في الجريدة الرسمية العدد 3 مكرر (أ)، في 18 كانون الاول (يناير) 2014.

(7) بشير نافع، سمير الشميري وآخرون: المواطنة والديمقراطية في البلدان العربية، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2001، ص30. و د. نوال لصلج : المواطنة الفاعلة كأساس لتحسين أداء الخدمة العمومية في الجزائر، بحث منشور في مجلة هيرودوت للعلوم الانسانية والاجتماعية، العدد الاول، مارس- آذار 2017، ص 49.

(8) Christophe Testard: op,cit,p.52.

(9) يعود هذا المفهوم لعالم الاجتماع الانكليزي (توماس همفري مارشال T.H.Marschall) في عام 1949، نقلاً عن نهلة محمد مصطفى جندية: مفهوم المواطنة والاسس التي تقوم عليها في المانيا ومصر دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة المنوفية، مصر، 2021، ص 20-21.

(10) Gilles Dumont : La citoyenneté adminidrative, Thèse de Doctorat de Droit, L, universite De pantheon-Assas(PARISII), France, 2002, p.32 .

(11) Jacques Chevallier: Les transformations de la citoyennete, Regards sur l'actualité : mensuel de la vie publique en france, 1999, p. 5.

(12) Jacques Chevallier: op,cit, p. 3 .

(13) Gilles Dumont : op,cit, p.23 .

(14) Christophe Testard: op,cit,p.52.

(15) Gilles Dumont : op,cit, p.89 .



(16) Gilles Dumont : op,cit, p.25 .

ويعد دستور فرنسا لعام 1793 هو الدستور الوحيد الذي توسع في تحديد نطاق المواطنين ويمكن ان يعزى وضع المواطن الى الاجانب إذ يشتمل مصطلح المواطن (اي رجل ولد وسكن في فرنسا الذين تتراوح اعمارهم بين 21 عام ومن يعمل في فرنسا وعمره 21 عام ولمدة عام ومن يحوز ممتلكات او متزوج من امرأة فرنسية او تبني طفل او اطعم رجل عجوز في الماضي واي أجنبي يتم الحكم عليه من قبل الهيئة التشريعية ان يكون له حقوق الانسان يتم قبوله لممارسة حقوق المواطن الفرنسي) .

(17) المادة (L100-3) من الامر رقم 1341 في 23 تشرين الأول 2015 الجزء التشريعي لمدونة العلاقات بين الإدارة والجمهور، منشور على الرابط الالكتروني الاتي: legifrance.gouv.fr، تاريخ الزيارة: 2023/2/22، الوقت p.m8:55

(18) Florian pinel: La Participation du citoyen à la decision administrative, Thèse de Doctorat de Droit L,Universite De Rennes1-Comue Universite Bretagne Loire , France, 2018, p.20-21.

(19)Florian pinel: op,cit,p.17.

(20)Gilles Dumont : op,cit, p.63 et 69 .

وينظر: دليلة بوراي: المشاركة : صورة لتجديد العلاقة بين الإدارة والمواطن، اطروحة دكتوراه ، جامعة عبد الرحمان ميرة – بجاية – كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر ، 2020، ص 43.

(21) Christophe Testard: op,cit,p. 52.

(22) دليلة بوراي: المصدر السابق، ص 43.

(23) Ch. Testard: op,cit, p.50, et Gilles Dumont : op,cit, p.7 et 9 et 64.

(24) Gilles Dumont : op,cit, p.131-139 .

(25) منشورة على الرابط الالكتروني الاتي: legifrance.gouv.fr، تاريخ الزيارة: 2023/3/2، الوقت p.m 10:10

(26) Florian pinel: op,cit,p.18

(27) C E ASS, 3 -10- 2008,Commune d' Annecy, N° 297931, selon Jean- Marc Sauvé, Vice – president du Conseil d'Etat, La démocratie environnementale aujourd'hui, discours 18-11-2010, Les conferences du Conseil d'Etat,cycle 2011-2012, Posté sur le site: Posté sur le site: <https://www.conseil-etat.fr> , date:18-2-2023, T: 12:41 A.m.

(28) حكم مجلس الدولة الفرنسي في 6 حزيران 2007، محطات الطاقة النووية ، رقم 292386، وجاء فيه بانه يجب التأكد من أن جميع طلبات الترخيص وفقاً للمادة 5 من التوجيه (تفكيك محطة الطاقة) متاحة للجمهور في غضون فترة زمنية معقولة من أجل منح الجمهور المعني الفرصة لإبداء الرأي قبل منح الموافقة على التطوير، ويجب على السلطة الإدارية توفير إجراء لإعلام الجمهور بما يتوافق مع أهداف التوجيه. وفي هذه الحالة، ينص المرسوم المطعون فيه فقط على وجوب استشارة هيئة (تتألف من مسؤولين منتخبين محلياً وممثلي النقابات والجمعيات) وذلك لا يعادل التشاور العام. متاح على الموقع الالكتروني: <https://www.legifrance.gouv.fr>، تاريخ الزيارة: 2023/2/24، وقت الزيارة: p.m 11:29

(29) Jacques Chevallier: op,cit, p. 10 .

(30) Jacques Chevallier: op,cit, p. 7-8.

(31)ينظر: د. بان غنام احمد الصانغ: المصدر السابق، ص 318. وبان صاحب عبد المنعم: المصدر السابق : ص 58.

(32) Julien Vieira:op,cit, p.11.

(33) Ch. Testard: op,cit, p.54.

(34) نقلا عن د. صفد عبد العزيز حمادي علاوي: المواطنة ودورها في بناء الدولة المدنية الحديثة دراسة مقارنة، ط1، دار الكتب والدراسات العربية، الاسكندرية- مصر، 2020 ص 14

(35) نهلة محمد مصطفى جندية: المصدر السابق، ص 23.

(36) Jacques Chevallier: op,cit, p. 11.

(37) Jacques Chevallier: op,cit, p. 12.

(38) Ch. Testard: op,cit, p.54.

(39)Gilles Dumont : op,cit, p.68 .



(40) Gilles Dumont : op,cit, p.76.

(41) يجري في انكلترا استخدام الاستفتاء الإداري بكثرة ولاسيما استخدام أسلوب الورقة الخضراء لمعرفة اراء ومقترحات الجمهور إذ تحتوي هذه الورقة على اسئلة واستفسارات توزع على المواطنين لمعرفة وجهات نظرهم في موضوع اداري معين نحو اجراء تغيير او تعديل او اقامة شيء جديد، ويعد في الولايات المتحدة الاستفتاء المحلي في المجال الإداري امرا مألوفاً استناداً الى تشريع او بدونه .

ينظر : د. سامي الطوخي: النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس الشفافية في ادارة الشؤون العامة الطريق للتنمية والاصلاح الإداري دراسة مقارنة، بلا رقم طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014، ص 364-366.

(42) ينظر: المادة (L103-2)، والمادة (L300-2) من قانون تخطيط المدن- الجزء التشريعي، منشور على الموقع الالكتروني legifrance.gouv.fr.: تاريخ الزيارة : 2023/3/24، الوقت: 9:16 p.m

(43) ينظر: (المادة L135-1) من القسم 1 (الاستفتاء المحلي) من الفصل الخامس (المشاركة العامة في القرارات المحلية) من الأمر رقم (1341) في 23 تشرين الاول 2015 بشأن الأحكام التشريعية لمدونة العلاقات بين الجمهور والإدارة.

(44) ينظر: المواد (المواد L1112-1 - L1112-2) من الفصل الثاني (مشاركة الناخبين في القرارات المحلية) من المدونة العامة للسلطات المحلية (CGCT)، منشورة على الموقع الالكتروني: legifrance.gouv.fr. ، تاريخ الزيارة : 2023/2/28، الوقت: 11:14 p.m

(45) د. سامي الطوخي: المصدر السابق، ص 377.

(46) د. سامي الطوخي، المصدر السابق، ص 379-381.

(47) نصت المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل على وجوب التظلم من قرار فرض العقوبة الانضباطية قبل الطعن أمام محاكم قضاء الموظفين، الوقائع العراقية العدد 3356 في 1991/6/3.

(48) الفقرة (ثالثاً) من المادة (4) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.

(49) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم 2642 لسنة 39 ق، جلسة 1996/11/16، نقلاً عن د. سامي الطوخي، المصدر السابق، ص 385.

(50) المادة 85 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

(51) الفقرة (اولاً) من المادة (38) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(52) المادة (29) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم 2 لسنة 2019، الوقائع العراقية العدد 4533 في 2019/3/25.

(53) متاحة على الموقع الالكتروني الاتي: <http://home.gov-iq.net/cit>، تاريخ الزيارة: 2023/3/25 في 11:01 p.m

(54) المادة (111) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2007، الوقائع العراقية العدد 4032 في 2007/2/5.

(55) Gilles Dumont : op ,cit, p.66 .

(56) ينظر: الفقرة (ثانياً) من المادة (122) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(57) Michel le clainche, L'administration consultative élément constitutive ou substitue de la démocratie administrative?, Revue française d'administration publique, No1, 137-138, 2011, p.40.

(58) ينظر: المادة (34) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، وقانون مكاتب الخدمات العلمية والاستشارية في مؤسسات التعليم العالي رقم 7 لسنة 1997، الوقائع العراقية العدد 3671 في 1997/5/26.

(59) Hafida Belrhali – Bernard, La pratique des consultations sur internet par L'administration, Revue française d'administration publique , No 1, 137-138, 2011, p:182.

(60) Hafida Belrhali – Bernard, op.cit.p. 183.

(61) المادة (L.120 - 1) من قانون البيئة الفرنسي.



(62) Article 16 de la LOI n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, Journal officiel de la République française, N° 115, 18 mai 2011, publié sur le site: legifrance.gouv.fr. 7/2/2023, T: 12:08 A.M

(63) Conseil d'État, Rapport public 2009 Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives, tome 1, La documentation française, Paris, 2009, p. 56, publié sur le site: <https://www.vie-publique.fr/>. 8/1/2023, T:6:04 P.M.

et Jean – Luc Warsmann, op.cit, p.36.

(64) Commission des communautés européenne :communication de la Commission, Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue, Principes généraux et normes minimales applicable aux consultations engages par la commission avec les parties intéressées, Bruxelles, Bruxelles, le 11.12.2002, COM(2002) 704 final, p. 19.

(65) Hafida Belrhali – Bernard, op.cit.p. 187.

(66) Michel le clainche, op.cit.p. 48. et Ank Michels : Les innovations dans la gouvernance démocratique-en quouoi la participation citoyenne contribue –T- elle à lamelioration de la démocratie ?, Revue Internationale des SCIENCES administrarived,,Année 2011/2, Vol .77,p.279.

(67) Hafida Belrhali – Bernard, op.cit.p. 187.

(68) المادة (22/ثالثا) والمادة (39/أولا) والمادة (45/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، وينظر أيضاً : المادة (20) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان في 10/12/1948، والمادة (22/د) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في 12/12/1966، والمادة 11 من الاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان لعام 1950 .

(69) ينظر: قانون المنظمات غير الحكومية رقم 12 لسنة 2010، المنشور في الوقائع العراقية: العدد 4147 في 2010/3/9.

(70) ينظر: بوراي دليلة: المصدر السابق، ص 326 وص 371.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب والرسائل الجامعية

1- بان صاحب عبد المنعم: مبدأ المواطنة وضمانات تطبيقه في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون – جامعة كربلاء، 2015.

2- بشير نافع، سمير الشميري وآخرون: المواطنة والديمقراطية في البلدان العربية، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2001.

3- دليلة بوراي: المشاركة : صورة لتجديد العلاقة بين الإدارة والمواطن، اطروحة دكتوراه، جامعة عبد الرحمان ميرة – بجاية – كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2020 .

4- د. سامي الطوخي: النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس الشفافية في ادارة الشؤون العامة الطريق للتنمية والاصلاح الإداري دراسة مقارنة، بلا رقم طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014.

5- د. صفد عبد العزيز حمادي علاوي: المواطنة ودورها في بناء الدولة المدنية الحديثة دراسة مقارنة، ط1، دار الكتب والدراسات العربية، الاسكندرية- مصر، 2020.

6- مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، ط4، دار الشروق الدولية، مصر، 2004.

7- نهلة محمد مصطفى جندية: مفهوم المواطنة والاسس التي تقوم عليها في المانيا ومصر دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق – جامعة المنوفية، مصر، 2021.

ثانياً: البحوث

1- د. بان غنام احمد الصانع: التأصيل التاريخي لمفهوم المواطنة، بحث منشور في مجلة دراسات اقليمية تصدر عن جامعة الموصل، العدد 6، رقم الاصدار 13، لسنة 2009.



2- د. نوال لصلح: المواطنة الفاعلة كأساس لتحسين أداء الخدمة العمومية في الجزائر، بحث منشور في مجلة هيرودوت للعلوم الانسانية والاجتماعية، العدد الأول، مارس- آذار 2017.
ثالثاً: المواقع الالكترونية

- 1- <https://www.legifrance.gouv.fr>
- 2- <https://www.conseil-etat.fr>
- 3- <http://home.gov-iq.net/cit>
- 4- La citoyenneté Être (un) citoyen aujourd'hui, Les rapports du conseil d' État (sncienne collection Études et Documents du Conseil d'État), 27septembre 2018 .
publié sur le site: <https://www.conseil-etat.fr/>
- 5- Conseil d'État, Rapport public 2009 Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives, tome 1, La documentation française , Paris , 2009. publié sur le site: <https://www.vie-publique.fr/>

رابعاً: الاعلانات العالمية والاتفاقيات الدولية والدساتير والقوانين

- 1- الاعلان العالمي لحقوق الانسان في 1948/12/10
 - 2- الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان لعام 1950 .
 - 3- العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في 1966/12/12
 - 4- دستور جمهورية العراق لعام 2005.
 - 5- دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014 .
 - 6- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل .
 - 7- قانون مكاتب الخدمات العلمية والاستشارية في مؤسسات التعليم العالي رقم 7 لسنة 1997.
 - 8- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل .
 - 9- قانون المنظمات غير الحكومية رقم 12 لسنة 2010
 - 10- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2007.
 - 11- النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم 2 لسنة 2019.
- خامساً: المصادر الأجنبية باللغة الفرنسية

- 1- Ank Michels : Les innovations dans la gouvernance démocratique-en qouoi la participation citoyenne contribue –T- elle à l,amelioration de la démocratie ?, Revue Internationale des SCIENCES administrarived,,Année 2011/2, Vol 77.
- 2- Christophe Testard: L,unité de l,individu face au pouvoir: plaidoyer en faveur de la "citoyenneté administrative", La Revue du centre Michel de l, Hospital – edition électronique, l,Evan Raschel(dir),no22,mars 2021.
- 3- Commission européenne , Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue,Princ.ipes généraux et normes minimales applicable aux consultations engages par la commission avec les parties intéressées,com(2002) 704.
- 4- Florian pinel: La Participation du citoyen à la decision administrative, Thèse de Doctorat de Droit L,Universite De Rnnes1-Comue Universite Bretagne Loire , France, 2018 .
- 5- Gilles Dumont : La citoyenneté adminidrative, Thèse de Doctorat de Droit, L,universite De pantheon-Assas(PARISII), France,2002 .



-
- 6- Hafida Belrhali – Bernard, La pratique des consultations sur internet par L,administration, Revue française d, administration publique , No 1, 137-138 ,2011.
 - 7- Jacques Chevallier: Les transformations de la citoyennete, Regards sur l,actualité : mensuel de la vie publique en france,1999 .
 - 8- Jean – Luc Warsmann ,Simplifions nos lois pour guérir un mal français ,Paris, La documentation française,2009.
 - 9- Julien Vieira: Éco – citoyenneté et démocratie environnementale, Thèse présentée pour obtenir le grade de Docteur de L,Universite De Bordeaux, École doctorale de droit (ED41) spécialité droit public, France, 2017.
 - 10- Michel le clainche,L'administration consultative élément constitutive ou substitute de la démocratie administrative?,Revue française d'administration publique ,N°1,137-138 ,2011.