أثر الحكومة الإلكترونية على مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد

م.د. علي مخلف حماد فياض
كلية المعارف الجامعة - قسم القانون
م.د. عبد ارزيج أسود فياض
جامعة الانبار- كلية القانون والعلوم السياسية

The impact of E-government on the principle of performance of public utilities regularly and consistently

Dr. Ali Mukhlif Hammad
Al-Maarif University College/ Law Department
Dr. Abed Rzaij Aswad
Anbar University/ college of Law and Political Science

المستخلص: أفرز التطور الهائل في مجال تكنولوجيا الإعلام والاتصال آليات جديدة لإدارة المجتمعات ومنها الحكومة الإلكترونية، ولما كانت الحكومة تتولى إشباع الحاجات العامة للجمهور عن طريق ما تديره من مرافق عامة، فقد أدى اعتماد نظام الحكومة الإلكترونية إلى تطوير وسائل تأدية المرافق العامة لنشاطها، إذ أصبحت تقوم بتقديم الخدمات وإجراء المعاملات والقيام بتصرفاتها القانونية بواسطة الوسائل الإلكترونية، التي تتسم بسرعة الإنجاز وقلة التكاليف وتوفير الوقت والجهد للأفراد والموظفين، مما كان له أكبر الأثر على مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد، إذ خفف من الإرباك الذي يمكن أن يطرأ على تقديم الخدمات المرفقية في حال إضراب الموظفين واستقالتهم، وقلل من حالات الموظف الفعلي ومن أثر الظروف الطارئة على تقديم خدمات المرافق العامة.**الكلمات المفتاحية:** الحكومة الإلكترونية، المرفق العام الإلكتروني، مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد.

Abstract

The incredible development in the field of information and communication technology has produced new mechanisms for managing societies, including E-government. Since the government is responsible for satisfying the general needs of the public through the public utilities it manages, the adoption of the E-government system has led to the development of means for public utilities to perform their

activities. It is now providing services, conducting transactions and carrying out its legal actions by electronic means. These means are characterised as rapid completion, low costs, and saving time and effort for individuals and employees. Such benefits have the greatest impact on the principle of performance of public utilities regularly and consistently. As it alleviated the risks that could arise in the provision of utility services in the case of a strike and resignation of employees. It also helps reduce the cases of the actual employee and the impact of emergency conditions on the provision of public utility services.

Key words: E-government, E-public utility, the principle of performance of public utilities regularly and consistently.

المقدمة

إن التطور الهائل الذي شهده العالم ولاسيما في مجال تكنولوجيا الإعلام والاتصال، أفرز آليات جديدة لإدارة المجتمعات ومنها الحكومة الإلكترونية، التي تُعد أحد أنماط الإدارة المعاصرة، ولما كان من أهم مهام الحكومة -بحسبانها الجهة المنفذة لسياسية الدولة- توفير الخدمات وإشباع الحاجات العامة للأفراد، وهي تتولى هذه المهمة عن طريق ما تديره من مرافق عامة، فقد أدى نظام الحكومة الإلكترونية إلى تطوير وتحديث طرق ووسائل تأدية المرافق العامة لنشاطها، إذ أصبحت تقوم بتقديم الخدمات وإجراء المعاملات والقيام بتصرفاتها القانونية بواسطة الوسائل الإلكترونية، ولما كانت المرافق العامة بجميع أنواعها تخضع لعدد من المبادئ التي تضمن حسن أداءها للمهام الملقاة على عاتقها، فإن الحكومة الإلكترونية التي تقوم على أساس تقديم الخدمات المرفقية من خلال نظام الكتروني يقوم على استعمال وسائل الاتصال الإلكترونية والأجهزة المتطورة، ساهم في تعزيز المبادئ التي تحكم المرافق العامة، ولاسيما مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد، ولهذا سوف نبحث في تأثير الحكومة الإلكترونية على هذا المبدأ.

مشكلة البحث: تتجسد مشكلة البحث في الإجابة على السؤال الآتي: ما مدى تأثير التوجه نحو نظام الحكومة الإلكترونية على مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد، وما يترتب على هذا المبدأ من نتائج.

أهمية البحث: تنبع أهمية هذا الموضوع من أهمية الآثار الكبيرة التي أحدثها التطور الكبير والهائل الذي شهده العالم في مجال تقنية الاتصالات والذي أدى إلى التحول من نظام الحكومة

التقليدية إلى الحكومة الإلكترونية، وما ترتب على هذا التحول من أثر في مجال تقديم المرافق العامة لخدماتها، وضرورة استمرار تقديم هذه الخدمات بانتظام وإطراد.

منهجية البحث: بهدف الإحاطة بجميع حيثيات موضوع البحث فقد اعتمدنا المنهج التحليلي، من خلال تحليل آراء الفقهاء في هذا الشأن، وعرض الوسائل التي تسهم في تذليل الصعوبات التي تواجه اعتماد نظام الحكومة الإلكترونية في إدارة المرافق العامة.

هيكلية البحث: اقتضت دراسة موضوع البحث تقسيمه على مبحثين نتولى في الأول: تحديد مفهوم الحكومة الإلكترونية، وفي الثاني: ندرس مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد في ظل الحكومة الإلكترونية. وهو ما سنستعرضه وفقاً للآتي:

المبحث الأول: مفهوم الحكومة الإلكترونية: بهدف الوقوف على مفهوم الحكومة الإلكترونية سنقسم هذا المبحث على مطلبين، نخصص الأول: لتعريف الحكومة الإلكترونية ومتطلبات قيامها، والثاني: لبيان أهداف الحكومة الإلكترونية وتقييمها، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول/ تعريف الحكومة الإلكترونية ومتطلبات قيامها: نتولى بيان تعريف الحكومة الإلكترونية ومتطلبات قيامها من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: تعريف الحكومة الإلكترونية: عند البحث في تعريف الحكومة الإلكترونية فإننا نقصد بالحكومة السلطة التنفيذية من دون السلطات الأخرى في الدولة، وعليه سنذهب في هذا البحث إلى اعتبار أن الحكومة الإلكترونية تتعلق بعمل السلطة التنفيذية، ونعتمد مصطلح الحكومة الإلكترونية (E- Government)[١] أو الإدارة الإلكترونية (E- Administration)[٢]، إذ أن غالب عمل الحكومة يتعلق بالجانب الإداري كونها المسؤولة عن تنفيذ السياسة العامة للدولة[٣].

ويوجد العديد من التعريفات للحكومة الإلكترونية [٤]، فعلى صعيد الفقه اختلفت التعريفات بحسب وجهة نظر الكاتب أو الفقيه، فمنهم من ركز على الوسيلة المستعملة لتحسين القطاع الحكومي، فعرفها بأنها: "قيام الجهاز الإداري في الدولة باستخدام الوسائل الإلكترونية الحديثة، وتكنلوجيا

---

[١] (Electronic Government) = (E- Government)

[٢] (Electronic Administration) = (E- Administration)

[٣] نصت المادة (٨٠/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن: "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: أولاً: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة".

[٤] بدأت فكرة الحكومة الإلكترونية بالظهور أواخر عام ١٩٩٥ حين بدأت هيئة البريد المركزي في ولاية فلوريدا الأميركية تطبيقها على إدارتها، بيد أن الميلاد الرسمي لهذا المفهوم كان في مؤتمر نابولي بإيطاليا في شهر آذار من عام ٢٠٠١، ومن هنا أخذت الدول المتقدمة بإعداد البنية التحتية الازمة لإنجاح مشروع الحكومة الإلكترونية. د. محمد صادق إسماعيل: الحكومة الإلكترونية وتطبيقاتها في الدول العربية، ط١، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٠، ص٧٦.

المعلومات الرقمية لسرعة إنجاز المعاملات الإدارية، وتقديم الخدمات العامة وقضاء مصالح المواطنين، بشيء من الشفافية والوضوح الإداري"[١]. ومنهم من ركز على دور الوسائل التقنية في تحقيق الإصلاح وتطوير عمل الجهاز الحكومي فعرفها بأنها: "قدرة القطاعات الحكومية المختلفة على توفير الخدمات الحكومية التقليدية للمواطن بوسائل الكترونية وبسرعة متناهية وبتكاليف ومجهود أقل ومن خلال موقع واحد على شبكة الإنترنت"[٢]. وهناك من ركز على جانب تحسين الاتصال مع المواطن وتحقيق ديمقراطية أكبر، فعرفها بأنها: "استخدام تكنولوجيا المعلومات الرقمية في إنجاز المعاملات الإدارية وتقديم الخدمات المرفقية، والتواصل مع المواطنين بمزيد من الديمقراطية"[٣]. وآخرون يرون أنها أسلوب جديد في إدارة المرافق العامة يهدف إلى تحسين الأداء، فعرفوها بأنها: "أسلوب جديد ومتطور لإدارة المرافق العامة في الدولة، يهدف إلى رفع مستوى أداء الإدارات الحكومية لخدماتها العامة للجميع، وتقديمها بصورة مرضية لطالبي الانتفاع منها عبر الاستفادة القصوى من الوسائل الإلكترونية بيسر وسهولة، وفي إطار من الشفافية والوضوح"[٤]، أو هي: "تحويل المعاملات الحكومية من معاملات ورقية إلى معاملات إلكترونية وذلك باستخدام تقنية الاتصالات بين المواطنين وأجهزة الدولة أو فيما بين مؤسساتها وبشكل آلي، ودون حاجة الذهاب إلى الدوائر المعنية"[٥].

أما على صعيد المنظمات الدولية فقد عرفتها منظمة الأمم المتحدة في عام ٢٠٠٢ بقولها: "أن تقوم الحكومة باستخدام الإنترنت والشبكة العالمية واسعة الانتشار لتقديم الخدمات والمعلومات إلى المواطنين"[٦]، وعرفتها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) بأنها: "الاستعمال لتكنولوجيا الإعلام والاتصال خصوصا الإنترنت كوسيلة تسمح بوضع إدارة بأفضل نوعية"[٧]، في حين عرفتها المجموعة الأوربية بأنها: "استخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال في الإدارات

---

[١] د. السيد أحمد محمد مرجان: دور الإدارة العامة الإلكترونية والإدارة المحلية في الارتقاء بالخدمات الجماهيرية- دراسة مقارنة بين الإدارة المحلية في مصر وبلدية دبي في دولة الإمارات العربية المتحدة، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص٧٠.

[٢] د. محمد الصيرفي: التطور الإداري مدخل للحوكمة الإلكترونية، دار الكتاب القانوني، دار المشرق العربي، مصر، ٢٠١٨، ص٢٣٨.

[٣] د. حمدي القبيلات: قانون الإدارة العامة الإلكترونية، ط١، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١٤، ص٢٥.

[٤] د. داود عبد الرزاق الباز: الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٧، ص٧٥.

[٥] د. عباس زبون عبيد العبودي: الإطار القانوني للحكومة الإلكترونية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة ديالي، العراق، عدد١، ٢٠١٢، ص٨٩.

[٦] د. حمدي القبيلات: مصدر سابق، ص٢٦.

[7] OCDE, Études de l'OCDE sur l'administration électronique/ L'administration électronique: électronique: un impératif, 24 novembre 2004, p.26.

العمومية بحيث تقترن مع تغيير على مستوى التنظيم والقدرات الجديدة للمستخدمين، الغاية منها تحسين الخدمات العمومية، تقوية الممارسات الديمقراطية ودعم السياسات العمومية"[١].

ويمكن لنا تعريف الحكومة الإلكترونية بأنها: "استعمال الحكومة لتقنيات المعلومات والاتصالات الإلكترونية للقيام بوظائفها المختلفة وإشباع حاجات المواطنين، بسرعة ودقة وبمجهود أقل، وتسهيل التعامل والاتصال بين الإدارة والأفراد أو الأشخاص المعنوية الأخرى".

الفرع الثاني: متطلبات الحكومة الإلكترونية: تحتاج الإدارة العامة لمتطلبات عدة لكي تمارس عملها وتقدم خدماتها إلكترونياً، إذ يتطلب تقديم تلك الخدمات عن طريق شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت) توافر مجموعة من المتطلبات، نجملها في الآتي.

أولاً: متطلبات تقنية وتكنولوجية: إن عمل الحكومة الإلكترونية مرتبط ارتباطاً كبيراً بالأنظمة التقنية الحديثة المتعلقة بوسائل الاتصالات المرئية والمسموعة، وهذا الأمر يستلزم توافر تلك الأنظمة التقنية كي تتمكن الحكومة الإلكترونية من القيام بأعمالها، ومن أبرز هذه المتطلبات التقنية وجوب توافر الحاسبات المتطورة سواء لدى الإدارة أو متلقي الخدمة، ويجب التركيز على توافر البنية التحتية المتعلقة بهذه العمليات من توافر خدمات الشبكة الدولية (الإنترنت)[٢]، والشبكات الداخلية التي تربط بين مجموعه أجهزه الحاسوب الآلي داخل الدائرة الواحدة لنقل المعلومات بين المكاتب الإدارية وبينها وبين المستفيدين[٣].

ثانياً: متطلبات تشريعيه وتنظيميه: بهدف تمكين الحكومة من القيام بمهامها وتقديم خدماتها عبر البرمجة الإلكترونية لابد من توافر التشريعات التي تسهل وتكفل تحقيق أهدافها وبما يضمن أمن المعلومات وسريتها، ويمكن تحقيق ذلك بإصدار التشريعات الجديدة أو تعديل التشريعات السارية، ويجب إعطاء بعض الموضوعات أهمية كبيرة كالملكية الفكرية والتصديق الإلكتروني والعقود الإلكترونية[٤].

ويتطلب أيضاً إجراء التغييرات في الهياكل التنظيمية وإعادة توزيع الاختصاصات بين الهيئات الحكومية بما يحقق جاهزيتها لأداء أنشطتها إلكترونياً، وإحداث تغييرات في علاقة الحكومة مع

---

(1) Christine Aïdonidis, Giorgio Pauletto: e-Administration : enjeux et facteurs clés de succès (GENÈVE, Département des constructions et des technologies de l'information CTI, 2007), P 3.

(٢) وتشمل البنية التحتية أيضاً توافر الشبكات والمعدات (Hardware) والبرمجيات (Software) ونظم تشغيل (Operating Systems) لكن ذلك يتوقف على توفير اعتمادات مالية لإنجازها، إذ بدونها لن تتمكن الدولة من اعتماد نظام الحكومة الإلكترونية بالصورة المثلى في كافة المرافق العمومية، وفي أوسع نطاق جغرافي.

(٣) ينظر: د. حمدي القبيلات: مصدر سابق، ص٢٩.

(٤) د. محمد صادق إسماعيل: مصدر سابق، ص٦٢؛ عمر موسى جعفر القريشي: أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص٨٥.

محيطها الخارجي والداخلي، وتيسير إجراءات الإدارة وتطويرها، وإعداد برامج تدريب الموظفين[١].

ثالثاً: المتطلبات المالية والتمويل: إن عمليات التحول إلى نظام الحكومة الإلكترونية يتطلب وجود أموال واستثمارات لغرض تطوير البنية الفنية وإنشاء البنية التحتية وتأهيل الكوادر الإدارية البشرية وتوفير الإمكانات والمعلومات للقيام بالأعمال الإلكترونية، ولا بد من إجراء الدراسات الخاصة بجدوى التحول إلى الحكومة الرقمية والبرمجة الإلكترونية وبيان مواقع القوة والضعف في هذه العملية، لغرض توفير التمويل اللازم لذلك[٢].

رابعاً: تحقيق الوعي الالكتروني: يعد موضوع الحكومة الإلكترونية من الموضوعات الحديثة وإن إدخال العلم الإلكتروني أو البرمجة الرقمية في عمل الحكومة لابد أن يواجه في أول الأمر باعتراضات متعددة سواء كان ذلك عن طريق متلقي الخدمة أم من قبل الموظفين، ذلك أن الموظف العام اعتاد أن يقوم بتقديم الخدمات بطريقة معينة تقليدية، ومن ثمَّ فالدخول في التحول الإلكتروني في عمل الحكومة لا بد له من متطلب يتعلق بنشر الوعي الإلكتروني والمعرفة الثقافية بين الموظفين أو أفراد المجتمع[٣].

المطلب الثاني/ أهداف الحكومة الإلكترونية وتقييمها: تُعد الحكومة الإلكترونية من متطلبات العصر، وتحقق مجموعة من الأهداف، لما تتمتع بها من مميزات عدة، على الرغم من عدم خلوها من العيوب، وسنركز في هذا المطلب على أهمية الحكومة الإلكترونية وتقييمها.

الفرع الأول: أهداف الحكومة الإلكترونية: تسعى الحكومة الإلكترونية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، منها ما يتعلق بتقديم الخدمات إلى الجمهور، أو تخفيف الأعباء المالية عن الحكومة، والوصول إلى شفافية عالية في عمل الإدارة، ولعل أهم هذه الأهداف الآتي ذكرها:

أولاً: سهولة تقديم الخدمة واستعمالها للجميع

يهدف نظام الحكومة الإلكترونية إلى تمكين جميع الأفراد من استخدام التقنية الإلكترونية الحديثة في المدارس والمنازل والمؤسسات الصحية والمكتبات، لغرض التواصل مع الإدارة، وإتمام الإجراءات الخاصة بالحصول على الخدمات عن طريق الاتصال بين الإدارة والأفراد بسهولة

---

[١] عمر موسى جعفر القريشي: المصدر نفسه، ص٨٢-٨٣. يُعد الفراغ التشريعي من أكثر المعاضل التي تواجه الحكومة الإلكترونية، فهي بحاجة إلى استعداد تشريعي متكامل، لكون إجراءاتها لا تنسجم مع إجراءات الحكومة التقليدية التي تقوم على استعمال الأدلة الورقية، فعلى الرغم من أن الفقه والقضاء حاولا استيعاب الأدلة الإلكترونية ومساواتها بالأدلة الورقية، إلا أن بعض النظم القانونية تقف عائقاً أمام تطور هذه الحكومة؛ لأن عدم اعتماد السندات المستخرجة منها سيحد من فاعليتها، لاسيما في العراق إذ لا يوجد فيه أي تشريع ينظم تطبيق الحكومة الإلكترونية. ينظر: د. عباس زبون عبيد العبودي: مصدر سابق، ص٩٠.

[٢] د. محمد الصيرفي: مصدر سابق، ص٢٤٢.

[٣] د. حمدي القبيلات: مصدر سابق، ص٣٢.

وسلاسة، وتهدف أيضاً إلى تقديم أجود الخدمات للمستفيدين بصورة طبيعية ومستمرة ولمدة (٢٤) ساعة وتحقيق السرعة في تقديم الخدمات وإنجاز معاملات الأفراد وبأقل تكلفة[١].

ثانيا: تحقيق التنافس بين المؤسسات: تهدف الحكومة الإلكترونية إلى زيادة القدرة التنافسية بين المؤسسات والمرافق العامة، وذلك عن طريق دخول هذه المؤسسات إلى الأسواق الداخلية والعالمية من خلال وسائل الاتصالات الإلكترونية للوصول إلى معرفة جامعة للأسواق والمستخدمين، والوقوف على قدرة المؤسسات الأخرى، وتحسين خدماتها وقدراتها وتطويرها بالشكل الذي يجعلها تنافس المؤسسات الأخرى[٢].

ثالثا: مكافحة الفساد الإداري: تمارس الحكومة دوراً بارزاً في عملية التنمية، إذ يقع على عاتقها العبء الأكبر في تحقيق هذه التنمية، ولعل من أهم المشاكل التي تواجه التنمية هو الفساد الإداري، لذا تلجأ الدول إلى وضع الحلول الملائمة لمكافحة الفساد الإداري، ومن الدول من اعتمدت نظام الحكومة الإلكترونية لمكافحة الفساد الإداري والمالي[٣]، مما ساهم في توفير أمرين للمواطنين هما: الوقت والمال، فمن خلال الحكومة الإلكترونية يمكن أن تصبح الإجراءات أقل تكلفة وأيسر ويستطيع الأفراد الحصول على الخدمة من دون روتين وبعيداً عن الرشوة، إذ تُعد الإدارة الرقمية أحد الوسائل الوقائية لمنع وقوع الجرائم التي تخص الإدارة، كالرشوة والاختلاس[٤].

رابعاً: القضاء على الروتين وسهولة الرقابة: يمكن لنظام الحكومة الإلكترونية أن يساهم مساهمة فاعلة في القضاء على الروتين ورفع كفاءة الجهاز الإداري عن طريق توفير المعلومات الشاملة لكل ما يتعلق بالعمل الإداري، فضلاً عن دقة البيانات المستعملة وتقليص الإجراءات الإدارية، ويتيح أيضاً تقليص الأعمال الورقية[٥].

كما يتيح نظام الحكومة الإلكترونية للسلطة الرئاسية سهولة الرقابة على أعمال الموظفين، ويمكنها من تقليص الفارق الزمني بين الانحراف في القرار الإداري وتصحيحه، إذ بإمكان

---

[١] حورية قارطي؛ إيمان مداوي: دراسة أثر استخدام الإدارة الإلكترونية من طرف مصالح الخدمة العمومية في تحسين جودة الخدمة العمومية في الجزائر: دراسة استطلاعية حول خدمة استخراج جواز السفر البيومتري، مجلة مجاميع المعرفة، المركز الجامعي تندوف، معهد العلوم الاقتصادية، الجزائر، العدد ٤، ٢٠١٧، ص٢٣٥.

[٢] حسين بن محمد الحسن: الإدارة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية- نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١-٤ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٩، ص٢٨.

[٣] عمر موسى جعفر القريشي: مصدر سابق، ص١٥٠.

[٤] نادية بوخرص: الإدارة الإلكترونية وأثرها على مبدأ استمرارية المرفق العام، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خضر بسكرة، الجزائر، مجلد ١٠، العدد ١، ٢٠٢٢، ص١٧٥٩.

[٥] نادية بوخرص: المصدر نفسه، ص١٧٥٨.

الرئيس الأعلى الاطلاع على القرار بسرعة ويسر، ومن ثم يمكن تصحيحه بأسرع مما عليه الحال في ظل نظام الحكومة التقليدية[١].

خامساً: تطوير ودعم الاقتصاد الوطني: تساهم الحكومة الإلكترونية مساهمة فاعلة في دعم الاقتصاد الوطني وجذب المستثمرين، وحل العديد من المشاكل التي تواجه الاقتصاد الوطني، فعن طريق الوسائط الإلكترونية تستطيع التواصل والمشاركة في حركة السوق العالمي من خلال الاستيراد والتصدير[٢]، فضلاً عن أن الانفتاح على العالم عن طريق البرمجة الإليكترونية سيساهم في القضاء على الاحتكار، إذ تساعد على سهولة الوصول إلى المنتجين والتنافس في ظل تجارة عالمية حرة ويتيح لها الترويج لمنتجاتها[٣].

الفرع الثاني: تقييم الحكومة الإلكترونية: نبحث هنا في تقييم الحكومة الإلكترونية من خلال بيان أهم مزاياها وعيوبها.

أولا: مزايا الحكومة الإلكترونية: تنماز الحكومة الإلكترونية بمجموعه من الميزات التي تمكنها من تجاوز عيوب الإدارة التقليدية ومنها الآتي ذكرها:

١- الكفاءة وسرعة الإنجاز

إن نظام الحكومة الإلكترونية يساهم في سرعة الإنجاز والقيام بالعمل بكفاءة وسرعة أكبر، إذ يُمَّكن الإدارة من توفير الخدمات للمواطنين بسرعة كبيرة من خلال الولوج إلى الشبكة الدولية (الإنترنت)، وبفضلها يمكن التخلي عن الكثير من الخدمات القديمة، كخدمات البريد العادي، إذ يمكن للمواطن حالياً الاتصال بأي شخص عن طريق البريد الإلكتروني وبسرعة كبيرة[٤].

ويساهم أيضاً في رفع كفاءه العمل الإداري وأداء الحكومة، إذ يمكن أن تنتقل المعلومات بين الإدارات الحكومية المختلفة بدقة وانسيابية عالية، فضلاً عن أن خزن المعلومات وتدويرها من مرحلة التقديم إلى مرحلة إطلاع الإدارة وموافقتها واتخاذ الإجراء اللازم يساهم في سرعة الإنجاز[٥].

٢- تقليل الانفاق والتكاليف

---

[١] ينظر: راضية سنقوسة: دور الإدارة في ترشيد المرفق العام، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم والعلوم السياسية، جامعة باتنة ١، الجزائر، العدد ١٢، ٢٠١٨، ص٥٨٩.

[٢] ينظر: د. محمد صادق إسماعيل: مصدر سابق، ص٢٢.

[٣] ينظر: بيتر دراكر: الإدارة للمستقبل: التسعينات وما بعدها، ترجمة: صليب بطرس، الدار الدولية للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٤، ص١٦٤؛ نادية بوخرص: مصدر سابق، ص١٥٧٩.

[٤] د. حمد القبيلات: مصدر سابق، ص٤٠.

[٥] سمية بو مروان: الحكومة الإلكترونية ودورها في تحسين أداء الإدارات الحكومية دراسة مقارنة، ط١، مكتبه القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤، ص٢٠.

إن اللجوء إلى الحكومة الإلكترونية يمكن أن يساهم في تخفيض الانفاق الحكومي المباشر[١]، فالأعمال الإدارية التقليدية تحتاج إلى وسائل متعددة مكلفة للإدارة، وقد يحتاج العمل في موضوع واحد أن يحال إلى أكثر من موظف وهذا بدوره يؤدي إلى رفع تكلفة الخدمة[٢]، في حين سيكون لاستعمال وسائط النقل الإلكتروني دور كبير في تقليل تلك النفقات، فهي لا تحتاج إلى الكثير من الأوراق وأدوات الكتابة، وإنما يتم من خلالها إيصال المعلومات أو الوثائق بتكلفة وجهد أقل[٣].

٣- الشفافية ومكافحة الفساد

الشفافية الإدارية تعني تمكين المؤسسات والأفراد من الاطلاع على كافة المعلومات المرتبطة بالقرارات والإجراءات الحكومية، وفي التوقيتات التي تسمح للجميع وبفرص متساوية من الاطلاع عليها عبر نشرها على شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت)[٤]، فالإجراءات الإلكترونية التي تتبعها الإدارة تُمكن طالب الخدمة من الدخول إلى الموقع الالكتروني المختص وتحديد الخدمة وإجراءاتها ومراحلها، والإجراءات غالباً ما تحدد وتنشر على المواقع الإلكترونية وهذا يعزز الشفافية الإدارية، كما أن عدم وجود اتصال مباشر بين الموظف المختص وصاحب الشأن يؤدي إلى القضاء على جرائم الفساد الإداري، وغلق الباب أمام حالات الرشوة مثلاً[٥].

٤- توفير البيانات والتقليل من التعقيدات الإدارية

إن اعتماد الإدارة الإلكترونية يساعد الحكومة على توفير المعلومات والبيانات المختلفة إلى المواطنين ورجال الاعمال وسهولة الوصول إليها، وهذه الخدمات يمكن أن تقدم من دون وجود للحدود المكانية والزمانية[٦]، فتستطيع الإدارة ممارسة أعمالها وتقديم خدماتها خلال (٢٤) ساعة ساعة في اليوم وفي أي وقت من أوقات الأسبوع[٧]، إذ يُمكن للأفراد الحصول على الخدمة

---

[١] أدى استعمال الإدارة الإلكترونية في الولايات المتحدة الأمريكية إلى خفض التكاليف، فهو يوفر ما يقارب (٧٠%) من التكلفة عن طريق التحول إلى الخدمات الإلكترونية، إذا ما قورنت بذات الخدمات باستعمال وسائل الإدارة التقليدية. كذلك نجد أن دولة الامارات العربية المتحدة ولاسيما إماره دبي، استعملت الإدارة الإلكترونية والإنترنت وتحديداً في هيئه الموانئ والجمارك وأدى ذلك إلى خفض التكاليف في العديد من شركات النقل، فضلاً عن أن اللجوء إلى الخدمات الإلكترونية خفض التكاليف إلى ما يقارب (١٠%) في الأعمال التي تقدمها الدوائر والهيئات الحكومية في إمارة دبي. ينظر: عمر موسى جعفر القريشي: مصدر سابق، ص٥٦.

[٢] ينظر: عصام عبد الفتاح مطر: الحكومة الالكترونية بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص٥٦ وما بعدها.

[3] OCDE, Op. Cit, p. 30-31.

[٤] ينظر: د. محمد الصيرفي، مصدر سابق، ص٢٧٩؛ د. عباس زبون عبيد العبودي: مصدر سابق، ص٨٨.

[٥] د. حمدي القبيلات: مصدر سابق، ص٤٢.

[٦] نعيم إبراهيم الظاهر: الطريق نوح نحو الحكومة الإلكترونية رؤية متكاملة، عالم الكتب الحديث، أربد، الأردن، ٢٠١٤، ص٥٦.

[٧] أونيسي ليندة: المبادئ الضابطة للمرفق العام الإلكتروني، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، مجلد ١٤، العدد ١، ٢٠٢١، ص٢٠٧.

المطلوبة من خلال شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت) أو أي نظام معلوماتي رقمي، فيستطيع الفرد مثلاً أن يحصل على جواز سفره أو تجديد رخصة القيادة للسيارة، وذلك بالتواصل مع الجهة المعنية عبر نظام معلوماتي منظم لهذا الغرض ودفع الرسوم المطلوبة بالطريقة ذاتها[١].

٥- استعمال وسائل التكنولوجيا والإنجاز الآلي

تتيح الإدارة الإلكترونية إمكانية القيام بأعمال الإدارة بطريقه آلية تلقائية من دون الحاجة إلى موظف ولاسيما الأعمال البسيطة، إذ قد يستخدم طالب الخدمة الوسائط الإلكترونية للحصول على الخدمة، كما هو الحال في مواقف السيارات أو طلب الدخول في بعض الطرق، وذلك عن طريق وضع المستخدم للنقود في الأجهزة الخاصة ومن ثم يقوم الجهاز بإصدار أوراق خاصة بذلك أو السماح لطالب الخدمة بالمرور في الطريق، ومن الأمثلة على ذلك أيضاً الصراف الآلي[٢].

ثانيا: مساوئ الإدارة الإلكترونية: أظهر الواقع العملي لنظام الإدارة الإلكترونية أن هناك مساوئ تصيب هذه الإدارة، يمكن أن نحدد أبرزها في الآتي:

١- زيادة معدل البطالة

الإدارة الإلكترونية وكما أسلفنا تؤدي إلى استعمال الوسائط الإلكترونية في العمل الإداري، مما قد يؤدي إلى خفض عدد الموظفين في القطاع العام، إذ يتم الاستغناء عن الكثير من الموظفين الذين كانوا يؤدون الأعمال وفقاً للإدارة العادية، مما يعني زيادة في نسبة البطالة في المجتمع[٣].

٢- الاعتداء على الحياة الخاصة للأفراد

يتميز حق الخصوصية بأنه من الحقوق التي كفلتها الدساتير[٤]، إلا أن اعتماد نظام الحكومة الإلكترونية يستوجب أحياناً الاطلاع على بعض المعلومات الخاصة بالمستفيدين من الخدمات، كأسماء الأفراد وعناوين سكنهم والرموز السرية الخاصة ببطاقات الدفع الالكتروني والحالة الصحية والاجتماعية[٥]، وهذا قد يعرض الأفراد إلى الخطر والاعتداء على خصوصيتهم، ولاسيما إذا ما تم اختراق الموقع الإلكتروني، ويُعد الاعتداء على الخصوصية من أبرز المشاكل

---

[١] د. عباس زبون عبيد العبودي: مصدر سابق، ص٨٧.

[٢] سمية بو مروان: مصدر سابق، ص٢٢.

[٣] د. حمدي القبيلات: مصدر سابق، ص٤٥.

[٤] نصت المادة (١٧/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن: "لكل فرد الحق في الخصوصية الشخصية بما لا يتنافى مع حقوق الاخرين والآداب العامة"، ويتضح من هذا النص أن المشرع الدستوري قرر لحق الخصوصية حماية دستورية بشرط أن لا يتنافى أو يشكل اعتداء على حقوق الأفراد الآخرين أو على الآداب العامة.

[٥] د. محمد صادق إسماعيل: مصدر سابق، ص٢١٠.

التي تواجه الحكومة الإلكترونية، ويمكن أن تتلافي هذه المشاكل باتخاذ التدابير الإدارية وإصدار التشريعات الجزائية التي توفر الحماية لحق الخصوصية ومنع الاعتداء عليه[١].

٣- تأثير الإدارة الإلكترونية على العلاقات الاجتماعية: إن زيادة الاتصال الالكتروني قد يؤدي إلى تقليل فرص الاتصال الجماهيري بين أفراد المجتمع، وهذا بدوره يؤدي إلى فقدان جزءاً كبيراً من العلاقات الاجتماعية[٢]، فضلاً عن أن اعتماد الحكومة على البرمجة الإلكترونية في تعاملها مع الأفراد، أو بين الأفراد مع بعضهم يُساهم في حصول البطالة كما أسلفنا، مما يسبب مشاكل جمة في المجتمع، ويساهم في زياده التفكك الاجتماعي.

٤- ضعف النواحي الأمنية وتهديد الأمن الوطني: من المشاكل المهمة التي تواجه الحكومة الإلكترونية هو إمكانية اختراق المواقع الخاصة بها والاطلاع على المعلومات السرية التي تحتويها هذه المواقع أو قرصنة بياناتها أو إيقافها، وهذا قد يترتب عليه إيقاف تقديم خدمات المرافق العامة أو تعطيلها، وإمكانية القيام ببعض الإجراءات التي تقوم بها الإدارة إلكترونياً وإفشاء الأسرار الخاصة بالإدارة وهذا بدوره يهدد الأمن الوطني للدولة[٣]، ولاسيما أن الدول العربية ومنها العراق لما تزل تعتمد على التقنية الغربية في مجال التكنلوجيا، وما يترتب على ذلك من سلبيات في الجانب الأمني، ويكمن مصدر الخطورة في عدم إحكام جانب الأمن الذي يحظى بأولوية في نظام الحكومة الالكترونية، ذلك أن إهمال هذا الجانب يؤدي إلى إخلال في أمن الدولة بسبب التجسس الالكتروني الذي يأتي غالباً من ثلاث فئات: الأفراد العاديون، والقراصنة (الهاكرز)، وأجهزة الاستخبارات المعادية، وإذا كان خطر الفئتين الأولى والثانية يقتصر على تخريب الموقع أو إعاقة عملها، إلا أن خطر أجهزة الاستخبارات يتعدى ذلك بكثير ويصل الى درجة تسريب وثائق سرية، مما يشكل تهديدا فعلياً للأمن الوطني[٤].

المبحث الثاني: مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد في ظل الحكومة الإلكترونية

---

[١] عمر موسى جعفر القريشي: مصدر سابق، ص٦٣.

[٢] نعيم إبراهيم الظاهر: مصدر سابق، ص٥٨.

[٣] ينظر: د. حمدي القبيلات: مصدر سابق، ص٤٤٦؛ محمد محمد الهادي: توجهات أمن وشفافية المعلومات في ظل الحكومة الإلكترونية، المؤتمر العربي الثالث في تكنولوجيا المعلومات والتنمية الإدارية "شفافية وأمن المعلومات في ظل الحكومة الإلكترونية"، شرم الشيخ: ٢-٦ أكتوبر، ٢٠٠٤، ص ١٢٣.

[٤] يشار في هذا الصدد إلى قيام موظف يعمل في إحدى الوزارات العراقية عام ٢٠٠٥، بالحصول على معلومات ذات سرية عالية من خلال جهاز الحاسوب، وقام بتسريبها إلى جهة أجنبية مقابل ثمن، وتم تحديد شخصية الموظف وإحالته إلى القضاء بتهمة إجراء تعاملات إلكترونية غير مشروعة، وأصدر مجلس الانضباط العام (محكة قضاء الموظفين حالياً) بتاريخ ٢٠٠٦/٤/٢ قراراً يقضي بمعاقبة هذا الموظف بعقوبة تنزيل الدرجة مع إحالته إلى المحكمة الجزائية. قرار مجلس الانضباط العام رقم ٢٠٠٦/١٣٩ في الدعوى رقم ٢٣ جزائية ٢٠٠٥. أشار إليه: حسن فضالة موسى: التنظيم القانوني للإثبات الإلكتروني (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٠، ص١٣.

تعد المرافق العامة مظهراً إيجابياً من مظاهر نشاط الدولة، ومن خلالها تتدخل الدولة لتقديم الخدمات وإشباع الحاجات التي لا غنى عنها للأفراد، وهذا ما دفع الفقيه الفرنسي بونارد (Bonnard) إلى تسمية القانون الإداري بقانون المرافق العامة[١]، أما العميد ليون ديجي (Lion Duguit) فيرى "أن الدولة ليست إلا مجموعة من المرافق العامة الخاضعة لرقابة الحكومة"[٢].

وعليه وبهدف بيان مبدأ سير المرفق العام بانتظام في ظل الحكومة الإلكترونية، فإننا سنقسم هذا المبحث على مطلبين، ندرس في الأول مفهوم المرفق العام الإلكتروني، وفي الثاني دور الحكومة الإلكترونية في تأكيد مبدأ سير المرفق العام بانتظام.

المطلب الأول/ مفهوم المرفق العام الإلكتروني: ظهر مفهوم المرفق العام الإلكتروني للتعبير عن اعتماد المرفق على الوسائل الإلكترونية بغرض القيام بأنشطته اليومية، وعليه سنقسم هذا المطلب على فرعين ندرس في الأول تعريف المرفق العام الإلكتروني وعناصره وفي الثاني المبادئ الحاكمة للمرفق العام الإلكتروني.

الفرع الأول: تعريف المرفق العام الإلكتروني وعناصره: نتولى في هذا الفرع تعريف المرفق العام الإلكتروني، ثم نبين عناصره، وفقاً للآتي:

أولا: تعريف المرفق العام الإلكتروني: بهدف الوقوف على تعريف المرفق العام الإلكتروني فإننا سنعمل على بيان تعريف المرفق العام التقليدي، ثم نبين تعريف المرفق العام الإلكتروني:

١- تعريف المرفق العام التقليدي

يستعمل مصطلح المرفق العام للدلالة على مدلولين: المدلول العضوي (الشكلي) ويقصد به المنظمة التي تتولى مهمة إشباع حاجة عامة، أو المدلول المادي (الموضوعي) ويراد به النشاط الذي يهدف إلى تحقيق النفع العام وإشباع حاجة عامة للأفراد، ومن هنا ظهر للمرفق العام أكثر من مدلول، إذ تفرق الفقه على ثلاثة اتجاهات.

الاتجاه الأول: ويرجح أصحابه المدلول العضوي الذي يعتمد الجوانب الشكلية للنشاط والرابطة العضوية التي تصل المشروع بالدولة ويعرفونه بأنه: "منظمة عامة تباشر قدراً معيناً من السلطات والاختصاصات التي تكفل وتضمن لها إشباع حاجة جماعية على نحو منتظم

---

(1) Bonnard: le droit administratif est le droit des services publics, cité par A,de Laubadére، Traité de droit administratif, Tome 1, 1980, p42.

(٢) ينظر: د. محمود محمد حافظ: نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢، ص٧.

ومطرد"[١]، أي أن المرفق العام هو الهيئة أو الجهاز الإداري الذي يقوم على نشاط يهدف إلى إشباع حاجة ذات نفع عام[٢].

الاتجاه الثاني: الذي يفضله الفقه الحديث فيرجح المدلول الموضوعي[٣] الذي يرتبط بطبيعة النشاط المرفقي وأهدافه فيعرفونه بأنه: "نشاط تتولاه الإدارة بنفسها أو يتولاه فرد عادي تحت توجيه الإدارة ورقابتها وإشرافها بقصد إشباع حاجة عامة للجمهور"[٤]، أي أن المرفق العام عبارة عن نشاط تباشره الهيئات أو الأجهزة الإدارية ويهدف إلى تقديم خدمة عامة للجمهور لتحقيق النفع العام.

الاتجاه الثالث: الذي يجمع بين المدلولين السابقين على أساس أن المرفق العام يستند على عدة عناصر قسم منها يُستمد من الرابطة العضوية بين الإدارة والمشروع، والقسم الآخر مستمد من مضمون النشاط الذي يباشره ذلك المشروع، ويعرفونه بأنه: "مشروع يعمل بإطراد وانتظام، تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور، مع خضوعه لنظام قانوني معين"[٥]، أو هو: "مشروع تتولاه الإدارة لإشباع الحاجات العامة للأفراد غير مستهدفة في ذلك سوى تحقيق النفع العام"[٦].

٢- تعريف المرفق العام الإلكتروني: لا يختلف المرفق الإلكتروني عن المرفق التقليدي إلا من ناحية وسائل إدارة وتقديم الخدمات للمواطنين، إذ لم تعد هناك حاجة للإجراءات المادية أو المعاملات الورقية في ظل الانتقال لإجراء كافة المعاملات الإدارية بالوسائل الإلكترونية، وقد وضع الفقهاء عدة تعريفات للمرفق الإلكتروني.

فقد عُرّفَ وفقاً للمدلول الموضوعي للمرفق العام بأنه: "نشاط يتم تنفيذه بوسائل إلكترونية، تضطلع به الإدارة بنفسها أو بواسطة أفراد عاديين تحت إشرافها وتوجيهها، بقصد إشباع الحاجات العامة وتقديم الخدمات العامة للجمهور"[٧].

---

[١] الفقيه الفرنسي (هوريو M. Hauriou). ذكره: د. علي خطار شطناوي: الوجيز في القانون الإداري، ط١، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٣، ص٢١٧.

[2] Jean Rivero: Droit administratif, 13 éme éd, Dalloz, Paris, 1990, p553. René Chapus: L'administration et son juge, 1 er édition, PUF, Paris, 1999, p 41.

[3] J.-M. Auby et R. Ducos-Ader: Grands Services publics et entreprises nationales, tome 1, Presses Universitaires de France, 1969, p:23.

[٤] د. طعيمة الجرف: القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٧٠، ص٢٤٢.

[٥] د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٣٦٨.

[٦] د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري- نظرية العمل الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص١٩١.

[٧] د. حمدي القبيلات: مصدر سابق، ص٥٩.

أما وفقاً المدلول العضوي فيعرف بأنه: "هو المرفق العام الذي يؤدي نشاطه وينجز معاملات المواطنين بلا أوراق، ويتواصل معهم عبر الموقع الخاص به، أو البريد الإلكتروني، أو الهاتف المحمول، دون الحضور الذاتي لهم"[١].

في حين تم تعريفه بالاستناد إلى العنصر الجديد للمرفق الإلكتروني والذي هو استعمال الوسائل الإلكترونية بأنه: "تحول آليات عمل المرفق العمومي من الآليات التقليدية إلى الأجهزة الإلكترونية الحديثة بهدف رفع الكفاءة والأداء وكسب الوقت والجهد، وتحقيق الشفافية والحكامة في تسيير المرفق العام"[٢].

وبدورنا نعرف المرفق العام الإلكتروني بأنه: "مشروع يؤدي نشاطه في إشباع حاجة عامة للجمهور، باستعمال الوسائل الإلكترونية، تحت الإدارة المباشرة للحكومة أو بإشرافها ورقابتها، ويهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وضمان الشفافية والسرعة في تقديم الخدمات"، وهذا التعريف يوازن بين المعيارين الموضوعي والعضوي ويستوعب استعمال الوسائل الإلكترونية في إدارة المرفق العام.

ثانيا: عناصر المرفق العام الإلكتروني: من التعريفات التي سقناها للمرفق العام الإلكتروني، نجد أن هناك عناصر لابد من توافرها لكي يكتسب المشروع صفة المرفق العام الإلكتروني وهي:

١- عنصر الهدف: يجب أن تكون الغاية من إنشاء المرفق العام استهداف مصلحة عامة وتقديم خدمة عامة أو إشباع حاجة للأفراد[٣]، وهذه الخدمة أو الحاجة قد تكون مادية كتوفير خدمة الكهرباء للأفراد أو تزويدهم بالمياه، أو تكون معنوية كالحفاظ على صحة المجتمع وتحقيق الأمن للمواطنين، ولا يعد المشروع مرفقاً عاماً إلا إذا كان النفع الذي يحققه من النوع الذي لا يحققه الأفراد على الوجه الأكمل، مما يستلزم تدخل الحكومة[٤].

٢- عنصر الإدارة: يجب أن يكون المرفق قد أنشأ من قبل الإدارة وتتولى هي إدارته مباشرة أو من قبل أشخاص القانون الخاص ولكن تحت إشرافها ورقابتها، لضمان عدم انحراف المرفق عن استهداف المصلحة العامة لحساب مصالحة خاصة، فإذا ما عهدت الحكومة بإدارة المرفق إلى

---

[١] عثمان زعل فارس المعايطة: الحكومة الإلكترونية وأثرها على المرافق العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٠، ص٥٨.

[٢] علي مختاري: المرفق العام الإلكتروني الواقع والمأمول، الملتقى الدولي: النظام القانوني للمرفق العام الإلكتروني: واقع- تحديات- آفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، ١٦-٢٠١٨/١٢/١٧، ص٣.

[٣] وهذا ما أقرته محكمة التمييز الاتحادية، إذ تقول: "...إن الغاية والهدف الأساسي من المرفق العام هو تقديم الخدمات العامة لجمهور الناس تحقيقاً للمصلحة العامة..."، حكمها رقم (١١١١/الهيئة الاستئنافية عقار/٢٠٢٠، بتاريخ ٢٠٢٠/٣/٢، غير منشور.

[٤] ينظر: د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص٤٠٦.

شخص من أشخاص القانون الخاص فإن هذا لا يعني أنها تخلت عن ممارسة توجيهها ورقابتها عليه من ناحية ضمان استهدافه للمصلحة العامة وتقديم الخدمة العامة للإفراد[١]، وأن يتم إدارة المرفق بأسلوب حديث يضمن السرعة والدقة في تقديم خدماته للجمهور، وذلك من خلال استعمال تكنلوجيا المعلومات ووسائل الاتصال الإلكترونية.

٣- خضوع المرفق لنظام قانوني خاص: لكي يكون المشروع مرفقاً عاماً ينبغي أن يخضع لنظام قانوني خاص به، أي أن يخضع المشروع لأحكام ومبادئ القانون الإداري وأن تتبع في إدارته وسائل القانون العام التي تعتمد على ما تتمتع به الإدارة بوصفها سلطة عامة من حقوق وامتيازات، وهي امتيازات غير مألوفة في نطاق القانون الخاص تراعي الطبيعة الخاصة للمرافق العامة والنظام القانوني الذي يحكمها[٢]، وأن يضمن هذا النظام وجود قواعد قانونية تراعي التحول إلى الأسلوب الإلكتروني الذي يعتمد على الأنظمة المحوسبة ويحدد حجية المعاملات الإلكترونية والتوقيع الإلكتروني والأمن الإلكتروني والحفاظ على خصوصية المنتفعين وسرية بياناتهم.

٤- استعمال الوسائل الإلكترونية: لكي تصدق صفة المرفق العام الإلكتروني على المشروع الذي يؤدي الخدمة العامة، فإنه يقتضي أن يستعمل تكنولوجيا المعلومات في تقديم الخدمات العامة من خلال وسائل الاتصال الإلكترونية الحديثة كشبكة المعلومات الدولية (الإنترنت)، بهدف إيصال الخدمات للمواطنين أو العملاء، ومن دون حاجة إلى مراجعة الأفراد إلى مقر المرفق أو التواصل المباشر مع العاملين في المرفق للحصول على الخدمة.

الفرع الثاني: المبادئ الحاكمة للمرافق العامة: استقر القضاء والفقه على أن المرافق العامة تخضع لمجموعة من المبادئ العامة، تضمن استمرار عملها وأدائها لوظيفتها في تقديم الحاجات العامة للأفراد، وهي: مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام وإطراد ومبدأ مساواة الأفراد أمام المرفق العام ومبدأ قابلية المرفق العام للتعديل والتطوير.

أولا: مبدأ دوام سير المرفق بانتظام وإطراد: من المبادئ التي تحكم المرفق العام دوام سيره بصفة منتظمة ومطردة تحقيقاً للصالح العام، إذ تتولى المرافق العامة تقديم خدمات للأفراد وإشباع حاجاتهم الضرورية التي يتوقف عليها إلى حد كبير انتظام أحوال معيشتهم، وينجم عن انقطاع هذه الخدمة حصول خلل واضطراب في حياة الأفراد اليومية[٣]، فضلاً عن أن هذا المبدأ

---

[١] ينظر: د. مازم ليلو راضي: القانون الإداري، ط٣، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠، ص١٠٦.

[٢] ينظر: د. محمد فؤاد مهنا: الوجيز في القانون الإداري- المرافق العامة، مؤسسة المطبوعات الحديثة، الإسكندرية، ١٩٦١، ص١٤.

[٣] ينظر: د. سليمان الطماوي: مصدر سابق، ص٥٠٠.

مما تقتضيه المصلحة العامة في الدولة، لما تقدمه المرافق العامة من خدمات جوهرية للنظام العام، ومن ثمَّ فإنه يترتب على توقف سيرها ولو مؤقتاً إخلال بالنظام العام.

ويقصد بمبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد، أن المرفق يجب أن يعمل بصفة مستمرة ومطردة، ذلك أن المرفق العام لا يُعد قد حقق الهدف من إنشائه إذا ما تم سد الخدمة أو الحاجة التي يقدمها للجمهور بصفة وقتية وعلى نحو غير منتظم، وتتبع أهمية هذا المبدأ من طبيعة المرفق ذاته، وما يُعوله الأفراد المنتفعين على الاستفادة من خدمات المرفق العام، وتحقيق آمالهم في تلبية احتياجاتهم وقضاء مصالحهم، ومن ثمَّ لا يتصور توقف أو انقطاع خدمات المرافق من دون أن ينالهم ضرر، أو يمسهم عذاب البحث عن خدماته بالطريقة التي يظنونها بديلة لها، ويتضمن مبدأ استمرارية المرفق العام بعدين هما: استمرار نشاط المرفق العام، واستمرار إمكانية ولوج المنتفعين منه وإليه[١].

وقد أقر هذا المبدأ القضاء الإداري الفرنسي ليكفل سير المرفق في أدائه لخدماته من دون انقطاع، كما أضفى عليه المجلس الدستوري الفرنسي قيمة دستورية في قراره الصادر في ١٩٧٩/٧/٢٥، الذي قرر فيه التزام المرافق العامة باحترام المبادئ الضابطة لسيرها، ومن بينها مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام وإطراد[٢]، والأساس الذي يبرر استمرارية المرفق العام يرتكز على مبدأ دستوري وسياسي هو ثبات الدولة، وعلى هدف اجتماعي هو ضرورة تفادي الفوضى[٣].

ثانيا: مبدأ مساواة الأفراد أمام المرفق العام: إن الغاية من إنشاء المرافق العامة هو تقديم حاجات عامة للأفراد، ومن ثم يكون الانتفاع بهذه الخدمات حق لكل شخص تتوافر فيه شروط الانتفاع من خدماتها، لذا يجب على المرافق العامة أن تقدم خدماتها لجميع الأفراد على قدم المساواة من دون تمييز فيما بينهم.

ويستمد مبدأ المساواة أمام المرافق العامة أساسه القانوني من المبدأ العام الذي يهيمن على جميع الدساتير، والذي يقتضي مساواة الأفراد في الحقوق والواجبات[٤]، كما يجد ذلك من طبيعة المرفق ذاته، ذلك أن المرفق لم يوجد إلا لسد حاجات جماعية عامة يحس بها مجموع الأفراد

---

[١] سام سليمان دلة: مدى الحماية الدستورية للمرافق العامة، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الامارات العربية المتحدة، المجلد ٣٠، العدد ٦٦، نيسان ٢٠١٦، ص١٢٠.

[٢] ينظر: عمر موسى جعفر القريشي: مصدر سابق، ص١٧٣.

[3] J.-M. Auby et R. Ducos-Ader: Op., Cit, p:34.

[٤] د. سليمان الطماوي، مصدر سابق، ص٥٢٢؛ وهذا ما أقره المشرع الدستوري العراقي، إذ نصت المادة (١٤) من دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ على أن: "العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الاصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي".

وتحقيق الصالح العام لهم بغير استثناء وفقاً للقانون الذي أنشأ المرفق ورتب للإفراد حقوقاً وواجبات تمكن مساواتهم فيها في تحقيق المساواة أمام المرفق[١]، ونشير إلى أن المقصود هنا ليست المساواة المطلقة وإنما هي مساواة نسبية بين من تتماثل مراكزهم القانونية وتتوافر فيهم شروط الانتفاع من خدمة المرفق العام، وفي حال لم يستوفِ الشخص شروط الانتفاع فلا يحق له المطالبة بالمساواة مع الآخرين الذين توافرت فيهم تلك الشروط في الانتفاع من خدمة المرفق العام، إذ يمكن التمييز بين الأفراد في الانتفاع من خدمات المرفق في حال اختلفت ظروفهم الموضوعية من دون أن يشكل ذلك إخلالاً بمبدأ المساواة، فيكون لمرفق الكهرباء أن يميز بين سعر وحدة التيار الكهربائي للمنازل وسعرها للمحال التجارية[٢].

ومما لا ريب فيه أن تطبيق نظام الحكومة الإلكترونية يعمل على تحقيق مبدأ المساواة أمام المرافق العامة بصورة عملية، إذ يتم تقديم الخدمة إلكترونياً وهذا من شأنه انعدام التمييز بين الأفراد في الحصول على الخدمة، فكل من يستطيع الدخول على شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت) يمكنه الحصول على الخدمة المطلوبة، ومن ناحية أخرى تمنع إدارة المرفق بالأسلوب الإلكتروني التمييز والمحاباة والواسطة في تقديم الخدمات ويقضي على حالات الرشوة[٣]؛ لأن عملية طلب الخدمة وفق النظم الإلكترونية تتم من خلال أجهزة الحاسوب أو الهواتف الذكية مباشرة مع البوابات الإلكترونية المخصصة لكل مرفق، من دون الحاجة لوسيط أو موظف يمكن أن يقوم بالمحاباة أو الواسطة أو طلب الرشوة، ويمكن القول أن التعامل الإلكتروني مع المرفق العام يحقق فوائد كثيرة بمنع أو التقليل من التمييز بين الأفراد على أساس العلاقات الشخصية أو علاقات القرابة والطائفة، أو الانتماء السياسي وغيرها من الأمور التي يمنعها مبدأ حياد المرفق العام[٤].

ثالثا: مبدأ قابلية المرفق العام للتعديل والتطوير : لما كانت المرافق العامة تتغيا إشباع حاجات عامة للأفراد، وكانت السمة الغالبة لهذه الحاجات أنها قابلة للتطور والتغيير بمرور الوقت، فإن جهة الإدارة التي تتولى إدارة المرفق العام وتنظيمه تملك تطويره وتغييره، سواء كان ذلك من ناحية طريقة إدارته أم من ناحية طبيعة النشاط الذي يؤديه، وبما يتناسب مع التقدم العلمي والمتغيرات التي تطرأ على المجتمع ومسايرةً لحاجات الأفراد المتغيرة باستمرار[٥].

---

[١] د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٨، ص١٢٣.
[٢] د. محمد علي الخلايلة: القانون الإداري الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١٥، ص٢٧٣.
[٣] عصام عبد الفتاح مطر: مصدر سابق، ص٩٤.
[٤] لمياء خزار: الحكومة الإلكترونية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة ١ الحاج لخضر، الجزائر، ٢٠١٧-٢٠١٨، ص٢٢١.
[٥] ينظر: د. مازن ليلو راضي: مصدر سابق، ص١١٨.

ومن تطبيقات مبدأ قابلية المرفق العام للتعديل والتطوير أن جهة الإدارة المنوط بها إدارة المرفق يكون لها الحق في أن تتدخل بإدارتها المنفردة لتغيير النظم والتعليمات بشأن إدارة المرفق أو تعديلها بما يتناسب مع المستجدات، ولا يحق للأفراد المنتفعين من خدماته الاعتراض على ذلك[١].

وبما أن المرفق العام يهدف بشكل أساسي لتلبية حاجات الأفراد المتطورة والمتجددة، فقد ظهر المرفق العام الإلكتروني كأهم نتيجة لهذا المبدأ حتى لبى تطلعات الجمهور وحقق الهدف المرجو منه، ومن ثمَّ فقد كان تطوير وتحديث المرفق لإدارته بالأساليب الإلكترونية والتقنية تحقيقاً للصالح العام منبثق من حق الإدارة في تعديل وتغيير القواعد والأساليب التي تحكم سير المرفق العام[٢].

وإعمالاً لهذا المبدأ فإن تطبيق نظام الحكومة الإلكترونية في المرفق العام يسرِ على جميع أساليب إدارته، سواء كانت إدارة مباشرة أو إدارة غير مباشرة بان يتولى إدارة المرفق شخص معنوي بمقتضى عقد الامتياز، أو شركة اقتصاد مختلط، أو شركة قطاع عام[٣]، فضلاً عن أنه يمنح الحق للإدارة في أن تطلب من أشخاص القانون الخاص الذين منحوا امتياز إدارة مرفق عام أن يدخلوا الوسائل الإلكترونية والعلمية في تقديم الخدمات وإلا أنهت عقودها بإرادتها المنفردة[٤].

المطلب الثاني/دور الحكومة الإلكترونية في تأكيد مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد

إن نظام الحكومة الإلكترونية يعزز سير المرافق العامة بانتظام وإطراد من خلال إطلاق مواقع إلكترونية لجميع المؤسسات الحكومية، وكذلك إطلاق حزمة من تطبيقات الهواتف الذكية التي يتم من خلالها التواصل مع المرفق للحصول على خدماته، إذ يستطيع الفرد في أي وقت أن يدخل على شبكة المعلومات للاطلاع على قانون أو نظام ينظم أمراً يهمه بدلاً من انتظار مواعيد فتح مكاتب الإدارة في اليوم التالي، ويتأكد أثر هذا النظام على مبدأ سير المرفق العام من ناحية سهولة أداء الرسوم اللازمة للانتفاع بخدمة المرفق واستمرار أداء المرفق لنشاطاته

---

[١] د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مصدر سابق، ص٤٣٩.

[٢] أونيسي ليندة: المبادئ الضابطة للمرفق العام الالكتروني، مصدر سابق، ص٢١٥.

[٣] د. ماجد راغب الحلو: الحكومة الإلكترونية والمرافق العامة، المؤتمر العلمي الأول الذي نظمته أكاديمية شرطة دبي حول الجوانب القانونية والأمنية للعمليات المصرفية، نيسان ٢٠٠٣، ص١٢.

[٤] ينظر في هذا الشأن: د. سليمان الطماوي: مصدر سابق، ص٥٣٣؛ د. محمد عبد العال السناري: مبادئ ونظريات القانون الإداري دراسة مقارنة، دون ذكر الناشر، ٢٠٠٤–٢٠٠٥، ص٢٩٨.

في الأوقات كلها والأماكن التي يوجد فيها، إن تطبيق أحكام هذا المبدأ بنشاط وفعالية متحقق فعلاً وواقعاً إلا في حالات العطل الفني المفاجئ[١].

ويترتب على مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام وإطراد عدة نتائج هامة منها انتظام أداء الموظف لأعمال الوظيفة، وتحريم الإضراب، وتنظيم استقالة الموظفين، والموظف الفعلي، ونظرية الظروف الطارئة وهذا ما سنستعرضه في الأفرع الخمسة الآتية:

الفرع الأول: انتظام أداء الموظف لأعمال الوظيفة: أن من أول الواجبات الملقاة على عاتق الموظف هو أن يؤدي أعمال وظيفته بنفسه وفي المكان المخصص لذلك والوقت المحدد له، وأن يؤدي العمل بأمانة وإخلاص وأن يبذل في سبيل ذلك غاية جهده بما يحقق النفع العام، إذ يقع عليه الحضور المنتظم إلى مقر المرفق الذي يعمل فيه، ويلزم أن يكون عمله خلال ساعات العمل منتجاً فلا يعني هذا الواجب أن يتواجد من دون أن يؤدي عملاً[٢].

ولما كان العمل بنظام الحكومة الإلكترونية لا يستوجب تواجد الموظف في مكان أو زمان محددين لتقديم الخدمة، إذ يستطيع الموظف حتى من أي مكان وخارج أوقات العمل الرسمية أن يقدم الخدمة للمواطنين ويجيب على الاستفسارات التي يرسلونها عبر الموقع الإلكتروني أو من خلال الدخول إلى شبكة المعلومات الخاصة بالمرفق ومن دون الحاجة إلى اللقاء المباشر مع الموظف[٣]، فإن من شأن ذلك أن يخفف من أهمية انتظام أداء الموظف لأعمال الوظيفة على مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد، إذ لا تحديد لمواعيد فتح مكاتب الموظفين أو إغلاقها، وإنما يعمل المرفق على مدار الساعة عن طريق البوابات الإلكترونية، ولا يتوقف عمل المرفق إلا في حالة حصول خلل في التقنية اللازمة للاستفادة من خدماته[٤]، ومن ثمَّ فإن عملية تقديم الخدمات المرفقية تُصبح أكثر سهولة ويسر للمواطنين[٥].

وتأسيساً على ما تقدم فإن إلزام الموظف بالتواجد في أوقات عمل محددة بزمان ومكان معيين في ظل العمل بنظام الحكومة العادية ومسائلته في حال مخالفته لهذا الإلزام، لن يكون له أثر في ظل الحكومة الإلكترونية التي لا تستوجب تواجد الموظف في زمان ومكان محددين ولا يُعد

---

(1) Zhiyuan Fang: E-Government in digital era: concept, practice and development, search in the international Journal of the internet and management, Vol.1,no2, Thailand, Bangkok, 2002, p.14.

(٢) ينظر: د. ماهر صالح علاوي الجبوري: الوسيط في القانون الإداري، دار أبن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ٢٠٠٩، ص٢٣٥.

(٣) د. ماجد راغب الحلو: الحكومة الإلكترونية والمرافق العامة، مصدر سابق، ص١١.

(4) Zhiyuan Fang: E-government In digital: Op. Cit, p14.

(٥) عثمان زعل فارس المعايطة: مصدر سابق، ص٣٨.

عدم تواجده تقصيراً، إذ يتم أداء العمل وفق أسلوب (العمل عن بعد) عبر استعمال الوسائل الإلكترونية.

الفرع الثاني: الإضراب عن العمل: يعد الإضراب من المظاهر التي يلجأ إليها الموظفون للتعبير عن عدم رضاهم عن أمر معين، وهو إجراءٌ خطيرٌ يشل حركة المرافق العامة ويهدد مبدأ سيرها بانتظام وإطراد، ويعرف بأنه: "اتفاق بعض العمال على الامتناع عن العمل مدة من الزمن، دون أن تنصرف نيتهم إلى التخلي عن وظائفهم نهائياً، وذلك بقصد إظهار استيائهم من أمر من الأمور، أو للوصول إلى تحقيق بعض المطالب ولاسيما المتعلقة بالعمل كرفع الأجور"[١].

وتكمن خطورة الإضراب في أنه يعطل سير المرفق العام رغم شرعيته بالنسبة للموظفين، ولذلك كثيراً ما ثارت إشكاليات قانونية تتعلق بالتوفيق بين استمرارية سير المرافق العامة بانتظام وإطراد كمبدأ من المبادئ العامة للمرافق العامة، وحرص العاملين بمرافق الدولة على ممارسة حق الإضراب كحق أصيل منصوص عليه دستورياً[٢]، لذلك نجد أن غالبية التشريعات تنظم عملية اللجوء إلى الإضراب لموظفي المرافق العامة وتضع له ضوابط مشددة، لما في الإضراب من آثار سلبية تتمثل بتعطيل المرافق العامة ومن ثمَّ توقف الخدمات المقدمة إلى الجمهور[٣].

إن تطبيق نظام الحكومة الإلكترونية في المرافق العامة يقلل الحاجة إلى عدد كبير من الموظفين الذين يتلقون طلبات المواطنين ويجرون المعاملات عليها لتزويدهم بالخدمة المطلوبة[٤]؛ لأن هذا النظام يقوم على أساس تقديم الخدمات بطريقة إلكترونية، إذ يستطيع الأفراد الحصول على الخدمة من دون اشتراط وجود موظف يتعامل معهم بصورة مباشرة ومن

---

[١] د. سليمان الطماوي: مصدر سابق، ص٥٠١.

[٢] محمد الأعرج: حق الإضراب في المرافق العامة، المجلة القانونية للمحكمة الابتدائية بمكناس، تصدر عن المحكمة الابتدائية بمكناس، المغرب، عدد مزدوج الثاني والثالث، ٢٠٠٨، ص٨٩.

[٣] أصبح حق الإضراب مباحاً في فرنسا بموجب الفقرة السابعة من مقدمة دستور ١٩٤٦، ونص قانون ١٣ آب/يوليو عام ١٩٨٣ بشأن حقوق وواجبات الموظفين، على أن: "يمارس الموظفون حق الإضراب في إطار القوانين التي تنظمه". وفي مصر كانت المادة (١٢٤) من قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ المعدل تعاقب على الإضراب بالحبس والغرامة، إلا أن قانون العمل النافذ رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣ المعدل، أقر بحق العمال في القطاع الخاص بالإضراب السلمي عن العمل بمقتضى المادة (٩٢) منه ونظم ممارسة هذا الحق في المواد ١٩٢-١٩٥، وأكد الدستور المصري النافذ لعام ٢٠١٤ في المادة (١٥) منه على أن الإضراب السلمي حق ينظمه القانون.
أما في العراق فيطلق على الإضراب عن العمل في التشريع العراقي التوقف عن العمل وهو غير معاقب عليه قانونا أذا ما وقع لأسباب تتعلق بالمهنة أو الحرفة، فعلى الرغم من أن المشرع الدستوري قد عد الإضراب حقاً في المادة (١٣/ه) من قانون إدارة الدولة لسنة ٢٠٠٤ إلا أن الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ أغفل الإشارة إلى حق الإضراب، أما قانون العقوبات العراقي النافذ رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل فقد حَّرم الإضراب عن العمل بمقتضى المواد (٣٣٠، ٣٣١، ٣٦٤) وعاقب فاعله بالحبس والغرامة، إلا أن قانون العمل النافذ رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ أقر حق الإضراب في المادة (١٦٢/أولا) إذ أجاز للمنظمات العمالية اللجوء إلى الإضراب السلمي لغرض الدفاع عن مصالح أعضائها، ونظم هذا الحق في المواد (١٦٢-١٦٤).

[٤] إن نظام الحكومة الإلكترونية وإن كان يتطلب وجود موظفين تقنيين ومبرمجين ومطوري الأنظمة التكنولوجية، فإن الحاجة إليهم تظهر في مرحلة إعداد نظام الحكومة الإلكترونية داخل المرفق العام وهي مرحلة تأسيس النظام وبعد ذلك تُصبح الحاجة إليهم ضئيلة جدا. ينظر: أونيسي ليندة: مصدر سابق، ص٢١٠.

غير الارتباط بمكان أو زمان، فلا ريب أن تقديم الخدمات المرفقية وفقاً لبرنامج منظم سلفاً من دون تدخل من جانب الموظفين إلا بشكل يسير، سوف يقلل من خطورة إضراب الموظفين وتأثيره على سير المرافق العامة، فالأفراد يستطيعون الحصول علي أي معلومة أو خدمة بمجرد الدخول على شبكة المعلومات الخاصة بالمرفق العام باستمرار ومن دون انقطاع[١].

وعليه فإن تطبيق نظام الحكومة الإلكترونية يخفف من الإرباك الذي يمكن أن يطرأ على عملية تقديم الخدمات المرفقية في حال إضراب الموظفين، إذ يساعد على التخفيف من وقع النتائج الناجمة عن مخالفة مبدأ سير المرفق العام، فضلاً عن أن حالات إضراب الموظفين وامتناعهم عن أداء الخدمة وتحملهم لمسؤولياتهم الجنائية والمدنية والتأديبية سوف تقل إلى حد كبير، لأن تقديم المرفق لخدماته لن يتأثر في حال عدم تواجد الموظفين، لذلك فإن الإدارة لن تعيره الأهمية التي كانت تكون في حال الإدارة الاعتيادية، ومن ثمَّ لن يحقق الموظفون مرادهم من اللجوء إلى الإضراب، لذا يصبح ضئيل الأثر على سير المرفق العام بانتظام وإطراد.

الفرع الثالث: تنظيم الاستقالة: الاستقالة تصرف إرادي من جانب الموظف، يفصح فيه عن رغبته في ترك الوظيفة نهائياً، وقد يبدي الموظف رغبته في ترك العمل صراحة من خلال طلب يفصح عن رغبته في الاستقالة من عمله، كما تكون ضمنية تستشف من واقعة انقطاع العامل عن عمله[٢]، وتعرف بأنها: "رغبة الموظف في ترك الخدمة بإرادته قبل بلوغه السن القانونية، لسبب من الأسباب والتي تصبح نافذة المفعول بقبول جهة الإدارة لها"[٣].

وإذا كان الأصل يقتضي عدم إجبار الشخص على تولي وظيفة معينة، وعدم إلزامه بالاستمرار في الوظيفة خلافاً لإرادته، واحترام رغبته في ترك اعمل وإنهاء علاقته الوظيفية، فإن عمل الموظف وطبيعة علاقته بالدولة لابد أن تقيد بقيود توفق بين الصالح العام المتمثل بضمان سير المرفق العام بانتظام والصالح الخاص المتمثل برغبة الموظف في الاستقالة، فالموظف الذي يعمل في مرفق عام، إنما يعمل لخدمة المجتمع، ومن ثمَّ فإن تخليه عن العمل بصورة مفاجأة ومن دون أن يتسنى للإدارة إيجاد البديل لشغل المركز الوظيفي الشاغر، فإنه قد يترتب على هذا الأمر تعطيل سير المرفق العام بانتظام وإطراد[٤]، لذلك ينظم المشرع استقالة الموظفين بما يضمن حسن سير المرافق العامة وأدائها للخدمات المنوطة بها، فيورد قيوداً على الاستقالة لعل

---

[١] د. عبد السلام هابس السويفان: إدارة مرفق الأمن بالوسائل الإلكترونية دراسة تطبيقية على الإدارة العامة للمرور بدولة الكويت، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص١٩٥.

[٢] د. علي خطار شطناوي: مصدر سابق، ص٣٢٤.

[٣] د. محمد علي الخلايلة: مصدر سابق، ص١١٦.

[4] Debbasch. CH: Le droit administratif, Presses Universitaires de France Paris, p50.

أبرزها أن الرابطة الوظيفية لا تنقطع بمجرد إعلان الموظف رغبته بذلك، وإنما من تاريخ قبول الإدارة للاستقالة صراحة أو ضمناً[١].

ولما كان تطبيق نظام الحكومة الإلكترونية يترتب عليه تقديم الخدمات إلكترونياً، فإنه سيؤدي إلى تقليل الأثر السلبي لحالات الاستقالة على مبدأ استمرار المرفق العام في تقديم خدماته بانتظام وإطراد، وذلك لكون تقديم الخدمة لا يتأثر بوجود الموظفين، إذ يستطيع الأفراد التواصل مع المرفق من خلال وسائل الاتصال الإلكترونية في أي وقت من الأوقات لغرض الحصول على الخدمة التي يقدمها ذلك المرفق[٢].

الفرع الرابع: الموظف الفعلي: الموظف الفعلي في الظروف العادية هو ذلك الشخص الذي يتولى وظيفة معينة من دون سند شرعي بأن يصدر قراراً صحيحاً بتعيينه، أو صدر قرار التعيين إلا أنه كان معيباً، أما في الظروف الاستثنائية فقد يستحيل على الموظفين في حالة الحرب أو الثورات القيام بأعمالهم فيتطوع فرد لا صلة له بالمرفق بأداء عمل الموظف، وكان مقتضى الأصل أن تبطل أعمال الموظف الفعلي لكونها صدرت عن شخص غير مختص أو كان مغتصباً للسلطة، إلا أن أحكام القضاء استقرت على اعتبار تصرفاته صحيحة في بعض الأحيان ضماناً لانتظام سير المرفق العام بإطراد، وحماية للأفراد الذي تعاملوا مع المرفق ولم تمكنهم الظروف من معرفة حقيقة الموظف الذي يتعاملون معه[٣]، ويعرف الموظف الفعلي بأنه: "شخص يمارس مهام الوظيفة العامة دون أن يكون له في ذلك سند قانوني صحيح، وقد اعترف القضاء الإداري بصحة أعماله بسبب الظروف التي تملي الاعتراف بصحة تلك التصرفات ضماناً لتسيير المرفق العام بشكل منتظم"[٤].

إن العمل بنظام الحكومة الإلكترونية يؤدي إلى التقليل من وجود الموظف الفعلي الذي يتولى الوظيفة دون استيفاء شروطها القانونية، ذلك أن وجود الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية –كالحروب والزلازل والفيضانات– غير متصور في ظل هذا النظام؛ لأنه في هذه الحالة إما أن تستمر الأنظمة والأجهزة الالكترونية بالعمل وبذلك يتمكن الموظف من أداء عمله من أي مكان يتواجد فيه من دون الحاجة إلى الذهاب إلى مقر عمله، أو أن تصاب جميع الأنظمة والأجهزة الالكترونية بخلل يمس النظام الإداري بكامله، وفي الحالتين لن يدع مجالاً لتواجد الموظف

---

[١] نظم المشرع العراقي موضوع الاستقالة بموجب المادة (٣٥) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، التي ألزمت الموظف الذي يرغب بالاستقالة بتقديم طلب تحريري إلى مرجعه المختص، ويقتضي من المرجع البت في الطلب خلال مدة ثلاثين يوماً، ويعتبر الموظف منفكاً بانتهائها ما لم يصدر قرار القبول قبل ذلك.

[٢] عصام عبد الفتاح مطر: مصدر سابق، ص٩١.

[٣] ينظر: د. محمد عبد الحميد أبو زيد: دوام سير المرفق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص١٦١ وما بعدها.

[٤] د. ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص١٩٦.

الفعلي، أما بخصوص الموظف الفعلي في الظروف العادية فإن وجود قواعد بيانات محكمة عن كل الموظفين، تعمل على منع وحظر أي شخص غير مدرج ضمن موظفي المرفق من الدخول والتصرف بصفة غير مؤهل لها، لأن الأنظمة الأمنية التكنولوجية توفر دقة عالية في النظام الإداري وتنذر بوجود أي خلل أو دخيل على النظام العام للمؤسسة المرفقية، أي إنه إذا كان قرار التعيين معيب أو لم يصدر قرار بتعيين الشخص فلا يمكنه ممارسة صلاحيات الموظف القانوني[١].

الفرع الخامس: نظرية الظروف الطارئة: وجدت نظرية الظروف الطارئة لتدارك بعض الظروف التي تكون فيها الدولة في وضع خطير يهدد وجودها أو يهدد أمنها واستقرارها، إذ قد تتعرض الدولة في بعض الأحيان لظروف طارئة استثنائية ترغمها على تبني إجراءات تعد غير مشروعة في الظروف الاعتيادية، وذلك بقصد الحفاظ على النظام العام وانتظام سير المرافق العامة، فتسبغ على تلك الإجراءات صفة المشروعية الاستثنائية[٢].

إن تطبيق نظام الحكومة الإلكترونية يقلل من أثر نظرية الظروف الطارئة على مبدأ انتظام سير المرافق العامة واستمرارها في تقديم خدماتها، وكذلك على المعاملات بين الأفراد والجهات الإدارية، إذ يتمكن الأفراد من الحصول على الخدمة المطلوبة والمعلومات والأوراق اللازمة لإجراء معاملاتهم في أي وقت من الأوقات، من دون التأثر بهذه الظروف[٣]، ذلك أن قيام الظروف الطارئة كحدوث الزلازل أو الحروب أو الفيضانات في منطقة معينة من الدولة، لا يعني بالضرورة انهيار النظام الإلكتروني بالكامل؛ فإذا ما تعطل النظام الإلكتروني في منطقة معينة بالدولة فإنه يمكن تداركه في ظل وجود مركز معلومات رئيسي بالدولة، كما أنه في بعض الأحيان نجد أن المواقع الإدارية الحكومية تعتمد على خوادم (سيرفرات) ذات نطاق دولي أي أن هذه الخوادم تقع خارج حدود الدولة، وهنا نلمس مدى تقلص الآثار السلبية التي يمكن أن تنجم عن حدوث ظروف طارئة بالدولة، ومن ثمَّ فإن حلول أي ظروف طارئة على المرفق الإلكتروني لن يؤثر بشكل كبير على عمل المرفق وتقديمه للخدمات اليومية[٤]، وقد شهدنا ذلك واقعاً أثناء تفشي فيروس كورونا المستجد (coved -19) بداية عام ٢٠٢٠، والتي تُعد ظرفاً طارئاً، إذ تم الاعتماد على الوسائل الإلكترونية كإجراء بديل وضروري لضمان سير المرافق العامة بانتظام

---

[١] سليمان أسامة سليمان أبو سلامة: الإدارة الإلكترونية وأثرها على المرفق العام في فلسطين، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأزهر- غزة، ٢٠١٧، ص١١١-١١٢.

[٢] ينظر: د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٥، ص٥٥.

[٣] عصام عبد الفتاح مطر، مصدر سابق، ص٩١-٩٢.

[٤] عثمان زعل فارس المعايطة: مصدر سابق، ص٦١.

تلبية للاحتياجات العامة للمواطنين، كمرفق الصحة ومرفق التعليم ومرفق الشرطة والمرافق البلدية.

غير أنه يجب التنويه بأن القول بقلة تأثُر المرفق الإلكتروني بالظروف الطارئة لا يؤخذ على إطلاقه فقد يعتري النظام الإلكتروني للمنظومة الإدارية بعض الأعطاب والمشاكل الأمنية والمعلوماتية، ولكن تأثيرها على سير المرفق العام لا يذكر مقارنة مع تأثير الظروف الطارئة التي تصيب النظام الإداري التقليدي[1].

الخاتمة

من خلال هذه الدراسة توصلنا إلى عدة استنتاجات ومقترحات فيما يتعلق بموضوع البحث نذكر أهما كما يلي:

أولا: الاستنتاجات

١- الحكومة الإلكترونية هي استراتيجية إدارية لعصر المعلومات، تعمل على تحقيق خدمات أفضل للأفراد، مع استغلال أمثل للوقت والمال والجهد، من خلال استعمال تقنيات الاتصال الإلكترونية المتاحة.

٢- إنَّ تَبَّني نظلم الحكومة الالكترونية يعد فرصة متميزة للارتقاء بالأداء في المرافق العامة، إذ تعد وسيلة فاعلة لإشباع الحاجات العامة باستعمال أساليب إلكترونية تتسم بالكفاءة والفاعلية والسرعة، فضلاً عن قدرتها على مواجهة مشكلات الإدارة التقليدية والقضاء عليها.

٣- إذا كانت المرافق العامة بمختلف أنواعها تخضع إلى عدد من المبادئ العامة، تضمن استمرار عملها وأدائها لوظيفتها في تقديم الحاجات العامة للأفراد، فإن هذه المبادئ لن تتأثر باعتماد نظام الحكومة الإلكترونية بل تزداد تأكيداً، إذ يتم تقديم الخدمات من خلال المرفق الالكتروني بوسائل إلكترونية تضمن الفاعلية والسرعة والدقة.

٤- أن اعتماد نظام الحكومة الإلكترونية يؤدي إلى تأكيد مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد بصورة واضحة، إذ يمكن للإفراد الحصول على الخدمات المرفقية في أي وقت يشاؤون من خلال الوسائل الإلكترونية التي تعمل دون توقف، مما يؤدي إلى التخلص من البيروقراطية والتعقيدات الإدارية واختصار مراحل إنجاز الخدمات وتوفير الوقت والجهد والمال للأفراد والدولة.

[1] أونيسي ليندة: المبادئ الضابطة للمرفق العام الالكتروني، مصدر سابق، ص٢١٢.

٥- أن تقديم الخدمات المرفقية بنظام الحكومة الالكترونية ومن دون تدخل واسع من جانب الموظفين يعزز ضمانات مبدأ استمرارية المرفق العام، من خلال الحد من أثر الإضراب والاستقالة والموظف الفعلي على سير المرفق.

٦- أن الحكومة الالكترونية تخفف من حدة النتائج المترتبة على مخالفة مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد، وتقلل من أثر الظروف الطارئة على تقديم خدمات المرافق العامة للأفراد، وقد ظهر ذلك جلياً في الدور الإيجابي لها في ظل أزمة كورونا، حين اعتمدت مختلف دول العالم أسلوب (العمل عن بعد) عبر استعمال الوسائل الإلكترونية في مختلف المرافق الخدمية.

٧- أن تطبيق نظام الحكومة الإلكترونية يتطلب وجود بيئة تشريعية مناسبة قوامها وجود قانون ينظم خدمات الاتصالات ويشجع على الاستثمار في قطاع تقنية المعلومات والاتصالات، ويضمن توفير الأمن الإلكتروني من خلال حفظ سرية البيانات الشخصية والوطنية ومحاربة الجريمة الإلكترونية، ويمكن تحقيق ذلك من خلال إصدار قانون المعلوماتية.

ثانيا: المقترحات

١- ضرورة تعميم نظام الحكومة الالكترونية على مختلف القطاعات، واستحداث بوابة إلكترونية لكل المرافق العامة، بهدف تخفيف الأعباء عن المواطنين في الاستفادة من الخدمات المرفقية.

٢- إصدار تشريعات مناسبة لتنظيم خدمات الاتصالات، وتهيئ بيئة مناسبة للاستثمار في قطاع تقنية المعلومات والاتصالات، وتضمن توفير الأمن الإلكتروني.

٣- توفير نظم حماية قوية لوسائل الاتصال الإلكترونية؛ لكون الهاجس الأمني أكبر عائق أمام اعتماد نظام الحكومة الإلكترونية.

٤- نشر الوعي الإلكتروني بين المواطنين وترغيبهم في التعامل مع وسائل الحكومة الإلكترونية، من خلال تقديم حوافز تشجيعية كتخفيض الرسوم للمعاملات الإلكترونية.

٥- تخفيض تكاليف خدمات شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت)، مع ضمان تدفق عالٍ لخدماتها وتحسينها لضمان جودة الاتصال وسرعته.

٦- تهيئة كافة متطلبات الحكومة الإلكترونية من كوادر متخصصة وأجهزة متطورة وشبكات حديثة تصب في مجال خدمة الكترونية حديثة.

٧- ضرورة اعتماد خطط للطوارئ وتهيئة مقرات بديلة لدوائر الحكومة الإلكترونية في حالات الطوارئ من أجل ضمان سير المرافق العامة واستمرارها.

المصادر

أولا: الكتب

١. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٨.
٢. بيتر دراكر: الإدارة للمستقبل: التسعينات وما بعدها، ترجمة: صليب بطرس، الدار الدولية للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٤.
٣. حمدي القبيلات: قانون الإدارة العامة الإلكترونية، ط١، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١٤.
٤. داود عبد الرزاق الباز: الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٧.
٥. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري- نظرية العمل الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
٦. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، القاهرة، ٢٠٠٧.
٧. سمية بو مروان: الحكومة الإلكترونية ودورها في تحسين أداء الإدارات الحكومية دراسة مقارنة، ط١، مكتبه القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤.
٨. السيد أحمد محمد مرجان: دور الإدارة العامة الإلكترونية والإدارة المحلية في الارتقاء بالخدمات الجماهيرية- دراسة مقارنة بين الإدارة المحلية في مصر وبلدية دبي في دولة الإمارات العربية المتحدة، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
٩. طعيمة الجرف: القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٧٠.
١٠. عبد السلام هابس السويفان: إدارة مرفق الأمن بالوسائل الإلكترونية دراسة تطبيقية على الإدارة العامة للمرور بدولة الكويت، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢.
١١. عصام عبد الفتاح مطر: الحكومة الالكترونية بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
١٢. علي خطار شطناوي: الوجيز في القانون الإداري، ط١، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٣.
١٣. عمر موسى جعفر القريشي: أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥.
١٤. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦.
١٥. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٥.
١٦. مازم ليلو راضي: القانون الإداري، ط٣، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠.
١٧. ماهر صالح علاوي الجبوري: الوسيط في القانون الإداري، دار أبن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ٢٠٠٩.
١٨. محمد الصيرفي: التطور الإداري مدخل للحوكمة الإلكترونية، دار الكتاب القانوني، دار المشرق العربي، مصر، ٢٠١٨.
١٩. محمد صادق إسماعيل: الحكومة الإلكترونية وتطبيقاتها في الدول العربية، ط١، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٠.
٢٠. محمد عبد الحميد أبو زيد: دوام سير المرفق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦.
٢١. محمد عبد العال السناري: مبادئ ونظريات القانون الإداري دراسة مقارنة، دون ذكر الناشر، ٢٠٠٤_٢٠٠٥.
٢٢. محمد علي الخلايلة: القانون الإداري الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١٥.
٢٣. محمد فؤاد مهنا: الوجيز في القانون الإداري- المرافق العامة، مؤسسة المطبوعات الحديثة، الإسكندرية، ١٩٦١.
٢٤. محمود محمد حافظ: نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢.
٢٥. نعيم إبراهيم الظاهر: الطريق نوح نحو الحكومة الإلكترونية رؤية متكاملة، عالم الكتب الحديث، أربد، الأردن، ٢٠١٤.

ثانيا: الأطاريح والرسائل الجامعية

١. حسن فضالة موسى: التنظيم القانوني للإثبات الإلكتروني (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٠.
٢. سليمان أسامة سليمان أبو سلامة: الإدارة الإلكترونية وأثرها على المرفق العام في فلسطين، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأزهر- غزة، ٢٠١٧.
٣. عثمان زعل فارس المعايطة: الحكومة الإلكترونية وأثرها على المرافق العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٠.
٤. لمياء خزار: الحكومة الإلكترونية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة ١ الحاج لخضر، الجزائر، ٢٠١٧-٢٠١٨.

ثالثا: البحوث والدراسات

١. أونيسي ليندة: المبادئ الضابطة للمرفق العام الإلكتروني، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، مجلد ١٤، العدد ١، ٢٠٢١.

٢. حسين بن محمد الحسن: الإدارة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية- نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١-٤ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٩.
٣. حورية قارطي؛ إيمان مداوي: دراسة أثر استخدام الإدارة الإلكترونية من طرف مصالح الخدمة العمومية في تحسين جودة الخدمة العمومية في الجزائر: دراسة استطلاعية حول خدمة استخراج جواز السفر البيومتري، مجلة مجاميع المعرفة، المركز الجامعي تندوف، معهد العلوم الاقتصادية، الجزائر، العدد ٤، ٢٠١٧.
٤. راضية سنقوسة: دور الإدارة في ترشيد المرفق العام، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة ١، الجزائر، العدد ١٢، ٢٠١٨.
٥. سام سليمان دلة: مدى الحماية الدستورية للمرافق العامة، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الامارات العربية المتحدة، المجلد ٣٠، العدد ٦٦، نيسان ٢٠١٦.
٦. عباس زبون عبيد العبودي: الإطار القانوني للحكومة الإلكترونية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة ديالي، العراق، عدد١، ٢٠١٢.
٧. علي مختاري: المرفق العام الإلكتروني الواقع والمأمول، الملتقى الدولي: النظام القانوني للمرفق العام الإلكتروني: واقع-تحديات- آفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، ١٦-٢٠١٨/١٢/١٧.
٨. ماجد راغب الحلو: الحكومة الإلكترونية والمرافق العامة، المؤتمر العلمي الأول الذي نظمته أكاديمية شرطة دبي حول الجوانب القانونية والأمنية للعمليات المصرفية، نيسان ٢٠٠٣.
٩. محمد الأعرج: حق الإضراب في المرافق العامة، المجلة القانونية للمحكمة الابتدائية بمكناس، تصدر عن المحكمة الابتدائية بمكناس، المغرب، عدد مزدوج الثاني والثالث، ٢٠٠٨.
١٠. محمد محمد الهادي: توجهات أمن وشفافية المعلومات في ظل الحكومة الإلكترونية، المؤتمر العربي الثالث في تكنولوجيا المعلومات والتنمية الإدارية "شفافية وأمن المعلومات في ظل الحكومة الإلكترونية"، شرم الشيخ: ٢-٦ أكتوبر، ٢٠٠٤.
١١. نادية بوخرص: الإدارة الإلكترونية وأثرها على مبدأ استمرارية المرفق العام، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خضر بسكرة، الجزائر، مجلد ١٠، العدد ١، ٢٠٢٢.

رابعا: الأحكام القضائية

محكمة التمييز الاتحادية، حكمها رقم (١١١١/الهيئة الاستئنافية عقار/٢٠٢٠، بتاريخ ٢٠٢٠/٣/٢، غير منشور.

خامسا: المصادر الأجنبية

1. Bonnard: le droit administratif est le droit des services publics, cité par A,de Laubadére, Traité de droit administratif, Tome 1, 1980, p42.
2. Christine Aïdonidis, Giorgio Pauletto: e-Administration : enjeux et facteurs clés de succès (GENÈVE, Département des constructions et des technologies de l'information CTI, 2007), P 3.
3. Debbasch. CH: Le droit administratif, Presses Universitaires de France Paris, p50.
4. J.-M. Auby et R. Ducos-Ader: Grands Services publics et entreprises nationales, tome 1, Presses Universitaires de France, 1969, p:23 .
5. Jean Rivero: Droit administratif, 13 éme éd, Dalloz, Paris, 1990, p553. René Chapus: L'administration et son juge, 1 er édition, PUF, Paris, 1999, p 41.
6. OCDE, Études de l'OCDE sur l'administration électronique /L'administration électronique: un impératif, 24 novembre 2004, p.26.
7. Zhiyuan Fang: E-Government in digital era: concept, practice and development, search in the international Journal of the internet and management, Vol.1,no2, Thailand, Bangkok, 2002, p.14.