

## اختلاف صلاحیت شورای رقابت و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات

(نقد و تحلیل دادنامه شماره ۲۴۲-۲۴۱-۲/۵/۱۳۹۱ هیات عمومی دیوان عدالت اداری)

ولی رستمی<sup>۱</sup>  
مرتضی اصغر نیا<sup>۲</sup>

### چکیده

شورای رقابت و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات هر کدام در مقاطع مختلف زمانی، در راستای سیاست‌گذاریهای انجام گرفته مرتبط با تنظیم بازار، تسهیل رقابت و منع انحصار و همچنین تنظیم روابط بازیگران بازارهای انحصاری و رقابت‌پذیر با حیطه وظایف، تکالیف و اختیارات قانونی مشخص و مصرح در قانون در سال‌های گذشته (به ترتیب سال ۱۳۸۸ و ۱۳۸۴) آغاز به فعالیت نموده اند. در طول کمتر از یک دهه فعالیت این نهادهای قانونی ذی صلاح و با اهمیت در تنظیم نظام بازارهای اقتصادی کشور، بعضاً شاهد بروز اقدامات متعارض و متناقض تنظیم‌گرایانه در جهت بخشی فعالیت فعالان حوزه مخابراتی و ارتباطی کشور بوده‌ایم. لذا در مقاله حاضر تلاش گردیده است تا ضمن بررسی و نقد حقوقی رأی شماره ۲۴۱-۲۴۲ مورخ ۹۱/۵/۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و بیان سابقه و مآل پرونده مذکور، پیشنهادات حقوقی راهگشایی به منظور منطقی شدن روابط نهادهای مذکور و متعاقباً کاهش اصطکاکات مربوط به امکان تداخل صلاحیت آن‌ها با عنایت به مفاد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ارائه گردد.

۱. نویسنده مسئول. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران. ایمیل [vrostami@ut.ac.ir](mailto:vrostami@ut.ac.ir)

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران و مدرس دانشگاه (نویسنده مسئول) [Asgharnia@ut.ac.ir](mailto:Asgharnia@ut.ac.ir)

**واژگان کلیدی:** شورای رقابت، کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، اختلاف صلاحیت، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، قیمت گذاری، دستورالعمل تنظیم قیمت.

### مقدمه

آقای ج.پ با وکالت خانم زت به نمایندگی از شورای رقابت و سه شرکت خصوصی با وکالت آقای ب.ع دادخواستی به طرفیت کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی وابسته به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، به خواسته «ابطال مصوبه شماره ۱۲۰ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۷ کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و لغو ابلاغیه‌ها و دستورالعمل‌های صادر شده از سوی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی» به دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع ذی صلاح قانونی (وفق اصل ۱۷۳ قانون اساسی و مواد ۱، ۱۰ و ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵) جهت رسیدگی ارائه می‌دهند.

در شرح دادخواست، شاکیان فوق‌الاشاره با تشریح ماوقع، به تبیین موضوع و توضیح خواسته اصلی خود پرداخته‌اند که در ادامه بدان اشاره می‌گردد. آقای ج.پ با وکالت خانم زت به نمایندگی از شورای رقابت اعلام می‌دارد که: «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۸۶/۱۱/۸ مجلس شورای اسلامی وظیفه و اختیار تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالا و خدمات انحصاری را به شورای رقابت واگذار کرده است. البته تا پیش از تصویب این قانون نهادها و سازمان‌های مختلفی این وظیفه را در حوزه کالا یا خدمات مربوط به خود بر عهده داشتند که با تصویب

این قانون مطابق بند ۵ ماده ۵۸ اختیار تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت بر عهده شورای رقابت گذاشته شد؛ متأسفانه کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات اخیراً در جلسه شماره ۱۲۰ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۷ اقدام به صدور مصوبه ای کرده است که بر اساس آن تعرفه برقراری ارتباط مکالمات بین الملل مشترکان شبکه‌های تلفن ثابت و همراه اپراتورهای تلفن ثابت و همراه سایر کشورها را تعیین و تصویب کرده است و متعاقب آن تعرفه‌های جدید را به شرکت ارتباطات زیرساخت و اپراتورهای تلفن همراه ابلاغ کرده است. همچنین در اقداماتی خلاف قانون، ابلاغیه‌هایی از سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی واصل شده است که مفاد آن حاکی از تعیین نرخ کد خدماتی بین شهری شماره ۰۹۶۰۲ و ۰۹۶۹۷ است که به ترتیب مورد استفاده بانک صادرات ایران و کانون جهانگردی و اتومبیل رانی جمهوری اسلامی ایران است که کلیه اقدامات مذکور خارج از حدود اختیارات مراجع نامبرده و بر خلاف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی است؛ لذا بنا به مراتب فوق و به استناد اصول ۱۷۰ و ۴ قانون اساسی و مواد ۱۳ و ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری و علی‌الخصوص بند ۵ ماده ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، ابطال مصوبه مورد اشاره و همچنین لغو ابلاغیه‌ها و دستورالعمل‌های صادر شده از کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی مورد استدعاست.

همچنین در ادامه این دادخواست، ب.ع نیز به وکالت از سوی سه شرکت مجاز فعال در حوزه VOIP (تلفن بین‌المللی) اعلام می‌دارد که: کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات (مشتکی عنه) در جلسه شماره ۱۲۰، مورخ ۹۰/۶/۲۷ مصوبه ای را تصویب نموده است و به طور شگفت‌آوری تعرفه مکالمات بین الملل صادر شده از کشور را تغییر و بلکه دگرگون ساخته است. ب.ع در ادامه با بیان این نکته که با اجرای این مصوبه قریب به یکصد و چهارده شرکت مجاز فعال در حوزه VOIP

(تلفن بین المللی) با نزدیک به بیست هزار پرسنل در آستانه ورشکستگی و بیکاری قرار گرفته اند اعلام می دارد که در پی تصویب مصوبه مذکور از سوی کمیسیون صدرا اشاره شرکت‌های متضرر و خسارت دیده جهت احقاق حقوق خویش و الغای این مصوبه به شورای رقابت تظلم خواهی نمودند؛ شورای رقابت نیز در قالب جلسه شماره ۸۹ مورخ .... خود غیرقانونی بودن مصوبه ۱۲۰ کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات را اعلام می نماید. ب.ع در ادامه با اشاره به ماده ۹۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که قوانین و مقررات مغایر با این قانون را صراحتاً نسخ کرده است و تأکید بر این نکته که وفق بند ۵ ماده ۵۸ همان قانون تنظیم دستورالعمل تنظیم قیمت صرفاً در صلاحیت شورای رقابت است و مصوبه کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات خارج از چارچوب وظایف کمیسیون مورد اشاره به تصویب رسیده و به نادرستی به فعالان در این حوزه جهت اجرا ابلاغ گردیده است، خواستار صدور دستور موقت مبنی بر توقف و عدم اجرای مصوبه غیر قانونی مارالذکر و در نهایت صدور حکم به ابطال، الغاء و غیر مؤثر بودن مصوبه اصداری از سوی مشکی عنه و همچنین تقاضای تعیین خسارات وارده و صدور حکم به جبران کلیه خسارات وارده در چارچوب قوانین و مقررات موضوعه را از دیوان عدالت اداری می‌نماید.

در مقاله حاضر تلاش گردیده است تا با بررسی ماهوی دعوی مطروحه از سوی شورای رقابت در خصوص مصوبه شماره ۱۲۰ کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و ابلاغیه‌ها و دستورالعمل‌های سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، ضمن بررسی سابقه موضوع به نقد رأی صادره از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با عنایت به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و فلسفه وجودی شورای رقابت به عنوان نهاد حافظ رقابت پرداخته شود و در پایان نیز با ارائه پیشنهادات حقوقی لازم با واکاوی و بازخوانی رأی هیأت

عمومی دیوان به شماره دادنامه 241-242، کلاس پرونده ۱۴۳/۹۱-۱۱۹۴/۹۰ به تاریخ ۱۳۹۱/۵/۲ فضای حقوقی ایده آل و شرایط مطلوب مد نظر مقنن برای فعالیت نهادهای مورد بحث را به همراه الزامات لازم الرعایه جهت عمل به تکالیف قانونی خویش و احتراز از انجام اقدامات خارج از صلاحیت توسط آنها ترسیم نمود. لذا در این پژوهش نقادانه با رویکردی کارکردگرایانه و نتیجه گرایانه بر آنیم تا با غور و بررسی حقوقی لازم علل صدور دادنامه موصوف را با توجه به سابقه عملی موضوع بیابیم.

### بند نخست - پیشینه تاریخی ایجاد و فعالیت شورای رقابت و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات الف. شورای رقابت

در سال ۱۳۸۷ با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری و پیرو آن تصویب قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی<sup>۱</sup> در سال ۱۳۸۶ توسط مجلس شورای اسلامی و متعاقب آن تأیید آن از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۷/۳/۲۵ فضای نگرشی جدیدی در کشور حاکم گردید که بی‌گمان یکی از مهمترین این موارد را می‌توان پیش‌بینی تأسیس و فعالیت نهاد حافظ رقابت در جمهوری اسلامی ایران نظیر آنچه در دیگر کشورهای جهان نیز وجود دارد، ذیل عنوان شورای رقابت در قالب فصل نهم و وفق مفاد ماده ۵۳ قانون مذکور به منظور تسهیل رقابت و منع انحصار دانست.

۱. عنوان قانون مزبور با تصویب مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۱۱ به "قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی" تغییر و اصلاح گردید.

قانونگذار با درک حاصله از نقش و جایگاه بی بدیل نهادهای حافظ رقابت در زمینه توسعه و تسهیل رقابت و منع انحصار با اعطای اختیارات قانونی لازم به شورای رقابت در قالب مواد مختلف قانون مورد اشاره اولاً به اعطای صلاحیت عام به شورا در ماده ۴۳ قانون پرداخته و با احصای اقسام گوناگون تحقق رویه‌های ضد رقابتی در مواد ۴۴ تا ۴۸، ۵۱ و ۵۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، صلاحیت عام شورا را در ماده ۶۲ این قانون بدین شرح پیش بینی نموده است: "شورای رقابت تنها مرجع رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی 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، سازمانها و نهادهای وابسته به دولت، تشکل‌های صنفی، انجمن‌های حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و دیگر سازمانهای غیردولتی، بررسی و تحقیق در خصوص رویه‌های ضد رقابتی را آغاز و در چهارچوب ماده (۶۱) این قانون تصمیم بگیرد." ثانیاً در این راستا و در جهت تحقق هر چه مطلوبتر اهداف مد نظر مقنن در ارتباط با فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، قانونگذار در ذیل مواد ۵۸ الی ۶۱ قانون مذکور به بیان وظایف و اختیارات قانونی شورا جهت تبیین مأموریت‌های اصلی و کارویژه‌های قانونی شورای رقابت پرداخته شده است؛ لذا نظر به اهمیت موضوع در ادامه با بررسی مواد فوق‌الاشاره تلاش می‌گردد تا نقش، و جایگاه قانونی متصور برای این شورا مورد ارزیابی و تحلیل حقوقی قرار گیرد.

### وظایف و اختیارات قانونی شورای رقابت

وفق مفاد ماده ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، علاوه بر موارد تصریح شده در سایر مواد، شورای رقابت عهده دار وظایف و اختیارات به شرح ذیل می‌باشد:

۱. تشخیص مصادیق رویه‌های ضد رقابتی و معافیت‌های موضوع این قانون و اتخاذ تصمیم در مورد این معافیتها در خصوص امور موردی مندرج در این قانون.  
 ۲. ارزیابی وضعیت و تعیین محدوده بازار کالاها و خدمات مرتبط با مواد (۴۴) تا (۴۸).

۳. تدوین و ابلاغ راهنماها و دستورالعمل‌های لازم به منظور اجراء این فصل و دستورالعمل‌های داخلی شورا.

۴. ارائه نظرات مشورتی به دولت برای تنظیم لوایح مورد نیاز.

۵. تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوط.

همچنین با توجه به پیش بینی انجام گرفته از سوی مقنن، شورای رقابت می تواند مطابق ماده ۵۹ این قانون، در حوزه کالا یا خدمتی خاص که بازار آن مصداق انحصار طبیعی است، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم کننده بخشی را برای تصویب به هیأت وزیران ارائه و قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود در حوزه مزبور را به نهاد تنظیم کننده بخشی واگذار نماید.<sup>۱</sup>

دو اختیار قانونی بازرسی و تحقیق نیز به موجب ماده ۶۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، به منظور اجراء وظایف و مأموریت‌ها به منظور رسیدگی به دعاوی و پرونده‌های طرح شده به شورای رقابت اعطا گردیده

۱. ترکیب اعضاء نهادهای تنظیم کننده بخشی به پیشنهاد شورای رقابت با تصویب هیأت وزیران تعیین می شود. شرایط انتخاب اعضاء این نهادها، مطابق بند «ب» ماده (۵۳) این قانون است و اعضاء آنها در حیطه وظایف و اختیارات تفویض شده، مسؤولیتهای پیش بینی شده در این قانون برای اعضاء شورای رقابت را برعهده دارند. در هر حال هیچ نهاد تنظیم کننده بخشی نمی تواند مغایر با این قانون یا مصوبات شورای رقابت در زمینه تسهیل رقابت تصمیمی بگیرد یا اقدامی کند.

است.<sup>۱</sup> لذا مطابق ماده ۶۱ قانون، هرگاه شورا پس از وصول شکایات یا انجام تحقیقات لازم احراز کند که یک یا چند مورد از رویه‌های ضد رقابتی موضوع مواد (۴۴) تا (۴۸) این قانون توسط بنگاهی اعمال شده است، می‌تواند حسب مورد با اتخاذ تصمیم مناسب از ضمانت‌های اجرایی پیش بینی شده در این زمینه استفاده نماید.

### ب. کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات

امروزه در سطح جهان، بازار مخابرات را شاید بتوان یکی از بازارهای پیشرو و بهره‌مندی از یک نهاد تنظیم مقررات به شیوه نوین دانست. صنعت مخابرات از دیرباز در ادبیات اقتصادی به عنوان یک صنعت با برخورداری از ویژگی انحصار طبیعی شمرده شده و لذا اکثر شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی فعال در این حوزه، در اختیار دولت بوده و ساختار مالکیتی دولتی داشته‌اند. با این وجود، با گذشت زمان و آغاز پیاده سازی برنامه‌های خصوصی‌سازی در صنایع خدمات عمومی و همگانی (۱۹۸۰ میلادی) یکی از بازارهای هدف مورد توجه خاص برای

۱. ماده ۶۰ - اختیار شورا برای بازرسی و تحقیق به شرح زیر است: الف - بازرسی: شورای رقابت اختیار دارد در اجراء وظایف و مأموریت‌های خود برای رسیدگی به دعاوی و پرونده‌های طرح شده، بنگاهها و شرکتهای بازرسی کند و اجازه ورود به اماکن، انبارها، وسایل نقلیه، رایانه‌ها و تفتیش آنها و نیز جواز بازرسی از فعالیت‌های اقتصادی، اموال، رایانه‌ها، دفاتر و سایر اوراق را صادر کند. شرکت در جلسات مجامع عمومی و جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز از جمله مصوبات هیأت مدیره، نیز مشمول اختیار بازرسی شورا است. ب - تحقیق: شورا اختیار دارد در اجراء وظایف و مأموریت‌های خود، با استفاده از یک یا چند راهکار زیر، رسیدگی به موضوعات مرتبط با این قانون و شکایات را انجام دهد:
  - ۱- احضار مشتکی عنه برای حضور در شورا یا مرکز به منظور انجام تحقیقات از او.
  - ۲- احضار شهود و یا هر شخص دیگر که حضور آنها به منظور رسیدگی به شکایات ضروری تشخیص داده شود.
  - ۳- درخواست گزارش، اطلاعات، مدارک، مستندات و سوابق (اعم از کاغذی یا الکترونیکی) مرتبط با رویه‌های ضد رقابتی از اشخاص حقیقی و حقوقی.
  - ۴- دعوت از کارشناسان و مؤسسات تخصصی و دریافت اظهار نظر آنان در فرایند تحقیق و بازرسی.



خصوصی سازی و آزادسازی، بازار مخابرات بود که البته این امر به سرعت در کشورهای مختلف جهان مورد استقبال قرار گرفت. بازار مخابرات ایران نیز در ادامه این روند رو به گسترش، براساس الگویی که از اتحادیه بین المللی مخابرات (ITU) برای خود برگزید، از سال ۱۳۸۱ شروع به آزادسازی فعالیت های خویش نمود. لذا با تصویب قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۸۲/۹/۱۹ مجلس شورای اسلامی در قالب ماده ۵ آن ایجاد و تأسیس نهاد قانونی کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات جهت تنظیم روابط بازیگران جدید بازار مخابرات کشور پیش بینی گردید.

### وظایف و اختیارات قانونی کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات

با عنایت به مفاد ماده ۵ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، اختیارات و وظایف ذیل برای کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات به موجب قانون مذکور در جهت حصول اهداف مد نظر مقنن ترسیم و احصاء گردیده است:

۱. اصلاح و تجدید ساختار بخش های ارتباطی کشور.
۲. به منظور جلوگیری از ضرر و زیان جامعه و تحقق رشد و توسعه اقتصادی کشور، بخش غیردولتی، در قلمرو شبکه های غیرمادر بخش مخابرات، شبکه های مستقل و موازی پستی و مخابراتی با رعایت اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و حسب مجوز هیأت وزیران اجازه فعالیت خواهند داشت.
۳. تعیین سیاست نرخ گذاری بر کلیه خدمات در بخش های مختلف ارتباطات و فناوری اطلاعات و تصویب جداول تعرفه ها و نرخ های کلیه خدمات ارتباطی در چارچوب قوانین و مقررات کشور.

۴. تدوین مقررات ارتباطی کشور در چارچوب قوانین و مقررات کشور و اعمال و نظارت بر حسن اجرای آن.
۵. سیاست‌گذاری در خصوص صدور مجوز فرکانس و تعیین و دریافت حق‌الامتياز صدور مجوز در چارچوب قوانین و مقررات کشور.
۶. تحقق اهداف موردنظر در بخش ارتباطات رادیویی و رادیو آماتوری.
- همچنین به موجب ماده شش قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، مقرر گردید که کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات با استفاده از امکانات معاونت امور مخابراتی و اداره کل ارتباطات رادیویی از افراد زیر تشکیل گردد: وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات (رئیس)، معاون وزیر و رئیس سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی (دبیر)، نماینده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی و سه نفر صاحب‌نظر مرتبط در امور ارتباطات و فناوری اطلاعات با پیشنهاد وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات و تصویب هیأت وزیران.
- در همین قانون و به موجب ماده هفت آن، مقرر گردید که: در جهت اجرای مصوبات کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و تحقق اهداف موردنظر در بخش ارتباطات رادیویی و ایفای وظایف، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی وابسته به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات از تجمیع معاونت امور مخابراتی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و اداره کل ارتباطات رادیویی با استفاده از امکانات و نیروی انسانی موجود تأسیس گردد. مضاف بر این نظر به تبصره شماره یک ماده هفت مقرر گردید دبیرخانه کمیسیون در سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی با استفاده از نیروی انسانی و امکانات سازمان مذکور تشکیل گردد.

مطابق تبصره ۲ ماده هفت نیز مقرر گردید که سازمان مذکور که وظایف و اختیارات حاکمیتی، نظارتی و اجرائی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات را در بخش تنظیم مقررات ارتباطی و ارتباطات رادیویی ایفا خواهد کرد؛ دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی بوده و اعتبارات جاری و عمرانی مورد نیاز آن نیز همه ساله از محل وجوه و اعتبارات عمومی زیر ردیف بودجه وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در لایحه بودجه سالانه کل کشور پیش‌بینی و تأمین گردد.<sup>۱</sup> سرانجام در سال ۱۳۸۴، براساس تصویب نامه هیأت وزیران و به استناد به قانون وظایف و اختیارات وزیران ارتباطات و فناوری اطلاعات، اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی<sup>۲</sup> تصویب و این سازمان تشکیل گردید.<sup>۳</sup>

۱. مطابق تبصره ۳ ماده هفت، مقرر شد که اساسنامه سازمان مذکور حداکثر ظرف مدت شش ماه توسط وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات تهیه و به تصویب هیأت وزیران برسد.

۲. این اساسنامه به موجب نامه شماره ۸۴/۳۰/۱۳۲۴۷ مورخ ۱۳۸۴/۶/۲۴ شورای نگهبان به تأیید شورای یاد شده رسیده است.

۳. این سازمان دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است. (ماده ۲ اساسنامه) اعتبارات مورد نیاز سازمان همه ساله از محل وجوه و اعتبارات عمومی زیر ردیف بودجه وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در لایحه بودجه سالانه کشور پیش‌بینی و تأمین می‌شود. (ماده ۳ اساسنامه) مرکز اصلی سازمان در شهر تهران است و سازمان می‌تواند با تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور جهت انجام وظایف قانونی خود نسبت به ایجاد واحدهای سازمانی در مناطق مختلف کشور اقدام نماید. (ماده ۴) رئیس سازمان که معاون وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات و دبیر کمیسیون می‌باشد توسط وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات منصوب می‌شود و بالاترین مقام اجرایی سازمان خواهد بود. (ماده ۷ اساسنامه) طبق ماده ۸ اساسنامه، وظایف و اختیارات این سازمان نیز به شرح زیر عبارتند از:

۱. صدور پروانه فعالیت و بهره‌برداری برای ارائه هرگونه خدمات مخابراتی و پستی شامل شرایط، ضوابط و چگونگی جبران خسارت ناشی از عدم اجرای آن در چارچوب مصوبات کمیسیون

۲. اعمال استانداردها، ضوابط و نظام‌های کنترل کیفی و تأیید نمونه تجهیزات در ارائه خدمات و توسعه و بهره‌برداری از شبکه‌های مخابراتی، پستی و فناوری اطلاعات کشور

۳. تدوین و ارائه پیشنهاد در خصوص تعیین فعالیت‌ها و بهره‌برداری‌های غیرمجاز پستی و مخابراتی، تعیین جریمه در هر مورد و اعلام اعمال آن در چارچوب قوانین و مقررات پس از طی مراحل قانونی

بنابراین چنانکه با بررسی سابقه تشکیل و فعالیت این سه نهاد (شورای رقابت، کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات) ملاحظه می‌گردد، کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات چند سال پیش از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و متعاقب آن تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و همچنین

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

۵. وصول مبالغ حق‌الامتياز صدور پروانه، هزینه استفاده از فرکانس، هزینه جبران خسارت و سایر وجوهی که طبق قوانین و مقررات مربوط به تصویب می‌رسد و واریز آن به حساب‌های خزانه

۶. نظارت بر عملکرد دارندگان پروانه‌ها در چارچوب مفاد پروانه‌های صادر شده و رسیدگی به تخلفات و ملزم نمودن آنان به انجام تعهدات و وظایف از طریق اختیاریه یا لغو موقت یا دائم امتیازها و پروانه‌های بهره‌برداری

۷. تدوین و پیشنهاد دستورالعمل‌ها و ضوابط مربوط به اتصال متقابل شبکه‌های مخابراتی و رایانه‌ای از نظر امنیت، ایمنی اتصالات و تعرفه‌های آنها به کمیسیون و نظارت بر اعمال صحیح آنها

۸. تدوین و پیشنهاد دستورالعمل‌ها به کمیسیون و اعمال مصوبات در موارد زیر: چارچوب توافق‌نامه‌های درجه و سطح خدمات به منظور شفاف‌سازی کیفیت خدمات در مقابل هزینه آن، در شبکه‌های پستی، مخابراتی و فناوری اطلاعات، نامگذاری دامنه‌ها، تعیین شماره‌ها و کدها در شبکه‌های پستی، مخابراتی و فناوری اطلاعات، پ. حمایت از حقوق استفاده‌کنندگان خدمات پستی و مخابراتی و نظارت مستمر بر اعمال صحیح آنها. تدوین و پیشنهاد دستورالعمل‌های لازم به منظور تنظیم روابط ارائه‌کنندگان خدمات پستی و مخابراتی، پیشنهاد اصلاح قوانین پستی، مخابراتی و ارتباطی

۹. کلیه وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مندرج در قانون استفاده از بی‌سیم‌های اختصاصی و غیرحرفه‌ای مصوب سال ۱۳۴۵ هجری شمسی و اصلاحات بعدی آن و کلیه تعهدات بین‌المللی مرتبط که جمهوری اسلامی ایران بر اساس قانون ملزم به رعایت آنها می‌باشد.

۱۰. انجام امور تحقیقاتی و ارائه آموزش‌های تخصصی مرتبط و اطلاع‌رسانی عمومی در زمینه ارتباطات مجاز رادیویی با استفاده از توانمندی‌های بخش‌های دولتی و غیردولتی

۱۱. تهیه و انتشار گزارش‌ها دوره‌ای از وضعیت و کیفیت ارائه خدمات پستی و مخابراتی در کشور و مقایسه تطبیقی آن در منطقه و جهان

۱۲. حمایت از صاحبان صنایع، انجمن‌ها و اتحادیه‌های ارائه‌کنندگان خدمات مخابراتی و ارتباطی و هدایت و راهبری آن در جهت کاهش امور اجرایی سازمان.

۱۳. انجام امور مرتبط که از طرف وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات ارجاع می‌گردد.

شکل‌گیری و فعالیت شورای رقابت به موجب ماده ۵ قانون تأسیس وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به عنوان نهاد تنظیم کننده مقررات بخشی در حوزه‌های ارتباطی و مخابراتی به وجود آمده و در طی سال‌های فعالیت خویش با تصویب بیش از یکصد و نود دو مصوبه لازم الاجرا برای بازیگران بازارهای مخابراتی و ارتباطی، به مقررات‌گذاری و جهت بخشی به اعمال آن‌ها و انتظام امور مرتبط در جهت صیانت از حقوق مصرف‌کنندگان و سرمایه‌گذاران فعال در این حوزه پرداخته است. سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی نیز با عنایت به تصریح نص قانون مورد اشاره به عنوان بازوی اجرایی کمیسیون عهده دار اعمال مقررات مصوب کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات بوده و علی‌رغم نقایص و کاستی‌های بسیار در مقام اجرا، در جهت عمل به این تکالیف قانونی تلاش و فعالیت نموده است. شورای رقابت جمهوری اسلامی ایران هم در راستای تحقق اهداف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به طور عام و فصل نهم آن قانون ناظر بر تسهیل رقابت و منع انحصار به طور خاص ایجاد و از سال ۱۳۸۸ فعالیت خود را آغاز نموده است و با برگزاری جلسات متعدد (بیش از یکصد و هشتاد و هفت جلسه تا تاریخ ۹۳/۳/۲۱) در جهت اجرای تکالیف قانونی خویش به نقش آفرینی پرداخته است. لذا در ادامه نظر به بروز اختلافات پیش آمده فی‌مابین نهادهای قانونی موصوف، با توجه به مقدمات ذکر شده در بند نخست این مقاله، تلاش می‌گردد که با بررسی اختلاف صلاحیت بنیادین موجود (تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوط و تصویب جداول تعرفه‌ها و نرخ‌های کلیه خدمات ارتباطی در چارچوب قوانین و مقررات کشور) که در سال‌های اخیر و از بدو تشکیل و فعالیت شورای رقابت به وجود آمده است، ابتدا به بررسی و تحلیل رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری پرداخته شود و در پایان

این بند نیز پیشنهادات حقوقی لازم که می‌تواند در مسیر کمتر نمودن اختلافات فیمابین مؤثر باشد، ارائه می‌گردد.

### بند دوم- بررسی و تحلیل دلایل صدور رأی هیأت عمومی دیوان الف- محل اختلاف صلاحیت: قیمت گذاری یا تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت

نظر به تشریح وضعیت قانونی تشکیل و فعالیت شورای رقابت و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات در بند نخست مقاله حاضر، در ادامه با عنایت به لزوم روشن تر شدن محل اختلاف صلاحیت دو نهاد مبحوث عنه و استناد قانونی انجام گرفته در رأی صادره از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به بررسی علل صدور رأی مورد اشاره پرداخته خواهد شد.

چنانکه در مطالب پیشین نیز بدان اشاره شد، شورای رقابت به عنوان نهاد عالی حافظ رقابت در سطح کشور، برابر قوانین و مقررات موجود و علی‌الخصوص قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و وظیفه تسهیل رقابت و منع انحصار را در اشکال مختلف ممکن الوقوع و ممکن الحدوث آن دارا می‌باشد. حال با توجه به تصریح قانونگذار ناظر بر اختیار شورا در خصوص تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری،<sup>۱</sup> سؤال اساسی و بنیادین آن است که به راستی مقصود و مراد از تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت چیست؟! و آیا تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت به معنای قیمت گذاری و تصویب تعرفه خدمات مورد نظر بوده یا خیر؟!

۱. بند ۵ ماده ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

در مقابل در ارتباط با صلاحیت اعطایی به کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات نیز به موجب بند ج ماده ۵ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات شاهد آن هستیم که مقنن، تعیین سیاست نرخ گذاری بر کلیه خدمات در بخش های مختلف ارتباطات و فناوری اطلاعات و تصویب جداول تعرفه ها و نرخ های کلیه خدمات ارتباطی در چارچوب قوانین و مقررات کشور را در ذیل صلاحیت کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات گنجانده است.

دیگر سؤال قابل تأمل و نیازمند پاسخ قانع کننده آن که، حال با وجود نصوص قانونی مذکور، اقدام کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات در ارتباط با تصویب و ابلاغ تعرفه برقراری ارتباط مکالمات بین الملل مشترکان شبکه های تلفن ثابت و همراه اپراتورهای تلفن ثابت و همراه سایر کشورها اقدامی بر خلاف صلاحیت قانونی کمیسیون مذکور بوده است و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات با این اقدام خویش خارج از صلاحیت مقرر در قانون به مقررات گذاری و تعیین تعرفه خدمات ارتباطی پرداخته است؛ یا آنکه اقدام انجام گرفته از سوی این نهاد قانونی، به درستی منطبق بر صلاحیت قانونی اعطایی از سوی مقنن بدان بوده و شورای رقابت در تفسیر اختیار قانونی خویش ناظر بر قیمت گذاری و تعیین تعرفه خدمات انحصاری دچار خطا و اشتباه گردیده است؟!

برای پاسخ به این سؤال اشاره به پاسخ مشتکی عنه و رأی صادره از سوی هیأت عمومی راهگشا خواهد بود. در دادنامه مورد اشاره، پاسخ مدیرکل دفتر حقوقی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به وکالت از سازمان متبوع خود در مقام دفاع در مقابل شکایت شکات، با طرح ایراد شکلی و دفاع ماهوی بدین شرح قابل ملاحظه می باشد:<sup>۱</sup> "وکیل شاکی در بند

۱. دبیر کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات رادیویی نیز به موجب لایحه شماره ۱۰۰/۷۰-۱۳۹۱/۲/۹ اعلام کرده است که: "احتراماً، عطف به پرونده کلاسه ۱۱۹۴/۹۰ مطروحه در آن هیأت محترم موضوع دعوی شورای رقابت به طرفیت

دوم از خواسته خود تقاضای لغو ابلاغیه‌های صادر شده از سوی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به ترتیب طی نامه شماره ۱۰۲/۵۴۳۴۱-۱۳۹۰/۷/۹ به شرکت ارتباطات زیر ساخت در خصوص لزوم اخذ مجوز استفاده از کد خدماتی بین شهری ۰۹۶۷ توسط کانون جهانگردی و اتومبیل رانی و نامه شماره ۱۰۲/۵۶۵۵۷-۱۳۹۰/۱۰/۶ به شرکت مخابرات ایران در خصوص تکلیف شرکت موصوف به تبعیت از تعرفه‌های مورد تایید سازمان را کرده است، به عبارت دیگر با تدقیق در خواسته شاکی مشخص می شود که خواسته شاکی به طور اختصار عبارت است از اعتراض به تعرفه کدهای خدماتی ۰۹۶۷ و ۰۹۶۰۲ ابلاغی از سوی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به اشخاص مختلف، حال آن که تعرفه کدهای خدماتی موصوف توسط کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات به موجب آیین نامه واگذاری کدهای خدماتی در جلسه ۱۱۳ - ۱۳۹۰/۳/۲۲ تصویب شده است و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی نیز به موجب تبصره ۲ ماده ۷ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۹ و ماده ۱ اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی اصلاحی ۱۳۸۸/۱۰/۸ تکلیف به تبعیت و اجرای مصوبه‌های مذکور را دارد؛ لذا از آن جا که از یک سو به موجب تبصره ۱ و ۲ ماده ۷ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات دارای شخصیت حقوقی مستقل از سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی است و از سوی دیگر تعرفه کدهای خدماتی مورد اعتراض شاکی نیز توسط کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات تصویب

کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات به خواسته ابطال مصوبه شماره ۱۲۰ کمیسیون متبوع در مقام دفاع، به استحضار می رساند، دفاعیه مطروحه در نامه‌های شماره ۱۰۰/۳/۴۸-۱۳۹۱/۲/۲ و ۱۰۰/۳/۶۷-۱۳۹۰/۲/۵ سازمان تنظیم مقررات ارتباطات به عنوان مجری مصوبات این کمیسیون وفق ماده (۷) قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲ مورد تایید و ابرام کمیسیون متبوع می باشد.



شده است و نه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی که صرفاً تکلیف به اجرای مصوبات موصوف دارد لذا هیچ گونه ابلاغیه یا دستورالعملی که مغایر با بند ۱ از ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری باشد، از سوی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی صادر نشده است و به عبارت دیگر مستنداً به بند ۴ از ماده ۸۴ قانون آیین دادرسی مدنی ادعای شاکی متوجه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی نیست و صدور قرار رد دعوی خواهان در بخش دوم خواسته شاکی وفق ماده ۸۹ از قانون آیین دادرسی مدنی مورد استدعاست. همان گونه که وکیل شاکی در سطر چهارم دادخواست تقدیمی خود صراحتاً اقرار و اعلام کرده است، وفق مدلول صریح بند ن ماده ۵۸ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، وظیفه و اختیار تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوط به شورای رقابت واگذار شده است و با مراجعه به سایر مواد مرتبط قانون مذکور هدف از تشکیل شورای رقابت تسهیل رقابت و منع انحصار بدون دخالت در وظایف اجرایی و ذاتی سایر دستگاههاست حال آن که مطابق نص صریح بند (ج) ماده ۵ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۹ تصویب جداول تعرفهها و نرخهای کلیه خدمات ارتباطی در زمره وظایف و اختیارات کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات قرار گرفته است که با تدقیق در عناوین و عبارات به کار رفته در دو ماده قانونی صدرالذکر هیچ گونه مباینت و تداخلی در وظایف و اختیارات دو نهاد قانونی وجود ندارد چرا که به موجب بند ۵ ماده ۵۸ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی صرفاً تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت و ... کالاها و خدمات انحصاری آن هم، هدف ذکر شده در جهت تحصیل رقابت وضع انحصار به شورای رقابت واگذار شده است و همان گونه که مستحضرنند تصویب دستورالعمل یعنی تدوین

چارچوبی که بتوان بر اساس آن اهداف قانونگذار را محقق ساخت، نه این که تدوین کننده دستورالعمل بتواند به جزء جزء تعرفه‌های هر بخش و هر شرکت یا سازمان پرداخته و بر خلاف قوانین و مقررات حاکم به اموری پردازد که خارج از وظایف و اختیارات آن است. به عبارت دیگر وظیفه کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات فی الواقع تصویب جدول تعرفه‌ها و نرخهای کلیه خدمات ارتباطی است و شورای رقابت بایستی در این زمینه دستورالعمل مربوط به نحوه تدوین تعرفه‌ها یا هر موضوع مبتلا به سازمانهای مرتبط را در چارچوب قانون تدوین و ابلاغ کند و موید این امر نظریه شماره ۲۷۷۵۶-۸۹/م/۱۳۶-۱۳۸۹/۹/۱۶ معاونت حقوقی ریاست جمهوری و نظریه شماره ۱۰۲۶۳۳-۳۷۰/۹۰-۱۳۹۰/۸/۱۴ سازمان حمایت از مصرف کنندگان و تولید کنندگان و نظریه شماره ۱۵۴۳۷۱-۱۳۹۰/۸/۳۰ سازمان بازرسی کل کشور است. که بالاتفاق صراحتاً اعلام داشته‌اند اختیار تصویب «دستورالعمل تنظیم قیمت آن هم در بازار کالاها و خدمات انحصاری شورای رقابت» و «تصویب جدول تعرفه‌ها و نرخهای کلیه خدمات ارتباطی» با کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات است. در خصوص قسمت دوم خواسته شاکی مبنی بر لغو ابلاغیه‌ها و بخشنامه‌های صادر شده از سوی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در خصوص تعیین تعرفه کدهای خدماتی، صرف نظر از ایراد شکلی مطروحه در این خصوص همان گونه که در بند یک فوق الذکر توضیح داده شد، اختیار تعیین و تصویب تعرفه در کلیه بخشهای خدمات ارتباطی کشور به موجب بند ج ماده ۵ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات بر عهده کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات است و نه شورای رقابت، امری که به موجب مصوبه شماره ۱۱۳ مورخ ۱۳۹۰/۳/۲۲ کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات تحقق یافته است و در این خصوص هیچ گونه تخطی از مفاد قوانین موضوعه صورت نپذیرفته است تا موضوع مشمول بند یک از ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت

اداری شود. با وصف مراتب معروض از آن جا که وظیفه ذاتی شورای رقابت بر اساس منطوق صریح بند ۵ ماده ۵۸ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی فقط تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی، بازار کالاها و خدمات صرفاً انحصاری است نه تعیین و تصویب نرخها و تعرفهها و نه در سایر زمینهها به جز کالاها و خدمات انحصاری و تاکنون نیز هیچ گونه دستورالعملی از سوی شورای یاد شده تصویب و ابلاغ نشده است. از سوی دیگر کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات نیز وظیفه و اختیار تصویب تعرفهها و نرخهای خدمات ارتباطی را بر مبنای اختیار حاصله از بند ج ماده ۵ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات داراست که جایگاه این کمیسیون در بند ط ماده ۴۶ قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹ که قانون مؤخر است و مورد تأیید مجدد قرار گرفته است. لذا هیچ یک از مصوبات کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات در خصوص موضوعات مورد شکایت و همچنین ابلاغیههای صادر شده از سوی سازمان یاد شده که در چارچوب وظایف و صلاحیت قانونی پس از تصویب کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات صورت گرفته است، مغایرتی با قوانین و مقررات جاری از جمله بند یک ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری ندارد، لذا صدور رأی به رد شکایت شاکی مورد استدعاست.

در ادامه رسیدگی به این پرونده، مرجع مذکور لایحه شماره ۱۰۰/۳/۶۷-۱۳۹۱/۲/۵ را نیز به هیأت عمومی دیوان ارسال و در آن اعلام می دارد که: "احتراماً، عطف به پرونده کلاسه ۱۱۹۴/۹۰ مرتبط با دعوای شورای رقابت به طرفیت سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات به خواسته ابطال مصوبه شماره ۱۲۰ کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و پرو لایحه دفاعیه شماره ۱۰۰/۳۱۴۸-۱۳۹۱/۲/۲ که تحت شماره ۷۷ مورخ ۱۳۹۰/۲/۲ در دفتر آن هیأت محترم به ثبت رسیده است، ضمن ایفاد تصویر نظریه

معاون حقوقی رئیس جمهور شماره ۱۵۲۹۸/۲۵۳۶۲۲ - ۱۳۹۰/۱۲/۲۴ پیرامون استعمال وزارت صنعت و معدن و تجارت در خصوص اختلاف شورای رقابت و مرکز ملی رقابت و کمیسیون تنظیم مقررات در راستای تعیین نرخ‌های کلیه خدمات در بخشهای مختلف ارتباطات و فناوری اطلاعات به استحضار می‌رساند معاونت حقوقی رئیس جمهور با بررسی وظایف و مستندات قانونی شورای رقابت و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات نهایتاً طی نظریه ابرازی صدرالاشاره تعیین قیمت و جداول تعرفه‌ها و نرخهای کلیه خدمات ارتباطی بر عهده کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات تشخیص داده است با وصف مراتب فوق با عنایت به این که کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات در چارچوب وظایف قانونی تعرفه کدهای خدماتی که یکی از مصادیق خدمات ارتباطی است، تعیین کرده است لذا تصمیم مرجع یاد شده منطبق با موازین قانونی یاد شده است و از این حیث شکایت شورا و مرکز ملی رقابت فاقد وجهت قانونی است. " همان گونه که بند « ۵ » ماده (۵۸) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل (۴۴) تصریح دارد مسئولیت شورای رقابت «تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت در کالاها و خدمات انحصاری» است و در قانون یاد شده مسئولیتی مستقیم برای تعیین قیمت هر یک از کالاها و خدمات به شورای عالی رقابت محول نشده است. کمیسیون تنظیم مقررات بر اساس بند «ج» ماده (۵) قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به طور مشخص مسئولیت «تصویب جداول تعرفه‌ها و نرخهای کلیه خدمات ارتباطی» را بر عهده دارد، مضافاً این که در بند «ط» ماده (۴۶) قانون برنامه پنجم توسعه (که موخر از قانون اجرای سیاستهای کلی اصل (۴۴) است) نیز صراحتاً ضمن تأکید بر وجود کمیسیون تنظیم مقررات، تصویب حق امتیاز و خسارات و جریمه عدم انجام تعهدات مندرج در پروانه‌ها را بر عهده کمیسیون یاد شده محول نموده است ... با توجه به مراتب فوق شورای رقابت ممکن است دستورالعمل تنظیم قیمت را در

زمینه کالا و خدماتی که انحصاری باشد صادر نماید لکن «تعیین قیمت و جداول تعرفه‌ها و نرخ کلیه خدمات ارتباطی» کما کان بر عهده کمیسیون تنظیم مقررات است و در مواردی که کارگروه تنظیم بازار موضوع اصل (۱۲۷) قانون اساسی در مقام اعمال اختیارات تبصره (۳) قانون اصلاح قانون تعزیرات حکومتی و یا ماده (۹۰) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل (۴۴) باشد لازم است مراجع فوق‌الذکر تصمیم کارگروه را رعایت نمایند.

### ب. بررسی و تحلیل رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (دادنامه شماره ۲۴۲-۲۴۱ مورخ ۱۳۹۱/۵/۲)

سرانجام، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ارتباط با اختلاف به وجود آمده فی‌مابین شورای رقابت با کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و همچنین سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی ناظر بر صلاحیت کدام یک این نهادها در خصوص تعیین قیمت و تعرفه ارائه خدمات مخابراتی و ارتباطی، در تاریخ ۱۳۹۱/۵/۲ نسبت به صدور رأی خود به شرح ذیل اقدام نموده است: " در بند ۵ ماده ۵۸ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوط از جمله وظایف شورای رقابت احصاء شده است. نظر به این که تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت به معنای تعیین قیمت و تصویب تعرفه نیست، بلکه مراد از آن تدوین روش‌هایی است که بتوان به اهداف مورد نظر قانونگذار نایل شد و قانونگذار نیز در بند ج ماده ۵ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۹ تصویب جداول تعرفه‌ها و نرخهای کلیه خدمات

ارتباطی در چارچوب قوانین و مقررات کشور را از جمله وظایف کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات بر شمرده است. بنابراین مصوبه جلسه شماره ۱۲۰-۱۳۹۰/۶/۲۷ کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات در تعیین تعرفه برای مکالمات بین الملل صادر شده از کشور در محدوده اختیارات قانونی کمیسیون مذکور تعیین و تصویب شده است و قابل ابطال نمی باشد. مفاد نامه‌هایی که شورای رقابت ابطال آنها را خواستار شده است و در گردش کار این رأی به آنها پرداخته شده است به لحاظ موردی بودن قابل طرح و رسیدگی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تشخیص داده نشد. مقرر است برای رسیدگی در این قسمت پرونده به یکی از شعب دیوان عدالت اداری ارجاع شود."

با عنایت به رأی اصداری از سوی هیأت عمومی دیوان نکات ذیل قابل توجه و بررسی است:

نخست آنکه، هیأت عمومی دیوان با رویکردی نص محور، خود در مقام تفسیر عبارات قانونی مندرج در قانون برآمده و با عنایت به اسناد ابرازی مشتکی عنه بر آن است که مراد از تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت به معنای تعیین قیمت و تصویب تعرفه نبوده، بلکه مراد از آن تدوین روشهایی است که بتوان به اهداف مورد نظر قانونگذار نایل شد. لذا اگر چه دیوان در مقام دادرس اداری عهده دار کشف حقیقت و اعلام آن در قالب رأی هیأت عمومی در جهت حل و فصل اختلافات طرفین دعوا می باشد، لیکن عدم به کارگیری الفاظ و عبارات روشن و همچنین عدم تشریح کامل عوامل مؤثر بر بروز اختلاف و عدم تبیین شفاف موضوع مورد اختلاف و صرفاً اکتفا به صدور رأی موجز و مختصر از جمله مواردی است که می تواند مورد انتقاد و نقد قرار گیرد.

دوم آنکه هیأت عمومی دیوان در رأی صادره بدون عنایت و توجه به اوضاع و احوال اقتصادی تغییر یافته در سطح کشور در سال‌های اخیر و همچنین نادیده

انگاشتن مفاهیم مغفول قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در ارتباط با لزوم تشکیل و فعالیت نهادهای تنظیم کننده مقررات بخشی ذیل نظارت عالی شورای رقابت (وفق ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی) صرفاً در جهت انجام تکلیف قانونی خود مبنی بر صدور رأی، اقدام به صدور رأی نموده است. چنانکه ملاحظه گردید به علل مختلفی چون: تقدم و تأخر زمانی تصویب قانون تأسیس نهادهای مذکور، بروز نیازهای جدید در سطح ملی و لزوم بهره‌گیری از تجربیات جهانی و بین‌المللی در خصوص تسهیل رقابت، منع انحصار و مقررات‌گذاری و مقررات‌زدایی در بازارهای انحصاری رقابت پذیر، لزوم پیش‌بینی سلسله مراتب اداری در ارتباط با صیانت از رقابت در سطح کشور، شورای رقابت با اهداف پیش‌بینی شده در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۱۳۸۸ ایجاد گردید، حال آنکه کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در سال ۱۳۸۴ با اهداف مندرج در قانون تأسیس وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات تشکیل گردیده است و در سال‌های فعالیت خود با بهره‌گیری از اختیارات قانونی مأخوذه به انتظام هر چه مطلوبتر بازار مخابراتی و ارتباطی کشور پرداخته‌اند. لذا به نظر می‌رسد با عنایت به پیشینه فعالیت این نهادهای، بهتر آن می‌بود که قانونگذار خود در قالب تبصره‌ای نظر به سابقه وجود و فعالیت کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، ضمن شناسایی صلاحیت عالی شورای رقابت بر نظارت بر اعمال و اقدامات مقررات‌گذاری کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، این کمیسیون را موظف به اتباع بی‌چون و چرا در خصوص تصمیمات لازم الاجرای شورای رقابت می‌نمود. با این اوصاف به دلیل تحقق چنین پیش‌بینی‌هایی در ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شایسته آن بود که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری همان‌گونه به اظهار نظر در خصوص معنا و تفسیر

عبارت "تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت" در رأی اصرداری خود نموده است، جهت عدم بروز اختلافات مشابه مجدد فیما بین شورای رقابت و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، به تمهید شرایط لازم برای تحقق اهداف مد نظر مقنن در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (تسهیل رقابت و منع انحصار) با عنایت به برخی اصول مشترک فلسفه وجودی نهادهای مورد اشاره ناظر بر حمایت از حقوق مصرف کنندگان و حقوق سرمایه‌گذاران و مصون نگاه داشتن آن‌ها از بروز رفتارها و رویه‌های ضد رقابتی از سوی انحصارگران و انحصارطلبان فعال در حوزه مخابراتی و ارتباطی اقدام به ارائه نظر در حکم صادره خود در این زمینه می نمود؛ به نحوی که با اعلام نظر در خصوص وضعیت قانونی مد نظر مقنن در ارتباط با چگونگی تعامل این نهادها با یکدیگر، از یک سو موجبات استفاده از ظرفیت‌های کامل قانونی این نهادها را فراهم می ساخت و از دیگر سو موجب جلوگیری از ایجاد اصطکاک و اختلاف جدید در میان این نهادها می گردید. بدیهی است با ترسیم هر چه مناسب‌تر جایگاه قانونی این نهادها از سوی مقنن و دادرسی‌های علاوه بر استفاده بهینه از ظرفیت‌های قانونی موجود، هدف غایی قانونگذار ناظر بر انتظام هرچه مطلوبتر امور بازار و حمایت از حقوق مصرف کنندگان و سرمایه‌گذاران در مواجهه با شرایط ضد رقابتی، می تواند به گونه ای مطلوبتر تأمین گردد.

### نتیجه پژوهش و پیشنهادات

با عنایت به بازخوانی و نقد رأی شماره ۲۴۲-۲۴۱، مورخ ۱۳۹۱/۵/۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص اختلاف صلاحیت شورای رقابت و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و وضعیت حقوقی و قانونی و سابقه تشکیل و آغاز به فعالیت کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و همچنین سازمان تنظیم مقررات



و ارتباطات رادیویی و تقدم زمانی تأسیس این نهادها در مقایسه با شورای رقابت، پیشنهاد می‌گردد، جهت برون رفت از وضعیت کنونی و استفاده هر چه مطلوب‌تر از ظرفیت حقوقی و قانونی شورای رقابت و لزوم تنظیم روابط ساختاری این نهادها با یکدیگر، مطابق راهکارهای ارائه گردیده در ذیل اقدام گردد:

### راهکار نخست

نظر به تقدم زمانی تشکیل و فعالیت کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی وابسته به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و اعمال برخی از اقتدارات عمومی نظیر: صدور پروانه فعالیت برای بازیگران بازار مخابراتی و ارتباطی، نظارت و پایش بر فعالیت آن شرکت‌ها، جهت‌دهی و اعمال برخی اقتدارات حاکمیتی بر آن‌ها و نهایتاً به کارگیری ضمانت‌اجرائی‌های لازم جهت کنترل و هدایت رفتار آن‌ها به منظور جلوگیری از رویه‌های ضد رقابتی و همچنین صدور رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ناظر بر حدود و ثغور صلاحیت شورای رقابت و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، در قالب راهکار نخست پیشنهاد می‌گردد که از طریق برقراری تعامل با نهادهای مذکور و نهادهای بالاسری آن‌ها (وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات) نسبت به اصلاح قانون مورد اشاره با انجام تشریفات شکلی آن و متعاقباً شناسایی صلاحیت عالی شورای رقابت بر نظارت و جهت‌دهی به تصمیمات و فعالیت‌های آنان در خصوص تحقق هر چه مطلوب‌تر اهداف مقنن در زمینه تسهیل رقابت و منع انحصار در این صنعت دارای ویژگی انحصار طبیعی اقدام گردد. (اصلاح مواد ۳، ۵ و ۷ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۹ مجلس شورای اسلامی در قالب لایحه ارسالی از سوی هیأت وزیران و درج

صلاحیت عالی شورای رقابت بر نظارت و جهت دهی به تصمیمات و فعالیت‌های سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات)

## راهکار دوم

اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی از طریق ارسال لایحه مربوطه از سوی هیأت وزیران به مجلس شورای اسلامی و درج تبصره‌ای در ذیل ماده ۵۹ قانون ناظر بر چگونگی تشکیل نهادهای تنظیم کننده مقررات بخشی با این مضمون: "نظر به اینکه کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات پیش از تصویب و ابلاغ این قانون تأسیس و آغاز به فعالیت‌هایی مشتمل بر مقررات گذاری، صدور پروانه فعالیت و نظارت و پایش بازار مربوطه در حوزه بازارهای انحصاری صنعت مخابرات (از طریق سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات) نموده است، از تاریخ تصویب این قانون این نهاد به عنوان نهاد تنظیم کننده بخشی موضوع این ماده، مکلف به اتباع و پیروی از کلیه تصمیمات، مصوبات و سیاست‌های ابلاغی شورای رقابت در جهت تسهیل رقابت و منع انحصار می‌باشد."

با این تفصیل، اگر چه هر یک از راهکارهای صدرالاشاره به نحوی در جهت تثبیت جایگاه واقعی شورای رقابت وفق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مؤثر و راهگشا خواهد بود؛ لیکن به کارگیری راهکار دوم، در جهت حصول اهداف مدنظر مقنن سهل الوصول تر و مطلوب‌تر به نظر می‌رسد.

## منابع

- ۱- اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی.
- ۲- رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (دادنامه شماره ۲۴۲-۲۴۱، به کلاسسه پرونده ۱۴۳/۹۱-۱۱۹۴/۹۰ به تاریخ ۱۳۹۱/۵/۲).
- ۳- قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.
- ۴- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- ۵- قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات.
- ۶- مجموعه صورتجلسات شورای رقابت.
- ۷- مجموعه مصوبات کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی