

# **An Examination of the Limits of State Intervention in Telecommunications Infrastructure Contracts through Regulatory Mechanisms**

1. Hasan Samadi: Department of Public Law, Raf.C., Islamic Azad University, Rafsanjan, Iran

2. Pooneh Tabibzadeh\*: Department of Public Law, Raf.C., Islamic Azad University, Rafsanjan, Iran. Email: pt1329@iau.ac.ir (Corresponding Author)

3. Maryam Sarmast: Department of Public Law, Ke.C., Islamic Azad University, Rafsanjan, Iran

## **ABSTRACT**

The transformation of the state from a direct economic operator into a regulatory authority has intensified the need to redefine the permissible limits of public intervention in infrastructure-related contractual relations. Telecommunications is among the sectors in which regulation remains indispensable because of characteristics such as natural monopoly in certain network layers, network effects, operators' dependence on essential infrastructure, and the strategic importance of continuity in communications services. Nevertheless, the expansion of regulatory authority may restrict contractual freedom and the commercial autonomy of market participants, making it necessary to determine the legitimate boundaries of state intervention. Using a descriptive-analytical legal method and focusing on the Iranian legal system, this study examines the extent to which the state may intervene in telecommunications infrastructure contracts through regulatory mechanisms. The analysis demonstrates that regulatory intervention is primarily justified by the need to correct market failures, control monopoly power, protect competition, and safeguard the public interest. At the same time, such intervention must remain compatible with freedom of enterprise and contractual autonomy. The findings indicate that one of the principal challenges of telecommunications regulation in Iran is the overlap between the jurisdiction of the Competition Council and that of the sector-specific communications regulator, which may generate conflicting decisions and undermine contractual legal certainty. Moreover, determining the permissible intensity of intervention in contracts concluded by the Telecommunications Infrastructure Company requires a distinction between its sovereign functions and its proprietary or commercial activities. Accordingly, legitimate intervention should be founded on clear statutory authority, a defined regulatory objective, necessity, proportionality, competitive neutrality, transparency, and effective judicial review. The study concludes that regulatory intervention may legitimately be more extensive in monopolistic and sovereign activities, whereas greater contractual autonomy and more limited direct intervention should prevail as activities become increasingly commercial and competitive.

**Keywords:** *Regulation, State Intervention, Telecommunications Infrastructure Contracts, Contractual Freedom, Competition Council, Telecommunications Infrastructure Company.*

How to cite: Samadi, H., Tabibzadeh, P., & Sarmast, M. (2027). An Examination of the Limits of State Intervention in Telecommunications Infrastructure Contracts through Regulatory Mechanisms. *Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics*, 9(3), 1-22.

© 2027 the authors. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) License.

Submit Date: 06 April 2026

Revise Date: 29 August 2026

Accept Date: 05 September 2026

Initial Publish Date: 05 September 2026

Final Publish Date: 23 August 2027



## بررسی حدود مداخله دولت در قراردادهای زیرساخت مخابراتی از طریق تنظیم‌گری

۱. حسن صمدی: گروه حقوق عمومی، واحد رفسنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، رفسنجان، ایران
۲. پونه طبیب زاده\*: گروه حقوق عمومی، واحد رفسنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، رفسنجان، ایران. پست الکترونیک: pt1329@iau.ac.ir (نویسنده مسئول)
۳. مریم سرمست: گروه حقوق عمومی، واحد کرمان، دانشگاه آزاد اسلامی، کرمان، ایران

### چکیده

تحول نقش دولت از تصدی‌گری مستقیم به تنظیم‌گری اقتصادی، ضرورت بازتعریف حدود مداخله عمومی در روابط قراردادی حوزه‌های زیرساختی را برجسته ساخته است. صنعت مخابرات به دلیل برخورداری از ویژگی‌هایی همچون انحصار طبیعی در برخی لایه‌ها، آثار شبکه‌ای، وابستگی فعالان بازار به زیرساخت‌های اساسی و اهمیت استمرار خدمات ارتباطی، از جمله حوزه‌هایی است که تنظیم‌گری در آن ضرورتی اجتناب‌ناپذیر محسوب می‌شود. باین حال، توسعه صلاحیت نهادهای تنظیم‌گر می‌تواند آزادی قراردادی و استقلال تجاری فعالان اقتصادی را محدود سازد و از این رو تعیین مرز مشروع مداخله دولت اهمیت ویژه‌ای دارد. پژوهش حاضر با روش توصیفی - تحلیلی و با تمرکز بر نظام حقوقی ایران، حدود مداخله دولت در قراردادهای زیرساخت مخابراتی را بررسی می‌کند. تحلیل مبانی حقوق اقتصادی نشان می‌دهد که مداخله تنظیم‌گرانه عمدتاً با ضرورت رفع شکست بازار، کنترل قدرت انحصاری، حمایت از رقابت و تأمین منافع عمومی توجیه می‌شود. در عین حال، اعمال این صلاحیت باید با اصل آزادی کسب‌وکار و آزادی قراردادی هماهنگ باشد. یافته‌ها نشان می‌دهد که یکی از مهم‌ترین چالش‌های نظام تنظیم‌گری مخابرات ایران، همپوشانی صلاحیت شورای رقابت و نهاد تنظیم‌گر بخشی است که می‌تواند موجب تعارض تصمیمات و کاهش امنیت حقوقی قراردادها شود. همچنین، در تعیین میزان مداخله نسبت به قراردادهای شرکت ارتباطات زیرساخت، تفکیک فعالیت‌های حاکمیتی از فعالیت‌های تصدی‌گرانه و تجاری ضروری است. بر این اساس، مداخله مشروع باید بر پایه صلاحیت قانونی، هدف تنظیمی مشخص، ضرورت، تناسب، بی‌طرفی رقابتی، شفافیت و قابلیت نظارت قضایی استوار باشد. نتیجه پژوهش آن است که در فعالیت‌های انحصاری و حاکمیتی، دامنه تنظیم‌گری می‌تواند گسترده‌تر باشد، اما با افزایش ماهیت تجاری و رقابتی فعالیت، اصل بر کاهش مداخله مستقیم و تقویت آزادی قراردادی است.

**واژگان کلیدی:** تنظیم‌گری، مداخله دولت، قراردادهای زیرساخت مخابراتی، آزادی قراردادی، شورای رقابت، شرکت ارتباطات زیرساخت.

**نحوه استناددهی:** صمدی، حسن، طبیب زاده، پونه، و سرمست، مریم. (۱۴۰۶). بررسی حدود مداخله دولت در قراردادهای زیرساخت مخابراتی از طریق تنظیم‌گری. پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست، ۹(۳)، ۱-۲۲.

© ۱۴۰۶ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

تاریخ ارسال: ۱۷ فروردین ۱۴۰۵

تاریخ بازنگری: ۷ شهریور ۱۴۰۵

تاریخ پذیرش: ۱۴ شهریور ۱۴۰۵

تاریخ چاپ اولیه: ۱۴ شهریور ۱۴۰۵

تاریخ چاپ نهایی: ۱ شهریور ۱۴۰۶

تحول نقش دولت در اقتصاد از مهم‌ترین تحولات حقوق عمومی و حقوق اقتصادی در دهه‌های اخیر به شمار می‌رود. الگوی سنتی دولت که در آن بخش عمومی مستقیماً مالک، تولیدکننده، عرضه‌کننده و مدیر بسیاری از کالاها و خدمات عمومی بود، به تدریج جای خود را به الگویی داده است که در آن دولت، بدون آنکه الزاماً از مسئولیت تأمین منافع عمومی کناره‌گیری کند، بخش قابل‌توجهی از فعالیت‌های اقتصادی و خدماتی را به بنگاه‌های خصوصی یا عمومی غیردولتی واگذار کرده و بیش از گذشته در جایگاه سیاست‌گذار، ناظر و تنظیم‌گر ظاهر شده است. تنظیم‌گری در این معنا صرفاً به وضع قواعد حقوقی محدود نیست، بلکه مجموعه‌ای از ابزارهای حقوقی، اقتصادی و نهادی را در بر می‌گیرد که از طریق آنها رفتار بنگاه‌های فعال در یک بازار هدایت، محدود یا اصلاح می‌شود. در ادبیات حقوقی ایران نیز تنظیم‌گری به عنوان یکی از اشکال جدید مداخله دولت شناخته شده است که با تحول دولت از «دولت متصدی» به «دولت تنظیم‌گر» ارتباط دارد (Yavari, 2014). این تحول به‌ویژه در صناعی که خصوصی‌سازی و آزادسازی در آنها صورت گرفته اما امکان رها کردن کامل بازار به سازوکار عرضه و تقاضا وجود ندارد، اهمیت بیشتری یافته است. از منظر حقوق اقتصادی، مداخله دولت هنگامی توجیه‌پذیر می‌شود که عملکرد آزاد بازار نتواند اهدافی چون رقابت مؤثر، تخصیص بهینه منابع، جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت اقتصادی یا تأمین خدمات ضروری را تضمین کند (Rahbar, 2012). به همین دلیل، تنظیم‌گری را نمی‌توان صرفاً محدودیتی بر آزادی اقتصادی تلقی کرد؛ بلکه در بسیاری از موارد، وجود یک نظام تنظیم‌گری مؤثر خود شرط لازم برای شکل‌گیری و بقای بازار رقابتی است.

صنعت مخابرات از نمونه‌های بارز حوزه‌هایی است که تحول از تصدی‌گری مستقیم دولت به تنظیم‌گری در آن با پیچیدگی‌های چشمگیری همراه بوده است. شبکه‌های مخابراتی به دلیل نیاز به سرمایه‌گذاری بسیار گسترده، برخورداری از آثار شبکه‌ای، اهمیت دسترسی به زیرساخت‌های اساسی، محدودیت برخی منابع مانند طیف فرکانسی و ضرورت هماهنگی میان شبکه‌ها، در بسیاری از بخش‌ها واجد ویژگی‌هایی هستند که امکان اتکای کامل به رقابت آزاد را کاهش می‌دهد. راهنمای تنظیم‌گری مخابرات نشان می‌دهد که آزادسازی بازار مخابرات در کشورهای مختلف نه به حذف تنظیم‌گری، بلکه به افزایش اهمیت تنظیم‌گران تخصصی برای مدیریت مسائلی همچون ورود به بازار، اتصال متقابل، تعرفه‌گذاری، دسترسی به امکانات ضروری و خدمت عمومی انجامیده است (Blackman & Srivastava, 2011). بنابراین، خصوصی‌سازی و ورود بخش خصوصی به بازار مخابرات را نباید معادل خروج دولت از این حوزه دانست؛ بلکه شکل مداخله دولت تغییر یافته و اعمال قدرت عمومی بیش از گذشته از طریق مقررات‌گذاری، صدور مجوز، تعیین الزامات فنی و اقتصادی، کنترل تعرفه‌ها، نظارت بر رقابت و رسیدگی به تخلفات صورت می‌گیرد. نظریه‌های عمومی تنظیم‌گری نیز نشان می‌دهند که تنظیم‌گری زمانی بیشترین ضرورت را پیدا می‌کند که بازار با شکست‌هایی مانند انحصار طبیعی، عدم تقارن اطلاعات، آثار خارجی یا تمرکز قدرت اقتصادی مواجه باشد (Baldwin et al., 2012). صنعت مخابرات، به‌ویژه در سطح شبکه‌های مادر و زیرساخت‌های اساسی، مجموعه‌ای از این ویژگی‌ها را در خود جمع کرده است.

در نظام حقوقی ایران، مسئله تنظیم‌گری مخابرات علاوه بر ویژگی‌های عمومی این صنعت، از ساختار خاص بازار و جایگاه دولت نیز تأثیر می‌پذیرد. از یک سو، فرآیند خصوصی‌سازی و توسعه فعالیت اپراتورها و شرکت‌های خصوصی موجب شده است که بازار ارتباطات دیگر صرفاً متشکل از واحدهای دولتی نباشد؛ از سوی دیگر، دولت همچنان در بخش‌هایی از زنجیره زیرساختی نقش مستقیم و اساسی دارد. شرکت ارتباطات زیرساخت در این میان جایگاهی ویژه دارد، زیرا بخشی از وظایف آن به اداره و توسعه شبکه‌های اصلی و مادر ارتباطی، تأمین

ظرفیت و ایجاد بسترهای کلیدی ارتباطات کشور مربوط می‌شود و در عین حال، در قالب قراردادهای متعدد با اپراتورها، پیمانکاران، تأمین‌کنندگان تجهیزات و سایر فعالان اقتصادی وارد روابط قراردادی می‌شود. این وضعیت موجب شده است که فعالیت شرکت مزبور را نتوان صرفاً بر مبنای الگوی کلاسیک یک دستگاه اداری یا یک شرکت تجاری تحلیل کرد. در حقوق اداری، تفاوت میان اعمال حاکمیتی و اعمال تصدی‌گرانه از حیث میزان آزادی عمل دولت، نحوه اعمال اقتدارات عمومی و آثار حقوقی تصمیمات آن اهمیت بنیادین دارد (Estavar, 2019). همین تفکیک در حوزه تنظیم‌گری نیز اهمیت می‌یابد؛ زیرا نمی‌توان بدون توجه به ماهیت فعالیت مورد نظر، تمامی قراردادهای و فعالیت‌های یک شرکت دولتی را مشمول سطح یکسانی از مداخله و محدودیت دانست.

مسئله هنگامی پیچیده‌تر می‌شود که تنظیم‌گری اقتصادی مستقیماً بر آزادی قراردادی اثر بگذارد. قرارداد در حقوق خصوصی مبتنی بر حاکمیت اراده و امکان تعیین آزادانه مفاد رابطه حقوقی از سوی طرفین است، هرچند این آزادی از ابتدا نیز مطلق نبوده و در برابر قانون، نظم عمومی و قواعد آمره محدود می‌شود. در حوزه حقوق اقتصادی، دامنه قواعد آمره گسترده‌تر است و دولت می‌تواند برای حفظ ساختار بازار، حمایت از رقابت یا تأمین منافع عمومی، برخی عناصر رابطه قراردادی را از اختیار کامل طرفین خارج سازد (Shiravi, 2020). در بازار مخابرات، تعیین سقف یا کف تعرفه‌ها، الزام به ارائه خدمات تحت شرایط مشخص، تحمیل قواعد اتصال متقابل، تعیین معیارهای کیفیت، محدود کردن شروط تبعیض‌آمیز یا الزام به اعطای دسترسی به برخی امکانات می‌تواند مستقیماً محتوای قرارداد را تحت تأثیر قرار دهد. بدین ترتیب، تنظیم‌گری در این حوزه در مرز میان حقوق عمومی و حقوق خصوصی قرار می‌گیرد: از یک سو، تصمیم تنظیم‌گر جلوه‌ای از اعمال قدرت عمومی است و از سوی دیگر، نتیجه آن در رابطه قراردادی میان دو بنگاه یا میان بنگاه و مصرف‌کننده ظاهر می‌شود. همین ویژگی سبب شده است که تنظیم‌گری اقتصادی را یکی از مهم‌ترین حوزه‌های تلاقی حقوق عمومی و حقوق خصوصی بدانند (Emamian, 2022).

با وجود ضرورت تنظیم‌گری، پذیرش مداخله دولت به معنای پذیرش صلاحیت نامحدود نهادهای عمومی نیست. یکی از مسائل مهم نظام‌های تنظیم‌گری آن است که هر محدودیت بر آزادی اقتصادی و قراردادی باید دارای مبنای قانونی، هدف مشروع، ضرورت و تناسب باشد. اگر تنظیم‌گر بتواند صرفاً با استناد کلی به منافع عمومی یا تنظیم بازار، هر شرط قراردادی را تغییر دهد یا هر نوع محدودیتی بر بنگاه‌ها تحمیل کند، اصل حاکمیت قانون و امنیت حقوقی فعالیت‌های اقتصادی تضعیف خواهد شد. مسئله در شرکت‌های دولتی پیچیده‌تر است، زیرا ممکن است این تصور شکل گیرد که دولت به دلیل مالکیت یا کنترل شرکت، آزادی بیشتری برای مداخله در روابط قراردادی آن دارد. در حالی که از منظر حقوق اقتصادی، حضور یک بنگاه دولتی در بازار رقابتی نباید موجب خروج آن از منطق رقابت یا تبدیل روابط قراردادی آن به حوزه‌ای فاقد استقلال حقوقی شود. قواعد رقابت می‌توانند، حسب ماهیت فعالیت، نسبت به اعمال تصدی‌گرانه واحدهای دولتی نیز اعمال شوند (Rostami & Kamarkhani, 2015). بنابراین، صرف دولتی بودن شرکت ارتباطات زیرساخت نمی‌تواند پاسخی قطعی به این پرسش باشد که تا چه میزان مقررات تنظیم‌گرانه باید بر قراردادهای آن حاکم شود.

از سوی دیگر، ساختار نهادی تنظیم‌گری در ایران با مسئله تعدد و همپوشانی صلاحیت‌ها مواجه است. کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به‌عنوان نهادهای تخصصی بخش ارتباطات، در زمینه‌هایی نظیر صدور پروانه، تعیین تعرفه‌ها، شرایط فعالیت و نظارت بر بازار نقش ایفا می‌کنند؛ در مقابل، شورای رقابت بر اساس نظام عمومی حقوق رقابت دارای صلاحیت‌هایی برای مقابله با رویه‌های ضد رقابتی، تنظیم برخی بازارهای انحصاری و تشخیص وضعیت رقابتی بازار است. جایگاه شورای رقابت در نظام حقوقی ایران از ابتدا با بحث‌هایی درباره حدود صلاحیت، استقلال و رابطه آن با سایر نهادهای بخشی همراه بوده است (Barzegar, 2014). در

حوزه مخابرات، این ابهام به صورت مشخص در تعارض یا همپوشانی صلاحیت شورای رقابت و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات ظاهر شده و حتی به شکل گیری دعوی و رویه قضایی منتهی شده است (Rostami & Asgharnia, 2013). چنین تعارضی صرفاً یک اختلاف اداری میان دو نهاد نیست، بلکه مستقیماً بر امنیت حقوقی قراردادهای تأثیر می‌گذارد؛ زیرا فعال اقتصادی باید بداند کدام نهاد صلاحیت تعیین تعرفه، شرایط دسترسی یا قواعد الزام‌آور بر رابطه قراردادی او را دارد.

از این منظر، مسئله اصلی پژوهش حاضر تعیین حدود مداخله دولت در قراردادهای زیرساخت مخابراتی از طریق تنظیم‌گری است. هدف پژوهش آن است که روشن سازد ضرورت تنظیم بازار مخابرات تا چه نقطه‌ای می‌تواند محدود کردن آزادی قراردادی را توجیه کند و از چه نقطه‌ای به بعد، مداخله تنظیم‌گر نیازمند توجیه مضیق‌تر و کنترل حقوقی دقیق‌تر است. همچنین، پژوهش در پی آن است که با تفکیک ماهیت حاکمیتی و تصدی‌گرانه فعالیت‌های زیرساختی، چارچوبی برای تعیین شدت مجاز تنظیم‌گری ارائه کند و نشان دهد که حدود مداخله نباید صرفاً با توجه به شخصیت دولتی طرف قرارداد، بلکه بر مبنای ماهیت فعالیت، ساختار بازار و هدف مداخله مشخص شود. روش پژوهش توصیفی - تحلیلی است و بررسی قوانین، مقررات، ادبیات حقوق اقتصادی، حقوق رقابت و تنظیم‌گری و مباحث مرتبط با ساختار نهادی بازار مخابرات مبنای تحلیل قرار می‌گیرد. بر این اساس، فرض اساسی آن است که مداخله دولت در این حوزه ضروری اما محدود است و هرچه فعالیت مورد نظر از حوزه اعمال حاکمیت فاصله گرفته و به فعالیت تجاری و رقابتی نزدیک‌تر شود، ضرورت رعایت آزادی قراردادی و تفسیر مضیق صلاحیت تنظیم‌گر افزایش می‌یابد.

#### مبانی حقوقی و مفهومی مداخله تنظیم‌گرانه دولت در قراردادهای زیرساخت مخابراتی

شناخت حدود مداخله دولت در قراردادهای زیرساخت مخابراتی مستلزم تبیین جایگاه تنظیم‌گری در نظام حقوق اقتصادی است. تنظیم‌گری از نظر مفهومی با قانون‌گذاری به معنای خاص تفاوت دارد. قانون‌گذاری معمولاً ناظر به وضع قواعد عام و کلی از سوی مرجع قانون‌گذار است، در حالی که تنظیم‌گری می‌تواند مجموعه‌ای از اقدامات عام و موردی را در بر گیرد که توسط نهادهای تخصصی و با هدف هدایت یک بخش اقتصادی انجام می‌شود. این اقدامات ممکن است شامل وضع مقررات تخصصی، تعیین استانداردها، صدور یا لغو مجوز، تعیین تعرفه، کنترل کیفیت، الزام به دسترسی، نظارت بر رفتار بنگاه و حتی طراحی سازوکارهای حل اختلاف باشد. در ادبیات تنظیم‌گری، این مفهوم به شیوه‌ای از حکمرانی اشاره دارد که از طریق آن دولت رفتار اشخاص و بنگاه‌ها را در جهت اهداف عمومی هدایت می‌کند (Baldwin et al., 2012). در حقوق ایران نیز تنظیم‌گری را می‌توان حاصل تحول در نقش دولت دانست؛ تحولی که در آن دولت از انجام مستقیم همه فعالیت‌ها فاصله گرفته، اما مسئولیت هدایت، تضمین و نظارت بر عملکرد بخش‌های حساس اقتصادی را حفظ کرده است (Yavari, 2014). از این رو، تنظیم‌گری نه خروج دولت از اقتصاد، بلکه تغییر ابزارهای حضور دولت در اقتصاد است.

توجیه اصلی این حضور را باید در مفهوم شکست بازار جست‌وجو کرد. در نظریه اقتصادی، بازار رقابتی در شرایط خاص می‌تواند منابع را به نحو کارآمد تخصیص دهد، اما این نتیجه زمانی محقق می‌شود که رقابت واقعی، اطلاعات کافی، نبود موانع جدی ورود و فقدان قدرت مسلط تضمین شده باشد. هرگاه یکی از این شرایط مختل شود، ممکن است سازوکار بازار قادر به تأمین منافع عمومی نباشد و زمینه برای مداخله دولت فراهم شود. معیارهای مداخله دولت در اقتصاد معمولاً با وجود نارسایی‌هایی مانند انحصار، آثار خارجی، عدم تقارن اطلاعات یا ضرورت تأمین کالاها و خدمات عمومی پیوند می‌یابد (Rahbar, 2012). در چنین وضعیتی، تنظیم‌گری باید با هدف اصلاح شکست

مشخص بازار طراحی شود، نه آنکه خود به جانشینی دائمی برای بازار تبدیل شود. این تمایز برای تعیین حدود مداخله اهمیت بنیادین دارد، زیرا اگر فلسفه تنظیم‌گری رفع یک نارسایی معین باشد، دامنه آن نیز باید به اندازه‌ای محدود شود که برای رفع همان نارسایی ضرورت دارد. مخابرات از جمله صنایعی است که مفهوم انحصار طبیعی در تحلیل ساختار آن اهمیت ویژه دارد. ایجاد شبکه‌های پایه ارتباطی نیازمند سرمایه‌گذاری سنگین است و در برخی لایه‌های شبکه، ایجاد چندین زیرساخت موازی می‌تواند از نظر اقتصادی ناکارآمد باشد. همین ویژگی در گذشته سبب شده بود که مخابرات در بسیاری از کشورها به صورت انحصار دولتی اداره شود. با توسعه فناوری و امکان رقابت در برخی خدمات، بخش‌هایی از بازار برای ورود اپراتورهای متعدد گشوده شد، اما این تحول نیاز به تنظیم‌گری را از میان نبرد. تنظیم‌گری مخابرات در دوره آزادسازی به‌طور خاص بر مسائلی مانند دسترسی به شبکه، اتصال متقابل، تخصیص منابع کمیاب، مجوز فعالیت و جلوگیری از سوءاستفاده اپراتور مسلط متمرکز شده است (Blackman & Srivastava, 2011). بنابراین، یکی از اشتباهات تحلیلی آن است که خصوصی‌سازی را معادل رفع ضرورت تنظیم‌گری بدانیم. در بسیاری از موارد، ورود بخش خصوصی سبب می‌شود نقش تنظیم‌گر اهمیت بیشتری پیدا کند، زیرا دولت دیگر نمی‌تواند از طریق سلسله‌مراتب اداری رفتار بنگاه‌ها را هدایت کند و ناچار است از ابزارهای حقوقی شفاف‌تر و عمومی‌تری بهره گیرد.

تنظیم‌گری اقتصادی در عین حال باید در کنار اصل آزادی کسب‌وکار و آزادی قراردادی تحلیل شود. حقوق اقتصادی از یک سو به حمایت از آزادی فعالیت اقتصادی و امنیت حقوق مالکیت و قرارداد می‌پردازد و از سوی دیگر، محدودیت‌هایی را برای جلوگیری از اخلال در ساختار بازار به رسمیت می‌شناسد (Shiravi, 2020). آزادی قراردادی به فعالان اقتصادی اجازه می‌دهد طرف قرارداد، قیمت، موضوع، مدت، شیوه اجرا، ضمانت اجرا و بسیاری از شروط مورد نظر خود را انتخاب کنند. اما در بازارهای تنظیم‌شده، بخشی از این عناصر ممکن است به موجب قواعد آمره از حوزه اراده طرفین خارج شود. برای مثال، اگر تنظیم‌گر سقف تعرفه دسترسی به یک شبکه ضروری را تعیین کند، طرفین نمی‌توانند آزادانه هر قیمتی را مقرر کنند. اگر شرایط اتصال متقابل به موجب مقررات تعیین شده باشد، اپراتور مسلط نمی‌تواند از پذیرش طرف مقابل خودداری کند یا شروط تبعیض‌آمیز وضع کند. چنین مداخلاتی در ظاهر با آزادی قراردادی تعارض دارند، اما هدف آنها ممکن است ایجاد شرایطی باشد که اصولاً بدون آن، آزادی اقتصادی سایر بازیگران امکان تحقق نداشته باشد.

از همین جا می‌توان تفاوت میان محدودیت حمایت‌کننده از بازار و محدودیت جایگزین بازار را دریافت. محدودیتی که برای جلوگیری از انحصار، تبعیض یا سوءاستفاده از قدرت اقتصادی وضع می‌شود، می‌تواند در خدمت آزادی اقتصادی قرار گیرد، زیرا فضای ورود و فعالیت سایر بنگاه‌ها را فراهم می‌کند. حقوق رقابت نیز دقیقاً بر همین منطق استوار است و آزادی اقتصادی را نه آزادی مطلق هر بنگاه، بلکه آزادی در چارچوب ساختار رقابتی بازار می‌بیند (Alaeddini, 2012). در مقابل، چنانچه نهاد عمومی بدون وجود نارسایی مشخص بازار، جزئیات گسترده روابط قراردادی را تعیین کند و عملاً جایگزین تصمیم اقتصادی بنگاه شود، احتمال آن وجود دارد که تنظیم‌گری به بیش‌تنظیمی تبدیل شود. نقد نظام حقوقی تنظیم‌گری اقتصادی ایران نیز تا حد زیادی معطوف به همین مسئله است که تعدد مراجع، ابهام صلاحیت‌ها و مداخلات پراکنده می‌تواند انسجام حقوق رقابت و تنظیم‌گری را تضعیف کند (Rostami, 2020).

مفهوم منافع عمومی نیز از مبانی اصلی مداخله دولت محسوب می‌شود، اما همین مفهوم یکی از نقاط خطر برای توسعه بی‌ضابطه صلاحیت‌های دولت است. منافع عمومی مفهومی ضروری در حقوق عمومی است، زیرا دولت نمی‌تواند نسبت به استمرار خدمات حیاتی، امنیت، سلامت عمومی یا دسترسی همگانی بی‌تفاوت باشد؛ با این حال، صرف استناد به منافع عمومی نباید برای توجیه هر نوع محدودیت کافی تلقی شود.

در نظام حقوق اداری، اعمال اقتدار عمومی باید در چهارچوب صلاحیت قانونی و اهداف مقرر برای دستگاه انجام گیرد (Estavar Sangari & Emami, 2019). بدین ترتیب، باید میان «وجود یک هدف عمومی» و «صلاحیت حقوقی نهاد مشخص برای مداخله» تفکیک کرد. ممکن است حمایت از رقابت یا استمرار خدمات ارتباطی هدفی کاملاً مشروع باشد، اما این امر به خودی خود نشان نمی‌دهد که هر نهاد دولتی صلاحیت تعیین شرایط قرارداد را دارد. صلاحیت باید از قانون یا مقررات معتبر قابل استنباط باشد و اعمال آن نیز با هدف قانونی تناسب داشته باشد.

اصل تناسب در اینجا نقش تعیین‌کننده پیدا می‌کند. مداخله دولت در حقوق و آزادی‌های اقتصادی باید به اندازه‌ای باشد که برای تحقق هدف عمومی ضرورت دارد. اگر هدف با ابزار کم‌محدودکننده‌تری قابل تحقق باشد، استفاده از ابزار شدیدتر با منطق دولت قانون‌مدار سازگار نیست. برای مثال، اگر شفاف‌سازی تعرفه‌ها و الزام به عدم تبعیض بتواند مشکل بازار را حل کند، تعیین کامل قیمت از سوی تنظیم‌گر ممکن است ضرورتی نداشته باشد. همچنین اگر نظارت پسینی بر رفتار ضد رقابتی کافی باشد، الزام پیشینی به تأیید تمامی قراردادها می‌تواند مداخله‌ای بیش از حد لازم باشد. در نظریه تنظیم‌گری، انتخاب ابزار مناسب بخشی اساسی از طراحی تنظیمی است و تنظیم‌گر باید میان هزینه‌های مداخله و منافع حاصل از آن تعادل ایجاد کند (Baldwin et al., 2012). این رویکرد برای قراردادهای زیرساختی اهمیت مضاعف دارد، زیرا پروژه‌های مخابراتی اغلب پیچیده، بلندمدت و نیازمند سرعت در تصمیم‌گیری هستند و افزایش غیرضروری تشریفات می‌تواند هزینه اقتصادی قابل توجهی ایجاد کند.

ماهیت قراردادهای شرکت ارتباطات زیرساخت نیز باید در این چهارچوب مورد توجه قرار گیرد. این قراردادها از یک سو به دلیل شخصیت دولتی شرکت و استفاده از منابع و اموال عمومی، تابع مجموعه‌ای از الزامات حقوق عمومی و مالی هستند؛ از سوی دیگر، بسیاری از آنها از حیث موضوع و کارکرد، ابزار انجام فعالیت اقتصادی و تجاری محسوب می‌شوند. در حقوق اداری، قراردادهای دستگاه‌های عمومی ممکن است تحت تأثیر اصول خاصی مانند رعایت صلاحیت، تشریفات قانونی، حفظ منافع عمومی و نظارت مالی قرار گیرند (Estavar Sangari & Emami, 2019). با این حال، این ویژگی نباید به این نتیجه منجر شود که اصل آزادی قراردادی در تمام روابط شرکت موضوعیت ندارد. در قراردادهای خرید تجهیزات، ارائه ظرفیت، همکاری فنی، خدمات بین‌المللی یا قراردادهایی که شرکت در فضای رقابتی منعقد می‌کند، انعطاف قراردادی می‌تواند شرط لازم برای کارآمدی اقتصادی باشد. از این رو، شدت اعمال قواعد آمره باید با ماهیت فعالیت رابطه داشته باشد. تفکیک اعمال حاکمیتی و تصدی‌گرانه می‌تواند مبنای مناسبی برای این تمایز فراهم سازد. هرگاه شرکت در اجرای وظیفه‌ای عمل کند که ذاتاً به اعمال اقتدار عمومی، اداره شبکه مادر، تضمین امنیت یا استمرار خدمت عمومی مربوط است، پذیرش سطح بالاتری از محدودیت تنظیم‌گرانه قابل توجیه است. اما هنگامی که شرکت در بازار، همانند سایر بنگاه‌ها به عرضه خدمت یا انعقاد قرارداد تجاری می‌پردازد، باید بیش از پیش تابع قواعد عمومی رقابت و آزادی اقتصادی باشد. بررسی قابلیت اعمال حقوق رقابت نسبت به اعمال تصدی‌گرانه دولت نشان می‌دهد که دولتی بودن شخصیت حقوقی نمی‌تواند به تنهایی مبنای خروج رفتار اقتصادی از قواعد رقابتی باشد (Rostami & Kamarkhani, 2015). به بیان دیگر، معیار اصلی باید «ماهیت رفتار» باشد نه صرفاً «هویت بازیگر». این نکته برای تعیین حدود مداخله در قراردادهای زیرساختی اهمیتی محوری دارد.

حقوق رقابت از زاویه دیگری نیز بر حدود تنظیم‌گری اثر می‌گذارد. در بازارهایی که یک بنگاه یا شبکه از موقعیت مسلط برخوردار است، ممکن است ضرورت داشته باشد قواعد خاصی برای جلوگیری از امتناع از معامله، تبعیض، قیمت‌گذاری نامنصفانه یا محدود کردن دسترسی

رقبا وضع شود. حقوق رقابت ایران نیز با هدف مقابله با رویه‌های ضد رقابتی، ابزارهایی برای کنترل قدرت بازار ایجاد کرده است (Ghaffari, 2014). با این حال، تنظیم بخشی و حقوق رقابت یکسان نیستند. حقوق رقابت عموماً با رفتارهای اخلاک‌گر در بازار مواجه می‌شود، در حالی که تنظیم‌گری بخشی می‌تواند به صورت پیشینی شرایط فعالیت در یک صنعت را تعیین کند. این تفاوت سبب می‌شود که در مخابرات، مرز میان صلاحیت شورای رقابت و تنظیم‌گر تخصصی از اهمیت زیادی برخوردار شود. هرچه این مرز مبهم‌تر باشد، بنگاه‌ها با عدم قطعیت بیشتری درباره الزامات قراردادی خود روبه‌رو خواهند شد.

بر همین اساس، حدود مداخله دولت در قراردادهای زیرساخت مخابراتی را باید حاصل توازن چند اصل دانست: اصل آزادی قراردادی و آزادی کسب‌وکار، اصل حاکمیت قانون، ضرورت حمایت از رقابت، حفظ منافع عمومی، تناسب مداخله و لزوم تخصص و استقلال تنظیم‌گر. هیچ‌یک از این اصول به تنهایی پاسخ کامل ارائه نمی‌کند. آزادی قراردادی نمی‌تواند بهانه‌ای برای تحکیم انحصار یا محروم کردن سایر فعالان از زیرساخت ضروری باشد و در مقابل، منافع عمومی نیز نمی‌تواند مجوزی برای تعیین نامحدود مفاد قرارداد از سوی دولت تلقی شود. چارچوب مطلوب آن است که تنظیم‌گری در نقطه‌ای وارد شود که بازار یا قواعد عمومی برای حفاظت از ساختار رقابتی و منافع عمومی کفایت ندارد و در همان نقطه نیز به اندازه ضروری باقی بماند.

#### ساختار و قلمرو مداخله نهادهای تنظیم‌گر در قراردادهای زیرساخت مخابراتی ایران

تحلیل حدود مداخله دولت بدون شناخت ساختار نهادی تنظیم‌گری ناقص خواهد بود، زیرا مداخله دولت مفهومی انتزاعی نیست و در عمل از طریق نهادهایی با صلاحیت‌ها، ساختارها و شیوه‌های تصمیم‌گیری متفاوت اعمال می‌شود. در ایران، نظام تنظیم‌گری اقتصادی از یک ساختار واحد و متمرکز پیروی نمی‌کند و مجموعه‌ای از مراجع عمومی و بخشی در حوزه‌های مختلف صلاحیت دارند. این وضعیت از منظر حقوق رقابت و تنظیم‌گری با انتقادهایی همراه بوده است، زیرا تعدد مراجع می‌تواند به همپوشانی صلاحیت، تعارض تصمیمات و کاهش پیش‌بینی‌پذیری برای فعالان اقتصادی منجر شود (Rostami, 2020). در حوزه مخابرات، این مسئله به‌طور خاص در ارتباط میان شورای رقابت، کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی و سایر مراجع سیاست‌گذار یا نظارتی آشکار می‌شود. تنظیم‌گر بخشی در مخابرات اساساً در پاسخ به ضرورت اداره یک بازار تخصصی شکل گرفته است. بازار مخابرات دارای مسائل فنی و اقتصادی خاصی است که تصمیم‌گیری درباره آنها نیازمند دانش تخصصی مستمر است. مدیریت طیف، اتصال متقابل، کیفیت خدمت، شماره‌گذاری، شرایط پروانه، تعرفه‌های عمده‌فروشی و دسترسی به شبکه از جمله موضوعاتی هستند که به‌سادگی نمی‌توان آنها را صرفاً از طریق قواعد عمومی حقوق قرارداد یا حقوق رقابت حل کرد. تجربه جهانی نیز نشان می‌دهد که آزادسازی مخابرات معمولاً با تأسیس نهادهای تنظیم‌گر تخصصی همراه شده است (Blackman & Srivastava, 2011). فلسفه وجود چنین نهادی آن است که تصمیمات تخصصی و مستمر، به جای آنکه به‌صورت پراکنده و موردی توسط دستگاه‌های متعدد اتخاذ شوند، در چهارچوب یک نهاد برخوردار از صلاحیت فنی و اقتصادی متمرکز شوند.

کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات در ایران یکی از مهم‌ترین مراجع تصمیم‌گیری در این حوزه است. نقش این کمیسیون در تعیین ضوابط و مقررات اقتصادی و فنی، خصوصاً در موضوع تعرفه‌ها و شرایط فعالیت دارندگان پروانه، سبب می‌شود مصوبات آن بر قراردادهای بازیگران بازار تأثیر مستقیم بگذارد. این تأثیر گاه از طریق تعیین یک قاعده آمه رخ می‌دهد و گاه از طریق شرایطی که در پروانه فعالیت درج شده و سپس به صورت تعهد قراردادی در روابط اپراتورها بازتاب می‌یابد. در نظریه تنظیم‌گری، صدور مجوز یکی از مؤثرترین ابزارهای کنترل بازار

است، زیرا دولت می‌تواند از طریق شروط مجوز، قواعدی را بر فعالیت بنگاه تحمیل کند که نقض آنها با تعلیق، جریمه یا لغو اجازه فعالیت همراه باشد (Baldwin et al., 2012). در مخابرات، همین ویژگی موجب می‌شود مرز میان «شرط قراردادی» و «الزام تنظیم‌گرانه» گاه بسیار باریک شود.

تعیین تعرفه نمونه روشنی از مداخله تنظیم‌گر در آزادی قراردادی است. در حالت عادی، قیمت یکی از اساسی‌ترین عناصر توافق اقتصادی است و طرفین قرارداد باید بتوانند بر اساس هزینه، ریسک، تقاضا و شرایط بازار آن را تعیین کنند. با این حال، در بازارهای انحصاری یا بخش‌هایی که یک بازیگر به امکانات ضروری دسترسی انحصاری دارد، آزادی کامل قیمت‌گذاری می‌تواند به سوءاستفاده از قدرت بازار منجر شود. حقوق رقابت با قیمت‌گذاری‌های سوءاستفاده‌گرانه مقابله می‌کند (Ghaffari Farsani, 2014)، اما تنظیم‌گری بخشی ممکن است فراتر رفته و پیشاپیش تعرفه مجاز را تعیین کند. این اقدام در صورتی مشروعیت بیشتری دارد که بازار واقعاً غیررقابتی باشد و امکان انتخاب جایگزین برای طرف مقابل وجود نداشته باشد. در مقابل، تعمیم تعرفه‌گذاری اداری به بخش‌هایی که رقابت واقعی شکل گرفته است می‌تواند انگیزه سرمایه‌گذاری و انعطاف تجاری را کاهش دهد.

مسئله دسترسی به زیرساخت نیز از نقاط اصلی مداخله تنظیم‌گر است. شبکه‌های مادر یا امکاناتی که جایگزینی آنها برای رقبا بسیار دشوار یا غیرممکن است، می‌توانند به «گلوگاه» بازار تبدیل شوند. اگر مالک یا متولی چنین زیرساختی بتواند آزادانه از معامله با سایر فعالان خودداری کند، امکان شکل‌گیری رقابت در لایه‌های پایین‌دستی کاهش می‌یابد. از همین رو، تنظیم‌گران مخابرات در بسیاری از کشورها قواعدی درباره اتصال متقابل و دسترسی غیرتبعیض‌آمیز وضع کرده‌اند (Blackman & Srivastava, 2011). چنین مداخله‌ای به‌طور طبیعی اصل آزادی انتخاب طرف قرارداد را محدود می‌کند، اما توجیه آن در این است که بدون الزام به دسترسی، خود ساختار بازار رقابتی از میان می‌رود. با این حال، حتی در این زمینه نیز شرایط دسترسی، قیمت و دامنه تعهد باید بر اساس معیارهای شفاف و متناسب تعیین شود و نباید بار اقتصادی غیرقابل توجیهی بر دارنده زیرساخت تحمیل شود.

در کنار تنظیم‌گری بخشی، شورای رقابت به‌عنوان نهاد عمومی حقوق رقابت نقش مهمی در بازارهای اقتصادی دارد. تأسیس شورای رقابت با هدف ایجاد نهادی برای مقابله با رویه‌های ضد رقابتی و نظارت بر ساختار بازار صورت گرفته است و جایگاه آن در نظام حقوقی ایران از نظر ترکیب، صلاحیت و استقلال مورد بحث گسترده بوده است (Barzegar, 2014). صلاحیت شورای رقابت به یک صنعت خاص محدود نیست و همین ویژگی آن را از تنظیم‌گران بخشی متمایز می‌کند. مسئله اصلی آن است که در بازارهایی مانند مخابرات که هم تنظیم‌گر تخصصی وجود دارد و هم مسائل مربوط به انحصار و رقابت مطرح است، کدام نهاد باید تصمیم‌نهایی را اتخاذ کند. اگر هر دو نهاد بتوانند در زمینه واحد، مانند تعرفه یا شرایط دسترسی، تصمیم‌الزام‌آور صادر کنند، فعال اقتصادی با دو نظام تنظیمی موازی مواجه می‌شود.

این تعارض در ادبیات حقوقی ایران به‌طور مشخص درباره شورای رقابت و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات بررسی شده است. مطالعه رویه قضایی مرتبط نشان داده است که تعیین حدود صلاحیت این دو مرجع از مسائل دشوار نظام تنظیم‌گری ایران بوده و دعاوی ناشی از اختلاف آنها به دیوان عدالت اداری نیز راه یافته است (Rostami & Asgharnia, 2013). مسئله صرفاً این نیست که کدام نهاد از نظر سلسله‌مراتب اداری بر دیگری برتری دارد؛ بلکه باید نوع صلاحیت هر کدام تبیین شود. تنظیم‌گری بخشی از تخصص فنی و آشنایی مستمر با ساختار صنعت برخوردار است، در حالی که شورای رقابت مأموریت عام‌تری در زمینه حفاظت از رقابت دارد. در یک ساختار مطلوب، این دو کارکرد باید مکمل یکدیگر باشند، نه آنکه به رقابت نهادی برای تصاحب صلاحیت منجر شوند.

برای حل این تعارض، می‌توان میان «تنظیم بخشی پیشینی» و «کنترل رقابتی» تفکیک قائل شد. تنظیم‌گر مخابرات می‌تواند در موضوعاتی که به ساختار فنی شبکه، پروانه، کیفیت خدمت، اتصال و الزامات تخصصی مربوط است صلاحیت اصلی داشته باشد، در حالی که شورای رقابت در صورت وقوع رویه ضد رقابتی یا سوءاستفاده از وضعیت اقتصادی مسلط وارد عمل شود. با این حال، چنین تفکیکی همیشه ساده نیست؛ زیرا موضوعاتی مانند تعرفه دسترسی هم جنبه بخشی دارند و هم مستقیماً بر رقابت اثر می‌گذارند. در بررسی جایگاه شورای رقابت نیز یکی از چالش‌های اصلی، تعیین حدود صلاحیت آن در قیمت‌گذاری بازارهایی است که نهاد تخصصی دیگری نیز در آنها حضور دارد (Poursaeid, 2017). از این رو، حل مسئله نیازمند تعیین صریح‌تر مرز صلاحیت‌ها و طراحی سازوکار هماهنگی میان نهادهاست.

دیوان عدالت اداری در این میان نقشی مهم در تضمین اصل قانونی بودن تنظیم‌گری دارد. هرگاه مصوبات یا تصمیمات نهادهای تنظیم‌گر از حدود صلاحیت قانونی فراتر روند، امکان کنترل قضایی آنها یکی از مهم‌ترین تضمین‌های حقوقی فعالان اقتصادی است. نقش دیوان عدالت اداری در حمایت از حقوق اشخاص در برابر اقدامات اداری، بخشی از کارکرد بنیادین دادرسی اداری محسوب می‌شود (Damen Baghi, 2021). در حوزه تنظیم‌گری اقتصادی، این نقش صرفاً به حمایت فردی محدود نیست؛ ابطال یک مقرر خارج از صلاحیت می‌تواند بر ساختار یک بازار و قراردادهای متعدد اثر بگذارد. به همین دلیل، تصمیمات قضایی درباره حدود صلاحیت شورای رقابت و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، علاوه بر حل اختلاف خاص، در شکل دادن به مرزهای نظام تنظیم‌گری نقش دارند.

مداخله سایر نهادهای عمومی نیز نباید نادیده گرفته شود. شرکت‌های دولتی در انعقاد قراردادها علاوه بر مقررات بخشی، ممکن است تابع قوانین مالی، معاملاتی، بودجه‌ای و دستورالعمل‌های عمومی دولت باشند. این تعدد منابع تنظیمی در برخی موارد ضروری است، زیرا استفاده از منابع عمومی باید تحت کنترل و نظارت باشد؛ اما در برخی فعالیت‌های تجاری، می‌تواند موجب کاهش سرعت و انعطاف شرکت شود. حقوق اداری ضرورت رعایت قواعد مربوط به صلاحیت، تشریفات و حفظ اموال عمومی را در قراردادهای دستگاه‌های دولتی به رسمیت می‌شناسد (Estavar Sangari & Emami, 2019). با این حال، زمانی که یک شرکت دولتی باید با بازیگران منطقه‌ای یا بین‌المللی رقابت کند، انباشت محدودیت‌های معاملاتی ممکن است توان رقابتی آن را کاهش دهد. همین مسئله نشان می‌دهد که تحلیل «حدود مداخله» باید مجموع مقرراتی را که بر یک قرارداد اثر می‌گذارند در نظر گیرد، نه فقط مصوبات تنظیم‌گر بخشی را.

جایگاه خاص شرکت ارتباطات زیرساخت نمونه روشنی از این مسئله است. این شرکت در برخی فعالیت‌ها متولی وظایفی است که با حاکمیت و امنیت شبکه ارتباط دارند و در برخی روابط نیز به‌عنوان یک بازیگر اقتصادی با اشخاص داخلی و خارجی قرارداد منعقد می‌کند. در حالت نخست، ضرورت تبعیت از سیاست‌های عمومی و مقررات آمره قوی‌تر است؛ در حالت دوم، باید امکان انعطاف تجاری بیشتری فراهم شود. این تفکیک با مبانی حقوق رقابت نیز همخوان است، زیرا اعمال قواعد رقابتی نسبت به دولت تابع ماهیت فعالیت و میزان حضور آن در بازار است (Rostami & Kamarkhani, 2015). اگر شرکت در یک فعالیت اقتصادی با بنگاه‌های دیگر رقابت می‌کند، برخورداری آن از امتیاز خاص دولتی یا برعکس تحمیل محدودیت غیرضروری بر آن می‌تواند اصل برابری رقابتی را مختل کند.

استقلال تنظیم‌گر نیز در اینجا اهمیت دارد. هنگامی که وزارتخانه یا دولت هم‌زمان مالک یا کنترل‌کننده یک شرکت فعال در بازار و در عین حال دارای نفوذ مؤثر بر تنظیم‌گر همان بازار باشد، احتمال تعارض منافع افزایش می‌یابد. در ادبیات تنظیم‌گری، استقلال نهادی از عناصر مهم اعتبار و کارآمدی تنظیم‌گر محسوب می‌شود، زیرا تصمیمات باید بر مبنای اهداف قانونی و ارزیابی تخصصی اتخاذ شوند نه منافع کوتاه‌مدت بازیگر دولتی یا فشار سیاسی (Emamian, 2022). در صنعت مخابرات که شرکت‌های دولتی و خصوصی هم‌زمان حضور دارند، اهمیت

بی‌طرفی تنظیم‌گر مضاعف است. چنانچه بنگاه‌های خصوصی تصور کنند تنظیم‌گر در حمایت از بازیگر دولتی مداخله می‌کند، اعتماد به بازار و انگیزه سرمایه‌گذاری کاهش می‌یابد.

شفافیت تصمیمات نیز یکی دیگر از عناصر تعیین‌کننده در قلمرو مداخله است. فعال اقتصادی باید بتواند پیشاپیش تشخیص دهد که چه الزامات قانونی و تنظیمی بر قرارداد او حاکم است. قواعد مبهم، تصمیمات موردی بدون معیار روشن یا تغییرات ناگهانی در تعرفه و شرایط مجوز می‌توانند امنیت حقوقی قراردادهای بلندمدت را مختل کنند. در بحث حکمرانی مطلوب، شفافیت، پاسخگویی و قابلیت نظارت از مؤلفه‌های بنیادین مشروعیت اعمال قدرت عمومی به شمار می‌روند (Naghibi Mofrad, 2010). این اصول در تنظیم‌گری مخابرات نیز باید به صورت الزام به انتشار ضوابط، بیان دلایل تصمیم، فراهم کردن فرصت مشارکت ذی‌نفعان و امکان اعتراض مؤثر ظاهر شوند.

از مجموع این مباحث می‌توان نتیجه گرفت که مشکل اصلی ساختار تنظیم‌گری مخابرات صرفاً کمبود مقررات نیست، بلکه در مواردی تعدد و تداخل مقررات و نهادهاست. اصلاح این وضعیت مستلزم آن است که صلاحیت هر نهاد بر مبنای موضوع، هدف و نوع مداخله مشخص شود. تنظیم‌گر تخصصی باید در حوزه‌های فنی و بخشی از استقلال و صلاحیت کافی برخوردار باشد، شورای رقابت باید نقش خود را در حفاظت از ساختار رقابتی حفظ کند، دیوان عدالت اداری باید امکان کنترل قانونی تصمیمات را فراهم آورد و مقررات مالی و عمومی نیز باید با توجه به تفاوت میان فعالیت حاکمیتی و تجاری اعمال شوند. تنها در چنین ساختاری می‌توان انتظار داشت که تنظیم‌گری به جای ایجاد عدم قطعیت، امنیت و تعادل را در قراردادهای زیرساخت مخابراتی تقویت کند.

#### معیارهای تعیین حدود مشروع مداخله دولت در قراردادهای زیرساخت مخابراتی

پس از پذیرش اصل ضرورت تنظیم‌گری و شناسایی نهادهای مداخله‌گر، مسئله اساسی تعیین معیاری است که بتوان بر مبنای آن میان مداخله مشروع و مداخله بیش از حد دولت تمایز گذاشت. پاسخ به این مسئله را نمی‌توان صرفاً در این گزاره خلاصه کرد که «منافع عمومی بر آزادی قراردادی مقدم است»، زیرا چنین گزاره‌ای بدون معیارهای تکمیلی می‌تواند تقریباً هر مداخله‌ای را توجیه کند. از سوی دیگر، نمی‌توان با استناد به آزادی قراردادی هرگونه تنظیم‌گری را ناموجه دانست، زیرا در بازارهای انحصاری آزادی یک بازیگر قدرتمند ممکن است عملاً آزادی سایر بازیگران را از میان ببرد. از منظر حقوق اقتصادی، رابطه دولت و بازار رابطه جانشینی مطلق نیست، بلکه تنظیم صحیح مرزهای مداخله و آزادی است (Shiravi, 2020). بر همین اساس، حدود مشروع مداخله باید با مجموعه‌ای از معیارهای قانونی، اقتصادی و نهادی سنجیده شود.

نخستین معیار، اصل قانونی بودن مداخله است. تنظیم‌گر تنها زمانی می‌تواند مفاد قرارداد یا آزادی اقتصادی طرفین را محدود کند که صلاحیت او مستند به قانون یا مقرر معتبر بالادستی باشد. اهمیت این اصل از آن جهت است که نهادهای تنظیم‌گر معمولاً از اختیارات گسترده و تخصصی برخوردارند و تصمیمات آنها می‌تواند آثار اقتصادی وسیعی داشته باشد. در نظام حقوق اداری، صلاحیت یک اختیار مقید به حدود قانونی است و دستگاه عمومی نمی‌تواند صرفاً بر اساس مفید بودن یا مطلوب دانستن یک اقدام، برای خود صلاحیت ایجاد کند (Estavar, 2019). بنابراین، حتی اگر یک تصمیم از نظر اقتصادی مناسب به نظر برسد، در صورت فقدان مبنای صلاحیتی معتبر با ایراد حقوقی مواجه خواهد بود. این معیار در اختلاف میان تنظیم‌گران نیز تعیین‌کننده است؛ زیرا در تعارض میان شورای رقابت و تنظیم‌گر مخابراتی، نخست باید مشخص شود قانون‌گذار کدام موضوع را در صلاحیت کدام مرجع قرار داده است.

اصل قانونی بودن علاوه بر وجود صلاحیت، مستلزم تعیین‌پذیری حدود آن است. استفاده از مفاهیم کلی مانند «تنظیم بازار»، «منافع عمومی» یا «حفظ رقابت» نباید به تفسیری منتهی شود که تنظیم‌گر را صاحب اختیار نامحدود سازد. از منظر تنظیم‌گری حقوقی، یکی از مسائل مهم، ایجاد توازن میان انعطاف نهاد تخصصی و الزام آن به پاسخگویی و قانون‌مداری است (Yavari, 2014). تنظیم‌گر باید بتواند با تحولات سریع فناوری سازگار شود، اما این انعطاف نمی‌تواند جایگزین مبنای قانونی شود. در قراردادهای زیرساخت مخابراتی که ممکن است ارزش مالی و دوره اجرای بسیار بالایی داشته باشند، پیش‌بینی‌پذیری حدود صلاحیت تنظیم‌گر بخشی از امنیت حقوقی و سرمایه‌گذاری است. معیار دوم، وجود هدف تنظیمی مشروع است. مهم‌ترین اهداف مشروع را می‌توان رفع شکست بازار، مهار قدرت انحصاری، تضمین رقابت، حفظ استمرار خدمات ضروری، حمایت از دسترسی عادلانه و تأمین امنیت و کیفیت شبکه دانست. نظریه‌های تنظیم‌گری نشان می‌دهند که مداخله زمانی بیشترین توجیه را دارد که به یک مشکل مشخص بازار پاسخ دهد (Baldwin et al., 2012). بنابراین، تنظیم‌گر باید قادر باشد نشان دهد محدودیتی که بر قرارداد تحمیل می‌کند دقیقاً برای رفع چه مشکلی ضرورت دارد. اگر تعرفه تعیین می‌شود، باید روشن باشد که چرا رقابت یا سازوکار بازار برای تعیین قیمت کافی نیست. اگر الزام به دسترسی وضع می‌شود، باید نشان داده شود که زیرساخت مورد نظر برای رقابت ضروری است. اگر شروط خاصی در پروانه یا قرارداد تحمیل می‌شود، ارتباط آنها با هدف قانونی باید قابل تبیین باشد. معیار سوم، ضرورت مداخله است. حتی وجود هدف مشروع نیز به تنهایی کافی نیست؛ مداخله باید برای تحقق آن هدف ضروری باشد. این معیار دولت را ملزم می‌کند پیش از اعمال محدودیت شدید، بررسی کند آیا ابزارهای خفیف‌تر می‌توانند همان نتیجه را ایجاد کنند. راهبردهای تنظیم‌گری متنوع‌اند و از افشای اطلاعات و خودتنظیمی تا کنترل مستقیم قیمت و صدور مجوز گسترده می‌شوند (Baldwin et al., 2012). انتخاب میان این ابزارها نباید تصادفی باشد. برای مثال، در یک بازار رقابتی ممکن است شفافیت اطلاعات و نظارت ضد انحصاری کفایت کند و نیازی به تعیین قیمت نباشد. در مقابل، در انحصار طبیعی ممکن است تعرفه‌گذاری مستقیم اجتناب‌ناپذیر باشد. بدین ترتیب، شدت مداخله باید تابع شدت شکست بازار باشد. معیار چهارم، تناسب است. اصل تناسب اقتضا می‌کند میان منفعت عمومی حاصل از مداخله و محدودیتی که بر آزادی اقتصادی وارد می‌شود تعادل برقرار شود. مداخله‌ای که از هدف خود فراتر رود، حتی اگر در اصل دارای مبنای قانونی باشد، می‌تواند غیرموجه تلقی شود. معیارهای مداخله دولت در اقتصاد نیز بر ضرورت محدود بودن دخالت به مواردی تأکید دارند که منافع عمومی واقعاً آن را ایجاب می‌کند (Rahbar, 2012). در حوزه مخابرات، تناسب را می‌توان در چند سطح سنجید. نخست آنکه ابزار انتخاب‌شده باید قابلیت تحقق هدف را داشته باشد؛ دوم، ابزار کم‌محدودکننده‌تری در دسترس نباشد؛ و سوم، هزینه‌ای که به بنگاه و ساختار قرارداد تحمیل می‌شود نسبت به منفعت عمومی نامتناسب نباشد. این معیار به‌ویژه در تنظیم قراردادهای شرکت ارتباطات زیرساخت اهمیت دارد. اگر شرکت در حال اجرای وظیفه‌ای کاملاً حاکمیتی و مرتبط با امنیت یا استمرار شبکه ملی باشد، محدودیت گسترده‌تر می‌تواند توجیه بیشتری داشته باشد. اما اگر همان شرکت در یک قرارداد تجاری برای ارائه خدمت به مشتری خارجی یا خرید فناوری در بازار رقابتی فعالیت می‌کند، تحمیل همه تشریفات و محدودیت‌های طراحی‌شده برای اعمال حاکمیتی ممکن است نامتناسب باشد. تمایز میان اعمال حاکمیتی و تصدی‌گرانه دولت در حقوق رقابت نیز نشان می‌دهد که نمی‌توان آثار حقوقی فعالیت‌های اقتصادی دولت را بدون توجه به ماهیت آن یکسان دانست (Rostami & Kamarkhani, 2015). بر همین اساس، یکی از مهم‌ترین معیارهای تعیین حدود مداخله، ماهیت واقعی قرارداد و کارکرد اقتصادی آن است.

معیار پنجم، رعایت اصل برابری رقابتی است. تنظیم‌گری نباید موجب ایجاد امتیاز ناروا برای شرکت دولتی یا تحمیل محدودیتی تبعیض‌آمیز بر آن شود. حقوق رقابت در اصل برای تضمین ساختاری طراحی شده است که بنگاه‌ها بر اساس کارایی و توان اقتصادی رقابت کنند، نه بر مبنای امتیازات ناشی از قدرت عمومی (Alaeddini, 2012). بنابراین، اگر شرکت ارتباطات زیرساخت در فعالیتی اقتصادی با بخش خصوصی رقابت می‌کند، قواعد تنظیمی باید تا حد ممکن بر اساس معیارهای عینی و غیرتبعیض‌آمیز اعمال شوند. حمایت غیرموجه از بنگاه دولتی می‌تواند رقابت را تضعیف کند و در مقابل، تحمیل تکالیفی که صرفاً به دلیل دولتی بودن شرکت بر فعالیت تجاری آن اعمال می‌شود نیز ممکن است تعادل رقابتی را مخدوش سازد.

در این زمینه، مفهوم «بی‌طرفی رقابتی» اهمیت پیدا می‌کند. دولت در جایگاه تنظیم‌گر باید میان مالکیت خود بر بنگاه و وظیفه تنظیم بازار تفکیک برقرار کند. اگر تنظیم‌گر تحت نفوذ نهادی باشد که خود مالک یکی از بازیگران اصلی بازار است، احتمال شکل‌گیری تصمیمات جانبدارانه افزایش می‌یابد. استقلال تنظیم‌گر در نظریه‌های نوین تنظیم‌گری یکی از تضمین‌های اصلی بی‌طرفی و مشروعیت تصمیم‌گیری است (Emamian, 2022). استقلال البته به معنای فقدان پاسخگویی نیست؛ نهاد تنظیم‌گر باید از مداخلات ذی‌نفعانه مصون باشد و در عین حال در برابر قانون، نهادهای نظارتی و دادگاه پاسخگو باقی بماند.

معیار ششم، تخصص نهادی است. مداخله در بازار مخابرات غالباً مستلزم تحلیل‌های پیچیده فنی و اقتصادی است و تصمیماتی مانند نرخ اتصال، نحوه دسترسی یا تعیین کیفیت خدمت بدون دانش تخصصی کافی ممکن است آثار پیش‌بینی‌نشده داشته باشد. همین ویژگی یکی از دلایل تأسیس تنظیم‌گران بخشی است (Blackman & Srivastava, 2011). از این رو، هرگاه میان یک نهاد عمومی عام و تنظیم‌گر تخصصی تعارض ایجاد شود، باید نوع مسئله مورد توجه قرار گیرد. مسائل کاملاً تخصصی بخشی اصولاً باید با نقش محوری تنظیم‌گر تخصصی حل شوند، در حالی که تشخیص رویه‌های عام ضد رقابتی می‌تواند در صلاحیت نهاد عمومی رقابت باقی بماند. البته این تفکیک مطلق نیست و در حوزه‌های مشترک نیاز به همکاری نهادی وجود دارد.

تعارض میان شورای رقابت و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات نشان می‌دهد که فقدان سازوکار روشن همکاری چه پیامدهایی دارد. تحلیل رویه قضایی این تعارض، ابهام در مرز صلاحیت دو نهاد را آشکار ساخته است (Rostami & Asgharnia, 2013). در نظام مطلوب، نباید فعال اقتصادی ناچار باشد میان دو تصمیم متعارض یکی را انتخاب کند یا برای تعیین مرجع صالح سال‌ها درگیر دعوای اداری شود. یکی از راه‌حل‌ها آن است که قانون‌گذار قلمرو صلاحیت بخشی و رقابتی را دقیق‌تر مشخص کند و در موارد مشترک، مشورت اجباری یا تصمیم‌گیری هماهنگ پیش‌بینی شود. چنین سازوکاری علاوه بر کاهش تعارض نهادی، امنیت قراردادهای زیرساختی را افزایش می‌دهد.

معیار هفتم، شفافیت و قابلیت پیش‌بینی است. تصمیم تنظیم‌گر هر اندازه از نظر اقتصادی قابل دفاع باشد، اگر به شکل غیرشفاف، ناگهانی یا بدون بیان مبنا اتخاذ شود، هزینه حقوقی و اقتصادی ایجاد خواهد کرد. قراردادهای زیرساختی غالباً طولانی‌مدت‌اند و سرمایه‌گذاری‌های قابل توجهی بر اساس آنها صورت می‌گیرد. تغییر ناگهانی تعرفه، شرایط مجوز یا تکالیف قراردادی می‌تواند تعادل اقتصادی قرارداد را بر هم زند. اصول حکمرانی مطلوب بر دسترسی به اطلاعات، پاسخگویی و شفافیت تصمیم عمومی تأکید دارند (Naghibi Mofrad, 2010). تنظیم‌گر باید مقررات را به صورت روشن منتشر کند، دلایل تغییر سیاست را توضیح دهد و در مواردی که منافع اشخاص به نحو جدی تحت تأثیر قرار می‌گیرد، دوره انتقالی مناسب در نظر گیرد.

مشارکت ذی‌نفعان نیز بخشی از همین معیار است. تنظیم‌گران تخصصی برخلاف پارلمان‌ها از مشروعیت انتخاباتی مستقیم برخوردار نیستند و بخش مهمی از مشروعیت آنها از تخصص، فرایند منصفانه و امکان مشارکت ذی‌نفعان حاصل می‌شود. نظریه تنظیم‌گری بر اهمیت طراحی رویه‌هایی تأکید دارد که امکان دریافت نظرات فعالان بازار و گروه‌های متأثر را فراهم کند (Baldwin et al., 2012). در مخابرات، مشورت عمومی پیش از تصویب مقررات مهم می‌تواند به شناسایی آثار اقتصادی، فنی و قراردادی تصمیم کمک کند. مشارکت البته به معنای واگذاری تصمیم به بنگاه‌های تحت تنظیم نیست، بلکه ابزاری برای افزایش کیفیت تصمیم و کاهش خطر خطای تنظیمی است.

معیار هشتم، قابلیت کنترل قضایی است. هرچه صلاحیت تنظیم‌گر گسترده‌تر باشد، اهمیت وجود مرجع مستقل برای بررسی قانونی بودن تصمیمات افزایش می‌یابد. دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی ایران مهم‌ترین مرجع کنترل تصمیمات و مقررات اداری است و نقش آن در حمایت از حقوق اشخاص در برابر اداره مورد تأکید قرار گرفته است (Damen Baghi, 2021). در حوزه قراردادهای زیرساختی، کنترل قضایی باید بتواند دست‌کم وجود صلاحیت، رعایت تشریفات، عدم تبعیض و معقول بودن ارتباط میان تصمیم و هدف قانونی را بررسی کند. البته دادگاه نباید جایگزین ارزیابی تخصصی تنظیم‌گر شود، اما نباید نیز تصمیم تخصصی را از نظارت حقوقی مصون بداند.

معیار نهم، توجه به تعهدات و استانداردهای بین‌المللی مرتبط با خدمات و مخابرات است. بازار ارتباطات ماهیتی فرامرزی دارد و بسیاری از خدمات، تجهیزات و قراردادهای با بازیگران خارجی مرتبط هستند. قواعد تجارت خدمات و تعهدات ناشی از چارچوب‌های بین‌المللی می‌توانند بر نحوه طراحی مقررات داخلی تأثیر بگذارند (Zare, 2010). همچنین، در بررسی تعهدات ایران در حوزه خدمات، ضرورت توجه به سازگاری مقررات داخلی با الزامات توسعه تجارت خدمات مطرح شده است (Rasti, 2010). این مسئله به معنای کنار گذاشتن ملاحظات حاکمیتی نیست، بلکه نشان می‌دهد تنظیم‌گری باید به گونه‌ای طراحی شود که از یک سو اهداف مشروع عمومی را حفظ کند و از سوی دیگر مانع غیرضروری برای تعاملات اقتصادی و فناوری ایجاد نکند.

معیار دهم، توجه به امنیت شبکه و اطلاعات است. زیرساخت مخابرات صرفاً یک بازار اقتصادی نیست، بلکه بخش مهمی از امنیت و تاب‌آوری کشور به آن وابسته است. تهدیدهای سایبری می‌توانند ضرورت وضع الزامات فنی و امنیتی را در قراردادهای زیرساختی افزایش دهند (Borqei, 2014). با این حال، حتی ملاحظات امنیتی نیز باید تا حد امکان در قالب قواعد روشن و قابل پیش‌بینی بیان شوند. استفاده مبهم و گسترده از مفهوم امنیت برای مداخله در همه ابعاد قرارداد می‌تواند امنیت حقوقی را تضعیف کند. رویکرد مناسب آن است که تعهدات امنیتی متناسب با سطح خطر، ماهیت شبکه و نوع داده یا خدمت تعیین شوند.

بر مبنای این معیارها می‌توان الگویی برای تشخیص حدود مداخله دولت ارائه کرد. ابتدا باید پرسید آیا نهاد مداخله‌گر صلاحیت قانونی مشخصی دارد یا خیر. سپس باید هدف مداخله و مسئله‌ای که تنظیم‌گر قصد رفع آن را دارد شناسایی شود. در مرحله بعد ضرورت و تناسب ابزار انتخابی بررسی می‌شود. پس از آن ماهیت قرارداد، حاکمیتی یا تجاری بودن فعالیت، وضعیت رقابتی بازار و احتمال تبعیض ارزیابی می‌شود. نهایتاً باید شفافیت فرایند، استقلال نهاد، امکان مشارکت و قابلیت اعتراض قضایی مورد توجه قرار گیرد. حاصل این الگو آن است که مداخله دولت نباید با یک پاسخ دوگانه «مجاز یا ممنوع» سنجیده شود، بلکه شدت مشروع آن تابع ویژگی‌های هر رابطه قراردادی و هر بازار است.

در نتیجه، در حوزه‌هایی که انحصار طبیعی، زیرساخت ضروری یا تکلیف عمومی روشن وجود دارد، تنظیم‌گری می‌تواند تا حد تعیین برخی شروط اساسی قرارداد گسترش یابد. اما هرچه بازار رقابتی‌تر، فعالیت تجاری‌تر و امکان انتخاب طرف و قیمت بیشتر باشد، توجیه مداخله

مستقیم دولت کاهش می‌یابد. چنین رویکردی هم با منطق حقوق رقابت سازگار است و هم از بیش‌تنظیمی جلوگیری می‌کند. نقدهای وارد بر نظام تنظیم‌گری اقتصادی ایران نیز نشان می‌دهد که یکی از الزامات اصلاحی، حرکت از مداخلات پراکنده و نهادمحور به سمت تنظیم‌گری مبتنی بر معیار، تحلیل بازار و تعیین روشن صلاحیت است (Rostami, 2020). بر این اساس، حدود مداخله در قراردادهای زیرساخت مخابراتی باید محدود، هدفمند، متناسب و قابل نظارت باشد و نه صرفاً تابع اراده اداری نهادهای متعدد.

### نتیجه‌گیری

تحلیل حدود مداخله دولت در قراردادهای زیرساخت مخابراتی نشان می‌دهد که نمی‌توان این مسئله را بر اساس تقابل ساده میان «دولت» و «آزادی قراردادی» توضیح داد. صنعت مخابرات به سبب ماهیت زیرساختی، وجود بخش‌هایی از انحصار طبیعی، هزینه بالای ایجاد شبکه، وابستگی اپراتورها به اتصال و دسترسی متقابل، محدودیت برخی منابع و اهمیت راهبردی خدمات ارتباطی، از جمله بازارهایی است که عدم مداخله کامل دولت در آن نه ممکن است و نه مطلوب. در چنین بازاری، نبود تنظیم‌گری می‌تواند به تمرکز قدرت اقتصادی، رفتار تبعیض‌آمیز، محدود شدن ورود رقبای، افزایش نامتعارف قیمت یا تضعیف دسترسی به خدمات ضروری منجر شود. بنابراین، اصل وجود تنظیم‌گری در حوزه قراردادهای زیرساخت مخابراتی از منظر ساختار بازار قابل دفاع است. آنچه نیازمند تحدید است نه اصل تنظیم‌گری، بلکه شیوه، شدت، قلمرو و نهاد اعمال‌کننده آن است.

در این پژوهش روشن شد که تنظیم‌گری می‌تواند از طرق متعددی وارد رابطه قراردادی شود. تعیین تعرفه، صدور پروانه، تعیین شرایط دسترسی و اتصال، وضع الزامات فنی، تعیین کیفیت خدمات، ایجاد محدودیت نسبت به شروط تبعیض‌آمیز، نظارت بر رفتارهای ضد رقابتی و اعمال الزامات مرتبط با استمرار و امنیت شبکه از جمله ابزارهایی هستند که مستقیماً یا غیرمستقیم بر آزادی طرفین قرارداد اثر می‌گذارند. از این منظر، قرارداد زیرساخت مخابراتی صرفاً محصول اراده خصوصی دو طرف نیست، بلکه در بستری شکل می‌گیرد که قواعد عمومی و بخشی بخش قابل‌توجهی از حدود آن را از پیش تعیین می‌کنند. با وجود این، چنین وضعیتی نباید به این برداشت منتهی شود که آزادی قراردادی در این حوزه فاقد اعتبار است. برعکس، اصل باید بر حفظ فضای تصمیم‌گیری اقتصادی طرفین در تمام موضوعاتی باشد که مداخله دولت برای تحقق یک هدف عمومی معین ضرورت ندارد.

یکی از یافته‌های اصلی پژوهش آن است که دولتی بودن شرکت ارتباطات زیرساخت به تنهایی نمی‌تواند معیار تعیین دامن‌تنظیم‌گری باشد. این شرکت دارای موقعیتی دوگانه است. در برخی فعالیت‌ها، نقش آن به اعمال حاکمیتی، اداره شبکه مادر، تضمین استمرار ارتباطات و تحقق سیاست‌های کلان ارتباطی نزدیک می‌شود؛ در برخی دیگر، شرکت در مقام یک شخص حقوقی اقتصادی وارد قراردادهای تجاری، فنی و خدماتی می‌شود. نادیده گرفتن این تمایز سبب می‌شود یا فعالیت‌های حاکمیتی بیش از حد تابع منطق قرارداد خصوصی شوند یا فعالیت‌های تجاری تحت محدودیت‌هایی قرار گیرند که برای اعمال اقتدار عمومی طراحی شده‌اند. از این رو، ماهیت واقعی فعالیت باید معیار اصلی باشد. هرچه قرارداد ارتباط نزدیک‌تری با اعمال حاکمیت و ارائه خدمت عمومی انحصاری داشته باشد، امکان مداخله گسترده‌تر دولت افزایش می‌یابد؛ در مقابل، هرچه فعالیت به تجارت، رقابت و تعامل اقتصادی با سایر بنگاه‌ها نزدیک‌تر باشد، اصل آزادی قراردادی باید وزن بیشتری پیدا کند.

یافته دیگر پژوهش به ساختار نهادی تنظیم‌گری مربوط است. تعدد مراجع تنظیم‌گر و همپوشانی صلاحیت‌های آنها می‌تواند خود به یکی از عوامل محدودکننده کارآمدی قراردادها تبدیل شود. در بازار مخابرات، تنظیم‌گر بخشی دارای تخصص فنی و اقتصادی لازم برای تصمیم‌گیری

درباره مسائل خاص این صنعت است، در حالی که شورای رقابت مسئولیت عام‌تری در زمینه حفاظت از رقابت و مقابله با رویه‌های ضد رقابتی دارد. باقی ماندن مرز این دو صلاحیت در وضعیت مبهم موجب افزایش اختلافات، عدم قطعیت فعالان اقتصادی و احتمال صدور تصمیمات متعارض می‌شود. راه‌حل مناسب حذف یکی از این دو نهاد نیست، بلکه تعریف دقیق رابطه میان تنظیم‌گری بخشی و حقوق رقابت است. تنظیم‌گر تخصصی باید در موضوعات فنی، پروانه‌ای و ساختاری بخش مخابرات نقش محوری داشته باشد و شورای رقابت نیز بتواند وظیفه عمومی خود را در برابر رفتارهای ضد رقابتی و سوءاستفاده از قدرت بازار ایفا کند. در نقاط اشتراک نیز باید سازوکار الزام‌آور هماهنگی، تبادل نظر و حل اختلاف نهادی ایجاد شود.

در تعیین حدود مشروع مداخله، اصل قانونی بودن نخستین معیار است. نهاد تنظیم‌گر تنها در محدوده‌ای می‌تواند آزادی قراردادی را محدود کند که قانون برای آن صلاحیت ایجاد کرده باشد. مفاهیمی مانند منافع عمومی، تنظیم بازار یا امنیت، هرچند اهدافی مشروع و مهم هستند، نمی‌توانند به تنهایی جایگزین مبنای صلاحیت شوند. پس از احراز صلاحیت، باید ضرورت مداخله بررسی شود. تنظیم‌گری باید پاسخی به یک مسئله واقعی باشد، نه نتیجه گرایش اداری به کنترل بیشتر. اگر رقابت، شفافیت یا قواعد عمومی قرارداد بتوانند مسئله را حل کنند، ورود مستقیم تنظیم‌گر به تعیین مفاد قرارداد قابل توجیه نخواهد بود. در مقابل، هنگامی که انحصار طبیعی، دسترسی به زیرساخت ضروری یا خطر سوءاستفاده از قدرت مسلط وجود دارد، محدود کردن بخشی از آزادی قراردادی می‌تواند برای حفظ امکان رقابت و دسترسی سایر بازیگران ضروری باشد.

اصل تناسب نیز باید در تمام مراحل تنظیم‌گری رعایت شود. تنظیم‌گر باید از میان ابزارهای موجود، روشی را برگزیند که با کمترین محدودیت بر آزادی قراردادی، هدف عمومی را محقق سازد. تعیین مستقیم قیمت، الزام به پذیرش طرف قرارداد، محدودیت در انتخاب شروط و کنترل پیشینی قراردادها از شدیدترین اشکال مداخله هستند و باید برای آنها توجیه قوی‌تری وجود داشته باشد. در بسیاری از موارد، ابزارهایی مانند الزام به شفافیت، منع تبعیض، نظارت پسینی، تعیین معیارهای عمومی یا ایجاد امکان شکایت می‌توانند با هزینه کمتر همان هدف را محقق کنند. بنابراین، شدت تنظیم‌گری باید با ساختار بازار و خطر موجود متناسب باشد و نباید یک الگوی ثابت برای همه قراردادها اعمال شود. استقلال و بی‌طرفی تنظیم‌گر نیز از شروط اساسی مداخله مشروع است. در بازاری که دولت علاوه بر سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری، مالک یا کنترل‌کننده یکی از بازیگران اصلی نیز هست، احتمال تعارض منافع به‌طور طبیعی افزایش می‌یابد. برای جلوگیری از این وضعیت، باید میان نقش مالکیتی دولت و نقش تنظیمی آن تفکیک نهادی ایجاد شود. تصمیم تنظیم‌گر نباید در جهت تأمین منفعت خاص یک بنگاه دولتی یا خصوصی باشد، بلکه باید بر اساس معیارهای عمومی، فنی و اقتصادی اتخاذ شود. تقویت استقلال حرفه‌ای، شفافیت تصمیمات و الزام به ارائه دلایل می‌تواند اعتماد فعالان بازار را افزایش دهد و احتمال استفاده ابزاری از تنظیم‌گری را کاهش دهد.

شفافیت، مشارکت و امکان نظارت قضایی نیز مکمل این ساختار هستند. قراردادهای زیرساختی معمولاً بلندمدت، پیچیده و سرمایه‌برند و تغییر ناگهانی قواعد می‌تواند تعادل اقتصادی آنها را به‌طور جدی مختل کند. از این رو، مقررات باید تا حد امکان پیش‌بینی‌پذیر باشند و تغییرات اساسی پس از بررسی آثار و فراهم کردن فرصت اظهار نظر ذی‌نفعان صورت گیرد. همچنین، اشخاص باید بتوانند تصمیمی را که آن را خارج از صلاحیت، تبعیض‌آمیز یا نامتناسب می‌دانند در مرجع قضایی مستقل مورد اعتراض قرار دهند. کنترل قضایی نباید وارد جانشینی تصمیم تخصصی شود، اما باید تضمین کند که تخصص فنی به پوششی برای خروج از حاکمیت قانون تبدیل نشود.

بر این اساس، پاسخ به پرسش اصلی پژوهش آن است که مداخله دولت در قراردادهای زیرساخت مخابراتی تنها تا جایی مشروع است که دارای مبنای قانونی روشن، هدف عمومی مشخص، ضرورت اقتصادی یا فنی قابل اثبات و تناسب با محدودیت ایجادشده بر آزادی قراردادی باشد. دامنه این مداخله در فعالیت‌های حاکمیتی، انحصاری و مرتبط با زیرساخت‌های ضروری می‌تواند گسترده‌تر باشد، اما در فعالیت‌های تصدی‌گرانه، تجاری و رقابتی باید محدودتر تفسیر شود. اصل نباید بر کنترل حداکثری قراردادها قرار گیرد، بلکه باید بر مداخله هدفمند در موارد شکست بازار و حفظ حداکثر فضای ممکن برای تصمیم‌گیری اقتصادی طرفین استوار باشد.

در نهایت، تنظیم‌گری مطلوب در حوزه زیرساخت مخابراتی تنظیم‌گری‌ای است که نه بازار را به حال خود رها کند و نه جای بازار و قرارداد را بگیرد. دولت باید در نقطه‌ای مداخله کند که نبود مداخله، رقابت، دسترسی، امنیت یا استمرار خدمت را با خطر جدی روبه‌رو می‌سازد و باید در نقطه‌ای عقب‌نشینی کند که بنگاه‌ها قادرند در یک محیط رقابتی و شفاف روابط خود را آزادانه تنظیم کنند. چنین رویکردی مستلزم بازتعریف مرز صلاحیت نهادهای تنظیم‌گر، رفع همپوشانی میان شورای رقابت و تنظیم‌گر مخابراتی، تفکیک دقیق فعالیت‌های حاکمیتی و تجاری شرکت ارتباطات زیرساخت، تقویت استقلال تنظیم‌گر و گسترش کنترل قضایی مؤثر است. تحقق این اصلاحات می‌تواند ضمن حفظ منافع عمومی و اقتضائات راهبردی شبکه ارتباطی کشور، امنیت حقوقی قراردادها، رقابت‌پذیری بنگاه‌ها و کارآمدی سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های مخابراتی را نیز افزایش دهد.

### تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

### مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

### حامی مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

## EXTENDED SUMMARY

The transformation of the modern state from a direct provider of economic goods and services into a regulator of increasingly liberalized markets has fundamentally altered the legal relationship between public authority and contractual freedom. Regulation, in this context, does not merely refer to conventional legislation; rather, it encompasses a broad range of legal, economic, and institutional instruments through which public authorities influence market entry, pricing, licensing, technical standards, service quality, access conditions, competition, and the conduct of economic actors. This transformation is particularly visible in sectors historically characterized by public ownership and natural monopoly, where privatization has not eliminated the need for state intervention but has instead changed its form from direct administration to regulatory supervision (Yavari, 2014). Telecommunications constitutes one of the clearest examples of such a sector. The capital-intensive nature of telecommunications infrastructure, the strategic importance of backbone networks, the scarcity of certain resources, the existence of network effects, and the dependence of multiple operators on access to essential facilities create conditions in which the market cannot always independently produce competitive and socially desirable outcomes. Accordingly, telecommunications regulation has increasingly focused on licensing, interconnection, access to essential infrastructure, tariff control, service obligations, and the prevention of discriminatory behavior (Blackman & Srivastava, 2011). From a broader theoretical perspective, regulatory

intervention is generally justified when market failures such as monopoly, information asymmetry, externalities, or structural barriers to entry prevent ordinary market mechanisms from producing efficient outcomes (Baldwin et al., 2012). Nevertheless, the necessity of regulation does not imply an unlimited regulatory mandate. Regulatory intervention inevitably affects private autonomy, freedom of enterprise, and contractual freedom, all of which remain foundational principles of economic law (Shiravi, 2020). The central legal problem therefore concerns not whether the state may intervene in telecommunications infrastructure contracts, but rather the permissible extent, legal basis, objectives, and intensity of such intervention. This question becomes particularly complex in the Iranian legal system because telecommunications infrastructure is simultaneously connected with public-service obligations, sovereign responsibilities, state ownership, commercial transactions, competition law, and sector-specific regulation. The Telecommunications Infrastructure Company occupies a particularly distinctive position because it performs functions associated with the national backbone network while also entering into numerous commercial, technical, and service contracts with operators, contractors, suppliers, and other market participants. Consequently, the legal limits of regulatory intervention cannot be determined solely by reference to the public ownership of the company; instead, they must be assessed by considering the nature of the relevant activity, the structure of the market, the public interest pursued, and the degree to which regulatory intervention restricts contractual autonomy.

The theoretical foundation of state intervention in telecommunications infrastructure contracts must therefore be situated within economic law and the legal theory of regulation. Economic regulation seeks to reconcile two apparently competing objectives: preserving economic freedom and correcting structural deficiencies that prevent markets from functioning competitively and efficiently. Government intervention in the economy is generally defensible when public interests cannot be adequately protected through ordinary market mechanisms and when intervention responds to identifiable failures of competition or service provision (Rahbar, 2012). However, economic regulation must not become a substitute for the market whenever market processes remain capable of functioning effectively. This distinction is critical in telecommunications because some segments of the sector may display characteristics of natural monopoly, while others are capable of sustaining meaningful competition. In naturally monopolistic or infrastructure-dependent segments, unrestricted contractual freedom may allow a dominant infrastructure provider to impose discriminatory conditions, refuse access, charge excessive prices, or otherwise exploit its structural position. Competition law therefore imposes limits on the conduct of undertakings possessing substantial economic power and seeks to preserve the conditions necessary for competitive market participation (Ghaffari Farsani, 2014). Yet sector-specific regulation frequently goes further than general competition law because it may intervene ex ante, before an actual anti-competitive infringement occurs, by determining access obligations, licensing requirements, price structures, or interconnection conditions. The legitimacy of such intervention depends on whether it remains connected to a defined regulatory objective. Regulatory theory emphasizes that regulators should select instruments proportionate to the problem being addressed rather than impose the most restrictive form of control merely because it is legally or institutionally available (Baldwin et al., 2012). Accordingly, the relationship between regulation and contractual freedom should not be understood as a simple inverse relationship in which every expansion of public regulation necessarily represents an illegitimate erosion of private autonomy. In certain circumstances, regulatory restrictions can actually preserve contractual freedom at the systemic level by preventing a dominant undertaking from eliminating the meaningful bargaining freedom of competitors. Competition law itself is

premised on the idea that economic freedom must operate within a framework that prevents private market power from destroying the competitive process (Alaeddini, 2012). Nevertheless, the same reasoning also imposes limits on regulators: where genuine competition exists, where contracting parties possess meaningful bargaining alternatives, and where no essential public-service obligation is implicated, direct administrative determination of contractual terms requires stronger justification. The proper legal approach is therefore neither absolute laissez-faire nor unrestricted administrative control, but differentiated regulation calibrated to the characteristics of the relevant market and contractual relationship.

This study adopts a descriptive-analytical legal method to examine the permissible scope of state intervention in telecommunications infrastructure contracts, with particular attention to the interaction between sectoral regulation, competition law, administrative law, and contractual autonomy in Iran. Its central objective is to develop a coherent legal framework for distinguishing legitimate regulation from excessive interference in infrastructure contracting. The analysis focuses on the institutional structure of telecommunications regulation, the legal position of sector-specific regulatory authorities, the jurisdiction of the Competition Council, the role of administrative judicial review, and the distinctive legal status of state-owned entities that simultaneously perform sovereign and commercial functions. A central analytical distinction concerns sovereign and proprietary activities. Administrative law traditionally differentiates between activities performed through public authority and those that resemble ordinary economic or commercial operations (Estavar Sangari & Emami, 2019). This distinction is particularly important for the Telecommunications Infrastructure Company because the intensity of legitimate regulation should vary according to the function being performed. Where the company is discharging obligations closely associated with national infrastructure, security, continuity of essential communications, or exclusive public responsibilities, more extensive regulatory constraints may be justified. By contrast, where it participates in competitive commercial transactions, procures goods or services, provides market-based services, or contracts under conditions comparable to those faced by other economic undertakings, excessive regulatory constraints may impair commercial flexibility without producing corresponding public benefits. Competition-law analysis likewise supports an activity-based rather than status-based approach: the mere fact that an undertaking is publicly owned should not automatically exempt its proprietary or economic conduct from competition rules (Rostami & Kamarkhani, 2015). The study therefore evaluates intervention according to several interconnected criteria: the existence of a clear legal basis, pursuit of a legitimate regulatory objective, necessity of the intervention, proportionality between the measure and the identified problem, the competitive structure of the relevant market, the sovereign or commercial character of the activity, institutional independence, transparency, procedural participation, and the availability of judicial review. The study also considers the broader regulatory implications of international service markets, because telecommunications contracts frequently involve cross-border services, technology, capacity, and commercial relationships. Legal frameworks governing trade in services demonstrate that domestic regulation may affect market access and international economic interactions and should therefore avoid unnecessary restrictions while preserving legitimate public policy objectives (Zare, 2010). This analytical framework allows the limits of intervention to be evaluated not abstractly, but in relation to the specific economic and institutional circumstances in which infrastructure contracts are concluded and implemented.

The findings indicate that the principal challenge in the Iranian telecommunications sector is not an absence of regulatory authority but the coexistence and potential overlap of several regulatory

centers. Sector-specific regulatory institutions exercise important powers concerning licensing, tariffs, technical requirements, market access, and operator obligations, while the Competition Council possesses broader authority in relation to anti-competitive practices, dominant market positions, and competitive market structures. The legal position and functions of the Competition Council have themselves generated significant debate regarding the scope of its jurisdiction and its relationship with other regulatory bodies (Barzegar, 2014). In telecommunications, these institutional tensions become particularly visible where questions of pricing, access, monopoly, licensing, or market structure simultaneously involve both sector-specific expertise and competition-law concerns. Iranian legal scholarship and judicial practice have directly addressed jurisdictional conflicts between the Competition Council and the Communications Regulatory Commission, demonstrating that uncertainty over institutional competence can result in disputes reaching the Administrative Justice Court (Rostami & Asgharnia, 2013). Such jurisdictional overlap has consequences beyond institutional administration because it undermines the predictability of contractual relationships. Infrastructure operators and their contractual counterparts require clarity regarding which authority may determine tariffs, impose access conditions, invalidate restrictive practices, or modify the regulatory environment within which a contract operates. The regulatory system therefore requires a more precise allocation of functions between sector-specific and general competition authorities. Sector-specific regulators should ordinarily retain a central role in highly technical matters requiring continuous industry expertise, such as network interconnection, technical standards, licensing conditions, and sector-specific access obligations. The Competition Council, by contrast, should retain its general mandate to protect competition and address anti-competitive conduct, particularly where the issue transcends purely technical telecommunications regulation. This does not require exclusive jurisdiction in every case; rather, areas of intersection should be governed by formal mechanisms for consultation, coordination, or joint assessment. Concerns regarding the fragmentation and institutional weaknesses of Iran's economic regulatory system reinforce the need for clearer distribution of competencies and greater coherence between competition law and sectoral regulation (Rostami, 2020). Furthermore, institutional independence is essential where the state is simultaneously regulator, policymaker, and owner of an important market participant. Regulatory legitimacy requires sufficient separation between the interests of state-owned operators and the authority responsible for regulating the market (Emamian, 2022). Without such separation, regulatory measures may be perceived either as instruments for protecting public enterprises or, conversely, as administrative burdens imposed without adequate sensitivity to the commercial functions of those enterprises.

The study further finds that the legitimate limits of intervention can be most effectively determined through a multi-criteria proportionality framework. The first requirement is legality: no regulatory authority should interfere with contractual autonomy unless its power can be traced to a valid legal mandate. Administrative bodies exercise attributed rather than inherent powers, and the existence of a broadly stated public interest cannot by itself create jurisdiction. The second requirement is the identification of a legitimate regulatory purpose. Measures restricting contractual freedom should correspond to a recognizable objective such as correcting market failure, preventing abuse of dominance, ensuring access to essential facilities, guaranteeing continuity of public services, protecting network security, or maintaining fair competition. The third requirement is necessity. Even where the regulatory objective is legitimate, the regulator should determine whether the same result can be achieved through a less restrictive instrument. Regulatory strategies range from disclosure requirements and monitoring to licensing, mandatory access, and direct price control;

effective regulation therefore requires choosing the instrument that addresses the identified problem without unnecessarily suppressing market decision-making (Baldwin et al., 2012). The fourth requirement is proportionality in the strict sense, meaning that the public benefit generated by the restriction should justify the burden imposed on contractual autonomy, investment incentives, and commercial flexibility. This principle becomes especially important in distinguishing sovereign from commercial activities. The public character of an undertaking cannot, by itself, justify equal levels of regulation across all of its transactions. Where telecommunications infrastructure functions constitute essential or exclusive public responsibilities, more intensive regulation may be legitimate; where transactions are commercial and competitive, the presumption should shift toward greater contractual autonomy. The fifth criterion concerns competitive neutrality and non-discrimination. Regulation should neither confer unjustified advantages on state-owned enterprises nor subject them to unnecessary disadvantages merely because of their ownership structure. The sixth criterion concerns procedural legitimacy. Transparency, reasoned decision-making, stakeholder participation, and access to information reduce regulatory uncertainty and strengthen accountability, particularly because specialized regulators generally lack the direct democratic legitimacy of legislatures. Principles of good governance accordingly emphasize transparency and accountability as essential constraints on administrative power (Naghbi Mofrad, 2010). Finally, effective judicial review must remain available to assess legality, jurisdiction, procedural fairness, and discriminatory or disproportionate regulatory measures. The Administrative Justice Court therefore plays an important role in preventing specialized regulatory authority from becoming insulated from the rule of law (Damen Baghi, 2021). Security considerations may also justify regulatory obligations in infrastructure contracts because telecommunications networks constitute critical information infrastructure and face significant cybersecurity risks (Borqei, 2014); nevertheless, security-based restrictions should likewise be defined, risk-based, and proportionate rather than framed as unlimited grounds for administrative intervention.

In conclusion, state intervention in telecommunications infrastructure contracts is legally justified neither by the public ownership of infrastructure enterprises alone nor by a generalized invocation of the public interest. Its legitimacy depends on the interaction between the legal competence of the regulating authority, the characteristics of the relevant market, the nature of the activity being regulated, the existence of an identifiable public or competitive necessity, and the proportionality of the regulatory instrument employed. Telecommunications infrastructure contains areas in which natural monopoly, essential facilities, national network continuity, security requirements, and structural market power make significant public regulation unavoidable. In those areas, regulation may legitimately affect fundamental contractual elements, including pricing, access, interconnection, service standards, and conditions of operation. However, regulatory authority should progressively contract as market competition increases and as the relevant activity moves from sovereign or exclusive public functions toward ordinary commercial and proprietary transactions. The distinction between sovereign and commercial activities of the Telecommunications Infrastructure Company should therefore become a central criterion in determining the permissible intensity of regulation. At the institutional level, the existing overlap between sector-specific telecommunications regulation and general competition regulation should be replaced by a clearer division of responsibilities combined with formal mechanisms for inter-institutional coordination. The regulatory authority should also possess sufficient independence to separate the state's role as market regulator from its role as owner or controller of economic undertakings. More broadly, a legitimate regulatory framework should be founded on legality,

necessity, proportionality, competitive neutrality, transparency, participation, predictability, and effective judicial review. Such a framework does not conceptualize contractual freedom and public regulation as mutually exclusive principles; rather, it treats regulatory intervention as legitimate only insofar as it creates or preserves the conditions under which economic freedom, fair competition, essential public services, and strategic telecommunications interests can coexist. Accordingly, the appropriate model for telecommunications infrastructure contracting is neither maximum governmental control nor unrestricted private autonomy, but limited, purposive, differentiated, and reviewable regulation whose intensity corresponds to the actual regulatory problem presented by each market and contractual relationship.

## References

- Alaeddini, A. (2012). *Competition Law in the Mirror of Legislative Developments*. Majd.
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press on Demand.
- Barzegar, A. (2014). The Position and Duties of the Competition Council in the Iranian Legal System. *Administrative Law Journal*.
- Blackman, C., & Srivastava, L. (2011). *Telecommunications Regulation Handbook*. World Bank and International Telecommunication Union.
- Borqei, S. M. (2014). A Review of Cybersecurity: Lessons for the Islamic Republic of Iran. *Quarterly Journal of Islamic Revolution Studies*, 11(38), 85-104.
- Damen Baghi, S. (2021). *The Role of the Administrative Justice Court in Protecting and Promoting Citizenship Rights in the Administrative System* [Master's thesis, Shahid Chamran University of Ahvaz].
- Emamian, M. S. (2022). *Regulation Notes: Notes on Media Regulation*. Mohammad Sadegh Emamian Publishing.
- Estavar Sangari, K., & Emami, M. (2019). *Administrative Law*. Mizan Publishing.
- Ghaffari Farsani, B. (2014). *Competition Law and Its Civil Remedies*. Mizan Publishing.
- Naghbi Mofrad, H. (2010). *Good Governance in Light of the Globalization of Human Rights*. Shahr-e Danesh Publications.
- Poursaeid, S. B. (2017). The Competition Council: From Legal Status to Automobile Pricing Authority. *Parliament and Strategy Quarterly*, 24.
- Rahbar, F. (2012). *Criteria for Government Intervention in the Economy*. University of Tehran Press.
- Rasti, M. (2010). *Draft of Iran's Commitments in the Research and Development Services Subsector in Accession to WHO*.
- Rostami, V. (2020). Critique and Pathology of Iran's Economic Regulation Legal System from the Perspective of Competition Law. *Industrial Economics Research*(11).
- Rostami, V., & Asgharnia, M. (2013). Jurisdictional Conflict between the Competition Council and the Communications Regulatory Commission: Judicial Practice and Case Critique. *Industrial Economics Research*(4-5).
- Rostami, V., & Kamarkhani, A. (2015). Application of Competition Law Rules to Sovereign and Proprietary Acts of the State. *Private Law Studies Quarterly*, 45(3).
- Shiravi, A. (2020). *Economic Law*. SAMT.
- Yavari, A. (2014). An Introduction to the Concept of Legal Regulation. *Comparative Law Studies*, 5(2), 629-647.
- Zare, M. H. (2010). *An Introduction to the General Agreement on Trade in Services in the World Trade Organization*. Bazargan Printing and Publishing Company.