

## نقدی بر رویه شورای رقابت در احراز رویه ضد رقابتی؛ بررسی موردی تصمیم پرونده واگذاری شرکت مخابرات ایران

مرتضی اصغر نیا\*

دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران و مدرس دانشگاه

چکیده:

«شورای رقابت در احراز رویه های ضد رقابتی و اتخاذ تصمیم، لازم است ضمن اشاره صریح به وضعیت صلاحیت خویش جهت رسیدگی به موضوع، اصول نگارش معمول در تصمیمات لازم الاجراء قانونی را رعایت نموده و با اشاره به نحوه بررسی های انجام گرفته و تحقیقات انجام گرفته وفق اختیارات قانونی شورا بر اساس مفاد مواد ۵۴ و ۶۰ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، با بیانی روشن و شفاف علل اتخاذ تصمیمات قانونی خویش را مستنداً به مواد قانونی قانون مذکور، به روشنی و بدون هر گونه ابهام و اجمال بیان نماید.»  
واژگان کلیدی: حقوق رقابت، شورای رقابت، ارتباطات و فناوری اطلاعات، انحصار طبیعی، واگذاری شرکت مخابرات ایران، تسهیل رقابت و منع انحصار.

### متن تصمیم

پس از بررسی موضوع واگذاری سهام شرکت مخابرات ایران (۱+۵۰٪) با حضور ۱۱ نفر از اعضاء و شرکت ۹ نفر از اعضا در رأی‌گیری (۲ نفر از نمایندگان عضو بعنوان ناظر مجلس شورای اسلامی می‌باشند)، نتیجه به شرح ذیل حاصل شد:

۱. در مورد اینکه در واگذاری مخابرات رویه رقابتی شکسته شده است، ۳ نفر از اعضاء رأی مثبت داشته‌اند. در مورد اینکه در واگذاری مخابرات رویه رقابتی شکسته نشده است، ۶ نفر از اعضاء رأی مثبت داشته‌اند. بنابراین نتیجه رأی‌گیری این است که در واگذاری مخابرات رویه رقابتی شکسته نشده است.

۲. پس از بحث و بررسی در مورد صنعت و بازار مخابرات ایران پس از واگذاری آن، توافقات زیر حاصل شد: با توجه به اینکه مخابرات ایران از مصادیق انحصار طبیعی است و از آنجا که واگذاری شرکت مخابرات ایران موجب انتقال انحصار طبیعی در بازار مخابرات ایران از بخش دولتی به بخش غیردولتی شده است، طبق بند ۵ ماده ۵۸ و ۵۹ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شورای رقابت موضوع تنظیم بازار مخابرات را از وظایف خود دانسته و هرگونه فعالیت در این زمینه را در خارج از شورا ملغی می‌داند.<sup>۱</sup>

### شرح موضوع

جلسه سیزدهم شورای رقابت در تاریخ ۸۸/۱۲/۱۶ در راستای اجرای فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به ویژه ماده ۶۲ قانون که مقرر داشته است: "شورای رقابت تنها مرجع رسیدگی به رویه‌های ضدرقابتی است و مکلف است رأساً و یا براساس شکایت هر شخصی اعم از حقیقی یا حقوقی از جمله دادستان کل یا دادستان محل، دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور، تنظیم‌کننده‌های بخشی،

۱. <http://council.nicc.ir/Details/p24232083.loc>

سازمان‌ها و نهادهای وابسته به دولت، تشکل‌های صنفی، انجمن‌های حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و دیگر سازمان‌های غیردولتی، بررسی و تحقیق در خصوص رویه‌های ضدرقابتی را آغاز و در چهارچوب ماده (۶۱) این قانون تصمیم‌بگیرد<sup>۱</sup>، با موضوع تصمیم‌گیری در مورد معامله مخابرات و وضعیت مالکیت سیم‌های مسی‌در این معامله نیز وضعیت واگذاری سهام شرکت مخابرات ایران‌برگزار گردید و با توجه به نظر اکثریت اعضاء رویه ضدرقابتی‌ای در واگذاری سهام شرکت مخابرات ایران از بخش دولتی به بخش خصوصی احراز نگردید. با توجه به اهمیت موضوع رقابت در حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات و لزوم اقدامات مثبت نهادهای حافظ رقابتی نظیر شورای رقابت در تسهیل رقابت و تنظیم انحصار به ویژه در حوزه کالا یا خدمتی که بازار آن مصداق انحصار طبیعی است، نقد و واکاوی حقوقی ابعاد مختلف این تصمیم که در نخستین روزهای آغاز به فعالیت شورای رقابت اتخاذ شده، امری ضروری است.

#### مسائل شکلی

چنانکه با ملاحظه مفاد تصمیم مورد بحث ملاحظه می‌گردد، در بند اول تصمیم شورای رقابت، هیچ گونه اشاره‌ای به صلاحیت شورای رقابت در رسیدگی به پرونده نشده است. این نکته نیز در متن تصمیم با ابهام روبرو است که آیا شورای رقابت با توجه به مفاد ماده ۶۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی رأساً به بررسی و تحقیق و اتخاذ تصمیم در این زمینه پرداخته و یا آنکه بر اساس شکایت اشخاص حقیقی و حقوقی اقدام به اخذ تصمیم در این زمینه نموده است؟!

همچنین در بند اول این تصمیم، بدون رعایت اصول نگارش معمول در تصمیمات لازم الاجراء قانونی و بدون اشاره به نحوه بررسی‌های انجام گرفته وفق اختیارات قانونی شورا بر

---

۱. ماده ۶۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.

اساس مفاد مواد ۵۴ (انجام امور کارشناسی از سوی مرکز ملی رقابت) و ۶۰ (بازرسی و تحقیق از سوی شورا و یا مؤسسات تخصصی و اشخاص متخصص حقیقی و حقوقی واجد صلاحیت) صرفاً به بیان حکم مورد نظر از تصمیم اکتفاء شده است؛ لذا تصمیم اتخاذ شده از این رو چندان مستدل و مستند به نظر نمی‌رسد.

در عنوان مندرج در صدر تصمیم مذکور، عبارت "صورتجلسه شورا و مرکز ملی رقابت" درج گردیده است که این امر نیز صحیح به نظر نمی‌رسد؛ چرا که اساساً با توجه به مواد ۵۳ و ۵۴ قانون مورد اشاره، مرکز ملی رقابت به منظور انجام امور کارشناسی و اجرایی فعالیت‌های دبیرخانه‌ای شورای رقابت تشکیل گردیده و با توجه به اهداف، اختیارات و تکالیف قانونی مجزای شورا و مرکز ملی رقابت، بهتر آن بود که عبارات صورتجلسه و مرکز ملی رقابت با توجه به ماهیت تصمیمات شورای رقابت حذف می‌گردید و عبارت "تصمیم شورای رقابت در در زمینه واگذاری سهام شرکت مخابرات ایران" درج می‌گردید.

#### مسائل ماهوی

در بند اول این تصمیم، به طور نادرستی عبارات «شکسته شدن و شکسته نشدن رویه رقابتی» به کار گرفته شده است؛ این درحالی است که در هیچ یک از مواد فصل نهم این قانون (از مواد ۴۳ تا ۸۴) سخنی از شکسته شدن رویه رقابتی و تکلیف شورای رقابت در این زمینه گفته نشده است و اصلی‌ترین تکالیف قانونی مقرر برای شورای رقابت از سوی مقنن «تشخیص مصادیق رویه‌های ضدرقابتی (بند ۱ ماده ۵۸) و احراز رویه‌های ضدرقابتی (صدر ماده ۶۱) و رسیدگی به رویه‌های ضدرقابتی (ماده ۶۲)» در نظر گرفته شده است.

در صدر بند دوم تصمیم شورای رقابت نیز، بدون توجه به جایگاه خطیر و بی‌بدیل شورای رقابت، عبارت «توافقات زیر حاصل شد» درج گردیده است؛ حال آنکه جنس تصمیمات شورای رقابت از نوع ایقاعات و الزامات قانونی لازم‌الرعایه یکطرفه بوده و از

این رو، به کارگیری عبارت توافقات در متن تصمیم شورای رقابت صحیح به نظر نمی‌رسد.

همچنین در این بند، شورای رقابت «مخابرات ایران» را به طور مفروض انحصار طبیعی به شمار آورده است. مطلوب آن بود که در بیان دلیل این مفروض، شورای رقابت به عنوان نهاد تصمیم‌گیر و تصمیم‌ساز، با بیان علل اطلاق عبارت انحصار طبیعی به بازار مخابرات ایران، ویژگی‌های آن را به روشنی برمی‌شمرد.

در ادامه این بند نیز به طور ناصحیحی به ماده ۵۹ جهت تقیید اختیار تنظیم بازار مخابرات به شورا و نیز بلااثر نمودن هر گونه فعالیت در خارج از شورای رقابت در این زمینه اشاره شده است؛ نادرستی این امر بدان دلیل است که اساساً مراد مقنن از وضع ماده مذکور، پیش‌بینی امکان تشکیل و فعالیت نهادهای تنظیم‌کننده بخشی در حوزه کالاها و خدمات که بازار آنها مصداق انحصار طبیعی بوده از سوی شورای رقابت می‌باشد و به دیگر سخن، مقصود تمهید قانونی امکان تفویض برخی از اختیارات تنظیمی شورای رقابت به این نهادها بوده است. اگر چه شاید بتوان وجود اختلاف صلاحیت بین شورای رقابت و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و اقدام پیشینی کمیسیون مذکور به تنظیم مقررات و تنظیم بخشی در حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات را علت انشاء این بند دانست<sup>۱</sup>، اما، باز هم اشاره به ماده مذکور با توجه به مفاد آن و نیز روح حاکم بر قانون چندان درست به نظر نمی‌رسد. فارغ از این بحث، ارتباط منطقی خاصی نیز میان مفاد بند اول و بند دوم تصمیم شورای رقابت ملاحظه نمی‌گردد.

---

۱. برای مطالعه بیشتر ر.ک: اصغر نیا، مرتضی و رستمی، ولی، «اختلاف صلاحیت شورای رقابت و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات؛ نقد و تحلیل دادنامه شماره ۱۳۹۱/۵/۲ - ۲۴۱ - ۲۴۲ هیات عمومی دیوان عدالت اداری»، فصلنامه نقد رأی، پاییز و زمستان ۱۳۹۲، شماره ۴، (از ۹۹ تا ۱۲۶)

لذا با این تفاسیل، شورای رقابت لازم است در راستای اجرای در راستای اجرای فصل نهم قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ایفای تکالیف قانونی خود به ویژه ماده ۶۲ قانون مذکور به منظور تسهیل رقابت و منع انحصار در حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات با توجه به اختیارات قانونی مصرح در مواد ۵۸ تا ۶۲ قانون، اقدام به تشخیص مصادیق رویه‌های ضد رقابتی و معافیت‌های موضوع این قانون و اتخاذ تصمیم در مورد این معافیت‌ها در خصوص امور موردی مندرج در قانون، ارزیابی وضعیت تعیین محدودده بازار کالاها و خدمات مرتبط با مواد (۴۴) تا (۴۸)، تدوین و ابلاغ راهنماها و دستورالعمل‌های لازم، ارائه نظر اتمشور تیبهدولتبرایتنظیم‌ملوایحموردنیاز، تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری و پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم کننده بخشی ارتباطات و فناوری اطلاعات را برای تصویب به هیأت وزیران ارائه و قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود در حوزه مزبور را به نهاد تنظیم کننده بخشی مورد نظر واگذار نماید.<sup>۲</sup>

---

۲. برای مطالعه بیشتر ر.ک: اصغر نیا، مرتضی و باقری، محمود، «انحصار و رقابت؛ تاملی بر لزوم فعالیت

نهادهای تنظیم کننده مقررات بخشی»، فصلنامه اندیشه‌های حقوق خصوصی، پاییز ۱۳۹۲، دوره ۱، شماره ۱، (از

