

الإطار القانوني لسلطة الضبط الإداري الإلكتروني في فلسطين "دراسة تحليلية"

محمد سليمان شبير

كلية الحقوق

جامعة الأزهر - غزة

17/08/2015

تاريخ القبول

09/07/2015

تاريخ الاستلام

ملخص:

تسعى سلطة الضبط الإداري لحماية النظام العام من خلال تقييد أنشطة الأفراد على اختلاف أنواعها، ونظراً لأن الواقع الإلكتروني بكافة مكوناته أصبح يشكل موطناً جديداً لالتقاء الأفراد فيما بينهم وسبيلهم لممارسة هذه الأنشطة، فقد أصبح من الضرورة بمكان تدخل سلطات الضبط الإداري بصدها كما هو متبع بشأن نظيرتها العادية من باب حفظ النظام العام وحمايته من مخاطر التطور الإلكتروني وإساءة استغلاله من قبل الأفراد، بيد أن هذا التدخل مبني على نقل ذات السلطة إلى الواقع الجديد بما تقوم عليه من وسائل آمنة في مواجهة الأفراد وهو ما يثير التساؤل حول مدى مشروعيتها.

Abstract

Administrative control seeks the general system protection through putting some limitations on the various activities of the people. No doubt that the Electronic scope becomes the field or the area where people can exercise those activities. For that reason, it becomes a necessity for the administrative control authorities to intervene in this area alike the other fields aiming in the end at saving the general system and protecting it from the risks of the electronic development abusing by people. But, such interference is based on the transfer of the authority itself to that area – the electronic one – by creating imperative rules against people which make us look for its legality.

• **موضوع البحث وأهميته:**

ينعكس أثر التطور الإلكتروني في نطاق القانون الإداري على معظم سلطات الإدارة وأساليب نشاطها، بما في ذلك سلطة الضبط الإداري التي أصبحت تجد لها مكاناً داخل الواقع الإلكتروني تأسيساً على وجود أنشطة فردية بداخله من شأنها التأثير سلباً على النظام العام وارتباطها بفكرة المخاطر كما هي الحال بالنسبة للأنشطة التقليدية، بيد أن التطور الذي تشهده هذه السلطة لا يتمثل فقط في اتساع نطاق تطبيقها وانتقالها بإجراءاتها وضوابطها إلى الواقع الجديد، بل ينصرف أيضاً إلى الكشف عن صورة جديدة للنظام العام تهدف إلى حمايته، وهو النظام الذي يقوم على وجود مجموعة مصالح جوهرية للدولة تُدار بطريقة إلكترونية يتوجب حمايتها من خلال إجراءات ضبئية إلكترونية.

ولا شك أن سلطة الضبط المتطورة تقوم كما سابقتها على فكرة الأمر والنهي، وتشكل امتيازاً حقيقياً بيد الإدارة في مواجهة الأفراد داخل الواقع الإلكتروني، الأمر الذي يقتضي البحث في أساسها القانوني وصولاً إلى إرساء مشروعيتها على اعتبار أنه لا قيمة لها في ظل فقدانها لهذه المشروعية، وفي ظل حداثة هذه السلطة فإن الحاجة تبدو ملحة إلى إبراز أهم تطبيقاتها الجديدة بما يكشف عن كيفية قيامها، وبيان مدى نجاح الجهود التشريعية الحديثة في نقلها إلى واقعها الجديد.

• **مشكلة الدراسة:**

ترتبط الدراسة بالعديد من التساؤلات القائمة بصدد سلطة الضبط الإداري الإلكتروني من حيث ماهيتها، وما مدى مشروعيتها؟، وحدود انطباق القواعد التقليدية عليها؟، وما أهم تطبيقاتها التي يمكن الاستدلال بها في النظام القانوني الفلسطيني؟.

• **منهج البحث:**

سنتناول دراسة هذا الموضوع في ضوء قيامنا بتحليل الأحكام والقواعد التي أرساها المشرع الفلسطيني سواء في القوانين التقليدية القائمة، أو في قوانين الاتصالات وشبكة الإنترنت ولوائحها، فضلاً عما جاء في مشروع قانون المعاملات الإلكترونية ومشروع قانون المبادلات والتجارة الإلكترونية، مع الاسترشاد بآراء الفقه المقارن وتحليلاته في هذا الإطار بالقدر الذي يخدم البحث في هذا الموضوع.

• **خطة البحث:** تأسيساً على ما تقدم فإن دراستنا للإطار القانوني لسلطة الضبط الإداري الإلكتروني ستكون من خلال المباحث الآتية مسبوقة بمبحث تمهيدي.

- **مبحث تمهيدي: أثر التطور الإلكتروني على سلطات الإدارة وأساليب نشاطها.**

- **المبحث الأول: ماهية الضبط الإداري الإلكتروني وأهدافه.**

- المبحث الثاني: مشروعية الضبط الإداري الإلكتروني.
- المبحث الثالث: تطبيقات سلطة الضبط الإداري الإلكتروني.

المبحث التمهيدي

أثر التطور الإلكتروني على سلطات الإدارة وأساليب نشاطها

لم تكن الإدارة العامة بمنأى عن التطور الإلكتروني القائم حالياً في المجتمعات الإنسانية والذي كان لها الفضل في وجوده وتطوره، بل سعت للاستفادة منه من خلال تطبيق نظام الإدارة الإلكترونية أو نظام الإدارة بلا أوراق⁽¹⁾ في ضوء المزايا التي تلازمه⁽²⁾، مستندة في ذلك إلى ما يتميز به القانون الإداري من تطور مستمر ومرونة دائمة لقواعده بصورة جعلته أكثر فروع القانون قدرة على مواكبة التطور الإلكتروني⁽³⁾.

وأمام كل ما تقدم فقد تأثرت سلطات الإدارة وأساليب نشاطها بهذا التطور، حيث ظهرت نظرية المرفق العام الإلكتروني التي تعكس إدارة المرفق بالوسائل الإلكترونية الحديثة؛ لتلافي العيوب الناجمة عن إدارتها بالشكل التقليدي والمتمثلة في بطء المعاملات وزيادة النفقات وتعقيدات الأداء، مع وجوب التزام الإدارة باحترام المبادئ التقليدية التي تحكم عمل المرافق بصورة عامة وتوافق المتطلبات الفنية والبيئية القانونية اللازمة لذلك⁽⁴⁾.

ويُضاف إلى ذلك القرار الإداري الإلكتروني الذي يتمثل في "إفصاح عن إرادة منفردة ملزمة تصدر عن سلطة إدارية عامة عبر وسائل إلكترونية وترتب آثاراً قانونية"⁽⁵⁾، أو "المستند الإلكتروني المعبر عن الإرادة المنفردة الملزمة للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني"⁽⁶⁾، علماً بأن تبني الإدارة لهذا القرار والاعتماد عليه في مخاطبة الأفراد نجد له أساساً من القانون في مشروع قانون المعاملات الإلكترونية الفلسطيني⁽⁷⁾ وبصورة عامة؛ فهي تملك قانوناً للإفصاح عن إرادتها دون

(1) موسى شحادة، الإدارة الإلكترونية وإمكانية تطبيقها في رفع الدعوى أمام القضاء الإداري بالبريد الإلكتروني، بحث منشور، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد الأول، 2010م، ص546

(2) راجع في استعراض مزايا نظام الإدارة الإلكترونية: أمل لطفي حسن جاب الله، أثر الوسائل الإلكترونية على مشروعية تصرفات الإدارة القانونية- دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2013م، ص95، ص96

(3) حازم صلاح الدين عبدالله، تعاقد جهة الإدارة عبر شبكة الإنترنت- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة بني سويف، 2011م، ص35

(4) عصام عبد الفتاح مطر، الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، د.ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008م، ص90 وما بعدها

(5) حمدي القبيلات، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014م، ص93

(6) محمد سليمان نايف شبيب، النفاذ الإلكتروني للقرار الإداري-دراسة تحليلية مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2015م، ص41

(7) المادة رقم (47).

التزامها بطريقة ثابتة لتحقيق هذا الإفصاح، سواء لجأت في ذلك إلى طرق الإصدار العادية أو باستخدام الوسائل الإلكترونية، فكل ما تلتزم به في هذا السياق هو احترام أركان صحة القرار وشروطه أيًا كانت آلية إصداره وكيفية اتخاذه.

كذلك فقد ظهر العقد الإداري الإلكتروني في الوقت الذي نظم فيه المشروع العقد الإلكتروني بصورة عامة، فضلاً عن الاعتراف بالمناقصات الإلكترونية وطرح العطاءات بذات الحالة⁽¹⁾، ويقصد به "اتفاق يبرمه شخص معنوي عام بوسائل إلكترونية كلياً أو جزئياً بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه، وتنتج فيه نية الإدارة إلى الأخذ بأحكام القانون العام"⁽²⁾، مع الأخذ بعين الإعتبار أن الإدارة في فلسطين تبقى ملتزمة بإبرام عقودها بصورة عادية لا إلكترونية وفق القوانين التقليدية المطبقة إلى حين إقرار هذا المشروع أو صدور قانون خاص بالعقود الإدارية الإلكترونية.

وبالتزامن مع التطور السابق فقد حظيت سلطة الضبط الإداري بنصيبها من التطور انطلاقاً من أهمية امتدادها إلى داخل الواقع الإلكتروني، أو نقلها إليه طالما أنه يشكل موطناً جديداً لالتقاء الأفراد يباشرون من خلاله حقوقهم وحررياتهم وأنشطتهم المتعددة التي يتعين ضبطها أينما وجدت وبغض النظر عن كيفية قيامها؛ حرصاً على عدم وجود أي تأثير سلبي لها على النظام العام في جميع جوانبه باعتباره يمثل غاية هذه السلطة⁽³⁾.

أضف إلى ذلك فإن المشروع يكشف عن الحقيقة المتقدمة من خلال ربطه بين تنظيم الأنشطة والمعاملات الإلكترونية واستحداث مرافق عامة جديدة تتولى مراقبتها وتسييرها بما يحقق عملية ضبطها، ومثالها الهيئة العامة للمصادقة الإلكترونية وفق ما جاء به مشروع قانون المعاملات الإلكترونية⁽⁴⁾، ومشروع قانون المبادلات والتجارة الإلكترونية⁽⁵⁾، وهو ما يضعنا أمام حقيقة جوهرية تتمثل في أن تطور النشاط الفردي يقابله تطور في أداء المرافق العامة من جانب أول، وسلطة الضبط الإداري من جانب ثانٍ.

كما أن مجلس الوزراء كان حريصاً على إصدار اللوائح المنظمة لهذا التطور، وإرساء أبعاد جديدة بشأن سلطة الضبط الإداري مثلما يتضح لنا من قراره المتعلق بالإستراتيجية الوطنية للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، حيث يكشف القرار عن إلزام وزارة الاتصالات بالتعاون مع كافة

(1) المادة رقم (1) وما يليها، والمادة رقم (47) من مشروع قانون المعاملات الإلكترونية.

(2) فيصل عبدالحافظ الشوابكة، النظام القانوني للعقد الإداري الإلكتروني، بحث منشور، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الاقتصادية والإدارية، المجلد (21)، العدد الثاني، يونيو، 2013م، ص 339

(3) بشر صلاح العاوري، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير في الحقوق، جامعة الأزهر - غزة، 2013م، ص 178

(4) المادة رقم (20). من مشروع قانون المعاملات الإلكترونية.

(5) المادة رقم (23) وما بعدها. مشروع قانون المبادلات والتجارة الإلكترونية.

الإطار القانوني لسلطة الضبط الإداري الإلكتروني في فلسطين "دراسة تحليلية"

الأطراف للتحكم في قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات ووضع ما يلزم من لوائح ضرورية في هذا الإطار، وضرورة اهتمامها بإرساء فكرة الوعي الإلكتروني تجاه هذا التطور⁽¹⁾. لذلك كله فإن فكرة الضبط الإداري الإلكتروني أصبحت حاضرة مستندة في ذلك إلى بيئة قانونية مستجدة، وهو ما يتعين معه تسليط الضوء عليها وإبراز ماهيتها ومشروعيتها وتطبيقاتها وفق ما سيأتي في المباحث الثلاثة الآتية.

المبحث الأول

ماهية الضبط الإداري الإلكتروني وأهدافه

لاستعراض ماهية الضبط الإداري الإلكتروني ينبغي التطرق إلى مقصود هذا الضبط في صورته الجديدة وبيان أهدافه، وهو ما سنتناوله من خلال المطلبين الآتيين.

المطلب الأول

مفهوم الضبط الإداري الإلكتروني

ينصرف مقصود الضبط لغوياً إلى حفظ الشيء بالحزم⁽²⁾، بينما "إلكترون" فيرجع إلى أصله اللاتيني ELECTRON⁽³⁾، ومنه عُلِمَ الإلكترونيات الذي يَهْتَمُّ بِتَرْكِيبِ الإلكترونياتِ وَاسْتِخْدَامِهَا وَتَنَاوُلِهَا⁽⁴⁾، ويُقصد بسلطة الضبط الإداري في صورتها التقليدية بأنها "مجموعة القواعد التي تفرضها سلطة عامة على الأفراد في عموم حياتهم أو عند ممارسة نشاطهم بقصد صيانة النظام العام"⁽⁵⁾.

وفي ضوء التعريف السابق يمكن القول: إن سلطة الضبط لها أطرافها وموضوعها وغايتها ومرتبطة بوجود تدخل تمارسه الإدارة تجاه نشاط الأفراد دون تحديد مصدر هذا النشاط أو طبيعته؛ فالعبء بوجود النشاط ذاته أياً كان موطنه، لذلك كله فإن انتقال هذا النشاط للواقع الإلكتروني يفرض ضرورة بسط الإدارة سلطتها تجاهه والتدخل بشأنه لتحقيق ذات الغاية والمتمثلة في حماية النظام العام، ويتأسس ذلك أيضاً على أن هذه السلطة تعد ضرورة لا غنى عنها في كل مجتمع قوامه سيادة

(1) المادة رقم (3)، والمادة رقم (4)، قرار مجلس الوزراء رقم (74) لسنة 2005م بشأن الاستراتيجية الوطنية للاتصالات وتكنولوجيا

المعلومات، منشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (61)، مارس، 2006م، ص209

(2) لسان العرب لابن منظور، "د.ط"، دار المعارف، القاهرة، ص2549

(3) عبد الفتاح مراد، موسوعة مصطلحات الكمبيوتر والإنترنت، انجليزي-عربي، د.ط، ص753

(4) قاموس المعاني الإلكتروني على العنوان الآتي: <http://www.almaany.com>

- تاريخ زيارة الموقع: Saturday, June 27, 2015

(5) توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، 1954-1955م،

القانون⁽¹⁾، وهو ما يعني أن المجتمع الافتراضي يتطلب وجودها كما المجتمع العادي طالما أننا نجمع على ضرورة سيادة القانون تجاه الأنشطة الفردية في كل منهما، وهو ما لا يستطع أحد القول بخلافه.

وبذلك يمكن القول إن انتقال نشاط الأفراد للواقع الإلكتروني يستتبعه حتماً انتقال سلطة الضبط الإداري بصورة تؤدي إلى اتساع نطاقها واكتسابها طابعاً جديداً لم يكن قائماً من قبل، ويمكن تدعيم قولنا هذا في ظل ما يشير إليه الفقه من أن التكنولوجيا ليست محصنة من المخاطر، بل تشكل أيضاً خصبة لها، وهو ما يفرض استحداث سلطة ضابطية جديدة للإدارة تكون بموجبها مسؤولة مكلفة بالقيام بالإجراءات الوقائية التي تحول دون الإخلال بالنظام العام من خلال تقييد حرية الأفراد ونشاطهم داخل هذا الواقع⁽²⁾.

وفي ظل حادثة هذه السلطة الجديدة نلحظ عدم تطرق الفقه لتعريفها، وفي هذا المقام يرى الباحث أن مقصودها لن يختلف عن سابقه في ظل الاتفاق القائم بينهما، مع ضرورة إبراز طابعها الفني المستجد، ونرى أنها تتمثل في تنظيم النشاط الفردي وتقييده داخل الواقع الإلكتروني حماية للنظام العام.

علماً بأن هذا الواقع يتسع نطاقه لاستيعاب قدر كبير من أنشطة الأفراد بصورة تؤدي إلى وجود بعض الأنشطة التي تشكل بذاتها جرائم إلكترونية⁽³⁾، فضلاً عن وجود دور واضح له في تمكين الأفراد للتعبير عن إرادتهم ونشر أفكارهم وتصوراتهم⁽⁴⁾، وهو ما يعني تطور نظرية الضبط في جميع صورها.

وأمام ما سبق فإننا نتوصل إلى مجموعة من الحقائق المرتبطة بسلطة الضبط الإداري الإلكتروني، والمتمثلة في أنها سلطة مشتقة من ذات السلطة الأصلية التي تتمتع بها الإدارة تجاه الأنشطة الفردية التقليدية بموجب القوانين المطبقة، وهي ليست سلطة جديدة أو موازية لسابقتها، وإنما تشكل امتداداً حقيقياً لها داخل الواقع الإلكتروني، وتعكس حضور ذات الأطراف والأهداف، ولكن بثوب جديد قائم على ارتدائها طابعاً فنياً أو برمجياً.

(1) محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري "دراسة في أسس التنظيم الإداري-أساليب العمل الإداري"، د.ط، دار الثقافة الجامعية، 1997م، ص645

(2) أحمد سعد محمد الحسيني، الجوانب الإجرائية للجرائم الناشئة عن استخدام الشبكات الإلكترونية، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، 2012م، ص92

(3) طارق إبراهيم الدسوقي عطية، الأمن المعلوماتي-النظام القانوني لحماية المعلوماتية، د.ط، ار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2009م، ص10

(4) فاطمة الزهراء عبد الفتاح إبراهيم، العلاقة بين المدونات الإلكترونية والمشاركة السياسية في مصر، رسالة ماجستير في الإعلام، جامعة القاهرة، 2010م، ص97

الإطار القانوني لسلطة الضبط الإداري الإلكتروني في فلسطين "دراسة تحليلية"

فضلاً عن أن السلطتين تعدان بمثابة وسيلة وأمره وامتياز قائم بيد الإدارة في مواجهة نشاط الأفراد بكافة صوره ومواطنه، بصورة تؤدي إلى الكشف عن مكان جديد تباشر فيه الإدارة امتيازاتها، لذلك فإنه توجد خشية من تعسفها مجدداً بداخله، الأمر الذي يتوجب معه خضوع السلطة الجديدة كما سابقتها للمشروعية ولرقابة القضاء باستمرار⁽¹⁾.

ولا شك في أن وسائل الضبط الإداري الإلكتروني هي ذاتها الوسائل التقليدية التي تعتمد عليها جهة الإدارة في الأحوال العادية، والمتمثلة في اللوائح الضبطية والقرارات الإدارية الفردية والتنفيذ المباشر⁽²⁾.

المطلب الثاني

أهداف الضبط الإداري الإلكتروني

يؤدي تطور سلطة الضبط الإداري إلى وجود تطور مماثل في فكرة النظام العام في ظل وجود الارتباط الوثيق بينهما، ولا يوجد أدل على ذلك من ظهور فكرة النظام العام الإلكتروني، وفيما يلي نتناول أهداف الضبط الإداري الإلكتروني المتعلقة بحماية النظام العام بصورتيه التقليدية والإلكترونية.

الفرع الأول

حماية النظام العام التقليدي من المخاطر الإلكترونية

تباشر الإدارة سلطتها الضبطية بالنظر إلى نشاطها الذي يستهدف حماية النظام العام، ومن ثم لا يجوز انحرافها عن ذلك وإلا أصبحت سلطتها تعسفية وغير مشروعة، وعلى هذا النحو يُشكل النظام العام الهدف الأساسي لها، حيث يتوجب حمايته في جميع جوانبه الأمنية والصحية والبيئية والأدبية⁽³⁾.

ولا شك في أن حماية الأمن العام من المخاطر الإلكترونية التي تهدده أمر يقتضي أخذه بعين الاعتبار، ونقصد بذلك المخاطر التي يعود مصدرها إلى الإنسان فقط عندما يستعمل الحاسوب أو شبكة الإنترنت وغيرها، حيث لا يتصور وجود مصدر آخر لها داخل الواقع الإلكتروني بخلاف الواقع التقليدي الذي يستوعب مخاطر الطبيعة والأشياء والحيوانات المفترسة إلى جانب الإنسان

(1) في هذا المعنى: راجع: بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري بسنطينة، الجزائر، 2006-2007م، ص5

(2) محمد سعيد حسين أمين، مرجع سابق، ص653

(3) راجع كلاً من: محمد عبد الحميد مسعود صباح، إشكاليات الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة، 2006م، ص692؛ رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة، 2001م، ص1

ذاته⁽¹⁾، وبذلك فإننا نصل إلى أن مهمة سلطات الضبط الإلكتروني في حماية الأمن العام تبدو أضيق نطاقاً من سابقتها إلا أنها واجبة ولا غنى عنها، وندل على ذلك بما نشهده حالياً بصدد لجوء الكثير من الأفراد إلى شبكات الفيس بوك وتويتر وغيرها من مواقع التواصل الاجتماعي للإعلان عن القيام بأنشطة جماعية كالمظاهرات والتجمهر في الميادين العامة بصورة قد تؤدي في كثير من الأحيان إلى الإخلال بالأمن العام، وهو ما كان حاضراً أمام المشرع الإماراتي الذي أورد النص على بعض الأنشطة الإلكترونية المخلة بالأمن العام⁽²⁾، وعليه فإننا نأمل من المشرع الفلسطيني الاهتمام بهذا الموقف المتطور والأخذ به.

وتتولى سلطات الضبط أيضاً مهمة المحافظة على النظام العام في جانبه الصحي كما الأمني من خلال اتخاذها لكل ما يلزم في سبيل حمايته من الأخطار الصحية ووقاية المجتمع من الأمراض والأوبئة والتلوث، والحفاظ على صحة المواطنين ووقايتهم من شروخ الأمراض⁽³⁾، ولا شك في أن الناظر لأول وهلة إلى طبيعة المخاطر الصحية يجد أنها ترتبط حصراً بواقعا التقليدي، وأن مهمة سلطات الضبط الإلكتروني في هذا النطاق تبدو منعقدة، إلا أننا نرى أن هذه المخاطر انتقلت كما الأمنية إلى الواقع الإلكتروني في ظل وجود أنشطة تتم بداخله، وتستهدف صحة الأفراد الذين يتابعون أحوالهم الصحية وحالاتهم المرضية عبر الإنترنت، ومن خلال تصفح المواقع الطبية التي تقتفر إلى الترخيص الحكومي ومقتضيات الأمن الطبي، فضلاً عن الصفحات الإلكترونية التي تقدم وصفات طبية بصورة تجارية بحثة دون مراعاة للضوابط والقيود الواجبة في هذا الشأن، مع الأخذ بعين الاعتبار أن مثل هذه الأنشطة تتميز باتساع نطاقها على مستوى جميع دول العالم؛ لارتباطها بشبكة الإنترنت، لذلك فإنه يكون من الواجب على كل دولة مراقبة الأنشطة التي تنطلق من مواقع إلكترونية تنتمي إلى الدومين المحلي أو شبكتها المحلية وهكذا بالنسبة لكل دولة.

ويُضاف إلى ما تقدم انتقال سلطة الضبط الإداري في حماية النظام العام في جانبه الأدبي أو الخلفي إلى الواقع الإلكتروني؛ تأسيساً على وجود مخاطر كثيرة بداخله تستهدف الآداب العامة، لا سيما في ظل انتشار المواقع الإباحية والأفكار الجنسية الشاذة عبر الإنترنت، وتقديمها بصورة واسعة للأفراد وبطريقة ميسرة مما يشكل خطورة كبيرة لا يُستهان بها خصوصاً بالنسبة للأطفال، ومما يدل

(1) توفيق شحاته، مرجع سابق، ص 333

(2) وذلك في المواد رقم (28، 29، 30) من القانون الاتحادي الخاص بجرائم تقنية المعلومات، أشار إليها: خالد حامد مصطفى، المسؤولية الجنائية لناشري الخدمات التقنية ومقدميها عن سوء استخدام شبكات التواصل الاجتماعي، بحث منشور، مجلة روى

استراتيجية، مارس، 2013 م، ص 16

(3) راجع كلاً من: محمد سعيد حسين أمين، مرجع سابق، ص 646، صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998م، ص 804

الإطار القانوني لسلطة الضبط الإداري الإلكتروني في فلسطين "دراسة تحليلية"

على وجود هذه المخاطر المستحدثة ما أرساه المشرع الفلسطيني في قانون الاتصالات الذي حرص على النص بحظر إرسال أية إشارات من خلال وسائل الاتصال تكون منافية للآداب العامة⁽¹⁾، كما أصدر مجلس الوزراء قراره الخاص بحظر استخدام الأجهزة التقنية بما يتنافى مع التعاليم الدينية والعادات والتقاليد والحياء العام، أو استخدامها لأغراض ارتياد المواقع الإباحية، وذلك داخل المؤسسات العامة⁽²⁾.

الفرع الثاني

حماية المعاملات الإلكترونية الحكومية

تتميز المخاطر الإلكترونية باتساع نطاقها بحيث لا تشكل تهديداً لمكونات النظام العام التقليدي فقط، بل تمتد أيضاً إلى النظام العام الإلكتروني المرتبط بالمعاملات الحكومية أو الرسمية التي تتم عبر الإنترنت، والذي ظهر نتيجة للتطور المائل أمامنا بصورة تقتضي حتماً تطور سلطة الضبط الإداري، وفي ظل حداثة هذا النظام وغياب الاهتمام التشريعي والفقهية به فإنه مطلوب منا تسليط الضوء عليه بما يكشف عن ذاتيته وحقيقته.

وأول ما يمكن الإشارة إليه هنا هو ارتباط وجود هذا النظام بنظرية جديدة ظهرت بصورة مفاجئة تتمثل في **نظرية أمن الكمبيوتر**⁽³⁾، والتي تُرسي الخطوات اللازمة لحماية النظام المعلوماتي من العبث والاختراق والإتلاف، مع تأكيدنا بأن المقصود بالنظام الأخير هو النظام المملوك للدولة ولمؤسساتها العامة القائم على توصيل خدماتها العامة بطريقة مبرمجة إلى الأفراد والتواصل معهم باستمرار بشأن معاملاتهم الإلكترونية، لذلك فإن نظام الحكومة الإلكترونية وما يتبعه من مواقع وصفحات تعد من مكونات النظام المعلوماتي العام الذي يتوجب خضوعه للحماية انطلاقاً من أهميته وعموميته وارتباطه بالمصلحة العامة وبنظرية الخدمات المرفقية الإلكترونية⁽⁴⁾، ومن ثم فإننا لا نتفق مع من يرى أن السطو على البريد الإلكتروني يعد من النظام العام⁽⁵⁾، إلا إذا قُصد بذلك البريد الحكومي أو الرسمي من وجهة نظرنا.

(1) المادة رقم (69)، فقرة (ج)، قرار وزير البريد والاتصالات رقم (1) لسنة 1996م بشأن نظام الاتصالات السلكية واللاسلكية، منشور في العدد رقم (14)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 1996/8/27م، ص 6

(2) المادة رقم (1) من قرار مجلس الوزراء رقم (269) لسنة 2005 م بالمصادقة على السياسات العامة لاستخدام الحاسوب وشبكة الإنترنت في المؤسسات العامة، منشور في العدد رقم (65)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2006/6/14م، ص 199

(3) انتصار فوزي الغريب، أمن الكمبيوتر والقانون، "د.ط." دار الراتب الجامعية، بيروت، لبنان، 1994م، ص 5

(4) للرجوع إلى هذه النظرية راجع: حمدي القبيلات، مرجع سابق، ص 78 وما بعدها

(5) عبد القادر القيسي، مقال بعنوان: السطو على البريد الإلكتروني من النظام العام، منشور بتاريخ 11 آذار 2014م على موقع مجلة "كتابات" الإلكترونية على العنوان: <http://www.kitabat.com/ar>

ولا شك في أن هذا النظام المعلوماتي بما يحتويه من برامج ووسائل أخرى يعد مملوكاً للدولة ومخصصاً للنفع العام، لذلك يعد من الأموال الإلكترونية العامة تأسيساً على الطابع المادي الملازم له وعلى أن مكوناته مدفوعة الثمن، الأمر الذي يعزز فرضية حمايته لمساواة هذه الأموال بنظيرتها العادية.

وكما هو واضح فإن النظام العام الإلكتروني يمثل المصالح العامة للدولة والتي تدار بطريقة إلكترونية، ومنها الحكومة الإلكترونية والبلدية الإلكترونية والوزارة الإلكترونية، وكل ما يندرج تحت نظرية المرفق العام الإلكتروني.

ولا شك في أن النظام العام بصورته الجديدة يقوم على فكرة المصالح العامة كما سابقه، إلا أنه يختلف عنه من حيث ارتباطه بفكرة الأمن المعلوماتي فقط ولا علاقة له بباقي جوانب النظام العام الأخرى وهو ما يعني أنه أضيق نطاقاً، ومن ثم يتوجب حمايته وأن المقصود بذلك هو حماية الأنشطة الإلكترونية ذات الطابع العام من كافة الأفعال التي تشكل تهديداً لسلامتها واستمرارها، ومثل هذه الحماية كانت حاضرة في النظام القانوني الفلسطيني، وندلل على ذلك باللائحة التي أصدرها مجلس الوزراء، والتي قضت بضرورة تأمين البنية الأساسية للمعلومات والاتصالات من قبل وزارة الاتصالات وكافة الأطراف الأخرى المعنية بما يصون التطور الإلكتروني وبحقق الاستفادة منه دون معيقات والتصدي لمخاطره⁽¹⁾، فضلاً عن لائحة النفاذ إلى شبكة الإنترنت التي أشارت إلى حماية الخدمات العامة المرفقية وصيانتها من الاختراق الخارجي⁽²⁾، وبرغم أهمية هذه الحماية إلا أننا نتطلع إلى وضع الإجراءات اللازمة لترجمتها عملياً حيث لا يكفي الإشارة إليها بصورة عامة.

وتجدر الإشارة إلى أن المعاملات الإلكترونية الحكومية التي تشكل أساس هذا النظام الجديد تتمثل في تلك التي ترتبط بتقديم الخدمات العامة للجمهور عبر الإنترنت؛ تمييزاً لها عن بعض الأعمال الأخرى التي تقوم بها الإدارة، لا سيما الأعمال المادية ولا تأخذ مثل هذا الطابع أو الأهمية الملازمة للمعاملات المذكورة، ومثل هذه المعاملات تحتاج حمايتها إلى وسائل من ذات الطابع، وهو ما يفرض على جهة الإدارة توفير الإمكانيات الفنية والبرمجية اللازمة لذلك، بالإضافة إلى إصدار ما يلزم من لوائح وقرارات تعزز هذه الحماية؛ باعتبارها وسائل ضبئية لازمة لحماية النظام العام.

(¹) المادة رقم (2)، قرار مجلس الوزراء رقم (74) لسنة 2005م بشأن الاستراتيجية الوطنية للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، مشار إليه سابقاً.

(²) المادة رقم (1) من قرار مجلس الوزراء رقم 35 لسنة 2004م بشأن النفاذ إلى الشبكة العالمية "الإنترنت" والبريد الإلكتروني عبر مركز الحاسوب الحكومي، منشور في العدد 50 من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2004/8/29م، ص160

المبحث الثاني

مشروعية الضبط الإداري الإلكتروني

تعد المشروعية عنواناً واجباً لكل جديد داخل الحياة الإدارية، الأمر الذي يمكن القول معه: إن استحداث سلطة الضبط الإداري الإلكتروني بما تقوم عليه من تقييد للأفراد والتحكم في نشاطهم الإلكتروني أمر يتطلب إرساء مشروعيته للقبول به، وفيما يلي نتناول الدلائل العامة لهذه المشروعية، وبيان دور المشرع الفلسطيني في هذا السياق، وذلك من خلال المطلبين الآتيين.

المطلب الأول

الدلائل العامة لمشروعية الضبط الإداري الإلكتروني

خلصنا سابقاً إلى أن التطور الإلكتروني يكشف عن وجود مخاطر جديدة تهدد النظام العام في مختلف جوانبه وعلى اختلاف صورته، وهو ما يجعل من انتقال سلطة الضبط الإداري إلى الواقع الإلكتروني أمراً واجباً ضرورياً، بيد أن ذلك لا يكفي لتقرير مشروعية هذا الانتقال في ظل الخطورة التي تلازم هذه السلطة على حقوق الأفراد وحياتهم؛ نظراً لقيام إجراءاتها المختلفة على سلطتي الأمر والنهي في مواجعتهم⁽¹⁾.

وفي سبيل الوصول إلى هذه المشروعية يمكن القول: إننا بصدد تطور لسلطة الضبط التقليدية ولسنا أمام سلطة جديدة أو مستقلة تماماً عن سابقتها؛ لأن هذا الانتقال يكشف عن مد نطاق السلطة الأصلية للواقع الجديد أو اعتبار السلطة الجديدة بمثابة الامتداد الطبيعي لسابقتها في ظل ما يفرضه الواقع الإلكتروني من تحديات ومخاطر، وهو ما يجعل هذا الانتقال مستجيباً لاعتبارات المصلحة العامة التي تعد عماد القانون الإداري ونطاق تطبيقه وميزان مشرعه؛ باعتبارها الغاية الأساسية من وراء النشاط الإداري⁽²⁾، كما أن هذا التطور لا يقوم بمعزل عن فكرة النظام العام، بل يكشف عن أن تطور سلطة الضبط يؤدي إلى حمايته من مخاطر لم تكن في دائرة التصور من قبل، فضلاً عن أنه يوسع من نطاق هذا النظام ويستحدث صورة جديدة له.

أضف إلى ذلك فإننا نتحدث بشأن سلطة تخضع لأحكام القانون الإداري وقواعده، وترتبط بنظرية العمل الإداري، وتأسيساً على ذلك فإن مرونة هذه القواعد وتطورها الدائم⁽³⁾ تسمح بتطور هذه السلطة، ولا يوجد ما يمنع ذلك من حيث الأصل، كما أن قاعدة وجوب تحديث العمل الإداري باستمرار التي تفرض على الإدارة متابعة كل جديد لضمان اعتبارها ظاهرة إيجابية في المجتمع⁽⁴⁾

(1) توفيق شحاته، مرجع سابق، ص 359

(2) وفاء سيد رجب محمد، مستقبل القانون الإداري، دراسة مقارنة، "د.ط"، 2007م، ص 11، كذلك ص 23

(3) راجع في هذا المعنى: المرجع السابق، ص 162

(4) قريب من هذا المعنى راجع: هدى محمد عبد العال، التطوير الإداري والحكومة الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار المكتب المصرية،

نجدها تدعم هذا التطور بما يؤدي إلى وجود تدخل رسمي وحضور واجب من قبل الإدارة تجاه الواقع الإلكتروني وأنشطته المتعددة حماية للنظام العام من كافة أشكال التهديد المفترض، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على الأفراد مع اعترافنا بالخطورة الماثلة في هذا المقام على حقوقهم وحررياتهم، إلا أننا نؤكد أن هذا التناقض ليس بأمر غريب، بل يجسد الفطرة التي تقوم عليها سلطة الضبط الإداري المتمثلة في التوفيق بين متعارضين، أو التقريب بين اعتبارات المصلحة العامة والفردية بما يحقق الغلبة للأولى⁽¹⁾.

وتأسيساً على الحقائق السابقة نخلص إلى أن ما تقتضيه المصلحة العامة وحماية النظام العام من تطور سلطة الضبط الإداري، لا بد من أخذه بعين الاعتبار على قاعدة ضرورة تحديث هذه السلطة؛ باعتبارها تشكل جزء من نظرية العمل الإداري، وباعتبارها تنتمي إلى فرع القانون الإداري الذي يتسم بالتطور الدائم والمرونة الواسعة لقواعده وأحكامه.

المطلب الثاني

مشروعية الضبط الإداري الإلكتروني في النظام القانوني الفلسطيني

لا شك في أن البحث بصدد مشروعية العمل الإداري يقتضي الرجوع إلى النص القانوني الذي يحكمه وبيان مدى احترام العمل للضوابط والقيود التي أرساها المشرع بهذا الصدد، ومع تأكيدنا أننا بصدد سلطة ضبط إداري مستحدثة يتوجب البحث عن مشروعيتها في القوانين المنظمة للأنشطة الإلكترونية، إلا أن ذلك لا يمنعنا من البحث عن مدى إمكانية إرساء مشروعيتها في ضوء ما أرسته القواعد القانونية التقليدية وبيان حدود الاستفادة منها في حال كانت قائمة بالفعل، وعلى ذلك فإننا سنتناول دراسة هذا المطلب من خلال الفرعين الآتيين.

الفرع الأول

مشروعية الضبط الإداري الإلكتروني في ضوء النظام القانوني التقليدي

كان المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي حريصاً على حماية الحقوق والحرريات الفردية⁽²⁾، ومع ذلك فقد رخص لمجلس الوزراء وللأجهزة الأمنية مباشرة سلطة الحفاظ على النظام العام بمختلف جوانبه⁽³⁾، بالإضافة إلى عدد كبير من القوانين العادية واللائحية التي منحت مختلف جهات

(1) محمد سعيد حسين أمين، مرجع سابق، ص657

(2) راجع نصوص الباب الثاني من القانون الأساسي لسنة 2003م "المعدل"، منشور في الوقائع الفلسطينية، السنة(10)، 2003م، عدد ممتاز، بتاريخ 2003/3/19م.

(3) راجع المادة رقم (96) فقرة (7)، كذلك المادة رقم (84) فقرة (1). من القانون الأساسي الفلسطيني "المعدل".

الإطار القانوني لسلطة الضبط الإداري الإلكتروني في فلسطين "دراسة تحليلية"

الإدارة العامة هذه المهمة حتى ولو تطلب الحال تقييد النشاط الفردي والمساس بهذه الحقوق والحريات في حدود معينة، ومثالها قانون المرور⁽¹⁾ ولائحته التنفيذية⁽²⁾.

وتكمن العلة في منح الإدارة هذه السلطة رغم خطورتها على الحقوق والحريات الدستورية في ظل أهميتها بالنسبة للنظام العام على صعيد حمايته ومنع الإخلال به، حيث إن حقوق الفرد وحرياته ليست مطلقة بل مقيدة بعدم الإضرار عند ممارستها بغيره من الأفراد، وهو ما يعني أن الضبط يقيم نوعاً من التوازن بين المصالح الفردية والجماعية، وبذلك يعد ضرورة لا غنى عنها في كل مجتمع⁽³⁾.

ونظراً لأن سلطة الضبط الإداري تأتي على خلاف الأصل السابق فإنه مطلوب من جهة الإدارة عدم مخالفة القانون عند ممارستها للإجراء الضبطي وإلا فقد مشروعيتها وأصبح معيباً، وهذه حقيقة واجبة في كافة الفروض وتطبق على هذه السلطة أيضاً كان موطنها وطبيعة الأنشطة التي تستهدفها، سواء في إطار واقعنا التقليدي أو الإلكتروني ولا يختلف اثنان على ذلك.

وفي ظل حداثة سلطة الضبط الإداري الإلكتروني يثار التساؤل هنا عن مدى إمكانية الاستفادة من القوانين التقليدية المطبقة حالياً في إرساء مشروعيتها والاعتراف بصحة إجراءاتها ووسائلها، ولا شك في أن الإجابة عن هذا السؤال تقتضي الرجوع إلى هذه القوانين ونصوصها المتعلقة بالإجراءات الضبطية وبيان حدود الاستفادة منها في هذا الشأن.

وفي سبيل ذلك يمكن القول مبدئياً: إن الاستفادة قائمة في حدود ضيقة بصدد بعض الإجراءات التي يمكن أن تنتقل إلى الواقع الإلكتروني في ظل عمومية النص الوارد بشأنها من حيث ضرورة وجودها؛ لمنع الإخلال بالنظام العام دون اشتراط أن تكون من طبيعة معينة أو أن تأخذ صورة محددة.

وبالرجوع إلى قانون الشرطة المطبق لدينا نجده يكلف هيئات الشرطة بالمحافظة على النظام العام والأمن العام من خلال منع الجرائم وحماية الأفراد والأموال وما إلى ذلك⁽⁴⁾، ووفقاً لما هو مستفاد من هذا الموقف فإن المشرع كلف هيئات الشرطة بالمحافظة على النظام العام والأمن العام بصورة عامة دون تحديده لطبيعة النشاط الذي يشكل تهديداً لهما، وهو ما يعني العبارة بوجود

(1) قانون المرور رقم (5) لسنة 2000م، منشور في العدد 36 من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 19/3/2001م، ص5

(2) قرار مجلس الوزراء رقم (393) لسنة 2005م باللائحة التنفيذية لقانون المرور، منشور في العدد 66 من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 22/7/2006م، ص45

(3) محمد سعيد حسين أمين، مرجع سابق، ص645

(4) المادة رقم (3) من قانون الشرطة رقم (6) لسنة 1963م، منشور في الوقائع الفلسطينية، فترة الإدارة المصرية لقطاع غزة، عدد "غير اعتيادي" رقم (1168)، الصادر بتاريخ 1/7/1963م.

النشاط الماس بالنظام والأمن العام دون النظر إلى طبيعته أو كيفية تحققه، هذا من جانب أول، ومن جانب ثانٍ فإن الإجراءات الضبطية التي تكفل التصدي لهذا النشاط لا يشترط فيها أن تنطلق من واقع معين دون غيره ويستوي في هذه الإجراءات أن تكون تقليدية أو ذات طابع إلكتروني، فالعبرة أولاً وأخيراً بوجود النشاط التهديدي والإجراء الضبطي الذي يواجهه وبغض النظر عن أي شيء آخر ما دام يسعى لحماية النظام العام ويدور في إطار المصلحة العامة.

ويمكن تأكيد ما تقدم من خلال القول: إن مهمة سلطات الضبط في منع ارتكاب الجرائم تتطور حتماً في ظل تطور الجرائم ذاتها وظهور الجرائم الإلكترونية، لذلك فإن نقل الإجراءات الضبطية التي تحول دون ارتكاب الجرائم إلى الواقع الجديد أمر تقتضيه المصلحة العامة وحماية النظام العام مجدداً، ويترتب على ذلك نتيجة في غاية الأهمية تتمثل في أن القيود التي وضعها المشرع بخصوص الإجراءات الضبطية في القوانين التقليدية تنتقل أيضاً مع هذه الإجراءات إلى داخل الواقع الإلكتروني حرصاً على سلامتها وصحتها.

أضف إلى ذلك فإن المشرع في قانون الصحة رقم 2004/20م منح الوزارة مجموعة من الصلاحيات العامة الواسعة المتعلقة بحماية القطاع الصحي في الدولة ومنها تقديم الخدمات الصحية الحكومية الوقائية والتشخيصية والعلاجية والتأهيلية، والترخيص للمؤسسات الصحية ومراقبتها وكذلك الترخيص لمزاولة المهن الطبية ومراقبتها وترخيص الأعمال والحرف والصناعات الغذائية وأماكن بيعها ومراقبتها، وترخيص مصانع الأدوية ومراقبتها بما يضمن جودة العقاقير الطبية، وترخيص الأدوية المحلية والمستوردة وتسجيلها ومراقبة المستودعات والصيدليات، وترخيص صناعة العطور ومستحضرات التجميل ومراقبتها⁽¹⁾.

وبتسليط الضوء على النص المتقدم فإن الوزارة تتمتع بسلطة واسعة في منح التراخيص اللازمة للأنشطة الصحية بمختلف جوانبها وكذلك مراقبتها، وأن العبرة في هذا الشأن من وجهة نظرنا تتمثل في وجود النشاط الصحي ذاته وبغض النظر عن كيفية تحققه أو قيامه، لذلك يمكن الاستفادة من عمومية هذا النص في إرساء مشروعية الإجراءات الضبطية المتخذة في مواجهة الأنشطة الصحية ذات الطابع الإلكتروني لا سيما المتاجر الطبية الإلكترونية وبيع الأدوية أو الترويج الإلكتروني لها، وكذلك تجارة العطور ومستحضرات التجميل التي تنتشر بصورة كبيرة عبر الإنترنت، ومع تأكيدنا صعوبة مواجهة مثل هذه الأنشطة لطبيعتها البرمجية ولاتساع نطاقها وتخطيها للحدود بين الدول، فإنه يمكن لكل دولة أن تعزز من رقابتها عليها عند تقديم طلبات ترخيص المتاجر

(¹) المادة رقم (2) من قانون الصحة العامة رقم (20) لسنة 2004م، منشور في العدد رقم (4) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2005/4/23م، ص14

الإطار القانوني لسلطة الضبط الإداري الإلكتروني في فلسطين "دراسة تحليلية"

الإلكترونية ومن خلال بسط رقابتها على كافة الأنشطة التي تنطلق من داخل الدومين الإلكتروني الخاص بها، مع تأكيد أن المواجهة الحقيقية في هذا المقام تتطلب تعاوناً مشتركاً بين الدول. إلا أن ما تقدم ذكره لا يغني عن القول بضرورة تحديث كافة القوانين المتعلقة بإجراءات الضبط الإداري التقليدي؛ حتى يمكن مد نطاق تطبيقها للواقع الإلكتروني بصورة صريحة وبما لا يدع مجالاً للشك في مشروعيتها، أو وضع قانون خاص بذلك وهو ما يعد أفضل في نظرنا؛ لأن مثل هذه السلطة بحداتها وخطورتها وتحدياتها الفنية والقانونية تحتاج بصورة كبيرة إلى وضع إطار تنظيمي لها وإفراغها في قالب تشريعي يستوعب جميع إجراءاتها. لذلك نوصي المشرع الفلسطيني بالانتباه لمثل هذا التطور والعمل على خلق بيئة قانونية تعترف بهذا التطور وتمنحه القوة والقيمة اللازمة لتطبيقه وتفعيله.

الفرع الثاني

مشروعية سلطة الضبط الإداري الإلكتروني في الاتجاه التشريعي الحديث

يكشف الاتجاه التشريعي الحديث عن وجود اهتمام واضح تجاه تنظيم كافة المعاملات الإلكترونية في فلسطين، بما في ذلك المبادلات والأنشطة التجارية التي تتم عبر شبكة الإنترنت وغيرها من الوسائل الأخرى، ويتدقيق النظر في هذا التنظيم نجده يتضمن بعض القواعد القانونية التي تعكس وجود سلطة ضببية تمارسها الإدارات المختصة تجاه المعاملات والأنشطة الإلكترونية بصورة واضحة تساهم إلى حد كبير في إرساء مشروعية الإجراءات المتخذة في هذا الإطار، الأمر الذي يكشف عن تطور سلطة الضبط الإداري في فلسطين وإعطائها شكلاً جديداً، وإن كان ذلك قد جاء بصورة محدودة -كما سنرى- إلا أن أهميته حاضرة تأسيساً على أنه يُشكل الخطوة الأولى المهمة نحو تضييق نطاق الفراغ التشريعي والبدء رسمياً في العمل على سده.

مع الأخذ بعين الاعتبار أن مثل هذه الفائدة المرجوة من وراء هذا التنظيم تبقى موقوفة إلى حين إقرار مشروعات القوانين المعدة حالياً، بحيث لا يمكن الاستفادة من نصوصها في إرساء مشروعية السلطة الجديدة قبل ذلك، ويتسليط الضوء على ما جاء في مشروع قانون المعاملات الإلكترونية نجده ينص على التزام كافة المؤسسات المالية التي تقوم بعمليات التحويل الإلكتروني للأموال بكل ما يفرضه قانون سلطة النقد واللوائح والتعليمات ذات الصلة من ضوابط وقيود عند مباشرتها لأعمالها⁽¹⁾، وهو ما يعني انتقال سلطة الضبط الإداري التقليدية التي تمارسها سلطة النقد في مواجهة المؤسسات المالية العادية إلى داخل الواقع الإلكتروني وفي مواجهة المؤسسات العاملة في مجال الأموال الإلكترونية.

(1) المادة رقم (30). مشروع قانون المعاملات الإلكترونية.

وتأكيداً لما تقدم فقد جاء النص في موضع آخر على أنه: (تصدر سلطة النقد التعليمات اللازمة لتنظيم أعمال التحويل الإلكتروني للأموال، بما في ذلك اعتماد وسائل الدفع الإلكتروني، واعتماد القيد الناتج عن التحويل غير المشروع وإجراءات تصحيح الأخطاء، والإفصاح عن المعلومات وأي أمور أخرى تتعلق بالأعمال المصرفية الإلكترونية، بما في ذلك المعلومات التي تلزم المؤسسات المالية بتزويدها)⁽¹⁾.

ومع تأكيدنا أهمية هذا التطور واستحداث سلطة ضبط إداري ذات طابع جديد في مجال الأنشطة المتعلقة بالأموال الإلكترونية، إلا أننا نرى أنه تطور جزئي أو منقوص، وأنه لا بد من العمل على اتساع نطاقه ليشمل كافة المعاملات الإلكترونية الأخرى؛ حتى نكون أمام تنظيم كامل شامل يُرسي وجود السلطة الجديدة على أوسع نطاق؛ وهو ما يجب على واضعي المشروع أخذه بعين الاعتبار قبل إقراره.

وعلى صعيد آخر فقد اهتم مشروع قانون المبادلات والتجارية الإلكترونية بإرساء سلطة ضبط إداري تجاه مسألة التوقيع الإلكتروني لكافة المتعاملين داخل نطاق الواقع الإلكتروني من أصحاب المعاملات والأنشطة المختلفة، ولعل أهم ما جاء في هذا الصدد بصورة عامة هو التزام كل من يرغب في التوقيع إلكترونياً على معاملاته وأنشطته أن يقوم بذلك وفقاً للشروط والمواصفات الفنية أو التقنية التي يصدر بها قرار من الوزير المختص حسب طبيعة المعاملة أو النشاط⁽²⁾.

ولعل أهم ما يمكن استخلاصه من هذا النص هو اتخاذ سلطة الضبط الإداري المتعلقة بالتوقيع الإلكتروني طابعاً فنياً بحتاً، وذلك بالنظر إلى طبيعة الشروط والمواصفات المكونة لها، وأنها تأتي لحماية النظام العام في صورته المستحدثة، ونقصد بذلك النظام العام المعلوماتي وليس التقليدي، وهو ما يمكن القول معه: إن إجراء المعاملات الإلكترونية الرسمية ذات الطابع العام وتوقيعها من قبل أطرافها دون الاهتمام بهذه الضوابط يخل بمسألة الثقة والطمأنينة تجاهها، وكذلك بالنسبة للنظام المعلوماتي ككل.

وما يؤكد ذلك ما أرساه المشروع لاحقاً من ضرورة احترام كافة الضوابط الواردة في القرار الوزاري المشار إليه؛ منعاً للتلاعب بالتوقيع أو تزويره، ولأجل إضفاء المصادقية اللازمة تجاهه⁽³⁾. وتطبيقاً لذلك فقد أنشأ المشروع الهيئة العامة للمصادقة الإلكترونية على هذه التوقيعات، فقد نص على أنه: (ينشأ في فلسطين هيئة تسمى "الهيئة العامة للمصادقة الإلكترونية" تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وتكون لها ميزانية مستقلة والأهلية القانونية اللازمة لمباشرة جميع الأعمال

(1) المادة رقم (33). مشروع قانون المعاملات الإلكترونية

(2) المادة رقم (20)، من مشروع قانون المبادلات والتجارة الإلكترونية.

(3) المادة رقم (21)، من مشروع قانون المبادلات والتجارة الإلكترونية.

الإطار القانوني لسلطة الضبط الإداري الإلكتروني في فلسطين "دراسة تحليلية"

والتصرفات التي تكفل تحقيق الأغراض التي تقوم عليها، ويكون لها رئيس يعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وتخضع في علاقاتها مع غيرها إلى أحكام قانون التجارة⁽¹⁾، إلا أننا ورغم تأكيدنا أهمية هذا التطور نرى بأن هذا النص لم يكن موفقاً فيما انتهى إليه بخصوص خضوع هذه الهيئة لأحكام القانون التجاري؛ لأن من بين مهامها ممارسة سلطة الضبط الإداري الإلكتروني تجاه المعاملات والتوقيعات الإلكترونية بما يحقق مصداقيتها والمحافظة على الأمن المعلوماتي أو الرقمي، خصوصاً وأنها تعد شخصاً معنوياً عاماً، وهو ما لا يستقيم مع طبيعة نشاطها الأمر. ومما يؤكد اختصاصها بهذه السلطة ما جاء بخصوص النص على أهدافها وطبيعة مهامها المتمثلة في إضفاء المصادقية اللازمة على التوقيع الإلكتروني، ومراقبة التزام المزود لأحكام هذا القانون ومتابعته، وتحديد المواصفات الفنية لمنظومات إنشاء التوقيع الإلكتروني وشهادات المصادقة الإلكترونية وتوثيقها⁽²⁾.

وفي سبيل تحقيق كل ذلك يكون لهذه الهيئة سلطة منح التراخيص لمزاولة نشاط المزود في فلسطين، والتحقق من احترام المزود لأحكام هذا القانون وكافة اللوائح والأنظمة الصادرة بموجبه، وتحديد المواصفات الفنية لمنظومات إنشاء التوقيع والتدقيق وإصدار الشهادات، وإصدار شهادات المصادقة الإلكترونية الخاصة بالأشخاص المؤهلين للقيام بالمبادلات الإلكترونية وتسليمها وحفظها، ويمكن أن يتم ذلك مباشرة أو عبر المزود العمومي⁽³⁾، ومما جاء في موضع آخر بأنه يجب على كل شخص طبيعي أو اعتباري يرغب في مزاولة نشاط المزود الحصول على التراخيص اللازمة من الهيئة قبل البدء في ممارسة هذا النشاط⁽⁴⁾.

ويُفصد بالمزود وفق أحكام المشروع مزود خدمات المصادقة الإلكترونية، والمتمثل في كل شخص طبيعي أو اعتباري ينشئ ويسلم ويتصرف في شهادات المصادقة الإلكترونية، ويقدم خدمات أخرى ذات علاقة بالتوقيع الإلكتروني⁽⁵⁾.

وفي ضوء ما تقدم يمكن القول: إننا أمام هيئة تعد بنص القانون شخصاً معنوياً عاماً لها صلاحياتها الأمرة وسلطتها في فرض مجموعة الإجراءات والضوابط تجاه النشاط الإلكتروني لمزود الخدمات الفنية أو المصادقة الإلكترونية للتوقيعات، وكل ذلك بهدف حماية الأمن المعلوماتي عبر

(1) المادة رقم (23)، من مشروع قانون المبادلات والتجارة الإلكترونية.

(2) المادة رقم (25)، من مشروع قانون المبادلات والتجارة الإلكترونية.

(3) المادة رقم (26)، من مشروع قانون المبادلات والتجارة الإلكترونية.

(4) المادة رقم (32)، من مشروع قانون المبادلات والتجارة الإلكترونية.

(5) المادة رقم (1)، من مشروع قانون المبادلات والتجارة الإلكترونية.

شبكة الإنترنت، وحتى لا يكون هناك نشاط تجاريّ تتم ممارسته بمعزل عن تدخل الإدارة ورقابتها بالخصوص حتى وإن كان إلكترونياً.

لذلك فإن سلطة الضبط التي تمارسها هذه الهيئة تعد ذات طابع فني خلافاً لسلطة الضبط التقليدية، وتهدف إلى حماية النظام العام الإلكتروني من خلال المحافظة على مصداقية التوقيعات المتعلقة بكافة أنشطة الأطراف المتعاملين في إطار الواقع الجديد.

وهو ما نخلص معه بأن المشروعية التي أرساها هذا المشروع تعد ناقصة وتتعلق بسلطة الضبط التي تمارسها هيئة بذاتها تجاه بعض الأنشطة الإلكترونية لا جميعها، وهو ما يعد قصوراً في الموقف التشريعي بصورة تتطابق تماماً مع ما لاحظناه في مشروع قانون المعلومات الإلكترونية، ويأتي هذا القول على اعتبار أننا أمام مفهوم جديد للنظام العام برز في ظل التطور الإلكتروني.

المبحث الثالث

تطبيقات سلطة الضبط الإداري الإلكتروني

تجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن البحث في تطبيقات سلطة الضبط الإداري الإلكتروني يتركز حول ما أرساه المشرع في القوانين واللوائح المنظمة لقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والمشاريع المتعلقة بالمعاملات والأنشطة التجارية الإلكترونية؛ نظراً لدورها الواضح في تمكين قيام هذه السلطة بتطبيقاتها المتعددة التي لا زلنا نؤكد بصدها أنها تطبيقات منقوصة وليست كاملة، ولا تجعل من السلطة الجديدة مماثلة لنظيرتها السابقة من حيث اتساع نطاق الأخيرة وتعدد تطبيقاتها وإجراءاتها وتنوعها، والأنشطة التي تستهدف تقييدها حفاظاً على النظام العام.

ومما يتضح لنا من هذه القوانين والمشاريع وفق ما تناولناه سابقاً أنها تبرز سلطة الإدارة تجاه سلوك الأفراد وأنشطتهم داخل الواقع الإلكتروني بصدد ثلاثة موضوعات تؤدي إلى حماية النظام العام في بعض جوانبه لا جميعها، كما أنها تقوم بصدد تنظيم النشاط التجاري الإلكتروني وتقييده بصورة أساسية، فضلاً عن اهتمامها بضبط سلوك الأفراد بما لا يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام في جانبه المعنوي لحماية للآداب العامة، وهو ما يتوجب أخذه بعين الاعتبار خصوصاً قبل إقرار هذه المشروعات، وعلى هذا الأساس فإننا سنتناول تطبيقات الضبط الإداري الإلكتروني من خلال استعراض النقاط الثلاث الآتية.

أولاً- تنظيم ومتابعة عمليات التحويل الإلكتروني للأموال:

يتمثل التحويل الإلكتروني للأموال في نقل الأموال بين الأشخاص، والوفاء بالالتزامات القائمة فيما بينهم بطريقة إلكترونية أو آلية، وعلى هذا الحال أصبحت عملية التحويل تتم بطريقة محوسبة وترتبط بالحاسوب خلافاً لما كانت تقوم عليه من قبل⁽¹⁾.

وبدوره فقد اهتم مشروع قانون المعاملات الإلكترونية بتنظيم هذه العملية بما يؤدي إلى تدخل جهة الإدارة تجاه هذا النشاط؛ حتى لا يكون بمعزل عن رقابة الدولة ومتابعتها له، ولكي لا يشكل خطورة على النظام العام لا سيما في جانبه الأمني، خصوصاً في وقتنا الراهن الذي يدل على اعتماد التنظيمات الإرهابية وممولي الأنشطة غير المشروعية بدرجة كبيرة على عملية التحويل الإلكتروني للأموال؛ لتفادي العقوبات القائمة في مواجهتها بشأن النقل المادي للأموال عبر الحدود، وللتغلب على معوقات الاتصال والتواصل فيما بينها.

لذلك جاء النص صريحاً على التزام كل مؤسسة مالية تقوم بعمليات التحويل الإلكتروني للأموال بالتقيد بأحكام قانون سلطة النقد الفلسطينية وقانون المصارف والقوانين ذات العلاقة، واتخاذها كل ما يلزم من إجراءات واجبة لضمان عملية التحويل وتأمين الخدمات المقدمة للأفراد في هذا المقام⁽²⁾، وفي ضوء هذا النص فإننا نجد أن واضعي المشروع قد أحالوا مسألة تنظيم التحويل الإلكتروني للأموال إلى القواعد والأحكام الواردة في القوانين المطبقة بخصوص تنظيم النشاط المالي والمصرفي للأفراد والمؤسسات داخل الدولة، ومنها: قانون سلطة النقد⁽³⁾، وقانون المصارف⁽⁴⁾.

وتأسيساً على ذلك فإن سلطة الضبط التي تمارسها هيئة النقد بموجب قانون سلطة النقد رقم 1997/2م تجاه المصارف والأفراد بخصوص نشاطهم المالي والمصرفي تنتقل إلى داخل الواقع الإلكتروني بشأن هذا النشاط ولكن بصورته المستحدثة، وتطبيقاً لما أورده هذا القانون يكون لسلطة النقد صلاحيات واسعة تجاه عمليات التحويل الإلكتروني للأموال وهي ذات الصلاحيات التي تمارسها في إطار النشاط المالي التقليدي، ومنها تنظيم الأنشطة المصرفية وترخيصها وإلغائها ومراقبتها ومتابعتها وإيقاع الجزاءات عليها بما في ذلك مهنة الصرافة وعمل المصارف، فضلاً عن

(¹) قدة حبيبية، مفهوم عملية التحويل المصرفي وطبيعتها القانونية، بحث منشور، مجلة دفاقر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، العدد العاشر، 2014م، ص32، ص33

(²) المادة رقم (30)، من مشروع قانون المعاملات الإلكترونية، وجاء فيها (على كل مؤسسة مالية تمارس أعمال التحويل الإلكتروني للأموال وفقاً لأحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه الإلتزام بما يلي: 1. التقيد بأحكام قانون سلطة النقد وقانون المصارف والقوانين ذات العلاقة والأنظمة والتعليمات الصادرة استناداً لها...الخ).

(³) قانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية، منشور في العدد 21 من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 1998/1/31م، ص5

(⁴) قرار بقانون رقم (9) لسنة 2010م بشأن المصارف، منشور في الوقائع الفلسطينية "عدد خاص"، بتاريخ 2010/11/27م، ص5

تنظيم وإدارة الأوراق النقدية والعملات المعدنية المتداولة وضبطها ومراقبتها وحمايتها وفق قانون النقد والتسليف، وغير ذلك من الصلاحيات الأخرى التي أوردتها القانون⁽¹⁾.

و ذات التطور نلمسه في قانون المصارف الذي أشار صراحة إلى تعريف "الصيرفة الإلكترونية" بأنها: تتمثل في "استخدام الوسائل الإلكترونية في تنفيذ العمليات المصرفية، منتجاً للآثار القانونية ذاتها المترتبة على الوثائق والمستندات"⁽²⁾، وبموجب ذلك فقد منح سلطات الضبط المختصة وفق أحكامه صلاحية اتخاذ إجراءات متعددة في مواجهة الأفراد والمؤسسات المصرفية، والتي من أهمها حظر قيامهم بأي نشاط مصرفي دون ترخيصه سواء أكان هذا النشاط قائماً بصورة تقليدية أم عبر الواقع الإلكتروني، فضلاً عن متابعته الجزاءات في مواجهته ومراقبتها وإيقاعها⁽³⁾.

ويدورنا فإننا نؤكد أهمية الإحالة التي أوردتها مشروع قانون المعاملات الإلكترونية بخصوص تنظيم التحويل الإلكتروني للأموال، وذلك إلى القواعد الواردة في قانوني سلطة النقد والمصارف؛ باعتبارهما من القوانين المتخصصة في هذا النشاط، والتي فرضت إجراءات ضببية شاملة كافية لضمان ممارسته على أفضل وجه ممكن بما لا يخل بالنظام العام، وهو ما يؤكد قولنا السابق بخصوص صلاحية امتداد تطبيق الإجراءات الضببية التقليدية وتفعيلها داخل الواقع الإلكتروني بما يؤدي إلى تطوير سلطة الضبط الإداري وعلى نحو يؤدي إلى الحفاظ على مشروعية هذا التطور.

ثانياً- الترخيص بمزاولة خدمات المصادقة الإلكترونية ومراقبتها:

في ظل التحديات الفنية والقانونية التي تلازم المعاملات الإلكترونية بدت الحاجة ملحة إلى وجود جهة تتولى مهمة تأكيد أن المعاملة الإلكترونية قد صدرت فعلاً ممن تُنسب إليه دون تعديل أو تغيير فيها⁽⁴⁾، ومثل هذا الأمر كان حاضراً في صلب اهتمامات واضعي مشروع قانون المبادلات والتجارة الإلكترونية، الأمر الذي دفعهم إلى استحداث نظرية المصادقة الإلكترونية على هذه المعاملات، والتي تم إسنادها إلى "المزود" المتمثل في كل شخص طبيعي أو اعتباري ينشئ ويسلم ويتصرف في شهادات المصادقة الإلكترونية، ويقدم خدمات أخرى ذات علاقة بالتوقيع

(1) المادتين رقم (5، 6) من قانون سلطة النقد المشار إليه سابقاً.

(2) المادة رقم (1) من قانون المصارف المشار إليه سابقاً.

(3) المادة رقم (6) وما بعدها من قانون المصارف المشار إليه سابقاً.

(4) ألاء أحمد محمد حاج علي، التنظيم القانوني لجهات التصديق على التوقيع الإلكتروني، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2013م، ص8

الإطار القانوني لسلطة الضبط الإداري الإلكتروني في فلسطين "دراسة تحليلية"

الإلكتروني، والذي يُطلق عليه مزود خدمات المصادقة الإلكترونية، بينما يُقصد بشهادة المصادقة الإلكترونية كل رسالة بيانات أو أية وثيقة أخرى تؤكد الارتباط بين الموقع وبيانات إنشاء التوقيع⁽¹⁾. ونظراً لأهمية هذا النشاط الملقى على عاتق المزود فقد استمرت جهود واضعي المشروع نحو تنظيم نشاطه ومراقبته من قبل الهيئة العامة للمصادقة الإلكترونية التي أنشأت خصيصاً لأجل ذلك⁽²⁾، الأمر الذي يدل على امتلاك هذه الهيئة سلطة ضبط إداري ذات طابع إلكتروني تجاه نشاط المزود في مختلف جوانبه حفاظاً على النظام العام للمعلوماتي وبما يدعم ثقة الجمهور وطمأنينته تجاه هذا النشاط، وبما لا ينعكس سلباً على حياتهم اليومية في إطار الواقع التقليدي. وما يؤكد ذلك الأهداف المنوط تحقيقها من قبل هذه الهيئة التي تبناها المشروع، والمتمثلة في قيامها بإضفاء المصادقية اللازمة على التوقيع الإلكتروني ومراقبة التزام المزود ومتابعته لأحكام القانون التي تنظم نشاطه، ومدى احترامه للمواصفات والمعايير التي تحددها الهيئة بشأن التوقيعات الإلكترونية وشهادات المصادقة⁽³⁾، لذلك فإن الهيئة تملك منح التراخيص اللازمة لمباشرة المزود لنشاطه المذكور، والتحقق من مدى احترامه لنصوص القانون واللوائح الأخرى ذات الصلة⁽⁴⁾، فضلاً عن أنه يكون لوزير الاقتصاد والصناعة والتجارة إصدار "كراس شروط" لتنظيم نشاط المزود بشأن إصدار شهادات المصادقة وتسليمها وحفظها، وفي المقابل يكون للهيئة تعليق أو إلغاء الشهادات الصادرة عن المزود في حال لم يحترم نصوص القانون⁽⁵⁾؛ تأسيساً على وجوب التزامه بإصدار هذه الشهادات في ضوء الشروط التي تضعها الهيئة ويصادق عليها الوزير⁽⁶⁾، ومتى تم اتخاذ قرار بإيقاف نشاط المزود فحينها يتعين إتلاف البيانات الشخصية للأفراد التي بقيت بحوزته بحضور ممثل عن الهيئة⁽⁷⁾.

وبذلك فإننا نلاحظ وجود تطبيق آخر لسلطة الضبط الإداري الإلكتروني في مشروع قانون المبادلات والتجارة الإلكترونية تمارسه الهيئة العامة للمصادقة الإلكترونية تجاه نشاط مزود خدمات المصادقة وهو تطور لا بد من إرساء أهميته، ومع ذلك فإننا نؤكد مجدداً أنه تطور جزئي يحتاج لتطبيقات أخرى تكتمل معها دائرة الضبط الإلكتروني على أوسع نطاق حماية للنظام العام.

(1) المادة رقم (1) من مشروع قانون المبادلات والتجارة الإلكترونية.

(2) المادة رقم (32)، من مشروع قانون المبادلات والتجارة الإلكترونية.

(3) المادة رقم (25)، من مشروع قانون المبادلات والتجارة الإلكترونية.

(4) المادة رقم (26)، من مشروع قانون المبادلات والتجارة الإلكترونية.

(5) المادة رقم (34)، من مشروع قانون المبادلات والتجارة الإلكترونية.

(6) المادة رقم (40)، من مشروع قانون المبادلات والتجارة الإلكترونية.

(7) المادة رقم (49)، من مشروع قانون المبادلات والتجارة الإلكترونية.

ثالثاً- حظر المساس بالآداب العامة داخل المواقع الإلكترونية:

اهتم المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي بحماية الآداب العامة من خلال تقييد ممارسة الحريات والمعتقدات الدينية بصورة لا تؤدي إلى المساس بها داخل المجتمع⁽¹⁾، فضلاً عن قيامه بمنح هيئة الشرطة سلطة حفظ الآداب العامة وصيانتها؛ على اعتبار أن ذلك يدخل ضمن مهام جهاز الشرطة⁽²⁾ ووزارة الداخلية بصورة عامة.

ويتضح مما سبق أن المشرع كان حريصاً على حماية الآداب العامة من المخاطر أو الأفعال التقليدية التي تمس بها أو تهدر قيمتها، بيد أن ذلك لم يكن نهاية المطاف بالنسبة إليه؛ حيث وسع من نطاق الحماية في قانون الاتصالات ولائحته التنفيذية، ونص على حظر إتيان الأنشطة الإلكترونية التي من شأنها المساس بالآداب العامة، وتطبيقاً لذلك فقد جاء النص في قانون الاتصالات على معاقبة كل من قام أو ساهم بتقديم خدمات اتصالات مخالفة للنظام العام أو الآداب العامة⁽³⁾، وقضت أيضاً اللائحة التنفيذية لهذا القانون بأنه يُحظر إرسال أو محاولة إرسال إشارات مخالفة للنظام العام أو النظام الاجتماعي أو الأمن العام أو الآداب العامة⁽⁴⁾، كما أصدر مجلس الوزراء قراره الخاص بحظر استخدام الأجهزة التقنية بما يتنافى مع التعاليم الدينية والعادات والتقاليد والحياء العام أو استخدامها لأغراض ارتياد المواقع الإباحية وذلك داخل المؤسسات العامة⁽⁵⁾، وهو ما يعني التزام الموظف العام بعدم استخدام الحاسوب وشبكة الإنترنت بصورة تؤدي إلى الإخلال بالآداب العامة.

وفي ظل هذه النصوص يمكن القول: إن مهمة حفظ الآداب العامة وحمايتها لا تقتصر على التصدي للأفعال التقليدية التي تشكل تهديداً لها، وإنما تمتد إلى داخل المواقع الإلكترونية بما يؤدي إلى تطور سلطة الضبط الإداري في هذا النطاق، وإرساء مهمة التصدي للأنشطة الإلكترونية التي تمس بالآداب العامة، كما أن الحظر الذي تفرضه هذه النصوص يتسع نطاقه ليشمل ثلاثة أطراف يتوجب عليهم الامتناع عن القيام بكل ما من شأنه الإخلال بالآداب العامة.

فمن جانب أول ووفقاً لقانون الاتصالات يحظر على مقدم خدمة الاتصالات مباشرة نشاطه بصورة تتعارض مع فكرة حماية الآداب العامة، بحيث يتمتع عليه القيام أو المساهمة في

(1) المادة رقم (18) من القانون الأساسي الفلسطيني، مُشار إليه سابقاً.

(2) المادة رقم (84)، من القانون الأساسي الفلسطيني، مُشار إليه سابقاً.

(3) المادة رقم (91)، فقرة (ب)، قانون رقم (3) لسنة 1996 بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية، منشور في العدد 12 من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 1996/4/23م، ص7

(4) المادة رقم (69)، من اللائحة التنفيذية لقانون الاتصالات، مُشار إليها سابقاً.

(5) المادة رقم (1) من قرار مجلس الوزراء بالمصادقة على السياسات العامة لاستخدام الحاسوب وشبكة الإنترنت في المؤسسات العامة، مُشار إليه سابقاً.

الإطار القانوني لسلطة الضبط الإداري الإلكتروني في فلسطين "دراسة تحليلية"

تقديم خدمة الاتصال على هذا النحو، ومن ثم فإنه ملتزم بعدم ترخيص المواقع الإباحية أو التي تنال من المعتقدات الدينية ورموزها، وأنه في ضوء التعريف الذي أورده القانون المذكور لنظام الاتصالات⁽¹⁾ فإنه محظور عليه نقل أو إرسال أو بث أو استقبال الإشارات أو الأصوات أو الصور أو البيانات، سواء كانت شفوية أو كتابية بالوسائل السلكية أو الراديوية أو البصرية أو الكهرومغناطيسية أو أي وسيلة أخرى للاتصالات، ما دامت تتعارض مع فكرة حماية الآداب العامة أو تؤدي إلى المساس بها.

وعلى صعيد آخر فإن الحظر السابق كان حاضراً أيضاً في اللائحة التنفيذية لقانون الاتصالات كما رأينا، إلا أنه جاء بصورة موسعة في اللائحة ليشمل كل من يتعامل مع قطاع الاتصالات من الأفراد الذين يتوجب عليهم عدم إرسال إشارات تخالف الآداب العامة أو محاولة القيام بذلك، ويندرج في إطار ذلك قيام الأفراد بإرسال صور إباحية أو العمل على نشرها، وغير ذلك من المقاطع السمعية والمرئية، سواء أكانت هذه الصور والمقاطع خاصة بهم أم بغيرهم؛ فالأمر سيان في نظرنا.

ومن جانب ثالث فإن قرار مجلس الوزراء يفرض التزاماً واضحاً على موظفي الدولة بعدم استغلال التطور الإلكتروني داخل المؤسسات العامة بصورة تؤثر سلباً على الآداب العامة، بحيث يمنع ارتياد المواقع الإباحية وإتيان أي عمل آخر من شأنه الإخلال بالآداب العامة، ومثل هذا الحظر يكشف عن رغبة المجلس في التوفيق بين فكرة تبني التطور الإلكتروني داخل المرافق العامة وحماية الآداب العامة من مخاطر هذا التطور، الأمر الذي نستحسنه في هذا المقام ونراه لازماً، وإن كنا نأمل في توسيع نطاق هذا الحظر ليشمل الجميع، وأن لا يقتصر تطبيقه على المؤسسات العامة.

(1) المادة رقم (1) من قانون الاتصالات، مشار إليه سابقاً.

الخاتمة:

يتضح لنا مما تقدم عرضه أن القانون الإداري كغيره من فروع القانون يستجيب لتداعيات التطور الإلكتروني في إطار العمل الإداري، وهو ما يؤدي إلى التقاء سلطة الضبط الإداري مع هذا التطور وصولاً لاستحداث صورة جديدة لها، وأمام كل ذلك فقد خلصنا إلى النتائج والتوصيات الآتية.

أولاً- النتائج:

1- يأتي تطور سلطة الضبط الإداري في ضوء انتقال أنشطة الأفراد إلى داخل الواقع الإلكتروني، واتساع نطاق الأفعال التي تشكل خطورة على النظام العام، بحيث لم تعد تقتصر على تلك التي يقوم بها الأفراد في إطار واقعنا التقليدي، لذلك فإن هذا التطور مرتبط باتساع نطاق سلطة الضبط الإداري وحمايتها للنظام العام من المخاطر التقليدية ومخاطر الأنشطة الإلكترونية على حد سواء، وأنه لا عبرة في هذا المقام بنوع النشاط أو كيفية تحققه أو طبيعته، وكذلك بالنسبة للإجراء الضبطي ما دام أن الأول يشكل تهديداً للنظام العام وأن الثاني واجب اتخاذه؛ للحيلولة دون الإخلال بهذا النظام وبغض النظر عن أي شيء آخر.

2- تطور نظرية الضبط الإداري يتزامن مع ظهور الضبط القضائي الإلكتروني والضبط التشريعي الإلكتروني، في ضوء نمو الجرائم الإلكترونية، ولجوء الأفراد إلى الواقع الإلكتروني؛ لممارسة حقوقهم وحررياتهم.

3- سلطة الضبط الإداري الإلكتروني ليست مستقلة عن سابقتها، وإنما تشكل امتداداً لها داخل الواقع الجديد، حيث تعكس حضور ذات الأطراف والأهداف، وتقوم على فكرة الأمر والنهي، وهو ما يتعين معه خضوعها باستمرار لرقابة القضاء.

4- تهدف سلطة الضبط الإداري الإلكتروني كما سابقتها لحماية النظام العام في جوانبه التقليدية الأمنية والصحية والمعنوية من مخاطر الأنشطة الإلكترونية، وتتفرد وحدها في حماية النظام العام الإلكتروني الذي يتمثل في مصالح الدولة الجوهرية التي تُدار بطريقة إلكترونية، أو النظام المعلوماتي للدولة القائم على إدارة المرافق العامة بطريقة إلكترونية، وتقديم الخدمات العامة للجمهور بذات الحالة، ومن ثم فإن هذه الحماية يُقصد بها حماية الأنشطة الإلكترونية ذات الطابع العام من العبث بها أو تعطيلها بصورة تؤثر سلباً على أداء هذه المرافق وتقديم خدماتها بصورة منتظمة مضطربة.

5- تستمد سلطة الضبط الإداري الإلكتروني مشروعيتها في ضوء مرونة القانون الإداري وتطور قواعده باستمرار، وخضوع الأعمال الإدارية لقاعدة التحديث الوجوبي، كما أنها لا تقوم بمعزل عن فكرة حماية النظام العام وتحقيق المصلحة العامة، فضلاً عن أن بعض

الإطار القانوني لسلطة الضبط الإداري الإلكتروني في فلسطين "دراسة تحليلية"

الإجراءات الضبطية التقليدية التي تبناها المشرع الفلسطيني يمكن الاستفادة منها بالنظر إلى عمومية تطبيقها، وأنه يمكن الاستفادة من الاتجاه التشريعي الحديث المنظم للمعاملات والأنشطة الإلكترونية في فلسطين في سبيل الاعتراف بوجود سلطة ضبط إداري تجاه هذه الأنشطة ومثالها ما جاء في مشروع قانون المعاملات الإلكترونية بصدد تنظيم التحويل الإلكتروني للأموال ومتابعته، وما جاء في مشروع قانون المبادلات والتجارة الإلكترونية بصدد تنظيم ومتابعة عمليات المصادقة الإلكترونية على المعاملات والتوقيعات الإلكترونية، بالإضافة إلى ما أورده اللوائح الحكومية بخصوص تأمين قطاع الاتصالات واستخدام شبكة الإنترنت بما لا يؤثر سلباً على النظام العام، كذلك ما جاء في قانون الاتصالات ولائحته التنفيذية بالخصوص.

ثانياً - التوصيات:

1. رغم تأكيدنا أن بعض الإجراءات الضبطية التقليدية تصلح للانتقال إلى الواقع الإلكتروني تأسيساً على عمومية تطبيقها، إلا أن المشروعية الصريحة تعد أفضل في نظرنا من المشروعية الممتدة، وعليه فإننا نوصي المشرع الفلسطيني بضرورة تحديث كافة القوانين المتعلقة بسلطة الضبط الإداري، أو القيام بوضع قانون جديد ينظم سلطة الضبط الإداري الإلكتروني في جميع جوانبها وأبعادها، حتى ولو أدى ذلك إلى تقنين أحكامها وهو ما نستحسنه في هذا المقام، تأسيساً على صعوبة تحقيق الفرض الأول في ظل وجود عدد كبير من قوانين الضبط ولوائحه، كما أننا سنكون بصدد تنظيم كامل شامل يستوعب جميع مظاهر التطور القائم في نطاق هذه السلطة.
2. نوصي واضعي مشروع قانون المعاملات الإلكترونية ومشروع قانون المبادلات والتجارة الإلكترونية القيام بالعمل على تعديل هذه المشروعات قبل إقرارها، بما يؤدي إلى اتساع نطاق سلطة الضبط الإداري الإلكتروني وإجراءاتها المختلفة، وأن لا يقتصر تطبيقها ووجودها فقط تجاه عمليات التحويل الإلكتروني للأموال والمصادقة الإلكترونية للتوقيعات والمعاملات الإلكترونية، بل ينبغي أن يتم اتساع تطبيقاتها وأن تشمل معظم الأنشطة الإلكترونية بما يحقق حماية النظام العام وصيانته بالصورة المطلوبة.

• مراجع البحث:

أولاً- الكتب:

- أمل لطفي حسن جاب الله، أثر الوسائل الإلكترونية على مشروعية تصرفات الإدارة القانونية- دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2013م.
- انتصار فوزي الغريب، أمن الكمبيوتر والقانون، "د.ط"، دار الراتب الجامعية، بيروت، لبنان، 1994م.
- توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، 1954-1955م.
- حمدي القبيلات، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014م.
- صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، "د.ط"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998م.
- طارق إبراهيم الدسوقي عطية، الأمن المعلوماتي-النظام القانوني لحماية المعلوماتية، د.ط، ار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2009م.
- عبد الفتاح مراد، موسوعة مصطلحات الكمبيوتر والإنترنت، انجليزي-عربي، د.ط.
- عصام عبد الفتاح مطر، الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، د.ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008م.
- محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري "دراسة في أسس التنظيم الإداري-أساليب العمل الإداري د.ط، دار الثقافة الجامعية، 1997م.
- هدى محمد عبد العال، التطوير الإداري والحكومة الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار المكتب المصرية، 2006م.
- وفاء سيد رجب محمد، مستقبل القانون الإداري، دراسة مقارنة، "د.ط"، 2007م.

ثانياً-الرسائل العملية:

- أحمد سعد محمد الحسيني، الجوانب الإجرائية للجرائم الناشئة عن استخدام الشبكات الإلكترونية، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، 2012م.
- ألاء أحمد محمد حاج علي، التنظيم القانوني لجهات التصديق على التوقيع الإلكتروني، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2013م.
- بشر صلاح العاوور، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير في الحقوق، جامعة الأزهر-غزة، 2013م.

الإطار القانوني لسلطة الضبط الإداري الإلكتروني في فلسطين "دراسة تحليلية"

حازم صلاح الدين عبدالله، تعاقد جهة الإدارة عبر شبكة الإنترنت - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة بني سويف، 2011م.

رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة، 2001م.

فاطمة الزهراء عبد الفتاح إبراهيم، العلاقة بين المدونات الإلكترونية والمشاركة السياسية في مصر، رسالة ماجستير في الإعلام، جامعة القاهرة، 2010م.

محمد سليمان نايف شبير، النفاذ الإلكتروني للقرار الإداري - دراسة تحليلية مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2015م.

محمد عبد الحميد مسعود صباح، إشكاليات الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة، 2006م.

ثالثاً - الأبحاث المنشورة:

خالد حامد مصطفى، المسؤولية الجنائية لناشري الخدمات التقنية ومقدميها عن سوء استخدام شبكات التواصل الاجتماعي، بحث منشور، مجلة رؤى استراتيجية، مارس، 2013م.

فيصل عبدالحافظ الشوابكة، النظام القانوني للعقد الإداري الإلكتروني، بحث منشور، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الاقتصادية والإدارية، المجلد (21)، العدد الثاني، يونيو، 2013م.

قده حبيبة، مفهوم عملية التحويل المصرفي وطبيعتها القانونية، بحث منشور، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، العدد العاشر، 2014م.

موسى شحادة، الإدارة الإلكترونية وإمكانية تطبيقها في رفع الدعوى أمام القضاء الإداري بالبريد الإلكتروني، بحث منشور، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد الأول، 2010م.

رابعاً - القوانين واللوائح:

قانون رقم (3) لسنة 1996 بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية، منشور في العدد 12 من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 1996/4/23م، ص7

قانون الشرطة رقم (6) لسنة 1963م، منشور في الوقائع الفلسطينية، فترة الإدارة المصرية لقطاع غزة، عدد "غير اعتيادي" رقم (1168)، الصادر بتاريخ 1963/7/1م.

قانون الصحة العامة رقم (20) لسنة 2004م، منشور في العدد رقم (4) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2005/4/23م، ص14

قرار وزير البريد والاتصالات رقم (1) لسنة 1996م بشأن نظام الاتصالات السلكية واللاسلكية، منشور في العدد رقم (14)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 1996/8/27م.

قرار مجلس الوزراء رقم 35 لسنة 2004م بشأن النفاذ إلى الشبكة العالمية "الإنترنت" والبريد الإلكتروني عبر مركز الحاسوب الحكومي، منشور في العدد 50 من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2004/8/29م، ص160

قرار مجلس الوزراء رقم (74) لسنة 2005م بشأن الاستراتيجية الوطنية للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، منشور في الوقائع الفلسطينية، العدد (61)، مارس، 2006م، ص209
قرار مجلس الوزراء رقم (269) لسنة 2005 م بالمصادقة على السياسات العامة لاستخدام الحاسوب وشبكة الإنترنت في المؤسسات العامة، منشور في العدد رقم (65)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2006/6/14م.

مشروع قانون المبادلات والتجارة الإلكترونية.

مشروع قانون المعاملات الإلكترونية.

- خامساً: المراجع الإلكترونية

عبد القادر القيسي، السطو على البريد الإلكتروني من النظام العام، مجلة "كتابات" الإلكترونية:

<http://www.kitabat.com/ar>

قاموس المعاني الإلكتروني: <http://www.almaany.com>

لسان العرب لابن منظور، "د.ط"، دار المعارف، القاهرة.