



تشكلت المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٠٢٣/١٠/١٠ برئاسة القاضي السيد جاسم محمد عبود وعضوية القضاة السادة سمير عباس محمد غالب عامر شنين وحيدر جابر عبد وحيدر علي نوري وخلف احمد رجب وايوب عباس صالح وبعد الرحمن سليمان علي وديار محمد علي المأذونين بالقضاء باسم الشعب وأصدرت قرارها الآتي:

طالبة التفسير: الدكتورة المهندسة - هiam الياسري - وزيرة الاتصالات.

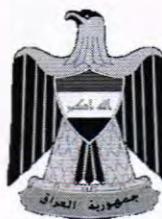
موضوع الطلب:

١. تفسير المادة (١٠٣/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ التي نصت على أن: (يكون البنك المركزي العراقي مسؤولاً أمام مجلس النواب، ويرتبط ديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات بمجلس النواب)، فيما يتعلق بارتباط هيئة الإعلام والاتصالات بمجلس النواب وماهية هذا الارتباط، وفيما إذا كان يجوز للهيئة ممارسة العمل التجاري ووضع الخطط والسياسات والبرامج التنفيذية في الوقت الذي حددت المادة (٦١) من الدستور اختصاص مجلس النواب بالمهام التشريعية والرقابية.
٢. تفسير المادة (١١٠/سادساً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ التي نصت على أن: (تحتفظ السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: سادساً - تنظيم سياسة التردّدات البثية والبريد)، ووفقاً للمادة (٤٧) من الدستور التي حددت ممارسة السلطات الاتحادية لاختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات.

الطلب:

ورد إلى هذه المحكمة طلب الدكتورة المهندسة هiam الياسري وزيرة الاتصالات، بموجب كتاب وزارة الاتصالات مكتب الوزير بالعدد (٧٥٢٤/٢٣) في ٢٠٢٣/٩/١٩، الذي تم استيفاء الرسم القانوني عنه بتاريخ ٢٠٢٣/٩/٢٠ وسجل بالعدد (٢٣٣/اتحادية/٢٠٢٣)، وفيما يأتي نصه: إن وزارة الاتصالات هي الوزارة القطاعية المختصة بقطاعات الاتصالات والمعلوماتية والبريد ضمن مجلس الوزراء الموقر والذي حددت المادة (٨٠) من الدستور أحدي صلاحياته (بتخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة) .. وحيث ترتب على ضوء ذلك مجموعة من الالتزامات والمسؤوليات التي يجب أن تؤديها الوزارة في هذه القطاعات وتتحمل الراءها مع مجلس

الرئيس
جاسم محمد عبود



الوزراء المسئولية التضامنية والشخصية أمام مجلس النواب بموجب المادة (٨٣) من الدستور. وحيث إن الوزارة ملزمة بموجب البرنامج الحكومي للحكومة بتحسين جودة خدمات الإنترن特 والاتصالات المقدمة للمواطنين والمؤسسات وتخفيف أسعارها وإدخال التكنولوجيا الحديثة ومواكبة التطور العالمي في هذه القطاعات .. وحيث إن ذلك يستلزم حتماً عند رسم الوزارة لسياسة الاتصالات أن تأخذ بنظر الاعتبار في خططها وبرامجها خلق أجواء المنافسة العادلة التي تقود لمنع الاحتكار واختيار التقنيات الحديثة لضمان تقديم خدمات جيدة وتحديد عدد الرخص التي يجب منحها للمشغلين من الشركات الخاصة وجغرافية توزيع هذه الرخص على المحافظات المختلفة من حيث الكثافة السكانية بما يضمن إيصال الخدمة للمستخدمين كافة، وإقرار أسعار هذه الرخص وطريقة بيعها (بالمزاد العلني أو بشكل مبالغ مقطوعة) وغير ذلك مما يمكن أن ينعكس مباشرة على سعر الخدمة المقدمة وجودتها. وحيث إن الوزارة وتشكيلاتها من الشركات العامة التي تعمل وتضع خططها وسياساتها وفقاً للقوانين النافذة ومنها قانون هيئة الرأي رقم (٩) لسنة ٢٠١١ وقانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ . وحيث إن هيئة الإعلام والاتصالات تستند في عملها إلى أمر سلطة الأئتلاف المؤقتة رقم (٦٥) لسنة ٤٢٠٠ الذي صدر قبل إقرار الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ، وتعبره ((يمثل سياسة الدولة)) وتعد ما ورد فيه ((ملزم لجميع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة)) كما يرد في المراسلات الرسمية للهيئة. وحيث إن الهيئة تعطي لنفسها الحق بمنح رخص تقوم بتحديد أعدادها وأسعارها والتقنيات المستخدمة فيها وطريقة نشرها جغرافياً دون الرجوع للوزارة أو الحكومة في ذلك أو حتى التنسيق حوله. وحيث إن الهيئة تعطي لنفسها الحق باستيفاء ((أجور)) ضخمة عن أسعار هذه الرخص وتفرض لنفسها المشاركة بنسب من الإيرادات وغيرها من العائدات المالية التي ستتعكس سلباً على غلاء أسعار الخدمات المقدمة للمواطنين والمستخدمين وانحدار مستوى جودتها رغم أن الأمر رقم (٦٥ في القسم الثالث/١) منه قد أسس الهيئة على أنها ((مؤسسة إدارية غير ربحية)). وحيث إن الهيئة قد توسيع في تطبيق مفهوم ((المُنظّم)) لقطاع الاتصالات الذي حددته الاتحاد الدولي للاتصالات وألزمهم الأمر (٦٥) في القسم (الثالث/٢) منه بالالتزام بالتعليمات واللوائح الصادرة من الاتحاد، وحيث إن دور المُنظّم يتضمن مراقبة جودة الخدمات المقدمة من المشغلين وتنظيم الترابط البياني فيما بينهم وحل النزاعات الناشئة عن عملهم وترخيص الترددات غير المجانية التي تعمل بواسطتها التقنيات اللاسلكية وضمان التزام المشغلين بشروط الترخيص.

الرئيس
جاسم محمد عبود



وإلحاقاً بالكتاب المذكور آنفأً ورد إلى هذه المحكمة كتاب وزارة الاتصالات/ مكتب الوزير بالعدد (٢٣٣/٩ في ٧٥٧٠/٢١) وجاء فيه: أولاً: إن الإتحاد الدولي للاتصالات (ITU) هو وكالة الأمم المتحدة المتخصصة في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتضم (١٩٣) دولة عضواً ومنها العراق، والإتحاد يعترف بعضوية الحكومات فقط ممثلة بوزارات الاتصالات، وإن الهيئات المنظمة تحضر فعاليات الإتحاد تحت مظلة الحكومات، وفيما يتعلق بالعراق فإن وزارة الاتصالات هي الممثل الرسمي للعراق في الإتحاد وتكون جميع مخاطبات الإتحاد الرسمية مع الوزارة فقط، وهي نقطة الاتصال الوحيدة معه (Focal Point) ولا يمكن اعتماد الوثائق الرسمية من قبل الإتحاد وأوراق الاعتماد إلا بعد توقيع وزير الاتصالات عليها وتخويله للحاضرين في هذه الفعاليات. لا يمكن إقرار أية قرارات دولية أو إقليمية في الإتحاد إلا بعد موافقة الجهة القطاعية الممثلة رسمياً للحكومة في الإتحاد وهي وزارة الاتصالات في حالة العراق.

ثانياً: أ- تضمن دليل تنظيم الاتصالات المعتمد لدى الإتحاد الدولي للاتصالات إن دور الهيئات التنظيمية في قطاع الاتصالات يتركز على حل نزاعات التوصيل (ويقصد به الرابط البيني بين المشغلين) وتنفيذ سياسات الحكومة بطريقة موضوعية ونزيفة. ب- تضمن دليل المبادئ التوجيهية بشأن "التنظيم" الصادر من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للاتصال (ITU_RAS) تحديد وظائف الجهة التنظيمية لتتلخص بما يأتي:

١. إصدار الترخيص.
٢. التوصيل (الرابط) البيني بين المشغلين.
٣. التأكد من وفاء المشغلين بالتزاماتهم.
٤. توازن الأسعار.
٥. إدارة التردد.

ثالثاً: ورد في أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٤ القسم (٢/٥) من مهام هيئة الإعلام والاتصالات التي تبين دورها كمُنظِّم ما يأتي: ١. مراقبة جودة الخدمة التي يقدمها المشغلين.

٢. شروط الاتصال (الرابط بين المشغلين) وأسعاره.
٣. ضمان التنافسية في تقديم الخدمة.
٤. الترقيم (ويقصد به منح كودات الأرقام للمشغلين).
٥. مراقبة أعمال وممارسات التحايل في تقديم الخدمة.
٦. إتفاقيات تكلفة الخدمة للاتصالات البعيدة (الدولية).

رابعاً: حددت قوانين عدد من دول العالم مهام ودور المُنظِّم كما في النماذج الآتية:

- أ- السعودية: من مهام (الهيئة التنظيمية) في قانونهم:
١. توزيع نطاق الترددات المخصصة للاستخدامات المدنية والتجارية.
٢. اقتراح المقابل المالي لاستخدام الترددات وإحالته إلى الوزارة (والمحصود وزارة الاتصالات) لاتفاق بشأنه بين وزير الاتصالات ووزير المالية والاقتصاد تمهيداً لرفعه لمجلس الوزراء.
٣. إصدار الترخيص.
٤. التحقق من الشروط الواردة في الرخص المنوحة.
٥. وضع الخطط الوطنية للطيف الترددية بالتنسيق مع الجهات المعنية ورفعها إلى الوزارة تمهيداً

الرئيس
 Jasim Mohammad Abuom



لرفعها لمجلس الوزراء. ٦. مراقبة جودة الخدمات. ٧. وضع الخطط الوطنية للترقيم. ٨. النظر في الخلافات بين المشغلين المرخص لهم أو المستخدمين. ٩. التأكد من إلتزام المشغلين المرخص لهم بواجباتهم دون المساس بالمصلحة العامة. بـ- تونس: مهام المُنظِّم (الهيئة الوطنية للاتصالات) في قانونهم.

١. التصرف في المخطوطات الوطنية للترقيم. ٢. حملات قياسات ودراسات ميدانية لتقدير جودة الخدمات. ٣. المصادقة على عروض المشغلين حول الرابط البيني بين المشغلين واتفاقات التجوال وتحديد تعرفاتها (أسعارها). ٤. النظر في النزاعات المتعلقة بين المشغلين. جـ- مصر: مهام المُنظِّم (الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات في قانونهم): ١. ضمان الاستخدام الأمثل للطيف الترددية. ٢. ضمان الالتزام بأحكام الاتفاقيات الدوليّة النافذة والقرارات الصادرة عن المنظمات الدوليّة والإقليميّة المتعلقة بالاتصالات التي تقرها الدولة. ٣. تحديد معايير وضوابط خدمات الاتصالات غير الاقتصاديّة وتحديد التزامات مشغلو خدمات الاتصالات. ٤. وضع القواعد التي تضمن حماية المستخدمين بما يكفل سرية الاتصالات وتوفير أحدث الخدمات بحسب الأسعار مع ضمان جودة الخدمات. دـ. المملكة الأردنية الهاشمية تتولى الهيئة المهام الآتية:

١. تنظيم خدمات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في المملكة وفقاً لسياسة العامة المقررة. ٢. تحديد الحد الأدنى لدرجة جودة الخدمة التي يتلزم المُرخص لهم بتقديمها. ٣. حماية مصالح المستفيدين ومراقبة الأشخاص والجهات المُرخص لها للتتأكد من الالتزام بشروط الرخصة. ٤. المشاركة في تمثيل المملكة في الاجتماعات والمؤتمرات والمفاضلات والندوات وغيرها. ٥. إعداد الجدول الوطني لتوزيع الترددات وإدامته. ٦. إعداد كل من المخطط الوطني لتوزيع الترددات والسجل الوطني لتصنيص الترددات بالاشتراك مع المعينين في الجهات العسكرية والأمنية. ٧. إدامة الجزء الخاص بالاستخدامات المدنيّة لكل من المخطط الوطني لتوزيع الترددات والسجل الوطني لتصنيص الترددات ونشرها للعامـة. ٨. تنظيم الدخول إلى شبكات الاتصالات وشروط الربط بينـا وفق تعليمات تصدرها الهيئة لهذه الغاية والموافقة على اتفاقيات الربط البيني.) ولكل ما تقدم واستناداً إلى أحكام المادة (٩٣ / ثانياً) من الدستور وقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل والمادة (٢٤) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ طلبت بيان تفسير المادة (١٠٣ / ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ التي نصت على أن: (يكون البنك المركزي العراقي مسؤولاً أمام مجلس النواب، ويرتبط ديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات بمجلس النواب)، فيما يتعلق بارتباط هيئة الإعلام والاتصالات بمجلس النواب وماهية هذا الارتباط

الرئيس
جاسم محمد عبود



وفيما إذا كان يجوز للهيئة ممارسة العمل التجاري ووضع الخطط والسياسات والبرامج التنفيذية في الوقت الذي حددت المادة (٦١) من الدستور اختصاص مجلس النواب بالمهام التشريعية والرقابية. والمادة (١١٠/ سادساً) منه التي نصت على أن: (تحتفظ السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: سادساً- تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد)، ووفقاً للمادة (٤٧) من الدستور التي حددت ممارسة السلطات الاتحادية لاختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات.

القرار:

لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وجد أن وزيرة الاتصالات قدمت طلباً إلى هذه المحكمة لغرض تفسير نص مادتين من مواد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وهما:

١. (١٠٣/ ثانياً) التي نصت على أنه (يكون البنك المركزي العراقي مسؤولاً أمام مجلس النواب، ويرتبط ديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات بمجلس النواب) فيما يتعلق بارتباط هيئة الإعلام الاتصالات بمجلس النواب وما هي هذا الارتباط وفيما إذا كان يجوز للهيئة ممارسة العمل التجاري ووضع الخطط والسياسات والبرامج التنفيذية في الوقت الذي حددت المادة (٦١) من الدستور اختصاص مجلس النواب بالمهام التشريعية والرقابية.
٢. المادة (١١٠/ سادساً) التي نصت على أنه (تحتفظ السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: سادساً- تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد) ووفقاً للمادة (٤٧) من الدستور التي حددت ممارسة السلطات الاتحادية لاختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات.

وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن طلب تفسير المادة (١٠٣/ ثانياً) من الدستور سبق وأن بنت فيه بموجب قرارها المرقم (٤٣ / اتحادية/ ٢٠١٩) في ٢٠٢١/٧/١١، والذي أكدت فيه أن ذكر المشرع الدستوري لعبارة هيئات مستقلة دون اقترانها أو ربطها بعبارة أخرى تحدد من إطلاقها تعني استقلال الهيئات المستقلة الواردة في الفصل الرابع من الباب الثالث من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الاستقلال التام عن السلطات الأخرى في أدائها لمهامها التي رسمها ((الدستور والقانون المنظم لعملها)), واستقلالها في سياستها الخاصة لتحقيق هذه المهام إضافة لاستقلالها المالي والإداري، أما الاستقلال الإداري فمضمونه امتلاكه لنظام قانوني يخص الموظفين التابعين لها

الرئيس

جاسم محمد عبود



يُدعم قدرتها على أداء مهامها واستقلالها في قراراتها الإدارية لتسير أعمالها الهدفية لإدراك غايتها ـ ودة فـ ـ تأسـ ـ لها والمـ ـ ددة دـ ـ توريـ ـ وقانونـ ـ، أما فيما يتعلق بطلب تفسير المادة (١١٠ / سادساً) من الدستور فإن المحكمة الاتحادية العليا تجد أن الهيئات المستقلة وردت في الدستور في الفصل الرابع تحت عنوان (الهيئات المستقلة) من الباب الثالث والذي ورد تحت عنوان (السلطات الاتحادية) حيث جاء الفصل الأول خاصاً بالسلطة التشريعية، والفصل الثاني خاصاً بالسلطة التنفيذية والفصل الثالث خاصاً بالسلطة القضائية، لذا فإن المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة والبنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات ودوائر الأوقاف وغيرها من الهيئات المستقلة الواردة في الدستور تعتبر هيئات دستورية اتحادية مستقلة وليس سلطات اتحادية بغض النظر عن جهة ارتباطها ونوعية هذا الارتباط، إذ أن السلطات الاتحادية محددة دستورياً بالسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وحددت الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية بموجب المواد (١١١ و ١١٢ و ١١٣ و ١١٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وبضمنها ما جاء في المادة (١١٠ / سادساً) والتي نصت على أن: (تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: سادساً- تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد)، لذا فإن هذا الاختصاص الدستوري لا يمكن أن يمارس من قبل الهيئات المستقلة الاتحادية، بل من السلطات الاتحادية، وحيث إن السلطة التنفيذية أحدى السلطات الاتحادية والتي تكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء استناداً لأحكام المادة (٦٦) من الدستور، وحيث إن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة بموجب المادة (٧٨) من الدستور والتي نصت على أن: (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب). ويمارس مجلس الوزراء الصلاحيات المحددة بموجب المادة (٨٠) من الدستور ومنها تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، وحيث إن أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٤ كان تشريعاً قبل نفاذ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ولعدم جواز اعتماد نصوص قانونية وردت في الأمر المذكور آنفاً إذا كانت مخالفة للدستور عليه وكل ما تقدم فإن المحكمة الاتحادية العليا توصلت للنتيجة الآتية:

الرئيس
جاسم محمد عبود



فيما يتعلّق بطلب تفسير نص المادة (١٠٣ / ثانياً) من الدستور قرر رد الطلب لسبق البت فيه من قبل هذه المحكمة بموجب قرارها بالعدد (٤٣ / اتحادية ٢٠١٩) في ٢٠٢١/٧/١١، أما فيما يتعلّق بطلب تفسير المادة (١١٠ / سادساً) من الدستور والتي تخص تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد يكون من اختصاص السلطة التنفيذية باعتبارها أحدى السلطات الاتحادية وحسب مهام الوزارة المكلفة بذلك الاختصاص وهي وزارة الاتصالات.

وصدر بالاتفاق قراراً باتاً وملزماً للسلطات كافة استناداً لأحكام المادتين (٩٣ / ثانياً و ٩٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والمادتين (٤ / ثانياً و ٥ / ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعديل بالقانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١ وحرر في الجلسة المؤرخة ٢٤ / ربّع الأول / ١٤٤٥ هجرية الموافق ٢٠٢٣/١٠/١٠ ميلادية.

القاضي
جاسم محمد عبود

رئيس المحكمة الاتحادية العليا