

## وسائل تطوير المبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة

م.م. احمد مختار علي

ماجستير في القانون العام

ديوان الوقف السني / الدائرة القانونية

ahmedmohktar234@gmail.com

### الملخص:

إنّ الإدارات الحكومية العامة في كل دولة من الدول تبحث عن تقديم خدماتها لمواطنيها بأفضل الصور الممكنة وبأقصى ما لديها من إمكانيات، من خلال إدارة المرافق العامة بالطريقة الحديثة التي اضحت مفتاح الكثير من أبواب الرقي والتقدم، بحيث تحظى بالمزيد من القبول في عالم اليوم، خاصةً في ظل تطوير المرافق العامة عن طريق النظام الإلكتروني، الذي بات العمل به واجب، ومقياس للتطور في الفنون الإدارية الحديثة، لذلك كان يجب عليها أن تعمل على مواكبة كل ما هو حديث من وسائل التكنولوجيا والمعلومات فيما يخص أعمالها، للوصول لكل فرد من افراد المجتمع وقضاء ما يرغب به من حاجات وبأسرع وقت ممكن وبأقل تكلفة، لذلك فإن الإدارات العامة مطالبة باستغلال ذلك في سبيل مواكبة هذه الطفرة الحاصلة في وسائل الاتصال الحديثة وتكنولوجيا المعلومات، ولأن هذا النظام جديد وله وسائله وعناصره الخاصة، عليه سيتم التطرق في بحثنا للوسائل الحديثة التي تطور من عمل المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العامة.

الكلمات المفتاحية: (تطوير المبادئ الأساسية، المرافق العامة).

## Means of developing the basic principles that govern the operation of public facilities

Ahmed Mukhtar Ali

Master's degree in public law

Sunni Endowment Office/Legal Department

### Abstract:

Public government departments in every country are looking to provide their services to their citizens in the best possible way and to the best of their capabilities, through managing public facilities in the modern way, which has become the key to many doors of sophistication and progress, so that they gain more acceptance in today's world, especially

in The development of public facilities continued through the electronic system, which has become a duty and a measure of development in modern administrative arts. Therefore, it was necessary work to keep up with all the modern means of technology and information regarding its work, in order to reach every member of society and fulfill their desired needs as quickly as possible and at the lowest cost. Therefore, public administrations are required to exploit this in order to keep pace with this boom in means of communication. Modern communication and information technology, and because this system is new and has its own means and elements, therefore, our research will address the modern means that develop the work of the basic principles that govern public facilities.

Keywords: (development of basic principles, public facilities).

المقدمة:

من المسلم به إن السلطات العامة هي التي تُقرر اعتبار نشاط ما مرفقاً عاماً، ومن ثمّ تجعله خاضعاً لأحكام المرافق العامة من حيث الإدارة والنظام القانوني الذي يحكمه، بالنظر لما يقوم به المرفق من نشاط يستهدف إشباع الحاجات الجماعية، وتحقيق الصالح العام، وما ينطوي على قدر كبير من المساس بحقوق الأفراد وحياتهم العامة، ولأن الأصل أن كل نشاط يوصف بالمرفق العام وتوفر له الصفات والمعايير المميزة يخضع لمجموعة من المبادئ العامة والتي استخلصها الفقه من أحكام القضاء الإداري باعتبارها من الضروريات الجوهرية.

وأثبت النظام الإلكتروني في التطبيق العملي كفاءته من خلال تجاوز العديد من العراقيل التي واجهت الإدارة العامة التقليدية، حيث تجاوز هذا النوع من الإدارة التزاحم في طوابير المراجعين والإستهلاك المفرط للوالم والإدارية والتقليل من الوساطة والمحسوبية، ولأن هذا النظام يقدم الخدمات والإستشارات بصورة دائمية دون وجود أوقات محددة للعمل بل ان معظمها تعمل دون توقف، مما جسد عمل المبادئ التي تحكم المرافق العامة.<sup>(١)</sup>

وبصرف النظر عن نوع المرفق العام وطرائق إدارته، إلا إنه يخضع لمجموعة مشتركة من المبادئ الأساسية والتي تهدف الى تحقيق خدمات حيوية للأفراد، لا يمكن أن تتوقف عن عملها وأدائها، ويطلق على هذه المبادئ القواعد الأساسية أو العامة في سير المرافق العامة، أو المبادئ الحاكمة أو الضابطة لعملها، حيث تم تثبيت هذه المبادئ من قبل الفقه والقضاء لضمان سيرها وتقديمها الأفضل للمواطن، وعليه فإن هذه القواعد أضحت بمثابة قانون عام بالنسبة لعملها، وسوف نتناول دراسة هذه المبادئ تباعاً والوسائل المتاحة لتطوير هذه المبادئ.

وما بين فكرة النظام الإلكتروني ودوره في تطوير المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العامة فإننا سنحاول تحديد نطاق بحثنا وأهميته والمنهجية المتبعة وفق المخطط التالي:-

## أولاً: أهمية البحث:

ان تطبيق النظام الالكتروني يمثل خطوة ضرورية باتجاه تطوير ورفع كفاءة المرافق العامة، من حيث سرعة الإنجاز، وتخفيض الكلفة، والدقة في إنجاز الخدمات والمعاملات، وتحجيم المعوقات التي تعترض الإجراءات الإدارية، وتحقيق النزاهة والشفافية في التعاملات الإدارية الحكومية، ومكافحة الفساد الإداري، وان تحقيق ذلك يعكس أهمية النظام الالكتروني وضرورة تطبيقه، لتحسين قدرات المرافق العامة لتقديم أفضل وأجود الخدمات من حيث النوعية وليس الكمية، وإستيعاب الحداثة ومواكبة التطورات لحل المشاكل التي تواجه السير الحسن للمرفق العام، ولهذا النظام اهميته من ناحية تعزيز التنسيق بين المؤسسات والمنظمات الحكومية المختلفة بين بعضها البعض من خلال عمليات تبادل المعلومات في إطار من السرية، حيث يقوم بتسريع الإجراءات والقرارات الحكومية، كما انه يزيل المستويات الإدارية الهرمية والتي يطبقها النظام التقليدي.

## ثانياً: إشكالية البحث:

تبرز إشكالية الدراسة من خلال الظروف التي يمر بها البلد والتي اقتضت الى جملة من الإشكالات في عموم مفاصل المرافق العامة، وديمومة هذه الظروف تعني إستمرارية تدعيم المزيد من العراقيل والمشاكل والتي برزت بشكل ملفت للنظر بعد إنتشار جائحة كورونا (كوفيد ١٩)، والتي سببت توقف تام لعمل المرافق العامة دون إيجاد بديل للعمل على تسيير عملها، وبالتالي يثير موضوع البحث الإشكالية التالية، والتي تتمحور حول التساؤلات الآتية:-

- ما مدى تأثير تطبيق النظام الالكتروني في عمل المرافق العامة والمبادئ التي تحكمها.
- هل ان فكرة النظام الالكتروني وصلت الى النضج الكامل في مجتمعنا لكي يتم تطبيقها في مؤسسات الدولة وبالتالي يتم تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة بين المواطنين.
- هل يقبل الموظف والمواطن النظام الالكتروني وما هي الأساليب التي تتبعها الدول للتوعية المعرفية الالكترونية ومحو الرقمنة الأمية.

## ثالثاً: منهجية البحث:

أخذت المنهج الوصفي التحليلي لما يحتاجه هذا البحث من تحليل للنصوص القانونية والتنظيمية والآراء الفقهية ذات الصلة للوصول الى الحلول الكفيلة لضمان تطوير سير المرافق العامة من خلال تطبيق النظام الالكتروني والتخلص من المعوقات التي تلاحقه.

## المطلب الأول

### المبادئ العامة التي تحكم المرافق ودور النظام الالكتروني في تطويرها

أن المرفق العامة يقوم على أساس مجموعة من المبادئ العامة التي تتحكم في عمله، وأن هذه المبادئ تسعى الى تحقيق الأهداف المطلوبة من إنشائه بحيث تحقق النفع العام من خلال تطبيقها، وهي مبدأ إستمرارية المرافق العامة بانتظام وإطراد والمبدأ الثاني هو المساواة أمام المرافق العامة، عليه سيتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين:-  
الفرع الأول : مبدأ إستمرارية المرافق العامة بانتظام وإطراد.

الفرع الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة.

### الفرع الأول: مبدأ استمرارية المرافق العامة بانتظام وإطراد

أولاً: مفهوم مبدأ استمرارية المرفق بانتظام وإطراد في حقل الحكومة التقليدية:

يُطلق عليه تسمية مبدأ دوام سير المرافق العامة، الهدف منه إشباع حاجات الأفراد دون توقف، وهو من المبادئ الأساسية لسير المرافق العامة، وإن أي إنقطاع في سيرها يشكل عملاً خاطئاً وليس له تبرير قانوني، حيث اعتبر بعض الباحثين ان مبدأ الاستمرارية موجهاً بالدرجة الأولى الى الدولة وليس المنتفعين، بمعنى آخر إن عدم استمرارية بعض المرافق العامة يُعَدُّ وجود الدولة،<sup>(٢)</sup> وقد يكون على حق فيدون مرفق الدفاع والأمن والقضاء ينعدم وجود الدولة، وقد أقر القضاء بدوره هذا المبدأ من خلال تطبيقات متنوعة، مثلاً في قانون الوظيفة العامة نجد القاعدة الأساسية ومفادها أن علاقة الموظف بالمرفق لا تنقطع بمجرد تقديمه إستقالته، بمعنى آخر، فإن القانون يلزم الموظف المستقيل أن يستمر في أداء وظائفه ومباشرة واجباته المهنية، حتى تُقرر الإدارة قبول طلب الإستقالة من عدمه، وذلك تجنباً لحصول تعطل في سير المرافق العامة، وكذلك في العقود الإدارية يجب على المتعاقد مع الإدارة مواصلة تنفيذ العقد حتى في حالة حدوث ظروف طارئة أثناء التنفيذ خارجة عن إرادته<sup>(٣)</sup>، ومن تطبيقات هذا المبدأ إنشاء مؤسسة عامة دون أن تتمكن من مباشرة مهامها، حيث قضى مجلس شورى الدولة "أن إنشاء مؤسسة عامة تتولى إدارة مرفق عام لا يعني أن تتوقف الوزارة عن إدارة هذا المرفق إلا من تاريخ مباشرة المؤسسة العامة مهامها"<sup>(٤)</sup>، ويُعترف بهذا المبدأ دون حاجة الى نص صريح يدعّمه، وهذا ما أقره القضاء الإداري في فرنسا ومصر، وهناك العديد من التطبيقات لهذا المبدأ، ومن أبرزها تحريم إضراب الموظف العامل في المرافق العامة، تنظيم إستقالة الموظفين، نظرية الموظف الفعلي، نظرية الظروف الطارئة، عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام،<sup>(٥)</sup> وسيتم التطرق لها وكما يلي:-

#### ١- تحريم إضراب الموظف العامل في القطاع العام:

أن إضراب الموظفين هو عبارة عن إمتناع الموظف عن أداء أعمال وظيفته بصفة مؤقتة، تعبيراً منه على عدم الرضى عن أمراً معين، وخطورة الإضراب عن العمل تنضوي تحت تعطيل سير المرافق العامة رغم أهميته البالغة بالنسبة للمواطنين، بما تقدمه لهم من خدمات أساسية، كما أن المرافق العامة غالباً ما تُحتكر من قبل الدولة بحيث يعجز الأفراد الحصول عليها من غيرها، وتكمن هذه الأهمية عند تصور ما يحدث من خلل واضطراب في حالة توقف مرفق المياه أو الكهرباء أو المواصلات عن العمل نتيجة إضراب موظفيه، لذلك كان يجب على المشرع التدخل لوضع حد لإضراب الموظفين وتحريمه، تأكيداً لمبدأ دوام سير المرافق العامة واستمراريتها لخدمة الأفراد، وحماية للمرفق من تهديد الموظفين المضربين، غير أن بعض الدول لم تُجرم الإضراب بعد، خاصةً في الدول الرأسمالية حيث تعترف بعض الدول للموظفين بحق الإضراب عن العمل لكن بعد تحديد ضوابطه وتنظيمه بالشكل القانوني والذي لا يؤثر على دوام المرفق العام<sup>(٦)</sup>، وكان الإضراب في ظل نظام الخدمة المدنية الفرنسي لسنة (١٩٤١) م يُعد عملاً غير مشروع يحسب على أنه مخالفة انضباطية جسيمة لما يشكله من تحدي للسلطة العامة والخروج عن القوانين والأنظمة مما يتيح للإدارة مواجهته بالصلاحيات المقررة لها ومنها فصل الموظفين المضربين دون مراعاة ضماناتهم الوظيفية،<sup>(٧)</sup> كما نجد

أن مجلس الدولة الفرنسي في وقت لم يكن يوجد أي نص يُحرم وينظم الإضراب قرر أن " لجوء الأعوان العموميين وحتى الأشخاص الذي يشتركون في إدارة مرفق عام الى الإضراب هو عمل غير مشروع وأنه لا يُعد خطأً شخصياً فحسب، بل يُعتبر خروجاً عن القانون العام الذي يربطهم بالدولة، حيث يبرر فصلهم في الحال بدون إتباع الضمانات التي وجدت لهم في الأصل"، أما بعد صدور دستور الجمهورية الرابعة لسنة (١٩٤٦م) الذي تضمن ديباجة تُكرس بشكل صريح الحق بالإضراب حيث أقر القاضي الإداري لفائدة الحكومة حق التدخل بواسطة الترتيب لوضع القواعد اللازمة للتوفيق بين حق الإضراب ومبدأ إستمرارية المرافق العامة،<sup>(٨)</sup> كما نصت المادة (١٠) من القانون الصادر في (١٩٨٣/٧/١٣)م على أن " يُمارس الموظفين حق الإضراب في إطار القوانين التي تنظمه"، الأمر الذي غير موقف الإدارة والقضاء الفرنسي من الإضراب بأن أضحي أمراً جائزاً لممارسته على وفق القانون الذي نجده قد تضمن تنظيميين للإضراب بحيث إذا انعدم مراعاة ذلك يُسأل الموظف المضرب إنضباطياً وكما يلي:-

أ. من الناحية الشخصية (الموظفين الذين لهم حق الإضراب) حيث يُحظر على جزء منهم اللجوء إلى الإضراب كالقضاة والعاملين في الإدارات العقابية وأجهزة الأمن العام والجيش والعاملين في إدارات المراقبة والملاحة الجوية.

ب. من الناحية الموضوعية (ضوابط الإضراب) حيث حظر القانون الفرنسي الإضراب بالتتابع، من خلال إخطار الإدارة قبل الشروع به بفترة زمنية مناسبة، كما حظر المشرع الإضراب ذو الباعث السياسي<sup>(٩)</sup>.

أما حق الإضراب في مصر لم يكن مُعاقب عليه حتى سنة (١٩٢٣)م حيث أكتفى المشرع المصري بالعقوبات الإنضباطية التي يتم فرضها بسبب إمتناع الموظف عن أداء عمله أي كانت طبيعة هذا الإمتناع وعندما ظهرت مخاطر حركات العمال العنيفة، وجد المشرع أن هذه العقوبات غير كافية لردع الموظف، وتؤكد لدى المشرع أنه لا بد من وضع عقوبات جزائية تُضمن إستمرارية سير المرفق العام بإنظام وإطراد في أداء خدماته للأفراد، ولهذا تم إدخال تعديل على قانون العقوبات رقم (٣٧) لسنة ١٩٢٣م لمواجهة تلك الحالة، وأنتقل هذا التعديل لقانون العقوبات الجديد الصادر سنة (١٩٣٧)م، ثم تدخل المشرع وشدد العقوبة القديمة بمقتضى المرسوم (١١٦) لسنة ١٩٤٦م، وبعدها في قانون رقم (٢٤) لسنة ١٩٥١م ثم قانون رقم (٢٩) لسنة ١٩٨٢م حيث جعل الإضراب مُحرماً على جميع عمال وموظفي المرافق العامة، وشدد العقوبة في المادة (١٢٤) على الإضراب سواء صدر من ثلاثة فأكثر أو من موظف بمفرده، كما شدد العقوبة على المحرضين فوضعهم في مركز خاص نظراً لخُطورتهم البالغة، بحيث ضاعف العقوبة عليهم، كما إعتبر الأجراء الذين يعملون في خدمة الحكومة كالموظفين العموميين إذا قاموا بالإضراب وهذا ما نصت عليه المادة (١٣٤ج) فيما يتعلق بتطبيق المواد القانونية الثلاثة (١٢٣، ١٢٣، ١٢٤أ/ب)<sup>(١٠)</sup>، غير أن أحكام الإضراب في القانون المصري وتشريعاته قد أصبحت الآن بحاجة إلى إعادة نظر شاملة بعد إنضمام مصر الى إتفاقية دولية تعترف للعاملين بحق الإضراب، فقد صدر من رئيس الجمهورية القرار المرقم (٥٣٧) لسنة ١٩٨١م بالتصديق على الإتفاقية الدولية للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في (١٩٦٦/١٢/١٦) م والتي إنضمت إليها بتاريخ (١٩٦٧/٨/٤)م، حيث نصت المادة (٨) من الإتفاقية أعلاه في الفقرة (١/د) على أن "تتعهد الدول الأطراف في الإتفاقية الحالية بأن تكفل حق الإضراب على أساس أن يُمارس طبقاً لقوانين

القطر المختص"، كما نصت الفقرة (٢) من المادة المذكورة إنفاً على أن "لا تحول هذه المادة دون فرض القيود القانونية على ممارسة هذه الحقوق بواسطة أعضاء القوات المسلحة أو الشرطة أو الإدارة الحكومية"، وقد صدر قرار وزير الخارجية بنشر الاتفاقية في الجريدة الرسمية والعمل بها اعتباراً من (١٤/٤/١٩٨٢)م، وحيث أن المادة (١٥) من الدستور المصري تجعل الاتفاقية التي صادقت عليها مصر جزءاً من القانون المصري، ومن ثم أن النصوص العقابية التي كانت تُحظر إضراب الموظفين العموميين قد نُسخت ولم يعد لها وجود وأضحى إضراب الموظفين العموميين عن العمل، أو التحريض عليه أمر جائز،<sup>(١١)</sup> وهذا ما أكدته السلطة القضائية في العديد من أحكامه، فقد جاء في حكم محكمة أمن الدولة العليا طوارئ "أن الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قد نشرت في الجريدة الرسمية بتاريخ ٨/٤/١٩٨٢م بعد أن وافق عليها مجلس الشعب حيث يُعتبر قانوناً من قوانين الدولة وما دامت لأحقه لقانون العقوبات فإنه يتعين اعتبار المادة (١٢٤) قد أُلغيت ضمناً بالمادة (٨/د) من الاتفاقية المشار إليها عملاً بنص المادة (٢) من القانون المدني التي تنص على أنه لا يجوز الغاء نص تشريعي إلا بتشريع لاحق ينص صراحة على هذا الإلغاء أو يشتمل على نص يتعارض مع نص التشريع القديم أو يُنظم من جديد الموضوع الذي سبق ان قرّر قواعده ذلك التشريع، ولا يقدح في ذلك أن المادة (١٢٤) من قانون العقوبات قد عدلت برفع الغرامة بالقانون (٩٢) لسنة ١٩٨٢ بعد نشر الاتفاقية بالجريدة الرسمية لأنه إذا كان المقرر فقهاً وقضاً ان الساقط لا يعود فإنه بالتالي ومن باب أولى لا يُعدل لان التعديل لا يمكن أن يرد على معدوم و ما دام الثابت أن المادة (١٢٤) قد أُلغيت ضمناً بالاتفاقية السابق الإشارة إليها فإنه لا يجوز بأي حال من الأحوال إجراء قد بنى على غير أساس من القانون"،<sup>(١٢)</sup> وأخيراً نص الدستور المصري النافذ لسنة (٢٠١٤)م صراحةً في المادة (١٥) منه على أن "الإضراب السلمي حق ينظمه القانون".

أما عن الإضراب في العراق فقد مر بمرحلتين، المرحلة الأولى مرحلة ما قبل سنة (٢٠٠٣)م، وفي هذه الفترة إعتبر القانون العراقي الإضراب مُحرم لان نتائجه وخيمة وبالغة الخطورة وتمس سيادة وأمن الدولة مباشرة، فقد نصت المادة (١٠/٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١م المعدل " على الموظف الإمتناع عن التأخير في إنجاز العمل الذي يتسبب عنه تعطيل عمل الآخرين" فكما هو مُسلم به بأن الوصف الوظيفي لدوائر الدولة هو تحديد مهام الموظفين وواجباتهم بشكل دقيق وموصوف بذاته، ومن ثم إن حدث أي تأخير في أحد الأعمال يرجع الى الموظف المسؤول عنه ويحاسب من اجله إدارياً، لإن الإلتزام انف الذكر يتطلب الإمتناع عن التأخير المسبب لتعطيل العمل كما هو الحال في الإضراب، أما مجرد التأخير فلا يُعد مشمولاً بهذا النص القانوني بل يخضع لمبدأ التقيد بأوقات الدوام الفعلي،<sup>(١٣)</sup> كما نصت المواد (٢٢٠، ٢٢١، ٢٢٢) من قانون العقوبات على انه "إذا تجمهر خمسة أشخاص فأكثر في محل عام وكان من شأن ذلك تكدير الأمن العام وأمرهم رجال السلطة العامة بالتفرق فكل من تبلغ بهذا الأمر ورفض طاعته أو لم يعمل به يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تزيد على مائة دينار او بإحدى هاتين العقوبتين، كما عاقب المشرع بنفس العقوبة المشار إليها أعلاه كل من دعا للتجمهر في محل عام أو أدار حركته واشترك فيه مع علمه بمنع السلطة العامة ذلك التجمهر ومن حرض بإحدى طرق العلانية على التجمهر المشار اليه ولم تترتب على تحريضه اي نتيجة تذكر، ولقد شدد المشرع الجزائي العقوبة الى الحبس لمدة لا

تزيد على سنتين وبغرامة لا تزيد على مائتي دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين إذا كان الغرض من التجمهر ارتكاب جنائية أو جنحة أو منع تنفيذ القوانين أو الأنظمة أو القرارات أو التأثير على السلطات في أعمالها أو حرمان شخص من حرية العمل وكان ذلك التأثير أو الحرمان بالقوة أو التهديد<sup>(١٤)</sup>، ووضع المشرع العراقي فصلاً خاصاً بالجرائم الماسة بسير العمل إذ عاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تزيد على مائتي دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة ترك عمله ولو بصورة الإستقالة أو إمتنع عمداً عن واجب من واجبات وظيفته أو عمله متى كان من شأن ذلك الترك أو الإمتناع أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر أو كان من شأن ذلك أن يحدث اضطراباً أو فتنة بين الناس أو عطل مرفقاً عاماً وفي حال نجم عن هذا الفعل تعطيل مرفقاً عاماً تكون العقوبة السجن مدة لا تزيد على عشر سنين، كما تكون العقوبة السجن إذا نشأ عن الجريمة كارثة أو موت أنسان<sup>(١٥)</sup>.

ويرى الباحث إن هذه المرحلة حرم المشرع الإضراب بكل أنواعه حيث منع الإضراب عن العمل ولم يضع للموظف فرصة للتعبير عن رأيه في هذه المرحلة.

أما المرحلة الثانية اي بعد سنة (٢٠٠٣)م فإن هذه المرحلة اوقفت جزءاً من المرحلة الأولى وذلك من خلال أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (١٩) والصادر في ١٠/٧/٢٠٠٤ عن مدير سلطة الائتلاف المؤقتة، وفرض هذا الأمر بعض القيود على المظاهرات منها أن يتم إشعار سلطة الائتلاف بصورة رسمية اي كتابياً بالتجمع قبل مدة أربعة وعشرون ساعة على الأقل من بدء المسيرة أو التجمهر، كما وضع توقيت محدد للتجمع وهي أربعة ساعات فقط، وأن يكون التجمهر بعيداً عن أي مرفق يخص سلطة الائتلاف المؤقتة أو قوات الإحتلال بمسافة تبعد (٥٠٠)متر على الأقل<sup>(١٦)</sup>، وقد توقف العمل بما ذكر في المرحلة الأولى بشكل نهائي عند صدور الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥)م حيث جاء الفصل الثاني منه والخاص بالحرريات في المادة (٣٨)فقرة ١، ٢، ٣ على إن "حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل، وحرية الصحافة والطباعة والإعلان والإعلام والنشر، وحرية الإجتماع والتظاهر السلمي وتتظم بقانون".

ويرى الباحث أنه من الناحية العملية تم تعليق النصوص الواردة في قانون العقوبات العراقي المرقم (١١١) لسنة (١٩٦٩) المعدل والخاصة بموضوع الإضراب في المواد (٢٢٠، ٢٢١، ٢٢٢، ٣٦٤، ٣٦٥)، وعليه توجب على المشرع تنظيم قانون ينظم حرية التعبير والتظاهر السلمي، لان المادة (١٣٠) من الدستور النافذ تنص على إنه " تبقى التشريعات النافذة معمولاً بها ما لم تلغى أو تعدل وفقاً لأحكام هذا الدستور"، لهذا نرى ضرورة حل هذا الخلاف التشريعي بأسرع وقت لان التظاهر في العراق كفله الدستور وهو الوثيقة القانونية الأسمى في الدولة.

## ٢- التنظيم القانوني لإستقالة الموظفين:

ويقصد بالإستقالة، إعلان الموظف رغبته في ترك العمل نهائياً، ولا شك في حق الموظف في الإستقالة من وظيفته أو عمله، فهو حق من الحقوق والحرريات الشخصية للإنسان، فلا يمكن إجبار شخص على أن يمارس عملاً لا يرغبه، لكن من ناحية أخرى فإن الموظف يعمل في خدمة مرفق عام عليه لا بد من أن يسير المرفق بانتظام وإضطراب ولما كانت إستقالة موظف ما قد تسبب إخلالاً بهذه القاعدة، عليه يجب إقامة نوع من التوازن بين حق الموظف في

الإستقالة، وبين ما تقتضي المصلحة العامة من إستمرار سير المرفق العام بدون إنقطاع، لهذا فإن الموظف لا تنقطع علاقته بالإدارة بمجرد تقديمه الطلب، بل يقبل هذه الإستقالة، وذلك لكي تتمكن جهة الإدارة من تدبير أمورها وإيجاد بديلاً عنه، ويسري هذا الحكم على جميع الموظفين بل وحتى على الوزراء، وقد طبق قضاء مجلس الدولة الفرنسي هذه القاعدة، قبل أن ينص عليها تشريعياً<sup>(١٧)</sup>، وقد نصت المادة (١٣٠) من قانون التوظيف الفرنسي الصادر في ١٩٤٦/١٠/١٩م على إن الإستقالة لا تنتج أثرها إلا إذا أُدمت بطلب كتابي من الموظف يعلن فيه عن رغبته في ترك الوظيفة ولا تترتب أي نتيجة على ذلك إلا بعد قبولها من السلطة المختصة بالتعيين، أما عن جمهورية مصر العربية فقد كان القضاء المصري والى وقت قريب يعتبر الموظف وعلاقته مع الدولة أو الحكومة في مركز تعاقدي تحكمه قواعد القانون المدني وبناءً على ذلك فإن الموظف له مُطلق الحرية في الإستقالة في أي وقت يختاره ودون ان يتوقف ذلك على رضا الإدارة أو الطرف الآخر، ولكن القضاء الإداري المصري إنتبه لذلك وعمل على تغيير هذا الإتجاه لخطورته على سير المرفق، كما إعتبر الموظف في مركز قانوني لا تعاقدي من ناحية علاقته بالإدارة، ولا تطبق بحقه أحكام القانون المدني، وبهذا التطبيق تم تحديد طبيعة العلاقة بين الموظف والحكومة بحيث لا تنقطع صلة الموظف بوظيفته إلا بعد قبول الإستقالة، ونظم المشرع المصري إستقالة الموظف الصريحة في المادة (٩٧) من قانون العاملين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨م، واشترط لصحتها أن تكون مكتوبة وخالية من أية قيود أو شروط يفرضها الموظف بحيث يقيد بها جهة الإدارة و إلا أُعتبرت كأن لم تكن، كما يجب ان تُصدر عن إرادة الموظف بشكل صريح، وأن يستمر الموظف في انجاز عمله لحين البت في الإستقالة من قبل الإدارة حتى مضي مدة (٣٠) يوم من تاريخ تقديمها، كما نظم المشرع المصري الإستقالة الضمنية في المادة (٩٨) من القانون المذكور سلفاً، فإعتبر الموظف مستقياً في حالة إذا إنقطع عن الدوام الرسمي مدة خمسة عشر يوماً متتالية دون عذر مشروع تقبله الإدارة، كما ان انقطاع الموظف عن الدوام مدة ثلاثين يوم غير متتالية خلال سنة واحدة يعتبر في هذه الحالة خدمته منتهية، كما تنتهي خدمته إذا التحق بعمل خارجي لجهة أجنبية دون علم الإدارة<sup>(١٨)</sup>.

أما عن المشرع العراقي فقد نظم الإستقالة في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠م المعدل، ونظمها بقسمين كما فعل أغلب المشرعين، القسم الأول ذكرها في المادة (٣٥) بالفقرات (٣،٢،١) منه حيث نصت على إن للموظف أن يستقيل من وظيفته بطلب تحريري يقدمه الى مرجعه المختص، وعلى المرجع البت بها خلال مدة لا تتجاوز (٣٠) يوماً حيث يعتبر الموظف منفكاً بانتهائها إلا إذا صدر أمر القبول قبل ذلك، أما في حالة تقديم الموظف إستقالته وعين فيها موعداً للقبول فيجوز قانوناً قبولها من تاريخ ذلك الموعد أو قبله، اما القسم الثاني فقد تطرق لها المشرع في المادة (٣٧) بالفقرات (٣،٢،١) منه والتي إعتبرت الموظف مستقياً في حال عدم التزامه بما هو مقرر في القانون، عليه فإن الموظف الذي لا يلتحق بوظيفته خلال مدة لا تتجاوز (٥) أيام عدا أيام السفر المعتادة وعدم إبراز عذر مشروع الى الإدارة، فعلى المرجع المختص أن يخطر الموظف تحريراً بلزوم الإلتحاق بالوظيفة خلال (٧) أيام من تاريخ التبليغ بالإخطار وفي حالة عدم التحاقه عند إنتهاء المدة يعتبر مستقياً، وكذلك الموظف المجاز بشكل رسمي ففي حال إنتهاء اجازته ولم يلتحق بالوظيفة دون عذر مشروع خلال مدة (١٠) أيام من تاريخ إنتهاء اجازته يعتبر مستقياً، كما يُعد الموظف المنقطع عن وظيفته مستقياً إذا إنقطع عن الدوام مدة تزيد على (١٠) أيام ولم يبرر غيابه بعذر مشروع.

وأعطى المشرع العراقي إمتيازاً للمستقبل حيث منحه راتب تقاعدي في حال كان لديه خدمة لا تقل عن (١٥) سنة وبالعكس ذلك يمنح مكافأة نهاية الخدمة، كما تم تعديل قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤م بموجب قانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٩م التعديل الأول حيث نصت المادة (١٣) منه على أن "لا يمنع عزل الموظف أو فصله أو تركه للخدمة أو الإستقالة أو الإقصاء من الوظيفة أو فسخ العقد أو الإستغناء عن خدماته من إستحقاقه للحقوق التقاعدية، ويستحق (٧٥%) من الحد الأدنى للراتب التقاعدي ولا يصرف الراتب التقاعدي إلا إذا كان قد أكمل سن (٤٥) عام من عمره ولديه خدمة تقاعدية لا تقل عن (١٥) سنة، وفي كل الأحوال لا يُصرف الراتب التقاعدي عن المدة السابقة لتاريخ إكمال السن المذكور"<sup>(١٩)</sup>.

وفي رأي الباحث أن هذه المادة عرقلة وأهملت مبدأ سير واستمرارية المرفق العام بانتظام وإطراد، وذلك لان المشرع أعطى إمتيازاً للمستقبل من الوظيفة وهو الراتب التقاعدي في حال كان لديه خدمة فعلية لمدة (١٥) سنة، وهذا الإمتياز حصل عليه تارك الوظيفة دون موافقات رسمية، حسب ما جاء في المادة أعلاه، كما منح القانون هذا الإمتياز للموظف المعاقب بعقوبة العزل من الوظيفة الذي ارتكب فعلاً يجعل من إستمراره في الوظيفة خطراً عليها، فهل من المعقول أن يتم مكافأة المرتشي والمختلس و المزور والمستغل لوظيفته إمتياز الراتب التقاعدي، لذلك على المشرع العراقي السير وفقاً لنظرائه المصري واللبناني بحرمان المعزول والمستقل من الوظيفة الراتب التقاعدي وحتى مكافأة نهاية الخدمة، خصوصاً أن عقوبة الحرمان من المستحقات المالية اضحت تشابه العقوبات الجسدية.

وان على المشرع العراقي حل هذا التناقض بين القوانين المذكورة، وذلك لأنه من جهة نظم الإستقالة في المواد القانونية (٣٧،٣٥) من قانون الخدمة المدنية، حيث إستجاب لمبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد، كما أنه وضع شروط لإستقالة الموظف وأهمها تقديم طلب تحريري، كذلك إستمراره بالعمل لحين البت في الإستقالة، ومن جهة أخرى أعطى إمتياز الراتب التقاعدي للمستقل وتارك العمل في قانون التقاعد المذكور سلفاً في المادة (١٣) منه، وهذا الأمر أحدث إرباكاً في سير المرافق العامة.

### ٣- نظرية الموظف الفعلي في القطاع العام:

ظهرت نظرية الموظف الفعلي في القانون الإداري إستناداً الى مبدأ ضرورة سير المرفق العام بانتظام وإطراد، وعُرف الموظف الفعلي بأنه الشخص الذي يعترف له القضاء في بعض الظروف بصحة تصرفاته في مجال المرافق العامة رغم أنه لم يُعين تعييناً صحيحاً ولا يزال ساري المفعول في الوظيفة التي مارس اختصاصها، وأول من خلق هذه النظرية وطبق أحكامها هو مجلس الدولة الفرنسي، وذلك من أجل أن يتم المحافظة على إستمرارية سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، سواء كانت الظروف إستثنائية أم عادية، فمن حيث الظروف الإستثنائية يحدث أن يختفي الموظف الشرعي ويفر أو يتغيب بسبب الحرب أو فتنة أو اضطراب، تاركين أماكن عملهم شاغرة ومهام وظائفهم مُعطلة، لذلك قد يحل محلهم بعض الأفراد العاديين ليمارسوا إختصاص الموظف الشرعي المختفي دون سند شرعي لتأمين سير المرافق العامة، وتعتبر تصرفاتهم صحيحة ومشروعة رغم أنهم ليسوا موظفين عموميين مختصين، وعليه فقد طبق القضاء الإداري الفرنسي هذه النظرية أثناء غزو فرنسا في الحرب العالمية الثانية<sup>(٢٠)</sup>، بحيث جعل من تلك الأعمال

والإجراءات الصفة الإدارية ومن ثمّ قضى بقبول دعوى الإلغاء بشأنها، وكذلك قضى بأحقية هؤلاء الأشخاص في المطالبة بما تكبوه من مصروفات أو نفقات نظير قيامهم بما قاموا به من أعمال، ضمناً لإستمرار سير المرفق العام، وحتى لا يُحرم المواطنين من الخدمات الضرورية اللازمة لهم، كما أعتد مجلس الدولة المصري نظرية الموظف الفعلي إستناداً لمبدأ دوام سير المرفق العام<sup>(٢١)</sup>، في الظروف الإستثنائية حيث قضت المحكمة الإدارية العليا من خلال حكمها الصادر في (٢٩/نوفمبر/١٩٦٤) على إن "نظرية الموظف الفعلي كما جرى بذلك قضاء هذه المحكمة لا تقوم إلا في الأحوال الإستثنائية البحتة، تحت الحاح الحاجة للاستعانة بمن ينضون بتسيير دولاب العمل في بعض الوظائف ضمناً لانتظام المرافق العامة، وحرصاً على تأدية خدماتها للمتفاعلين بها، بانتظام ودون توقف، وتحتم الظروف غير العادية ان تعهد جهة الإدارة الى جهة هؤلاء الموظفين بالخدمة العامة إذ لا يتسع أمامها الوقت لإتباع أحكام الوظيفة في شأنهم"<sup>(٢٢)</sup>.

اما عن العراق فقد صدر قرار لمجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٠) والصادر في ١٩/٣/١٩٨٧م، الذي تضمن نقل العمال في دوائر الدولة الى موظفين عموميين، حيث يذهب فقه القانون الإداري العراقي في تعريف الموظف الى القول بأنه " كل شخص يساهم بعمل في خدمة شخص من أشخاص القانون العام، مكلف بإدارة مرفق عام ويشغل وظيفة داخلية في ملاك المرفق"<sup>(٢٣)</sup>، ونلتزم من هذا التعريف ان المشرع العراقي اعترف بفكرة الموظف الفعلي في الظروف العادية دون الإستثنائية من خلال المادة (٦٢) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠م المعدل حيث نصت على إنه "إذا ثبت بأن شروط التوظيف المنصوص عليها في المادتين (٨٧) من القانون لم تكن متوفرة كلها أو قسم منها في الموظف عند تعيينه لأول مرة يجب إقصاؤه بأمر من سلطة التعيين"، ولم يتعرض القضاء العراقي في مرحلتيه سواء كان الموحد او المزدوج لفكرة الموظف الفعلي على الرغم من توفر البيئة اللازمة لنشوء هذه الفكرة بسبب الظروف التي مرت بها البلاد وخاصة بعد سنة (٢٠٠٣) م<sup>(٢٤)</sup>.

لذلك قد تثار تساؤلات محتملة ومنها ما حُكم القانون بشأن قتل الموظف الفعلي، وهو يُمارس أعمال وظيفته قبل استكمال بعض الإجراءات الشكلية، و ما حُكم القانون إذا كان تعيين الموظف المجني عليه مخالف لأحكام القانون، نجد إن الفقه له رأي في هذه التساؤلات إذ إن الموظف الفعلي المجني عليه يحمل صفة الموظف وبالتالي فإن قتله يعتبر محكوماً بنص المادة (١/٤٠٦) فقرة هـ)، والتي تنص على أن "يعاقب بالإعدام اذا وقع القتل على موظف او مكلف بخدمة عامة أثناء تأدية وظيفته أو خدمته أو بسبب ذلك"<sup>(٢٥)</sup>، أما عن الموظف الذي تم تعيينه وكان مخالفاً لأحكام القانون، فإن الرأي الراجح في الفقه الإداري يدخله ضمن نظرية الموظف الفعلي ومن ثمّ فإن قتله يُعتبر واقعاً على موظف عمومي<sup>(٢٦)</sup>.

ويرى الباحث ان هذه الفكرة طُبقت فعلياً في العراق بعد سنة (٢٠٠٣) م أبان دخول القوات الأمريكية لجمهورية العراق ويعتبر هذا الظرف استثنائي حيث تم تعيين حاكم مدني مطلق الصلاحيات وقام باصدار قرارات كثيرة منها حل الجيش العراقي، وقوى الأمن الداخلي، وشرع قانون المفتش العام في كافة الوزارات العراقية في سنة (٢٠٠٤)م، وتم الغاء عدة قوانين، ونرى ان بعض قراراته لا تزال سارية المفعول رغم انتفاء الصفة القانونية عنه بالوقت الحاضر، لذا

من الضروري ان يتم مراجعة القوانين والقرارات من قبل المشرع العراقي والتي اصدرها الحاكم المدني ووضع قوانين جديدة بدلاً عنها.

كما نرى أن فكرة الموظف الفعلي يجب ان يتم الاعتراف بها في الظروف الإستثنائية دون الظروف الاعتيادية لأهميتها في تسيير المرافق العامة والمصلحة العامة تقتضي أن تُفعل هذه الفكرة وان تنظم من خلال قانون يتم تشريعهُ.

#### ٤- نظرية الظروف الطارئة وكيفية تطبيقها:

قد تظهر خلال فترة تنفيذ العقود طويلة الأمد ظروف لم تُكن بحسبان الأطراف المتعاقدة، وقت توقيع العقد، وهذه الظروف قد تجعل تنفيذ الالتزام مرهقاً وصعباً وتجعل الإستمرار في التنفيذ مُعرض للتوقف والانقطاع، فاذا ما تعلق موضوع هذا العقد بمرفق عام سوف يؤدي ذلك في النهاية الى نتيجة قد تسبب توقف نشاط المرفق العام، وخاصةً اذا تم تطبيق قواعد القانون المدني التقليدي وهي قاعدة ان "العقد شريعة المتعاقدين"، وإزاء قطعية هذه النصوص وعدم انسجامها مع المصلحة العامة التي تقتضي استمرار سير المرفق العام، عمد القضاء الإداري في فرنسا الى إنشاء نظرية الظروف الطارئة، وقد ساعد على ذلك استقلال هذا القضاء، وعدم خضوعه لأحكام القانون المدني وقد كانت الحرب العالمية الأولى هي المناسبة التي جعلت مجلس الدولة الفرنسي أن يطبق هذه النظرية في قضية معروفة،<sup>(٢٧)</sup> وهي قضية غاز بوردو ومُلخصها عقد الامتياز بين بلدية مدينة بوردو وبين الشركة العامة لإنارة نفس المدينة، حيث كانت الشركة مُلزَمة بموجب هذا العقد بتقديم مادة الغاز للمواطنين بسعر مثبت بالعقد، إلا إن أسعار الفحم الحجري وهي المادة المستخدمة لتحضير الغاز ارتفعت بشكل كبير أثناء نشوب الحرب العالمية الأولى مما جعل تأمين الغاز للمواطنين بنفس السعر المتعاقد عليه أمراً في غاية الصعوبة ومرهقاً للشركة ويهدد بتوقفها عن العمل بحيث وصل الخلاف بين الشركة وبلدية بوردو الى القضاء حيث قرر مجلس الدولة الفرنسي إن جهة الإدارة ملزمة بدعم الشركة مالياً حتى تتمكن من الإستمرار في تقديم الخدمة للجمهور وحتى لا يتوقف سير المرفق العام محل التعاقد، حيث إن القضاء اخذ بعين الاعتبار بأن الحرب لم تكن متوقعة عند إبرام العقد<sup>(٢٨)</sup>، عليه فأن نظرية الظروف الطارئة بهذا المعنى تُلزم المتعاقد مع الإدارة بأن يقوم بتنفيذ العقد مهما كانت العقبات التي يصادفها لان التقصير من جانبه في تنفيذ العقد يُلحق الضرر بالمرفق العام مما يؤدي الى حرمان المواطن من خدمات أساسية هم بحاجة لها، بالمقابل تلتزم الإدارة بتعويض الطرف الأخر عن الخسائر التي انتجتها الظروف الطارئة والتي لم تكن معلومة أو متوقعة وقت إبرام العقد الإداري<sup>(٢٩)</sup>، واتجه القضاء الإداري في مصر الى تطبيق أحكام نظرية الظروف الطارئة إستناداً الى ضرورة سير المرفق العام بانتظام وإطراد من جهة والى اعتبارات العدل والإنصاف من جهة أخرى، على أن يقتصر دور القاضي الإداري على الحكم بالتعويض المناسب، دون أن يكون له صلاحية تعديل الالتزامات العقدية<sup>(٣٠)</sup>.

اما عن العراق فقد اعتمد المشرع العراقي نظرية الظروف الطارئة من خلال ما ذكرته المادة (١٤٦) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١م المعدل حيث نصت على انه " اذا نُفذ العقد كان لازماً ولا يجوز لأحد العاقدين الرجوع عنه ولا تعديله الا بمقتضى نص في القانون او بالتراضي، على انه اذا طرأت حوادث استثنائية عامة لم يكن في الوسع توقعها وترتب على حدوثها إن تنفيذ الإلتزام التعاقدى، وان لم يصبح مُستحيلاً، صار مرهقاً للمدين بحيث يهدده بخسارة

فادحة جاز للمحكمة بعد الموازنة بين مصلحة الطرفين أن تنقص الإلتزام المرهق الى الحد المعقول أن إقتضت العدالة ذلك، ويقع باطلاً كل اتفاق على خلاف ذلك".

٥- عدم جواز الحجز على أموال المرافق العامة:

كقاعدة عامة يجوز الحجز على أموال المدين الذي يتمتع عن الوفاء بالدين الذي بذمته لبيع ما يملكه سداداً لهذا الدين، غير أن تطبيق هذه القاعدة على أموال المرافق العامة يُهدد بتوقف سيرها بانتظام وإطراد، لذلك منع المشرع الحجز على هذه الأموال سواء كان المرفق يدار بالطريق المباشر أم بطريق الامتياز، لأن في الحالة الأولى تكون أموال المرفق العام مملوكة للدولة أو لأحد أشخاص القانون العام المرفقية أو المحلية، وهذه الأموال لا يجوز الحجز عليها طبقاً للقانون، أما الحالة الثانية تكون الأموال مملوكة لصاحب الإمتياز رغم أيلولتها في نهاية مدة العقد الى الإدارة، ومع أنها مملوكة لأحد أشخاص القانون الخاص فان الحرص على إستمرار سير المرفق العام قد دفع المشرع الى منع حجز هذه الأموال،<sup>(٣١)</sup> وتجدر الإشارة الى ان الحماية لا تعني عدم إمكانية إستيفاء الديون المترتبة على المرافق العامة في الدولة، حيث هناك أكثر من وسيلة وطريقة لحصول مثل هؤلاء الدائنين على حقوقهم، ومن حقهم اللجوء الى السلطة القضائية التي تُعتبر خير رقيب على الإدارة لحماية الأفراد من تعسفها إن هي ماطلت او إمتنعت عن سداد ما عليها من ديون، ومن جانب آخر فان القاعدة العامة تفرض على الدولة أن تأخذ ما لها من حقوق وتنفذ ما عليها من التزامات بحسن نية ودون الإعتداء على حقوق غيرها، وأن هذه القاعدة تخلق نوعاً من الطمأنينة لدى دائنيها حتى وأن تعذر الوفاء بالتزاماتها في الوقت المتفق عليه<sup>(٣٢)</sup>.

**ثانياً: دور النظام الالكتروني في التطبيق المحكم لمبدأ استمرارية المرافق العامة بانتظام وإطراد:**

يتجلى دور تطبيق النظام الالكتروني على مبدأ دوام سير المرافق العامة وتطويرها الى الأفضل من حيث سهولة أداء الرسوم اللازمة للانتظام بالخدمة وإستمرار المرفق أداء خدماته طوال اليوم، ويعمل على مدار الساعة ولا يتوقف الا في حالة حدوث عطل فني لبرامج النظام<sup>(٣٣)</sup>، ومن فوائد تطبيق النظام الالكتروني انه يقلل من خطورة إضراب الموظفين،<sup>(٣٤)</sup> من خلال تقليل الحاجة لوجود عدد كبير منهم، حيث يتطلب هذا النظام الى موظفين من نوع خاص (تقنيين ومبرمجين)، وتظهر حاجتهم في مراحل معينة من إعداد النظام داخل المؤسسات العامة للدولة وهي مراحل التأسيس والتطبيق التدريجي له، ويمرور الوقت تصبح الحاجة لهم ضئيلة جداً، وبالتالي تقليل عدد الموظفين، مما يجعل إضرابهم في هذه الحالة لا تأثر له على سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، بحيث لا يوجد تحديد لمواعيد فتح المكاتب او أغلقها بل يعمل المرفق باستمرار وعلى مدار الساعة عن طريق البوابات الالكترونية المخصصة لها<sup>(٣٥)</sup>، كما إن تطبيق النظام الالكتروني في المرافق العامة يؤدي الى جعل إستقالة الموظفين ضئيلة الأثر، لان الخدمات سوف تقدم الكترونياً للمستخدمين ولن يكون هناك إتصال مباشر بين الموظف والمنتفع من خدمة المرفق<sup>(٣٦)</sup>، ويعمل هذا النظام على تقليل التعرض لوجود الموظف الفعلي في الظروف العادية، والذي يتولى أعمال وظيفته دون إستيفائه للشروط القانونية، لذا يتم كشف أمره بسهولة من خلال قواعد البيانات والمعلومات المتوفرة في الإدارات الحكومية،<sup>(٣٧)</sup> وهذه القواعد مُحكمة من خلالها تمنع قيام أي شخص غير مدرج اسمه ضمن قائمة الموظفين من الدخول والتصرف بصفة

غير مؤهل لها، لأن الأنظمة الأمنية التكنولوجية المتطورة توفر دقة عالية في النظام الإداري حيث تنذر بوجود أي خلل أو دخيل على النظام العام المرفقي، من خلال معرفة قرار التعيين معيب أو لم يصدر قرار بتعيينه أصلاً فلا يتمكن من ممارسة صلاحيات الموظف القانوني طالما لم يحقق الشروط المطلوبة لمزاولة العمل ضمن النظام الإداري الإلكتروني<sup>(٣٨)</sup>، ونشير أيضاً إلى أن تطبيق النظام الإلكتروني المتطور سوف يقلل من حالات وجود الظروف الطارئة والتي تؤثر على المعاملات بين المنتفعين والجهات الإدارية، حيث يستطيع الأفراد الحصول على البيانات والأوراق اللازمة لإنجاز معاملته في أي وقت من الأوقات<sup>(٣٩)</sup>، وفي المقابل قد تحدث تأثيرات سلبية على النظام الإداري الإلكتروني ولكنه يكون قليل التأثير بالمقارنة مع النظام الإداري التقليدي، لأن حدوث الزلازل أو الفيضانات في منطقة معينة من البلد لا يعني إنهيار النظام بالكامل ويرجع ذلك لوجود مركز رئيسي للمعلومات الحكومية المؤرشفة، كما أن الدولة تعتمد على خوادم احتياطية ذات نطاق دولي أو خارج حدود الدولة ذاتها، حيث نلمس مدى تقليص الأثار السلبية التي يمكن أن تتجم عن حدوث حالات وظروف طارئة في الدولة<sup>(٤٠)</sup>.

ومن آثار تطبيق هذا النظام على المبدأ تخلص الجمهور من الوقوف في الطوابير والصفوف للحصول على المعلومة وإنجاز معاملاتهم، إذ كم من المرات ينتهي الدوام الرسمي للمرفق قبل وصول الفرد الواقف في الطابور أو الصف إلى شبك الموظف، وفي كثير من الحالات يتعرض طالب الخدمة إلى عقوبات وغرامات ليس بسبب عدم إنجازة لمعاملته، بل لأنه لم يتمكن من الوصول إلى شبك أو باب الموظف المعني خلال المواعيد الرسمية للعمل<sup>(٤١)</sup>.

ويرى الباحث من خلال ما تقدم من حديث عن هذا المبدأ، إن في مقدور الدولة تلافي ما يحدث من إخفاق في تسيير المرافق العامة من خلال تطبيقها للنظام الإلكتروني بحيث لا يوجد تحديد لمواعيد فتح المرافق العامة أو أغلقها وإنما يعمل المرفق على مدار أربعة وعشرون ساعة، كما لن يكون هناك تأثير على المرفق إذا أضراب أو استقال الموظف وحتى في حال حدوث وباء عالمي مثل وباء كوفيد (١٩) والذي استدعى تعطيل عمل الدولة أو غيرها من العراقيل التي تواجه استمرارية المرافق العامة بانتظام واطراد ودون توقف.

### الفرع الثاني: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة

#### أولاً: مفهوم مبدأ المساواة أمام المرفق في حقل الحكومة التقليدية:

ان مبدأ المساواة له جذور قديمة وتطبيقات عديدة حيث أقره إعلان (١٧٨٩) م بقوله "يولد الإنسان ويعيشون أحراراً وامتساوين في الحقوق وأن التمايزات الإجتماعية لا يمكن أن ترتكز إلا على أساس المصلحة العامة"، كما تبنت مقدمة دستور الجمهورية الرابعة لفرنسا سنة (١٩٤٦)م هذا النص، وأكمل ذلك دستور الجمهورية الخامسة لسنة (١٩٥٨)م الذي لم يتعمق في الحديث عن مجال حقوق الإنسان، حيث نصت المادة (١) منه "أن فرنسا تضمن المساواة أمام المواطنين دون تمييز بسبب الأصل أو العرق أو الدين"، وكرس مجلس الدولة منذ زمن بعيد مبدأ المساواة أمام المرافق العامة حيث تحكم كل الأشخاص من فئة معينة نفس القواعد القانونية بإعتباره مبدأ قانونياً عاماً، وذلك في كل ما له من علاقة بالخدمة العامة و بالاستفادة من تقديمات الدولة والوضع القانوني لموظفي مؤسسة معينة، ووسع المجلس الدستوري الفرنسي نطاق مبدأ المساواة مرتكزاً بصورة خاصة على إعلان سنة (١٧٨٩)م ومقدمة دستور سنة

(١٩٤٦م)، حيث تم تفصيل موضوع المساواة أمام الضرائب، وفي قرار للمجلس الدستوري سنة (١٩٩٦م) جاء فيه "لا يتناقض مبدأ المساواة مع حق المشرع في أن يعالج بطرق مختلفة قضايا مختلفة، أو أن يتم تجاوز مبدأ المساواة لأسباب لها علاقة بالمصلحة العامة على أن يكون في هذه الحالة علاقة مباشرة بالموضوع القانوني الذي أقر هذا الإختلاف أو التجاوز"<sup>(٤٢)</sup>.

وعليه يُعتبر مبدأ المساواة بين الناس بصفة عامة من أهم المبادئ الأساسية التي أكدتها الأديان السماوية، وإعلانات حقوق الإنسان، حيث نص دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤م في المادة ٥٣ منه على أن "المواطنون لدى القانون سواء وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الدين، أو العقيدة، أو الجنس، أو الأصل، أو العرق، أو اللون، أو اللغة، أو الإعاقة، أو المستوى الاجتماعي، أو الانتماء السياسي، أو الجغرافي، أو لأي سبب آخر" كما اعتبر الدستور المصري انف الذكر إن التمييز والحض على الكراهية جريمة يعاقب عليها القانون، حيث الزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة للقضاء على كافة أشكال التمييز وينظم القانون إنشاء مفوضية مستقلة لهذا الغرض،<sup>(٤٣)</sup> والحق يجب أن يقال فإن المساواة قائمة ليس بين المواطنين فحسب وإنما بينهم وبين الأجانب، بإستثناء الحقوق والواجبات ذات الطابع السياسي والمتعلقة بالإنتماء الى جنسية دولة معينة مثال ذلك حق الترشيح وحق الانتخاب في الهيئات السياسية وواجب أداء الخدمة العسكرية، ويجب كذلك من باب أولى إلا يُفضل الأجانب على المواطنين كما كان الشأن في مصر بالنسبة للأجانب الممتازين أيام الإمتيازات الأجنبية قبل ان تنتضي فترة الإنتقال التي حددتها معاهدة مونترنو بتاريخ (١٤/١٠/١٩٤٩)<sup>(٤٤)</sup>، عليه فإن قاعدة المساواة لا تُسلب الإدارة سلطتها التقديرية عند الإختيار بين من تتوافر فيهم شروط الإنتفاع، ما دام الدافع من ذلك هو المصلحة العامة، ومن المسلم به أن تقارير الإستثناءات بهدف كفالة رعاية خاصة لعدد من أفراد المجتمع غير محددين بذواتهم ويحتاجون لهذه الرعاية، لا يُعد خروجاً على قاعدة المساواة أمام المرافق العامة، كإعفاء المتقدمين الأوائل من الطلبة عن بعض الرسوم، أو تخفيض رسوم معينة بالنسبة لبعض فئات المجتمع مثل الطلبة والموظفين،<sup>(٤٥)</sup> لذلك تعتبر المساواة في الانتفاع بخدمات المرفق أساسها يتمثل في أن مستعملي المرفق في مركز نظامي تحكمه القوانين والتراتب و ليس في مركز تعاقدية تحكمه قواعد العقد الإداري، ويتحدد محتواه بطريقة موضوعية بصرف النظر عن شاغل هذا المركز النظامي، وعلى هذا الأساس يتحتم بالمرفق أن يؤدي خدماته بنفس الشروط، بحيث لا يجب أن يكون هناك تمييز غير مبرر بين المستعملين، كما أن المساواة في الانتفاع بخدمات المرافق العامة ليست مطلقة بل إنها مقيدة بالمساواة بين فئة من المنفعين فقط، حيث يجوز المغايرة بين الأفراد اذا اختلف الغرض الذي خصصت له المنفعة، كاستخدام الطاقة الكهربائية لحاجات منزلية أو صناعية،<sup>(٤٦)</sup> ولا ينال من مبدأ المساواة ما قد تقررته جهة الإدارة من رسوم متفاوتة للانتفاع بما تقدمه من خدمة، إرتكازاً على تقديم الخدمة بدرجات متفاوتة من التميز، مثل ما هو معمول به في سلك الطيران والسكك الحديدية من أن الانتفاع بها يتم بدرجات متفاوتة حسب الخدمة المقدمة، فلكل درجة منها خدمات تختلف عن ما تقدمه بالدرجات الأخرى، وهنا يكون التفاوت في الرسوم، بما يحمله من زيادة في رسوم بعض الدرجات عن الأخرى، في مقابل ما تُقدم من خدمات بهذه الدرجة لا يتم تقديمه بالدرجات المقدمة الأخرى، ومن جهة ثانية فإن الأمر متروك

للمنتفع نفسه، ليقدر ما يرغب في الانتفاع به من خدمات وحسب ما يختار يدفع الرسوم المقررة، يضاف الى ذلك كله ان التفاوت في الرسوم، نتيجة التفاوت في الخدمات، ولا يقوم هذا التمايز على أساس اللون او الجنس او المعتقد الديني أو السياسي، لذلك نستطيع القول بوجه عام إنه لا يعتبر خروجاً على مبدأ المساواة بين المنتفعين بخدمات المرفق العام، أي تغيير الرسوم وتعدد فئاتها ما دام التباين والتعدد يرتكز على أساس موضوعي<sup>(٤٧)</sup>، وطالما أن الأفراد جميعاً قد ولدوا احراراً متساوين في حقوقهم وواجباتهم، عليه فلا يجوز التمييز في معاملتهم على أي وجه إلا لأسباب موضوعية تبرر ذلك، لان الحق في المساواة هو المدخل للتمتع بكافة الحقوق والحريات الأخرى تمتعاً لا يقوم على التمييز بين الناس لأسباب أو عوامل معينة، وبسبب هذه الأهمية الكبرى للحق في المساواة حرصت الغالبية العظمى من الدساتير على أدراجها في صلب دستورها.<sup>(٤٨)</sup>

ونلاحظ أن الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥)م النافذ ذكر مبدأ المساواة في الباب الثاني منه في حقل الحقوق والحريات حيث نص في المادة (١٤) منه على أن "العراقيين 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"، كما نصت المادة (١٦) منه على ان "تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين، وتكفل الدولة إتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك"، وأن العمل حق لكل العراقيين بحيث يضمن لهم حياة كريمة وهذا ما نصت عليه المادة (٢٢/أولاً) من الدستور العراقي النافذ.

ويستفاد من هذه النصوص إن المشرع الدستوري وضع الأصل العام في مساواة مواطني المجتمع وهو أسمى من كل القوانين ويجب على القضاء الإداري مراقبة وإلغاء القرارات والأحكام التي تصدر مخالفة لمبدأ المساواة، وعليه يجب تعويض المواطنين الذين اصابوا بضرر من جراء مخالفتها.

#### ثانياً: دور النظام الإلكتروني في تطوير مبدأ المساواة:

رغم التقدم الملحوظ في تطوير النظام الإلكتروني على مدى العقدين الماضيين، بحيث تجلى هذا التقدم في الإرتقاء المطرد في قيم مؤشر تطور هذا النظام، ومع ذلك لم تتمكن فئات معينة من السكان الانتفاع الكامل، وفي المقابل فأن هناك إتجاه إيجابي يُسهل الجهود المبذولة في سبيل تأكيد مبدأ المساواة وعدم أغفال أحد حيث يعتبر سيف ذو حدين لتطبيق النظام الإلكتروني، من خلال تحسن تقديم الخدمات الإلكترونية الى الفئات المستضعفة من السكان نظراً لكون إستخراج المعلومات وجمعها وتخزينها ونشرها قد أضحى سهلاً وأقل تكلفةً، كما إن الأجهزة الرقمية الجديدة غير باهظة الثمن وأسهل في الوصول إليها، إضافة الى ذلك فإن هناك تحسن في تغطية النطاق العريض المتنقل للهواتف النقالة وتكاليف الإشتراك بها، ولتعزيز دعم الخدمات الاجتماعية والشمول الرقمي من خلال النظام الإلكتروني حيث تعدّ التحولات النقدية الاجتماعية الرقمية مثلاً على ذلك، ووفقاً لتقييم يتعلق بقياس مدى ملائمة إعداد التنمية المستدامة لسنة (٢٠٣٠)م فقد كانت هناك خمسة وسبعون دولة فقط في سنة (٢٠٢٠) على إستعداد لوفاء بالتزاماتها بعدم إغفال أحد والمساواة بين الجميع<sup>(٤٩)</sup>.

ونجد ان تطبيق النظام الالكتروني يحقق المساواة الحقيقية للأفراد دون تمايز بين المنتفعين من خدمات المرفق العام، لان البرنامج وشبكة المعلومات لا تفرق بين شخص وآخر، وعليه فإن كل مواطن يمتلك شروط الاستفادة من خدمات المرفق الالكتروني سيعامل على قدم المساواة مع غيره من المواطنين دون أدنى تمييز سواء لأسباب شخصية أو دينية أو سياسية أو عدم الولاء للحكومة، كما أن الأشخاص المتعاملين مع هذا النظام سوف يتحقق لهم الإفادة القصوى من خلال الخدمات الالكترونية، ولعل أولى هذه الخدمات أن هناك أسلوب موحد للتعامل مع كل من يرغب في الحصول عليها، وهذه هي الشفافية بعينها، وذلك لإن الشخص الذي يرغب في قضاء طلبه أو منفعة ما عليه إلا أتباع إجراءات محدودة منصوص عليها في النظام ومبرمجة سلفاً، وعليه لا يمكن لأي متعامل آخر أن يختصر الإجراءات مما يكرس مبدأ المساواة ويحصل الجميع على الخدمات العامة دون إستثناء<sup>(٥٠)</sup>، لذلك فإن استخدام هذا النظام يساعد على التخلص من حالات المحاباة والوساطة المنتشرة في النظام التقليدي في تقديم الخدمات، والتي كانت تميز بين المواطنين وفقاً لمدى العلاقات الشخصية بالقيادات الإدارية، كما يساعد هذا النظام على التقليل من حالات الرشوة المنتشرة في الإدارات التي تطبق النظام التقليدي<sup>(٥١)</sup>، وحتى لا نجعل من هذه المساواة نظرية وحبراً على ورق بعد إدخال هذا النظام، ينبغي الاهتمام بالمواطنين الذين لا يستطيعون استخدام جهاز الحاسوب أو الدخول الى المواقع الالكترونية لمعرفة الخدمات المرفقية الإلكترونية التي ينتفعون منها، بحيث لا يتم حرمانهم من الخدمات بسبب ظروفهم الاجتماعية والاقتصادية<sup>(٥٢)</sup> ولتحقيق وتسهيل ذلك لا بد من التركيز على عنصرين أساسيين وهما:-

١- المعرفة والتثقيف الإلكتروني لأفراد المجتمع: على الرغم من إن الحاسب الآلي أصبح هو لغة العصر، وأن الإدارات والمصالح الحكومية اكتظت بهذه الأجهزة الالكترونية، إلا ان أغلب الأفراد لا يملكون هذا الجهاز، مما يسبب عدم تمكنهم من الدخول الى المواقع الخدمية التي توفرها الدولة عبر شبكة الإنترنت للحصول على المنفعة المطلوبة، ولان نجاح النظام الالكتروني يعتمد بصورة أساسية على تحقيق المعرفة والدراية الالكترونية، لذلك ينبغي على الحكومة القيام بالإجراءات التالية:

أ. إلزام الجهات المختصة بتنظيم دورات مجانية للحصول على هذه المعرفة، وتوفير الأجهزة الإلكترونية اللازمة بسعر مناسب مدعوم<sup>(٥٣)</sup>.

ب. إنشاء أماكن مجهزة بالكمبيوتر حتى يتمكن المواطن العادي الذي لا يمتلك هذا الجهاز في مكان سكناه من الدخول الى البوابة الحكومية للخدمات المرفقية العامة والحصول على الخدمة<sup>(٥٤)</sup>.

ج. اعلان الجهات الحكومية عن موقعها الإلكتروني بشكل واضح ودقيق ويتم التعريف بالإجراءات والخطوات اللازمة للحصول على المنفعة، على أن تكون هذه الخطوات بسيطة وموجزة، حتى تكون مفهومة لعامة الناس<sup>(٥٥)</sup>.

د. على الأجهزة الحكومية توفير الوعي الإلكتروني من خلال حملات دعائية لأعلام المواطنين بوجود النظام الإلكتروني وكيفية الاستفادة منه ومجالاته، حيث ان نسبة نجاح هذا النظام تُحدده آلية الحصول على هذه الخدمة<sup>(٥٦)</sup>.

هـ. على الجهة المنفذة للنظام الإلكتروني إدخال ميزة الإيعازات الصوتية في مواقعها الالكترونية، حتى يتمكن الفرد بطلب الخدمة صوتياً.

ونلاحظ أن كلما تطورت درجة التتقيف الإلكتروني لدى المواطن كلما زادت فرصة حصوله على الخدمات إلكترونياً بدقة وسرعة، لأن أبرز عوائق الإستفادة من هذا النظام تتمثل في تفاوت الأفراد في المعرفة التقنية، حيث يختلف حتى أفراد العائلة الواحدة في مدى قدرتهم على إستخدام جهاز الحاسوب والدخول الى شبكة البيانات والتجول بين المواقع<sup>(٥٧)</sup>.

٢- تحقق الحياد في التعامل مع المستفيد: أن ارتباط مبدأ حياد المرافق العامة بمبدأ المساواة يعني إدارة شؤون المرفق بطريقة موضوعية بصرف النظر عن الخلافات السياسية أو الشخصية، حيث يتكفل برفع كفاءته تحقيقاً للصالح العام، ويقوم بتقسيم الخدمات على كافة المستحقين دون التفرقة بينهما سواء بسبب الاتجاهات السياسية أو السلالات العرقية أو المذاهب الدينية وتطبيقاً لمبدأ الحياد يجب تجاوز الخلافات السياسية وعدم التركيز عليها خدمةً للصالح العام رغم صعوبة ذلك عملياً،<sup>(٥٨)</sup> حيث تعتمد بعض الأحزاب السياسية الى منع المسؤولين من الحصول على التمويل أو الدعم اللازم لإقامة وتفعيل الموقع الإلكتروني المناسب على شبكة الانترنت<sup>(٥٩)</sup>.

ويرى الباحث ان العراق حقق بعض الإنجازات على صعيد هذا المبدأ في المرافق الحيوية ومنها إطلاق خدمة الجواز الإلكتروني العراقي، والبطاقة الموحدة، والبطاقة التموينية الالكترونية، ومعادلة الشهادات في وزارة التعليم العالي، من خلال تنفيذ هذا الخدمات عن طريق منصات الكترونية تابعة لها.

### المطلب الثاني

#### المبادئ الخاصة للمرافق العامة ودور النظام الإلكتروني في تطويرها

هذه المبادئ تنظم آلية عمل المرفق بشكل يضمن إنسيابية العمل الإداري داخل نشاط المرفق وديمومة هذا العمل ومدى قابليته للتحديث والتطوير، بحيث تواكب كافة المستجدات التي تخدم العمل المُنظم للمرفق وبدقة وشفافية وجودة عالية، لذلك سيتم تقسيم هذا المطلب الى الفرعين التاليين:-

الفرع الأول: مبدأ قابلية المرفق للتغيير والتطوير والفرع الثاني: مبدأ جودة ونوعية الخدمة للمرفق العام.

#### الفرع الأول: مبدأ قابلية المرفق للتغيير والتطوير

أولاً : مفهوم مبدأ قابلية المرفق للتغيير والتطوير:

أن المرافق العامة تُدار بموجب أنظمة توضع لتتلاءم مع طبيعة هذه المرافق وحسن إدارتها في فترة زمنية معينة، ونظراً لإرتباط الخدمات التي تؤديها المرافق العامة بالاحتياجات الأساسية لأفراد المجتمع، فإن أساليب إدارة هذه المرافق تتطور وتتغير بتطور الحياة الإجتماعية في البلد، مما يستدعي تدخل الإدارة من فترة لأخرى بحيث تتبنى هذه التغييرات والتطورات في أساليب تنظيم إدارة المرافق العامة حسب ما تقتضي ضرورات المصلحة العامة، لذلك فإن العلة من تعديل القواعد والأساليب الخاصة بتنظيم المرافق العامة هو تمكينها من متابعة المستجدات والتطورات اللازمة لضمان استمرار سير هذه المرافق وتأدية الخدمات على أكمل وجه<sup>(٦٠)</sup>، وبما ان الأصل في إنشاء المرافق العامة وطرق تنظيمها وسيرها يعود الى السلطة التقديرية للإدارة التي تراعي في ذلك طبيعة المرفق ونوع الخدمة وكيفية إنتفاع الجمهور بها، فاذا ظهر للإدارة أن هذا التنظيم لم يعد يتفق مع المنفعة المرجوة من المرفق، وهناك نظاماً يكفل أدائها

على وجه أفضل كان لها أن تغير ما يتعين تغييره لتواكب التطور الحاصل في سير المرافق العامة، ولا يقيد بها في ذلك إلا مراعاة المصلحة العامة دون إمكانية معارضتها باعتبارها مستمدة من حق يدعي إكتسابه موظفي المرفق أو منتهيه،<sup>(٦١)</sup> وليس لهم الإحتجاج على ذلك وهذا ما جرى العمل به في العراق بعد إلغاء المؤسسات العامة، ويصعب حصر دواعي التغيير والتطوير في المرافق العامة، فقد ترى الإدارة بضرورة قيامها بإعادة تنظيم المرفق من خلال منحه الشخصية المعنوية بدلاً من إتباع أسلوب الإدارة المباشرة، أو فرض رسوماً على الانتفاع أو تغيير الرسم الذي يدفعه المنتفعين أو تخفيضه، أو قد تجد الإدارة هناك ضرورة لرفع سن التوظيف أو لزوم حصول المرشح للوظيفة العامة على مؤهلات علمية أعلى تتناسب مع التقنيات الحديثة... الخ<sup>(٦٢)</sup>.

وتعتبر قاعدة قابلية المرفق العام للتغيير والتطوير هي قاعدة عامة تسري على جميع المرافق العامة، أي كانت طريقة إدارتها، سواء كانت تديرها الإدارة بطريقة الإدارة المباشرة، أو كانت تدار بطريقة عقد الإلتزام بمرفق عام أو غير ذلك من طرق إدارة المرافق العامة،<sup>(٦٣)</sup> وتعتبر علاقة الإدارة بالموظفين التابعين لها هي علاقة ذات طبيعة تنظيمية، ومن حقها دون الحاجة إلى موافقتهم نقلهم من وظيفة إلى أخرى، أو من مكان إلى آخر تحقيقاً لمقتضيات الصالح العام، ومن تطبيقات هذا المبدأ حق الإدارة في تعديل عقودها الإدارية بإرادتها المنفردة دون الحاجة إلى استحصال موافقة المتعاقد معها ولا تسري قاعدة العقد شريعة المتعاقدين في العقود الإدارية إذ أن طبيعة هذه العقود تحقيق الصالح العام، وبالتالي تقتضي ترجيح كفة سلطة الإدارة في مواجهة المتعاقد معها، ومن مستلزمات ذلك أن لا تقيد الإدارة بالقاعدة المدنية (العقد شريعة المتعاقدين) وأن تتمكن من تعديل عقودها لتلبية الحاجات الضرورية للأفراد من خلال التطوير المستمر في المرافق التي تديرها<sup>(٦٤)</sup>، ويلاحظ بصفة عامة أن التطور القانوني يسبقه التقدم والتطور الإنساني، لأن القانون ثابت بطبيعته والفكر الاجتماعي غير ثابت، بحيث لا بد أن تضي مدة لكي يضحى القانون مسابراً للتطور الإنساني<sup>(٦٥)</sup>، ولهذا فإن القانون بحاجة دائمة لتجديد شبابه، ومن خلال هذا التجديد يتغلب على نعاسه ويغير نصوصه القانونية لمواكبة التطورات الحاصلة في المجتمع الدولي، وبما أن المرافق العامة تهدف إلى إشباع الحاجات الجوهرية للمواطن، وإن هذه الحاجات وليدة رغبات الأفراد المتجددة، كان للإدارة دائماً الحق في تغيير أو تطوير القواعد التي تحكم المرافق العامة لكي تسير حاجات المواطن وتواكب تطوراتها، لذلك من المنطقي أن يخضع لمبدأ أساسي وهو قابليتها للتغيير والتطوير في أي وقت، دون الوقوف عند مصلحة مجموعة خاصة والذين قد يصيبهم ضرر من هذا التغيير طالما كان الهدف منه أن يتم تحقيق المصلحة العامة، ولذلك فإن جوهر هذا المبدأ إعطاء سلطة للإدارة في التدخل في أي وقت لكي تجري تغييراً في المرافق العامة سواء من حيث نشاطه أو أساليبه أو طرائق إدارته، دون أن يؤثر في استعمالها لهذا الحق إلا لإعتبارات الصالح العام<sup>(٦٦)</sup>.

#### ثانياً: دور النظام الإلكتروني في تنفيذ مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطوير:

أن العلاقة التي يرتبط بها هذا المبدأ بالنظام الإلكتروني وثيقة وتجسد تطبيق مبدأ مواكبة المرفق العام للتطوير والتغيير المتجدد، حيث سمح للإدارة تغيير إدارة المرفق العام من النظام التقليدي القديم إلى النظام الإلكتروني، وبصرف النظر عن الطريقة المتبعة التي يدار بها المرفق، سواء تعلق الأمر بإدارة مباشرة تتولاها السلطة العامة، أو من خلال الإدارة

غير المباشرة والتي يتولاها الملتزم في عقد الإمتياز<sup>(١٧)</sup>، حيث يؤدي تطبيق هذا النظام في إدارة المرافق العامة الى مساندة المستجديات ويجعل أدائها يخدم المصلحة العامة، من خلال تقديم خدمات متطورة والإدارة هنا مجبرة على استخدام هذه التقنيات الحديثة والتي تتجاوب مع اتساع الخدمات وازدياد حاجات المواطنين<sup>(١٨)</sup>، وبالتالي يجب رفد المرافق العامة بالأجهزة الالكترونية وتأهيل موظفيها، حيث لم يعد مقبولاً ممن يرغب أن يحظى بمكانة مرموقة في العلم ان يتخلف عن ركب المعرفة التقنية، وهذا الأمر يبين دور الإدارة العامة الالكترونية في التطابق مع هذا المبدأ، اذ من حق الإدارات القائمة على تسيير المرافق العامة ان تطلب من أشخاص القانون الخاص المتعاقدة معهم لأداء عمل حكومي لها استخدام أحدث الوسائل العلمية والإبتكارات التقنية الجديدة في تطوير خدماتها المرفقية، وبالعكس ذلك بإمكان الإدارة إنهاء عقودهم بإرادتها المنفردة، حيث لا يقتصر هذا المبدأ على المرفق الذي يدار بالطريقة المباشرة فقط، وإنما يمتد ليشمل كافة أنواع المرافق العامة اي كانت طريقة إدارتها<sup>(١٩)</sup>.

ويرى الباحث إن للإدارة سلطة للتعديل والتطوير وان إستغلال هذه السلطة يتم من خلال مساندة التطور التكنولوجي الحاصل في العالم، لإن الأفراد يتطلعون الى الأفضل دائماً ويرغبون برؤية خدمات متطورة ومتزايدة عليه يجب على الإدارة مواكبة التطور الحاصل في المرافق العامة والتي اتبعت النظام الالكتروني في تقديم الخدمات لمواطنيها والتي سهلت عليهم الحصول على الخدمة بأسرع وقت وبتكلفة أقل من خلال إتباع النظام الالكتروني.

كما ان هذا المبدأ يمنح الإدارة صلاحية تطبيق هذا النظام على كافة المرافق العامة دون إستثناء، إذ إنها مخولة بموجب القانون الإداري تغيير وتطوير إدارة المرفق العام بما يواكب التطورات المستجدة في دول العالم على المستوى التكنولوجي، مما يسهل على الأفراد الاستفادة من الخدمات المقدمة من قبل الحكومة ومن خلال البوابات الإلكترونية للخدمات الحكومية والتي تُفعلها الدولة، وليس بإمكان الطرف الآخر الاعتراض على ما تقوم به الإدارات الحكومية من تطوير المرافق العامة خدمة للصالح العام.

### الفرع الثاني: مبدأ جودة ونوعية الخدمة المقدمة عن طريق المرافق العامة

#### أولاً : مفهوم مبدأ جودة ونوعية الخدمة المقدمة عن طريق المرافق العامة:

ان القانون الأوربي ترك أثراً في تطوير جزء من مبادئ القانون الإداري في البلدان الأعضاء، ونتيجة هذا التأثير تم تأليف مبدأ جديد من المبادئ التي تحكم المرافق العامة وأطلق عليه تسمية مبدأ الجودة أو النوعية وأول ما طبق هذا المبدأ على خدمات مرفق الاتصالات الذي أضحي في أوروبا مرفق عام عالمي، وظهر هذا المبدأ عن طريق الآراء الفقهية كمبدأ أصيل جديد والذي يعتبر المبدأ الخاص الثاني، وقد اشار جانب من الفقه الى صعوبة إقرار هذا المبدأ، وأول هذه الصعوبات ان مفهوم النوعية لا يمكن حصره لأنه غالباً ما يكون خاضعاً لتحديد حسن نية من يتولى إدارة المرفق العام، أما الأمر الآخر هو عدم وجود تعريف وتحديد واضح لمفهوم النوعية، ومن أجل تأصيل هذا المبدأ فأن الأمر يتطلب تحديد مفهوم جودة الخدمة العامة ومن خلال البحث لم نجد في فقه القانون العام تعريفاً او تحديداً لكلمة جودة الخدمة، وان كل ما تم ذكره من تعاريف تخص هذا المبدأ هي في حقل علم الإدارة العامة وإدارة الاعمال ومفهوم الجودة بهذا المعنى لا يقتصر على المرافق العامة وإنما يشمل الخدمة او السلعة التي تُقدم من منتجها للمنتفع أو

المستهلك<sup>(٧٠)</sup>، كما عرفت الجمعية الأمريكية الجودة على إنها "المجموع الكلي للمزايا والخصائص التي تؤثر في قدرة الخدمة أو المنتج على تلبية حاجات معينة"<sup>(٧١)</sup>، وعرفها البعض الآخر بأن الجودة هي مجموع الصفات والخصائص للسلعة أو الخدمة التي تؤدي الى قدرتها على تحقيق رغبات مفترضة أو مُعلنة<sup>(٧٢)</sup>، ويمكن القول بأن جودة الخدمة تعني قدرة الخدمة المُقدمة من المرافق العامة لغرض تلبية متطلبات المنتفعين وإشباع حاجاتهم على وفق المعايير والمواصفات المعيارية للخدمة التي ينتجها المرفق<sup>(٧٣)</sup>، وقد عرفت المنظمة الدولية للمواصفات والمقاييس الجودة على إنها " مجموعة من الخصائص الكلية لكيان أو نشاط، أو عملية أو خدمة أو سلعة أو منظمة أو نظام أو فرد أو مزيج مدمج منها والتي تتعكس في قدرته على إشباع حاجات صريحة وضمنية"<sup>(٧٤)</sup>، كما عرفها قاموس أكسفورد على إنها "درجة التفوق والتميز أي تقديم خدمات المرفق بالمستوى الأفضل"، كما عرفها معهد الجودة الفدرالي الأمريكي بانها " أداء العمل بالشكل الصحيح من المرة الأولى مع الاعتماد على تقييم المستفيد في معرفة مدى تحسن الأداء"<sup>(٧٥)</sup>، ويمكن تلخيص التعريفات التي ذُكرت لتعريف كلمة الجودة أو النوعية على أنها تدور حول تحقيق كافة المتطلبات الخاصة بإشباع حاجات الأفراد المستفيدين من الخدمة.

ولم يبق هذا المبدأ حصري في التشريعات والقضاء الأوربي بل تم العمل به من قبل بعض الدول العربية التي وضع مشرعها الدستوري قيمة دستورية لمبدأ جودة خدمة المرافق العامة، حيث ذكر المشرع الدستوري في المملكة المغربية في الدستور الأخير لسنة (٢٠١١م) موضوع الجودة والشفافية من خلال المادة (١٥٤) منه حيث نصت على ان "يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والاستمرارية في أداء الخدمات، وتخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية"، كما حرص المشرع المصري في الدستور الجديد لسنة (٢٠١٤م) على تضمين بعض النصوص الدستورية موضوع جودة المرافق العامة، وخص بذلك مرفق التعليم حيث نصت المادة (١٩) منه على أن " التعليم حق لكل مواطن وتلتزم الدولة بتوفيره وفقاً لمعايير الجودة العالمية"، كما نصت المادة (٢٠) منه على أن " تلتزم الدولة في تشجيع التعليم الفني والتقني والتدريب المهني وتطويره... وفقاً لمعايير الجودة العالمية"، والزمّت الدولة بضرورة ضمان جودة التعليم في الجامعات الخاصة والتزامها بمعايير الجودة العالمية<sup>(٧٦)</sup>.

ولم يغفل المشرع الدستوري المصري الوسائل التي يمكن الاعتماد عليها لتحقيق الهدف المذكور بالنصوص أعلاه، فقد نصت المادة (٢٢) منه على ان " المعلمون واعضاء هيئة التدريس الركيزة الأساسية للتعليم، تُكفل الدولة تنمية كفاءاتهم العلمية ومهاراتهم الفنية ورعاية حقوقهم المادية والأدبية، بما يضمن جودة التعليم وتحقيق أهدافه"، كما نصت المادة (٢٥) من الدستور المصري على أن " تلتزم الدولة بوضع خطة للقضاء على الأمية الهجائية والرقمية بين جميع المواطنين من جميع الأعمار".

وهذه النصوص الدستورية تؤكد بما لا يقبل الشك أن الجودة والنوعية للخدمة المقدمة أضحت مبدأ ثابت ومستقر من المبادئ الأساسية التي تحكم أعمال المرافق العامة مهما كانت طبيعة الخدمة التي تُقدم للجمهور وطريقة الإدارة المتبعة، لذلك يرى البعض أن جودة ونوعية الخدمة المقدمة من قبل المرافق العامة أضحت من المبادئ الدستورية حتى

وان لم ينص عليها صراحةً في دساتير الدول العربية او تشريعاتها الأخرى بالنظر الى رداءة الخدمة التي تقدمها بعض المرافق العامة مثل مرفق الكهرباء والماء والخدمات الصحية والنقل في بعض الدول العربية، كما ان مبدأ الخدمة الرصينة لا يقل أهمية عن مبدأ دوام وانتظام سير المرفق العام، وعلى هذا الأساس فإن هذا المبدأ يجب أن يُعامل كمبدأ له قيمة دستورية ليحتل مرتبة عليا من مراتب مصادر المشروعية<sup>(٧٧)</sup>.

### ثانياً: دور النظام الالكتروني في تحسين جودة ونوعية الخدمات المقدمة من قبل المرافق العامة:

يُتيح النظام الالكتروني للإدارة فرصة التواجد في كل المدن والقرى النائية الأمر الذي يوفر معلومات عن احتياجات ورغبات المستفيدين أو المنفعين من الخدمة وذلك فيما يتعلق بتشكيلة المنتجات المطلوبة وهذا بدوره يُمكن الإدارة من العمل على إرضائهم، بحيث تسعى لإشباع رغباتهم واحتياجاتهم من خلال تحسين جودة الخدمات والمنتجات فضلاً عن تحسين مستوى خدمات ما قبل وبعد البيع<sup>(٧٨)</sup>، وعليه فإن الجودة كما مذكورة في قاموس أكسفورد تعني الدرجة العالية من القيمة والنوعية، وعرفتها مؤسسة (أو دي أي) الأمريكية المتخصصة بانها عبارة عن إتمام الأعمال الصحيحة في الأوقات المناسبة، ومن هنا يأتي النظام الإلكتروني ليؤكد على أهمية تلبية احتياجات العمل في الوقت والزمان الذي يكون فيه الفرد محتاجاً الى الخدمة بأسرع وقت ممكن<sup>(٧٩)</sup>.

ويعتبر تطبيق هذا النظام تطبيقاً حقيقياً لفكرة العولمة باعتبار ان العالم سوق واحد لا يتقيد باي حاجز من حيث الزمان والمكان و يتطلب ضرورة التميز عند التعامل في السوق العالمي من خلال توفير آلية للتجديد المستمر والمتواصل في الأساليب والشروط المقدمة للعملاء والسرعة في الوصول اليهم بتقديم الجديد من الخدمات والمنتجات، بالإضافة الى ذلك يجب ان تتوفر صفة المصادقية في العرض وصحة البيانات والوفاء بالوعد، إضافة الى الاستثمار المتواصل في البرمجيات، والمتابعة المستمرة للتطورات التقنية بغية الاستفادة من كل جديد للوصول الى تقديم الخدمة او المنتج بجودة ونوعية عالية تنافس السوق العالمي<sup>(٨٠)</sup>، وبعبارة ثانية فإن الجودة والسرعة في تسليم الخدمة أو توزيع المعلومة تُعتبر من المراحل الأساسية التي تمر من خلالها عملية تطوير وتطبيق إستراتيجية النظام الالكتروني<sup>(٨١)</sup>.

ويرى الباحث من خلال ما تقدم من حديث، ان بمقدور الدول تلافي ما يحدث من إخفاق في تسيير المرافق العامة من خلال تطبيقها للنظام الإلكتروني بحيث لا يتحدد مواعيد فتح المرافق العامة أو اغلاقها وإنما تعمل على مدار (٢٤) ساعة، وبهذا سوف لن تتأثر المرافق بأضراب الموظفين او إستقالتهم او اذا حدث وباء عالمي مثل وباء (كوفيد ١٩) والذي جعل عمل مرافق الدولة معطلة بالكامل وخاصةً في العراق، أو غيرها من العراقل التي تواجه استمرار عمل المرفق بانتظام ودون توقف، كما ان المواطن سيحصل على خدمة المرفق دون تمييز، كذلك من خلال مبدأ سلطة الإدارة في التغيير والتطوير تستطيع الإدارة إستغلال هذه السلطة من خلال مسايرة التطور التكنولوجي الحاصل في العالم، ولان حاجات المواطنين دائماً متطورة ومرتفعة فهي مطالبة بمواكبة التطور الحاصل بالمرافق العامة والتي أتبعته النظام الالكتروني في تقديم الخدمات لمواطنيها والتي سهلت عليهم الحصول على الخدمة السريعة وبتكلفة اقل من خلال إتباع النظام الالكتروني.

لذلك يجب ان تتطلق بداية هذا التطور من خلال النصوص الدستورية وأل قانونية وهذا ما فعله بعض المشرعين العرب ومنهم المشرع المصري عندما حدد في الدستور الجديد لسنة (٢٠١٤) سبل الإرتقاء بالمرافق العامة من خلال محو الإمية الرقمية وتنمية كفاءة ومهارة العنصر البشري، عليه نرى ضرورة التركيز على أهمية إختيار العاملين في المرافق العامة على وفق معايير علمية وعملية دقيقة وترك الأساليب التقليدية في إختيار الموظفين، كما ان ادخال النظام الالكتروني في تسيير المرافق العامة يتطلب معرفة العاملين في المرفق والمنفعين منه بأساسيات المعلومات التقنية الأولية في الحاسوب وشبكة الإنترنت وعلى الإدارات الحكومية وضع برامج فعالة لمحو الإمية المعلوماتية من خلال وضع حجر أساس لإلزام القيادات بتفعيل هذه الخطوة بالنص عليها في دستورها كما فعل المشرع المصري.

#### الخاتمة:

ان تطوير المبادئ التي تحكم المرافق العامة من خلال النظام الالكتروني، يجعل من المرفق العام مستمر بأداء خدماته على مدار اربعة وعشرون ساعة دون انقطاع بحيث لا يتأثر بإضراب او إستقالة الموظف العامل في القطاع العام، كما يعزز مبدأ المساواة بين الأفراد المنتفعين من الخدمة العامة ويحقق العدالة الإجتماعية، اما عن مبدأ قابلية المرفق للتغيير والتطوير فهو يجسد هذا المبدأ من خلال تطبيق النظام الالكتروني والانتقال في إدارة المرافق العامة من النظام التقليدي الى النظام الجديد خدمة للصالح العام، لذلك فإن هدف النظام الالكتروني هو تسيير وتطوير المرافق العامة من خلال تطبيق التكنولوجيا الحديثة، بحيث يتم الإرتقاء من خلال هذا النظام في إدارة المرافق العامة بكل جوانبها من خدمات مقدمة، وتحسين أداء الموظف الحكومي، والمحافظة على أموال المرافق العامة، وتحقيق التطور والمتمثل بخفض التكاليف وسرعة الإنجاز والاقتصاد بالموارد البشرية وتقليل الأخطاء البشرية، وتحقيق الشفافية، والحد من ظاهرة الفساد الإداري المنتشر في مفاصل الإدارات الحكومية، والقضاء على التراخي غير المبرر في إنجاز الأعمال الإدارية، والقضاء على الوساطة والمحسوبية، والتواصل المستمر والتنسيق المتكامل بين المؤسسات الحكومية، وتوفير البيانات الكترونياً لمتخذ القرار الإداري، لذلك فإن تطبيق هذا النظام سيوفر الكثير من الايجابيات التي يسعى المجتمع لتحقيقها.

ومن واقع هذه الدراسة ظهرت عدد من النتائج منها:-

#### أولاً: النتائج:

١. ان استحداث النظام الالكتروني ليس درياً من دروب الرفاهية بل يعتبر خطوة أساسية تفرضها الظروف المحيطة، اذ يعتبر إجراء يجب على دول العالم العمل به لأنه اضحى نظام مهم في حقل المرافق العامة.
٢. اصبح النظام الالكتروني نظاماً واقعياً ومفهوماً يتم على أساسه التنافس بين المرافق في تنفيذ أعمالها بصورة جيدة وجودة ونوعية عالية لتتمكن من المنافسة الحقيقية في ضوء نظام العولمة الجديد.
٣. ان تطبيق النظام الالكتروني يعزز ويجسد المبادئ التي تحكم المرافق العامة بشكل واضح وذلك من خلال العمل المستمر للمرفق العام طوال اليوم ودون إنقطاع، والمساواة بين كافة المستفيدين، بحيث يتم تحجيم الوساطة والمحسوبية

والرشوة، وكذلك تم تجسيد مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطوير من خلال هذا النظام، وان نظام العولمة اجبر إدارات المرافق العامة على تقديم الخدمة بجودة عالية لكي تنافس الشركات العالمية في ظل هذا النظام.

٤. عدم تشريع قانون موحد يساهم في تسهيل مهمة تنفيذ النظام الالكتروني، والعمل على الغاء كافة الشروط المعرقله والتي تتعارض مع هذا النظام كأن تشترط مثلاً أنظمة الأشغال والعطاءات الحكومية الإعلان عنها بالنشر في الصحف المحلية واستقبال العروض بالطرق التقليدية، وبالتالي فإن التأخير المتعمد أو غير المتعمد في وضع الإطار القانوني والتنظيمي المطلوب يُعد من أبرز المعوقات لتطبيق هذا النظام.

٥. الصراع المستمر وغياب التنسيق بين وزارة الاتصالات وهيئة الاعلام والاتصالات العراقية، لعدم وجود قانون واضح ينظم عملهما، ولعل سبب هذا الصراع صدور قانون هيئة الاعلام والاتصالات رقم (٦٥ لسنة ٢٠٠٤) من قبل سلطة الائتلاف، وكذلك عدم وضوح النصوص القانونية في الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥) النافذ، حيث ورد نص في المادة (١٠٣/ اولاً وثانياً) منه " يُعد كل من البنك المركزي العراقي، وديوان الرقابة المالية، وهيئة الاعلام والاتصالات، ودواوين الأوقاف، هيئات مستقلة مالياً وإدارياً، وينظم القانون عمل كل هيئة منها، وترتبط هيئة الاعلام والاتصالات بمجلس النواب"، ولم يصدر قانون لحد كتابة هذا البحث ينظم عمل الهيئة ولم يلغى قانونها القديم والمعمول به حالياً، كما ورد في نص المادة (١١٠/سادساً) منه على "تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الاتية تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد"، ويقصد بهذا النص تحديد عمل وواجبات وزارة الاتصالات.

٦. نقص المهارات الالكترونية لدى أغلب موظفي القطاع العام والمواطنين بسبب ضعف المناهج الدراسية في مختلف مراحل التعليم.

#### ثانياً: الاقتراحات:

١. ينبغي تشريع قانون جديد يُعنى بتنظيم عمل المرافق العامة الكترونياً لمسايرة التطور الحاصل في دول العالم.

٢. تطبيق النظام الالكتروني في تنفيذ أعمال المرافق العامة لغرض مسايرة التطورات الحاصلة في إدارة المرافق، حيث أثبت هذا النظام كفاءته من خلال تجاوز العديد من العراقيل التي واجهت النظام الإداري التقليدي، والذي بدوره سيعزز ويجسد المبادئ التي تحكم المرافق العامة بشكل واضح وذلك من خلال الاعمال المقدمة لخدمة المجتمع.

٣. على السلطة التشريعية العراقية الإسراع في تشريع قانون ينظم عمل وزارة الإتصالات حسب المادة (١١٠/سادساً) من الدستور، وقانون ثاني جديد ينظم عمل هيئة الاعلام والاتصالات ويلغى أمر سلطة الائتلاف رقم (٦٥ لسنة ٢٠٠٤)، لأنه تضمن نصوص تلغي دور وزارة الاتصالات بحيث أدى الى تداخل في الصلاحيات والأعمال مما سبب توقف في عجلة تطبيق النظام الالكتروني.

٤. على جمهورية العراق الإسراع في انجاز الخطة الاستراتيجية الوطنية للتحول الالكتروني للسنوات ٢٠٢٤-٢٠٣٠.

٥. رفع مستوى المهارات الالكترونية لموظفي القطاع العام من خلال تنظيم دورات الزامية للموظفين العموميين ليتمكنوا من استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في تسيير عمل المرافق العامة وبالتعاون مع وزارة التعليم العالي ووزارة التربية من خلال ادخال اساليب تعليم التكنولوجيا الحديثة في المناهج الدراسية.

## الهوامش:

- (١) صدام محمد العوايشة، تشريعات الإدارة العامة الالكترونية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، الاردن، ٢٠٢٤، ص١٨.
- (٢) وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة وإستثمار المرافق العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠٠٩، ص٨٠.
- (٣) محمد رضا جنينج، القانون الاداري، مركز النشر الجامعي، ط٢، تونس، ٢٠٠٨، ص٢٩٦.
- (٤) مجلس القضايا اللبناني قرار رقم (٢٠١٦/١٠٤٦-٢٠١٧ في ٢٠١٨/٧/٩) شركة جودة / هيئة إدارة السير والمركبات والآليات، ينظر الى عصام نعمة اسماعيل، محاضرات في مقرر القانون الإداري العام، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، بيروت، سنة ٢٠٢١-٢٠٢٢، ص ٦٧.
- (٥) محمد علي الخاليلة، الوسيط في القانون الاداري، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٨، ص١٨٤.
- (٦) ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، مصر، الاسكندرية، ١٩٩٦، ص ٤١٨-٤١٩.
- (٧) عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام (رقم ١٤ لسنة ١٩٩١) المعدل، دراسة تحليلية، تأصيلية، مقارنة في ضوء القانون والفقہ والقضاء، ط١، المكتبة الوطنية، بغداد، ٢٠١٠، ص١٣٢.
- (٨) محمد رضا جنينج، القانون الإداري، مصدر سابق، ص٢٩٦-٢٩٧.
- (٩) عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام، مصدر سابق، ص١٣٢.
- (١٠) حسن محمد علي البنان، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير - دراسة مقارنة، في تطور نشاط المرافق العامة الاقتصادية، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون - جامعة الموصل، نينوى، ٢٠٠٥، ص١١٣.
- (١١) عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام، مصدر سابق، ص١٣٣-١٣٤.
- (١٢) قرار محكمة أمن الدولة العليا طوارئ المرقم ( ٤١٩٠ لسنة ١٩٨٦ في ١٦-٤-١٩٨٧)، ينظر الى عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام، مصدر سابق، ص١٣٤.
- (١٣) عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام، مصدر سابق، ص ١٣٠.
- (١٤) قانون العقوبات العراقي رقم ( ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل )، المواد ٢٢٠، ٢٢١، ٢٢٢.
- (١٥) قانون العقوبات العراقي، رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، المواد ٣٦٤، ٣٦٧.
- (١٦) أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (١٩)، جريدة الوقائع العراقية العدد (٣٩٧٩)، ينظر الى نبيل عبد الرحمن حياوي، قانون العقوبات رقم (١١١ لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته)، المكتبة القانونية، بغداد، ص٢١٠، ٢١٢، ٢١٣.
- (١٧) محمد بكر حسين، الوجيز في القانون الإداري، مكتبة الاندلس، مصر، ٢٠٠٥، ص٤٩٥.
- (١٨) حسن محمد علي البنان، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير - دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص١١٧.
- (١٩) قانون التقاعد الموحد العراقي رقم (٩ لسنة ٢٠١٤) المعدل بموجب قانون رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٩.
- (٢٠) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مصدر سابق، ص٤٢٨.
- (٢١) محمد بكر حسين، الوجيز في القانون الإداري، مصدر سابق، ص٤٩٧-٤٩٨.
- (٢٢) قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر في (٢٩ نوفمبر لسنة ١٩٦٤) ينظر الى ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مصدر سابق، ص٤٢٨-٤٢٩.
- (٢٣) فخري عبد الرزاق صليبي، شرح قانون العقوبات/القسم الخاص، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٩، ص١٤٨.

- (٢٤) حسن محمد علي حسن البنان، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير - دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ١٢٠.
- (٢٥) قانون العقوبات العراقي، رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.
- (٢٦) فخري عبد الرزاق صليبي، شرح قانون العقوبات - القسم الخاص، مصدر سابق، ص ١٥٠.
- (٢٧) محمد بكر حسين، الوجيز في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٤٩٩.
- (٢٨) محمد علي الخلايلة، الوسيط في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ١٩١-١٩٢.
- (٢٩) محمد علي الخلايلة، الوسيط في القانون الإداري، المصدر نفسه، ص ١٩١.
- (٣٠) محمد بكر حسين، الوجيز في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ١٩١.
- (٣١) محمد عبد العال السناري، نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية - دراسة مقارنة، جامعة حلوان، مصر، دون سنة نشر، ص ٥٧٠.
- (٣٢) محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط ٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٨، ص ٢٦٩.
- (٣٣) خالد حسن احمد لطفي، الحكومة الإلكترونية ودورها في مكافحة الفساد الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ١٣٠، ٢٠٢١-١٣١.
- (٣٤) داود عبد الرزاق الباز، الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٥، ص ١٢٦-١٢٧.
- (٣٥) أونيسي ليندة، المبادئ الضابطة للمرفق العام الإلكتروني، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، الجزائر، المجلد (١٤)، العدد ١، لسنة ٢٠٢١، تاريخ النشر ١٨/٤/٢٠٢١، ص ٢٠٩-٢١٠.
- (٣٦) أونيسي ليندة، المبادئ الضابطة للمرفق العام الإلكتروني، المصدر نفسه، ص ٢١١.
- (٣٧) داود عبد الرزاق الباز، الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مصدر سابق، ص ١٢٧.
- (٣٨) أونيسي ليندة، المبادئ الضابطة للمرفق العام الإلكتروني، مصدر سابق، ص ٢١١.
- (٣٩) عصام عبد الفتاح مطر، الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص ٩٢.
- (٤٠) أونيسي ليندة، المبادئ الضابطة للمرفق العام الإلكتروني، مصدر سابق، ص ٢١٢.
- (٤١) داود عبد الرزاق الباز، الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مصدر سابق، ص ١٢٨.
- (٤٢) زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، دار بلال للطباعة والنشر، ج ٢، ط ١، بيروت، ٢٠١٤، ص ٨٦١-٨٦٢.
- (٤٣) المادة (٥٣) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ المعدل.
- (٤٤) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٤٣٧.
- (٤٥) محمد بكر حسين، الوجيز في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٥٠١.
- (٤٦) محمد رضا جنیح، القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٣٠٠.
- (٤٧) محمد الشافعي ابو راس، القانون الإداري، عالم الكتب، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٢٤٧-٢٤٨.
- (٤٨) عصام نعمة اسماعيل، محاضرات مقرر القانون الإداري، ٢٠٢٢، مصدر سابق، ص ٧٠.

- (٤٩) دائرة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، مسح الأمم المتحدة لسنة (٢٠٢٢)، مستقبل الحكومة الرقمية، الفصل الرابع، ص ١١٥.
- (٥٠) مصطفى رسول حسين، الإطار القانوني لإدارة المرافق العامة بالوسائل الالكترونية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العراق، السليمانية، السنة السابعة، العدد ١، حزيران ٢٠١٩، ص ٢٣٠.
- (٥١) عصام عبد الفتاح مطر، الحكومة الالكترونية بين النظرية والتطبيق، مصدر سابق، ص ٩٤.
- (٥٢) ياسين حجاب، وسناء رحمانى، المؤتمر العلمي الدولي حول النظام القانوني للمرفق العام الالكتروني، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تاريخ ٢٦-٢٧/١١/٢٠١٨، ص ٩.
- (٥٣) عصام عبد الفتاح مطر، الحكومة الالكترونية بين النظرية والتطبيق، مصدر سابق، ص ٩٤-٩٥.
- (٥٤) ياسين حجاب، وسناء رحمانى، المؤتمر العلمي الدولي حول النظام القانوني للمرفق العام الالكتروني، مصدر سابق، ص ٩.
- (٥٥) عصام عبد الفتاح مطر، الحكومة الالكترونية بين النظرية والتطبيق، مصدر سابق، ص ٩٥.
- (٥٦) ياسين حجاب، وسناء رحمانى، المؤتمر العلمي الدولي حول النظام القانوني للمرفق العام الالكتروني، مصدر سابق، ص ١٠.
- (٥٧) عصام عبد الفتاح مطر، الحكومة الالكترونية بين النظرية والتطبيق، مصدر سابق، ص ٩٥.
- (٥٨) صفوان المبيضين، الحكومة الالكترونية النماذج والتطبيقات والتجارب الدولية، دار البازوري العلمية، ط١، الأردن، ٢٠١١، ص ٣٨.
- (٥٩) عصام عبد الفتاح مطر، الحكومة الالكترونية بين النظرية والتطبيق، مصدر سابق، ص ٩٦.
- (٦٠) مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط٣، الأردن، ٢٠١٦، ص ٣٤٥-٣٤٦.
- (٦١) محمد رضا جنح، القانون الاداري، مصدر سابق، ص ٣٠١.
- (٦٢) محمد علي الخلايلة، الوسيط في القانون الاداري، مصدر سابق، ص ١٩٤-١٩٥.
- (٦٣) نجيب خلف احمد الجبوري، القانون الاداري، مكتبة يادكار لبيع الكتب ونشر الكتب القانونية، العراق، ٢٠١٨، ص ١٨٧.
- (٦٤) مازن راضي ليلو، العقود الإدارية في القانون الليبي، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٢، ص ١٠٧.
- (٦٥) محمد عبد المحيد مغربي، الوجيز في تاريخ القوانين، بيروت، ١٩٧٩، ص ٢١٥.
- (٦٦) حسن محمد علي البنان، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير، مصدر سابق، ص ٩.
- (٦٧) مصطفى رسول حسين، الاطار القانوني لإدارة المرافق العامة بالوسائل الالكترونية، مصدر سابق، ص ٢٢٢.
- (٦٨) عنتر حديدي، أثر الإدارة الإلكترونية في ترقية وتعزيز مبادئ المرفق العام، مؤتمر النظام القانوني للمرفق العام الالكتروني، الجزائر، ٢٠١٨، ص ٩.
- (٦٩) حمدي القبيلات، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط٤، الاردن، ٢٠٢٢، ص ٧٩.
- (٧٠) ماهر صالح الجبوري، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، الذاكرة للنشر والتوزيع، ط١، بغداد، ٢٠٢٢، ص ١٧٧ وما بعدها.
- (٧١) محمد عبد الوهاب العزاوي، أنظمة إدارة الجودة والبيئة، دار وائل، ٢٠٠٢، ص ١٨، ينظر الى ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، المصدر نفسه، ص ١٨٨.
- (٧٢) علي السلمي، إدارة الجودة الشاملة ومتطلبات التأهيل لإيزو، ينظر الى ماهر صالح علاوي، المصدر نفسه، ص ١٨٨.
- (٧٣) ماهر صالح الجبوري، مبادئ القانون الإداري، الذاكرة للنشر والتوزيع، مصدر سابق، ص ١٨٨.

- (٧٤) رعد الطائي، وعيسى قداه، إدارة الجودة الشاملة، دار البيزوري للنشر، عمان، دون سنة نشر، ص ٣١.
- (٧٥) ماهر صالح الجبوري، مبادئ القانون الإداري، الذاكرة للنشر والتوزيع، مصدر سابق، ص ١٨٩.
- (٧٦) ماهر صالح الجبوري، مبادئ القانون الإداري، الذاكرة للنشر والتوزيع، مصدر سابق، ص ١٨٣-١٨٤.
- (٧٧) ماهر صالح الجبوري، مبادئ القانون الإداري، المصدر نفسه، ص ١٨٥.
- (٧٨) محمد صادق اسماعيل، الحكومة الالكترونية وتطبيقاتها في الدول العربية، مكتبة العربي للنشر والتوزيع، ط١، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٢٧-٢٩.
- (٧٩) حمدي القبيلات، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، مصدر سابق، ص ٣٣.
- (٨٠) محمد صادق اسماعيل، الحكومة الالكترونية وتطبيقاتها في الدول العربية، مصدر سابق، ص ٢٩.
- (٨١) سعد غالب ياسين، الإدارة الالكترونية وافاق تطبيقاتها العربية، معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، ٢٠٠٥، ص ٢١٨.

#### المصادر:

#### أولاً: الدساتير:

١. دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.
٢. دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤.
٣. دستور جمهورية فرنسا لسنة ١٩٥٨ المعدل.
٤. دستور المملكة المغربية لسنة ٢٠١١.

#### ثانياً: القوانين:

١. القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية رقم العدد ٣٠١٥، تاريخ العدد ١٩٥١/٩/٨.
٢. قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية رقم العدد ١٧٧٨، تاريخ العدد ١٩٦٩/١٢/١٥.
٣. قانون التقاعد الموحد العراقي رقم (٩ لسنة ٢٠١٤) المعدل بموجب قانون رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٩، المنشور في جريدة الوقائع العراقية رقم العدد ٤٣١٤، تاريخ العدد ٢٠١٤/٣/١٠.
٤. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية رقم العدد ٣٠٠، تاريخ العدد ١٩٦٠/٦/٢.

#### ثالثاً: قرارات المحاكم:

١. قرار محكمة امن الدولة العليا طوارئ في مصر، المرقم ( ٤١٩٠ لسنة ١٩٨٦ في ١٦-٤-١٩٨٧).
٢. قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر، الصادر في ٢٩ نوفمبر لسنة ١٩٦٤.

٣. مجلس القضايا اللبناني قرار رقم (٢٠١٦/١٠٤٦-٢٠١٧ في ٢٠١٨/٧/٩) شركة جودة / هيئة إدارة السير والمركبات والآليات.

#### خامساً: تقارير:

١. دائرة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في منظمة الامم المتحدة، مسح الحكومة الالكترونية لسنة ٢٠٢٢، مستقبل الحكومة الرقمية.

#### رابعاً: الأوامر:

١. أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (١٩)، جريدة الوقائع العراقية العدد (٣٩٧٩).

#### خامساً: الكتب العربية:

١. حمدي القبيلات، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط٤، الاردن، ٢٠٢٢.
٢. خالد حسن احمد لطفي، الحكومة الالكترونية ودورها في مكافحة الفساد الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٢١.
٣. داود عبد الرزاق الباز، الحكومة الالكترونية واثرها على النظام القانوني للمرفق العام واعمال موظفيه، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٥.
٤. رعد الطائي، وعيسى قداه، إدارة الجودة الشاملة، دار اليازوري للنشر، عمان، دون سنة نشر.
٥. زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، دار بلال للطباعة والنشر، ج٢، ط١، بيروت، ٢٠١٤.
٦. سعد غالب ياسين، الإدارة الالكترونية وفاق تطبيقاتها العربية، معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، ٢٠٠٥.
٧. صدام محمد العوايشة، تشريعات الإدارة العامة الإلكترونية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، الاردن، ٢٠٢٤.
٨. صفوان المبيضين، الحكومة الالكترونية النماذج والتطبيقات والتجارب الدولية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، ط١، عمان- الأردن، ٢٠١١.
٩. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام (رقم ١٤ لسنة ١٩٩١) المعدل، دراسة تحليلية، تأصيلية، مقارنة في ضوء القانون والفقهاء والقضاء، بغداد، المكتبة الوطنية، ط١، ٢٠١٠.
١٠. عصام عبد الفتاح مطر، الحكومة الالكترونية بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٨.
١١. علي محمد بدير، عصام البرزنجي، مهدي السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣.
١٢. فخرى عبد الرزاق صليبي، شرح قانون العقوبات/القسم الخاص، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٩.
١٣. ماجد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، مصر، الاسكندرية، ١٩٩٦.
١٤. مازن راضي ليلو، العقود الادارية في القانون الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٢.

١٥. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، الذاكرة للنشر والتوزيع، ط١، بغداد، ٢٠٢٢.
١٦. محمد الشافعي ابو راس، القانون الاداري، عالم الكتب، القاهرة، ٢٠٠٢.
١٧. محمد بكر حسين، الوجيز في القانون الإداري، مكتبة الاندلس، مصر، ٢٠٠٥.
١٨. محمد رضا جنیح، القانون الاداري، مركز النشر الجامعي، ط٢، تونس، ٢٠٠٨.
١٩. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة الادارية، دار الجامعة الجديدة، مصر ٢٠٠٩.
٢٠. محمد صادق اسماعيل، الحكومة الالكترونية وتطبيقاتها في الدول العربية، مكتبة العربي للنشر والتوزيع، ط١، القاهرة، ٢٠١٠.
٢١. محمد عبد العال السنارى، نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الادارية والقانون الاداري في جمهورية مصر العربية - دراسة مقارنة، جامعة حلوان، مصر، دون سنة نشر.
٢٢. محمد عبد المجيد مغربي، الوجيز في تاريخ القوانين، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٧٩.
٢٣. محمد علي الخلايلة، الوسيط في القانون الاداري، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان- الأردن، ٢٠١٨.
٢٤. محمد علي الخلايلة، القانون الاداري، الكتاب الأول، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٨.
٢٥. مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط٣، الأردن، ٢٠١٦.
٢٦. نجيب خلف احمد الجبوري، القانون الاداري، مكتبة يادكار لبيع الكتب ونشر الكتب القانونية، العراق، ٢٠١٨.
٢٧. وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة - دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠٠٩.

#### ثانياً: الاطاريح:

١. حسن محمد علي البنان، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير - دراسة مقارنة، في تطور نشاط المرافق العامة الاقتصادية، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون - جامعة الموصل، نينوى - العراق، ٢٠٠٥.

#### رابعاً المجالات والدوريات:

١. اونيسي ليندة، المبادئ الضابطة للمرفق العام الالكتروني، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، الجزائر، المجلد ١٤، العدد ١، تاريخ النشر ١٨-٤-٢٠٢١.
٢. مصطفى رسول حسين، الاطار القانوني لإدارة المرافق العامة بالوسائل الالكترونية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العراق، السليمانية، السنة السابعة، العدد ١، حزيران ٢٠١٩.

#### خامساً: المحاضرات:

١. عصام نعمة اسماعيل، القانون الإداري العام، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، محاضرات ٢٠٢١-٢٠٢٢.

سادساً: المؤتمرات:

١. عنتر حديدي، اثر الادارة الالكترونية في ترقية وتعزيز مبادئ المرفق العام، المؤتمر العلمي الدولي حول النظام القانوني للمرفق العام الالكتروني، الجزائر، ٢٠١٨.
٢. ياسين حجاب، وثناء رحمانى، المؤتمر العلمي الدولي حول النظام القانوني للمرفق العام الالكتروني، جامعة محمد بوضياف - المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، الجزائر، ٢٦-٢٧/١١/٢٠١٨.

