Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics

An Examination of the Application of Competition Law Rules to Sovereign Acts of the State in Iran

1. Matin Soleiman Tabar: Ph.D. Student, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran
2. Mohammad Javad Rezaeizadeh*: Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: ezaeizd@ut.ac.ir (Corresponding Author)
3. Vali Rostami: Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran

ABSTRACT

The expansion of the state's involvement in economic activities and the increasing scope of its intervention in the market have made the determination of the applicability of competition law rules to governmental measures one of the most significant challenges in public economic law. Ambiguity in distinguishing between sovereign acts and the state's economic activities has impeded the effective enforcement of competition law rules. This study aims to clarify the legal foundations and criteria governing the application of competition law rules to the state's economic activities within the Iranian legal system and to propose a framework for distinguishing sovereign acts from economic activities by drawing on the principles of public law and comparative legal studies. In terms of purpose, this is an applied study, and in terms of methodology, it adopts a descriptive-analytical approach. The research data were collected and analyzed through library-based research involving statutes and regulations, judicial decisions, Persian- and English-language sources, and a comparative examination of the legal systems of Iran, the European Union, and the United States. The findings indicate that the "economic nature of the activity" constitutes the principal criterion for determining the applicability of competition law rules to state measures and that the mere affiliation of legal entities with the state does not exempt them from the scope of these rules. Furthermore, the absence of a clear statutory criterion for distinguishing sovereign acts from economic activities, ambiguity regarding the jurisdictional boundaries of the Competition Council, and the lack of consistent judicial precedent are among the principal obstacles to the effective enforcement of competition law in Iran. The results demonstrate that applying competition law rules to the state's economic activities, while taking into account the requirements inherent in the exercise of sovereign authority, does not conflict with the principles of public law and contributes to the promotion of fair competition, the protection of consumer rights, and the implementation of the General Policies of Article 44 of the Constitution. The study's contribution lies in proposing an analytical framework based on the criterion of the "economic nature of the activity," together with supplementary criteria, for determining the scope of application of competition law rules to the state's economic activities within the Iranian legal system.

Keywords: *competition law, sovereign acts, state economic activities, Competition Council, Article 44 of the Constitution.*

How to cite: Soleiman Tabar, M., Rezaeizadeh, M. J., & Rostami, V. (2026). An Examination of the Application of Competition Law Rules to Sovereign Acts of the State in Iran. *Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics*, *8*(6), 1-20.

© 2026 the authors. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) License.

Submit Date: 23 November 2025
Revise Date: 14 July 2026
Accept Date: 23 July 2026
Initial Publish Date: 01 August 2026
Final Publish Date: 20 February 2027

پژوهش‌های تطبیقی فقه،
حقوق و سیاست

بررسی اِعمال قواعد حقوق رقابت بر اعمال حاکمیتی دولت در ایران

۱. متین سلیمان تبار: دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، دانشکدهٔ حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران
۲. محمد جواد رضائی زاده*: دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکدهٔ حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. پست الکترونیک: ezaeizd@ut.ac.ir (نویسنده مسئول)
۳. ولی رستمی: استاد، گروه حقوق عمومی، دانشکدهٔ حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

چکیده

گسترش حضور دولت در فعالیت‌های اقتصادی و افزایش مداخلات آن در بازار، تعیین قلمرو اِعمال قواعد حقوق رقابت نسبت به اقدامات دولت را به یکی از مهم‌ترین چالش‌های حقوق عمومی اقتصادی تبدیل کرده است.ابهام درتمایز میان اعمال حاکمیتی و فعالیت‌های اقتصادی دولت، اجرای مؤثر قواعد حقوق رقابت را با دشواری مواجه ساخته است.هدف این پژوهش، تبیین مبانی و معیارهای حقوقیِ اِعمال قواعد حقوق رقابت بر فعالیت‌های اقتصادی دولت درنظام حقوقی ایران و ارائه چارچوبی برای تفکیک اعمال حاکمیتی از فعالیت‌های اقتصادی با بهره‌گیری از مبانی حقوق عمومی و مطالعات تطبیقی است. پژوهش از حیث هدف، کاربردی و از نظر روش، توصیفی ـ تحلیلی است. داده‌های پژوهش از طریق مطالعه کتابخانه‌ای و با استفاده از قوانین و مقررات، آرای مراجع قضایی، منابع فارسی و انگلیسی و بررسی تطبیقی نظام‌های حقوقی ایران، اتحادیه اروپا و ایالات متحده گردآوری و تحلیل شده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهدکه «ماهیت اقتصادی فعالیت» مهم‌ترین معیار تعیین قلمرو اِعمال قواعد حقوق رقابت نسبت به اقدامات دولت است و صرف وابستگی اشخاص حقوقی به دولت، آن‌ها را از شمول این قواعد خارج نمی‌کند.همچنین، فقدان معیار قانونی روشن برای تفکیک اعمال حاکمیتی از فعالیت‌های اقتصادی، ابهام در حدود صلاحیت شورای رقابت و نبود رویه قضایی منسجم، از مهم‌ترین موانع اجرای مؤثر حقوق رقابت در ایران است. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که اِعمال قواعد حقوق رقابت بر فعالیت‌های اقتصادی دولت، با رعایت اقتضائات اعمال حاکمیت، با مبانی حقوق عمومی تعارضی ندارد و تحقق رقابت سالم، حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی را تقویت می‌کند. نوآوری پژوهش، ارائه چارچوبی تحلیلی مبتنی بر معیار« ماهیت اقتصادی فعالیت» و معیارهای مکمل آن برای تعیین قلمرو اِعمال قواعد حقوق رقابت نسبت به فعالیت‌های اقتصادی دولت در نظام حقوقی ایران است.

واژگان کلیدی: *حقوق رقابت، اعمال حاکمیتی، فعالیت اقتصادی دولت، شورای رقابت، اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی.*

نحوه استناددهی: سلیمان تبار، متین.، رضائی زاده، محمد جواد.، و رستمی، ولی. (۱۴۰۵). بررسی اِعمال قواعد حقوق رقابت بر اعمال حاکمیتی دولت در ایران. *پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست*، ۸(۶)، ۲۰-۱.

© ۱۴۰۵ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به‌صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

تاریخ ارسال: ۲ آذر ۱۴۰۴
تاریخ بازنگری: ۲۳ تیر ۱۴۰۵
تاریخ پذیرش: ۱ مرداد ۱۴۰۵
تاریخ چاپ اولیه: ۱۰ مرداد ۱۴۰۵
تاریخ چاپ نهایی: ۱ اسفند ۱۴۰۵

مقدمه

حقوق رقابت یکی از مهم‌ترین ابزارهای تحقق حکمرانی اقتصادی مطلوب، تضمین رقابت سالم، حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و ارتقای کارایی بازار محسوب می‌شود. توسعه اقتصاد مبتنی بر بازار و گسترش نقش نهادهای تنظیم‌گر موجب شده است که قلمرو حقوق رقابت از روابط میان بنگاه‌های خصوصی فراتر رفته و بخش مهمی از آن به نحوه حضور دولت و اشخاص عمومی در فعالیت‌های اقتصادی اختصاص یابد. امروزه دولت‌ها، افزون بر ایفای وظایف حاکمیتی مانند قانون‌گذاری، تنظیم‌گری و نظارت، از طریق شرکت‌های دولتی، مؤسسات عمومی و سایر اشخاص وابسته در بازار نیز به تولید کالا، ارائه خدمات و سرمایه‌گذاری اقتصادی می‌پردازند. این نقش دوگانه، ضرورت بازاندیشی در حدود اِعمال قواعد حقوق رقابت نسبت به اقدامات دولت را به یکی از مباحث مهم حقوق عمومی اقتصادی تبدیل کرده است (Hovenkamp, 2018; Whish & Bailey, 2021).

در نظام حقوقی ایران نیز با تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، توسعه رقابت، مقابله با انحصار، حمایت از بخش خصوصی و ایجاد بستر رقابت منصفانه در زمره اهداف اساسی قانون‌گذار قرار گرفته است (Mohammad Bagheri & Mohammad Ghaffari Farsani, 2012). با وجود این، تداوم حضور گسترده دولت در فعالیت‌های اقتصادی و توسعه اشخاص حقوقی وابسته به آن، پرسش‌های مهمی درباره حدود شمول قواعد حقوق رقابت نسبت به اقدامات دولت ایجاد کرده است. پاسخ به این پرسش، افزون بر اهمیت نظری، آثار عملی گسترده‌ای در تضمین رقابت سالم، حمایت از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تحقق سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی دارد (M. Alaeddini & M. Shiri, 2016; M. Rostami & A. Kamarkhani, 2015).

در حقوق تطبیقی، به‌ویژه در حقوق اتحادیه اروپا، معیار «ماهیت اقتصادی فعالیت» به‌عنوان مهم‌ترین ضابطه تشخیص قلمرو اِعمال قواعد حقوق رقابت پذیرفته شده است و صرف عمومی بودن شخصیت حقوقی، موجب خروج از شمول این قواعد نمی‌شود. در حقوق ایالات متحده نیز هرچند نظریه «مصونیت اقدام دولت» برخی اعمال حاکمیتی را از قلمرو مقررات ضدانحصار خارج می‌کند، این استثنا محدود بوده و فعالیت‌های اقتصادی دولت در بسیاری از موارد مشمول قواعد رقابت باقی می‌مانند (Areeda & Hovenkamp, 2020).

نوآوری پژوهش حاضر در ارائه چارچوبی تحلیلی برای تعیین قلمرو اِعمال قواعد حقوق رقابت نسبت به فعالیت‌های اقتصادی دولت بر پایه معیار «ماهیت اقتصادی فعالیت» و معیارهای مکمل آن، از جمله هدف مداخله دولت، آثار رقابتی تصمیم و قابلیت واگذاری فعالیت به بخش خصوصی است. این چارچوب می‌تواند در تفسیر قوانین، توسعه رویه شورای رقابت و دیوان عدالت اداری و نیز اصلاح مقررات حقوق رقابت در نظام حقوقی ایران مورد استفاده قرار گیرد.

با وجود تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و پیش‌بینی قواعد ناظر بر منع رویه‌های ضدرقابتی، یکی از مهم‌ترین چالش‌های نظام حقوق رقابت ایران، تعیین حدود اِعمال این قواعد نسبت به اقدامات دولت و اشخاص حقوقی وابسته به آن است. قوانین موجود، اگرچه بر توسعه رقابت و مقابله با انحصار تأکید دارند، اما معیار روشنی برای تفکیک اعمال حاکمیتی از فعالیت‌های اقتصادی دولت ارائه نکرده‌اند. در نتیجه، در بسیاری از موارد مشخص نیست که آیا رفتار دولت باید در چارچوب حقوق عمومی و اختیارات حاکمیتی ارزیابی شود یا مشمول قواعد حقوق رقابت قرار گیرد (M. Alaeddini & M. Shiri, 2016; Mohammad Bagheri & Mohammad Ghaffari Farsani, 2012; M. Rostami & A. Kamarkhani, 2015). این ابهام پیامدهای حقوقی و اقتصادی مهمی به همراه دارد. از یک سو، خروج بی‌ضابطه فعالیت‌های اقتصادی دولت از نظارت رقابتی می‌تواند موجب استمرار انحصار، اعطای

امتیازات تبعیض‌آمیز و محدود شدن رقابت در بازار شود و از سوی دیگر، تسری بدون ضابطه قواعد حقوق رقابت به تمامی تصمیمات دولت ممکن است اجرای وظایف ذاتی حاکمیت و تأمین منافع عمومی را با اختلال مواجه سازد (Mahmoud Bagheri & Mohammad Ghaffari Farsani, 2012). ازاین‌رو، تعیین ضابطه‌ای حقوقی برای تمایز میان اعمال حاکمیتی و فعالیت‌های اقتصادی دولت، شرط اساسی ایجاد تعادل میان اقتدار عمومی و آزادی رقابت است. بررسی پیشینه پژوهش نشان می‌دهد که مطالعات داخلی عمدتاً بر مباحثی همچون مبانی حقوق رقابت، صلاحیت شورای رقابت یا اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی متمرکز بوده‌اند و پژوهشی که به‌طور مستقل معیارهای حقوقی تشخیص قلمرو اِعمال قواعد حقوق رقابت نسبت به فعالیت‌های اقتصادی دولت را با بهره‌گیری از مبانی حقوق عمومی و مطالعه تطبیقی بررسی کرده باشد، بسیار محدود است (Mahmoud Bagheri & Mohammad Ghaffari Farsani, 2012). ازاین‌رو، همچنان خلأ یک چارچوب تحلیلی منسجم برای تبیین مرز میان اعمال حاکمیتی و فعالیت‌های اقتصادی دولت و آثار آن بر صلاحیت شورای رقابت و مراجع قضایی احساس می‌شود.

بر این اساس، سؤال اصلی پژوهش آن است که قلمرو اِعمال قواعد حقوق رقابت نسبت به اقدامات دولت در نظام حقوقی ایران بر پایه چه معیارهای حقوقی قابل تعیین است و در چه مواردی فعالیت‌های اقتصادی دولت باید همانند سایر فعالان اقتصادی تابع این قواعد باشند؟ فرضیه پژوهش بر این مبنا استوار است که «ماهیت اقتصادی فعالیت» مهم‌ترین معیار تشخیص قلمرو اِعمال قواعد حقوق رقابت است و هرگاه دولت یا اشخاص وابسته به آن در بازار همانند سایر بنگاه‌های اقتصادی فعالیت کنند، اصولاً مشمول قواعد حقوق رقابت خواهند بود؛ مگر آنکه اقدام موردنظر مستقیماً در چارچوب اعمال اقتدار عمومی و وظایف انحصاری حاکمیت انجام شده باشد. پژوهش حاضر با بهره‌گیری از روش توصیفی ـ تحلیلی و مطالعه تطبیقی، درصدد تبیین این معیار، بررسی چالش‌های تقنینی و نهادی موجود و ارائه راهکارهایی برای ارتقای کارآمدی نظام حقوق رقابت در ایران است.

مبانی نظری پژوهش

مفهوم و مبانی حقوق رقابت

حقوق رقابت شاخه‌ای از حقوق عمومی اقتصادی است که هدف اصلی آن حفظ ساختار رقابتی بازار، جلوگیری از ایجاد یا سوءاستفاده از قدرت اقتصادی، حمایت از رفاه مصرف‌کنندگان و تضمین کارایی اقتصادی است. برخلاف تصور سنتی که حقوق رقابت را صرفاً مجموعه‌ای از قواعد ناظر بر روابط میان بنگاه‌های خصوصی می‌دانست، امروزه این رشته حقوقی به یکی از مهم‌ترین ابزارهای حکمرانی اقتصادی تبدیل شده است و تمامی بازیگران اقتصادی، اعم از اشخاص خصوصی و عمومی را، در صورت فعالیت در بازار، مورد توجه قرار می‌دهد (Whish & Bailey, 2021). هدف حقوق رقابت صرفاً مقابله با انحصار نیست، بلکه تضمین فرایند رقابت آزاد و جلوگیری از رفتارهایی است که موجب اخلال در سازوکار بازار می‌شوند. از این منظر، حمایت از رقابت بر حمایت از رقبا مقدم است؛ زیرا آنچه اهمیت دارد حفظ فرایند رقابت و افزایش رفاه عمومی است، نه حمایت از منافع بنگاه‌های خاص (Hovenkamp, 2018). در نظام حقوقی ایران نیز قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی با الهام از همین رویکرد، مقررات مربوط به منع رویه‌های ضدرقابتی، مقابله با انحصار و تشکیل شورای رقابت را پیش‌بینی کرده است. با وجود این، قانون‌گذار تعریف جامعی از قلمرو اعمال این قواعد نسبت به اشخاص عمومی ارائه نکرده و همین امر موجب بروز اختلاف در تفسیر مقررات شده است (Mahmoud Bagheri & Mohammad Ghaffari Farsani, 2012; Mohammad Bagheri & Mohammad Ghaffari Farsani, 2012; M. Rostami & A. Kamarkhani, 2015).

مفهوم فعالیت اقتصادی در حقوق رقابت

یکی از بنیادی‌ترین مفاهیم حقوق رقابت، مفهوم «فعالیت اقتصادی» است؛ زیرا قلمرو اجرای قواعد رقابت بیش از آنکه تابع شخصیت اشخاص باشد، تابع ماهیت فعالیت آنان است. در ادبیات حقوق رقابت، فعالیت اقتصادی معمولاً به هرگونه عرضه کالا یا ارائه خدمات در بازار، صرف‌نظر از انگیزه سودآوری یا نوع مالکیت بنگاه، اطلاق می‌شود (Jones & Sufrin, 2023). بر همین اساس، ممکن است یک نهاد عمومی در برخی فعالیت‌ها مشمول حقوق رقابت باشد و در برخی دیگر از شمول آن خارج گردد. معیار تشخیص نیز این است که آیا آن فعالیت در شرایط رقابتی بازار انجام می‌شود یا در قالب اعمال اقتدار عمومی. دیوان دادگستری اتحادیه اروپا در آرای متعدد تأکید کرده است که شخصیت عمومی یا خصوصی اشخاص تأثیری در اعمال قواعد رقابت ندارد و آنچه اهمیت دارد، «ماهیت اقتصادی فعالیت» است. بنابراین، هرگاه یک نهاد عمومی همانند سایر فعالان اقتصادی کالا یا خدماتی را در بازار عرضه کند، مشمول قواعد رقابت خواهد بود (Whish & Bailey, 2021).

مفهوم اعمال حاکمیتی

در مقابل فعالیت اقتصادی، «اعمال حاکمیتی» قرار دارد. اعمال حاکمیتی اقداماتی هستند که دولت صرفاً به اعتبار اقتدار عمومی خود انجام می‌دهد و اشخاص خصوصی اصولاً امکان انجام آن‌ها را ندارند. تصویب قوانین، اعمال قوه قهریه، تنظیم مقررات، اعمال نظارت عمومی، اخذ مالیات، دفاع ملی و برقراری نظم عمومی از مهم‌ترین مصادیق اعمال حاکمیتی محسوب می‌شوند (Craig & de Búrca, 2020). ویژگی مشترک این دسته از اقدامات آن است که دولت در آن‌ها به‌عنوان یک «مرجع عمومی» عمل می‌کند، نه یک «فعال اقتصادی». ازاین‌رو، قواعد حقوق رقابت اصولاً بر چنین اقداماتی اعمال نمی‌شود؛ زیرا هدف این قواعد تنظیم رقابت در بازار است، نه محدود ساختن اختیارات حاکمیتی دولت. البته در عمل، تفکیک این دو حوزه همیشه آسان نیست. بسیاری از تصمیمات دولت واجد آثار اقتصادی هستند، اما صرف داشتن آثار اقتصادی موجب اقتصادی شدن ماهیت آن تصمیم نمی‌شود. به همین دلیل، نظام‌های حقوقی معیارهای تکمیلی برای تشخیص قلمرو حقوق رقابت ارائه کرده‌اند (Rostami & Asgharnia, 2024).

دولت به‌عنوان فعال اقتصادی

دولت در اقتصادهای معاصر تنها تنظیم‌گر بازار نیست، بلکه در بسیاری از حوزه‌ها خود نیز در بازار حضور دارد. شرکت‌های دولتی، مؤسسات عمومی، صندوق‌های بازنشستگی، بانک‌های دولتی، شرکت‌های انرژی و بسیاری از نهادهای عمومی در عمل همان خدماتی را ارائه می‌کنند که بخش خصوصی نیز قادر به ارائه آن‌هاست (Ghaffari Farsani, 2019). این وضعیت موجب شده است که دولت در برخی موارد در جایگاه «فعال اقتصادی» قرار گیرد. در چنین شرایطی، اگر دولت از امتیازات ناشی از اقتدار عمومی برای ایجاد مزیت رقابتی استفاده کند، اصل رقابت سالم مخدوش خواهد شد. به همین دلیل، حقوق رقابت بر اصل «برابری شرایط رقابت» تأکید دارد؛ اصلی که بر اساس آن، اشخاص عمومی هنگام حضور در بازار نباید از امتیازات ناشی از اقتدار عمومی برای کسب برتری رقابتی بهره‌مند شوند (Oecd, 2021a; Whish & Bailey, 2021). در واقع، هنگامی که دولت همانند سایر بنگاه‌ها در بازار فعالیت می‌کند، باید همان قواعدی را رعایت کند که بر سایر فعالان اقتصادی حاکم است؛ مگر آنکه قانون به‌صراحت استثنایی مقرر کرده باشد.

معیارهای تشخیص قلمرو اعمال حقوق رقابت نسبت به فعالیت‌های اقتصادی دولت

معیار ماهیت اقتصادی فعالیت

مهم‌ترین معیار مورد پذیرش در نظام‌های پیشرفته حقوق رقابت، «ماهیت اقتصادی فعالیت» است. بر اساس این معیار، شخصیت حقوقی دولت، عمومی بودن مالکیت یا اهداف غیرانتفاعی نهادها، به‌تنهایی موجب خروج آن‌ها از قلمرو حقوق رقابت نمی‌شود. آنچه ملاک تشخیص است، نوع فعالیت انجام‌شده و نحوه حضور شخص در بازار است. هرگاه دولت یا اشخاص عمومی همانند سایر بنگاه‌ها به عرضه کالا یا خدمات در بازار بپردازند، اصولاً به‌عنوان «فعال اقتصادی» شناخته شده و مشمول قواعد حقوق رقابت خواهند بود، هرچند مالکیت یا مدیریت آن‌ها دولتی باشد (Areeda & Hovenkamp, 2020; Mahmoud Bagheri & Mohammad Ghaffari Farsani, 2012). دیوان دادگستری اتحادیه اروپا نخستین بار در پرونده اعلام کرد که هر نهادی که به عرضه کالا یا خدمات در بازار بپردازد، «بنگاه اقتصادی» محسوب می‌شود، صرف‌نظر از آنکه عمومی یا خصوصی باشد. این رویکرد در آرای بعدی، از جمله نیز مورد تأکید قرار گرفت و دیوان تصریح کرد که معیار اصلی، ماهیت اقتصادی فعالیت است، نه شخصیت حقوقی یا مالکیت نهاد (Whish & Bailey, 2021). بنابراین، هرگاه دولت یا مؤسسات عمومی خدماتی را در شرایط رقابتی بازار ارائه کنند، تابع قواعد حقوق رقابت خواهند بود؛ اما هرگاه همان نهادها در مقام اعمال اقتدار عمومی، انجام وظایف حاکمیتی یا استفاده از اختیارات انحصاری ناشی از حاکمیت اقدام کنند، فعالیت آنان از قلمرو حقوق رقابت خارج خواهد بود (M. Rostami & A. Kamarkhani, 2015; Whish & Bailey, 2021).

معیار هدف مداخله دولت

هرچند «ماهیت اقتصادی فعالیت» مهم‌ترین معیار تشخیص قلمرو حقوق رقابت است، اما هدف مداخله دولت نیز می‌تواند در ارزیابی ماهیت اقدام مؤثر باشد. هرگاه هدف اصلی دولت از مداخله، تأمین منافع عمومی، حفظ نظم عمومی، امنیت ملی، سلامت عمومی یا اعمال اختیارات ناشی از اقتدار حاکمیتی باشد، اقدام مزبور بیشتر واجد ماهیت حاکمیتی تلقی می‌شود. در مقابل، اگر هدف اصلی دولت کسب درآمد، عرضه کالا یا خدمات، حضور در بازار یا رقابت با سایر فعالان اقتصادی باشد، فعالیت انجام‌شده غالباً ماهیت اقتصادی خواهد داشت (Hovenkamp, 2018; M. Rostami & A. Kamarkhani, 2015; Whish & Bailey, 2021). با این حال، در حقوق رقابت اتحادیه اروپا، هدف دولت به‌تنهایی معیار تعیین‌کننده محسوب نمی‌شود و همواره در کنار ماهیت واقعی فعالیت و نحوه حضور دولت در بازار مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. ازاین‌رو، صرف ادعای تأمین منفعت عمومی برای خروج یک فعالیت از قلمرو حقوق رقابت کافی نیست و باید احراز شود که اقدام موردنظر مستقیماً در چارچوب اعمال اقتدار عمومی انجام شده است (Areeda & Hovenkamp, 2020).

معیار آثار رقابتی تصمیم

در برخی موارد، تصمیم دولت اگرچه ظاهراً واجد ماهیت حاکمیتی است، اما آثار مستقیم و قابل‌توجهی بر ساختار و فرایند رقابت در بازار بر جای می‌گذارد. اعطای حقوق یا امتیازات انحصاری، تعیین تعرفه‌های تبعیض‌آمیز، تخصیص یارانه‌های گزینشی، ایجاد محدودیت برای ورود رقبا یا اعطای مزایای اختصاصی به بنگاه‌های وابسته به دولت، از جمله اقداماتی هستند که می‌توانند موجب اخلال در رقابت و برهم خوردن شرایط برابر رقابت شوند (Oecd, 2021a; Whish & Bailey, 2021). ازاین‌رو، در حقوق رقابت اتحادیه اروپا، علاوه بر ماهیت فعالیت، آثار واقعی تصمیم بر رقابت نیز مورد توجه قرار می‌گیرد. هرچه آثار ضدرقابتی یک تصمیم بر ساختار بازار، ورود رقبا یا رفتار مصرف‌کنندگان گسترده‌تر باشد، ضرورت مداخله نهادهای رقابتی افزایش می‌یابد؛ حتی اگر تصمیم توسط یک نهاد عمومی اتخاذ شده باشد. با این حال، صرف

وجود آثار اقتصادی برای شمول قواعد حقوق رقابت کافی نیست، بلکه باید احراز شود که تصمیم مزبور در عمل موجب محدود کردن، اخلال یا تحریف رقابت در بازار شده است (Areeda & Hovenkamp, 2020; Rostami & Asgharnia, 2024; Tajarloo & Karbasian, 2017).

معیار قابلیت واگذاری فعالیت به بخش خصوصی

یکی دیگر از معیارهای مطرح در ادبیات حقوق رقابت، قابلیت انجام فعالیت توسط اشخاص خصوصی است. هرگاه فعالیتی ذاتاً قابل واگذاری به بخش خصوصی باشد و بخش خصوصی نیز از نظر حقوقی و عملی امکان انجام آن را داشته باشد، انجام همان فعالیت توسط دولت غالباً واجد ماهیت اقتصادی تلقی می‌شود. در چنین مواردی، دولت همانند سایر فعالان بازار عمل می‌کند و اصولاً باید تابع قواعد حقوق رقابت باشد (Hovenkamp, 2018). در مقابل، فعالیت‌هایی که ذاتاً با اعمال اقتدار عمومی ارتباط دارند، مانند قانون‌گذاری، وضع مقررات، دادرسی، دفاع ملی، حفظ نظم عمومی و اعمال صلاحیت‌های انحصاری حاکمیت، اصولاً از قلمرو حقوق رقابت خارج هستند؛ زیرا این وظایف قابل واگذاری به اشخاص خصوصی نبوده و ماهیتاً از اختیارات انحصاری دولت به شمار می‌روند (M. Rostami & A. Kamarkhani, 2015).

مطالعه تطبیقی قلمرو اعمال حقوق رقابت نسبت به فعالیت‌های اقتصادی دولت

حقوق اتحادیه اروپا

حقوق اتحادیه اروپا یکی از پیشرفته‌ترین نظام‌های حقوق رقابت را داراست و نقش مهمی در توسعه معیارهای تشخیص قلمرو اعمال قواعد حقوق رقابت نسبت به اشخاص عمومی ایفا کرده است. مطابق مواد ۱۰۱ و ۱۰۲ معاهده عملکرد اتحادیه اروپا، قواعد رقابت بر تمامی «بنگاه‌ها» اعمال می‌شود، بدون آنکه میان اشخاص خصوصی و عمومی تفاوتی وجود داشته باشد. با این حال، معاهدات اتحادیه اروپا تعریف مشخصی از مفهوم «بنگاه» ارائه نکرده‌اند و تبیین این مفهوم عمدتاً از طریق رویه قضایی دیوان دادگستری اتحادیه اروپا صورت گرفته است (Whish & Bailey, 2021).

دیوان دادگستری اتحادیه اروپا در رأی مشهور مقرر داشت که هر نهادی که به عرضه کالا یا خدمات در بازار اشتغال داشته باشد، صرف‌نظر از وضعیت حقوقی، نحوه تأمین مالی یا مالکیت آن، «بنگاه» محسوب می‌شود و در نتیجه مشمول قواعد حقوق رقابت خواهد بود. این رأی نقطه عطفی در توسعه مفهوم فعالیت اقتصادی به شمار می‌رود؛ زیرا برای نخستین بار معیار «ماهیت فعالیت» را جایگزین معیار «ماهیت شخص» ساخت (Whish & Bailey, 2021). این رویکرد در آرای بعدی دیوان نیز تثبیت شد. در پرونده، دیوان تصریح کرد که خرید کالا توسط یک نهاد عمومی تنها زمانی فعالیت اقتصادی محسوب می‌شود که این خرید در راستای عرضه کالا یا خدمات در بازار انجام گیرد؛ بنابراین، صرف خرید کالا برای انجام وظایف حاکمیتی، فعالیت اقتصادی محسوب نمی‌شود. همچنین در پرونده، فعالیت‌های نظارتی و تنظیمی سازمان کنترل هوایی به دلیل ارتباط مستقیم با اعمال اقتدار عمومی، خارج از قلمرو حقوق رقابت شناخته شد، در حالی که فعالیت‌های تجاری همان سازمان می‌توانست مشمول قواعد حقوق رقابت باشد (Whish & Bailey, 2021). از مجموع رویه قضایی اتحادیه اروپا می‌توان سه اصل اساسی را استخراج کرد: نخست، شخصیت عمومی یا خصوصی اشخاص در شمول قواعد حقوق رقابت نقش تعیین‌کننده ندارد؛ دوم، معیار اصلی، ماهیت اقتصادی فعالیت است؛ و سوم، تنها اقداماتی که مستقیماً در چارچوب اعمال اقتدار عمومی انجام می‌شوند، از قلمرو قواعد حقوق رقابت خارج هستند (Hovenkamp, 2018). این رویکرد موجب شده است که شرکت‌های دولتی، مؤسسات عمومی و سایر

اشخاص وابسته به دولت، هرگاه در بازار همانند سایر بنگاه‌ها به عرضه کالا یا خدمات بپردازند، تابع قواعد حقوق رقابت باشند و نتوانند صرفاً به استناد عمومی بودن شخصیت حقوقی یا مالکیت دولتی از شمول این قواعد خارج شوند. در مقابل، اعمالی که مستقیماً متضمن اعمال اقتدار عمومی، تنظیم‌گری یا اجرای وظایف انحصاری حاکمیت هستند، از قلمرو حقوق رقابت مستثنا باقی می‌مانند (Whish & Bailey, 2021).

حقوق ایالات متحده آمریکا

در حقوق ایالات متحده آمریکا، قوانین ضدانحصار، به‌ویژه، چارچوب اصلی حمایت از رقابت را تشکیل می‌دهند و اصولاً بر تمامی فعالیت‌های اقتصادی اعمال می‌شوند. با این حال، رویه قضایی دیوان عالی آمریکا نظریه‌ای با عنوان یا «مصونیت اقدام دولت» را توسعه داده است که بر اساس آن، برخی اقدامات حاکمیتی دولت از شمول مقررات ضدانحصار خارج می‌شوند (Areeda & Hovenkamp, 2020).

این نظریه نخستین بار در رأی مطرح شد. دیوان عالی ایالات متحده اعلام کرد که قانون شرمن با هدف محدود ساختن اقدامات حاکمیتی ایالت‌ها وضع نشده است؛ ازاین‌رو، اقداماتی که مستقیماً در اجرای سیاست‌های حاکمیتی دولت و در چارچوب اختیارات قانونی آن انجام می‌شوند، از قلمرو مقررات ضدانحصار خارج خواهند بود (Areeda & Hovenkamp, 2020). با وجود این، دیوان عالی در آرای بعدی دامنه این مصونیت را محدود ساخت. در پرونده، دو شرط اساسی برای بهره‌مندی از مصونیت اقدام دولت تعیین شد. نخست، رفتار ضدرقابتی باید بر پایه یک سیاست عمومی صریح و روشن استوار باشد و دوم، اجرای آن سیاست باید تحت نظارت فعال دولت قرار گیرد. فقدان هر یک از این دو شرط، مانع برخورداری از مصونیت خواهد بود (Hovenkamp, 2018). بر این اساس، صرف وابستگی یک شرکت یا مؤسسه به دولت برای خروج آن از قلمرو حقوق رقابت کافی نیست. شرکت‌های دولتی، مؤسسات عمومی و سایر اشخاص وابسته به دولت تنها در صورتی از مصونیت برخوردار خواهند بود که رفتار ضدرقابتی آنان مستقیماً ناشی از سیاست رسمی دولت بوده و اجرای آن نیز تحت نظارت مؤثر و واقعی مقامات عمومی قرار داشته باشد. در غیر این صورت، این اشخاص همانند سایر فعالان اقتصادی مشمول مقررات ضدانحصار خواهند بود (Areeda & Hovenkamp, 2020). در مجموع، حقوق ایالات متحده، همانند حقوق اتحادیه اروپا، بر تفسیر مضیق استثناهای وارد بر حقوق رقابت تأکید دارد و تلاش می‌کند از گسترش بی‌ضابطه مصونیت اشخاص عمومی جلوگیری کند. بدین‌ترتیب، اصل بر شمول قواعد رقابت نسبت به فعالیت‌های اقتصادی است و استثنای مصونیت اقدام دولت تنها در مواردی اعمال می‌شود که مداخله دولت واقعاً ناشی از اعمال اقتدار عمومی و در چارچوب سیاست‌های رسمی حاکمیتی باشد (Hovenkamp, 2018).

ارزیابی تطبیقی

بررسی تطبیقی حقوق اتحادیه اروپا و ایالات متحده آمریکا نشان می‌دهد که با وجود تفاوت در مبانی نظری و شیوه استدلال، هر دو نظام حقوقی در یک اصل بنیادین اشتراک دارند و آن اینکه حضور دولت یا اشخاص عمومی در بازار، به‌تنهایی موجب خروج آن‌ها از قلمرو حقوق رقابت نمی‌شود. به بیان دیگر، شخصیت عمومی اشخاص معیار تعیین‌کننده نیست، بلکه نوع فعالیت یا شرایط اعمال آن مبنای شمول یا عدم شمول قواعد رقابت محسوب می‌شود (Whish & Bailey, 2021). در حقوق اتحادیه اروپا، معیار «ماهیت اقتصادی فعالیت» محور اصلی تشخیص است. هرگاه دولت یا اشخاص عمومی همانند سایر بنگاه‌های اقتصادی به عرضه کالا یا خدمات در بازار بپردازند، اصولاً مشمول قواعد حقوق رقابت خواهند بود و تنها فعالیت‌هایی که مستقیماً متضمن اعمال اقتدار عمومی هستند، از این قواعد مستثنا می‌شوند. در مقابل، حقوق ایالات متحده با پذیرش نظریه مصونیت اقدام دولت، اصل را بر شمول مقررات ضدانحصار قرار داده و خروج از این اصل را منوط به احراز شرایط مشخص، از جمله وجود سیاست صریح دولت و نظارت فعال آن، دانسته است (Areeda & Hovenkamp, 2020).

وجه مشترک هر دو نظام آن است که استثناهای وارد بر حقوق رقابت به‌صورت مضیق تفسیر می‌شوند و صرف وابستگی سازمانی یا مالکیت دولتی، موجب برخورداری از مصونیت رقابتی نمی‌شود. این رویکرد با اصل بی‌طرفی رقابتی هماهنگ است؛ اصلی که بر اساس آن، اشخاص عمومی هنگام حضور در بازار نباید از امتیازات ناشی از اقتدار عمومی برای کسب مزیت رقابتی نسبت به بخش خصوصی بهره‌مند شوند (Oecd, 2021a; Whish & Bailey, 2021).

از منظر حقوق تطبیقی، این تجربه برای نظام حقوقی ایران نیز آموزنده است. اگرچه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی با هدف توسعه رقابت و مقابله با انحصار تصویب شده است، اما فقدان معیارهای قانونی روشن برای تفکیک اعمال حاکمیتی از فعالیت‌های اقتصادی دولت، زمینه‌ساز اختلاف در تفسیر مقررات و محدود شدن کارایی نظام حقوق رقابت شده است. در نتیجه، پذیرش معیار «ماهیت اقتصادی فعالیت» در کنار معیارهای مکملی همچون هدف مداخله دولت، آثار رقابتی تصمیم و قابلیت واگذاری فعالیت به بخش خصوصی، می‌تواند چارچوبی منسجم برای تعیین قلمرو اعمال قواعد حقوق رقابت در نظام حقوقی ایران فراهم آورد و به ارتقای کارآمدی شورای رقابت و تضمین بی‌طرفی رقابتی کمک کند (Mahmoud Bagheri & Mohammad Ghaffari Farsani, 2012; M. Rostami & A. Kamarkhani, 2015; Rostami & Asgharnia, 2024).

تحلیل وضعیت حقوق ایران

قلمرو حقوق رقابت در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی

در نظام حقوقی ایران، مهم‌ترین منبع قانونی حقوق رقابت، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷ است. قانون‌گذار با اختصاص فصل نهم این قانون به «تسهیل رقابت و منع انحصار»، برای نخستین بار مجموعه‌ای نسبتاً منسجم از قواعد حقوق رقابت را در حقوق ایران پیش‌بینی کرد و با تأسیس شورای رقابت، سازوکار رسیدگی به رویه‌های ضدرقابتی را ایجاد نمود (M. Alaeddini & M. Shiri, 2016; Mohammad Bagheri & Mohammad Ghaffari Farsani, 2012). مواد ۴۳ تا ۶۳ قانون، مهم‌ترین مصادیق رویه‌های ضدرقابتی، از جمله سوءاستفاده از وضعیت مسلط، تبانی، قیمت‌گذاری تبعیض‌آمیز، ایجاد محدودیت در ورود رقبا و سایر رفتارهای مخل رقابت را برشمرده و رسیدگی به آن‌ها را در صلاحیت شورای رقابت قرار داده است. با این حال، قانون‌گذار در تعیین قلمرو شخصی اجرای این مقررات، معیار روشنی ارائه نکرده است. اگرچه در برخی مواد از تعابیری مانند «اشخاص»، «بنگاه» یا «فعالان اقتصادی» استفاده شده، اما مشخص نشده است که آیا این مفاهیم شامل وزارتخانه‌ها، دستگاه‌های اجرایی، شرکت‌های دولتی، مؤسسات عمومی غیردولتی و سایر اشخاص وابسته به دولت نیز می‌شود یا خیر (Mahmoud Bagheri & Mohammad Ghaffari Farsani, 2012). ابهام در قلمرو اشخاص مشمول، یکی از مهم‌ترین کاستی‌های قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی به شمار می‌رود. از یک سو، اطلاق برخی از مقررات قانون می‌تواند مؤید شمول قواعد حقوق رقابت نسبت به تمامی فعالان اقتصادی، اعم از دولتی و خصوصی، باشد و از سوی دیگر، فقدان تصریح قانونی درباره وضعیت اشخاص عمومی، زمینه تفسیرهای متفاوت در خصوص حدود صلاحیت شورای رقابت را فراهم کرده است. در نتیجه، در عمل همواره این پرسش مطرح بوده است که آیا اقدامات اقتصادی دولت و شرکت‌های وابسته به آن نیز همانند فعالیت‌های بخش خصوصی تابع قواعد حقوق رقابت هستند یا آنکه به دلیل وابستگی به دولت، از شمول این مقررات خارج‌اند (M. Rostami & A. Kamarkhani, 2015).

از منظر تفسیری، به نظر می‌رسد فلسفه تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، که بر توسعه رقابت، کاهش انحصار و ایجاد فرصت‌های برابر برای تمامی فعالان اقتصادی استوار است، اقتضا می‌کند که ملاک شمول مقررات، ماهیت اقتصادی فعالیت باشد، نه شخصیت عمومی یا خصوصی اشخاص. بر این اساس، هرگاه دولت یا اشخاص وابسته به آن همانند سایر بنگاه‌ها در بازار به عرضه کالا یا خدمات بپردازند، اصولاً باید مشمول قواعد حقوق رقابت و صلاحیت شورای رقابت باشند؛ مگر آنکه فعالیت موردنظر مستقیماً در چارچوب اعمال اقتدار عمومی و انجام وظایف حاکمیتی قرار گیرد. چنین تفسیری علاوه بر انطباق با اهداف قانون، با رویکرد پذیرفته‌شده در حقوق تطبیقی نیز سازگار است و می‌تواند از گسترش انحصارهای ناشی از حضور دولت در بازار جلوگیری کند (Mahmoud Bagheri & Mohammad Ghaffari Farsani, 2012).

چالش‌های حقوقی موجود

با وجود تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و ایجاد نهاد تخصصی شورای رقابت، اجرای مؤثر قواعد حقوق رقابت نسبت به فعالیت‌های اقتصادی دولت همچنان با چالش‌های حقوقی و نهادی متعددی مواجه است. مهم‌ترین این چالش‌ها عبارت‌اند از:

نخستین چالش، فقدان تعریف قانونی از «فعالیت اقتصادی» است. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، برخلاف نظام حقوقی اتحادیه اروپا که مفهوم فعالیت اقتصادی را از طریق رویه قضایی دیوان دادگستری توسعه داده است، معیار مشخصی برای تشخیص فعالیت اقتصادی ارائه نکرده است. در نتیجه، تشخیص اینکه یک اقدام دولت ماهیت اقتصادی دارد یا در زمره اعمال حاکمیتی قرار می‌گیرد، عمدتاً به برداشت مراجع اجرایی و نهادهای رسیدگی‌کننده واگذار شده است؛ امری که می‌تواند موجب ناهمگونی در اجرای قانون و کاهش امنیت حقوقی فعالان اقتصادی شود (Mahmoud Bagheri & Mohammad Ghaffari Farsani, 2012).

دومین چالش، ابهام در مفهوم اعمال حاکمیتی است. قوانین ایران تعریف جامعی از این مفهوم ارائه نکرده‌اند و غالباً به بیان مصادیق یا اشاره به وظایف حاکمیتی دولت بسنده کرده‌اند. در نتیجه، مرز میان اعمال اقتدار عمومی و فعالیت‌های اقتصادی دولت همواره روشن نیست. این وضعیت می‌تواند زمینه‌ساز آن شود که برخی دستگاه‌های اجرایی، فعالیت‌های اقتصادی خود را با استناد به اهداف عمومی یا وظایف قانونی، در زمره اعمال حاکمیتی قلمداد کرده و از شمول قواعد حقوق رقابت خارج سازند؛ در حالی که ماهیت واقعی این فعالیت‌ها ممکن است اقتصادی باشد (Rostami & Asgharnia, 2024).

سومین چالش، محدود بودن رویه شورای رقابت و دیوان عدالت اداری در تبیین معیارهای تفکیک فعالیت‌های اقتصادی از اعمال حاکمیتی است. بررسی آرای منتشرشده نشان می‌دهد که این مراجع تاکنون چارچوبی منسجم و قابل پیش‌بینی برای تعیین قلمرو صلاحیت خود ارائه نکرده‌اند و تصمیمات غالباً بر مبنای ویژگی‌های هر پرونده اتخاذ شده است. فقدان رویه‌ای منسجم، امکان پیش‌بینی‌پذیری تصمیمات را کاهش داده و بر امنیت حقوقی فعالان اقتصادی تأثیر منفی گذاشته است (A. A. Alaeddini & M. Shiri, 2016).

چهارمین چالش، تداوم حضور گسترده شرکت‌های دولتی، مؤسسات عمومی غیردولتی و سایر اشخاص وابسته به دولت در بازار است. این اشخاص در بسیاری از بازارهای مهم اقتصادی، از جمله انرژی، حمل‌ونقل، خدمات مالی، بیمه و مخابرات، در کنار بخش خصوصی فعالیت می‌کنند و گاه از مزایای ناشی از حمایت‌های قانونی، منابع عمومی یا اختیارات حاکمیتی برخوردارند. در غیاب معیارهای روشن برای اعمال

قواعد حقوق رقابت، این وضعیت می‌تواند به ایجاد مصونیت عملی برای برخی فعالان اقتصادی وابسته به دولت، برهم خوردن بی‌طرفی رقابتی و تضعیف رقابت سالم در بازار منجر شود (Tajarloo & Karbasian, 2017).

در مجموع، مجموعه این چالش‌ها نشان می‌دهد که مهم‌ترین خلأ نظام حقوق رقابت ایران، فقدان معیارهای شفاف و منسجم برای تعیین قلمرو اعمال قواعد حقوق رقابت نسبت به دولت و اشخاص عمومی است. ازاین‌رو، اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، توسعه رویه شورای رقابت و بهره‌گیری از معیارهای پذیرفته‌شده در حقوق تطبیقی، به‌ویژه معیار «ماهیت اقتصادی فعالیت»، می‌تواند گامی مؤثر در افزایش کارآمدی نظام حقوق رقابت و تضمین اصل بی‌طرفی رقابتی باشد (Rostami & Asgharnia, 2024).

معیارهای پیشنهادی برای تعیین قلمرو اعمال قواعد حقوق رقابت نسبت به فعالیت‌های اقتصادی دولت در نظام حقوقی ایران

بررسی مقررات حقوق ایران و مطالعه تطبیقی نظام‌های حقوقی اتحادیه اروپا و ایالات متحده نشان می‌دهد که مهم‌ترین خلأ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، نبود معیارهای قانونی روشن برای تشخیص قلمرو اعمال قواعد حقوق رقابت نسبت به فعالیت‌های اقتصادی دولت است. قانون‌گذار اگرچه با تصویب فصل نهم قانون، سازوکار مقابله با رویه‌های ضدرقابتی را پیش‌بینی کرده است، اما درباره نحوه تشخیص فعالیت‌های اقتصادی اشخاص عمومی و تمایز آن‌ها از اعمال حاکمیتی، ضابطه مشخصی ارائه نکرده است. این خلأ، زمینه‌ساز برداشت‌های متفاوت از حدود صلاحیت شورای رقابت و در نتیجه کاهش کارآمدی نظام حقوق رقابت شده است (A. A. Alaeddini & M. Shiri, 2016).

با توجه به یافته‌های پژوهش، به نظر می‌رسد اتخاذ مدلی چندمعیاره می‌تواند مبنای مناسبی برای تفسیر مقررات موجود و اصلاحات تقنینی آینده باشد. در این مدل، ماهیت اقتصادی فعالیت معیار اصلی و سایر معیارها در حکم شاخص‌های تکمیلی برای تشخیص قلمرو حقوق رقابت محسوب می‌شوند.

معیار نخست: ماهیت اقتصادی فعالیت

مهم‌ترین و بنیادی‌ترین معیار، ماهیت اقتصادی فعالیت است. هرگاه دولت یا یکی از اشخاص عمومی در بازاری فعالیت کند که امکان حضور سایر فعالان اقتصادی نیز در آن وجود دارد و در مقابل دریافت عوض، کالا یا خدماتی عرضه کند، آن فعالیت اصولاً اقتصادی محسوب شده و باید تابع قواعد حقوق رقابت باشد. در مقابل، چنانچه فعالیت مستقیماً ناشی از اعمال اقتدار عمومی بوده و انجام آن منحصراً در صلاحیت دولت باشد، از قلمرو حقوق رقابت خارج خواهد بود. برای نمونه، تعیین سیاست‌های پولی، صدور مجوز فعالیت بانک‌ها یا اعمال نظارت بانکی توسط بانک مرکزی، از مصادیق اعمال حاکمیتی است؛ اما ارائه خدمات بانکی توسط بانک‌های دولتی، فعالیتی اقتصادی محسوب می‌شود و باید همانند فعالیت بانک‌های خصوصی تابع قواعد حقوق رقابت باشد. ازاین‌رو، شخصیت عمومی یا دولتی بودن نهاد نباید ملاک تشخیص باشد، بلکه نوع فعالیت انجام‌شده و نحوه حضور آن در بازار باید معیار اصلی تلقی شود. این معیار با رویه دیوان دادگستری اتحادیه اروپا و دیدگاه غالب در حقوق رقابت تطابق دارد (Mahmoud Bagheri & Mohammad Ghaffari Farsani, 2012).

معیار دوم: امکان واگذاری فعالیت به بخش خصوصی

دومین معیار، امکان انجام فعالیت توسط بخش خصوصی است. هرگاه فعالیتی از لحاظ ماهوی قابلیت واگذاری به اشخاص خصوصی را داشته باشد و در عمل نیز بخش خصوصی توانایی ارائه آن را دارا باشد، انجام همان فعالیت توسط دولت نیز واجد ماهیت اقتصادی خواهد بود. نمونه‌هایی همچون بانکداری، بیمه، حمل‌ونقل، مخابرات، خدمات بندری، انرژی، خدمات درمانی و آموزشی، از جمله حوزه‌هایی هستند که

در اغلب نظام‌های اقتصادی با مشارکت بخش خصوصی اداره می‌شوند. بنابراین، دولت هنگام حضور در این بازارها باید همانند سایر بنگاه‌های اقتصادی از قواعد رقابت تبعیت کند و از امتیازات ناشی از اقتدار عمومی برای ایجاد مزیت رقابتی بهره نبرد. در مقابل، وظایفی نظیر قانون‌گذاری، قضاوت، دفاع ملی، حفظ نظم عمومی، اخذ مالیات و اعمال ضمانت‌اجراهای کیفری، به دلیل ارتباط مستقیم با اقتدار عمومی، قابلیت واگذاری به بخش خصوصی را ندارند و اصولاً خارج از قلمرو حقوق رقابت قرار می‌گیرند (Rostami & Asgharnia, 2024).

معیار سوم: آثار رقابتی تصمیم دولت

در برخی موارد، تصمیم دولت ممکن است در ظاهر ماهیتی اداری یا حاکمیتی داشته باشد، اما آثار مستقیم و قابل‌توجهی بر ساختار رقابت بازار بر جای گذارد. در چنین مواردی، ارزیابی آثار واقعی تصمیم اهمیت ویژه‌ای می‌یابد. برای مثال، اعطای امتیاز انحصاری، تعیین تعرفه‌های تبعیض‌آمیز، اختصاص یارانه‌های انتخابی، اعمال محدودیت‌های غیرضروری برای ورود رقبا یا وضع مقرراتی که موجب برتری غیرموجه برخی فعالان اقتصادی شود، هرچند ممکن است در قالب تصمیمات اداری اتخاذ شوند، اما آثار آن‌ها مستقیماً بر رقابت بازار تأثیر می‌گذارد. بر این اساس، ضروری است شورای رقابت و سایر مراجع ذی‌صلاح، علاوه بر بررسی شکل حقوقی تصمیم، پیامدهای اقتصادی و آثار ضدرقابتی آن را نیز ارزیابی کنند. این رویکرد با رویه اتحادیه اروپا و اصل بی‌طرفی رقابتی سازگار است (Whish & Bailey, 2021).

معیار چهارم: هدف مداخله دولت

هدف از مداخله دولت نیز می‌تواند در کنار سایر معیارها مورد توجه قرار گیرد. هرگاه هدف اصلی اقدام دولت تأمین نظم عمومی، امنیت ملی، سلامت عمومی یا اجرای سیاست‌های اجتماعی باشد، اصل بر حاکمیتی بودن آن است. در مقابل، چنانچه هدف اصلی، کسب درآمد، ارائه خدمات اقتصادی یا رقابت با سایر فعالان بازار باشد، فعالیت مزبور بیشتر ماهیتی اقتصادی خواهد داشت. البته این معیار نقش تکمیلی دارد و به‌تنهایی نمی‌تواند مبنای تشخیص قرار گیرد؛ زیرا بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی دولت نیز ممکن است در راستای تحقق اهداف عمومی انجام شوند. بنابراین، هدف مداخله باید همواره در کنار ماهیت واقعی فعالیت و آثار آن بر رقابت ارزیابی شود (Hovenkamp, 2018; M. Rostami & A. Kamarkhani, 2015).

الگوی پیشنهادی تشخیص

بر پایه معیارهای پیش‌گفته، می‌توان الگویی چهارمرحله‌ای برای تعیین قلمرو اعمال قواعد حقوق رقابت نسبت به فعالیت‌های اقتصادی دولت در نظام حقوقی ایران ارائه کرد:

۱. بررسی ماهیت فعالیت: چنانچه فعالیت متضمن عرضه کالا یا خدمات در بازار باشد، اصل بر اقتصادی بودن آن است.

۲. ارزیابی قابلیت واگذاری به بخش خصوصی: هرچه امکان انجام فعالیت توسط بخش خصوصی بیشتر باشد، وصف اقتصادی آن تقویت می‌شود.

۳. تحلیل آثار رقابتی تصمیم: تصمیماتی که موجب ایجاد یا تقویت انحصار، تبعیض یا محدودیت ورود به بازار شوند، باید از منظر حقوق رقابت مورد ارزیابی قرار گیرند.

۴. بررسی هدف مداخله دولت: اگر فعالیت مستقیماً در راستای اعمال اقتدار عمومی باشد، از قلمرو حقوق رقابت خارج خواهد بود؛ در غیر این صورت، مشمول قواعد رقابت است.

این الگوی چهارمرحله‌ای، ضمن حفظ اختیارات حاکمیتی دولت، از ایجاد مصونیت غیرموجه برای فعالیت‌های اقتصادی اشخاص عمومی جلوگیری می‌کند و با رویکرد پذیرفته‌شده در حقوق اتحادیه اروپا و گرایش محدودکننده استثناهای ضدانحصاری در حقوق ایالات متحده هماهنگ است. افزون بر این، به‌کارگیری چنین الگویی می‌تواند به وحدت رویه شورای رقابت و دیوان عدالت اداری، افزایش امنیت حقوقی فعالان اقتصادی و تحقق اصل بی‌طرفی رقابتی در نظام حقوقی ایران کمک کند (Rostami & Asgharnia, 2024).

ارزیابی صلاحیت شورای رقابت در رسیدگی به فعالیت‌های اقتصادی دولت

یکی از مهم‌ترین مسائل عملی در اجرای حقوق رقابت، تعیین حدود صلاحیت شورای رقابت در رسیدگی به رفتارهای ضدرقابتی دولت و اشخاص عمومی است. اگرچه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، شورای رقابت را به‌عنوان مرجع تخصصی اجرای قواعد رقابت و مقابله با رویه‌های ضدرقابتی تأسیس کرده است، اما در خصوص شمول صلاحیت این شورا نسبت به اقدامات دستگاه‌های اجرایی و سایر اشخاص عمومی، حکم صریح و روشنی ارائه نکرده است. این ابهام، یکی از مهم‌ترین چالش‌های عملی نظام حقوق رقابت ایران محسوب می‌شود (A. A. Alaeddini & M. Shiri, 2016; Mohammad Bagheri & Mohammad Ghaffari Farsani, 2012).

در این زمینه، دو دیدگاه عمده در حقوق ایران قابل‌شناسایی است. دیدگاه نخست بر این باور است که تصمیمات دستگاه‌های اجرایی، به دلیل برخورداری از ماهیت حاکمیتی و صدور در چارچوب اختیارات قانونی، اصولاً خارج از صلاحیت شورای رقابت قرار دارند و رسیدگی به مشروعیت آن‌ها در صلاحیت دیوان عدالت اداری است. طرفداران این دیدگاه با استناد به اصل تفکیک صلاحیت مراجع اداری و قضایی، معتقدند شورای رقابت نمی‌تواند تصمیمات حاکمیتی دولت را مورد بررسی قرار دهد و صلاحیت آن صرفاً ناظر بر رفتار فعالان اقتصادی خصوصی است (V. Rostami & A. Kamarkhani, 2015).

در مقابل، دیدگاه دوم میان اعمال حاکمیتی و فعالیت‌های اقتصادی دولت تفکیک قائل می‌شود. بر اساس این دیدگاه، هرگاه دستگاه اجرایی، شرکت دولتی یا مؤسسه عمومی در بازار همانند سایر بنگاه‌های اقتصادی به عرضه کالا یا خدمات بپردازد، دیگر در مقام اعمال اقتدار عمومی نیست، بلکه به‌عنوان یک فعال اقتصادی عمل می‌کند. در چنین وضعیتی، رفتارهای ضدرقابتی این اشخاص باید همانند سایر بنگاه‌ها مشمول نظارت شورای رقابت قرار گیرد و وابستگی سازمانی آن‌ها به دولت نباید موجب ایجاد مصونیت از اجرای قواعد حقوق رقابت شود (Mahmoud Bagheri & Mohammad Ghaffari Farsani, 2012).

به نظر می‌رسد دیدگاه دوم با اهداف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی سازگاری بیشتری دارد. فلسفه وضع این قانون، توسعه رقابت، جلوگیری از انحصار، حمایت از بخش خصوصی و ایجاد فرصت‌های برابر برای تمامی فعالان اقتصادی است. تحقق این اهداف مستلزم آن است که هیچ فعال اقتصادی، صرف‌نظر از مالکیت یا وابستگی سازمانی، از نظارت رقابتی مصون نباشد. در غیر این صورت، شرکت‌های دولتی و سایر اشخاص عمومی می‌توانند با بهره‌گیری از امتیازات ناشی از اقتدار عمومی، موقعیت برتری نسبت به بخش خصوصی به دست آورند و اصل رقابت سالم را مخدوش سازند (Tajarloo & Karbasian, 2017). این برداشت با تجربه حقوق تطبیقی نیز همخوانی دارد. در حقوق اتحادیه اروپا، دیوان دادگستری با تکیه بر معیار ماهیت اقتصادی فعالیت، شرکت‌های دولتی و سایر اشخاص عمومی را در صورت حضور در بازار، مشمول قواعد رقابت دانسته است و تنها فعالیت‌هایی را که مستقیماً در چارچوب اعمال اقتدار عمومی انجام می‌شوند، از قلمرو این قواعد خارج کرده است (Whish & Bailey, 2021).

در حقوق ایالات متحده نیز اگرچه نظریه مصونیت اقدام دولت برخی اقدامات حاکمیتی را از شمول مقررات ضدانحصار مستثنا می‌کند، اما این استثنا محدود بوده و صرف وابستگی یک شخص به دولت برای برخورداری از مصونیت کافی نیست؛ بلکه رفتار ضدرقابتی باید مستند به سیاست صریح دولت و تحت نظارت فعال آن باشد (Areeda & Hovenkamp, 2020).

از مجموع این ملاحظات می‌توان نتیجه گرفت که ملاک تعیین صلاحیت شورای رقابت باید ماهیت فعالیت مورد رسیدگی باشد، نه شخصیت مرتکب آن. بنابراین، هرگاه دولت یا اشخاص وابسته به آن در قالب یک فعال اقتصادی در بازار فعالیت کنند، شورای رقابت باید صلاحیت رسیدگی به رفتارهای ضدرقابتی آنان را داشته باشد؛ اما تصمیماتی که مستقیماً در چارچوب اعمال اقتدار عمومی اتخاذ می‌شوند، اصولاً در صلاحیت دیوان عدالت اداری یا سایر مراجع ذی‌صلاح قرار خواهند گرفت. پذیرش این تفسیر، ضمن حفظ حدود صلاحیت نهادهای عمومی، با اهداف قانون‌گذار، اصل بی‌طرفی رقابتی و تجارب موفق نظام‌های حقوقی پیشرفته نیز هماهنگ است (V. Rostami & A. Kamarkhani, 2015).

نتیجه‌گیری

حقوق رقابت یکی از مهم‌ترین ابزارهای تحقق حکمرانی اقتصادی مطلوب، تضمین رقابت سالم، حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و ارتقای کارایی بازار است. با گسترش حضور دولت در فعالیت‌های اقتصادی و توسعه شرکت‌های دولتی و سایر اشخاص عمومی، تعیین حدود شمول قواعد حقوق رقابت نسبت به اقدامات دولت به یکی از مهم‌ترین مسائل حقوق عمومی اقتصادی تبدیل شده است. مسئله اصلی این پژوهش نیز تعیین معیارهای حقوقی تشخیص قلمرو اعمال قواعد حقوق رقابت نسبت به فعالیت‌های اقتصادی دولت در نظام حقوقی ایران بود. بررسی مبانی نظری نشان داد که فلسفه حقوق رقابت بر اصل بی‌طرفی رقابتی استوار است. بر اساس این اصل، هر شخصی که در بازار به فعالیت اقتصادی اشتغال دارد، صرف‌نظر از شخصیت حقوقی، نوع مالکیت یا وابستگی سازمانی، باید تابع قواعد واحد رقابتی باشد. بنابراین، دولت نیز هنگامی که همانند سایر بنگاه‌های اقتصادی در بازار به عرضه کالا یا خدمات می‌پردازد، نباید از امتیازات ناشی از اقتدار عمومی برای کسب مزیت رقابتی استفاده کند. مطالعه تطبیقی حقوق اتحادیه اروپا و ایالات متحده آمریکا نیز نشان داد که هر دو نظام، با وجود تفاوت در مبانی نظری، در یک اصل بنیادین اشتراک دارند و آن اینکه ملاک اصلی شمول قواعد حقوق رقابت، ماهیت فعالیت است، نه ماهیت شخص. در حقوق اتحادیه اروپا، مفهوم «بنگاه» بر پایه انجام فعالیت اقتصادی تفسیر شده و شخصیت عمومی یا خصوصی اشخاص تأثیری در اعمال قواعد رقابت ندارد. در حقوق ایالات متحده نیز نظریه «مصونیت اقدام دولت» صرفاً استثنایی محدود بر اصل حاکمیت مقررات ضدانحصار محسوب می‌شود و وابستگی به دولت، به‌تنهایی موجب خروج فعالیت‌های اقتصادی از قلمرو حقوق رقابت نمی‌شود.

تحلیل مقررات حقوق ایران نشان داد که اگرچه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی گامی مهم در نهادینه‌سازی حقوق رقابت بوده است، اما در خصوص تعیین قلمرو اعمال این قواعد نسبت به فعالیت‌های اقتصادی دولت با کاستی‌های قابل‌توجهی روبه‌رو است. فقدان تعریف قانونی از «فعالیت اقتصادی»، نبود ضابطه روشن برای تفکیک اعمال حاکمیتی از فعالیت‌های اقتصادی و ابهام در حدود صلاحیت شورای رقابت نسبت به اشخاص عمومی، از مهم‌ترین چالش‌های موجود به شمار می‌روند. این وضعیت، زمینه برداشت‌های متفاوت از مقررات و کاهش کارآمدی نظام حقوق رقابت را فراهم کرده است.

یافته اصلی این پژوهش آن است که «ماهیت اقتصادی فعالیت» مناسب‌ترین معیار برای تعیین قلمرو اعمال قواعد حقوق رقابت نسبت به اقدامات دولت است. این معیار باید همراه با شاخص‌های تکمیلی، از جمله قابلیت واگذاری فعالیت به بخش خصوصی، آثار رقابتی تصمیم

و هدف مداخله دولت، مورد استفاده قرار گیرد. بر این اساس، هرگاه دولت یا اشخاص وابسته به آن همانند سایر فعالان اقتصادی در بازار فعالیت کنند، اصولاً باید تابع قواعد حقوق رقابت باشند و تنها اقداماتی که مستقیماً در چارچوب اعمال اقتدار عمومی و اجرای وظایف حاکمیتی انجام می‌شوند، از شمول این قواعد خارج خواهند بود. بر پایه یافته‌های پژوهش، صلاحیت شورای رقابت نیز باید بر مبنای ماهیت فعالیت مورد رسیدگی تفسیر شود، نه شخصیت مرتکب آن. بنابراین، هرگاه دستگاه‌های اجرایی، شرکت‌های دولتی یا سایر اشخاص عمومی در بازار به فعالیت اقتصادی مبادرت ورزند و رفتار آنان موجب اخلال در رقابت شود، شورای رقابت باید صلاحیت رسیدگی به این رفتارها را داشته باشد. در مقابل، تصمیماتی که مستقیماً در چارچوب اعمال اقتدار عمومی اتخاذ می‌شوند، اصولاً در صلاحیت مراجع اختصاصی، از جمله دیوان عدالت اداری، قرار خواهند گرفت.

بر این اساس، پیشنهاد می‌شود قانون‌گذار در اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، نخست، تعریف روشنی از مفهوم فعالیت اقتصادی ارائه کند؛ دوم، معیارهای تفکیک اعمال حاکمیتی از فعالیت‌های اقتصادی دولت را به‌طور صریح در قانون پیش‌بینی نماید؛ سوم، حدود صلاحیت شورای رقابت نسبت به اشخاص عمومی و شرکت‌های دولتی را به‌صورت شفاف تبیین کند؛ و چهارم، اصل بی‌طرفی رقابتی را به‌عنوان یکی از اصول بنیادین حقوق رقابت در مقررات داخلی به رسمیت بشناسد. همچنین، توسعه رویه شورای رقابت و دیوان عدالت اداری بر پایه معیارهای ماهوی و بهره‌گیری از تجارب موفق نظام‌های حقوقی تطبیقی می‌تواند به ایجاد وحدت رویه، افزایش امنیت حقوقی فعالان اقتصادی و ارتقای کارآمدی نظام حقوق رقابت ایران کمک کند.

در نهایت، نوآوری این پژوهش در ارائه الگوی چهارمعیاره تشخیص قلمرو اعمال قواعد حقوق رقابت نسبت به فعالیت‌های اقتصادی دولت است که بر پایه معیار اصلی ماهیت اقتصادی فعالیت و سه معیار تکمیلی قابلیت واگذاری فعالیت به بخش خصوصی، آثار رقابتی تصمیم و هدف مداخله دولت استوار شده است. این چارچوب می‌تواند مبنای مناسبی برای تفسیر مقررات موجود، توسعه رویه شورای رقابت و دیوان عدالت اداری و اصلاح قوانین مرتبط با حقوق رقابت در نظام حقوقی ایران فراهم آورد.

پیشنهادهای پژوهش

با توجه به یافته‌های این پژوهش و خلأهای موجود در نظام حقوق رقابت ایران، پیشنهادهای زیر برای ارتقای چارچوب حقوقی و نهادی حاکم بر اعمال قواعد حقوق رقابت نسبت به فعالیت‌های اقتصادی دولت ارائه می‌شود:

۱. اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی: ضروری است قانون‌گذار با اصلاح فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، تعریف روشنی از مفهوم «فعالیت اقتصادی» ارائه کند و به‌صراحت مقرر دارد که دولت، شرکت‌های دولتی، مؤسسات عمومی غیردولتی و سایر اشخاص وابسته، هرگاه در بازار به عرضه کالا یا خدمات بپردازند، مشمول قواعد حقوق رقابت خواهند بود. این اصلاح می‌تواند از برداشت‌های متفاوت درباره قلمرو اجرای قانون جلوگیری کرده و امنیت حقوقی فعالان اقتصادی را افزایش دهد.

۲. تبیین قانونی معیارهای تفکیک اعمال حاکمیتی از فعالیت‌های اقتصادی: پیشنهاد می‌شود معیارهای تشخیص فعالیت اقتصادی، از جمله ماهیت اقتصادی فعالیت، قابلیت واگذاری فعالیت به بخش خصوصی، آثار رقابتی تصمیم و هدف مداخله دولت، به‌طور صریح در قانون یا آیین‌نامه‌های اجرایی پیش‌بینی شود. تعیین این معیارها، چارچوب واحدی برای عملکرد شورای رقابت، دیوان عدالت اداری و سایر مراجع ذی‌صلاح فراهم خواهد کرد و از تفسیرهای متعارض جلوگیری می‌کند.

۳. تقویت صلاحیت و جایگاه شورای رقابت: ضروری است حدود صلاحیت شورای رقابت نسبت به فعالیت‌های اقتصادی اشخاص عمومی به‌صورت شفاف در قانون تعیین شود. شورای رقابت باید اختیار رسیدگی به رفتارهای ضدرقابتی دستگاه‌های اجرایی، شرکت‌های دولتی و سایر اشخاص عمومی را، در مواردی که این اشخاص در مقام یک فعال اقتصادی در بازار عمل می‌کنند، دارا باشد. همچنین، ایجاد سازوکار همکاری و هماهنگی میان شورای رقابت، دیوان عدالت اداری و نهادهای تنظیم‌گر بخشی، می‌تواند از تعارض صلاحیت‌ها و صدور تصمیمات متعارض جلوگیری کند.

۴. توسعه رویه قضایی و اداری: انتشار منظم و مستند آرای شورای رقابت و دیوان عدالت اداری و استناد به معیارهای پذیرفته‌شده در حقوق تطبیقی، نقش مهمی در ایجاد وحدت رویه و افزایش قابلیت پیش‌بینی تصمیمات خواهد داشت. تدوین دستورالعمل‌های تفسیری برای تشخیص فعالیت اقتصادی نیز می‌تواند به انسجام رویه‌های اجرایی و قضایی کمک کند.

۵. بهره‌گیری از تجارب حقوق تطبیقی: تجربه حقوق اتحادیه اروپا در تفسیر مفهوم «فعالیت اقتصادی» و اصل بی‌طرفی رقابتی، و همچنین تجربه حقوق ایالات متحده در محدود ساختن دامنه مصونیت اقدام دولت، می‌تواند در اصلاح نظام حقوق رقابت ایران مورد استفاده قرار گیرد. البته اقتباس از این تجارب باید با ملاحظه ویژگی‌های نظام حقوق عمومی ایران، الزامات قانون اساسی و ساختار اقتصادی کشور انجام شود.

۶. توسعه پژوهش‌های کاربردی: پیشنهاد می‌شود پژوهش‌های آتی به بررسی رویه عملی شورای رقابت و دیوان عدالت اداری در پرونده‌های مرتبط با فعالیت‌های اقتصادی دولت، تحلیل تعامل میان شورای رقابت و نهادهای تنظیم‌گر بخشی و مطالعه تطبیقی تجربه کشورهای دارای اقتصادهای در حال گذار اختصاص یابد. همچنین، بررسی آثار حقوق رقابت در حوزه‌های نوظهور، از جمله اقتصاد دیجیتال، پلتفرم‌های برخط و بنگاه‌های دولتی فعال در بازارهای فناورانه، می‌تواند به توسعه ادبیات علمی و ارتقای کارآمدی نظام حقوق رقابت ایران کمک کند.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافعی وجود ندارد.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

حامی مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

EXTENDED SUMMARY

Competition law has become one of the central legal instruments for promoting sound economic governance, preserving market efficiency, protecting consumer welfare, and preventing the concentration or abuse of economic power. In contemporary economies, the scope of competition law no longer concerns only relationships among private undertakings, because governments increasingly participate in markets through state-owned enterprises, public institutions, pension funds, public banks, energy companies, transport entities, and other affiliated bodies. This dual role of the state—as both regulator and market participant—creates a fundamental legal challenge regarding the circumstances in which governmental conduct should remain within the sphere of sovereign authority and the circumstances in which it should become subject to competition law. The difficulty is particularly significant when public entities benefit from statutory privileges, public financing, exclusive rights, regulatory powers, or preferential access to resources while competing

with private undertakings. In such cases, the absence of competition oversight may distort market structures, weaken private investment, and undermine competitive neutrality. Comparative competition law generally rejects the proposition that public ownership alone justifies immunity from competition rules and instead focuses on the nature of the activity performed. Under this approach, a public entity may be exempt when exercising powers intrinsic to public authority but may simultaneously be treated as an undertaking when supplying goods or services in a market (Hovenkamp, 2018; Jones & Sufrin, 2023; Whish & Bailey, 2021). The present study examines this distinction within the Iranian legal system, where the Law on the Implementation of the General Policies of Article 44 of the Constitution introduced a relatively coherent framework for facilitating competition, prohibiting monopolistic practices, and establishing the Competition Council, yet failed to define clearly the boundary between sovereign acts and governmental economic activities (M. Alaeddini & M. Shiri, 2016; Mohammad Bagheri & Mohammad Ghaffari Farsani, 2012; M. Rostami & A. Kamarkhani, 2015).

The principal objective of the study is to identify the legal criteria governing the application of competition law rules to the economic activities of the state in Iran and to develop an analytical framework capable of distinguishing sovereign acts from market-oriented governmental conduct. The core research question asks which legal criteria should determine whether conduct by the state, a state-owned enterprise, or another public entity falls within the jurisdiction of competition law and, consequently, within the competence of the Competition Council. The study proceeds from the hypothesis that the economic nature of the activity constitutes the primary criterion and that governmental or public entities should generally be subject to competition rules whenever they participate in the market in a manner comparable to private undertakings. This proposition is supplemented by three additional criteria: the possibility of assigning the activity to private actors, the competitive effects of the governmental decision, and the purpose of state intervention. Such a framework is necessary because an overly broad exemption for state activity may perpetuate monopolies, discriminatory privileges, and barriers to entry, whereas the indiscriminate extension of competition law to all governmental measures may interfere with legitimate sovereign functions, including legislation, public security, taxation, regulation, judicial administration, and the exercise of coercive authority. Iranian scholarship has addressed the foundations of competition law, the jurisdiction of the Competition Council, and the implementation of Article 44, but has provided only limited analysis of an integrated test for differentiating economic conduct from sovereign authority (Mahmoud Bagheri & Mohammad Ghaffari Farsani, 2012; V. Rostami & A. Kamarkhani, 2015; Tajarloo & Karbasian, 2017). The study therefore seeks to fill this gap by combining principles of public economic law with insights derived from European Union and United States competition law.

Methodologically, the research is applied in purpose and descriptive-analytical in approach. The study relies on library-based legal research and examines statutory provisions, regulatory materials, judicial reasoning, doctrinal writings, and comparative legal sources relating to competition law, public undertakings, state immunity, and competitive neutrality. Particular attention is given to the Law on the Implementation of the General Policies of Article 44 of the Constitution, especially the provisions addressing anticompetitive practices and the authority of the Competition Council. The Iranian framework is then evaluated in light of European Union law, where Articles 101 and 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union apply to undertakings regardless of their public or private status, and in light of United States antitrust law, where the state-action immunity doctrine provides a limited exemption for conduct undertaken pursuant to a clearly articulated state policy and active governmental supervision. The comparative method is used not to transplant foreign rules

mechanically, but to identify legally persuasive criteria that can be adapted to the institutional structure of Iranian public law. European competition law is especially important because it defines an undertaking functionally, according to whether an entity offers goods or services on a market, rather than institutionally, according to ownership, financing, or formal legal status (Craig & de Búrca, 2020; Jones & Sufrin, 2019; Whish & Bailey, 2021). The United States approach is also relevant because it illustrates how immunity for governmental conduct may be interpreted restrictively in order to prevent public affiliation from becoming a blanket exemption from antitrust scrutiny (Areeda & Hovenkamp, 2020; Hovenkamp, 2018). The study also draws on the concepts of competitive neutrality and competition assessment developed in international policy instruments (Oecd, 2021a, 2021b; Unctad, 2022).

The findings indicate that the economic nature of the activity is the most reliable and legally defensible criterion for determining the scope of competition law in relation to state conduct. Under this criterion, the decisive question is not whether the entity is formally public, publicly financed, or established by statute, but whether it supplies goods or services in a market under conditions comparable to those in which private undertakings operate. Accordingly, a single public entity may perform both sovereign and economic functions, and each activity must be classified separately. Regulatory supervision by a central bank, licensing by a ministry, taxation, national defense, public security, and the exercise of compulsory authority are generally sovereign in character because they derive directly from public power and cannot ordinarily be performed by private actors. By contrast, banking, insurance, transport, telecommunications, energy supply, commercial healthcare, education services, and other market-based activities may be economic even when carried out by public bodies. The study further finds that the transferability of an activity to the private sector is a useful supplementary indicator: the more readily an activity can be performed by private undertakings, the stronger the presumption that governmental performance of that activity is economic. The competitive effects of state decisions also matter, particularly where public authorities grant exclusive rights, selective subsidies, discriminatory tariffs, preferential access, or entry restrictions that distort the market (European, 2022; Oecd, 2021a; Whish & Bailey, 2021). Nevertheless, competitive effects alone cannot convert every administrative decision into an economic act; the legal character of the authority exercised and the context of the intervention must also be examined (Areeda & Hovenkamp, 2020; Rostami & Asgharnia, 2024). The purpose of intervention is relevant but should remain supplementary, because many economic activities are undertaken in pursuit of public objectives.

The analysis of Iranian law reveals several structural weaknesses. First, the Law on the Implementation of the General Policies of Article 44 does not provide a comprehensive definition of "economic activity," leaving the distinction between sovereign and economic conduct to fragmented interpretation by administrative and adjudicatory bodies. Second, the concept of sovereign acts is itself insufficiently defined, which allows some public institutions to characterize market-oriented conduct as an extension of statutory duties and thereby avoid competition scrutiny. Third, the personal scope of competition law remains ambiguous because the legislation refers broadly to persons, undertakings, and economic actors without expressly clarifying the status of ministries, executive agencies, state-owned companies, public non-governmental institutions, and other affiliated entities. Fourth, the jurisprudence of the Competition Council and the Administrative Justice Court has not yet produced a sufficiently consistent and predictable framework for classifying mixed governmental conduct. These deficiencies weaken legal certainty, facilitate conflicting jurisdictional interpretations, and may generate de facto immunity for public economic actors (A. A.

Alaeddini & M. Shiri, 2016; M. Alaeddini & M. Shiri, 2016; Mahmoud Bagheri & Mohammad Ghaffari Farsani, 2012). In response, the study proposes a four-stage model. The first stage asks whether the conduct involves the supply of goods or services in a market. The second examines whether private actors are legally and practically capable of performing the activity. The third assesses whether the decision creates or strengthens monopoly, discrimination, barriers to entry, or other distortions of competition. The fourth determines whether the conduct is directly connected to the exercise of public authority and exclusive sovereign responsibilities. Applied cumulatively, these criteria preserve legitimate governmental authority while preventing public entities from using their institutional status to obtain unjustified competitive advantages (Ghaffari Farsani, 2019; M. Rostami & A. Kamarkhani, 2015; Tajarloo & Karbasian, 2017).

In conclusion, the study demonstrates that the application of competition law to the economic activities of the state is compatible with the principles of public law, provided that genuine sovereign functions remain protected. The decisive issue is not the formal identity of the actor but the substantive nature of the conduct. When the state or a public entity enters the market, supplies goods or services, competes with private undertakings, or influences market conditions through conduct functionally equivalent to commercial activity, it should ordinarily be subject to the same competition rules as other economic actors. Conversely, measures directly connected to legislation, taxation, national defense, public order, adjudication, regulatory coercion, and other exclusive manifestations of public authority should remain outside the ordinary scope of competition law. The proposed four-criterion model offers a coherent basis for interpreting existing legislation, clarifying the jurisdiction of the Competition Council, guiding the Administrative Justice Court, and informing future legislative reform. It is therefore recommended that Iranian lawmakers define economic activity expressly, codify criteria for distinguishing sovereign acts from market conduct, clarify the competence of the Competition Council over state-owned and public entities, and formally recognize competitive neutrality as a foundational principle of domestic competition law. The publication of reasoned and consistent decisions, the development of interpretive guidelines, and improved coordination among the Competition Council, sectoral regulators, and administrative courts would further enhance predictability and institutional efficiency. Ultimately, these reforms would strengthen fair competition, protect consumers, improve opportunities for private investment, reduce unjustified state-related market privileges, and advance the objectives underlying Article 44 of the Constitution.

References

Alaeddini, A. A., & Shiri, M. (2016). Competition Law Rules in Iran and Their Developments in Light of the General Policies of Article 44 of the Constitution. *Judgment Quarterly*, *16*(87), 119-147.

Alaeddini, M., & Shiri, M. (2016). The Position of the Competition Council in Iran's Economic Law System. *Journal of Legal Research*, *19*(1), 109-132.

Areeda, P., & Hovenkamp, H. (2020). *Antitrust Law: An Analysis of Antitrust Principles and Their Application*. Aspen Publishers.

Bagheri, M., & Ghaffari Farsani, M. (2012). The Scope of Competition Law in Terms of Persons Subject to It. *Commercial Research Journal*(65), 87-113.

Bagheri, M., & Ghaffari Farsani, M. (2012). A Study of Competition Law in the Law on the Implementation of the General Policies of Article 44 of the Constitution. *Journal of Legal Research*, *14*(3), 75-98.

Craig, P., & de Búrca, G. (2020). *EU Law: Text, Cases, and Materials* (7th ed.). Oxford University Press.

European, C. (2022). *State Aid Rules and Services of General Economic Interest (SGEI)*.

Ghaffari Farsani, M. (2019). *Competition Law and Its Civil Enforcement Guarantees*. Mizan Publishing.

Hovenkamp, H. (2018). *Federal Antitrust Policy: The Law of Competition and Its Practice* (6th ed.). West Academic Publishing.

Jones, A., & Sufrin, B. (2019). *EU Competition Law: Text, Cases, and Materials* (7th ed.). Oxford University Press.

Jones, A., & Sufrin, B. (2023). *EU Competition Law: Text, Cases, and Materials* (8th ed.). Oxford University Press.

Oecd. (2021a). *Competition Assessment Toolkit*.
Oecd. (2021b). *Competitive Neutrality Reviews: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Businesses*.
Rostami, M., & Kamarkhani, A. (2015). Analysis of the Jurisdiction of the Competition Council in Dealing with Anticompetitive Practices. *Public Law Journal*, *16*(2), 421-442.
Rostami, V., & Asgharnia, M. (2024). *Economic Regulation Law*. Mizan Publishing.
Rostami, V., & Kamarkhani, A. (2015). Application of Competition Law Rules to Governmental and Commercial Acts of the State. *Private Law Studies Quarterly*, *45*(3), 431-451.
Tajarloo, R., & Karbasian, M. A. (2017). Rule of Law and Efficiency in Iran's Competition Law System. *Public Law Studies Quarterly*, *47*(4), 979-994.
Unctad. (2022). *Model Law on Competition*.
Whish, R., & Bailey, D. (2021). *Competition Law* (10th ed.). Oxford University Press.