

ماجستير القانون الرقمي

مقرر الحكومة الرقمية
LAW625





مجموعة جامعة
الجميع الذكية
للتعليم القابضة

MIDOCEAN
UNIVERSITY
BY EVERYONE'S SMART UNIVERSITY

الحكومة الرقمية

المحاضرة الرابعة
المرفق العام الالكتروني

Prepared by Dr. Haytham Eissa Manaa

محاور المحاضرة



أولاً: ماهية المرفق العام الإلكتروني
ثانياً: أثر الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة على
المبادئ التي تحكم سيرها

أولاً: ماهية المرفق العام الإلكتروني

يتمثل دور الإدارة العامة في إشباع الحاجات العامة للمواطنين، وتقوم بذلك عن طريق المرافق العامة في الدولة، وهذا هو الغرض من وجودها ومنحها امتيازات السلطة العامة، لكي تتمكن من أداء ذلك في الواقع.

ونتعرض لماهية المرافق العامة الالكترونية من خلال توضيح هذه النقاط:

1- تعريف المرفق العام

2- عناصر المرفق العام

3- أقسام المرفق العام

4- نشأة المرفق العام الالكتروني

1- تعريف المرفق العام

المَرْفِقُ في اللغة هو ما يُرتَفَقُ به وينتفع ويستعان، ومنه مرافق المدينة: وهي ما ينتفع به السكان عامة كأجهزة النقل والشرب والإضاءة.

أما التعريف الاصطلاحي للمرفق العام، فهناك ثلاثة اتجاهات في هذا الشأن، بحسب الزاوية التي ينظر منها كل اتجاه إلى المسألة.

فمن الفقهاء من ينظر إلى المرفق من ناحية الشكل أو الهيئة التي تتولى إدارته ويعرف هذا بالاتجاه العضوي، ومن الفقهاء من ينظر إليه من ناحية الموضوع أو طبيعة النشاط ويعرف ذلك بالاتجاه الموضوعي أو الوظيفي، وهناك اتجاه ثالث يمزج بين الاتجاهين السابقين، ونبين ذلك فيما يلي:

(أ) - الاتجاه العضوي: ينظر كما قلنا هذا الاتجاه إلى الشكل أو الهيئة التي تقوم بالإدارة، ويعرف البعض من هذا الاتجاه المرفق العام بأنه: كل مشروع تقوم به هيئة عامة يهدف إلى سد حاجات ذات نفع عام.

ويعرفه البعض الآخر بأنه: منظمة عامة تتمتع بسلطة واختصاص تستهدف إشباع حاجات وخدمات عامة بصورة منتظمة ودائمة.

كما يرى البعض أنه: هيئة تحت الإشراف الأعلى للحكام تقوم بإشباع الحاجات العامة للجمهور.

(ب) - الاتجاه الموضوعي أو الوظيفي:

ينظر هذا الاتجاه إلى المرفق العام من زاوية النشاط الذي ينطوي على إشباع الحاجات العامة؛ لذا يعرف البعض من هذا الاتجاه المرفق العام بأنه: النشاط أو العمل الذي يمارسه المرفق تحقيقا للنفع العام.

كما يرى البعض بأنه: النشاط الذي تباشره السلطة العامة بقصد الوفاء بحاجة ذات نفع عام.

(ج) - الاتجاه المزدوج: هذا الاتجاه يجمع بين الاتجاهين السابقين؛ لذا يعرف البعض من هذا الاتجاه المرفق العام بأنه: مشروع ذو نفع عام خاضع للهيمنة أو الإدارة العليا للحكام، ويهدف إلى إشباع حاجات عامة للجمهور، بسبب عدم كفاية أو عدم وجود مشروعات خاصة تحقق هذه الأغراض ويخضع لحد أدنى من القواعد الخاصة، أي لنظام قانوني خاص واستثنائي. ويرى البعض أنه: كل نشاط أو مشروع تنشئه الدولة وتديره الإدارة، يستهدف تحقيق منفعة عامة مباشرة أو إشباع حاجة عامة للمواطنين.

وهذا هو الاتجاه الغالب في الفقه.

2-عناصر المرفق العام

هناك عدة عناصر يجب توافرها في المرفق العام لقيامه، وهي:

(أ) - إنشاء الدولة للمرفق العام

(ب) - النفع العام

(ج) - السلطة العامة

(د) - خضوع المرفق العام لنظام قانوني خاص واستثنائي

(أ) - إنشاء الدولة للمرفق العام:

تقوم الدولة بإنشاء المرفق العام وتنظيمه، ويمكن أن تتولى الدولة إدارتها أو تعهد بإدارته إلى شخص من اشخاص القانون الخاص، كشركة مثلاً؛ لكن ينبغي أن تتولى الدولة الإشراف عليه لضمان حسن سير المرفق.

(ب) - النفع العام:

يعد ذلك أحد العناصر المميزة للمرفق العام، فالغرض من وجوده هو تقديم خدمة من الخدمات العامة للجمهور، مثل المحافظة على الصحة العامة أو نشر العدالة أو التعليم أو الدفاع عن مقدرات الوطن.

وبالتالي فالغرض الأساسي لا يتمثل في تحقيق الأرباح من وراء إنشاء المرفق، ومع ذلك لا يمنع هذا العنصر من تحصيل رسوم أو مقابل لأداء الخدمة من باب توزيع الأعباء العامة على المواطنين أو تلبية النفقات اللازمة لتقديمها.

(ج) - السلطة العامة:

يلزم أن يكون المرفق العام خاضع للسلطة العامة في إدارته وتنظيمه، وهذا يعني إنه يجب أن تكون للسلطة القرار النهائي فيما يخص المسائل المتعلقة بالمرفق، بما يتضمنه ذلك من استخدام امتيازات السلطة العامة في هذا الشأن، بحيث قد يتطلب الأمر إلى تعديله أو حتى إلغاء وجوده من الأساس.

(د) - خضوع المرفق العام لنظام قانوني خاص واستثنائي:

يقصد بالنظام القانوني الخاص والاستثنائي هنا أن يخضع المرفق العام لقواعد تختلف عن القواعد التي تخضع لها المشروعات الخاصة وفقا للقانون الخاص؛ وينطبق هذا النظام على إنشاء المرفق وتنظيمه وتسييره والرقابة عليه وحتى إلغائه. ومع ذلك يرى البعض أن ذلك لا يمثل عنصرا لازما لقيام المرفق العام.

3-أقسام المرافق العام

لا تأخذ المرافق العامة شكلا واحد بل هناك عدة أنواع وصور لها،
ونتناول هنا أبرز أقسام المرافق العامة؛ فمن حيث طبيعة نشاطها، تنقسم
إلى ثلاثة أنواع: مرافق عامة إدارية، مرافق اقتصادية ومرافق مهنية.
ومن حيث نطاق نشاطها تنقسم إلى مرافق قومية ومرافق محلية. ومن
حيث مدى الالتزام بإنشائها تنقسم إلى مرافق اختيارية ومرافق إجبارية،
ونتناول ذلك فيما يلي:

(أ)- أقسام المرافق العامة من حيث طبيعة نشاطها (مرافق إدارية- مرافق اقتصادية- مرافق مهنية)

• المرافق الإدارية:

تعرف بأنها المرافق التي تتناول أنشطة لا تزاولها الأفراد عادة، إما بسبب عجزهم عن ذلك أو لانعدام مصلحتهم أو ضعفها في القيام بذلك. والأمثلة على ذلك مرافق الدفاع والأمن والقضاء.

• المرافق الاقتصادية:

أدى تطور وظيفية الدولة وظهور الأزمات الاقتصادية إلى ظهور نوع جديد من المرافق يزاوِل أنشطة تجارية أو صناعية كتلك التي تزاوِلها الأفراد والمشروعات الخاصة.

والأمثلة على ذلك مرفق النقل والمواصلات، مرفق الاتصالات، مرفق توليد المياه والغاز وغير ذلك.

• المرافق المهنية:

تعرف بأنها تلك المرافق التي تنشأ بقصد توجيه نشاط مهني ورعاية المصالح الخاصة بمهنة معينة.

وتكون إدارتها من قبل أعضاء المهنة ذاتها، ويخولهم القانون بعض امتيازات السلطة العامة.

ومن الأمثلة على نقابات الأطباء، المحامين، المهندسين وغير ذلك.

(ب)- أقسام المرافق العامة من حيث نطاق نشاطها

(مرافق قومية – مرافق محلية)

• المرافق القومية:

تعرف بأنها تلك المرافق التي يتسع نشاطها ليشمل كل إقليم الدولة، والأمثلة على ذلك مرفق الدفاع والقضاء والصحة.

• المرافق المحلية:

تعرف بأنها المرافق التي يقتصر نشاطها على تقديم خدمات محلية تخص منطقة أو إقليم معين داخل الدولة، وتتولى إدارتها الوحدات المحلية، وتتسم بالاختلاف والتنوع بحسب اختلاف حاجات كل وحدة محلية أو إقليم. ومن الأمثلة على ذلك مرفق النقل وتوزيع المياه أو الكهرباء أو غيرها من المرافق التي يقصد منها إشباع حاجات محلية.

(ج)- أقسام المرافق العامة من حيث مدى الالتزام بإنشائها

(مرافق اختيارية- مرافق إجبارية)

• المرافق الاختيارية:

تعرف بأنها المرافق التي تملك الدولة إنشائها بسلطانها التقديرية، وهذا هو الأصل حيث تملك الدولة سلطة تقديرية في اختيار مكان ووقت إنشاء المرفق والأنشطة التي يمارسها.

• المرافق الإجبارية:

إذا كان كما وضحنا في النوع الأول أن هناك سلطة تقديرية للدولة فيما يتعلق بإنشاء المرافق العامة، ومع ذلك فإنها تكون ملزمة بإنشاء بعض المرافق، مثال ذلك مرفق الأمن، الصحة، التعليم وغير ذلك.

4- نشأة المرفق العام الالكتروني

استخدام وسائل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في إدارة المرفق العام وتقديم خدماته إلى الجمهور، أدى إلى تحول المرفق العام من صورته التقليدية المعروفة إلى صورة حديثة رقمية.

وبالتالي فالوسائل المستخدمة في إدارة المرفق العام هي المعيار المميز له
عن المرفق العام التقليدي، فإذا استخدمت الدولة تكنولوجيا المعلومات
والاتصالات في تقديم خدماتها العامة، فإننا نكون بصدد مرفق عام
إلكتروني.

لذا يعرف البعض المرفق العام الإلكتروني 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.

ويذهب البعض إلى أن المرفق العام الإلكتروني 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.

كما عرفه البعض بأنه: "المرفق العام الذي يؤدي نشاطه ومهامه بالاستناد للوسائل الالكترونية ويهدف لتحقيق المصلحة العامة.

ونستطيع أن نستنبط من هذه التعريفات أن المرفق العام الالكتروني لا يختلف في جوهره عن المرفق العام التقليدي؛ فالاختلاف يظهر فقط في اعتماد المرفق العام الالكتروني على وسائل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات كما أشرنا من قبل.

وهذا يعني أن يتعين توافر العناصر اللازمة لقيام المرفق العام في المرفق العام الالكتروني، على النحو الذي ذكرناه فيما يتعلق بهذا الشأن، كما أن المرفق العام الالكتروني يخضع لنفس المبادئ التي يخضع لها المرفق العام التقليدي، على النحو الذي سنوضحه في المحور الثاني.

ثانياً: أثر الإدارة الالكترونية للمرافق العامة على المبادئ التي تحكم سيرها

هناك عدد من المبادئ الحاكمة لسير المرافق العامة، فرضتها الاعتبارات العملية والعدالة الاجتماعية، وهي ثلاثة مبادئ أساسية:

- 1- مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد
- 2- مبدأ المساواة أمام المرافق العامة
- 3- مبدأ قابلية المرفق العام للتعديل والتغيير

وهذه المبادئ هي الحاكمة أيضا لسير عمل المرافق العامة
الالكترونية، لكننا هنا نحاول أن نوضح مدى تأثير الادارة الالكترونية
عليها، أو ما هي آثار استخدام وسائل تكنولوجيا المعلومات
 والاتصالات عليها، وذلك فيما يلي:

1- مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد

قلنا أن الإدارة العامة تقوم بإشباع الحاجات العامة للمواطنين من خلال المرافق العامة، ويعتمد الأفراد في الواقع على الإدارة العامة بصورة أساسية في ذلك.

بحيث لا يتمكن الفرد العادي من القيام بسد احتياجاته العامة
بنفسه عادة أو بوسائله الخاصة؛ لذا فإن مبدأ انتظام سير
العمل داخل المرافق العامة يكتسب أهمية كبيرة، بحيث يمثل
التفريط فيه تهديدا للمصلحة العامة.

وتساهم الإدارة الإلكترونية في تعزيز هذا المبدأ وتقويته في الواقع؛ لأن وسائل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي تعتمد عليها الحكومة الرقمية في إدارتها للمرافق العامة، تضمن استمرارية تقديم الخدمات العامة على مدار اليوم، ليلاً أم نهاراً، دون التقيد بالمواعيد الرسمية للعمل، على نحو ما وضعنا في السابق.

ويظهر هذا التأثير في بعض المسائل يمكن ذكرها على النحو التالي:

(أ) - الإضراب:

يعرف الاضراب بأنه إيقاف إرادي للعمل بصورة جماعية لتحقيق مطالب مهنية أو اجتماعية، لمدة محددة أو غير محددة.

ويظهر من ذلك أن الاضراب يعد أخطر الأعمال التي تهدد مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

وتخفف الادارة الالكترونية للمرافق العامة من نتيجة هذا الفعل بصورة كبيرة؛ حيث يجرى تقديم الخدمات العامة كما أشرنا بصورة الكترونية، دون الحاجة إلى التعامل مع الموظفين بصورة مباشرة، من خلال التطبيقات الحكومية والمواقع الالكترونية المختلفة.

(ب) - استقالة الموظفين:

تقديم طلب استقالة من الموظف وموافقة الادارة عليها يعني خلو مكانه مما قد يتسبب ذلك في بعض النتائج السلبية على انتظام سير عمل المرفق العام.

وتخفف من حدة هذه النتائج الادارة الالكترونية للمرافق العامة؛ نظرا
لعدم ارتباطها بوجود عدد من الموظفين قدر ارتباطها بالأساليب
التكنولوجية التي تعتمد عليها في تقديم الخدمات العامة للجمهور.

(ج) - الموظف الفعلي:

الموظف الفعلي هو من يتولى وظيفة دون سند صحيح أو دون سند إطلاقاً؛ فقد يكون قرار تعيينه معيب أو لا يكون هناك قرار من الأساس، وتعد أعماله مع ذلك الوظيفية صحيحة للحفاظ على الثقة في التعامل وكذلك دوام سير وانتظام المرافق العامة.

وتوفر الأنظمة الالكترونية الحكومية المستخدمة في إدارة شؤون الموظفين وأعمالهم قواعد بيانات دقيقة تتضمن بيانات الموظفين وصلاحياتهم، بحيث لا يستطيع الشخص غير المدرج في قاعدة البيانات ممارسة صلاحيات الموظف العام.

(د) - نظرية الظروف الطارئة:

ابتدع مجلس الدول الفرنسي نظرية الظروف الطارئة لمواجهة الأزمات، كالحروب وغير ذلك والتي تؤدي إلى جعل تنفيذ العقد مرهقا بصورة كبيرة على المتعاقد، بحيث يكون أثر ذلك هو تعويض الطرف المتعاقد بما يرفع الأرهاق عنه ضمانا لتنفيذ العقد وحسن سير وانتظام المرفق العام وعدم تعطله.

ويؤدي تطبيق نظم الادارة الالكترونية إلى التقليل من الآثار الناتجة عن
الآزمات والأحداث التي قد تطرأ أثناء تنفيذ العقد الاداري وتجعل من تنفيذه
عملا مرهقا، نظرا لتقديم الخدمات العامة كما عرفنا عن طريق الأساليب
التكنولوجية بدون تأثير ناتج عن الأحداث الطارئة أو على الأقل بتأثير
أخف في حالة وقوع ذلك في ظل أنظمة تقليدية.

فالمستفيد من الخدمة كما عرفنا يستطيع استعمال المواقع الالكترونية
أو التطبيقات الحكومية في الحصول على الخدمة على الرغم من وقوع
هذه الظروف التي تؤثر على استمرارية عمل المرفق العام.

ومع ذلك فإننا نرى أن الأنظمة الالكترونية لا تعطل تماما إمكانية أعمال
نظرية الظروف الطارئة، فمجال عمل هذه النظرية واسع، فضلا عن أنها
ضرورية لضمان انتظام واستمرارية عمل المرفق العام.



مجموعة جامعة
الجميع الذكية
للتعليم القابضة

MIDOCEAN
UNIVERSITY
BY EVERYONE'S SMART UNIVERSITY

Thank You

