الأمم المتحدة

TD/RBP/CONF.9/5

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

Distr.: General
29 July 2020
Arabic
Original: English

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

جنيف، 19-23 تشرين الأول/أكتوبر 2020

البند 9 من جدول الأعمال المؤقت

التعاون الدولي في إطار الفرع واو من مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية: إقرار السياسات التوجيهية والإجراءات

مذكرة من أمانة الأونكتاد

موجز

تعرض هذه المذكرة الوضع الراهن للتعاون الدولي في سياق عمل الأونكتاد، بما في ذلك البحوث التي أجريت منذ عام 2012، وآخر أعمال فريق النقاش المعني بالتعاون الدولي المنشأ في عام 2017، ونتائج دراسة استقصائية أجراها الأونكتاد في عام 2018 بشأن العقبات التي تعترض التعاون الدولي. وتحدد المذكرة أيضاً السبيل للمضي قدماً بعد عام 2020، فتقترح تعزيز دور الأونكتاد في مجال التعاون الدولي. وتُقدم السياسات التوجيهية والإجراءات المتعلقة بتنفيذ التدابير الدولية في إطار الفرع واو من مجموعة مبادئ الأمم المتحدة وقواعدها المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية التي أيدتها الدول الأعضاء في الدورة الثامنة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة إلى مؤتمر الأمم المتحدة الثامن المعني باستعراض جميع جوانب مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية لكي ينظر فيها ويوافق عليها.

GE.20-10235(A)

2010235

الرجاء إعادة الاستعمال

أولاً- مقدمة

1- الأونكتاد هو مركز التنسيق المعني بالأعمال المتعلقة بقوانين وسياسات المنافسة وحماية المستهلك داخل منظومة الأمم المتحدة، التي تشكل بدورها جزءاً من عمله في مجال التجارة والتنمية. ويعود تاريخ أعمال الأونكتاد في مجال المنافسة إلى اعتماد مجموعة مبادئ الأمم المتحدة وقواعدها المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية في عام 1980. ويمثل هذا العمل قبولاً بالرأي القائل إنه ينبغي توسيع نطاق المعايير الأساسية لقوانين المنافسة التي تستخدم منذ أمد بعيد في البلدان المتقدمة، لتشمل عمليات المؤسسات، بما في ذلك الشركات عبر الوطنية في البلدان النامية.

2- وتؤكد أهداف مبادئ مجموعة الأمم المتحدة أن مصالح البلدان النامية على وجه الخصوص ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار في إزالة الأضرار التي قد تلحق بالتجارة والتنمية جراء الممارسات التجارية التقييدية (المعروفة الآن بالممارسات المانعة للمنافسة). وبالإضافة إلى ذلك، تنص الأهداف على أن اعتماد مجموعة مبادئ الأمم المتحدة على الصعيد الدولي قد ييّسر اعتماد وتعزيز القوانين والسياسات في هذا المجال على الصعيدين الوطني والإقليمي. وفي الوقت الحاضر، هناك ما يقرب من 140 بلداً من جميع القارات، بما فيها البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، قد اعتمد قوانين للمنافسة[1]. وبالمثل، يجري أيضاً سن وتنفيذ قوانين إقليمية تتعلق بالمنافسة في منظمات اقتصادية إقليمية شتى، وبخاصة في إطار اللجنة الاقتصادية للمنطقة الأوروبية الآسيوية، وهي قوانين تعزز أعمال التحقيق في الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود. وقد قدم الأونكتاد مساهمته بمساعدة البلدان النامية في سن قوانينها المتعلقة بالمنافسة.

3- ويرجع انتشار قوانين المنافسة، الوطنية أو الإقليمية، جزئياً إلى كون المعاملات التجارية تتم بشكل متزايد في سياق معولم، مما يتطلب تعاوناً دولياً في التحقيقات وإعادة النظر في الأدوات والإجراءات المناسبة اللازمة لإجرائها. ولذلك، ينشأ التعاون الدولي فيما بين هيئات المنافسة كحل تطلعي للتصدي للآثار الضارة للممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود. وفي البلدان النامية، يعد التعاون داخل الشبكات الإقليمية، بما في ذلك التعاون عبر القارات بين الاتحاد الروسي والبرازيل وجنوب أفريقيا والصين والهند، أمراً أساسياً لتعزيز استخدام الأدوات الاستراتيجية على المستوى الإقليمي التي تنساب آثارها إلى الأسواق المحلية، ولتحسين تأثير كل بلد في التعاون والتنسيق مع هيئات المنافسة المتطورة في البلدان المتقدمة.

4- وعلى الرغم من الاستعداد للتعاون وتنامي الحاجة إلى هذا التعاون بين هيئات المنافسة لمعالجة الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود، لا تزال هناك عقبات كثيرة فيما يتعلق بالتعاون في حالات محددة، بسبب الافتقار إلى التعاون بين ولايات قضائية متعددة، وهو أمر أساسي فيما بين البلدان النامية على المستوى الإقليمي. وقد كرس المجتمع الدولي جهوده لتحسين إنفاذ قوانين المنافسة من أجل التصدي بفعالية للآثار الضارة للممارسات المانعة للمنافسة العالمية. وشملت هذه الجهود تعزيز التقارب بين قوانين هيئات المنافسة وأنظمتها وممارساتها، من خلال الأعمال التي تضطلع بها شبكة المنافسة الدولية والمناقشات المتعلقة بالقضايا العالمية التي عقدت في اجتماعات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والدورات السنوية لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة.

(1) انظر https://www.ftc.gov/policy/international/competition-consumer-protection-authorities-worldwide.
ملاحظة: اطُّلع على جميع المواقع الشبكية المشار إليها في الحواشي في تموز/يوليه 2020.

5- وبدأ وضع التوجيهات بشأن التعاون الدولي في هذا المجال في المؤتمر السادس المعني باستعراض جميع جوانب مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف لمكافحة الممارسات التجارية التقييدية، عندما اقترحت لجنة المنافسة في كوستاريكا طرائق لتنفيذ المشاورات الطوعية المنصوص عليها في الفرع واو من مجموعة مبادئ الأمم المتحدة، بشأن التدابير الدولية[2]. وجرى تناول موضوع التعاون الدولي في دورات لاحقة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة في الفترة 2012-2015. وفي الدورة التي عقدت في عام 2016، اقترحت الدائرة الاتحادية لمكافحة الاحتكار في الاتحاد الروسي وضع أدوات عملية للتعاون بين سلطات المنافسة استناداً إلى الفرع واو، وفي عام 2017، أنشأ الأونكتاد فريق نقاش معني بالتعاون الدولي لمناقشة سبل ووسائل تحسين التعاون الدولي في إطار الفرع واو[3]. وتمثلت النتيجة في وضع مشروع مجموعة من السياسات التوجيهية والإجراءات في إطار الفرع واو، تهدف إلى توفير سبل لتحسين التعاون بين هيئات المنافسة، بما في ذلك ما يتعلق بدور الأونكتاد في هذا المجال.

6- وأقرّت الدول الأعضاء في الدورة الثامنة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي السياسات والإجراءات التوجيهية المتعلقة بتنفيذ التدابير الدولية في إطار الفرع واو، وطُلب إلى الأونكتاد أن يتولى نشرها في جميع المناطق، بمشاركة دوائر الأعمال والأوساط الأكاديمية، خلال السنة التحضيرية التي تسبق مؤتمر الأمم المتحدة الثامن المعني باستعراض جميع جوانب مجموعة المبادئ.[4] وبهذه الطريقة، يمكن أن تصبح السياسات التوجيهية والإجراءات معروفة ومعترفاً بها على نطاق أوسع بين الدول الأعضاء وأصحاب المصلحة ذوي الصلة، ويمكن أن تكون بمثابة أداة توجيهية شاملة وعملية بشأن التعاون بين هيئات المنافسة في جميع أنحاء العالم، ولا سيما بين الهيئات الفتية والأخرى المتمرسة، وأن تحفز التعاون وتساعد عليه. ومن المهم أن تستخدم السياسات التوجيهية والإجراءات في الحالات الفعلية في الممارسة العملية، حتى تتمكن الهيئات الفتية من التصدي بفعالية أكبر لعواقب الممارسات المانعة للمنافسة وآثارها الضارة عبر الحدود في ولاياتها القضائية.

7- وفي هذا الإطار تعرض هذه المذكرة الوضع الراهن للتعاون الدولي في سياق عمل الأونكتاد، بما في ذلك البحوث التي أجريت منذ عام 2012، وآخر أعمال فريق النقاش المعني بالتعاون الدولي المنشأ في عام 2017، ونتائج دراسة استقصائية أجراها الأونكتاد في عام 2018[5] بشأن العقبات التي تعترض التعاون الدولي. وتبرز المذكرة أيضاً كيفية وضع السياسات التوجيهية والإجراءات، كما أنها تعرض السمات الرئيسية، إلى جانب التحديات ذات الصلة. وأخيراً، تحدد المذكرة السبيل للمضي قدماً بعد عام 2020، فتقترح تعزيز دور الأونكتاد في التعاون الدولي في مجال قوانين وسياسات المنافسة.

ثانياً- معلومات أساسية عن أعمال الأونكتاد المتعلقة بالتعاون الدولي في مجال قوانين وسياسات المنافسة

8- ينص الفرع واو من مجموعة مبادئ الأمم المتحدة على أن التعاون على الصعيد الدولي ينبغي أن يهدف إلى القضاء على الممارسات التجارية التقييدية أو معالجتها بفعالية عن طريق تعزيز وتحسين

(2) TD/RBP/CONF.7/11. انظر المساهمة المقدمة من كوستاريكا المتاحة في الرابط التالي: https://unctad.org/en/pages/MeetingsArchive.aspx?meetingid=17888.

(3) TD/B/C.I/CLP/40؛ وTD/B/C.I/CLP/47.

(4) TD/B/C.I/CLP/55، الفصل الأول، الفقرتان 6 و7.

(5) انظر تقرير فريق النقاش المعني بالتعاون الدولي في الرابط التالي: https://unctad.org/en/pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=1675.

الضوابط على هذه الممارسات التي تؤثر سلباً على التجارة الدولية والتنمية الاقتصادية، ولا سيما في البلدان النامية. وبالإضافة إلى ذلك، يبين الفرع واو المساعدة التي يتعين أن يقدمها الأونكتاد لدعم الدول الأعضاء في تنفيذ هذا التعاون، ومنها، في جملة أمور، تبادل المعلومات سنوياً بين الدول الأعضاء والأونكتاد بشأن الخطوات المتخذة للوفاء بالتزاماتها إزاء مجموعة مبادئ الأمم المتحدة؛ وإصدار الأونكتاد لتقرير عن التطورات في قوانين المنافسة والممارسات المانعة للمنافسة استناداً إلى المعلومات المتاحة للجمهور وغيرها من المعلومات التي تقدمها الدول الأعضاء؛ وإنشاء آلية للتشاور يمكن للدول الأعضاء استخدامها من أجل إيجاد حل مقبول من الطرفين بشأن مسألة تتعلق بمكافحة الممارسات التجارية التقييدية التي تؤثر على كلا الطرفين، ويمكن للأونكتاد أن يقدم فيها المساعدة على النحو التالي:

"المشاورات: (أ) إذا رأت دولة، ولا سيما إذا كانت من البلدان النامية، أن التشاور مع دولة أو دول أخرى مناسب فيما يخص مسألة تتعلق بمكافحة الممارسات التجارية التقييدية، يجوز لها أن تطلب التشاور مع تلك الدول بغية إيجاد حل مقبول من الطرفين. ويجوز للدول المعنية، عند إجراء مشاورات، أن تطلب إلى الأمين العام للأونكتاد أن يوفر، لإجراء هذه المشاورات، تسهيلات للمؤتمرات يتفق عليها الطرفان؛ (ب) ينبغي للدول أن تنظر بالكامل في طلبات إجراء المشاورات، وأن تجري المشاورات في وقت مناسب، بعد الاتفاق على موضوع هذه المشاورات وإجراءاتها؛ (ج) ينبغي، إذا وافقت الدول المعنية على ذلك، أن تعد هذه الدول تقريراً مشتركاً عن المشاورات ونتائجها، بمساعدة أمانة الأونكتاد، إذا رغبت في ذلك، وإتاحته للأمين العام للأونكتاد لإدراجه في التقرير السنوي عن الممارسات التجارية التقييدية"[(6)].

9- واقترحت كوستاريكا في عام 2010 والاتحاد الروسي في عام 2016 طرائق لتنفيذ المشاورات الطوعية المنصوص عليها في الفرع واو وإنشاء أدوات عملية للتعاون. ونظر فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة في الدورات السنوية التي عقدها في الفترة 2012-2017 في مواضيع تتصل بالتحديات التي تواجهها هيئات المنافسة في البلدان النامية، وبمختلف جوانب التعاون الدولي وقضايا المنافسة في قطاعات أو مجالات محددة[(7)]. وبالإضافة إلى ذلك، نوقش التعاون الدولي في حالات الإدماج في مؤتمر الأمم المتحدة السابع المعني باستعراض جميع جوانب مجموعة المبادئ[(8)]. وقد أبرزت المذكرات التي أعدها الأونكتاد النقاط التالية:

(أ) تواجه هيئات المنافسة في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية تحديات كبيرة عند التحقيق في التكتلات الاحتكارية على المستوى العابر للحدود. وقد أدت المسائل المتصلة بعدم وجود برامج تساهل فعالة، وعدم الوجود الفعلي للشركات، وعدم فرض عقوبات مماثلة

(6) TD/RBP/CONF/10/Rev.2.

(7) الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود: التحديات التي تواجهها البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية (TD/B/C.I/CLP/16)؛ وطرائق وإجراءات التعاون الدولي في قضايا المنافسة التي تشمل أكثر من بلد واحد (TD/B/C.I/CLP/21)؛ والتعاون غير الرسمي بين وكالات المنافسة في حالات محددة (TD/B/C.I/CLP/29)؛ وتعزيز التعاون الدولي في التحقيق في قضايا المنافسة عبر الحدود؛ (TD/B/C.I/CLP/44) والتحديات التي تواجهها البلدان النامية فيما يتعلق بالمنافسة والتنظيم في قطاع النقل البحري (TD/B/C.I/CLP/49)؛ وقضايا المنافسة في سياق بيع الحقوق السمعية البصرية للأحداث الرياضية الكبرى (TD/B/C.I/CLP/50)؛ وقضايا المنافسة في الاقتصاد الرقمي (TD/B/C.I/CLP/54).

(8) TD/RBP/CONF.8/4.

بالنسبة للتكتلات الاحتكارية، وإلى حد ما، بعدم وجود اهتمام وثقة متبادلين لتيسير تبادل المعلومات، إلى صعوبات في إجراء تحقيقات بشكل ناجح بشأن التكتلات الاحتكارية في ولايات قضائية متعددة؛

(ب) ركزت المناقشات في فريق الخبراء الحكومي الدولي على تعزيز نظم التعاون غير الرسمية من خلال المنظمات الإقليمية وغيرها من الترتيبات في جميع أنحاء العالم، ولا سيما تلك التي تشمل هيئات المنافسة الفتية. وعلى سبيل المثال، فإن إعلان ليما هو اتفاق تعاون غير رسمي بين وكالات المنافسة في بيرو وشيلي وكولومبيا، ويتطلع إلى تحقيق الأهداف التالية: تبادل التجارب المكتسبة من إنفاذ قوانين كل منها؛ وإجراء دراسات وبحوث بشأن المواضيع التي تهم جميع الوكالات؛ واتخاذ خطوات لتحسين مستوى تكامل الوكالات عن طريق عقد اجتماعات غير رسمية دورية، مع مراعاة توقيت المحافل الإقليمية والدولية[9]. وقد أسفر هذا الاتفاق عن نتائج لأنه عزز فهم كل منها الآخر من حيث القوانين ومعايير التقييم ومخططات سبل الانتصاف والجزاءات، فضلاً عن الشفافية في الإجراءات والعمليات والمخططات، وأدى إلى وضع حلول مناسبة للقيود القانونية؛

(ج) ينبغي إدراج أحكام في قوانين المنافسة الوطنية تسمح بالتعاون وتبادل المعلومات لأغراض الإنفاذ، وينبغي وضع وتنفيذ ضمانات واضحة من أجل مراعاة الأصول القانونية وحماية المعلومات السرية على الصعيدين الوطني والدولي؛

(د) ونفذت بعض هيئات المنافسة أنشطة أخرى كجزء من التعاون الدولي، وركزت على تبادل المعلومات بشأن إجراءات القضايا؛ وتنظيم حلقات عمل للنظر في القضايا المستكملة، أي قضية مماثلة عولجت في ولاية قضائية مختلفة؛ وإجراء تحليل ما بعد القضية للمعلومات المجمعة، والاستراتيجية المتبعة والأدلة وتبادل الخبرات؛ وتحديد الدروس المستفادة والمجالات التي كان من الممكن أن يكون التعاون غير الرسمي مفيداً فيها؛ وإنشاء قاعدة بيانات عن هذه الخبرات المشتركة وإعداد برامج لتعزيز القدرات استناداً إلى الدروس المستفادة؛ وتطوير تقنيات لإدارة المعرفة من أجل تقاسم هذه المعلومات محلياً وعبر الحدود[10].

ثالثاً- العقبات أمام التعاون الدولي

10- وفقاً لما هو مبين جزئياً في المذكرات التي أعدها الأونكتاد لدورات فريق الخبراء الحكومي الدولي، فإن التعاون الدولي لا يحدث بشكل متكرر رغم وجود أطر متعددة فيما بين هيئات المنافسة. وأجرت منظمات دولية، بما فيها الأونكتاد، بحوثاً عن تجارب هيئات المنافسة مع التعاون الدولي وسبل تعزيزه. فعلى سبيل المثال، أجرت شبكة المنافسة الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي معاً دراسة استقصائية عن التعاون الدولي في مجال الإنفاذ، وقد حددت 23 هيئة من هيئات الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي و13 هيئة من غير الدول الأعضاء من خلال هذه الدراسة ما يواجهها من قيود ومعوقات، وأشارت فيها 16 هيئة أخرى إلى أنها لم تمر بتجربة كافية في مجال التعاون تسمح لها بالتعليق، وتناولت ثلاث هيئات قضايا محلية أو إقليمية فقط[11]. ونشرت شبكة المنافسة الدولية تقريراً استقصائياً عن إطارها للتعاون في مجال استعراض عمليات الاندماج،

(9) TD/B/C.I/CLP/29.

(10) المرجع نفسه.

(11) انظر https://www.oecd.org/competition/oecd-icn-international-cooperation-survey.htm.

بالنظر إلى أن الإطار لم يستخدم في الممارسة بالكثرة المتوقعة[12]. وأجرى الأونكتاد، في إطار فريق النقاش المعني بالتعاون الدولي، دراسة استقصائية في عام 2018 عن العقبات التي واجهتها هيئات المنافسة عند التعاون مع الهيئات الأخرى. وأظهرت الدراسة الاستقصائية أن هيئات المنافسة تعتبر التعاون الدولي مفيداً، ولكنه في بعض الأحيان لم يحدث أو لم يستمر كما كانت تتوقع.

11- واستناداً إلى هذه الدراسات والدراسات الاستقصائية الأخرى، يمكن تصنيف العوامل التي تقيد التعاون الدولي في فئتين هما فئة القيود القانونية والأخرى العملية، على النحو التالي:

(أ) يمكن تلخيص القيود القانونية على أنها قيود مفروضة على تبادل أنواع معينة من المعلومات بموجب القوانين المحلية، ولا سيما المعلومات السرية؛ وعدم وجود إمكانية لرفع السرية؛ ووجود نظم إنفاذ قانونية مختلفة، أي فيما يتعلق بالإجراءات الجنائية و/أو الإدارية؛ والافتقار إلى آليات رسمية للتعاون؛

(ب) تشمل القيود العملية ما يلي: انعدام الثقة بين هيئات المنافسة؛ وانعدام التفاعل المسبق والتفاهم المتبادل؛ وعدم المعرفة بأساليب التعاون الممكنة؛ والافتقار إلى الموارد.

12- ويبدو أن القيود القانونية والعملية مترابطة. فعلى سبيل المثال، يؤدي عدم فهم الإطار القانوني لهيئة أخرى إلى عدم التأكد من قوانين وممارسات السرية لدى الهيئة الأخرى، مما يؤدي إلى عدم الرغبة في تبادل المعلومات. وبالإضافة إلى ذلك، قد تحد القيود القانونية والعملية من الاستعداد للاتصال بهيئات المنافسة الأخرى لبدء التعاون.

13- وقد جمعت الدراسة الاستقصائية التي أجراها الأونكتاد حلولاً ممكنة للعقبات التي تعترض سبيل التعاون الدولي. وفيما يتعلق بالمسائل المتصلة بالتوعية، اقترح المجيبون تنفيذ برامج دولية للتوعية بشأن التعاون الدولي من خلال أنشطة بناء القدرات والتدريب بين الهيئات الكبيرة والصغيرة. وفيما يتعلق بالمسائل المتصلة بالإصلاح القانوني والمؤسسات، أوصى المجيبون بما يلي: وضع تشريعات وطنية محددة لإتاحة التعاون الدولي؛ وتغيير التصميم المؤسسي لهيئة المنافسة، بما يؤدي على سبيل المثال، إلى مزيد من الاستقلال؛ وتخصيص المزيد من الموارد للتعاون، مثل رصد تمويل إضافي، وزيادة عدد الموظفين، وإضافة مترجمين شفويين؛ واستخدام آليات وإجراءات التعاون الدولي المنشأة على الصعيد الدولي. وفيما يتعلق بالمسائل العملية، أوصى المجيبون بما يلي: الاضطلاع بأنشطة بناء الثقة؛ وتحديث دليل مسؤولي الاتصال في الوحدات الدولية لهيئات المنافسة؛ وطلب خدمات المساعدة أو تيسير التعاون من الأونكتاد؛ ومواصلة تطوير مجموعة مبادئ الأمم المتحدة لإنشاء آليات للتعاون الدولي في حالات ملموسة.

رابعاً- وضع السياسات التوجيهية والإجراءات

ألف- العملية

14- تناولت الدائرة الاتحادية لمكافحة الاحتكار في الاتحاد الروسي الحاجة إلى تعزيز التعاون الدولي لمكافحة الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود مكافحة فعالة، واقترحت مبادرة جديدة في إطار الفرع واو من مجموعة مبادئ الأمم المتحدة، في شكل مجموعة أدوات قدمتها بعنوان "التعاون الدولي لهيئات

(12) انظر https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2019/05/MWG-Framework-Survey-Report.pdf.

المنافسة في مجال مكافحة الممارسات التجارية التقييدية للشركات عبر الوطنية والانتهاكات العابرة للحدود لقواعد المنافسة"[13]. وكان الهدف من مجموعة الأدوات هذه هو توفير الفعالية والكفاءة لهيئات المنافسة، أو غيرها من المؤسسات التي تمارس وظائف الرقابة والإشراف في مجال المنافسة، بشأن قضايا كشف الممارسات التجارية التقييدية للشركات التي تمارس أنشطتها في أراضي الدول ومنعها والقضاء عليها[14]. وغطت مجموعة الأدوات عدداً من المواضيع المتصلة بالإخطار، وتبادل المعلومات، وتبادل البيانات السرية، والتعاون في مجال الإنفاذ، والتشاور، وتجنب النزاعات، والتعاون الإقليمي، وطلبات الحصول على مساعدة الأونكتاد.

15- وطلب المندوبون في الدورة السادسة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة إلى أمانة الأونكتاد أن تيسّر إنشاء فريق نقاش لمناقشة السبل والوسائل التي من شأنها تحسين التعاون الدولي في إطار مجموعة مبادئ الأمم المتحدة[15]. وكان فريق النقاش، الذي يتولى الأونكتاد تنسيقه، مفتوحاً لمشاركة الدول الأعضاء على أساس طوعي[16]. وفي الدورة السابعة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي، تم تمديد ولاية فريق النقاش حتى تموز/يوليه 2019[17]. وجرت المناقشات في السنوات 2017-2019، خلال ثمانية اجتماعات وأنشأ فريق النقاش أيضاً لجنة صياغة تتألف من ممثلين عن هيئات المنافسة في 10 دول أعضاء[18]، من أجل التوصل إلى وضع نص موحد. وعُقد اجتماع لفريق خبراء مخصص معني بقوانين وسياسات المنافسة في 8 نيسان/أبريل 2019 لجمع تعليقات واقتراحات بشأن مشروع النص من الدول الأعضاء وأصحاب المصلحة المعنيين من غير أعضاء فريق النقاش[19].

16- وحظيت السياسات التوجيهية والإجراءات بترحيب وتأييد الدورة الثامنة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي في تموز/يوليه 2019، وطلبت الدول الأعضاء تقديمها إلى مؤتمر الأمم المتحدة الثامن المعني باستعراض جميع جوانب مجموعة المبادئ للنظر فيها والموافقة عليها[20]. وتتناول الفروع الرئيسية الثلاثة المبادئ التوجيهية ومجموعة أدوات للتعاون في قضايا المنافسة ودور الأونكتاد في تيسير التعاون في إطار الفرع واو. والسياسات التوجيهية والإجراءات غير ملزمة، وتشكل أداة لتيسير الاتصالات بين هيئات المنافسة؛ وتعزيز الثقة المتبادلة وفهم الأطر القانونية لكل منها؛ وتيسير الاتصالات بين الهيئات؛ وتوضيح ما هو ممكن في إطار النظم القائمة، ولا سيما بالنسبة للهيئات الفتية التي لديها خبرة أقل في مجال التعاون.

---

(13) TD/B/C.I/CLP/47.

(14) انظر المساهمة المقدمة من الاتحاد الروسي المتاحة في الرابط التالي: https://unctad.org/en/pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=1275.

(15) TD/B/C.I/CLP/47.

(16) كان من بين المشاركين الاتحاد الروسي، والأرجنتين، وأرمينيا، وإسواتيني، وألمانيا، وإندونيسيا، وإيطاليا، والبرازيل، وبيلاروس، وجنوب أفريقيا، والسلفادور، وكرواتيا، والمكسيك، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والنمسا، والهند، وهنغاريا، والولايات المتحدة الأمريكية (وزارة العدل ولجنة التجارة الاتحادية)، واليابان.

(17) TD/B/C.I/CLP/52.

(18) الاتحاد الروسي، وإكوادور، وإيطاليا، وجنوب أفريقيا، وكازاخستان، والمكسيك، والنمسا، والولايات المتحدة (وزارة العدل ولجنة التجارة الاتحادية)، واليابان.

(19) انظر https://unctad.org/en/pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=2075.

(20) TD/B/C.I/CLP/55، الفصل الأول، الفقرة 6.

17- وطُلب إلى الأونكتاد أن ينشر السياسات التوجيهية والإجراءات في جميع المناطق، بمشاركة قطاع الأعمال والأوساط الأكاديمية، خلال السنة التحضيرية التي تسبق مؤتمر الأمم المتحدة الثامن المعني باستعراض جميع جوانب مجموعة المبادئ[21]. وقد قام الأونكتاد على نحو استباقي بنشر هذه الفعاليات في الاجتماعات والأنشطة التالية في جميع أنحاء العالم في عام 2019: حلقة عمل مخصصة بشأن التعاون الدولي في إنفاذ قوانين المنافسة نظمتها لجنة المنافسة في الفلبين (تموز/يوليه)؛ والاجتماع السنوي للفريق العامل المعني بالتجارة والمنافسة التابع للأونكتاد والمنظومة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (باراغواي، أيلول/سبتمبر)؛ والمؤتمر الدولي السادس للمنافسة الذي عقده الاتحاد الروسي، والبرازيل، وجنوب أفريقيا، والصين، والهند (الاتحاد الروسي، أيلول/سبتمبر)؛ واجتماع فريق الخبراء المعني بالمنافسة التابع لرابطة أمم جنوب شرق آسيا (ماليزيا، تشرين الأول/أكتوبر)؛ ومؤتمر المنافسة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا (كمبوديا، تشرين الثاني/نوفمبر)؛ ومنتدى المنافسة في اسطنبول (تركيا، تشرين الثاني/نوفمبر)؛ ومنتدى المنافسة الأفريقي (فرنسا، كانون الأول/ديسمبر)؛ والمنتدى العالمي المعني بالمنافسة التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (فرنسا، كانون الأول/ديسمبر)؛ وفي عام 2020: منتدى المنافسة الآسيوي (إسبانيا، كانون الثاني/يناير)؛ ومنتدى مانيلا المعني بالمنافسة في البلدان النامية (كانون الثاني/يناير)؛ وحلقة دراسية تدريبية استضافتها اللجنة اليابانية للتجارة المنصفة، بالتعاون مع الوكالة اليابانية للتعاون الدولي (شباط/فبراير).

باء- أنشطة الأونكتاد بعد عام 2020

18- تنطوي السياسات التوجيهية والإجراءات على دور جديد وأنشطة جديدة للأونكتاد. وإن المساعدة المحتملة التي يمكن أن يقوم بها الأونكتاد في وضع أحكام بشأن السرية وفي تعزيز الثقة المتبادلة بين الدول الأعضاء لدعم تعاون أكثر فعالية تشمل الأنشطة التالية:

(أ) توفير نصوص قانونية ومبادئ توجيهية متاحة للجمهور على الصعيدين الوطني والدولي ذات صلة بالتعاون، مثل القواعد المتعلقة بالسرية والتحقيقات وحماية البيانات في مختلف الولايات القضائية؛

(ب) الاحتفاظ بقائمة بأسماء مسؤولي الاتصال في هيئات المنافسة في الدول الأعضاء الذين قد يسهلون التعاون، بما يشمل مسؤولي الاتصال المختصين بأنواع معينة من السلوك مثل عمليات الاندماج والتكتلات الاحتكارية؛

(ج) فيما يتعلق بالمشاورات التي قد ترغب الدول الأعضاء في الاضطلاع بها في إطار الفرع واو، تقديم دعم الأونكتاد في إعداد طلب التشاور، وكذلك فيما يتعلق بما يلي:

'1' تقديم المشورة بشأن المسائل الإجرائية التي تدخل في نطاق المشاورات؛

'2' توفير تسهيلات المؤتمرات المتفق عليها اتفاقاً متبادلاً من جانب الأمين العام للأونكتاد، إذا لزم الأمر؛

'3' تقديم التوجيهات، ولا سيما للهيئات من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، بشأن ضمانات السرية وأي استخدام للمعلومات التي يتم تبادلها أثناء هذه المشاورات، إذا لزم الأمر؛

(21) TD/B/C.I/CLP/55، الفصل الأول، الفقرة 7.

'4' تفسير أحكام مجموعة مبادئ الأمم المتحدة؛

'5' المشاركة في المشاورات بناء على طلب الهيئات المشاركة وموافقتها[22].

19- ويمكن أن تكون العوامل التي تتيح تنفيذ السياسات التوجيهية والإجراءات تنفيذاً فعالاً اعتباراً من عام 2020 هي العوامل التالية:

(أ) احترام الأحكام المحلية في معالجة المعلومات: تولي السياسات التوجيهية والإجراءات الاعتبار الواجب للقوانين والسياسات المحلية السائدة، ولا سيما في الولايات القضائية التي قد يشكل فيها التعاون الدولي والاتفاق المشترك والتفاهم تحدياً. وفي هذا الصدد، يمكن أن يتبع التعاون المرتقب التوجيهات العملية في السياسات التوجيهية والإجراءات المتعلقة بالاتصالات الأولية؛ والاتصالات الإضافية بين الهيئات؛ وتوقيت المحاذاة؛ وتبادل المعلومات والسرية ورفع السرية عن المعلومات؛ والمناقشات بشأن الجوهر وتسوية القضايا. وقد يكون تنفيذ بعض هذه الإجراءات أصعب من غيرها، رهناً بالاعتبارات القانونية والتنظيمية والعملية التي تراعيها هيئة المنافسة الراغبة في الدخول في نظام تعاون دولي؛

(ب) تخصيص الموارد الداخلية للتعاون الدولي: تشكل ندرة الموارد المخصصة لأنشطة التعاون الدولي عقبة رئيسية من العقبات التي تواجهها هيئات المنافسة الفتية أو الصغيرة. وفي كثير من الحالات، قد يكون من الصعب على هيئات المنافسة الفتية أو الصغيرة في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية أن تنشئ فريقاً كبيراً. وما لم تكن هناك حاجة واضحة ولها ما يبررها لمعالجة قضية منافسة عبر الحدود يكون لها تأثير مباشر على ولاية قضائية محلية، قد لا تميل هيئة المنافسة إلى التحقيق وتختار عوضاً عن ذلك التحقيق في الممارسات المانعة للمنافسة على الصعيد الوطني. غير أنه مع ظهور الاقتصاد الرقمي الذي يؤثر على جميع الولايات القضائية في الاقتصادات النامية والمتقدمة على السواء، من غير المرجح أن يعتبر التأثير الذي تحدثه أهم الممارسات المانعة للمنافسة تأثيراً وطنياً لا غير؛

(ج) توفير الموارد اللازمة للأونكتاد لكي يؤدي دوره الجديد: يتطلب الدور المتعلق بإدارة المعرفة بالمعلومات التي يتعين تقديمها إلى الدول الأعضاء، وبالمشاورات الممكنة مع الأونكتاد في إطار حوارات التعاون الدولي فيما بين هيئات المنافسة، تعبئة موارد من خارج الميزانية، ولا سيما من الدول الأعضاء والشركاء في مجال التعاون الإنمائي؛

(د) تعزيز الثقة: تحدد السياسات التوجيهية والإجراءات المبادئ الهامة للتعاون الدولي في قضايا المنافسة. وينبغي أن يستند هذا التعاون، لكي يكون مفيداً، إلى الثقة المتبادلة وإلى قدرة الهيئات المشاركة على تقديم ضمانات فعالة وموثوقة بأن المعلومات المتبادلة ستظل سرية ولن تستخدم إلا للأغراض المسموح بها. ويدرك الأونكتاد القيود التي قد تواجهها هيئات المنافسة في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية في تعزيز الثقة اللازمة إزاء هيئات المنافسة في البلدان المتقدمة، ومن ثم فإن استخدام السياسات التوجيهية والإجراءات سيتوقف على كيفية إدارة هذه الهيئات للثقة. وتتطلب الثقة تطوير العلاقات من خلال الاتصالات المنتظمة، كالاجتماعات والأنشطة المشتركة.

20- وسيضطلع الأونكتاد في عام 2020 بنشاطين للمساعدة في دعم التنفيذ الناجح للسياسات التوجيهية والإجراءات، وهما جمع بيانات عن تجارب التعاون الدولي بإرسال استبيانات إلى الدول

(22) TD/B/C.I/CLP/55/Add.1.

الأعضاء مرة واحدة في العام؛ وتقديم معلومات إلى الدول الأعضاء عن القوانين واللوائح المنطبقة فيما يتعلق بتبادل المعلومات وقواعد السرية وسلطات وإجراءات التحقيق، وكذلك قواعد حماية البيانات في مختلف الولايات القضائية، من خلال جمع النصوص والمبادئ التوجيهية المتاحة للجمهور وتنظيمها. وتعتمد هذه الأنشطة على التزام الدول الأعضاء بتوفير المعلومات في الوقت المناسب وإسهامها في ذلك.

خامساً- الاستنتاجات والتوصيات

21- في أعقاب المؤتمر السابع المعني باستعراض جميع جوانب مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية، شرعت الدول الأعضاء والأونكتاد في تنفيذ مشروع طموح للتصدي للتحديات التي تواجهها البلدان النامية من حيث التعاون الدولي في إنفاذ قوانين المنافسة. وقد أسفرت هذه الجهود عن نتائج إيجابية وإنجازات ملموسة.

22- ويمكن أن تساعد السياسات التوجيهية والإجراءات الواردة في الفرع واو من مجموعة مبادئ الأمم المتحدة هيئات المنافسة لدى التصدي للممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود، لأنها يمكن أن تكون أداة مفيدة لتيسير الحوار. وهي تهدف إلى أن تكون نقطة انطلاق حقبة جديدة من العمل داخل منظومة الأمم المتحدة في مجال التعاون الدولي من أجل إنفاذ قوانين المنافسة. وتُعرض السياسات التوجيهية والإجراءات على المؤتمر الثامن المعني باستعراض جميع جوانب مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية، لكي ينظر فيها ويوافق عليها[23]. وقد تود الدول الأعضاء أن تنظر في الإجراءات التالية:

(أ) مواصلة نشر ومناقشة السياسات التوجيهية والإجراءات، التي تستهدف جمهوراً أوسع وعدداً أكبر من أصحاب المصلحة، مع التركيز على الأنشطة ذات الصلة التي يتعين الاضطلاع بها في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية؛

(ب) التسليم بالتوجيه العملي الوارد في السياسات التوجيهية والإجراءات لدى التعامل مع تحقيقات في ولايات قضائية متعددة تنطوي على أنشطة إنفاذ قوانين المنافسة، بغية استخدام السياسات التوجيهية والإجراءات في الممارسة العملية، بما في ذلك دور الأونكتاد في تيسير المشاورات؛

(ج) الالتزام بتقديم تقارير بانتظام إلى الأونكتاد عن تجارب التعاون لكي يتمكن من الاضطلاع بدوره الجديد في الوقت المناسب، بما في ذلك أي طلبات إلى الأونكتاد لمساعدة الدول الأعضاء في تيسير التعاون الدولي في التحقيقات عبر الحدود.

(23) انظر TD/B/C.I/CLP/55/Add.1.