

تحلیل اختیارات شورای رقابت در خاتمه دادن به قراردادهای ناشی از سوء استفاده از موقعیت مسلط

رویا مفاخری^۱، ام البنین رمضان زاده^۲ و سید حسن حسینی مقدم^۳

چکیده

رقابت در تجارت سبب رشد اقتصادی است و به عنوان یکی از اصول توسعه اقتصادی در کشورها مطرح است که سبب رسیدن به موفقیت تجاری می شود. همین امر موجب شده است قانون گذار، قواعد رقابت تجاری را وضع کند.

از اصلی ترین مباحث حقوق رقابت می توان به سوء استفاده از موقعیت مسلط نام برد. تعمق در میان قوانین مختلف حقوقی و جزایی از وجود مواد قانونی بسیاری حکایت دارد که بر حسب نوع جرم یا تخلف بر بنگاه یا مدیر خاطی بار می شود. در پژوهش حاضر، حدود اختیارات شورای رقابت در خاتمه دادن به قراردادهایی بررسی می شود که وضعیت مسلط یا هر آن چه مرتبط با سوء استفاده از وضعیت مسلط است، در آن به چشم می خورد تا روشن شود ضمانت اجرای سوء استفاده از موقعیت مسلط نسبت به قراردادهای منعقد شده بر مبنای اختیارات شورای رقابت چگونه است؟ آیا این قبیل قراردادها قابل خاتمه یافتن هستند یا خیر؟ ذی نفع این قبیل دعاوی چه اشخاصی است؟ در نهایت این که اعتراض به تصمیمات شورای رقابت در خاتمه دادن به قرارداد در کدام مرجع صورت می گیرد؟

با بررسی صورت گرفته مشخص شد که شورای رقابت، اختیار پایان دادن به قرارداد را به روش های مختلفی دارد. در خصوص امکان اعتراض به رأی شورای رقابت باید اذعان داشت رأی صادر شده در هیئت تجدیدنظر شورای رقابت قابل اعتراض است. در نهایت به عنوان یک تصمیم اداری نیز در دیوان عدالت اداری قابل اعتراض است. البته در محاکم دادگستری قابل رسیدگی و اعتراض نیست و فرجام خواهی از آن در دیوان عالی کشور نیز میسر نخواهد بود. **واژگان کلیدی:** وضعیت مسلط، حقوق رقابت، شورای رقابت، سوء استفاده، دعاوی رقابتی، وضعیت قرارداد.

۱. دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، واحد ساری، دانشگاه آزاد اسلامی، ساری، ایران، Royamafakheri.law5396@gmail.com.
۲. استادیار گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران، (نویسنده مسئول) O.ramzanzadeh@umz.ac.ir
۳. استادیار گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران، s.h.hoseinimoghadam@umz.ac.ir

مقدمه

بشر با امکانات محدودی که در اختیار دارد، همواره در تلاش برای دست یافتن به خواسته‌های نامحدود خود است. همین اصل سبب می‌گردد اشخاص برای رسیدن به این جایگاه از راه‌های غیر قانونی به انحصارگری در امکانات دست بزنند و به این ترتیب، به نظام رقابت‌پذیری عادلانه خدشه وارد کنند.^۱

حقوق رقابت و حقوق معاملات عمومی در سال‌های اخیر، تعاملی گسترده با یکدیگر پیدا کرده است و انتظار می‌رود این تعامل در آینده بیش‌تر شود. هر دو نهاد حقوق معاملات عمومی و حقوق رقابت، زمینه‌های مشترکی درباره سیاست عمومی، حقوق و اقتصاد دارند. دولت به عنوان یک خریدار قدرتمند و هم‌چنین نهادی که موظف است از مقررات آمره سختی در معاملات خود پیروی کند، می‌تواند آسیب‌های جدی به بازار وارد و اهداف حقوق رقابت را مخدوش کند. این حوزه در مطالعات حقوق رقابت مغفول مانده است.^۲

نظام و قواعد ویژه حقوق عمومی در بسیاری از اعمال قدرت عمومی وجود دارد که از آن جمله، امتیاز قدرت عمومی در انجام دادن اعمال یک‌جانبه اداری است. از این رو، در اعمال اداری دولت یا قدرت عمومی، اصل بر ایقاعات اداری است و قراردادهای اداری حالت استثنا بر اصل دارند. پس تنظیم مقررات یا مقررات‌گذاری اقتصادی را باید نوعی از اعمال یک‌جانبه اداری و ابزاری حقوقی در اختیار قوه مجریه یا دولت دانست.^۳

بنگاه‌های اقتصادی غالب در پی دست یافتن به این خواسته‌ها و رسیدن به جایگاه برتر در بازار آن‌گاه که باعث اخلاص در رقابت گردند، آثار سوء اقتصادی پدید می‌آورند. همین امر سبب شده است تا بخش مهمی از قوانین به مبارزه با این پدیده، پیش‌گیری از آن و در صورت ارتکاب به مجازات

۱. اسماعیلی، محسن و سید محمد مهدی غمامی، «مطالعه تطبیقی نظام حقوقی رقابت در ایران و فرانسه»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، سال یازدهم، شماره ۲، ۱۳۸۹، ص ۱۵۳.

۲. فرد کاردل، محمود و همکاران، «فقدان رقابت کارآمد در معاملات عمومی و شکست بازار»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، شماره ۹۷، ۱۴۰۰، ص ۳۰۵.

۳. اصغر نیا، مرتضی و ولی رستمی، «درآمدی بر ویژگی‌های مقررات اقتصادی خوب و کارآمد در حقوق رقابت»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۵، ۱۳۹۷، ص ۶۲.

آن پردازند. در میان قوانین موضوعه ایران، نخستین مقرراتی که به طور ویژه به حقوق رقابت اختصاص یافت، موادی در فصل نهم از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ بود که به تبیین حقوق رقابت و جلوگیری از انحصار پرداخت و به موجب بند ط از ماده ۴۵ این قانون، سوء استفاده از وضعیت مسلط اختصاصی را تبیین کرد و امکان مداخله در قراردادهای منعقدشده را از طریق مراجعی هم‌چون دادگاه‌های عمومی، تعزیرات و شورای رقابت فراهم آورد که هر یک آیین رسیدگی ویژه خود را دارد.

از این میان، بررسی حدود اختیارات شورای رقابت در خاتمه بخشیدن به قراردادهایی که در پی سوء استفاده از موقعیت مسلط با اجحاف در حقوق دیگران منعقد می‌شوند، از یک سو و چگونگی اعتراض به این تصمیم شورای موصوف از سوی دیگر در پژوهش‌های حقوقی مغفول مانده است. از همین رو، در پژوهش حاضر به تبیین و تفسیر قوانین مربوط به حدود اختیارات شورای رقابت در پایان دادن به قراردادهای بنگاه‌های دارای موقعیت مسلط با دیگر بنگاه‌ها و افراد پرداخته می‌شود. این پژوهش به دنبال پاسخ‌گویی به دو پرسش مهم است: وضعیت حقوقی قراردادی که با سوء استفاده از وضعیت مسلط اقتصادی منعقد شده است، چگونه خواهد بود؟ شیوه و مرجع رسیدگی به اعتراض تصمیم شورای رقابت در خاتمه دادن به قراردادهای یادشده چیست؟ در پایان نیز با توجه به چالش‌ها و نقایص قانونی، پیشنهادهایی برای رفع این مشکلات ارائه می‌شود.

گفتار اول. ماهیت شورای رقابت

به منظور دستیابی به شرایط بازار رقابتی و بهره‌مندی از مزایای ناشی از افزایش کارایی، تخصیص بهینه منابع و رفاه اقتصادی در قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه، دولت به تدوین لایحه‌ای برای تسهیل رقابت و تنظیم انحصارات موظف شد. هم‌چنین مطابق جزء ۳ بند (ه) اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در ۱۳۸۴/۳/۱ بر جلوگیری از ایجاد انحصار توسط بنگاه‌های غیر دولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات تأکید گردید.^۱

فصل نهم قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه کشور که مواد ۴۳ تا ۸۸ این قانون را

۱. میرجلیلی، فاطمه، درباره لایحه مقررات تسهیل‌کننده رقابت و ضوابط مربوط به کنترل و جلوگیری از شکل‌گیری انحصارات: مروری بر قانون رقابت کشورهای منتخب، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۷۳۰، ۱۳۸۵، ص ۱.

دربرمی‌گیرد، به مفاهیم مرتبط با تسهیل رقابت و منع انحصار می‌پردازد. مروری بر این مواد نشان می‌دهد که یک رکن اساسی و مهم قانون یادشده، معطوف به تبیین اعمال و رویه‌های ضد رقابتی، محدود کردن و تنظیم انحصارات، معرفی و استقرار شورای رقابت، هیئت تجدیدنظر و نهادهای نظارتی و تنظیم‌کننده بخشی در زمینه انحصارات طبیعی و قانونی و هم‌چنین احکام مجازات مرتکبان اعمال مخل رقابت است.^۱

بند اول. سیر تشکیل و اختیارات

در راستای تحقق این سیاست و قوانین برنامه توسعه، لایحه مقررات تسهیل‌کننده رقابت و ضوابط مربوط به کنترل و جلوگیری از شکل‌گیری انحصارات در سال ۱۳۸۴ به تصویب هیئت وزیران رسید و به مجلس تقدیم شد. برای تحقق اهداف این لایحه، شورای رقابت تشکیل شد که برای انجام امور کارشناسی و اجرایی و فعالیت‌های دبیرخانه‌ای شورای رقابت، مرکز ملی رقابت در قالب مؤسسه‌ای دولتی زیر نظر رئیس جمهور تأسیس شده است.^۲ این شورا بر اساس موضوع ماده

۱. چراتیان، ایمان، واکاوی چالش‌های رقابت، مجلس و راهبرد، سال ۲۰، شماره ۷۳، ۱۳۸۷، ص ۶۸

۲. میرجلیلی، فاطمه، لایحه مقررات تسهیل‌کننده رقابت و ضوابط مربوط به کنترل و جلوگیری از شکل‌گیری انحصارات، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۰۲۴، ۱۳۸۴، ص ۴۰.

۳. ماده ۵۳ - برای نیل به اهداف این فصل، شورایی تحت عنوان «شورای رقابت» تشکیل می‌شود. ترکیب و شرایط انتخاب اعضای شورا به شرح زیر است:

الف) ترکیب اعضا

۱. سه نماینده مجلس از بین اعضای کمیسیون‌های اقتصادی، برنامه و بودجه و محاسبات، صنایع و معادن، از هر کمیسیون، یک نفر به انتخاب مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر.
 ۲. دو نفر از قضات دیوان عالی کشور به انتخاب و حکم رئیس قوه قضاییه.
 ۳. دو صاحب‌نظر اقتصادی برجسته به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و حکم رئیس جمهور.
 ۴. یک حقوق‌دان برجسته و آشنا به حقوق اقتصادی به پیشنهاد وزیر دادگستری و حکم رئیس جمهور.
 ۵. دو صاحب‌نظر در تجارت به پیشنهاد وزیر بازرگانی و حکم رئیس جمهور
 ۶. یک صاحب‌نظر در صنعت به پیشنهاد وزیر صنایع و معادن و حکم رئیس جمهور
 ۷. یک صاحب‌نظر در خدمات زیربنایی به پیشنهاد رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و حکم رئیس جمهور.
 ۸. یک متخصص امور مالی به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و حکم رئیس جمهور. ۹. یک نفر به انتخاب اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران. ۱۰. یک نفر به انتخاب اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- تبصره ۱ - رئیس شورا از بین صاحب‌نظران اقتصادی عضو شورا، موضوع بند (۲) به پیشنهاد اعضا و با حکم رئیس جمهور

۵۳ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تشکیل گردید.

شورای رقابت می‌تواند تصمیمات متعددی بگیرد، مانند صدور دستور فسخ هر نوع قرارداد، توقف طرفین توافق از ادامه رویه ضد رقابتی، عزل مدیران، واگذاری سهام یا سرمایه، الزام به تعلیق یا دستور ابطال هر گونه ادغام، استرداد اضافه درآمد، اصلاح اساس نامه، تعیین جریمه نقدی، رسیدگی به تخلفات موضوع فصل هشتم قانون نظام صنفی که موجب اخلاف در رقابت شود. (تصمیم شماره ۱۰۹ مورخ ۱۳۹۱/۲/۳۱ شورای رقابت).

مطابق ماده ۶۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شورای رقابت، تنها مرجع صالح در رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی است.^۱ در حقوق ایران، نهاد شورای رقابت به عنوان بالاترین نهاد تنظیم مقررات در کشور بر اساس فصل نهم قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه برای نظارت بر اعمال و رویه‌های ضد رقابتی، محدود کردن و تنظیم انحصارات و جلوگیری از رفتارهای مخل رقابت تشکیل شده است. از آن جا که احکام و قوانین این فصل از قانون، تمام فعالان اقتصادی شامل اشخاص حقیقی و حقوقی بخش‌های خصوصی، تعاونی، دولتی و عمومی غیر دولتی را شامل می‌شود، می‌توان آن را قانون مرجع مقابله با انحصار در فعالیت‌های اقتصادی به شمار آورد.

منصوب می‌شود.

تبصره ۲ - نایب رئیس از بین اعضای شورا به پیشنهاد اعضا و با حکم رئیس شورا منصوب می‌شود.

۱. ماده ۶۲ - شورای رقابت تنها مرجع رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی است و مکلف است رأساً و یا بر اساس شکایت هر شخصی اعم از حقیقی یا حقوقی از جمله دادستان کل یا دادستان محل، دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور، تنظیم‌کننده‌های بخشی، سازمان‌ها و نهادهای وابسته به دولت، تشکل‌های صنفی، انجمن‌های حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و دیگر سازمان‌های غیر دولتی، بررسی و تحقیق در خصوص رویه‌های ضد رقابتی را آغاز و در چارچوب ماده (۶۱) این قانون تصمیم بگیرد. شورا مکلف است برای رسیدگی به موضوع شکایات، وقت رسیدگی تعیین و آن را به طرفین ابلاغ نماید. طرفین می‌توانند شخصاً در جلسه حضور یابند یا وکیل معرفی نمایند یا لایحه دفاعیه به شورا تقدیم کنند. تبصره - تخلفات موضوع فصل هشتم قانون نظام صنفی چنانچه موجب اخلاف در رقابت باشد، مطابق مقررات این قانون رسیدگی خواهد شد. در صورت بروز اخلاف، حل اختلاف با کمیته‌ای مرکب از یکی از اعضای شورای رقابت به انتخاب رئیس شورا، یک نفر نماینده از هیئت عالی نظارت موضوع ماده (۵۳) قانون نظام صنفی و یک نفر به انتخاب وزیر دادگستری خواهد بود. رأی اکثریت اعضای این هیئت قطعی است. محل استقرار کمیته در وزارت دادگستری خواهد بود.

بند دوم. اداری بودن شورای رقابت

شورای رقابت از نظر ماهیت، نهادی اداری است؛ چون زیر نظر مستقیم رئیس جمهور قرار دارد و اکثریت اعضای آن با اختیار رئیس جمهور به سمت‌های مربوط منتسب می‌شوند. صنف شورای رقابت یک مرجع اداری است و از لحاظ نوع مرجع، شورای رقابت از جمله مراجع استثنایی است که قانون‌گذار در ماده ۵۴ قانون اصلاح موادی از قانون چهارم برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، صلاحیت این سازمان را به صراحت مشخص کرده است. این نهاد از لحاظ درجه، یک مرجع بدوی است؛^۱ زیرا تصمیمات این مرجع قابلیت اعتراض دارند.

گفتار دوم. مفهوم سوء استفاده از موقعیت مسلط و معیار احراز آن

منظور از سوء استفاده از موقعیت مسلط که در بند ۱۵ از ماده ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ذکر شده، وضعیتی در بازار است که در آن، توانایی تعیین قیمت، مقدار عرضه یا تقاضا کالا یا خدمت یا شرایط قرارداد، در اختیار یک یا چند شخص حقیقی یا حقوقی قرار می‌گیرد. این عبارت با وجود این که با مفهوم انحصارگرایی^۲ متفاوت است، اما گاهی به جای آن به کار می‌رود. پیش‌تر و قبل از آن که به عنوان یک مفهوم مستقل بررسی شود، در ادبیات حقوقی گذشته نیز به عنوان زیرشاخه‌ای از سوء استفاده از حق، مسبوق به سابقه بوده است.

۱. ماده ۵۴ - به منظور انجام امور کارشناسی و اجرایی و فعالیت‌های دبیرخانه‌ای شورای رقابت، مرکز ملی رقابت در قالب مؤسسه‌ای دولتی مستقل زیر نظر رئیس جمهور تشکیل می‌شود که تشکیلات آن به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیئت وزیران تعیین می‌شود. تغییرات بعدی تشکیلات مرکز ملی رقابت با پیشنهاد شورای رقابت و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیئت وزیران خواهد بود.

تبصره ۱ - رئیس شورای رقابت، رئیس مرکز ملی رقابت نیز می‌باشد.

تبصره ۲ - در تأمین نیروی انسانی مورد نیاز مرکز ملی رقابت، اولویت با کارکنان رسمی و پیمانی وزارت خانه‌ها و دستگاه‌ها و مؤسسات دولتی است.

تبصره ۳ - آیین‌نامه تشویق اعضای شورای رقابت و کارکنان مرکز ملی رقابت به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

بند اول. سیر تقنینی

با پیروزی انقلاب اسلامی و تلاش برای تطبیق قوانین با فقه شیعه و مقررات اسلامی، قانون اساسی با هدف برقراری عدالت اقتصادی و ایجاد اقتصادی سالم برای همگان و فراهم‌سازی مقدمات رشد اقتصادی ضمن احترام به مالکیت خصوصی افراد و جلوگیری از ایراد هرگونه خسارت به دیگران بر اساس قاعده لاضرر در بندهای ۹، ۶ و ۱۲ اصل سوم و بند ۵ اصل چهارم و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، صراحتاً منع اضرار به غیر، ممنوعیت انحصار، احتکار، ربا و دیگر معاملات باطل و نیز رفع تبعیض ناروا، ایجاد امکانات عادلانه برای همه و در ادامه، پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت را به عنوان اصلی‌ترین اهداف اقتصادی نظام جمهوری اسلامی مطرح کرد.^۱

بند دوم. مصادیق سوء استفاده از موقعیت مسلط

مصادیق سوء استفاده از موقعیت مسلط در قانون ایران برای نخستین بار در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی احصا شد. در حقوق موضوعه ایران می‌توان چنین گفت که مصادیق مندرج در بند (ط) از باب تمثیل است و جنبه حصر ندارد؛ به ویژه قسم چهارم از بند (ط) که به طور کلی با ایجاد مانع به منظور مشکل کردن ورود رقبای جدید یا حذف بنگاه‌ها یا شرکت‌های رقیب که فعالیت مشخص را سوء استفاده از وضعیت مسلط، تلقی و ممنوع کرده است. هنگامی که فعالان بازار با به‌کارگیری راه‌های نامناسب به قدرت برتر بازار تبدیل می‌شوند و این قدرت را با توسل به روش‌های نامشروع محفوظ می‌دارند، اصطلاح سوء استفاده از موقعیت مسلط^۲ رخ می‌نماید. این مفهوم منطبق بر مواد ۸۱ تا ۸۹ معاهده اروپایی است که بر حقوق رقابت دلالت دارد و در بسیاری از کشورها در همین مفهوم به کار می‌رود.

برای ارزیابی و احراز سلطه در گام نخست باید بازار دقیق تعریف شود تا بتوان قدرت بنگاه اقتصادی مورد نظر را در آن بررسی کرد. مطابق با ماده ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون

۱. گلستانی نجف‌آبادی، افروز، «جرم‌انگاری فعالیت‌های ضد رقابت در پرتو حقوق ایران و سیاست‌های سازمان تجارت جهانی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه تهران، ۱۳۸۷، ص ۱۰۵.

2. abuse of dominant position

اساسی، بازار به فضایی جغرافیایی یا مجازی اطلاق می‌شود که در آن، خریداران و فروشندگان، کالاها و خدمات مشابه یا جانشین نزدیک را مبادله می‌کنند. بازار دارای دو بعد است: بعد جغرافیایی و بعد محصول.^۱

پاسخ‌گویی به این سؤال که چند درصد از سهم بازار برای اطلاق سلطه کفایت می‌کند، اهمیتی ویژه دارد؛ چون وضعیت مسلط را به درستی نمایان می‌سازد. این امر در نظام‌های حقوقی متفاوت است و بر اساس و اهداف هر سیستمی از قواعد حقوق رقابت مبتنی است.

آرای صادرشده از کمیسیون اروپایی بیانگر این امر است که چهل تا چهل و پنج درصد برای سهم بازار و اطلاق موقعیت مسط کفایت می‌کند. در ایالات متحده آمریکا، دادگاه‌ها معمولاً سهم بازار هشتاد تا نود درصد و حتی بیش‌تر را لازمه انحصارگری یک بنگاه می‌دانند و کم‌تر از این درصد را برای اعلام عنوان انحصارگر نمی‌پذیرند.^۲

در حقوق ایران، ضابطه مشخصی وجود ندارد؛ زیرا حقوق و مقررات حیطه رقابت امری نوپا و نوظهور و از تأسیسات نسبتاً جدید حقوقی است. به همین دلیل، معیارهای کمی و ضوابط عینی لازم داریم که در این باره ارائه نشده است و رویه‌ای وجود ندارد. در بند ط ماده ۴۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، سوء استفاده از وضعیت مسلط ممنوع اعلام شده، اما قانون‌گذار تنها به ذکر مصادیق آن بسنده کرده است.

توان افزایش قیمت‌ها یا محدود کردن تولید و عرضه، آن‌گاه که دغدغه‌ای از باب از دست دادن مقدار قابل توجهی از فروش توسط بنگاه عامل وجود نداشته باشد، قدرت بازار این بنگاه را نمایان می‌سازد. به بیان دیگر، می‌توان قدرت بازار را قدرت تعیین قیمت‌ها یا نفی رقابت دانست، ولی اقتصاددانان دقیقاً مشخص نمی‌کنند قدرت بازار در چه نقطه‌ای به قدرت انحصاری بدل می‌گردد. واقعیت آن است که وضعیت مسلط و قدرت انحصاری، تعبیرهایی قانونی هستند که بر ملاحظات سیاسی مبتنی شده‌اند و هنگامی مطرح خواهند شد که خطی میان قدرت بازار و قدرت انحصار ترسیم گردد.^۳

1. Van Sclen, Sally, **Abuse of Dominance and Monopolisation**, 1996, p. 8, available at: www.oecd.org/dataoecd.

2. Wish, Richard, **Competition Law**, 3rd ed., London, Butter Worths, 1989, p. 106.

3. Hawk, B. E., United States, **Common Market & International Antitrust: A Comparative Guide**, 2nd ed., New York,

وجود موانع ورود، معیاری دیگر برای تشخیص قدرت مسلط بازار است با این توضیح که گاه بازار برای تازه‌واردان مخاطره‌آمیز است و گاه بنگاه با ورود رقبای جدید متزلزل می‌گردد و ثبات و جایگاه خود را از دست می‌دهد. موانع ورود چنین تعریف می‌شد که دامنه‌ای که در درازمدت، شرکت‌ها محقق و پابرجا ساخته‌اند تا بتوانند قیمت‌های فروش خود را بالاتر از حداقل میانگین هزینه‌های تولید و توزیع بالا ببرند، بدون این‌که رقبا و تازه‌واردان بالقوه را به ورود به آن صنعت ترغیب کرده باشند.^۱ در بند ط از ماده ۴۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ایران، ایجاد مانع با هدف صعوبت ورود رقبای تازه‌وارد و حذف بنگاه‌های رقیب در یک فعالیت خاص، سوء استفاده از وضعیت مسلط بوده و ممنوع شده است.

در این خصوص می‌توان به مصوبه مورخ ۱۳۹۰/۷/۱۰ شورای رقابت اشاره کرد. در این جلسه، شکایت شرکت شاتل به شماره ۵۸۴۷-۲-۹۰-۰۱ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۶ در خصوص رفتار تبعیض‌آمیز شرکت مخابرات نسبت به شرکت‌های ندا در دسترسی به کابل مسی مطرح شد که در انحصار شرکت مخابرات است و سبب انحصارگری در ارائه خدمات اینترنتی و ایجاد محدودیت در ظرفیت انتقال شده است. شورای رقابت به استناد بند ط ماده ۴۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و مستند به بند ۳ ماده ۶۱ قانون مقرر کرد: «شرکت مخابرات در هیچ شرایطی، حق رفتار تبعیض‌آمیز بین خود و شرکت ندا و هم‌چنین حق ایجاد محدودیت در دسترسی به کابل مسی و ظرفیت برای آن‌ها را ندارد.» در واقع، در این مصوبه، شورای رقابت، دستور توقف رویه ضد رقابتی سوء استفاده از وضعیت انحصاری از طریق رفتار تبعیض‌آمیز با بنگاه‌ها یا مشتریان را به شرکت مخابرات اعلام می‌دارد.^۲

Aspen Law & Business, 1986, p. 788.

1. West, Jeremy, **An Analytical note**, 2005, p. 20, available at: www.oecd.org/dataoecd.2005.

۲. برزگر، عبدالرضا، «جایگاه و وظایف شورای رقابت در نظام حقوقی ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال اول، شماره ۳، ۱۳۹۳، ص ۱۶۳.

گفتار سوم. نقش شورای رقابت در خاتمه دادن به قرارداد و بررسی ذی نفع در دعوای خاتمه

اختیارات گسترده شورای رقابت در صورتی قرین موفقیت خواهد بود و اثری ملموس در فضای اقتصادی خواهد گذاشت که این اختیارات و تکالیف با ضمانت اجراهای موثق حمایت شود. در همین راستا، قانون‌گذار به شورا اجازه می‌دهد اگر رویه‌های ضد رقابتی را توسط بنگاه‌های اقتصادی احراز کند، بتواند تصمیم لازم را بگیرد که عبارتند از صدور دستور به فسخ هر نوع قرارداد، توافق و تفاهم متضمن رویه‌های ضد رقابتی، توقف طرفین یا توافق‌های مربوط با آن از ادامه رویه‌های ضد رقابتی، توقف هر رویه ضد رقابتی یا پرهیز از تکرار آن، اطلاع‌رسانی عمومی برای شفافیت بیش‌تر بازار، عزل مدیرانی که برخلاف مقررات ماده ۴۶ قانون انتخاب شده‌اند، واگذاری سهام یا سرمایه بنگاه‌ها یا شرکت‌هایی که برخلاف ماده ۴۷ قانون حاصل شده است، استرداد اضافه درآمد یا توقیف اموالی که از طریق ارتکاب رویه‌های ضد رقابتی تحصیل شده است؛ از طریق مراجع صلاحیت‌دار قضایی و در نهایت، تعیین جریمه نقدی در صورت ارتکاب اعمال ضد رقابتی تا سقف یک میلیارد ریال.^۳

ضمانت‌آجراهایی که در دسته دوم قرار می‌گیرد، موضوع پژوهش حاضر نیست و صرفاً از ضمانت‌آجراهایی سخن می‌گوییم که به خاتمه قراردادهای منعقدشده ناشی از سوء استفاده از وضعیت مسلط می‌پردازد، مانند فسخ (موضوع بند یک ماده ۶۱ قانون ا. س. ک. ا. ۴۴ ق. ا.)، عدم نفوذ، ابطال و دستور توقف (بند ۲ ماده ۶۱ ق. ا. س. ک. ا. ۴۴ ق. ا.).

بند اول. ابطال

ابطال قرارداد، شدیدترین ضمانت‌آجراهی است که قانون‌گذار برای ادغام‌های ضد رقابتی در نظر گرفته است و می‌توان آن را مناسب‌ترین ضمانت‌آجرا نیز دانست. عقد باطل، عقدی است که هیچ‌گونه اثر حقوقی نمی‌توان بر آن بار کرد؛ چون از ابتدا اثری ندارد و در حقیقت، در عالم حقوق تشکیل نشده است. همان‌طور که با رعایت نکردن تشریفات ادغام، هر ذی‌نفعی می‌تواند ابطال آن ادغام را درخواست کند، شورا می‌تواند اگر این اقدام را شایسته بداند، به آن عمل کند. برابر مقررات رقابتی و

۳. پورسید، بهزاد و همکاران، «شورای رقابت: از جایگاه حقوقی تا صلاحیت قیمت‌گذاری خودرو»، مجلس و راهبرد، سال بیست و چهارم، شماره ۹۱، ۱۳۹۶، ص ۳۵۳.

جنبه عمومی آن و تأثیری که ادغام‌های ضد رقابتی دارد، نهادهای رقابتی می‌توانند برای ابطال این ادغام تصمیم بگیرند. بدون درخواست ذی‌نفع و تنها به تشخیص شورای رقابت هم امکان ابطال ادغام وجود دارد.

در قوانین تجاری، معامله قابل ابطال به همان مفهومی که در قوانین خارجی می‌نماید، پیش‌بینی شده است. ماده ۱۳۱ لایحه قانون اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷ می‌تواند مصداقی از این مفهوم باشد.^۱ عقد باطل از ابتدا در عالم حقوقی ایجاد نشده است و هیچ اثری ندارد، در حالی که معامله قابل ابطال جزء معاملات صحیح است و تا هنگامی که ابطال نشود، دارای اثر حقوقی است. برخی صاحب‌نظران، مفهوم قابل ابطال را با وصفی که بیان شد، در نظام حقوقی ایران نپذیرفته‌اند و حتی عبارت «قابل ابطال» در ماده ۱۳۱ قانون یادشده را به «عدم نفوذ» تعبیر کرده‌اند. اثر ابطال نسبت به ادغام مانند این است که ادغامی رخ نداده است. این‌گونه تصور می‌شود که با ابطال ادغام، بنگاه‌های ادغام‌شده شخصیت خود را باز می‌یابند و گویی که ادغامی رخ نداده است و این‌گونه ارزیابی می‌شود که به طبع ابطال همه اجزا به زمان قبل از تنظیم برمی‌گردد. حکم به ابطال ادغام سبب تغییر ساختاری شرکت و ساختمان سهام‌داران می‌شود. قانون‌گذار در این نوع از ضمانت اجرا هم چون فسخ، شرایط و وضعیت حقوقی پس از اعمال ضمانت اجرا را مقرر نکرده است، ولی با وجود اختیار حاصل از بند ۳ ماده ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از طریق دستورالعمل به این مهم می‌پردازد.

بند دوم. فسخ

فسخ، ایقاعی است که اختیار انحلال یک طرفه عقد را برای یکی از طرفین یا شخص ثالثی به همراه دارد. اثر فسخ نسبت به آینده است و وجود عقد را از آغاز مخدوش نمی‌سازد و پیش از فسخ قرارداد، اثر خود را به وجود آورده است و نمی‌توان وجود آن را انکار کرد.^۲ فسخ قرارداد جنبه اعلامی دارد و دادگاه یا مرجع حاکمیتی در تحقق فسخ نقشی ندارد و حکمی که در دادگاه در خصوص اعلام فسخ قرارداد و به درخواست خواهان صادر می‌شود، چهره اعلامی دارد و چیزی بر اعتبار

۱. کاتوزیان، ناصر، دوره مقدماتی حقوق مدنی: اعمال حقوقی، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۶، صص ۳۳۰-۳۳۱.

۲. همان، ص ۳۶۵.

فسخ انجام شده توسط یکی از طرفین قرارداد نمی‌افزاید.^۱ به موجب بند یک ماده ۶۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، دستور به فسخ هر نوع قرارداد، توافق و تفاهم متضمن رویه‌های ضد رقابتی موضوع مواد (۴۴) تا (۴۸) این قانون امکان‌پذیر است. این ضمانت اجرای مدنی شامل همه رویه‌های ضد رقابتی مندرج در مواد یادشده می‌شود. برای مثال، قانون‌گذار این اختیار را به شورای رقابت اعطا کرده است که هرگاه بنگاه مسلط با سوء استفاده از موقعیت مسلط خود در بازار، طرف معامله را به انعقاد قرارداد با اشخاص ثالث یا تحمیل کردن شروط قرارداد ملزم کند، این نهاد با فسخ قرارداد میان طرفین، حق طرف ذی‌نفع را احقاق کند. هم‌چنین می‌تواند قراردادی را فسخ کند که انعقاد آن از سوی بنگاه متخلف به قبول تعهدات تکمیلی توسط طرف‌های معامله موکول شده است.

قانون‌گذار در خصوص اعمال و اقدامات ضد رقابتی از جمله ادغام‌های ضد رقابتی، به شورای رقابت اختیار فسخ معاملات را در صورتی داده است که این اقدام را به تشخیص خود برگزیند. این تصمیم شورا را نباید تصمیمی اعلامی دانست، بلکه لازم است تا آن را به لحاظ اصول حقوقی و ماهیتی و با وجود به‌کارگیری واژه «دستور»، حکم بدانیم؛ چون با اندکی دقت درمی‌یابیم که دستور قابلیت تجدیدنظر ندارد، حال آن‌که از تصمیمات شورا می‌توان تجدیدنظر خواست.

از سوی دیگر، در قوانین دیگری برای مصادیق سوء استفاده از موقعیت مسلط در بازار، این حق برای طرف معامله در نظر گرفته شده است. در فضای بازارهای معاملاتی، هرگونه کسب و درآمدزایی که از طریق اغوا و فریب یا اضرار به دیگران حاصل آید، ممنوع است و سبب بطلان معامله یا ثبوت خیار برای شخص زیان‌دیده می‌شود. عده‌ای از حقوق‌دانان، دست‌کاری بازار کالا از طریق معامله صوری را تدلیس دانسته‌اند و با توجه به ماده ۴۳۸ قانون مدنی که مقرر می‌دارد، تدلیس عبارت است از عملیاتی که موجب فریب طرف معامله شود، بیان می‌دارند که دست‌کاری‌کننده بازار را باید فاعل عمل تدلیس دانست، اعم از این‌که دست‌کاری مبتنی بر اطلاعات باشد یا معامله؛ زیرا این شخص ابتدا اعمال فریب‌کارانه‌ای در قالب فعل مثبت انجام می‌دهد و از این طریق، اشخاص ناآگاه را به انعقاد معامله ترغیب می‌کند و سبب گمراهی آن‌ها می‌شود. بنابراین، شخصی که پس از وقوع

۱. همان، صص ۶۸-۶۹.

دست‌کاری در اثر ناآگاهی با دست‌کاری‌کننده بازار معامله می‌کند، می‌تواند قرارداد را بر مبنای خیار تدلیس فسخ کند.^۱

بند سوم. عدم نفوذ

به موجب قانون مدنی، سوء استفاده از وضعیت اضطراری در ماده ۲۰۶ آمده است که اگر کسی در نتیجه اضطرار، اقدام به معامله کند، مکره محسوب نمی‌شود و معامله اضطراری معتبر خواهد بود. با این حال، اگر متعامل یعنی بنگاه اقتصادی متخلف، شرایط اضطراری را برای طرف مقابل ایجاد کرده است، نمی‌توان قائل به صحت معامله چنین فردی شد؛ چون شرایط اکراهی شدن معامله ایجاد شده است.^۲ بنابراین، اگر شخصی با استفاده از وضعیت اضطراری مضطر برای رسیدن به نتیجه دلخواه خود با وارد کردن فشار بر او، استفاده نامشروعی ببرد و با خودداری از انجام کاری که برای مضطر جنبه حیاتی دارد، نظیر فروش کالایی اساسی در مقابل خرید کالای غیر ضروری دیگری در کنار این کالا یا فروش به قیمتی بالا به دلیل نبود محصول در بازار و اختصاص به یک تولیدی خاص و دیگر موارد ممنوع شده در قانون رقابت، او را به قبول تعهد دیگری یا انعقاد قرارداد دیگری اجبار کند، عنصر مادی اکراه تحقق یافته است.^۳ علی‌القاعده در بیش‌تر موارد سوء استفاده از اضطرار، عنصر مادی اکراه محقق می‌شود و معامله نه بر اساس اضطرار، بلکه به دلیل اکراه باید غیر نافذ شناخته شود. این نظر در خصوص بحث حاضر که یک بنگاه مسلط با سوء استفاده از شرایط خود، موقعیتی را برای طرف معامله فراهم می‌آورد که مضطر به واسطه شرایط ایجاد شده ناچار است دست به معامله بزند، صادق است؛ چون در اکراه نیازی نیست اکراه‌کننده، عامل ایجاد وسیله تهدید و فشار باشد، بلکه صرف استفاده از وسیله‌ای که قبلاً ایجاد شده، برای اعمال تهدید و فشار و تحمیل قرارداد بر طرف معامله کافی است.^۴ نمونه آن، بنگاه مسلط متخلفی است که با در دست داشتن محصول خاص در ابتدا از انجام معامله

۱. قربانی، مجید و عباس باقری، «دست‌کاری بازار اوراق بهادار»، فصل‌نامه پژوهش حقوق، شماره ۲۹، ۱۳۸۹، ص ۳۲۲.

۲. مصطفوی، مصطفی و علی‌رضا نورآبادی، «وضعیت معاملات مضطر در حالت سوء استفاده از اضطرار»، دوفصل‌نامه علمی تخصصی آموزه‌های حقوقی گواه، سال سوم، شماره ۲، ۱۳۹۶، صص ۱۲۷-۱۵۶.

۳. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، دایره‌المعارف مدنی و تجارت تهران (جلد ۱)، تهران: مشعل آزادی، ۱۳۵۷، ص ۲۶۳.

۴. صفایی، سید حسین، قواعد عمومی قراردادها (جلد ۲)، تهران: میزان، ۱۳۹۰، ص ۱۱۲.

استنکاف می‌کند. آن گاه پس از مدتی، انعقاد قرارداد را به قبول تعهدات تکمیلی توسط طرف‌های دیگر موکول می‌کند که بنا بر عرف تجاری با موضوع قرارداد ارتباطی ندارد یا فروش یک کالا یا خدمت را به خرید کالا یا خدمت دیگر وابسته می‌سازد یا برعکس، طرف مقابل را به معامله با شخص ثالث وادار می‌کند، به صورتی که اتمام معامله به عرضه یا تقاضای کالا یا خدمت دیگری ارتباط می‌یابد و اعمالی از این دست. این در حالی است که شخص به این قبیل معاملات نیازی ندارد و صرفاً به دلیل انعقاد قرارداد پایه، بدون رضایت، آن را منعقد می‌کند.

شرکت آ به عنوان یکی از شرکت‌های فعال در بازار خدمات آنلاین، در اوایل اردیبهشت ۱۳۹۸، شکایتی را از شرکت «م» در مرکز ملی رقابت ثبت کرد. ادعای اصلی شاکی به وجود قراردادهایی با ماهیت انحصاری میان رستوران دارها و شرکت «م» مربوط بود. طبق ادعای شاکی، شرکت «م» با ایجاد یک مانع ساختاری، ورود رقبای دیگر را به بازار آنلاین سفارش محدود ساخته بود که در نهایت، منجر به حذف رقبای موجود می‌گردد.

پس از وصول شکایت، ادعای شاکی مبنی بر وجود قراردادهایی با ماهیت انحصاری در بین قراردادهای شرکت «م» با رستوران‌های طرف قرارداد، در مرکز ملی رقابت بررسی شد. در نتیجه بررسی‌ها، نمونه‌هایی از قرارداد میان شرکت «م» و رستوران دارها به دست آمد که شامل قراردادهایی از این دست بود که در یکی از بندهای آن به صراحت، واژه «انحصار» ذکر شده و بر اساس آن، رستوران دار متعهد گردیده بود با هیچ وب‌سایتی مشابه شرکت یادشده همکاری نکند. هم‌چنین در قراردادی دیگر، رستوران دار متعهد شده بود تمام ظرفیت آنلاین فروش خود را در اختیار شرکت «م» قرار دهد و در صورت فسخ از سوی رستوران دار، جریمه نقدی برای رستوران دار تعیین شده بود. همه این موردها از نظر فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، مصداق رویه‌های ضد رقابتی قلمداد می‌شوند.

اعضای شورای رقابت در جلسه ۳۹۵ مورخ ۹۸/۰۷/۱۳ پس از رسیدگی به موضوع و با توجه به ادله موجود و با اکثریت آرا، اقدامات شرکت «م» را در این موارد، مصداق رویه‌های ضد رقابتی دانستند که به این شرح بود: وادار کردن رستوران‌ها به استنکاف از معامله با رقبا، «مصداق قسمت (۲) بند (الف)

۱. اسامی، فرضی و موضوع، حقیقی است.

ماده (۴۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، معامله با رستوران‌ها مشروط به امتناع از معامله با رقبا، «مصادق قسمت (۳) بند (و) ماده (۴۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی»، ایجاد مانع به منظور مشکل کردن ورود رقبای جدید یا حذف رقبای موجود شرکت «م» در بازار سفارش آنلاین، «مصادق قسمت (۴) بند (ط) ماده (۴۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی». با استناد به بندهای (۳) و (۴) ماده (۶۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، دستور به توقف رویه ضد رقابتی و اطلاع‌رسانی عمومی در جهت شفافیت بازار و به استناد بند (۱۲) ماده (۶۱) همین قانون، جهت نقض ممنوعیت قسمت (۲) بند (الف) ماده (۴۵) قانون، شرکت «م» را به پرداخت یک میلیارد ریال جریمه نقدی محکوم کردند. در نهایت با انتشار رأی اعلام کردند که به موجب رأی این نهاد، در تمامی قراردادهایی که شرکت «م» با رستوران‌ها بسته است، بندهای مربوط به قرارداد انحصاری دیگر موضوعیت ندارد و شرکت «م» نمی‌تواند به رستوران‌ها فشار بیاورد و رستوران‌ها مختارند با هر پلتفرمی کار کنند.^۱ شایسته بود شورای رقابت با قید بند ۱ از ماده ۶۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مبنی بر دستور به فسخ هر نوع قرارداد، توافق و تفاهم متضمن رویه‌های ضد رقابتی موضوع مواد (۴۴) تا (۴۸) این قانون، در حکم خود، به صراحت، سرانجام قراردادهای منعقدشده میان شرکت «م» را با بازار مرتبط معین می‌کرد. شورای رقابت در حکم خود، این تصمیم را بر عهده اشخاص طرف قرارداد شرکت «م» نهاد و تنها در صورت فسخ قرارداد از سوی آن‌ها، آثار حقوقی مندرج در قرارداد را از عهده آنان ساقط کرد.

پس از گذشت یک سال، دیوان عدالت اداری، رأی شورای رقابت را وارد ندانست. بنا به تشخیص دیوان، شرکت «م» هیچ‌گونه انحصاری بر بازار نداشته و شرایط رقابت سالم بوده است. بنابراین، دیوان عدالت اداری، رأی شورای رقابت را در موضوع انحصارطلبی شرکت «م» بازنگری کرد و تصمیم بر ابطال آن گرفت. این دیوان، تصمیم شورای رقابت را به دلیل نبود مدارک و مستندات لازم برای اثبات اتهام یادشده وارد ندانست. در پایان اسفند ۱۳۹۸، شرکت «آ» تصمیم گرفت به فعالیت خود پایان دهد.

1. www.nicc.gov.ir/17-council-news/1093-2019-10-16-08-56-59.html.

شورای رقابت در زمان رسیدگی به این پرونده، مواردی را مردود اعلام کرد، مانند: محدود کردن دسترسی اشخاص خارج از قرارداد، توافق یا تفاهم بازار، تحمیل شرایط قراردادی غیر منصفانه، ارائه هدیه و جایزه که سبب وارد آمدن لطمه جدی به دیگر بازیگران شود. مواردی که شورای رقابت پذیرفته بود و دیوان عدالت اداری رد کرد، عبارت بود از:

- وادار کردن اشخاص دیگر به استنکاف از معامله یا محدود کردن معاملات آن‌ها با رقیب؛
- معامله با طرف مقابل با این شرط که طرف یادشده با رقیب معامله نکند؛
- ایجاد مانع به منظور مشکل کردن ورود رقبای جدید یا حذف بنگاه‌ها یا شرکت‌های رقیب در یک فعالیت خاص.

بخشی از رأی دیوان عدالت اداری که از طرف شرکت «م» برای رسانه‌ها ارسال شد، دلالت بر این دارد که رأی شورای رقابت، ایرادهای شکلی و ماهوی دارد و در آن آمده است: «طرف شکایت صرفاً با توسل به اظهارات کلی و بدون ارائه مدارک و اسناد مثبت وقوع تخلف از سوی خواهان، مبادرت به صدور حکم نموده و هیچ‌گونه مدرکی دال بر این موضوع وجود ندارد. لذا رأی صادره، واجد ایرادات شکلی و ماهوی موثر است»^۱.

بند چهارم. ذی نفع در دعاوی رقابتی برای درخواست خاتمه به قرارداد

آیین‌نامه اجرایی نحوه تحقیق و بازرسی، رسیدگی به شکایات و اجرای آرای شورای رقابت بیان می‌دارد: هر شخص حقیقی و حقوقی ذی نفع می‌تواند با ارائه شکایت کتبی و دلایل و مدارک مربوط مبنی بر وقوع رویه‌های ضد رقابتی، از شورا درخواست رسیدگی کند. سامانه شورای ملی رقابت به عنوان مرجع پی‌گیری شکایات در زمینه‌های مربوط به رقابت در بازار، امکان طرح شکایت و ثبت شکواییه دادخواست را فراهم کرده است که با مراجعه به آدرس وب‌سایت و وارد کردن اطلاعات لازم و بارگذاری مدارک مورد نیاز، شکایت ثبت می‌شود و از طریق همان سامانه قابلیت پی‌گیری دارد. شورا مطابق قانون و این آیین‌نامه و با دریافت هزینه دادرسی، به ترتیب وصول به شکایات واصله پس از احراز صلاحیت، بررسی و تحقیق می‌کند و در چارچوب ماده ۶۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل

1. Ibid.

۴۴ قانون اساسی می‌تواند در همه جرایم موضوع این قانون، سمت شاکی را داشته باشد و از دادگاه صلاحیت‌دار برای جبران خسارت واردشده به منافع عمومی درخواست رسیدگی کند. دادگاه تصمیم مقتضی می‌گیرد و نتیجه را حسب مورد به شاکی یا مرجع درخواست‌کننده ابلاغ می‌کند.

تمامی شکایات حسب دستور رییس شورا در دبیرخانه شورا ثبت می‌شود و مرکز نسبت به جمع‌آوری مدارک و اطلاعات اولیه اقدام می‌کند و به موارد فوری و دارای اولویت با درخواست یکی از اعضای شورا و با تصویب شورا، خارج از نوبت رسیدگی می‌شود. هر گونه تحقیق و بازرسی در شورای رقابت در خصوص رویه‌های ضد رقابتی و رسیدگی به شکایات اشخاص حقیقی یا حقوقی از جمله دادستان کل یا دادستان محل، دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور، تنظیم‌کننده‌های بخشی، سازمان‌ها و نهادهای وابسته به دولت، تشکل‌های صنفی، انجمن‌های حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و دیگر سازمان‌های غیر دولتی مبنی بر وقوع رویه‌های ضد رقابتی به صورت مقرر در قانون و آیین‌نامه انجام می‌شود. بررسی و تحقیق در خصوص رویه‌های ضد رقابتی به صورتی که در مواد قانونی آتی آمده است، آغاز می‌گردد.

برای ثبت شکایت در موضوعات ضد رقابتی منطبق با مواد ۴۵ تا ۴۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می‌توان با مراجعه به سایت شورای رقابت، فرم‌های مربوط به شکایت را پر کرد.^۱ رسیدگی شورای رقابت به صورت توافقی است. بر اساس ماده ۶۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شورای رقابت، اختیار احضار مشتکی عنه، احضار شهود یا هر شخص دیگری را دارد که حضور آن‌ها برای رسیدگی به شکایات ضروری دانسته شود.

گفتار چهارم. امکان سنجی ضمانت اجرای ابطال در مورد قراردادهای اداری

رقابت را می‌توان به عنوان یکی از شرایط حکمرانی خوب از دیدگاه اقتصادی دانست. منظور از بیان این ویژگی آن است که نشان دهیم همان طور که مردم در بعد سیاسی ضمن انتخاب و عزل مدیران سیاسی و اقتصادی باید در امور سیاسی مشارکت کنند، در امور امور اقتصادی نیز باید به مردم اجازه داده شود که در اقتصاد دولتی مشارکت کنند. مشارکت در جنبه‌های اقتصادی و سیاسی همراه با

1. www.nicc.gov.ir.

رقابت است؛ در بعد سیاسی، رقابت برای کسب قدرت و در بعد اقتصادی، رقابت برای دسترسی به منابع اقتصادی دولت. عمده فعالیت‌های اقتصادی دولت، انجام خدمات عمومی از خرید کالا، کار و خدمات یا فروش کالا و خدمات به بخش خصوصی است. البته در بیش‌تر کشورها، دولت، نقش رفاهی سنتی خود را با افزایش فعالیت‌های بخش خصوصی کاهش داده است. با این حال، خرید کالا و خدمات در تمام کشورها با استفاده از شیوه مناقصه و فروش کالا و اموال دولتی از طریق مزایده صورت می‌گیرد. حتی خرید کالا و خدمات در کشورهایی مانند انگلستان و آمریکا نیز به وفور انجام می‌شود.

بند اول. صلاحیت شورای رقابت در رسیدگی به قراردادهای اداری و معاملات دولتی

در حال حاضر، معاملات دولتی که به صورت مزایده و مناقصه انجام می‌شود، در ادبیات اقتصادی چه به صورت تجربی و چه به صورت تئوریک تجزیه و تحلیل می‌شود. دلیل توجه به معاملات دولتی این است که قسمت اعظم تولید ناخالص ملی را به خود اختصاص می‌دهد. با توجه به اهمیت معاملات دولتی باید گفت که سیاست رقابتی به دنبال این هدف است که ارزش واقعی پول را حفظ کند و زمینه دسترسی وسیع به سلسله‌ای از نرخ‌ها و پیشنهادهای را فراهم کند. با این که معاملات دولتی بر پایه رقابت استوار است، اما نمی‌توان همواره این موضوع را تأیید کرد که به صرف شرکت همه داوطلبان بالقوه در معاملات دولتی یا انجام استفاده از روش مزایده یا مناقصه، معامله، رقابتی است. در بسیاری از موارد دیده می‌شود که برخی مؤسسات دولتی یا مؤسسات نیمه‌دولتی با شرکت در معاملات دولتی که ظاهراً رقابتی است، بر معاملات دولت دسترسی پیدا می‌کنند.^۱

در ایران، قراردادهای اداری در مورد خرید و فروش کالا و خدمات و کار توسط دولت و نهادهای دولتی با رعایت تشریفات کامل مندرج در نظام حقوقی کشور انجام می‌شود. در نظام حقوقی کشور، همه دستگاه‌های اجرایی کشور مجبور به خرید و تهیه کالا و خدمات از بخش خصوصی هستند و باید برای خرید خدمت و تهیه کالا از نظام حقوقی خاصی تبعیت کنند که این نظام تحت عنوان «مناقصه و مزایده» به دنبال ایجاد رقابت در انعقاد قراردادهای اداری است تا دستگاه‌های اجرایی از این طریق بتوانند اشخاصی را که بالقوه توانایی شرکت در معاملات دولتی را دارند و در یک فرآیند رقابتی به عنوان پیمان‌کاران خود انتخاب کنند. این فرآیند سبب می‌شود که متقاضی کالا و خدمت از طریق ایجاد

۱. ناعمه، حسن، «رعایت اصل رقابت در انعقاد قراردادهای اداری»، پژوهش‌های حقوقی، شماره ۳۶، ۱۳۹۷، ص ۱۶.

رقابت، محصولی با کیفیت و کارکردهای مطلوب در ازای پرداختن کم‌ترین هزینه متناسب با آن کیفیت و کارکردها به دست آورد یا با فروش کالا و خدمات دولتی به بیش‌ترین بها، منافع عمومی را حفظ کند. برای این منظور، قوانین متعددی از جمله قانون محاسبات عمومی، مصوب ۱۳۶۶ و آیین‌نامه معاملات دولتی، مصوب ۱۳۴۹ و قانون برگزاری مناقصات، مصوب ۱۳۸۲ و قوانین و مقررات دولتی دیگر، راهکارهایی را برای تأمین و خرید و فروش کالا و خدمات توسط نهادهای دولتی پیش‌بینی کرده‌اند.^۱

ماده ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، رقابت را وضعیتی تعریف کرده است که در آن، هیچ یک از فروشندگان و خریداران نتوانند قیمت را در بازار تعیین کنند. علاوه بر این، در ذیل تعریف انحصار نیز انحصار در تقاضا را پیش‌بینی کرده است. طبق همین ماده، انحصار، وضعیتی در بازار است که سهم یک یا چند بنگاه یا شرکت تولیدکننده، خریدار و فروشنده از عرصه و تقاضای بازار به میزانی باشد که قدرت تعیین قیمت یا مقدار را در بازار داشته باشد یا ورود بنگاه‌های جدید به بازار یا خروج از آن با محدودیت مواجه باشد. زمانی که توانایی تعیین قیمت، مقدار عرضه یا تقاضای کالا یا خدمت یا شرایط قرارداد در اختیار یک یا چند شخص حقیقی یا حقوقی قرار گیرد، با وضعیت اقتصادی مسلط مواجهیم.

بنابراین، در حقوق ایران، انحصار در تقاضا به صراحت در قانون منع شده است و انحصاری که دولت به عنوان یک بنگاه دارای وضعیت اقتصادی مسلط در بازار ایجاد می‌کند، مطابق با تعاریف قانون باعث ایجاد فساد در اقتصاد، اضرار به عموم، منتهی شدن به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص، کاهش مهارت و ابتکار در جامعه و به طور کلی، اختلال در رقابت می‌شود.

ماده ۴۳ قانون یادشده به صراحت، تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی بخش‌های عمومی، دولتی، تعاونی و خصوصی را مشمول فصل تسهیل رقابت و منع انحصار آن قانون دانسته است. از این رو، شورای رقابت، صلاحیت رسیدگی و ورود به پرونده‌های معاملات عمومی را دارد که رقابت را مختل می‌کند. بنابراین، در نظام حقوقی ایران، فعالیت‌های اقتصادی دولت که موجب اختلال در رقابت شوند، چه در بخش تقاضا و چه در بخش عرضه ممنوع است و شورای رقابت صلاحیت نظارت و کنترل این اقدامات را دارد.^۲

۱. همان، ص ۲۱.

۲. فردکاردل و همکاران، پیشین، ص ۳۰۶.

بند دوم. تأملی در رویه قضایی

محاكم قضایی ایران در مواجهه با دعاوی راجع به تشریفات و شکل‌گرایی با مراتب و درجات تأثیرگذاری متفاوت، رویه واحدی ندارند. برای نمونه، مرجع بدوی در دادنامه صادرشده، رعایت تشریفات مناقصه را صلاحیت تکلیفی اداره دانسته و رأی بر بطلان عقد بیع صادر کرده است. این در حالی است که دادگاه تجدیدنظر، رعایت تشریفات را جزء صلاحیت اختیاری اداره شمرده و رعایت نکردن آن را از موجبات مسئولیت مدنی مأمور اداره دانسته است. به عبارت دیگر، دادگاه پژوهش، رعایت ماده ۱۵ آیین‌نامه معاملات دولتی را ناظر بر انجام تشریفات دانسته که فقط مأموران و دستگاه دولتی ملزم به رعایت آن هستند و این امر به منظور رعایت غبطه دولت صورت می‌گیرد. از این رو، طبق استدلال مرحله پژوهش، مناقصه برای به دست آوردن فروشنده‌ای است که به قیمت کم‌تر از دیگران حاضر به فروش می‌شود. از این رو، ضمانت اجرای اعمال نشدن آن مربوط به فروشنده نیست و صرفاً مسئولیت مدنی مأمور اداری را به همراه دارد. بنابراین، دادگاه تجدیدنظر، فلسفه رعایت تشریفات را رعایت غبطه دولت می‌داند و چون در این امر صرفاً نفع دولت متصور است، دولت به طور ارادی از آن صرف نظر کرده است و به مناقصه‌گر ربطی ندارد و رعایت نشدن تشریفات را موجب بطلان نمی‌داند.^۱

استدلال دادگاه تجدیدنظر خالی از ایراد نیست؛ زیرا از جهتی، این نظریه که قراردادهای اداری را تابع نظام حقوق خصوصی قرار می‌دهد، در نگاه سنتی به مقوله حقوق اداری ریشه دارد و آکنده از ایراد است. ایراد دیگر از این جهت وارد است که دادگاه تجدیدنظر، لزوم رعایت تشریفات را صرفاً به منظور رعایت رعایت غبطه دولت می‌داند. این در حالی است که فلسفه ضرورت رعایت تشریفات مناقصه و مزایده ناظر بر چند محور مهم دیگر هم چون ضرورت جلوگیری از سوء استفاده مأموران دولتی از اختیارات خود و نیز اصل برابری فرصت‌ها و اصل رقابتی بودن انعقاد این قسم قراردادهاست. از سوی دیگر، به موجب اصل عدم تبعیض در رقابت برای کسب امتیازات و موقعیت‌های اجتماعی، همه افرادی که صفات مقتضی برای انجام دادن وظایف مربوط به موقعیت اجتماعی مورد بحث را دارند، باید در فهرست نامزدهای واجد شرایط گنجانده شوند و تصرف این موقعیت توسط افراد فقط باید بر اساس آن صفات مقتضی باشد.

۱. واعظی، سید مجتبی و فاطمه کیانی، «بی‌اعتباری قراردادهای اداری و آثار آن در حقوق ایران»، فصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، دوره بیست و هفتم، شماره ۱۴۰۱، ص ۱۷۸.

در مورد قضیه واگذاری معادن انگوران، شورای اقتصاد با مصوبه‌ای، واگذاری این معدن را به بخش خصوصی بدون رعایت تشریفات مزایده در واگذاری معدن موصوف تصویب کرد. استدلال هیئت عمومی دیوان عدالت اداری برای ابطال تصمیم مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۲۶ شورای اقتصاد به این شرح است: «نظر به این که واگذاری معدن سرب و روی انگوران به منظور استخراج و بهره‌برداری از ماده معدنی سرب و روی آن از نوع معاملات عمده دولتی موضوع بند ج ماده ۸۰ قانون مزبور بوده و به همین جهت بر اساس بند ج ماده ۸۲ آن قانون، ضرورت واگذاری معدن مذکور از طریق مزایده و با انتشار آگهی تسجیل و تثبیت و اعلام شده و عدول از مقررات و ضوابط مذکور و واگذاری معدن با شرایطی که متضمن قطع و یقین در رعایت صرفه و صلاح دولت و بیت‌المال نبوده، و جاهت قانونی نداشته است، مصوبه مذکور مشعر بر واگذاری معدن از طریق ترک تشریفات مزایده خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شورا تشخیص داده می‌شود و مستند به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان ابطال می‌شود»^۱.

گفتار پنجم. مراجع اعتراض به احکام شورای رقابت در خاتمه قرارداد

به موجب اصلاحاتی که در مورخه ۱۳۹۷/۴/۲۸ در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی صورت گرفته است، متن ماده ۶۳ به این صورت درآمد: «کلیه تصمیمات شورای رقابت و نهادهای تنظیم‌گر بخشی موضوع ماده ۵۹ ظرف مدت بیست روز از تاریخ ابلاغ به ذی‌نفع صرفاً قابل تجدیدنظر در هیئت تجدیدنظر موضوع ماده ۶۴ این قانون است. این مدت برای اشخاص مقیم خارج از کشور، دو ماه می‌باشد و در صورت عدم ارائه درخواست تجدیدنظر، این تصمیمات قطعی هستند». با تأکید بر عبارت «صرفاً» در اصلاحات، این اعتقاد ایجاد می‌گردد که ظاهر قانون با این قید تأکیدی به دنبال تثبیت صلاحیت انحصاری برای هیئت تجدیدنظر رقابتی در فرآیند بازنگری تصمیمات شورای رقابت است و مداخله دیوان عدالت اداری در تصمیمات یادشده وجهی ندارد. اگر موضوع مطرح شده، به تشخیص شورا، جنبه عمومی داشته باشد، پس از آن که قطعیت یافت، لازم است با هزینه شخصی محکوم علیه در یکی از جراید کثیرالانتشار منتشر گردد.

هرچند در ماده ۶۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، وظیفه تجدیدنظر از آرای

۱. هداوند، مهدی و علی مشهدی، اصول حقوق اداری در پرتوی آرای دیوان عدالت اداری، تهران: خرسندی، ۱۳۸۹، ص ۹۷.

قابل تجدید نظر شورای رقابت به عهده هیئت تجدید نظر واگذار شده است، اما مراجع دیگری نیز صلاحیت رسیدگی به اعتراض به آرای شورای رقابت را دارند که معرفی می‌کنیم.

بند اول. هیئت تجدید نظر شورای رقابت

هیئت تجدید نظر شورای رقابت متشکل از سه قاضی دیوان عالی کشور به انتخاب و حکم رئیس قوه قضاییه، دو صاحب نظر اقتصادی به پیشنهاد وزیر امور اقتصاد و دارایی، دو صاحب نظر در فعالیت‌های تجاری و صنعتی و زیربنایی به پیشنهاد مشترک وزیران صنایع و معادن و بازرگانی و حکم رئیس جمهور است. قانون‌گذار در مواد ۵۳ و ۵۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ضوابط مربوط به انتخاب و عملکرد آن‌ها را بیان کرده است. با اعلام صریح شق ج بند ۳ ماده ۶۴ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، رسیدگی در این هیئت ماهوی است، اما اثر تعلیقی ندارد^۱ و صرف نظر از جریمه‌های نقدی مقرر در بند ۱۲ ماده ۶۱، قانون یادشده، مانع اجرای تصمیمات شورای رقابت نخواهد بود. هیئت تجدید نظر با موافقت اکثریت اعضا تصمیم می‌گیرد، اما قانون مقرر داشته که در مورد تصمیمات ماده ۶۱، موافقت حداقل دو عضو قاضی این هیئت نیز ضروری است.

هیئت تجدید نظر شورا در تهران مستقر است. شیوه تصمیم‌گیری و صدور آرا هم به این شرح است که تصمیمات هیئت به تصویب اکثریت اعضای هیئت بستگی دارد. اگر موضوعات ماده ۶۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مطرح باشد و رأی تجدید نظر در خصوص این مصادیق صادر گشته است، لازم است علاوه بر شرط یادشده، متضمن موافقت حداقل دو عضو قاضی این هیئت باشد. در خصوص شیوه تحقیق و بازرسی توسط هیئت تجدید نظر باید بیان داشت که مطابق با بند ب بخش ۳ ماده ۶۳ قانون یادشده این اختیار را دارد که امر تحقیق و بازرسی را به مؤسسات تخصصی و اشخاص حقیقی و حقوقی متخصص ارجاع دهد که طبق قوانین خاص تشکیل و احراز صلاحیت شده‌اند. این هیئت می‌تواند تصمیمات شورا را نقض یا عیناً تأیید یا حسب مورد تعدیل یا اصلاح کند یا به صورت مستقل تصمیم دیگری بگیرد و تصمیمات یادشده، قطعی و لازم‌الاجراست.

۱. رشوند بوکانی، مهدی، حقوق رقابت در فقه امامیه، حقوق ایران و اتحادیه اروپا، تهران: دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۹۲، صص ۱۴۷۱۵۱.

هیئت تجدیدنظر می‌تواند طرفین دعوا را برای ادای توضیحات دعوت کند. هم‌چنین طرفین یا وکیل آن‌ها بنا به تشخیص خود می‌توانند حضوری یا با ارائه لایحه دفاعیه در جلسه رسیدگی به پرونده مطرح‌شده توضیح دهند. در غیر این صورت، هیئت با توجه به مدارک و مستندات مضبوط در پرونده، تصمیم مقتضی خواهد گرفت. تصمیمات شورای رقابت جز در مورد بند «۱۲» ماده (۶۱) قانون یادشده پس از ابلاغ به ذی‌نفع قابل اجراست و تجدیدنظرخواهی ذی‌نفع به موجب ماده (۶۳) قانون یادشده مانع اجرا نخواهد شد. در هر صورت، ذی‌نفع می‌تواند هم‌زمان با تجدیدنظرخواهی یا پس از آن تا زمان تصمیم‌گیری هیئت تجدیدنظر، توقف اجرای تصمیم شورای رقابت را تقاضا کند و هیئت تجدیدنظر فوری به تقاضا رسیدگی می‌کند و می‌تواند با أخذ تأمین یا تضمین مناسب، دستور توقف اجرای تصمیمات شورای رقابت را صادر کند. با این‌که آرای نهادهای ناظر بر رقابت بی‌تردید قابل تجدیدنظرخواهی است، اما در تعیین مرجع صالح آن و انواع تجدیدنظرخواهی محل اختلاف است.

بند دوم. فرجام خواهی نسبت به آرای مراجع نخستین و تجدیدنظر

فرجام‌خواهی نسبت به آرای صادره از مرجع تجدیدنظر ابهام‌هایی دارد. مفاد ماده ۶۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در این خصوص قابل استناد نیست و قانون‌گذار در تنظیم آن به صورتی عمل کرده است که قابلیت فرجام‌خواهی این قبیل آرا را تقویت می‌کند.

در متنی که در سال ۱۳۸۶ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید، بندی وجود داشت که بیان می‌کرد تصمیمات هیئت تجدیدنظر به شرح بند فوق، قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود و در هیچ یک از مراجع اداری و قضایی قابل اعتراض نیست. مخالفان این بند بر این اعتقاد بودند که مقرره یادشده به شاکه، اجازه اعتراض در مراجع بعدی را نمی‌دهد. بنابراین، در نظام حقوقی ما پیشینه ندارد و قابل توجیه نخواهد بود. در مقابل، بعضی نمایندگان نیز بر این باور بودند که دلیل وجود چنین بندی در این ماده آن است که برخی احکام مطابق قوانین موضوعه نهایی است و این بند، صراحتاً امکان اعتراض در دیگر محاکم (اعم از دیوان عدالت اداری و محاکم دادگستری) را منتفی می‌سازد.^۱

۱. اخسنودی، رضا و مینا حسینی، «ماهیت حقوقی شورای رقابت و تجدیدنظر از آرای آن»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، شماره ۷۵، ۱۳۹۵، ص ۲۱۴؛ مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم، جلسه سیصد و شصت و سوم، مورخ نهم مهر ۱۳۸۶، روزنامه رسمی شماره ۱۸۲۳۰.

مطابق با اصول دادرسی، فرجام‌خواهی از روش‌های فوق‌العاده شکایت از آرا و خلاف اصل است و ضروری است تا امکان تجویز آن توسط قانون‌گذار تصریح گردد.

درباره جایگاه دیوان عالی کشور به عنوان عالی‌ترین نهاد قضایی کشور در نظارت بر حسن اجرای قوانین رقابتی، دو رویکرد وجود دارد. ابتدا تصمیمات شورای رقابت در دیوان عالی کشور امکان تجدیدنظر می‌یابند. سپس آرای صادرشده از نهاد رقابتی امکان تجدیدنظرخواهی در محاکم دادگستری را دارا می‌شوند و همانند دیگر پرونده‌های غیر رقابتی، قابل فرجام‌خواهی در دیوان عالی کشور هستند (نظام رقابت آمریکا این رویکرد را در پیش گرفته است و به آن عمل می‌کند). به موجب اصول قانون اساسی، وظیفه دیوان عالی، نظارت بر دادگاه‌ها و کنترل کار قضا و رسیدگی به احکام صادرشده از نظر شکلی، ایجاد وحدت رویه قضایی هنگام اختلاف نظر قضایی قضا در برداشت از قانون و انجام مسئولیت‌های محوله است. بر همین اساس، هرچند قضا دیوان عالی کشور در شورای رقابت حضور دارند، اما این امر سبب نمی‌گردد تا این نهاد، مرجعی قضایی به شمار آید و ممکن نیست تا تجدیدنظر از آرای شورای رقابت را در حیطه وظایف آن قرار داد. صرف وجود قضا در شورای رقابت سبب نمی‌شود تا آن را محکمه نام نهیم تا به تبع آن، بحث اختلاف نظر قضایی قضا و ایجاد وحدت رویه قضایی مطرح گردد. با تکیه بر اصل امکان ناپذیری فرجام‌خواهی از برخی آرای دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر (مواد ۳۶۷ و ۳۶۸ قانون آیین دادرسی مدنی)، با آن که مورد بحث محاکم قضایی دادگستری است، اما قابل تعمیم به آرای شورای رقابت و هیئت تجدیدنظر آن نیز هست.

بنابراین، می‌توان بیان داشت که فرجام‌خواهی از آرای هیئت تجدیدنظر در شعب دیوان عالی کشور به سبب قضایی نبودن آن، مخالف با اصل فرجام‌خواهی از آرای محاکم حقوقی و کیفری در این دیوان است و به تصریح قانون‌گذار نیاز دارد؛ زیرا هر آن چه خلاف اصل بیان گردد، حکم خاص قانون‌گذار را طلب می‌کند.

بند سوم. تجدیدنظر و فرجام‌خواهی در دیوان عدالت اداری

شورای رقابت و هیئت تجدیدنظر، دادگاه محسوب نمی‌شوند و از نظر ماهیت، مرجع شبه قضایی هستند. پس می‌توان از آرای قطعی شورای رقابت و هیئت تجدیدنظر آن به دیوان عدالت اداری

شکایت کرد. گفتنی است با توجه به اصلاح ماده ۶۳ قانون اصلاح سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، برخی حقوق دانان نسبت به صلاحیت دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به شکایات علیه آرای شورای رقابت اظهار تردید کرده‌اند.

ماده ۶۳ قانون قبل از اصلاح مقرر می‌داشت: «تصمیمات شورای رقابت به موجب ماده ۶۱ ظرف ۲۰ روز از تاریخ ابلاغ به ذی‌نفع قابل تجدیدنظر در هیئت تجدیدنظر موضوع ماده ۶۴ این قانون است. این مدت برای اشخاص مقیم خارج، دو ماه خواهد بود. در صورت عدم تجدیدنظرخواهی در مدت یادشده و هم‌چنین در صورت تأیید تصمیمات شورا در هیئت تجدیدنظر، این تصمیمات قطعی است.»

ماده یادشده در سال ۱۳۹۷ به این شرح اصلاح شد: «کلیه تصمیمات شورای رقابت و نهادهای تنظیم‌گر بخشی از موضوع ماده ۶۴ این قانون است. در صورت عدم ارائه درخواست تجدیدنظر در مدت یادشده و هم‌چنین در صورت تأیید تصمیمات شورا در هیئت تجدیدنظر، این تصمیمات قطعی هستند.» آن قسمت از ماده که برای نفی صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به آرای شورای رقابت به آن استناد شده، عبارت «صرفاً قابل تجدیدنظر در هیئت تجدیدنظر»، موضوع ماده ۶۴ این قانون است.^۱

در دیوان عدالت اداری، وظیفه ابلاغ و اجرای احکام بر عهده اداره کل ابلاغ و اجرای احکام دیوان عدالت اداری است. این اداره یکی از ادارات کل زیرمجموعه معاونت اجرای احکام و نظارت و ارزش‌یابی است که در سال ۱۳۸۶ تشکیل شد و اداره ابلاغ و اداره اجرای احکام از اداره‌های تابعه آن به شمار می‌رود. هدف از اقامه دعوا در دیوان عدالت اداری از ناحیه اشخاص، رفع تعدی و تظلمات از مأموران یا واحدهای دولتی است و تا زمانی که رأی صادره قطعی و لازم‌الاجرا به صورت صحیح و کامل اجرا نشده باشد، شاکی به حقوق خود نرسیده است. پس برای اجرای صحیح آرای قطعی و جلوگیری از تعلل سازمان طرف شکایت از اجرای رأی واحد اجرای احکام مطابق قانون مرقوم متناسب با حجم ورودی و موجودی پرونده با تشکیل چندین شعبه اجرای احکام و تعدادی دادرس و کارمند دفتری به تعداد لازم، موضوع اجرای آرای صادره را مطابق قانون پی‌گیری می‌کند.

۱. میرزاده کوه‌شاهی، نادر، «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر شورای رقابت و نهادهای مرتبط»، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، سال نهم، شماره ۱۴۰۱، ص ۳۷۱.

مطابق ماده ۳۴ قانون مصوب ۱۳۸۵ و ماده ۱۰۷ قانون مصوب ۱۳۹۰، همه سازمان‌های محکوم علیه مکلفند آرای صادرشده از دیوان عدالت اداری را بلافاصله پس از ابلاغ اجرا کنند. در صورت استنکاف طرف شکایت از اجرای رأی، مطابق ماده ۳۵ قانون ۱۳۸۵ اگر شاکی به شعبه صادرکننده رأی مراجعه و اظهار کند که طرف شکایت از اجرای رأی صادرشده خودداری کرده است، پس از بررسی موضوع از طرف رییس شعبه و احراز استنکاف، پرونده به اجرای احکام ارسال می‌گردد. پس از ارجاع آن به یکی از شعب، موضوع اجرای رأی مطابق ماده ۳۶ و ۳۷ قانون پی‌گیری می‌شود. با اجرای قانون مصوب ۱۳۹۰ و با استناد ماده ۱۰۸، آرای قطعی از شعب بدوی یا تجدیدنظر بلافاصله پس از ابلاغ به اجرای احکام ارسال می‌گردد و پس از ارجاع آن به شعبه اجرای احکام، مطابق مواد بعدی، اقدامات اجرایی پی‌گیری می‌شود.^۱

نتیجه‌گیری

قانون‌گذار با تأسیس شورای رقابت تلاش کرد با ایجاد نهاد اختصاصی، اهداف حقوق رقابت در نظام حقوقی ایران را محقق سازد. پس صلاحیت رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی را در اختیار این شورا نهاد و از مراجع دیگر در رسیدگی به اعمال ضد رقابتی که تنظیم قراردادهای غیر منصفانه نیز از جمله آن‌هاست، سلب صلاحیت کرد. اهداف گوناگونی برای رقابت ذکر شده است که همگی در جهت توسعه کشور، مجری حقوق رقابتند که شاید بتوان مهم‌ترین آن را پیش‌گیری از سوء استفاده از موقعیت برتر بنگاه‌های بزرگ بعد از به دست آوردن موقعیت برتر نسبت به دیگران و حمایت از آزادی رقابت و جلوگیری از محدود کردن آن دانست.

در نظام حقوقی کامن‌لا و حقوق آمریکا، اگر در نتیجه تخطی از ممنوعیت مقررات رقابت که نمونه آن، قراردادهای ضد رقابتی منعقد شده میان بنگاه اقتصادی و بنگاه دیگر یا مصرف‌کننده است، توافقی میان آن‌ها صورت گیرد، آن توافق باطل خواهد بود. به عبارت دیگر، در رویه قضایی آمریکا از اصطلاح «غیر قانونی» در متن ماده ۱ قانون شرمین، «بطلان قهقرایی» برداشت می‌گردد. جرم‌انگاری و مجازات کیفری در نظر گرفته شده در این قوانین از این موضع، حمایت کیفری می‌کند. در حقوق اتحادیه اروپایی، بر مبنای بند ۲ ماده ۱۰۱ معاهده، هر گونه توافق یا تصمیمی که برابر این ماده ممنوع شده است، خود به خود باطل خواهد بود.

1. www.divan-edalat.ir.

در حقوق رقابت ایران، هرچند توافق ضد رقابتی ممنوع است، اما بطلان پذیرفته شده نیست و با وجود تصمیم‌گیری شورای رقابت در این زمینه بر مبنای ماده ۶۲ ق.ا.س.ک.ا. و اصل ۴۴ ق.ا.، وظیفه این شورا در انعقاد توافقاتی ضد رقابتی، فسخ قرارداد است. اساساً به حکم قانون، تنها مرجع صالح برای اعلام فسخ، شورای رقابت است. با توجه به متن صریح ماده ۶۱ و سیر تکوین قانون در ابتدا، این توافق‌ها باطل اعلام گردید، اما در تصویب نهایی نظر هیئت وزیران اعمال نگردید و ضمانت اجرای فسخ در نظر گرفته شد. این ضمانت اجرای اختصاصی در حقوق ایران پذیرفته شد.

بر مبنای ماده ۶۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ق.ا.، هر شخص حقیقی و حقوقی متضرر از اعمال رویه‌های ضد رقابتی در قانون امکان جبران خسارت را خواهد داشت. بنابراین، خریدار مستقیم و غیر مستقیم بر اساس قاعده‌گذاری ماده ۶۶ قانون ا.س.ک.ا.۴۴.ق.ا. می‌تواند به جبران بیاندیشند. با توجه به این قانون و تبصره آن، در حوزه مسئولیت مدنی ناشی از اعمال رویه‌های ضد رقابتی هم چون قواعد عمومی مسئولیت مدنی در این مورد می‌توان امکان بهره‌مندی از جبران خسارت غیر قراردادی را با وجود ناشی شدن ضرر از قرارداد مطالبه کرد. در خصوص امکان اعتراض به رأی شورای رقابت باید اذعان داشت رأی صادرشده در هیئت تجدیدنظر شورای رقابت قابل اعتراض است و در نهایت به عنوان یک تصمیم اداری در دیوان عدالت اداری قابل اعتراض است. با این حال، قابل رسیدگی و اعتراض در محاکم دادگستری نیست و فرجام‌خواهی از آن در دیوان عالی کشور نیز میسر نخواهد بود.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، دایرةالمعارف مدنی و تجارت تهران (جلد ۱)، تهران: مشعل آزادی، ۱۳۵۷.
۲. رشوند بوکانی، مهدی، حقوق رقابت در فقه امامیه، حقوق ایران و اتحادیه اروپا، تهران: دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۹۲.
۳. صفایی، سید حسین، قواعد عمومی قراردادها (جلد ۲)، تهران: میزان، ۱۳۹۰.
۴. کاتوزیان، ناصر، دوره مقدماتی حقوق مدنی: اعمال حقوقی، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۶.
۵. میرجلیلی، فاطمه، درباره لایحه مقررات تسهیل‌کننده رقابت و ضوابط مربوط به کنترل و جلوگیری از شکل‌گیری انحصارات: مروری بر قانون رقابت کشورهای منتخب، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۷۳۰، ۱۳۸۵.
۶. میرجلیلی، فاطمه، لایحه مقررات تسهیل‌کننده رقابت و ضوابط مربوط به کنترل و جلوگیری از شکل‌گیری انحصارات، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۰۲۴، ۱۳۸۴.
۷. هداوند، مهدی و علی مشهدی، اصول حقوق اداری در پرتوی آرای دیوان عدالت اداری، تهران: خرسندی، ۱۳۸۹.

ب) مقاله

۱. اسماعیلی، محسن و سید محمد مهدی غمامی، «مطالعه تطبیقی نظام حقوقی رقابت در ایران و فرانسه»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، سال یازدهم، شماره ۲، ۱۳۸۹.
۲. اصغرینیا، مرتضی و ولی رستمی، «درآمدی بر ویژگی‌های مقررات اقتصادی خوب و کارآمد در حقوق رقابت»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۵، ۱۳۹۷.
۳. برزگر، عبدالرضا، «جایگاه و وظایف شورای رقابت در نظام حقوقی ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال اول، شماره ۳، ۱۳۹۳.

۴. پورسید، بهزاد و همکاران، «شورای رقابت: از جایگاه حقوقی تا صلاحیت قیمت‌گذاری خودرو»، مجلس و راهبرد، سال بیست و چهارم، شماره ۹۱، ۱۳۹۶.
۵. چراتیان، ایمان، «واکاوی چالش‌های رقابت»، مجلس و راهبرد، سال بیستم، شماره ۷۳، ۱۳۸۷.
۶. خشنودی، رضا و مینا حسینی، «ماهیت حقوقی شورای رقابت و تجدیدنظر از آرای آن»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، شماره ۷۵، ۱۳۹۵.
۷. فرد کاردل، محمود و همکاران، «فقدان رقابت کارآمد در معاملات عمومی و شکست بازار»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، شماره ۹۷، ۱۴۰۰.
۸. قربانی، مجید و عباس باقری، «دست‌کاری بازار اوراق بهادار»، فصل‌نامه پژوهش حقوق، شماره ۲۹، ۱۳۸۹.
۹. مصطفوی، مصطفی و علی‌رضا نورآبادی، «وضعیت معاملات مضطر در حالت سوء استفاده از اضطرار»، دوفصل‌نامه علمی تخصصی آموزه‌های حقوقی گواه، سال سوم، شماره ۲، ۱۳۹۶.
۱۰. میرزاده کوه‌شاهی، نادر، «نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر شورای رقابت و نهادهای مرتبط»، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، سال نهم، شماره ۳، ۱۴۰۱.
۱۱. ناعمه، حسن، «رعایت اصل رقابت در انعقاد قراردادهای اداری»، پژوهش‌های حقوقی، شماره ۳۶، ۱۳۹۷.
۱۲. واعظی، سید مجتبی و فاطمه کیانی، «بی‌اعتباری قراردادهای اداری و آثار آن در حقوق ایران»، فصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، دوره بیست و هفتم، شماره ۹۹، ۱۴۰۱.

ج) پایان‌نامه

۱. گلستانی نجف‌آبادی، افروز، «جرم‌انگاری فعالیت‌های ضد رقابت در پرتو حقوق ایران و سیاست‌های سازمان تجارت جهانی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه تهران، ۱۳۸۷.

2.latin source

1. Van Sclen, Sally, **Abuse of Dominance and Monopolisation**, 1996, available at: www.oecd.org/dataoecd.
2. Wish, Richard, **Competition Law**, 3rd /ed., London, Butter Worths, 1989.
3. Hawk, B. E., **United States, Common Markek & International Antitrust: A Comparative Guide**, 2nd /ed., New York, Aspen Law & Business, 1986.
4. Hovenkamp, Herbert, **Antitrust, Black Letter Series**, West Publishing Co., 1990.
5. West, Jeremy, **An Analytical note**, 2005, avaiable at:www.oecd.org/dataoecd.2005.

Analysis of powers of competition council in terminating contracts due to abuse of dominant position

Roya Mafakheri¹

Omolbanin Ramazan-zadeh²

Seyed Hassan Hosseini Moghaddam³

Abstract

Competition in trade is the cause of economic growth and is considered as one of the principles of economic development in countries and it leads to commercial success, which has caused the creation of laws under the title of commercial competition rules by the legislator. One of the main topics of competition law is the abuse of a dominant position. Contemplation among different legal and criminal laws indicates the existence of many legal articles that are charged to the wrongful company or manager according to the type of crime or violation. In the current research, the limits of the powers of the competition council in terminating the contracts that are based on the dominant position and everything related to the abuse of the dominant position are examined in order to clarify the guarantee of the implementation of the abuse of the dominant position compared to the contracts concluded based on the powers of the competition council. How is that? Are such contracts can be terminated or not and who are the beneficiaries of such claims? Finally, in which authority can the appeal against the decisions of the competition council be made in terminating the contract? Through the investigation, it was found that the competition council has the authority to terminate the contract in different ways and regarding the possibility of appealing the decision of the competition council, it should be acknowledged that the decision issued by the appeals board of the competition council can be contested and finally as an administrative decision can be contested in the court of justice.

Keywords: dominant position, competition law, competition council, abuse, contract status.

1. PhD student in private law, Sari Branch, Islamic Azad University, Sari, Iran, royamafakheri.law5396@gmail.com

2. Assistant Professor, Department of Private Law, Faculty of Law and Political Science, University of Mazandaran, Babolsar, Iran, o.ramanzadeh@umz.ac.ir

3. Assistant Professor, Department of Private Law, Faculty of Law and Political Science, University of Mazandaran, Babolsar, Iran, s.h.hoseinimoghadam@umz.ac.ir