

بررسی تطبیقی نهادهای ناظر بر اجرای مقررات رقابت در ایران و امریکا^۱

حمیدرضا علومی یزدی^۲

زینب فرازمند^۳

چکیده

نهادهای ناظر بر اجرای مقررات رقابت در تحقق اهداف این مقررات از جمله تسهیل رقابت و افزایش کارایی نقشی اساسی دارند. نظر به نوپا بودن این نهاد در ایران، مقاله حاضر به بررسی به وجوه تشابه و تمایز ساختار، وظایف و عملکرد نهادهای مزبور در ایران و امریکا به روشی تطبیقی پرداخته تا بدین ترتیب شمای دقیق این نهادها و نحوه عملکرد آنها در دو کشور و در نتیجه امتیازات و کاستی‌ها تبیین گردد. نتایج نشان می‌دهد مبنای عمل نهادهای رقابت در امریکا، برخلاف ایران قوانینی مستقل هستند؛ در امریکا برخی موارد از شمول مقررات رقابت استثناء شده‌اند اما در قانون ایران موارد معافیت مشخص نشده است؛ به‌علاوه در ایران شورای رقابت مرجعی شبه قضایی است اما کمیسیون تجارت فدرال در امریکا ماهیتی اداری دارد و برخلاف ایران منتخبان بخش خصوصی، قوه مقننه و قضاییه در نهادهای امریکا حضور ندارند؛ به‌طور کلی، شورای رقابت در ایران در مقایسه با نهادهای مشابه در امریکا استقلال بیشتری دارد؛ لکن به علت وجود دو نهاد متصدی امر رقابت در امریکا در صورت کوتاهی و تسامح هر کدام، نهاد دیگر اقدامات اجرایی را انجام می‌دهد، در حالی که در ایران تنها یک مرجع تعیین شده است؛ در امریکا، امکان اعتراض از تصمیمات در مراجع دادگستری وجود دارد

۱- تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۲/۱۲ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۲/۷/۲۶

۲- استادیار گروه حقوق خصوصی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی

holoumiyazdi@yahoo.com

۳- دانش‌آموخته کارشناس ارشد حقوق اقتصادی دانشگاه علامه طباطبایی

Z-farazmand@yahoo.com

لکن در ایران، اعتراض در مرجع تجدیدنظر پیش بینی شده در آن نهاد امکان خواهد داشت.

واژگان کلیدی: اجرای مقررات رقابت، شورای رقابت، کمیسیون تجارت فدرال، بخش ضدانحصار، وزارت دادگستری، مقررات رقابت در امریکا.

مقدمه

در سال‌های اخیر در نظام حقوقی- اقتصادی ایران، راهبرد حاکمیتی به‌جای تصدی‌گری و گسترش نظارت بر رقابت و کاهش انحصار، اهمیت دو چندان یافته است. افزون بر این، پیوستن به سازمان تجارت جهانی به عنوان عضو ناظر و ضرورت انجام اقدامات لازم برای پذیرش به عنوان عضو اصلی، زمینه‌ساز تلاشهایی برای تصویب قواعدی در زمینه رقابت شده است. در این خصوص در برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم توسعه، مقرراتی برای آماده‌سازی ساختارها برای خصوصیسازی عادلانه‌تر و آمادگی به منظور پیوستن به سازمان تجارت جهانی تدوین شده است. در برنامه چهارم، دولت ملزم به تهیه لایحه جامع تسهیل رقابت و کنترل و جلوگیری از شکل‌گیری انحصارات در سال نخست آن برنامه و تقدیم آن به مجلس گردید. برای تحقق اهداف مزبور، لایحه‌ای توسط وزارت بازرگانی تهیه شد که متن این لایحه توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی با اندکی تغییر در لایحه «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرا سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» گنجانده شد که سرانجام در تاریخ ۱۳۸۷/۵/۱۲ قانون مزبور ابلاغ شد. شایان ذکر است به موجب ماده واحده شماره ۴۶۹/۸۷۷ مورخ ۱۳۹۰/۱/۱۷، عنوان قانون به قانون «اجرای سیاستهای کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی» تغییر یافت.

فصل نهم این قانون (مواد ۴۳ تا ۸۴) به تسهیل رقابت و منع انحصار اختصاص یافته است که مفاهیم رقابت، انحصار و مقررات ناظر به آنها تبیین شده است. لکن حاکمیت فضای رقابتی در عرصه اقتصاد علاوه بر قوانین و مقررات رقابت، نیازمند وجود نهاد یا نهادهایی است که ناظر و به تبع آن ضامن

اجرای آنها باشند. مقابله با رویه های تجاری غیرمنصفانه و گسترش فضای رقابت، موجبات بهبود فضای کسب و کار، زمینه سازی توسعه اقتصادی و تعامل با جهان پیرامون را فراهم می آورد. بنا براین نهادهای ناظر بر اجرای مقررات رقابت در صورت عملکردی کارا، در تأمین اهداف قانون و نیل به اقتصادی شکوفا نقش اساسی دارند. لذا مواد ۵۳ تا ۸۴ قانون، با تعریف شورای رقابت به عنوان نهاد مجری قانون، ساختار، حدود وظایف و اختیارات و انواع ضمانت اجرایی این نهاد برای جلوگیری از انجام فعالیتهای ضدرقابتهای را مشخص مینماید.

در این مقاله، با توجه به نوپا بودن این نهاد در کشور و عدم آشنایی با ساختار و سازوکار آن و نظر به پیشگامی امریکا در تأسیس نهادهای ناظر بر اجرای مقررات رقابت و موفقیت نسبی نهادهای مزبور در این کشور، اهتمام شده است تا بخش ضدانحصار وزارت دادگستری و کمیسیون تجارت فدرال در امریکا با شورای رقابت و مرکز ملی رقابت، با تمرکز بر قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ و قوانین شرم، کلیتون و کمیسیون تجارت فدرال امریکا با روشی تحلیلی-توصیفی بررسی گردد. تا بدین ترتیب شمای دقیق این نهادها و نحوه عملکرد آنها در ایران و امریکا و در نتیجه امتیازات و کاستیهای نهادهای دو کشور تبیین گردد. برای نیل به این مقصود، مقاله در دو بخش تدوین شده است: در بخش اول ساختار نهادها از طریق بررسی بستر قانونی، ترکیب و تشکیلات، شرایط انتخاب اعضا، دوره تصدی، منع اشتغال همزمان، موارد برکناری اعضا تبیین شده و سپس استقلال و ماهیت حقوقی نهادها بررسی می شود. در بخش دوم به نحوه عملکرد نهادها پرداخته شده است و دامنه صلاحیت، نحوه رسیدگی و تصمیم گیری، تجدیدنظرخواهی و قطعیت آرا واکاوی شده اند.

۱- ساختار

۱-۱- بستر قانونی نهادها

قانون حمایت از داد و ستد و بازرگانی در مقابل محدودیت ها و انحصارهای

غیرقانونی امریکا با نام «قانون شرم» در سال ۱۸۹۰ میلادی، از سوی کنگره امریکا به تصویب رسید. این قانون، دادستانها را عهده‌دار وظایفی در زمینه امور رقابتی نمود. بر این اساس و برای انجام این وظایف، سال‌ها بعد بخشی در وزارت دادگستری این کشور به امور آنتی‌تراست اختصاص داده شد. در واقع ریشه ایجاد بخش ضدانحصار در مارس ۱۹۰۳ و با تعیین معاونی برای دادستان کل به هدف انجام مسئولیت دادخواهی بر اساس قوانین تجارت داخلی و آنتی‌تراست و انجام امور اجرایی بود، چرا که تا پیش از آن، این وظیفه برعهده دادستان کل بود. اما رشد اقتصادی امریکا و تشکیل شرکت‌های بزرگ در اوایل قرن بیستم و پیچیدگی موارد مطروحه نیازمند متخصصانی در حقوق رقابت بود تا از عهده پیچیدگی‌های روزافزون اجرا برآیند. در نتیجه در ۱۹۳۳ بر اساس دستور رییس جمهور و دادستان کل وقت، بخش ضدانحصار وزارت دادگستری برای پیگیری این امور تاسیس شد. در سال ۱۹۱۴ یعنی ۲۴ سال پس از قانون شرم، با توجه به مشکلاتی که تفسیرهای متفاوت از قانون شرم در عمل ایجاد کرده بود و احتراز دادگاهها از استناد به آن، قانون کلیتون به تصویب کنگره رسید. این قانون برای کمیسیون تجارت فدرال وظایفی مقرر نمود. لذا هم‌زمان با تصویب قانون کلیتون، قانون کمیسیون تجارت فدرال نیز از تصویب کنگره امریکا گذشت. طبق این قانون، کمیسیون تجارت فدرال، متصدی اصلی مسائل مرتبط با حقوق رقابت در امریکا است. بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که مبنای عمل نهادهای مزبور قوانین و مقررات مستقلی هستند که به طور خاص به موضوع رقابت می‌پردازند.

در ایران، فصل نهم از قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ به موضوع رقابت و شورای رقابت اختصاص یافته است. این قانون پس از سه بار رد و بدل شدن میان مجلس و شورای نگهبان، در نهایت در تاریخ ۸۷/۳/۲۵ در مجمع تشخیص مصلحت نظام موافق با مصالح نظام تشخیص داده شد. از این رو ممکن است دنبال کردن اهداف این قانون در سایر قوانینی که مرتبط با آن تدوین خواهند شد نیز با همین دشواری روبرو شود. به علاوه موضوع رقابت به عنوان بخشی از قانون خصوصی‌سازی در نظر گرفته شده است. در حالی که قوانین رقابت و

قوانین خصوصی‌سازی، قوانین مستقلی هستند. چنین تلفیقی با این توجیه که گسترش رقابت و برخورد با انحصارها اعم از دولتی و خصوصی، از جمله پایه‌های اساسی اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی محسوب میشود، صورت گرفته است. اما این نکته مورد توجه قرار نگرفته است که قوانین مربوط به واگذاری، پس از اتمام فرایند خصوصی‌سازی از حیز انتفاع خارج می‌شوند. بنابراین در آن زمان شورای رقابت از قانونی مستقل و مستحکم برخوردار نخواهد بود (پورخالصیان، ۱۳۸۴، ص ۶).

۲-۱- ترکیب و تشکیلات

۱-۲-۱- نهادهای امریکا

الف) بخش ضدانحصار وزارت دادگستری

در رأس بخش ضدانحصار معاون دادستان کل قرار دارد. وی از سوی رئیس‌جمهور و با تایید سنا منصوب می‌شود. چهار بخش مشاوران ویژه؛ اداره اجرایی که حمایت مدیریتی و اداری را برای بخش فراهم می‌نماید؛ قسمت سیاست‌گذاری حقوقی که مسائل تحلیل موضوعات پیچیده آنتی‌تراست و حمایت از برنامه قانون‌گذاری بخش ضدانحصار است و قسمت تجدیدنظر که پژوهش‌خواهی‌های بخش را اعم از مدنی و جنایی به دادگاه ذی‌صلاح امریکا ارایه مینماید، زیر نظر معاون دادستان کل قرار دارند. به علاوه تحت پوشش معاون دادستان کل، پنج معاونت نیز فعالیت میکنند. در معاونت تحلیل اقتصادی، سه بخش سیاست رقابتی، مقررات‌گذاری اقتصادی و دادخواهی اقتصادی وجود دارد. اقتصاددانان در بخش دادخواهی اقتصادی از مرحله تحقیقات اولیه تا تصمیم‌گیری نهایی مشارکت مینمایند و برای موضوعات مطروحه تحلیل اقتصادی ارایه می‌دهند. معاونت دیگر، معاونت اجرای بین‌الملل است که در ارتباط با تجارت خارجی عمل می‌نماید. این قسمت از بخش ضدانحصار رابط بخش با سازمانهای بین‌المللی است، سازمان‌هایی از قبیل سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (DCEO) و شبکه رقابت بین‌الملل (NCI). معاونت اجرای

جنایی نیز با دفاتر منطق‌های این نهاد در ارتباط است. این دفاتر نقشی مقدماتی در تحقیقات جنایی بخش تعقیب ایفا مینمایند. در معاونت اجرای مدنی، سه دفتر دادخواهی فعالیت می‌کنند که برای هر یک مسئولیت‌های خاصی تعیین شده است. به طور کلی میتوان گفت دفتر دادخواهی ۱، تأثیر اقتصادی ادغام‌های درخواستی را در صنایع مقرراتگذاری نشده، ارزیابی و اقدام به شفافسازی ادغام‌های درخواستی، تعیین علت آن و در موارد لزوم ممانعت از آن می‌نماید. دفتر دادخواهی ۲، مسئولیت اجراهای مدنی در حوزه وسیعی از صنایع را دارد و به دفتر دادخواهی ۳ مسئولیت اجرای مدنی گسترده‌ای در زمینه ادغام در برخی صنایع خاص داده شده است. معاونت مقرراتگذاری این نهاد، در سه بخش شبکه و تکنولوژی، ارتباطات و رسانه و همچنین حمل و نقل، انرژی و کشاورزی مقررات گذاری می‌نماید.

ب) کمیسیون تجارت فدرال

بدنه دو حزبی کمیسیون تجارت فدرال از پنج عضو (یک رئیس و چهار کمیسیونر) تشکیل میشود. اعضا با توصیه و موافقت مجلس سنای امریکا، توسط رئیس جمهور منصوب میشوند. اما از پنج عضو کمیسیون بیش از سه عضو نمیتواند به یک حزب سیاسی تعلق داشته باشند. رئیس کمیسیون تجارت فدرال نیز همچون سایر اعضا از سوی رئیس جمهور انتخاب می‌شود. وی رئیس ستاد اجرایی نیز به شمار میرود و مسئولیت اجرای برنامه‌ها و سیاست‌های کلی کمیسیون را بر عهده دارد. این کمیسیون بیش از هزار کارمند شامل یانصد وکیل و هفتاد اقتصاددان دارد و منافع مصرفکنندگان آمریکایی را از طریق حمایت و حفظ بازار آزاد ارتقا می‌بخشد. در کمیسیون شش اداره وجود دارد:

۱. اداره قضات اداری که برای پرونده‌های طرح شده از سوی دفاتر، جلسات اداری تشکیل داده و تصمیمات اولیه را اتخاذ می‌نمایند؛

۲. اداره مناسبات مربوط به کنگره، این اداره ارتباط تنگاتنگی با اعضای کنگره و کارمندان آنها دارد. از یکسو به سوالات مربوط به کنگره در ارتباط

با سیاست‌ها و برنامه‌های کمیسیون تجارت فدرال پاسخ می‌دهد و از سوی دیگر کمیسیونرها و کارمندان کمیسیون را از سیاست‌ها و مواضع موردنظر کنگره مطلع می‌سازد و به فراهم کردن اطلاعات لازم برای قانونگذاری مرتبط با کمیسیون می‌پردازد؛

۳. اداره امور عمومی، اطلاعات لازم برای عموم را از طریق رسانه‌های گروهی فراهم می‌آورد و اخبار اقدامات مهم کمیسیون را منتشر می‌سازد؛

۴. اداره بازرسی کل، این اداره بر اساس اصلاحات قانون بازرسی کل امریکا (۱۹۸۸) به عنوان سازمانی مستقل و بیطرف در چارچوب کمیسیون تاسیس شد. این اداره به عنوان پلیس کمیسیون عمل میکند و در مورد ادعاهای خلافکاری مطرح شده، ممیزی و بازرسی‌های لازم را انجام می‌دهد. ممیزیها به منظور تشخیص و جلوگیری از زیان، تقلب و سوءاستفاده و در نتیجه ارتقا اقتصاد، کارایی و اثربخشی انجام می‌شوند؛

۵. اداره برنامه‌ریزی سیاست‌گذاری، به کمیسیون در زمینه توسعه و پیاده سازی طرح‌های ابتکاری، سیاست رقابت‌درازمدت و حمایت مصرف‌کننده کمک مینماید و به کارکنان در مورد مسائل حقوقی و سیاستهای پیچیده یا جدید به وجود آمده، مشاوره می‌دهد؛

۶. اداره امور بین‌الملل، در سطح جهانی برای ترویج همکاری و همگرایی برای عملکرد بهتر با آژانس‌های حمایت از مصرف‌کننده و رقابت همکاری مینماید. در واقع کمیسیون یک شبکه قوی از روابط همکاری با هم‌تایان خارجی خود دارد.

علاوه بر اداراتی که مورد اشاره قرار گرفت، پنج واحد دیگر نیز در چارچوب کمیسیون فعالیت میکنند که عبارتند از: دفتر اقتصادی، دفتر رقابت،

اداره مدیریت اجرایی، دفتر حمایت از مصرف کننده و اداره مشاورین عمومی. به طور خلاصه می‌توان گفت دفتر اقتصادی کمیسیون، آثار اقتصادی اقدامات کمیسیون را ارزیابی می‌نماید و تحلیل اقتصادی آرایه می‌دهد. به علاوه تأثیر قانون‌گذاری دولت در زمینه رقابت و حمایت از مصرف کننده را مورد تجزیه و تحلیل قرار داده و تحلیل اقتصادی فرایندهای بازار را به کنگره، بخش اجرا و عموم ارائه مینماید. دفتر رقابت نیز، در پی جلوگیری از ادغام‌ها و سایر رویه‌های تجاری غیررقابتی در بازار است و از طریق حمایت از رقابت و آزادی انتخاب کالاها و خدمات در یک بازار آزاد، قیمت و کیفیت را متناسب با نیاز مصرف کننده بهبود میدهد. ادارات منطق‌های این نهاد، هفت ناحیه جغرافیایی را تحت پوشش قرار می‌دهند و با دفاتر رقابت و حمایت از مصرف کننده برای انجام تحقیقات و اقامه دعوا، آرایه مشاوره به مقامات ایالتی و محلی در مورد استلزامات رقابتی اقدامات پیشنهادی، توصیه موارد، آرایه خدمات اطلاع‌رسانی محلی به مصرف کنندگان و تجار و هماهنگ نمودن فعالیت‌ها با مقامات منطق‌های، ایالتی و محلی همکاری می‌نماید. همچنین غالباً کنفرانس‌هایی برای تجار جزء، مقامات محلی و گروه‌های مصرف‌کنندگان ترتیب می‌دهند (www.ftc.gov 2011).

۱-۲-۲- نهادهای ایران

الف) شورای رقابت

شورای رقابت متشکل از ۱۵ نفر از منتخبان قوای سه‌گانه و بخشهای اقتصادی است. از این بین سه عضو با پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی انتخاب می‌شوند که شامل دو نفر صاحب‌نظر اقتصادی و یک نفر متخصص امور مالی می‌شوند. مطابق قانون، وزیر بازرگانی دو صاحب‌نظر در تجارت، وزیر صنایع و معاون، یک نفر صاحب‌نظر در صنعت، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، یک صاحب‌نظر در خدمات زیربنایی و وزیر دادگستری نیز یک حقوق‌دان برجسته و آشنا به حقوق اقتصادی را پیشنهاد می‌دهند. این ۸ عضو با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شوند. سایر اعضا را منتخبان قوه مقننه، قوه قضاییه و بخش خصوصی

تشکیل می‌دهند. از قوه مقننه سه نماینده مجلس از بین اعضای کمیسیون های اقتصادی، برنامه و بودجه و محاسبات و صنایع و معادن از هر کمیسیون یک نفر به انتخاب مجلس شورای اسلامی عضو شورای رقابت می‌شوند. این اعضا، عضو ناظر قلمداد شده و حق رأی ندارند. اما نکته مبهم، استصوابی یا اطلاعی بودن نظارت آنهاست. در صورت استصوابی بودن، ضمانت اجرای نظارت آنها چیست و اگر ناظر اطلاعی هستند به چه مرجعی باید اطلاع دهند؟ به علاوه میزان نظارت که فقط شامل مصوبات شورای رقابت می‌شود و یا به رویه ها و سایر اعمال شورای رقابت نیز تسری می‌یابد، جای تأمل و دقت بیشتری دارد. به نظر می‌رسد قانون‌گذار برای اینکه نظارتی شفاف و جدی بر شورای رقابت داشته باشد، حضور سه نفر از نمایندگان مجلس را به عنوان ناظر اطلاعی در جلسات شورای رقابت پیش بینی نموده است. در خصوص نحوه اعمال این نظارت نیز باید گفت، نظارت از طریق شرکت در جلسات و پیگیری دقیق در خصوص نحوه اجرا قوانین مصوب مجلس، اعمال می‌شود و چنانچه از قوانین عدولی صورت گیرد یا قوانین به درستی اجرا نشود، از طریق گزارش به مجلس شورای اسلامی اقدام به اصلاح آن خواهد شد (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۸۴، ص ۱۰).

منتخبان بخش خصوصی را یک نفر به انتخاب اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و یک نفر به انتخاب اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران تشکیل می‌دهند. لازم به ذکر است با توجه به کاربرد واژه انتخاب از سوی قانون‌گذار و عدم اعمال محدودیت از جانب وی، به نظر می‌رسد منتخبان اتاق تعاون و اتاق بازرگانی میتوانند از اعضای اتاق و یا از خارج آن باشند. این دو عضو نماینده بخش خصوصی در شورای رقابت می‌باشند و اگر بتوانند بخش خصوصی را به طور واقعی نمایندگی نمایند، تدبیر شایسته‌ای جهت حضور آنها صورت گرفته است. به علاوه به نظر می‌رسد با وجود دولتی و شبه دولتی بودن حجم وسیعی از بنگاههای اقتصادی کشور، حضور این اعضا بنگاههای خصوصی را به این نهاد خوش‌بین‌تر می‌کند.

دو عضو نهایی شورای رقابت را دو تن از قضات دیوان عالی کشور تشکیل

می‌دهند. حضور دو عضو قضایی، تصمیمات شورا از حالت اجرایی و اداری به سمت قضایی بودن سوق خواهد داد. هر چند در نوع عملکرد این اعضا ابهاماتی وجود دارد. این که آیا این اعضا به التزامات قضایی ملتزم هستند یا خیر؟ آیا قضاوت قضاوت میکنند یا صرفاً به جهت مشروعیت بخشیدن به قدرت صدور حکم، حضور چنین اعضای پیش بینی شده است؟ از جمله سوالاتی است که در این خصوص با آن مواجه خواهیم شد. هر چند از آن جایی که قانون رای قضاوت را در کنار سایر اعضا قرار داده است و در مورد تصمیمات موضوع ماده (۶۱) نیز رای موافق یکی از آنها را لازم دانسته است، به نظر نمی‌رسد قاضی قضاوت نموده و به التزامات قضایی ملتزم باشد.

ب) مرکز ملی رقابت

در ماده (۵۴) قانون مقرر شده است که به منظور انجام امور کارشناسی و اجرایی شورای رقابت مرکز ملی رقابت تشکیل شود که ضمناً فعالیت‌های دبیرخانه‌ای شورا را نیز بر عهده خواهد داشت. با توجه به ماده مذکور می‌توان مرکز را زیرمجموعه‌ی شورای رقابت دانست. هر چند این ماده در پاسخ به این موضوع صریح نیست؛ زیرا مرکز را مؤسسه‌ی دولتی مستقل زیر نظر رئیس جمهور معرفی میکند و از سویی ایجاد تشکیلات آن را با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیئت وزیران دانسته و از طرف دیگر تغییرات بعدی آن را با پیشنهاد شورای رقابت و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیئت وزیران میدانند. نکته دیگر چارچوب تشکیلاتی است که از سوی سایت این مرکز منتشر شده و مرکز را در حلقه اول در کنار شورای رقابت و هیئت تجدیدنظر قرار داده است. در حالیکه به نظر می‌رسد مرکز ملی رقابت را نه به عنوان نهادی مستقل از شورای رقابت، بلکه می‌بایست به عنوان بدنه سازمانی شورا تلقی نمود. کما این که قانون نیز مرکز را به عنوان بازوی کارشناسی، اجرایی و دبیرخانه‌ای شورا معرفی نموده است.

رئیس مرکز ملی رقابت که همان رئیس شورای رقابت است، سه مشاور و یک قائم‌مقام دارد. (www.center.nicc.ir, 1390) مشاوران در رابطه با امور مربوط

به کمیته‌ها به وی مشورت خواهند داد. کمیته‌هایی که تاکنون مشخص شده‌اند، عبارتند از: کمیته تنظیم قیمت مقدار دسترسی نیرو، کمیته تنظیم قیمت مقدار دسترسی مخابرات و کمیته تنظیم قیمت مقدار دسترسی حمل و نقل هوایی.

زیر نظر رئیس مرکز، دفتر تحقیق و بازرسی نیز پیش بینی شده است و وظایف مربوط به تحقیق و بازرسی را انجام خواهند داد. بدیهی است وجود چنین وظیفه‌های برای مرکز، نافی حق شورا در این زمینه و اینکه راساً وارد عمل شود، نخواهد بود. به علاوه دو معاونت «اقتصادی و توسعه رقابت» و «فنی و حقوقی» و زیرمجموعه این معاونت‌ها در چندین بخش فعال خواهند شد.

ج) هیئت تجدیدنظر

ماده (۶۳) قانون، تصمیمات شورای رقابت به موجب ماده (۶۱) قانون را، قابل تجدیدنظرخواهی در هیئت تجدیدنظر پیشبینی شده در همین قانون دانسته است که این امر نشان‌دهنده پیروی قانون‌گذار از آرای دو مرحل‌های است. ترکیب هیئت تجدیدنظر که مستقر در تهران می‌باشد، متشکل از ۷ نفر به شرح زیر است:

الف - سه قاضی دیوان عالی کشور به انتخاب و حکم رئیس قوه قضائیه؛

ب - دو صاحب‌نظر اقتصادی به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و حکم رئیس جمهور؛

ج - دو صاحب‌نظر در فعالیتهای تجاری و صنعتی و زیربنایی به پیشنهاد مشترک وزراء صنایع و معادن و بازرگانی و حکم رئیس جمهور.

بدین ترتیب اکثریت اعضاء هیئت تجدیدنظر، منتخب قوه مجریه هستند و ایرادهای وارد به اعضا تشکیل دهنده شورای رقابت در خصوص دولتی بودن در اینجا نیز جاری است. نکته دیگر فقدان حضور نمایندگان بخش‌های خصوصی است که علی‌رغم حضور کم‌رنگ در شورای رقابت، در هیئت تجدیدنظر پیش

بینی عضویت آنها نشده است.

۱-۲-۳- شرایط انتخاب اعضا

برای انتخاب اعضا کمیسیون تجارت فدرال شرایط خاصی پیش بینی شده و انتخاب اعضا با توصیه و موافقت مجلس سنای امریکا، به رئیس جمهور محول شده است. تنها شرط پیش بینی شده آن است که بیش از سه نفر از پنج نفر عضو کمیسیون نمیتوانند از یک حزب باشند. اما در ایران تابعیت ایرانی، داشتن حداقل چهل سال سن، دارا بودن مدرک دکترا برای اعضای صاحب‌نظر اقتصادی و حقوقی و حداقل مدرک کارشناسی برای صاحب‌نظران تجاری و صنعتی و خدمات زیربنایی و مالی و دارا بودن حداقل ده سال سابقه کار مفید و مرتبط شرایط ایجابی مقرر برای این اعضا هستند. البته به نظر میرسد این شرایط بیشتر معطوف به اعضای منتخب قوه مجریه می‌باشد و در مورد سایر اعضا، قوانین خاص ارگان‌های ذی‌مدخل هر یک حاکم بر انتخاب آنها باشد. دو شرط سلبی نیز برای اعضا پیش بینی شده که عبارتند از: نداشتن محکومیت قطعی انتظامی از بند د به بالا موضوع ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ و نداشتن محکومیت های موضوع ماده (۶۲) مکرر قانون مجازات اسلامی و یا محکومیت قطعی به ورشکستگی به تقصیر یا تقلب که در مورد محکومیت اخیر، به نظر می‌رسد پیش‌تر در مورد دو عضو بخش خصوصی مرتبط است. به علاوه به استثناء قاضی، بازنشسته بودن افراد مانع انتخاب نخواهد بود (تبصره بند ب ماده ۵۳ قانون). به نظر می‌رسد از آنجا که قاضی به صدور حکم نهایی مبادرت می‌ورزد و رکن قضایی شورا به شمار می‌رود (به دلیل ماهیت وظیفه خود) نمی‌تواند بازنشسته باشد در حالی که سایر اعضا ماهیتاً متخصص و صاحب‌نظر هستند و این امر منافاتی با بازنشسته بودن آنها ندارد.

در خصوص هیئت تجدیدنظر نیز جز ارتقا سابقه کاری ۱۰ ساله به ۱۵ سال مندرج در صدر بند دوم ماده (۶۴) قانون، سایر ضوابط و شرایط به همان ترتیبی است که در مورد شورای رقابت بررسی شد.

۱-۲-۴- دوره تصدی

بر اساس قانون کمیسیون تجارت فدرال، در اولین دوره هر یک از اعضا برای دوره‌های ۳، ۴، ۵، ۶ و ۷ ساله انتخاب شدند و تعیین این که دوره عضویت هر یک از آنها چند سال باشد با رئیس جمهور بود. ولی در دوره‌های بعد اعضای کمیسیون برای مدت ۷ سال انتخاب می‌شوند (www.ftc.gov, 2011) بنابراین پس از گذشت سه سال از شروع به کار کمیسیون، هر ساله دوره عضویت یکی از اعضا به پایان می‌رسد.

در ایران دوره‌ی تصدی اعضاء شورای رقابت به جز عضو قاضی شش سال است و انتصاب مجدد آنان برای یک دوره دیگر مجاز خواهد بود (بند ۱ ماده ۵۵ قانون). ممکن است این تصور ایجاد شود که تمدید دوره عضویت منجر به سوءاستفاده و اعمال نفوذ توسط صاحب سمت گردد. اما شاید بتوان گفت که حضور اعضا برای یک مدت متوالی ۱۲ ساله با توجه به تخصص و تجاربی که به دست می‌آورند، خالی از فایده نیست. اما به منظور حل مشکل قابل شناسایی بودن قاضی عضو شورا ناشی از شرط ثابت بودن عضو قاضی و افزایش ریسک و اشتباه، در فرایند تصویب لایحه در مجلس پیشنهاد شد عضو قاضی به صورت چرخشی انتخاب شود. لکن از آنجایی که عضو قاضی باید به طور تمام وقت در شورای رقابت حضور داشته باشد و لازم است که در شورا مستقر شود، لذا دوره‌ی تصدی قاضی دو سال تعیین شد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۴، ۱۱). هر چند انتصاب مجدد ایشان برای دو دوره امکان‌پذیر خواهد بود. بنابراین حداکثر زمانی که عضو قاضی می‌تواند در شورا حضور داشته باشد، ۶ سال است. به نظر می‌رسد با توجه به این که قانون اتخاذ یکی از تصمیمات موضوع ماده (۶۱) را منوط به رای موافق قاضی نموده است، کوتاه‌تر بودن مدت عضویت قاضی عضو شورا مفید فایده خواهد بود.

با مقایسه دوره تصدی پیش‌بینی شده در دو کشور ملاحظه می‌شود در حالیکه در کمیسیون تجارت فدرال هر ساله دوره عضویت یکی از اعضا به پایان

میرسد، دوره تصدی پیش‌بینی شده در شورای رقابت به نحوی است که هر ۶ سال ممکن است به یکباره تمامی اعضا تغییر یابند و این موضوع ممکن است به جهت نوپا بودن شورا در کشور و بی‌تجربگی متخصصان در این خصوص جریان کار را با مشکل مواجه سازد. خصوصاً اینکه ممکن است با تغییر یکباره اعضا رویکرد شورا به مسائل نیز متناسب تغییر دولت که غالب اعضا منتخب آن هستند، تغییر نماید. لذا به نظر میرسد در این خصوص شیوه پیش‌بینی شده در نظام حقوقی امریکا کارا تر و مفید فایده تر خواهد بود.

۱-۲-۵ - منع اشتغال هم‌زمان

قانون کمیسیون تجارت فدرال مقرر داشته که اشتغال اعضای کمیسیون به صورت تمام وقت بوده و هیچ‌یک از اعضای کمیسیون نمیتواند به عنوان کارمند استخدام شود یا به تجارت یا شغل دیگری اشتغال داشته باشد. در ایران نیز قانون، اشتغال رئیس و اعضاء شورای رقابت را به صورت تمام‌وقت مقرر میکند. افراد مذکور نمی‌توانند هم‌زمان شغل و یا مسئولیت دیگری در بخش عمومی، خصوصی یا تعاونی داشته باشند. در نتیجه اعطا مأموریت به کارمندان دولت و قوه قضاییه برای عضویت آنان در شورا الزامی است. به نظر میرسد دلیل امر، منتفی نمودن احتمال اعمال نفوذ و حفظ استقلال عمل ایشان در اظهار نظر و صدور رای است. به علاوه نقش خطیر و وظایف گسترده‌ای که قانونگذار برای این نهاد تعریف نموده است، مستلزم اشتغال تمام وقت اعضاست. اما قانونگذار برای این حکم قائل به استثنا شده است. اعضاء هیئت علمی دانشگاه‌ها می‌توانند حداکثر به اندازه ساعات موظف تدریس کنند. به علاوه متخصص امور مالی عضو شورا، منتخبین اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و اتاق تعاون استثنائات دیگری بر این حکم هستند که امکان اشتغال هم‌زمان به شغل یا مسئولیت دیگر را دارند. به نظر می‌رسد علت مستثنی بودن منتخبین اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و اتاق تعاون از حکم این ماده، فلسفه حضور آنها در شورا به عنوان نمایندگان بخش خصوصی فعال در بازار است. بدین مفهوم که به دلیل آشنایی، فعالیت و ارتباط تنگاتنگ آنها با فضای اقتصادی کشور و اینکه تصمیمات تخصصی و نزدیک به واقع و فضای

حاکم گرفته شود و به علاوه امکان جذب و رغبت ایشان به عضویت در شورا وجود داشته باشد، چنین استثنایی پیش‌بینی شده است. لذا امکان اشتغال و یا مسئولیت آنها در سایر بخشها وجود دارد. هر چند این ایراد مطرح است که بدین ترتیب تابع مطلوبیت این اعضا به نحوی صریح‌تر و شدیدتر از سایر اعضا بر تصمیم‌گیری و نتایج اجرا تأثیر خواهد گذاشت. ایراد قابل ذکر دیگر قانون ایران، استثنا نمودن اشتغال تمام وقت اعضای چون نمایندگان مجلس به عنوان عضو ناظر است که دلیل آن مشخص نیست و مبتنی بر تسامح قانونگذار میباشد، چرا که این موضوع با ایفا وظایف نمایندگی از سوی این اعضا منافات دارد. البته تبصره ماده ۷۹ قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور که عضویت کارکنان دستگاه‌های اجرایی و دارندگان ردیف و سایر مشمولین قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۷۳ را فقط در قالب مأموریت با دریافت حقوق و مزایا تنها از یک صندوق مجاز دانسته است، شامل همه اعضای شورای رقابت به جز نمایندگان مجلس و قضات عضو نیز شده است.

۱-۲-۶- موارد برکناری اعضا

در امریکا رئیس‌جمهور تنها می‌تواند هر یک از اعضای کمیسیون را به دلیل عدم کفایت، کوتاهی در انجام یا عدم حسن انجام کار از سمت خود عزل کند. هر چند به نظر می‌رسد برای هر یک از موارد مذکور می‌توان دامنه وسیعی قائل شد و دست رئیس‌جمهور امریکا در تعیین مصداق این موارد تا حدودی باز باشد. در ایران تنها در موارد مطرح در قانون امکان عزل اعضا وجود دارد. این موارد عبارتند از:

الف) ناتوانی عضو در انجام وظایف محوله که می‌بایست به تشخیص دو سوم اعضاء شورا باشد؛

ب) محکومیت‌های مذکور در جزءهای ۳ و ۵ بند ب ماده (۵۳) قانون؛ بدین ترتیب محکومیت‌های موضوع ماده (۶۲) مکرر قانون مجازات اسلامی، محکومیت قطعی به ورشکستگی به تقصیر یا تقلب و نیز محکومیت قطعی انتظامی از بند

د به بالا موضوع ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷، علاوه بر آن که از شرایط حین انتخاب اعضا میباشند، از شرایط مستمر اعضا بوده و در صورت وقوع در حین دوره عضویت منجر به برکناری خواهند شد.

ج) محکومیت قطعی به دلیل سوءاستفاده از مقررات مواد (۷۵) و (۷۶) قانون؛ اشکال آن است که قانونگذار، محکومیت قطعی به دلیل سوء استفاده از مقررات مواد (۷۵) و (۷۶) قانون را از موجبات برکناری اعضا شورای رقابت دانسته است، در حالی که این مواد بیان‌کننده نوعی از سوءاستفاده و تعیین مجازات برای آن هستند، نه اینکه امکان سوءاستفاده از مفاد مقرر آنها منجر به برکناری شود. درست آن بود که قانون‌گذار بیان می‌داشت: «محکومیت قطعی به استناد موارد مذکور در مقررات مواد (۷۵) و (۷۶) این قانون». به هر روی به موجب این بند هر یک از اعضا شورا که به موجب فصل نهم قانون مکلف به حفظ اطلاعات داخلی شرکتها، بنگاهها و یا سایر اشخاص شده است، در صورتی که آن را منتشر و یا افشاء کند و یا از این اطلاعات به نفع خود یا اشخاص دیگر بهره‌گیرد و یا از مقررات قانون برای ضربه‌زدن به منافع مالی یا اعتبار تجاری و حرفه‌ای اشخاص حقیقی یا حقوقی سوءاستفاده کند، در صورت اثبات و محکومیت قطعی در مرجع ذیصلاح، علاوه بر جبران خسارت و محکومیت به مجازات مقرر، موجبات برکناری خویش را فراهم می‌سازد.

د) نقض تکالیف و محدودیت‌های موضوع ماده (۶۸) قانون و تخطی از مقررات موضوع مواد (۷۵) و (۷۶) قانون؛ مطابق ماده (۶۸) قانون، از تکالیف و محدودیت‌های اعضای شورای رقابت، وظیفه حفظ اطلاعات داخلی، ممنوعیت اظهارنظر قبل از اتخاذ تصمیم و ممنوعیت شرکت در جلسات و تصمیم‌گیری در مواردی است که مطابق ماده (۹۱) قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، مشمول موارد رد دادرسی می‌شود. نقض این تکالیف و محدودیت‌ها به تشخیص اکثریت اعضا شورای رقابت از موارد برکناری برخلاف میل عضو می‌باشد. در بخش دوم همین بند تخطی از مقررات موضوع مواد (۷۵) و (۷۶) قانون به تشخیص اکثریت اعضای شورای رقابت از آن دسته مواردی به شمار آمده که میتوان بر آن اساس عضو متخطی را از عضویت در شورا برکنار

نمود. نکته قابل تامل آن است که در بند پیشین برای برکناری، محکومیت قطعی به دلیل سوءاستفاده از مقررات موضوع این مواد را لازم دانسته بود. حال آنکه بند حاضر تخطی از مقررات موضوع همان مواد را به تشخیص اکثریت اعضاء کافی دانسته است. بنابراین در صورتی که اکثریت اعضا نظر بر تخطی عضو از مقررات موضوع مواد (۷۵) و (۷۶) داشته باشند، هرچند رأیی مبنی بر محکومیت قطعی وی از سوی مرجع ذیصلاح وجود نداشته باشد، برکناری به اکثریت آرا محقق خواهد شد.

ه) از دست دادن اهلیت استیفا به تشخیص اکثریت اعضاء شورای رقابت؛

و) غیبت غیرموجه بیش از دو ماه متوالی و سه ماه غیرمتوالی در هر سال از حضور در شورا، با تشخیص اکثریت اعضاء شورای رقابت. سوال این است که غیرموجه بودن غیبت باید با تشخیص اکثریت اعضاء شورای رقابت باشد یا برکناری عضو علی‌رغم غیرموجه بودن غیبت، به تشخیص اکثریت شورای رقابت است؟ با توجه به شیوه نگارش این بند در قیاس با سایر بندهای ماده (۵۶) به نظر میرسد حالت دوم مورد نظر قانونگذار بوده است. به علاوه واگذاری تشخیص غیرموجه بودن به اعضا شورا درست نمیباشد. در این صورت با توجه به عدم ذکر ملاکهای غیرموجه بودن در قانون می‌ایست در آیین‌نامه‌های داخلی شورا، این موارد تعیین شود و یا به سایر معیارهای قانونی در این خصوص رجوع نمود.

همانطور که ملاحظه می‌شود هر چند احکام اعضای شورای رقابت توسط رئیس جمهور صادر می‌شود اما عزلشان جزء اختیارات وی نیست و تنها با شرایط مقرر در قانون امکان برکناری اعضا وجود خواهد داشت.

۱-۲-۷- استقلال

نهادهای ناظر بر اجرای مقررات رقابت، نقش گسترده و مهمی در حوزه اقتصادی کشور دارند. مزیت استقلال این نهادها در آن است که به دور از

فشارهای سیاسی و غیرسیاسی به نحو مطلوبتری به انجام وظایف خود بپردازد. عدم استقلال موجب میشود این نهادها به جای تعقیب اهداف مورد نظر قانونگذار، حافظ منافع گروه یا جناحی باشند که اختیار دولت و نهاد مزبور را در دست دارد. بنابراین همواره تأکید بر ضرورت وجود استقلال این نهادها از جنبه‌های مختلف شده است و هر یک از کشورها به طریقی در پی اعطای استقلال به آنها بوده است (هادیفر، ۱۳۸۹، ۴۶۹).

در امریکا اعضای کمیسیون توسط رئیس جمهور با تایید مجلس سنا منتصب می‌گردند. منتهی در قانون پیش‌بینی شده است که اعضای انتصابی دوره خدمتی بیش از دوره چهارساله ریاست جمهوری داشته باشند و در ثانی با وجود حق انتصاب برای رئیس جمهور، وی نمیتواند همه اعضا را از یک حزب انتخاب کند. بنابراین وجود نظام دو حزبی در امریکا و تقسیم قدرت در بین این دو حزب توانسته است تا حدودی استقلال را به این نهاد اعطا کند، هرچند که این استقلال کامل نیست و نقضهایی در آن وجود دارند که از جمله میتوان به موارد عزل پیش‌بینی شده که بطور گسترده‌ای قابل تفسیر هستند، اشاره نمود. اما در هر حال این کمیسیون آژانسی مستقل معرفی شده است. (www.ftc.gov, 2011)

در ایران مطابق بند ۴ ماده (۵۶) قانون، شورای رقابت در رسیدگی و تصمیم‌گیری از استقلال کامل برخوردار است. به علاوه قانونگذار برای اعضای این شورا تضمین موقعیت شغلی قائل شده است. اعضا جز در موارد مصرح در قانون از عضویت در شورا برکنار نخواهند شد. به علاوه نمیتوان اعضای شورا را به دلیل اتخاذ تصمیمات قانونی که در چارچوب وظایف قانونی گرفته شده و یا اظهاراتی که به استناد قانون بیان می‌کنند، تحت تعقیب قرار داد. اما باید گفت میزان مداخله و استیلای دولت بر شورای رقابت بسیار زیاد است. قوه مجریه و رئیس جمهور نقش تعیین‌کننده‌ای دارا هستند به نحوی که غالب اعضا به انتخاب قوه مجریه و حکم رئیس جمهور منتصب می‌شوند. رئیس شورا نیز با انتخاب چنین اعضای که غالباً منتصب دولتند و از میان صاحب‌نظران

اقتصادی و به حکم رئیس جمهور تعیین میشود. به علاوه در قانون نهادی برای نظارت بر تصمیمات رئیس جمهور در مورد انتصاب اعضا پیش بینی نشده است در حالیکه در کشورهای پیشرفته اصولاً نهادی مانند مجلس مأمور تأیید یا عدم تأیید حکم رئیس جمهور در این مورد می باشد. (www.tca.ie, 2011) بنابراین انتخاب و انتصاب دولتی است هر چند رئیس جمهور در عزل با محدودیتهای مواد (۵۵) و (۵۶) قانون مواجه است. شایان توجه است که دو عضو قاضی عمر خدمتشان در شورا محدود به دو سال (یک سوم عمر خدمت سایر اعضا) است و هیچگاه به ریاست شورا انتخاب نخواهند شد. به علاوه سه نفر نماینده مجلس نیز تنها حق نظارت دارند و حق رای ندارند. بدین ترتیب استقلال از طریق نظام شورایی تأمین نشده است و حتی تعیین رسمیت بالا برای اتخاذ تصمیم نیز نمیتواند استقلال شورا را تضمین نماید. چنین ترکیبی در نظام اقتصادی که اکثر بنگاه ها دولتی یا شبه دولتی است و شبهی ذینفع بودن دولت و اعمال نفوذ آن در عملکرد نهادهای رقابتی وجود دارد، نگران کننده است. اگر فرض نورث را بپذیریم که افراد اکیداً به دنبال حداکثرسازی سود خویشاند، باید گفت اگر دولت از نیروی قهار برخوردار باشد، آن گاه دولتمردان به هزینه بقیه افراد جامعه آن قوه را در جهت منافع خود به کار خواهند گرفت (نورث، ۱۳۸۵، ۱۰۳). بدین ترتیب نااطمینانی بخش خصوصی چندان بیپایه نیست. در امریکا که تمامی اعضا منتصب به رئیس جمهورند، هر چند به تأیید سنا هم رسیده‌اند و نمیتوانند همگی از یک حزب انتخاب شوند، نقش بخش دولتی در اقتصاد بسیار کم است. دولت در این کشور تنها پنج درصد فعالیت‌های اقتصادی را در اختیار دارد و به فعالیت‌های حاکمیتی می‌پردازد و نه تصدی‌گری. در چنین ساختار اقتصادی است که نهاد اجرایی مقررات رقابت میتواند منتسب به دولت باشد.

از آنجا که استقلال یک اصل اساسی برای عملکرد مناسب شورا به حساب می‌آید و نظر به این که عضویت در شورا تمام وقت است و اعضای آن نماینده هیچ دستگاه اجرایی نیستند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۴، ص ۹)، به نظر می‌رسد اعضای شورا می‌بایست پس از انتخاب از سوی مراجع مذکور در قانون، به طور مستقل عمل کنند تا بدین ترتیب مراجع معرفی کننده که عمدتاً دولتی

هستند، مجال اعمال نفوذ نیابند. این موضوع که در قانون واژه انتخاب به کار برده شده است و نه نماینده، گواهی بر این مدعاست. اما قانون، مرکز ملی رقابت را نهادی مستقل که زیر نظر رئیس‌جمهور فعالیت می‌کند، معرفی نموده است. بنابراین تفاوتی که قانون بین شورا و مرکز ملی رقابت قائل شده است، این است که در هر حال شورای رقابت را نهادی دولتی به شمار نیاورده اما مرکز ملی رقابت را موسسه‌ای دولتی دانسته که مستقیماً زیر نظر رئیس‌جمهور تشکیل می‌شود. دلیل چنین تفاوتی روشن نیست. چرا که مرکز ملی رقابت مطابق قانون به منظور انجام امور کارشناسی، اجرایی و فعالیتهای دبیرخانه‌های شورای رقابت تشکیل می‌شود و مشخص نیست دلیل این که نهادی که نسبت به شورای رقابت فرعی محسوب می‌شود و به نظر میرسد به منظور تکمیل و تسهیل اجرای وظایف شورا تاسیس شده است، از چه رو تحت نظارت رئیس‌جمهور و در قالب موسسه‌ای دولتی پیش بینی شده است، امری که با استقلال شورا منافات دارد. مضاف بر آنکه رئیس مرکز ملی رقابت، رئیس شورا نیز می‌باشد و این موضوع به نوبه خود اهمیت مسئله را افزایش خواهد داد. به نظر می‌رسد از آنجا که نقش مرکز ملی رقابت در پیشبرد اهداف شورای رقابت کلیدی است و بخصوص در زمینه مطالعات کارشناسی حقوقی-اقتصادی و فنی، فضای لازم را برای تصمیم‌گیری شورای رقابت فراهم می‌کند (www.center.nicc.ir, 1390) مرکز تنها باید از نظر تأمین منابع مالی و شرایط استخدامی زیر نظر رئیس‌جمهور دانست.

۱-۲-۸- ماهیت حقوقی پرونده‌های کارشناسی و مطالعات فنی

کمیسیون تجارت فدرال یک نهاد مستقل زیر نظر رئیس‌جمهور این کشور است. عزل و نصب‌ها با رئیس‌جمهور و البته با تایید سناست. کمیسیون تنها دارای صلاحیت رسیدگی، اتخاذ تصمیم و اجرا در امور مدنی است و امور کیفری در صلاحیت بخش ضدانحصار وزارت دادگستری است که در محاکم قضایی پیگیری می‌شود. قضات کمیسیون که تصمیم‌ابتدایی از سوی آنها اتخاذ می‌شود، قضاتی اداری هستند و تصمیمات کمیسیون ماهیتی اداری دارند. بدین ترتیب قانون‌گذار برای کمیسیون قائل به صلاحیت قضایی نبوده و رسیدگی‌ها و تصمیم‌گیریها ماهیتی اداری دارند.

در ایران در نگاه نخست، ترکیب اعضای شورای رقابت نشان می‌دهد که شورای رقابت، شورایی فراقوه‌های است. حضور اعضاء منتخب قوه مجریه، ناظرانی از قوه مقننه به همراه دو قاضی دیوان عالی کشور نمایانگر همین مطلب است. صدر ماده (۶۲) قانون اشاره دارد که شورای رقابت تنها مرجع رسیدگی به رویه‌های ضدرقابتهای است. اما منظور از این رسیدگی، رسیدگی قضایی است یا اداری؟ ادامه ماده با به کار بردن کلمه شکایت، ظن قضایی بودن اعمال شورای رقابت را تقویت می‌کند. به علاوه با توجه به اینکه نمی‌توان هیچ یک از اعضا شورای رقابت را برخلاف میل وی از عضویت در شورا منع کرد مگر در موارد مقرر در قانون و این که اشتغال رئیس و اعضای شورای رقابت تمام وقت است، شأن اعضا بیشتر از انتصاب اداری بوده و اعضا شورا جایگاهی اداری نداشته که مجبور به تبعیت از مقام مافوق خود باشد. این موضوع به نوبه خود می‌تواند نشاندهنده شأن قضایی شورای رقابت باشد. اما نکته مهم صلاحیت صدور حکم و دستور اجرا برای شورا است. بنابراین با توجه به مطالب گفته شده به نظر می‌رسد شورای رقابت برخلاف نهاد مشابه امریکا، نهادی شبه قضایی است.

۲- نحوه عملکرد

بخش ضدانحصار وزارت دادگستری و کمیسیون تجارت فدرال متصدی اصلی رسیدگی به رویه‌های ضدرقابتهای در امریکا هستند. هر دو می‌توانند نسبت به اجرای قوانین آنتی‌تراست امریکا اقدام نمایند، هر چند اجرای امور کیفری منحصراً در صلاحیت بخش ضدانحصار وزارت دادگستری و پی‌گیری در مراجع دادگستری است. اما در قانون ایران از شورای رقابت به عنوان تنها مرجع رسیدگی به رویه‌های ضدرقابتهای نام برده شده است (ماده ۶۲ قانون).

نهاد نوبنیان شورای رقابت به عنوان بالاترین مرجع تصمیم‌گیری در حوزه رقابت، انحصارات و مقرراتگذاری در آنها، دارای دامنه اختیارات وسیع برای نظارت و کنترل همه بازارهای کشور خصوصاً بازارهای انحصاری است. این شورا یک نهاد ملی و فرابخشی است که در بازارهای مختلف قدرت تصمیم‌گیری دارد و تصمیماتش برای همه فعالان بازار لازم‌الاجرا است (هادیفر، ۱۳۸۹، ص ۲۶۴).

شایان توجه است که در قانون این موضوع پیش‌بینی نشده است که در صورت تعلل یا تاخیر شورای رقابت در رسیدگی، آیا شاکی می‌تواند به مراجع قضایی مراجعه و اقامه دعوا کند یا خیر. لکن با توجه به اعطای صلاحیت تخصصی و انحصاری به شورای رقابت نمی‌توان چنین حقی را برای شاکی قائل شد. زیرا قانون شورای رقابت را به عنوان تنها مرجع رسیدگی به روبه‌های ضدرقابتهای معرفی نموده است و امکان شکایت در مراجع قضایی پیش‌بینی نشده است. اما سوال این است که آیا استتکاف شورای رقابت از رسیدگی نیز قابل شکایت نیست؟ ماده (۶۲) قانون، شورای رقابت را مکلف نموده که براساس شکایت هر شخص اعم از حقیقی و حقوقی بررسی و تحقیق را آغاز و تصمیمگیری نماید. اما ضمانت اجرایی در این خصوص پیش‌بینی نشده است. به نظر می‌رسد با توجه به شبهه قضایی بودن شورا بتوان در این خصوص به دیوان عدالت اداری شکایت نمود. به عبارت دیگر می‌توان به استناد بند الف و ب از قسمت ۱ ماده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری، به جهت عدم اقدام به انجام وظایفی که به موجب قانون به عهده شورای رقابت گذاشته شده است، به دیوان اعتراض نمود. چرا که دو بند مزبور مربوط به تصمیمات و اقدامات اعم از فعل و ترک فعلی است که مراجع یا مأمورین آنها با توجه به وظایف و اختیارات قانونی که دارا بوده و نوعاً خاص آنها میباشد، برخلاف قانون یا خارج از صلاحیت خود یا با تجاوز و یا سواستفاده از اختیارات خویش انجام داده‌اند و یا باید انجام دهند و از این بابت حقوقی تضییع شده باشد. بنابراین به نظر می‌رسد بتوان دیوان عدالت اداری را صالح دانست و بدین ترتیب تا حدی امکان احقاق حق شاکی را فراهم نمود.

۲-۱- دامنه صلاحیت برتال جامع علوم انسانی

قوانین آنتی‌تراست امریکا شامل تمامی اشخاص خصوصی (اعم از حقیقی و حقوقی) فعال در فعالیتهای بازرگانی می‌گردد. «شخص» یا «اشخاص» نیز شامل شرکتها و انجمن‌هایی می‌شود که طبق قوانین امریکا، قوانین هر یک از نواحی، قوانین هر یک از ایالات یا قوانین هر یک از کشورهای خارجی تشکیل شده یا طبق قوانین یاد شده، مجاز شمرده می‌شوند (سازمان برنامه و بودجه،

۱۳۷۴، ۱۴۶). اما مواردی نیز از شمول مقررات رقابت امریکا استثنا شده‌اند. این موارد معافیت شامل سازمان‌های کارگری، کشاورزی و باغبانی که به منظور تعاون بصورت غیرانتفاعی تشکیل گردیده‌اند، می‌شود. به علاوه کنگره معافیت‌های ویژه‌ای در برابر قوانین آنتی‌تراست برای بعضی صنایع و فعالیت‌های ویژه مقرر داشته است.

در ایران وظیفه شورای رقابت شامل نظارت بر تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی بخش‌های دولتی، خصوصی، عمومی و تعاونی می‌شود. با توجه به جامع و کلی بودن مقرر قانون به نظر می‌رسد هم شرکت‌های داخلی و هم شرکت‌های خارجی را شامل می‌شود. موارد معافیت در قانون بیان نشده، هرچند تشخیص آن به عهده شورای رقابت گذاشته شده است. البته استثنایی برای این حکم جامع و کلی ذکر شده است. اشخاص مشمول قانون نظام صنفی که به عرضه جزئی (خرده فروشی) کالاها یا خدمات می‌پردازند، از شمول نظارت و رسیدگی شورای رقابت مستثنی شده‌اند و مشمول احکام فصل نهم قانون نمی‌باشند. اما اصولاً خرده فروشان مشمول قانون نظام صنفی منجر به اخلال در رقابت نمی‌گردند که آنها را از موارد معافیت قانون تلقی نمود. بنابراین در خصوص موارد معافیت شاید بتوان با توجه به محول شدن تشخیص این موارد به شورا گفت مقصود قانونگذار محول کردن تعیین این موارد به شورا بوده است. با چنین تفسیری دست شورای رقابت برای اعمال قانون باز گذاشته خواهد شد. اما به نظر می‌رسد از این طریق بتوان برخی کاستیهای قانون و بی توجهی به مواردی نظیر تحلیل اقتصادی و برآورد هزینه-فایده اقدامات غیررقابتی را جبران نمود و بدین ترتیب میزان تاثیر اقدامات بر رشد و توسعه اقتصادی را مورد توجه قرار داد.

۲-۲- نحوه رسیدگی و تصمیم‌گیری

در امریکا، کمیسیون تجارت فدرال پس از انجام بازرسی و تحقیقات لازم و بررسی کارشناسی موارد ضدرقابتی مطروحه، در یک رسیدگی اداری در اداره

قضات اداری، تصمیم اولیه مبنی بر اینکه عمل، قوانین رقابت را نقض کرده است یا خیر و توصیه مبنی بر توقف عمل و یا مختومه بودن شکایت اتخاذ میشود. شاکی یا خواننده میتواند به تصمیم این قضات در کل کمیسیون (هیئت اصلی ۵ نفره) اعتراض نمایند. بر اساس این درخواست تجدیدنظر از تصمیم ابتدایی، کمیسیون با دریافت خلاصه پرونده و شنیدن استدلال‌های شفاهی طرفین، تصمیم نهایی را صادر میکند. بخش ضدانحصار وزارت دادگستری نیز با انجام بازرسی و تحقیقات لازم در صورت اعتقاد به اینکه عمل، مقررات رقابت امریکا را نقض نموده است، اقدام به طرح دعوا در دادگاه ذیصلاح می‌نماید و حسب مورد حکم مقتضی صادر خواهد شد. (www.ftc.gov 2011)

در ایران نیز همچون امریکا شورای رقابت می‌تواند رسماً و یا با شکایت اشخاص یا ارگان‌های دیگر که این ارگانها شامل ارگان‌های قضایی، اداری و خصوصی نیز می‌شود، شروع به رسیدگی نماید. پس از انجام تحقیقات و بازرسی‌های لازم دفتر تحقیق و بررسی، نتایج بازرسی و تحقیقات خود را بر اساس دستورالعمل صادره از رئیس مرکز یا مشاور حسب مورد به معاونت اقتصادی و توسعه رقابت و یا معاونت فنی و حقوقی ارسال می‌دارد که پس از انجام کارشناسی، نتایج بازرسی و تحقیقات به همراه نظر کارشناسی مرکز ملی رقابت برای رسیدگی در اختیار اعضای شورا قرار خواهد گرفت و شورای رقابت حسب مورد تصمیم مقتضی را اتخاذ خواهد نمود. حکم شورای رقابت، ماهیتی قضایی دارد و توسط واحد اجرای احکام مدنی دادگستری قابل اجراست.

۲-۳- تجدیدنظر خواهی و قطعیت آرا

در امریکا تصمیمات نهایی کمیسیون تجارت فدرال که توسط کل کمیسیون (هیئت ۵ نفره) اتخاذ می‌شود، قابل اعتراض خواهد بود. محکوم علیه می‌تواند از دادگاه تجدیدنظر محل اقامت یا محل فعالیت و یا انجام معاملات تجاری تقاضای پژوهش خواهی نماید. به علاوه در صورتی که دادگاه تجدیدنظر دستور کمیسیون را تایید کند، امکان فرجام‌خواهی در دادگاه عالی امریکا پیش بینی شده است. در خصوص آرا صادره از سوی دادگاه در نتیجه اقدام بخش

ضد انحصار نیز با توجه به حق تجدیدنظرخواهی از آرا دادگاه ها چنین امکانی وجود خواهد داشت. اما در ایران برای اعتراض به آراء شورای رقابت، در قانون مرجعی به عنوان هیئت تجدیدنظر که در بخش قبل بررسی شد، پیش‌بینی شده است و امکان مراجعه به محاکم دادگستری وجود ندارد.

در امریکا پس از طی مراحل تجدیدنظر و فرجام‌خواهی در دادگاه‌های دادگستری و یا گذشت مهلت‌های مقرر و عدم اعتراض، آرا قطعی خواهند بود. حال آن که در ایران قانونگذار تصمیمات شورای رقابت را در صورت گذشت مهلت تجدیدنظر و عدم تجدیدنظرخواهی و یا در صورت تجدیدنظرخواهی، تصمیمات هیئت تجدیدنظر را قطعی و لازم الاجرا میداند. اما سوالی که مطرح می‌شود این است که قطعیت تصمیمات هیئت تجدیدنظر و محرومیت اشخاص از مراجعه به محاکم و نقض صلاحیت عام آنها، مغایر اصل ۱۵۹ قانون اساسی نمی‌باشد؟ این امر که مورد توجه شورای نگهبان نیز قرار گرفته است تا حدودی مورد پذیرش است، لیکن به علت جنبه تخصصی امر و حضور قضات و حقوقدانان برجسته در ترکیب اعضای هیئت و شورا و اینکه قانون موردنظر به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است، قابل استناد نخواهد بود (جوادی، ۱۳۸۹، ۱۱۴).

نتیجه‌گیری

۱. مطالعه و بررسی نهادهای ناظر بر اجرای مقررات رقابت در ایران و امریکا امریکا نکاتی چند در این خصوص روشن می‌سازد که در ذیل به آنها اشاره خواهد شد.

۲. نهادهای امریکا دارای قوانین مستقل هستند در حالیکه مبنای عمل نهادهای ایران در قانونی که به نوعی واگذاری فعالیت‌های اقتصادی دولت به بخش خصوصی است، گنجانده شده است.



نگاهی به ترکیب و تشکیلات شورای رقابت در مقایسه با نهادهای مشابه امریکا روشن می‌سازد که تعداد اعضای شورای رقابت بیشتر است. به نظر می‌رسد غرض از چنین ترکیبی اعطای جنبه فراقوه‌های و در عین حال تخصصی به شورای رقابت بوده است تا بدین ترتیب وظایف و اختیارات گسترده پیش‌بینی شده، به نوعی مشروعیت بخشیده شود و ضمناً قدرت عمل و استقلال شورا افزایش یابد.

۳. در نهادهای ایران و امریکا ترکیبی از اقتصاددانان و حقوقدانان پیش‌بینی شده است. در امریکا این ترکیب، در بدنه سازمانی و به عبارتی کارشناسی نهادها وجود دارد. اما در ایران چنین ترکیبی در ساختار خود شورای رقابت که در واقع هیئت تصمیم‌گیرنده است، پیش‌بینی شده است. مرکز ملی رقابت نیز که به عنوان بازوی کارشناسی، اجرایی و دبیرخانه‌ای شورا پیش‌بینی شده به عنوان سازمانی مستقل در کنار شورا معرفی شده است. حال آن که در واقع و در عمل مرکز ملی رقابت بدنه سازمانی و تشکیلاتی شورای رقابت است و ذیل آن قرار می‌گیرد و نه در کنار آن. کما این که در نهادهای مشابه امریکا نیز چنین ترتیبی تعریف شده است.

۴. حضور اعضای به عنوان نماینده بخش خصوصی در نهادهای مشابه امریکا در نظر گرفته نشده است. البته به نظر نمی‌رسد پیش‌بینی حضور نمایندگان بخش خصوصی (نمایندگان اتاق تعاون و اتاق بازرگانی) در شورای رقابت نیز کارایی لازم را تأمین نماید. زیرا اولاً در این موضوع که این افراد تا چه حد می‌توانند بخش خصوصی را به معنای واقعی نمایندگی نمایند، تردید وجود دارد. ثانیاً به فرض وجود چنین امری، رای این افراد با توجه به نحوه تصمیم‌گیری و در اقلیت بودن تأثیرگذار نخواهد بود.

۵. به نظر می‌رسد نقطه قوت ترکیب اعضا شورای رقابت نسبت به نهادهای مشابه امریکا، حضور نمایندگان از قوه مقننه باشد. بدین ترتیب نظارت قوه مقننه جدیتر و دقیق‌تر صورت می‌گیرد و از استیلائی بیش از حد دولت بر شورا کاسته خواهد شد.

در شورای رقابت برخلاف نهادهای امریکا حضور دو عضو قضایی پیش بینی شده تا بدین ترتیب به نوعی به شورا مشروعیت و صلاحیت قضایی اعطا شود.

۶. در کمیسیون تجارت فدرال هر ساله دوره عضویت یکی از اعضا به پایان میرسد در حالیکه شورای رقابت هر شش سال یکبار یک دوره خواهد داشت. به نظر میرسد در این خصوص شیوه پیش بینی شده در نظام حقوقی امریکا کاراتر و مفید فایده تر خواهد بود.

۷. در کمیسیون تجارت فدرال تمامی اعضا از اشتغال همزمان منع شدهاند. اما در قانون کشور ما به جز اعضا هیئت علمی (که مستثنی نمودنشان موجه می‌نماید)، نمایندگان بخش خصوصی و متخصص امور مالی نیز از منع اشتغال همزمان استثناء شدهاند.

۸. در خصوص موارد عزل در قانون ما نسبت به امریکا ملاکهای صریح تری پیش بینی شده است که این موضوع به نوبه خود در تضمین موقعیت شغلی و استقلال شورا کارسازتر خواهد بود.

۹. شورای رقابت برخلاف کمیسیون تجارت فدرال که ماهیت اداری دارد، مرجعی شبه قضایی است که صلاحیت صدور حکم و اجرای آن را نیز دارد.

۱۰. در امریکا وجود دو نهاد متصدی اجرای مقررات رقابت موجب می‌شود که در صورت کوتاهی و تسامح هر یک در پیگیری اجرای قانون، نهاد دیگر اقدام به اجرا نماید. در حالیکه در کشور ما برای رسیدگی به رویه های ضد رقابتی تنها یک مرجع تعریف شده است و در صورتی که شورای رقابت از رسیدگی به موضوع اجتناب کرده یا تساهل و تسامح نماید، امکان شکایت در دادگاه نخواهد بود. اما به نظر می‌رسد بتوان به شاکی امکان

شکایت از شورا را با توجه به شبه قضایی بودن آن در دیوان عدالت اداری داد تا بدین ترتیب امکان احقاق حق به وی داده شود.

۱۱. آرا کمیسیون تجارت فدرال قابل تجدیدنظر و فرجام‌خواهی در مراجع دادگستری امریکا است اما در ایران دادگاه‌های دادگستری چنین صلاحیتی ندارند.

با توجه به نتایج حاصل از پژوهش به نظر می‌رسد نهادهای ناظر بر اجرای مقررات رقابت در امریکا کارا تر عمل می‌کنند. وجود دو نهاد اجرایی، امکان تجدیدنظر و فرجام‌خواهی در مراجع دادگستری، پیش‌بینی واحدهایی برای تحلیل اقتصادی موارد مطروحه و بررسی هزینه-فایده اقدامات غیررقابتی از عمده دلایل حاصل برای اثبات این ادعاست. به علاوه عمده فعالیت‌های اقتصادی در ایران تحت کنترل دولت قرار دارد و شرکت‌های بزرگ دولتی و شبه‌دولتی انحصار بازار را در اختیار دارند. در نتیجه شورا نسبت به نهادهای مشابه امریکا که دولت تنها ۵ درصد فعالیت‌های اقتصادی را در اختیار دارد، با موانع گسترده‌ای در عمل و رسیدگی روبرو خواهد بود و استقلال این نهاد در چنین شرایطی، پیش‌شرطی اساسی برای عملکرد کارای آن محسوب می‌شود.

فهرست منابع

۱. پورخالصیان، عباس؛ "شورای رقابت و مخابرات"، ماهنامه دنیای مخابرات و ارتباطات، سال هفتم، شماره ۷۱، ۱۳۸۴.
۲. جوادی، ساناز، تبانی در حقوق رقابت، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۹.
۳. داگلاس، نورث، نهادهای، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی، ترجمه محمدرضا معینی، تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت امور اداری، مالی و منابع انسانی، مرکز مدارک علمی، موزه و انتشارات، ۱۳۸۵.
۴. وزارت بازرگانی، دفتر مطالعات اقتصادی معاونت برنامه ریزی و بررسی‌های اقتصادی؛ لایحه قانون رقابت، مبانی نظری و تجربه سایر کشورها، تهران، شرکت

- چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۸۴.
- ۵ وزارت بازرگانی، دفتر مطالعات اقتصادی معاونت برنامه‌ریزی و بررسی‌های اقتصادی؛ نقش مقررات تنظیمی در اقتصاد و جایگاه قانونی، تهران، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۸۴.
- ۶ هادیفر، داوود، نهادهای حقوقی تنظیم مقررات؛ ساختار و ساز و کار اجرایی، عترت نو، ۱۳۸۹.
- ۷ سازمان برنامه و بودجه، گروه مطالعاتی بررسی قوانین و مقررات مانع توسعه؛ رقابت آزاد و انحصار تجربه چند کشور، ترجمه یحیی اردلان و فرروز آذرفر، تهران، سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات، ۱۳۷۴.
- ۸ مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات اقتصادی؛ اظهار نظر کارشناسی درباره: لایحه مقررات تسهیل کننده رقابت و ضوابط مربوط به کنترل و جلوگیری از شکل‌گیری انحصارات، شماره مسلسل ۷۸۷۳، ۱۳۸۴.
- ۹ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، خلاصه کتاب رقابت آزاد و تجربه کشوره، شماره مسلسل ۱۸۰۲۶، ۱۳۸۵.
- 10- www.center.nicc.ir
- 11- www.ftc.gov/ftc/about.shtm
- 12- www.ftc.gov/ogc/brfovrvw.shtm
- 13- www.ftc.gov/commissioners/index.shtml
- 14- www.ftc.gov/ftc/offices.shtm
- 15- www.tca.ie/EN/Enforcing-competition-law.aspx
- 16- www.justice.gov/atr/about/sections.html#page=page-1