

Distr.: Limited
19 April 2012
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة
الدورة الثانية عشرة
جنيف، ٩-١١ تموز/يوليه ٢٠١٢
البند ٣ (أ) من جدول الأعمال المؤقت
المشاورات والمناقشات المتعلقة باستعراضات النظراء بشأن قوانين
وسياسات المنافسة، واستعراض القانون النموذجي، والدراسات المتصلة
بأحكام مجموعة المبادئ والقواعد

القانون النموذجي بشأن المنافسة (٢٠١٢) - الفصل الثامن المنقح^(١)

(١) هذا تنقيح للوثيقة TD/RBP/CONF.7/L.8.

بعض الجوانب الممكنة لحماية المستهلكين

"في عدد من البلدان، تكون التشريعات المتعلقة بحماية المستهلكين مستقلة عن التشريعات المتعلقة بالممارسات التجارية التقييدية".

التعليقات على الفصل الثامن، والنهج البديلة في التشريعات القائمة

مقدمة

- ١- كل من سياسات حماية المستهلكين وسياسات المنافسة يعزز رفاه المستهلكين. وكلاهما يتناول هذا الهدف من منظور مختلف، وكثيراً ما يتداعم الجانبان وإن كان ثمة اختلافات هامة في كيفية التنفيذ لدى هذين النوعين من السياسات.
- ٢- وقبل بحث العلاقة القائمة بين قوانين وسياسات حماية المستهلكين والقوانين والسياسات المتعلقة بالمنافسة، التي يتناولها الفصل الثامن من القانون النموذجي بشأن المنافسة، يبدو من المفيد تقديم بعض المعلومات الأساسية عن حماية المستهلكين.

الأساس المنطقي للتشريعات المتعلقة بحماية المستهلكين ومحتويات هذه التشريعات

- ٣- تقوم التشريعات المتعلقة بحماية المستهلكين على استنتاج مفاده أن العلاقة بين المستهلكين والشركات التي يتعاملون معها غالباً ما تكون غير متكافئة من حيث الوضع الاقتصادي والمستوى التعليمي والقدرة على المساومة. ولذلك فإن قانون حماية المستهلكين النموذجي يسعى إلى الحيلولة دون وقوع خسائر على مستوى رفاه المستهلكين بسبب هذا الموقف الأضعف. وتباين سبل تحقيق هذا الهدف تبايناً كبيراً بين البلدان المختلفة. والحقيقة أن بالإمكان القول إن التشريعات المتعلقة بحماية المستهلكين هي أكثر تنوعاً من قوانين المنافسة بكثير. ووفقاً لمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك^(٢)، التي تقدم بعض التوجيهات لوضع التشريعات المتعلقة بحماية المستهلكين، يوصى بأن تتناول هذه التشريعات الجوانب التالية:

"(أ) حماية المستهلكين من الأخطار التي تهدد صحتهم وسلامتهم؛

(ب) تعزيز وحماية المصالح الاقتصادية للمستهلكين؛

- (ج) توفير سبل حصول المستهلكين على المعلومات الوافية التي تمكنهم من الاختيار عن اطلاع وفقاً لرغبات واحتياجات كل منهم؛

(٢) مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك (بصيغتها الموسعة في عام ١٩٩٩)، متاحة على العنوان

التالي: http://www.un.org/esa/sustdev/publications/consumption_ar.pdf.

(د) تثقيف المستهلكين، بما في ذلك تثقيفهم بشأن الآثار البيئية والاجتماعية والاقتصادية المترتبة على اختياراتهم؛

(هـ) وجود وسائل فعالة لتعويض المستهلكين؛

(و) حرية تشكيل جماعات أو منظمات للمستهلكين وغير ذلك من التنظيمات ذات الصلة، وإتاحة الفرصة لهذه المنظمات لكي تعبر عن آرائها في عمليات اتخاذ القرارات التي تمس المستهلكين؛

(ز) تشجيع أنماط الاستهلاك المستدامة.⁽³⁾

٤- ونقدم فيما يلي بعض الأمثلة على سبل ترجمة هذه الجوانب المختلفة إلى تشريعات لحماية المستهلكين.

أنظمة سلامة المنتجات

٥- ما تزال سلامة المنتجات تشكل إحدى المسائل الرئيسية في التشريعات المتعلقة بحماية المستهلكين. وقد نشأت أنظمة سلامة المنتجات انطلاقاً من تزايد توقعات المستهلكين بشأن نوعية وسلامة المنتجات الموفرة لهم. وقد تعززت هذه التوقعات بازدياد استخدام الإنترنت آلية للبحث السريع واليسير بشأن سلامة المنتجات ومكوناتها. ولهذا السبب، من المهم للغاية أن تكون للمستهلكين الثقة في الحماية التي يتيحها نظامهم الوطني لسلامة المنتجات. وعادة ما تُستكمل أنظمة السلامة الوطنية بالمعايير الوطنية أو الدولية وبسجلات السلامة لضمان أن تكون المنتجات مأمونة لاستعمالها في الغرض الذي صُنعت من أجله أو في غرض آخر يُتوقع عادة استخدامها فيه. وفي بعض البلدان مثل أستراليا، جرى مؤخراً توسيع سلطات سلامة المنتجات لتشمل أيضاً الحالات المعقولة لتوقع إساءة استعمال المنتجات. ويمكن الإشارة إلى أستراليا كمثال على بلد لديه نظام مصمم جيداً فيما يتعلق بامثال وإنفاذ أنظمة سلامة المنتجات. فمنذ عام ٢٠١٠، أصبحت اللجنة الأسترالية للمنافسة وشؤون المستهلك تتمتع ببطاقتة جديدة من السلطات لتعزيز سلامة المنتجات، بما في ذلك سلطة إنفاذ مطلب الإبلاغ الإلزامي الذي يفرض على الموردين تقديم تقرير في غضون ٤٨ ساعة من العلم بوجود خطر متعلق بضرر أو مرض أو وفاة ذي صلة بمنتج يوردونه. وينطبق مطلب الإبلاغ هذا أيضاً على موردي الخدمات المرتبطة بالمنتج الاستهلاكي. وتشمل سلطات سلامة المنتجات أيضاً القدرة على إصدار أمر السحب (حتى إذا لم يعد للمورد وجود)، وإصدار تحذير بشأن السلامة قد تنبيه الجمهور إلى المخاطر المحتملة، ومصادرة السلع غير الممتثلة أو غير المأمونة، أو فرض حظر عليها أو عزلها بطريقة أخرى. وتكمل هذه السلطات الطائفة الموسعة من العقوبات التي تفرضها اللجنة الأسترالية عند كشف عدم الامتثال للمتطلبات الإلزامية^(٣).

(٣) للاطلاع على مزيد من المعلومات عن كيفية اعتماد الإصلاحات، انظر:

<http://www.productsafety.gov.au/content/index.phtml/tag/ChangesInLegislation>

الحماية من المعلومات الزائفة أو المضللة

٦- عموماً، يتجلى النطاق التقليدي للتشريعات المتعلقة بحماية المستهلكين في منع الممارسات التجارية غير العادلة. وفي هذا الصدد، ثمة كثير من التشريعات التي تمنع المؤسسات التجارية أو الرابطات التجارية من نشر معلومات زائفة أو مضللة بشأن أحد المنتجات، سواء على بطاقة وسم المنتج أو من خلال حملة تسويقه. فقانون حماية المستهلكين في بربادوس مثلاً، يبين بشكل عام أنه "لا يجوز لشخص، كمورد في ميدان التجارة أو التبادل التجاري، إتيان تصرف مضلل أو خادع أو يرحح أن يكون كذلك". ويمضي هذا التشريع في سرد عدد من الحالات التي يمكن أن تعتبر "مضللة" أو "خادعة"، مثل الادعاء زوراً أن السلع تستوفي معياراً معيناً؛ أو الادعاء زوراً أن السلع تتميز بخاصية أداء معينة؛ أو تقديم معلومات مضللة بشأن وجود شروط أو ضمانات أو حقوق أو سبل انتصاف فيما يتعلق بسلعة أو خدمة معينة^(٤).

مراقبة الشروط التعاقدية المعيارية

٧- تُستخدم في الأعمال التجارية، في بعض القطاعات، عقود نموذجية تتضمن شروطاً إلزامية تفرض بوجه خاص على المستهلك أن يقبل الشروط؛ ومن ثم تنقيد حرته في التعاقد وممارسة حق الاختيار. واعتمدت بعض البلدان أنظمة لقطاعات معينة تنص على امتثال قطاع الأعمال للعقود المعيارية/النموذجية. وتنص ولايات قضائية أخرى على إجراء محدد لكي يتسنى دمج الشروط التعاقدية المعيارية في عقد من عقود المستهلكين، وتسمح بإجراء القاضي مراقبة معمقة للشروط ذات الصلة. فعلى سبيل المثال، يشترط القانون المدني الألماني، تماشياً مع توجيه صادر عن الاتحاد الأوروبي بشأن شروط التعاقد غير العادلة^(٥)، أن يُطْلَع المستهلك، قبل إبرام عقد من عقود المستهلكين، على دمج الشروط المعيارية في العقد، وأن تتاح أمامه إمكانية قراءة الشروط المعيارية ذات الصلة. وعلاوة على ذلك، يمكن أن ينظر قاض في الشروط التعاقدية المدرجة في عقود المستهلكين ويلغيها إذا لم تكن عادلة^(٦). وتعتبر هذه الرقابة المفروضة على الشروط التعاقدية تقييداً لحرية التعاقد.

شروط كشف المعلومات

٨- نظراً إلى حاجة المستهلكين إلى الحصول على ما يكفي من المعلومات ليتسنى لهم أن يختاروا عن علم المنتجات والخدمات التي يودون شراءها، ومراعاة لعدم تكافؤ العلاقة بين المستهلكين والمنتجين/الموزعين في الاطلاع على المعلومات، قد يكون من المناسب إلزام

(٤) قانون المنافسة العادلة في بربادوس ٢٠٠٢-١٩، CAP.326C، البابان ١٢ و ١٣.

(٥) توجيه الاتحاد الأوروبي EEC/93/13 المؤرخ ٥ نيسان/أبريل ١٩٩٣ بشأن الشروط غير العادلة في عقود المستهلكين، الجريدة الرسمية، ١٩٩٣، L95/29.

(٦) انظر الأبواب من ٣٠٥ إلى ٣١٠ من القانون المدني الألماني (Bürgerliches Gesetzbuch).

المنتجين والموزعين بالكشف عن المعلومات. فيمكن، مثلاً، تصميم قاعدة لضمان إتاحة معلومات محددة وهامة للمستهلكين، تمكنهم من اتخاذ قرارات مستنيرة بقدر أكبر بشأن ما يُرجى شراؤه من منتجات أو خدمات. ومن الأمثلة على شرط شائع جداً من شروط الكشف عن المعلومات إلزامية وضع العلامات على المنتجات. فالأغذية، على وجه الخصوص، تحتاج في أغلب الأحيان إلى أن توسم بطريقة مفصلة للغاية، بحيث تناح معلومات هامة لصحة المستهلكين.

٩- وإذا كانت القواعد تركز على توافر المعلومات، فلا بد أيضاً من استحداث قواعد أو نظم لكي يتسنى للمستهلك أن يستوعب المعلومات المعقدة المتاحة له. وجدير بالذكر أن المعلومات لا تكون دوماً أمراً رئيسياً لدى تصميم القواعد، إذ أن فيض المعلومات يمكن أن يؤدي ببساطة إلى زيادة اللبس وعدم الاهتمام. وبغية استكمال قاعدة من قواعد كشف المعلومات، يمكن لواضعي القوانين أن يصمموا نظاماً عملياً تساعد المستهلكين على استيعاب المعلومات، ويمكن استخدامها أيضاً لتقديم مؤشرات وأدوات للمستهلكين.

١٠- فسجل الاتحاد الأوروبي للقياسات المتعلقة بالمستهلكين، مثلاً، هو نظام يتقصى الأسواق ويرصدها من منظور المستهلك. ويُعد تقرير سنوي عن هذا السجل، يتيح معلومات عن الأسعار والشكاوى والسلامة والرضا وتغيير الموردين في أسواق البيع بالتجزئة للمستهلكين. وتُصنّف البيانات عن المستهلكين ومواقفهم إزاء التجارة العابرة للحدود من أجل تتبع التقدم المحرز في تكامل أسواق البيع بالتجزئة؛ كما تصنف البيانات عن الإنفاذ وجبر الضرر ومعالجة الشكاوى، بهدف وضع الشروط المتعلقة بالمستهلكين على صعيد الاتحاد الأوروبي وعلى صعيد الدول الأعضاء. وتُجمع البيانات باستخدام دراسات استقصائية تُجرى على نطاق الاتحاد، ثم تُعالج تلك البيانات وتحلل. ويتوخى أن تساعد البيانات المستمدة من سجل القياسات في إنفاذ التشريعات القائمة وفي وضع مدونات سلوك موجهة لقطاع الأعمال التجارية، كما تُستخدم تلك البيانات لتمكين المستهلكين من الحصول على معلومات واضحة ويمكنهم الاستفادة منها في انتقاء الخيارات المناسبة وتفاذي الاحتيال وممارسة حقوقهم^(٧).

مدونات السلوك أو قواعد السلوك الإلزامية

١١- إضافة إلى فرض قواعد سلوك معينة، يبدو أن هناك ميلاً متزايداً نحو تشجيع قطاع الأعمال على التنظيم الذاتي، رهناً بموافقة الوكالة المعنية بحماية المستهلكين.

(٧) بلاغ من المفوضية الأوروبية، "رصد النتائج المتعلقة بالمستهلكين في السوق المشتركة: سجل القياسات المتعلقة بأسواق المستهلكين" (Monitoring consumer outcomes in the single market: the Consumer Markets Scoreboard)، ٢٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨، COM(2008) 31 final.

١٢ - فنظام قبول مدونات سلوك المستهلكين التابع لمكتب التجارة المنصفة في المملكة المتحدة، على سبيل المثال، هو إطار لمنح الموافقة في هذا الصدد لمجموعات مؤسسات الأعمال - من خلال رابقتها التجارية - التي تتطوع باتباع مدونة سلوك تعزز مصالح المستهلكين أو تحميها، وتستوفي المعايير التي يحددها المكتب لضبط النظام. وتعمل الرابطة التجارية، بالفعل، على صياغة قواعد للتنظيم الذاتي تهدف إلى معالجة شواغل المستهلك المحددة، من قبيل الحاجة إلى كشف المعلومات قبل إبرام العقد، والتحلي بالصدق في إعلانات المنتجات ووسمها، ووضع شروط تعاقدية عادلة. وتعرض مدونة السلوك على المكتب، ولضمان الحصول على "ختم" موافقته، لا بد من استيفاء معايير رئيسية معينة؛ فعلى سبيل المثال، يجب أن تشمل العضوية أغلبية شركات القطاع؛ ويجب إلزام جميع الأعضاء باحترام المدونة والامتثال لها؛ وينبغي أن تتاح للجهات الراعية للمدونة فرص الوصول إلى ما يكفي من تمويل وموارد لتحقيق أهداف المدونة، كما يجب أن يكون بمقدورهم أن يرهنوا على أن المنظمات التي تمثل المستهلكين، وكذلك هيئات الإنفاذ، قد استشيرت طوال عملية إعداد المدونة^(٨).

١٣ - وفي اليابان، ينص أيضاً القانون المتعلق بالهدايا والدعاية في مجال التعاقد على التنظيم الذاتي. وجاء في مادته ١١ أنه "يجوز لمقاول أو رابطة تجارية، لدى الحصول على ترخيص من لجنة التجارة المنصفة ورئيس الوزراء عملاً بأمر مجلس الوزراء، فيما يتعلق بالمسائل ذات الصلة بالهدايا أو الدعاية في مجال التعاقد، إبرام أو تحديد اتفاق أو قاعدة، بهدف منع إغراء المستهلكين بصورة غير مشروعة، وضمان المنافسة العادلة والاختيار المستقل والمعقول من عامة المستهلكين. وينطبق الأمر ذاته في حالة السعي إلى إدخال تغييرات على ذلك"^(٩).

أعمال التشريعات المتعلقة بالمنافسة وحماية المستهلكين

١٤ - كما ذكر آنفاً، يعمل كل من التشريعات المتعلقة بالمنافسة وتشريعات حماية المستهلكين على تعزيز رفاه المستهلكين، وإن كانت تفعل ذلك بطرق مختلفة. فقانون المنافسة يعزز السلوك التنافسي (التدنية، والسلوك المستقل، والحوافز على إعداد عروض أفضل للسلع والخدمات) الذي يؤدي إلى مجموعة من الخيارات/البدايل في مجال الخدمات والسلع المتاحة للمستهلكين، بينما يعزز قانون حماية المستهلكين فرص وصولهم إلى الخيارات/البدايل المتاحة وحرية انتقائهم منها حسب أفضليتهم ومصالحهم. أما تشريعات المنافسة فينبغي لها أن تفيد المستهلكين، لكنها كثيراً ما لا تكون مباشرة في هذا الصدد؛ فتستخدم مجموعة من القواعد، بشكل عام وموحد، لتحقيق مزايا للسوق بأكملها. وبدلاً من ذلك، تستخدم تشريعات حماية المستهلكين قواعد محددة الهدف، تُتناول في قطاعات معينة أحياناً، من أجل توفير قدر أكبر من الإمكانيات والمزايا للمستهلك. وأخيراً، لئن كان قانون المنافسة يتناول في العادة

(٨) Office of Fair Trading "Consumer Codes Approval Scheme. Core Criteria and Guidance", OFT 390, March 2008.

(٩) قانون مكافحة الهدايا غير المبررة والدعاية المضللة في مجال التعاقد، القانون رقم ١٣٤ لعام ١٩٦٢.

حالات محددة ذات تأثير كبير في عملية المنافسة داخل السوق، فإن قانون حماية المستهلكين يتناول الآثار المترتبة في كل من الأفراد وجماعة المستهلكين، لكنه لا يهتم بعملية المنافسة السائدة في السوق.

١٥- وتوجه قواعد قانون المنافسة توجيهاً مباشراً نحو السوق، وهي مصممة من أجل تنظيم طريقة تنافس الشركات في السوق، بغية تعزيز المنافسة بينها ومن ثم إتاحة مزيد من الخيارات للمستهلكين. أما قانون حماية المستهلكين فيتضمن طائفة من القواعد أكثر تنوعاً، ويتناول سلوك الشركات ومعايير اشتغالها، وقواعد الالتزام بين فرادى الشركات والمستهلكين، بغرض تعزيز فرص الوصول إلى السلع والخدمات، وتعزيز قدر أكبر من الجودة في الخيارات المتاحة، وكفالة وصول المستهلكين إلى معلومات موثوقة وغير محرفة تساعدهم على الاختيار. وفي حين أن مزايا قانون المنافسة تقاس عادة اقتصادياً، فإن مزايا قانون حماية المستهلكين قد تكون اقتصادية لكنها تؤدي أيضاً إلى قيم لا تُقاس من منظور اقتصادي، من قبيل سلامة المستهلكين وصحتهم. ولذلك تختلف أحياناً مواضيع القواعد.

١٦- وفيما يخص انطباق القانون عموماً، يتسم انطباق قوانين المنافسة بمحدوديته من حيث أن قواعد المنافسة المتعلقة بالسلوك الاستيعادي والتواطؤ لا يمكن إعمالها لإحداث تغيير في قطاع محدد أو في هيكل سوق معينة. فالقواعد تطبق عموماً تطبيقاً موحداً على نطاق القطاعات بأكملها. أما قوانين حماية المستهلكين، فيمكن استخدامها لفرض قواعد سلوك على الشركات في قطاع بعينه لتتاح للمستهلكين معلومات أفضل عن الخيارات الممكنة، وفرص الحصول على سلع أكثر أماناً، والتعويضات في حال وجود شروط تعاقدية مضللة. وإضافة إلى ذلك، فقانون المنافسة يهدف إلى حماية حقوق المستهلكين على مستوى الصفقة الواحدة، إذ يضمن حماية الحقوق من مجموعة من الانتهاكات؛ في حين أن قانون المنافسة ينطبق على مستوى السوق، وتتحقق مقاصده بتعزيز مصالح المستهلكين لا على مستوى الصفقات وإنما على صعيد العملية التنافسية في السوق ذات الصلة.

١٧- وفيما يتعلق بتصميم سبل الانتصاف، من المهم الإشارة إلى أن سبل الانتصاف التي يتيحها قانون حماية المستهلكين قد تكون محددة الهدف بقدر أكبر للغاية مما هو حال سبل الانتصاف التي يتيحها قانون المنافسة؛ فالفئة الأولى، مثلها في ذلك مثل القواعد المنصوص عليها، يمكن أن تتجاوز فرض غرامات أو حظر سلوك معين. ويمكن بذلك استخدام مجموعة أكبر من الأدوات في هذا الصدد. فالتعويض من خلال جبر الضرر هو أحد الخيارات؛ شأنه في ذلك شأن المنع والردع من خلال الغرامات، والعقاب بواسطة السجن، وتعليق رخص مزاولة الأعمال. وفيما يتعلق بالتعويض على وجه التحديد، فلما كان قانون حماية المستهلكين يقوم عادة على مبدأي العدل والتوازن في الحقوق، سيكون التعويض أحد أكثر الأدوات فعالية ضمن سبل الانتصاف. فالتعويض، مثلاً، يسمح بتطور سبل الانتصاف على نحو أقل جموداً، مما يُفسح المجال لأن تكون وقائع القضية على وجه التحديد هي التي تفرض

نتيجة منصفة للشركة والمستهلك على السواء. وكدليل عام لتصميم سبل الانتصاف، تجدر الإشارة إلى أن هناك عنصراً رئيسياً في تحديد اختيار سبيل الانتصاف في إطار قانون حماية المستهلكين مفاده فيما يبدو أن حجم العقوبة يجب أن يكون رادعاً للسلوك الانتهازي القائم على انتهاك القواعد^(١٠).

١٨ - بيد أنه قد تكون لتدابير الإنصاف المتخذة في مجال آثار مترتبة في المجال الآخر. على سبيل المثال، عادة ما تشمل التشريعات المتعلقة بالمستهلكين وضع معايير لحماية مصالح المستهلكين. ومع ذلك، إذا كانت المعايير المفرطة في الصرامة، فقد تستبعد من المنافسة منتجات مأمونة لكن ذات جودة أقل.

١٩ - وإذا ينبغي التسليم بتباين طرائق أعمال قانوني حماية المستهلكين والمنافسة، يجدر التذكير بأن المسائل المتعلقة بالمنافسة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بحماية مصالح المستهلكين الاقتصادية. وقد اعترفت كندا مثلاً بتأزر سياسات هذين المجالين:

"الإشارة إلى المستهلكين في نص غرض قانون المنافسة تعكس تقدير البرلمان أن قيام سوق تعمل بطريقة سليمة لا يتطلب إنفاذ القوانين ضد سوء استعمال سلطة السوق فحسب، وإنما يتطلب أيضاً اعتماد الشفافية في المعلومات المقدمة للمستهلكين من أجل تعزيز إمكانية اتخاذ قرارات مستنيرة في مجال الشراء. ولذلك فإن السياسة المتعلقة بالمستهلكين والسياسة المتعلقة بالمنافسة تعزز إحدهما الأخرى [...]"^(١١).

التفاعل بين حماية المستهلكين وقانون المنافسة^(١٢)

٢٠ - يختلف نطاق قوانين حماية المستهلكين. ومبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لا تعرف "المستهلك". وبينما تشمل قوانين حماية المستهلكين عموماً الأشخاص الطبيعيين في بيئة أسرهم المعيشية، يمتد نطاق بعض القوانين ليشمل الأشخاص الطبيعيين في أدوارهم بصفته المالكين الوحيديين أو مزارعي الكفاف^(١٣). ويُقال إن دواعي القلق المتعلقة بالصحة، والسلامة، والمصالح الاقتصادية، وعدم تجانس المعلومات، ومظاهر التحيز المعرفي، وسبل الوصول إلى الإنصاف شبيهة في هذه السياقات بدواعي القلق الموجودة في سياق الأسر المعيشية.

(١٠) Cseres K (2009). Competition and consumer policies: Starting points for better convergence. Amsterdam Centre for Law and Economics working paper no. 2009-06. 1 April. متاح على: <http://ssrn.com/abstract=1379322>.

(١١) المنتدى العالمي المعني بالمنافسة الذي نظمته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠٠٨). التفاعل بين السياسات المتعلقة بالمنافسة والسياسات المتعلقة بالمستهلكين. DAF/COMP/GF(2008)10. ٥ حزيران/يونيه.

(١٢) لإلقاء نظرة شاملة، انظر، أمانة الأونكتاد (٢٠١٢) "حماية المستهلكين وسياسة المنافسة" مذكرة معلومات أساسية لاجتماع الخبراء الأول المخصص لحماية الاستهلاك، المقرر عقده يومي ١٢ و١٣ تموز/يوليه ٢٠١٢.

(١٣) ينص قانون ١٩٨٦ لحماية المستهلكين في الهند في الباب (١)٢(د) على حماية مشتريات السلع والخدمات بهدف كسب الرزق كما بهدف الاستهلاك الشخصي أو الأسري. وتوجد أمثلة أخرى مثل الصين والفلبين في مخطوط أمانة الأونكتاد (٢٠١٠)، "نهج إنصاف المستهلكين".

٢١- وتتداخل الأدوات السياسية جزئياً؛ فكلما المجالين من السياسات يستخدم دراسات الأسواق، وحملات الدعوة، والمبادئ التوجيهية وإنفاذ القانون. والواقع أن سلطات منها مكتب التجارة المنصفة في المملكة المتحدة اكتشفت أن دراسات الأسواق/الاستطلاعات القطاعية مفيدة للغاية بوصفها أداة مزدوجة لحماية المنافسة والمستهلك. ويبدو أن تحقيقات المستهلكين أكثر عدداً لكنها أقل استهلاكاً للموارد. وقد اعترف بذلك عدد من السلطات، حيث رأت في ذلك فرصة لتطوير مهارات الفريق بشكل كامل من خلال القضايا الأكثر شيوعاً في مجال حماية المستهلكين، ثم تُطبق التجربة لاحقاً في مجال المنافسة. وتعد سلطات حماية المستهلكين شريكة أيضاً لمنظمات حماية المستهلكين من أجل تقديم المعلومات وإسداء المشورة إلى المستهلكين^(١٤) وإنصافهم.

٢٢- وقد تُسند مسؤولية سياسات المنافسة وحماية المستهلكين إلى وكالة مستقلة أو مشتركة؛ وقد تكون الوكالة عامة أو متخصصة بقطاع معين. على سبيل المثال، قد تكون هيئة منظمة لقطاع الاتصالات مسؤولة أيضاً عن سياسات المنافسة وحماية المستهلكين في ذلك القطاع كما هو الحال في زامبيا. وفي العديد من البلدان أيضاً أُسند إلى الهيئات المنظمة للقطاع المالي الدور الرئيسي في حماية المستهلكين في هذا القطاع. وقد تتعاون الوكالات كلها عبر تبادل أو إحالة الشكاوى أو المعلومات. وعندما ترد شكاوى، قد يكون من غير الواضح ما إذا كان من الأفضل تناول المسألة من إطار المنافسة أم حماية المستهلك، مما يثير تحديات على مستوى التنسيق. إضافة إلى ذلك، قد لا تُبلغ منظمات حماية المستهلكين عن مشاكل المستهلكين فحسب بل قد تبلغ عن مشاكل المنافسة أيضاً. ومن شأن إحالة الشكاوى وتبادل نتائج التحقيقات، حسب الاقتضاء، بين الوكالات المسؤولة أن يسهل تطبيق أنسب الأطر السياسية. وقد يؤدي ازدياد التعاون المؤسسي بين السلطات السياسية المعنية بالمنافسة وبالمستهلكين إلى تنسيق أفضل للتحقيقات وإجراءات الإنصاف.

٢٣- ونظراً إلى الأهداف المشتركة بين سياسات وقوانين حماية المستهلكين وسياسات وقوانين المنافسة، ومراعاة للاختلاف الكبير في طرائق إعمالهما، يمكن التساؤل عن كيفية تصميم علاقة التفاعل بينهما، سواء على مستوى التشريع أو الإنفاذ.

على مستوى التشريع

٢٤- يورد الفصل الثامن من القانون النموذجي بشأن المنافسة أن التشريعات المتعلقة بحماية المستهلكين تكون، في عدد من البلدان، مستقلة عن التشريعات المتعلقة بالمنافسة. فيبدو أن الاتجاه السائد حالياً في البلدان التي تعتمد مثل هذه التشريعات هو سن قانونين منفصلين، أحدهما بشأن المنافسة والآخر بشأن حماية المستهلكين. ففي النظم الحديثة في مجال المنافسة،

(١٤) من المسائل المهمة ملاءمة وسائط الإعلام المستخدمة في تثقيف المستهلكين داخل فئة مستهدفة: فقد يحتاج السكان كبار السن، أو الأميون أو المنتمون إلى أقلية لغوية إلى نُهج مختلفة عما يحتاجه شباب الحضر المُلم بالإنترنت.

على سبيل المثال، كالنظم القائمة في بربادوس وجامايكا ومنغوليا، وعلى الصعيد الجماعي في الجماعة الكاريبية، يُتناول قانون المنافسة وقانون حماية المستهلكين في إطار تشريعيين مستقلين. وينطبق الأمر ذاته على البرازيل، وسويسرا، وشيلي، والمغرب، من بين بلدان أخرى. أما في بعض البلدان والمناطق، مثل أستراليا وبولندا وفرنسا وهنغاريا، وفي القانون الإقليمي للجماعة الكاريبية، فإن قانون المنافسة يتضمن فصلاً مكرساً لحماية المستهلكين. وهذه هي الحال أيضاً، مثلاً، في ليتوانيا وفي جمهورية فنزويلا البوليفارية، حيث يشتمل قانون المنافسة على أنظمة بشأن "الممارسات التجارية غير العادلة". وفي كندا، يتضمن قانون المنافسة أحكاماً تتطرق إلى الإعلانات المضللة والممارسات التسويقية الخادعة. وهذه الأحكام مصممة لضمان تزويد المستهلكين بمعلومات أساسية وموحدة ودقيقة عن منتجات استهلاكية معينة، ومنع الدعاية الخادعة والمزيفة.

على مستوى الإنفاذ

٢٥- إن النهج الذي يجسده القانون النموذجي بشأن المنافسة - وهو صوغ قانونين منفصلين - لا يجمع من اتباع نهج منسق إزاء وضع السياسة، ورغم أن التشريعات المتعلقة بحماية المستهلكين قد توضع بمعزل عن التشريعات المتعلقة بالمنافسة، من الممكن إنفاذ القانونين بطريقة منسقة، مما يسمح لكل سياسة بأن تكمل الأخرى وتعززها. ولما كانت هناك أيضاً صلات بين المتينين القانونيين، فإن مسؤولية إدارتهما تقع في كثير من الأحيان على هيئة واحدة. وهذه هي الحال مثلاً في الاتحاد الروسي وأستراليا وبنما وبولندا وبيرو والجزائر وسري لانكا وفرنسا وفنلندا وكوستاريكا وكولومبيا والمملكة المتحدة، ومنغوليا، ونيوزيلندا والولايات المتحدة، وإلى حد ما على الأقل في إيطاليا وهنغاريا^(١٥).

٢٦- وفي ولايات قضائية أخرى، تُكَلَّف هيئتان مختلفتان بإدارة قانوني المنافسة وحماية المستهلكين. فتشريع حماية المستهلكين والهيئة المعنية بحماية المستهلكين في إستونيا، وشيلي، على سبيل المثال، مستقلان عن تشريع المنافسة والهيئة المعنية بالمنافسة. وفي حالة إستونيا، يتضمن قانون المنافسة أيضاً يتضمن أحكاماً بشأن الممارسات التجارية غير العادلة، تحدد محكمة مدنية حالات انتهاكها. وتأخذ بلدان أخرى بفصل جزئي للمهام، مع ما يترتب عن ذلك من آثار على مستوى التنسيق بين المؤسسات. والحال كذلك في زامبيا، حيث يندرج التشريع المتعلق بحماية المستهلكين ضمن الباب ١٢ من قانون المنافسة. غير أن ذلك التشريع لا يتطرق إلى مسائل محددة ترتبط برفاه المستهلكين، مثل الصحة العامة والمعايير والمبيعات والشراء

(١٥) بغية حماية مصالح المستهلكين وتعزيز الممارسات العادلة في السوق، نفذ البرلمان الهنغاري، في عام ٢٠٠٨، التوجيه ٢٩/٢٠٠٥ المتعلق بالممارسات التجارية غير العادلة، والذي أدرج في القانون الهنغاري بموجب القانون رقم ٤٧ الصادر عام ٢٠٠٨ بشأن حظر الممارسات التجارية غير العادلة بين المنشآت التجارية والمستهلكين. ووفقاً لأحكام القانون، ثمة ثلاث هيئات مختلفة مسؤولة عن حماية المستهلكين هي: هيئة المنافسة الهنغارية وهيئة الرقابة المالية الهنغارية والهيئة الهنغارية لحماية المستهلكين.

التأجيري. ولذلك، فلدى الاضطلاع بحماية المستهلكين، تعمل اللجنة المعنية بالمنافسة في إطار تعاون وثيق مع هيئات أخرى مثل السلطات المحلية ومكتب المعايير ودوائر الصحة العامة.

٢٧- ويبدو أن الاتجاه السائد في تصميم الهيكل المؤسسي هو ضم الوكالة المعنية بحماية المستهلكين إلى الهيئة المعنية بالمنافسة^(١٦). ويظهر، بالفعل، أن هناك عدداً أكبر للغاية من البلدان التي تجمع هيئاتها المعنية بالمنافسة ووكالاتها المعنية بحماية المستهلكين في مقر واحد - رغم إنشاء إدارة مستقلة لكل وكالة في معظم الحالات، كأستراليا وباراغواي وغينيا الجديدة وبربادوس وبولندا وجامايكا وجمهورية كوريا وفرنسا وكندا ومالطة ومنغوليا والولايات المتحدة، على سبيل المثال لا الحصر. ومن شأن تصميم هيئة معنية بالمنافسة تكون مزدوجة الاختصاص - لإنفاذ قانون المنافسة وحماية المستهلكين - أن يقيم علاقات تآزر في حال وجود تنسيق فعلي. فتمتع وكالة، مثلاً، بازواجية الاختصاص، يؤدي إلى الاستفادة من وجود إدارة مركزية، وكفاءات تشغيلية، وأفرقة متنوعة من التخصصات، وكفاءة في استخدام الخبرات المتاحة. وثمة بالطبع مساوئ أيضاً في اتباع هذا النهج، لأن من الصعب أحياناً، رغم تشابه هذين المجالين القانونيين، التنسيق بين الإجراءات المتعلقة بقانون ينطبق على صعيد المستهلك بمفرده والإجراءات المتعلقة بقانون ينطبق على مستوى السوق؛ كما أن من الصعب في بعض الأحيان التنسيق بين القانونين على مستوى الحالة الواحدة^(١٧). وبالرغم من هذا الاتجاه نحو ازواجية الاختصاص، ليس هناك ما يمنع واضعي القوانين من إقامة الوكالتين في أماكن منفصلة. كما تجدر الإشارة إلى أن بالإمكان، حتى في الحالات التي تكون فيها كل وكالة منفصلة عن الأخرى، تنسيق أنشطتهما إما في مجالات محددة أو حالات مشتركة، أو من خلال إنشاء لجنة للإشراف أو لجنة مركزية، تشمل عضويتها ممثلين من الهيئة المعنية بالمنافسة ومن الوكالة المعنية بحماية المستهلكين، فضلاً عن أفراد من الإدارات الحكومية والوزارات الأخرى^(١٨).

(١٦) رغم هذا الاتجاه، تنظر المملكة المتحدة حالياً في دمج مكتب التجارة المنصفة ولجنة المنافسة في هيئة واحدة معنية بالمنافسة، مع نقل وحدة حماية مستهلكي قطاع السكن (الموجودة حالياً في مكتب التجارة المنصفة) إلى دوائر السلطات المحلية المعنية بالمعايير التجارية.

(١٧) المنتدى العالمي المعني بالمنافسة الذي نظمته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠٠٨). التفاعل بين السياسات المتعلقة بالمنافسة والسياسات المتعلقة بالمستهلكين. DAF/COMP/GF(2008)10. ٥ حزيران/يونيه.

(١٨) المرجع نفسه.