

چالش‌های حقوقی ترابردپذیری شماره تلفن همراه و نظارت دولت؛ با تأکید بر مصوبات ۱۸۹ و ۲۳۲ کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات

مهدی زاهدی^۱ - فائزه واحد^۲

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۱۱/۱۸ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۱۲/۲۳)

چکیده

توسعه فن‌آوری‌های وابسته به تلفن همراه و افزایش تقاضای مشترکین برای استفاده از این تکنولوژی سبب پیدایش فن‌آوری نوینی در زمینه تلفن همراه شده است. یکی از مهم‌ترین این فن‌آوری‌ها فراهم‌آوردن امکان تغییر اپراتور تلفن همراه بدون نیاز به تغییر شماره تلفن (ترابردپذیری) است. این امر از آنجایی دارای اهمیت فراوان است که برخی از مشترکین با وجود نارضایتی از اپراتور خود به علت اهمیت شماره، قادر به تعویض سیم کارت خود نمی‌باشند. از آنجا که مهم‌ترین هدف از ایجاد چنین امکانی، دستیابی به سود بیشتر اقتصادی و افزایش رقابت در بازارهای مخابراتی است، ابعاد اقتصادی تأثیر شگرفی بر نوع مقررات‌گذاری و الزامات قانونی این فن‌آوری دارند. از طرف دیگر با توجه به نوظهور بودن این پدیده، ورود آن چالش‌های جدید در زمینه نظارت و مقررات‌گذاری پیش روی دولت قرار می‌دهد. در این پژوهش سعی شده ابعاد حقوقی این خدمات نوین با تأکید بر فن‌آوری ترابردپذیری از منظر نظارت واکاوی و مصوبات ۱۸۹ و ۲۳۲ کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات که تنها اسناد قانونی کشور در این موضوع است، مورد تجزیه تحلیل حقوقی قرار بگیرد.

واژگان کلیدی: ترابردپذیری، شماره تلفن همراه، نظارت دولت، مصوبه ۱۸۹ و ۲۳۲

کمیسیون تنظیم مقررات

۱. مقدمه

«در جوامع مدرن که مناسبات تولید در آن‌ها حاکم است، زندگی در هیأت انباشت عظیم نمایش‌ها نمایانده می‌شود. هرآنچه پیش‌تر بی‌واسطه زیسته می‌شد به عرصه بازنمایی پس‌نشسته است» (دبور، ۱۳۸۲: ۳۵).

در گزاره فوق می‌توان واژگانی را برجسته ساخت و مورد تأکید قرار داد که برای نوشتار پیش‌رو در حکم واژگان کلیدی هستند: «جامعه مدرن»، «مناسبات تولید» و «بازنمایی» که ما را به سوی قلمرو «ارتباطات»، «وسایل ارتباط جمعی» و رویارویی با «مصرف» و «رقابت» رهنمون می‌سازد. در جهان معاصر و تجربه زیستی امروزی، دیگر حتی برای ما آگاهی یافتن از حاکمیت و سیطره راه‌های ارتباطی گوناگون و مجموعه ابزارهای فراهم‌آورنده این ارتباط، به دلیل غوطه‌ور گشتن ما در آن امکان‌پذیر نیست. آنچه در این میان مهم می‌نماید، ضرورت تلاش در جهت بررسی و واکاوی چستی‌ها و چگونگی‌های ظهوریافته در مناسبات حوزه ارتباطات و نیز تحلیل ویژگی‌های حقوقی آن است.

یکی از شاخص‌های اصلی هر جامعه مدرن، امکان برقراری ارتباطات وسیع و گسترده انسانی است. اما آنچه در این بین مهم است، ابزارهایی است که یک جامعه مدرن در اختیار افراد برای برقراری ارتباط قرار می‌دهد. حوزه‌های گسترده و روبه‌فزونی ارتباطات چنان است که شیوه‌های برقراری ارتباط و طیف ابزاری را که افراد از طریق آن‌ها تعاملات خود را می‌سازند، بسط داده است. میان ابزارهای گوناگون برقراری ارتباط، بی‌شک تلفن همراه از جایگاه برجسته‌تری برخوردار است. این وسیله کوچک که از آن به عنوان رسانه همیشه و همه‌جا حاضر یاد می‌شود (حسنی، کلانتری، ۱۳۸۷: ۱۲)، با توجه به توانمندی‌های بالقوه و بالفعل خود، دیگر راه‌های برقراری ارتباط نظیر رادیو، تلویزیون، اینترنت و ... را به تنهایی در خود جای داده است.

وجود همین جایگاه برجسته موجب شده تا تلفن همراه ابعاد گوناگونی را در تعاملات اجتماعی دارا گردد که بعد حقوقی به معنای مقررات‌گذاری و نظارت است، به نحوی که هرآنچه به آن وابسته است تحت تأثیر این بعد قرار می‌گیرد (مهدیزاده، خیلا، ۱۳۹۲: ۳). پرسش خطیری که در این میان مطرح می‌شود این است که این ابزار کوچک که تمامی آحاد زندگی فردی و اجتماعی بشر را با خود درگیر کرده است، تا کجا می‌تواند با خدمات خود در بازار پرمخاطب جایگاه خود را حفظ کند و برای برطرف کردن حس تنوع‌طلبی مشتریان، خدمات و محصولات جدید ارایه کند. خدمات و محصولات جدیدی که هر کدام نیازمند مقررات‌گذاری و نوع نظارت مخصوص به خود است.

اگرچه در پاسخ می‌توان از فن‌آوری‌های نوین بی‌شماری نام برد که امروزه حوزه ارتباطات را در تسخیر خود درآورده‌اند، اما یکی از جذاب‌ترین آن‌ها یعنی خدمات ترابردپذیری شماره تلفن همراه^۱ از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. خدمت ترابردپذیری به مشترکان این امکان را می‌دهد که با حفظ شماره تلفن همراه خود، از خدمات اپراتور دیگری بهره‌مند شده و مشترک اپراتوری غیر از اپراتور خود شوند (Smura, Timo, 2015: 2). برای مثال مشترک اپراتور همراه اول با حفظ شماره خود مشترک ایرانسل شده و بدون تغییر شماره و کد از تعرفه و خدمات اپراتور ایرانسل استفاده کند. از مهم‌ترین اثرات مثبت ورود این فن‌آوری، افزایش رقابت در بازار تلفن همراه و توجه بیشتر به حقوق مصرف‌کنندگان خدمات مخابراتی است.

با توجه به اینکه امکان ترابرد شماره‌های تلفن همراه یک خدمت جدید و نو ظهور می‌باشد، چالش‌های حقوقی جدیدی را در زمینه مقررات‌گذاری و نظارت مطرح می‌کند. چراکه مقررات‌گذاری در این حوزه باید به گونه‌ای باشد که هماهنگی‌های لازم را در بازار رقابتی فراهم و از ایجاد موانع جلوگیری کند. از این رو در بخش نظارت سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی^۲ «در جایگاه رگولاتور و نماینده دولت در امور مخابراتی» و کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی^۳ در «جایگاه نهاد مقررات‌گذار» نیازمند تجدیدنظر در نحوه فعالیت خود می‌باشند. در این نوشتار سعی شده است تا ضمن بررسی این فناوری نوین، ضرورت ورود آن به کشور و نظارت قانونی بر آن و تنظیم وضع مقررات لازم در این خصوص مورد بررسی قرار گیرد و از آنجایی که یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش رو در ورود این فناوری، تعرفه‌های اپراتورهاست، عوامل ضد رقابتی و راهکار حل این چالش مورد بررسی قرار گرفته است. از طرف دیگر از آنجایی که مصوبات ۱۸۹ و ۲۳۲ کمیسیون تنظیم مقررات در موضوع ترابردپذیری شماره‌های

1. Mobile Number Portability.

۲. سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی با استناد به ماده ۷ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فن‌آوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۹ مجلس شورای اسلامی از تجمیع معاونت امور مخابراتی وزارت ارتباطات و فن‌آوری اطلاعات و اداره کل ارتباطات رادیویی، به منظور ایفای وظایف و اختیارات حاکمیتی، نظارتی و اجرایی در بخش تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی وابسته به وزارت ارتباطات و فن‌آوری اطلاعات تأسیس شده است. این سازمان یک نهاد مستقل قانونگذار و نظارتی است که نقش آن رقابتی کردن بازار ارائه خدمات مخابراتی و بالا رفتن کیفیت خدمات آنهاست. میزان اهمیت و نقش به سزای این نهاد در رونق بخش خصوصی از وظایفی که بر مبنای اساسنامه بر عهده آن گذاشته شده است مشخص می‌باشد. سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به منظور اجرای مصوبات کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و تحقق اهداف و ایفای وظایف مورد نظر در بخش ارتباطات رادیویی تأسیس شده و رئیس این سازمان معاون وزیر است.

۳. کمیسیون با تصویب مقررات در بخش ارتباطات نقش تنظیم‌کننده روابط بین حوزه حاکمیتی، ارایه‌کنندگان خدمات، استفاده‌کنندگان خدمات، فناوران صنعت و اصناف این بخش را برعهده دارد. کمیسیون مذکور با تشکیل جلسات منظم به ریاست وزیر محترم ارتباطات و فن‌آوری اطلاعات ضوابط و مقررات مرتبط با بخش ارتباطات را مورد بررسی و تصویب قرار می‌دهد.

تلفن همراه، تنها منبع قانونی موجود در این مورد است، مصوبه مذکور و مقررات مندرج در آن مورد تجزیه و تحلیل حقوقی قرار گرفته و راهکار مناسب جهت برطرف کردن نواقص آن ارائه شده است.

۲. ضرورت ورود فن آوری تراپردپذیری تلفن همراه در ایران

تا قبل از فراهم شدن امکان تراپرد شماره، مشترکان تلفن همراه به منظور تعویض ارائه دهندگان خدمات مخابراتی، مجبور به تعویض شماره خود بودند. با توجه به این که در بیشتر موارد، تغییر شماره برای اشخاص دشواری‌های زیادی را در پی داشت و مستلزم صرف وقت و هزینه نیز بود، مشترکان تلفن همراه از این امر صرف نظر می کردند. در نتیجه رقابت مؤثر در بازار تلفن همراه نیز کاهش می یافت. به تازگی، این فضا به طور چشمگیری در کشورهای پیشرفته تغییر کرده و قابلیت انتقال شماره تلفن همراه این امکان را برای مشترکان فراهم کرده است که همزمان با حفظ شماره خود قادر باشند از خدمات مخابراتی اپراتورهای رقیب بهره ببرند. این مسأله منجر به افزایش رقابت در بازار تلفن همراه و توجه بیشتر به حقوق مصرف کنندگان خدمات مخابراتی خواهد شد. در واقع تراپردپذیری رقابت بین اپراتورها را از طریق ابزارهای کیفیت و تعرفه تغییر می دهد و باعث می شود مشترکانی که به صورت طبیعی براساس نیاز، کیفیت، پوشش شبکه و تعرفه، اپراتور ارتباطی خود را انتخاب می کردند، از زندان خدمات یک اپراتور خارج شوند. در حال حاضر یکی از دلایلی که بسیاری از کاربران حاضر به استفاده از خدمات سایر اپراتورها نیستند شماره‌هایشان است و این یعنی با اجرای MNP کاربران با حفظ شماره می توانند به سمت اپراتور دیگر کوچ کنند.

آنچه بحث تراپردپذیری را در ایران حایز اهمیت می کند نه تنها امکان استفاده مشترکان از خدمات اپراتورهای رقیب است بلکه شکستن فضای کاذب پیرامون شماره تلفن‌ها و کدهای آن‌ها می باشد. برای روشن شدن این موضوع باید به دورانی بازگشت که سیم کارت در ایران سهمیه بندی بود و با قیمتی دولتی که در واقع دو تا سه برابر قیمت حقیقی خود بود به فروش می رسید. با از بین رفتن این انحصار دولتی و واگذاری بخش مخابراتی کشور به بخش خصوصی و همچنین ورود اپراتور دوم، اگرچه ارزش کاذب سیم کارت به جهت افت شدید قیمت آن از بین رفت اما ارزش شماره تلفن همراه و کد آن هم چنان باقی ماند (اکبری، ۱۳۸۸: ۳).

این تصور اشتباه راجع به ارزش شماره‌های تلفن همراه تا جایی ادامه داشت که برخی تصور می کردند برخی کدها دارای کیفیت بهتری در برقراری تماس هستند. همین تصور اشتباه تا به

امروز ادامه داشته و سبب شده برخی کدها با قیمت‌هایی بسیار بالاتر از قیمت حقیقی خود به فروش برسند. اما آنچه برای رگولاتوری به عنوان مرجع صالح تصمیم‌گیر در این حوزه مهم است، نه کد شماره بلکه سطح کیفی خدمات ارائه شده به مشترکان است. از این رو به نظر می‌رسد هدف از راه‌اندازی امکان ترابرد شماره تلفن همراه از یک طرف همگام‌سازی سیستم مخابراتی کشور با آنچه در دنیا اتفاق می‌افتد، بوده و از طرف دیگر ارائه خدمات بهتر، ایجاد رقابت بیشتر میان اپراتورها و حمایت از حقوق مصرف‌کننده وظیفه دولت‌هاست.

۳. اصول تنظیم مقررات در موضوع ترابردپذیری

با توجه به این که امکان ترابرد شماره‌های تلفن همراه یک قابلیت جدید و نو ظهور می‌باشد، لذا مقررات‌گذاری و استراتژی‌های نهاد نظارتی در این حوزه باید به گونه‌ای باشد که هماهنگی‌های لازم را در بازار رقابتی فراهم و از ایجاد موانع جلوگیری کند.

در وهله اول اصول تنظیم مقررات در موضوع ترابردپذیری باید در دستور کار سازمان تنظیم مقررات به عنوان نهاد تنظیم‌گر در این زمینه قرار گیرد. بر همین اساس کمیسیون تنظیم‌کننده مقررات باید در راستای رسیدن به اهداف زیر به وضع قوانین بپردازد:

الف) تقویت و حفظ رقابت مؤثر در بازار تلفن همراه با حفظ انگیزه‌های سرمایه‌گذاری در

بازار؛

ب) تحکیم بازار داخلی و اتخاذ رویکردهای نظارتی مؤثر و متناسب؛

پ) تضمین حقوق مصرف‌کنندگان (2: Streeel, 2005).

با توجه به این که قابلیت ترابرد شماره، یکی از ابزارهای افزایش رقابت در بازار تلفن همراه می‌باشد؛ توجه به ماهیت و ویژگی‌های فنی آن از یک سو و لزوم هماهنگی این مقررات با بازار داخلی کشور از سوی دیگر، وظیفه‌ای خطیر را پیش‌روی تدوین‌کنندگان این مقررات قرار داده است. هم‌چنین ایجاد تعادل بین منافع طرفین (مشترکان و اپراتورهای تلفن همراه) ضرورتی است که باید به صراحت در مقررات درج شود.

به طور کلی ضروری است به هنگام تدوین و تنظیم قوانین در یک فضای رقابتی، چهار اصل مورد توجه قانون‌گذار قرار گیرد. اولاً علاوه بر این که باید میان مقررات وضع شده در زمینه ترابرد شماره و ویژگی‌های فنی و اقتصادی آن تناسب وجود داشته باشد، باید مقررات‌گذاری در این حوزه به حداقل برسد. چرا که شرایط رقابتی بازار خود باید بتواند امور مختلف را مدیریت و تنظیم نماید و

فقط در شرایطی که حقوق رقبا یا مصرف کنندگان) به مخاطره می افتد مقرراتی وضع شود.^۱ ثانیاً مقررات وضع شده باید انعطاف پذیر یعنی با توجه به تحولات سریع بازار قادر به پاسخ گویی باشند. البته باید گفت که انعطاف پذیر بودن قوانین مربوط به تراپرد شماره تا جایی پذیرفته است که منجر به نقض مقررات یا منافع طرفین نشود.^۲ ثالثاً مقررات باید شفاف و روشن تنظیم شده باشد. لذا وجود ابهامات در قانون می تواند سبب تفسیرهای سلیقه ای، تضییع حقوق طرفین و سوء استفاده اپراتور غالب از اپراتورهای ضعیف تر گردد. مقررات باید به طور غیر تبعیض آمیز وضع شود. یعنی از یک سو قانون وضع شده در رابطه با خدمات تراپرد شماره برای همه اپراتورها یکسان باشد و از سوی دیگر مشترکان تراپرد شده نیز بتوانند از تمام فن آوری ها و خدمات مشابه اپراتورهای مختلف همانند مشترکان همان اپراتور به طور یکسان برخوردار شوند. چرا که بازار رقابتی تنها در یک فضای غیر تبعیض آمیز امکان رشد و توسعه را دارا است^۳ و رابعاً در عین حال که مقررات حقوقی در زمینه تراپرد شماره باید انعطاف پذیر باشند، باید از قطعیت حقوقی نیز برخوردار باشند. این بدان معنی است که قوانین باید ثابت داشته باشند. رعایت این مسأله سبب می شود که اپراتورها با اطمینان خاطر به سرمایه گذاری بپردازند.^۴

۱-۳. ویژگی های نهاد نظارتی در شرایط بازار رقابتی

ویژگی های نهاد نظارتی در شرایط بازار رقابتی نیز از دیگر مباحث مهم در تراپرد پذیری شماره تلفن همراه است. در اکثر کشورها سیاست گذاری رگولاتور در حوزه تلفن همراه به گونه ای است که موجب افزایش رقابت در این حوزه و ارائه خدماتی با کیفیت بهتر و هزینه مناسب به مشترکان شود (علاوه بر قابلیت تراپرد شماره می توان به ایجاد اپراتورهای مجازی^۵ در کنار سایر اپراتورها نیز اشاره نمود). لذا در راستای تحقق این منظور علاوه بر بخش مقررات گذاری لازم است در استراتژی های نهاد نظارتی نیز اصلاحاتی صورت گیرد تا نظارت سنتی بر بازار تلفن همراه به یک نظارت کارآمد و اثر بخش تبدیل شود.

بازار تلفن همراه از جمله بازارهای نوظهور بوده که به سرعت در حال توسعه می باشد. لذا با توجه به این که نحوه نظارت بر هر امری باید با ماهیت آن امر و ویژگی های خاص آن سازگاری داشته باشد، در پیش گرفتن یک سیاست نظارتی واحد برای همه امور نادرست است.

1. Mobile Overtakes Fixed: Implications for Policy and Regulation. http://www.itu.int/osg/snu/ni/mobile_overtakes/Resources. Last Seen: 20/6/2017. <http://www.itu.int/ITU-D/treg/publications/Competitionregulation.pdf>.

2. Ibid.

3. Ibid.

4. Ibid.

5. Mobile Virtual Network Operator (MVNO).

از این رو شیوه‌های نظارتی نیز دست‌خوش تغییر و تحول گردیده و برای سازمان‌دهی یک نظام نظارتی اثربخش، باید ملاحظات خاصی در نظر گرفته شود. برای دستیابی به اثربخشی مذکور، علاوه بر رعایت ویژگی‌های سنتی، رعایت برخی ویژگی‌های نوین نیز توسط نهاد نظارتی لازم است (Italianer, Alexander, 2015: 5).

۱-۳. ویژگی‌های سنتی نهاد نظارتی

از ویژگی‌های سنتی که باید در نهاد نظارتی لحاظ شود می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

الف) نهاد نظارتی باید مستقل از اپراتورها و بی طرف باشد؛

ب) جایگاه نهاد نظارتی در مقایسه با سایر نهادها و مراجع تصمیم‌سازی مشخص شود؛

پ) حدود وظایف و اختیارات این نهاد به طور صریح و شفاف مشخص شود؛

ت) امکان واگذاری کلی یا جزئی برخی وظایف نهاد نظارت به سایر نهادهای نظارتی مشخص شود؛

ث) تعدادی از پرسنل نهاد نظارت که از دستگاه‌های دولتی انتخاب می‌شوند، تعیین شود؛

ج) نظارت به موقع و فراگیر باشد. یعنی تمامی فرآیندهای حکومتی، چه در بخش تصمیم‌گیری و چه در بخش اجرایی باید بصورت کاملاً دقیق و جامع تحت پوشش کنترلی نهاد نظارت واقع شوند (Valletti, 2003: 45).

۲-۳. ویژگی‌های نوین نهاد نظارتی

از ویژگی‌های نوین نظارت که امروزه باید در تدوین سیاست‌های نظارتی به آن توجه شود می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

الف) نحوه نظارت باید با ویژگی‌های امر مورد نظارت تناسب داشته باشد لذا در تدوین سیاست‌های نظارت بر فرآیند ترابرد شماره باید به ویژگی و ابعاد مختلف این امکان نظیر ابعاد حقوقی، فنی و اقتصادی توجه شده و برای هر مورد سیاست متناسبی در نظر گرفته شود.^۱

ب) نظارت بر حوزه فن‌آوری‌های نوین باید واقع‌گرا باشند، این مسأله بدین معنا است که نظارت‌کنندگان برای انجام کنترل نباید صرفاً به معیارهای ذهنی خود یا نوشته شده در پروانه مقید شوند بلکه باید به سایر عوامل مرتبط با مسأله که ممکن است در عمل رخ دهد نیز توجه نمایند. در اغلب موارد توجه به کمیت‌هایی که به سهولت سنجیده می‌شوند سبب حرکات و رفتارهای سلیقه‌ای و بروز تبعیض در امر نظارت می‌شود. برای غلبه بر این مشکل، سازمان‌های نظارتی باید

1. Mobile Overtakes Fixed: Implications for Policy and Regulation, http://www.itu.int/osg/spu/ni/mobile_overtakes/Resources, Last Seen: 20/6/2017.

بکوشند تا معیارهای دقیق، عینی، امکان‌پذیر و عملی برای نظارت طراحی کنند.^۱ واقع‌گرا بودن و توجه به سایر عوامل دخیل در مسأله سبب می‌شود که نظام نظارتی صرفاً به کمیت‌های قید شده توجه نکرده و مسایل کیفی و ابعاد گوناگون امر مورد نظارت را مد نظر قرار دهد. برای تحقق این مهم، در امر کنترل باید از افراد آزموده و آگاه نسبت به کار مورد نظارت بهره گرفت. به عنوان مثال به هنگام نظارت بر عملکرد اپراتورها در رابطه با ترابرد کردن شماره لازم است که نهاد نظارتی از کارشناسانی متخصص و مستقل در این حوزه استفاده کند. زیرا در برخی موارد اپراتور به تعهدات خود عمل نموده و فقط یک پارامتر فنی که خارج از کنترل این اپراتور بوده سبب شده که نتیجه مدنظر حاصل نشود (مثلاً تأخیر غیرمتعارف صورت گیرد) در این شرایط اپراتور مرتکب تخلفی نشده که تشخیص این امر صرفاً با استفاده از یک ناظر متخصص حاصل می‌شود. بدون توجه به جزئیات مرتبط با عوامل فوق، هدف نهایی که اصلاح امور است محقق نخواهد شد.

ب) علاوه بر این که مقررات‌گذاری در حوزه فن‌آوری‌های نوین به جهت تحولات سریع باید انعطاف‌پذیر باشد، استراتژی‌های نظارتی در این حوزه نیز باید منعطف تدوین شود. نهاد نظارتی باید بتواند با توجه به بروز تغییرات و تحولات در زمان مقتضی چه به لحاظ تشکیلاتی و چه از نظر سیستم‌های پشتیبان، تغییر یافته و تعاریف جدید برای مختصات نوین محیط کاری خویش تدوین کند (Tabellini, 2003: 98).

ت) نظارت باید مشتری‌مدار باشد. امروزه ناظران علاوه بر ارزیابی شاخص‌های کمی و کیفی مندرج در پروانه‌ها باید به میزان رضایت مشتری از اپراتورها و پاسخگو بودن آن‌ها که در بازار رقابتی به شدت مؤثر می‌باشد نیز توجه کنند. ارزیابی اپراتورها با استفاده از این شاخص موجب می‌شود که اپراتورها در جهت جلب هرچه بیشتر رضایت مشترکین خود گام بردارند. این امر در دراز مدت موجب بهبود کیفیت و کمیت خدمات اپراتورها می‌شود. زیرا تقاضای اصلی مشترکان و انتظار مهم آنان، تولیدات و خدمات مطلوب، با قیمت پائین‌تر و کیفیت بالاتر است. مثلاً در زمینه ترابرد شماره باید نهاد ناظر به چگونگی پاسخ‌گو بودن اپراتورها نسبت به درخواست متقاضیان توجه نماید؛ از جمله این که آیا اپراتور فرستنده که در حال از دست دادن مشترک خود به اپراتور پذیرا می‌باشد پاسخ‌گوی متقاضی ترابرد شماره هست یا در این راستا مانع تراشی می‌کند؟ نهاد نظارت خود نیز باید قابل کنترل باشد. این کنترل نهاد نظارت سبب می‌شود که این مرجع به یک مرجع شفاف و پاسخگو تبدیل شود (Tabellini, 2003: 98).

1. Mobile number portability information for industry, Report/, <http://www.acma.gov.au/Industry/Telco/Numbering/Portability/>, Last Seen: 20/6/2017.

۲-۳. نقش نهاد نظارتی در مقررات‌گذاری تعرفه اپراتورها

از آنجایی که منطق اصلی این فرایند افزایش رقابت می‌باشد، اولین و مهم‌ترین موضوعی که باید در حوزه تنظیم مقررات در خصوص خدمات ترابرد شماره مورد توجه قرار گیرد، مسأله هزینه هاست. از این رو رگولاتور باید اطمینان حاصل کند که هزینه‌های ترابرد شماره تلفن همراه به عنوان یک عامل بازدارنده برای استفاده از این امکانات عمل نکند. از جمله این هزینه‌ها می‌توان به هزینه رسیدگی به درخواست، ترابرد نمودن شماره و هزینه تماس‌های داخل^۱ و خارج^۲ از شبکه اشاره کرد. با توجه به اهمیت تعرفه تماس‌ها در فرایند ترابرد شماره و ضدرقابتی بودن تفاوت تعرفه تماس‌های داخل و خارج شبکه به لزوم دخالت رگولاتور در این موضوع پرداخته می‌شود.

اعمال تعرفه‌های متفاوت برای تماس‌های داخل شبکه و خارج شبکه توسط اپراتورهای غالب و الزام مشترکان به پرداخت هزینه بیشتر برای تماس‌هایی که با مشترکان اپراتورهای رقیب برقرار می‌کنند، یک رفتار ضد رقابتی قلمداد می‌شود.

در واقع، استفاده از این روش برای اپراتورها دو دستاورد دارد:

الف) مشتریان بیشتری جذب اپراتورهای غالب می‌شوند، زیرا به جهت تعداد بالای مشترکان این اپراتورها، مشتریان می‌دانند که هزینه تماس خارج شبکه‌ای بسیار کمتری به ایشان تحمیل خواهد شد.

ب) مشترکان اپراتورهای غالب رغبت کمتری برای تماس با مشترکان اپراتورهای ضعیف‌تر خواهند داشت که این امر باعث کم شدن درآمد اپراتورهای اخیر و بنابراین تضعیف توان رقابتی آنان خواهد شد (Cave, Crowther, 2005: 66).

تفاوت تعرفه تماس‌های داخل و خارج شبکه‌ای سبب می‌شود که مشترکین یک اپراتور به هنگام تماس با مشترکین اپراتورهای دیگر هزینه بیشتری نسبت به تماس داخل شبکه‌ای خود پردازند. این تفاوت نوعی رفتار ضد رقابتی محسوب می‌شود؛ زیرا مشترکین یک اپراتور به جهت پرداخت هزینه کمتر، تماس داخل شبکه‌ای را ترجیح می‌دهند و تمایلی به تماس خارج شبکه‌ای با هزینه بیشتر نخواهند داشت. این امر در نهایت به تضعیف اپراتورهای رقیب منتهی می‌شود. این قبیل اعمال ضد رقابتی منجر به ایجاد سیاست‌هایی در راستای کنترل شرایط بازار و نیز تحمیل خساراتی برای تفاوت تعرفه تماس‌های داخل و خارج شبکه‌ای در کشورهای مختلف می‌شود.

از این رو سازمان‌های مقررات‌گذاری تأثیرگذارترین عوامل غیر رقابتی شدن تعرفه‌ها را موارد زیر می‌دانند:

1. On-net
2. Off-net

- سهم مشخص و معین ترافیک تماس داخل شبکه‌ای
- وجود تفاوت‌های اساسی در اندازهٔ اپراتورهای کوچک و بزرگ
- وجود تفاوت‌های اساسی در تعرفه تماس‌های داخل شبکه‌ای و خارج شبکه‌ای (Lyons, Sean, 2010: 360).

از آنجایی که تفکیک میان تعرفه تماس‌های داخل و خارج شبکه‌ای یک عمل ضد رقابتی محسوب می‌شود، رگولاتورها به عنوان مرجع تصمیم‌گیری در این حوزه وارد عمل شده و اپراتورها را ملزم به عدم تفکیک میان تعرفه تماس‌های داخل و خارج شبکه‌ای خود کردند و جریمه‌های سنگینی را به عنوان ضمانت اجرا در نظر گرفته‌اند. در بندهای زیر به نمونه‌ای از تصمیمات اپراتورها در این موضوع اشاره شده است.

- کنیا: در سال ۲۰۱۰، کمیسیون ارتباطات کنیا^۱ اپراتور سفیریکام^۲ را ملزم به تعیین سقف تعرفه برای تماس‌های داخل و خارج شبکه‌ای خود کرد. الزام فوق به این سبب بود که اپراتور غالب تعرفه تماس‌های داخل و خارج شبکه‌ای خود را یکسان کند. در واقع قاعده مزبور به دنبال رفع اعمال ضد رقابتی ناشی از تفاوت تعرفه تماس‌های داخل شبکه و خارج شبکه‌ای در بازار کشور کنیا بود (Lyons, Sean, 2010: 360).

- کلمبیا: در فوریه سال ۲۰۰۹، کمیسیون مقررات‌گذاری این کشور امکان تفکیک تعرفه تماس‌های داخل و خارج شبکه‌ای را برای اپراتورهای غالب در نظر گرفت. بر اساس این تصمیم، تعرفه‌های پیشنهادی اپراتور غالب برای تماس خارج شبکه‌ای، باید برابر یا کمتر از میانگین تعرفه تماس‌های داخل شبکه‌ای باشد.^۳

- ترکیه: در سپتامبر سال ۲۰۰۷، سازمان فن‌آوری اطلاعات و ارتباطات ترکیه^۴، در راستای جلوگیری از اقدامات ضد رقابتی ناشی از تفاوت تعرفه تماس‌های داخل و خارج شبکه‌ای، اپراتور غالب را ملزم به رعایت موارد زیر کرد:

الف) تعیین سقف برای تعرفه تماس‌های خارج شبکه‌ای

ب) ملزم کردن اپراتورها به عدم تفکیک میان تعرفه تماس‌های داخل و خارج شبکه‌ای خود از طریق وضع تعرفه برای تماس‌های داخل شبکه‌ای (Asimakopoulou, Sánchez, 2010: 190).

1. The Communications Commission of Kenya.

2. Safaricom.

3. Report of CRC/Traiffs, <http://www.crcom.gov.co/images/stories/crtdocuments>.

4. ICTA, Information and Communication Technology Authority

۴. الزامات حقوقی تراپردپذیری در ایران، مصوبات ۱۸۹ و ۲۳۲ کمیسیون تنظیم مقررات^۱

مطابق قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فن آوری اطلاعات، از جمله وظایف کمیسیون تنظیم مقررات تصویب ضوابط و مقررات مربوط به صدور پروانه فعالیت برای ایجاد شبکه و ارائه خدمات ارتباطی و فن آوری اطلاعات در قلمرو شبکه‌های غیرمادر، تعیین سیاست نرخ‌گذاری و تصویب تعرفه و نرخ ارائه خدمات در بخش ارتباطات و فن آوری اطلاعات و تصویب جداول و نرخ‌های کلیه خدمات ارتباطی و تدوین مقررات ارتباطی کشور و نظارت بر حسن اجرای آن‌ها می‌باشد. بر همین اساس این کمیسیون وظایف خود را در قالب مصوباتی الزام آور مورد تصویب قرار می‌دهد.

الزام اپراتورها به فراهم کردن امکانات تراپرد شماره برای اولین بار در بند ۱۰ مصوبه ۱۸۶ کمیسیون تنظیم مقررات^۲ در موضوع اصول حاکم بر نحوه اصلاح و ارتقای پروانه فعالیت اپراتورهای تلفن همراه مورد اشاره قرار گرفت. بر طبق این بند اپراتورهای متقاضی ارتقای پروانه موظف شدند حداکثر ۱۸ ماه پس از صدور مجوز ارتقا،^۳ نسبت به ارائه خدمات تراپرد شماره تلفن همراه بر اساس شرایط و ضوابط اعلامی از سوی کمیسیون اقدام کنند. در نظر گرفتن مهلت ۱۸ ماهه به علت پیچیده بودن مسایل فنی این امر می‌باشد. شرایط و ضوابط اجرای طرح تراپرد پذیری به استناد بند الف و د ماده ۳ و ۵^۴ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فن آوری اطلاعات

۱. قابل دسترسی در سایت سازمان تنظیم مقررات به آدرس:

<http://www.cra.ir/Portal/View/Page.aspx?PageId=81dc50c7-45d4-4714-9713-abbf5845d729>, Last Seen: 1396/3/30.

۲. قابل دسترسی در سایت سازمان تنظیم مقررات به آدرس:

<http://www.cra.ir/Portal/View/Page.aspx?PageId=81dc50c7-45d4-4714-9713-abbf5845d729>.

۳. با توجه به اهمیت و نقش پهن باند در میزان رشد و پیشرفت کشور در عرصه ارتباطات و فن آوری اطلاعات و استفاده از تلفن همراه پهن باند به عنوان پیشران در ارتقا وضعیت پهن باند در کشور و با توجه به پایان دوره حفاظت اپراتور سوم تلفن همراه در تاریخ ۹۳/۰۵/۳۱، اصول حاکم بر نحوه اصلاح و ارتقا پروانه فعالیت اپراتورهای همراه اول و ایرانسل مورد تصویب کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات قرار گرفت.

۴. «ماده ۳ - وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فن آوری اطلاعات:

الف- تدوین سیاست‌ها و ضوابط کلی در زمینه توسعه ارتباطات و فن آوری اطلاعات در چارچوب سیاست‌های کلی نظام.

د- تنظیم مدیریت و کنترل فضای فرکانسی کشور و تدوین مقررات و تصویب ضوابط و جداول و معیارهای استفاده بهینه از فرکانس و مدارهای ماهواره‌ای و نظارت و حاکمیت بر طیف و جدول ملی فرکانس کشور»

۵. «ماده ۵- کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات با استفاده از امکانات و نیروی انسانی سازمان موضوع ماده (۷) این قانون با اختیارات و وظایف ذیل تشکیل می‌گردد:

... ج- تعیین سیاست نرخ‌گذاری بر کلیه خدمات در بخش‌های مختلف ارتباطات و فن آوری اطلاعات و تصویب جداول تعرفه‌ها و نرخ‌های کلیه خدمات ارتباطی در چارچوب قوانین و مقررات کشور.

د- تدوین مقررات ارتباطی کشور در چارچوب قوانین و مقررات کشور و اعمال و نظارت بر حسن اجرای آن...»

درباره وظایف و اختیارات کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات رادیویی و بند ۴ ماده ۶ اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، تحت عنوان مصوبه ۱۸۹ در موضوع "اصول حاکم بر ارائه خدمات ترابردپذیری شماره تلفن همراه" در تاریخ ۹۳/۳/۱۸ به تصویب رسید. سپس دستورالعمل اجرایی ترابردپذیری شماره‌های تلفن همراه در تاریخ ۹۵/۱/۲۹ با همین عنوان و شماره ۲۳۲ مورد تصویب کمیسیون قرار گرفت.

۴-۱. مصوبه ۱۸۹ "اصول حاکم بر ارائه خدمات ترابردپذیری شماره تلفن همراه" این مصوبه در شانزده بند، شرایط و ضوابط ترابردپذیری شماره تلفن همراه را تشریح کرده است. بر طبق ماده یک این مصوبه در موضوع تعاریف، منظور از اپراتور پایه، اپراتوری است که مشترک برای دریافت خدمات تلفن همراه برای بار اول ثبت نام کرده و اسناد و مدارک مورد نیاز برای احراز هویت و ثبت نام را به اپراتور مذکور تحویل داده است و سند اشتراک دریافت کرده است. اپراتور پذیرا نیز اپراتوری است که مشترک یک اپراتور، قصد استفاده از خدمات آن را بدون تغییر شماره خود دارد.

۴-۱-۱. مزایای مصوبه

بر طبق مصوبه، ترابرد شماره فقط برای سیم‌کارت‌های فعال امکان‌پذیر است و مشترک باید درخواست خود را به اپراتور پذیرا ارائه کند. همچنین اپراتور پذیرا می‌تواند به ازای هر درخواست ترابرد مبالغی را که به تصویب کمیسیون رسیده از مشترک دریافت کند. تصویب کمیسیون نیز براساس مبالغی است که سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی حداقل سه ماه قبل از شروع خدمات ترابرد شماره، پیشنهاد می‌دهد. گفتنی است در صورتی که مشترک شماره ترابرد شده بخواهد اشتراک خود را به دیگری انتقال دهد، صرفاً باید این کار را از طریق اپراتور پایه انجام دهد و این کار منوط به تسویه حساب با اپراتور پذیرا خواهد بود. لازم به ذکر است که ترابرد شماره فقط به صورت نظیر به نظیر امکان‌پذیر است. منظور از ترابرد نظیر به نظیر این است که سیم کارت دائمی به سیم کارت دائمی و سیم کارت اعتباری به سیم کارت اعتباری قابل ترابرد است.

از طرفی برای رعایت اصول حاکم بر حقوق مصرف‌کننده، اولاً در فاصله زمانی تأیید

۱. «ماده ۶ - وظایف و اختیارات سازمان به شرح ذیل می‌باشد:

...تدوین و تنظیم مقررات، آیین‌نامه‌ها، جدول‌های تعرفه و نرخ‌های کلیه خدمات در بخش‌های مختلف ارتباطات و فن‌آوری اطلاعات، تعیین کف یا سقف آن‌ها به منظور حصول اطمینان از رقابت سالم و تداوم ارائه خدمات و رشد کیفی آن‌ها برای تصویب توسط کمیسیون در چارچوب قوانین و مقررات...».

درخواست ترابرد شماره مشترک از طرف اپراتور فرستنده تا فعال شدن سیم کارت مشترک در شبکه اپراتور پذیرا، اپراتور فرستنده حق ندارد خدمات خود را به غیر از رومینگ بین‌الملل و برقراری تماس با خارج از کشور متوقف کند. ثانیاً اپراتور پذیرا موظف است همان تعرفه و کیفیتی را که به مشترکان خود ارائه می‌دهد به مشترکان ترابرد شده نیز ارائه دهد.

۲-۱-۴. معایب مصوبه

این مصوبه اگرچه دارای نکات مثبتی همچون موارد ذکر شده است اما دارای ابهاماتی در برخی موارد می‌باشد که در ذیل مورد اشاره قرار خواهد گرفت:

الف) در نظر نگرفتن مهلت پاسخ به درخواست ترابرد: در مصوبه ۱۸۹ برای رسیدگی به درخواست ترابرد شماره هیچ مهلتی به طور مشخص عنوان نشده است. در تمامی کشورهایی که امکان ترابرد شماره وجود دارد، مهلتی را برای رسیدگی به درخواست متقاضیان ترابرد شماره از چند ساعت تا دو روز در نظر گرفته شده است (Cho, D., Ferreira, P., & Telang, R, 2012: 160).
الف) در نظر نگرفتن لزوم جبران خسارت: لازم است به جهت حفظ حقوق مشترکان، اپراتورها متعهد شوند که در صورت تأخیر یا اشتباه نسبت به درخواست ترابرد، خسارت مشترک را جبران کنند.

ب) مناسب‌تر این است در مصوبه به این نکته اشاره شود که اگر پاسخ مثبت به درخواست ترابرد پس از استعلام از اپراتور پذیرا باشد، اپراتور پایه و پذیرا به صورت تضامنی مسؤول جبران خسارت باشند و اگر پاسخ مثبت به درخواست ترابرد بدون استعلام از اپراتور پذیرا باشد، اپراتور پایه مسؤول جبران خسارت در نظر گرفته شود.

پ) در نظر نگرفتن تأیید هویت متقاضی ترابرد: به منظور جلوگیری از بروز تقلب ضروری است که اطلاعات مشترک متقاضی ترابرد، توسط اپراتور فرستنده تأیید و بهتر است برای این تأییدیه، الزامی در مصوبه ذکر شود.

ت) در نظر نگرفتن مرجع حل و فصل اختلاف: در رابطه با مرجع صالح برای رسیدگی به اختلافات ناشی از ترابرد شماره نیز لازم است به طور صریح مرجع حل اختلاف یا مصوبه مورد نظر در این زمینه قید شود به این صورت که در خصوص اختلاف اپراتور با رگولاتور طبق پروانه عمل و در صورت اختلاف اپراتور پایه و اپراتور پذیرا با یکدیگر و یا هر یک از اپراتورها با مشترک ابتدا حل اختلاف به خود اپراتورها واگذار و در صورت عدم حل اختلاف به سازمان جهت حل و فصل ارجاع داده شود.

ث) در نظر نگرفتن سقف شماره‌های قابل ترابرد: در نظر نگرفتن سقف تعداد شماره‌های قابل ترابرد برای هر اپراتور گاهی به جهت مسایل فنی، مشکلاتی را ایجاد می‌کند. زیرا ممکن است برخی اپراتورها با درخواست ترابرد بسیار زیادی مواجه شوند لذا برای جلوگیری از اختلالات فنی و تأخیرات غیرمتعارف، سازمان باید سقف تعداد شماره‌های ترابرد شده را در مدت زمان مشخص برای اپراتور پذیرا تعیین کرده و اپراتورها را ملزم به رعایت آن کند (Iqba, Tahani, 2011: 98).

ج) در نظر نگرفتن الزامی برای قبول یا رد درخواست ترابرد: در مصوبه تنها به ذکر این نکته اکتفا شده است که اپراتور پذیرا موظف است درخواست ترابرد را تا حصول نتیجه نهایی و تکمیل عملیات ترابرد شماره مورد نظر پیگیری و اجرا کند. اما در خصوص این که آیا می‌تواند درخواست ترابرد را رد کند و در صورت رد ملزم به بیان دلایل باشد و یا این که در صورت وجود برخی موانع هم‌چون سمت نداشتن متقاضی اپراتور ملزم به رد درخواست باشد هیچ حرفی به میان نیامده است. لذا برای کارآیی بیشتر مصوبه مناسب بود این موضوع نیز در مصوبه در نظر گرفته می‌شود.

ح) در نظر نگرفتن اتمام مدت اشتراک ترابرد: در مصوبه در خصوص اتمام اشتراک صحبتی به میان نیامده است. در صورت اتمام اشتراک یا مشترک درخواست جدیدی مبنی بر ادامه استفاده از خدمات اپراتور پذیرا ارائه می‌دهد که باید به آن رسیدگی شود و یا درخواست مجددی ارائه نمی‌دهد که در این صورت باید به اپراتور پایه فرستاده شود. بهتر بود در صورت عدم درخواست مشترک برای ادامه ترابرد، مهلت زمانی برای اپراتور پذیرا برای بازگرداندن مشترک به اپراتور پایه در نظر گرفته می‌شود.

خ) در نظر نگرفتن جنبه‌های حقوق رقابت: بهتر است در مصوبه برای ایجاد شرایط یکسان در ترابرد شماره‌ها بین اپراتورهای مختلف، به این نکته اشاره شود که اپراتورها برای جذب مشترکان بیشتر اجازه ندارند بسته‌های تشویقی خاصی را تنها برای مشترکان ترابرد شده استفاده کنند.^۱

د) در نظر نگرفتن جنبه‌های حقوقی هزینه‌های ترابرد: برای روشن شدن این موضوع بهتر است ابتدا طرح موضوعی با ذکر مثال صورت بگیرد.

زمانی که شخص A اپراتور خود را به عنوان مثال از همراه اول به ایرانسل تغییر می‌دهد، شخص تماس گیرنده به فرد A که دارای سیم کارت همراه اول است به علت این که از ترابرد شماره مطلع نیست ممکن است متحمل هزینه بیشتری شود و مجبور شود هزینه تماس خارج از شبکه را پردازد. جدول هزینه‌های مربوط به اپراتورها به شکل زیر می‌باشد:

1. Africa: The Impact of Mobile Phones, http://www.bhutannotes.com/clif/bt_rural_access_pilot.html, Last Seen: 20/6/2017.

جدول ۱-۱- جدول هزینه‌های اپراتورهای تلفن همراه^۱

نوع سیم‌کارت فرد	اپراتور فرد	میزان افزایش یا کاهش هزینه تماس (ریال در هر دقیقه)	درصد افزایش هزینه تماس	درصد کاهش هزینه تماس
دائمی	همراه اول	۵۵	۹,۶٪	۸,۸٪
	ایرانسل	۰	۰	۰
	رایتل	۷۰	۱۲٪	۱۱٪
اعتباری	همراه اول	۲۶۷	۳۹٪	۲۸٪
	ایرانسل	۲۶۰	۳۸٪	۲۸٪
	رایتل	۲۰۰	۲۸٪	۲۲٪

برای حل این موضوع دو راه حل رایج در دنیا وجود دارد:
- در نظر گرفتن یک شماره به منظور اطلاع یافتن از این که آیا این شماره ترابرد شده است یا خیر، که نقطه ضعف این راهکار تحمیل یک تکلیف اضافه به مشترکان بوده و مخالف قواعد حقوق مصرف‌کننده است.

- اطلاع‌رسانی به شخص تماس‌گیرنده از طریق یک پیغام صوتی قبل برقراری تماس که اگرچه راهکار عملی‌تری نسبت به راهکار قبلی است اما نقطه ضعف آن افشا کردن ترابرد است. به همین علت مناسب‌تر آن است که رگولاتور با توجه به اختیار قانون‌گذاری خود، اپراتورها را ملزم نماید که تعرفه تماس‌های داخل شبکه و خارج از شبکه خود را یکسان سازند.

۴-۲. مصوبه ۲۳۲ "دستورالعمل اجرایی ترابردپذیری شماره‌های تلفن همراه"
دو سال پس از گذشت تصویب مصوبه ۱۸۹ و با توجه به نقاط ضعف عدیده آن که به نحوی اجرای عملی طرح ترابردپذیری را با مشکل روبه‌رو کرده بود، کمیسیون تنظیم مقررات در مصوبه جدیدی با عنوان دستورالعمل اجرایی ترابردپذیری شماره تلفن همراه اقدام به رفع ایرادات کرده و راه را برای اجرای عملی این طرح توسط اپراتورهای تلفن همراه هموار ساخت. این مصوبه که در فروردین سال ۹۵ به تصویب رسیده است دارای ۶ ماده بوده و به بیان الزامات، حقوق مشترکین و تعرفه‌ها، هزینه‌ها و مبالغ پرداخته است.

۱. مبنای محاسبه درصدهای فوق، تعرفه‌های دی ماه ۱۳۹۴ می‌باشد.

۴-۲-۱. مزایای مصوبه

از آنجایی که این مصوبه باهدف اجرایی شدن طرح تراپردپذیری به تصویب رسیده است، در مقایسه با مصوبه ۱۸۹ دارای نقاط قوت بیشتری است و در بسیاری موارد نقاط ضعف آن مصوبه را برطرف کرده است که در زیر به بیان می‌شوند:

الف) امکان ثبت اطلاعات مربوط به درخواست تراپرد شماره با اتصال درگاه اپراتورها به مرکز مدیریت تراپرد الزامی شده است. بر اساس بند ۵ ماده ۳ با عنوان الزامات، ضروری است از طریق اتصال به مرکز مدیریت تراپرد و ثبت اطلاعات، هر تراپرد به صورت برخط به پایگاه داده تمامی اپراتورها ارسال شود. مزیت این الزام آن است که باعث هماهنگی اپراتورها در تراپرد شده و خدمت‌رسانی به مشترکان را تسهیل می‌کند.

ب) از دیگر نکات بسیار مهم این مصوبه، در نظر گرفتن قواعد حقوق رقابت است که در مصوبه قبلی نادیده گرفته شده بود. طبق تبصره بند ۱۷ ماده ۳، «اپراتور پذیرا نباید نسبت به رایه پیشنهاد خاص برای مشترک تراپردشده برای جذب مشترکین اپراتورهای دیگر اقدام کند و باید امکان استفاده از کلیه خدمات رایه شده در شبکه اپراتور پذیرا به صورت یکسان برای تمامی مشترکین اپراتور پذیرا (اعم از مشترکین تراپرد شده و یا مشترک اصلی اپراتور مذکور) فراهم باشد».

پ) در نظر گرفتن ماده‌ای تحت عنوان حقوق مشترکان، اهمیت حقوق مصرف‌کننده را در نظر تصویب‌کنندگان نشان داده و گامی رو به جلو محسوب می‌شود. مطابق این ماده اولاً احراز هویت مشترک از سوی اپراتور پذیرا الزامی شناخته شده است و ثانیاً این امکان برای مشترک در نظر گرفته شده است که در صورتی که از تراپرد شماره پشیمان شده باشد، درخواست خود را به اپراتور پذیرا اعلام کرده و در هر مرحله از تراپرد به اپراتور پایه برگردانده شود.

۴-۲-۲. معایب مصوبه

اگرچه این مصوبه دارای نقاط قوت برشمرده می‌باشد اما خالی از عیب نیز نیست. این معایب به طور خلاصه عبارتند از:

الف) اولین ایرادی که در خصوص مصوبه ۱۸۹ بیان شد، عدم مهلت پاسخ به درخواست تراپرد بود که این مدت در کشورهای دیگر از چند ساعت تا چند روز را شامل می‌شود. در مصوبه ۲۳۲ تعیین این مدت به خود اپراتورها واگذار شده است. مطابق بند ۷ ماده ۳ در موضوع الزامات، اپراتورها موظف شدند اطلاعات مربوط به مدت زمان لازم برای تراپرد را از طریق پایگاه اطلاع‌رسانی خود و سایر روش‌های اطلاع‌رسانی در اختیار مشترکین قرار دهند. اگرچه

این نظرگرفتن چنین امری در مقایسه با مصوبه ۱۸۹ گامی رو به جلو به حساب می‌آید، اما همانطور که گفته شد مناسب‌تر این بود که یک بازه زمانی مشخص توسط مصوبه در نظر گرفته شده و اپراتور مخیر بود در آن بازه زمانی به درخواست ترابرد مشترک پاسخگو باشد.

ب) از جمله ایرادات مهم مصوبه ۱۸۹، مباحث مربوط به اختلاف تعرفه هزینه داخل و خارج شبکه اپراتورها و تحمیل هزینه اضافی به تماس گیرندگان با مشترک ترابرد شده بود. اگرچه این امر به نحوی در این مصوبه برطرف شده است، اما ایراد تحمیل هزینه هم‌چنان باقی است. مطابق تبصره بند ۷ ماده ۳، «اپراتورها باید نسبت به اتخاذ روشی واحد از قبیل ارسال اعلان، بوق مجزا و موارد مشابه برای اطلاع رسانی به مشترکین درخصوص تماس با مشترکینی که شماره آن‌ها به اپراتور دیگر ترابرد شده، اقدام کنند». این راهکار همانطور که در بالا گفته شد اگرچه یکی از راهکارهای اطلاع به تماس گیرندگان می‌باشد اما از آنجا که ترابرد را افشا می‌سازد دارای ضعف بوده و بهترین راه همان یکسان‌سازی تماس داخل و خارج شبکه اپراتورها می‌باشد.

پ) همانطور که در خصوص مصوبه ۱۸۹ گفته شد ضروری است عدم قبول یک درخواست ترابرد با ذکر دلیل به درخواست کننده اعلام شود و راه‌های اعتراض به آن نیز وجود داشته باشد. این موضوع کماکان از موارد فراموش شده مصوبه جدید بوده و هیچ اشاره‌ای به آن نشده است.

۵. نتیجه‌گیری

در این نوشتار چالش‌های حقوقی پیش رو برای ورود فن‌آوری‌ها و خدمات نوین ارتباطی در کشور مورد بررسی قرار گرفت. از جمله مهم‌ترین این چالش‌ها نحوه نظارت دولت بر این فن‌آوری‌ها و خدمات است. چراکه هر فن‌آوری نوینی نظارت مختص به خود را می‌طلبد و شاید نظارت به معنای سنتی خود نتواند در مورد آنها نیز راهگشا باشد. از این رو اولاً ضرورت ورود خدمت نوینی همچون ترابردپذیری شماره تلفن همراه در کشور مورد واکاوی قرار گرفت و سپس اصول تنظیم مقررات و نحوه نظارت بر آن بیان شد. از آنجا که شاکله اصلی ترابرد شماره تلفن همراه مصوبات ۱۸۹ و ۲۳۲ کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات می‌باشد، ایرادات و ابهامات مصوبات مذکور مطرح شد. این ایرادات و ابهامات عبارتند از عدم در نظر گرفتن مهلت پاسخ به درخواست ترابرد، در نظر نگرفتن روش‌های جبران خسارت، در نظر نگرفتن روش‌های حل اختلاف و در نظر نگرفتن تعیین سقف شماره‌های قابل ترابرد. اینک با توجه به ابهامات مطرح شده در مصوبات پیشنهاد می‌شود برای رسیدگی به شکایات مشترکین و حل و فصل اختلاف بین اپراتورها، بر طبق آنچه در پروانه اپراتورها به سازمان ارجاع داده شده است، یک نهاد مستقل و

متخصص در زمینه مخابراتی در سازمان تأسیس شود (همانند نهاد بازرسی در کشور استرالیا) تا با رسیدگی سریع، منصفانه و رایگان بتواند به مشترکین تلفن همراه خدمات مناسب ارائه دهد. همچنین برای بهبود ارایه خدمات ترابردپذیری به مشترکین، راهکارهای ذیل پیشنهاد می-شود:

الف) مهلت پاسخ به درخواست: مدت زمان پاسخ به درخواست ترابرد از چند ساعت تا ۲ روز؛

ب) در نظر نگرفتن مهلت فرایند ترابرد: مدت زمان انجام فرآیند ترابرد از چند ساعت تا ۲ روز؛

پ) در نظر نگرفتن روش‌های جبران خسارت: اگر پاسخ مثبت به درخواست ترابرد پس از استعلام از اپراتور پذیرا باشد، مسئولیت تضامنی جبران خسارت (اپراتور پایه و پذیرا). اگر پاسخ مثبت به درخواست ترابرد بدون استعلام از اپراتور پذیرا باشد، اپراتور پایه مسئول جبران خسارت است.

ت) در نظر نگرفتن روش‌های حل اختلاف: اپراتور با رگولاتور، تابع پروانه؛ اپراتور با اپراتور یا اپراتور با مشترک، در درجه اول حل اختلاف توسط خود اپراتورها و در صورت عدم حصول نتیجه ارجاع به سازمان جهت حل و فصل.

ث) در نظر نگرفتن تعیین سقف شماره‌های قابل ترابرد: برای جلوگیری از اختلالات فنی و تأخیرات غیرمتعارف، سازمان باید سقف شماره‌های ترابرد شده را در مدت زمان مشخص تعیین کند.

منابع

الف) فارسی

کتاب

- جاسبی، عبدالله، (۱۳۸۶)، *اصول و مبانی مدیریت*، تهران: انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی.

مقاله‌ها

- اکبری، فیروز، (۱۳۸۸)، «تلفن همراه، کاربردها و آسیب‌ها»، پیام، شماره ۹۵.
- کلانتری، عبدالحسین؛ حسنی، حسین، (۱۳۸۷)، «رسانه‌های نوین و زندگی روزمره: تأثیر تلفن همراه بر هویت و سبک زندگی جوانان»، *رسانه* - شماره ۷۶.
- مهدیزاده، شراره؛ خیلا، زهرا، (۱۳۹۲)، «تلفن همراه، روابط اجتماعی»، *فصلنامه انجمن ایرانی مطالعات فرهنگی و ارتباطات*، سال نهم، شماره ۳۱.

ب) انگلیسی

Book

- Waverman L, (2003), *Regulatory Incentives and Deregulation in Telecommunications*, in C. Robinson (ed), *Competition and Regulation in Utility Markets*, E. Elgar.

Articles

- "On-net/Off-net Price Differentiation" (2011). Review of International Precedent, Telecommunications Management Group, Inc.

- Sánchez, B. U., and Asimakopoulos, G, (2012), "Regulation and Competition in the European Mobile Communications Industry: An Examination of the Implementation of Mobile Number Portability", *Telecommunication Policy*, Elsevier, Vol. 36, No. 3.

- Stefan Buehler, Justus Haucaup, (2004), "Mobile Number Portability", *Journal of Industry, Competition, and Trade*, Vol. 4, No. 3.

- Cave, M. and Crowther, P, (2008), "Pre-emptive Competition Policy meets Regulatory Anti-Trust", *European Competition*, available at: <http://www.netcompetition.org/antitrust/real-vs-contrived-modern-fcc-policy-thinking-part-20-obsolete-communications-law-series>.

- Cho, D., Ferreira, P., & Telang, R, (2012), "The Impact of Mobile Number Portability on Switching Cost and Pricing Strategy", *Paper Presented at the 40th Research Conference on Communication, Information and Internet Policy*, Arlington, VA. available at: &EXT=pdf.

– Competition and Regulation in a Converged Broadband World, <http://www.itu.int/ITU-T/reg/publications/Competitionregulation>, pdf.

– Italianer, Alexander, (2015), “Market Opening: Regulation vs Competition?”, Director-General for Competition”, *European Commission*, 48th Innsbruck Symposium. available at: http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2015_01_en.pdf.

– Mobile Number Portability – Information for Industry, <http://www.acma.gov.au/Industry/Telco/Numbering/Portability/mobile-number-portability-information-for-industry>.

– Normatividad/ Resoluciones, (2009), This Resolution was Affirmed on Reconsideration by CRC Resolution, available at: <https://www.crcm.gov.co/resoluciones/00005031.pdf>.

– On-net/O-net Price Differentiation: Review of International Precedent, http://www.cck.go.ke/regulations/downloads/interconnection_determination_no2_2010.pdf. The rule also applies to Dominant operators in the fixed telephony retail market.

– Regulations of Amateur Radio Service, <http://www.citc.gov.sa/English/RulesandSystems/RegulatoryDocuments/Numbering/Documents/TA111E.Pdf>.

– StarHub - Infocomm Development Authority of Singapore, <http://www.ida.gov.sg/News%20and%20Events/20050712123200.aspx?getPagetype=20>.

– Tabellini G, (2003), “Principles of Policymaking in the European Union: an Economic Perspective”, *CEifo Economics Studies*, 49. available at; <http://www.dklevine.com/archive/refs450643900000000157.pdf>.

– Tahani Iqbal, (2011), “Mobile Number Portability in South Asia”, Proceedings of the 5th ACORNREDECOM Conference. Lima. Available at: http://irneasia.net/wp-content/uploads/2010/02/Mobile-2.0_MNP.pdf.

– Valletti T, (2003), “Obligations that Can be Imposed on Operators with Significant Market Power: Access to Public Mobile Networks”, Paper for the European Commission.

– مصوبات - سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی

– <http://www.cra.ir/Portal/View/Page.aspx?PageId=81dc50c7-45d4-4714-9713-abbf5845d729>.