منتدى المنافسة العربي
السادس
28-29 أيار/مايو 2025
بغداد، العراق

E/ESCWA/CL6.GCP/2025/ACF/Background paper.3

معيار وعبء الإثبات في قضايا قانون المنافسة

مذكرة من منظمة التعاون والتنمية الإقتصادية

الأمم المتحدة
بيروت

هذه المذكرة هي الملخص العربي للمذكرة الأساسية الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (2024) بعنوان "معيار وعبء الإثبات في قضايا قانون المنافسة"، موائد مستديرة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حول أوراق سياسة المنافسة، رقم 318، منشورات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، باريس: https://doi.org/10.1787/0199f63f-en.

2500311A

موجز مذكرة المعلومات الأساسية بشأن معيار وعبء الإثبات في قضايا قانون المنافسة

مقدمة

أدى ازدياد التعقيدات المرتبطة بإنفاذ قانون المنافسة إلى إثارة تساؤلات حول ما إذا كان معيار الإثبات المطلوب لإثبات انتهاك قوانين مكافحة الاحتكار أو لمنع صفقات الاندماج قد أصبح ينطوي على متطلبات مفرطة. ويعزى هذا القلق إلى تنامي تعقيد القضايا، ولا سيّما في ظل الاعتماد المتزايد على التحليل الاقتصادي المعقد لإثبات الآثار التي قد تلحق بالأسواق أو الأضرار المحتملة للمنافسة. وعلى الرغم من أنّ التحوّل نحو نَهج يستند إلى تقييم الآثار قد أدى، كما يزعم البعض، إلى تحسين دقة القرارات المتعلقة بالمنافسة، فقد أدى في الوقت نفسه إلى إدخال مزيد من التعقيدات، وصعَّب تحويل النتائج الاقتصادية إلى حجج قانونية مقنعة.

معايير وإثبات الأدلة في قضايا المنافسة

تشهد قضايا المنافسة تعقيدات متزايدة تدفع بالمحاكم المكلّفة بتقييم هذه الحجج فرض معايير إثبات صارمة في أغلب الأحوال. وبالتالي، تطالب السلطات المعنيّة بالمنافسة بإعداد قضايا تتّسم بمستوى أعلى من حيث الدقة والقوة. وتبرز هذه الظاهرة بوضوح في القضايا المتعلقة بسوء استعمال القوة في السوق، والرقابة على صفقات الاندماج، حيث تؤدي الصعوبة في تلبية المعايير القانونية الصارمة إلى تقويض فعالية إنفاذ القوانين. وعلى الرغم من اختلاف معايير وأعباء الإثبات بين الأنظمة القضائية، فإن مصدر القلق الأوسع نطاقاً مشترك على الصعيد الدولي، حيث أن معايير الإثبات المتشدّدة قد تحدّ قدرة السلطات المعنيّة بالمنافسة على اتخاذ إجراءات حاسمة في الوقت المناسب.

أولاً. الإطار العام لمعايير الإثبات في قانون المنافسة

يشكِّل قانون المنافسة أحد أعمدة البنية القانونية والاجتماعية، وهو يتطوّر في ضوء القِيَم الأساسية والتقاليد القانونية التي تميّز كل نظام قضائي. وعلى الرغم من اختلاف الأُطُر القانونية الوطنية، يبقى

التوافق من حيث الآراء واسع النطاق حول الأهداف العامة التي يسعى قانون المنافسة إلى تحقيقها. وتندرج قواعد الإثبات ضمن هذه الأُطُر القانونية، وهي على اختلافها بين نظام قضائي وآخر، تؤدي وظيفة مشتركة تتمثّل في ضمان دقة تقصي الحقائق وصون عدالة الإجراءات. وتمثِّل هذه القواعد المبادئ القانونية والاعتبارات المرتبطة بالسياسات العامة مثل الكفاءة، والعدالة، وتحقيق أهداف السياسة التنافسية.

ويُقصد بمعيار الإثبات مستوى القناعة المطلوب لاعتماد واقعة معيّنة بوصفها مثبتة بحكم القانون. وعلى الرغم من أن التشريعات لا تنصُّ صراحة على معيار الإثبات، لكنَّ هذا الأخير يعكس درجة اليقين اللازمة لدحض قرينة البراءة، ويتحدّد بناءً على طبيعة وخطورة النتائج القانونية المحتملة. وعليه، فإنّ الدعاوى القضائية التي قد تُفضي إلى تدابير تدخّلية، مثل أوامر التفتيش أو حظر الاندماجات، تتطلّب معياراً أكثر صرامةً للإثبات. وأمام استحالة الوصول إلى اليقين المطلق، يُطبّق في أغلب الأحوال نَهج يعتمد على الاحتمالات، ويتراوح بين مجرد الترجيح والإثبات بما لا يدع مجالاً للشك.

وتُستخدم هذه المنهجيّة التدريجية في تحديد المعايير المطبّقة عادة في إنفاذ قوانين المنافسة، بما فيها "الأدلة الواضحة والمقنعة"، و"الإثبات بما لا يدع مجالاً للشك الذي يستند إلى أسباب معقولة"، "وترجيح أحد الاحتمالات أو ترجيح الأدلة". وتُراعى في تحديد المعيار المناسب طبيعة الدعوى القضائية، (بين مدنية أو إدارية أو جنائية)، حيث تتفاقم خطورة العواقب مع اشتداد صرامة المعايير. وتختلف المعايير المطبّقة باختلاف الأنظمة القضائية، وذلك لاختلاف التقاليد التاريخية والمؤسسية السائدة.

وفي قانون المنافسة، يميل معيار الإثبات المطبّق غالباً إلى أن يكون أشد صرامةً في قضايا السلوك المناهض للمنافسة منه في عمليات الاندماج نظراً إلى طبيعة الآثار والأدلة المطلوبة في كل نوع. فالقضايا السلوكية تتطلّب مستوىً من الإثبات يفوق مجرّد الترجيح دون بلوغ عتبة الإثبات الجنائي، بينما تُطبّق في قضايا الاندماج معايير أقل صرامةً بالنظر إلى طابعها التوقعي وعدم اقترانها عادة بعقوبات.

ثانياً. تأثير التقاليد القانونية في معايير الإثبات

تتباين معايير الإثبات باختلاف بين النظامين الرئيسيين نظام القانون المدني ونظام القانون العام. فنظام القانون العام يعتمد على ترجيح الاحتمالات كآلية لتقصي الحقائق، أما نظام القانون المدني فيعتمد على مدى قدرة الحجج على إقناع صاحب القرار. ويؤدي هذا التباين في المفاهيم إلى تباين في مستويات معايير إثبات الأدلة، حيث يُعتبر مفهوم "القناعة الذاتية" المستخدَم في نظام القانون المدني أكثر صرامة عموماً من معيار ترجيح أحد الاحتمالات المعتمَد في نظام القانون العام. وعلى الرغم من هذه

الاختلافات، يعتبر معيار الإثبات في قضايا الاندماج والقضايا السلوكية قاعدة تطبّق بغض النظر عن نوع القضية، بحيث يظل ثابتاً بغض النظر عن طبيعة القضية أو مدى تعقيد نظرية الضرر المطروحة. ومن ثم، تطبّق عتبة الإثبات نفسها على نحو موحّد ضمن كل فئة من فئات الإنفاذ، سواء تعلّقت القضية بمراجعة صفقات الاندماج أم بالتحقيق في السلوكيات.

ثالثاً. عبء الإثبات وتوزيعه الإجرائي

يشكِّل عبء الإثبات مبدأً أساسياً من مبادئ سيادة القانون، حيث يلزم الطرف المدعي مسؤولية إثبات الوقائع التي يُبنى عليها ادعاؤه وتقديم الأدلة. ويتضمن هذا العبء بُعدين مختلفين هما: العبء القانوني للإثبات (أو عبء الإقناع)، وعبء إثبات الأدلة (أو عبء الإنتاج الذي يمكن أن ينتقل بين الأطراف في أثناء الإجراءات). وفي حين يظل العبء القانوني ثابتاً ويحدّد الطرف الذي يتحمل المسؤولية النهائية من حيث مخاطر إقناع صاحب القرار وفقاً للمعيار المطلوب، فإن عبء إثبات الأدلة يتّسم بالمرونة وقد ينتقل من طرف لآخر خلال سير الدعوى القضائية.

ويهدف توزيع العبء القانوني للإثبات إلى تحديد الطرف الذي يتحمّل مخاطر عدم القدرة على الإقناع، أي من يتحمّل العواقب السلبية في حال عدم إثبات الواقعة. وفي الدعاوى القضائية المتعلقة بالمنافسة، يُحدد هذا التوزيع أي طرف يقع عليه عبء إثبات أن السلوك أو الصفقة تترتب عليها أو يُحتمل أن تترتب عليها آثار مناهضة للمنافسة، وكذلك من يجب عليه تقديم مبرر يعزِّز المنافسة.

وفي المقابل، يشير عبء إثبات الأدلة إلى الالتزام بتقديم أدلة تؤيد الادعاء. وقد ينتقل هذا العبء من الناحية الإجرائية من طرف إلى آخر: فعندما يقدِّم أحد الأطراف أدلة مبدئية، ينتقل العبء إلى الطرف المقابل لدحض الادعاء. فعلى سبيل المثال، بمجرد أن تقدِّم السلطة المعنيّة بالمنافسة أدلة كافية تثبت احتمال وقوع ضرر على المنافسة، سواء كانت أدلة مباشرة أو ظرفية أو مبنية على قرائن قانونية، ينتقل عبء إثبات الأدلة إلى الطرف الآخر لدحض الادعاء أو تقديم مبرر. فإذا تحقق ذلك، قد يعود العبء إلى السلطة المعنيّة بالمنافسة، التي تحتفظ في النهاية بالعبء النهائي للإقناع.

رابعاً. عوامل مؤثرة في معيار إثبات الأدلة

معيار الإثبات في قانون المنافسة عتبة قانونية ثابتة لا تتغيّر، في حين أن عبء إثبات الأدلة، أي مقدار الأدلة المطلوبة للوفاء بذلك المعيار ونوعيتها يمكن أن تختلف تبعاً لعدة عوامل متغيّرة. وتحدد هذه

العوامل السهولة أو الصعوبة التي تجدها سلطات المنافسة في إثبات القضية، وفي نهاية المطاف قدرتها على الوفاء بالعتبة القانونية اللازمة لإثبات الانتهاك أو منع صفقة الاندماج.

تصميم الاختبار القانوني

يحدد الاختبار القانوني الشروط التي يُسترشد بها في اعتبار ممارسات معيّنة قانونية أو غير قانونية، ويبيّن العوامل التي يجب إثباتها. فمعيار الإثبات يظل ثابتاً غير أنّ الاختبار القانوني قد يسهم في تسهيل هذا المعيار أو تعقيده. وكلما كان الاختبار القانوني أشد صرامة واقتضى مزيداً من الأدلة لإثبات الآثار الضارة للانتهاكات، كلما زاد عبء إثبات الأدلة الملقى على السلطات المعنيّة بالمنافسة.

خصائص الأدلة

تؤدي نوعية الأدلة المتاحة وكميتها دوراً بالغ الأهمية في الوفاء بمعيار الإثبات. وتعتمد السلطات المعنيّة بالمنافسة عادةً على مزيج من الأدلة المباشرة وغير المباشرة. وتوفِّر الأدلة المباشرة إثباتاً صريحاً للواقعة (مثل الوثائق أو التصريحات)، أما الأدلة غير المباشرة فتعتمد على الاستدلال المنطقي لاستنتاج الوقائع (مثل أنماط السوق أو الأدلة الاقتصادية). وتتطلب القضايا المعقدة، مثل قضايا التكتلات أو سوء استعمال القوة في السوق، أدلة اقتصادية غير مباشرة، وهي أدلة يصعب الحصول عليها وتقييمها. وكلما زاد عدد الأدلة كلما زادت سهولة الوفاء بمعيار الإثبات.

القرائن القانونية

تخفِّف القرائن القانونية (مثل قرينة المشروعية) من عبء إثبات الأدلة بنقلها عبء الإثبات إلى الطرف الآخر. وتؤدي القرائن إلى تبسيط عملية إثبات وقائع معيّنة وتساعد على تبسيط عملية الإنفاذ، وهذا يقلّل الحاجة إلى إجراء تحليل اقتصادي تفصيلي. وتستند هذه القرائن عادة إلى استنتاجات منطقية أو خبرات سابقة، وتساعد في إثبات بعض الوقائع من دون الحاجة إلى توفير عدد كبير من الأدلة.

الطابع الزمني للوقائع

إنّ إثبات الوقائع التي حدثت في الماضي أسهل عادة من إثبات الوقائع المستقبلية، لأن مستوى اليقين المطلوب إزاء الأحداث المستقبلية يكون بطبيعته أعلى. فإثبات وجود ممارسة معيّنة (مثل صفقة اندماج) يتطلب عادة قدراً أكبر من اليقين مقارنة بإثبات آثارها المحتملة على المنافسة. ومن ثم، يؤثر البُعد الزمني، أي مدى تعلُّق الوقائع بأحداث ماضية أو مستقبلية، على مستوى الإثبات المطلوب.

التعقيد والطابع الاقتصادي العادي

تتطلب القضايا المعقدة، لا سيّما تلك التي تنطوي على عوامل متغيّرة تتعلق بالأسواق أو أسواق رقمية، أدلة أكثر تفصيلاً للوفاء بمعيار الإثبات. ويمكن أن تؤثر نظرة صاحب القرار إلى "الطابع الاقتصادي العادي" على عدد الأدلة المطلوبة. وعندما يُنظر إلى أمر ما على أنه "غير معتاد"، فقد يتطلب تقديم مزيد من الأدلة لإثباته، لأن صاحب القرار سيطلب حججاً أقوى لكي يقتنع.

مخاطر الخطأ

ينطوي إنفاذ قانون المنافسة على احتمال وقوع نوعين من الخطأ: (1) النوع الأول من الخطأ (الخطأ الإيجابي الكاذب)، ويحدث عندما تخلُص السلطة المعنيّة بالمنافسة بشكل غير صحيح إلى وجود مخالفة في حين أن المخالفة غير موجودة؛ (2) والنوع الثاني من الخطأ (الخطأ السلبي الكاذب)، ويقع عندما تعجز السلطة المعنيّة بالمنافسة عن اكتشاف سلوك مناهض للمنافسة واتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنه.
وقد يؤثر خطر وقوع هذه الأخطاء على مقدار الأدلة المطلوب. ففي القضايا التي تكون فيها تكلفة الخطأ مرتفعة (مثل السماح باستمرار ممارسة مناهضة للمنافسة)، قد يقع على عاتق السلطة المعنيّة بالمنافسة عبء أشد صرامة لإثبات الأدلة من أجل تجنّب الوقوع في الخطأ.

معايير المراجعة القضائية

في نهاية المطاف، يحدّ معيار المراجعة القضائية كيفية تقييم المحاكم لمدى استيفاء السلطات المعنيّة بالمنافسة لمعيار الإثبات. وقد تتباين صرامة المراجعة القضائية. فالمحاكم في القضايا التي تنطوي على تحليلات اقتصادية معقدة تُظْهِرُ عادة قدراً من الاحترام للقرارات التي تتخذها سلطات المنافسة.
ومع ذلك، تظل المحاكم مسؤولة عن التأكد من استيفاء معيار الإثبات، ويؤثر أسلوب مراجعتها على مدى الصعوبة التي تواجه السلطات المعنيّة بالمنافسة في إثبات القضايا.

خامساً. المناقشات الحالية بشأن معيار وعبء الإثبات

أصبح الوفاء بمعايير الإثبات أكثر صعوبة في ظل التحوّلات السريعة في الأسواق المتغيّرة لا سيّما تلك التي تعتمد على التكنولوجيا. وتتسم هذه الأسواق بتغيُّرات سريعة في أنماط المنافسة وتوزيع الموارد واستخدام البيانات، وهي عناصر يصعُب رصدها باستخدام الأساليب التحليلية التقليدية والثابتة.
وللتصدي لهذه التعقيدات، تطوّر دور علم الاقتصاد بشكل كبير في إنفاذ قانون المنافسة خلال العقود

الماضية. فما بدأ كنشاط نظري إلى حدّ كبير، تطوّر ليصبح مجالاً قائماً على التحليل التجريبي الدقيق والوقائع المحددة لكل حالة. وأدى ذلك إلى نشوء علاقة أكثر تعقيداً بين القانون وعلم الاقتصاد، حيث أصبحت الأدوات الاقتصادية، بما فيها النماذج القياسية ومحاكاة الأسواق، جزءاً أساسياً من تقييم آثار السلوكيات التي يُحتمل أن تكون مناهضة للمنافسة. ويسهم التحليل الاقتصادي في دعم السلطات المعنيّة بالمنافسة في تقييم هياكل السوق، وتقييم سلوك الشركات وتوقُّع النتائج. ويوفِّر إطاراً نظرياً وتجريبياً يُكمل الأدلة النوعية والمستندية.

سادساً. مقترحات في السياسات العامة

لقد أدت زيادة الاعتماد على الأدلة الاقتصادية إلى ارتفاع مستويات التعقيد والتكاليف في التحقيقات المتعلقة بالمنافسة.

ويتعيّن على السلطات حالياً إنتاج وتحليل مواد تقنية متخصِّصة ضمن إطار زمني محدود للغاية، على أن تقوم في الوقت نفسه بعرض نتائجها بطريقة مفهومة للقضاة غير المتخصِّصين في الاقتصاد. تتفاقم هذه التحديات بفعل التفاوت في الموارد بين الجهات العامة المكلفة بإنفاذ القانون والشركات الخاصة التي تستعين بخبراء اقتصاديين لتقديم حجج معقدة.

وازدادت الرقابة القضائية على الأدلة الاقتصادية في بعض الأنظمة القضائية، فزاد العبء الواقع على السلطات المعنيّة بالمنافسة. وأصبحت المحاكم أكثر تشدداً في مراجعتها للتحليلات الاقتصادية، وباتت تطالب بأدلة قوية لا تؤيد الادعاء بوجود ضرر على المنافسة فحسب، بل تشترط أيضاً اجتياز هذه الأدلة لرقابة قانونية دقيقة.

وفي ضوء هذه المستجدات، يدور نقاش سياساتي مستمر حول مدى الحاجة إلى تعديل معايير إثبات الأدلة وكيفية القيام بذلك بما يتماشى مع التحديات التي تواجه إنفاذ القانون في السياق المعاصر. ويتمثل أحد النُّهُج المقترحة في توسيع نطاق القواعد القطعية أو ما يُعرف بإثبات "المخالفة بمجرد الفعل"، بحيث يُفترض عدم مشروعية بعض أنواع السلوك دون الحاجة إلى إجراء تحليل اقتصادي مفصل لآثارها. ومن شأن ذلك أن يحيل عبء إثبات الأدلة إلى الأطراف المعنيّة وأن ييسِّر سرعة الإنفاذ. إلا أن هذا النَّهج ينطوي على خطر المبالغة في الإنفاذ ووقوع الأخطاء الإيجابية الكاذبة، خاصة في الأسواق الرقمية السريعة التطوّر حيث لا تكون الآثار التي تخلّفها بعض الممارسات على المنافسة واضحة على الفور.

أما الاقتراح الآخر محل النقاش فيتمثل في اعتماد قرائن جديدة تعكس مسار عبء الإثبات في سياقات محددة، مثل الأسواق الرقمية ذات مستويات التركيز المرتفع، وتأثيرات الشبكة، وارتفاع مستوى الحواجز التي تعترض دخول هذه الأسواق. ففي هذه البيئات، يستحسن البعض افتراض وجود ضرر، وعلى الشركات أن تُقدِّم مبررات تعزّز الطابع التنافسي لسلوكها. ويهدف هذا النَّهج، الذي تؤيده تقارير سياساتية مختلفة، إلى تحسين كفاءة الإنفاذ وتوفير قدر أكبر من الوضوح القانوني، خصوصاً في الحالات التي يصعُب فيها جمع أدلة مباشرة وتكون فيها الحاجة ملحة للتدخل السريع لمنع إلحاق ضرر بالمستهلكين.

ومع ذلك، يجب أن يراعي أي تعديل في المعايير القانونية تحقيق توازن دقيق بين أهداف الإنفاذ الفعّال، واليقين القانوني، وتقليل أخطاء الإنفاذ. وينبغي أن تُصاغ التعديلات على الاختبارات القانونية صياغة دقيقة لضمان قدرتها على التكيُّف مع ظروف الأسواق المتطوّرة، مع الحفاظ في الوقت ذاته على المبادئ القانونية الأساسية لضمانات المحاكمة العادلة وقرينة البراءة.