

Distr.: Limited
30 August 2010
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مؤتمر الأمم المتحدة السادس لاستعراض جميع جوانب مجموعة
المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف
من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية

جنيف، ٨-١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠

البند ٦ (أ) من جدول الأعمال المؤقت

استعراض تطبيق المجموعة وتنفيذها

القانون النموذجي بشأن المنافسة (٢٠١٠) - الفصل الثاني عشر

القانون النموذجي بشأن المنافسة (٢٠١٠) - الفصل الثاني عشر

التعليقات على الفصل الثاني عشر والتُهجج البديلة في التشريعات القائمة

الطعون

- ١ - طُلب أن تعيد السلطة القائمة بالإدارة النظر في قراراتها على ضوء تغير الظروف.
- ٢ - إتاحة الإمكانية لأية مؤسسة أعمال أو لأي فرد لأن يطعن في غضون ... يوماً أمام (السلطة القضائية المختصة) في قرار السلطة القائمة بالإدارة، كله أو في بعضه، (أو بشأن أية مسألة قانونية متعلقة بالموضوع).

مقدمة^(١)

١ - يتناول الفصل الثاني عشر من القانون النموذجي بشأن المنافسة موضوع المراجعة الإدارية والقضائية للقرارات المتعلقة بالمنافسة. ففي حين يشير الفرع ١ من هذا الفصل إلى المراجعة التي تجريها سلطة المنافسة نفسها، فإن الفرع ٢ يشير إلى المراجعة القضائية التي تجريها هيئة مستقلة عن سلطة المنافسة.

المراجعة الداخلية/الإدارية

٢ - يشير القانون النموذجي بشأن المنافسة إلى أن بإمكان الكيانات التي يصدر ضدها القرار المتعلق بالمنافسة أن تطلب إعادة النظر في ذلك القرار على ضوء تغير الظروف. إلا أن ما يحدث في الغالب، في الممارسة العملية، هو أن تقديم طلب جديد من الكيانات التي صدر ضدها قرار المنافسة أصلاً، هو الذي يؤدي إلى تقييم الحالة المتغيرة. فمثلاً، عندما تحظر السلطة المعنية بالمنافسة عملية اندماج ما، فإن الأطراف المعنية تكون حرة في أن تعيد هيكلة الصفقة التجارية بشكل يؤدي إلى تبديد الهواجس المتعلقة بالمنافسة وأن تُبلغ عن الصفقة التجارية التي أُعيدت هيكلتها، لكي تحصل على الموافقة عليها. وفي نظم قوانين المنافسة التي تخول سلطات المنافسة صلاحية السماح بإبرام اتفاقات قد تكون مانعة للمنافسة، بالاستناد إلى اعتبارات الكفاءة، يمكن للأطراف التي يصدر ضدها قرار الحظر أن تقدم من جديد طلباً للحصول على الترخيص إذا رأت أن أسباب الحظر لم تعد قائمة. وبالمثل، يتعين على هذه الأطراف أن تقدم من جديد طلباً للحصول على الموافقة إذا كانت الموافقة الأصلية قد مُنحت لفترة زمنية محدودة.

(١) انظر أيضاً المذكرة المقدمة من أمانة الأونكتاد بشأن الجزاءات وسبل التظلم المناسبة والمراجعة القضائية. TD/RBP/CONF.7/5، آب/أغسطس ٢٠١٠.

٣- وفي إطار قانون المنافسة الهولندي، يجوز لسلطة المنافسة الهولندية ان تجري مراجعة داخلية لقرار معترض عليه قبل إجراء المراجعة القضائية. ومنذ أن دخل قانون المنافسة الهولندي حيز النفاذ في ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٨ أصبحت قرارات سلطة المنافسة الهولندية التي تطبق قانون المنافسة الأوروبي والوطني تخضع لعملية طعن مؤلفة من ثلاث مراحل.

٤- أولاً، يمكن للكيانات التي تصدر ضدها القرارات (الأشخاص/المشاريع) أن تقدم طعناً إدارياً داخلياً إلى سلطة المنافسة الهولندية في غضون ستة أسابيع. ويسمح هذا الطعن الإداري للأطراف بمطالبة سلطة المنافسة الهولندية بإعادة النظر في قرارها. ثم تراجع سلطة المنافسة الهولندية القضية مراجعة كاملة وقد تتوصل إلى نتيجة مختلفة. وفي الحالات التي تكون قد فُرضت فيها جزاءات على مقدمي الطعون، تعيد سلطة المنافسة الهولندية النظر في قرارها في ضوء المشورة التي تتلقاها من لجنة استشارية مستقلة. وعندما لا تكون نتيجة إجراء الطعن الإداري مرضية لمقدمي الطعن، فيكون بإمكانهم الطعن في القرار، في غضون ستة أسابيع، أمام غرفة القانون الإداري في المحكمة المحلية. ويجوز الطعن في قرار المحكمة المحلية أمام محكمة الطعون التجارية والصناعية.

المراجعة القضائية

٥- بالنظر إلى ما تنطوي عليه القرارات المتخذة في قضايا المنافسة من تقييد للحقوق والحريات، مثل حظر عملية اندماج مقترحة أو فرض غرامات، فإن سيادة القانون تقتضي أن تتاح للكيانات المعنية إمكانية اللجوء إلى إجراء المراجعة القضائية. وهذا الشرط الأساسي ينعكس في الفرع ٢ من هذا الفصل من فصول القانون النموذجي بشأن المنافسة. وتكفل المراجعة القضائية امثال سلطات المنافسة المستقلة للقانون وجعلها مسؤولة عن قراراتها. كما أن تسهم في تحسين قرارات سلطات المنافسة. ويُتوقع من هذه السلطات أن تجري تحليلاً دقيقاً للأسباب التي تجعل المحكمة تلغي قراراً ما، وذلك لكي تتجنب الوقوع في نفس الخطأ في المستقبل. ومن شأن تحسين النوعية هذا أن يؤثر بصورة إيجابية على سمعة سلطة المنافسة.

٦- ومثلما تختلف من بلد إلى آخر الهيئات المعنية بإجراء التحقيقات وإصدار القرارات الأولية في قضايا المنافسة^(٢)، تتفاوت أيضاً خصائص نظم المراجعة القضائية تفاوتاً واسعاً من بلد إلى آخر. وتتعلق الفروق أساساً بنوع المحكمة التي تنظر في طلب المراجعة ومستوى المراجعة الذي تطبقه هذه الهيئة.

(٢) إن سلطة المنافسة المستقلة هي في الأغلب الأعم الهيئة الرئيسية المسؤولة عن تنفيذ أحكام قانون المنافسة. ومع ذلك، توجد في بلدان معينة إدارات وزارية متخصصة تقوم بهذه المهمة، في حين تتولى محاكم متخصصة أو محاكم عامة، في عدد من البلدان التي تطبق القانون العام، المسؤولية عن اتخاذ القرارات الأولية في قضايا المنافسة.

الأنواع المختلفة للمحاكم المسؤولة عن المراجعة القضائية في قضايا المنافسة

٧- إذا شعرت الجهة التي صدر ضدها القرار المتعلق بالمنافسة بأن هذا القرار قد انتهك حقها، فيجوز لها أن تطعن في القرار في غضون فترة محددة ينص عليها في القانون. ويجوز تقديم الطعون في القرارات المتخذة في قضايا المنافسة إلى المحاكم الإدارية، أو المحاكم القضائية، أو مباشرة إلى المحكمة العليا للبلد، وذلك بحسب النظام القانوني المعمول به. وبالإضافة إلى ذلك، يجوز إنشاء محاكم إدارية متخصصة.

٨- ويوضح الإطار المدرج أدناه النهج المختلفة:

الإطار ١/١٢

استعراض عام لمختلف أنواع الكيانات المسؤولة عن المراجعة القضائية في قضايا المنافسة (المستوى الأول للطعن)^(٣)

المحاكم الإدارية	المحاكم القضائية	محاكم/هيئات قضائية مختصة بالمنافسة	أعلى المحاكم/ الهيئات القضائية
كولومبيا	الجزائر	أستراليا ^(٦)	بلغاريا
كرواتيا	أستراليا ^(٤)	النمسا	قبرص
إستونيا	بلجيكا	كندا	فرنسا ^(٧)
اليونان	البرازيل	الجمهورية التشيكية	تركيا
إيطاليا	كوت ديفوار	الدانمرك	
لاتفيا	فرنسا ^(٥)	السلفادور	
سلوفينيا	ألمانيا	الهند	
سويسرا	مالطة	فنلندا	
تونس	هولندا	كينيا	
فترويل (جمهورية - البوليفارية)	بنما	بيرو	
	رومانيا	بولندا	
	سلوفاكيا	البرتغال	
		المملكة المتحدة	

(٣) المصادر: القانون النموذجي للأونكتاد بشأن المنافسة (٢٠٠٧)، Antitrust Encyclopedia in Concurrences، http://www.concurrences.com/nr_adv_search.php3؛ وردود الدول الأعضاء على الاستبيان الذي أعده الأونكتاد.

(٤) بالنسبة للطعون في القرارات المتعلقة بالسلوك المانع للمنافسة.

(٥) في فرنسا تقع المسؤولية عن عملية المراجعة القضائية للقرارات المتعلقة بالكارتل وحالات إساءة استخدام مركز الهيمنة ضمن اختصاص محكمة الاستئناف في باريس.

(٦) بالنسبة للطعون في القرارات المتعلقة بعمليات الاندماج.

(٧) في فرنسا تقع المراجعة القضائية للقرارات المتعلقة بعمليات الاندماج ضمن اختصاص مجلس الدولة. انظر http://www.autoritedelaconurrence.fr/user/standard.php?id_rub=296.

- ٩- وتسمح قوانين معظم البلدان أيضاً للطرف الذي يخسر قضية الطعن بأن يطعن أمام هيئة أعلى. وهذا يعني أن المراجعة القضائية لا تتوقف عند مستوى الطعن الأول، بل إنها قد تشمل اللجوء إلى هيئة قضائية أعلى مسؤولة عن مراقبة عمل المحكمة التي تنظر في الطعون، وعادة ما تكون هذه الهيئة هي المحكمة العليا أو أعلى محكمة إدارية في البلد.
- ١٠- وفي عدد قليل من البلدان، يجوز للأطراف المعنية أن تقدم، بالإضافة إلى الطعن في القرار، طلباً إلى الحكومة لكي تلغي، بصورة استثنائية، قرار سلطة المنافسة، بالاستناد إلى أسباب قاهرة تتعلق بالمصلحة العامة^(٨).

معيير المراجعة

- ١١- تُسمى درجة النظر في الطعن مستوى المراجعة، وتتفاوت هذه الدرجة تفاوتاً واسعاً بحسب اختلاف نظم قانون المنافسة. فهي تتراوح بين مراجعة هامشية تقتصر على مراجعة الجوانب الإجرائية والأخطاء الواضحة في تطبيق القانون لدى اتخاذ القرار المتعلق بالمنافسة، وبين مراجعة مكثفة للقضية تتمثل في النظر في أسسها الموضوعية.
- ١٢- ويمكن التمييز بين أربعة مستويات للمراجعة. فعمل المحكمة، عند أدنى درجة من درجات المراجعة، يقتصر على تقييم الأخطاء الواضحة في تطبيق القانون وإلغاء القرارات التي يتبين أنها غير معقولة (وهو ما يقابل في النظام الفرنسي الطعن في تجاوز السلطة، *recours pour excès de pouvoir*). وفي إطار مستوى المراجعة هذا، تتحقق المحكمة، على سبيل المثال، مما إذا كانت سلطة المنافسة قد تصرفت ضمن حدود اختصاصها وما إذا كانت قد احترمت المبادئ الأساسية وعدالة الإجراءات، أي ما إذا كانت، مثلاً، قد أتاحت للأشخاص المعنيين فرصة للاستماع إليهم قبل اتخاذ أي قرار ضدهم. ويتمثل عمل المحكمة على المستوى الثاني لعملية المراجعة في تقييم مدى مشروعية القرار المتخذ، بما في ذلك تقييم مدى الامتثال للشروط الإجرائية. وتقوم المحكمة، على هذا المستوى، بتقييم ما إذا كانت السلطة المعنية بالمنافسة قد فسرت القانون تفسيراً صحيحاً. ويمكن للمحكمة، على المستوى الثالث لعملية المراجعة، أن تراجع بالكامل الأسس الموضوعية للقضية من خلال تقييم جميع الوقائع ذات الصلة، بالإضافة إلى تقييم التطبيق الصحيح للقانون على هذه الوقائع. وهذا المستوى من المراجعة يتجاوز مجرد التحقق من المشروعية، لأن المحاكم تحتاج أيضاً لتقييم الأدلة الوقائعية التي استند إليها القرار المتعلق بالمنافسة. وأخيراً، فإن المستوى الرابع، وهو أكثر مستوى

(٨) في سويسرا، على سبيل المثال، إذا كانت اللجنة المعنية بالمنافسة قد خلصت، وفقاً لقانون الكارتلات، إلى أن ثمة سلوكاً مقيداً للمنافسة أو ممارسة من قبل الشركات ذات المركز المهيمن مخالفة للقانون، أو إذا كانت قد فرضت حظراً على عملية تركيز، يمكن للأطراف المعنية، إلى جانب اللجوء إلى إجراء الطعن، أن تطلب من الحكومة السويسرية (المجلس الاتحادي) أن تجيز بصورة استثنائية اتفاق التركيز، بالاستناد إلى أسباب قاهرة تتعلق بالمصلحة العامة.

للمراجعة، يسمح للمحكمة بمراجعة القضية بالكامل وبالاستعاضة عن تقييم سلطة المنافسة بتحليل تجريه هي بنفسها. ويسمى هذا أيضاً بإجراء التحليل "من جديد".

النُهج البديلة في التشريعات القائمة - مستوى المراجعة

البلد

مراجعة مدى مشروعية القرار المتعلق بالمنافسة

قبرص تقتصر صلاحية المحكمة العليا في قبرص، وهي المسؤولة عن مراجعة الطعون في قضايا المنافسة، على مراجعة مدى مشروعية القرار ولا يجوز لها إعادة النظر في الأسس الموضوعية لقرار سلطة المنافسة ولا الاستعاضة عنه بقرار تصدره هي بنفسها^(٩).

مراجعة الجانبين القانوني والوقائي للقرار المتعلق بالمنافسة

بلجيكا تتمتع محكمة الاستئناف في بروكسل بسلطة قضائية خالصة فيما يتعلق بالطعون في قضايا المنافسة، وهي تنظر في القضايا من حيث الوقائع والقانون^(١٠).

الاتحاد الأوروبي تم تحسين معيار المراجعة الذي تطبقه المحاكم الأوروبية في قضايا المنافسة من خلال السوابق القضائية على مر الزمن. وتنص المادة ٢٦٣ TFEU (المادة السابقة ٢٣٠ EC) على أن تقوم محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي بمراجعة مدى قانونية قرارات المفوضية الأوروبية. ويقال إن هذا النوع من الإجراء قد صيغ في البداية على غرار ما تم في "الطعن في تجاوز السلطة" الذي قدم إلى مجلس الدولة الفرنسي، وهو ما يعني ضمناً تطبيق مستوى المراجعة الهامشية^(١١). إلا أنه وفقاً للسوابق القضائية للمحاكم الأوروبية، يجب أن تُقِيم المراجعة القضائية في قضايا المنافسة أولاً ما إذا كانت الأدلة التي اعتمدت عليها المفوضية الأوروبية صحيحة من حيث الوقائع ويمكن التعويل عليها ومتسقة. وثانياً، يجب أن تُقِيم المحاكم ما إذا كانت الأدلة تشمل جميع المعلومات الواجب مراعاتها لتقييم حالة معقدة، وثالثاً، ما إذا كانت المحاكم قادرة على دعم الاستنتاجات التي تخلص إليها بالاستناد إلى تلك الأدلة. ومن جهة أخرى، فإن المحاكم الأوروبية تحترم كون المفوضية الأوروبية تتمتع إلى حد ما بسلطة تقديرية في مجال قانون المنافسة، ولا سيما فيما يتعلق بعمليات التقييم التي تتسم بطبيعة اقتصادية^(١٢). وهذا النهج الذي يميز بين إثبات الوقائع وتقييمها على أساس السلطة التقديرية، بما في ذلك تقييم البيانات الاقتصادية، قد اعتمد في قضايا متعددة نظرت

(٩) انظر رد قبرص على استبيان الأونكتاد المعد لمؤتمر الأمم المتحدة الاستعراضي السادس.

(١٠) اجتماعات المائدة المستديرة المعنية بالسياسات التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي Judicial Enforcement of Competition Law, 1996, Paul Mafféi, pp.127-132.

(١١) Meij A (2009). Judicial review in the EC courts: Tetra Laval and beyond in national courts and the standard of review in competition law and economic regulation. In: Essens O, Gerbrandy A and Lavrijssen S (2009).

(١٢) محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي. قضية C-12/03 P Commission v. Tetra Laval ECR I-987.

فيها المحاكم الأوروبية^(١٣). وفي هذا السياق، تجدر الملاحظة بأن درجة المراجعة المطبقة على مستوى الغرامة هي درجة أكتف. ووفقاً للأحكام ذات الصلة، فإن المحاكم الأوروبية تتمتع بصلاحيات غير محدودة لمراجعة القرارات التي تفرض المفوضية بموجبها غرامات أو مدفوعات جزاءات دورية. وبإمكانها أن تلغي أو تقلل أو تزيد هذه الغرامات أو مدفوعات الجزاءات الدورية المفروضة^(١٤).

هولندا
تطبق محكمة روتردام المحلية، وهي المسؤولة عن مراجعة القرارات التي تتخذها سلطة المنافسة الهولندية، الدرجة المكثفة لمراجعة القرارات التي تُتخذ بالاستناد إلى المادتين ١٠١ و ١٠٢ من معاهدة الاتحاد الأوروبي (TFEU) (المادتان ٨١ و ٨٢ سابقاً، الجماعة الأوروبية). فضلاً عن ذلك، يمكن للمحكمة أن تستعيز عن قرار سلطة المنافسة الهولندية بقرار تتخذها هي بنفسها.

إجراء تحليل من جديد

تونس
تتمتع المحكمة الإدارية في تونس التي تقوم بعملية المراجعة القانونية في قضايا المنافسة، بصلاحيات واسعة النطاق. فيلج جانب مراجعة القرار الأولي بالاستناد إلى أسس وقائعية وقانونية، يجوز لها أن تستمع لشهود جدد، بل إن لها صلاحية تحديد وجود مخالفات جديدة تماماً لقانون المنافسة يمكن إثباتها نتيجة تحقيقها في الموضوع^(١٥).

١٣ - وهناك جانب محدد لمعيار المراجعة يتمثل في مدى قبول الأدلة الجديدة في دعاوى الطعن. ويثار هذا الموضوع عندما يسمح مستوى المراجعة للهيئة المعنية بالمراجعة، بتقييم الأساس الوقائعي لقرار المنافسة المطعون فيه وكذلك جوانبه القانونية. ويتضح من ردود الدول الأعضاء على استبيان الأونكتاد أن بلداناً عديدة تقبل تقديم أدلة جديدة أثناء عمليات الطعن في القرارات المتعلقة بالمنافسة، بموجب شروط محددة أحياناً: ففي كرواتيا، تقبل المحكمة الإدارية الأدلة الجديدة المتعلقة بالوقائع المقدمة في المرافعات الأولية. ومع ذلك، فإنها لا تقبل أية أدلة تتعلق بوقائع جديدة^(١٦). وفي ألمانيا وسويسرا، تُقبل الأدلة الجديدة في مرحلة الاستئناف دون أي قيد^(١٧). وأخيراً، تجدر الإشارة إلى أن بعض نظم قوانين المنافسة تقصر الطعون على الحالات المنصوص عليها تحديداً في القانون، كما هو الحال مثلاً في قرارات سلطة المنافسة السويدية^(١٨).

(١٣) محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي. Tribunal of First Instance, Case 42/84 Remia [1985] ECR 2545; Tribunal of First Instance, Case T-210/01 General Electric Company v. Commission [2005] ECR II-5575.

(١٤) لائحة المجلس ٢٠٠٣/١ الصادرة في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢ بشأن تنفيذ قواعد المنافسة المنصوص عليها في المادتين ٨١ و ٨٢ من المعاهدة، المادة ٣١.

(١٥) انظر رد تونس على استبيان الأونكتاد المعد لمؤتمر الأمم المتحدة الاستعراضي السادس.

(١٦) انظر رد كرواتيا على استبيان الأونكتاد المعد لمؤتمر الأمم المتحدة الاستعراضي السادس.

(١٧) انظر ردّي ألمانيا وسويسرا على استبيان الأونكتاد المعد لمؤتمر الأمم المتحدة الاستعراضي السادس.

(١٨) الفصل ٧ من قانون المنافسة لعام ٢٠٠٨. لا يجوز إلا في الحالات المشار إليها في الفصل ٧، المادة ١، من القانون، الطعن في القرارات التي تتخذها سلطة المنافسة السويدية، أمام محكمة الأسواق.

أثر وقف التنفيذ المترتب على الطعون

١٤ - تختلف نظم قانون المنافسة فيما يتعلق بأثر وقف التنفيذ الذي يترتب على الطعون في القرارات المتعلقة بالمنافسة.

النهج البديلة الموجودة في التشريعات القائمة - أثر وقف التنفيذ

البلد	
البرازيل	في البرازيل، يُشترط لوقف دفع الغرامة أثناء عملية مراجعة القرار أن تجمّد الشركة التي فرضت عليها الغرامة كامل مبلغ الغرامة في حساب مصرفي محدد ^(١٩) .
الاتحاد الأوروبي	لا يترتب على الطعون في قرارات تصدر عن المفوضية الأوروبية أثر يتمثل في وقف التنفيذ إلا في حالة الغرامات التي يجوز وقف دفعها إذا تم تقديم ضمان مصرفي بدفع المبلغ كله بالإضافة إلى أية فوائد محتملة ^(٢٠) .
هولندا	أي قرار يصدر عن سلطة المنافسة الهولندية بدفع غرامة يوقف تنفيذه أثناء مرحلة الطعن ^(٢١) .
سويسرا	يتوقف تنفيذ القرارات التي تصدرها سلطة المنافسة السويسرية عندما تكون القضية معروضة على المحكمة الإدارية الاتحادية (محكمة الاستئناف)، ومع ذلك، يجوز إصدار أمر باتخاذ تدابير مؤقتة. ويجوز الطعن في القرارات المتعلقة بالمنافسة التي تصدرها المحكمة الإدارية الاتحادية أمام المحكمة الاتحادية (المحكمة العليا في سويسرا). ولا يترتب على الطعون المقدمة إلى المحكمة الاتحادية، أثر وقف تنفيذ القرارات ^(٢٢) .

الأنواع المختلفة من القرارات

١٥ - عندما تفرغ المحكمة من تقييم الطعن، فإنها تصدر عموماً أحد القرارات التالية: تأكيد القرار، أو إلغاؤه (بالكامل أو جزئياً)، أو اتخاذ قرار جديد، عندما تفرغ، أو إعادة القرار إلى سلطة المنافسة لكي تجري مزيداً من البحث فيه.

- (١٩) Competition and the Judiciary, Second Phase, Case Studies, 2007, Sixth Annual Conference, ICN
 (٢٠) انظر رد الاتحاد الأوروبي على استبيان الأونكتاد المعد لمؤتمر الأمم المتحدة الاستعراضي السادس.
 (٢١) انظر رد هولندا على استبيان الأونكتاد المعد لمؤتمر الأمم المتحدة الاستعراضي السادس.
 (٢٢) انظر رد سويسرا على استبيان الأونكتاد المعد لمؤتمر الأمم المتحدة الاستعراضي السادس.