ورقة بحثية

مزوّد الظل في قطاع الإنترنت

دراسة قانونية في إخفاء المستخدم النهائي وآثاره التنظيمية والمالية، دراسة في ضوء لائحة ترخيص خدمات الإنترنت (ISP) لسنة 2023 والقواعد العامة في القانون العراقي

أ.م. د. حسين رحمن الفاضلي

تصدر عن مركز رواق بغداد للسياسات العامة
Published by Rewaq Baghdad Center for Public Policy

29 نيسان 2026

مِداد مشروعً بحثي يعنى بتقديم أوراق وأفكار دقيقة عبر سلاسل، وحلقات متكاملة، تحاول ان تغطي الطيف الواسع من المشكلات التي تواجه قطاعات الدولة العراقية بكل أركانها، ويعتمد بشكل أساس على أوراق السياسات العامة، والسيمنار، والحوارات المعمقة، بين مختلف الأطراف، من صناع القرار في الحكومة التنفيذية، الى التشريعين في مجلس النواب، فضلا عن الباحثين والخبراء في الجامعات ومؤسسات البحث العراقية، وهو احد مشاريع مركز رواق بغداد للسياسات العامة، و يعد هذا المشروع امتداداً للجهد الذي بذل على مدى خمس سنوات من عمر المركز الذي تأسس في العام 2019، اذ قدم خلال تلك السنوات عشرات الدراسات والمشاريع البحثية والأوراق التي نشرت في الموقع الإليكتروني لمركز رواق بغداد.

تعود حقوق النشر الى مشروع مداد البحثي والمؤسسة المالكة له، وبالإمكان الاستفادة والاقتباس الجزئي من الأعمال البحثية مع الإشارة إليها، بالنماذج العلمية المعتمدة في كتابة المصادر، كما تجدر الإشارة الى انه لا يجوز استعمال هذه الدراسات أو إعادة نشرها بأي شكل من الأشكال دون الحصول على إذن مسبق من المركز بالنسبة للمؤلف أو الباحثين الأخرين.

وفيما يتعلق بأخلاء المسؤولية القانونية تجاه الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين فضلا عن الأحداث والقضايا، فأن مشروع مداد والمؤسسة المالكة له (مركز رواق بغداد) لا يتبنى بالضرورة، الآراء الواردة في هذه الدراسات التي تحمل أسماء مؤلفيها، ولا تعكس وجهة نظر فريق العمل للمركز أو مجلس أدارته.

يمكن تحميل هذه الورقة مجاناً من الموقع الإليكتروني www.rewaqnaghdad.org

رقم الهاتف: 07845592793

صفحة الفيس بوك مركز رواق بغداد للسياسات العامّة

صفحة الإنستغرام RewaqBaghdad

قناة اليوتيوب Rewaq Baghdad

مزوّد الظل في قطاع الإنترنت

دراسة قانونية في إخفاء المستخدم النهائي وآثاره التنظيمية والمالية، دراسة في ضوء لائحة ترخيص خدمات الإنترنت (ISP) لسنة 2023 والقواعد العامة في القانون العراقي

أ.م. د. حسين رحمن الفاضلي

أستاذ جامعي باحث في التشريعات الرقمية وتنظيم الاتصالات

أولًا: المقدمة

أصبح الإنترنت في العصر الحديث بنية أساسية لا غنى عنها لممارسة الحقوق والحريات، وإدارة النشاط الاقتصادي، وتشغيل المرافق العامة والخاصة، بما جعله ينتقل من كونه خدمة تقنية إلى كونه خدمة ذات طابع عام تخضع، بطبيعتها وآثارها، للتنظيم القانوني والرقابة المؤسسية. ومع اتساع رقعة الاعتماد المجتمعي على خدمات الإنترنت، ولا سيما خدمات الإنترنت عالي السعة (FTTH)، برزت في الواقع العملي أنماط غير نظامية لتقديم هذه الخدمة خارج الأطر الترخيصية المعتمدة، مستفيدة من التطور التقني وسهولة إعادة التوزيع.

ومن بين أخطر هذه الأنماط ما يمكن تسميته بـ (مزوّد الظل)، وهو ذلك الشخص أو الكيان الذي يحصل على اشتراك إنترنت بصفته مستخدمًا نهائيًا، ثم يعيد توزيع الخدمة على عدد كبير من المستفيدين مقابل بدل مالي شهري، من خلال إنشاء منظومات توزيع (لاسلكية أو غيرها)، دون أن يتمتع بصفة قانونية أو ترخيص يجيز له تقديم الخدمة للجمهور. ويكمن جوهر هذه الظاهرة في إخفاء المستخدم النهائي الحقيقي خلف اشتراك واحد، بما يؤدي إلى اختلالات تنظيمية ومالية وأمنية متعددة.

ولا تقتصر خطورة هذه الظاهرة على كونها مخالفة لشروط الترخيص فحسب، بل تمتد آثارها إلى تشويه قاعدة البيانات الوطنية للاتصالات، وتعطيل الفاتورة النظامية، وإضعاف قدرة الدولة على التخطيط والتحسين، وخلق منافسة غير عادلة مع المزوّدين المرخصين، فضلًا عما تثيره من إشكالات تتعلق بحماية المستهلك والخصوصية والأمن الرقمي. كما أن هذه الممارسات تطرح تساؤلات قانونية دقيقة حول طبيعة المسؤولية المترتبة عليها، وحدود تدخل الدولة، والوسائل المشروعة لمعالجتها دون الوقوع في تقنين غير مباشر للسوق السوداء.

وفي هذا الجانب، جاءت لائحة ترخيص خدمات الإنترنت (ISP) لسنة 2023 الصادرة عن هيئة الأعلام والاتصالات وفق الأمر 65 لسنة 2004 لتؤكد أن تقديم خدمة الإنترنت للجمهور هو نشاط مقيد بالترخيص، وتربط بين تنظيم الخدمة، وتسجيل المستخدم النهائي، والفوترة[1]، ودعم الموازنة العامة، بما يجعلها إطارًا مناسبًا لتحليل ظاهرة مزوّد الظل من زاوية قانونية وتنظيمية متكاملة. غير أن التطبيق العملي لهذه اللائحة، ومدى كفايتها في مواجهة الظاهرة، يظل محل نقاش وتحليل.

وانطلاقًا من ذلك، تسعى هذه الدراسة إلى تفكيك ظاهرة مزوّد الظل في قطاع الإنترنت، وبيان تكييفها القانوني الصحيح، وتحليل آثارها التنظيمية والمالية المترتبة على إخفاء المستخدم النهائي، في ضوء القواعد العامة في القانون العراقي ولائحة ترخيص خدمات الإنترنت النافذة، وصولًا إلى تقديم مقاربة قانونية متوازنة تضمن حماية النظام العام الاتصالي، وصون حقوق الدولة والمستهلك، دون إخلال بمبادئ المشروعية والتناسب وسيادة القانون.

ثانيًا: إشكالية الدراسة: ما التكييف القانوني الصحيح لظاهرة مزوّد الظل في قطاع الإنترنت، وما مدى تأثير إخفاء المستخدم النهائي على التنظيم المالي والرقابي للدولة، في ظل لائحة ترخيص خدمات الإنترنت (ISP) لسنة 2023؟

ثالثًا: فرضية الدراسة: تقوم الدراسة على فرضية أن إعادة بيع خدمات الإنترنت من خلال مزوّدين غير مرخصين تمثل ممارسة غير مشروعة تنظيميًا، تؤدي إلى إخفاء المستخدم النهائي، بما يترتب عليه آثار

تنظيمية ومالية مباشرة، وأن معالجتها تستلزم إنفاذًا قانونيًا قائمًا على الترخيص والفوترة والرقابة لا على التساهل أو التقنين الضمني.

رابعًا: أهمية الدراسة

1. توضيح العلاقة بين التنظيم القانوني والاقتصاد الرقمي.
2. تقديم إطار قانوني قابل للتطبيق للجهات التنظيمية.

خامسًا: أهداف الدراسة: تهدف الدراسة إلى:

1. تحديد المفهوم القانوني لمزوّد الظل في قطاع الإنترنت.
2. بيان معيار التمييز بين الاستخدام الشخصي والنشاط التجاري غير المرخص.
3. تحليل آثار إخفاء المستخدم النهائي على: (التنظيم، الفوترة، الإيرادات العامة)
4. تقييم كفاية لائحة ISP لسنة 2023 في معالجة الظاهرة.
5. اقتراح حلول قانونية وتنظيمية قابلة للتنفيذ.

سادسًا: منهجية الدراسة: تعتمد الدراسة المناهج الآتية:

1. المنهج التحليلي :لتحليل النصوص القانونية (اللائحة، القوانين العامة كقانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل والقانون المدني رقم (40) لسنة 1951 المعدل).
2. المنهج الوصفي :لعرض واقع ظاهرة مزوّد الظل عمليًا.

سابعًا: هيكل الدراسة: تتوزع هذه الدراسة على أربعة مطالب رئيسة، إذ يتناول المطلب الأول الإطار المفاهيمي والقانوني لظاهرة مزوّد الظل في قطاع الإنترنت، من خلال تحديد مفهومها وخصائصها، وبيان الفرق بين المشاركة المشروعة وإعادة بيع الخدمة، مع إبراز أهمية المستخدم النهائي في المنظومة التنظيمية وفي المطلب الثاني التكييف القانوني لإعادة بيع خدمة الإنترنت، وبيان طبيعتها القانونية وحدود مشروعيتها، وتحديد ما إذا كانت تُعد نشاطًا اتصاليًا مقيدًا بالترخيص، مع بيان صور المسؤولية التي قد تنشأ عنها. أما المطلب الثالث فيتناول الآثار التنظيمية والمالية المترتبة على إخفاء المستخدم النهائي، ولا سيما ما يتعلق بفقدان الإيراد النهائي للموازنة العامة، واضطراب التخطيط الشبكي، والإخلال بمبادئ التنظيم والرقابة في قطاع الاتصالات. ويُخصص المطلب الرابع لبحث المعالجة القانونية والتنظيمية لظاهرة مزوّد الظل، من خلال استعراض أدوات الضبط الإداري والمسؤولية المدنية والتنظيمية، واقتراح حلول قانونية متوازنة لمعالجة الظاهرة دون تقنين السوق غير النظامية.

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني لمزوّد الظل في قطاع الإنترنت

يمثل تحديد المفاهيم القانونية الدقيقة المدخل الأساس لمعالجة أي ظاهرة تنظيمية مستحدثة، ولا سيما تلك التي تنشأ في بيئة تقنية متغيرة كالفضاء الرقمي. وتُعد ظاهرة (مزوّد الظل) في قطاع الإنترنت من الظواهر التي تفرض إعادة قراءة للمفاهيم التقليدية المتعلقة بالمستخدم النهائي، وحدود الانتفاع المشروع بالخدمة، والفاصل بين الاستعمال الشخصي والنشاط التجاري الخاضع للترخيص. وعليه، يتناول هذا المطلب الإطار المفاهيمي والقانوني لمزوّد الظل، من خلال تعريفه، وبيان الفرق بين المشاركة وإعادة البيع، وتحديد مدلول المستخدم النهائي في التشريعات التنظيمية.

أولًا: تعريف مزوّد الظل

لا يرد مصطلح (مزوّد الظل) بنص صريح في التشريعات العراقية النافذة، غير أن غيابه التشريعي لا ينفي وجوده الواقعي، ولا يحول دون استخلاصه كمفهوم قانوني تحليلي من خلال طبيعة السلوك والآثار المترتبة عليه.

ويُقصد بمزوّد الظل، في سياق هذه الدراسة، كل شخص طبيعي أو معنوي يقدّم خدمة الإنترنت للجمهور أو لفئة واسعة من المستفيدين مقابل بدل مالي، دون أن يكون مرخصًا أو مسجّلًا وفق الأطر التنظيمية المعتمدة، وبالاستناد إلى اشتراك أو سعة مخصصة أصلاً لمستخدم نهائي واحد، أو خدمة سعة غير مرخصة[2].

ويتميّز مزوّد الظل عن المستخدم العادي بأنه لا يكتفي بالانتفاع بالخدمة، بل يتجاوز ذلك إلى (إعادة توزيعها تجاريًا) من خلال إنشاء بنية تحتية فرعية (أجهزة بث، روابط لاسلكية، نقاط توزيع)، ويتولى تسعير الخدمة وجباية المقابل المالي وإدارة المشتركين، بما يجعله يؤدي وظيفة (مقدّم خدمة فعلي) دون سند قانوني[3]. ومن ثم، فإن توصيفه كمزوّد ظل لا يقوم على التسمية أو النية، وإنما على الواقع الموضوعي للنشاط وطبيعته الاقتصادية والتنظيمية.

ثانيًا: الفرق بين المشاركة وإعادة البيع

يُعد التمييز بين (المشاركة) و(إعادة البيع) من أكثر الإشكالات إثارة للجدل في التطبيق العملي، وغالبًا ما يُستعمل مفهوم المشاركة لتبرير ممارسات تتجاوز في حقيقتها حدود الاستخدام المشروع. والمشاركة، في معناها المقبول قانونًا، تفترض وحدة النطاق الشخصي أو العائلي، وانتفاء المقابل المالي، واقتصار الانتفاع على دائرة ضيقة لا تتخذ طابعًا تجاريًا أو منظمًا.

أما إعادة البيع، فتقوم على عناصر مغايرة، أبرزها:

1. وجود مقابل مالي شهري: يُستوفى من المستفيدين.
2. تعدد المستخدمين: على نحو يتجاوز النطاق الشخصي أو الأسري.
3. قيام بنية توزيع وإدارة: تشمل التجهيزات والصيانة والتحصيل والتسعير.

ومتى ما توافرت هذه العناصر، انتفى وصف المشاركة، وتحول السلوك إلى (نشاط اقتصادي منظم) يهدف إلى تقديم خدمة للجمهور، وهو نشاط لا يُعد مشروعًا إلا إذا تم ممارسته في إطار الترخيص والرقابة التي تفرضها التشريعات التنظيمية. وعليه، فإن معيار التفرقة لا يقوم على عدد الأجهزة أو الوسائل التقنية المستخدمة، بل على طبيعة العلاقة القانونية والاقتصادية بين من يوزّع الخدمة ومن ينتفع بها.

ثالثًا: المستخدم النهائي في التشريعات التنظيمية

يحتل مفهوم (المستخدم النهائي) موقعًا محوريًا في تنظيم خدمات الإنترنت، لما يترتب عليه من آثار تتعلق بالفوترة، وجودة الخدمة، وحماية المستهلك، والرقابة الأمنية والتنظيمية. ويُقصد بالمستخدم النهائي، وفق المنطق التنظيمي السائد، الشخص الذي يحصل على خدمة الإنترنت لغرض الاستعمال الشخصي أو المهني الخاص، دون أن يكون مخولًا بإعادة تقديمها للغير أو تسويقها أو توزيعها.

وقد أكدت التشريعات واللوائح التنظيمية الخاصة بترخيص مزودي خدمات الإنترنت أن تقديم الخدمة للمستهلك النهائي هو نشاط مقيد، يخضع لشروط تتعلق بالتسجيل، والفوترة، وحفظ بيانات المشتركين، ومكان وجود أنظمة التشغيل، بما يضمن شفافية العلاقة بين المزوّد والمنتفع. ويُفهم من ذلك أن صفة المستخدم النهائي ليست صفة تقنية محضة، بل وضع قانوني محدد بحدود الانتفاع، ينقلب إلى وضع مخالف متى ما استُعمل كغطاء لإخفاء مستخدمين فعليين آخرين.

ومن ثم، فإن إخفاء المستخدم النهائي الحقيقي خلف اشتراك واحد أو أكثر لا يُعد مجرد مخالفة شكلية، بل يمثل إخلالًا جوهريًا بفلسفة التنظيم، ويقوّض الأسس التي تقوم عليها الفوترة النظامية والتخطيط وتحسين الخدمة، والأمن السيبراني وهو ما يبرر تدخل المشرّع والجهة المنظمة لوضع ضوابط صارمة تحول دون هذا التجاوز في استعمال الحق.

المطلب الثاني: التكييف القانوني لإعادة بيع الإنترنت

يتطلب منا تحديد طبيعته القانونية، والأساس الذي تقوم عليه مسؤوليته، وحدود تدخل الدولة في مواجهته. ولا يتحقق هذا التكييف من خلال الوصف الشكلي للممارسة، وإنما بالرجوع إلى جوهر النشاط وآثاره التنظيمية والمالية، وما إذا كان يندرج ضمن الأنشطة المقيدة بالترخيص وفق التشريعات النافذة.

أولًا: الطبيعة القانونية لنشاط إعادة بيع الإنترنت

يُعد تقديم خدمة الإنترنت للجمهور من الأنشطة التي تتصل مباشرة بالمصلحة العامة[4]، لما لها من أثر على الأمن والاقتصاد وحقوق الأفراد، وهو ما يبرر إخضاعها لنظام الترخيص والرقابة المسبقة. وبناءً عليه، فإن أي نشاط يهدف إلى تمكين الغير من الانتفاع بخدمة الإنترنت مقابل بدل مالي يخرج، في أصله، عن نطاق الاستعمال الشخصي، ويندرج ضمن الأعمال ذات الطبيعة الاقتصادية المنظمة.

وعندما يقوم شخص بشراء اشتراك إنترنت بصفته مستخدمًا نهائيًا، سواء كان أنترنت فضائي أم غير مرخص، ثم يعيد توزيع الخدمة على عدد غير محدود من المستفيدين مقابل اشتراكات شهرية، فإنه لا يغيّر من طبيعة النشاط كونه يستخدم بنية تقنية؛ إذ إن العبرة في القانون بطبيعة الخدمة المقدّمة لا بالوسيلة المستخدمة. وبذلك، فإن إعادة بيع الإنترنت تشكل نشاطًا مستقلاً عن عقد الاشتراك الأصلي، وتخضع بذاتها لأحكام الترخيص والتنظيم.

ثانيًا: مخالفة متطلبات الترخيص وحدود المشروعية

يُعد الترخيص في قطاع الاتصالات شرطًا سابقًا لمباشرة النشاط، وليس مجرد إجراء شكلي لاحق. وقد استقرت الأنظمة التنظيمية الحديثة في دول العالم على أن تقديم خدمة الإنترنت للمستهلك النهائي لا يجوز إلا من خلال جهات مرخصة، ملتزمة بشروط فنية ومالية وأمنية محددة. وعليه، فإن ممارسة إعادة بيع الإنترنت دون الحصول على الترخيص اللازم تمثل مخالفة تنظيمية جوهرية، حتى في حال عدم وجود نص جزائي خاص يجرّم الفعل بذاته.

ولا يغير من هذا التكييف ادعاء الفاعل بأنه لا يمتلك صفة (شركة) أو (مزود رسمي)، لأن معيار الخضوع للترخيص لا يقوم على الشكل القانوني، بل على ممارسة النشاط فعليًا. فمتى ثبت أن الشخص يؤدي وظيفة

مقدم خدمة للجمهور، انتفى وصف المستخدم النهائي، وتعين إخضاعه لقواعد الترخيص، ويُعد تجاوزه لها سببًا كافيًا لتدخل الجهة المنظمة.

ثالثًا: تشغيل منظومات توزيع غير مرخصة

تتخذ إعادة بيع الإنترنت، في الغالب، شكل إنشاء منظومات توزيع فرعية عبر نقاط بث لاسلكي أو أبراج محلية أو شبكات توزيع متعددة. ويثير هذا السلوك إشكالًا إضافيًا يتمثل في تشغيل منظومات اتصالات خارج الإطار المرخّص، بما يفضي إلى خلل في ضبط البيئة الراديوية ولا سيما عند استخدام ترددات أو قدرات إرسال أو روابط خارج الضوابط الفنية والتنسيق، وما يترتب على ذلك من تداخلات كهرومغناطيسية وتدهور في جودة الخدمة وصعوبة في الرصد والتحقق الفني ويُعد تشغيل هذه المنظومات دون إذن أو تسجيل مخالفة قائمة بذاتها، حتى لو لم يقترن ببيع الخدمة، إذ إن التنظيم في هذا المجال لا يستهدف فقط حماية الإيرادات، بل يهدف كذلك إلى ضمان جودة الخدمة، ومنع التداخلات، وحماية المستخدمين. فإن الجمع بين إعادة البيع وتشغيل منظومات توزيع غير مرخصة، وأنترنت غير رسمي يضاعف من جسامة المخالفة ويعزز مبررات الإنفاذ التنظيمي بشكل اشد جسامة لغرض تحقيق الردع، مما نحث المشرع العراقي الى الإسراع بتشريع قانوني يجرم هذه الأفعال.

رابعًا: مخالفة الأوامر التنظيمية والمسار الجزائي

الأصل في معالجة مخالفات الترخيص أن تبدأ بوسائل الضبط الإداري[5]، كالتنبيه والإنذار والغلق ورفع التجاوز. غير أن استمرار المخالفة بعد صدور أوامر تنظيمية صحيحة ومبلغة أصوليًا يُخرج السلوك من نطاق المخالفة الإدارية البسيطة إلى نطاق المخالفة للأوامر الرسمية التي تعد جريمة وفقاً لقانون العقوبات العراقي.

وفي هذه الحالة، يكتسب الفعل بعدًا جنائياً مستقلًا، لا لكون إعادة البيع مجرّمة بذاتها، وإنما بسبب الامتناع عن تنفيذ أوامر صادرة من جهة مختصة ضمن حدود صلاحياتها القانونية. ويُعد هذا المسار الجزائي أداة داعمة للإنفاذ التنظيمي، لا بديلاً عنه، ويُفترض اللجوء إليه عند تعذر وقف المخالفة بالوسائل الإدارية وحدها.

خامسًا: أثر التكييف على المسؤولية المدنية

لا يقتصر التكييف القانوني لإعادة بيع الإنترنت على الجانب التنظيمي أو الجزائي، بل يمتد إلى المسؤولية المدنية تجاه المتضررين من هذه الممارسات. فمتى ثبت أن مزوّد الظل قد استوفى مبالغ من المستفيدين دون سند مشروع، أو تسبب لهم بضرر نتيجة انقطاع الخدمة أو تدني جودتها أو الإخلال بالخصوصية، أمكن الرجوع عليه وفق القواعد العامة في المسؤولية المدنية.

المطلب الثالث: الآثار التنظيمية والمالية لإخفاء المستخدم النهائي

لا تقف خطورة ظاهرة مزوّد الظل عند حدود مخالفة متطلبات الترخيص أو تشغيل منظومات توزيع غير مرخصة، بل تمتد إلى آثار أعمق تمس جوهر فلسفة تنظيم قطاع الإنترنت، وتحديدًا ما يتعلق بمفهوم المستخدم النهائي بوصفه حجر الزاوية في منظومة التنظيم والرقابة والفوترة. ويُعد إخفاء المستخدم النهائي

الحقيقي خلف اشتراك واحد، أو من أنترنت غير مرخص من أكثر الممارسات تقويضًا لفاعلية التنظيم، لما يترتب عليه من نتائج تنظيمية ومالية متداخلة.

أولًا: أثر إخفاء المستخدم النهائي على التنظيم والرقابة

يقوم التنظيم القانوني لخدمات الإنترنت على مبدأ أساسي مفاده أن كل مستخدم نهائي يجب أن يكون معروفًا ومسجلًا ضمن أنظمة المزوّد المرخص، بما يسمح للجهة المنظمة ببناء قاعدة بيانات دقيقة تعكس واقع السوق وحجم الطلب الحقيقي على الخدمة. ويؤدي إخفاء المستخدم النهائي إلى تعطيل هذا المبدأ، إذ تظهر عشرات المنازل أو المنشآت وكأنها مستخدم واحد، الأمر الذي ينتج عنه تشويه البيانات الإحصائية المعتمدة في التخطيط والتنظيم، ويترتب على هذا التشويه ضعف قدرة الجهة المنظمة على:

1. تقدير الحاجة الفعلية للتوسعة وتحسين السعات.
2. تقييم جودة الخدمة ومستويات الأداء.
3. ممارسة الرقابة الفنية والأمنية على نقاط النفاذ إلى الشبكة.

وبذلك، فإن إخفاء المستخدم النهائي لا يُعد مجرد إخلال شكلي بمتطلبات التسجيل، بل يمثل خللًا بنيويًا في منظومة التنظيم، يُفقدها قدرتها على أداء وظائفها الأساسية.

ثانيًا: أثر إخفاء المستخدم النهائي على الفوترة النظامية

تُعد الفوترة من الأدوات الجوهرية في تنظيم خدمات الإنترنت، ليس فقط لتحصيل المقابل المالي، وإنما لضمان الشفافية، وحماية المستهلك، وربط الخدمة بالالتزامات القانونية والتنظيمية. وتفترض الفوترة النظامية وجود علاقة مباشرة بين المزوّد المرخص[6] والمستخدم النهائي، تُحدد فيها طبيعة الخدمة، وسعتها، وقيمتها، والتزامات كل طرف.

غير أن ظاهرة مزوّد الظل تقطع هذه العلاقة، إذ يُستبدل بالمزوّد المرخص وسيط غير نظامي يتولى توزيع الخدمة وتحصيل المقابل، دون أن تظهر بيانات المستخدمين النهائيين في أنظمة الفوترة المعتمدة. ويؤدي ذلك إلى:

1. خروج جزء من الاستهلاك الفعلي عن دائرة الرصد.
2. استحالة تتبع جودة الخدمة على مستوى المستخدم النهائي.
3. إضعاف آليات حماية المستهلك، لغياب الطرف المسؤول قانونًا عن تقديم الخدمة.

ومن ثم، فإن إخفاء المستخدم النهائي يفرغ الفوترة من مضمونها التنظيمي، ويحيلها إلى أداة قاصرة لا تعكس الواقع الحقيقي للاستخدام.

ثالثًا: أثر الظاهرة على الإيرادات العامة وحدود المشروعية المالية

يثير إخفاء المستخدم النهائي تساؤلات تتعلق بفوات الإيرادات العامة المرتبطة بتنظيم قطاع الإنترنت، ولا سيما في الأنظمة التي تربط بعض الرسوم أو المساهمات التنظيمية بعدد المشتركين أو بحجم النشاط. غير أن معالجة هذا الأثر تقتضي التمييز الدقيق بين النتيجة الاقتصادية والحق المالي القابل للتحصيل قانونًا. فمن جهة أولى، لا شك أن انتشار مزوّد الظل يؤدي إلى:

- تقليص الموارد التنظيمية التي كان من الممكن تحصيلها لو تم تسجيل المستخدمين النهائيين ضمن الأطر النظامية.
- إضعاف القدرة على تمويل مشاريع التحسين والتوسعة المبنية على بيانات صحيحة.

غير أن هذا الفوات لا يتحول تلقائيًا إلى دين مالي في ذمة الأفراد، ما لم يكن مقررًا بنص قانوني أو تنظيمي نافذ يحدد الوعاء المالي، ومقدار الرسم، وآلية الجباية. وبذلك، فإن الخلل المالي الناجم عن الظاهرة يُعد في جوهره أثرًا تنظيميًا يستدعي المعالجة عبر الإنفاذ والضبط، لا عبر فرض جباية بأثر رجعي أو دون سند[7].

رابعًا: المنافسة غير العادلة وتقويض الاستثمار المنظم

من الآثار المالية غير المباشرة لإخفاء المستخدم النهائي خلق حالة من (المنافسة غير العادلة) بين المزوّدين المرخصين ومزوّدي الظل. فالأول يلتزم برسوم الترخيص، ومتطلبات التسجيل، وأجور الأبراج، ونسب المشاركة التنظيمية فضلاً عن الالتزامات الأخرى المفروضة عليه وفق القوانين الأخرى مثل قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم 18 لسنة 2023 وقانون الشركات رقم 21 لسنة 1997 المعدل وغيرها...، في حين يعمل الثاني خارج هذه الالتزامات، بما يمكنه من تقديم أسعار أقل ظاهريًا على حساب الجودة والالتزام القانوني.

ويؤدي هذا الواقع إلى:

1. تقويض الحوافز الاستثمارية للمزوّدين النظاميين.
2. إضعاف الثقة في الإطار التنظيمي.
3. تشجيع توسع السوق السوداء على حساب السوق المنظمة.

وهو ما يجعل معالجة الظاهرة ضرورة لحماية مبدأ المنافسة المشروعة واستدامة قطاع الاتصالات.

المطلب الرابع: المعالجة القانونية والتنظيمية

تقتضي المعالجة القانونية لظاهرة مزوّد الظل اعتماد مقاربة متدرجة تقوم على الالتزام بلائحة الترخيص الصادرة عن هيئة الأعلام والاتصالات استناداً الى الأساس القانوني لتنظيم خدمات الإنترنت بإصدار المادة (17/سادسًا/و) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023، التي أناطت بهيئة الإعلام والاتصالات صلاحية ترخيص وتسجيل أبراج مزودي خدمة الإنترنت مقابل فرض أجور سنوية تُحدد بلائحة تنظيمية. بوصفه الأصل، مع الاحتفاظ بالمسار الجزائي كوسيلة داعمة عند الاقتضاء، وبما يحقق حماية النظام العام الاتصالي دون المساس بمبادئ المشروعية والتناسب وحقوق الأفراد. ولا يستقيم هذا الهدف إلا من خلال تحديد أدوات المعالجة، وضبط نطاق تدخل الدولة، وتفادي أي حلول تؤدي إلى تقنين غير مباشر للممارسات غير النظامية.

أولًا: الإنفاذ التنظيمي بوصفه المدخل الرئيس للمعالجة

يُعد الإنفاذ التنظيمي الأداة الأولى والأكثر فاعلية في مواجهة مزوّد الظل، لكون الظاهرة في أصلها مخالفة لترتيبات الترخيص والتنظيم لا جريمة تقليدية قائمة بذاتها. ويشمل هذا الإنفاذ جملة من الإجراءات التي تباشرها الجهة المختصة ضمن حدود صلاحياتها القانونية، أبرزها:

1. الرصد والكشف: عبر الجرد الميداني للأبراج ومنظومات التوزيع، ومطابقة مواقعها مع السجلات والترخيصات النافذة[8]، وان المجهّز قد يُسأل إداريا إذا ثبت علمه أو علمه المفترض ولم يتخذ إجراءً وقائيًا.

2. الإنذار والتنبيه: بإشعار القائم بالمخالفة بوجوب إيقاف النشاط أو تصحيح الوضع خلال مدة محددة، وفق مبدأ التدرج في الجزاء.

3. الغلق ورفع التجاوز: عند استمرار المخالفة، تُباشر إجراءات الغلق الإداري وإزالة منظومات التوزيع غير المرخصة، بوصفها وسيلة لإعادة الوضع إلى المشروعية. ويمتاز هذا المسار بكونه سريع الأثر، وقابلًا للتنفيذ، ويحقق الردع دون اللجوء المباشر إلى التجريم.

ثانيًا: حدود اللجوء إلى المسار الجزائي

الأصل ألا يُصار إلى المسار الجزائي إلا عند توافر مبررات قانونية مستقلة، وأهمها مخالفة الأوامر الصادرة ضمن الاختصاص، والمبلّغة أصوليًا وفق المادة (240) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 (المعدل)[9] ففي هذه الحالة، لا يكون التجريم منصبًا على إعادة بيع الإنترنت بذاتها، وإنما على الامتناع عن تنفيذ أمر إداري مشروع.

ويحقق هذا التدرج توازنًا مطلوبًا بين: ضرورة احترام مبدأ المشروعية الجزائية، وتمكين الدولة من فرض هيبة النظام القانوني عند الإصرار على المخالفة. وبذلك، يُفهم المسار الجزائي كأداة دعم للإنفاذ التنظيمي، لا كبديل عنه أو كوسيلة أولى في المواجهة.

ثالثًا: المعالجة المدنية وحماية المتضررين

لا تحول المعالجة التنظيمية أو الجزائية دون تمكين المتضررين من مزوّد الظل من اللجوء إلى القضاء المدني، للمطالبة بحقوقهم وفق القواعد العامة. وتتمثل هذه المعالجة في:

1. رد المبالغ المستوفاة دون سبب مشروع، متى ثبت أن النشاط غير مرخص.
2. التعويض عن الأضرار الناجمة عن انقطاع الخدمة، أو تدني جودتها، أو الإخلال بالخصوصية.
3. مطالبة المخالف بالأجور السنوية المستحقة عن مدة التشغيل غير المرخص، سواءً للهيئة استناداً لقانون الموازنة واللائحة وكذلك لوزارة الاتصالات وفق العقود المبرمة لتجهيز خدمة الأنترنت[10].

وتكمن أهمية هذا المسار في كونه يحمي المستهلك، دون أن يُضفي أي مشروعية على النشاط محل النزاع.

رابعًا: الضمانات القانونية في إجراءات المعالجة

تتطلب المعالجة القانونية احترام جملة من الضمانات، من أبرزها:

1. مبدأ المشروعية: لا جريمة ولا عقوبة الا بنص قانوني.
2. مبدأ التناسب: تناسب الإجراء مع جسامة المخالفة.
3. حق التظلم والطعن: تمكين المخالف من سلوك طرق الطعن الإدارية والقضائية.
4. حماية الخصوصية: عدم التوسع في جمع البيانات أو التفتيش إلا في الحدود التي يجيزها القانون.

وتكفل هذه الضمانات تحقيق التوازن بين فاعلية الإنفاذ وحماية الحقوق والحريات.

خامسًا: رفض تقنين السوق السوداء والبدائل النظامية

من أخطر ما قد يواجه المعالجة القانونية لظاهرة مزوّد الظل هو الانزلاق نحو تقنين غير مباشر للسوق السوداء، عبر التساهل أو إضفاء صفة مؤقتة على النشاط المخالف. وتؤكد الدراسة أن الحل لا يكمن في شرعنة المخالفة، بل في:

1. تعزيز البدائل النظامية التي توفرها الشركات المرخصة، مثل باقات المجمعات السكنية والعمارات.
2. تبسيط إجراءات الترخيص ضمن الإطار القانوني، دون المساس بجوهر الرقابة.
3. رفع الوعي القانوني لدى المستهلكين بمخاطر التعامل مع مزوّدين غير نظاميين.

الخاتمة

خلصت هذه الدراسة إلى أن ظاهرة مزوّد الظل في قطاع الإنترنت لم تعد مجرد ممارسات فردية معزولة، بل أصبحت نمطًا واقعيًا له آثار تنظيمية ومالية عميقة تمس جوهر تنظيم خدمات الإنترنت، وتحديدًا مفهوم المستخدم النهائي بوصفه الركيزة الأساسية لمنظومة الترخيص والفوترة والرقابة. وقد أظهر التحليل أن إعادة بيع خدمات الإنترنت خارج إطار الترخيص تُعد خروجًا عن حدود الانتفاع المشروع، وتحويلًا من استخدام شخصي (أنترنت فضائي) إلى نشاط اقتصادي منظم دون سند قانوني.

كما بيّنت الدراسة أن خطورة الظاهرة لا تكمن في الوسائل التقنية المستخدمة، وإنما في إخفاء المستخدم النهائي الحقيقي، بما يؤدي إلى تشويه قواعد البيانات التنظيمية، وتعطيل الفوترة النظامية، وإضعاف قدرة الدولة على التخطيط والتحسين، وخلق منافسة غير عادلة تقوّض الاستثمار المنظم في قطاع الاتصالات. وفي المقابل، أكدت الدراسة أن معالجة هذه الظاهرة لا يمكن أن تتم عبر فرض جبايات غير مسندة أو تقنين ضمني للسوق السوداء، وإنما من خلال إنفاذ قانوني وتنظيمي رشيد يحترم مبدأ المشروعية والتناسب.

أولاً: الاستنتاجات

1. إن مزوّد الظل في قطاع الإنترنت يمثل نشاطًا فعليًا لتقديم خدمة للجمهور دون ترخيص، وكذلك إذا كان الأنترنت غير مشروع بغضّ النظر عن الصفة الشكلية أو التسمية التي يطلقها القائم به على نفسه.
2. التمييز بين المشاركة المشروعة وإعادة البيع غير المرخص يقوم على معيار موضوعي يتمثل في وجود المقابل المالي، وتعدد المستفيدين، وبنية التوزيع والإدارة.
3. يُعد المستخدم النهائي حجر الأساس في التنظيم القانوني لخدمات الإنترنت، ويؤدي إخفاؤه إلى خلل بنيوي في منظومة الرقابة والفوترة والتخطيط.
4. إن فوات الإيرادات التنظيمية الناجم عن الظاهرة يُعد أثرًا اقتصاديًا وتنظيميًا، ولا يتحول إلى دين مالي قابل للتحصيل إلا بوجود سند قانوني صريح يحدد الوعاء والمقدار وآلية الجباية، وهذا يتطلب تدخل تشريعي.
5. الأصل في مواجهة مزوّد الظل هو الإنفاذ التنظيمي المتدرج، ويُعد المسار الجزائي أداة لاحقة ومساندة تُفعّل عند عدم الامتثال للأوامر الرسمية المستوفية شكليتها القانونية.

6. لا تؤدي المعالجة التنظيمية أو الجزائية إلى حرمان المتضررين من حقهم في اللجوء إلى القضاء المدني للمطالبة برد المبالغ أو التعويض وفق القواعد العامة.
7. إن أي تساهل أو تقنين غير مباشر للممارسات غير النظامية يؤدي إلى ترسيخ السوق السوداء وإضعاف هيبة التنظيم وثقة المستثمرين.

ثانياً: التوصيات

أولًا: ضرورة إدراج تعريف قانوني أو تنظيمي صريح وملزم لمفهوم إعادة بيع خدمة الإنترنت، على نحو يميزها بوضوح عن صور المشاركة المشروعة داخل المنزل أو المؤسسة. وينبغي أن يستند هذا التعريف إلى قرائن موضوعية محددة، من بينها وجود مقابل مالي، وتعدد المنتفعين، وإدارة شبكة توزيع، واستمرارية النشاط، بما يمنع التوسع في التفسير أو الخلط بين الاستخدام الشخصي والنشاط ذي الطبيعة التجارية.

ثانيًا: حظر صريح على تقديم خدمة الإنترنت إلى الجمهور، أو إلى فئة واسعة من المنتفعين، مقابل أجر من أي جهة غير مرخصة، مع اعتبار هذا الفعل مخالفة تنظيمية جوهرية تستوجب تدخل الجهة المختصة بوسائل الإنفاذ الإداري المقررة قانونًا وفق الأمر 65 لسنة 2004.

ثالثًا: إلزام مزودي الخدمة المرخصين باعتماد منظومة متكاملة للتسجيل والفوترة تثبت هوية المستخدم النهائي، وتمكن من تتبع جودة الخدمة، وتوفر أساسًا لحماية المستهلك. كما يقترح اعتماد حد أدنى من بيانات الاشتراك، بما يحقق متطلبات التنظيم من جهة، ويحافظ على الخصوصية من جهة أخرى.

رابعًا: يوصي البحث بتوجيه الجهة التنظيمية (هيئة الأعلام والاتصالات) إلى إلزام الشركات المرخصة بأخذ تعهد خطي أو الكتروني من المستخدم النهائي بعدم إعادة بيع الخدمة أو تشغيلها عبر منظومات توزيع غير مرخصة، مع النص على أن مخالفة هذا التعهد تعد إخلالًا جوهريًا يبرر إيقاف الخدمة أو فسخ الاشتراك، ويمكن الاستئناس به قضائيًا بوصفه قرينة كتابية في المنازعات ذات الصلة.

خامسًا: اعتماد سلم واضح ومتدرج للجزاءات التنظيمية يبدأ بالإنذار، ثم الغرامة التنظيمية، ثم الإيقاف المؤقت، وصولًا إلى الغلق أو إزالة المعدات المخالفة وفقًا للإجراءات الأصولية، مع تشديد الجزاء في حالات التكرار، تحقيقًا لمبدأي التناسب والردع معًا.

سادسًا: ضرورة الفصل بين الإجراء الإداري المتمثل في رفع أو إزالة أو ضبط المعدات المخالفة في إطار الضبط الإداري، وبين المصادرة بالمعنى الجزائي، التي يجب أن تبقى محصورة بالحكم القضائي. ويهدف هذا التمييز إلى منع الخلط بين المسار الإداري والمسار الجزائي، وصون الضمانات القانونية المقررة لكل منهما.

سابعًا: أن يظل اللجوء إلى الجانب الجزائي مقتصراً على الحالات التي يصدر فيها أمر إداري مشروع من الهيئة، ويُبلّغ أصوليًا، ثم يثبت الامتناع عن تنفيذه أو تتكرر المخالفة، بما ينسجم مع مبدأ الشرعية، ويكفل التناسب بين المخالفة والجزاء.

ثامنًا: أن الأجور أو البدلات التنظيمية لا يجوز استيفاؤها إلا استنادًا إلى قانون نافذ ولائحة واضحة تحدد وعاءها ومقدارها وآلية استيفائها، وألا تتحول إلى صورة من صور الالتزام المدني أو الجباية بأثر رجعي من غير سند قانوني صريح.

تاسعًا: فرض التزام تنظيمي على موردي السعات والمجهزين بالجملة باتخاذ إجراءات تحقق معقولة تحول دون توريد الخدمة لأغراض إعادة البيع غير المرخصة، مع تقرير جزاءات تنظيمية في الحالات التي يثبت فيها العلم بالمخالفة أو التغافل المنهجي عنها.

عاشرًا: إصدار إجراءات تشغيل قياسية (SOPs) تنظم أعمال التفتيش والضبط، بحيث تشمل آليات الرصد، والتوثيق، وتنظيم محاضر الضبط، والمحافظة على الأدلة الفنية، وآليات الإحالة، فضلا عن بناء قدرات الجهات القضائية والتنظيمية من خلال التدريب المتخصص في قضايا الاتصالات والفضاء الرقمي، لضمان التكييف القانوني السليم وسرعة الفصل في النزاعات

حادي عشر: تفعيل آليات الشكوى والاستجابة، وفرض التزامات شفافية على المزوّد المرخص، مع توعية الجمهور بمخاطر التعامل مع المزوّدين غير المرخصين، لما يترتب على ذلك من غياب للضمانات النظامية وضعف في إمكان المساءلة القانونية.

ثاني عشر: توسيع باقات وخيارات الاشتراك النظامي التي توفرها الشركات المرخصة للمجمعات السكنية والعمارات والمناطق الطرفية، بما يسهم في تقليل دوافع اللجوء إلى السوق غير النظامية، من دون أن يفضي ذلك إلى فتح باب الترخيص الشكلي أو المقنن لمزوّدي الظل.

الهوامش:

[1] تسجيل الخدمة التي استلمها الشخص، وحساب كلفتها بشكل واضح، ثم مطالبته بدفعها بصورة رسمية.

[2] يقصد بها أن يجلب إنترنت من مسار غير رسمي أما فضائي غير مصرح/نفاذ خارج القنوات/سعات غير مرخصة

[3] لا يكفي قيام الترخيص لإضفاء المشروعية على كامل النشاط، فإذا ثبت أن جزءًا من السعات أو النفاذ يتم عبر مسارات غير رسمية، فإن ذلك يُعد خروجًا عن نطاق الترخيص والتفافًا على موجباته، ويؤسس لمسؤولية تنظيمية (وقد تتوسع إلى جزائية) بحسب قصد الفاعل وأثر الفعل، مع إمكانية توصيف الحالة بوصفها (ظلًا جزئيًا داخل مزوّد مرخّص) متى استُخدم الجزء غير الرسمي لإخفاء المستخدم النهائي أو فوات الإيراد.

[4] المادة (17/ سادساً/ و) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (2023-2024-2025) رقم 13 لسنة 2023 التي تنص على هيئة الأعلام والاتصالات ترخيص وتسجيل كافة أبراج مزودي خدمة الأنترنت والشركات مقابل فرض أجور سنوية يحددها مجلس المفوضين بلائحة تنظيمية، وكذلك الأمر 65 لسنة 2004 الذي حدد في القسم الثالث منه الى يتم بموجب ذلك إنشاء هيئة إدارية مستقلة لا تسعى لتحقيق الربح يطلق عليها اسم المفوضية العراقية للاتصالات والأعلام (المفوضية)، تتحمل وحدها دون غيرها مسؤولية ترخيص وتنظيم خدمات السلكية واللاسلكية والبث والإرسال وخدمات المعلومات وغير ذلك من خدمات أجهزة الأعلام في العراق

[5] الضبط الإداري: هو سلطة تنظيمية وقائية تمارسها الإدارة لحماية النظام العام، ويعد الأداة الأولى لمعالجة المخالفات التنظيمية.

[6] لا يكفي قيام الترخيص لإضفاء المشروعية على كامل النشاط، فإذا ثبت أن جزءًا من السعات أو النفاذ يتم عبر مسارات غير رسمية، فإن ذلك يُعد خروجًا عن نطاق الترخيص والتفافًا على موجبات، ويؤسس لمسؤولية تنظيمية (وقد تتوسع إلى جزائية) بحسب قصد الفاعل وأثر الفعل، مع إمكانية توصيف حالة متى استُخدم الجزء غير الرسمي لإخفاء المستخدم النهائي أو فوات الإيراد

[7] الجباية التي نصت عليها المادة (17/ سادساً/ و) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (2023-2024-2025) رقم 13 لسنة 2023 التي تنص .... مقابل فرض أجور سنوية يحددها مجلس المفوضين بلائحة

تنظيمية هذا من جانب، ومن جانب أخر هناك أجور مستحقة لمجهز الأنترنت من كل مستخدم نهائي لوزارة الاتصالات بموجب العقود

المبرمة بينها وبين شركات الأنترنت، وكذلك هناك أجور لوزارة الاتصالات على حزمة الأنترنت (السعات) بغض النظر عن المستخدم النهائي تفقدها الدولة عندما يستخدم مزود الظل الأنترنت الفضائي أم المهرب.

[8] إصدار تعليمات من قبل هيئة الأعلام والاتصالات تلزم أصحاب شركات تجهيز الأنترنت بمتابعه أصحاب الاشتراك الواحد ذي السعة العالية، وكذلك الأنترنت الفضائي الذي يستخدمه مزود الظل لمعالجة هذه الظاهرة التي تفوت منفعة مالية للدولة وتمس بالاقتصاد العراقي

[9] التي تنص على (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تزيد على مائة دينار كل من خالف الأوامر الصادرة من موظف أو مكلف بخدمة عامة أو من هيئة رسمية أو شبه رسمية ضمن سلطاتهم القانونية أو لم يمتثل أوامر أية جهة من الجهات المذكورة الصادرة ضمن تلك السلطات، وذلك دون الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها القانون) إذ تم تعديل مبلغ الغرامة في قانون تعديل الغرامات رقم 6 لسنة 2008 "في الجنح مبلغ لا يقل عن 200 ألف ولا يزيد عن مليون دينار"

[10] لا تُعد الجهة التنظيمية (هيئة الإعلام والاتصالات) خصمًا مدنيًا متضررًا بالمعنى التقليدي بما يجيز لها المطالبة بتعويضات مدنية، غير أن لها – متى توافرت شروط الاستحقاق المنصوص عليها قانونًا – استيفاء الأجور والبدلات التنظيمية المتعلقة بـ ترخيص/تسجيل الأبراج ومنظومات التوزيع وفق المادة (17/سادسًا/و) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023، وبما يصدر تنفيذًا لها من لائحة تنظيمية تحدد الوعاء والمقدار وآلية الاستيفاء. ويُفهم هذا الاستيفاء بوصفه إيرادًا تنظيميًا مرتبطًا بقيام المخالفة ضمن نطاق الرسم وتحقق عناصره، وليس بوصفه (تعويضًا مدنيًا) ولا (جباية بأثر رجعي) خارج إطار نص نافذ وإجراءات ضبط وتبليغ أصولية، أما المطالبة بأي مبالغ على أساس العلاقة التعاقدية لتجهيز خدمة الإنترنت، فتظل محصورة بالأطراف التي تربطها عقود نافذة، ولا تُفترض تجاه مزوّد الظل لانتفاء رابطة العقد