

Distr.: General
8 May 2015
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



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

جنيف، ٦-١٠ تموز/يوليه ٢٠١٥

البند ٦ (ب) من جدول الأعمال المؤقت

النظر في مقترحات تهدف إلى تحسين المجموعة وزيادة
تطويرها، بما في ذلك التعاون الدولي في ميدان مكافحة
الممارسات التجارية التقييدية

استعراض النظراء الطوعي الشائلي لقوانين وسياسات
المنافسة:

فيجي وبابوا غينيا الجديدة

لمحة عامة عن التقرير المقارن*

* هذه الوثيقة لمحة عامة عن التقرير المقارن الكامل عن استعراض النظراء الطوعي الشائلي لقانون وسياسة المنافسة
في فيجي وبابوا غينيا الجديدة (UNCTAD/DITC/CLP/2015/2).



الرجاء إعادة الاستعمال



مذكرة

يندرج استعراض النظراء الطوعي الذي يجريه الأونكتاد لقوانين وسياسات المنافسة في إطار مجموعة المبادئ والقواعد المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية، التي اعتمدها الجمعية العامة في عام ١٩٨٠. وتتوخى المجموعة، في جملة أمور، مساعدة البلدان النامية على اعتماد وإنفاذ قوانين وسياسات فعّالة بشأن المنافسة تلائم احتياجاتها الإنمائية وحالتها الاقتصادية.

والآراء المعرب عنها في هذه الوثيقة هي آراء المؤلف ولا تعكس بالضرورة وجهات نظر الأمانة العامة للأمم المتحدة أو جامعة نيو ساوث ويلز، بأستراليا. وليس في التسميات المستخدمة في هذه المادة ولا في طريقة عرضها ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة أو جامعة نيو ساوث ويلز، بأستراليا، بشأن الوضع القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو سلطات أي منها أو بشأن تعيين تخومها أو حدودها أو فيما يتعلق بنظمها الاقتصادية أو درجة تنميتها.

شكر وتقدير

تُجرى استعراضات نظراء طوعية لقوانين وسياسات المنافسة، في الاجتماعات السنوية لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة أو أثناء مؤتمرات الأمم المتحدة التي تعقد كل خمس سنوات من أجل استعراض مجموعة المبادئ والقواعد المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية.

وأعدت هذا الاستعراض العام للأونكتاد ديورا هيلي، أستاذة مساعدة، بجامعة نيو ساوث ويلز، بأستراليا. ويستند هذا الاستعراض إلى تقرير التقييم الذاتي الوطني للذين أعدوا لاستعراض النظراء الطوعي الثنائي لقوانين وسياسات المنافسة في بابوا غينيا الجديدة وفيجي. وكان الدعم الفني واستعراض استعراض النظراء الطوعي الثنائي من مسؤولية موت غراهام، فرع سياسات المنافسة وحماية المستهلك، بالأونكتاد.

ويود الأونكتاد أن يعرب عن تقديره لمساهمات لجنة التجارة في فيجي، خاصة بوبي مهاراج، واللجنة المستقلة لحماية المستهلك والمنافسة في بابوا غينيا الجديدة، لا سيما بيلي مانوكا وجيرورو إلاستوس.

تمهيد

- ١- تقدم هذه الوثيقة لمحة عامة عن التقرير المقارن المتعلق باستعراض النظراء الطوعي الثنائي لقوانين وسياسات المنافسة في فيجي وبابوا غينيا الجديدة. وكان الغرض من استعراض النظراء تقييم الإطار القانوني وتجارب الإنفاذ في كل ولاية قضائية، واستخلاص الدروس المستفادة وأفضل الممارسات من كل ولاية قضائية ودراسة إمكانات التعاون بين الولايتين القضائيتين.
- ٢- ويقيم التقرير المقارن التقدم المحرز حالياً في الولايتين القضائيتين والتعديلات التشريعية والسياساتية المقترحة. ويقدم التقرير توصيات مختلفة فيما يتعلق بالمقترحات والمسائل الإضافية، بما في ذلك مستقبل السياسة العامة. ورغم أن الاستعراض ثنائي كما يظهر من تسميته ونهجي كلتا الولايتين القضائيتين بشأن قوانينهما الخاصة بالمنافسة متشابهان في بعض الأوجه، فإن ثمة اختلافات كبيرة في الموقع والسياسة العامة والنهج المتبع، مما يجعل الأخذ بنهج مشترك في التحليل أمراً صعباً وغير ذي منفعة في بعض الجوانب. لذلك، جرى النظر في الاقتراحات المقدمة من كل ولاية قضائية على حدة وبالتفصيل في هذا التقرير المقارن، وإن كان التقرير يشير أيضاً إلى المجالات التي يمكن فيها لولاية قضائية أن تستخلص الدروس من تجربة أو نهج الولاية القضائية الأخرى. وينقسم التقرير المقارن إلى ثلاثة أجزاء على النحو التالي: يقدم الجزء الأول الولايتين القضائيتين؛ ويقدم الجزء الثاني توصيات عامة للحكومات ولكل جهة منظمة، استناداً إلى تقييم شامل لتقريبي التقييم الذاتي؛ أما الجزء الثالث فيتناول بالشرح والتحليل كل تقرير من تقارير التقييم الذاتي.
- ٣- ويجمع هذا الاستعراض العام بين الجزء الثاني والجزء الثالث من التقرير المقارن.

أولاً - مقدمة

- ٤- يستند التقرير المقارن المتعلق باستعراض النظراء الطوعي الثنائي لقوانين وسياسات المنافسة في بابوا غينيا الجديدة وفيجي إلى تقرير التقييم الذاتي الوطني لكل ولاية قضائية، ويشار إلى التقريرين بتقرير بابوا غينيا الجديدة وتقرير فيجي. ويقيم التقرير المقارن هاذين التقريرين ويبدى تعليقات ويقدم توصيات حسب الاقتضاء.
- ٥- من المسلم به عموماً الآن أن "حجم السوق يؤثر بالضرورة في سياسة المنافسة التي ينبغي للسوق اعتمادها"^(١). فاقتصاد سوق صغير هو اقتصاد "لا يمكن أن يدعم سوى عدد قليل من المنافسين في معظم قطاعات السوق"^(٢). ويصدق هذا القول على كلتا الولايتين

(١) MS Gal, 2003, *Competition Policy for Small Market Economies*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

(٢) المرجع نفسه.

القضائيتين اللتين يتناولهما هذا الموضوع كما تنطبق عليهما تعاريف أخرى لاقتصاد السوق الصغير. فكلاهما أيضاً من البلدان النامية وما يرتبط بها من قضايا قوانين المنافسة^(٣). معنى هذا أن من غير المرجح أن تكون الأطر التقليدية لقوانين وسياسات المنافسة لاقتصادات السوق المتقدمة الكبرى مناسبة تماماً لفيجي أو بابوا غينيا الجديدة. ذلك أن الاقتصاد السياسي في الولايتين القضائيتين أمر مهم لمحتوى قوانين المنافسة فيهما وسير العمل بها. صحيح أنهما يتقاسمان بعض أوجه التشابه، لكن هناك أيضاً فوارق هامة.

٦- وفي ٢٠٠٢ سن قانون اللجنة المستقلة المعنية بالمستهلك والمنافسة في بابوا غينيا الجديدة. ويصف تقرير بابوا غينيا الجديدة نحوه إزاء استعراض النظراء، وإمكانية تعديل قانون اللجنة المستقلة المعنية بالمستهلك والمنافسة بطريقة عملية، مع الإشارة إلى عدم ضرورة الإفراط في تأكيد التعليقات الخاصة ببساطة القوانين في ولايات قضائية أخرى. إذ يتعين على بابوا غينيا الجديدة تقييم احتياجاتها هي.

٧- ومرسوم لجنة التجارة في فيجي لعام ٢٠١٠ هو قانون أحدث. بيد أن لجنة التجارة في حد ذاتها أنشئت بموجب قانون التجارة لعام ١٩٩٨، ثم أعيد إنشاؤها في عام ٢٠٠٠. وصدر قانون التجارة بهدف "تعزيز المنافسة الفعالة والأسواق المطلعة، وتشجيع التجارة العادلة، وحماية المستهلكين ومؤسسات الأعمال من الممارسات التقييدية والتحكم في أسعار القطاعات الخاضعة للتنظيم والأسواق الأخرى حيث المنافسة قليلة أو محدودة". فدُمجت كيانات وقوانين مختلفة، ومُدل القانون في عام ٢٠١٠، عندما صدر مرسوم لجنة التجارة.

٨- بابوا غينيا الجديدة دولة مستقلة منذ ٣٩ سنة، ويذكر تقرير بابوا غينيا الجديدة أن البلد "لا يزال منخرطاً في عملية بناء الأمة والتنمية"، وأنه يسعى إلى "توزيع أفضل للفوائد الاقتصادية"، وكذا تحقيق التنمية الاقتصادية. وفي تقرير بابوا غينيا الجديدة وصف جيد لما يتسم به اقتصاد البلد من طبيعة غير عادية. ذلك أن تنوع الظروف الاقتصادية يشمل قطاعات عالية التركيز يسلك فيها مشغلون جيدةً مواردهم سلوكاً مسيئاً للمنافسين، والأعمال التجارية الصغيرة، والمزارعين والمجتمع المحلي. ويشير تقرير بابوا غينيا الجديدة أيضاً إلى "المهمة الحساسة" للإدارة الاقتصادية في بلد سكانه ٧ ملايين نسمة ولغاته أكثر من ٨٠٠ لغة، و٧٥ في المائة من سكانه يعيشون في أرياف وعرة تضاريسها. ونظراً إلى صغر حجم البلد وعزله وتجزئه، من المستبعد أن يكون سوقاً جذابة لأعداد كبيرة من المنافسين بل حتى لمنافسين متعددين، في العديد من قطاعات البلد.

(٣) انظر EM Fox, 2012, Competition, development and regional integration: In search of a competition law fit for developing countries, in J Drexler, M Bakhoun, EM Fox, MS Gal and DJ Gerber, eds., *Competition Policy and Regional Integration in Developing Countries*, Edward Elgar publishing, Cheltenham, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

٩- فيجي دولة ديمقراطية ذات سيادة تصف نفسها بأنها بلد متوسط الدخل، ومن البلدان الأكثر تقدماً في الاقتصادات الجزرية بالمحيط الهادئ. الجزر الكبرى الأربع محاطة بالشعاب المرجانية، وبها جبال تتوسط جزءاً كبيراً من الأراضي. وعدد الجزر ٣٣٠ جزيرة، منها حوالي ١٠٠ مأهولة؛ وتعود ملكية ٨٣ في المائة من الأراضي إلى الفيحيين الأصليين بالمشاع و٩ في المائة إلى الدولة، بينما ٨ في المائة من الأراضي ملكية حرة. وفيجي بلد نام ذو قطاع زراعة معيشية كبير. بيد أن ١٦ في المائة فقط من الأراضي صالحة للزراعة المكثفة. ويعتمد اقتصاد البلد أساساً على الزراعة والسياحة، حيث يتيح قطاعا السياحة والسكر ما يزيد على ٥٠ في المائة من فرص العمل. والفقر أحد التحديات الرئيسية التي تواجهها الحكومة^(٤). ثم إن المسائل المتعلقة بالمساحة، والعزلة النسبية عن الأسواق الأخرى والتجزؤ الجغرافي مسائل تثير شواغل على شاكلة ما تواجهه بابوا غينيا الجديدة فيما يخص طبيعة أسواقها.

١٠- وعلى الرغم من أن مختلف قوانين المنافسة سُنت بوصفها قوانين اقتصادية بهدف بث روح التنافس في الأسواق، إلا أن مواضيع هذه القوانين، وأشكالها، ومحتوياتها وتفسيراتها تختلف اختلافاً كبيراً. وتبين مواضيع القوانين الأغراض الأساسية منها وتساعد المنظمين والمحاكم على كشف الريبة والغموض في المعنى.

١١- وفي هذا الصدد، لقانون اللجنة المعنية بالمستهلك والمنافسة ثلاثة أهداف رئيسية وسبعة تيسر الأهداف المنصوص عليها في المادة ٥(١) والمادة ٥(٢). تتمثل الأهداف الرئيسية في تعزيز رفاه شعب بابوا غينيا الجديدة من خلال تشجيع المنافسة والتجارة العادلة وحماية مصالح المستهلك، وتعزيز الكفاءة الاقتصادية والكفاءة في البنية الأساسية للصناعة، والاستثمار والسلوك، وحماية مصالح شعب بابوا غينيا الجديدة، على المدى الطويل فيما يتعلق بسعر السلع والخدمات المهمة وجودتها وموثوقيتها. وتتداخل الأهداف التيسيرية المنصوص عليها في المادة ٥(٢) مع بعض الأهداف الرئيسية وكذلك مضمون قانون اللجنة المعنية بالمستهلك والمنافسة. لذا ربما يمكن تبسيط الأهداف التيسيرية.

١٢- ولقانون فيجي أهداف مشتركة نسبياً فيما يتعلق بقوانين المنافسة (تعزيز مصالح المستهلكين، وتطوير الفعالية والكفاءة في الصناعة والتجارة أو المنافسة الفعالة في الصناعة أو التبادل التجاري أو التجارة) باستثناء الهدف الوارد في القسم ٢(١) من مرسوم لجنة التجارة وهو ضمان "عائدات منصفة لمؤسسات الأعمال بأسعار عادلة ومعقولة يؤديها المستهلكون". وقد يرتبط ذلك بالوظيفة التنظيمية للأسعار، على الرغم من أن للأمر أهدافاً منفصلةً فيما يتعلق بالصناعات الخاضعة للتنظيم ونظم الوصول، على النحو التالي: تعزيز المنافسة الفعالة في مصالح المستهلكين؛ تيسير توازن تقريبي بين الكفاءة والاعتبارات البيئية والاجتماعية؛ وضمان عدم التمييز في الوصول إلى احتكار وشبه احتكار البنية التحتية أو الخدمات.

(٤) فيجي، وزارة المالية، ٢٠١٤، *Economic and Fiscal Update: Supplement to the 2015 Budget Address*، متاح في الموقع التالي: <http://fijitradela.com/pdf/2015budgetsupplement.pdf>.

١٣- وللمنظمين دور رئيسي في إنفاذ قوانين المنافسة. ففي بابوا غينيا الجديدة، تقوم بدور المنظم اللجنة المستقلة المعنية بالمستهلك والمنافسة، وهي هيئة قانونية مستقلة أنشئت بموجب قانون اللجنة المستقلة المعنية بالمستهلك والمنافسة. وتتعلق مهامها الرئيسية بالمنافسة، وحماية المستهلك والتنظيم الاقتصادي، وتدير قانون اللجنة المستقلة المعنية بالمستهلك والمنافسة وغيره من القوانين مثل قانون تنظيم الأسعار وقانون الإعلانات التجارية (حماية الجمهور) وقانون القياسات التجارية. ولجنة التجارة في فيجي هيئة قانونية مستقلة أنشئت بموجب مرسوم لجنة التجارة. ولها أدوار تتعلق بالمنافسة وحماية المستهلك وتنظيم الأسعار ورصدها. وبالتالي فإن كل منظم مسؤول عن المنافسة، وحماية المستهلك وتنظيم الأسعار، فضلاً عن بعض المسائل الأخرى.

١٤- ووضعت قوانين الولايتين القضائيتين إلى حد كبير على غرار قوانين المنافسة وحماية المستهلك المعمول بها في أستراليا ونيوزيلندا. ذلك أن هذه القوانين تعد ثابتة وفعالة. ولا غرابة في ذلك لأن الروابط القائمة بين الولايات القضائية الأربع وثيقة جغرافياً وسياسياً. بيد أن القانون الأسترالي خاصة يشكل مجموعة معقدة من التشريعات، قد يصعب على ولاية قضائية جديدة تفسيرها. فلا القانون الأسترالي ولا النيوزيلندي سهل على قطاع الأعمال أو المستهلكين فهمه، في عدد من النواحي. وبالإضافة إلى ذلك، قانون المنافسة قانون اقتصادي، مما يزيد من تعقده. ومع ذلك، فإن الولايتين القضائيتين لكل من بابوا غينيا الجديدة وفيجي تستمدان روحهما من القانون العام ويمكن الاسترشاد فيهما بالتفسيرات الراسخة في أستراليا ونيوزيلندا. وطيلة التحليل المفصل لهذه القوانين وتطبيقها حسب الاقتضاء، تُجرى مقارنات، على افتراض أن تجربة الولايتين القضائيتين الأوليين، بما في ذلك الاستعراضات التي أجريت هناك، قد تفيد في مواصلة النظر في قوانين بابوا غينيا الجديدة وفيجي. ومع ذلك، لا يُفترض أيضاً تفسير قوانين بابوا غينيا الجديدة وفيجي تجسيدا لقوانين أستراليا ونيوزيلندا. ولا يُفترض أيضاً تفسير قوانين بابوا غينيا الجديدة وفيجي كما فسرت قوانين أستراليا ونيوزيلندا من جانب المنظمين أو المحاكم في البلدين.

ثانياً- الاستنتاجات والتوصيات

١٥- يرد في الجزء الثالث من التقرير المقارن مختلف الاقتراحات والتوصيات الداعية إلى تعديل وتحسين القوانين في بابوا غينيا الجديدة وفيجي. ويضم هذا الجزء من الاستعراض العام أهم القضايا الناشئة عن استعراض النظراء، ويقدم توصيات مختلفة نُوقشت بقدر أوفى في التقرير المقارن.

ألف- توصيات عامة

١- الأحكام الموضوعية: التوصيات

١٦- تتشابه قوانين بابوا غينيا الجديدة وفيجي في الموضوع. ذلك أنها تحتوي في كلتا الحالتين على أحكام متعلقة بالمنافسة وحماية المستهلك وتنظيم الأسعار. وأثيرت مسألة تنظيم الأسعار، ونوقشت في التقارير الفردية. وعموماً يُعتبر تنظيم الأسعار مناسباً للظروف الحالية في كلتا

الولايتين القضائيتين في هذه المرحلة. ومع ذلك، يحذر التقرير المقارن من مغبة توسيع دور تنظيم الأسعار دون مراعاة كبيرة ويوصي باستعراض منتظم يُجره المنظمون والحكومات قصد تحديد ما إذا كان تنظيم الأسعار ولا يزال هو النهج الأكثر فعالية فيما يتعلق بأسواق معينة. ولا يقدم التقرير أي تعليقات أخرى بشأن تنظيم الأسعار.

١٧- وتقدم كلتا الولايتين القضائيتين اقتراحات متعددة فيما يتعلق بإمكانية إدخال تعديلات على أحكام قوانينها الخاصة بالمنافسة (الممارسات التجارية التقييدية). ولم تُستخدم هذه الأحكام بانتظام في أي من الولايتين القضائيتين خلال الفترة القصيرة نسبياً من وجود القوانين. ويبدو أن بعض اقتراحات التعديل التي تنطوي على إضافة أحكام قُدم لمجرد أن قوانين المنافسة الأخرى تشمل هذه الميزات. وفيما يتعلق بحكم محدد واحد، تود إحدى الولايتين القضائيتين إزالة الحكم بينما ترغب الأخرى في إدراج نص مماثل. ونظراً للصعوبات التي تواجه ترسيخ وإنفاذ هذه القوانين الجديدة نسبياً، حذرت كلتا الولايتين القضائيتين من إجراء تعديلات في هذه المرحلة، ما لم يوجد عيب حقيقي في القانون أو تظهر في الممارسة حاجة حقيقية تدعو إلى التعديل.

١٨- ورهناً بما سبق، يبدو أن بعض التنقيح للأحكام القانونية الموضوعية له ما يبرره. ويرد أدناه موجز للتوصيات الرئيسية الواردة في التقرير المقارن.

٢-١ أحكام المنافسة (الممارسات التجارية التقييدية): توصيات

١٩- ينبغي إدراج تعريف لمصطلح "السوق" ووضع تعريف أوضح لمصطلح "المستهلك" في قانون فيجي.

٢٠- ينبغي لقانون اللجنة المستقلة المعنية بالمستهلك والمنافسة أن يوضح مدى إدراج الأنشطة التجارية الحكومية عن طريق توسيع تعريف لمصطلح "الانخراط في الأعمال التجارية"، وذلك للمساعدة في تفسير هذه المسألة. وينبغي النظر في وضع أحكام متعلقة بتطبيق قانون اللجنة المستقلة المعنية بالمستهلك والمنافسة تطبيقاً خارج الحدود الإقليمية بالرجوع إلى الآراء القانونية الصادرة عن الوكالات الحكومية.

٢١- ويتضمن قانون اللجنة المستقلة إعفاء قانونياً بالنسبة إلى السلوك الجائر تحديداً بموجب قانون آخر. وينبغي تعديل ذلك من خلال تعريف عبارة "الجائر تحديداً" على أنها تعني أن القانون الآخر ينص تحديداً على أن قانون اللجنة المستقلة لا ينطبق عليه، حيث كان هذا التعديل بالغ الفعالية في توضيح هذا الحكم في أستراليا.

٢٢- وتوجد الولايتان القضائيتان بصدد النظر في قوانين جديدة متعلقة بالكارتلات. ويتعين النظر بعناية لتحديد ما إذا كان ينبغي للولايتين القضائيتين سن أحكام تتناول الكارتلات بشكل محدد أكثر أو ما إذا كان ينبغي تعديل الأحكام الحالية من أجل تحديثها. وتتناول كلتا الولايتين القضائيتين مسألة تجريم سلوك الكارتل، لكن جدوى هذا النهج في حاجة إلى دراسة

متأنية توازن بين فوائد المحاكمات الجنائية ومساوئها، كما نوقش ذلك بالتفصيل في التقرير المقارن. على سبيل المثال، ينبغي الموازنة بين الردع ومزاياه وما يواجهه المنظمون من صعوبات من فرط الشدة في معيار الإثبات أثناء المحاكمة الجنائية. لذا من الأساسي مواصلة النظر في الحكم المتعلق بإساءة استخدام القوة السوقية في كل ولاية قضائية. ووضع أحكام تحد من القوة السوقية الانفرادية مجال صعب في جميع الولايات القضائية. ولعل استعداد المحاكم للإدلاء برأي اقتصادي في تفسير هذه الأحكام سيكون أمراً حاسماً في تحديد فعاليتها القصوى. وتوجد الحكومة الأسترالية الحالية من خلال استعراض سياسات المنافسة (استعراض هاربر) بصدد النظر في وضع أحكام مماثلة وقد تقدم معلومات وتحليلات مفيدة لمواصلة النظر فيها في كل ولاية قضائية قبل اتخاذ القرارات النهائية (انظر <http://competitionpolicyreview.gov.au/>) وفيما يتعلق بالتعديلات المقترحة بشأن هذا الحكم في قانون اللجنة المستقلة، يمكن ملاحظة ما يلي:

(أ) من الأنسب تغيير الاسم؛

(ب) لا يرد في تقرير بابوا غينيا الجديدة وصف دقيق تماماً للموقف الأسترالي. يستهدف الحكم دائماً المنافسة لا المنافسين، رغم أن المنافسة تتضرر أيضاً إذا تضرر المنافسون الذين يتنافسون بفعالية. وهناك عدد من الحالات، بما فيها المعروضة على المحكمة العالية، توضح هذه النقطة. لذا يكون الأثر في المنافسين ذا صلة إذا كان الأثر العام هو الإضرار بالمنافسة. ولو كان الحكم يركز على المنافسين خارج هذا الإطار، لكان سيعني إمكانية استخدام الحكم لحماية المنافسين غير الفعالين، وهذا ما لن يشكل تعزيزاً للكفاءة في السوق. وبينما لن تشمل الحماية جميع المنافسين، فإن الحكم سينطبق في حالة تضرر المنافسين الفعالين من سوء استخدام القوة السوقية؛

(ج) وبما أن القوة السوقية هي مفتاح سريان الحكم، لا ينصح بعكس الجهة التي يقع عليها العبء فيما يخص مسألة القوة السوقية. ففي أستراليا، جرى النظر في هذا الأمر ورفض، حتى الآن. فالهدف من قانون المنافسة هو تعزيز السلوك التنافسي. وعكس الجهة التي يقع عليها العبء سيقبل ولا شك من حماس المنافسة القوية من جانب كبار المنافسين رغم كفاءتهم. فحتى لو بُرئت ساحتهم في نهاية المطاف من أي خرق للحكم، سيترتب على ما أنفق في ذلك من وقت ومال أثر رهيب؛

(د) لذا فإن التحول إلى الهيمنة لن يحل معظم المشاكل التي أثبتت في تقرير بابوا غينيا الجديدة. واستخدم معيار الدرجة الكبيرة للقوة السوقية في أستراليا لأن طبيعة الاقتصاد السياسي تُظهر ميلاً إلى اتسام الصناعات بكونها احتكارات قلة. إذ لا يُرجح أن يكون أي فاعل في سوق احتكار قلة مهيماً ولذلك يُخفف الاختبار إلى درجة كبيرة للقوة السوقية. ولا يجب تغيير الاختبار في هذه المرحلة. إذا كانت المنظمات مهيمنة فستستوفي معايير الاختبار الحالي بوضوح؛

(هـ) قائمة المحظورات المحددة المقترحة مفرطة في العمومية. قد يكون بعض السلوك من باب تعزيز الكفاءة ولا ينبغي أن يُحظر عموماً. وإذا وضع الحكم رهناً بإجراء اختبار متعلق بالمنافسة، وهو ما يشكل جزءاً من النقاش الحالي في أستراليا، فقد تكون هذه القائمة مقبولة أكثر؛

(و) وينبغي الإبقاء على الاختبار المتعلق بالملكية الفكرية. وإذا كانت قليلة الملكية الفكرية التي ينبغي حمايتها في بابوا غينيا الجديدة فسيكون تأثير الحماية ضعيفاً في هذه المرحلة، ولكن ستكون موجودة إذا لزم الأمر؛

(ز) لا يشكل السلوك غير العادل جزءاً من إساءة استخدام القوة السوقية. وإذا كان قانون المعاملات العادلة في بابوا غينيا الجديدة لعام ١٩٩٣ يغطي السلوك غير العادل ووجب فرض حظر، فالأفضل وضعه في قانون أساسي لا يستند إلى الاعتبارات الاقتصادية.

٢٣- ويعد الحكم المتعلق بإساءة استخدام القوة السوقية الوارد في المادة ٦٦ من قانون فيجي مطابقاً تقريباً لصيغة سابقة لحكم ورد في قانون المنافسة وحماية المستهلك في أستراليا. ولا يبدو أن هناك اقتراحاً بإجراء تعديلات على هذا الحكم. بيد أن هناك حكماً إضافياً في المادة ٦٧ يركز على درجة كبيرة من القوة السوقية التي لها تأثير مانع للمنافسة. ويقترح إضافة مزيد من البنود إلى هذا الحكم العام فيما يخص "أنواعاً محددة من السلوك المانع للمنافسة مثل الاتفاق على تحديد الأسعار والتسعير الافتراضي". هذه الاقتراحات تطرح إشكالية. وعموماً لا ينحصر الاتفاق على تحديد الأسعار في الأشخاص الذين هم على درجة كبيرة من القوة السوقية. فهو أشيع في أسواق احتكارات القلة، حيث عادة ما يصعب إلى حد ما إظهار أن أشخاصاً على درجة كبيرة من القوة السوقية. ونص قانون المنافسة وحماية المستهلك لأستراليا على أحكام إشكالية بشأن الاتفاق على تحديد الأسعار لا تنطبق حالياً إلا على المصارف لكنها لم تنقذ حتى الآن. وكما لوحظ في تقرير فيجي، تعد القضايا التي تخص "الكشف عن المعلومات من أجل رفع الأسعار" مشابهة لقضايا الاتفاق على تحديد الأسعار. ولربما قدم استعراض هاربر في أستراليا بعض المساعدة لمواصلة النظر في سن حكم من النوع الذي يتناول الاتفاق على تحديد الأسعار، في حالة ما إذا التزمت فيجي بسن حكم من هذا القبيل.

٢٤- أما فيما يتعلق بالتسعير الافتراضي، من أهم المشاكل الأساسية التي تطرحها هذه المسألة وجود آراء مختلفة بشأن ماهية التسعير الافتراضي في الواقع. فقانون الولايات المتحدة الأمريكية المعني بهذا الموضوع لا يعتبر التسعير افتراضياً إلا إذا كان الشخص المنخرط في التسعير بأقل من التكلفة قادراً على تعويض الخسائر السابقة عندما يُطرد المنافسون من السوق. ومن ثم يتطلب الأمر إقامة حواجز عالية لدخول تلك السوق بعينها. وتستند هذه النظرية إلى الفكرة القائلة بأن المستهلكين أفضل حالاً مع انخفاض الأسعار حتى يرفعها المنافس في السوق بعد طرد المنافسين الآخرين. وإذا لم تكن حواجز الدخول مرتفعة، بعد رفع الأسعار، فسيدخل المنافسون الآخرون إلى السوق لخفض الأسعار مرة أخرى.

٢٥- وقد تبين أن قانون التسعير الافتراضي بموجب النسخة الأسترالية من الحكم المتعلق بإساءة استخدام القوة السوقية يطرح إشكالية. وعلى الرغم من تعليق قضائي يفيد بأن مفهوم تعويض الخسائر اعتبار مفيد في قضايا التسعير الافتراضي، أدخلت تعديلات قصد التشديد على عدم لزوم إثبات التسعير الافتراضي بموجب قانون المنافسة وحماية المستهلك لأستراليا. وليس لدى أستراليا أي قضايا ناجحة بشأن التسعير الافتراضي بموجب الحكم المتعلق بإساءة استخدام القوة السوقية بنسخته الواردة في المادة ٦٦ من قانون فيجي. وعقب عدد من القضايا غير الناجحة، أدرجت أحكام أخرى في قانون المنافسة وحماية المستهلك لأستراليا، وبعد مرور بضع سنوات، لم تستخدم هذه الأحكام. ولربما قدم استعراض هاربر في أستراليا بعض المساعدة لمواصلة النظر في سن حكم بشأن هذه المسألة في فيجي. فالعديد من الورقات المقدمة إلى الاستعراض والكثير من المناقشات المحيطة بما كانت بشأن تحسين الأحكام الحالية المتعلقة بإساءة استخدام القوة السوقية في قانون المنافسة وحماية المستهلك لأستراليا. ويأتي ذكر هذه المسألة من باب تقديم معلومات أساسية، حتى يتسنى لفيجي وضع أنسب حكم للولاية القضائية.

٢٦- ينبغي للإلزام بالشراء من طرف ثالث، في حالة حظر ذلك، أن يخضع لاختبار منافسة^(٥). ولا ينبغي وضع الأحكام المقترحة في قوانين حماية المستهلك في بابوا غينيا الجديدة.

٢٧- ينبغي قدر الإمكان تبسيط الأحكام المتعلقة بفرض سعر إعادة البيع في بابوا غينيا الجديدة، رهناً بالتعليقات المفصلة الواردة في التقرير المقارن بشأن مفهوم عتبة السعر المحدد.

٢٨- وينبغي إلغاء حظر التمييز في الأسعار في فيجي، لأن الرأي الاقتصادي الحالي يذهب إلى أن الحظر يمنع مرونة الأسعار. وقد سبق للحكم المتعلق بإساءة استعمال القوة السوقية أن تناول مسألة التمييز في الأسعار من قبل الجهات الفاعلة ذات القوة السوقية الكبيرة. وفي وقت سابق أُلغى الحكم الأسترالي الذي يحظر التمييز في الأسعار والذي على غرار وضع هذا الحكم.

٢٩- ولا ينبغي تنظيم الاندماجات في كل ولاية قضائية إلا رهناً بعملية إخطار إلزامي بعتبة محددة لإجمالي الحركة إذا كانت فوائد هذا النهج تفوق بوضوح زيادة عبء العمل المفروض على المنظمين الذين يجب عليهم استعراض كل إخطار. ويشمل الإخطار الإلزامي بعتبة محددة الوقت والموارد من جانب كل من مقدمي الطلبات والمنظمين. ويعمل تنظيم الاندماجات جيداً في كل من أستراليا ونيوزيلندا وليس لأحدهما إخطار إلزامي. والترخيص غير الرسمي المذكور في تقرير بابوا غينيا الجديدة لكنه لا يكون ذا صلة إلا حينما لا يوجد إخطار إلزامي. ولعل اقتراح عملية مشتركة واحدة للترخيص والإذن الرسميين في بابوا غينيا الجديدة فكرة جيدة.

(٥) والإلزام بالشراء من طرف ثالث هو لما يشترط مورد سلع أو خدمات على المشتري الحصول أيضاً على سلع أو خدمات من طرف ثالث منفصل، أو لما يرفض التوريد بدون الحصول على سلع أو خدمات الطرف الثالث.

٣٠- وعوامل الاندماج شائعة في ولايات قضائية أخرى، وينبغي أن تضاف إلى قانون فيجي. ولكلنا الولايتين القضائيتين إذن فيما يتعلق ببعض أو كل من أحكام المنافسة (الممارسات التجارية التقييدية). وبينما يلاحظ أن هذا النهج انتقد لعدم تشجيعه الامتثال، يتبين من التجارب في اقتصادات السوق الصغيرة أنه قد يكون مفيداً وقابلاً للتطبيق في الحالات التي لا يُرَجَّح فيها تماماً وجود المزيد من الشروط لدخول الأسواق. إذن ينبغي للإذن أن يكون شفافاً وقابلاً للاستئناف.

٣١- ويشير تقرير بابوا غينيا الجديدة إلى إمكانية العمل بالإخطار. وعملية الإخطار في أستراليا عملية أبسط للحصول على الموافقة لكنها متاحة لمجموعة محدودة من أنواع السلوك. ولا يوصى عموماً بعملية الإخطار، إذ ستفرض عبئاً تنظيمياً آخر على لجنة المنافسة وحماية المستهلك. بيد أن عملية الإخطار بالنسبة إلى المفاوضات الجماعية من قبل الأعمال التجارية الصغيرة أثبتت أنها مفيدة في أستراليا وتستحق النظر فيها. وفيما يتعلق باقتراحات معينة في هذه المسألة الواردة في تقرير بابوا غينيا الجديدة، يمكن ملاحظة ما يلي:

(أ) الإذن المؤقت. هذه آلية مرنة نادراً ما استُخدمت في أستراليا لكنها قد تكون مفيدة من وقت لآخر. وينبغي أن تنفذ إذا ظهرت إليها حاجة؛

(ب) الاستثمارات. الاستثمارات المنصوص عليها أدوات مفيدة تعطي المتقدمين بالطلبات مؤشراً قوياً على المعلومات المطلوبة من أجل التماس الإذن. ويتعين وجود سبب وجيه لتبرير عدم لزومها؛

(ج) السجل العام. هذه مسألة هامة تتعلق بالشفافية والمساءلة في عملية الإذن. وينبغي تنفيذ الأحكام التي تشمل السجل العام، إلى جانب القواعد المتعلقة بسرية الأعمال التجارية في أجزاء من الطلبات، وما إلى ذلك. وينبغي إتاحة الفرصة لمقدمي الطلبات من أجل سحب المادة إذا رُفض طلب السرية؛

(د) وينبغي تحويل اللجنة المستقلة المعنية بالمستهلك والمنافسة السلطة بشكل صريح لفرض الشروط المتعلقة بالإذن؛

(هـ) الترخيص ينبغي أن يكون الترخيص في الوقت المناسب ولكن ينبغي أن يكون قابلاً للتطبيق بالنسبة إلى اللجنة المستقلة المعنية بالمستهلك والمنافسة ولمقدمي الطلبات. ويبدو أن مدة عشرين يوماً (من غير أيام العمل) مهلة زمنية قصيرة للتخفيف باندماج معقد، على سبيل المثال، كما هو الحال بالنسبة إلى مهلة ٧٢ يوماً للإذن باندماج؛

(و) وليس هناك سبب من حيث المبدأ يحول دون أن تكون اللجنة المستقلة المعنية بالمستهلك والمنافسة المنفرد وصاحب القرار فيما يخص الإذن. وقد حدث هذا في أستراليا ونيوزيلندا حيث منحت اللجنة المعنية بالمستهلك والمنافسة ولجنة التجارة، على التوالي، إذناً لسنوات عديدة مع تحقق نتائج جيدة؛

(ز) ينبغي أن تكون هناك عملية استئناف، انطلاقاً من الحصول على إذن حتى اللجوء إلى المحكمة، بمعزل عن اللجنة المستقلة المعنية بالمستهلك والمنافسة. ينبغي التأييد في مراعاة طبيعة الاختبار المناسب الذي يتعين استخدامه في الاستئناف لدى المحكمة (لأستراليا ونيوزيلندا فحجان مختلفان) كما ينبغي أن يوضح التشريع دور اللجنة المستقلة المعنية بالمستهلك والمنافسة في العملية؛

(ح) الرسوم ينبغي للجنة المستقلة المعنية بالمستهلك والمنافسة أن تكون قادرة على تحديد الرسوم لبعض خدماتها، مثل الإذن، وأن تقتطع هذه الرسوم لكي تستخدمها الوكالة.

٣٢- ويلاحظ تقرير فيجي أن تعريف الإذن يقتصر حالياً على الأسعار المأذون بها فيما يتعلق بالسلع الخاضعة للمراقبة. وهذا التعريف غير مكتمل، وينبغي توسيعه ليشمل الإذن بالتصرف بموجب المادة ٤١ من قانون فيجي، على النحو المقترح في تقرير فيجي.

٣-١ حماية المستهلك: التوصيات

٣٣- من المناسب أن تُدار قوانين المنافسة وحماية المستهلك في كلتا الولايتين القضائيتين من قبل منظم واحد ذي موارد كافية.

٣٤- ويعد فرض حظر عام على السلوك المضلل أو المخادع أمراً أساسياً في كلتا الولايتين القضائيتين. فقد ثبتت الفائدة العظيمة من ذلك في أستراليا ونيوزيلندا. بيد أن هذا الحكم العام غير جنائي في أي من هاتين الولايتين، نظراً لطبيعته العامة البالغة. ولا ينبغي إضافة عبارة "غير عادل أو يحتمل أن يكون غير عادل" إلى قانون اللجنة المستقلة المعنية بالمستهلك والمنافسة، لأن مفهوم عدم العدل مفهوم ذاتي.

٣٥- وينبغي في بابوا غينيا الجديدة تنفيذ أحكام أوسع لحماية المستهلك على غرار ما اقترح في تقرير بابوا غينيا الجديدة، رهنأً بالتعليقات والتوصيات الواردة في التقرير المقارن. وترد في التقرير المقارن تعليقات مفصلة بشأن اقتراحات أخرى لإدخال تعديلات في فيجي.

٣٦- وينبغي إدخال أحكام للحماية في مرحلة ما بعد البيع في بابوا غينيا الجديدة. وبينما يقترح تقرير بابوا غينيا الجديدة خطة للضمانات والكفالات المتعلقة بالمستهلك على غرار أحكام أسترالية سابقة، وسارية أصلاً في فيجي، ينبغي للبلد أن ينظر بتأن في الكفالات القانونية البديلة المتعلقة بحماية المستهلك في أستراليا قبل تنفيذ الخطة. وقد صممت هذه الأحكام الجديدة لتحديث الضمانات والكفالات السابقة، والسعي إلى معالجة مجموعة متنوعة من المسائل التي أثرت فيما يتعلق بالخطة السابقة. وينبغي أن تنظر فيجي في دراسة هذه الخطة القانونية المتعلقة بكفالات المستهلك، مما قد يؤدي إلى تجنب أوجه القصور المحتملة في خطتها الحالية، رغم أنه من المعلوم أن الأحكام الحالية في فيجي تستخدم كثيراً، وأن إجراء تعديل قد لا يُرى له لزوم.

٢-٢ المنظمون

٣٧- ينبغي إجراء تغييرات متنوعة على طبيعة وإجراءات كل منظم، على النحو الذي أشار إليه التقرير المقارن.

١-٢ صلاحيات التحقيق: التوصيات

٣٨- من الصعوبات الكبرى في قضايا قوانين المنافسة الافتقار إلى الأدلة التي تثبت انتهاك القانون. ولكلنا الولايتين القضائيتين صلاحيات كبيرة في مجال الحصول على المعلومات والأدلة. بينما قُدمت بعض الاقتراحات لتعديل هذه الصلاحيات، من الصعب استخلاص استنتاجات بشأن مبررات الحاجة إليها، بالنظر إلى المعلومات المقدمة. وينبغي مواصلة النظر في كل اقتراح على حدة. ومن غير الواضح ما إذا كانت السلطات قد تلقت تدريباً متخصصاً لإجراء عمليات التفتيش المباغت، لكن إذا لم يكن الأمر كذلك، تعين القيام بذلك من باب الأولوية، لأن العملية معقدة وتنطوي على عدد من المخاطر بالنسبة إلى عديمي الخبرة. وينبغي إعطاء الأولوية القصوى للتدريب المتخصص في جوانب أخرى من الحصول على الأدلة والتعامل مع المتهمين المحتملين، والشهود والمخبرين.

٢-٢ الإنفاذ: التوصيات

٣٩- يتناول تقرير بابوا غينيا الجديدة عدداً من الصلاحيات الإضافية الواسعة على صعيد الإنفاذ وسبل الانتصاف والجبر. ويرمي بعض هذه الصلاحيات إلى التقليل من دور المحكمة بوصفها جهة القرار في إنفاذ القوانين وإلى تزويد اللجنة المستقلة المعنية بالمستهلك والمنافسة بصلاحيات مرنة لإصدار مختلف الإخطارات، بشأن جرائم محتملة تتعلق بعدم الامتثال. وتشير اللجنة المستقلة المعنية بالمستهلك والمنافسة إلى أن هذه الأحكام الجديدة ستجعل الإنفاذ يجري في الوقت المناسب وبمرونة أكبر. ويبدو هذا الأمر جيداً من الناحية النظرية لكن ينبغي مواصلة النظر في جميع الآثار المترتبة على هذا التغيير الرئيسي في النهج. وسيكون الاستئناف لدى المحاكم فيما يتعلق بالإخطارات ضرورياً لضمان عدالة الإجراءات، إذا ما اعتمد الاقتراح المتعلق بالإخطار.

٤٠- وحالياً ترفع اللجنة المستقلة المعنية بالمستهلك والمنافسة الدعاوى لدى المحكمة بالنسبة إلى مخالفات قانون اللجنة المستقلة. ويعترف تقرير بابوا غينيا الجديدة بأن النماذج الأجنبية تستخدم المحاكم، غير أنه يؤكد أن هذا الإجراء لا يعمل جيداً في البلد وأن "بابوا غينيا الجديدة في حاجة إلى نموذجها الخاص بالامتثال". ويقترح التقرير إعطاء اللجنة المستقلة طائفة واسعة من الصلاحيات، وأن تكون "المحاكم الملاذ الأخير، إذا اقتضى الحال".

٤١- ويرى تقرير بابوا غينيا الجديدة بحق أن الامتثال هو المهم لا الإجراءات القانونية في هذه المرحلة من وضع القانون ويقدم عدداً من الاقتراحات من أجل تمكين اللجنة المستقلة من إصدار مختلف الإخطارات بدلاً من اللجوء إلى المحكمة. وفيما يتعلق بإخطارات الامتثال

المقترحة، على سبيل المثال، يشير التقرير إلى أنه "من غير الممكن بكل بساطة في بابوا غينيا الجديدة التماس أوامر زجرية استباقية من المحكمة. إذ سيستغرق ذلك وقتاً طويلاً، والمهارات غائبة والمحاكم غير قادرة على النظر في مثل هذه القضايا حتى الآن. لذا فإن مجرد طلب الكف عن سلوك معين لا ينفع في بابوا غينيا الجديدة، لا سيما مع الشركات المملوكة للدولة".

٤٢- وهكذا اقترحت أحكام مختلفة بوصفها صلاحيات عامة للجنة المستقلة (أي تنطبق على جميع التحقيقات وعمليات الإنفاذ)، كما يلي:

(أ) إخطارات الإثبات. إن اقتراح إخطارات الإثبات فيما يتعلق بالمطالبات والبيانات الاحتجاجية أمر مفيد فيما يتعلق بمطالبات المعلنين، حيث يُعطى الشخص ٣٠ يوماً للامتثال، بعدها يعد عدم الإثبات جريمة؛

(ب) إخطارات الامتثال. يصدر إخطار بالامتثال إلى شخص متورط في حرق متواصل لأحكام قانون اللجنة المستقلة، يُطالب بالكف عن الحرق. وتكون مدة صلاحية الإخطار ٦٠ يوماً ويعد قابلاً للاستئناف أمام المحكمة. ويكون الإخطار دليلاً ظاهراً على الحرق، ويضع العبء على المستلم لإثبات عدم حرق قانون اللجنة المستقلة. وهذا سيمكن اللجنة المستقلة من التحرك بسرعة لإصدار أمر بالتعهد بالتزام القانون. ويشير تقرير بابوا غينيا الجديدة إلى أن على اللجنة المستقلة توخي الحذر وعدم إساءة استعمال هذه السلطة. وفي هذا السياق، سيكون من المناسب إضافة كلمة "معقول" قبل "رأي" الواردة في المسودة. وستظل المسؤولية عن الإهمال من جانب المصدر قائمة؛

(ج) إخطارات التحذير العام. تصدر هذه الإخطارات إذا كانت لدى اللجنة المستقلة أسباب معقولة للاشتباه بوجود سلوك قد يشكل مخالفة، وإذا كان الإخطار يصب في المصلحة العامة. وستظل المسؤولية عن الإهمال من جانب المصدر قائمة؛

(د) الإخطارات الإرشادية فيما يتعلق بالمعلومات الخاصة بالمستهلكين. وستمكن هذه الإخطارات اللجنة المستقلة من التعليق على مدى كفاية المعلومات الخاصة بالمستهلكين، وسيشكل عدم الامتثال جريمة؛

(هـ) المبادئ التوجيهية. من غير الواضح إلى حد ما معرفة المطلوب من المبادئ التوجيهية المتعلقة بإدارة الشعبة، فهل على سبيل المثال ستغطي معنى القوانين أو الطريقة التي قد تفسر بها اللجنة المستقلة هذه القوانين وتنفيذها. هذا أمر ينبغي توضيحه، ذلك أن اللجنة المستقلة قد لا ترغب في أن تكون مقيدة في جميع الحالات، بل ينبغي أن تكون قادرة على تعديل المبادئ التوجيهية فور صدور قرار مخالف عن المحكمة؛

(و) تعهدات قابلة للإنفاذ. إن القدرة على التفاوض بشأن هذه التعهدات وقبولها يعزز إلى حد كبير من قدرة المنظم على التعامل بمرونة مع طائفة من القضايا. إذ تُحدث هذه القدرة مرونة في صفقة اندماج على وجه التحديد، ولكنها تتيح أيضاً تسوية قضايا في مجالات

أخرى في حالات مناسبة دونما هدر للوقت والمصاريف عند رفع القضية إلى المحكمة. كما أن علنية هذه التسويات تظل متاحة، وقد تشكل رادعاً للآخرين. سيتعين على اللجنة المستقلة ممارسة سلطتها التقديرية لفرز المسائل التي ينبغي تسويتها بهذه الطريقة عن المسائل التي ينبغي حسمها في المحاكم قصد التأكد من وجود قضايا كافية لردع مزيد من الخرق، وأيضاً الحصول على توجيهات من المحاكم. والموازنة بين التسوية والتقاضي مسألة صعبة دائماً بالنسبة إلى المنظم. لذا يوصى بإدراج حكم يشمل جميع المحظورات في قانون اللجنة المستقلة. وبما أن هذا الجزء يتعلق بالصلاحيات العامة، فالأرجح أن الحكم في المكان الصحيح؛

(ز) لجنة المطالبة بالتعويض. يوصى بأن تكون هذه الصلاحية عامة في قانون اللجنة المستقلة من أجل التماس التعويض عن انتهاكات قانون اللجنة المستقلة.

٤٣- ومن الصعب في العديد من الولايات القضائية الوصول إلى العدالة، لا سيما في المسائل الاستهلاكية. ولا يمكن للجنة المستقلة معالجة جميع المنازعات بين المستهلكين في جميع أنحاء البلد. لذا فإن إحداث نظام محلي لتسوية الشكاوى، مثل محكمة ليك ليك في بابوا غينيا الجديدة، أمر أساسي ويوصى بأن يُدرس هذا الخيار بجدية.

٤٤- وينبغي لكلتا الولايتين القضائيتين أن تنظر في وضع سياسة لينة بالنسبة إلى سلوك الكارتلات. وسيختلف النهج المتبع إزاء هذه المسألة إذا كان سلوك الكارتل إجرامياً.

٤٥- وقد بذلت كلتا الولايتين القضائيتين جهوداً للتعريف بالقوانين وإنفاذها. وينبغي زيادة هذه الجهود، مع اختيار دقيق للحالات التي يحتمل أن تكون الظروف فيها مؤثرة وعلى قدر كبير من العلنية فيما يتعلق بدعاوى التنفيذ والتناجج. وإلى جانب تثقيف المستهلكين ومؤسسات الأعمال التجارية بوسائل منها المواقع الشبكية الحيوية، سيؤدي ذلك إلى زيادة الوعي، والتشديد على مخاطر المخالفة وزيادة الامتثال.

٣- السلطة القضائية

٤٦- من الصعب تقييم دور السلطة القضائية في أي من الولايتين القضائيتين نظراً لقلّة القضايا التي رُفعت وُبّت فيها. فكلتا البلدين يعمل باختصاص القانون العام، الذي يعطي المحاكم الدور الرئيسي في عملية اتخاذ القرار. ومع ذلك، فإن التغييرات المقترحة إجراؤها على قانون فيجي ستنزح جزءاً كبيراً من مسؤولية إجراءات الإنفاذ من محاكم الدرجة الأولى. وحيث إن حالة اندماج واحدة ظلت في محاكم بابوا غينيا الجديدة لمدة طويلة، وأن اللجنة المستقلة تسعى إلى صلاحيات أوسع من أجل الإنفاذ خارج محاكم الدرجة الأولى وأن لجنة التجارة في فيجي تحل العديد من الشكاوى بالتوفيق، يبدو أن المحاكم ليست بعد آلية فعالة لتسوية المنازعات المتعلقة بقانون المنافسة في أي من الولايتين القضائيتين.

١-٣ فعالية مراقبة عمليات الاندماج

٤٧- من الصعب تحديد مدى فعالية عمليات الاندماج في هذه المرحلة المبكرة من إنفاذ القوانين. وكانت هناك ثلاثة أذون بالاندماج في فيجي عام ٢٠١٣. وصدر عدد من أذون الاندماج في بابوا غينيا الجديدة. وتوجد قضية اندماج واحدة في المحاكم، كما هو مفصل في القسم الفرعي التالي.

٢-٣ سجلات الإنفاذ حتى الآن

٤٨- للولايتين القضائيتين سجلات متشابهة فيما يتعلق بإنفاذ القوانين.

٤٩- ويشير تقرير بابوا غينيا الجديدة إلى وجود قضيتين فقط بشأن المنافسة منذ سن قانون اللجنة المستقلة في ٢٠٠٢، قضية اندماج ظلت "عالقة في المحكمة الوطنية لبابوا غينيا الجديدة في المرحلة التمهيديّة لمدة سنتين وأخرى شكلت طعناً في قانونية الإخطار سُويت". واتخذت عدة قرارات بشأن حماية المستهلك، ووضع العلامات، وأخرى متصلة بالأسعار. ولا توجد قرارات مكتوبة.

٥٠- وفي أواخر عام ٢٠١٤، لاحقت اللجنة المستقلة مُشغلين للمركبات العامة (خدمات معلنة) قضائياً لخرقهما أحكام الفصل ٣٢٠ من قانون تنظيم الأسعار بفرض رسوم أعلى من السعر الأقصى المحدد. وسويت عدة قضايا أخرى محتملة متعلقة بحماية المستهلك مع الشركات بإعطاء تفاهات مكتوبة لمعالجة الضرر اللاحق بالمستهلكين. وستكون هذه الشركات عرضة للمحاكمة في حالة عدم الامتثال.

٥١- وبينما يبدو أن هناك عدداً كبيراً من الشكاوى، لا يُنتج إنفاذ القوانين عن طريق المحاكم قرارات يمكن أن تساعد في تفسير القانون أو تكون بمثابة رادع للآخرين في مجال الأعمال التجارية. وقد تعاملت اللجنة المستقلة مع عدد كبير من الشكاوى المتعلقة بمسائل المنافسة، منها ثمانية أذون و١٧ طلباً للترخيص. وحققت في ١٥ حالة دون مقاضاة أي جهة في المحكمة، وما زالت أربع حالات جارية. وكما لوحظ في تقرير بابوا غينيا الجديدة، أغلقت خمس قضايا لنقص المعلومات أو عدم كفاية الأدلة، وأغلقت قضيتين لصعوبة إثبات القصد أو الغرض، وانتهت أربع قضايا بانتصاف إداري.

٥٢- وتلاحظ اللجنة المستقلة أنها سلطة منافسة حديثة العهد محدودة الموارد، تركز على بناء قدراتها والموازنة بين الملاحقة القضائية والامتثال الطوعي. وقد شرعت الوكالة في "سد الثغرة القائمة في مجال المعلومات وانخرطت في جهود الدعوة لتوعية أصحاب المصلحة" بشأن القانون. وتتوقع اللجنة المستقلة أن يزيد عدد القضايا مع مرور الوقت. بيد أنه بعد مرور ١٢ عاماً، يبدو أن على اللجنة المستقلة أن تغير تركيزها في اتجاه تحقيق نتائج أكثر وضوحاً في مجال الإنفاذ. وهذا أمر قد يكون قابلاً للتحقق إذا ما اعتمدت إخطارات جديدة بشأن إنفاذ القوانين.

٥٣- وبينما وضعت اللجنة المستقلة موجزاً قصيراً وآخر طويلاً لقانون اللجنة المستقلة، يبدو أن بالإمكان تعزيزهما باستخدام أمثلة عملية لتوضيح السلوك والحالات التي يحتمل أن تنتهك القوانين. إذ على الكتيبات والأدلة أن تكون أكثر من مجرد إعادة للصياغة إذا أريد لها أن تكون فعالة حقاً للمستهلكين والأعمال التجارية من أجل فهم حقوقهم وواجباتهم. ويبدو أن الدليل المقترح في مجال الإعلان والبيع مناسب بصفة خاصة، ولكن يجب أن يحتوي على أمثلة من الواقع إذا أريد له أن يكون فعالاً حقاً. وقد قامت ولايات قضائية جديدة عديدة بذلك على نحو فعال للغاية. على سبيل المثال، انخرطت سنغافورة في وضع استراتيجية فعالة لإعلام المستهلكين والأعمال التجارية في أعقاب سن قانونها لعام ٢٠٠٦. صحيح أن المبادئ التوجيهية الرسمية مهمة، على غرار أدلة الموظفين، لكن إعلام المستهلكين والأعمال التجارية مهم للغاية. وإعلام الأعمال التجارية بمتطلبات سلامة المنتجات الاستهلاكية مهم للغاية أيضاً.

٥٤- ويلاحظ تقرير فيجي بحماس أن هناك بالفعل أدلة جوهرية على مزايا نظام المنافسة في فيجي فيما يخص التنمية الاقتصادية، وزيادة الكفاءة في التجارة الدولية ورفاه المستهلكين.

٥٥- وذكرت لجنة التجارة في فيجي أنها تتناول مسألة الامتثال بتشجيع الأعمال التجارية على الامتثال، "عاملةً بحزم على وقف المخالفين المتشددين أو الفادحين" و"تمكين المستهلكين بالمعارف والمهارات من أجل القيام بخيارات مستنيرة" وهذا يعني، من الناحية العملية، وجود "برنامج تشاوري للأعمال التجارية يوازن بين الأعمال التجارية واحتياجات المستهلكين، وإجراء مناقشة ثنائية بشأن متطلبات الامتثال خلال الوساطات، واستهداف المناطق التي يكون فيها المستهلكون أكثر عرضة للخطر، وتسوية شكاوى المستهلكين بالتوافق ووضع مبادئ توجيهية ورصد الامتثال لها"^(٦).

٥٦- وترد الإجراءات القضائية التي تم اتخاذها في التقارير السنوية للجنة التجارة في فيجي، ولكن معظم الحالات يتعلق بحماية المستهلك والتجارة العادلة وتنظيم الأسعار. لم يُختبر الجزء ٦ من قانون فيجي بعد في المحكمة^(٧). ولم تسجل أي قضايا بشأن أحكام المنافسة (الممارسات التجارية التقييدية). فقد سُويت جميع هذه القضايا عن طريق قرارات اللجنة وامتثل أصحاب المصلحة للقرارات^(٨). وكان معظم الحالات متعلقاً بحماية المستهلك والتجارة العادلة وتنظيم الأسعار^(٩).

٥٧- وتقدم التقارير السنوية الشاملة الصادرة عن لجنة التجارة في فيجي لمحة عامة عما تقوم به اللجنة. ويذكر التقرير السنوي لعام ٢٠١٣ أن اللجنة أذنت لثلاث عمليات اندماج في ٢٠١٣. واستُخدمت بانتظام الأحكام المتعلقة بالشروط والضمانات في معاملات المستهلكين. وفي التقرير

(٦) لجنة التجارة في فيجي، ٢٠١٣، "التقرير السنوي"، متاح على الرابط التالي:

<http://www.commcomm.gov.fj/wp-content/uploads/2015/02/2013-annual-report-Final-Copy.pdf>

(٧) الردود على أسئلة المستعرض.

(٨) المرجع نفسه.

(٩) المرجع نفسه.

السنوي لعام ٢٠١٣، لخصت اللجنة دورها على النحو التالي: "نجحت اللجنة في إنجاز أنشطة رئيسية متعلقة بالتسعير، وعززت من إنفاذها للقوانين فيما يتعلق بالقرارات وقضايا التجارة العادلة، وتعاملت مع حالات عديدة من الممارسات التجارية غير العادلة والتقييدية واضطلعت أيضاً بمراقبة الأسواق وبالبحث في عدد من المسائل المتعلقة بحماية المستهلك".

٥٨- والشكاوى هي مؤشر آخر على الصرامة التي يُنفذ بها القانون. ويشير التقرير السنوي لعام ٢٠١٣ أن لجنة التجارة في فيجي تلقت ٧٢٠ شكوى من الجمهور بشأن التجارة العادلة، منها ٦٦٦ سُويت بنجاح خلال السنة، وأن عمالاً كبيراً أُنجز فيما يتعلق بالصناعات الخاضعة للتنظيم، وأن عدداً كبيراً من شكاوى الإيجار نُظر فيها حيث جرت حوالي ٣٠.٠٠٠ عملية تفتيش للتجار. ويؤكد جدول معنون "ملامح من قسم التجارة العادلة" العدد الكبير من الشكاوى المتعلقة بحماية المستهلك، بينما يتعلق عدد صغير بإساءة استعمال القوة السوقية والتعامل الحصري. وهذا يوحي بعدم وعي الجمهور بأحكام المنافسة (الممارسات التجارية التقييدية) في قانون فيجي.

٥٩- وحتى الآن لم توضع مبادئ توجيهية بشأن أي مسألة، على الرغم من وضع عدد من الاستمارات المتعلقة بتقديم الشكاوى وأنواع مختلفة من طلبات الإذن. وتُظم العديد من حلقات العمل والحلقات الدراسية والحملات من أجل التوعية من خلال الموقع الشبكي للجنة التجارة في فيجي والفييس بوك، قصد إطلاع المستهلكين على الشروط والضمانات في معاملات المستهلكين، وتعتزم لجنة التجارة في فيجي عقد ١٨٠ حلقة عمل لتوعية المستهلكين في عام ٢٠١٥^(١٠).

٦٠- ويجب على لجنة التجارة في فيجي أن توسع من نطاق حلقات عملها وحلقاتها الدراسية المتعلقة بالتوعية لتشمل الامتثال في مجالات أحكام المنافسة (الممارسات التجارية التقييدية)، ورفع مستوى فهم المستهلكين والأعمال التجارية في هذا المجال من قانون فيجي.

٦١- ويكمن مفتاح الحصول على مزايا تنفيذ قانون المنافسة بالنسبة إلى الاقتصاد والمستهلكين في إنجاز سجل إنفاذ موثوق به من خلال اتخاذ القرارات المهنية. إذ يُظفي ذلك على السلطة مصداقية واحتراماً. ولدى معظم السلطات مجموعة من برامج التدريب وبناء القدرات في مجال الكشف عن الكارتلات، وأساليب للتحقيق وتقييمات لعمليات الاندماج وُضعت لفائدة موظفي العمليات كما لها تعليمات في إدارة القضايا وتقنيات التقييم تُخصصت لكبار المسؤولين. كل هذه المجالات مهمة لكلتا الولايتين القضائيتين. ويمكن تعزيز مركز ومصداقية المنظمين في كل ولاية قضائية من خلال زيادة فعالية التحقيق والإنفاذ في القضايا ذات الصلة.

(١٠) المرجع نفسه.

٣-٣ الموارد العامة المخصصة لإنفاذ القوانين

٦٢- من الصعب دائماً تخصيص الموارد في الوكالات الجديدة نسبياً التي لديها الكثير من الأولويات المتنافسة.

٦٣- ويعد المنظم في كل ولاية قضائية صغيراً نسبياً. وإلى جانب إنفاذ أحكام المنافسة (الممارسات التجارية التقييدية)، لكل منظم مجموعة متنوعة من المهام الأخرى يتعين عليه الاضطلاع بها، مثل حماية المستهلك، والتسعير، والرصد، وتثقيف المستهلكين والأعمال التجارية، فضلاً عن قضايا أخرى. وكل هذه الأمور ذات صلة بالبيئة التنافسية العامة.

٦٤- ويتضمن تقرير بابوا غينيا الجديدة قائمة تتضمن ١٧ أولوية، كلها جديرة بالاهتمام. بيد أن هناك أولويات كثيرة، ومن غير الواضح ما إذا كان قد وُضحت بما فيه الكفاية أو أُدرجت في قائمة فعلاً. ومن المشكوك فيه أن تكون وكالة بحجم اللجنة المستقلة قادرة على إنجاز ١٧ أولوية فعلياً.

٦٥- ويشير تقرير فيجي إلى قائمة تتضمن ١٦ أولوية واردة في المادة ١٥ من مرسوم لجنة التجارة وخمساً أخرى متعلقة بالصناعات الخاضعة للتنظيم. وإذا كان عدد منها متعلقاً بحماية مصالح المستهلكين، وتقدم المشورة وإجراء التحقيقات، فلا شيء منها يتصل بإنفاذ الأحكام التي تتناول السلوك المانع للمنافسة. وينبغي معالجة هذا التركيز في هذه الأولويات، إلى جانب المهام الأخرى التي كُلفت لجنة التجارة بالاضطلاع بها.

٦٦- وفي بابوا غينيا الجديدة، يقدر عدد موظفي اللجنة المستقلة بحوالي ٥٠ موظفاً، وإن كان يجري حالياً شغل عدد أكبر من الوظائف. وتضم لجنة التجارة في فيجي ٥٢ موظفاً. وفي كل ولاية قضائية، يعتبر عدد الموظفين المخصصين حالياً لإنفاذ أحكام المنافسة (الممارسات التجارية التقييدية) في كل قانون صغيراً على نحو مقلق. في فيجي، على سبيل المثال، عدد هؤلاء الموظفين حالياً خمسة. والأرجح أن يشكل ذلك سبباً كبيراً لعدم التركيز على إنفاذ القوانين في هذه المسائل.

٦٧- لذا يتعين على المنظمين أن يكونوا قادرين على تخصيص عدد كاف من الموظفين لهذا المجال إذا أريد التقدم في مجال التعليم والتوعية وإنفاذ القوانين.

٤- أسئلة مفصلة في استعراضات النظراء

٦٨- ثمة عدد من الأسئلة التفصيلية والهامة التي تثيرها استعراضات النظراء. ومعظمها لا يمكن الإجابة عنه، نظراً للطبيعة الموجزة المفهومة التي قدمت بها تقارير التقييم الذاتي وعملية الاستعراض التي جرت. ويوصى بمواصلة النظر في هذه المسائل كجزء من عملية مستمرة لمراجعة خارجية للقوانين والمنظمين وعملياتهم.

باء- توصيات موجّهة إلى الحكومات

٦٩- بالنسبة إلى قانون المنافسة، تشترك بابوا غينيا الجديدة وفيجي في عدد من القضايا. فكلاهما له قوانين جديدة نسبياً، وإن كان قانون اللجنة المستقلة في بابوا غينيا الجديدة موجوداً لمدة أطول من قانون فيجي. ولنظمي شؤون المنافسة في البلدين عدد من الولايات المختلفة بالإضافة إلى أحكام المنافسة (الممارسات التجارية التقييدية). ويشكل ذلك ضغطاً على كمية الموارد المخصصة لإنفاذ قوانين مكافحة الاحتكار. ثم إن التعامل مع أحكام غير معروفة نسبياً وتستند إلى مبادئ اقتصادية يخلق صعوبات كبيرة لكل من المنظمين والمحاكم. والمنظمون مؤسسات صغيرة نسبياً. وإنفاذ قوانين مكافحة الاحتكار نشاط مهني وتعد نوعية الموظفين التابعين للمنظم مكسباً يمكن لكل حكومة الاعتماد عليه لتهيئة بيئة تنظيمية أكثر توجهاً نحو السوق. وينبغي أن تكون مرتبات الموظفين قابلة للمقارنة بالمرتبات الخاصة بالحقائب الاقتصادية الهامة الأخرى. وإذا لم يكن الموظفون مدربين جيداً، لا يمكن ضمان نوعية الإنفاذ لتمكين هذه الجهات التنظيمية من تحقيق نتائج ملموسة في ولايتها القضائية.

٧٠- ومن أجل زيادة فعاليتها، تحتاج السلطات إلى موارد أكثر وتمويل أفضل. ليس من السهل إقناع الحكومات بتوفير مزيد من الموارد، ولكن أفضل طريقة للقيام بذلك هي الانتهاء من بضع قضايا شديدة الأثر. ومن شأن هذه القضايا تأكيد أهمية قوانين وسياسات المنافسة لدى الجمهور والحكومة. ويشكل تحسين الموارد والتمويل لفائدة السلطات الوطنية المعنية بالمنافسة التوصية الرئيسية في التقرير المقارن.

جيم- توصيات لمنظمي شؤون المنافسة

٧١- يجب على منظمي شؤون المنافسة إنفاذ القوانين بفعالية أكبر بدءاً ببعض القضايا البارزة، التي انطلقت بحملات تفتيش مبالغت وانتهاءً بفرض جزاءات كبيرة. ونتيجة لذلك ستتحسن سمعة السلطات، وسيصبح الحصول على تمويل إضافي أمراً أسهل سياسياً. وحملات التفتيش المبالغت هي الطريقة الأكثر شيوعاً لاكتشاف ما إذا كانت شركة انتهكت فعلاً أحكام المنافسة، لا سيما فيما يتعلق بانتهاكات الكارتلات. وينبغي أن تكون الحملات مبالغت للشركة، وإلا قد تدمر الأدلة.

٧٢- وبالإضافة إلى ذلك، وعلى الرغم من العدد الصغير نسبياً للموظفين المخصصين لهذا المجال، يجب على المنظمين إعطاء الأولوية لأحكام المنافسة (الممارسات التجارية التقييدية) في أنشطة إنفاذ القوانين التي يقومون بها. حالياً، لم ينل أي منظم قراراً نهائياً صادراً عن المحكمة في مسألة تتصل بأحكام المنافسة. وينبغي أن يكون ذلك على رأس الأولويات، وينبغي نشر موظفين إضافيين في هذا المجال حتى تتحقق هذه النتيجة. ويجب الموازنة دائماً بين متابعة الجناة إلى حين تحقيق نتائج ناجحة في المحكمة وفرض غرامة، والاستفادة من تسوية مسألة بشروط تزيل السلوك المانع للمنافسة، ويهدوء في كل ذلك. ويتعين على المستهلكين والأعمال التجارية

أن يروا من وقت لآخر شركة بارزة محرجةً في المحكمة لمخالفتها هذه الأحكام، بغية تعزيز أهمية القانون وسلطة المنظم، بوصف ذلك رادعاً لمواصلة السلوك المخالف للقانون.

٧٣- وقد سبق تقديم بعض التعليقات بشأن تدريب الموظفين والسلطة القضائية. ومع التسليم بأن بعض التدريب قد تم الاضطلاع به حتى الآن، ينبغي إجراء المزيد من التدريب والتركيز على أحكام قانون المنافسة (الممارسات التجارية التقييدية). وتشكل ملاحقة المخالفين البارزين مصدراً لتزود موظفي الجهة التنظيمية بالخبرة والثقة لملاحقة مخالفين آخرين بفعالية. وينبغي أيضاً تركيز التدريب على صياغة وتنفيذ المبادئ التوجيهية والاتصالات حول كيفية تفسير الأحكام الموضوعية للقانون.

٧٤- وتتشابه إلى حد ما مشاكل إنفاذ القوانين في الولايتين القضائيتين، كما أن مصدر قوانينهما مشترك. لذا فإن التواصل بشأن القضايا المشتركة والتجارب الجيدة والسيئة قد يعود بالفائدة الكبيرة على كلا المنظمين. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي لكلا المنظمين تعزيز علاقتهما بشكل غير رسمي، بغية تبادل التجارب والتعاون المحتمل على مستوى إنفاذ القوانين. وينبغي لأنشطة التدريب المشتركة الرامية إلى زيادة الخبرة أن تعزز الربط الشبكي وتطوير العلاقات المهنية.