بسم الله الرحمن الرحيم

رقم التبليغ :	٦٣٦
بتاريخ :	٨ /١١/ ٢٠١٠

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

ملف رقم : ٣٢ / ٢ / ٣٨٨٩

السيد الدكتور/ وزير المالية

تحية طيبة وبعد،،،

اطلعنا على كتاب وزارة المالية رقم (٨٧٤/و) المؤرخ ١ / ٤ /٢٠٠٨، بشان النزاع القائم بين وزارة المالية ووزارة الداخلية (مديرية البحر الأحمر) حول سداد مبلغ ٣٨٣٥,٨٠ جنيها قيمة أداء اشتراكات تأمين المرض المستحقة عن بعض العاملين عن الفترة من ٢٠٠١ حتى ٢٠٠٥.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن الجمعية العمومية تلقت كتاباً من وزارة المالية بطريق البريد العادي تضمن عرضا لنزاع بين وزارة المالية ووزارة الداخلية حول مبلغ ٣٨٣٥,٨٠ جنيها قيمة أداء اشتراكات تأمين المرض المستحقة عن بعض العاملين عن الفترة من ٢٠٠١ حتى ٢٠٠٥ وكذا المبالغ الإضافية حتى تاريخ السداد،موقعاً عليه ببعض الرموز كُتب أسفل منها اسم السيد وزير المالية وعبارة "تم التوقيع الالكتروني". وبجلسة ٢٠٠٩/١١/٤ عرض الموضوع على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، فقررت تأجيل نظر الموضوع لاستيفاء توقيع وزير المالية الشخصي على كتاب عرض النزاع، وقد قامت وزارة المالية بالرد على ذلك بأن وزارة المالية إذ تلقت كتاب مجلس الدولة بضرورة أن تكون المكاتبات التي ترد إليه من وزير المالية موقعا عليها بتوقيع أصلي وليس بتوقيع الكتروني، فإنها قد "أتمت إنشاء مركز سلطة التصديق الالكتروني الحكومية "GOV-CA Trust Center"، وأن الوزارة قد "أجرت الاختبارات اللازمة للتشفير لتتفق مع معايير الأمن القومي ورفع درجة سرية هذه المنظومة ومكوناتها إلى درجة سري للغاية"، بما يكون معه التوقيع مطابقا للقانون ولا يلزم توقيع الوزير الشخصي.

ونفيد أن الموضوع عرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة بتاريخ ٢٨ من ابريل لسنة ٢٠١٠ الموافق ١٤ من جمادى الأولى لسنة ١٤٣١ هـ، فتبين لها أن

المادة (٦٦) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ تنص على أن " تختص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بإبداء الرأي مسبباً فى المسائل والموضوعات الأتية:- أ..... ب.....جـــ..... د- المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة أو بين المؤسسات العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض، ويكون رأى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فى هذه المنازعات ملزماً للجانبين.....".

كما تبين للجمعية العمومية أن القانون رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤ بشأن التوقيع الالكتروني وبإنشاء هيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات ينص في المادة (١) على انه "فى تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالمصطلحات الآتية المعانى المبينة قرين كل منها :(أ) الكتابة الالكترونية: كل حروف أو أرقام أو رموز أو أى علامات أخرى تثبت على دعامة الكترونية أو رقمية أو ضوئية أو أية وسيلة أخرى مشابهة وتعطى دلالة قابلة للإدراك. (ب) المحرر الإلكتروني: رسالة بيانات تتضمن معلومات تنشأ أو تدمج، أو تخزن، أو ترسل أو تستقبل كليا أو جزئيا بوسيلة الكترونية، أو رقمية، أو ضوئية، أو بأية وسيلة أخرى مشابهة. (ج) التوقيع الإلكتروني ما يوضع على محرر إلكتروني ويتخذ شكل حروف أو أرقام أو رموز أو إشارات أو غيرها ويكون له طابع متفرد يسمح بتحديد شخص الموقع ويميزه عن غيره. (د) الوسيط الإلكتروني: أداة أو أدوات أو أنظمة إنشاء التوقيع الإلكتروني. (هـــ) الموقع: الشخص الحائز على بيانات إنشاء التوقيع ويوقع عن نفسه أو عمن ينيبه أو يمثله قانونا.(و) شهادة التصديق الالكترونى: الشهادة التى تصدر من الجهة المرخص لها بالتصديق وتثبت الارتباط بين الموقع وبيانات إنشاء التوقيع.....". وفي المادة (١٤) على أن " للتوقيع الالكتروني، في نطاق المعاملات المدنية والتجارية والإدارية، ذات الحجية المقررة للتوقيعات فى أحكام قانون الإثبات فى المواد المدنية والتجارية، إذا روعي في إنشائه وإتمامه الشروط المنصوص عليها فى هذا القانون والضوابط الفنية والتقنية التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون." وفي المادة (١٥) على أن "للكتابة الإلكترونية وللمحررات الالكترونية، فى نطاق المعاملات المدنية والتجارية والإدارية، ذات الحجية المقررة للكتابة والمحررات الرسمية والعرفية فى أحكام قانون الإثبات فى المواد المدنية والتجارية، متى استوفت الشروط المنصوص عليها فى هذا القانون وفقا للضوابط الفنية والتقنية التى تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون". وفي المادة (١٦) على أن "الصورة المنسوخة على الورق من المحرر

الالكتروني الرسمي حجة على الكافة بالقدر الذي تكون فيها مطابقة لأصل هذا المحرر، وذلك ما دام المحرر الالكتروني الرسمي والتوقيع الإلكتروني موجودين على الدعامة الالكترونية". وفي المادة (١٨) على أن "يتمتع التوقيع الإلكتروني والكتابة الالكترونية والمحررات الالكترونية بالحجية فى الإثبات إذا ما توافرت فيها الشروط الآتية : (أ) ارتباط التوقيع الالكتروني بالموقع وحده دون غيره. (ب) سيطرة الموقع وحده دون غيره على الوسيط الإلكتروني. (ج) إمكانية كشف أى تعديل أو تبديل فى بيانات المحرر الإلكتروني أو التوقيع الإلكتروني. وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون الضوابط الفنية والتقنية اللازمة لذلك".

كما تبين للجمعية العمومية من الإطلاع على اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم التوقيع الإلكتروني الصادرة بقرار وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات رقم ١٠٩ لسنة ٢٠٠٥ أن المادة (١٥) مكررًا – المضافة بالقرار رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ – تنص على أن "للهيئة منح ترخيص خاص لجهة التصديق الإلكتروني الحكومية لإصدار شهادات تصديق إلكتروني يقتصر التعامل بها على تسيير العمل الداخلي في الجهات الحكومية وبين بعضها البعض بذات الشروط المنصوص عليها في القانون وهذه اللائحة، مع مراعاة ما يلي: للهيئة أن تقر استخدام تكنولوجيا وطنية بديلة لأجهزة أو أنظمة التشفير لتقديم خدمات التوقيع الإلكتروني، وما يترتب على ذلك من إعفاء تلك الأجهزة والأنظمة من شرط الحصول على شهادات المعايير الدولية المنصوص عليها في الملحق الفني الفقرة (ب) والفقرة (ج) من هذه اللائحة، وذلك مع اشتراط توافق تلك الأجهزة أو الأنظمة مع كافة المتطلبات والمواصفات المذكورة في تلك المعايير.أن يتم التصديق على المفاتيح الشفرية الجذرية الخاصة بجهة التصديق الإلكتروني الحكومية بواسطة الهيئة"

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن المشرع قد وسّد لها ولاية الفصل، بقرار ملزم، في المنازعات التي تثور بين جهات الإدارة المختلفة والمنصوص عليها في الفقرة (د) من المادة (٦٦) من قانون مجلس الدولة. وقد جرى العمل في هذا الخصوص على أن يقدم طلب عرض النزاع إلى الجمعية العمومية من صاحب الصفة في تمثيل الجهة الإدارية، ويستدل على تقديم طلب عرض النزاع من صاحب الصفة من خلال توقيعه الشخصي عليه دون جواز التفويض في ذلك. وأن المشرع إذ وضع قواعد استخدام التوقيع الالكتروني الذي تتعدد أشكاله وصوره، إنما كان ذلك إيمانا منه بما

للتوقيع الالكتروني من أهمية في تسهيل وتيسير المعاملات المدنية والتجارية والإدارية التي تتم بصورة الكترونية. ونظرا لما يترتب على التوقيع الالكتروني من آثار قانونية هامة تنسب إلى صاحب التوقيع، فقد عمد المشرع إلى إحاطة التوقيع الالكتروني بمجموعة من الضوابط والضمانات تضمن فعاليته وتحقيق الغرض منه، فقرر أن المحرر الالكتروني هو رسالة بيانات تتضمن معلومات تنشأ أو تدمج، أو تخزن، أو ترسل أو تستقبل كليا أو جزئيا بوسيلة الكترونية، أو رقمية، أو ضوئية، أو بأية وسيلة أخرى مشابهة. وأن التوقيع الالكتروني هو ما يوضع على محرر الكتروني ويتخذ شكل حروف أو أرقام أو رموز أو إشارات أو غيرها ويكون له طابع متفرد يسمح بتحديد شخص الموقع ويميزه عن غيره، فإذا ما استوفى التوقيع الالكتروني الضوابط الفنية والتقنية المنصوص عليها قانونا، وتم التحقق من صحة نسبته إلى صاحبه عبر الاطلاع على شهادة التوثيق الالكتروني المشار إليها، أضحى للتوقيع الالكتروني ذات الحجية التي للمحررات الرسمية المنصوص عليها في قانون الإثبات وحسبما ورد بنص المادة (١٤) سالفة البيان.

ولاحظت الجمعية العمومية أنه لتحقيق الغرض المتقدم، فإنه يتم وضع التوقيع على المحرر الالكتروني من قبل الموقِّع، وإرساله عبر وسيلة نقل الكترونية، ليقوم المرسل إليه بتسلم المحرر الالكتروني الموقع الكترونيا، والتأكد من هوية الموقع وصلاحية المحرر الالكتروني والتحقق من عدم العبث بمحتوى الرسالة عبر وسيط محايد ومرخص له بأداء هذه الخدمة وذلك من خلال الولوج بمساعدة أحد البرامج الخاصة بالتوقيع الالكتروني للحصول فوريًا على شهادة تصديق الكترونية تفيد نسبة المحرر الالكتروني إلى الموقع وارتباطه به.

وتبين للجمعية العمومية أن الحصول على شهادات التصديق الالكتروني يكون من خلال أحد الشركات العاملة في مجال تكنولوجيا المعلومات والمرخصة من قبيل هيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات، وأن أولى الشركات المرخص لها في مجال إصدار شهادات التصديق الالكتروني وسلطة التصديق الالكتروني الحكومية بدأت العمل رسميا بحصولها على إذن التشغيل بتاريخ ٢٠٠٩/٩/٢٨ وذلك على نحو ما هو ثابت من الموقع الرسمي لوزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات على شبكة المعلومات الدولية "الانترنت"، وذلك بعد استكمال البنية التحتية لمنظومة التوقيع الالكتروني في جمهورية مصر العربية. وهو ما مؤداه أنه قبل ذلك التاريخ لم يكن ممكنا من الناحية التقنية أو

القانونية إجراء وإبرام المعاملات بالطريق الالكتروني لعدم إمكان إصدار شهادات التصديق الالكتروني المصرية.

ولما كانت شهادة التصديق الالكتروني هي الوسيلة المعتبرة قانونا فى إفادة الارتباط بين شخص الموقِّع والمحرر الالكتروني. وبموجب هذه الشهادة وحدها يتأكد متسلم الرسالة من صحة نسبتها إلى صاحبها ويصبح المحرر الالكتروني محررا رسميا، الأمر الذى يفترض أن المعاملة تمت برمتها من كتابة وإرسالٍ وتسلمٍ عبر دعامات الكترونية سواء تم الحصول على شهادة التصديق الالكتروني وقت إرسال الرسالة الالكترونية أو في وقت لاحق عليه، ذلك أن الصورة المنسوخة على الورق من المحرر الالكتروني الرسمي تكون حجة على الكافة بالقدر الذي تكون فيها مطابقة لأصل هذا المحرر، وذلك ما دام المحرر الالكتروني الرسمي والتوقيع الالكتروني موجودين على دعامة إلكترونية، ويتمكن متسلم الرسالة من التحقق من ذلك التطابق سواء من حيث مضمون الرسالة أو من حيث نسبتها إلى صاحبها.

سيما وأن اللائحة التنفيذية لقانون التوقيع الإلكتروني عندما سمحت للهيئة بمنح ترخيص خاص لجهة التصديق الإلكتروني الحكومية، في ذات التقيد بشروط التوقيع الإلكتروني المنصوص عليها في القانون المذكور ولائحته التنفيذية.

وإذا كان الثابت أنه لا مجال للتأكد من صحة التوقيع الالكتروني للسيد الدكتور وزير المالية على كتاب عرض النزاع المشار إليه إلا إذا كانت المعاملة قد تمت الكترونيا إرسالا واستقبالا، أو كانت على دعامة إلكترونية، وبمراعاة الضوابط الفنية والتقنية المنصوص عليها في القانون المشار إليه ولائحته التنفيذية، وهو الأمر غير الحاصل في الحالة المعروضة، إذ تم إرسال كتاب عرض النزاع المشار إليه على محرر ورقي، عبر البريد العادي، دون أن يتوافر أصل الخطاب على دعامة الكترونية يمكن التحقق من خلالها من نسبة التوقيع إلى صاحبه، سيما وأن كتاب وزارة المالية بطلب عرض النزاع صدر بتاريخ ٢٠٠٨/٤/١، وهو تاريخ سابق على إتمام البنية التحتية لمنظومة التوقيع الالكتروني وإطلاق خدماتها رسميا وإنشاء مركز التصديق الالكتروني الحكومي، وفي ضوء ذلك كله، فإن الصورة المقدمة من وزارة المالية بطلب عرض النزاع تكون قد افتقدت الشروط المقررة قانونا اللازمة لصحة التوقيع الالكتروني، بما يتعذر معه التأكد من صحة التوقيع ونسبته إلى صاحبه، وهو ما يتمخض عن أن النزاع الماثل يكون قد

عرض بغير الحصول على التوقيع المعتبر قانونا لصاحب الصفة، وهو ما انتهت معه الجمعية العمومية إلى عدم قبول طلب عرض النزاع لوروده بغير الطريق الذي رسمه القانون.

لـــذلـــــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى عدم قبول طلب عرض النـــزاع لوروده بغير الطريق الذي رسمه القانون.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته،،

تحريرًا في: ٨ / ١١ / ٢٠١٠

رئـــيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
محمد عبد الغنى حسن
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس المكتب الفني
المستشار / أحمد عبد التواب موسى
نائب رئيس مجلس الدولة

هشام// م //