

استقلالية هيئة المنافسة وتكوينها وأثرهما على القيام بدورها في ظل القوانين العربية

د. محمد القيسي

أستاذ مساعد، دائرة القانون

مدير برنامجي الماجستير في القانون

والماجستير في القانون والاقتصاد

جامعة بيرزيت - فلسطين

الملخص

يتناول هذا البحث بالدراسة والتحليل الإشكاليات التي تواجه تنظيم المنافسة في الدول العربية، وذلك في ضوء المعايير والمفاهيم العالمية التي تبلورت في هذا الشأن، واستناداً إلى القوانين والتنظيمات التي اعتمدها عدة دول عربية. ويكتسي هذا البحث أهميته من تزايد الحاجة لإعادة النظر في قواعد تنظيم المنافسة بما يستجيب للتطورات الاقتصادية والتجارية والاجتماعية المتلاحقة. وفي سبيل ذلك تضمن البحث محورين رئيسيين: أولهما يتعلق بالتنظيم القانوني لهيئات المنافسة، وثانيهما يتعلق باختصاصات هيئة المنافسة وأثر تكوينها على ممارسة الاختصاصات المنوطة بها، معتمدين في ذلك على المنهج التحليلي المقارن.

وقد خلص البحث إلى عدة نتائج من أهمها محدودية الاستقلالية الإدارية والمالية والتنظيمية لأجهزة تنظيم المنافسة، وهو ما ينطبق بدرجة متفاوتة على الاختصاصات أيضاً، كما أن تكوين هذه الأجهزة غير واضح المعالم. وفي ضوء ذلك، أوصى البحث المشرع في الدول العربية بمنح الاستقلالية المالية والإدارية الكاملة لهذه الهيئات من أجل تفعيل تنظيم المنافسة، كما أوصى بأن يكون تكوين هذه الهيئات قضائياً بالكامل لما في ذلك من ضمانات للحيدة والكفاءة والفعالية.

كلمات دالة: حماية المنافسة، حماية الأسعار، تنظيم النشاط الاقتصادي، الاحتكار، الاندماج.

المقدمة

ظهرت تشريعات المنافسة بداية في الولايات المتحدة الأمريكية في بداية التسعينات من القرن التاسع عشر، وتجلّى ذلك بداية؛ بصدور قانون شيرمان، تلاه قانون كلايتون وروبينسون وغيرهما من التشريعات، وتوالت بعد ذلك عملية سن تشريعات تنظيم المنافسة في دول أخرى، فما لبثت تلك الأحكام والقواعد كثيراً حتى ظهرت كمكوّن جوهري في النظام القانوني الأوروبي من خلال اتفاقية روما عام 1957 التي أوجدت كإطار ناظم للعلاقة الاقتصادية بين الدول الأوروبية⁽¹⁾، وتزامن ذلك مع ظهور تشريعات مماثلة على المستوى الوطني في عدد من الدول الأوروبية⁽²⁾.

وفي مرحلة لاحقة، بدأ عدد من الدول العربية يتبنى تشريعات ناظمة للمنافسة وحمايتها، وكان ذلك مع بداية تسعينيات القرن الماضي، وقد كانت تونس سباقة في تبني تلك القواعد بهدف تنظيم المنافسة وحماية الأسعار، تبعها في ذلك معظم الدول العربية كالجزائر والمغرب والأردن ومصر والكويت والامارات والسعودية وقطر وسوريا والعراق وغيرها⁽³⁾.

نظّمت تشريعات المنافسة العربية موضوع المنافسة، إضافة إلى تنظيم الجوانب الموضوعية؛ والتي اشتملت على تحديد أهداف اقتصادية وغير اقتصادية شأنها في ذلك شأن النظم المقارنة، وحددت صوراً لأعمالٍ اعتبرت محظورةً كونها تهدف أو تسعى إلى الحد من مستوى المنافسة في الأسواق، واشتملت تلك الأعمال المحظورة: إساءة استخدام المركز المسيطر، والترتيبات المقيدة بنوعها الأفقية والعمودية، وكذلك صور التركيز الاقتصادي بنوعها الاستحواد والاندماج، وبجانب الجوانب الموضوعية، ضمّنت تلك الدول قوانين المنافسة فيها جوانب إجرائية تتعلق بالجهة التي تشرف وتتولى مهمة تنفيذ القواعد الموضوعية المقتنة في تشريعات المنافسة، وتجلّت تلك الجوانب في تحديد جهة معينة عُرفّت بسلطة أو مجلس أو هيئة المنافسة.

تعددت النماذج المتبناة للجهة المشرفة على إنفاذ قوانين المنافسة، فهناك من تبني نظام تعدد الجهات وتوزيع الاختصاصات فيما بينها⁽⁴⁾، وبالمقابل، هناك من ارتكبت إلى جهة واحدة فقط، واختلفت طبيعة تكوين هيئة المنافسة وتبعية تلك الهيئة، فهناك من كونها

(1) بلجيكا، فرنسا، إيطاليا، لوكسمبورغ، هولندا وألمانيا.

(2) Alison Jones and Brenda Sufirin, EC competition Law, 3rd ed. Oxford University Press, Oxford, 2008), p 4.

(3) محمد سلمان الغريب، الاحتكار والمنافسة غير المشروعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 59.

(4) منها الولايات المتحدة والمملكة المتحدة سابقاً.

على أساس الاستقلال التام بعيداً عن العمل الحكومي، وهناك من أتبعها لجهة حكومية معينة؛ وفي ذلك تعددت النماذج، فهناك من أتبعها لمجلس الوزراء، فيما جعلها البعض جسماً تابعاً لوزارة معينة لاسيما وزارة الاقتصاد الوطني أو وزارة التجارة والصناعة. كما تباينت الآراء الفقهية في تقرير مدى حنكة تكوين هيئة المنافسة وانعكاس التكوين على قدرتها على القيام بمهامها على الوجه الأكمل، وتمحورت الإشكالية في ذلك التباين حول تأثير استقلال الهيئة وطبيعة تكوينها وعضويتها وانعكاسات ذلك على قدرتها على القيام بالدور المنوط بها، ومدى إمكانياتها لتحقيق الأهداف المرجوة من تبني تلك التشريعات.

وفي هذا السياق، جاءت هذه الورقة البحثية لدراسة تكوين هيئة المنافسة، وتحديد الأنماط التكوينية لها والتي ظهرت في التشريعات العربية، وتهدف للتعرف على طبيعة التكوين، وانعكاسه وتأثيره على استقلال الهيئة وبالتالي، التعرف على مدى قدرتها على القيام بدورها لتحقيق الأهداف المرجوة من إنشائها.

لتحقيق أهداف هذه الورقة البحثية، فقد تم بداية تحديد الأطر القانونية الناظمة لهيئة المنافسة في ظل تشريعات المنافسة العربية، وتحديد النماذج المتبناة في تلك التشريعات وتأطيرها وتصنيفها، ودراستها دراسة مقارنة فيما بينها من جهة، وكذلك من خلال إعمال منهج المقارنة عبر الاستفادة من القانون النموذجي المعد من الأونكتاد. وسعت الورقة لفحص انعكاسات تكوين الهيئة في الدول العربية محل الدراسة، وتقييم ذلك لاسيما في الدول العربية السبابة في تطبيق سياسة المنافسة.

تتلخص محاور الورقة في تحديد الأنماط السائدة في تكوين الهيئة، وتأطيرها وتصنيفها والمفاضلة بينها، وتبيان الإشكاليات العملية التي تعترض سبيلها في تحقيق أهداف القانون المترتبة على التكوين، وإظهار تلك العقبات، في محاولة لوضع حلول قابلة للتبني والتوصية بوضع مقترحات عملية قابلة للتطبيق.

وقد تم تقسيم هذه الورقة إلى مبحثين: تناول المبحث الأول التنظيم القانوني لهيئة المنافسة للتعرف على الأنماط والصور التي ظهرت لهيئة المنافسة في تشريعات المنافسة العربية، وذلك من خلال تقسيمها إلى ثلاثة أنماط متباينة، من خلال ثلاثة مطالب، تناول المطلب الأول التشريعات العربية التي تبنت نمطية مجلس المنافسة، وتناول المطلب الثاني التشريعات العربية التي تبنت نظام جهاز المنافسة، وتناول المطلب الثالث تبيان الدول التي تبنت نظام لجنة المنافسة. في هذه المطالب، تم التعرف على خصائص كل نمط فيها والأساس القانوني لكل منها.

وتناولت الورقة في المبحث الثاني، اختصاصات هيئة المنافسة، وأثر تكوينها على ممارسة الاختصاصات المنوطة بها، وذلك من خلال ثلاثة مطالب، عالج المطلب الأول طبيعة اختصاصات هيئة المنافسة، وعالج المطلب الثاني انعكاسات تكوين هيئة المنافسة على القيام بالاختصاصات المختلطة (الإدارية والقضائية)، فيما عالج المطلب الثالث انعكاسات تكوين هيئة المنافسة على القيام بالصلاحيات الإدارية.

المبحث الأول التنظيم القانوني لهيئة المنافسة

نظمت معظم الدول العربية المنافسة عبر إصدار تشريعات خاصة بذلك، كان أولها قانون المنافسة التونسي، وتضمنت تلك التشريعات عدة محاور، منها ما اتصل بأهداف القانون، ونطاق تطبيقه، وصور المخالفات التي تقع تحت وطأة نصوصه، والعقوبات المفروضة عليها، ومنها ما اتصل بجوانب إجرائية، ولعل من أبرزها: إدراج نصوص ناظمة للجهة التي يوكل إليها تطبيق القانون، وقد عُرفت تلك الجهات بهيئة المنافسة، أو مجلس المنافسة، أو لجنة المنافسة، ومهما تكن تلك التسمية، فلا شك بأن تلك الجهة تتحمل مسؤولية إنفاذ القانون وفقاً للشكل المرسوم في كل تشريع وفق ما سنوضحه تالياً، ولكن - قبل ذلك - سيتم التعرف على التنظيم القانوني لتلك الجهة وفق أحكام قوانين المنافسة العربية، وتنوع تلك الطبيعة، ويمكن تقسيمها إلى ثلاث صور: فهناك نظم تبنت ما سُمي بمجلس المنافسة، وهناك نظم تبنت ما سُمي بجهاز لحماية المنافسة، وهناك نظم أخرى تبنت ما عُرف بلجنة للمنافسة، سنتعرض لهذه الصور الثلاث، ونتعرف على الدول التي تبنتها بجانب من التفصيل بما يخدم أهداف هذه الورقة البحثية من خلال المطالب الثلاثة التالية⁽⁵⁾:

المطلب الأول

التشريعات العربية التي تبنت نظام مجلس المنافسة

أنشأت بعض الدول العربية هيئة للمنافسة أسمها مجلس المنافسة، وقد سار على هذا النهج كل من المشرع التونسي، والجزائري، والمغربي، والسعودي، والسوداني، والسوري والعراقي، حيث نظم المشرع التونسي مجلس المنافسة بموجب الفصل التاسع من القانون رقم 74 لسنة 2003، حيث نص على الآتي: «تُحدث هيئة خاصة تسمى مجلس المنافسة، يكون مقره بتونس العاصمة، ويتولى النظر في الدعاوى المتعلقة بالممارسات المخلة بالمنافسة، كما هو منصوص...»⁽⁶⁾. وكذلك فعل المشرع السعودي، إذ بالرجوع

(5) معين الشناق، الاحتكار والممارسات المقيدة للمنافسة في ضوء قوانين المنافسة والاتفاقيات الدولية، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2010، ص 237.

Maher M. Dabbah, Competition Law and Policy in the Middle East, Cambridge University Press, 2007, p. 146.

(6) نظم القانون التونسي رقم 64 لسنة 1991 المتعلق بالمنافسة والأسعار، تشكيل واختصاص هيئة المنافسة وأسامها «لجنة المنافسة» تحت الفصل التاسع منه والتي نصت على ما يلي: «تحدث لجنة خاصة تسمى لجنة المنافسة تكلف بالنظر في الدعاوى المتعلقة بالممارسات المخالفة لحرية المنافسة...»، وبعد ذلك أجرى تعديل واستعيض بمجلس للمنافسة بديلاً عن لجنة المنافسة.

Maher M. Dabbah, Op. Cit., p. 149.

لأحكام المادة (8) من نظام المنافسة السعودي لسنة 2004، نجد بأن المادة المذكورة قد خوّلت صلاحية إنفاذ القانون لمجلس مستقل يسمى «مجلس حماية المنافسة»، وذلك من خلال النص على الآتي: «ينشأ مجلس مستقل يسمى مجلس حماية المنافسة يكون مقره وزارة التجارة والصناعة».

كما أنشأ المشرع الجزائري هيئة للمنافسة أسماها مجلس المنافسة، وذلك في الباب الثالث من القانون الموسوم بالأمر 03-03 لعام 2003، من خلال المادة (23) منه والتي نصت على ما يلي: «تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تدعى في صلب النص «مجلس المنافسة»، تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي»⁽⁷⁾.

وكذلك فعل المشرع المغربي، حيث نجد أن الباب الخامس من القانون رقم 06.99 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة⁽⁸⁾، تضمّن تحديداً للجهة المنوط بها إنفاذ القانون، وقد أطلق عليها المشرع المغربي اسم «مجلس المنافسة»، وقد نص على إنشاء المجلس في المادة (14) من القانون المذكور والتي نصت على أنه: «يُحدث مجلس للمنافسة يكون له طابع استشاري لأجل إبداء الآراء أو تقديم الاستشارات أو التوصيات». وتجدر الإشارة بالخصوص إلى أن القانون المعدل رقم 104.12 للقانون المذكور⁽⁹⁾، لم يجر أية تعديلات على تكوين مجلس المنافسة⁽¹⁰⁾.

وقد سار على النهج نفسه المشرع السوداني، من خلال قانون تنظيم المنافسة ومنع الاحتكار لسنة 2009، حيث نص على تشكيل مجلس مستقل لتنفيذ أحكام القانون، وقد بينت المادة (14) منه ذلك بالنص على ما يلي: «(1- لتنفيذ أحكام هذا القانون ينشأ مجلس مستقل يسمى «مجلس المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية» تكون له شخصية اعتبارية والحق في التقاضي باسمه. (2- يكون المقر الرئيسي للمجلس بالخرطوم، ويجوز له إنشاء فروع ومكاتب في أي من الولايات. (3- يخضع المجلس لإشراف الوزير».

وكذلك نجد أن المشرع العراقي قد ضمّن الفصل الثاني من قانون المنافسة ومنع الاحتكار العراقي رقم 14 لسنة 2010، أحكاماً بشأن إنشاء مجلس شؤون المنافسة ومنع الاحتكار، وأتبعه لرئاسة الوزراء، وقد نصت المادة (4) من القانون المذكور على الآتي: «أولاً - يشكل مجلس يسمى (مجلس شؤون المنافسة ومنع الاحتكار) يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري يرتبط برئاسة الوزراء».

(7) Maher M. Dabbah, Op. Cit., p. 125.

(8) الجريدة الرسمية عدد 4810 بتاريخ 3 ربيع الآخر 1421هـ، 6 يوليو 2000م، ص 1941.

(9) المادة (110) من قانون المنافسة المغربي رقم 104.12، لسنة 2014.

(10) Maher M. Dabbah, Op. Cit., p. 134.

إلى ذلك، نجد أن المشرّع السوري قد استحدث هيئة أسماها «الهيئة العامة للمنافسة» ومنع الاحتكار» وذلك في المادة (11) من قانون المنافسة السوري رقم (7) لسنة 2008، وقد منحها المشرّع استقلالاً مالياً وإدارياً، وجعل لها مجلساً للإدارة أسماه المشرّع السوري: «مجلس المنافسة»⁽¹¹⁾، حيث نصت المادة المذكورة على ما يلي: «أ- تُحدث هيئة عامة مستقلة تسمى «الهيئة العامة للمنافسة» ومنع الاحتكار»، يكون مقرها في دمشق وتتولى المهام والصلاحيات المنوطة بها في هذا القانون، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، ويحدد هيكلها وتنظيمها الإداري والمالي بمرسوم، وتتبع لرئيس مجلس الوزراء، ويديرها مجلس إدارة يسمى «مجلس المنافسة»، إضافة للمدير العام».

من خلال هذا المطلب تعرفنا على النظم التي تبنت نمط «مجلس المنافسة» وقد ظهر لنا بوضوح الأساس القانوني الذي أسس لوجود مجلس منافسة، وقد تبين لنا بأن التشريعات العربية التي تبنت هذا النموذج لهيئة المنافسة هي كل من: القانون التونسي، والسعودي، والجزائري، والمغربي، والسوداني، والعراقي، وأخيراً المشرّع السوري.

المطلب الثاني

التشريعات العربية التي تبنت نظام جهاز المنافسة

بعدما تعرفنا على التشريعات العربية التي أخذت بنموذج مجلس المنافسة في المطلب السابق، ننقل في هذا المطلب للتعرف على التشريعات العربية التي أخذت بنموذج جهاز المنافسة، أو جهاز حماية المنافسة والذي ظهر في عدد من التشريعات العربية، كما هو مبين أدناه:

ظهر هذا النموذج في القانون المصري، حيث أورد المشرّع المصري ذلك في المادة (11) من قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية رقم 3 لسنة 2005، وقد تضمنت هذه المادة إنشاء هيئة للمنافسة أسمتها: «جهاز حماية المنافسة ومنع المنافسة الاحتكارية»، وأتبعها للوزير المختص، وذلك من خلال النص على الآتي: «يُنشأ جهاز يسمى جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية، يكون مقره القاهرة الكبرى، وتكون له الشخصية الاعتبارية العامة، يتبع الوزير المختص، ويتولى على الأخص ما يلي...»⁽¹²⁾.

كما أنشأ المشرّع اليمني هيئة متخصصة أناط بها صلاحية إنفاذ قانون المنافسة أسماها:

(11) عمر محمد فارس، الطبيعة القانونية المختلطة لمجلس المنافسة السوري، دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، مجلد 43، ملحق 1، 2016، ص 541.

(12) Maher M. Dabbah, Op. Cit., p. 237.

«جهاز حماية المنافسة ومنع الاحتكار»، وذلك بموجب المادة (11) من القانون بشأن تشجيع المنافسة ومنع الاحتكار والغش التجاري رقم 19 لسنة 1999، وقد أتبع المشرع اليمني المجلس لوزير التموين والتجارة، بموجب المادة المذكورة التي نصت على أنه: «يُشكل الجهاز المشار إليه في المادة (11) من هذا القرار بالقانون برئاسة وزير التموين والتجارة وأعضاء يصدر بهم قرار من الوزير».

وفي الاتجاه نفسه، نظم المشرع الكويتي في المادة (10) من القانون رقم (10) لسنة 2007 في شأن حماية المنافسة، إنشاء الجهة الإدارية التي يناط بها تطبيق القانون، وأسمائها: «جهاز حماية المنافسة»، وأتبعها لوزير التجارة والصناعة، وقد بينت المادة المذكورة ذلك بصراحة؛ إذ نصت على ما يلي: «يُنشأ جهاز يسمى جهاز حماية المنافسة، تكون له الشخصية الاعتبارية، يلحق بوزير التجارة والصناعة، ويتولى على الأخص ما يلي...». تم استعراض التشريعات العربية التي أخذت النموذج الثاني لهيئة المنافسة المتمثل بجهاز المنافسة أو جهاز حماية المنافسة، وقد تبين بأنه قد أخذت بهذا النموذج ثلاثة تشريعات عربية هي القانون المصري ونظيره اليمني والكويتي، فيما ستعالج الورقة النموذج الثالث لهيئة المنافسة من خلال المطلب الثالث التالي:

المطلب الثالث

التشريعات العربية التي تبنت نظام لجنة المنافسة

لم تقتصر أشكال هيئة المنافسة على صورتها مجلس المنافسة أو جهاز حماية المنافسة كما ظهر في المطلبين الأول والثاني، بل أخذ عدد من التشريعات العربية بنموذج ثالث في تشكيل هيئة المنافسة، تمثل في تشكيل لجنة متخصصة سُميت عند البعض بـ «لجنة المنافسة»، وعرفت في تشريعات أخرى بـ «لجنة شؤون المنافسة» سنتعرف عليها من خلال هذا المطلب.

تبنى المشرع الأردني هذا النموذج، إذ بين تشكيل هيئة المنافسة من خلال تشكيل لجنة أسماها «لجنة شؤون المنافسة»، وذلك في المادة (14) من قانون المنافسة الأردني رقم 33 لسنة 2014، والتي نصت على: «أ- تشكل لجنة تسمى «لجنة شؤون المنافسة» برئاسة الوزير وعضوية كل من: ...»، منحها صلاحيات سياساتية، وبجانب تشكيل هذه اللجنة، منح المشرع الأردني صلاحيات ذات طبيعة تنفيذية لمديرية المنافسة في وزارة الصناعة والتجارة⁽¹³⁾.

(13) المواد (2، 11، 12، 13) من قانون المنافسة الأردني. انظر: معين الشناق، مرجع سابق، ص 237.

وفي الاتجاه نفسه، نجد أن المشرّع القطري قد عالج تشكيل الجهة الإدارية المناط بها إنفاذ قانون المنافسة، في القانون رقم 19 لسنة 2006، وقد تم النص على تشكيل لجنة عرفت باسم: «لجنة حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية»، واتبعتها المشرّع القطري لوزير الاقتصاد والتجارة، سندا لنص المادة (7) من القانون المذكور والتي اشتملت على ما يلي: «تنشأ بالوزارة لجنة تسمى «لجنة حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية» تتبع الوزير، وتضم في عضويتها عناصر من ذوي الخبرة في المجالات الاقتصادية والمالية والقانونية، وممثلين عن الوزارات والجهات المعنية»⁽¹⁴⁾.

كما ذهب المشرّع الإماراتي إلى تبني هذا النموذج، وذهب إلى تسمية الجهة الموكلة إليها متابعة إنفاذ القانون الاتحادي رقم 4 في شأن تنظيم المنافسة، إذ أطلق عليها وصف: «لجنة تنظيم المنافسة»، كما ورد ذلك في نص المادة (12) من القانون المذكور؛ والتي نصت على ما يلي: «تنشأ بموجب هذا القانون لجنة تسمى: «لجنة تنظيم المنافسة» تكون برئاسة وكيل وزارة الاقتصاد، ويصدر بتشكيلها وتحديد نظام عملها ومدة العضوية فيها ومكافآت أعضائها قرار من مجلس الوزراء».

من خلال هذا المطلب تعرفنا على التشريعات العربية التي تبنت النموذج الثالث لشكل هيئة المنافسة المتمثل في لجنة شؤون المنافسة، ولاحظنا بأن هذا النموذج قد تم تبنيه من كل من المشرّع الأردني والقطري والإماراتي.

(14) Maher M. Dabbah, Op. Cit., p 207.

المبحث الثاني

اختصاصات هيئة المنافسة وأثر تكوينها

على ممارسة الاختصاصات المنوطة بها

تبين من خلال المبحث الأول بأن جميع تشريعات المنافسة العربية أوردت وبيّنت من ضمن أحكام نصوصها تشكيل هيئة للمنافسة منوطاً بها القيام بإنفاذ تلك التشريعات، وبات واضحاً، بأن تلك التشريعات اختلفت في نموذج التشكيل لتلك الهيئات، واختلفت في طبيعة الاختصاصات الممنوحة للهيئة، وتبعاً لذلك هناك انعكاس لآثار تكوين الهيئة على قدرتها على ممارسة اختصاصاتها.

تلك الاختلافات في طبيعة التكوين واختصاصات الهيئة والآثار المترتبة على التكوين، ناقشها هذا المبحث من خلال ثلاثة مطالب: حُصص المطلب الأول للتعرف على طبيعة اختصاصات الهيئة بشكل عام، وتناول المطلب الثاني انعكاسات تكوين هيئة المنافسة على القيام بالاختصاصات المختلطة (الإدارية والقضائية)، وناقش المطلب الثالث انعكاسات تكوين هيئة المنافسة على القيام بالاختصاصات الإدارية.

المطلب الأول

طبيعة اختصاصات هيئة المنافسة

تنحصر اختصاصات هيئة المنافسة بشكل عام في نوعين رئيسيين: اختصاصات إدارية، بحتة، واختصاصات مختلطة تجمع بين صلاحيات إدارية وأخرى قضائية في آن واحد، وقد اختلفت تشريعات المنافسة عموماً فهناك من ضيق الاختصاص وقصره على الصنف الأول «الاختصاص الإداري البحت»، وهناك تشريعات وسّعت من اختصاص الهيئة لتشمل اختصاصات قضائية إلى جانب الاختصاصات الإدارية. وفيما يلي توضيح لطبيعة هذه الاختصاصات.

الفرع الأول

الاختصاصات الإدارية

الاختصاصات الإدارية التي تناط بهيئة المنافسة تشتمل على الكثير من الجوانب منها: وضع الخطة العامة للمنافسة وتحديد السياسة العامة لها، وإعداد دراسات حول المسائل التي يعالجها قانون المنافسة، وكذلك الإسهام في إعداد وتعديل مشروعات القوانين والأنظمة المتعلقة بالمنافسة، والعمل على نشر الثقافة الخاصة بالمنافسة وأهميتها

وحمايتها وتشجيعها، وتلقي ومتابعة الطلبات الخاصة بطلبات التركيز الاقتصادي، وإبداء الرأي بالمسائل المتعلقة باختصاصات الهيئة، والقيام بالتعاون الدولي في مجال تطبيق قانون المنافسة، ويشمل ذلك: تبادل المعلومات والبيانات الخاصة واللازمة لإنفاذ قانون المنافسة على قاعدة المعاملة بالمثل، وتختص الهيئة إدارياً أيضاً بإبداء الآراء في المسائل التي تحددها القوانين التنظيمية القطاعية، وإعداد التقارير السنوية، وتقديم الآراء الاستشارية الاختيارية منها والوجوبية، وفق ما تقتضي أحكام القانون، وقد أخذ بهذا التوجه كل من المشرع الأردني، والكويتي، والمصري⁽¹⁵⁾، والعراقي⁽¹⁶⁾.

الفرع الثاني

الاختصاصات المختلطة

إلى جانب الصلاحيات والاختصاصات الإدارية التي تناط عادة بهيئات المنافسة، تمنح الهيئة صلاحيات أخرى، ففي بعض النظم منحت الهيئة صلاحية التحقيق الابتدائي، حيث تقوم الهيئة بموجب ذلك، بجمع الاستدلالات والتحقيق الابتدائي، والحصول على المعلومات، وتلقي الشكاوى، وفي بعض النظم الأخرى منحت صلاحية التحقيق النهائي كصلاحية فرض عقوبات جنائية كالغرامات، والحبس أحياناً، وبذلك تكون الهيئة في هذه النظم قد منحت صلاحية قضائية حالها كحال المحاكم المنضوية تحت منظومة السلطة القضائية، وقد أخذ بها التوجه كل من المشرع التونسي، والسوري، والمغربي، والجزائري، والسعودي⁽¹⁷⁾.

المطلب الثاني

انعكاسات تكوين هيئة المنافسة على القيام

بالاختصاصات المختلطة (الإدارية والقضائية)

يتناول هذا المطلب طبيعة تكوين هيئة المنافسة وتأثيره على القيام بصلاحياتها في التشريعات العربية التي أعطت الهيئة صلاحية ممارسة الصلاحيات القضائية بجانب

(15) لم يعط القانون المصري لمجلس المنافسة صلاحية قضائية عادية، بالرغم من أنه قد منح المجلس اختصاصاً قضائياً جزئياً في الجوانب الإدارية، ولغايات الدراسة، تم الفصل بين التشريعات العربية، على أساس منح صلاحية قضائية كاملة في التصنيف.

(16) معين الشناق، مرجع سابق، ص 243. فراس ملح، نحو تأسيس هيئة المنافسة الفلسطينية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، رام الله، فلسطين، 2012، ص 29-56.

UNCTAD, Model Law on Competition, 2010, Chapter IX.

(17) معين الشناق، مرجع سابق، ص 243. فراس ملح، مرجع سابق، ص 29، 56.

UNCTAD, Model Law on Competition, 2010, Chapter IX.

الصلاحيات الإدارية، وتقييم انعكاسات الطبيعة التكوينية على قدرة الهيئة على ممارسة صلاحياتها، وتحديد أوجه القصور إن وجدت من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول القانون التونسي

حدّد المشرّع التونسي عدد أعضاء مجلس المنافسة بخمسة عشر عضواً⁽¹⁸⁾، بعدما كان العدد في التقنين القديم اثني عشر عضواً⁽¹⁹⁾، وقد منحت صلاحية تعيينهم لأمر حكومي بتنسيب من الوزير المكلف بالتجارة، على أن يكون التعيين لمدة خمس سنوات غير قابلة للتجديد⁽²⁰⁾.

وتبنى المشرّع التونسي موقفاً بخصوص تشكيل المجلس، إذ حدد أن يكون رئيس المجلس من القضاة، أو الخبراء في المجال الاقتصادي لاسيما في حقل المنافسة، أو حقل المستهلك، كما حدد نائبي رئيس المجلس ليكون أحدهما من مستشاري المحكمة الإدارية، ويكون الآخر من مستشاري محكمة المحاسبات، شريطة أن يتمتعا بخبرة معينة حددها المشرّع، ويضاف للرئيس ونائبيه أربعة قضاة آخرين من ذوي الخبرة والدراية بالمنازعات التجارية، وأضاف المشرّع التونسي للقضاة ثمان شخصيات أخرى؛ أربع منهم من ذوي الخبرة في حقل الاقتصاد والقانون والمنافسة والاستهلاك، وأربع آخرون من الشخصيات التي مارست أو عملت في مجالات الصناعة والتجارة، وقطاع الخدمات، وقطاع الفلاحة، وحماية المستهلك⁽²¹⁾، وعليه يلاحظ بأن المشرّع التونسي قد قرر أن يكون مجلس المنافسة مكوناً من سبعة قضاة، وثمان شخصيات لا تتمتع بصفة أو بالقدرة على العمل القضائي أو لديها الخبرة فيه، وعليه فيأخذ المجلس الطبيعة التكوينية المختلطة من ناحية شمول القضاة في رئاسة المجلس وعضويته.

وبالمقابل، منح المشرّع التونسي صلاحية مختلطة لمجلس المنافسة؛ اشتملت من زاوية على صلاحيات إدارية بحتة بما فيها المشورة سواء الاختيارية منها أو الوجوبية، ومن زاوية أخرى منح المجلس صلاحية قضائية تمثلت في النظر في الدعاوى المتعلقة بالممارسات

(18) الفصل 13 من قانون المنافسة التونسي رقم 36 لسنة 2015، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 77-78.

(19) قانون المنافسة التونسي رقم 64 لسنة 1991.

(20) الفصل 13 من قانون المنافسة التونسي رقم 36 لسنة 2015، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 77-78.

(21) المادة (13) من قانون المنافسة التونسي.

المخلة بالمنافسة، أي أنيطت بالمجلس صلاحية قضائية تشبه القضاء العادي⁽²²⁾، وقد مُنح المجلس اختصاص قضاء إداري، وكذلك اختصاص قضاء عادي جنائي، وبالنظر إلى تكوين المجلس تثور مسألة حول تأثير هذا التكوين، والقدرة على اتخاذ قرارات من هذا القبيل، فبالعودة إلى تكوين المجلس، نجد أنه يتكون من عدد محدود من القضاة لا يتجاوز سبعة أعضاء، وبالتدقيق بنوعية القضاة أعضاء المجلس نجد أن القضاة العاديين هم قاضيان اثنان فقط، معهما قاض إداري واحد، فيما يكون باقي الأعضاء من غير القضاة، وهذا بدوره يثير إشكالية قدرة المجلس على مباشرة اختصاصه القضائي، الأمر الذي يستلزم المراجعة، وذلك لضمان القيام بالدور القضائي بشكل صحيح، كما يتوجب الانتباه إلى أن المجلس يتم تشكيله بأمر حكومي باقتراح من وزير التجارة، وهذا التدخل يثير إشكالية استقلالية المجلس، فمن الثابت أن القضاء لا يستطيع ممارسة دوره الطبيعي إلا عند ضمان استقلاله، وعليه فإن تدخل الحكومة في تكوين المجلس بالطريقة المذكورة يحدس استقلاليته، وعليه يعيق قدرته على القيام بدوره القضائي، ويقودنا إلى الاستنتاج بأن طبيعة التكوين الحالية ستكون مانعاً للمجلس من القيام بدوره على أكمل الوجوه.

الفرع الثاني

القانون السوري

لم يبتعد المشرع السوري كثيراً عن العدد المحدد من قبل المشرع التونسي لعضوية مجلس المنافسة، إذ إن العدد الذي قرره المشرع السوري يبلغ ثلاثة عشر عضواً يجري تعيينهم لمدة أربع سنوات، لا تقبل التجديد إلا مرة واحدة على الأكثر، ويكون تعيينهم بموجب قرار يصدره رئيس مجلس الوزراء⁽²³⁾.

ولم تغب الطبيعة القضائية - مع أنها جزئية - عن مجلس إدارة مجلس المنافسة السوري، حيث شكّل المشرع السوري مجلس المنافسة من ثلاثة من القضاة منهم اثنان من القضاة العاديين، والقاضي الثالث من مجلس الدولة، وأضاف عضوين من الجهاز المركزي للرقابة المالية، وثلاثة من الخبراء في الشأن الاقتصادي وقضايا المنافسة، وحماية المستهلك، وثلاثة أعضاء يمثلون الفعاليات الصناعية والتجارية، وعضوين ممثلين للاتحاد العام لنقابات العمال والاتحاد العام للفلاحين⁽²⁴⁾، وعليه يكون المشرع السوري قد سار على

(22) المادة (11) من قانون المنافسة التونسي.

(23) المادة (11) من قانون المنافسة السوري.

(24) المادة (11) من قانون المنافسة السوري.

نهج المشرع التونسي، ويلاحظ أيضاً بأن المشرع السوري قد استبعد الجهات الحكومية الرسمية كمثلي الوزارات المختلفة في التشكيل مثلما فعل المشرع الجزائري.

ومنح المشرع السوري مجلس المنافسة⁽²⁵⁾ صلاحيات إدارية وقضائية، وبذلك وقع المشرع السوري في الإشكال نفسه الذي يواجهه نظيره التونسي، إذ إن تكوين مجلس المنافسة جزئياً من القضاة لا يمكن بحال من الأحوال أن يعكس طبيعة قضائية للمجلس كمحكمة عادية، فممنح الاختصاص القضائي لمجلس المنافسة السوري مع تكوين غير قضائي للمجلس ينعكس سلبياً على دور المجلس وقدرته على ممارسة اختصاصه القضائي الممنوح له⁽²⁶⁾. وما يختلف فيه المشرع السوري ويحسب له، بأنه قد منح المجلس الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري⁽²⁷⁾، الأمر الذي يتحقق معه الاستقلال المطلوب لمزاولة العمل القضائي، مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة مراجعة تكوين أعضاء المجلس وجعلهم من القضاة كخيار، وإلا فالأفضل يكون بنزع الاختصاص القضائي الممنوح للمجلس ومنحه للقضاء العادي، وقصر دور المجلس على الاختصاص الإداري.

الفرع الثالث

القانون المغربي

خالف المشرع المغربي توجه كل من المشرع التونسي والمشرع السوري في ضبط العدد المكون لمجلس المنافسة، حيث حدده باثني عشر عضواً، كما اختلف عن المشرع التونسي في آلية التعيين، إذ يتم تعيين أعضاء المجلس من الوزير الأول⁽²⁸⁾، دونما تنسيب من أحد

(25) يتألف مجلس المنافسة السوري من ثلاثة عشر عضواً يتم تعيينهم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط، ويشمل في عضويته ثلاثة أعضاء من القضاة، منهم اثنان من قضاة المحاكم العادية، وقاض من قضاة مجلس الدولة من الدرجة الاستثنائية، وعضوان من الجهاز المركزي للرقابة المالية من بينهم عضو بمرتبة مدير في المجال الاقتصادي، وثلاثة أعضاء من ذوي الخبرة في الشؤون الاقتصادية وقضايا المنافسة وحماية المستهلك، وثلاثة أعضاء منتخبون يمثلون الفعاليات الصناعية والتجارية، وعضوان عن الاتحاد العام لنقابات العمال والاتحاد العام للفلاحين. انظر: المادة (11) من قانون المنافسة السوري.

(26) المادة (17) من قانون المنافسة السوري.

(27) تنص المادة (11) من قانون المنافسة السوري على الآتي: «تحدث هيئة عامة مستقلة تسمى (الهيئة العامة للمنافسة ومنع الاحتكار) يكون مقرها في دمشق، وتتولى المهام والصلاحيات المنوطة بها في هذا القانون، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، ويحدد هيكلها وتنظيمها الإداري والمالي بمرسوم، وتتبع لرئيس مجلس الوزراء، ويديرها مجلس إدارة يسمى (مجلس المنافسة) إضافة للمدير العام».

(28) رئيس الوزراء.

سوى ممثلي الجهات الحكومية، إذ يجري تعيينهم من الوزير الأول بعد تنسيب من جهة حكومية ممثلة في المجلس، ويكون التعيين لمدة خمس سنوات، ولم يبين المشرع المغربي قابليتها للتجديد من عدمه⁽²⁹⁾.

وذهب المشرع المغربي باتجاه مخالف أيضاً بشأن محددات وطبيعة اختصاص أعضاء مجلس المنافسة، وبالأخص، ما يتعلق بعضوية القضاة، فلم يتضمن تشكيل مجلس المنافسة المغربي أي تواجد للقضاة بين أعضائه الاثني عشر، وقد تم تحديد العضوية بواقع النصف لأعضاء من المؤسسات الحكومية، تمثلت في وزارات العدل والداخلية، والمالية، والأمانة العامة للحكومة، والشؤون العامة للحكومة، ووزارة التخطيط، في حين نجد أن المشرع المغربي تماثل مع المشرع التونسي في طبيعة ومحددات باقي الأعضاء، فقد تبنى تعيين عدد من الخبراء في المجالات نفسها التي حددها المشرع التونسي وهي: الاقتصاد، القانون، المنافسة والاستهلاك، بالرغم من أن العدد المحدد في التشريع المغربي لهذه الفئات هو ثلاثة وليس أربعة أعضاء كما فعل المشرع التونسي، كما أن موقف المشرع المغربي مماثل لمحددات باقي الأعضاء في المجلس، إذ حدد ضرورة أن يكون الأعضاء الباقون وهم ثلاثة من الأشخاص المزاولين لأنشطة في قطاعات الإنتاج والتوزيع والخدمات⁽³⁰⁾، ويكون تعيين رئيس المجلس بقرار من الوزير الأول في الدولة، فيما يعين الباقون بموجب مرسوم رئاسي بناءً على اقتراح من المؤسسات والجهات الممثلة في المجلس⁽³¹⁾، وبذلك نكون أمام مجلس منافسة يغلب عليه الطابع الحكومي، ويغيب عن مشهد تكوين تمثيل القضاة.

وعليه يكون المشرع المغربي قد شكل مجلس المنافسة من غير القضاة، وأدخل في التشكيل ممثلي الحكومة وخلافهم كما تم تبيانه أعلاه، ومع ذلك، منح المشرع المغربي صلاحية قضاء إداري وقضاء عادي لمجلس المنافسة، وهذا التوجه يخلق - بلا شك - إشكالية عملية تتمثل في تولية العمل القضائي لغير القضاة، وتتعاظم الإشكالية أكثر في غياب استقلال المجلس؛ إذ إن المجلس مكون من الرئيس وممثلي الحكومة، ويتم تعيين أعضاء المجلس بأليات حكومية يقررها رئيس مجلس الوزراء.

لذا، فإن منح الصلاحية القضائية للمجلس في القانون المغربي أيضاً هو مثار نقد؛ إذ لا تستقيم طبيعة تكوين المجلس غير القضائية، وعدم استقلال تكوينه، مع قدرته على القيام بدور قضائي من الناحية الموضوعية والإجرائية، ولا يحول منح صلاحية

(29) المادة (19) من قانون المنافسة المغربي المعدل لسنة 2011.

(30) المادة (18) من قانون المنافسة المغربي.

(31) المادة (19) من قانون المنافسة المغربي.

الطعن بالأحكام الصادرة عن المجلس للقضاء العادي أو الإداري من التسليم بحقيقة أن تكوين المجلس غير القضائي يفقده القدرة على اتخاذ قرارات قضائية بشكل مهني وأصولي⁽³²⁾.

الفرع الرابع

القانون الجزائري

يتوافق موقف المشرع الجزائري مع موقف المشرع المغربي في تحديد عدد أعضاء مجلس المنافسة باثني عشر عضواً بموجب القانون الجديد⁽³³⁾، بعدما كان مقرراً في قانون المنافسة الجزائري لعام 2003، تسعة أعضاء فقط⁽³⁴⁾، وتتم عملية تعيين المجلس من الرئيس ونائب الرئيس والأعضاء الآخرين بموجب مرسوم رئاسي، على أن تكون ولاية المجلس محددة بخمس سنوات قابلة للتجديد دون تحديد لعدد المرات وفق أحكام القانون القديم⁽³⁵⁾، وقد جرى تعديل هذه المدة لتصبح أربع سنوات بحيث يكون تغيير الأعضاء بمقدار نصف الأعضاء وهكذا⁽³⁶⁾.

لقد تباين موقف المشرع الجزائري عن موقف المشرع التونسي بشأن عضوية القضاة في مجلس المنافسة، وتقارب مع توجه المشرع المغربي في استبعاد القضاة، لكنه أيضاً نهج نهجاً مختلفاً عن منهج المشرع المغربي في عدم ضم ممثلي الجهات الحكومية للمجلس، فالمشرع الجزائري قرر تشكيل المجلس من ستة أشخاص من الخبراء يمثلون نصف أعضاء المجلس متخصصين في مجالات القانون، والاقتصاد، والمنافسة، والتوزيع، والاستهلاك، وأضاف أربعة أعضاء من المتمرسين وأصحاب المهن في مجالات الإنتاج والتوزيع والحرف والخدمات والمهن الحرة، كما أضاف المشرع الجزائري وخصص مقعدين لممثلين عن جمعيات حماية المستهلك⁽³⁷⁾. ويصدر قرار تعيين رئيس المجلس والأعضاء بمرسوم رئاسي، ويشترط أن يكون الرئيس من الخبراء، فيما يكون نائبه من الفئة الثانية أو الثالثة أي من فئة المهنيين أو ممثلي جمعيات حماية المستهلك⁽³⁸⁾، ويلاحظ بالخصوص أن مجلس المنافسة الجزائري غاب عن عضويته التكوين القضائي، كما غاب عنه طابع التكوين الحكومي، فقد خلا تماماً من عضوية القضاة وممثلي الحكومة.

(32) المادة (44) من قانون المنافسة المغربي.

(33) المادة (10) من قانون المنافسة الجزائري رقم (08-12) لسنة 2008.

(34) المادة (24) من قانون المنافسة الجزائري، لعام 2003.

(35) المادة (25) من قانون المنافسة الجزائري، لعام 2003.

(36) المادة (12) من قانون المنافسة الجزائري رقم (08-12) لسنة 2008.

(37) المادة (10) من قانون المنافسة الجزائري.

(38) المادة (11) من قانون المنافسة الجزائري.

بالمقابل، منح المشرّع الجزائري صلاحية فرض عقوبات على المخالفات الواردة في قانونه⁽³⁹⁾، وأخضع تلك القرارات لرقابة القضاء العادي والإداري بالنظر لنوعية القرار المتخذ، وهذا الموقف يثير إشكالية عملية، تتمثل في منح اختصاص قضائي لغير القضاة، فتكوين مجلس المنافسة الجزائري جاء خالياً من عضوية القضاء بموجب التعديل 2008، الأمر الذي لا يستقيم معه منح صلاحية اتخاذ القرار القضائي للمجلس في قضايا المنافسة، إذ إن العمل القضائي لا يمكن أن يُوكَل لغير القضاة؛ وذلك لعدم تفرس أعضاء المجلس بالقيام بالعمل القضائي الذي يتطلب قبل مزاولة هذه المهمة معرفة في الحكم القانوني وإجراءات تطبيقه وصفات سلامته، وعليه فإن موقف المشرّع الجزائري بمنح الاختصاص القضائي للمجلس، يكون متعارضاً مع أسس تكوين المرفق القضائي، فلا يجوز أن يتولى أعمال القضاء غير القضاة، وعليه نعتقد بضرورة إعادة النظر بتكوين المجلس من ناحية في حالة رغبة المشرّع باستمرار منح المجلس صلاحية قضائية، ومن ناحية أخرى، هناك ضرورة لمراجعة منح الصلاحية القضائية الممنوحة للمجلس في حال استمرار تشكيل المجلس على الصورة التي تم إيضاحها أعلاه.

الفرع الخامس

القانون السعودي

وكذلك فعل المشرّع السعودي، إذ استبعد القضاة من تشكيل مجلس حماية المنافسة، وقرر أن يكون تشكيل مجلس المنافسة من تسعة أعضاء، وقد حدد المشرّع السعودي صلاحية المجلس بأربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة⁽⁴⁰⁾، وأغرق المشرّع تشكيل المجلس بممثلي المؤسسات الحكومية، إذ منح رئاسة المجلس لوزير التجارة والصناعة، إضافة إلى عضو ممثل لوزارة التجارة، وعضو ممثل لوزارة المالية، وعضو ممثل لوزارة الاقتصاد والتخطيط، وعضو ممثل للهيئة العامة للاستثمار، وأضاف لذلك أربعة من ذوي الخبرة والكفاية⁽⁴¹⁾. وما تجدر الإشارة إليه هنا، أن الأغلبية في تكوين مجلس حماية المنافسة لممثلي الجهات الحكومية، كما يلاحظ أيضاً، أن المشرّع السعودي استبعد ممثلي القطاعات التجارية والصناعية، وكذلك ممثلي حماية المستهلك، علاوة على استبعاد التمثيل القضائي.

كما أشرنا أعلاه، فقد غلب المشرّع السعودي الطبيعة الحكومية على تكوين مجلس

(39) المادة (45) من القانون الجزائري.

(40) المادة (4) من نظام المنافسة السعودي.

(41) المادة (4) من نظام المنافسة السعودي.

المنافسة، وبالرغم من غياب التكوين القضائي للمجلس، فقد منح المشرع السعودي المجلس صلاحية قضائية كاملة للنظر في المخالفات لأحكام القانون، وهذا يتعارض بشكل رئيسي مع طبيعة تكوين المجلس الذي يغلب عليه الطابع الحكومي، كما أن ذلك التكوين مربوط بقرارات حكومية تجعل من استقلال المجلس مثار جدل كبير، فليس طبيعياً أن تمنح الصلاحية القضائية لجهة حكومية أو ذات طبيعة حكومية غالبية، وهذا برأينا يجعل من اختصاص المجلس القضائي محل نقد يتطلب التعديل التشريعي، أو ترك صلاحية نظر الدعاوى للأجهزة القضائية المتخصصة، واقتصار دور المجلس على الاختصاصات الإدارية⁽⁴²⁾.

المطلب الثالث

انعكاسات تكوين هيئة المنافسة على القيام بالصلاحيات الإدارية

يتناول هذا المطلب التعرف على تكوين هيئة المنافسة وتأثيره على القيام بصلاحياتها في التشريعات العربية التي قصرت صلاحية الهيئة على ممارسة الصلاحيات الإدارية، وتقييم انعكاسات الطبيعة التكوينية على قدرة الهيئة على ممارسة صلاحيتها والتعرف على أوجه القصور إن وجدت من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول

القانون الأردني

حدّد المشرع الأردني عدد أعضاء لجنة شؤون المنافسة بعدد أقل من الأعداد التي حدّدها كل من المشرع التونسي والمغربي والجزائري، إذ تتكون اللجنة الأردنية من أحد عشر عضواً، ولم يشر قانون المنافسة الأردني إلى مدة عضوية اللجنة، أو ولاية اللجنة الزمنية، إلا بخصوص الأعضاء الذين تتم تسميتهم من وزير التجارة والصناعة، حيث حددها المشرع بسنتين فقط قابلة للتجديد لمرة واحدة⁽⁴³⁾.

وعلى نهج المشرع المغربي سار المشرع الأردني في محددات عضوية أعضاء لجنة شؤون المنافسة، إذ تم تشكيل الهيئة من ممثلي المؤسسات الحكومية، مع ممثلي القطاع الخاص، وجمعيات حماية المستهلك، بجانب عدد من الخبراء، فنتشكل هيئة شؤون المنافسة الأردنية من أمين عام وزارة التجارة والصناعة، ومدير عام هيئة التأمين، والرئيس التنفيذي لهيئة تنظيم قطاع الاتصالات، ومدير عام هيئة النقل البري، ورئيس

(42) المادتان (8) و(15) من نظام المنافسة السعودي.

(43) المادة (14) من قانون المنافسة الأردني، انظر: فراس ملحم، مرجع سابق، ص 56.

غرفة تجارة عمّان، ورئيس غرفة صناعة عمّان، ورئيس جمعية من جمعيات حماية المستهلك، وثلاثة آخرين من ذوي الخبرة والاختصاص⁽⁴⁴⁾، وعليه يكون المشرّع الأردني قد استبعد كلياً مشاركة القضاة في تكوين هيئة شؤون المنافسة.

باستعراض موقف المشرّع الأردني نجد تناهماً بين تشكيل لجنة المنافسة مع طبيعة الاختصاص، فلم يعتبر المشرّع الأردني أن لجنة شؤون المنافسة مختصة في فرض العقوبات على المخالفات المنصوص عليها في قانون المنافسة الأردني، وترك الاختصاص القضائي للمحكمة العادية (محكمة البداية)⁽⁴⁵⁾، وجعل اختصاص تحريك الدعوى الجزائية للجهة المخولة بذلك وفق النظام القانوني (النيابة العامة)، ويسجل ذلك الموقف للمشرّع الأردني، كما يسجل له أنه جعل تحريك الدعوى الجزائية جائزاً من كل متضرر، بالإضافة إلى لجنة شؤون المنافسة ممثلة برئيسها (وزير التجارة والصناعة)⁽⁴⁶⁾.

الفرع الثاني

القانون الكويتي

اتفق المشرّع الكويتي مع المشرّعين المصري والعراقي في تحديد عدد أعضاء مجلس المنافسة، واتفق مع المشرّع المصري في تحديد العضوية بأربع سنوات، وقابليتها للتجديد لمرة واحدة فقط، وأن كانت العضوية مقصورة على بعض الأعضاء الممثلين للجهات الخاصة الواردة حصراً في القانون، على أن يُشكل المجلس بقرار يصدره رئيس مجلس الوزراء⁽⁴⁷⁾.

استبعد المشرّع الكويتي نهائياً تمثيل القضاة في عضوية مجلس المنافسة، وبالتالي يتشكل المجلس من عضو متفرغ من ذوي التخصص والخبرة، وثلاثة خبراء آخرين، إلى جانب عضوين يُمثّلان الغرف التجارية والاتحادات الصناعية، ومدير تنفيذي للجهاز، وعضو عن الجمعيات التعاونية⁽⁴⁸⁾.

(44) المادة (13) من قانون المنافسة الأردني.

(45) المادة (16) من قانون المنافسة الأردني.

(46) المادة (16) من قانون المنافسة الأردني.

(47) المادة (11) من قانون المنافسة الكويتي.

(48) استبعد المشرّع الكويتي تمثيل جمعيات حماية المستهلك بشكل مباشر، وإن كان هناك تمثيل للجمعيات التعاونية، وتدارك المشرّع الكويتي تمثيل المستهلك من خلال اشتراط وجوب أن يكون أحد الأعضاء الخبراء من جهة أهلية تعنى بحماية المستهلك إن وجدت، كما استبعد المشرّع الكويتي تمثيل المؤسسات الحكومية من تشكيلة المجلس، كما نهج المشرّع الجزائري، بالرغم من أن صلاحية تعيين معظم أعضاء المجلس تكون لمجلس الوزراء بتنسيب من وزير التجارة والصناعة. المادة (11) من قانون المنافسة الكويتي.

خلا تكوين مجلس المنافسة الكويتي من العضوية القضائية، ولم يمنح المشرع الكويتي صلاحية قضائية للمجلس، ونرى في هذا الموقف انسجاماً بين التكوين والاختصاص، ومع ذلك نجد أن القانون الكويتي قد علق تحريك الدعوى الجزائية المترتبة على مخالفة أحكام القانون على موافقة رئيس المجلس بعد موافقة مجلس الإدارة، وهو ما يؤخذ على موقف المشرع الكويتي، إذ يحبذ أن يوضح المشرع اختصاص النيابة العامة في تحريك الدعوى الجزائية، كما يؤخذ على موقف المشرع عدم منح غير المجلس صلاحية طلب تحريك الدعوى الجزائية، مع العلم أن صلاحية تقديم الشكوى يفترض أن تعطى لجهات أخرى غير المجلس، كالمحكمة من تلقاء ذاتها أو المستهلك وممثليه ومن تجيز لهم القوانين الأخرى ذلك⁽⁴⁹⁾.

الفرع الثالث

القانون المصري

حدّد المشرع المصري عدد أعضاء مجلس إدارة جهاز المنافسة بعشرة أعضاء، يصدر بتشكيله قرار وزير مختص لم يحدده القانون، وتكون ولاية المجلس لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة⁽⁵⁰⁾، واتفق بذلك مع موقف المشرعين الكويتي والعراقي في جانب العدد. وقد أشرك المشرع المصري القضاء الإداري في تشكيل مجلس إدارة مجلس المنافسة، من خلال إشغال منصب نائب رئيس المجلس من قبل أحد مستشاري مجلس الدولة، فيما منح رئاسة المجلس لشخص متفرغ من ذوي الخبرة، إضافة إلى ممثلين اثنين عن الوزارات يحدّدان بقرار من الوزير المختص، وثلاثة خبراء في المجالات الاقتصادية والقانونية، ويضاف لهم ثلاثة ممثلين للاتحاد العام للغرف التجارية واتحاد الصناعات، والاتحاد العام لحماية المستهلك⁽⁵¹⁾، وما يلاحظ هنا أن المشرع المصري، قد استبعد القضاء العادي من تشكيلة مجلس المنافسة بالرغم من إشراك القضاء الإداري في توليفة المجلس، وبذلك يكون قد توافقت مع توجه المشرعين التونسي والسوري بالخصوص، كما يلاحظ بأن المشرع المصري مثل الجهات الحكومية من خلال عضوين، والتقى مع المشرع التونسي والمغربي والجزائري والسوري في تمثيل المستهلك والقطاعات التجارية والصناعية.

وقد أخرج المشرع المصري صلاحية الاختصاص القضائي الجنائي من صلاحيات مجلس إدارة جهاز المنافسة، ولكن يؤخذ على موقف المشرع المصري تعليق تحريك

(49) المادة (23) من قانون المنافسة الكويتي.

(50) المادة (12) من قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية المصري.

(51) المادة (12) من قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية المصري.

الدعوى الجزائية على موافقة مجلس إدارة الجهاز، على قاعدة أن تكوين المجلس يسمح بتمثيل جميع الأطراف، وهذا غير دقيق، فلا يمكن القبول بفكرة التمثيل الشمولي، والمفضل أن تمنح صلاحية تقديم الشكوى لكل متضرر من الممارسات المخالفة لأحكام القانون⁽⁵²⁾.

الفرع الرابع القانون العراقي

لم ينص المشرع العراقي، صراحة على عدد أعضاء المجلس، لكنه بالنظر إلى عدد الأشخاص أو الجهات المخولة بتسمية أعضاء في المجلس، يكون العدد عشرة أعضاء، ولم يشر المشرع العراقي إلى مدة ولاية المجلس أو العضوية فيه⁽⁵³⁾، وقد استبعد المشرع العراقي التمثيل القضائي في مجلس شؤون المنافسة ومنع الاحتكار، وضمن التشكيل رئيساً متفرغاً، وممثلين لوزارة الصناعة والمعادن، ووزارة التجارة، ووزارة الاتصالات، وعضو ممثل للجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية الملحق بوزارة التخطيط، وعضو ممثل لاتحاد الغرف التجارية والصناعة، وعضو ممثل لاتحاد الصناعات، وعضو ممثل لمجلس حماية المستهلك، وعضو ممثل لنقابة المحاسبين والمدققين العراقية، وموظف مقرر للمجلس⁽⁵⁴⁾، ويلاحظ بالخصوص أن المشرع العراقي قد توافق مع المشرع المغربي في استبعاد القضاة من تشكيل المجلس، وكذلك تشابهه معه في ضم جهات حكومية رسمية للمجلس إلى جانب ممثلين عن الاتحادات الصناعية والغرف التجارية، كما يلاحظ بأن المشرع العراقي قد استبعد تمثيل الخبراء في المجلس.

وقد خلا القانون العراقي من الإشارة إلى تحريك الدعوى الجزائية، واختصاص المجلس بالبت في الدعوى الجزائية المترتبة على مخالفة أحكام القانون، بالرغم من النص الصريح على قيام محاكم متخصصة، ولم يشر لدور المجلس في تحريك الدعوى، ومع ذلك يفهم من موقف المشرع أن صلاحية طلب تحريك الدعوى تكون للمجلس ولغيره بدلالة المادة (7) من القانون التي كلفت المجلس بالتحقيق الابتدائي بناء على شكوى أو إخبار أو بالإحالة من المحكمة المختصة⁽⁵⁵⁾.

أما بقية الدول العربية المصدرة لتشريعات منافسة، وهي اليمن، وقطر، والإمارات، والسودان، فلم تحدد عدداً معيناً لعضوية مجلس أو لجنة المنافسة، فاكتفى المشرع

(52) انظر: المادة (21) من قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية المصري.

(53) المادتان (4 و5) من قانون المنافسة ومنع الاحتكار العراقي.

(54) المادة (4) من قانون المنافسة ومنع الاحتكار العراقي.

(55) المادتان (7 و15) من قانون المنافسة ومنع الاحتكار العراقي.

اليمني بترك صلاحية تكوين مجلس جهاز المنافسة اليمني لقرار يصدره وزير التموين، كما لم يحدد المشرع أية ولاية زمنية لعضوية المجلس⁽⁵⁶⁾.

أما المشرع القطري، فقد بين شروط العضوية دون تحديد عدد معين لعضوية لجنة المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية، ويتم تشكيل اللجنة بقرار من مجلس الوزراء بتنسيب وزير التجارة، ولم يحدد المشرع القطري الولاية الزمانية للجنة المنافسة⁽⁵⁷⁾.

كما ترك المشرع السوداني قضية العدد وتحديده لقرار يصدره رئيس الجمهورية بناءً على توصية من الوزير الذي يحدده رئيس الجمهورية، ولم يبين المشرع السوداني ولاية زمنية لعضوية المجلس، واكتفى بتحديد شروط ومواصفات العضوية⁽⁵⁸⁾.

كذلك ترك المشرع الإماراتي تحديد أعضاء اللجنة لقرار يصدره مجلس الوزراء، وكذلك ترك مسألة تحديد عضوية اللجنة لذات الجهة⁽⁵⁹⁾.

(56) المادة (11) من قانون المنافسة اليمني.

(57) المادة (7) من قانون المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية القطري.

(58) المادة (15) من قانون تنظيم المنافسة ومنع الاحتكار السوداني.

(59) المادة (12) من قانون المنافسة الإماراتي.

الخاتمة

تناولت هذه الورقة تكوين هيئة المنافسة وأثره على قدرتها على القيام بدورها في ظل قوانين المنافسة العربية، وقد جرت مناقشة الموضوع من خلال التعرف على التنظيم القانوني لهيئة المنافسة في التشريعات المدروسة، ومن ثم تم التطرق لتكوين هيئة المنافسة والأنماط المختلفة لها وطبيعة العضوية فيها وطريقة تعيينها، ثم ناقشت الورقة مدى انسجام تكوين الهيئة مع قدرتها على أداء دورها، وتركز البحث في زاويتين: الزاوية الأولى، مدى استقلال هيئة المنافسة بالنظر إلى الجهة المخولة بتشكيل مجلس أو لجنة المنافسة، وبالنظر إلى مدى ارتباط هيئة المنافسة بالجهة الحكومية واستقلالها عنها، وأما الزاوية الثانية، فكانت منسبة على الاختصاص الذي منح للهيئة بمقابل مكونات هذه الهيئة وطبيعة اختصاص أعضائها، ومدى توافر القدرة لديهم على ممارسة دور الهيئة الإداري أو القضائي.

من خلال ما ناقشته الورقة البحثية تبين أن اختصاص هيئة المنافسة يدور بين صلاحيات إدارية بحتة، وأحياناً صلاحية إدارية مع صلاحية قضائية حقيقية تتمثل في فرض العقوبات، والحالة هذه، ثار التساؤل حول مدى استجابة تكوين الهيئة لصلاحياتها المنوطة بها وفق التنظيم القانوني لمتطلبات القيام بالاختصاص على أكمل وجه، وقد أوضحت الورقة البحثية بأنه لا توجد إشكالية في تكوين الهيئة على ممارسة الاختصاص الإداري، إنما ظهرت الإشكالية عندما منحت التشريعات للهيئة صلاحيات مختلطة.

أولاً- النتائج

ومن خلال ما أثارته الورقة البحثية من نقاش، تم التوصل إلى مجموعة من النتائج يمكن إجمالها فيما يلي:

(1) اختلفت التشريعات العربية في تسمية هيئة المنافسة، فهناك من أسماها مجلساً للمنافسة كتونس والجزائر والمغرب والسعودية والكويت، وهناك من أسماها لجنة للمنافسة، ومنها الأردن والإمارات وقطر، وهناك من أسماها جهازاً لحماية المنافسة كمصر واليمن.

(2) اختلفت التشريعات العربية في مدى استقلالية الهيئة ومنحها الشخصية الاعتبارية، فهناك من منح الهيئة استقلالاً مالياً وإدارياً، وهناك من أتبعها لمجلس الوزراء، أو أتبعها لوزارة معينة كوزارة التجارة أو التموين.

- (3) تباينت التشريعات العربية في منح اختصاصات للهيئة، فهناك تشريعات منحت الهيئة صلاحيات إدارية بحتة، وظهر هذا النموذج في كل من القانون الأردني، والكويتي، والمصري، والعراقي، وهناك تشريعات عربية منحت هيئة المنافسة صلاحيات قضائية إلى جانب الصلاحيات الإدارية، ومنها القانون التونسي، والسوري، والمغربي، والجزائري، والنظام السعودي.
- (4) تباينت التشريعات العربية في تكوين الهيئة، فلم نجد أي دولة عربية تبنت تكويناً قضائياً كاملاً، أي بمعنى أن الهيئة لم تتكون في أي دولة عربية من القضاة، ولكن بعض هذه التشريعات ضمنت في عضوية الهيئة تمثيلاً جزئياً للقضاة، وهذا الحال في القانون التونسي والسوري والمصري.
- (5) منحت بعض التشريعات العربية اختصاصاً قضائياً للهيئة، ومن ذلك القانون التونسي والمغربي والجزائري والسوري، والنظام السعودي، ومع ذلك، لم نجد أي من هذه الأنظمة قد لبى شروط ومتطلبات العمل القضائي وضمانات سلامة القيام بالدور القضائي من قبل الهيئة لأحد سببين أو كليهما: الأول، أن أي من هذه الأنظمة لم يمنح الهيئة استقلالاً تاماً يؤهلها للابتعاد عن التأثير عليها من السلطة التنفيذية. والثاني، أن مكونات الهيئة وأعضائها ليسوا من القضاة، ولا يستقيم القيام بالعمل القضائي من غير القضاة لنقص الخبرة والدراية والمعرفة القانونية الموضوعية والإجرائية.

ثانياً- التوصيات

- ولتصويب مواطن الخلل الذي تمت الإشارة إليها في هذه الورقة والمجمل في النتائج أعلاه، ولتحقيق تناسب بين تكوين الهيئة ودورها نقترح التوصيات الآتية:
- (1) ضرورة مراجعة جميع التشريعات العربية لمنح هيئة المنافسة الاستقلال المالي والإداري عن السلطة التنفيذية، بما يكفل لها حرية ممارسة دورها الإداري والقضائي.
 - (2) ضرورة مراجعة التشريعات العربية التي منحت الهيئة سلطات قضائية، وتصويب الخلل في مكونات الهيئة وتحديد أوصاف اختصاص وخبرة الأعضاء في الهيئة، فليس أقل من أن يكون جميع الأعضاء من القضاة دون غيرهم، ما لم تعدل تلك التشريعات وتمنح للهيئة صلاحية إدارية فقط دون القضائية.

المراجع

أولاً- باللغة العربية

- باسم مكحول ونصر عطيان، مراجعة نقدية لمشروع قانون المنافسة الفلسطيني، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، رام الله، فلسطين، 2003.
- محمد سلمان الغريب، الاحتكار والمنافسة غير المشروعة، دار النهضة العربية، القاهرة 2004.
- معين الشناق، الاحتكار والممارسات المقيدة للمنافسة في ضوء قوانين المنافسة والاتفاقيات الدولية، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2010.
- عمر محمد فارس، الطبيعة القانونية المختلطة لمجلس المنافسة السوري، دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، مجلد 43، ملحق 1، 2016.
- فراس ملح، نحو تأسيس هيئة المنافسة الفلسطينية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية ماس، رام الله، فلسطين، 2012.

ثانياً- باللغة الإنجليزية

- Alison Jones and Brenda Sufrin, EC competition Law, 3th ed., Oxford University Press, UK, 2008.
- Maher M. Dabbah, Competition Law and Policy in the Middle East, Cambridge University Press, UK, 2007.
- UNCTAD, Model Law on Competition, 2010, Chapter IX.

المحتوى

الصفحة	الموضوع
301	الملخص
302	المقدمة
305	المبحث الأول- التنظيم القانوني لهيئة المنافسة
305	المطلب الأول- التشريعات العربية التي تبنت نظام مجلس المنافسة
307	المطلب الثاني- التشريعات العربية التي تبنت نظام جهاز المنافسة
308	المطلب الثالث- التشريعات العربية التي تبنت نظام لجنة المنافسة
310	المبحث الثاني- اختصاصات هيئة المنافسة وأثر تكوينها على ممارسة الاختصاصات المنوطة بها
310	المطلب الأول- طبيعة اختصاصات هيئة المنافسة
310	الفرع الأول- الاختصاصات الإدارية
311	الفرع الثاني- الاختصاصات المختلطة
311	المطلب الثاني- انعكاسات تكوين هيئة المنافسة على القيام بالاختصاصات المختلطة (الإدارية والقضائية)
312	الفرع الأول- القانون التونسي
313	الفرع الثاني- القانون السوري
314	الفرع الثالث- القانون المغربي
316	الفرع الرابع- القانون الجزائري
317	الفرع الخامس- القانون السعودي
318	المطلب الثالث- انعكاسات تكوين هيئة المنافسة على القيام بالصلاحيات الإدارية
318	الفرع الأول- القانون الأردني
319	الفرع الثاني- القانون الكويتي
320	الفرع الثالث- القانون المصري
321	الفرع الرابع- القانون العراقي
323	الخاتمة
325	المراجع