



University of Tehran Press

## Legitimacy Analysis of Approvals Related to Government Revenues In the Field of Post and Telecommunications

Seyyed Ali Hoseini<sup>1</sup> | Seyyed MohammadMahdi Ghamami<sup>2</sup>

1. Corresponding Author; Ph.D Student in Public Law, Faculty of Law, Imam Sadiq University, Tehran, Iran. Email: [seyedalyhoseini@isu.ac.ir](mailto:seyedalyhoseini@isu.ac.ir)
2. Associate Prof. Faculty of Law, Imam Sadiq University, Tehran, Iran. Email: [ghamamy@isu.ac.ir](mailto:ghamamy@isu.ac.ir)

Article Info	Abstract
<b>Article Type:</b> Research Article	<p>The rapid advancement of information technologies has necessitated immediate and substantial development in Iran's communication infrastructure. This obligation primarily falls under the purview of the Ministry of Communication and Information Technology (MCIT), guided by various laws. To support these endeavors, the law "Permission to Determine and Collect Government Revenues in the Field of Post and Telecommunications" was enacted in 2013, allocating significant dedicated revenues to the MCIT. This legislation empowers the Council of Ministers (COM) to identify three distinct types of dedicated income for the ministry. However, an examination of COM approvals since 2013 reveals instances of non-compliance with the stipulated rules in the law. This research evaluates the COM's adherence to the 2013 Act in implementing its provisions and managing revenues related to post and telecommunications. The assessment, guided by the principles and rules of administrative law, yielded the following conclusions: a) In certain approvals, the COM did not introduce new revenues beyond those legally permitted. However, there were lapses in adhering to formalities and legal requirements when imposing these revenues. b) In another category of approvals, the Council imposed new revenues that exceeded the scope of its legal authority. The research was conducted through a descriptive-analytical approach.</p>
<b>Pages:</b> 1-29	
<b>Received:</b> 2024/01/02	
<b>Received in Revised form:</b> 2024/09/22	
<b>Accepted:</b> 2024/09/15	
<b>Published online:</b> ---/--/--	
<b>Keywords:</b> <i>Government Revenues, License Fee, Non-Compliance Penalty, Ministry of Communications and Information Technology, Council of Ministers.</i>	
<b>How To Cite</b>	Hoseini, Seyyed Ali; Ghamami, Seyyed MohammadMahdi (2024). Legitimacy Analysis of Approvals Related to Government Revenues In the Field of Post and Telecommunications. <i>Public Law Studies Quarterly</i> , -- (--), 1-29. DOI: <a href="https://doi.com/10.22059/jplsq.2024.370391.3455">https://doi.com/10.22059/jplsq.2024.370391.3455</a>
<b>DOI</b>	10.22059/jplsq.2024.370391.3455
<b>Publisher</b>	The University of Tehran Press.



## تحلیل اعتبار مصوبات مربوط به انواع درآمدهای دولتی در حوزه پست و مخابرات

سیدعلی حسینی<sup>۱</sup> | سید محمد مهدی غمامی<sup>۲</sup>

۱. نویسنده مسؤل؛ دانشجوی دکتری تخصصی حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران.

رایانامه: [seyedalyhoseini@isu.ac.ir](mailto:seyedalyhoseini@isu.ac.ir)۲. دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران. رایانامه: [ghamamy@isu.ac.ir](mailto:ghamamy@isu.ac.ir)

اطلاعات مقاله	چکیده
<p><b>نوع مقاله:</b> پژوهشی</p> <p><b>صفحات:</b> ۲۹-۱</p> <p><b>تاریخ دریافت:</b> ۱۴۰۲/۱۰/۱۲</p> <p><b>تاریخ بازنگری:</b> ۱۴۰۳/۰۷/۰۱</p> <p><b>تاریخ پذیرش:</b> ۱۴۰۳/۰۶/۲۵</p> <p><b>تاریخ انتشار برخط:</b> ---/--/--</p> <p><b>کلیدواژه‌ها:</b> جریمه عدم اجرای تعهدات، درآمدهای دولتی، حق امتیاز، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، هیأت وزیران.</p>	<p>در سال‌های اخیر در پی رشد پرشتاب فناوری‌های اطلاعاتی، زیرساخت ارتباطی کشور نیازمند توسعه سریع و پرهزینه‌ای شده است که قوانین مختلف اغلب بر عهده وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات می‌گذارند. به‌منظور ایفای این تکالیف، قانون ماده‌واحد اجازه تعیین و وصول درآمدهای دولت در حوزه پست و مخابرات (مصوب ۱۳۹۲/۰۸/۱۹)، درآمدهای اختصاصی شایان توجهی را در اختیار وزارت ارتباطات قرار داده است. این قانون اجازه تعیین سه نوع درآمد اختصاصی برای وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات را به هیأت وزیران اعطا کرده است. بررسی مصوبات هیأت وزیران پس از سال ۱۳۹۲، برخی موارد تخطی از درآمدهای تعیین شده در قانون را روشن می‌سازد. در این پژوهش مصوبات هیأت وزیران در اجرای قانون ماده‌واحد ۱۳۹۲ بررسی شده و با استفاده از اصول و قواعد حقوق اداری درآمدهای موضوعه هیأت وزیران در حوزه پست و مخابرات تحلیل می‌شود. با بررسی مصوبات هیأت وزیران این نتیجه حاصل شد که الف) در دسته‌ای از مصوبات، هیأت وزیران درآمدهای جدیدی علاوه بر موارد مجاز قانونی وضع نکرده، لیکن تشریفات و الزامات قانونی را در وضع درآمد رعایت نکرده است. ب) در دسته دیگری از مصوبات، هیأت وزیران خارج از چارچوب صلاحیت قانونی، به وضع درآمدهای جدید پرداخته است. این تحقیق به روش توصیفی-تحلیلی انجام یافته است.</p>
<b>استناد</b>	حسینی، سیدعلی؛ غمامی، سید محمد مهدی (۱۴۰۳). تحلیل اعتبار مصوبات مربوط به انواع درآمدهای دولتی در حوزه پست و مخابرات. <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، -- (--)، ۱-۲۹.
<b>DOI</b>	DOI: <a href="https://doi.com/10.22059/jplsqt.2024.370391.3455">https://doi.com/10.22059/jplsqt.2024.370391.3455</a>
<b>DOI</b>	10.22059/jplsqt.2024.370391.3455
<b>ناشر</b>	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



## ۱. مقدمه

فرکانس، شبکه مادر مخابراتی و همچنین سهمی که هر دولت بر پایه مقررات اتحادیه جهانی مخابرات (ITU) در استفاده از مدارهای ماورای جو برای استقرار ماهواره‌های مخابراتی دارند، از جمله منابع ملی هستند و در زمره اموال عمومی به‌شمار می‌آیند (Walden, 2018: 12). در نظام حقوقی ایران، بر اساس صدر اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، منابع حاصل از اقتصاد بخش دولتی، بر پایه مالکیت عمومی بوده و در اختیار دولت است. همچنین اصل ۴۵ قانون اساسی مقرر می‌کند که اموال عمومی در اختیار حکومت اسلامی است تا آنها را طبق مصالح عامه مصرف کند. بر همین اساس بهره‌برداری از شبکه و فرکانس در حوزه ارتباطات، مستلزم پرداخت بهای آن در وجه خزانه عمومی کشور است. در قوانین بودجه سال‌های اخیر نیز، درآمدهای حاصل از بخش ارتباطات، در ذیل درآمد حاصل از مالکیت دولت درج می‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳: ۲).

بر همین اساس قانون ماده‌واحد اجازه تعیین و وصول حق امتیاز فعالیت بخش غیردولتی در زمینه پست و مخابرات<sup>۱</sup> مصوب ۱۳۹۲/۰۸/۱۹، اپراتورهای ارتباطی را ملزم به پرداخت وجوهی تحت عناوین «حق امتیاز»، «حق السهم» و «جریمه عدم اجرای تعهدات» می‌کند. اما با اینکه مجموع مبالغ مذکور، هزینه زیادی را بر اپراتورهای ارتباطی تحمیل می‌کند و در نهایت سبب افزایش بهای خدمات ارتباطی در کشور می‌شود، لیکن در برخی تصویب‌نامه‌ها، هیأت وزیران، درآمدهای دیگری را مازاد بر آنچه در این قانون ذکر شده است، وضع و از اپراتورها دریافت می‌کنند.

به منظور تحلیل اعتبار انواع درآمدهای دولتی حوزه پست و مخابرات باید مصوبات هیأت وزیران را بررسی کرد. معیار این بررسی بر اساس سنجش‌های اصول حقوق اداری است که ریشه در قانون اساسی، قوانین موضوعه اداری، آرا و رویه دیوان عدالت اداری و همچنین اصول مربوط به بودجه در قانون اساسی دارد. اصول مذکور در منابع متعددی توسط نویسندگان حقوق عمومی، به تفصیل بررسی شده است. لیکن در این تحقیق بنا به روش مطالعه موردی مصوبات هیأت وزیران، در تحلیل مصوبات نیز به فراخور موضوع صرفاً به آن دسته از اصول حقوق اداری که مرتبط با مصوبات مورد بحث است، پرداخته می‌شود. سؤال اصلی پژوهش حاضر این است که هریک از درآمدهای موضوعه توسط هیأت وزیران در حوزه پست و مخابرات، از حیث اعتبار قانونی در چه وضعیتی قرار دارند؟ سؤالات فرعی پژوهش عبارت‌اند از: الف) درآمدهای پستی و مخابراتی با کدام یک از اصول حقوق اداری قابل تحلیل و ارزیابی است؛ ب) درآمدهای غیرقانونی پستی و مخابراتی شامل چه مواردی است؟

مبانی حقوقی مربوط به تعیین درآمدهای دولتی به‌طور عام، از سوی نویسندگان حقوقی ذیل موضوع

۱. به‌منظور اختصار، از این پس به‌جای عنوان کامل قانون، «قانون ۱۳۹۲» استفاده می‌شود.

اصول ناظر بر بودجه‌ریزی بحث شده است. برای مثال دکتر رستمی در کتاب *حقوق مالیه عمومی*، اصول بودجه را ذکر و تبیین کرده است (رستمی، ۱۴۰۱: ۲۱۹-۲۴۳). در کتاب *جهت ابطال عوارض شوره‌های اسلامی در دیوان عدالت اداری*، نیز نگارندگان برخی از مبانی ابطال درآمدهای شهرداری‌ها را ذکر و تحلیل کرده‌اند (عطریان و غمامی، ۱۳۹۷). نوآوری مقاله حاضر در استفاده از مبانی و اصول حقوق اداری و مالی کشور برای تحلیل درآمدهای دولتی در یک حوزه خاص یعنی حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات است، چراکه تعیین درآمدهای حوزه ارتباطات در نظام حقوقی ایران، واجد خصوصیات و اقتضائات منحصر به فردی است که علاوه بر اصول و قواعد عمومی، از اصول و الزامات اختصاصی این حوزه نیز تبعیت می‌کند. از این رو تحلیل این موضوع نیازمند پژوهش مستوفایی است.

هدف مؤلفان از نگارش مقاله حاضر، بیان اسلویی برای شناسایی درآمدهای غیرقانونی حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات و جلوگیری از تضییع حقوق کنشگران این حوزه است. هدف مذکور، متضمن اهداف فرعی ذیل نیز محسوب می‌شود:

۱. ترسیم خطوط قانونی برای درآمدهای دولتی حوزه پست و مخابرات در مصوبات آتی هیأت وزیران؛
  ۲. بیان جهات اعتراض به درآمدهای غیرقانونی جاری از سوی اشخاص زیان دیده؛
  ۳. بیان الگویی برای شناسایی درآمدهای غیرقانونی دولتی در سایر حوزه‌ها.
- ساختار این مقاله متشکل از سه بخش است؛ بخش اول به بیان اصول و مبانی تحلیل درآمدهای غیرقانونی دولتی اختصاص یافته است؛ بخش دوم در زمینه درآمدهای دولت در حوزه ارتباطات و حدود قانونی آنها و بخش سوم درباره درآمدهای غیرمجاز و فراقانونی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات<sup>۱</sup> است. به منظور تحلیل اعتبار انواع درآمدهای دولتی حوزه ارتباطات باید مصوبات هیأت وزیران را بررسی کرد. معیار این بررسی بر اساس سنجش اصول حقوق اداری است که ریشه در قانون اساسی (اصول ۵۱-۵۵)، قوانین موضوعه حقوق اداری، نظریات رئیس مجلس شورای اسلامی، رویه دیوان عدالت اداری و مقررات دولتی و دکتترین حقوقی دارد. همچنین قواعد حقوق اداری و مالی مربوط به بودجه در تحلیل و بررسی انواع درآمدهای موضوعه هیأت وزیران در بخش پست و مخابرات معیار عمل قرار می‌گیرد. در بخش دوم درآمدهایی که اساساً قانونی‌اند، لیکن برخی از قواعد قانونی مرتبط با آنها در مصوبات هیأت وزیران رعایت نشده، تحلیل و بررسی شده است. موضوع بخش سوم آن دسته از درآمدهایی است که اساساً هیچ جایگاه قانونی ندارند و نامعتبر محسوب می‌شوند.

۱. به منظور اختصار، از این پس به جای عنوان کامل، «وزارت ارتباطات» استفاده می‌شود.

## ۲. اصول حاکم بر وضع و وصول درآمدهای دولت

دولت (قوة مجریه) به منظور تحقق اهداف عمومی و تکالیفی که به موجب قانون بر عهده وی قرار می‌گیرد، همواره افزایش درآمدهای خود را دنبال می‌کند. علاوه بر بنگاهداری اقتصادی و سایر روش‌های درآمدزایی برای دولت یکی از اقسام درآمدها، مالیات، عوارض، بهای خدمات، حق امتیاز، حق السهم و امثالهم است. قواعد حقوق اداری و مالیة عمومی در ایران مشتمل بر اصولی است که تعیین و اخذ درآمدهای دولتی را کنترل می‌کند. در این بخش، صرفاً به آن دسته از اصولی که در دو بخش آتی مقاله، مبنای تحلیل قرار می‌گیرد، به‌طور اجمالی پرداخته می‌شود:

### ۲.۱. اصل قانونی بودن درآمدهای دولت

مهم‌ترین مبنا در تحلیل درآمدهای دولتی، اصل قانونی بودن است. مطابق اصل قانونی بودن، وضع مالیات و هرگونه وجوه اجباری صرفاً به موجب قانون مصوب پارلمان امکان‌پذیر است و سایر نهادهای صلاحیت وضع مالیات و اجرای آن را ندارند (رستمی، ۱۴۰۱: ۱۳۸). در تاریخ حقوق عمومی کشورها، پادشاهان و مقامات محلی از قدرت خود برای تعدی به اموال مردم استفاده می‌کردند. چنانکه خودسرانگی در مالیات‌ستانی عامل اصلی تحولات سیاسی و به‌خصوص ظهور قوانین اساسی و از جمله منشور کبیر انگلستان قلمداد می‌شود. پس از ظهور مشروطه‌گرایی، اصل قانونی بودن وضع مالیات در اغلب قوانین اساسی کشورها، تصریح شد (درویشی و همکاران، ۱۴۰۳: ۱۵۷ و ۱۵۸).

در ایران نیز پس از انقلاب مشروطه و نظر به اهمیت موضوعات مالی، اصل قانونی بودن مالیات در ماده ۱۸ قانون اساسی مشروطه ذکر شد. همچنین در متمم قانون اساسی مشروطه در قالب اصول ۹۴ تا ۹۹، اصل قانونی بودن مالیات ارتقا یافت. در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران به موجب اصل ۵۱ قانون اساسی، وضع هرگونه مالیات باید به موجب قانون باشد. به موجب این اصل وضع مالیات و هرگونه وجوه اجباری صرفاً به موجب قانون مصوب مجلس شورای اسلامی امکان‌پذیر است و قوه مجریه و سایر مقامات کشور رأساً و بدون اجازه قانون، حق وضع مالیات و اجرای آن را ندارند. حکم اصل ۵۱ شامل هرگونه درآمدهای است که توسط دولت به‌اجبار تحت عناوین مختلف مانند حق، عوارض، همیاری و غیره از مردم اخذ می‌شود (رستمی، ۱۴۰۱: ۱۳۸).

اجرای حکم اصل ۵۱ قانون اساسی در خصوص تمامی درآمدهای دولتی علی‌رغم تصریح آن اصل به واژه «مالیات»، در رویه شورای نگهبان نیز در بررسی و اظهار نظر لویح و طرح‌ها قابل پیگیری است. برای مثال شورای نگهبان در اظهار نظر شماره ۲۱۹۰ / ۳۰ / ۸۱ مورخ ۱۲ / ۱۰ / ۸۱ بیان کرده است: «وجوه

موضوع بند «ط» ماده ۴ چنانچه مالیات باشد، مطابق اصل ۵۱ قانون اساسی باید به موجب قانون وضع گردد. لذا بند فوق از این جهت مغایر اصل مذکور محسوب گردیده و اگر منظور وجوه دیگری غیر از مالیات باشد چون وضع آن از امور تقنینی است باید توسط مجلس شورای اسلامی تعیین و یا ضوابط آن مشخص شود لذا این بند از این جهت نیز مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد» (سامانه جامع نظرات شورای نگهبان).

بر اساس نظریه مذکور، اگرچه شورای نگهبان سایر درآمدهای دولتی را مشمول اصل ۵۱ قانون اساسی نمی‌داند، لیکن به واسطه اینکه وضع سایر درآمدهای دولتی را در صلاحیت تقنینی مجلس می‌داند، حکم لزوم قانونی بودن مالیات بر آن نیز مترتب است. فارغ از اینکه انواع درآمدهایی که تحت عنوان حق الامتیاز توسط وزارت ارتباطات اخذ می‌شود، زیرمجموعه کدام یک از درآمدهای دولتی قرار می‌گیرد؛ اصل ۵۱ قانون اساسی و اصل قانونی بودن شامل کلیه درآمدهای دولتی می‌شود (رستمی، ۱۴۰۱: ۲۷۸) و برای اخذ هریک از درآمدهای دولتی مقامات اجرایی و وصول کننده درآمد، باید مجوز قانونی داشته باشند (راجی، ۱۴۰۰: ۲۵-۲۸). اصل قانونی بودن درآمدهای دولتی، علاوه بر قانون اساسی در قوانین موضوعه کشور نیز مقرر شده است که در ادامه ذکر خواهد شد.

## ۲.۲. منع توسعه موضوع و حکم قانون

توسعه محدود حکمی و موضوعی قانون بدین معناست که دولت برخی از صلاحیت‌هایی را که در قانون ذکر شده است، مشمول قانون بداند. مطابق آرای متعدد از سوی شورای نگهبان (کدخدائی و آقای طوق، ۱۳۹۱: ۹۰)، تضییق و یا توسعه موضوع حکم و یا محدود قانون، قانونگذاری محسوب می‌شود و مطابق اصل ۷۳ قانون اساسی، این صلاحیت در اختیار مجلس شورای اسلامی است. مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی نیز صلاحیت فوق، غیرقابل تفویض به نهادی دیگر از جمله هیأت وزیران است (راجی و برومند، ۱۳۹۲: ۱۰۳). اساساً ممنوعیت افزودن عنوانی جدید در موضوع قانون یا توسعه قلمرو حکم قانون از سوی نهاد اداری، ریشه در اصل حاکمیت قانون دارد. به موجب اصل حاکمیت قانون قوه مجریه مکلف است تمامی صلاحیت‌های خود از جمله مقررات گذاری را در چارچوب قوانین انجام دهد (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۷: ۸).

## ۲.۳. اصل عدم تخصیص

اختصاص درآمدهایی برای مصارف خاص و تأمین اعتبار هزینه‌ها از درآمدهای خاص به موجب اصل «عدم تخصیص» ممنوع است (ابراهیم‌نژاد و فرج‌وند، ۱۳۸۶: ۱۲۱). تمامی درآمدهای دولت باید به خزانه واریز و درآمدهای عمومی دولت برای هزینه‌های دولت تأمین اعتبار شود. از این رو گفته می‌شود که این

اصل از نتایج اصل ۵۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است (رستمی، ۱۴۰۱: ۲۸۳) که بیان می‌کند: «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد».

## ۲.۴. اصل صلاحیت

صلاحیت به معنای شایستگی و اجازه قانونی است که از طرف قانون به مقام اداری برای مدیریت مطلوب اعطا می‌شود. در حقوق اداری و عمومی اصل بر عدم صلاحیت مقام عمومی و اداری است، مگر آن قسم صلاحیتی که به موجب قانون به وی اعطا شود (مشهدی، ۱۳۹۱: ۲۳؛ پتفت و مرکز‌المیری، ۱۳۹۵: ۱۱۲). اصل صلاحیت در حقوق اداری، متأثر از اصل مهم تفکیک قوا در حقوق عمومی و حقوق اساسی است که به موجب آن قدرت عمومی میان قوای قضائیه، مجریه و مقننه تقسیم شده است و بر اساس آن هریک از مقامات باید محدود به وظایف هسته‌ای و اصلی خود عمل کنند و در وظایف قوای دیگر دخالت نوزند (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۱: ۱۱۰). قانون اساسی ایران، علاوه بر بیان اصل تفکیک قوا در اصل ۵۷، در اصل ۵۸ قانون اساسی نیز بر لزوم اجرای قانون اساسی توسط قوای مجریه تصریح می‌کند. بر همین اساس، ممنوعیت ورود مقام اداری به صلاحیت‌های حوزه تقنین و قضا، به‌عنوان یکی از آثار اصل صلاحیت، تحت عنوان «ممنوعیت خروج از حدود اختیارات قانونی»<sup>۱</sup> مورد استناد قضات دیوان عدالت اداری در نقض تصمیمات و اقدامات مقامات اداری قرار می‌گیرد (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۱: ۱۲۰). علاوه بر آن اصل صلاحیت، دارای اصول فرعی دیگری است که در این نوشتار به اقتضای مباحث، بررسی می‌شوند.

## ۲.۵. اصل برابری

برابری آرمان دیرینه انسان‌ها و جوامع مدنی بوده و مفهوم آن در اصطلاح سیاسی، اعتقاد به همانندی انسان‌ها و لزوم رفتار یکسان با آنهاست. بر همین اساس، حاکمیت این اصل بر اعمال اقتدارات عمومی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در بندهای ۹ و ۱۴ اصل ۳، اصول ۱۹ و ۲۰ تصریح شده است. این اصل امروزه در اغلب حوزه‌های حقوق عمومی از جمله حقوق اداری، اساسی و اقتصادی جریان دارد (ویژه، ۱۳۸۳: ۲۲۰). اما اعمال این اصل در حقوق عمومی اقتصادی که همواره به‌دنبال تحقق اهداف عمومی از پیش تعیین شده است، با چالش‌هایی مواجه است، زیرا بسیاری از این تصمیمات مبتنی بر اهداف عمومی، اولاً و بالذات برهم‌زننده برابری اشخاص خصوصی است (مودنی، ۱۳۹۲: ۲۴۴). در این

موقعیت این وظیفه نهاد ناظر قضایی است که اهداف عمومی و قانونی بودن تصمیمات را تشخیص دهند (ویژه، ۱۳۸۳: ۲۴۵).

## ۲.۶. اصل رقابت

اگرچه قواعد رقابت در نظام اقتصادی کشور، در هیچ یک از اصول قانون اساسی تصریح نشده است، لیکن تکلیف به «عدم انحصار»، در اصولی همچون بندهای ۶ و ۱۲ اصل ۳، اصل ۲۸ و بند ۵ اصل ۴۳ قانون اساسی ذکر شده است. همچنین بند «ه» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ابلاغی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۴ و مواد فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶ رقابت و منع انحصار را به یکی از اصول حقوق عمومی اقتصادی کشور مبدل کرده است. نکته حائز اهمیت در این نوشتار، توجه به قلمرو اصل رقابت در حقوق عمومی اقتصادی است. اصل رقابت در این زمینه، به نقش قوای عمومی تنظیم‌کننده بازار در قبال ایجاد بازار رقابتی و محدودیت‌های اعمال اختیارات آنها بر اساس این اصل می‌پردازد (مودنی، ۱۳۹۲: ۲۵۹)؛ بر همین اساس، تصمیمات تنظیم‌گر حوزه ارتباطات بر اساس تخطی از قواعد رقابت قابل ارزیابی خواهد بود.

## ۲.۷. اصل تمرکز عایدات

اصل ۵۳ قانون اساسی مقرر کرده است که تمامی دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد. بر اساس این اصل همه درآمدهای دولتی حتی درآمدهای اختصاصی نیز باید به خزانه‌داری کل کشور واریز شود و پس از تخصیص آن در قانون بودجه، برای دستگاه اجرایی قابل وصول خواهد بود. از این اصل در مالیه عمومی، تحت عنوان تمرکز عایدات یاد می‌شود (رستمی، ۱۴۰۱: ۲۷۹). ماده ۱۱ قانون محاسبات عمومی «دریافت‌های دولت» را شامل درآمدهای اختصاصی و غیر آن می‌داند.

## ۳. درآمدهای دولت در حوزه پست و مخابرات و حدود قانونی آنها

قانون ۱۳۹۲ درآمد قانونی دولت در حوزه پست و مخابرات را دائمی کرد. عناوینی که در این قانون ذکر شده است با رعایت سایر اصول و قواعد قانونی، درآمدهای قانونی دولت در بخش پست و مخابرات به حساب می‌آیند. در این بخش ضمن بیان چارچوب کلی درآمدهای قانونی دولت در بخش ارتباطات، کلیات، نحوه تعیین و وصول آن، در پرتو اصول و قواعد حقوق اداری و مالیه عمومی ایران بررسی می‌شود.



### ۱.۳ درآمد اختصاصی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات

قانون ۱۳۹۲ درآمدهای اختصاصی را برای وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات پیش‌بینی کرده است: «...صد در صد (۱۰۰٪) مبالغ مذکور در لوائح بودجه سالانه برای وزارتخانه یادشده منظور می‌شود...»

اگرچه در قوانین بودجه، درآمدهای وزارت ارتباطات ذیل درآمدهای حاصل از مالکیت دولت درج می‌شود، اما به موجب قانون ۱۳۹۲، در واقع امر درآمدهای مذکور، منطبق با تعریف ماده ۱۴ قانون محاسبات عمومی، درآمد اختصاصی محسوب می‌شود. درآمد اختصاصی برای وزارت ارتباطات به موجب قانون ۱۳۹۲، دارای مزایایی است که از جمله می‌توان به کاهش بوروکراسی، چابکی و تسریع در اجرای برنامه این وزارتخانه در توسعه زیرساخت ارتباطی کشور اشاره کرد؛ اما در کل نمی‌توان از ایرادات و معایب این درآمدها چشم‌پوشی کرد (حسینی و فاتحی‌زاده، ۱۳۹۴: ۳۳۰-۳۳۲). به‌خصوص رشد فناوری‌های اطلاعاتی در سال‌های اخیر سبب افزایش مصرف ترافیک و در نتیجه افزایش گردش مالی در این حوزه خواهد شد. به این ترتیب حوزه ارتباطات با سرعت پیش‌بینی‌نشده در حال توسعه است و به تبع درآمدهای دولتی را نیز در این میان افزایش خواهد داد. ایجاد درآمد اختصاصی در قانون ۱۳۹۲ واجد چالش‌های ذیل است:

**اولاً** درآمدهای عمومی را کاهش و ظرفیت درآمدهای حوزه ارتباطات در تأمین مالی سیاست‌های کلان اقتصادی- اجتماعی کشور را از بودجه عمومی حذف می‌کند؛

**ثانیاً** صلاحیت کل نگر و یکپارچه در برنامه‌ریزی مالی کشور را مخدوش می‌سازد و بودجه‌ریزی بخش ارتباطات به همان وزارتخانه اعطا می‌شود (McCleary, 1991: 95)؛

**ثالثاً** نظارت‌پذیری از طریق اعمال تکالیف قانون محاسبات عمومی را از عملکرد وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات کاهش می‌دهد؛

**رابعاً** با نسخ معنای اغلب شروط و عناصر اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی و اجرای صوری و تشریفاتی آن، به‌طور ضمنی خلاف اصول نامبرده حرکت می‌کند؛

**خامساً** نظارت پارلمانی بودجه که به موجب اصول ۵۲، ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی پیش‌بینی شده است، محدود می‌شود.

در نهایت درآمد اختصاصی مذکور به موجب قانون ۱۳۹۲، برای وزارت ارتباطات قانونی و معتبر است. اما با عنایت به ایرادات قانونی و کارکردی که در بالا ذکر شد، به‌نظر می‌رسد که رویه شورای نگهبان در تأیید مصوبات حائر درآمد اختصاصی با روح اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام سازگار نیست. مطابق اصل ۵۳ قانون اساسی لازم است تمامی درآمدهای دولت در حساب خزانه‌داری کل کشور متمرکز شود و در نظر گرفتن چنین درآمدی برای وزارتخانه مزبور، مغایر اصل عدم تخصیص

و جامعیت بودجه است (رستمی، ۱۴۰۱: ۲۸۳). شورای نگهبان در نظریه شماره ۵۲۳۵۹/۳۰/۹۲ مورخ ۱۳۹۲/۰۸/۲۹ در اظهار نظر خود نسبت به مصوبه مجلس در خصوص این لایحه، ایرادی را در این موضوع مطرح ننموده است. برداشتی که شورای نگهبان از «تمرکز در خزانه» در اصل ۵۳ قانون اساسی دارد، یک برداشت حداقلی و صوری است که صرف واریز کردن درآمد و تخصیص عین آن را الزامی می‌داند؛ که این برداشت خلاف فلسفه ناشی از وضع اصل ۵۳ قانون اساسی است.

### ۲.۳. درآمدهای سه‌گانه

قانون ۱۳۹۲ به هیأت وزیران اجازه داده است که تحت سه عنوان «حق امتیاز»، «حق السهم» و «جریمه عدم اجرای تعهدات»، مبالغی را تصویب و از طریق وزارت ارتباطات، از صاحبان پروانه‌های خدمات ارتباطی دریافت کند. در ادامه ضمن بررسی مصوبات هیأت وزیران، مفهوم و چارچوب هر یک از این درآمدها بررسی می‌شود:

#### ۱.۲.۳. حق امتیاز

حق امتیاز هزینه‌ای است که تنظیم‌گر ارتباطات بابت ورود کارور به بازار یک سرویس ارتباطی از وی دریافت می‌کند و در اسناد اتحادیه جهانی مخابرات<sup>۱</sup>، از این مبلغ تحت عنوان هزینه مجوز<sup>۲</sup> یاد می‌شود. به دلیل اینکه زیرساخت و فرکانس در حوزه ارتباطات محدود است و با ورود تعدادی از سرویس‌دهندگان به این حوزه، دیگران از ورود به آن محروم می‌شوند و امکان ورود ارائه‌دهندگان متعدد به بازار خدمات ارتباطی وجود ندارد، حق امتیاز به عنوان هزینه استفاده از این منابع و زیرساخت‌های ارتباطی از دارندگان مجوز دریافت می‌شود (Intven et al., 2000: 17).

به طور کلی در حقوق اداری ایران نیز اعطای بهره‌برداری از امور عام‌المنفعه و ثروت‌های ملی به اشخاص خصوصی، در عداد «قرارداد امتیاز» جای می‌گیرد. بر این اساس دولت به تصویب قانون، اداره یک امر عمومی یا بهره‌برداری از یک ثروت ملی را به شخص یا اشخاص معینی واگذار می‌کند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۷: ۳۹۴) و صاحب امتیاز در قبال منافی که از ثروت ملی عاید او می‌شود، به موجب قانون سهمی را تحت عنوان حق امتیاز به دولت می‌پردازد (مولائی، ۱۳۹۹: ۹۵).

1. ITU  
2. License Fee

### ۲.۲.۳. حق السهم

قانون ۱۳۹۲ علاوه بر حق امتیاز، درآمد دیگری را نیز تحت عنوان «حق السهم» مقرر کرده است. این در حالی است که در عنوان قانون تنها «اجازه تعیین و وصول حق امتیاز...» ذکر شده است. قانونگذار نه در قانون ۱۳۹۲ و هیچ یک از قوانین دیگر تعریفی از حق السهم ارائه نداده است. حق السهم در رویه تنظیم‌گر، وجهی است که از اصل درآمد (درآمد ناخالص) اپراتورهای ارتباطی اخذ می‌شود. حق السهم علاوه بر مبلغی است که به موجب ماده ۱۰۵ قانون مالیات‌های مستقیم، به عنوان مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی از درآمدهای شرکت‌های تجاری اخذ می‌شود. فلذا می‌توان گفت که در بخش پست و مخابرات علاوه بر مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی، درآمدی با عنوانی دیگر ولی با همان خصوصیات مالیات بر درآمد، تحت عنوان حق السهم دریافت می‌شود.

یکی از چالش‌های مهم قانون ۱۳۹۲ این است که مشخص نکرده دلیل وضع درآمدی، علاوه بر حق امتیاز چیست و هریک از این درآمدها از جمله حق السهم با چه هدفی و برای پوشش کدام یک از هزینه‌های تنظیم‌گر در نظر گرفته می‌شود. با در نظر گرفتن اینکه مطابق قانون ۱۳۹۲، درآمدهای مندرج، درآمد اختصاصی وزارت ارتباطات هستند، این خلأ قانونی، به آثار سوئی در هزینه کردن اعتبارات مربوطه منجر خواهد شد. این در حالی است که اتحادیه جهانی مخابرات به کشورهای عضو توصیه می‌کند، در عین اخذ درآمد واحد هزینه مجوز، مأخذ یا محل صرف هزینه‌ها را به پرداخت کنندگان هزینه مجوز اعلام کنند. دولت باید مشخص کند که حق امتیاز اعلام شده از سوی وی، به منظور پوشش کدام یک از هزینه‌های زیر دریافت می‌شود (Blackman & Srivastava, 2011: 76):

۱. هزینه‌ای که به عنوان «اجاره»<sup>۱</sup> به دولت یا مرجع صدور مجوز، در ازای حق بهره‌برداری از شبکه، ارائه سرویس یا استفاده از منابع محدود (مانند فرکانس رادیویی) پرداخته می‌شود؛
۲. هزینه‌ای که برای تأمین هزینه‌های تنظیم‌گر ارتباطات در روند مدیریت و نظارت بر استفاده از طیف رادیویی توسط او اخذ می‌شود؛
۳. هزینه‌ای که برای تأمین سایر هزینه‌های نظارتی و اجرایی تنظیم‌گر (مانند صدور مجوز اپراتورها، اطمینان از رعایت شرایط مجوز، حل و فصل اختلافات، ایجاد و نظارت بر سایر جنبه‌های مرتبط با وظایف تنظیم‌گری و غیرهم) به آن پرداخت می‌شود.

تنظیم‌گر حوزه ارتباطات باید بر اساس مبانی مذکور، هزینه‌های خود را محاسبه و به تفکیک هریک از آن هزینه‌ها، حق امتیاز (و حق السهم) را اعلام کند. نتیجه تحقیقی در خصوص تعیین حق امتیاز فعالیت‌های حوزه ارتباطات در کشورهای جهان، حاکی از آن است که مبانی محاسبه حق امتیاز در

کشورهای مورد بررسی متفاوت، اما به تفکیک هزینه‌ها از سوی تنظیم‌گر ارائه می‌شود (Malisuwan & Milindavanij, 2017: 164). این موضوع سبب افزایش شفافیت و مسئولیت‌پذیری تنظیم‌گر دولتی می‌شود، به نحوی که اساساً روشن می‌شود که آیا حق امتیاز دریافتی از سوی تنظیم‌گر صرف توسعه شبکه، ارتقای تنظیم‌گری و هرگونه وظایف قانونی آن نهاد می‌شود یا خیر؟ این نقد بر قانون ۱۳۹۲ وجود دارد که یک تفکیک صوری در عنوان درآمدهای حوزه ارتباطات رخ داده است، بدون اینکه وجه تفکیک و تفاوت ماهوی این دو درآمد در قانون تعیین و مبنای محاسبه حق امتیاز و حق‌السهم حوزه ارتباطات مشخص شود.

### ۳.۲.۳. جریمه جبران عدم انجام تعهدات

اعمال مجازات (به معنای عام) از مهم‌ترین ابزارهای تنظیم‌گر برای تضمین اجرای تعهداتی بوده و بر عهده کنشگران بازار است (Gunningham, 2010: 121). به طوری که نظارت بر رفتار تنظیم‌گران و اعمال مجازات از جمله وظایف نهاد تنظیم‌گر به‌شمار می‌رود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۷: ۱۱). «عدم انطباق»<sup>۱</sup> عملکرد ارائه‌دهنده سرویس با مفاد پروانه، دستورهای تنظیم‌گر و قوانین و مقررات، این اختیار را به مقام صالح دولتی می‌دهد که در چارچوب قانون، به وضع جریمه علیه وی اقدام کند. قانون ۱۳۹۲ نیز، صلاحیت تعیین جریمه جبران عدم انجام تعهدات را بر عهده هیأت وزیران و وصول آن را بر عهده وزارت ارتباطات نهاده است.

جریمه<sup>۲</sup> ابزار مهمی است که نهاد تنظیم‌گر با توسل به آن در چارچوب قانون، می‌تواند پایبندی ارائه‌دهنده سرویس به دستورالعمل‌ها و استانداردهای حاکمیتی را کنترل کند. اما ماهیت آن با جریمه نقدی به‌عنوان یک امر کیفری متفاوت است (Lee & Prime, 2018: 269). تعهدات موضوع ماده قانونی مذکور از جنس نظامات دولتی است و عدم اجرای آنها «تخلف انضباطی» یا «صنفی» محسوب می‌شود و رسیدگی و اعمال جریمه در خصوص آن، بر عهده یک نهاد اداری و اجرایی قرار دارد (امامی و موسوی، ۱۳۸۳: ۹۷). رسیدگی به عدم اجرای تعهدات اپراتورهای ارتباطی در ایران مطابق بند ۶ ماده ۶ اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی مصوب ۱۳۸۸/۰۹/۲۲ بر عهده آن سازمان است<sup>۳</sup> و رسیدگی به جرائم اپراتورها در صلاحیت دادگاه‌های عمومی قرار دارد.

1. Non- Compliance

2. Fine

۳. بند ۶ ماده ۶ اساسنامه: نظارت بر عملکرد دارندگان پروانه‌ها در چارچوب مفاد پروانه‌های صادر شده و رسیدگی به تخلفات و ملزم کردن آنان به انجام تعهدات و وظایف از طریق اختیاریه یا لغو موقت یا دائم امتیازها و پروانه‌های بهره‌برداري.

### ۳.۳. لزوم تعیین و اخذ درآمدهای سه گانه

در برخی تصویب نامه های هیأت وزیران در خصوص تعیین درآمدهای موضوع قانون ۱۳۹۲، معافیت هایی برای اپراتورها در خصوص پرداخت وجوه مندرج در قانون در نظر گرفته شده است. در این بخش ضمن اشاره به تصویب نامه های مذکور، معافیت های مذکور نقد و بررسی می شود:

۱. بند ۵ تصویب نامه هیأت وزیران به شماره ۵۶۷۳۴/ت/۵۹۰۶۸ هـ مورخ ۱۴۰۰/۰۶/۰۲ دو شرکت پست خصوصی را که در مصوبه هیأت وزیران ذکر شده است، از پرداخت حق امتیاز معاف نموده است. در بند (۵) مصوبه هیأت وزیران بیان شده است، سازمان (تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی)، بدون دریافت حق امتیاز به آنان پروانه اعطا کند. این تصویب نامه متعاقب نظریه شماره ۸۷۳۶۷/هـ ب مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۰۷ رئیس مجلس شورای اسلامی مبنی بر مغایرت آن با قانون ۱۳۹۲، به موجب تصویب نامه شماره ۵۲۳۴۹/ت/۵۹۷۶۵ هـ مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۰۱ هیأت وزیران اصلاح شد؛

۲. تصویب نامه هیأت وزیران به شماره ۵۶۴۴۵/ت/۵۹۷۵۷ هـ مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۰۷ در خصوص «اصلاح مصوبه تعیین حق سهم دولت از دارندگان پروانه فعالیت انتقال داده مبتنی بر فناوری بی سیم»، در بند ۲ میزان حق سهم پروانه ارائه فعالیت انتقال داده بی سیم را صفر در نظر گرفته است. این تصویب نامه به موجب نظریه شماره ۵۷۰۲۷/هـ ب مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۱۵ رئیس مجلس شورای اسلامی ملغی شد. در نظریه رئیس مجلس شورای اسلامی با استناد به قانون ۱۳۹۲ آمده است: «... بنابراین، بند ۲ مصوبه مبنی بر اصلاح بند ۲ مصوبه شماره ۸۱۴۰۱/ت/۵۸۰۶۹ هـ مورخ ۱۳۹۹/۰۷/۱۶ و تعیین عدد صفر به عنوان حق سهم دولت، از حیث عدم اخذ وجوهی که قانونگذار دولت را مکلف به اخذ آن کرده است، مغایر قانون است»؛

۳. تصویب نامه شماره ۱۷۲۴۶۵/ت/۵۹۶۴۳ هـ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۲۸ به تصویب هیأت وزیران رسید. بند ۲ اصلاحی (۱۴۰۱/۰۲/۰۷) این تصویب نامه، درآمد عمده فروشی خدمات مبتنی بر تار (فیبر) نوری را از پرداخت حق سهم دولت معاف کرده است. این تصویب نامه تاکنون مورد ایراد رئیس مجلس شورای اسلامی قرار نگرفته است.

تصویب نامه های مذکور در خصوص معافیت صاحبان پروانه از پرداخت وجوه قانونی، از حیث اصول و قواعد حقوقی ذیل تحلیل می شود:

**الف) صلاحیت تکلیفی وضع درآمد:** شناسایی حدود صلاحیت اداره، اولین گام در تحلیل هر عمل اداری است. حقوقدانان صلاحیت مقام اداری را از حیث میزان اختیاری که قانون به وی اعطا کرده است، به صلاحیت تکلیفی و صلاحیت تخییری تقسیم می کنند (مشهدی، ۱۳۹۱: ۲۶). صلاحیت تکلیفی

زمانی است که قانونگذار تصمیم و عمل مقام اداری را در برابر اوضاع و احوال معینی، تعیین کرده باشد و او را در اختیار تصمیم و انتخاب راه حل آزاد نگذارد (مؤتمنی طباطبائی، ۱۳۹۷: ۴۴۸). به عبارت دیگر محدوده تصمیم را قانون تعیین کرده است و زمانی که موجبات اتخاذ آن برای مقام اداری فراهم شد، وی بدون تغییر تصمیم، باید متن قانون دیکته شده را اتخاذ کند (فلاحزاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۴). در این قسم از صلاحیت، مقام اداری حق انتخاب بین چند روش برای نیل به هدف قانون را از دست می‌دهد و باید عیناً آنچه در قانون تعیین شده را به جا آورد.

قانون ۱۳۹۲ بیان کرده است: «... وزارتخانه مذکور مکلف است ... مبالغی به عنوان حق الامتیاز و حق السهم دولت و جریمه قانونی جبران عدم انجام تعهدات وصول ... نماید ...». این بخش از ماده واحده حاوی سه حکم مشخص است:

۱. تکلیف به تعیین مبالغ سه گانه حق امتیاز، حق السهم و جریمه عدم انجام تعهدات توسط هیأت وزیران؛
۲. تکلیف به دریافت مبالغ سه گانه مزبور توسط وزارت ارتباطات؛
۳. اجباری بودن دو صلاحیت اخیر.

تکلیف به تعیین درآمدها، در نظریات فوق الاشعار رئیس مجلس نیز به استناد قانون ۱۳۹۲ تصریح شده است. قانون ۱۳۹۲ واجد صلاحیت تکلیفی است؛ یکی از معیارهای تفکیک صلاحیت تکلیفی از اختیاری، این است که قانون حق اتخاذ تصمیم برای اهداف و انگیزه‌های متغیر و متفاوت مقام اداری را از بین می‌برد (فلاحزاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۶). هیأت وزیران در تعیین درآمدهای پستی و مخابراتی این اختیار را ندارند که بنا به تشخیص خود و مصالحی که در نظر می‌گیرد، برخی از درآمدهای مندرج در قانون را برای بخشی از ارائه دهندگان سرویس‌های پستی و مخابراتی حذف کند یا عناوین مندرج را با همدیگر ادغام کند.

**ب) ممنوعیت تعهد زائد بر اعتبار:** معاف کردن اپراتورها از درآمدهای مندرج در قانون ۱۳۹۲، از حیث نتیجه، به کاهش درآمدهای عمومی منجر می‌شود. مطابق ماده ۹۳ قانون محاسبات عمومی کشور در صورتی که بر اساس گواهی ذی حساب، دستور وزیر یا مقامات دیگر، زائد بر اعتبارات مصوب قانونی تعهدی ایجاد شود، عمل مذکور تصرف غیرقانونی در اموال دولتی است و مشمول مجازات ماده ۵۹۸ کتاب تعزیرات قانون مجازات اسلامی خواهد بود. تعهد زائد بر اعتبار اعم از تعهد به پرداخت وجهی از حساب دولت و تعهد به ایجاد معافیتی از درآمدهای دولتی است. بند «ح» ماده ۲۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳ نیز ایجاد و تحمیل هرگونه بار مالی مازاد بر ارقام مندرج در قوانین بودجه سنواتی را که از اعتبارات عمومی استفاده می‌شود، ممنوع کرده و تخلف از آن را مشمول حکم تعهد زائد بر اعتبار در ماده ۹۳ قانون محاسبات عمومی کشور کرده است.

**پ) برابری:** معافیت از پرداخت حق‌السهم و حق امتیاز در تصویب‌نامه‌های مذکور، علاوه بر ایرادات مطروحه، متضمن تبعیض در بین تعداد زیادی از دارندگان پروانه ارتباطی است. فرض بر این است که مقامات اداری از جمله تنظیم‌گر ارتباطات، در فرایند اتخاذ تصمیمات، باید تصمیمی یکسان برای اشخاصی که در وضعیت یکسان هستند، اتخاذ کنند (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۱: ۱۴۰). دیوان عدالت اداری اغلب در موضوعات استخدام دولتی و اعطای امتیازات ویژه دولتی، ادله و مستندات تبعیض ناروا را مورد استناد قرار می‌دهد. اما جالب توجه اینکه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه‌های شماره ۶۲۵ مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۰۷ و شماره ۸۲۶ مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۲۸ معافیت از پرداخت عوارض و بهای خدماتی را که توسط شورای شهر تصویب شده بود، به استناد بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی در خصوص رفع تبعیضات ناروا، ابطال کرد.

#### ۴.۳. صلاحیت انحصاری هیأت وزیران در تعیین درآمدها

شماره ۱۳۹۲ از تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران متضمن تفویض برخی از صلاحیت‌های موضوع قانون ۱۳۹۲ بر عهده مراجع دیگر است. بند ۳ تصویب‌نامه شماره ۹۸۳۷۰/۹۸۳۷۰/۱۵۶ هـ مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۰۷ و بند ۲ مصوبه ۹۸۳۷۹/۹۸۳۷۹/۱۵۷ هـ مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۰۷ اختیار تصویب مبالغ حق امتیاز و جریمه تعدیل‌شده با توجه به نرخ تورم سالیانه را بر عهده تعدادی از وزرا و رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور نهاده است. رئیس مجلس شورای اسلامی در نظریه شماره ۷۹۴۷۴/هـ ب مورخ ۱۴۰۱/۰۸/۱۸، مصوبات فوق‌الذکر هیأت وزیران را از حیث «مصرح نبودن متن مصوبات به لزوم تأیید آن‌ها توسط رئیس محترم جمهور، مغایر قانون» دانست.

**اصل شخصی بودن صلاحیت:** زمانی که قانون تکالیف و صلاحیت‌هایی را به یک مقام اداری واگذاری می‌کند، فقط همان مراجع و مقامات مقرر در قانون مجاز به اعمال آن هستند و دیگران از مداخله در آن موضوع منع شده‌اند. از این وجه اصل صلاحیت در حقوق اداری، تحت عنوان «اصل شخصی بودن اختیارات اداری» یاد می‌شود (انصاری، ۱۳۷۷: ۱۳۸). اما به دلیل اقتضائات و واقعیت‌های عملی و همچنین تمرکز حجم وسیعی از تکالیف بر عهده مقامات اداری، در حقوق اداری تفویض اختیارات به صورت موردی و موقت مجاز شده است (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۷: ۸۰). لیکن در خصوص آن دسته از صلاحیت‌هایی که در قانون اساسی یا قوانین دیگر تنها مقام صالح موضوع صلاحیت مشخص شده باشد، صلاحیت‌ها انحصاری محسوب می‌شوند؛ تفویض این دسته از صلاحیت‌ها ممنوع و محدود به ضوابط مقرر در همان قانون خواهد بود (فلاح‌زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۷). اختیارات هیأت وزیران موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی نیز جزو صلاحیت‌های انحصاری است و تفویض آن،

محدود به ترتیب معینی است که در همان اصل تعیین شده است. به موجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی «دولت می‌تواند اختیارات خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار کند. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست.

بنابراین در مصوبات مذکور هیأت وزیران در خصوص تفویض صلاحیت‌های موضوع قانون، توجه به دو نکته حائز اهمیت است: اولاً تفویض به کمیسیون متشکل از چند وزیر مجاز است؛ ثانیاً مصوبه کمیسیون متشکل از چند وزیر باید به تأیید رئیس‌جمهور برسد. عدم رعایت این ترتیبات، به خروج از صلاحیت هیأت وزیران در تصویب آیین‌نامه منجر می‌شود، زیرا برای انجام عمل یا تصمیم اداری، داشتن صلاحیت برای مأمور کافی نیست، بلکه لازم است علاوه بر صلاحیت، اختیارات طبق تشریفات که قانون برای آن مقرر کرده است، انجام شود (مؤتمنی طباطبائی، ۱۳۹۷: ۳۲).

بر همین اساس به نظر می‌رسد که در نظریه فوق‌الاشعار رئیس محترم مجلس، لزوم تفویض به کمیسیون متشکل از چند وزیر، مغفول مانده است. اعضای غیر وزیر یعنی رئیس سازمان برنامه و بودجه نیز در کمیسیون موضوع تصویب‌نامه هیأت وزیران حضور دارند. ترتیب مذکور در خصوص تفویض صلاحیت هیأت وزیران در اصل ۱۳۸ به کمیسیون متشکل از چند وزیر است و حضور اعضای غیر وزیر ممنوع یا بدون حق رأی مجاز است. صلاحیت تصویب آیین‌نامه در اصل ۱۳۸ بر عهده وزیران است و حضور اعضای غیر وزیر (معاونان رئیس‌جمهور، رئیس سازمان برنامه و بودجه و امثالهم) در جلسات هیأت دولت، برای پشتیبانی، هماهنگی و تأمین اطلاعات لازم هیأت وزیران است (هاشمی، ۱۳۹۸: ۳۱۴). در رویه دیوان عدالت اداری نیز ابطال آیین‌نامه‌های مشتمل بر اعطای صلاحیت تصویب آیین‌نامه به اعضای غیر وزیر (مانند نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور موضوع اصل ۱۲۷ قانون اساسی)، به استناد مغایرت مصوبات با ترتیبات مقرر در اصل ۱۳۸ قانون اساسی و خروج از صلاحیت، ابطال شده است<sup>۱</sup> (مزارعی، ۱۳۹۵: ۶۰).

#### ۴. درآمدهای غیر مجاز و فراقانونی حوزه پست و مخابرات

در بخش پیشین، عدم رعایت الزامات قانونی در وضع درآمدهای مندرج در قانون ۱۳۹۲ بررسی شد. در این بخش با اصول و قواعد حاکم بر وضع درآمدهای دولتی، آن دسته از تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران در حوزه ارتباطات که اساساً فاقد منشأ قانونی است، شناسایی و تحلیل می‌شود.

۱. در این خصوص به دادنامه‌های زیر صادره از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مراجعه کنید:

دادنامه شماره ۱۱۹/۸۳ مورخ ۱۳۸۳/۰۳/۳۱

دادنامه شماره ۳۳۵/۸۰ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۳



#### ۱.۴. حق سازمان

هیأت وزیران در تصویب نامه شماره ۵۶۷۳۴/ت/۵۹۰۶۸ هـ مورخ ۱۴۰۰/۶/۲، حق امتیاز صدور پروانه‌های ارائه خدمات پست داخلی و بین‌المللی و حق خدمات اجباری در سال ۱۴۰۰ را تعیین کرده است. بند ۳ این مصوبه بیان کرده است:

«دارنده پروانه باید یک درصد از درآمد خود را به‌عنوان حق سازمان در انتهای هر سال مالی و حداکثر شش ماه پس از پایان همان سال، به حساب سازمان نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کند».

**اصل قانونی بودن درآمد:** ایجاد درآمدی تحت عنوان «حق سازمان» در مصوبه هیأت وزیران، مشمول یکی از هزینه‌های سه‌گانه مندرج در قانون ۱۳۹۲ محسوب نمی‌شود؛ افزون بر این در سایر قوانین کشور نیز اجازه تعیین چنین درآمدی پیش‌بینی نشده است. از این رو تصویب نامه فوق به موجب اصل لزوم قانونی بودن درآمدهای دولت، مغایر با اصل ۵۱ قانون اساسی است. تصویب نامه مذکور، با قوانین موضوعه کشور نیز ناظر بر اصل لزوم قانونی بودن درآمدهای دولت، مغایر است. ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ نیز دریافت هر نوع مالی توسط دستگاه‌های اجرایی از مردم را منع کرده است.

در حال حاضر مهم‌ترین حکم قانونی که منطبق با روح اصل ۵۱ قانون اساسی است و حکم آن را به تمامی درآمدهای دولتی تعمیم می‌دهد، ماده ۶۰ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۰۴ است. ماده اخیر دریافت هرگونه وجهی را منوط به تعیین و اجازه آن در قوانین موضوعه کشور می‌داند. تصریح به «قوانین موضوع کشور» در ماده اخیرالذکر، ایراد ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ را مرتفع کرده است و اطلاق آن شامل موضوع دریافت غیرقانونی «حق سازمان» می‌شود. افزون بر این وجه امتیازی که ماده ۶۰ قانون تنظیم ۲ مصوب ۱۳۹۳ نسبت به ماده ۴ قانون تنظیم مصوب ۱۳۸۰ دارد، پیش‌بینی ضمانت اجرای تخلف از حکم ماده قانون است. بر این اساس در صورتی که دستگاه دولتی هرگونه وجهی را به‌صورت غیرقانونی از مردم اخذ کند، در حکم متصرف غیرقانونی محسوب شده و به مجازات ماده ۵۹۸ قانون تعزیرات مصوب ۱۳۷۵ محکوم می‌شود.

نظریه شماره ۸۷۳۶۷/هـ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۰۷ رئیس مجلس شورای اسلامی در خصوص تصویب نامه‌ای که در ابتدای این گفتار ذکر شد، بیان کرده است که «بند ۳ مصوبه ناظر بر لزوم واریز یک درصد از درآمد دارنده پروانه به‌عنوان حق سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، از این حیث که متن قانون متضمن چنین الزامی نیست، مغایر قانون است». نظریه رئیس مجلس به‌درستی لزوم اخذ درآمدهای جدید را منوط به تصریح و مجوز قانونگذار دانسته است. اما باید افزود که دلیل مذکور در ذیل

نظریه ریاست محترم مجلس، از دقت کافی برخوردار نیست، زیرا مغایرت ایجاد درآمد جدید «حق سازمان» نه با قانون ۱۳۹۲، بلکه با ماده ۶۰ قانون تنظیم ۲ مصوب ۱۳۹۳ مبنی بر منع دریافت درآمدهای غیرقانونی، مغایر است.

#### ۲.۴. جرمه انجام رویه‌های ضدرقابتی

هیأت وزیران در تصویب‌نامه شماره ۵۲۳۴۷/ت/۵۹۸۰۸ هـ مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۰۱ با موضوع «تعیین حق السهم دولت از خدمات ارتباطی ثابت و سیار» انجام رویه‌های ضدرقابتی را در زمره تخلفات ذکر کرده است. جزء ۲ ردیف ۹ ذیل بند ۶ تصویب‌نامه مذکور، جرمه نقدی تا سقف ۵ درصد درآمد متخلف در نظر گرفته شده است. همچنین در جزء ۱ ردیف ۱ ذیل بند ۲ تصویب‌نامه شماره ۵۲۳۴۹/ت/۵۹۷۶۵ هـ مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۰۱ «انجام رویه‌های ضدرقابتی» جزو تخلفات ذکر شده و جرمه آن «تعلیق و/یا کاهش مدت اعتبار یا لغو پروانه» تعیین گردیده است. رئیس مجلس شورای اسلامی در بند ۱ نظریه شماره ۴۰۹۹۸/هـ ب مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۰۵، بندهای مربوطه تصویب‌نامه‌های فوق‌الذکر هیأت وزیران را «از حیث تغییر مرجع رسیدگی به اعمال مذکور مغایر قانون دانست». مصوبه مذکور هیأت وزیران از حیث خروج از صلاحیت و قواعد رقابت بررسی می‌شود:

**الف) خروج از صلاحیت (شکلی):** شاید بتوان گفت که مهم‌ترین اثر اصل صلاحیت، دکتترین الترا وایرز یا خروج از صلاحیت است که بنیان حقوقی نظارت قضایی قرار گرفته است (شیرزاد، ۱۳۹۳: ۹۹). خروج از صلاحیت در مفهوم شکلی آن دائر بر اصل تفکیک قوا و عدم تجاوز مقام اداری، در صلاحیت‌های تقنینی، قضایی و صلاحیت‌های قانونی سایر مراجع اداری و همچنین رعایت تشریفات قانونی است (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۷: ۲۸-۳۳).

بر اساس مصوبه مذکور هیأت وزیران، تعیین جرمه تخلف از رویه‌های ضدرقابتی، به تبع رسیدگی به آن تخلفات را در اختیار سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی محول می‌کند. این در حالی است که به موجب ماده ۶۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۰۸، «شورای رقابت تنها مرجع رسیدگی به رویه‌های ضدرقابتی است...». مطابق ماده فوق، صلاحیت رسیدگی شورای رقابت یک صلاحیت انحصاری و عام است و شامل تمامی اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی و در همه بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی می‌شود (برزگر، ۱۳۹۳: ۱۵۷). این مداخله در صلاحیت شورای رقابت، مطابق بند «الف» ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، یکی از موجبات ابطال مصوبه اداری است که در آرای دیوان عدالت اداری نیز متکی به خروج از صلاحیت، مصوبات متعددی ابطال شده است.<sup>۱</sup>

۱. در این خصوص به دادنامه‌های زیر صادره از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مراجعه کنید:

**ب) اصل رقابت:** از حیث قواعد حقوق رقابت در ایران، بازارهایی که مصداق انحصارند، باید زیر نظر شورای رقابت فعالیت کنند. حوزه مخابرات در ایران از جمله بازارهایی است که به اذعان بسیاری از کارشناسان، مصداق انحصار طبیعی است (باقری اصل و جلالی فراهانی، ۱۳۸۷: ۳). انحصار طبیعی بازاری است که هزینه سرمایه‌گذاری در آن نسبت به سایر هزینه‌ها مقدار بالاتری است و این موضوع به‌طور معمول در صنایع همگانی و شبکه‌ای مانند مخابرات رخ می‌دهد (باقری و اصغرینیا، ۱۳۹۲: ۴۳). بر این اساس بازار مخابرات به عنوان بازار دارای انحصار طبیعی منطبق با تعریف بند ۱۳ ماده ۱ قانون اجرای اصل ۴۴ بوده و مشمول حکم ماده ۵۹ آن قانون است.

مصوبه هیأت وزیران با تعیین جریمه رویه‌های ضدرقابتی، رسیدگی به رویه‌های ضدرقابتی را به‌تبع بر عهده سازمان تنظیم قرار داده است، اما این مصوبه و فرض اجرای آن، حاکی از نوعی سردرگمی در نظام حقوق عمومی اقتصادی ایران است. در مصوبه هیأت وزیران معلوم نیست که رویه‌های ضدرقابتی شامل چه رفتارهایی است؟ کدام نهاد این رویه‌ها را تعریف می‌کند؟ روند رسیدگی و اصول حاکم بر آن کدام‌اند و آیا اساساً هیأت وزیران، کمیسیون تنظیم مقررات و سازمان تنظیم چنین صلاحیتی را دارا هستند؟ این در حالی است که فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ شورای رقابت را به‌عنوان تنظیم‌گر رویه‌های ضدرقابتی تعیین کرده است، رویه‌های ضدرقابتی در مواد ۴۴-۴۶ قانون اخیرالذکر بیان شده و نحوه رسیدگی به آن نیز مشخص شده است. بر همین اساس برخی نویسندگان در ایران، راهکار برون‌رفت از این صلاحیت‌های موازی و اختلال در کنترل انحصارات بازار مخابرات را، اجرایی کردن سازوکار ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دانسته‌اند (باقری اصل و جلالی فراهانی، ۱۳۸۷: ۱-۱۴؛ اصغرینیا و رستمی، ۱۳۹۲: ۱۲۳ و ۱۲۴). در این صورت تنظیم مقررات رقابت و کنترل بازار انحصاری در حوزه ارتباطات بسیار کارآمدتر، تنظیم و اجرا خواهد شد. کمیسیون و سازمان تنظیم در هماهنگی با شورای رقابت وفق احکام ماده ۵۹ در خصوص تفویض اختیارات شورای رقابت، به تعیین مصادیق رویه‌های ضدرقابتی در حوزه مخابرات مبادرت کرده و تخلفات را شناسایی و به آنها رسیدگی و جریمه‌ها را وصول خواهند کرد.

### ۳.۴. تسهیم در آمد تضمین شده

هیأت وزیران در مصوبات متعددی، درآمدهایی را تحت عنوان «مبلغ تضمین‌شده درآمد» تعیین کرد. مبلغ

— دادنامه شماره ۱۸۲ مورخ ۱۳۷۱/۰۸/۲۳

— دادنامه شماره ۲۲ مورخ ۱۳۷۸/۰۲/۱۱

— دادنامه شماره ۱۰۴۶ مورخ ۱۳۸۶/۰۹/۲۵

تضمین شده درآمد بدین معناست که بخشی از درآمد پیش‌بینی شده از سوی درخواست‌کننده پروانه که بر پایه طرح کسب‌وکارش پیش‌بینی، راستی‌آزمایی و محقق‌الحصول انگاشته شده است، تحت عنوان «تسهیم درآمد تضمین شده» از اپراتور اخذ شود.

**منع توسعه شمول قانون:** در پرونده با شماره کلاسه ۰۰۰۰۶۸۱، شکات از الزام اپراتورها به پرداخت «مبلغ تضمین شده تسهیم درآمد» در مصوبه شماره ۱۰۹۳۵۱/ت/۵۲۴۶۷هـ - ۱۳۹۴/۰۸/۲۰ هیأت وزیران شکایت کردند. نماینده دولت در مقام دفاع از مصوبه، درآمد مذکور را همان حق‌السهم قلمداد کرده که قانونگذار در قانون ۱۳۹۲ حکم به اخذ آن از اپراتورها کرده است. لیکن ارائه چنین برداشتی از قانون ۱۳۹۲، عملاً توسعه حکم و موضوع قانون تلقی می‌شود، این در حالی است که تفسیر یا اصلاح قانون مطابق اصول ۷۳ و ۸۵ از صلاحیت نمایندگان مجلس شورای اسلامی است و آن صلاحیت غیرقابل تفویض است (آقای طوق و همکاران، ۱۳۸۹: ۲۷۶). دیوان عدالت اداری همواره بر ممنوعیت دولت در تفسیر، توسعه یا تضییق قانون از رهگذر تصویب مقررات اجرایی پافشاری کرده است. این رویه دیوان عدالت اداری که در نظام حقوق ایران به یک اصل حقوقی تبدیل شده است، همواره به‌عنوان ابزاری برای تضمین حاکمیت شکلی و ماهوی قانون مورد استناد قرار می‌گیرد (مزارعی، ۱۳۹۵: ۶۶).

در خصوص پرونده مشارالیه، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۲۸۲۳ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۸، ضمن استناد به قانون ۱۳۹۲، استدلال به توسعه موضوع و حکم قانون و افزودن عناوین جدید در مصوبه هیأت وزیران کرده است. توضیح استدلال مذکور در رویه دیوان عدالت اداری این‌گونه است که آیین‌نامه باید در طریق بیان و توضیح وصول به قانون باشد، بدون آنکه دایره قانون را توسعه دهد و یا تضییق نماید و از محدوده آن تجاوز کند (مزارعی، ۱۳۹۵: ۶۸). درآمدی تحت عنوان «مبلغ تضمین شده تسهیم درآمد»، در قانون ۱۳۹۲ از سوی قانونگذار وضع نشده است و الزام اپراتورها به پرداخت آن ماهیتاً با حق‌السهم دولت که بر اساس درآمد اپراتور محاسبه می‌شود، متفاوت است.<sup>۱</sup>

#### ۴.۴. خدمات عمومی اجباری (USO)

در بازار خدمات ارتباطی، ارائه سرویس به برخی از سطوح کاربران از حیث اقتصادی برای اپراتور صرفه

۱. متعاقب صدور رأی ۲۸۲۳ از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، دیگر دارندگان پروانه نیز از مصوبات هیأت وزیران شکایت کردند که هیأت با وحدت ملاک از رأی فوق، در رأی زیر مصوبات هیأت وزیران را ابطال کرد:

— دادنامه‌های شماره ۲۸۵۳ الی ۲۸۵۵ مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۱۶

— دادنامه شماره ۷۹۲۳۰۴ مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۳۰

— دادنامه شماره ۳۲۷۴۸۲۹ مورخ ۱۴۰۲/۱۲/۱۵

اقتصادی ندارد. در نتیجه بخشی از مردم در یک کشور ممکن است از در اختیار داشتن سرویس‌های ارتباطی باکیفیت محروم شوند. این موضوع به دلیل پراکندگی جمعیت در قلمرو جغرافیایی، در روستاها شایع‌تر است و راه‌اندازی سرویس در مناطق روستایی برای اپراتور هزینه‌بر و بدون صرفه اقتصادی است. به همین دلیل اغلب قوانین و مقررات ارتباطی کشورهای مختلف، یارانه‌ای را تحت عنوان 'USO یا خدمات عمومی اجباری برای این مناطق در نظر می‌گیرد که اغلب از مشتریان اپراتور در نقاط شهری اخذ و توسط اپراتور صرف توسعه شبکه در مناطق روستایی می‌شود (Flanagan, 2018: 298).

اهمیت USO به عنوان یک نهاد ضروری در توسعه شبکه مخابراتی کشور، امری غیرقابل کتمان است. به همین دلیل حتی کشورهای دارای رویکردهای لیبرالیستی در نظارت بر بازار مانند ایالات متحده آمریکا، به اتخاذ آن در قوانین خود اقدام کرده‌اند. بخش ۲۵۴ قانون جامع ارتباطات راه دور آمریکا، به تفصیل به بیان تکالیف ارائه‌دهندگان سرویس در موضوع USO پرداخته است (Telecommunications Act of 1996, SEC. 254. Universal Service) و صلاحیت‌های کمیسیون فدرال ارتباطات<sup>۲</sup> را در نظارت بر اجرای آن تکالیف توسط ارائه‌دهندگان سرویس تعیین کرده است (Lee & Prime, 2018: 259).

قوانین متعددی در ایران، اهداف و سیاست‌های USO در تخصیص منابع حمایتی جهت توسعه شبکه مناطق روستایی را الزامی کرده است. قانون ۱۳۹۲ ضمن وضع درآمدهای سه‌گانه برای وزارت ارتباطات، در بیان نحوه هزینه‌کرد آن توسط وزارت ارتباطات بیان کرده است: «...صرف هزینه‌های ردیف‌های مصوب در بودجه‌های سالانه در امور خدمات زیربنایی ارتباطات و فناوری اطلاعات در مناطق محروم و روستایی و...». ذیل قانون ۱۳۹۲ به صراحت به تعیین محل هزینه‌کرد درآمدهای سه‌گانه مندرج در صدر قانون پرداخته است. یکی از آن هزینه‌ها، توسعه زیرساخت ارتباطی مناطق محروم و روستایی است که تأمین اعتبار حاصل از آن از محل حق امتیاز، حق‌السهم و جریمه‌ها است. بر اساس قانون ۱۳۹۲ توسعه زیرساخت ارتباطی در مناطق محروم بر عهده وزارت ارتباطات قرار دارد و تأمین اعتبار لازم برای اجرای آن نیز از محل درآمدهای اختصاصی سه‌گانه‌ای است در اختیار وزارت ارتباطات قرار گرفته است.

بررسی سایر قوانین موضوعه کشور نیز نشان می‌دهد توسعه شبکه مناطق محروم در ایران، اساساً تکلیف وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات است. بند «ط» ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات، یکی از وظایف آن وزارتخانه را «توسعه و ترویج ارتباطات و فناوری اطلاعات در کشور و تأمین زیرساخت‌های موردنیاز آن به منظور دسترسی آحاد مردم به خدمات پایه ذی‌ربط» ذکر کرده است. همچنین بند ۲ ماده ۶۷ قانون برنامه ششم توسعه، وزارت ارتباطات را مکلف به سرمایه‌گذاری در مناطق

1. Universal Service Obligation (USO)

2. FCC

روستایی با هدف ایجاد بستر ارتباطی ارائه خدمات الکترونیکی دولت کرده است. قوانین بودجه نیز در سنوات مختلف تکلیف توسعه زیرساخت در مناطق محروم را بر عهده وزارت ارتباطات قرار داده است. این موضوع در قوانین بودجه سنواتی نیز سابقه دارد. بند «الف» تبصره ۱۲ قانون بودجه ۱۳۹۲ یکی از معدود مواردی است که عنوان خدمات عمومی اجباری را ذکر کرده، لیکن حکمی که صادر کرده است، کماکان دلالت بر تکلیف آن بر عهده وزارت ارتباطات دارد: «به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات اجازه داده می شود با تصویب دولت، درآمد حاصل از تکالیف مقرر در پروانه اپراتورها را جهت تحقق اهداف و برنامه های خدمات عمومی اجباری ... به مصرف برساند». درآمد مقرر در پروانه اپراتورها از حیث قانونی نباید خارج از درآمدهای سه گانه مندرج در قانون ۱۳۹۲<sup>۱</sup> باشد.

به طور کلی می توان گفت که USO در ایران از حیث اصل موضوع توسعه شبکه در قوانین کشور پیش بینی شده است؛ لیکن در روش اجرا با آنچه در کشورهای دیگر است، به موجب قوانین کشور متمایز است. توضیح اینکه توسعه شبکه در مناطق محروم صلاحیت ذاتی وزارت ارتباطات است، اما تأمین هزینه های آن از ردیف بودجه اختصاصی است که از محل درآمدهای سه گانه در اختیار آن وزارتخانه قرار گرفته است. بر همین اساس قانون اپراتورها را ملزم به پرداخت هزینه دیگری برای تحقق اهداف توسعه شبکه علاوه بر هزینه های سه گانه نکرده است. اما در عین حال تا سال ۱۳۹۹ USO، به عنوان هزینه ای اجباری در تصویب نامه های متعدد هیأت وزیران<sup>۲</sup>، بر عهده دارندگان پروانه نهاده شد. در این مصوبات اپراتورهای ارتباطی موظف شده اند که درصدی از درآمد سالیانه خود را برای «ارائه خدمات عمومی اجباری (USO)»، مطابق آیین نامه وزارت ارتباطات، به سازمان تنظیم پرداخت کنند که همچنین برای عدم پرداخت آن نیز جریمه نقدی در نظر گرفته شده است.

روشن است که با توجه به مستندات قانونی ذکر شده، مصوبات مذکور مغایر اصل لزوم قانونی بودن درآمدهای دولت موضوع اصل ۵۱ قانون اساسی، ماده ۴ قانون تنظیم مصوب ۱۳۸۰ و ماده ۶۰ قانون تنظیم ۲ مصوب ۱۳۹۳ مغایر با مواد قانونی یاد شده است. پیرو همین ایرادات و به منظور اصلاح مصوبات پیشین، هیأت وزیران در تصویب نامه شماره ۱۶/۱۲۸۰۱۶/ت/۵۸۳۹۶-ه مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۰۵ مقرر کرد که سازمان تنظیم می تواند، ۴ درصد از مبلغ تسهیم درآمد اپراتورها را کاهش دهد و در ازای آن، اپراتور ملزم

۱. پیش از تصویب قانون ماده واحد، درآمدهای مذکور در قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴)

- (۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ ذکر شده بود.

۲. برای مثال به تصویب نامه های زیر مراجعه کنید:

— تصویب نامه شماره ۵۶۷۳۴/ت/۵۹۰۶۸-ه مورخ ۱۴۰۰/۰۶/۰۲ هیأت وزیران

— تصویب نامه شماره ۵۶۷۳۹/ت/۵۹۱۰۱-ه مورخ ۱۴۰۰/۰۶/۰۲ هیأت وزیران

به اجرای تعهدات USO می‌شود. مصوبه مذکور اگرچه ایراد مغایرت با اصل قانون بودن درآمد را اصلاح کرده است، لیکن به نوبه خود، منشأ ایرادات قانونی زیر است:

**الف) اصل تمرکز عایدات:** مصوبه اخیرالذکر هیأت وزیران مبنی بر کاهش حق السهم و منظور کردن آن به عنوان تکلیف USO اپراتور، با مصرف مستقیم درآمد وزارت ارتباطات بدون واریز آن به خزانه، مغایر اصل (۵۳) و لزوم تمرکز عایدات است. علاوه بر قانون اساسی، در قوانین موضوعه نیز اصل تمرکز عایدات پیش‌بینی شده است. ماده ۳۹ قانون محاسبات عمومی مقرر کرده است: «وجهی که از محل درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار منظور در بودجه کل کشور وصول می‌شود ... باید به حساب‌های خزانه که در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران افتتاح می‌گردد تحویل شود...». مصوبه هیأت وزیران نظارت‌پذیری درآمدهای وزارت ارتباطات را نقض می‌کند. زیرا یکی از آثار اصل تمرکز عایدات، نظارت‌پذیری درآمدها و هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی مطابق با صلاحیت‌های قانونی نهادهای ناظر مانند دیوان محاسبات عمومی و سازمان بازرسی کل کشور است.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری لزوم واریز درآمدهای دولتی به خزانه را مستند به اصل ۵۳ قانون اساسی در آرای متعددی مبنای ابطال مصوبات دولتی قرار داده است. برای مثال در دادنامه شماره ۳۱۷ مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۱۳ ماده ۲۸ آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی را به دلیل الزام به واریز درآمدها به حساب خاصی که دانشگاه افتتاح می‌کند، به استناد اصل ۵۳ قانون اساسی ابطال کرده است.

**ب) تشریفات مناقصه:** با عنایت به اینکه اجرای USO مطابق مباحث پیش‌گفته، تکلیف وزارت ارتباطات است، اجرای آن از طریق بخش خصوصی، خرید خدمت محسوب می‌شود و باید براساس ماده ۷۹ قانون محاسبات عمومی، ماده ۹ قانون برنامه ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵) و ماده ۲۰ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار (مصوب ۱۳۹۰) با رعایت تشریفات مناقصه در چارچوب قانون برگزاری مناقصات (مصوب ۱۳۸۳) انجام گیرد. اساساً برگزاری مناقصه برای ارائه خدمات عمومی دولت، اهدافی چون رقابت‌پذیری، کارایی، شفافیت و مقابله با فساد اداری را محقق می‌کند (رضایی، ۱۴۰۱: ۵۳-۷۷). اجرای خدمات عمومی اجباری در مناطق روستایی از طریق برگزاری مناقصه، سبب افزایش رقابت میان ارائه‌دهندگان خدمات و افزایش کیفیت توسعه شبکه ارتباطی در مناطق روستایی می‌شود؛ به‌نحوی که دیگر ارائه‌دهنده USO - که در حاضر دارندگان پروانه به‌عنوان بخشی از تعهدات پروانه خود آن را به‌جای می‌آورند- اجرای آن را به‌عنوان یک رفع تکلیف نخواهد دید.

## ۵. نتیجه

دولت در ازای اعطای زیرساخت شبکه و فرکانس در اختیار اپراتورها و ارائه‌دهندگان خدمات ارتباطی، حق امتیاز این حوزه را در چارچوب قانون «ماده‌واحدۀ اجازه تعیین و وصول درآمدهای دولت در حوزه پست و مخابرات» مصوب ۱۳۹۲ با تصویب هیأت وزیران از فعالان غیردولتی این حوزه دریافت می‌کند. قانون ۱۳۹۲ به نوبۀ خود ضعف‌ها و ایرادات متعددی دارد که پیشنهاد می‌شود قانونگذار اصلاح آنها را در دستور کار خود قرار دهد. از جمله آن ایرادات پیش‌بینی درآمد اختصاصی برای وزارت ارتباطات، عدم ارائه تعریفی از عناوین درآمدی و نامشخص بودن دلیل وضع حق‌السهم در کنار حق امتیاز، ابهام در مبنای محاسبۀ هریک از درآمدها و محل هزینه کردن آنهاست.

نظام حقوق عمومی کشور، اصول و قواعد مختلفی را به‌طور عام‌الشمول برای وضع و دریافت درآمدهای دولتی در بردارد. اصول و قواعد مذکور از حیث شکلی و ماهوی امکان ارزیابی اعتبار تعیین و دریافت درآمدها را تأمین می‌کنند. اصل لزوم قانونی بودن درآمدهای دولت، اصل عدم صلاحیت و فروعات آن، منع تفسیر و توسعه قانون، اصل عدم تخصیص، اصل عدم تمرکز عایدات، اصل برابری و قواعد رقابت ابزارهای لازم برای نظارت نهادهای صالح مانند رئیس مجلس شورای اسلامی و دیوان عدالت اداری بر تعیین درآمدهای موضوع قانون ۱۳۹۲ توسط هیأت وزیران را تأمین می‌کند. در تحلیل تصویب‌نامه‌های مختلف هیأت وزیران موضوع قانون ۱۳۹۲، در خصوص درآمدهای حوزه ارتباطات مبتنی بر اصول ناظر بر درآمدهای دولت، نتایج زیر حاصل شد:

۱. صلاحیت تعیین درآمدهای حوزه ارتباطات به موجب انحصاری بودن صلاحیت و غیرقابل تفویض بودن آن در وظایف قائم به شخص، بر عهده هیأت وزیران است و صرفاً با رعایت ضوابط تفویض اختیارات هیأت وزیران در اصل ۱۳۸ قابل واگذاری به کمیسیون متشکل از وزیران با تأیید رئیس‌جمهور است.
۲. درآمدهای حوزه ارتباطات مبتنی بر اصل عدم صلاحیت منحصر در سه عنوان حق امتیاز، حق‌السهم و جریمۀ عدم اجرای تعهدات است.
۳. تعیین درآمدهای سه‌گانه مندرج در قانون ۱۳۹۲ یک صلاحیت تکلیفی ایجابی است و هیأت وزیران اختیار اعطای معافیت، ادغام یا حذف یک یا تعدادی از درآمدهای مذکور را ندارد.
۴. اعطای معافیت، ادغام یا حذف درآمدهای مندرج در قانون ۱۳۹۲ از حیث اینکه تعهد زائد بر اعتبار محسوب شده و سبب کاهش درآمدهای عمومی می‌شود، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است و مرتکب به مجازات تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی محکوم می‌شود.
۵. تعیین درآمدی تحت عنوان «حق سازمان» برای وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، از حیث دریافت وجه غیرقانونی توسط دولت، به موجب ماده ۶۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت است و تصرف غیرقانونی در اموال دولتی محسوب می‌شود.



۶. رسیدگی و تعیین جریمه رویه‌های ضدرقابتی مطابق قانون، صلاحیت انحصاری شورای رقابت محسوب می‌شود. از این حیث تعیین درآمدهای از محل «جریمه رویه‌های ضدرقابتی» برای وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، خروج هیأت وزیران از صلاحیت و مداخله در صلاحیت شورای رقابت است. در این خصوص اعمال سازوکار تأسیس تنظیم‌گر بخشی، رعایت قواعد رقابت در حوزه ارتباطات را تضمین خواهد کرد.

۷. الزام اپراتور به پرداخت «تسهیم درآمد تضمین‌شده» درآمدهای متمایز از حق‌السهم است و تسری تعیین صلاحیت حق‌السهم به امکان اخذ تضمین تسهیم درآمد، تفسیر و توسعه حکم قانون محسوب می‌شود.

۸. «حق خدمات اجباری» یا USO تکلیفی است که مطابق قوانین کشور بر عهده وزارت ارتباطات قرار دارد و تأمین اعتبار مربوط به آن باید از محل درآمدهای سه‌گانه مندرج در قانون ۱۳۹۲ انجام پذیرد. معافیت درصدی از حق‌السهم به‌منظور ایفای تکالیف USO توسط اپراتور مغایر اصل تمرکز عایدات و لزوم رعایت تشریفات مناقصه است.

## منابع

### ۱. فارسی

#### الف) کتاب‌ها

۱. ابراهیمی‌نژاد، مهدی؛ فرج‌وند، اسفندیار (۱۳۸۶). *اصول تهیه و تنظیم و کنترل بودجه*. چ هفتم، تهران: سمت.
۲. امامی، محمد؛ استوارسنگری، کوروش (۱۳۹۷). *حقوق اداری*. ج ۱، چ بیست‌وسوم، تهران: میزان.
۳. آقای طوق، مسلم؛ شمس، عرفان؛ فریادی، مسعود؛ مشهدی، علی (۱۳۸۹). *مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*. چ اول، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.
۴. انصاری، ولی‌الله (۱۳۷۷). *کلیات حقوق اداری*. چ دوم، تهران: میزان.
۵. پتفت، آرین؛ مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۵). *مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری؛ امکان و چگونگی استناد به آن در رسیدگی‌های قضایی*. چ اول، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
۶. شیرزاد، امید (۱۳۹۳). *دلایل ابطال مصوبات دولتی در دیوان عدالت اداری*. چ دوم، تهران: جاودانه جنگل.
۷. درویشی، بابک؛ دبیرنیا، علیرضا؛ جلیلی، آیت‌اله (۱۴۰۳). *حقوق مالی با رویکرد حقوق عمومی*. چ دوم، قم: دانشگاه قم.
۸. راجی، سیدمحمدهادی (۱۴۰۰). *جزوه درس حقوق مالی؛ دوره کارشناسی ارشد*. تهران: دانشگاه امام صادق (ع).
۹. رضایی، مصطفی (۱۴۰۱). *حقوق مناقصات دولتی*. چ اول، تهران: گنج دانش.
۱۰. رستمی، ولی (۱۴۰۱). *مالیه عمومی*. چ دهم، تهران: میزان.
۱۱. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۷). *حقوق اداری*. چ بیست‌ویکم، تهران: سمت.

۱۲. عطریان، فرامرز؛ غمامی، سیدمحمد مهدی (۱۳۹۷). *جهت ابطال عوارض شوراهاى اسلامى در دیوان عدالت اداری*. چ اول، تهران: پژوهشگاه قوه قضائیه.
۱۳. فلاحزاده، علی محمد؛ همتی، مجتبی؛ جواهری طهرانی، محمد؛ فتحی، جواد (۱۳۹۱). *تفکیک تقنین و اجرا: تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه*. چ اول، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.
۱۴. مزارعی، غلامحسین (۱۳۹۵). *جهت ابطال مصوبات دولت در دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان*. چ دوم، تهران: خرسندی.
۱۵. مشهدی، علی (۱۳۹۱). *صلاحیت تخییری: نظام حقوقی صلاحیت‌های تخییری در قوه مجریه*. چ اول، تهران: معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی.
۱۶. مودنی، روح‌الله (۱۳۹۳). *حقوق عمومی اقتصادی؛ مطالعه تطبیقی ایران و فرانسه*. چ اول، تهران: مجد.
۱۷. مولائی، آیت (۱۳۹۹). *قراردادهای اداری: مطالعه تطبیقی بسترها، مبانی، ماهیت و اصول*. چ دوم، تهران: میزان.
۱۸. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۸). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. ج ۲، چ بیست و نهم، تهران: میزان.
۱۹. هداوند، مهدی؛ مشهدی، علی (۱۳۹۱). *اصول حقوق اداری (در پرتو آرای دیوان عدالت اداری) همراه با مطالعه تطبیقی*. چ دوم، تهران: خرسندی.

## ب) مقالات

۲۰. امامی، محمد؛ موسوی، سید نصراله (۱۳۸۳). مبانی نظری مراجع شبه قضایی و جایگاه آنها در حقوق ایران. *علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز*، ۲۱ (۲) ۹۳-۱۱۰.
۲۱. برزگر، عبدالرضا (۱۳۹۳). جایگاه و وظایف شورای رقابت در نظام حقوقی ایران، *حقوق اداری*. ۱ (۳)، ۱۴۸-۱۷۸.
۲۲. جلالی، محمد؛ سعیدی روشن، حمیده (۱۳۹۵). نقش دیوان عدالت اداری در صیانت از قانون اساسی. *حقوقی دادگستری*، ۸۰ (۹۴)، ۱۱۷-۱۴۰.
۲۳. راجی، سیدمحمد هادی؛ برومند، محمد (۱۳۹۲). معیارهای تشخیص و محدوده امور تقنینی و اجرایی در آرای شورای نگهبان. *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، ۲ (۴)، ۹۹-۱۲۳.
۲۴. کدخدایی، عباسعلی؛ آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۱). تبیین مفهوم اصل عدم تفویض قانونگذاری در پرتو اصل برتری قانون اساسی؛ نقدی بر رویه شورای نگهبان. *پژوهش حقوق عمومی*، ۱۴ (۳۸)، ۷۷-۹۹.
۲۵. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۳). مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نوین. *تشریح حقوق اساسی*، ۱ (۲)، ۲۱۳-۲۵۲.

## ج) گزارش‌ها

۲۶. امامیان، سیدمحمد صادق؛ ذوالفقاری، امیراحمد؛ محمدزاده، احسان؛ زمانیان، مرتضی؛ سبحانیان، سیدمحمد هادی (۱۳۹۷). نظام ملی تنظیم گری: مفهوم تنظیم گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل ۱۵۹۴۰.

۲۷. پوراسماعیل، حسن؛ احمدلو، محمدمبین؛ رجبی، ابوالقاسم (۱۴۰۳). بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۲۴): وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل ۱۹۸۰۲.

### د) قوانین و مقررات

۲۸. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲۹. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴/۰۸/۱۵.
۳۰. قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۰۴.
۳۱. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷.
۳۲. قانون تعزیرات (کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی) مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۲.
۳۳. قانون ماده‌واحدۀ اجازه تعیین و وصول حق‌الامتياز فعالیت بخش غیردولتی در زمینه پست و مخابرات مصوب ۱۳۹۲/۰۸/۱۹.
۳۴. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۰۸.
۳۵. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۲۵.
۳۶. قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲/۰۹/۱۹.
۳۷. مصوبه شماره ۲ جلسه شماره ۲۰۶ کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۲۱.
۳۸. مصوبه شماره ۱۰۹۳۵۱/ت/۵۲۴۶۷ هـ - ۱۳۹۴/۰۸/۲۰ هیأت وزیران.
۳۹. مصوبه شماره ۵۲۳۴۷/ت/۵۹۸۰۸ هـ مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۰۱ هیأت وزیران.
۴۰. تصویب‌نامه شماره ۵۲۳۴۹/ت/۵۹۷۶۵ هـ مورخ ۱۴۰۱/۴/۱ هیأت وزیران.
۴۱. تصویب‌نامه شماره ۱۲۰۳۸۶/ت/۵۵۹۶۴ هـ مورخ ۱۳۹۷/۰۹/۱۳ هیأت وزیران.
۴۲. تصویب‌نامه شماره ۵۶۷۳۴/ت/۵۹۰۶۸ هـ مورخ ۱۴۰۰/۶/۲ هیأت وزیران.
۴۳. تصویب‌نامه شماره ۱۷۲۴۶۵/ت/۵۹۶۴۳ هـ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۲۸ هیأت وزیران.
۴۴. تصویب‌نامه شماره ۵۶۴۴۵/ت/۵۹۷۵۷ هـ مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۰۷ هیأت وزیران.
۴۵. تصویب‌نامه شماره ۹۸۳۷۰/ت/۶۰۱۵۶ هـ مورخ ۱۴۰۱/۶/۷ هیأت وزیران.
۴۶. تصویب‌نامه شماره ۹۸۳۷۹/ت/۶۰۱۵۷ هـ مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۰۷ هیأت وزیران.
۴۷. تصویب‌نامه شماره ۱۱۷۴۶۷/ت/۶۰۳۸۲ هـ مورخ ۱۴۰۱/۷/۴ هیأت وزیران.
۴۸. تصویب‌نامه شماره ۵۲۳۴۷/ت/۵۹۸۰۸ هـ مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۰۱ هیأت وزیران.
۴۹. تصویب‌نامه شماره ۵۲۳۴۹/ت/۵۹۷۶۵ هـ مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۰۱ هیأت وزیران.
۵۰. تصویب‌نامه شماره ۵۷۹۶۱/ت/۵۳۰۷۴ هـ مورخ ۱۳۹۵/۰۵/۱۷ هیأت وزیران.
۵۱. تصویب‌نامه شماره ۱۲۸۰۱۶/ت/۵۸۳۹۶ هـ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۰۷ هیأت وزیران.

۵۲. تصویب نامه شماره ۱۶/۱۲۸۰۱۶/ت/۵۸۳۹۶ هـ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۰۷ هیأت وزیران.

### ه) نظریات رئیس مجلس شورای اسلامی

۵۳. نظریه شماره ۴۰۹۹۸/هـ ب مورخ ۱۴۰۱/۵/۵.
۵۴. نظریه شماره ۸۷۳۶۷/هـ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۷.
۵۵. نظریه شماره ۱۰۰۷۳۶/هـ ب مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۱۶.
۵۶. نظریه شماره ۵۷۰۲۷/هـ ب مورخ ۱۴۰۱/۶/۱۵.
۵۷. نظریه شماره ۲۰۹۹۸/هـ ب مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۰۵.

### و) آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

۵۸. دادنامه شماره ۲۸۲۳ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۸.
۵۹. دادنامه شماره ۱۱۹/۸۳ مورخ ۱۳۸۳/۰۳/۳۱.
۶۰. دادنامه شماره ۳۳۵/۸۰ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۳.
۶۱. دادنامه شماره ۶۲۷ مورخ ۱۳۹۶/۰۷/۰۴.
۶۲. دادنامه شماره ۶۲۵ مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۰۷.
۶۳. دادنامه شماره ۸۲۶ مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۲۸.
۶۴. دادنامه شماره ۳۱۷ مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۱۳.
۶۵. دادنامه شماره ۱۸۲ مورخ ۱۳۷۱/۰۸/۲۳.
۶۶. دادنامه شماره ۲۲ مورخ ۱۳۷۸/۰۲/۱۱.
۶۷. دادنامه شماره ۱۰۴۶ مورخ ۱۳۸۶/۰۹/۲۵.

### ز) وبسایتها:

۶۸. سامانه جامع نظرات شورای نگهبان. مشاهده در تاریخ ۱۴۰۲/۰۷/۲۱ از:

<http://nazarat.shora-rc.ir/Forms/firmShenasname.aspx?id=oJ/UfXFebAE=&TN=17tLyhyOobj0SooAFUE3m68PnpG7MruN&MN=csaqt/F9Oo=>

### ۲. انگلیسی

#### A) Books

1. Blackman, C., & Srivastava, L. (2011). *Telecommunications Regulation Handbook*. Washington: Worldbank. Retrieved from: <http://handle.itu.int/11.1002/pub/807b5608-en>.
2. Flanagan, A. (2018). *Authorization and Licensing*. In *Telecommunications Law and Regulation*. Edited by Ian Walden, New York: Oxford Academic. 285–380.

<https://doi.org/10.1093/oso/9780198807414.003.0009>

3. Gunningham, N. (2010). Enforcement and Compliance Strategies. In *Oxford Handbook of Regulation*. Edited by Robert Baldwin et al. New York: Oxford University Press Inc. 120-145. DOI:10.1093/oxfordhb/9780199560219.003.0007
4. Intven, H., & Oliver, J., & Sepúlveda, E. (2000). *Telecommunication Regulation Handbook*. Washington: WroldBank. Retrieved from: [https://www.itu.int/ITU-D/treg/Documentation/Infodev\\_handbook/7\\_Appendix.pdf](https://www.itu.int/ITU-D/treg/Documentation/Infodev_handbook/7_Appendix.pdf)
5. Lee, K., & Prime, J. (2018). Us Telecommunications Law. In *Telecommunications Law and Regulation*. Edited by Ian Walden. New York: Oxford Academic. 195-282. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198807414.003.0007>
6. Walden, I, (2018). Telecommunications Law and Regulation an Introduction. In *Telecommunications Law and Regulation*. Edited by Ian Walden. New York: Oxford Academic. 3-26. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198807414.003.0002>

#### **B) Articles**

7. Malisuwan, S., & Milindavanij, D.(2017). A Study on Telecommunications Business License Fees in Various Countries. *International Journal for Innovative Research in Science & Technology*, 4(1), 153-164.
8. McCleary, W. (1991). The Earmarking of Government Revenue: A Review of Some World Bank Experience. *The World Bank Research Observer*, 6(1), 81-104. <http://www.jstor.org/stable/3986462>

#### **C) Websites**

9. <https://www.constituteproject.org/constitutions?lang=en> (last visited: 2023-10-20)

**References In Persian:****A) Books**

1. Aghaie Togh, M., Shams, E., Faryadi, M., & Mashhadi, A. (2010). *Boundaries of Legislation and Execution in the Constitution of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: Deputy for Compilation, Revision, and Publication of Laws and Regulations ([In Persian](#)).
2. Ansari, Vali-ollah (1998). *General Principles of Administrative Law*, 2<sup>nd</sup> ed. Tehran: Mizan ([In Persian](#)).
3. Atrian, F., & Ghamami, S. M. M. (2018). *Aspects of Nullification of the Decisions of Islamic Councils in the Administrative Justice Court*. Tehran: Research Institute of the Judiciary ([In Persian](#)).
4. 7. Darvishi, B., Debirnia, A., & Jalili, A. (1403). *Financial Law*. Second Edition. Qom: Qom University ([In Persian](#)).
5. Ebrahimi Nejad, M., & Farajvand, E. (2007). *The Principle of Budget Preparation, Formulation and Control*. 7th ed. Tehran: Samt ([In Persian](#)).
6. Emami, M., & Estavarsangari, K. (2018). *Administrative Law*. Vol. 1, 23rd ed. Tehran: Mizan ([In Persian](#)).
7. Fallahzadeh, A. M., Hemati, M., Javaheri Tehrani, M., & Fathi, J. (2012). *Differentiation of Legislation and Execution: Analysis of Jurisdictional Boundaries in the Relations of Legislative and Executive Powers*. Tehran: Deputy for Compilation, Revision, and Publication of Laws and Regulations ([In Persian](#)).
8. Hadavand, M., & Mashhadi, A. (2012). *Principles of Administrative Law (In Light of the Opinions of the Administrative Justice Court) with Comparative Study*. 2nd ed. Tehran: Khorsandi ([In Persian](#)).
9. Hashemi, Seyyed Mohammad (2019). *Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran*, Vol. 2, 29th ed. Tehran: Mizan ([In Persian](#)).
10. Mashhadi, A. (2012). *Discretionary Authority: Legal System of Discretionary Powers in the Executive Branch*. Tehran: Deputy for Research, Education, and Citizenship Rights ([In Persian](#)).
11. Mazarai, G. (2016). *Aspects of Nullification of Government Resolutions in the Administrative Justice Court and the Guardian Council*. 2nd ed. Tehran: Khorsandi ([In Persian](#)).
12. Molaei, A. (2020). *Administrative Contracts Law*. 2nd ed. Tehran: Mizan ([In Persian](#)).
13. Petfot, A., & Malmiri, A. (2016). *The Concept and Scope of General Principles of Administrative Law; Possibility and How to Refer to It in Judicial Proceedings*. Tehran: Center for Publications and Publications of the Judiciary ([In Persian](#)).
14. Raji, S. M. H. (2021). *Financial Law Course Notes: Master's Degree*. Tehran: Imam Sadegh University ([In Persian](#)).
15. Rezai, M. (2022). *Tendering Law*. 1<sup>st</sup> ed. Tehran: Ganj Danesh ([In Persian](#)).
16. Rostami, V. (2022). *Public Finance*. 10th ed. Tehran: Mizan ([In Persian](#)).
17. Shirzad, Omid (2014). *The grounds of Annulment of Governmental decisions In the Iranian Administrative Justice Court*. 2<sup>nd</sup> ed. Tehran: Jungle Pub ([In Persian](#)).
18. Tabatabaei Motameni, M. (2018). *Administrative Law*. 21st ed, Tehran: Samt ([In Persian](#)).

**B) Articles**

19. Emami, M., & Mosavi, S, N, (2004). Theoretical Foundations of Quasi-Judicial Authorities and Their Position in Iranian Law. *Social and Human Sciences of Shiraz University*, 21(2), 93-110 (In Persian).
20. Barzegar, A.(2014). The Position and Duties of the Competition Council in the Legal System of Iran. *Administrative Law*, 1(3), 148-178 (In Persian).
21. Jalali, M., & Saeedi Roshan, H. (2016). The Role of the Administrative Justice Court in Safeguarding the Constitution. *Judicial Law*, 80(94), 117-140 (In Persian).
22. Raji, S.M.H., & Baroomand, M. (2013). The Criteria of Diagnosis and the Scope of Legislative and Executive Affairs in views of Guardian Council. *Journal of Public Law Knowledge*, 2(4), 99-123 (In Persian).
23. Kadkhodaei, A., & Aghaei Togh, M. (2012). Analyzing Principle of Non-delegation in the Light of the Principle of Constitutional Supremacy; A Critical Review of Guardian Councils Views. *Public Law Researsh*, 14(38), 77-99 (In Persian).
24. Vjeh, M. (2004). Concept of Equality in Modern Public Law. *Constitutional Law*, 1(2), 213-252 (In Persian).