

بررسی توصیفی و مطالعه تطبیقی قوانین ارتباطات
الکترونیک در اتحادیه اروپا و کشورهای ایالات متحده
آمریکا، انگلستان، آلمان، هندوستان، مالزی و ...

کد موضوعی: ۲۸۰

شماره مسلسل: ۱۰۴۰۶

شهریورماه ۱۳۸۹

دفتر: مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	دییآچه
۲	مقدمه
۴	۱. چارچوب نوین ارتباطات الکترونیک
۶	۲. بررسی تطبیقی و موردی سیاست‌ها و قوانین
۲۸	جمع‌بندی
۲۹	منابع و مأخذ



بررسی توصیفی و مطالعه تطبیقی قوانین ارتباطات الکترونیک در اتحادیه اروپا و کشورهای ایالات متحده آمریکا، انگلستان، آلمان، هندوستان، مالزی و ...

چکیده

در این گزارش نخست به تعریف مفهوم و حوزه ارتباطات الکترونیک پرداخته شده است. سپس تغییرات این حوزه از جنبه‌های مختلف که منجر به تحول چارچوب مقرراتگذاری گشته، به اجمال بررسی شده است. پس از آن به تشریح چارچوب جدید و رؤس موضوعاتی که در چارچوب جدید مورد نظر بوده، پرداخته شده است و در هر مورد قوانین کشورهای موضوع مطالعه به‌طور جداگانه بررسی و توصیف شده و بین آنها مقایسه انجام شده است. رؤس موضوعات مقرراتگذاری عبارت هستند از: سیاست‌های صدور مجوزهای ارتباطی و تشریح انواع نظام‌های صدور مجوز، رویکردهای سیاستگذاری و مدیریت طیف فرکانس رادیویی و سایر منابع محدود که ازسوی نهاد مقرراتگذار و یا نهاد متولی حوزه ارتباطات ثبت و تخصیص داده می‌شود، موضوعات و سیاست‌های دسترسی و خدمات فراگیر ارتباطات برای عموم شامل تلفن، سرویس‌های هشدار، سرویس‌های پاسخگو و... و نحوه اداره آنها و نهایتاً سیاست‌ها و مقررات رقابت در حوزه ارتباطات الکترونیک و سازوکارهای اتخاذ شده برای ایجاد رقابت مؤثر و پایدار میان خدمات‌دهندگان. در هر مورد تلاش شده تا به‌طور اجمالی مشخص شود در قانون هر کشور چگونه به موضوع پرداخته شده و در یک جدول مقایسه‌ای پرداختن و یا نپرداختن به هر موضوع مشخص شده است. در پایان جمع‌بندی از رویکرد کلی و اشتراکات و افتراقات اساسی میان قوانین مورد مطالعه ارائه شده است.

دیباجه

۱. پس از آنکه ویرایش‌های اولیه متعدد و مختلفی از لایحه جامع ارتباطات در وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات تهیه شد و با توجه به ضرورت تدوین قانون جامع ارتباطات و کمبود اطلاعات درخصوص ادبیات قانونگذاری در این خصوص در سایر کشورها، مرکز پژوهش‌ها بر آن شد تا با تعریف پژوهشی به مطالعه توصیفی و تطبیقی براساس قوانین کشورهای برگزیده در این حوزه بپردازد. لذا این گزارش به سفارش دفتر فناوری‌های نوین و ارتباطات مرکز پژوهش‌های مجلس توسط «بنیاد توسعه فردا» در سال ۱۳۸۸ انجام شد.



۲. لازم است در اینجا از آقای رضا باقری اصل، مدیر دفتر، که تعریف پروژه و هدایت آن توسط وی انجام شده سپاسگزاری شود. همچنین از عوامل بنیاد توسعه فردا در اجرای این پژوهش مدیر پژوهش آقای سیدآرش وکیلان، ویراستار آقای علی ریاحی، مترجمان آقای ابودر مایار و خانم عاطفه احمدی و مشاوران آقای مهدی رنجبر و حسام ایپچی و سایر افرادی که در انجام پروژه همکاری کرده اند تشکر گردد. جا دارد ناظران علمی که با بزرگواری گزارش را مطالعه کرده و با نقطه نظرات خود موجب بهبود آن شدند خانم شهیندخت خوارزمی و به خصوص آقای پورخصالیان که با دقت متن را ویرایش علمی نمودند تقدیر شود.

مقدمه

پس از وقوع انقلاب ارتباطات دیجیتالی در دهه ۱۹۸۰ همگام با تحول فناوری، خدمات و سازوکارهای حوزه «ارتباطات الکترونیک» دچار تحول گسترده و بنیادی شد. ماهیت و سرعت این تغییر، چالش‌هایی را برای مراجع مقرراتگذار،^۱ شرکت‌ها و تأمین‌کنندگان خدمات ایجاد کرده است. همگرایی خدمات، مرزهای بین بخش‌ها را مبهم ساخته است. برای مثال، دیگر مرز بین پخش وسیع^۲ و مخابرات^۳ مشخص نیست. بسیاری از تأمین‌کنندگان،^۴ اطلاعات را در اینترنت و نیز در شبکه‌های پخش وسیع مرسوم، منتشر می‌کنند. پخش وسیع در شبکه‌های تلویزیونی سیار نیز در حال ایجاد است. در میان حوزه‌های مختلف مقرراتگذاری شامل پخش وسیع، ارتباطات داده‌ها و مخابرات همگرایی رخ داده است. در کل، هم‌راستا با تحولات فناوری و خدمات، اقداماتی درخصوص انتقال مالکیت از اپراتورهای دولتی به خصوصی، اصلاح قوانین و آزادسازی انجام شده است و بدین ترتیب ایجاد محیط رقابت مؤثر و پایدار و اصلاح چارچوب‌های مقرراتگذاری به تحول در این بخش منجر شده است.

از لحاظ بین‌المللی، روشی که به وسیله آن خدمات مخابراتی فراهم می‌شوند در حال تغییر است. بسیاری از کشورها در حال جایگزین کردن اپراتورهای دولتی^۵ با یک مدل رقابتی، بر مبنای بازار هستند؛ همچنین بسیاری از کشورها به تصویب قانون خاص مخابرات یا ارتباطات الکترونیک اقدام کرده‌اند. به محض اجرایی شدن این قوانین، روند تحقق اهداف سیاست‌ها راحت‌تر می‌شود. علاوه بر این، یک زیرساخت قانونی معقول کمک می‌کند تا شفافیت و قاطعیت هم به این بخش اضافه شود، همچنین به جذب سرمایه‌گذاری خارجی کمک می‌کند.

1. Regulatory Authorities
2. Broadcasting
3. Telecommunication
4. Operators
5. state-owned operators



از دهه ۱۹۹۰ (به خصوص از سال ۱۹۹۶ به بعد) کشورهای پیشرو در حوزه ارتباطات به تغییرات بنیادین در قوانین و چارچوب‌های مقرراتگذاری و اداره این حوزه اقدام نمودند، تا بتوانند به طور روزآمد و کارآمد، تحولات این حوزه و شرایط حاکم بر آن را در راستای دستیابی به توسعه و رفاه بیشتر مدیریت کنند. این تحول با توجه به تغییرات مستمر فناوری‌های ارتباطی همچنان ادامه دارد؛ آخرین مورد آن تصویب مقررات و دستورالعمل‌های جدید برای اصلاح چارچوب مقرراتگذاری اتحادیه اروپا و کشورهای تابع آن در نیمه دوم سال ۲۰۰۹ می باشد که اجرای آن از ژانویه ۲۰۱۰ (معادل دی ماه ۱۳۸۸) آغاز شده است. مورد دیگر تغییر و اضافه شدن چند فصل به قانون مدون ایالات متحده در حوزه ارتباطات نظیر اینترنت باند پهن پس از پایان این پژوهش است.

همچنین در کشور ایران نیز طبق بازنگری و ابلاغ سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی، حوزه مخابرات به استثنای زیرساخت، خصوصی شده است. علاوه بر این آزادسازی اقتصادی و ایجاد بازار رقابتی ارائه خدمات، سیاست بنیادین در این حوزه است. از آن رو که اصلاح قوانین و مقررات این حوزه، پیش نیاز توسعه آن بوده و نقش کلیدی در توسعه فناوری و ارائه خدمات در حوزه ارتباطات الکترونیک را داراست؛ ضروری است با بررسی چارچوب‌های نوین قانونگذاری در این حوزه، از نقاط قوت و ضعف آن برای اصلاح قوانین و شیوه اداره حوزه ارتباطات الکترونیک کشور بهره جست.

لذا این گزارش به بررسی قوانین حوزه ارتباطات الکترونیک در وسیع‌ترین معنای آن اختصاص یافته است. چنانچه حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات را شامل دو حوزه فناوری‌های ارتباطاتی و فناوری‌های اطلاعاتی در نظر بگیریم، این پژوهش به حوزه فناوری‌های ارتباطی می پردازد؛ البته با توجه به وقوع همگرایی خدمات، فناوری و ظهور مفهوم فاوا تفکیک این دو لزوماً همواره معتبر نیست؛ لذا حوزه مشترک نظیر ارتباطات مبتنی بر IP نیز در این تحقیق مورد بررسی قرار گرفته است. براین اساس حوزه ارتباطات شامل ارتباطات غیرالکترونیک، نظیر پست سنتی و ارتباطات الکترونیک می شود. حوزه ارتباطات الکترونیک که در این گزارش مورد بررسی قرار می گیرد موارد ذیل را شامل می شود:

۱. ارتباطات سیمی (تلگراف، تلفن و کابل‌های زیردریایی)،
۲. ارتباطات رادیویی،
۳. ارتباطات ماهواره‌ای،
۴. شبکه‌های پخش وسیع رادیویی و تلویزیونی (ارتباط جمعی یا پخش وسیع)،
۵. ارتباطات کابلی (شبکه‌های کابلی)،



۶. ارتباطات شبکه‌ای شامل شبکه اینترنت و سایر ارتباطات مبتنی بر IP.

۷. ارتباطات موبایل و بی‌سیم.

منابع مورد بررسی استفاده جهت انجام این پژوهش آخرین شکل قوانین مصوب کشورهای مورد بررسی و جعبه ابزار «اتحادیه بین‌المللی مخابرات»^۱ بوده است.

۱. چارچوب نوین ارتباطات الکترونیک

ماهیت و سرعت تحولات ناشی از انقلاب فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات چالش‌هایی را برای مراجع مقرراتگذار و اپراتورها، ایجاد کرده است. این تحولات کلیدی در بخش فضا، در مورد چهار مقوله زیر رخ داده است:

- تغییرات فناوری،

- پیدایش خدمات جدید،

- تغییراتی در ساختار بازار و سطح رقابت،

- فشارهای مالی که بر این بخش تأثیر می‌گذارد.

این عوامل در کنار هم به تحول بنیادین در قوانین ارتباطات الکترونیک منتج گشته است.

- تحول در مقرراتگذاری؛ روندهایی جهت مقرراتگذاری در ارتباطات

روشی که به‌وسیله آن خدمات ارتباطات فراهم می‌شوند از لحاظ بین‌المللی، در حال تغییر است. بسیاری از کشورها در حال جایگزین کردن خدمات دولتی با یک مدل رقابتی بر مبنای بازار هستند. توافقنامه مهم سازمان تجارت جهانی (WTO) درخصوص مخابرات، یک کاتالیزور مهم برای اصلاح بخش مخابرات بوده است. این قرارداد کشورها را متعهد می‌سازد که در ساختارهای شفاف رگولاتوری، قوانین و شیوه‌های کاری این بخش شرکت کنند. ۱۰۸ کشور در آوریل ۲۰۰۹، متعهد شدند که بازارهای مخابرات خود را تا اندازه‌های مختلفی آزاد کنند. در زمانی که این توافقنامه در سال ۱۹۹۷ امضا شد، امضاکنندگان بیش از ۹۰ درصد تراکنش‌های بین‌المللی مخابرات را به خود اختصاص می‌دادند.

بعضی از روندهای کلیدی اصلاح مخابرات به شرح ذیل است:

- اصلاح مالکیت،

- اصلاح قانونی،

- آزادسازی و شروع رقابت،



- اصلاح رگولاتوری.

• اصلاح مالکیت

در دهه ۱۹۸۰، تغییراتی شگرف در مالکیت بسیاری از اپراتورهای دولتی آغاز شد. در دهه ۱۹۹۰، حضور بخش خصوصی در بخش مخابرات به شکل شگفت‌آوری افزایش یافت؛ هرچند نه در حدی که توسط تحلیلگران صنعتی پیش‌بینی شده بود. در این دهه، همگرا کردن اپراتورهای دولتی به‌عنوان مدل برتر برای تعدیل مالکیت به‌جای خصوصی‌سازی کامل، نمایان شده است. در کل، تعدیل مالکیت، به‌خاطر اهداف مربوط به بهبود بازدهی، قدرت تولید، و کیفیت خدمات ایجاد شده است. همچنین فاکتورهای دیگری هم در این تحول نقش داشته است.

• اصلاح قانونی

تغییر نگرش درخصوص اصلاح این بخش، از اواسط تا اواخر دهه ۱۹۸۰ آغاز شد. به‌تدریج مؤلفه‌های قانونی بدان افزوده شد؛ کشورهایی که اصلاحات خود را در اواسط دهه ۱۹۹۰ شروع کردند قانون‌های مخابراتی نوینی را تصویب کردند، که در تمامی چارچوب مقرراتگذاری آنها تجدید نظر می‌کرد. این کار، هنوز مرسوم‌ترین روش برای انجام اصلاحات قانونی است.

۳-۱-۱. آزادسازی و شروع رقابت

به لحاظ تاریخی، در بسیاری از کشورها، اپراتورهای دولتی در بخش مخابرات یک حق انحصار قانونی به‌دست آورده‌اند؛ به این معنا که به تأمین‌کنندگان رقیب اجازه داده نشده که به بازارهای مخابرات وارد شوند. این رویکرد براساس این عقیده بود که مقیاس اقتصادی^۱ در مخابرات به معنای این است که فعالیت بیش از یک شرکت در بازار باعث اسراف خواهد شد.

اکنون، روند تحولات بین‌المللی در این راستاست که بازارهای مخابرات را برای رقابت باز کنند. نگرانی‌ها در مورد مقیاس اقتصادی، هنوز در بعضی مناطق وجود دارد. مراجع مقرراتگذار یا مراجع تنظیم بازار معمولاً اپراتورهای مستقر^۲ را ملزم می‌دارند که برای رقبای پایین‌دست تجهیزات مورد نیاز را با شرایط کار آ و بدون تبعیض فراهم کنند.

بیشتر کشورهای که رقابت را آغاز کرده‌اند، این کار را مرحله به مرحله انجام دادند، ابتدا در بخش‌های «حاشیه‌ای»؛ یعنی خدماتی که برای اپراتورها کم‌اهمیت بود، اجازه رقابت داده شد. برای مثال، رقابت ممکن است بازارهایی را دربرگیرد که درخصوص تجهیزات مخابرات می‌باشد، مثل دستگاه‌های تلفن و ماشین‌های فکس. بازارهای خدمات راه دور، پیش از خدمات ضروری محلی برای رقابت باز شد. در سال‌های اخیر، تعداد فزاینده‌ای از کشورها، در مورد خدمات ضروری

۱. economies of scale: مقیاس اقتصادی، مقیاسی از کار که توجیه اقتصادی دارد.



رقابت را آغاز کرده‌اند. در بازارهایی که خدمات جدیدی مثل تلفن‌های سیار و خدمات اینترنتی را ارائه می‌کنند، رقابت مرسوم‌تر است. برای مثال، اکثریت کشورهای که خدمات تلفن همراه ارائه می‌کنند، هم رقابت جزئی دارند و هم رقابت کامل.

• اصلاح مقرراتگذاری

تا حدود سال ۲۰۰۰، اکثریت اپراتورهای مخابراتی ماهیت دولتی و خودمقرراتگذار داشتند. اصلاحات این بخش معمولاً با تعیین مرجع مقرراتگذار مجزا برای بخش مخابرات همراه شده است. وجود یک مرجع مقرراتگذار مستقل، برای حمایت از آزادسازی رقابت اهمیت دارد؛ برای اینکه رقابت توسعه یابد، بهره‌برداران جدید نیاز دارند مطمئن شوند که نهادی که مقررات را وضع می‌کند، مستقل است و طرفدار هیچ‌یک از اپراتورهای فعال در یک بازار خاص نیست.

۲. بررسی تطبیقی و موردی سیاست‌ها و قوانین

۲-۱. سیاست‌های صدور مجوز

سیاست صدور یا معافیت از صدور مجوز، بیانگر میزان کنترل مستقیم مراجع مقرراتگذار بر اپراتورهاست. این مجوزها به دو دسته کلی مبتنی بر فناوری و خدمات تقسیم می‌شود. اگر تمایل بیشتری به کنترل و نظارت مستقیم وجود داشته باشد رویکرد پیشگیرانه اتخاذ می‌شود و برای اپراتورها مجوز انفرادی به صورت پروانه یا لایسانس صادر می‌شود. بدین ترتیب مقررات در قالب تعهداتی درمی‌آید که بین اپراتور و مرجع منعقد می‌شود. به طور رایج پروانه‌های خدمات ارتباطی برای اعطای مجوز راه‌اندازی یا بهره‌برداری از فناوری ارتباطی و فراهم کردن خدمات به اپراتورها داده می‌شود. این پروانه‌ها به منزله قراردادی بین دولت و صاحب مجوز است که در آن حقوق، الزامات و شرایط فعالیت اپراتور تعریف شده است. بدین ترتیب در بخش‌هایی که مقررات زدایی شده‌اند هیچ اپراتوری بدون اخذ مجوز و دریافت پروانه نمی‌تواند فعالیت کند. هرچه سازوکار نظارت و کنترل بازار کارآمدتر باشد و بازار رقابتی پایدار پدید آمده باشد، به رویکرد پیشگیرانه نیاز کمتری است؛ در چنین شرایطی به جای مجوزهای خاص (که ناظر بر یک سرویس یا فناوری ارتباطی معین برای یک شخص خاص است)، برای مجموعه‌ای از فعالیت‌ها مجوز عام یا ممتاز داده می‌شود. البته درخصوص منابعی که محدود باشد، نظیر طیف فرکانس رادیویی هنوز مجوز انفرادی صادر می‌گردد. به‌رحال در کشورهای توسعه‌یافته نظام مجازشماری و اعطای مجوز عام^۱ و در کشورهای درحال توسعه مجوز انفرادی تفصیلی^۲ اعطا می‌شود. ندرتاً در نظام‌های مجوز عام برای

1. General Authorization Regimes

2. Detailed Individual Licences



فعالیت اپراتور، داخل پروانه وی شرایط ویژه‌ای درج می‌شود؛ به‌جای آن، مقررات فعالیت در قالب قوانین و مقررات مصوب به‌طور عام، بر یک دسته کلی از صاحبان مجوز، نظیر اپراتورهای VoIP یا تمام بخش ارتباطات اعمال می‌شود. در کشورهای درحال‌گذار که سعی می‌شود نظام مجوز عام به کار گرفته شود؛ در قوانین و مقررات عمومی‌شان شرایط دقیق و جزئی به‌صورت عام ذکر می‌شود. سپس به‌تدریج این شرایط جزئی در خلال فرآیند مقررات‌زدایی جای خود را به مقررات کلی می‌دهد.

با گسترش آزادسازی و مقررات‌زدایی از حوزه ارتباطات، بعضی از نهادهای مقرراتگذار، برخی از خدمات را از شمول مجوز خارج کرده‌اند؛ به‌طوری که هر اپراتور جدید بدون محدودیت و یا لزوم اخذ مجوز می‌تواند در آن حوزه فعالیت نماید؛ این نظام‌ها اصطلاحاً به نظام‌های ورود آزاد^۱ موسوم‌اند. البته این نظام، در کشورهایی که بازار آزاد و رقابتی پایدار، نهادهای قوی جهت حمایت از حقوق و منافع کاربران و مقابله با اقدامات ضد رقابتی دارند به‌کار می‌رود.

همچنین کشورهای پیشرو با گسترش همگرایی فناوری‌ها و خدمات ارتباطی، به سمت صدور مجوزهای عام برای گستره وسیعی از سرویس‌ها و فناوری‌ها می‌روند، برای مثال به‌جای مجوز خدمات تلفن همراه نسل سوم، مجوز اپراتوری فناوری و خدمات تلفن همراه؛ این نظام‌ها دارای «چارچوب مجازشماری خنثی یا یکنواخت»^۲ هستند.

بدین ترتیب در حوزه مجوز گستره وسیعی از نظام‌های مقرراتگذاری وجود دارد؛ یک سر آن نظام ورود آزاد است که فعالیت در حوزه خاصی از ارتباطات از هرگونه مجوز حکومتی معاف است و سر دیگر آن نظام‌های صدور مجوز تفصیلی خاص برای اپراتور مشخص که در قالب پروانه‌های مفصل اعطا می‌شود.

۱-۲. مقایسه تطبیقی کشورها

- در ایالات متحده آمریکا همچنان نظام صدور مجوز انفرادی و اعطای پروانه در بخش مخابرات ثابت و ارتباطات رادیویی به‌کار گرفته می‌شود. مسئولیت صدور پروانه و سایر مسائل مرتبط برعهده مرجع مستقل مقرراتگذار، «کمسیون فدرال ارتباطات» (FCC)، می‌باشد.

- در اتحادیه اروپا در چارچوب مقرراتگذاری سال ۲۰۰۲ یک دستورالعمل به این موضوع اختصاص یافته و طبق آن نظام مجوز عمومی به‌عنوان سیاست اصلی صدور مجوز اتخاذ شده است. هر شخصی حق دریافت مجوز عمومی را داشته و در قبال آن نیاز به پروانه ندارد؛ بلکه به اعلام نوع فعالیت یا خدمات ارتباطی اکتفا می‌کند. تنها درخصوص طیف فرکانس رادیویی و شمارهای تلفن که

1. Open Entry Regimes

2. Neutral or "Unified" Authorization Frameworks



منابع محدود هستند، ذیل مجوز عمومی، مجوز انفرادی اعطا می‌شود.

- در انگلستان قانون ارتباطات سال ۲۰۰۳، نظام ورود آزاد را اعمال کرده است. درخصوص منابع محدود همچنان نظام اعطای مجوز انفرادی پیگیری می‌شود؛ همچنین حوزه پخش وسیع شامل شبکه‌های رادیویی و تلویزیونی و پیام‌نمای عمومی همچنان مشمول نظام صدور مجوز انفرادی است.

- در آلمان طبق قانون سال ۲۰۰۴، سیاست اعلام ازسوی اپراتور اتخاذ شده است؛ البته تأکیدی بر برخورداری اپراتور از مجوز عمومی نکرده است، لذا استنباط می‌شود که نظام معافیت از مجوز را مد نظر قرار داده است. البته درخصوص منابع محدود، اعطای مجوز انفرادی اعمال شده و به تخصیص فرکانس و شماره به اپراتورها اشاره شده است. ازسوی دیگر، در قانون ارتباط جمعی، بر ورود آزاد و معافیت از مجوز شبکه‌های ارتباط جمعی و اپراتورهای رادیو و تلویزیونی تصریح شده است.

- کشور هند از نظام اعطای مجوز انفرادی پیروی می‌کند و تمام افراد باید برای تمام فعالیت‌های ارتباطی مجوز بگیرند، مگر آنکه دولت شخصی یا فعالیتی را مستثنا کند. البته دولت می‌تواند شخص یا گروهی از اشخاص را و نیز گروهی از تجهیزات یا خدمات را از مجوز معاف نماید. همچنین طبق اصلاحیه سال ۲۰۰۳ قانون تلگراف، حق اعطای مجوز در اختیار حکومت مرکزی (نه حکومت‌های ایالتی) قرار دارد و دولت می‌تواند در شرایط اضطراری و خاص به‌طور موقت فعالیت اپراتور دارای پروانه ارتباطی را در اختیار خود بگیرد. حکومت علاوه بر آن درخصوص فعالیت‌های ارتباطی و حق لغو مجوز از حق مقرراتگذاری برخوردار است.

- کشور مالزی تلفیقی از دو نظام مجوز انفرادی و مجوز ممتاز برای دسته‌ای از فعالیت‌ها و خدمات را به‌کار می‌گیرد. شرایط مجوز انفرادی و شرایط مجوز ممتاز در اصلاحیه سال ۲۰۰۵ قانون ارتباطات و چندرسانه‌ای مصوب سال ۱۹۹۸ بیان شده است. مجوز ممتاز که در میان موارد بررسی شده، ویژگی کشور مالزی است به معنای یک مجوز عمومی برای کاربرد خاص، بدون تعیین شخص است.

- در قانون ارتباطات سال ۱۳۸۴ افغانستان، مرجع مقرراتگذار مسئول صدور پروانه ارتباطی شناخته شده است و تمام اشکال تأمین خدمات و امکانات ارتباطی را مشروط به اخذ پروانه انفرادی کرده است؛ همچنین شرایط مجوزها را برشمرده است؛ البته مرجع ضمن لحاظ کردن منافع عمومی، مکلف شده از طریق برقراری رویه رقابتی، نسبت به صدور پروانه اقدام کند، قانون استفاده از کلیه دستگاه‌های ارتباطی را منوط به تأیید مرجع کرده است و شرایط بهره‌برداری از دستگاه‌های مذکور را ذکر کرده است.

- ترکیه در سال ۲۰۰۸ قانون خود را مورد بازنگری قرار داد و مطابق با چارچوب سیاستگذاری



اتحادیه اروپا، قانون ارتباطات الکترونیک را تنظیم کرد. بدین ترتیب سیاست مجازشماری و اعطای مجوز عمومی و نظام اعلامی را به کار گرفت و درخصوص منابع محدود شامل فرکانس رادیویی، شماره‌ها و موقعیت ماهواره‌ها از مجوزهای انفرادی استفاده می‌کند. بهره‌گیری از فرکانس‌ها و شبکه‌ها جهت شبکه‌های رادیو و تلویزیونی طبق قانون ارتباط جمعی ترکیه به اخذ مجوز انفرادی و تخصیص باند مذکور منوط است.

در مجموع طیفی از آزادی در اعطای مجوز در کشورهای مورد بررسی وجود دارد. هندوستان سختگیرانه‌ترین شرایط را درخصوص اعطای مجوز انفرادی و پروانه فعالیت دارد. در رتبه بعدی آمریکا و افغانستان قرار گرفته است. در این سه کشور هر فعالیت ارتباطی مستلزم دریافت مجوز انفرادی است. سپس مالزی جا دارد که برای برخی فعالیت‌ها مجوز ممتاز می‌دهد. دستورالعمل اتحادیه اروپا و ترکیه، نظام مجوز عمومی به استثنای منابع محدود را به کار گرفته‌اند. البته ترکیه برای پخش وسیع رادیو و تلویزیونی مجوز انفرادی می‌دهد. در مرتبه بعدی انگلستان قرار دارد که در حوزه مخابرات به استثنای منابع محدود نظام معافیت از مجوز را دارد؛ اما در حوزه پخش وسیع رادیو و تلویزیونی مجوز انفرادی می‌دهد. نهایتاً آلمان بیشترین آزادی را دارد و در تمام حوزه‌های ارتباطی به استثنای منابع محدود نظام معافیت از مجوز را دارد.

جدول ۱. مقایسه سیاست‌های صدور مجوز

سیاست صدور مجوز	مجوز انفرادی	مجوز ممتاز	نظام مجوز عمومی	معافیت از مجوز	مجوز انفرادی برای شبکه‌های پخش وسیع	مجوز انفرادی برای محدود (فرکانس، شماره، موقعیت ماهواره و ...)
آمریکا	✓	—	—	—	✓	✓
اتحادیه اروپایی ۲۰۰۲	—	—	✓	—	—	✓
انگلستان	—	—	—	✓	✓	✓
آلمان	—	—	—	✓	—	✓
هند	✓	—	—	—	✓	✓
مالزی	✓	✓	—	—	—	✓
ترکیه	✓	—	✓	—	✓	✓
افغانستان	✓	—	—	—	✓	✓

مأخذ: نتیجه بررسی قوانین توسط پژوهشگر.

۲-۲. سیاستگذاری و مدیریت طیف فرکانس رادیویی و سایر منابع محدود

استفاده مناسب از طیف فرکانس رادیویی و جلوگیری از تداخل امواج یکی از اولین اهداف



مقرراتگذاری ارتباطات بوده است به طوری که در گذشته در اغلب کشورها عبارت «مقرراتگذاری رادیویی» تقریباً همه حوزه رگولاتوری را دربرمی گرفته است. رویکرد پیشین در این حوزه بیشتر جهت حفظ امنیت ارتباطات بوده است؛ اما با توجه به اهمیت یافتن نقش ارتباطات در توسعه و گسترش روزافزون تقاضا برای استفاده از طیف، تخصیص طیف جنبه اقتصادی یافته است. از آن رو که طیف یک منبع محدود است استفاده بهینه و پایدار از آن بسیار پر اهمیت است. لذا در رویکرد نوین سیاستگذاری و مقرراتگذاری طیف فرکانس، مسائلی نظیر کاهش هزینه، استفاده بهینه و بهره‌گیری از آخرین فناوری‌ها اولویت یافته است.

موضوعاتی که امروزه در سیاستگذاری و مدیریت طیف مورد توجه است عبارتند از: تخصیص فرکانس، صدور مجوز بهره‌برداری، قیمتگذاری طیف، به اشتراک‌گذاری و تجارت طیف، رصد و همکاری‌های بین‌المللی. این اهداف در سه دسته اصلی جا می‌گیرد که عبارتند از: اهداف اقتصادی، فنی و سیاسی.

طیف به عنوان یک منبع اقتصادی برای تأمین سرویس‌های ارتباطی بی‌سیم شامل رادیو، تلویزیون، تلفن همراه و نیز سرویس‌های مرتبط با امنیت ملی، ارتباطات دریایی و هوایی به‌کار می‌رود. با توجه به گستره و تعدد کاربردها، موضوع تخصیص طیف از اهمیت بسزایی برخوردار شده است. براین اساس هدف اقتصادی بیشینه کردن سودآوری، ناشی از تخصیص طیف میان کاربردهای رقیب است. هدف دیگر مدیریت طیف اولویت‌های فنی است. تخصیص باید به گونه‌ای باشد که به لحاظ فنی بهینه باشد؛ یعنی بیشترین استفاده ممکن از طیف به‌عمل آید. اهداف سیاسی تخصیص طیف عبارتند از: توجه به منافع عمومی، امور امنیتی و نظایر آن. تلفیق این سه دسته هدف تخصیص بهینه را دشوار می‌سازد و مدیریت طیف را به مسئله‌ای پیچیده مبدل می‌کند. سه مسئله اصلی سیاستگذاری عبارتند از:

- چه بخشی از طیف باید مورد استفاده قرار گیرد و چگونه سیاستگذاری شود،
- چه اشخاصی و تحت چه شرایطی می‌توانند از طیف استفاده کنند و چه هزینه‌ای باید برای آن بپردازند،
- چه بخشی از طیف باید برای کاربردهای حکومتی تخصیص یابد.

برای سیاستگذاری و مدیریت طیف سه رویکرد عمده وجود دارد: رویکرد اول رویکرد حکومتی نامیده می‌شود و در قرن بیستم رایج بوده است. در این رویکرد دولت یا مرجع مقرراتگذار برای کاربرد معینی به متقاضی پروانه انفرادی می‌دهد که اجازه استفاده فرکانس مشخصی را به او می‌دهد. این رویکرد شامل دو جزء اصلی است: نخست، تخصیص^۱ است که طی آن از طریق



همکاری با ITU، مراجع مقرراتگذار ملی، ناحیه‌های مشخصی از طیف را به کاربردهای معینی تخصیص می‌دهند و در قالب برنامه یا جدول ملی تخصیص فرکانس^۱ درج می‌شود؛ در این مرحله بخشی از طیف به نهادهای حکومتی اختصاص می‌یابد. جزء دوم، ثبت^۲ است که طی آن فرکانس مشخصی در قالب پروانه به یک شخص خاص برای استفاده معین واگذار می‌شود. معمولاً ثبت براساس حق تقدم و یا برخی روش‌های ارزیابی از میان متقاضیان انجام می‌گیرد. هرچند در این رویکرد، حکومت امکان کنترل زیادی دارد و جلوی تداخل را می‌گیرد، ولی به لحاظ اقتصادی و فنی ناکارآمد است.

رویکرد دوم که بعد از سال ۲۰۰۰ مورد توجه قرار گرفته است و طی کمتر از ۱۰ سال ۷۱ درصد مدیریت طیف را به خود اختصاص داده است، رویکرد بازار نامیده می‌شود. در این رویکرد که مبتنی بر کارآیی اقتصادی و فنی است، طیف و پروانه از طریق بازارهای هوشمند اعمال می‌گردد. بدین ترتیب هم مالکیت و هم استفاده از طیف می‌تواند مبادله شود؛ این رویکرد مستلزم این است که حقوق مالکیت طیف به دقت مشخص گردد. در این رویکرد از طریق فروش^۳ مالکیت، اجاره،^۴ رهن^۵ و یا بیع متقابل^۶ پروانه یا حق استفاده معامله می‌شود. روش‌های مرسوم معامله عبارتند از: توافق دوجانبه درخصوص مذاکره دوطرفه،^۷ مزایده،^۸ معامله از طریق واسطه (دلالتی)^۹ و مبادله از طریق یک چارچوب تجاری نظیر بازار سهام.

رویکرد سوم مربوط به ناحیه‌ای از طیف است که کم‌استفاده می‌باشد و یا به لحاظ فناوری تداخل امواج، مشکلی ایجاد نمی‌کند نظیر بلوتوث؛ این بخش از طیف نیاز به مجوز و پروانه ندارد. البته این حوزه کمتر از ۱۰ درصد موارد تخصیص طیف را دربرمی‌گیرد.

۲-۲-۱. مقایسه تطبیقی کشورها

- در ایالات متحده آمریکا، قانون، عموم فعالیت‌های ارتباطی را به اخذ پروانه بهره‌برداری منوط کرده است و به‌طور مبسوط وظایف و اختیارات «کمیسیون فدرال ارتباطات» (FCC) در زمینه تخصیص و ثبت طیف و صدور پروانه و مسائل مرتبط با آن را برشمرده است. در قانون تصریح شده است که این پروانه برای صاحب آن ایجاد حق مالکیت نمی‌کند. همچنین به دستگاه‌هایی که می‌توانند در ارتباطات رادیویی اختلال ایجاد کنند و حقوق بهره‌برداران، پرداخته است. طبق قانون

1. National Frequency Allocation Table
2. Assignment
3. Sale
4. Leasing
5. Mortgage
6. Buy-back
7. Bilateral Negotiation
8. Auction
9. Brokerage



FCC موظف است برای تمام دستگاه‌های غیرارتباطی که اختلال ارتباطی ایجاد می‌کنند استاندارد را وضع کند و کارخانه‌ها و گمرکات باید تابع این استاندارد باشند و نیز استثنای آن را برشمرده است؛ همچنین این قانون تکالیفی را درخصوص دستگاه‌های گیرنده امواج رادیویی موبایل وضع کرده است.

- در اتحادیه اروپایی فقط طیف فرکانس و شماره‌های تلفن به عنوان منابع محدود تلقی شده است. کمیسیون اروپا در چارچوب مقرراتگذاری سال ۲۰۰۲ چند دستورالعمل را به طیف رادیویی اختصاص داده است. از آن رو که مدیریت طیف امری فراملی است کمیته‌ای برای این منظور در اتحادیه ایجاد شده است که «کمیته مدیریت طیف رادیویی»^۱ نامیده می‌شود و وظایف کمیته نیز در دستورالعمل برشمرده شده است. کشورهای عضو موظف شده‌اند برای ارتباطات فضایی رقابتی فراهم آورند و در این راستا مدیریت مؤثر منابع محدود شامل طیف و شماره‌ها را فراهم کنند. تخصیص و ثبت طیف براساس اصول عینیت، شفافیت و عدم تبعیض به مراجع مقرراتگذاری ملی سپرده شده است. این مراجع موظفند شرایط را برای مبادله طیف در بازار رقابتی فراهم سازند و اپراتورها نیز موظفند مبادلات را به طور عمومی انجام دهند و آن را به اطلاع مراجع برسانند. یکی از دستورالعمل به سیاست‌های مربوط به مدیریت طیف و شماره‌ها پرداخته است و حقوق استفاده از آنها را بیان می‌کند. طبق آن چنانچه خطر تداخل جدی نباشد کشورها به جای پروانه انفرادی برای استفاده از طیف مشابه سایر حوزه‌های ارتباطی می‌توانند از سیاست مجوز عمومی پیروی کنند. به استثنای شبکه‌های رادیویی و تلویزیونی پخش وسیع که لازم است شرایط کشورهای عضو را به منظور حفظ منافع عمومی دارا باشند، هیچ کدام از متقاضیان فرکانس نباید از حق ویژه و انحصاری برخوردار بوده و ثبت فرکانس باید کاملاً شفاف و بدون تبعیض باشد. درخصوص ماهواره‌ها نیز هرگونه ممنوعیت و یا محدودیت درخصوص استفاده از فضا برای اپراتورها را ملغی می‌کند.

- در هند، در قانون تلگراف ۱۸۸۵، براساس آخرین اصلاحات تا سال ۲۰۰۳ هیچ تعریفی از منابع محدود ارائه نشده و بین پروانه استفاده از فرکانس رادیویی با سایر فعالیت‌های ارتباطی هیچ تفکیکی نشده است.

- در مالزی، در قانون ارتباطات و چندرسانه‌ای ۱۹۹۸، مطابق با آخرین اصلاحیه سال ۲۰۰۵ هرچند نذری از عنوان منابع محدود نشده است؛ اما با طیف فرکانس، شماره‌های تلفن و آدرس‌های الکترونیک به مثابه منابع محدود برخورد شده است. مقرراتگذاری این منابع با وزارتخانه متولی است. قانون به تخصیص و ثبت طیف پرداخته است و جز مواردی که توسط وزارتخانه معین



می‌شود، همه موارد به اخذ پروانه منوط است؛ همچنین ثبت طیف را به مرجع مقرراتگذار سپرده است؛ علاوه بر این قانون شرایط مبادله طیف و شرایط صدور مجوز و پروانه برای دستگاه‌های فرستنده را بیان کرده است. قانون به پروانه ممتاز (یعنی مجوز عمومی برای کاربرد خاص بدون تعیین شخص و محدوده فرکانس) نیز پرداخته است، البته مشروط به عدم تداخل با محدوده‌ای از طیف که مستلزم پروانه انفرادی است. طبق قانون، حکم مرجع مقرراتگذار نهایی نیست و وزارتخانه می‌تواند بخشی از طیف را مجدداً حسب نظر خود تخصیص دهد. قانون، مسئولیت سیاستگذاری ترجیحی درخصوص ثبت را به وزارتخانه متولی سپرده است؛ اما مسئولیت رفع اختلاف ناشی از تداخل برعهده مرجع است. قانون، سازوکارها و رویه‌های لازم برای ثبت را برشمرده و مسئولیت‌های وزارتخانه و مرجع را درخصوص آن معین کرده است تا به تهیه آنها اقدام نمایند. این قانون به شماره‌ها و آدرس‌های الکترونیک پرداخته است. این مواد، مسئولیت برنامه‌ریزی، اداره، تخصیص و ثبت این موارد را به مرجع مقرراتگذاری محول کرده است، رصد عموم فعالیت‌های ارتباطی مبتنی بر پروانه را برعهده مرجع نهاده و مرجع را مکلف کرده به وزارتخانه گزارش دهد.

- در ترکیه منابع محدود شامل طیف فرکانس رادیویی، شماره‌های تلفن، نام‌های دامنه اینترنتی و موقعیت ماهواره‌ها می‌شود. در قانون ارتباطات الکترونیک سال ۲۰۰۸ به سیاست‌های صدور مجوز ارتباطی و ثبت طیف پرداخته است. قانون وزارت ترابری را مسئول سیاستگذاری در حوزه منابع محدود شناخته است. همچنین مرجع مقرراتگذاری را مسئول تخصیص و ثبت طیف فرکانس و سایر منابع محدود دانسته است. در قانون بر اعطای مجوز و پروانه انفرادی جهت برخورداری از حق استفاده از منابع محدود تصریح شده است. علاوه بر این وزارتخانه ترابری مسئول گماشتن سازمانی جهت تخصیص نام دامنه‌های اینترنتی و رویه‌های مدیریت آن شناخته شده است. قانون، چگونگی مدیریت طیف، وظایف مرجع جهت تخصیص و ثبت طیف، همکاری‌های بین‌المللی، اعطای پروانه و صیانت از عدم تداخل را برشمرده است. همچنین ارجحیت نهادهای امنیتی، نظامی و انتظامی در ثبت طیف را ذکر کرده است. به علاوه شبکه‌های ارتباط جمعی رادیو و تلویزیونی را مکلف کرده قبل از دریافت پروانه فرکانس رادیویی اقدام به اخذ پروانه پخش وسیع طبق قانون مربوط به آن حوزه نمایند. دیگر مباحث مطرح در قانون عبارتند از: حق استفاده بدون مجوز برای کاربردهای خاص، تخصیص موقعیت به ماهواره توسط مرجع، ارتباطات رادیویی کدگذاری شده توسط نهادهای خاص و سایر اشخاص، شرایط کار رادیوهای آماتور، عوارض استفاده از طیف، شرایط، مسائل و جداول مربوط به آن. قانون حق رصد و بازرسی و نیز حق معامله و قیمتگذاری طیف توسط مرجع را برشمرده است. علاوه بر آن حق استفاده اتباع بیگانه و سفارتخانه‌ها از طیف و دستگاه‌های ارسال و دریافت، مطابق معاهده‌ها و قراردادهای فی مابین کشورها را ذکر کرده است و مراجع متولی آن را



بیان کرده است. قانون، حق ایجاد سامانه‌های ارتباط رادیویی ساحلی برای ارتباط کشتی‌ها با ساحل و سامانه‌های ارتباطی و ناوبری با کاربرد دریایی و هوایی و همکاری‌های بین‌المللی در این خصوص را بیان کرده است. هرچند قانون ترکیه در حوزه مدیریت منابع محدود به طور مبسوط مطالب را بیان کرده است اما درخصوص شرایط و روش‌های تجارت طیف ساکت است.

- در قانون ارتباطات سال ۱۳۸۴ افغانستان، شماره‌ها و طیف فرکانس رادیویی به‌عنوان منابع محدود تلقی شده‌اند. در قانون مشخصات «طرح ملی شماره‌گذاری»^۱ تعیین و مرجع به‌عنوان مسئول تهیه آن مشخص و مکلف به ثبت شماره‌ها شده است؛ همچنین شرایط اعتبار و لغو شماره‌های تخصیص‌یافته و انتقال شماره‌ها با تصویب مرجع را بیان کرده است. درخصوص طیف، مرجع را به‌عنوان مسئول تخصیص و مدیریت طیف و نیز همکاری‌های بین‌المللی معین کرده است. تهیه جداول تخصیص طیف و ثبت طیف برای متقاضیان برعهده مرجع است. علاوه بر آن قانون، شرایط و محتوای اجازه‌نامه‌ها^۲ و شرایط و رویه‌های تجدید، انقضا، اصلاح، انتقال، تعلیق و لغو اجازه‌نامه‌ها را توضیح داده که همگی توسط مرجع انجام می‌شود. و نیز عوارض و ملزومات اخذ اجازه‌نامه‌ها را ذکر کرده است.

جمع‌بندی: از میان کشورهای بررسی شده، قوانین هند درخصوص منابع محدود مسکوت است و حکومتی‌ترین سیاست را در اداره طیف اتخاذ کرده است. قوانین مالزی نیز رویه حکومتی را اتخاذ کرده و دست دولت را در تخصیص و ثبت طیف باز گذاشته است، اما مرجع در صدور مجوز و پروانه آزادی عمل بیشتری دارد. قانون افغانستان مسئولیت تخصیص و ثبت را به مرجع مقررانگذار سپرده و نسبت به قوانین هند و مالزی آزادانه‌تر است. قانون ترکیه دست دولت را فقط در مواردی که مربوط به امور حکومتی می‌شود باز نهاده است و در سایر موارد مرجع مقررانگذار رأی نهایی را می‌دهد. هرچند ترکیه کوشیده است تا از رویکرد حکومتی به سمت رویکرد بازار برود، اما هنوز قانون درخصوص حقوق مالکیت طیف و مکانیسم‌های بازار ساکت است. در مقابل قوانین اتحادیه و کشورهای اروپایی در فضایی رقابتی به این موضوع پرداخته‌اند و کوشیده‌اند تا حد امکان مکانیسم‌های بازار را در این عرصه به‌کار گیرند. قوانین آمریکا رویکرد حکومتی دارد، اما از حیث پرداختن به بعضی امور نظیر ارتباطات رادیویی کشتی‌ها منحصر به فرد است؛ همچنین آمریکا قوانین مبسوطی درخصوص بهره‌گیری از ماهواره‌ها دارد. درخصوص نام‌های دامنه اینترنتی با توجه به آنکه شرکت ICAAN تحت شمول قوانین بازرگانی آمریکاست و عملاً مدیریت ریشه را در اختیار دارد؛ وضع آمریکا منحصر به فرد است.

1. National Numbering Plan

2. permit



جدول ۲. منابع محدود

منابع محدود	شماره‌ها	نام دامنه اینترنت	موقعیت ماهواره	طیف فرکانس
ایالات متحده	✓	ویژه ^۱	✓	✓
اتحادیه اروپایی	✓	—	رفع محدودیت ^۲	✓
انگلستان	✓	—	رفع محدودیت	✓
آلمان	✓	—	رفع محدودیت	✓
هند	—	—	—	—
مالزی	✓	✓	—	✓
ترکیه	✓	✓	✓	✓
افغانستان	✓	—	—	✓

جدول ۳. مقایسه سیاست‌های مدیریت طیف فرکانس

	تخصیص طیف توسط حکومت یا رگولاتور	ثبت و صدور پروانه انفرادی	مجوز و پروانه دستگاه	قیمتگذاری طیف	تجارت مالکیت طیف (فراتر از انتقال بامجاز رگولاتور)	تخصیص برای استفاده حکومتی و...	ارتباطات رادیویی و ناوبری دریایی و هوایی	اتباع بیگانه	رصد و بازرسی	عوارض ارتباطات رادیویی	استفاده معاف از پروانه
ایالات متحده	✓	✓	✓	—	—	✓	✓	—	✓	✓	✓
اتحادیه اروپایی	✓	✓	✓	✓	✓	—	—	—	✓	✓	✓
انگلستان	✓	✓	—	✓	✓	✓	✓	—	✓	✓	✓
آلمان	✓	✓	—	✓	✓	✓	—	—	✓	✓	✓
هند	✓	✓	—	—	—	✓	—	—	✓	—	—
مالزی	✓	✓	✓	—	—	—	—	—	✓	✓	✓
ترکیه	✓	✓	—	✓	—	✓	✓	✓	✓	✓	✓
افغانستان	✓	✓	✓	—	—	—	—	—	✓	✓	—

مأخذ: همان.

۳-۲. دسترسی و خدمات فراگیر

موضوع دسترسی و خدمات فراگیر به سیاست دولت‌ها برای افزایش ضریب نفوذ خدمات ارتباطات الکترونیک مربوط می‌شود؛ بدین معنا که همه افراد صرف‌نظر از محل زندگی، پایگاه اجتماعی-اقتصادی، قومیت، زبان، جنس، سن، معلولیت جسمی و سایر عوامل بازدارنده بتوانند به حداقلی از خدمات دسترسی ارتباطی داشته باشند. به عبارت دیگر به لحاظ ارائه فناوری و خدمات، «شکاف دیجیتال»^۳ در جامعه وجود نداشته باشد. طبعاً سطح خدمات مورد نظر بستگی به میزان توسعه‌یافتگی جوامع دارد. برای مثال در حال حاضر ایالات متحده و اتحادیه اروپایی در پی

۱. در ایالات متحده آمریکا اداره دامنه‌های ریشه برعهده شرکت آیکان تحت نظارت وزارت بازرگانی است.

۲. اتحادیه اروپا و به تبع کشورهای اروپایی درخصوص موقعیت ماهواره به صورت یک منبع محدود مدیریت نمی‌کنند.

3. Digital Divide



دسترسی همگانی به اینترنت پرسرعت هستند؛ درحالی که این موضوع در هند هدفی دور از دسترس است.

در حال حاضر مقصود از «خدمات فراگیر»^۱ دسترسی به خدمات ارتباطات در سطح تمام افراد یا خانواده‌هاست و منظور از «دسترسی فراگیر»^۲ دسترسی به خدمات از طریق پایانه‌های عمومی نظیر تلفن عمومی و کیوسک‌های اطلاع‌رسانی عمومی است. در کل دسترسی و خدمات فراگیر عبارت است از: دسترسی تمامی خانواده‌ها به شبکه مخابراتی عمومی برای تلفن‌های ثابت، برخورداری از تلفن‌های عمومی، سرویس‌های پاسخگوی تلفنی یا اینترنتی (نظیر ۱۱۸)، سرویس تلفن‌های اضطراری رایگان، دسترسی به اینترنت (در کشورهای توسعه‌یافته اینترنت پرسرعت)، پایانه‌هایی برای دسترسی عمومی به اینترنت و امکانات خاص برای معلولان.

قوانین، مقررات و هدفگذاری‌های مرتبط با این موضوع به دو بخش تقسیم می‌شود. بخشی از آن، که به ایجاد زیرساخت‌ها مرتبط است که در قالب برنامه‌های توسعه و عمران و بودجه‌های سنواتی طرح می‌شود و خارج از حوزه قوانین مورد بررسی در این پژوهش است. بخشی از آن، که به سیاست‌های مرتبط با این موضوع مربوط است، مثل فراهم بودن^۳ در دسترس بودن^۴، استطاعت پذیر بودن^۵، گماشتن اپراتورهایی جهت تأمین خدمات، برآورد و تأمین هزینه‌های اضافی ناشی از ارائه خدمات و نظایر آن، که در قالب قوانین ارتباطات وضع می‌شود.

۱-۳-۲. مقایسه تطبیقی کشورها

- در قانون مدون ایالات متحده آمریکا چندین ماده به دسترسی و خدمات فراگیر پرداخته است؛ FCC موظف به تعیین مصادیق این خدمات است. تأمین خدمات فراگیر و گماشتن اپراتورها برای این منظور تکلیف شده است. نکته جالب آن است که بر دسترسی تمام نواحی حتی نواحی دورافتاده به خدمات پیشرفته ارتباطی و اطلاعاتی با کیفیت مطلوب و قیمت استطاعت‌پذیر تأکید شده است. قانون ایالات متحده از حیث پرداختن به موضوعات جزئی‌تر نظیر تشریح دقیق بهره‌مندی مناطق روستایی، پرهزینه، مدارس و کتابخانه‌ها بر سایر قوانین برتری دارد و کامل‌ترین قانون مورد بررسی است. همچنین بر تأمین شماره تماس اضطراری، تلفن عمومی، سرویس‌های هشدار و ارائه خدمات برای معلولین تأکید شده است. در قانون «صندوق توسعه مخابرات» تعریف شده است که اعتبار چندین فعالیت از جمله خدمات فراگیر و دسترسی مناطق کمتر توسعه‌یافته و دورافتاده به خدمات ارتباطی را تأمین می‌کند.

1. Universal Service
2. Universal Access
3. Availability
4. Accessibility
5. Affordability



- در اتحادیه اروپایی یک دستورالعمل از چارچوب مقرراتگذاری سال ۲۰۰۲ به منظور تضمین خدمات و دسترسی فراگیر و حمایت از حقوق کاربران نهایی وضع شده است؛ در این دستورالعمل به فراهم بودن و در دسترس بودن خدمات فراگیر برای تمام شهروندان اتحادیه می‌پردازد و ضرورت ارائه خدمات فراگیر تلفن ثابت را بیان می‌کند. همچنین سرویس پاسخگو، تلفن عمومی و امکانات خاص برای معلولان تکلیف شده است. علاوه بر این الزاماتی درخصوص استطاعت‌پذیر بودن هزینه بیان شده و مراجع مقرراتگذار موظف به اقداماتی در این راستا شده‌اند. ازجمله اینکه این سرویس‌ها نیز از طریق بازار آزاد ارائه می‌شود.

- در قانون ارتباطات سال ۲۰۰۳ انگلستان، دولت موظف به صدور «فرمان خدمات فراگیر»^۱ شده که در آن موضوعات مشمول این عنوان و شرایط تأمین آن ذکر می‌شود، لذا قانون انگلستان به مسئله خدمات تلفن عمومی، خدمات تلفن اضطراری رایگان، تأمین دسترسی به تلفن ثابت و اینترنت پرداخته است. نحوه گماشتن تأمین‌کنندگان خدمات فراگیر توسط مرجع ملی مقرراتگذار، آفکام^۲ نیز در قانون تعیین شده است و به وظایف آن سازمان درخصوص تأمین شرایط برابر و رفع تبعیض و امکانات خاص برای افراد ناتوان و معلول پرداخته است. قانون، شرایط فعالیت و نحوه محاسبه و تأمین هزینه‌ها را نیز بیان می‌کند. درخصوص دسترسی فراگیر نیز چند ماده وجود دارد.

- قانون مخابرات سال ۲۰۰۴ آلمان نیز به خدمات و دسترسی فراگیر پرداخته است. در این قانون علاوه بر تشریح خدمات به شرایط تأمین آن از طریق بازار آزاد و نقش مرجع مقرراتگذار در این خصوص به تفصیل پرداخته شده است و از این حیث بر سایر قوانین برتری دارد. این قانون به تأمین شرایط جهت کاربران معلول پرداخته است و نیز تلفن اضطراری رایگان را تکلیف کرده است.

- قانون سال ۱۹۹۸ مالزی بسیار مجمل به خدمات فراگیر پرداخته است و تضمین ارائه خدمات فراگیر را از وظایف وزارت ارتباطات برشمرده است. استطاعت‌پذیر بودن هرچند در اهداف قانون آمده است، اما هیچ ماده‌ای به شرایط یا سازوکار مربوط اختصاص ندارد. از ویژگی‌های این قانون، یکی توجه به مناطق کمتر توسعه‌یافته جهت تأمین دسترسی فراگیر و دیگری اختصاص بخشی از بودجه عمومی تحت عنوان «صندوق تدارک خدمات فراگیر»^۳ برای این منظور است. همچنین درخصوص نحوه گماشتن اپراتورها مطلبی درج نشده و تولى این خدمات به وزارتخانه سپرده شده است. بحث دسترسی فراگیر تحت عنوان «خدمات کاربردی»^۴ نیز در قانون گنجانده شده و شامل خدمات اضطراری، خدمات راهنمای تلفنی، کتابچه راهنما و خدمات ویژه معلولان است. البته وزارت ارتباطات می‌تواند بر این فهرست بیافزاید. سپس قانون به نحوه گماشتن اپراتورها ازسوی وزارتخانه و شرایط

1. the Universal Service Order

2. Of Com

3. "Universal Service Provision Fund" ("USP Fund")

4. Application Service



آن اشاره دارد. ظاهراً از آن رو که دولت هزینه این بخش را برعهده گرفته است نیازی به ذکر نحوه محاسبه هزینه‌ها و تأمین آن و نیز ایجاد شفافیت در ارائه خدمات نبوده است.

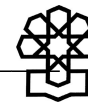
- در هند، در اصلاحیه سال ۲۰۰۳ قانون تلگراف ۱۸۸۵ هند، موضوع خدمات فراگیر تقنین شده است. در این قانون به موضوع تأمین خدمات فراگیر برای مناطق روستایی و دوردست که شاکله خدمات اولیه ارتباطی است اشاره شده، اما مصادیق و شیوه تأمین آن معین نشده است. در این قانون دولت اعتباری را برای تأمین این خدمات تخصیص داده و «صندوق الزام به خدمات فراگیر»^۱ را ایجاد کرده است و شرایط این صندوق را ذکر کرده است. این قانون درخصوص نحوه تعیین اپراتور تأمین‌کننده دسترسی و خدمات فراگیر، محاسبه هزینه‌ها، استطاعت‌پذیر بودن و سایر مسائل مرتبط کاملاً ساکت است.

- در ترکیه قانون جداگانه‌ای موسوم به «قانون خدمات فراگیر» مصوب ۲۰۰۵ موضوع خدمات فراگیر ارتباطی را نیز شامل می‌شود و قانون ارتباطات الکترونیک سال ۲۰۰۸ موادی از آن را اصلاح کرده است. البته ارائه این خدمات در ترکیه در حد کشورهای توسعه‌یافته به‌طور رقابتی نیست و بیشتر از طریق «ترک تلکام» انجام می‌گیرد. تنها موردی که می‌توان گفت بر قوانین کشورهای اروپایی برتری دارد ارائه خدمات ارتباطی به کشتی‌هایی است که در آب‌های ترکیه هستند.

- در قانون ارتباطات سال ۱۳۸۴ افغانستان، به دسترسی فراگیر پرداخته است و مرجع مقرراتگذار را مکلف به ایجاد شرایطی برای دسترسی فراگیر به امکانات و خدمات ارتباطی کرده است. همچنین «صندوق توسعه مخابرات»^۲ را جهت تهیه منابع مالی تأمین دسترسی فراگیر ایجاد کرده است و مسئولیت اداره آن را به مرجع سپرده است. این قانون ذکری از امکانات خاص برای افراد کم‌توان و معلول نکرده است. همچنین درخصوص تلفن‌های عمومی و سرویس‌های تماس رایگان اضطراری ساکت است.

در مجموع در کشورهای مورد بررسی، ایالات متحده کامل‌ترین قانون را از حیث تعیین موضوعات مشمول دسترسی و خدمات فراگیر داراست و دستورالعمل اتحادیه اروپا و قوانین آلمان و ترکیه بیشترین توضیح را درخصوص شفافیت بازار و نحوه تأمین هزینه دربردارد. قوانین مالزی، هند و افغانستان و به خصوص قانون دو کشور اخیر در این حوزه قوانین ضعیف، مجمل و مبهمی هستند.

1. Universal Service Obligation Fund
2. Telecom Development Fund (TDF)



جدول ۴. مقایسه سیاست‌های دسترسی و خدمات فراگیر

سیاست خدمات و دسترسی فراگیر	اشاره اجمالی یا بیان تفصیلی	گماشتن اپراتور از سوی حکومت یا مرجع تنظیم	شفافیت انتخاب اپراتور، ارائه خدمات، هزینه‌ها و...	ارزیابی و تأمین هزینه اضافی توسط مرجع و یا تخصیص بودجه خاص	ایجاد صندوق تأمین اعتبار	استطاعت پذیر بودن هزینه برای افراد کم درآمد
آمریکا	✓	✓		✓	✓	✓
اتحادیه اروپایی ۲۰۰۲	✓	✓	✓	✓	✓	✓
انگلستان	✓	✓	✓	✓	—	—
آلمان	✓	✓	✓	✓		✓
هند	✓	—	—	—	✓	—
مالزی	✓	✓	—	—	✓	—
ترکیه (قانون مجزا)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
افغانستان	✓	—	—	—	✓	—

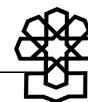
مأخذ: همان.



جدول ۵. مقایسه انواع دسترسی و خدمات فراگیر

سیاست خدمات و دسترسی فراگیر	دسترسى به شبکه مخابراتى و خدمات ارتباطى	دسترسى به اینترنت	تلفن عمومى	خدمات راهنمای مکتوب، تلفنى یا اینترنتى (نظير ۱۱۸)	تلفن اضطرارى رایگان	امکانات ویژه معلولین و افراد کم‌توان	سایر
آمریکا	✓	✓	✓	✓	✓	✓	سرویس‌های هشدار
اتحادیه اروپایی ۲۰۰۲	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
انگلستان	بسیار مجمل	—	—	✓	—	✓	
آلمان	✓		✓	✓	✓	✓	
هند	بسیار مجمل	—	—	—	—	—	
مالزی	بسیار مجمل	—	—	✓	✓	✓	
ترکیه (قانون مجزا)	✓	✓	✓	✓	✓	—	سرویس ارتباطی برای کشتی‌ها
افغانستان	بسیار مجمل	—	—	✓	—	—	

مأخذ: همان.



۲-۴. سیاست و مقررات رقابت در بخش ارتباطات

در چارچوب آزادسازی، هدف مقرراتگذار دستیابی به رقابت مؤثر^۱ و پایدار^۲ است.

۲-۴-۱. رقابت مؤثر

رقابت مؤثر زمانی در بازارهای اقتصادی ایجاد می‌شود که چهار شرط مهم زیر در بازار وجود داشته باشد:

- فروشنده یا محصول جایگزین،

- دسترسی آزاد فروشندگان به خریداران،

- تعیین آزادانه قیمت در نظام عرضه و تقاضا،

- تفاوت در هزینه‌ها که بیانگر تفاوت کیفیت‌ها باشد.

در بازارهایی که رقابت مؤثر وجود دارد، مصرف‌کنندگان تا حدی در برابر قیمت‌های سودجویانه‌ای^۳ که شرکت‌ها، به‌صورت یک‌جانبه^۴ یا با تبانی گروهی^۵، مطالبه می‌کنند حمایت می‌شوند. به همین ترتیب، شرکت‌ها در برابر اعمال نفوذ مصرف‌کنندگان بزرگ و اختلال و دخالت دیگر شرکت‌ها دارای حمایت هستند.

رقابت همزمان در حوزه قیمت و کیفیت یا ویژگی‌های محصول رخ می‌دهد. محصولات معمولاً تفاوت‌هایی باهم دارند و در شرکت‌های مختلف یکسان نیستند. البته یک شکل یا نوع از یک محصول معمولاً می‌تواند جایگزین مناسبی برای شکل یا نوع دیگری از همان محصول باشد. این شرایط اغلب به نام «عملکرد معادل»^۶ شناخته می‌شود؛ همچنین ممکن است فروشنده ترکیب یا مجموعه‌ای از محصولات را که برای مشتریان خاص و یا یک بخش از مشتریان جذابیت دارد ارائه کند.

رقابت مؤثر حتی ممکن است در بازارهایی که تعداد کمی از شرکت‌ها وجود دارند، (که تفاوت‌های مهمی در اندازه، سهم بازار، یا مالکیت^۷ دارند) اتفاق بیافتد؛ هرچند رقابت در این بازارها در شرایطی ایجاد می‌شود که هیچ مانعی برای ورود و خروج وجود نداشته باشد.

۲-۴-۲. رقابت پایدار

رقابت به خودی خود مطلوب نیست؛ بلکه مزایای حاصل از رقابت هدف نهایی است. این مزایا حاصل فشاری است که رقابت به شرکت‌ها وارد می‌کند و آنها را وامی‌دارد که برای رشد و پایداریشان کارآ، نوآور و تقاضامحور باشند. این مزایا شامل قیمت‌های ارزان‌تر، بهره‌وری بیشتر،

1. Effective Competition
2. Sustainable Competition
3. Exploitative Prices
4. Unilaterally
5. Collusive Bloc
6. Functional Equivalence
7. Tenure



تنوع بیشتر در خدمات و اتصال بیشتر است. هدف نهایی سیاست رقابت، دستیابی به رقابت پایدار است، که در آن رقابت در «شرایط برابر»^۱ روی می‌دهد و کاربران و اپراتورها در معرض شرایط ضد رقابت قرار ندارند؛ این هدف با چالش‌هایی در حوزه فاوا مواجه است.

سیاست رقابت به‌طور عمومی برپایه مقررات باقیمانده از دوره انحصار رشد یافته و اجرا شده است. همچنین این سیاست باید با سایر اهداف سیاستگذاری، مانند حمایت از مصرف‌کننده و گسترش صنایع ارتباطات سنجیده شود. با توجه به این سابقه، وظیفه مرجع مقرراتگذار به‌عنوان مسئول آماده‌سازی شرایط گذار به رقابت پایدار بسیار پیچیده است. تنظیم‌کننده ممکن است بخواهد مدیریت خرد بازار را در دست بگیرد تا از وقوع رقابت (یا نوع خاصی از رقابت) اطمینان یابد. ازسوی دیگر ممکن است در یک تصمیم نابهنگام اعلام کند که بازار کاملاً رقابتی است؛ هیچ‌کدام از این روش‌ها باعث ایجاد رقابت پایدار نخواهد شد.

مراجع مقرراتگذار با یک فرآیند تعادل‌بخشی پیچیده مواجهند. تصمیمات آنها باید باعث ایجاد تعادل در موارد زیر گردد:

- اهداف بلندمدت رقابت پایدار موجود،
- حل سریع مشکلات و نگرانی‌های کوتاه‌مدت،
- انطباق با مفاد نظارتی و قانونگذاری که مقرراتگذار براساس آن فعالیت می‌کند.

۳-۴-۲. مقررات و سیاست رقابت

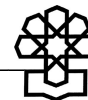
بسیاری از بازارها درواقع شرایط لازم برای رقابت مؤثر و عملی را ندارند. شکست بازار به‌صورت‌های گوناگونی رخ می‌دهد. دو صورت زیر بیشترین نیاز را به تنظیم دارند:

- انحصار، شامل انحصار طبیعی،
- آثار خارجی.

زمانی که بازار شکست می‌خورد، باید به این نکته توجه کرد که آیا مشکل موجود می‌تواند خودش را اصلاح کند، یا خیر؟ اگر شکست‌های بازار نمی‌توانند خود را اصلاح کنند، ممکن است نیاز به ابزارهای دیگری باشد که شرایط را برای رقابت مؤثر آماده کند یا از حصول نتایجی که از لحاظ اجتماعی نامطلوب هستند جلوگیری کند. این بخش از مجموعه ابزارها دو رویکرد بزرگ برای ارتقای رقابت در بخش فاوا را که مقررات و سیاست رقابت نامیده می‌شوند معرفی می‌کند.

۱-۳-۴-۲. سیاست رقابت

سیاست رقابت مجموعه‌ای از ابزارها برای ارتقای رقابت پایدار و حفظ شرایط رشد رقابت در بازار را فراهم می‌کند. سیاست رقابت ممکن است از طریق قانون رقابت عمومی یا قواعد بهبود رقابت در



- یک بخش خاص اجرا شود. در بخش فاوا قواعد ممکن است شامل موارد زیر باشند:
- ممنوعیت عمومی رفتارهای ضد رقابت^۱ و ادغام شرکت یا خرید آنها به صورتی که موجب کاهش رقابت شود،
 - قواعد ویژه که برای ترغیب رقابت در یک بخش طرح شده‌اند، مانند الزامات اتصال متقابل^۲ یا سیاست‌های واگشایی خدمات^۳.
 - هدف قوانین رقابت ارتقای رقابت مؤثر با جرمه کردن یا ابطال فعالیت‌هایی است که باعث کاهش رقابت در بازار می‌شوند. قوانین رقابت معمولاً شامل مفاد زیر است:
 - ممانعت شرکت‌ها از تبانی^۴ با یکدیگر برای افزایش قیمت یا کاهش میزان کالاها و خدمات، یا حذف سایر شرکت‌ها از بازار،
 - جلوگیری از حذف شرکت‌های رقیب از بازار یا کاهش رقابت به وسیله شرکت‌های حاکم بر بازار، یا شرکت‌هایی که قدرت بازار بالایی دارند،
 - جلوگیری از ادغام^۵ یا خرید شرکت‌هایی که باعث کاهش رقابت می‌شود.
- بدون در نظر گرفتن تمهیدات لازم برای ادغام و خرید شرکت‌ها، قوانین رقابت معمولاً «مقررات پس از وقوع»^۶ هستند. این مقررات به مرجع رقابت یا دادگاه این امکان را می‌دهند که پس از وقوع رفتارهای ضد رقابتی به آنها واکنش نشان دهند.
- ۲-۳-۴. مقررات پیش‌بینی شده^۷
- مقررات پیش‌بینی شده در واقع دخالت در شرایط پیش‌بینی شده است. مقررات پیش‌بینی شده از کنترل ویژه حاکمیت استفاده می‌کند تا:
- از اقدامات و نتایج که از لحاظ اجتماعی نامطلوب هستند جلوگیری کند،
 - فعالیت‌های بازار را به سوی اهداف مطلوب اجتماعی هدایت کند.
- مقررات پیش‌بینی شده معمولاً در خصوص ساختار بازار یعنی تعداد شرکت‌ها و سطح اشباع

1. Anti Tust

2. Interconnection: اتصال متقابل عبارت است از اتصال فیزیکی یک شبکه ارتباطات با تجهیزات یا امکاناتی که به آن شبکه تعلق ندارد. این عبارت ممکن است به معنی اتصال بین امکانات شبکه ارتباطات با تجهیزات کاربرانش، یا اتصال بین دو یا چند شبکه باشد.

3. Unbundling: واگشایی، در رابطه با دسترسی به معنای ایجاد رقابت در بهره‌برداری از شبکه‌های دسترسی است و در رابطه با خدمات به معنای یک کاسه کردن خدمات به منظور جداسازی خدمات و لزوم تکفروشی خدمات با قیمت معین است که در بحث مذکور به معنای اول باید فهمیده شود.

4. Colluding

5. Merger

6. Ex Post Regulation: وکلاً عموماً بین مقررات پیش‌بینی شده (Ex Ante Regulation) و مقررات پس از وقوع (Ex Post Regulation) تفاوت قائل می‌شوند. بسیاری از کشورها سیاست‌های رقابتی را تدوین کرده‌اند، که به میزان متفاوتی، از آمیختن اجزای این دو دیدگاه ساخته شده است.

7. Ex Ante Regulation



بازار،^۱ شرایط ورود و میزان تفاوت محصولات هستند. مقررات پیش‌بینی شده گاهی شکل مقررات ویژه بخش را به خود می‌گیرند.

۳-۳-۴. مقررات پس از وقوع

مقررات پس از وقوع شکایت‌های صورت گرفته درخصوص رفتار غیررقابتی و سوءاستفاده‌های بازار را مد نظر قرار می‌دهد. هدف مقررات پس از وقوع اصلاح خطاها و سوءرفتارها از طریق اعمال گزینه‌هایی مانند، جریمه، توقیف^۲ یا ممنوعیت است. مقررات پس از وقوع، بیشتر رفتار در بازار را مد نظر قرار می‌دهند؛ یعنی رفتار یک شرکت در برابر رقبا و مشتریان. گاهی مقررات پس از وقوع به صورت قانون رقابت درمی‌آیند.

۴-۴-۲. مقررات رقابت

مقررات زمانی مفید است که بازار به خودی خود نتایج نامطلوب یا ناپذیرفتنی از لحاظ اجتماعی ایجاد کند. مقررات سعی در جلوگیری از بروز نتایج نامطلوب اجتماعی و سوق دادن بازار به سمت نتایج مطلوب دارند. برای مثال، مقررات فاوا در بسیاری موارد برای ارتقای قیمت‌ها نشانگر هزینه‌های مؤثر^۳ و ارتقای دسترسی فراگیر به خدمات پایه استفاده می‌شوند.

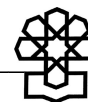
هرچند، مقررات به صورت بالقوه هزینه بالایی دارند، اجرای فرآیند تنظیم به طور ذاتی زمانبر است و نیاز به صرف منابع زیادی دارد. همچنین ممکن است مقررات عواقب ناخواسته‌ای داشته باشند که به زیان مصرف‌کننده و منافع عمومی باشد. هرچه مراجع مقرراتگذار توانا و خوش‌نیت باشند، باز هم قادر نخواهند بود از طریق اعمال مقررات نتایجی با کارایی یک بازار با کارکرد خوب ایجاد کنند.

بنابراین، مقررات فقط باید بر بخشی از بازار فاوا متمرکز شوند که به وضوح نیاز به مقررات دارد (یعنی جایی که رقابت مؤثر امکانپذیر نیست). همچنین مقررات باید به عنوان اقدام موقتی^۴ وضع شوند. با گذشت زمان، مراجع مقرراتگذار باید ایجاد یا بازایی شرایط مناسب برای رقابت مؤثر به روشی پایدار را هدف خود قرار دهند. این می‌تواند شامل حذف یا کاهش موانع ورود و خروج باشد. این مورد همچنین شامل ایجاد توانایی در بازار می‌شود که بتوانند از سواستفاده دست‌اندرکاران حاکمیت از قدرتشان در بازار، برای مثال برای ورود رقبای جدید، جلوگیری کند.

۵-۴-۲. بررسی تطبیقی کشورها از لحاظ سیاست‌ها و مقررات رقابت

- در آمریکا، اولاً قانون جداگانه‌ای تحت عنوان قوانین ضدتشکیل اتحادیه‌های بزرگ^۵ وجود دارد، لذا

1. Market Concentration
2. Injunctions
3. Efficient Cost
4. Temporary Measure
5. Antitrust



بسیاری از مسائل مربوط به تحلیل بازار و اعمال مقررات بر قدرت‌های بازار جداگانه در قانون مدون حوزه مخابرات آورده نشده است. علاوه بر آن قوانین حوزه ارتباطات از ابتدا بر مبنای فعالیت تأمین‌کنندگان خصوصی نوشته شده و همچنین بازنگری سال ۱۹۹۶ با هدف تسهیل رقابت صورت گرفته است. طبق قانون، مرجع مقرراتگذار مسئول است که آثار اعمال مقررات را سنجیده و در صورت عدم لزوم از مقرراتگذاری زاید خودداری کند. بخشی از قانون مدون حوزه ارتباطات به توسعه بازار رقابتی اختصاص یافته است. قانون وظایف مرجع مقرراتگذار و تأمین‌کنندگان در این خصوص را تبیین کرده است و آنها را از هر اقدام ضدرقابتی که به تفصیل تشریح شده بازداشته است.

- در اتحادیه اروپایی در چارچوب مقرراتگذاری سال ۲۰۰۲ طی چند دستورالعمل به رقابت در بازارهای فاوا پرداخته شده است. طبق آن، آزادسازی کامل و حذف موانع ورود و فعالیت در حوزه ارتباطات انجام پذیرد و هیچ اپراتوری با حقوق انحصاری یا ویژه در حوزه تأمین امکانات و خدمات عمومی باقی نماند. همچنین هیچ مانعی در مقابل تأمین خدمات از طریق شبکه‌های ارتباطی وجود نداشته باشد. هرگونه منعی درخصوص ارائه امکانات و خدمات ارتباطی باید براساس دلیل باشد. مراجع مقرراتگذاری را موظف کرده در قبال یکپارچه‌سازی عمودی^۱ (نوعی ادغام) قدرت‌های بازار، بررسی لازم را انجام دهند تا شرایط ضدرقابتی پدید نیاید. مراجع مقرراتگذار ارتباطی و مراجع رقابت مکلف به همکاری در راستای تأمین اهداف و تحلیل بازار هستند؛ این تحلیل مبنای تنظیم یا تغییر مقررات قرار می‌گیرد. مسئولیت انسجام‌بخشی به بازار داخلی ارتباطات الکترونیک هر کشور به مرجع مقرراتگذار آن کشور سپرده شده است و اقدامات لازم در این خصوص تشریح شده است. قانون، مرجع را مکلف به شناسایی اپراتورهای موسوم به «قدرت‌های فائقه بازار»^۲ (SMP) کرده است و شرایط آنها را برشمرده است. کمیسیون اروپایی موظف به ارائه توصیه‌هایی درخصوص برخی خدمات و امکانات خاص به‌منظور تنظیم بازار شده است، که بر مبنای قانون رقابت صورت می‌پذیرد. مراجع ملی موظف به اعمال این توصیه‌ها هستند. یک دستورالعمل نیز به ممانعت از اقدامات ضدرقابتی پرداخته است. براین اساس مراجع باید الزامات لازم را بر اپراتورهای SMP اعمال کنند. تعرفه‌های مخابراتی باید به صورت رقابتی باشد و مقررات لازم براساس تحلیل بازار وضع شود. مراجع مکلف هستند به‌ترتیب درخصوص خرده‌فروشی، خطوط اجاره‌ای و انتخاب و پیش‌انتخاب حامل، با اعمال مقررات در مورد اپراتورهای SMP شرایط را برای دستیابی به بازار رقابتی مؤثر فراهم آورند.

1. Vertical Integration

2. Significant Market Power



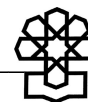
- در قانون ارتباطات سال ۲۰۰۳ انگلستان، مرجع مقرراتگذار مسئول تنظیم بازار رقابتی است. این مرجع با تحلیل بازار قدرت‌های فائقه بازار (SMP) در هر بخش تأمین امکانات و خدمات را تعیین می‌کند و مقررات لازم درخصوص آنها را وضع می‌کند.

- در آلمان، بخشی از قانون ارتباطات سال ۲۰۰۴ به تنظیم بازار اختصاص یافته است. وظیفه مقرراتگذاری بازار ارتباطات برعهده مرجع مقرراتگذار است. تعریف و تحلیل بازار ارتباطات توسط مرجع انجام می‌شود. بدین‌ترتیب قدرت‌های فائقه بازار (SMP) در هر بخش از تأمین امکانات و خدمات معین می‌شوند. مرجع باید مقررات لازم را وضع کند و اقدامات لازم را انجام دهد تا شرایط بازار رقابتی پایدار شکل بگیرد. قانون به وضع و اعمال مقررات برقراری دسترسی و اتصالات میانی توسط ارائه‌دهندگان امکانات و خدمات پرداخته است، تا موانع ورود و فعالیت اپراتورهای رقیب حذف شود. همچنین مقررات مربوط به قیمتگذاری و مقرراتگذاری قیمت‌ها و تعرفه‌ها ازسوی مرجع را برشمرده است و اپراتورهای SMP را از اعمال تعرفه‌های غیرمنصفانه، رفتارهای ضدرقابتی و سوءاستفاده منع کرده است. علاوه‌بر این مقررات انتخاب و پیش‌انتخاب حامل و مقررات خطوط اجاره‌ای را مشخص کرده است.

- در هند، قانون تلگراف ۱۸۸۵ براساس آخرین اصلاحیه سال ۲۰۰۳ درخصوص رقابت کاملاً مسکوت است. در لایحه ارتباطات سال ۲۰۰۰ مقرراتگذاری جهت ایجاد محیط رقابتی به مرجع مقرراتگذار سپرده شده است، اما هیچ موردی از اقدامات را به تفصیل ذکر نکرده است.

- در مالزی، اصلاحیه سال ۲۰۰۵ قانون ارتباطات ۱۹۹۸ به مقررات مربوط به رقابت پرداخته است. صراحتاً هرگونه اقدام ضدرقابتی را منع کرده است و تعیین مصادیق این اقدامات را به مرجع مقرراتگذار سپرده است و نیز هرگونه تبانی میان اپراتورها جهت تقسیم بازار، تثبیت قیمت‌ها و یا بایکوت کردن را منع کرده است و شیوه مجازات اقدامات ناقض رقابت را برشمرده است. همچنین ارائه خدمات منوط به خدمات دیگر را منع کرده است. در کنار آن، مرجع را مسئول شناسایی قدرت‌های مسلط بر بازار کرده است و شیوه مواجهه مرجع با این قدرت‌ها را بیان کرده است. قانون شرایط صدور مجوز مرجع برای برخی اقدامات که می‌تواند منجر به کاهش رقابت شود اما در راستای نفع عمومی است را بیان کرده است. قانون، وزارتخانه را مسئول وضع قواعدی درخصوص همکاری با اپراتورهای بیگانه در شرایطی که منجر به کاهش رقابت می‌شود، کرده است. شیوه اصول و نرخگذاری منصفانه توسط اپراتورها را ذکر کرده است و قواعد و شرایطی برای نرخگذاری توسط وزارتخانه برشمرده است.

- در ترکیه در قانون سال ۲۰۰۸، مرجع مقرراتگذار را مسئول صیانت از بازار رقابتی کرده است و وظایف آن تعیین شده است. اولاً نقش مرجع مقرراتگذار را در این‌خصوص تبیین کرده و وظایف آن شامل نظارت و تحقیقات، تحلیل بازار، تعیین قدرت فائقه بازار (SMP) در هریک از حوزه‌های فعالیت‌های ارتباطی و مقرراتگذاری برای ایجاد رقابت مؤثر و مقابله با اقدامات ضدرقابتی را



برشمرده است. همچنین «هیئت رقابت»^۱ را به عنوان مسئول نظارت و اظهارنظر در بازار شامل خصوص ادغام^۲ و دربرگیری^۳ کرده است. این دو مرجع در این رابطه همکاری می کنند. قانون به مقرراتگذاری تعرفه ها به منظور صیانت از رقابت و مقابله با اقدامات ضد رقابت از سوی مرجع مقرراتگذار می پردازد و نیز مقررات و الزامات ناظر بر انتخاب و پیش انتخاب شرکت ارتباطات راه دور^۴ از سوی قدرت فائقه بازار را تبیین کرده است.

- در قانون ارتباطات سال ۱۳۸۴ افغانستان، مرجع تنظیم مقررات و مسئول صیانت از بازار و مقابله با اقدامات ضد رقابتی است. در این قانون به تعریف و تحلیل بازار جهت تعیین قدرت های فائقه بازار (SMP) اشاره نشده است. اجمالاً مرجع مسئول تعیین SMP دانسته شده است؛ اما شیوه و رویه آن مشخص نگشته است. همچنین مرجع مسئول تأیید تعرفه های خدمات است. قانون موارد سوء استفاده و اقدامات ضد رقابتی از سوی اپراتورهای SMP را برشمرده است. مرجع مسئول تعیین تخلف است و اقدامات لازم از سوی مرجع جهت مقابله با سوء استفاده و اقدامات ضد رقابتی توضیح داده شده است. قانون همچنین الزامات و شرایط برقراری اتصالات میانی را بیان کرده است. در این قانون اشاره ای به خطوط اجاره ای و انتخاب و پیش انتخاب حامل نشده است؛ همچنین هیچ چیز در خصوص ادغام و یکپارچه شدن شرکت ها ذکر نشده است.

جدول ۶. سیاست و مقررات رقابت در قوانین کشورها

کشور	مقابله با اقدامات ضد رقابت	صیانت از رقابت پایدار و مؤثر	تعریف و تحلیل بازار	تعیین و مقرراتگذاری SMP	تصمیم گیری برای ادغام	قیمت ها و تعرفه ها	خطوط استیجاری	انتخاب و پیش انتخاب شرکت مخابرات	آزادسازی و رفع موانع
ایالات متحده	✓	✓	در قوانین ضد انحصار	در قوانین ضد انحصار	در قوانین ضد انحصار	✓	—	—	✓
اتحادیه اروپایی	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
انگلستان	✓	✓	✓	✓	—	✓	✓	✓	—
آلمان	✓	✓	✓	✓	—	✓	✓	✓	✓
هند	✓	✓	✓	—	—	—	—	—	—
مالزی	✓	✓	✓	✓	—	✓	—	—	—
ترکیه	✓	✓	✓	✓	✓	✓	—	✓	—
افغانستان	✓	✓	—	✓	—	✓	—	—	—

مأخذ: همان.

1. Competition Board
2. Merger
3. Takeover
4. Carrier Selection and Pre-selection



جمع‌بندی

مهمترین عوامل تغییر چارچوب مقرراتگذاری ارتباطات الکترونیک:

۱. تحول فناوری و خدمات ارتباطات الکترونیک: در طول سال‌های اخیر فناوری‌های ارتباطی متحول شده‌اند. این تحولات سبب شده که موضوعاتی در قوانین جدیدتر وجود داشته باشد که در قوانین قدیمی‌تر یافت نمی‌شود. از جمله این تغییرات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- همگرایی فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطاتی با ارائه فناوری‌های جدید نظیر DSL،

- ارائه خدمات عرضه شده بر روی شبکه مبتنی بر IP نظیر VoIP که منجر به کاهش چشمگیر

هزینه ارتباطات دور شده‌اند،

- همگرایی ارتباطات جمعی و مخابرات به‌طوری که برنامه‌های تلویزیون و رادیو از طریق

اینترنت و موبایل عرضه می‌شوند. ازسوی دیگر تلویزیون‌ها و رادیوها به سوی تعاملی شدن تحول می‌یابند.

۲. سیطره آموزه‌های مکتب لیبرال - سرمایه‌داری: با سیطره نئولیبرالیسم از دهه ۱۹۸۰

آموزه‌های سیاسی و اقتصادی این مکتب بر چارچوب سیاستگذاری و مقرراتگذاری حوزه ارتباطات دور نیز حاکم شده است. این آموزه‌ها رهنمودهای ویژه‌ای را به‌خصوص پس از انقلاب ارتباطات ارائه کرده است که در قوانین این کشورها لحاظ شده‌اند. این رهنمودها عبارتند از:

- استقلال مرجع مقرراتگذار از دولت: هرچند مرجع مقرراتگذار این حوزه بخشی از حکومت

است اما نظیر بانک مرکزی از بخش تولیگری و تصدیگری دولت مستقل است.

- ایجاد و نگهداری بازار پایدار و دارای رقابت مؤثر که در آن از یک‌سو نوآوری و توسعه

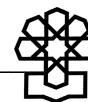
فناوری تشویق شود و ازسوی دیگر خدمات با کیفیت بالا و قیمتی مناسب به مردم عرضه شده و مردم توان انتخاب داشته باشند. البته به‌غیر کشورهای اروپایی سایر کشورهای مورد مطالعه هنوز این سیاست را به‌طور کامل پیاده نکرده‌اند و حکومت از طریق پروانه انفرادی تأمین خدمات و امکانات ارتباطی را مدیریت می‌کند.

- نظارت بر بازار و مقابله با اقدامات ضد رقابتی در بازار نظیر ایجاد انحصار و تبعیض،

ممانعت از ورود شرکت‌های تازه توسط شرکت‌های مستقر و تسهیل فعالیت در حوزه ارتباطات از طریق تسهیل صدور مجوزهای فعالیت درحوزه ارتباطات الکترونیک.

- حداقل نظارت بر محتوا: با توجه به رویکرد لیبرالیسم نسبت به آزادی بیان، اصل بر آزادی

انتشار هر نوع محتواست. محتوای منتشر شده در مواردی که ضروری تشخیص داده شود نظیر مواردی که برای سلامت و امنیت کودکان مخاطره‌آمیز باشد کنترل می‌شود.



کشورهای مورد بررسی قوانین و سازوکارهایی برای تنظیم بازار دارند. سیاستگذاری و اداره خدمات و شبکه‌های ارتباطات الکترونیک جزئی از ساماندهی بازار است. برای این منظور امور عمومی این حوزه مشابه سایر حوزه‌ها از طریق قوانین و سازوکارهای عمومی بازار اداره می‌شود. البته چون این حوزه مسائل خاصی نظیر تخصیص منابع محدود شامل طیف فرکانس و برقراری اتصالات میانی میان شرکت‌های رقیب خدماتی را داراست قوانین و سازوکارهای خاصی برای مدیریت آن ایجاد کرده‌اند. لذا ایجاد قوانین و سازوکارهای خاص حوزه ارتباطات الکترونیک لازم است، اما به تنهایی برای ساماندهی این حوزه کافی نیست. باید توجه داشت که آزادسازی بدون وجود ابزارهای مؤثر مقابله با اقدامات ضد رقابتی و نیز سیاست‌های دسترسی و خدمات فراگیر منجر به انحصار بخش خصوصی به‌جای انحصار بخش دولتی و افزایش شکاف دیجیتال می‌شود.

منابع و مأخذ

۱. غفوری‌فرد، حسن و دیگران. آزادسازی سرویس‌های مخابراتی، مرکز تحقیقات مخابرات، ۱۳۸۸.
2. ICT regulation toolkit, Key Developments in the ICT Sector, published by infoDev and ITU, <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/>
3. Smith, Herbert and Gleiss Lutz Stibbe, Electronic communications law across Europe: Present and future, London, 2008.
4. U.S. Code Collection, Title 47, <http://www.law.cornell.edu/uscode/47>.
5. EU Directive 2002/19/EC, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0019:EN:NOT>
6. EU Directive 2002/20/EC, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0020:EN:NOT>
7. EU Directive 2002/21/EC, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0021:EN:NOT>
8. EU Directive 2002/22/EC, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0022:EN:NOT>
9. EU Directive 2002/58/EC, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0058:EN:NOT>
10. EU Directive 2002/77/EC, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0077:EN:NOT>
11. UK: Office of Communications ACT 2002, http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/ukpga_20020011_en_1.
12. UK: Communications, Act 2003, <http://www.statutelaw.gov.uk/content.aspx?activeTextDocId=817413>
13. Germany: Telemediengesetz (TMG), 2007, <http://www.gesetze-im-internet.de/tmg/BJNR017910007.html>
14. Germany: Telekommunikationsgesetz (TKG), 2004, http://www.gesetze-im-internet.de/tkg_2004/BJNR119000004.html
15. France: The French Telecommunications and Posts Regulator, <http://www.arcep.fr/index.php?id=13&L=1#11131>
16. India: The Indian Telegraph Act (Amendment) 2003: <http://www.dot.gov.in/Acts/telegraphact.htm>
17. Malaysian Communications and Multimedia Commission, Act 1998, <http://www.msc.com.my/>



cyberlaws/act_malaysiancomm.asp#

18. Malaysian Communications and Multimedia Act 1998, http://www.commonlii.org/my/legis/consol_act/mcamca1998494.txt/cgi-bin/download.cgi/download/my/legis/consol_act/mcamca1998494.pdf
19. Turkey: Law on the Establishment of Radio and Television Enterprises and Their Broadcasts Law No. 3984 of 20 April 1994, http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/IcerikGoster.aspx?icerik_id=b41eac9a-bc39-4213-91f3-0d39931c1f1d.
20. Turkey: Law on Provision of Universal Service and Amendments to Certain Laws, No.5369, 2005, <http://www.tk.gov.tr/eng/pdf/5369.pdf>
21. Turkey: Electronic Communications Law, No.5809, 2008, <http://www.tk.gov.tr/doc/5809english.doc>.



شماره مسلسل: ۱۰۴۰۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی توصیفی و مطالعه تطبیقی قوانین ارتباطات الکترونیک در اتحادیه اروپا و کشورهای ایالات متحده آمریکا، انگلستان، آلمان، هندوستان، مالزی و ...

نام دفتر: مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین

تهیه و تدوین: بنیاد توسعه فردا

مدیر مطالعه: سید آرش وکیلان

ناظر علمی: عباس پورخصالیان

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۶/۲۱