

ماهیت حقوقی شورای رقابت و تجدیدنظر از آرای آن

رضا خشنودی*

مینا حسینی**

تاریخ پذیرش: ۹۵/۷/۶

تاریخ دریافت: ۹۴/۱۲/۱۹

چکیده

شورای رقابت که با تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ایجاد شد مهم‌ترین نهاد ناظر بر رقابت در حقوق ایران است. بدیع بودن چنین تأسیسی در نظام حقوقی ما ابهاماتی پیرامون جایگاه و عملکرد آن به وجود آورده است.

در این مقاله به دو نمونه از ابهامات مربوط به ماهیت حقوقی شورای رقابت و نحوه تجدیدنظر از آرای آن پرداخته خواهد شد؛ بدون تردید، چیستی شورای رقابت و شناسایی آن به تبیین جایگاه حقوقی نهاد یادشده و ارزیابی آراء صادره کمک خواهد کرد. بر همین اساس، فصل اول این مقاله، نهادهای ناظر بر رقابت سایر نظام‌های حقوقی را در دو قالب نهادهای دارای ماهیت اداری و ماهیت قضایی مورد بررسی قرار می‌دهد. پس از مطالعه ویژگی‌ها و انواع چنین نهادهایی، نظریه اداری یا قضایی بودن ماهیت شورای رقابت در حقوق ایران تحلیل می‌شود.

فصل دوم، به تجدیدنظر از آرای شورای رقابت اختصاص دارد. مراجع تجدیدنظر از آرای نهادهای ناظر بر رقابت ممکن است ماهیتی اداری یا قضایی داشته باشند. بررسی صلاحیت مراجع مختلف (شامل هیئت تجدیدنظر، دیوان عدالت اداری، دیوان عالی کشور و محاکم عمومی دادگستری) برای رسیدگی به اعتراض نسبت به تصمیمات شورای رقابت از دیگر موارد مطرح‌شده در این مقاله است.

کلیدواژگان

شورای رقابت، حقوق رقابت، ماهیت اداری، ماهیت قضایی.

* مدرس مدعو دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی و دادیار دادرسی دیوان عالی کشور.

rkhoshnodi@yahoo.com

** دانشجوی دکتری تخصصی حقوق خصوصی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی. نویسنده مسئول:

mi_hosseini@sbu.ac.ir

مقدمه

یکی از شیوه‌های ارتقاء کارایی و شکوفایی اقتصادی، جلوگیری از انحصار و حمایت از رقابت است؛ به همین جهت در بیشتر نظام‌های حقوقی سعی شده است تا با وضع قوانین و مقررات، علاوه بر ایجاد و گسترش رقابت، بر عملکرد آن در بازار نیز نظارت شود؛ بنابراین، در کنار منابع تقنینی، وجود نهادهای اجراکننده و ناظر بر اجرای قوانین ضروری است.

به‌رغم اینکه در نظام حقوقی ما، باتصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (قانون اجرا) در سال ۱۳۸۶، شورای رقابت به‌عنوان نهادی ناظر تشکیل شد، ولی مباحث ماهوی حقوق رقابت از دیرباز مورد توجه بوده است.^۱ با این وصف، چه در حقوق ایران و چه در سایر نظام‌های حقوقی پیشرفته، بیشتر به موضوعات ماهوی پرداخته‌شده و مباحث ساختاری و شکلی در خصوص نهاد اجراکننده حقوق رقابت کمتر مورد توجه قرار گرفته است. از جمله مسائلی که مستقیماً با نحوه اجرای قواعد حقوق رقابت در ارتباط است، جایگاه حقوقی نهاد ناظر بر رقابت است. در این مقاله سعی شده تا با واکاوی ماهیت حقوقی نهادهای رقابتی در جهان و طبقه‌بندی آنها در دو دسته نهادهای اداری قضایی، ماهیت شورای رقابت در حقوق ایران مورد بررسی قرار بگیرد.

به تعبیر برخی‌اگر نهادهای نظارتی را نگرهبان رقابت‌دانیم، ناگزیر باید نهادی را نیز مسئول تضمین انجام وظایف این نهادها قرار دهیم.^۲ به این نحو اصل پژوهش‌پذیری تصمیمات مرجع نظارتی و لزوم پیش‌بینی مرجعی صالح برای آن قابل توجیه است. ولی در خصوص انتخاب مرجع صالح رسیدگی پژوهشی از میان مراجع متعدد و نحوه رسیدگی، ابهاماتی وجود دارد که باید به آنها پرداخته شود.

بر همین اساس، در فصل اول، نهادهای ناظر تحت عنوان نهادهای اداری و قضایی بررسی شده تا ماهیت قضایی یا اداری بودن شورای رقابت مشخص شود. فصل دوم، به تجدیدنظرخواهی از

۱. از جمله مقررات ناظر به مباحث رقابتی قبل از قانون اجرا می‌توان به بند ۲ ماده ۱ قانون علامات صنعتی و تجاری (مصوب ۱۳۰۴)، ماده ۲۴۴ و ۲۴۹ اصلاحی قانون مجازات عمومی (مصوب ۱۳۰۴)، ماده ۱۲۶ لایحه قانون تجارت (مصوب ۱۳۴۷) و بند «ب» ماده ۱ قانون مجازات اخلاک‌گران در نظام اقتصادی کشور (مصوب ۱۳۶۰/۹/۱۹) اشاره کرد.

2. Canivet, Guy, The responsibility of the Judiciary in the Implementation of Competition Policy, Judicial Enforcement of Competition law, OECD, 2015.

آرای یادشده اختصاص دارد و ضمن مطالعه انواع تجدیدنظرخواهی، به بررسی صلاحیت مراجع مختلف قضایی و اداری برای اعتراض به آرای شورای رقابت می‌پردازد.

فصل اول: ماهیت شورای رقابت

در حقوق ایران، شورای رقابت بر عملکرد بنگاه‌ها و رقابت در بازار نظارت دارد. مطالعه نهادها و مشابه در سایر نظام‌های حقوقی به تبیین ماهیت اداری یا قضایی نهاد مزبور کمک می‌کند.

مبحث اول: ماهیت اداری

از آنجاکه بخش عمده‌ای از نهادهای ناظر بر رقابت جهان، دارای ماهیتی اداری هستند، آشنایی با ویژگی‌ها و انواع این شکل از نهادهای رقابتی واجد اهمیت است.

الف) ویژگی نهادهای ناظر بر رقابت با ماهیت اداری

ماهیت نهاد ناظر با توجه به نقشی که در نظام حقوقی ایفا می‌کند مشخص می‌شود؛ در برخی از نظام‌های حقوقی مرحله تحقیقات مقدماتی که محدود به کشف رویه‌های ضد رقابتی می‌شود از مرحله رسیدگی متمایز است. بر همین اساس، ماهیت نظارت و تحقیقات در زمره اعمال حاکمیتی و اداری قرار می‌گیرد، حال آنکه رسیدگی به موضوع و صدور حکم امری ترافعی بوده و ماهیتی قضایی دارد و از اختیارات مراجع اختصاصی قضایی غیر دادگستری است.

در صورتی که نهاد رقابتی صلاحیت ترافعی داشته باشد، ماهیتاً نوعی نهاد شبه قضایی یا دادگاه اختصاصی اداری است. تفاوت بین این دو نهاد اداری، علاوه بر جنبه نظری دارای آثار عملی نیز می‌باشد؛ مراجع اداری غیر ترافعی، صلاحیت عام محاکم دادگستری را نفی نمی‌کنند در حالی که مراجع رسیدگی‌کننده، واجد صلاحیت ذاتی هستند و صلاحیت عام محاکم دادگستری را محدود می‌کنند.^۱

رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی در نهادهای غیردادگستری، از رسیدگی در مراجع دادگستری ساده‌تر و سریع‌تر بوده و تشریفات کمتری دارد. نبود آیین رسیدگی منسجم و جزئی‌نگر یا وجود آیین رسیدگی ساده‌تر باعث می‌شود که در این نهادها اطلاع دادرسی کمتری وجود داشته باشد. به

۱. هداوند، مهدی و آقای طوق، مسلم؛ **دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)**، معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضائیه، مرکز مطالعات توسعه قضایی، انتشارات خرسندی، چ اول، ۱۳۸۹، (ص ۴۱).

دلیل ترکیب، نوع تخصص و تجربه اعضای نهادهای رقابتی اداری، اشراف آنها در خصوص مسائل، نسبت به محاکم قضایی بالاتر است و همین موضوع سرعت و دقت را بالا می‌برد. معمولاً رسیدگی در این محاکم غیرعلنی است. ادله اثبات دعوا نیز مختص موارد تصریح شده در قانون رقابت است و برخی ادله (از جمله قسم) در این نهادها موضوعیت ندارند. اصول دادرسی منصفانه^۱ در ابتدا مختص محاکم و نهادهای قضایی بود اما امروزه رعایت آنها در نهادهای اداری نیز مورد توجه قرار دارد^۲. از جمله این اصول می‌توان به اصل تناظر و رعایت حق استماع واقع شدن^۳ یا حق دفاع اشاره کرد^۴.

علاوه بر این، نقش استقلال مرجع رسیدگی از چنان اهمیتی برخوردار است که نویسندگان بسیاری به تأثیر آن بر کارایی اشاره کرده و نتیجه گرفته‌اند که کارایی نظام رقابت به استقلال مرجع رسیدگی بستگی دارد^۵. به همین دلیل، بهینه‌ترین نوع نهاد اداری رقابتی نهادی است مستقل یا شبه مستقل از دولت بوده و اختیارات تحقیق و تفحص و صلاحیت وضع ضمانت اجزای مناسب برای نقض مقررات رقابتی را دارد. در بیشتر نظام‌های حقوقی کشورهای در حال توسعه، چنین استقلالی وجود نداشته و یا کم‌رنگ است^۶.

ب) انواع نهادهای ناظر بر رقابت با ماهیت اداری

با در نظر گرفتن مطالب مذکور و ساختار نظام حقوقی، نهادهای ناظر بر رقابت دارای ماهیت اداری، به دودسته کلی مدل تک نهادی اداری و مدل دوگانه اداری قابل تقسیم هستند.

۱. مدل تک نهادی اداری

1. due process.

2. Nollent, Carol Andrea, The enforcement powers of the EC commission in competition law, Master's thesis, Durham University 1997, (pp24-27).

3. the right to be heard.

۴. شمس، عبدالله؛ اصل تناظر، مجله تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی، ش ۳۵ و ۳۶، ۱۳۸۱، (صص ۵۹-۸۶) - حیدری، سیروس؛ اصل تناظر، رساله دکتری حقوق خصوصی دانشگاه شهید بهشتی، سال تحصیلی ۸۶-۸۷.

5. Borrel, J. Tolosa, M. Endogenous, «Antitrust: Cross-Country evidence on the impact of competition-enhancing policies on productivity», *Applied Economics Letters*, Vol. 15, 2008, pp 827-831, Mateus, A. M. «Why should National Competition Authorities be independent and how should be accountable», *European Competition Journal*, vol.3, No.1.2007, pp17-30.

6. MaTay-Cheng, «Competition authority independence, antitrust effectiveness, and institutions» *International Review of Law and Economics*, Vol. 30, No.3, 2010, pp 226-235.

در مدل تک نهادی اداری بین کارکردهای مختلف اجرای مقررات رقابت^۱ تفکیکی صورت نگرفته است. در این مدل، یک نهاد تخصصی رقابتی وظیفه تحقیق و تفحص، اجرا و تصمیم‌گیری در خصوص نقض حقوق رقابت را برعهده دارد. شاخص‌ترین نمونه این نهاد، بخش رقابت کمیسیون اروپایی^۲ است که مسئول اجرای مقررات رقابت در سطح اتحادیه اروپا است. این نهاد، نهادی کارآمد است^۳ و به دلیل اینکه متخصصان حقوق رقابت در آن به تحقیق و تفحص و صدور حکم می‌پردازند، آرای آن از دقت بالایی برخوردار است^۴.

در کشورهایی که مدل تک نهادی اداری را پذیرفته‌اند گاهی وظایف تحقیق و تفحص و صدور حکم (تصمیم‌گیری) به دفاتر مختلفی واگذار می‌شود. به این معنا که یک بخش از نهاد رقابتی مسئول تحقیق و تفحص و بخش دیگری مسئول تصمیم‌گیری است. در یونان، نهاد خدمات کمیسیون حمایت از رقابت^۵، نهاد تحقیق و تفحص است و کمیته رقابتی کمیسیون حمایت از رقابت^۶، نهاد تصمیم‌گیرنده است. در ایتالیا، اسپانیا، یونان و دانمارک نیز مدل تک نهادی اداری به صورت دوشاخه (دوشاخه موازی در یک نهاد واحد) اجرا می‌شود^۷.

۲. مدل دوگانه اداری

در مدل دوگانه اداری، دو نهاد مجزای اداری، وظیفه تحقیق و تفحص و تصمیم‌گیری در خصوص مسائل مربوط به نقض حقوق رقابت را برعهده دارند. در این مدل، نهاد تصمیم‌گیرنده معمولاً متشکل از اعضای عادی و قضات متخصص در حقوق رقابت است^۸. نظام رقابت شیلی و کانادا از مدل دوگانه اداری پیروی می‌کنند^۱.

1. The enforcement functions.

2. DG Competition (European Commission).

3. Wils, Wouter P.J. «The combination of the investigative and prosecutorial function and the adjudicative function in EC antitrust enforcement: a legal and economic analysis», *World Competition Law and Economics Review*, Vol. 27, No.2, 2004, pp 202-224.

4. Rousou, F. et al, European Commission Decisions on Competition, Economic Perspective on Landmark Antitrust and Merger Cases, Cambridge University Press, 2010, (pp 10-15).

5. The Service of the Competition for the Protection of Competition.

6. The Committee of the Commission for the Protection of Competition.

7. Jerez, Horacio Vedia, Competition law enforcement and compliance across the world: a comparative review, Kluwer Law International, 2015, (pp 80-90).

8. Mokoena, Nandi, The evolution of competition policy and law in South Africa. Evolution of Competition Laws and Their Enforcement: A Political Economy Perspective 56, OECD, Competition Law and Policy in South Africa, available

در نظام حقوقی کانادا، کمیسیون رقابت (ریاست دفتر رقابت^۲)، وظیفه تحقیق و تفحص را برعهده دارد و تصمیم‌گیری برعهده دیوان رقابت^۳ است که از چند قاضی محاکم فدرال و چند متخصص در حوزه حقوق رقابت تشکیل شده است. تجدیدنظر از آرای دیوان رقابت نیز برعهده دادگاه تجدیدنظر فدرال است. چنین مدلی بین کارایی اداری^۴ و رسیدگی منصفانه^۵ نوعی تعادل ایجاد کرده است.^۶ این مدل، سطح بالایی از استقلال و تخصص در روند تصمیم‌گیری را دارا است. اگرچه از نظر تحلیل اقتصادی حقوق، اجرای چنین مدلی، هزینه‌های بسیار بالایی را به همراه دارد.

ج) تحلیل نظریه اداری بودن ماهیت شورای رقابت در حقوق ایران

برخلاف مرکز ملی رقابت که در قانون به صراحت نهادی دولتی قلمداد شده است، قانون اجرا در خصوص ماهیت حقوقی شورای رقابت ساکت است. ابهام در ماهیت حقوقی شورای رقابت، اگرچه در زمان تصویب قانون اجرا و پس از تصویب این قانون، مورد توجه قانون‌گذاران قرار داشته است، اما نتوانسته‌اند راه برطرف کردن آن را در قانون ارائه نمایند. در مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی نیز به این نکته اشاره شده است که ابهامات قانونی، تأثیرپذیری شورای رقابت را با چالش جدی مواجه ساخته است.^۷

در مذاکرات پیرامون تصویب قانون اجرا، در خصوص ماهیت شورای رقابت دو نظر وجود داشت. نظر اول به دلیل حضور قضات در این شورا، ماهیت آن را نهادی قضایی دانسته و نظر دوم شورای رقابت را اصولاً شورایی اداری می‌داند. قائلین به نظر دوم معتقد بودند که: اصل ۴۴ قانون اساسی که مقرر می‌دارد دادخواهی حل مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه صالح رجوع کند، به این معنا نیست که قاضی در هر جایی که بود آنجا دادگاه صالح است. اگر قاضی در جای دیگری غیر از محکمه، حکمی بدهد چون شرایط قضاوت در آنجا به‌عنوان

at: <http://www.oecd.org/daf/competition/prosecutionandlawenforcement/2958714.pdf> (last visited: 2016-2-6), pp 40-45.

1. UNCTD Model Law on Competition (2010) TD/B/C.I/CLP/L.2.

2. Competition Bureau.

3. Competition Tribunal.

4. Administrative Efficiency.

5. Due Process.

6. Trebilcock, Michael J. and Iacobucci, Edward M, «Designing competition law institutions: values, structure, and mandate». *Loy. U. Chi. LJ* 41, 2010, pp 462-463.

۷. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره هشتم، اجلاس سوم، جلسه دویست و هفتاد و پنجم، مورخ پنجم دی‌ماه ۱۳۸۹، روزنامه رسمی شماره ۱۷۱۰۰۵.

محکمه دادگستری فراهم نیست نمی‌توان آن مکان را دادگاه صالح به شمار آورد. شورای رقابتی که در این قانون تعریف شده مرجعی اداری است و اگر تمامی قضات دیوان عالی کشور نیز در یک مرجع اداری حضور یابند، ماهیت مرجع عوض نمی‌شود.^۱

با توجه به ترکیب اعضا و نحوه انتخاب آنها، برخی حقوق‌دانان نیز این نهاد را سازمانی دولتی و مستقل قلمداد کرده‌اند که بر اساس اختیارات و وظایف محوله در فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ عمل می‌نماید.^۲ باید گفت که حتی اگر به دلیل حضور نمایندگان اتاق بازرگانی، اتاق تعاون و قضات دادگستری این نهاد را نهادی دولتی ندانیم، ماهیت اداری شورای رقابت قابل انکار نیست. به نظر می‌رسد شورای رقابت نوعی نهاد تک نهادی اداری است.

تقسیم وظایف داخلی مرجع تک نهادی اداری (مانند موارد مذکور در ماده ۶۱ که رأی حداقل یک قاضی عضو برای تصمیم‌گیری ضروری است)، تغییردهنده ماهیت این نهاد نیست. مرکز ملی رقابت نیز نهادی دولتی است که به نوعی نقش دبیرخانه شورای رقابت را بازی می‌کند. وظیفه تحقیق و تفحص یا تصمیم‌گیری مستقلاً برعهده این نهاد گذاشته نشده‌است تا بتوان آن را نهادی مستقلتی و به ماهیت دوگانه مدل نهاد رقابتی در ایران نظر داد.

مبحث دوم: ماهیت قضایی

علی‌رغم گستردگی نهادهای اداری ناظر بر رقابت، بعضی از نهادهای رقابتی در جهان نیز ماهیت قضایی دارند. به همین جهت به تبیین ویژگی‌ها و انواع نهاد مزبور پرداخته خواهد شد.

الف) ویژگی‌های نهادهای ناظر بر رقابت با ماهیت قضایی

برخلاف نهادهای رقابتی با ماهیت اداری، نهادهای ناظر دارای ماهیت قضایی، تابع قوه قضائیه بوده و شرایط قضات مربوطه و صلاحیت آنان به‌موجب قانون خواهد بود.

وانگهی، در این نهادهای اصول و قواعد دادرسی مانند استقلال دادگاه، رعایت حق دفاع، ضرورت ابلاغ و تعیین مواعد، استماع ایرادات و امکان تجدیدنظر از آرا رعایت می‌شود. روند تجدیدنظرخواهی و فرجام‌خواهی در چنین نهادهایی با سایر مراجع تفاوت چندانی ندارد. علاوه بر این، رعایت اصل تناسب ضمانت اجراها با نقض مقررات رقابت در این مراجع، اهمیت ویژه‌ای

۱. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم، جلسه سید و شصت و سوم، مورخ نهم مهرماه ۱۳۸۶، روزنامه رسمی شماره ۱۸۲۳۰.

۲. غفاری فارسانی، بهنام؛ حقوق رقابت و ضمانت اجراهای مدنی آن، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۲، (ص ۲۶۲).

دارند.^۱ در نهادهای اداری کشورهای در حال توسعه که حقوق رقابت هنوز جایگاه خود را پیدا نکرده است، این اصول به این شکل یا وجود ندارند یا کافی نیستند و نهادهای قضایی بر نهادهای اداری در این کشورها برتری دارند.

ب) انواع نهادهای ناظر بر رقابت با ماهیت قضایی

در این قسمت، دو مدل تک نهادی قضایی و دوگانه قضایی بررسی می‌شود.

۱. مدل تک نهادی قضایی

در برخی کشورهای جهان، تصویب قوانین رقابتی با ایجاد نهادهای اداری مستقلی همراه نبوده است. در این کشورها، اجرای مقررات رقابت به محاکم قضایی سپرده شده است. در این مدل، رسیدگی به مسائل حقوق رقابت، غیر تخصصی بوده و مانند سایر دعاوی توسط قضات عادی حل و فصل می‌شود.

از جمله فواید چنین مدلی می‌توان به تبعیت از نظام دادرسی منصفانه، آیین دادرسی دقیق و منظم، حق برخورداری از وکیل، رعایت اصل تناظر، فرض برائت، برابری اشخاص نزد نهاد قضایی، حق رسیدگی ظرف مهلت معقول و متعارف و حق تجدیدنظرخواهی در مراجع قضایی بالاتر اشاره کرد.

عدم توانایی قاضی در حل و فصل مسائل مربوط به حقوق رقابت، تخصصی نبودن رسیدگی و اطاله دادرسی در محاکم عیب بزرگ چنین سیستمی است. به دلیل مشکلاتی که چنین مدلی به همراه دارد و کم بودن نمونه‌های عملی آن در جهان، در قانون نمونه^۲ آنکتاد، این مدل ذکر نشده است.

۲. مدل دوگانه قضایی

مدل دوگانه قضایی به دلیل طراحی خاص و تقسیم وظایفی که در آن صورت گرفته است و اجرای موفق آن در نظام حقوقی آمریکا، همواره به عنوان یکی از پیشنهادهای کارا برای طراحی نهاد ناظر بر رقابت مطرح می‌شود.

در آن دسته از نظام‌های حقوقی در جهان که مدل دوگانه قضایی را پذیرفته‌اند، بین کارکردهای اجرایی مختلف، استقلال کامل وجود دارد. در این مدل، نهاد ناظر بر رقابت وظیفه بررسی و

1. Fox Eleanor M. and Trebilcock Michael J. the design of competition law institutions: global norms, local choices. Oxford University Press. 2012, (p 48).

2. UNCTD, Model Law on Competition.

تحقیق در خصوص نقض حقوق رقابت را برعهده دارد و وظیفه اتخاذ تصمیم به یک نهاد قضایی (محاکم دادگستری) واگذار شده است. در استرالیا، وظیفه تحقیق و تفحص در خصوص نقض حقوق رقابت برعهده «کمسیون رقابت و مصرف کننده استرالیا»^۱ است و دادگاه فدرال، صلاحیت انحصاری اعلام نقض مقررات رقابت و وضع ضمانت اجراها و جریمه‌ها را برعهده دارد. در این مدل، تصمیماتی که نهادهای قضایی اتخاذ می‌کنند، نزد محاکم تجدیدنظر قضایی، قابل تجدیدنظر هستند.

در نظام حقوقی آمریکا، مدل دوگانه قضایی و مدل تک نهادی اداری به‌طور هم‌زمان و موازی اجرا می‌شوند. در این کشور، کمیسیون تجارت فدرال (نهاد واحد اداری) و بخش ضدانحصار وزارت دادگستری در کنار محاکم فدرال (مدل دوگانه قضایی) وظایف مربوط به اجرای حقوق رقابت را برعهده دارند. بخش ضدانحصار وزارت دادگستری آمریکا تحقیقات لازم را در خصوص نقض حقوق رقابت انجام می‌دهد و اگر نقض موردنظر را اثبات کند، اقدام به طرح دعوا در محاکم فدرال می‌کند.^۲

دوگانه بودن رسیدگی و واگذاری مرحله اتخاذ تصمیم به یک نهاد مستقل قضایی، استقلال نهاد رسیدگی کننده و شفافیت اتخاذ تصمیمدر اینمدل را بالا می‌برد. همچنین به دلیل وجود نهاد قضایی، رسیدگی منصفانه با شدت بیشتری پیگیری می‌شود. از معایب این مدل نیز می‌توان به سطح تخصص و دانش کمتر قضات محاکم در خصوص مسائل رقابتی، اطلاع دادرسی بیشتر و هزینه دادرسی بالاتر نسبت به نهادهای رقابتی با ماهیت اداری اشاره کرد.^۳

ج) نظریه قضایی بودن شورای رقابت در حقوق ایران

اگر تمامی اعضای شورای رقابت را نمایندگان دستگاه‌های اداری، وزارتخانه‌های دولتی و نهادهای اداری غیردولتی (مانند اتاق بازرگانی و اتاق تعاون) تشکیل می‌دادند در خصوص اداری بودن شورای رقابت هیچ شک و شبهه‌ای باقی نمی‌ماند؛ اما ترکیب اعضا این شورا و نقش قضات دادگستری به‌گونه‌ای است که می‌توان استدلال قضایی بودن ماهیت شورای رقابت را نیز مطرح کرد.

1. The Australian Competition and Consumer Commission.

۲. معبودی نیشابوری، رضا؛ قواعد حقوقی رقابت‌های تجاری، رساله دکتری حقوق خصوصی، دانشگاه شهید بهشتی ۱۳۸۹، (صص ۹۱-۱۰۶).

3. Trebilcock, and Iacobucci, op. cit. p 461.

درواقع می‌توان استدلال طرفداران نظریه قضایی بودن ماهیت شورای رقابت را به این صورت جمع‌بندی کرد:

مطابق ماده ۵۷ قانون اجرا، تصمیمات شورا در خصوص ماده ۶۱ این قانون در صورتی اعتبار خواهد داشت که رأی حداقل یک قاضی عضو در آن مثبت باشد، در نتیجه قضات نقشی برابر با سایر اعضا ندارند. برخی معتقدند وجود نوعی حق وتو برای قضات ماهیت این مرجع را به مرجعی قضایی تبدیل می‌کند^۱. وجود بعضی اختیارات خاص برای قضات عضو شورا مانند اختیارات مذکور در تبصره ۱ ماده ۶۰ (صدور مجوز تحقیقات و بازرسی و محدوده آن) تأییدی بر این نظر است.

در مذاکرات پیرامون تصویب قانون اجرا برخی نمایندگان مجلس شورای اسلامی معتقد بودند به دلیل حضور قضات در این شورا، قانون فوق‌الذکر مرجعی قضایی به وجود آورده که این مرجع مصداق بارز دخالت در قوه قضائیه است و تشکیل شورای رقابت مخالف اصل ۵۷ قانون اساسی است^۲.

از آنجا که شورای رقابت، مرجعی عمومی است که در خصوص موضوعات خاصی قادر به صدور رأی است و با توجه به حضور قضاتی از دادگستری و ترکیب سایر اعضای آن، برخی قائل به این نظر هستند که شورای رقابت یک مرجع قضایی غیر دادگستری است^۳. مقصود از مرجع قضایی غیر دادگستری آن نوع از مراجع حل و فصل اختلاف هستند که عزل یا نصب کل یا بخشی از قضات یا رسیدگی‌کنندگان آن در اختیار قوه قضائیه نیست^۴.

رسیدگی شورای رقابت نوعی رسیدگی ترافعی است. مطابق ماده ۶۰ قانون اجرا، شورای رقابت اختیار احضار مشتکی‌عنه، احضار شهود یا هر شخص دیگر که حضور آنها به منظور رسیدگی به شکایات ضروری تشخیص داده شود را دارد. این نوع رسیدگی، تقویت‌کننده نظر ماهیت قضایی این شورا است.

در برابر استدلال موافقان ماهیت قضایی شورای رقابت می‌توان استدلال مخالفان ماهیت قضایی شورای رقابت را به این صورت جمع‌بندی کرد:

۱. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم، جلسه سید و شصت و سوم، مورخ نهم مهرماه ۱۳۸۶، روزنامه رسمی شماره ۱۸۲۳۰.

۲. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم، جلسه سید و شصت و سوم، مورخ نهم مهرماه ۱۳۸۶، روزنامه رسمی شماره ۱۸۲۳۰.

۳. غفاری فارسانی؛ پیشین، (ص ۲۶۲).

۴. شمس، عبدالله؛ **ابین دادرسی مدنی**، ج اول، تهران، نشر میزان، چ دوم، ۱۳۸۱، (ص ۹۸).

اگرچه ماده ۵۷ قانون اجرا، برای اعضای قاضی شورای رقابت نقش ویژه‌ای قائل شده است، اما این موضوع ماهیت اداری شورای رقابت را تبدیل به ماهیتی قضایی نمی‌کند. بسیاری از مراجع اداری هستند که در ترکیب آنها از قضات دادگستری استفاده شده اما صرف وجود این قضات، ماهیت این مراجع^۱ را تبدیل به ماهیتی قضایی نکرده است.

رسیدگی ترافیعی مختص نهادهای قضایی نیست. امروزه نهادهای اداری (دادگاه‌های اختصاصی اداری) در بسیاری از کشورها به رسیدگی ترافیعی روی آورده‌اند و معیارهای دادرسی اداری منصفانه در این نهادها دنبال می‌شود. در بسیاری از کشورهای دنیا، در ترکیب نهاد ناظر بر رقابت، یک یا چند قاضی مشاهده می‌شوند.

به نظر می‌رسد، علی‌رغم سکوت قانون‌گذار در قانون اجرا و علی‌رغم وجود قضات دیوان عالی کشور در ترکیب شورای رقابت، استدلال‌های مبنی بر اداری بودن ماهیت شورای رقابت بر قضایی بودن ماهیت این شورا برتری دارد.

فصل دوم: تجدیدنظر از آرای شورای رقابت

به‌رغم اینکه در خصوص لزوم تجدیدنظرخواهی از آرای نهادهای ناظر بر رقابت تردید روا نیست، لیکن در تعیین مرجع صالح و انواع تجدید نظرخواهی اختلاف نظر وجود دارد. در این فصل، پس از مطالعه انواع تجدید نظرخواهی از آرای نهادهای رقابتی، به بررسی صلاحیت مراجع مختلف برای تجدید نظرخواهی از آرای شورای رقابت پرداخته می‌شود.

مبحث اول: انواع تجدیدنظرخواهی از آرای نهادهای ناظر بر رقابت

به‌طور کلی می‌توان انواع تجدیدنظر از آرای نهادهای رقابتی را برحسب مرجع صالح به دودسته کلی مراجع تجدید نظر اداری و قضایی تقسیم نمود.

الف) مراجع تجدیدنظر اداری

تجدیدنظر در مراجع تجدیدنظر تخصصی رقابتی که معمولاً اعضای آنها ترکیبی از قضات یا حقوق دانان، اقتصاددانان، متخصصین رقابت و یا فعالان بازار هستند، در بین نظام‌های رقابتی

۱. از جمله این مراجع می‌توان به کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری، کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها، کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری و هیئت تشخیص مطالبات تأمین اجتماعی موضوع مواد ۴۲ و ۴۴ قانون تأمین اجتماعی اشاره کرد.

جهان بیشترین طرفدار را دارد. چنین نهادی به دلیل تخصص و تجربه اعضایش در امر رقابت، معمولاً تصمیمات تخصصی‌تری اتخاذ می‌کند. از جمله نظام‌های حقوقی که چنین رویکردی را اتخاذ کرده‌اند می‌توان به دانمارک و انگلستان اشاره کرد.^۱

لازم به ذکر است که در اکثر کشورهایی که چنین مرجعی وجود دارد، آرای این مرجع در محاکم قضایی دادگستری (محاکم عمومی یا دیوان عالی کشور) قابل تجدیدنظر هستند و تنها در چند کشور خاص (از جمله تانزانیا) آرای نهاد تجدیدنظر، نهایی و غیرقابل تجدیدنظر است.

ب) مراجع تجدیدنظر قضایی

کنترل قضایی بر آرای نهادهای رقابتی از دیرباز یکی از مهم‌ترین اصول مطرح در حوزه اجرای حقوق رقابت بوده است. تجدیدنظر در مراجع قضایی ممکن است در محاکم عمومی یا اختصاصی دادگستری صورت بگیرد و یا اینکه این تجدیدنظر مستقیماً در دیوان عالی کشور مطرح شود. بنابر ماده ۷۵ قانون حمایت از رقابت اقتصادی بلژیک، تصمیمات شورای رقابت بلژیک در دادگاه تجدیدنظر بروکسل قابل تجدیدنظرخواهی هستند. در فرانسه نیز به استناد ماده ۸-۴۶۴ L قانون تجارت، تصمیمات مقام رقابتی^۲ در دادگاه تجدیدنظر پاریس قابل تجدیدنظر است. مطابق ماده ۶۳ قانون مبارزه با محدودیت‌های رقابت^۳ آلمان نیز تصمیمات نهاد رقابتی این کشور در دادگاه عالی منطقه‌ای دوسلدورف قابلیت تجدیدنظرخواهی دارند.

در نظام رقابت اروپا، تجدیدنظر از آرای کمیسیون اروپایی برعهده دیوان عمومی^۴ (در مرحله بدوی) و دیوان دادگستری اروپایی^۵ (در مرحله تجدیدنظر) است. هرچند که در مواردی نیز دیوان دادگستری اروپا صلاحیت رسیدگی مستقیم به اعتراض به تصمیم کمیسیون اروپا را دارد.^۶

در نظام حقوقی آمریکا تصمیمات نهایی کمیسیون تجارت فدرال که توسط همه اعضا (هیئت ۵ نفره) اتخاذ شده باشد، قابل اعتراض در دادگاه تجدیدنظر محل اقامت، محل فعالیت و یا انجام معاملات تجاری هستند. در صورتی که دادگاه تجدیدنظر دستور کمیسیون را تأیید کند، امکان

1. Brealey et al Competition Litigation UK Practice and Procedure, Oxford University Press. 2011, (p 11).

2. Autorité de la concurrence.

3. The Act Against Restraints of Competition.

4. The general Court.

5. European Court of Justice.

6. Rousset al, op.cit. (pp10-15).

فرجام‌خواهی در دیوان عالی کشور نیز پیش‌بینی شده است. آرای صادره از سوی دادگاه در نتیجه اقدام بخش ضدانحصار وزارت دادگستری آمریکا نیز تابع روند عمومی تجدیدنظرخواهی از آرا هستند. در بعضی از نظام‌های حقوقی، تجدیدنظر از تصمیمات نهاد ناظر بر رقابت مستقیماً در دیوان عالی کشور صورت می‌گیرد. به نظر می‌رسد مدلی که مطابق آن تجدیدنظر از آرای نهاد رقابتی ابتدائاً در یک هیئت یا دیوان تجدیدنظر رقابتی (نهاد شبه قضایی) صورت می‌گیرد و پس از آن در دیوان عالی کشور انجام می‌شود، به دلیل تخصص‌گرایی نهاد شبه قضایی، از تجدیدنظر مستقیم در دیوان عالی کشور بهتر باشد. هرچند که چنین نظامی اطاله دادرسی را بیشتر کرده و وقت و هزینه بیشتری از طرفین می‌گیرد و در نتیجه از نظر اقتصادی کارایی کمتری دارد.

مبحث دوم: بررسی صلاحیت مراجع تجدیدنظر

اگرچه به موجب ماده ۶۳ قانون اجراء و وظیفه تجدیدنظر از آرای قابل تجدیدنظر شورای رقابت به هیئت تجدیدنظر سپرده شده است اما مراجع دیگری نیز ممکن است صلاحیت رسیدگی به اعتراض نسبت به آرای شورای رقابت را داشته باشند. به همین جهت به معرفی مراجع مذکور می‌پردازیم.

الف) هیئت تجدیدنظر شورای رقابت

هیئت تجدیدنظر شورای رقابت از سه قاضی دیوان عالی کشور به انتخاب و حکم رئیس قوه قضائیه، دو صاحب‌نظر اقتصادی به پیشنهاد وزیر امور اقتصاد و دارایی، دو صاحب‌نظر در فعالیت‌های تجاری و صنعتی و زیربنایی به پیشنهاد مشترک وزیران صنایع و معادن و بازرگانی و حکم رئیس‌جمهور تشکیل می‌شود. ضوابط مربوط به انتخاب و عملکرد آنها در مواد ۵۳ و ۵۶ قانون اجراء آورده شده است.

به تصریح شق ج بند ۳ ماده ۶۴ قانون اجراء، رسیدگی در این هیئت ماهوی است اما اثر تعلیقی ندارد^۱ و به‌جز در مورد جریمه‌های نقدی مقرر در بند ۱۲ ماده ۶۱ قانون فوق‌الذکر مانع اجرای تصمیمات شورای رقابت نخواهد بود. اگرچه تصمیمات هیئت تجدیدنظر با موافقت اکثریت اعضا اتخاذ می‌شود اما قانون مقرر داشته که در مورد تصمیمات ماده ۶۱ موافقت حداقل دو عضو قاضی این هیئت ضروری است.

۱. رشوند بوکانی، مهدی؛ **حقوق رقابت در فقه امامیه، حقوق ایران و اتحادیه اروپا**، تهران، انتشارات دانشگاه امام صادق، چ اول، ۱۳۹۰، (صص ۳۷۴-۳۷۵)، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، بررسی تطبیقی نقش قوه قضائیه در سرمایه‌گذاری، رقابت و خصوصی‌سازی (اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی)، تهران، انتشارات جنگل، چ اول، ۱۳۹۲، (صص ۱۴۷-۱۵۱).

با توجه به استدلال‌های فصل اول مقاله باید گفت که نقش مهم قضاوت در اتخاذ تصمیمات، هیئت تجدیدنظر را به یک نهاد قضایی تبدیل نمی‌کند و این هیئت نیز مانند شورای رقابت ماهیتاً نهادی اداری است که می‌توان آن را در زمره دادگاه‌های اختصاصی اداری (نهادهای شبه قضایی غیر دادگستری) قرار داد.

ب) امکان فرجام‌خواهی نسبت به رأی مراجع نخستین و تجدید نظر

در خصوص امکان فرجام‌خواهی نسبت به آراء صادره از مرجع تجدیدنظر ایهاماتی وجود دارد. مفاد ماده ۶۳ قانون اجرا نه تنها در مقام رد این امکان قابل استناد نیست بلکه به نحوی تنظیم شده است که فرجام‌پذیری آراء یادشده را تقویت می‌کند.^۱ بر اساس ماده یادشده در صورت عدم تجدید نظرخواهی یا تأیید در مرجع تجدید نظر رأی صادره قطعی است. حال سؤال اساسی این است که با توجه به رسیدگی ماهوی در مرحله تجدیدنظر، چنانچه رأی نخستین نقض و مرجع تجدید نظر رأی دیگری، به تجویز قسمت «ج» بند ۳ ماده ۶۴، صادر کند تکلیف چیست؟ لازم به ذکر است در متنی که در سال ۱۳۸۶ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید، این ماده، حاوی بندی بود که مقرر می‌داشت: «تصمیمات هیئت تجدیدنظر به شرح بند فوق قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود و در هیچ‌یک از مراجع اداری و قضایی قابل اعتراض نیست».

در مجلس شورای اسلامی، هنگام تصویب بند فوق‌الذکر مخالفانی وجود داشتند که معتقد بودند مقرره یادشده که به شاکی اجازه اعتراض در مراجع بعدی نمی‌دهد در نظام حقوقی ما فاقد پیشینه بوده و قابل توجیه نیست.

در مقابل، بعضی نمایندگان نیز بر این باور بودند که دلیل اینکه این ماده چنین بندی دارد این است که برخی احکام مطابق قوانین موضوعه نهایی است و این بند، صراحتاً امکان اعتراض در سایر محاکم (اعم از دیوان عدالت اداری و محاکم دادگستری) را نفی می‌کند.^۲

۱. ماده ۶۳ - «در صورت عدم تجدیدنظرخواهی در مدت یادشده و همچنین در صورت تأیید تصمیمات شورا در هیئت تجدیدنظر، این تصمیمات قطعی است».

۲. «ج- هیئت تجدیدنظر می‌تواند تصمیمات شورا را نقض یا عیناً تأیید یا حسب مورد آن را تعدیل یا اصلاح کند یا مستقلاً تصمیم دیگری بگیرد».

۳. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم، جلسه سیصد و شصت و سوم، مورخ نهم مهرماه ۱۳۸۶، روزنامه رسمی شماره ۱۸۲۳۰.

وانگهی، یکی از این ایراداتی که شورای نگهبان در آبان ماه ۱۳۸۶، به لایحه مصوب قانون اجرا وارد کرد. این بود که: «بند د، جزء ۳ ماده ۶۵ از آنجا که آراء هیئت تجدیدنظر را قطعی می‌داند و آن را قابل اعتراض و رسیدگی در محاکم قضایی نمی‌داند مغایر اصل ۱۵۶ قانون اساسی شناخته شد». به همین جهت در بررسی مجدد لایحه قانون اجرا برای تأمین نظر شورای نگهبان، بند «د» ماده ۶۵ حذف شد. اقدامات یادشده نه تنها کمکی به حل معضل یادشده نکرد بلکه باعث شد تا ابهامات مذکور همچنان باقی بماند.

فرجام‌خواهی راه فوق‌العاده شکایت از آراء است و با تجدیدنظر که یک طریق اصلاحی است ماهیتاً متفاوت است.^۱ فرجام‌پذیری یک رأی برخلاف اصل بوده و نیاز به تصریح دارد. امکان فرجام‌خواهی و اعتراض نسبت به آرای شورای رقابت و هیئت تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری و مراجع قضایی، مخالفان و موافقانی دارد که به تبیین مبانی هر یک از آنها پرداخته خواهد شد.

۱. موافقان صلاحیت دیوان عدالت اداری

در تبیین صلاحیت دیوان عدالت اداری عده‌ای صلاحیت مرجع یادشده را کلی و مطلق دانسته و عده‌ای دیگر قائل اعطای صلاحیت محدود مرجع یادشده هستند.

۱.۱. صلاحیت کامل

براساس این نظر، شورای رقابت یک مرجع اختصاصی اداری شمرده می‌شود؛ در نتیجه آراء صادره از آن قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری است. به همین جهت است که ادعاشده دیوان عدالت اداری، صلاحیت رسیدگی به تصمیمات شورای رقابت را نیز خواهد داشت. این موضوع از نظر شماره ۴۸/۹۰ مورخ ۹۰/۱/۲۱ صادره از کمیسیون مشورتی دیوان عدالت اداری که اشعار می‌دارد «دیوان عدالت اداری از صلاحیت رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی شورای رقابت برخوردار است» استنباط می‌شود.

وانگهی، دیوان عدالت اداری فقط مرجع رسیدگی به دعاوی و شکایات علیه دولت به معنای قوه مجریه نیست. نفس اداره، به هر مرجعی غیر از محاکم دادگستری و مراجع قانون‌گذاری اطلاق می‌شود.

۱. ماده ۶۳ فعلی.

۲. شمس، عبدالله؛ آیین دادرسی مدنی، ج دوم، چ هشتم، انتشارات دراک، ۱۳۸۴، ص ۴۲۳.

در تأیید این نظر می‌توان استدلال کرد که از اصل ۱۷۳ قانون اساسی این‌گونه برمی‌آید که صلاحیت دیوان عدالت اداری، به نحوی وسیع است که رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به تمام تصمیمات متخذه از طرف «مأمورین یا واحدها» یا از «آیین‌نامه‌های دولتی» رادر برمی‌گیرد. در قوانین و مقررات حاکم برای آراء صادره از هر مرجع اختصاصی اداری^۱، مرجع تجدیدنظر و فرجام‌خواهی پیش‌بینی شده است.^۲

در مردادماه ۱۳۹۲ قانون جدید دیوان عدالت اداری با هدف رفع ابهامات و نواقص قوانین پیشین به تصویب رسید. بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲^۳، مؤید صلاحیت دیوان عدالت اداری است؛ کلمه «مانند» در این ماده حصری بودن موارد مذکور را رد می‌کند. رویه قضایی دیوان عدالت اداری نیز بر تمثیلی بودن این موارد تأکید دارد.^۴ در نتیجه و با استفاده از ملاک این ماده، شکایت از آرای شورای رقابت که ماهیتاً یک نهاد شبه قضایی و اداری است در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد.

۱.۲. صلاحیت نسبی

نظر موجه‌تر این است: دیوان عدالت اداری صلاحیتی فراتر از رسیدگی به دعاوی و شکایات علیه دولت را دارد و شورای رقابت نیز مرجعی اداری است؛ اما دیوان عدالت در مورد آن دسته از آرای شورای رقابت که در هیئت تجدیدنظر قابل اعتراض هستند، فاقد صلاحیت است. در نتیجه تجدیدنظر از تصمیمات ناظر به رویه‌های ضد رقابتی از صلاحیت دیوان عدالت خارج است. حال در صورتی که دیوان عدالت اداری را صالح به رسیدگی از شکایت از تصمیمات شورای رقابت بدانیم می‌بایست بین تصمیمات شورای رقابت قائل به تفکیک شویم. تصمیمات شورای رقابت را

۱. در اینجا فرض بر این است که شورای رقابت و هیئت تجدیدنظر مراجعی اداری هستند.

۲. به‌عنوان مثال، مرجع تجدیدنظر از آرای هیئت عالی بدوی انتظامی مالیاتی، هیئت تجدیدنظر مذکور در قانون مالیات‌های مستقیم است و مرجع فرجام‌خواهی از آرای قطعی یافته هیئت عالی بدوی انتظامی مالیاتی و آرای قطعی و لازم‌الاجرای هیئت عالی انتظامی مالیاتی، دیوان عدالت اداری است. همچنین آرای کمیسیون بدوی رسیدگی به اختلافات گمرکی تحت شرایط مذکور در قانون امور گمرکی، قابل تجدیدنظرخواهی در کمیسیون تجدیدنظر رسیدگی به اختلافات گمرکی است و این آرا قابل فرجام‌خواهی در دیوان عدالت اداری هستند.

۳. «رسیدگی به اعتراضات و شکایت از آرا و تصمیمات قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها»

۴. به‌عنوان مثال می‌توان به دادنامه شماره ۲۵۲ به تاریخ ۱۳/۸/۱۳۸۰ اشاره کرد که در این رأی صلاحیت مطلق دیوان عدالت در رابطه با مراجع شبه قضایی بیان شده است. امامی، محمد و سلیمانی، مهستی؛ «**ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری**»، *مجله حقوقی دادگستری*، ش ۸۲، تابستان ۱۳۹۲، ص ۲۴.

با توجه به ماهیت آنها می‌توان به دودسته تقسیم‌بندی کرد. دسته اول تصمیمات پیش‌نگر شورای رقابت هستند. این قسم از تصمیمات معمولاً با رویکردی پیشگیرانه و تنظیمی برای جلوگیری از ایجاد رفتارها و ساختارهای ضد رقابتی در بازار توسط این نهاد اتخاذ می‌شود. از جمله این تصمیمات می‌توان به موارد مذکور در ماده ۵۸ قانون اجرا اشاره کرد. در اتخاذ این قسم از تصمیمات، شورای رقابت نقش یک دادگاه اختصاصی اداری را بازی نمی‌کند و هیچ‌گونه رسیدگی ترافعی وجود ندارد. در نتیجه اگر دیوان عدالت اداری صالح به رسیدگی به شکایت از تصمیمات شورای رقابت باشد، صلاحیت این دیوان مطابق بند ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری (۱۳۹۲) قابل احراز است. مطابق ماده ۱۲ این قانون، رسیدگی به شکایت‌های اشخاص حقیقی و حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در صلاحیت هیئت عمومی دیوان است. در نتیجه، رسیدگی به اعتراض از تصمیمات پیش‌نگر شورای رقابت در صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد.

رسیدگی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مطابق ماده ۸۰ قانون دیوان عدالت اداری با تقدیم دادخواست انجام می‌گیرد. در دادخواست مذکور باید دلایل و جهات اعتراض از حیث مغایرت مصوبه با شرع یا قانون اساسی یا سایر قوانین یا خروج از اختیارات مرجع تصویب‌کننده (شورای رقابت) ذکر شود.

درخواست‌ها توسط رئیس دیوان به دفتر هیئت عمومی ارجاع می‌شود. مطابق ماده ۸۳ قانون اخیرالذکر، مدیر دفتر هیئت عمومی نسخه‌ای از درخواست و ضمائم آن را برای مرجع تصویب‌کننده (شورای رقابت) ارسال می‌کند. این نهاد باید ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ، پاسخ خود را ارسال نماید. پس از انقضای مدت مزبور، هیئت عمومی به موضوع رسیدگی و تصمیم مقتضی را اتخاذ می‌نماید. در مواد ۸۴ الی ۸۸ قانون دیوان عدالت اداری تشریفات دیگری ذکر شده است که بر رسیدگی به اعتراض از تصمیمات پیش‌نگر شورای رقابت حاکم است.

نوع دوم از تصمیمات شورای رقابت که می‌توان آنها را تصمیمات پس‌نگر نامید، تصمیماتی هستند که رویکرد اصلاحی دارند. در این تصمیمات معمولاً شورای رقابت نقش یک دادگاه اختصاصی اداری را بازی می‌کند. این نهاد، در یک رسیدگی ترافعی، حکم به فسخ هر نوع قرارداد، توافق و تفاهم متضمن رویه‌های ضد رقابتی موضوع مواد ۴۴ تا ۴۸ قانون اجرا، دستور به

توقف طرفین توافق از ادامه رویه‌های ضدرقابتی موردنظر، دستور به واگذاری سهام یا سرمایه بنگاه‌ها، الزام به تعلیق یا دستور به ابطال هرگونه ادغام یا تعیین جریمه نقدی موضوع بند ۱۲ ماده ۶۱ قانون اخیرالذکر یا مواردی از این دست می‌دهد. از آنجا که ماهیت چنین تصمیماتی مشمول بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری است، رسیدگی به شکایت از این تصمیمات در صلاحیت شعب بدوی دیوان عدالت است. رسیدگی در شعب تابع تشریفات مواد ۱۶ تا ۶۴ قانون دیوان عدالت بوده و مستلزم تقدیم دادخواست است. مطابق ماده ۶۳ این قانون، اگر شعبه رسیدگی کننده دیوان در مرحله رسیدگی به آرا و تصمیمات شورای رقابت، اشتباه یا نقصی را ملاحظه کند که به اساس رأی لطمه وارد نکند، آن را اصلاح و رأی را ابرام می‌کند. اگر رأی واجد ایراد شکلی یا ماهوی مؤثر باشد شعبه می‌بایست با ذکر همه موارد پرونده را به شورای رقابت اعاده کند.

۲. مخالفان صلاحیت دیوان عدالت اداری

مطابق این دیدگاه، تجدیدنظر از آرای شورای رقابت به هیچ‌عنوان در صلاحیت دیوان عدالت اداری نیست. به دلیل اینکه فلسفه ایجاد شورای رقابت ایجاد نهادی مستقل، برای حمایت از جریان آزاد رقابت در بازار، تسهیل رقابت و جلوگیری از انحصار بوده است. بر طبق چنین دیدگاهی، شورای رقابت نهادی غیردولتی و مستقل است که آرای آن بهتر است قابلیت تجدیدنظر در یک مرجع قضایی را داشته باشند. در نظام‌های حقوقی فرانسه و سوئیس چنین دیدگاهی غلبه دارد. در نتیجه رسیدگی به موضوع خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری بوده و داخل در صلاحیت مراجع قضایی دادگستری است که در قسمت بعد به تبیین آن خواهیم پرداخت.

۳. صلاحیت مراجع قضایی

در این فرض نیز همان‌گونه که سابقاً گفته شد، در اینکه آراء مورد بحث قابل اعتراض یا فرجام هستند تردیدی وجود ندارد. با توجه به مطالب پیش‌گفته ممکن است موضوع را در صلاحیت دیوان عالی کشور یا دادگاه دادگستری دانست.

۳.۱. صلاحیت دیوان عالی کشور

در خصوص نقش دیوان عالی کشور در نظارت بر حسن اجرای قوانین رقابتی، دو رویکرد قابل تصور است. رویکرد اول این است که تصمیمات نهاد رقابتی مستقیماً در دیوان عالی کشور

قابل تجدیدنظر باشند و رویکرد دوم بر این مبنا است که تصمیمات نهاد رقابتی قابلیت تجدیدنظرخواهی در محاکم دادگستری را داشته باشند و آرای این محاکم همچون سایر آرا در پرونده‌های غیررقابتی در دیوان عالی کشور فرجام‌خواهی شوند. رویکرد دوم که در بسیاری از کشورها (از جمله نظام رقابت آمریکا) پذیرفته شده و رویه بسیار موفقی را نیز به وجود آورده در واقع صلاحیت محاکم دادگستری برای تجدیدنظر از آرای نهادهای رقابتی را به رسمیت می‌شمرد. در این رویکرد فرجام‌خواهی آرای محاکم دادگستری در دیوان عالی کشور صورت می‌گیرد. دیوان عالی کشور مطابق قانون اساسی، وظیفه‌نظارت بر دادگاه‌ها و کنترل کار قضات و رسیدگی به احکام صادره از نظر شکلی، ایجاد وحدت رویه قضایی هنگام اختلاف نظر قضایی قضات در برداشت از قانون و انجام مسئولیت‌هایی که طبق قانون به دیوان عالی کشور محول می‌شود را برعهده دارد^۱.

علی‌رغم عضویت قضات دیوان عالی کشور در این نهاد و رأی مؤثر آنها در برخی تصمیمات شورای رقابت، این نهاد مرجعی قضایی محسوب نمی‌شود و در نتیجه نمی‌توان در حوزه بخش اول وظایف و صلاحیت‌های دیوان عالی کشور، تجدیدنظر از آرای شورای رقابت را گنجانده. وجود قضات در شورای رقابت، این نهاد را به محکمه تبدیل نمی‌کند که بحث اختلاف نظر قضایی قضات و ایجاد وحدت رویه قضایی مطرح باشد؛ اما در مورد سومین وظیفه دیوان عالی کشور، به نظر می‌رسد در صورت تصریح قانون، می‌توان تجدیدنظر از آرای شورای رقابت را به دیوان عالی کشور سپرد. چون به‌عنوان مثال در مورد مذکور در بند ۵ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، فرض بر این است که به تخلف رئیس‌جمهور قبلاً در محاکم تالی رسیدگی نشده است، ولی این موضوع در دیوان عالی کشور رسیدگی می‌شود.

استدلال‌های مبنی بر اداری بودن شورای رقابت و هیئت تجدیدنظر آن در حقوق ایران بر استدلال‌های مبنی بر قضایی بودن این نهاد غلبه دارد. در نتیجه، دیوان عدالت اداری بر دیوان عالی کشور برای فرجام‌خواهی از آرای شورای رقابت و هیئت تجدیدنظر ارجحیت دارد. اصل غیرقابل فرجام بودن برخی آرای دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر (مذکور در مواد ۳۶۷ و ۳۶۸ قانون آیین دادرسی مدنی)، اگرچه در خصوص محاکم قضایی دادگستری است اما می‌توان آن را به آرای شورای رقابت و هیئت تجدیدنظر آن نیز تسری داد. به عبارت دیگر می‌توان نتیجه گرفت

۱. مانند بند ۵ اصل یکصد و ده قانون اساسی در خصوص حکم به تخلف رئیس‌جمهور.

که فرجام‌خواهی از آرای هیئت تجدیدنظر در شعب دیوان عالی کشور به دلیل قضایی نبودن این دو نهاد برخلاف اصل فرجام‌خواهی از آرای محاکم حقوقی و کیفری در این دیوان است و به دلیل خلاف اصل بودن نیازمند قانون خاصی است که چنین استثنایی را توجیه نماید.

۳.۲. صلاحیت محاکم عمومی دادگستری

شورای رقابت از چند جهت از جمله مواردی مانند ماده ۷۰، ماده ۶۶، بند ۸ ماده ۶۱ و جرائم مذکور در مواد ۷۲ تا ۷۸ قانون اجرا، با محاکم عمومی دادگستری در ارتباط است؛ اما علاوه بر موارد ذکر شده، آیا می‌توان مرجع تجدیدنظر از آرای شورای رقابت و هیئت تجدیدنظر را دادگاه‌های دادگستری دانست؟ در سایر نظام‌های حقوقی که این امر محقق شده، قانون‌گذار به صراحت مراجع قضایی را مرجع تجدیدنظر از آرای شورای رقابت تعیین کرده است. برخی معتقدند که حق مراجعه به دادگاه و دادخواهی حق مسلم هر فرد حقیقی و حقوقی است و نمی‌توان اصول قانون اساسی را به بهانه رونق اقتصاد نقض کرد. در پاسخ به این ایراد، گفته شده در حقوق رقابت و ضدانحصار، سرعت رسیدگی به پرونده‌ها اهمیت بالایی دارد و اگر قرار باشد که احکام هیئت تجدیدنظر، قابلیت تجدیدنظر در محاکم قضایی دادگستری را داشته باشند، اطاله دادرسی خود باعث نقض رقابت می‌شود.^۱

در نظام حقوقی ایران در مواردی که تجدیدنظر از آرای مراجع اختصاصی اداری در محاکم دادگستری به رسمیت شمرده شده (مثلاً ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶)، این موضوع به صراحت مورد تأکید قانون‌گذار قرار گرفته است. رویه قضایی نشان‌دهنده این موضوع است که بسیاری از آرای نهادهای شبه قضایی در مراجع عمومی دادگستری قابل تجدیدنظر هستند، مشروط به اینکه شخص معترض به تصمیم نهاد شبه قضایی، نهادی دولتی نباشد. رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور شماره ۶۹۹-۱۳۸۶/۳/۲۲ در خصوص اعتراض نسبت به آراء کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری و رأی وحدت رویه شماره ۶۰۲-۱۳۷۴/۱۰/۲۶ در خصوص اعتراض به آرای هیئت‌های حل اختلاف مستقر در وزارت کار و امور اجتماعی، مؤید این نظر است.

به نظر می‌رسد در شرایط کنونی و به دلیل ابهام قانون، امکان تجدیدنظر از آرای شورای رقابت یا فرجام‌خواهی از آرای هیئت تجدیدنظر در محاکم دادگستری وجود ندارد.

۱. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم، جلسه سصد و هشتادوهفت، مورخ بیست و هشتم آذر ۱۳۸۷، روزنامه رسمی شماره ۱۸۳۰۵.

نتیجه‌گیری

از آنجاکه پیش‌نیاز اجرای مؤثر قوانین رقابتی، یک چارچوب سازمانی مناسب برای یک نهاد رقابتی است، مطالعه ماهیت نهاد رقابتی از اهمیت بالایی برخوردار است. نهادهای ناظر بر رقابت در جهان را می‌توان به‌طور کلی به دودسته نهادهای اداری و نهادهای قضایی تقسیم نمود. اکثریت نهادهای ناظر بر رقابت در نظام‌های حقوقی جهان، دارای ماهیت اداری هستند. این نهادها ممکن است از مدل تک‌نهادی اداری تبعیت کنند و یا پیرو مدل دوگانه اداری باشند. سایر نهادهای ناظر بر رقابت در جهان نیز، ماهیتی قضایی دارند. این نهادها نیز ممکن است از مدل تک‌نهادی قضایی یا مدل دوگانه قضایی پیروی کنند. با مطالعه نمونه‌های خارجی نهادهای ناظر بر رقابت و تطبیق آنها با شورای رقابت ایران، به اعتقاد نگارندگان، شورای رقابت در نظام حقوقی ایران، با توجه به ترکیب اعضا و ویژگی‌ها و اختیارات مذکور در قانون، نوعی نهاد اداری از نوع تک‌نهادی اداری است و حضور اعضای قاضی و نقش مؤثر آنها در رأی‌گیری این نهاد را به یک نهاد قضایی تبدیل نمی‌کند.

آرای نهادهای ناظر بر رقابت در کشورهای مختلف می‌توانند در مراجع تجدیدنظر اداری یا قضایی مورد اعتراض قرار بگیرند. مرجع اصلی تجدیدنظرخواهی از تصمیمات شورای رقابت در حقوق ایران، هیئت تجدیدنظر است. اگرچه ابهاماتی در مورد امکان فرجام‌خواهی نسبت به آرای صادره از مرجع تجدیدنظر وجود دارد. با مطالعه نظریات موافقان صلاحیت دیوان عدالت اداری (صلاحیت کامل یا صلاحیت نسبی) و مخالفان صلاحیت این نهاد، به نظر می‌رسد پذیرش نظریه صلاحیت نسبی دیوان عدالت اداری با ظاهر قانون اجرا سازگارتر است. در حال حاضر، برای پذیرش صلاحیت دیوان عالی کشور و محاکم عمومی دادگستری برای اعتراض به تصمیمات شورای رقابت، تردیدهای جدی وجود دارد. ابهامات موجود بهتر است که با اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ رفع شوند و یا اینکه رویه عملی شورای رقابت، راهی برای رفع این ابهامات نشان دهد.

فهرست منابع

الف) فارسی

۱. امامی، محمد و سلیمانی، مهستی؛ «**ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری**»، مجله حقوقی دادگستری، ش ۸۲، تابستان ۱۳۹۲، (صص ۹-۳۸).
۲. حیدری، سیروس؛ **اصل تناظر**، رساله دکتری حقوق خصوصی، دانشگاه شهید بهشتی ۱۳۸۶-۱۳۸۷.
۳. رشوند بوکانی، مهدی؛ **حقوق رقابت در فقه امامیه، حقوق ایران و اتحادیه اروپا**، تهران، انتشارات دانشگاه امام صادق، چ اول، ۱۳۹۰.
۴. دفتر مطالعات اقتصادی لایحه قانون رقابت، مبانی نظری و تجربه کشورها، تهران، وزارت بازرگانی، معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی، چ اول، ۱۳۸۴.
۵. شمس، عبدالله؛ «**اصل تناظر**»، مجله تحقیقات حقوقی، بهار تا زمستان ۱۳۸۱، ش ۳۵ و ۳۶، (صص ۵۶-۸۹).
۶. شمس، عبدالله؛ **آیین دادرسی مدنی**، چ اول، تهران، نشر میزان، چ دوم، ۱۳۸۱.
۷. شمس، عبدالله؛ **آیین دادرسی مدنی**، چ دوم، تهران، نشر دراک، چ هشتم، ۱۳۸۴.
۸. غفاری فارسانی، بهنام؛ **حقوق رقابت و ضمانت اجراهای مدنی آن**، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۲.
۹. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره هشتم، اجلاسیه سوم، جلسه دویست و هفتاد و پنجم، مورخ پنجم دی ماه ۱۳۸۹، روزنامه رسمی شماره ۱۷۱۰۰۵.
۱۰. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم، جلسه سیصد و شصت و سوم، مورخ نهم مهرماه ۱۳۸۶، روزنامه رسمی شماره ۱۸۲۳۰.
۱۱. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم، جلسه سیصد و هشتادوهفت، مورخ بیست و هشتم آذر ۱۳۸۷، روزنامه رسمی شماره ۱۸۳۰۵.
۱۲. معبودی نیشابوری، رضا؛ **قواعد حقوقی رقابت‌های تجاری**، رساله دکتری حقوق خصوصی، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۹.

۱۳. هداوند، مهدی و آقای طوق، مسلم؛ دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)، معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضائیه، مرکز مطالعات توسعه قضایی، انتشارات خرسندی، چ اول، ۱۳۸۹.

ب) لاتین

14. Borrel, J. Tolosa, M. Endogenous, «Antitrust: Cross-Country evidence on the impact of competition-enhancing policies on productivity», *Applied Economics Letters*, Vol. 15, 2008, pp827-831.
15. Brealey et al Competition Litigation UK Practice and Procedure, Oxford University Press. 2011.
16. Fox, Eleanor M. and Trebilcock, Michael J. the design of competition law institutions: global norms, local choices. Oxford University Press. 2012.
17. Gutta, Nina Bucan, The Enforcement of EU Competition Rules by Civil Law, Maklu Publishers, Maklu Competition Series, (Book 2). 2014.
18. Jerez, Horacio Vedia, Competition law enforcement and compliance across the world: a comparative review, Kluwer Law International, 2015.
19. Nollent, Carol Andrea, The enforcement powers of the EC commission in competition law, Master's thesis, Durham University 1997.
20. MaTay-Cheng, «Competition authority independence, antitrust effectiveness, and institutions» *International Review of Law and Economics*, Vol. 30, No. 3, 2010, pp226-235.
21. Mateus, A. M. «Why should National Competition Authorities be independent and how should be accountable», *European Competition Journal*, vol. 3, No. 1, 2007.
22. Rainey, Bernadette et al, The European convention on human rights. Oxford University Press, 2014.
23. Rouso, F. et al, European Commission Decisions on Competition, Economic Perspective on Landmark Antitrust and Merger Cases, Cambridge University Press, 2010.

24. Trebilcock, Michael J. and Iacobucci, Edward M, «Designing competition law institutions: values, structure, and mandate». *Loy. U. Chi. LJ*41,2010: 455-471.
- 25.-Wils, Wouter PJ. «The combination of the investigative and prosecutorial function and the adjudicative function in EC antitrust enforcement: a legal and economic analysis». *World Competition Law and Economics Review*, 27.2, 2004
- 26.-Zingales, Nicolo. «The Hearing Officer in EU Competition Law Proceedings: Ensuring Full Respect for the Right to Be Heard?» *Competition Law Review* 7.1,2010, pp 129-156.

ج) قوانین و مقررات

۲۷. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲۸. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (مصوب ۸/۱۱/۱۳۸۶).
۲۹. قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۶/۱۲/۱۳۶۱).
30. UNCTD, Model Law on Competition (2010)-Revised version, TD /RBR/CONF.7/L.9.
31. The Clayton Antitrust Act of 1914 (15 U.S.C. §§ 12–27, 29 U.S.C. §§ 52–53).

د) منابع الکترونیک

32. Canivet, Guy, The responsibility of the Judiciary in the Implementation of Competition Policy, Judicial Enforcement of Competition law, OECD document 2015, available at: <http://www.oecd.org/daf/competition/prosecutionandlawenforcement/1919985.pdf> (last visited on: 2016-11-6).
33. Mokoena, Nandi, The evolution of competition policy and law in South Africa. Evolution of Competition Laws and Their Enforcement: A Political Economy Perspective 56, Rutledge, available at: <http://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1639&context=njilb> (last visited on: 2016-11-6).

34. OECD, Competition Law and Policy in South Africa, available at: <http://www.oecd.org/daf/competition/prosecutionandlawenforcement/2958714.pdf> (last visited on :2016-11-6).
35. UNCTAD, Independence and accountability of Competition Authorities, TD /B/COM.2/CLP/67, available at: http://unctad.org/en/docs/c2clpd67_en.pdf (last visited on: 2016-11-6).

