

دليل حماية المستهلك



دليل حماية المستهلك



30 January 2019

Arabic, English and Russian only

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



دليل حماية المستهلك

تصويب

١ - الفصل الثالث عشر، الإطار ١٥

يحل الإطار الوارد أدناه محل الإطار ١٥.

الإطار ١٥

من الملاذ الآمن إلى درع الخصوصية

من بين الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي البالغ عددها ٣٤ بلداً، نفذ ٣٢ بلداً قوانين شاملة لحماية البيانات اعتباراً من أوائل عام ٢٠١٦. فوافق البرلمان التركي، وقت كتابة هذا الدليل، على مشروع قانون لحماية البيانات الغرض منه مواءمة النظام التركي مع نظام الاتحاد الأوروبي. وسيجعل هذا الولايات المتحدة الأمريكية الاستثناء الوحيد (فهي تستخدم نهجاً قطاعياً لإزاء حماية البيانات، لا قانوناً وحيداً).

ويحظر توجيه المفوضية الأوروبية ٤٦/٩٥ المتعلق بحماية البيانات، والذي بدأ سريانه في عام ١٩٩٨، نقل البيانات الشخصية إلى البلدان غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التي لا تستوفي معيار "الملاءمة" لحماية البيانات الذي أعده الاتحاد الأوروبي. ويطالب الاتحاد الأوروبي البلدان الأخرى المتلقية للبيانات بإنشاء وكالات حكومية مستقلة لحماية البيانات وتسجيل قواعد بيانات بهذه الوكالات. واتفقت الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي في عام ٢٠٠٠ على إطار "الملاذ الآمن" الذي يصدر شهادات باستيفاء المؤسسات التجارية في الولايات المتحدة الأمريكية لاشتراطات الاتحاد الأوروبي، وذلك من أجل سد الفجوة بين الولايات القضائية لكل منهما. ويمكن أن يؤدي خرق القواعد إلى تدخل لجنة التجارة الاتحادية التابعة للولايات المتحدة الأمريكية، ويمكن لهذا بدوره أن يؤدي إلى شطب الشركات من القائمة المعتمدة المسجلة في وزارة التجارة بالولايات المتحدة الأمريكية.

وعلى أثر شكوى تقدم بها أحد مواطني الاتحاد الأوروبي من أن بياناته لم تحظ بالحماية على المستوى الذي يكفله الاتحاد الأوروبي عند نقلها إلى الولايات المتحدة الأمريكية، خلصت محكمة العدل الأوروبية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥ إلى أن افتراض الملاءمة بموجب مبادئ



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.19-01404(A)



* 1 9 0 1 4 0 4 *

الملاذ الآمن لا يحول دون طعن مواطني الاتحاد في القرار الأصلي رقم ٥٢٠ لعام ٢٠٠٠ على أساس إنفاذ حقوقهم وحرابتها الشخصية. وعلاوة على ذلك، فقد ألغت المحكمة بالفعل قرار الملاءمة بموجب الملاذ الآمن الذي تبين أنه اعتمد دون فرض الحدود الكافية لوصول السلطات الحكومية إلى البيانات الشخصية. وخلصت المحكمة إلى أن الملاذ الآمن لا يكفل المعالجة "الضرورية" بشكل صارم" و"التناسب" كما هو مطلوب في توجيه الاتحاد الأوروبي المتعلق بحماية البيانات. ونتيجة لذلك، لم يعد أعضاء الملاذ الآمن يتمتعون بافتراض الملاءمة الذي يتيح نقل البيانات من الاتحاد الأوروبي إلى الولايات المتحدة الأمريكية.

ومن النتائج المهمة لهذه القضية إعادة التفاوض على اتفاق الملاذ الآمن الذي صار معروفاً فيما بعد بدرع الخصوصية بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة اعتباراً من شباط/فبراير ٢٠١٦. وتضمن الترتيب الجديد التزاماً بتقوية الإنفاذ والرصد، وشمل ذلك استحداث منصب جديد لأمين المظالم وقيود وشروط جديدة على المراقبة. بيد أن تجميع سلطات حماية البيانات الأوروبية في نيسان/أبريل ٢٠١٦ أظهر عدة أوجه قصور في درع الخصوصية الذي جرى التفاوض بشأنه حديثاً، وإن كان يُعتبر تحسناً بالمقارنة مع إطار الملاذ الآمن السابق. فطلبت "الفرقة العاملة المنشأة بموجب المادة ٢٩"، وهي فرقة عاملة استشارية تابعة للاتحاد الأوروبي، من المفوضية الأوروبية أن معالجة شواغلها من أجل كفاءة "أن تكون الحماية التي يوفرها درع الخصوصية بالفعل مكافئة بصفة أساسية لتلك التي يوفرها الاتحاد الأوروبي"^(٢٧٣). وأخيراً، وبعد "قرار بشأن الملاءمة" أصدرته المفوضية الأوروبية فيما يتعلق بالحماية في الولايات المتحدة الأمريكية، بدأ سريان درع الحماية الجديد في ١ آب/أغسطس ٢٠١٦. وقد حث حوار المستهلكين عبر الأطلسي، الذي يتألف أعضاؤه من منظمات للمستهلكين من الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي دأبت على انتقاد الملاذ الآمن ودرع الخصوصية الجديد، على اتخاذ خطوة بسيطة نسبياً هي أن تصبح الولايات المتحدة الأمريكية "طرفاً كاملاً، دون تحفظات لا داعي لها، في اتفاقية مجلس أوروبا لحماية الأفراد فيما يتعلق بالمعالجة الآلية للبيانات الشخصية (سلسلة معاهدات الاتحاد الأوروبي رقم ١٠٨) وبروتوكولها الإضافي المتعلق بسلطات الإشراف وتدفقات البيانات عبر الحدود (سلسلة معاهدات الاتحاد الأوروبي رقم ١٨١)، وكلاهما مفتوح أمام الدول غير الأوروبية ويوفر أوسع نطاق من معايير حماية البيانات المتفق عليها دولياً"^(٢٧٤).

المصادر: UNCTAD, 2016, *Study on Data Protection and International Data Flows*; Trans-Atlantic Consumer Dialogue, Resolution on the European Union Privacy shield proposal, 7 April 2016; Susan Aaronson, The digital trade imbalance and its implications for Internet governance; Global Commission on Internet Governance, Chatham House, Paper 25, 2016; EC Press Release FAQs, 12 July 2016

Article 29, Data Protection Working Party, 16/EN 238 Opinion 1/2016 on the (٢٧٣) European Union–United States Privacy Shield Draft Adequacy Decision ١٣ نيسان/أبريل ٢٠١٦، متاح في: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/index_en.htm

Transatlantic Consumer Dialogue, 2016, *Resolution on the EU–US Privacy Shield* (٢٧٤) Proposal، ٧ نيسان/أبريل.

٢- الفصل الثالث عشر، الإطار ١٦، النقطة الثالثة

يغير النص الموجود بما يلي

شبكات الثقة: تبسيط خيارات التبادل عن طريق إقامة شبكة من مقدمي الخدمات المعتمدين والموثوق فيهم الذين يلتزمون باستخدام بيانات المستهلك وفقاً لشروط فرادى المستهلكين^(١).

(أ) Citizens Advice, 2015, *Personal Data Empowerment: Time for a Fairer DataDeal?*, متاح في:

<https://www.citizensadvice.org.uk/Global/Public/Corporate%20content/Publications/Personal%20data%20empowerment%20report.pdf>

٣- الفصل الرابع عشر، الإطار ١٩، الائتمان البالغ الصغر، السطر الأخير من الفقرة الأولى

تحل عبارة "السياقات غير الرسمية"^(٢٨٥). محل عبارة "السياقات غير الرسمية"^(١١)

(٢٨٥) *The Global Urbanist*, 2010, Merry-go-round microfinance keeps slum residents fed
Kenya English News, 2012, Merry-go-rounds become؛ (١٣ نيسان/أبريل) in Kibera
 powerful investment tools in Kenya (١٦ حزيران/يونيه).

© ٢٠١٧، الأمم المتحدة

هذا العمل مفتوح باب الوصول إليه بامثاله لرخصة المشاع الإبداعي المعدة من أجل المنظمات الحكومية الدولية، وهي متاحة على الموقع التالي: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

النتائج والآراء والاستنتاجات المعرب عنها في هذه الوثيقة هي آراء المؤلف ولا تعبر بالضرورة عن آراء أمانة الأمم المتحدة أو موظفيها أو الدول الأعضاء.

ليس في التسميات المستخدمة في هذا المنشور ولا في طريقة عرض مادته ما ينطوي على التعبير عن أي رأي للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو سلطات أي منها أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

حُرر هذا المنشور خارج الأونكتاد.

يُسمح بتصوير مقتطفات واستنساخها مع الإشارة إلى المصدر على النحو الواجب.

منشور للأمم المتحدة صادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية.

تصدير

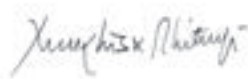
يشكل دليل الأونكتاد بشأن حماية المستهلك في طبعته الصادرة عام ٢٠١٧ أول مرجع دولي شامل في هذا المجال يهدف إلى دعم البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية في اختيارها للسياسات، ويقدم أدوات عملية لمساعدة واضعي السياسات على تعزيز القدرات في سياق تنفيذ مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك التي جرى تنقيحها مؤخراً.

ولما كان الأونكتاد مركز التنسيق في المسائل المتعلقة بحماية المستهلك داخل منظومة الأمم المتحدة، فهو ملتزم التزاماً كاملاً بتعزيز المبادئ التوجيهية وتشجيع الدول الأعضاء المهتمة على التوعية بالسبل المختلفة التي تستطيع بواسطتها تعزيز حماية المستهلك عند توفير السلع والخدمات من القطاعين العام والخاص بالتعاون مع المؤسسات التجارية والمجتمع المدني. وتزداد أهمية هذا الأمر لأن حماية المستهلك ليست متجانسة في جميع أنحاء العالم. فقد لاحظت الجمعية العامة بالفعل أنه "على الرغم من التقدم الكبير المحرز فيما يتعلق بحماية المستهلكين، على مستوى وضع المعايير منذ اعتماد المبادئ التوجيهية في عام ١٩٨٥، لم يترجم تقدم من هذا القبيل دائماً إلى جهود حماية تنسم بقدر أكبر من الفعالية والتنسيق في جميع البلدان وفي جميع المجالات التجارية". ويُسهم الأونكتاد بهذا الدليل في نشر الممارسات الجيدة وتعزيز قدرات البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية على تدعيم حماية مستهلكيهم.

إن مستهلك القرن الحادي والعشرين مستهلك عالمي. فأمام مستهلكي اليوم أوسع نطاق للاختيار بين السلع والخدمات، في وقت دفعت فيه الثورة الرقمية بهم إلى الخطوط الأمامية للتجارة الدولية. ويأتي هذا أيضاً بقدر أكبر من المخاطر مثل المنتجات غير المأمونة، والممارسات التجارية غير العادلة، وعدم كفاية تسوية النزاعات وجبر الضرر، وخرق خصوصية بيانات المستهلك، والافتقار إلى العمل المنسق بين الدول الأعضاء. وأصبح رفاه أي مستهلك يتأثر اليوم أكثر من أي وقت مضى برفاه جميع المستهلكين في مختلف أرجاء العالم، وصرنا نشاهد أنفسنا على أعتاب الحماية العالمية للمستهلك.

ولا بد من تمكين المستهلكين حتى يتسنى لهم الاضطلاع بدورهم كعوامل لإحداث التغيير أثناء تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ولا مجال لتحقيق ذلك إلا إذا وُضعت قوانين وسياسات ومؤسسات مناسبة وإذا اشتركت جميع الجهات صاحبة المصلحة، ولا سيما المؤسسات التجارية ومجموعات المستهلكين، في تدعيم حماية المستهلك في الأسواق.

وإني لأشيد بهذا الدليل بوصفه أداة مهمة لكل من يسعى إلى زيادة رفاه المستهلكين.



موخيسا كيتويبي
الأمين العام للأونكتاد

شكر وتقدير

تولى تنقيح دليل حماية المستهلك في عام ٢٠١٧ روبن سمبسون، كبير الخبراء الاستشاريين، وفريق يتألف من تيريسا موريرا، رئيسة فرع سياسات المنافسة وحماية المستهلك، وأرناو إزاجيري، وماريسا هندرسن، وغراهام موت، وماريا بوفي. وأنجز العمل تحت الإشراف العام لغييمو فاليس، مدير شعبة التجارة الدولية في السلع والخدمات والسلع الأساسية.

واستفاد الدليل من مساهمات موضوعية مهمة قدمها كل من: سيلين أورو، الخبيرة الاستشارية المتخصصة في حماية المستهلك في مجال الخدمات المالية؛ وتيري بورغواني، فريق بحوث قانون الاستهلاك الدولي والمقارن، جامعة كيبيك في مونتريال؛ وليز كول، الخبيرة الاستشارية المتخصصة في سياسات الاستهلاك الرقمية؛ وها دين؛ وجوليان إدواردز، الخبير الاستشاري في مجال سياسات الاستهلاك؛ وألان إثرينغتون، الخبير الاستشاري في مجال المياه والصرف الصحي؛ وكريستوفر هودجز، جامعة أوكسفورد؛ وسادي هومر، أخصائية المعايير الاستهلاكية الدولية؛ وكلاوديا ليما ماركيس، الجامعة الاتحادية في ريو غراندي دو سول؛ وجيريمي مالكوم، مؤسسة الحدود الإلكترونية؛ وروبرت ن. ماير بجامعة يوتاه؛ وأوغوتشوكوو موني، جامعة بنن، نيجيريا؛ وجوديت بامب، أخصائية القانون البيئي؛ وإيان رامسي، جامعة كنت؛ وكريستين ريفا، جامعة برونيل؛ وإيلينا سالانار دي ياغونو، الخبيرة الاستشارية في التغذية وأخصائية السياسات الغذائية؛ وأنطونينو سيرا كمبيتشيس، أخصائي حماية المستهلك؛ وجامي سولي؛ وستيفن توماس، جامعة غرينتش؛ وفرانك ترنتمان، جامعة لندن؛ وطوني وليامز، جامعة كنت؛ وإيلينا وولف، الخبيرة الاستشارية في مجال حماية المستهلك؛ وينغ يو، جامعة أوكسفورد، وأوريلي زود - لو - بير، مستشارة الجمعية الوطنية الفرنسية وأخصائية سياسات وممارسات المنافسة.

وقدمت نيكول نيبولوس وديون وودز - بل ويسييل بارير تعليقات على إحدى مسودات الدليل. وأدلت بتعليقات إضافية عقب تقديم نسخة مسبقة من هذا الدليل في أثناء الاجتماع الأول لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقانون وسياسات حماية المستهلك في جنيف يومي ١٨ و١٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦. وشملت التعليقات اللاحقة تلك التي قدمها بول ميلوسيسكي - ريد وسوريا براهما التي كانت تعمل باسم غرفة التجارة الدولية (العمل التجاري من أجل وقف التزييف والقرصنة).

وأعدت الغلاف ناديج أدميان ونعمة طيب.

المحتويات

iv	شكر وتقدير
١	الجزء الأول نظام حماية المستهلك
٢	أولاً - حماية المستهلك: عرض عام
٢	ألف - الأساس النظري لحماية المستهلك
٦	باء - مفهوم حقوق المستهلك وقانون حماية المستهلك
٦	جيم - من هو المستهلك وما هي مصالح المستهلك؟
٧	دال - من المسؤول عن حماية المستهلك؟
٩	هاء - إطار حماية المستهلك
١١	واو - خاتمة
١٢	ثانياً - مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك
١٢	ألف - الصكوك الدولية وحماية المستهلك
١٢	باء - مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك
١٩	جيم - خاتمة
٢٠	ثالثاً - قانون المستهلك
٢٠	ألف - قانون المستهلك في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك
٢٠	باء - الأحكام الدستورية المتعلقة بحماية المستهلك
٢١	جيم - القوانين الإطارية لحماية المستهلك
٢٤	دال - العلاقة بين قوانين المستهلك والقوانين الأخرى
٢٧	هاء - خاتمة
٢٨	رابعاً - وكالات حماية المستهلك
٢٨	ألف - وكالات حماية المستهلك في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك
٢٨	باء - وظائف وكالات حماية المستهلك
٢٩	جيم - النماذج التنظيمية لوكالات حماية المستهلك
٣٤	دال - النطاق المتغير لحماية المستهلك
٣٤	هاء - خاتمة
٣٥	خامساً - جمعيات المستهلكين
٣٥	ألف - جمعيات المستهلكين في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك
٣٥	باء - جمعيات المستهلكين في الاقتصاد الحديث
٣٧	جيم - وظائف جمعيات المستهلكين
٣٨	دال - استقلال جمعيات المستهلكين

٣٨	.....	هاء -	الصفة التمثيلية لجمعيات المستهلكين
٤٠	.....	واو -	خاتمة
٤٢	.....		سادساً - السلوك التجاري
٤٢	.....	ألف -	السلوك التجاري في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك
٤٤	.....	باء -	المسؤولية الاجتماعية للشركات
٤٨	.....	جيم -	التنظيم الذاتي والمشارك
٥٣	.....	دال -	هل ينجح التعاون؟
٥٣	.....	هاء -	خاتمة
٥٤	.....		سابعاً - قانون المنافسة ومصحة المستهلك
٥٤	.....	ألف -	المنافسة في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك
٥٤	.....	باء -	طبيعة وخصائص قانون وسياسة المنافسة
٥٥	.....	جيم -	مفاهيم قانون المنافسة
٦٠	.....	دال -	الهيكل المؤسسي للمنافسة
٦٢	.....	هاء -	تحدي لتماسك سياسات المنافسة: مقاومة المستهلك للتحويل
٦٢	.....	واو -	خاتمة
٦٣	.....		ثامناً - التعاون الدولي
٦٣	.....	ألف -	التعاون الدولي في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك
٦٤	.....	باء -	القانون الواجب التطبيق والولاية القضائية
٦٦	.....	جيم -	التعاون الدولي العملي
٦٧	.....	دال -	الآلية المؤسسية الدولية
٦٨	.....	هاء -	خاتمة
٦٩	.....		الجزء الثاني حماية المستهلك في الأسواق
٧٠	.....		تاسعاً - سلامة ومسؤولية المنتج
٧٠	.....	ألف -	سلامة المنتج في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك
٧١	.....	باء -	القوانين المتعلقة بسلامة المنتج
٧٥	.....	جيم -	مسؤولية المنتج
٨٠	.....	دال -	الخدمات بوصفها منتجات خطيرة
٨٠	.....	هاء -	سلامة المنتج في القانون الدولي والسياسات
٨٣	.....	واو -	السلع المستعملة
٨٣	.....	زاي -	خاتمة
٨٥	.....		عاشراً - إعلام المستهلك وتثقيفه
٨٥	.....	ألف -	إعلام المستهلك وتثقيفه
٨٥	.....	باء -	إعلام المستهلك وتثقيفه في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك
٨٦	.....	جيم -	نقل الخطر
٨٧	.....	دال -	إعلام المستهلك

٨٨	..... مسائل حاسمة فيما يتعلق بالوسم	هاء -
٩٠	..... مسائل حاسمة فيما يتعلق بالدعاية	واو -
٩٣	..... تثقيف المستهلك وتنفيذه	زاي -
٩٧	..... خاتمة	حاء -
٩٩	..... تسوية منازعات المستهلكين وحصولهم على تعويض	حادي عشر -
	..... تسوية منازعات المستهلكين وحصولهم على تعويض في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك	ألف -
٩٩	..... الحاجة إلى تسوية منازعات المستهلكين وحصولهم على تعويض	باء -
٩٩	..... مسارات تقديم تسوية منازعات المستهلكين وحصولهم على تعويض	جيم -
١٠٠	..... معايير تقييم نظم تسوية منازعات المستهلكين وحصولهم على تعويض	دال -
١٠٥	..... خاتمة	هاء -
١٠٦	..... خاتمة	هاء -
١٠٧	..... التجارة الإلكترونية	ثاني عشر -
	..... التجارة الإلكترونية في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك	ألف -
١٠٧	..... نطاق ومدى التجارة الإلكترونية	باء -
١٠٧	..... ثقة المستهلك في السوق الرقمية	جيم -
١١٢	..... المبادئ التوجيهية المستمدة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	دال -
١١٤	..... المبادئ التوجيهية الدولية الأخرى المعنية بتنظيم التجارة الإلكترونية	هاء -
١١٧	..... خاتمة	واو -
١١٩	..... خاتمة	واو -
١٢٢	..... الخصوصية وأمن البيانات	ثالث عشر -
	..... الخصوصية في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك	ألف -
١٢٢	..... هل الخصوصية حق؟	باء -
١٢٢	..... فهم البعد المتعلق بالبيانات من منظور المستهلك	جيم -
١٢٣	..... تنظيم العصر الرقمي	دال -
١٢٥	..... التنظيم على المستوى الدولي	هاء -
١٢٦	..... هل يمكن أن تتصدى التكنولوجيا للتحديات التي تطرحها التكنولوجيا؟	واو -
١٢٨	..... خاتمة	زاي -
١٣١	..... خاتمة	زاي -
١٣٣	..... حماية المستهلك والسلع والخدمات الأساسية	الجزء الثالث
١٣٤	..... الخدمات المالية	رابع عشر -
	..... الخدمات المالية في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك	ألف -
١٣٤	..... وظيفة الائتمان الاستهلاكي وأشكاله	باء -
١٣٥	..... وظيفة التأمين وأشكاله	جيم -
١٣٩	..... مجالات تنظيم الخدمات المالية وآفاق الإصلاح	دال -
١٤٠	..... مسائل ناشئة	هاء -
١٤٦	..... خاتمة	واو -
١٤٩	..... خاتمة	واو -

١٥٠	خامس عشر - حماية المستهلك في توفير المرافق
١٥٠	ألف - المرافق العامة في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك
١٥٠	باء - طبيعة توفير المرافق العامة
١٥١	جيم - التنظيم
١٥٢	دال - الملكية
١٥٤	هاء - أداء المرافق العامة
١٥٥	واو - التسعير والإعانات
١٥٧	زاي - إمكانية الوصول فيما يتصل بالعلاقة بين الأهداف الإنمائية للألفية وأهداف التنمية المستدامة
١٥٨	حاء - حماية مصالح المستهلك
١٥٩	طاء - إدخال المنافسة في خدمات المرافق
١٦١	ياء - خاتمة
١٦٢	سادس عشر - الغذاء للجميع
١٦٢	ألف - الحق في الغذاء
١٦٢	باء - الغذاء في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك
١٦٢	جيم - سوء التغذية والأمن الغذائي
١٦٤	دال - شواغل المستهلك بشأن السلامة الغذائية
١٦٥	هاء - آليات المعايير الغذائية
١٦٥	واو - شواغل المستهلكين بشأن الهندسة الوراثية
١٦٦	زاي - التشريعات المتعلقة بالغذاء
١٦٧	حاء - خاتمة

الجزء الأول نظام حماية المستهلك



أولاً- حماية المستهلك: عرض عام

ألف- الأساس النظري لحماية المستهلك

تتناول حماية المستهلك التباينات الجوهرية الموجودة بين المورد والمستهلك، بما في ذلك القدرة على المساومة، والمعرفة، والموارد الأخرى.

وللمساعدة في تصحيح هذه الاختلالات، ذُكر مفهوم الحق في حماية المستهلك بمعناه المعاصر في خطاب تاريخي ألقاه الرئيس كينيدي في ١٥ آذار/مارس ١٩٦٢ كان موضوعه "رسالة خاصة إلى كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية بشأن حماية مصالح المستهلك". وقال الرئيس في رسالته:

إن كلمة المستهلكين بحكم تعريفها تشملنا جميعاً. فالمستهلكون أكبر مجموعة اقتصادية في الاقتصاد، تكاد تؤثر وتتأثر بكل قرار اقتصادي للقطاعين العام والخاص. ويقوم المستهلكون بثلاثي إجمالي الإنفاق في الاقتصاد. ولكنهم المجموعة المهمة الوحيدة في الاقتصاد التي ليست منظمة تنظيمياً فعالاً، وكثيراً ما لا يُستمع إلى آرائها... ليس بوسعنا تحمل أي فاقد في الاستهلاك، كما أن ليس بإمكاننا تحمل انعدام الكفاءة في الأعمال التجارية أو الإدارة. فإذا عُرضت منتجات رديئة على المستهلكين، وإذا كانت الأسعار باهظة، وإذا كانت الأدوية غير مأمونة أو عديمة القيمة، وإذا أصبح المستهلكون غير قادرين على الاختيار على أساس مستنير، فإنهم يهدرون أموالهم، وربما تعرضت صحتهم وسلامتهم للخطر، واعتلت المصلحة الوطنية^(١).

وأكد الرئيس كينيدي أنه يلزم اتخاذ إجراءات تشريعية وإدارية إذا كانت الحكومة تريد الوفاء بمسؤوليتها تجاه المستهلكين في ممارسة حقوقهم، وهي:

- (أ) الحق في السلامة - أي الحماية من تسويق سلع تشكل خطراً على الصحة أو الحياة؛
 - (ب) الحق في الحصول على المعلومات - أي الحماية من المعلومات أو الدعاية أو العلامات أو أي ممارسات أخرى
- (١) الرئيس كينيدي؛ المرجع المذكور، وهو متاح على www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=9108

تتصف بالتدليس أو الخداع أو التضليل بشكل صارخ، والاطلاع على الحقائق التي يحتاج إليها المرء للقيام باختيار مستنير؛

- (ج) الحق في الاختيار - أي التأكد متى أمكن من الحصول على طائفة متنوعة من المنتجات والخدمات بأسعار تنافسية؛ وفي حالة الصناعات التي لا توجد فيها منافسة والتي تُستبدل فيها اللوائح الحكومية، ضمان نوعية وخدمة مرضيتين بأسعار عادلة؛
- (د) الحق في إسماع رأيهم - أي التأكد من أن مصالح المستهلكين سيولى إليها الاعتبار الكامل في تعاطف تام عند صياغة سياسات الحكومة، وستلقى معالجة عادلة وسريعة في محاكمها الإدارية^(٢).

وبعد أن وصف الرئيس كينيدي مقترحاته الرامية إلى تعزيز البرامج القائمة في مجالات مختلفة شملت الغذاء والأدوية، والنقل والتمويل، وتعزيز التشريعات المتصلة بالحقيقة في الإقراض والتعبئة، والأخذ بقوانين أقوى لتشجيع المنافسة وحظر الاحتكار، اختتم حديثه قائلاً:

كلنا مستهلكون. وهذه الإجراءات والمقترحات التي تستهدف مصلحة المستهلكين تصب في مصلحتنا جميعاً. والاستثمار من الميزانية اللازم لهذه البرامج متواضع جداً - ولكن بإمكانه أن يدر عوائد سخية في تعزيز اقتصادنا التنافسي الحر، ومستوانا المعيشي وصحتنا، وما اعتدنا عليه من اتباع الأنماط الأخلاقية الرفيعة المستوى لأداء الأعمال التجارية. والمنافسة العادلة تساعد كلاً من المؤسسات التجارية والمستهلكين^(٣).

وقد اغتنم أعضاء حملات المستهلكين فرصة إعلان الرئيس عن الحقوق (انظر الفصل الثاني). وآتت جهودهم أكلها عندما اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة بالإجماع في ٩ نيسان/أبريل ١٩٨٥ مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك. وهذه المبادئ التوجيهية هي مجموعة معترف

(٢) الرئيس كينيدي؛ المرجع المذكور، وهو متاح على www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=9108

(٣) الرئيس كينيدي؛ المرجع المذكور، وهو متاح على www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=9108

وبوجه عام، فالمراد من حماية المستهلك ضمان عمل جانب الطلب في اقتصاد السوق على النحو الأمثل بحيث يتسنى لنظام السوق العمل بفعالية. وتكملها سياسة المنافسة لضمان عمل جانب العرض أيضاً على النحو الأمثل. وتسند الدولة قوانين لحماية المستهلك تشمل مسائل مثل التجارة العادلة، والإعلام، وآليات جبر الضرر، والوصول إلى السلع والخدمات الأساسية. ويُقلل أحياناً من شأن هذه الحماية بوصفها "إجراءات بيروقراطية". وقد شهدت العقود الأخيرة ما أشارت إليه مقالة نشرتها الجريدة الدولية للمشاريع الصغيرة (*International Small Business Journal*) في عام ٢٠١٥ بأنه تصور "لتنظيم بوصفه تأثيراً جامداً وسلبياً". ويتحدث كاتبو المقال هذا التصور، مقدمين نظرية "التنظيم بوصفه قوة دينامية تمكّن من الأداء كما تقيدته"^(٤). إذ تكون بعض القيود ضرورية من أجل منع الممارسات السيئة، ولكن التنظيم يمكنه أن يساعد أيضاً المؤسسات التجارية بطرق منها مثلاً وضع قواعد لحماية المستهلك ترغب فرادى المؤسسات التجارية في اعتمادها طوعياً ولكنها قد تضعف من مركزها بالمقارنة مع المؤسسات التجارية المنافسة لها.

٢ - حقوق الأفراد

تشكل حقوق المستهلك جزءاً من نطاق الحقوق التي يحق للأفراد المطالبة بها في المجتمع الحديث. وهذه الحقوق، التي كثيراً ما تكون ذات طابع تطوعي، متأصلة في الدساتير الوطنية (انظر الفصل الثالث). وثمة حقوق أخرى منصوص عليها في قرارات الأمم المتحدة وفي بياناتها النهائية الأخرى مثل الأهداف الإنمائية للألفية، وأهداف التنمية المستدامة، لا يجوز وصفها بأنها "حقوق للمستهلك" ولكن لها مع ذلك أهمية كبيرة لرفاه المستهلك.

وتسهم تدابير حماية المستهلك في الإنصاف والعدالة الاجتماعية عن طريق تعزيز المساواة في المساومة بين مصالح المستهلك والمنتج والتخفيف من حدة مشاكل المعرضين لأوضاع هشة في السوق، كالأطفال والفقراء والأميين، وذوي الاحتياجات الخاصة مثل الأشخاص ذوي الإعاقة.

(٤) J Kitching et al, 2015, Burden or benefit? Regulation as a dynamic influence on small business performance,

International Small Business Journal, 33(2):130-147

بها دولياً من الأهداف الدنيا لحماية المستهلك التي أصبحت خط الأساس لحقوق المستهلكين في العالم أجمع. وأصبح أكثر فرع معروف من المبادئ التوجيهية، وهو الفرع الذي يحدد "الاحتياجات المشروعة" للمستهلكين، يشكل قائمة مرجعية حققت اعترافاً واسع النطاق بحقوق المستهلك. فسنت الأمم في شتى بقاع الأرض قوانين، من بينها دساتير وطنية أعيدت صياغتها من جديد، للاعتراف بهذه الحقوق على النحو الجاري مناقشته في الفصل الثالث.

ويرتكز هذا التدخل الحكومي على الحاجة إلى توفير حماية المستهلك لعدد من الأسباب من بينها الكفاءة الاقتصادية، وحقوق الأفراد، وعدالة التوزيع، والحق في التنمية.

١ - الكفاءة الاقتصادية

تكون الكفاءة الاقتصادية، في حالة اقتصاد السوق، شرطاً مسبقاً لضمان عمل جميع النظم على النحو الأمثل. وتكون السوق، في حالة اقتصاد السوق المثالي، متزنة اتزاناً مثالياً عندما يتساوى العرض والطلب في القوة. فيشارك الموردون في منافسة عادلة، ويقدمون إلى المستهلكين معلومات كاملة عن منتجاتهم، ويتقيدون بجميع القوانين المتعلقة بمعايير السلامة والجودة، ويعوضون المستهلكين إذا ثارت مشاكل بسبب منتجاتهم أو خدماتهم. وعلى جانب الطلب، يتصرف المستهلكون بطريقة معقولة ولا يشترطون إلا المنتجات التي تستوفي الجودة المطلوبة بأفضل سعر، مما يطرح بأي مورد غير قادر على المنافسة. وينبغي إعلام المستهلكين جيداً عن المنتج أو الخدمة قبل أن يقدموا على الشراء. وينبغي أيضاً أن يكونوا على علم بسبل الانتصاف المتاحة لهم بحيث يتمكنون من المطالبة بحقوقهم.

ومن المستحيل تصور وجود اقتصاد مخطط مركزياً أو حر في منأى عن التجاوز. ويكون تدخل الدولة ضرورياً لضمان تصرف الموردين بمسؤولية ووصول المستهلكين المتضررين إلى سبل الانتصاف. فالسوق الحديثة لا تنطوي فقط على علاقات اقتصادية خاصة بين الموردين والمستهلكين. بل إنها تمتاز بدرجة معينة من تدخل الدولة عن طريق سن وإنفاذ قوانين لحماية المستهلك تتناول كلاً من الحقوق الخاصة والالتزامات القانونية لضمان سوق مأمونة ومنظمة للمستهلكين.

عندما ينزل المستخدم تطبيقاً جديداً على جهازه المحمول أو عندما ينشئ حساباً في خدمة على موقع شبكي، يظهر له إشعار يتعين أن يشير إلى موافقته عليه قبل أن يستخدم التطبيق أو الخدمة. وفي عالم الخيال، يقرأ المستخدمون بالفعل هذه الإشعارات، ويفهمون آثارها القانونية (مستشيرين محاميهم عند اللزوم)، ويتفاوضون مع مقدمي الخدمات المماثلة الآخرين للحصول على ... معاملة أفضل، وعندئذ فقط ينقرون للإشارة إلى موافقتهم. أما الواقع، فهو مختلف^(٧).

ففي عصر الإنترنت، تقتصر المسألة على "وضع علامة الاختيار والنقر والأمل في الحصول على الأفضل"^(٨).

٣- عدالة التوزيع

ينفذ العديد من الدول المعنية برفاه الجماهير سياسات تهدف إلى إعادة التوزيع من الأثرياء إلى الفقراء، وضمان الحصول على السلع والخدمات الأساسية. ويقر هذا النهج الكفالة للمساواة على ما يبدو كل من الهدف ١٠ من أهداف التنمية المستدامة، وهو "الحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها"، والمبدأ التوجيهي ١ من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك الذي ينص على "ضرورة تمتع المستهلكين بحق ... تشجيع التنمية الاقتصادية والاجتماعية العادلة والمنصفة والمستدامة"^(٩). وتتضمن مقاصد الهدف ١٠ ذات الصلة من أهداف التنمية المستدامة اعتماد

وانعدام المساواة في القدرة على المساومة موجود في معظم مجالات الصفقات الاستهلاكية^(٥)، وبخاصة في مجال المنتجات المعقدة مثل صفقات الخدمات المالية حيث تكون عقود النموذج النمطي هي القاعدة ويشجعها إنشاء مؤسسات أعمال ضخمة تشارك في تسويق واسع النطاق.

ويرد فيما يلي موجز واضح لعيوب عقود النموذج القياسي^(٦):

- (أ) لا يطلع المستهلكون عادة على شروط العقود النمطية التي قد تكون مودعة في غرفة تجارية أو في مقر الشركة (أو في محكمة، كما تفرض ذلك بعض البلدان) والتي أدرجت بالتالي في العقد بالإحالة؛
- (ب) في جميع الأحوال، فإن طول النص الكامل للشروط العامة وترتيب مواده لا يدعوان المستهلكين إلى قراءة الشروط المكتوبة بأحرف صغيرة؛
- (ج) كثيراً ما لا يفهم المستهلكون المعنى التام لنص الشروط العامة ولو قرأوها؛
- (د) حتى لو فهم المستهلكون المعنى التام لنص الشروط العامة، فقد يعتقدون أن الحدث المذكور لن يقع وأن المورد لن يحتاج بالشروط في حالات معينة؛
- (هـ) قد يشعر المستهلكون بانطباع خاطئ بأن شروط العقد حصلت على إقرار رسمي أو أنها ممثلة للقانون؛
- (و) لا ينجح المستهلكون عامة في تغيير شروط العقد أو لا يكون وكيل المورد أو موظفه مخولاً بمهده السلطة. وبالرغم من أن القواعد المتعلقة بالإفصاح عن شروط العقود تزداد شدة بمرور السنين، فقد زادت التجارة الإلكترونية من وتيرة إعداد عقود "الإذعان" النمطية التي من المفترض أن يلقي المستهلك بموجبها الحماية من خلال مبدأ "الإفصاح والموافقة"، وقد تؤدي هذه العقود إلى فهم المستهلك لشروط العقود بصورة أقل فعالية. وما كان من مجلس المستشارين العلميين للولايات المتحدة الأمريكية التابع للرئيس إلا أن نبذ هذا النهج بصورة علانية كشكل من أشكال حماية المستهلك:

(٧) Executive Office of the President, Report to the President: Big data and privacy, a technological perspective, President's Council of Advisors on Science and Technology، متاح على الرابط التالي: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/PCAST/pcast_big_data_and_privacy_may_2014.pdf

(٨) Consumers International, 2016, *Connection and Protection in the Digital Age*

(٩) مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك؛ مشروع القرار الثاني للجمعية العامة A/70/470/Add.1، الموزع في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، والمعتمد في ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، والمعاد إصداره بوصفه القرار: A/RES/70/186. وفيما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة، انظر الأمم المتحدة، تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، A/RES/70/1، ٢٠١٥.

(٥) معترف بها في المبدأ التوجيهي ١ من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك، ٢٠١٥.

(٦) الأونكتاد، ٢٠٠٨، دليل سياسة الاستهلاك.

أكثر من غيرهم^(١١). وفي عام ٢٠٠٨، نشرت هيئة حماية المستهلك بالمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية المعروفة باسم Energywatch (مرصد الطاقة) دراسة بينت كيف استمرت الأنماط نفسها لمدة ٤٠ عاماً في هذا البلد^(١٢). والأجدر بالإشارة هو الاختلافات الكبيرة في سعر الوحدة الذي يدفعه ثمناً للمياه والطاقة قاطنو المستوطنات العشوائية الفقراء في العديد من البلدان النامية بسبب انعدام فرصة وصولهم إلى خدمات الشبكات الرسمية التي كثيراً ما تكون مدعومة^(١٣). وتناقش هاتان المسألتان في الفصل الخامس عشر المتعلق بالمرافق العامة. وتدعم هذه الاستنتاجات الادعاء بأنه يمكن، بل وينبغي، أن تكون حماية المستهلك جزءاً من الأساليب المشروعة لتحقيق أهداف إعادة التوزيع في أي مجتمع.

وترتكز حماية المستهلك أيضاً على الحق في المشاركة في عملية اتخاذ القرارات الاجتماعية والاقتصادية. ولا يقتصر هذا الحق على القرارات الحكومية فحسب، بل يمتد أيضاً إلى قرارات مراكز القوة الأخرى مثل مؤسسات الأعمال الكبيرة. وكما هو ملاحظ في الفصلين الثاني والخامس عشر، توصي مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك بإشراك المستهلك في تقديم الخدمات الأساسية كالمرفق.

٤ - الحق في التنمية

كما هو مبين في الفصل الثاني، يُشار إلى الأهداف الإنمائية للألفية وأهداف التنمية المستدامة في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ١٨٦/٧٠ الصادر في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، الذي اعتمد النسخة المنقحة من هذه المبادئ^(١٤). وتسجل الإشارة

"سياسات حماية اجتماعية" والهدف المتمثل في "تحسين تنظيم رصد الأسواق والمؤسسات المالية العالمية وتعزيز تنفيذ تلك التنظيمات".

وتشكل خدمات الرعاية الصحية والضمان الاجتماعي والتعليم المدعومة سمات لأغلبية المجتمعات الحديثة. وترد أمثلة على ذلك في الفصل الرابع عشر المتعلق بالخدمات المالية. ويمكن الآن النظر إلى استحداث الحقوق المتعلقة بحماية المستهلك، وبخاصة في العالم النامي، على أنه جزء من استراتيجية للقضاء على الفقر وتوفير العدالة الاجتماعية - الاقتصادية للمحرومين. ويتمثل أحد مزايا حماية المستهلك في هذا الشأن في أنها لا تركز على دخل الفقراء فحسب بل وعلى نفقاتهم أيضاً. فبالإضافة إلى محاولة زيادة قدرة الفقراء على الكسب عن طريق التعليم، والتدريب المهني، وإنشاء الوظائف الجديدة، تضع حماية المستهلك في الحسبان كيفية إنفاق الفقراء ما لديهم من دخل قليل. على سبيل المثال، يتضمن الهدف ١٠ من أهداف التنمية المستدامة مقصداً محدداً للغاية يتمثل في "خفض تكاليف معاملات تحويلات المهاجرين إلى أقل من ٣ في المائة، وإلغاء قنوات التحويلات المالية التي تربو تكاليفها على ٥ في المائة".

وتُستخدم حماية المستهلك في إبراز حقيقة مفادها أن الفقراء كثيراً ما يتلقون سلعاً وخدمات منخفضة الجودة بشروط أعلى كلفة ممن هم أيسر منهم حالاً. وبإمكاننا أن تبرز كيف يُجرم الفقراء من الاستفادة من قدرتهم على الكسب، وكيف يُرغمون على العيش في عالم أكثر كلفة وأشد ندرة من عالم السكان الأكثر منهم ثراء. وهذا موضوع يتواتر ذكره في أدبيات حماية المستهلك، بما في ذلك خطاب كينيدي الشهير المذكور آنفاً^(١٥).

في عام ١٩٦٨، وثقت لجنة التجارة الاتحادية بالولايات المتحدة الأمريكية المشاكل الخاصة التي تواجهها الأسر المنخفضة الدخل. فالمستهلكون الذين يشترون من تجار التجزئة الذين يقدمون خدماتهم بصفة رئيسية إلى أصحاب الدخل المنخفضة يدفعون أسعاراً أعلى بكثير من تلك التي يدفعها بقية المجتمع للحصول على منتجات متطابقة. وقد أكدت دراسة دافيد كبلوفيتس بعنوان *The Poor Pay More* (الفقراء يدفعون أكثر) التي يكثر الاستشهاد بها، وكتاب ألان أدريسن بعنوان *Disadvantaged Consumer* (المستهلك المحروم) منذ عقود مضت أن الفقراء يدفعون فعلياً

(١١) AR Adreassen, 1975, *The Disadvantaged Consumer* (The Free Press); D Caplovitz, 1963, *The Poor Pay More*

(١٢) Energywatch, 2008, *Poor Choices: The Limits of Competitive Markets in the Provision of Essential Services to Low Income Consumers*

(١٣) JL Baker, 2009, *Opportunities and Challenges for Small Scale Private Service Providers in Electricity and Water Supply* (World Bank/PPIAF); PPIAF, 2012, *The most expensive service is that which does not exist, in Lessons Learned; Pricing and Affordability in Essential Services*

(١٤) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة، ٢٠١٥، المرجع نفسه، A/RES/70/186

(١٥) الرئيس كينيدي؛ المرجع المذكور.

القانون الخاص، يفرض واجبات أو معايير معينة على منتجي السلع وموزعي الخدمات. ومن الأمثلة على هذه القوانين تلك التي تتناول جوانب سلامة ومسؤولية المنتج. ولذا، يتمتع المستهلكون بحقوق يمنحها عقد أو قانون المسؤولية عن الأفعال الضارة، ويمكنهم المطالبة بها مباشرة دون أن يضطروا إلى اللجوء إلى تدخل الدولة. وتناقش هذه المسائل في الفصلين الثالث والتاسع.

وفي حين أن القانون الخاص يوفر الحماية للمستهلكين، توجد تحديات لا يجوز التصدي لها من خلال إنفاذ القانون الخاص لحقوق المستهلك. ومن بين هذه التحديات أن المستهلكين لا تجوز لهم دائماً المطالبة بحقوقهم القانونية. وقد يُستخدم القانون العام لحماية المستهلكين وتصحيح أوجه الخلل في عمل السوق من أجل حماية التجار العاديين والشرفاء من المنافسين غير العاديين، ومعاينة التجار على ممارسات من قبيل تكتيكات البيع غير الأخلاقية، وإنشاء آليات لتشغيل مؤسسات حماية المستهلك. ويكلف القانون العام بمسؤوليات تضعها الدولة موضع التنفيذ. ومن الأمثلة على هذه القوانين تلك المتعلقة بتنظيم المنافسة، والوصف التجاري، وجوانب معينة من سلامة ومسؤولية المنتج، ومراقبة الأسعار، والقوانين التي تشترط تسجيل التجار والمهنيين وإصدار التراخيص لهم. ويجب الإشارة إلى أن التمييز بين القانون العام والقانون الخاص قد يكون أحياناً مصطنعاً. على سبيل المثال، فإن توزيع المنتجات غير المأمونة يشكل انتهاكاً للقانون الخاص والعام، ويتمتع المستهلك بسبل انتصاف في كل من الدعاوى المدنية وإنفاذ الدولة للقانون.

جيم- من هو المستهلك وما هي مصالح المستهلك؟

تُعد قوانين حماية المستهلك من أجل حماية مصالح المستهلك وتعزيزها، ولكن، من هو المستهلك الذي يسعى القانون لحمايته، وما هي مصالح المستهلك؟ يضع المبدأ التوجيهي ٣ من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك تعريفاً تقليدياً مع التسليم بضرورة التحلي بالمرونة: "يشير مصطلح 'المستهلك' بصفة عامة إلى شخص طبيعي، بصرف النظر عن جنسيته، يتصرف في المقام الأول لأغراض شخصية أو عائلية أو ذات صلة بالأسرة العيشية، مع التسليم بأن يجوز للدول الأعضاء أن تعتمد تعاريف مختلفة لمعالجة الاحتياجات المحلية المحددة".

إلى التنمية في الفقرة الافتتاحية للمبادئ التوجيهية قبولاً شاملاً بأن التنمية وحماية المستهلك يكمل كل منهما الآخر.

باء- مفهوم حقوق المستهلك وقانون حماية المستهلك

الغرض من قانون حماية المستهلك، سواء كان جزءاً من القانون الخاص أو القانون العام، هو تطبيق تدابير تسعى إلى:

- فرض حقوق والتزامات معينة على الأطراف وضمان قابليتها للإنفاذ؛
- إحلال التوازن في علاقة غير متكافئة في الأساس بين طرفين أحدهما أقوى من الآخر، سواء بين التجار الكبار والصغار، أو بين التجار والمستهلكين؛
- السماح بتدخل الدولة لتصحيح إخفاقات السوق تحقيقاً للمصالح العام ومعاينة السلوك الإجرامي؛
- التمكين من فرض رقابة حكومية على الموردین الذين يدخلون السوق عن طريق التسجيل والترخيص؛
- إجراءات تضمن درجة من الحماية للمستهلكين من التجار معدومي الضمير وسيئي السمعة ومن المنتجات والخدمات غير المرغوب فيها؛
- ضمان تمتع المنتجات والخدمات المعروضة للبيع بمحد أدنى من معايير السلامة والجودة؛
- ضمان الحصول على سلع وخدمات معينة أساسية للعيش.

ويمنح القانون الخاص لحماية المستهلك حقوقاً قانونية فردية للمستهلكين، وكثيراً ما يكون ذلك عن طريق قانون العقود. والبرلمان هو الذي يسن قانون العقود في العديد من البلدان. وفي ولايات قضائية مختلفة يتباين نطاق القوانين المنشأة عن طريق الجهاز القضائي. ففي القانون العام الأنكلوسكسوني، أعد القضاة قانون العقود بتفسير النظم الأساسية أو تطبيق مبادئ تستند إلى العدل والإنصاف.

ويعتمد القانون الخاص على الأطراف المتضررة التي تطالب بحقوقها أو تُنفذها عن طريق المحاكم. ومن الأمثلة على هذه القوانين قوانين عدم عدالة شروط التعاقد وقوانين بيع السلع. ويشكل قانون المسؤولية عن الأفعال الضارة فرعاً آخر من فروع

وقد خلصت دراسة استقصائية أجرتها المنظمة الدولية للمستهلكين على نحو ٦٠ ولاية قضائية إلى أن "الغالبية العظمى من البلدان تحدد بوضوح الخط الفاصل عند استخدام السلع والخدمات لأغراض ذات صلة بالأسر المعيشية^(١٧). وليس لدى أستراليا وفرنسا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية تعاريف منفردة. أما بلجيكا وكيبك وأوروغواي، فتستبعد صراحة كل استخدام مهني للمنتجات في تعريف المستهلك^(١٨).

بيد أن درجة من المرونة تظهر في بعض الولايات القضائية، وبخاصة في أمريكا اللاتينية، حيث يلاحظ وجود إمكانية تجاوز مفهوم المستهلك لحدود الجانب الشخصي في عدة بلدان: شيلي، وبنما، وبيرو، وغواتيمالا^(١٩). كما أن بعض الولايات القضائية في أمريكا اللاتينية توسع نطاق حماية المستهلك ليشمل صغار الحرفيين (كوستاريكا) أو المؤسسات البالغة الصغر (المكسيك)^(٢٠).

ويُعرف أحدث توجيه بشأن حقوق المستهلك صدر عن الاتحاد الأوروبي (بدأ سريانه في حزيران/يونيه ٢٠١٤) المستهلك بأنه "أي شخص طبيعي يتصرف لأغراض خارج نطاق تجارته أو عمله أو حرفته أو مهنته". بيد أن التوجيه يذكر أيضاً أنه "متى كان العقد مبرماً لأغراض تدخل جزئياً في نطاق تجارة الشخص وتخرج جزئياً عنها وكان الغرض التجاري محدوداً جداً بحيث لا يكون هو العنصر الطاغى في السياق الإجمالي للعقد، ينبغي أيضاً اعتبار ذلك الشخص مستهلكاً".

وينص قانون حماية المستهلك الماليزي لعام ١٩٩٩ على تعريف نمطي للمستهلك بأنه "شخص يشتري أو يستخدم سلعاً أو خدمات من النوع الذي يشتري عادة لأغراض منزلية أو ذات صلة بالأسرة المعيشية". ويستبعد تماماً شمول قانون حماية المستهلك للبيع أو التصنيع. ويمكن أيضاً أن ينص التشريع تحديداً على الإيجار أو الاستئجار، كما في فيجي وباكستان، ولكن عبارة "يشتري أو يستخدم" يمكنها أن تشمل أيضاً الحالات التي لا توجد فيها ملكية مباشرة^(١٥).

وترد مؤشرات على الحاجة إلى التنوع المحلي في مصطلحي "في المقام الأول" و"مع التسليم" الواردين في البند الفرعي للمبدأ التوجيهي ٣. ويُسلم في عدة ولايات قضائية بأنه قد يتعدى كثيراً التمييز بين استخدام المنتجات للعمل واستخدامها لأغراض ذات صلة بالأسرة المعيشية. والهواتف النقالة خير مثال حديث على ذلك. ويعكس الفصل بين العمل والمنزل عهداً من عهود التصنيع بالجملة في المصانع، وتطوير القطاعات الخدمية الواسعة النطاق (بما فيها الخدمات العامة) في المكاتب. وفي البلدان النامية، ولا سيما في متاجر المنتجات الزراعية والقرى، كان هذا التمييز دائماً أقل وضوحاً. وفي البلدان المتقدمة، يؤدي ما نشأ مؤخراً من عمل عن بعد من المنزل إلى الحاجة إلى حجم معين من المرونة عند التمييز بين المستهلكين لأغراض العمل والمستهلكين لأغراض ذات صلة بالأسرة المعيشية. وقد عرّف قانون حماية حقوق المستهلك ومصالحه الصيني لعام ١٩٩٣ المستهلكين على نطاق واسع بأنهم "الفلاحون الذين يشترون وسائل الإنتاج لأغراض الزراعة المباشرة". وليس هذا البند مدرجاً في نسخة القانون المحدثة لعام ٢٠١٣، ولكن المفهوم الأساسي المتمثل في أن صغار المنتجين يقفون الموقف نفسه مع المستهلكين للأغراض ذات الصلة بالأسرة المعيشية ينطبق إلى حد بعيد. وأدرجت بلدان أخرى، بما فيها الهند، ونيبال، والفلبين، وجمهورية كوريا، وفيت نام، والمزارعين الريفيين، وصغار صيادي السمك، وصغار التجار، بل و"المنظمات" التي تشتري لاستهلاكها الذاتي في تشريعاتها^(١٦).

(١٧) Consumers International, 2013, *The State of Consumer*

Protection Around the World

(١٨) بلجيكا، المادة ٢ من قانون ٦ نيسان/أبريل ٢٠١٠ بشأن حماية السوق وحماية المستهلك؛ وكيبك، ١٩٧٨، المعدل في عام ٢٠١٠، قانون حماية المستهلك؛ وأوروغواي، ٢٠٠٠، القانون رقم ١٧-٢٥٠ بشأن علاقات الاستهلاك.

(١٩) شيلي، ٢٠٠٤ (نُفح في عام ٢٠١٢) القانون رقم ١٩-٤٩٦؛ وبنما، القانون رقم ٤٥-٢٠٠٧؛ وبيرو، ٢٠١٠، القانون رقم ٢٩٥٧١؛ وغواتيمالا، قانون حماية المستهلك والمستخدم، المرسوم رقم ٠٠٦-٢٠٠٣.

(٢٠) كوستاريكا، قانون تشجيع المنافسة والدفاع الفعال عن المستهلك؛ والمكسيك، ١٩٩٢ (الإصدار الأخير في عام ٢٠١٢)، القانون الاتحادي لحماية المستهلك.

(١٥) قانون مجلس المستهلكين في فيجي؛ ١٩٧٦، وقانون حماية المستهلكين، ١٩٩٥ (باكستان).

(١٦) قانون حماية المستهلك، ١٩٨٦ (الهند)؛ وقانون حماية المستهلك، ١٩٩٨ (نبال)؛ وقانون المستهلك للفلبين، القانون الجمهوري رقم ٧٣٩٤، ١٩٩٠؛ وقانون حماية المستهلك، ١٩٨٦ (جمهورية كوريا)؛ ومرسوم فييت نام المتعلق بحماية مصالح المستهلك، ١٩٩٩.

دال- من المسؤول عن حماية المستهلك؟

٣- أمناء المظالم

يقدم أمين المظالم، وهو مصطلح متخصص استُحدث في اسكندنافيا (ويعرف أيضاً في المنطقة الإيبيرية - الأمريكية بالمدافع عن الشعب)، إلى الجماهير معلومات ومشورات بشأن حقوق المستهلك، ويساعد في تسوية المنازعات من خلال الوساطة والتحكيم. وقد استُحدث أمناء المظالم في بادئ الأمر للتصدي لسوء الإدارة في الخدمات العامة، وانتشروا إلى القطاع الخاص، وقد يتحملون أحياناً مسؤولية عامة عن حماية المستهلك في منطقة ما. ويُناقش أمناء المظالم باستفاضة في الفصل الحادي عشر.

تدخل وظيفة حماية المستهلك ضمن صلاحيات كل من الهيئات العامة والخاصة، ويجوز إسنادها بموجب قوانين محددة أو اضطلاع هذه الهيئات بها بموجب نظامها الأساسي. وتضطلع الهيئات التالية بدور في حماية المستهلك: الوكالات الحكومية، وهيئات المعايير القانونية وغير القانونية، وأمناء المظالم، والجمعيات المهنية والصناعية، وجمعيات التنظيم المشترك وجمعيات المستهلكين.

١- الوكالات الحكومية

قد تكون الوكالات الحكومية وزارات أو إدارات لشؤون المستهلك أنشئت خصيصاً لإدارة قوانين حماية المستهلك وإنفاذها. وتُناقش هذه الوكالات الحكومية في الفصل الرابع. وتوجد أيضاً في بعض البلدان مجالس أو لجان استشارية للمستهلك لديها تمثيل واسع النطاق وتعمل كآلية استشارية لإسداء المشورة إلى الحكومة بشأن سياسات حماية المستهلك.

٢- الهيئات القانونية وغير القانونية المعنية بوضع المعايير

أنشئت هيئات حكومية دولية وهيئات غير حكومية لوضع معايير سلامة المنتج ومراقبة الجودة، ولإصدار علامات التصديق. وتوجد لدى أغلبية البلدان هيئات معايير وطنية تتمتع بمركز مستقل، وتكون عادة منضمة إلى المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس، وهي تتفاوض بشأن المعايير مع ممثلي الصناعة والجهات الأخرى صاحبة المصلحة بما فيها المستهلكون. وغالباً ما تحل المعايير الوطنية محل المعايير الدولية التي باتت أهميتها تزداد منذ الاعتراف في عام ١٩٩٥ بها في المعاهدة المنشئة لمنظمة التجارة العالمية (يُناقش هذا الموضوع في الفصل الثالث). ويجوز للحكومات التي لم تزل في طور إعداد التشريعات المتعلقة بحماية المستهلك أن تختار في غضون ذلك اعتماد معايير المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس. ويُناقش دور المعايير في السلامة في الفصل التاسع، ودور المؤسسات التجارية في المفاوضات في الفصل السادس.

٤- الجمعيات المهنية ورابطات الصناعات

يجوز للجمعيات المهنية والرابطات الصناعية أن تضطلع بتناول الشكاوى وتطبيق الإجراءات التأديبية بنفسها على أعضائها، وأن تعد مدونات أخلاقيات المهن، وكثيراً ما تقوم بذلك بالتفاوض مع وكالات حماية المستهلك. ويجوز للمستهلكين المتضررين إحالة مشاكلهم إلى آليات تسوية المنازعات هذه. وأنشأت بعض الشركات، بدلاً من ذلك، آلياتها الخاصة لتناول الشكاوى. وتُناقش هذه الآليات في الفصلين السادس والحادي عشر.

٥- التنظيم الذاتي والمشارك

يتضمن دور التنظيم الذاتي بعض الوظائف المذكورة أعلاه، وتجري مناقشته في الفصل السادس، جنباً إلى جنب مع المسؤولية الاجتماعية للشركات. وتوجد منذ فترة طويلة عملية "تسجيل" للمهن الحرة، مع ضوابط تحد من الدخول في مهن معينة. بيد أن هذا المفهوم تطور كفرع من فروع السياسة العامة وكشكل أيضاً من أشكال حوكمة الشركات، ولم يعد مرتبطاً فقط بتنظيم المنتجات والخدمات أو بالشكاوى. ولما كانت الحكومات تضم نطاقاً من الجهات صاحبة المصلحة أعرض مما تضمه الشركات نفسها، فقد تختار الاعتماد على خطط التنظيم المشترك هذه لإنفاذ لوائح كانت الدولة ستسند لو لم تفعل ذلك. ويمكن أن تكون لهذه الخطط صلاحية جعل المدونات الطوعية إلزامية، وأن تشتد على الصناعات أن تكون لديها مدونات، أو تفرض مدونات إلزامية، مع إيضاح أن التقيد بالمدونات هو من قبيل الامتثال القانوني.

٦- جمعيات المستهلكين

حكومية أخرى إدارة مجالات مهمة أيضاً لحماية المستهلك. فالمسائل المتعلقة بالغذاء والصحة والتغذية يمكن أن تديرها وزارة الصحة، والائتمان الاستهلاكي يمكن أن يقع ضمن صلاحيات وزارة المالية أو البنك المركزي، وتثقيف المستهلك تتولاها وزارة التعليم، والمسائل المتصلة بالاستدامة تتولاها وزارة البيئة، والمرافق العامة تتولاها الوكالات المحلية أو التابعة للولايات أو الاتحاد. وأياً ما كانت الوكالة التي تضطلع بالمسؤولية عن إدارة المجالات التي تهم المستهلكين، ينبغي توقع أنه ستكون هناك آليات حكومية دولية للتشاور والتعاون ضماناً لوضع مصالح المستهلك في الحسبان في عملية رسم السياسات.

٣- قوانين المستهلك

يجب أن تكفل قوانين المستهلك حماية حقوق المستهلك وإنفاذها. وتنص بعض البلدان على حماية المستهلك على أعلى مستوى قانوني: أي في دستورها. وتسن بلدان أخرى إطاراً قانونياً شاملاً لحماية المستهلك ثم أنظمة أساسية تتناول مجالات محددة. وتُعرض هذه النهج المختلفة في الفصل الثالث. وتمثل المجالات الحاسمة التي ينبغي أن تشملها قوانين حماية المستهلك فيما يلي:

- (أ) تعريف شامل لمفهوم "المستهلك"؛
- (ب) حقوق المستهلكين؛
- (ج) معايير للسلع والخدمات؛
- (د) حظر سلوك المؤسسات التجارية الذي يجرم المستهلكين من التمتع بما لهم من حقوق المستهلك، وتنظيم السلوك بحيث لا يطغى على تلك الحقوق؛
- (هـ) تنظيم الاتفاقات المبرمة بين المستهلكين والموردين؛
- (و) تسجيل موردي سلع وخدمات معينة ومنحهم التراخيص، بما في ذلك جهات تقديم الخدمات التي يملكها القطاع العام؛
- (ز) صلاحيات للسلطات باتخاذ تدابير احترازية من أجل حماية المستهلكين؛
- (ح) جزاءات، وآليات امتثال وإنفاذ من أجل التصدي للمخالفات؛
- (ط) تعيين وكالة لحماية المستهلك وأدوار مفروضة لها؛
- (ي) آليات لتلقي شكاوى المستهلكين والتحقق فيها والتصرف حيالها ولمساعدة المستهلكين على إعداد الشكاوى ومتابعتها.

يمكن أن تتحول مجموعة جيدة التنظيم وذات تمثيل عريض من فرادي المستهلكين إلى قوة ضاربة. وقد باتت حركة المستهلكين المستقلة الآن معترفاً بها في العديد من نظم حماية المستهلك بوصفها جهة تمثيل مشروعة لمصالح المستهلكين، ويدعى ممثلو المستهلكين إلى المشاركة في اللجان المعترف بها من الحكومات للتعبير عن آراء المستهلكين. وتُمنح جمعيات المستهلكين في عدد متزايد من الولايات القضائية جدارة قانونية لرفع دعاوى قضائية باسم المستهلكين. وبإمكانها أيضاً أن تسدي إلى المستهلكين مشورة مستقلة وموضوعية بشأن المنتجات والخدمات استناداً إلى ما تجرّبه من اختبارات ودراسات استقصائية. ويُناقش تاريخ جمعيات المستهلكين وتطورها بمزيد من التفاصيل في الفصل الخامس.

هاء- إطار حماية المستهلك

يشمل إطار حماية المستهلك نطاقاً من الآليات المؤسسية. وللدولة دور مهم تؤديه في ضمان أن الآليات الموضوعية لا تقيد دون مبرر حرية المؤسسات التجارية في العمل بصورة مشروعة أو لا تكبح حرية المستهلكين في ممارسة اختيارهم الفردي. وترد أدناه العناصر الأساسية لإطار حماية المستهلك. وبعضها يتداخل بوصفها "مصطلحات متخصصة".

١- سياسة الاستهلاك الوطنية

تحدد سياسة الاستهلاك الوطنية النهج الذي تتبعه الدولة إزاء حماية المستهلك، وتُعَدِّد حقوق المستهلكين، وتُحَصِّص المسؤولية عن حماية المستهلك على هيئات الدولة المناسبة.

٢- الوكالة المعنية لحماية المستهلك

يمكن أن تتعاون الوكالة المعنية لحماية المستهلك تعاوناً وثيقاً مع الوزارات المعنية وأن تتشاور مع الجهات الأخرى صاحبة المصلحة مثل منظمات المستهلكين والصناعات والأوساط الأكاديمية والإعلام. وتُناقش هذه الهيئات في الفصل الرابع.

ويجدر بالإشارة أن الوكالة المعنية لحماية المستهلك لا تدير جميع المسائل التي تهم المستهلكين. ومن الشائع أن تتولى وكالات

وتتضمن الآليات وحدات الإنفاذ، والمشاريع الصناعية، وفرض رسوم الترخيص والتسجيل، ورسوم التأمين، وسحب المنتج، ومراقبة الأسعار، مع اللجوء إلى المحاكم عند اللزوم.

٨- برامج تثقيف المستهلك وإعلامه

ينبغي إتاحة برامج تثقيف المستهلك وإعلامه لتزويد المستهلكين بالمعرفة التي تمكنهم من حماية أنفسهم وليصبحوا مستهلكين مسؤولين. ويمكن إدراج تثقيف المستهلك في المناهج الدراسية. ويمكن أن تتلقى البرامج الإعلامية الدعم من البرامج الوطنية لحماية المستهلك، ويمكن تنفيذها عن طريق وسائل الإعلام والأنشطة المجتمعية الأخرى، وكثيراً ما يحدث ذلك بمساعدة منظمات المستهلكين التي تتمتع بالخبرة في هذا المجال. ويُناقش هذا الموضوع باستفاضة في الفصل العاشر.

٩- التعاون الدولي وإقامة شبكات التواصل

تشكل مسألة التعاون الدولي وإقامة شبكات التواصل بين وكالات حماية المستهلك في مختلف البلدان أمراً أساسياً لضمان تبادل المعلومات وتقاسمها بانتظام والتدريب التقني وبناء القدرة على تنفيذ الاتفاقات المتعددة الأطراف المتعلقة بقضايا حماية المستهلك وإنفاذها المتبادل. كما أن التعاون الإقليمي والدولي ضروري لتشكيل مواقف مشتركة عند التفاوض على المعايير والتدابير الأخرى. ويُناقش التعاون الدولي في مجال حماية المستهلك في الفصل الثامن.

والتعاون الدولي ضروري أيضاً في مجالات أخرى ذات صلة بالموضوع. ففي حين أن ثمة اختلافات بين توجه نحو جانب الطلب في عمل حماية المستهلك وتوجه نحو جانب العرض في سياسات المنافسة، فإن مصالح المستهلك ضرورية في كلتا الحالتين. ويوجد اختلاف بين وكالات حماية المستهلك الوطنية التي تحاول العمل مع الزملاء في الخارج على قضايا محددة وجهات التفاوض المعنية بالتجارة الدولية التي تنفذ المعاهدات التجارية. فهذه الأخيرة تشكل عادة عملية أقرب إلى التنازع مع تقديم البلدان "مصالحها" التي تتفق عادة مع وجهات نظر المنتجين. وفي مثل هذه المفاوضات، قد توضع مصالح المستهلك على المحك، ولكن بوصفها فقط واحدة من مصالح عديدة مطروحة على المائدة. ويجري تناول هذا البعد بإيجاز في الفصل الثالث. ويُناقش أيضاً في الفصل الثالث التداخل الناشئ والنزاع المحتمل

وترد في الفصل الثالث المتعلق بقانون المستهلك أمثلة على التشريعات المتعلقة بإطار حماية المستهلك.

٤- المدونات أو القوانين غير الملزمة

ينبغي أن تكون المدونات أو القوانين غير الملزمة مكملات لقوانين حماية المستهلك وأن تحدد مبادئ متفقاً عليها لحماية المستهلك والسلوك التجاري المسؤول عن طريق قطاعات محددة من الأعمال التجارية. وهذا جانب للتنظيم الذاتي الذي تقوم به الصناعة أو التنظيم المشترك بين الدولة والصناعة. فالمدونات، إن لم تكن قابلة للإنفاذ القانوني، تمتلك قوة السلطة المعنوية على المؤسسات التجارية وتشكل جزءاً من هياكل إدارة الشركات التي من المنتظر أن تعمل المؤسسات التجارية من خلالها. وعلاوة على ذلك، فقد تقدم الحكومات تفويضاً بالسلطة للمدونات أو آليات التنظيم المشترك مع الاحتفاظ بسلطة التدخل المباشر في حال عدم احترام المدونات. ويُناقش إعداد المدونات في الفصل السادس المتعلق بتسيير الأعمال التجارية.

٥- آليات جبر ضرر المستهلكين

لا بد من أن تكون آليات جبر ضرر المستهلكين في المتناول، وأن يكون الوصول إليها سهلاً، وأن تكون مستقلة، وأن تقدم جبراً سريعاً للمستهلكين المتضررين. وتكون آليات التوفيق والوساطة والتحكيم مفيدة لضمان تناول مشاكل المستهلك بفعالية. ويُناقش هذه الآليات في الفصل الحادي عشر.

٦- نظم الرصد والمراقبة

ينبغي وضع نظم للرصد والمراقبة فيما يتصل بمشاكل المستهلك في الأسواق. وينبغي أن تعالج هذه النظم الشكاوى وتراقب الأسعار وتضطلع بدراسات استقصائية للسوق/الأسر المعيشية من أجل تحديد مشاكل المستهلكين. ومن شأن هذا أن يمكن السلطات المعنية بحماية المستهلك من اتخاذ تدابير احترازية قبل أن تنتشر المشاكل أكثر من اللازم ويتعذر حلها.

٧- آليات الامتثال والإنفاذ

لا بد من أن تكون آليات الامتثال لقوانين حماية المستهلك وإنفاذها فعالة من حيث التكلفة ومفيدة للمستهلك.

استهلاكية" يُعتقد أنها أقرب إلى النزعة المادية، بل وربما كانت غير قابلة للدوام في المصطلحات البيئية. ويُحتج في بعض الأحيان بأن مصطلح "المواطن" يضيفي كرامة أكبر على متلقي الخدمة ويتضمن مفهوم الحقوق والمسؤوليات. كما أنه يوحي بإمكانية المشاركة في عملية الحكم. بيد أن مصطلح "المواطن" قد يكون أيضاً أضيق من اللازم حيث إنه قد يستبعد المهاجرين، وهم ليسوا من مواطني البلد، ومن المحتمل ألا ينطبق على الأطفال، وهم مستهلكون بلا أدنى شك. وعلاوة على ذلك، فـ "المواطن" مصطلح لا يصف العلاقة التي تربط المنتج بالمستهلك، وهي بؤرة اهتمام الكثير من قوانين المنافسة وسياساتها. ويمكن أن ينطبق مصطلح "المواطن" أيضاً من الناحية النظرية على "المستهلك" و"العامل" و"المنتج". والمساواة بين هؤلاء قد تُجيد معنى "المواطن".

وينشأ أيضاً توافق في الآراء بشأن الاعتراف بأن المستهلكين يتحملون مسؤوليات أمام المجتمع ككل. وهذا اتجاه يشهد منذ توسيع نطاق المبادئ التوجيهية في عام ١٩٩٩ لتشمل فرعاً يتعلق بأنماط الاستهلاك المستدامة. فبعد مرور ستة عشر عاماً، اعترفت المبادئ التوجيهية كذلك بأهداف التنمية المستدامة متخذة خطوة إضافية في هذا الاتجاه. ويضيف هذا مفهوم مسؤوليات المستهلك إلى حقوق المستهلك.

بين قواعد التجارة الدولية في الملكية الفكرية وحماية المستهلك على الصعيد المحلي.

واو- خاتمة

يتبع هذا الدليل نهجاً موسعاً تجاه حماية المستهلك باعتباره الخدمات العامة كالمرفق العامة (انظر الفصل الخامس عشر) من قضايا المستهلكين. ويلقي، عند قيامه بذلك، نظرة أوسع من تلك التي يلقها بعض الهيئات الحكومية والهيئات الحكومية الدولية التي تعرّف حماية المستهلك بأنها مقصورة على حقوق المشترين. وربما تؤدي هذه القيود تدريجياً إلى استبعاد بُعد المستهلك من قطاعات في حاجة إليه. ومن بين هذه القطاعات نظم التأمين التجاري (انظر الفصل الرابع عشر المتعلق بالخدمات المالية) والمعاشات التقاعدية للقطاعين العام والخاص. ويمكن الخطر من تطبيق تعريف تقييدي لمستخدمي الخدمات العامة في أن ذلك قد يديم تصوراً مفاده أن حماية المستهلك لا علاقة لها إلا بجزية الإنفاق.

ويرى هذا الفصل أن إدراكاً ينشأ بين الخبراء بشأن تعريف المستهلك. ولا يزال هناك نقاش محتمد في دوائر أوسع يعكس عدم تحييد مصطلح "المستهلك" بوصفه يشمل "نزعة

ثانياً- مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك

بأن المبادئ التوجيهية أضعف من "القانون الملزم" في الاتفاقيات الدولية الملزمة ينحى جانباً القوة المعنوية لنشاط اضطلعت به في الجمعية العامة للأمم المتحدة جميع الدول الأعضاء. وقد حدث هذا ثلاث مرات في حالة مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك: في الأعوام ١٩٨٥ و ١٩٩٩ و ٢٠١٥. والدليل غير الرسمي على قوة التعهدات التي تشتمل عليها مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية موجود في طريقة التفاوض عليها بنفس الجدوية كما لو كانت واجبات ملزمة.

باء- مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك

اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك بتوافق الآراء في القرار ٢٤٨/٣٩ المؤرخ ١٦ نيسان/أبريل ١٩٨٥. وقد تأتى هذا بعد حملة طويلة شنتها جمعيات المستهلكين في بلدان عديدة، مع إقدام المنظمة الدولية للمستهلكين (التي كانت تعرف في السابق باسم المنظمة الدولية لاتحادات المستهلكين) على أن تطلب إلى الأمم المتحدة إعداد "مدونة نموذجية لحماية المستهلك" في أثناء مؤتمرها الدولي الذي عُقد في سيدني في عام ١٩٧٥. وفي عام ١٩٧٧، أصدر المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة توجيهاً إلى الأمين العام بأن يعد دراسة استقصائية للمؤسسات الوطنية والتشريعات القائمة في مجال حماية المستهلك. وفي عام ١٩٨١، طلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى الأمين العام أن "يواصل مشاوراته بشأن حماية المستهلك بهدف وضع مجموعة من المبادئ التوجيهية العامة لحماية المستهلك، مع إيلاء الاعتبار بوجه خاص لاحتياجات البلدان النامية". وعُملت مشاريع المبادئ التوجيهية على الدول الأعضاء للتعليق عليها في عام ١٩٨٢، وقُدمت إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عام ١٩٨٣. واعتمدت هذه المبادئ التوجيهية على مصادر من بينها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وشرعة حقوق المستهلك

ألف- الصكوك الدولية وحماية المستهلك

إن الوكالات المتخصصة التابعة لمنظمة الأمم المتحدة، ومنظمة التجارة العالمية، ومجموعة العشرين، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وهيئات الإقليمية مثل الاتحاد الأفريقي، ومنتدى التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ، ورابطة أمم جنوب شرق آسيا، والاتحاد الأوروبي، ومنظمة الدول الأمريكية، من بين المنظمات الحكومية الدولية التي أعدت اتفاقات وقرارات وتوجيهات ومبادئ توجيهية لها تأثير على حماية المستهلك. وسيركز هذا الفصل تحديداً على مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك (مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية) التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة بتوافق الآراء بوصفها "مجموعة قيمة من المبادئ"^(٢١) الرامية إلى حماية المستهلك. ويوجد نطاق من الصكوك الدولية الأخرى التي تتناول مصالح المستهلك بتقديم:

- أسس مرجعية ومستويات دنيا للحماية أو معايير للسياسات واللوائح من أجل جميع البلدان في نطاق اختصاصاتها، على المستوى العالمي والإقليمي على حد سواء؛
- آليات للتعاون الحكومي الدولي في المجالات ذات الصلة؛
- آليات لتدابير التنفيذ (بما في ذلك الإنفاذ) التي يمكن أن تتخذها الحكومات لحماية المستهلكين وتطبيق معايير ومبادئ متفق عليها؛
- سلطة معنوية تشير إلى ممارسة وسلوك مقبولين، يدعمها إقرار تُجمع عليه الدول الأعضاء.

وأحياناً ما لا تقدر هذه النقطة الأخيرة المتعلقة بالسلطة المعنوية حق التقدير، بالنظر لما لـ "القوانين غير الملزمة" من جدارة قانونية كثيراً ما تشتمل عليها المبادئ التوجيهية الدولية. والاحتجاج

(٢١) القرار A/RES/70/186 II الذي اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥. يستخدم مصطلح "مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك" بحيث ينطبق على المجموعة الكاملة لمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية في هذا الدليل. ويشار إلى فروع مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية حسب الاقتضاء.

به فريق الخبراء الحكومي الدولي من استعراض دوري ومؤسسي للمبادئ التوجيهية، فإنه يشكل منتدى سنوياً لتبادل الخبرات وإجراء دراسات وبحوث وتوفير خدمات بناء القدرات على المستوى الحكومي الدولي. ويعبر هذا التنقيح البعيد المدى، وهو أكبر من ذلك الذي تم في عام ١٩٩٩، عن مساهمة الاجتماعات المتتالية التي عقدها فريق الخبراء المخصص والمعني بحماية المستهلك تحت رعاية الأونكتاد. وكان للرئاسة الفرنسية^(٢٣) للفريق دور القيادة في توطيد دعائم هذه العملية الطموحة.

١- الأهداف ونطاق التطبيق والمبادئ العامة

تكرس الفروع الأولى من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك لأهدافها ونطاق تطبيقها والمبادئ العامة الواجبة التطبيق لحماية المستهلك. وقد أعيد تأكيد أهداف المبادئ التوجيهية بصيغتها الواردة في المبدأ التوجيهي ١ دون تعديل. وهي:

- (أ) مساعدة البلدان على تحقيق أو مواصلة توفير الحماية الكافية لسكانها بوصفهم مستهلكين؛
 - (ب) تمهيد السبيل أمام أنماط الإنتاج والتوزيع التي تلبى احتياجات المستهلكين ورغباتهم؛
 - (ج) التشجيع على التزام المشتغلين بإنتاج السلع والخدمات وتوزيعها على المستهلكين بالمستويات الرفيعة من السلوك الأخلاقي؛
 - (د) مساعدة البلدان على الحد من الممارسات التجارية المسيئة التي يتبعها أي من المؤسسات العاملة على الصعيدين الوطني والدولي والتي تؤثر على المستهلكين تأثيراً ضاراً؛
 - (هـ) تيسير قيام جماعات مستهلكين مستقلة؛
 - (و) تعزيز التعاون الدولي في ميدان حماية المستهلك؛
 - (ز) التشجيع على تهيئة ظروف السوق التي توفر للمستهلكين مجالات أكثر للاختيار وبأسعار أدنى؛
 - (ح) تشجيع أنماط الاستهلاك المستدامة.
- والجدير بالإشارة أن الفقرة الفرعية (ج) التي كانت موجودة في النسخة السابقة من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لم يوضع لها فرع يتصل بذات الموضوع حتى صدور النسخة الأخيرة، وأصبحت الفرع رابعاً "مبادئ لممارسات تجارية سليمة".
- (٢٣) تمثلها الإدارة العامة الفرنسية للمنافسة والاستهلاك ومكافحة الغش.

بالولايات المتحدة الأمريكية^(٢٢) ومواد من وكالات حماية المستهلك وجمعيات حماية المستهلك الوطنية. واعتمدت الجمعية العامة هذه المبادئ التوجيهية في عام ١٩٨٥.

وبعد مرور أربعة عشر عاماً، جرى توسيع نطاق مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك بحيث تتضمن فرعاً جديداً بشأن أنماط الاستهلاك المستدامة (الفرع حاء من النسخة الحالية) في القرار E/1999/INF/2/Add.2 المؤرخ ٢٦ تموز/يوليه ١٩٩٩. وتشير النسخة المنقحة من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لعام ٢٠١٥ والمرققة بالقرار ١٨٦/٧٠ والتي تشكل جزءاً لا يتجزأ منه، إشارة محددة إلى احتياجات البلدان النامية، بما في ذلك وضع أهداف التنمية المستدامة وما سبقها من أهداف إنمائية للألفية. وأنشئ فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقانون وسياسات حماية المستهلك للعمل تحت رعاية الأونكتاد بوصفه آلية مؤسسية للمبادئ التوجيهية.

واتسع نطاق المبادئ التوجيهية المنقحة ليشمل مؤسسات الأعمال المملوكة للدول (المبدأ التوجيهي ٢)، واستحدثت أربعة "احتياجات مشروعة" جديدة في المبدأ التوجيهي ٥. وأدرجت فروع جديدة تماماً في "مبادئ لممارسات تجارية سليمة" (المبدأ التوجيهي الحادي عشر)، و"السياسات الوطنية لحماية المستهلك" (المبدأ التوجيهيان ١٤-١٥)، والتجارة الإلكترونية (المبادئ التوجيهية ٦٣-٦٥)، والخدمات المالية (المبادئ التوجيهية ٦٦-٦٨). وأعيدت تسمية الفرع المتعلق باتخاذ تدابير تمكين المستهلكين من الانتصاف الذي كان موجوداً من قبل ليصبح "تسوية المنازعات وإنصاف المستهلكين" (خامساً-واو)، ووسّع نطاقه للتعبير عن سرعة تطور هذه الآليات، وبت يتضمن إحالات إلى الدين والإفلاس. ووسّع نطاق الفرع المتصل بـ "التدابير المتعلقة بمجالات محددة" (خامساً-كاف) ليشمل الطاقة (المبدأ التوجيهي ٧٦)، والمرافق العامة (المبدأ التوجيهي ٧٧)، والسياحة (المبدأ التوجيهي ٧٨). وأخيراً، وُسّع نطاق الفرع السادس المتعلق بـ "التعاون الدولي" إلى حد كبير بإضافة المبادئ التوجيهية ٨٢-٩٠ التي تشمل إلى حد كبير آليات الإنفاذ على الصعيد الدولي، مع إضافة الفرع السابع الجديد "الآلية المؤسسية الدولية" الذي يتناول رصد تنفيذ مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية على الصعيد الدولي. وعلاوة على ما يقوم

(٢٢) في ١٥ آذار/مارس ١٩٦٢، ألقى الرئيس كينيدي خطاباً أمام الكونغرس الأمريكي حدد فيه أربعة حقوق أساسية للمستهلك: السلامة، والإعلام، والاختيار، والحق في إسماع الرأي، وبت ينشر إليها لاحقاً عبارة "شرعة حقوق المستهلك".

و(ك) مبدأين جديدين مذكورين بوضوح في القرار. وثمة سمة مميزة لكل من الاحتياجات المشروعة (المبدأ التوجيهي ٥) والأهداف (المبدأ التوجيهي ١) تتمثل في عدم ذكر قطاعات معينة، ولكن النية الكامنة أفقية، ولذا فهي تسري على جميع القطاعات.

٢- مبادئ لممارسات تجارية سليمة

هناك سمة واضحة في نسخة عام ٢٠١٥ تتمثل في أن مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية ليست موجهة إلى الحكومات فحسب، وإنما تتضمن أيضاً في المبدأ التوجيهي ١١ من الفرع الرابع "مبادئ (معيارية) لممارسات تجارية سليمة". وتشمل هذه المبادئ ما يلي:

- (أ) معاملة عادلة ونزيهة؛
 - (ب) السلوك التجاري؛
 - (ج) الإفصاح والشفافية؛
 - (د) التثقيف والتوعية؛
 - (هـ) حماية الخصوصية؛
 - (و) شكاوى المستهلكين ومنازعاتهم.
- ولهذه الأحكام الكثير من النقاط المشتركة مع أجزاء النص الأخرى في نسخته السابقة لعام ٢٠١٥ واللاحقة له. وهي مدرجة بصورة منفصلة في فرع جديد، مما يعني بوضوح أن من المتوقع أن تعتمد المؤسسات التجارية ممارسات سليمة تتجاوز إجراءات الإنفاذ أو التنظيم. وهي تعكس ما جرى إعداده من مبادئ توجيهية تتعلق بالمسؤولية الاجتماعية، مثل المعيار ISO 26000 للمنظمة الدولية لتوحيد المقاييس^(٢٤) والمبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من أجل المؤسسات المتعددة القوميات^(٢٥)، والبحث المستمر على نطاق واسع عن أساليب فعالة للتنظيم الذاتي والتنظيم المشترك للأعمال التجارية. ويجري استكشاف هذا البعد الذي أدرج حديثاً للسلوك التجاري في الفصل السادس من هذا الدليل، بينما يُناقش التثقيف والإعلام في الفصل العاشر. وترد الشكاوى والمنازعات في الفصل الحادي عشر، وتُستعرض الخصوصية في الفصل الثالث عشر.

والفرع الثاني مكرس لنطاق تطبيق المبادئ التوجيهية. وتسري هذه المبادئ التوجيهية على المعاملات بين المؤسسات التجارية والمستهلكين وقيام المؤسسات التي تملكها الدولة بتوفير السلع والخدمات للمستهلكين. ويتضمن المبدأ التوجيهي ٣ تعريفاً مرناً لمصطلح "المستهلك" سبقت مناقشته في الفصل الأول.

وفي الفرع الثالث المتعلق بالمبادئ العامة، جرى توسيع نطاق "الاحتياجات المشروعة" (المبدأ التوجيهي ٥) إلى حد كبير. والفرقات الفرعية (أ) و(ب) و(ي) و(ك) جديدة، وعُدلت الفقرة الفرعية (ز) لاستحداث مصطلح "تسوية المنازعات". و"الاحتياجات المشروعة" هي:

- (أ) حصول المستهلكين على السلع والخدمات الأساسية؛
- (ب) حماية المستهلكين الضعفاء والمحرومين؛
- (ج) حماية المستهلكين من الأخطار التي تهدد صحتهم وسلامتهم؛
- (د) تعزيز مصالح المستهلكين الاقتصادية وحمايتهم؛
- (هـ) توفير سبل حصول المستهلكين على المعلومات الوافية التي تمكنهم من الاختيار عن اطلاع وفقاً لرغبات كل منهم واحتياجاته؛
- (و) تثقيف المستهلكين، بما في ذلك التثقيف بشأن الآثار البيئية والاجتماعية والاقتصادية المترتبة على اختياراتهم؛
- (ز) توفير وسائل فعالة لتسوية منازعات المستهلكين وحصولهم على تعويض؛
- (ح) حرية تشكيل جماعات أو منظمات للمستهلكين وغير ذلك من التنظيمات ذات الصلة، وإتاحة الفرصة لها لكي تعبر عن آرائها في عمليات اتخاذ القرارات التي تمس المستهلكين؛
- (ط) تشجيع أنماط الاستهلاك المستدام؛
- (ي) توفير مستوى من الحماية للمستهلكين باستخدام التجارة الإلكترونية لا تقل عن الحماية المتاحة في الأشكال الأخرى من التجارة؛
- (ك) حماية خصوصية المستهلك، والتدفق الحر للمعلومات على نطاق عالمي.

ويزعم أن "الاحتياجات المشروعة" الأولان للمبدأ التوجيهي ٥ (أ) و(ب) كانا موجودين في روح المبادئ التوجيهية قبل صدورها، وإن لم يُدرجا فيها صراحة. وتمثل الفقرتان (ي)

(٢٤) ISO 26000, 2010, *Guidance on Social Responsibility*

(٢٥) OECD, 2011, *Guidelines for Multinational Enterprises: Recommendations for Responsible Business Conduct in a*

Global Context

٣- المبادئ التوجيهية

(ج) تعزيز مصالح المستهلكين الاقتصادية وحمايتهم

يتطلب هذا الفرع الذي يتألف من المبادئ التوجيهية ٢٠-٣٢ من الدول الأعضاء أن تشجع أو تكفل:

- (١) حصول المستهلكين على الاستفادة المثلى من مواردهم الاقتصادية بضمان استيفاء سلعهم لمعايير مرضية للإنتاج والأداء؛
 - (٢) الأشكال المناسبة من شبكات التوزيع وخدمات ما بعد البيع لهذه السلع؛
 - (٣) استخدام ممارسات تجارية عادلة؛
 - (٤) الحماية من التجاوزات التعاقدية؛
 - (٥) تنظيم ممارسات التسويق؛
 - (٦) ملاءمة المعلومات المقدمة للمستهلكين لاتخاذهم قرارات مستنيرة وممارستهم للاختيار.
- وهذا الفرع واسع النطاق، وتُناقش مكوناته في الفصل الثالث (قانون المستهلك)، والفصل السابع (المنافسة)، والفصل العاشر (الإعلام والتثقيف).

(د) المعايير المتعلقة بسلامة السلع والخدمات الاستهلاكية وجودتها

يتطلب هذا الفرع الذي يتألف من المبادئ التوجيهية ٣٣-٣٥ من الدول الأعضاء أن تكفل:

- (١) صياغة معايير وطنية لسلامة السلع والخدمات وجودتها؛
 - (٢) توافق هذه المعايير متى أمكن مع المعايير الدولية؛
 - (٣) التشجيع على وجود مرافق لاختبار السلع والخدمات والتصديق عليها.
- وبالرغم من أن هذا الفرع بقي على حاله منذ اعتماده للمرة الأولى، فقد تزايدت أهمية المعايير من حيث تنظيم التجارة الدولية. وتُناقش هذه المسائل المحيطة بالمعايير في الفصلين الثالث (قانون المستهلك) والتاسع (السلامة).

(هـ) مرافق توزيع السلع والخدمات الأساسية

يتطلب هذا الفرع الذي يتألف من المبدأ التوجيهي ٣٦ من الدول الأعضاء أن تنظر في كفاءة توزيع السلع والخدمات بكفاءة،

تشتمل المبادئ التوجيهية على مجموعة من التوصيات الموجهة إلى الدول الأعضاء. ويرد فيما يلي موجز بالمبادئ التوجيهية الرئيسية، يتضمن البنود الفرعية من ألف إلى كاف من الفرع الخامس، التي ينبغي أن تسترشد بها الدول الأعضاء.

(أ) السياسات الوطنية لحماية المستهلك

يتطلب هذا الفرع الذي يتألف من المبادئ التوجيهية ١٤-١٥ من الدول الأعضاء أن تشجع:

- (١) الممارسات التجارية السليمة؛
- (٢) تقديم معلومات واضحة وفي أوانها؛
- (٣) توفير شروط عقود وإجراءات معاملات عادلة وواضحة؛
- (٤) وضع آليات دفع مأمونة؛
- (٥) تسوية المنازعات والإنصاف؛
- (٦) الخصوصية وأمن البيانات؛
- (٧) تثقيف المستهلك ودوائر الأعمال التجارية.

ويطلب هذا الفرع أيضاً إلى الدول الأعضاء أن تكفل توفير الموارد المناسبة لوكالات حماية المستهلك من أجل التشجيع على الامتثال والحصول على الإنصاف. وتُناقش وكالات حماية المستهلك في الفصل الرابع.

(ب) السلامة المادية

يتطلب هذا الفرع الذي يتألف من المبادئ التوجيهية ١٦-١٩ من الدول الأعضاء أن تكفل:

- (١) منتجات مأمونة ومتوافقة مع معايير السلامة؛
- (٢) تزويد المستهلكين بالمعلومات عن الاستخدام السليم للسلع والأخطار التي ينطوي عليها؛
- (٣) وجود تدابير للإخطار بالمنتجات غير المأمونة أو الخطيرة وسحبها؛
- (٤) سبل انتصاف مناسبة في حالة السحب. وتُناقش سلامة المنتج في الفصل التاسع.

المجتمع المدني الأخرى في هذه الجهود مع إيلاء عناية خاصة للمستهلكين الضعفاء والمحرومين. وينبغي إدراج تثقيف المستهلك في المناهج الدراسية بالمدارس، ويُتوقع من الدول الأعضاء أن تنظم برامج تدريبية للمربين والإعلاميين المهنيين ومرشدي المستهلكين لتمكينهم من المشاركة في تنفيذ برامج التثقيف والإعلام. وأصبحت مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية الآن تتضمن التجارة الإلكترونية ضمن قائمة المسائل التي يتعين تناولها. وتُنقش برامج التثقيف والإعلام في الفصل العاشر.

(ح) تشجيع الاستهلاك المستدام

يتطلب هذا الفرع الذي يتألف من المبادئ التوجيهية ٤٩-٦٢ من الدول الأعضاء أن تضع وتنفذ سياسات لتشجيع ممارسات الاستهلاك المستدامة داخل الحكومة وبواسطة المؤسسات التجارية والمستهلكين. وينبغي القيام بذلك بالتشارك مع منظمات المجتمع المدني والمؤسسات التجارية عن طريق مجموعة من السياسات تتضمن:

- (١) التنظيم؛
 - (٢) الأدوات الاقتصادية والاجتماعية؛
 - (٣) سياسات قطاعية في مجالات مثل استخدام الأراضي والنقل وإدارة النفايات والطاقة والإسكان وبرامج الإعلام والتثقيف.
- وينبغي أن تعد الدول الأعضاء مؤشرات لقياس التقدم المحرز نحو تحقيق أنماط الاستهلاك المستدامة. وبالرغم من عدم تعديل هذا الفرع في عام ٢٠١٥، فقد زاد من أهميته اعتماد الأمم المتحدة لأهداف التنمية المستدامة في عام ٢٠١٥ التي دُكرت تحديداً في القرار المتعلق بحماية المستهلك الذي تُستهل به المبادئ التوجيهية المنقحة.

(ط) التجارة الإلكترونية

يدعو هذا الفرع الذي أُدرج حديثاً في عام ٢٠١٥ والذي يتألف من المبادئ التوجيهية ٦٣-٦٥ إلى ما يلي:

- (١) المساواة في معاملة التجارة الإلكترونية مع الأشكال الأخرى من التجارة من حيث حماية المستهلك؛
- (٢) التعاون عبر الحدود؛

وبخاصة السلع والخدمات الأساسية، على المستهلكين المحرومين، ومن بينهم على سبيل المثال المستهلكون المقيمون في المناطق الريفية. وارتفعت أهمية هذا الفرع بالنسبة للأمم المتحدة بمرور السنين حيث تشير الأهداف الإنمائية للألفية وأهداف التنمية المستدامة إلى طائفة من السلع والخدمات. ولذا، فقد جرى تعزيزه بالمبادئ التوجيهية الجديدة اللذين يتعلق أحدهما بالطاقة (المبدأ التوجيهي ٧٦) والآخر بالمرافق العامة (المبدأ التوجيهي ٧٧)، واللذين تجرّي مناقشتهم في الفصل الخامس عشر (المرافق العامة).

(و) تسوية المنازعات والإنصاف

يتطلب هذا الفرع الذي اتسع نطاقه وأعيدت تسميته، والذي يتألف من المبادئ التوجيهية ٣٧-٤١ من الدول الأعضاء أن تنشئ آليات انتصاف ناجزة وعادلة وفي المتناول ويسهل الوصول إليها، وأن تعلن عنها، ولا سيما مع مراعاة احتياجات المستهلكين ذوي الدخل المنخفض. والدول الأعضاء مطالبة أيضاً بتشجيع المؤسسات التجارية على إنشاء آليات لمعالجة منازعات المستهلكين بطريقة عادلة وناجزة وغير رسمية. فقد تطورت مبادئ تسوية المنازعات وممارساتها تطوراً كبيراً منذ توسيع نطاق المبادئ التوجيهية لعام ١٩٩٩، مع زيادة توافق الآراء حول المعاملات المذكورة أعلاه وزيادة التركيز على الأبعاد العابرة للحدود. وتشير المبادئ التوجيهية المنقحة إشارة محددة (في المبدأ التوجيهي ٤٠) إلى "إجراءات التسوية الجماعية" في حالات الإفلاس والاستنادة المفرطة، و(في المبدأين التوجيهيين ٣٨ و ٤١) إلى ضرورة قيام المؤسسات التجارية بإرساء إجراءات، مثل المعالجة المحسنة للشكاوى، تقلل الحاجة إلى اللجوء إلى آليات الانتصاف. وتُنقش هذه المسألة في الفصل الحادي عشر (تسوية المنازعات والإنصاف).

(ز) برامج التثقيف والإعلام

يتطلب هذا الفرع الذي يتألف من المبادئ التوجيهية ٤٢-٤٨ من الدول الأعضاء أن تعد وتنفذ برامج لتثقيف المستهلك وإعلامه من أجل تمكين المستهلكين من الحصول على المعلومات عن حقوقهم ومسؤولياتهم، ومن أن يصحوا قادرين على الاختيار عند ممارسة اختياراتهم الاستهلاكية، ويشمل ذلك وضع العواقب البيئية في الحسبان. وتُنقش الدول الأعضاء على إشراك جماعات المستهلكين والمؤسسات التجارية ومنظمات

والأدوية. وفيما يتعلق بإنتاج الأغذية، يجب تعزيز مواضيع مثل سياسات الزراعة المستدامة وممارساتها، وصون التنوع البيولوجي والمعارف التقليدية. وينبغي وضع سياسات وطنية لتحسين الإمداد بالمياه الصالحة للشرب وتوزيعها وجودتها، ولأغراض أخرى، مع مراعاة الطابع المتناهي للموارد المائية. والدول الأعضاء مطالبة أيضاً بوضع سياسات وطنية متكاملة لضمان الاستخدام المناسب للأدوية وشرائها وتوزيعها وإنتاجها وترتيبات ترخيصها ونظم تسجيلها وإعلام المستهلكين. والإشارة إلى ترتيبات الترخيص وإلى تعزيز استخدام أسماء العقاقير الدولية غير المملوكة حصراً لشركات بعينها تتوخى بوضوح إمكانية منح التراخيص الإجباري المتفق على السماح به بموجب قواعد منظمة التجارة العالمية في إعلان الدوحة لعام ٢٠٠١.

وتُنَاقش هذه المسائل في هذا الدليل: الغذاء في الفصل السادس عشر، والمياه والطاقة في الفصل الخامس عشر (المرفق)، والسياحة في الفصل الثامن (التعاون الدولي).

٤- التعاون الدولي

اقترحت المبادئ التوجيهية السابقة لعام ٢٠١٥ سبباً للتعاون الدولي من حيث وضع السياسات وتنفيذها، والتشارك في شراء السلع والخدمات الأساسية، وتبادل المعلومات عن المنتجات المعيبة، وبخاصة في السياق الإقليمي أو دون الإقليمي على سبيل الذكر لا الحصر. ومن المتوقع أيضاً أن تعزز الدول الأعضاء نقل التكنولوجيا وتقديم الدعم المالي لتمكين الاستهلاك المستدام وضمان ألا تصبح تدابير حماية المستهلك حواجز غير مبررة أمام التجارة الدولية.

وفي عام ٢٠١٥، أُضيف إلى الفرع السادس الذي يتألف من المبادئ التوجيهية ٧٩-٩٤ شرط التعاون المحسن عبر الحدود، بما في ذلك تعيين وكالات اتصال وطنية، ومكافحة الممارسات التجارية الاحتيالية والتضليلية، مع وضع المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في الاعتبار^(٢٨). ويُناقش التعاون الدولي في الفصل السابع.

(٣) دراسة المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في مجال التجارة الإلكترونية (المعدة في عام ١٩٩٩، والمنقحة في عام ٢٠١٦)^(٢٦) للاسترشاد بها.

وتُنَاقش التجارة الإلكترونية في الفصل الثاني عشر.

(ي) الخدمات المالية

يشير هذا الفرع الذي أُدرج حديثاً في عام ٢٠١٥ والذي يتألف من المبادئ التوجيهية ٦٦-٦٨ إلى المبادئ الرفيعة المستوى التي أعدتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وفقاً للولاية المسندة إليها من مجموعة العشرين، ويتضمن:

- (١) تجنب تضارب المصالح في أجور الموظفين؛
- (٢) المسؤولية المؤسسية للوكلاء؛
- (٣) إعداد الهياكل التنظيمية؛
- (٤) الحماية من الغش والاستغلال^(٢٧).

وتوصي هذه المبادئ بوضع سياسات مسؤولة للإقراض، والتأمين بإبداع مصرفي، وأطر تنظيمية لخدمات التحويل مع إيلاء عناية خاصة للشفافية في هذه المعاملات. وتُنَاقش هذه المسائل في الفصل الرابع عشر.

(ك) التدابير المتعلقة بمجالات محددة

فيما يتعلق بالمبادئ التوجيهية ٦٩-٧٨، سبق أن طُلب إلى الدول الأعضاء قبل عام ٢٠١٥ أن ترتب أولويات مجالات الاهتمام الحاسم لصحة المستهلكين التي تضمنت الغذاء، والمياه والأدوية. وفي عام ٢٠١٥، وُسع نطاقها لتشمل المرافق العامة وخدمات الطاقة (بما فيها مشاركة المجتمع المحلي في الرقابة التنظيمية)، فضلاً عن السياحة/السفر. وتتناول التدابير المتخذة في هذه المجالات مراقبة الجودة، وطرق التوزيع الملائمة، والمعلومات الموحدة. والدول الأعضاء مطالبة بتطبيق المعايير الدولية المقبولة في مجالي الغذاء

(٢٦) OECD, 2016, *Consumer Protection in E-commerce: OECD Recommendation*

(٢٧) OECD, 2011, *G20 High-level Principles on Financial Consumer Protection*

(٢٨) OECD, 2003, *Guidelines for Protecting Consumers from Fraudulent and Deceptive Commercial Practices Across Borders*

٥- الآلية المؤسسية الدولية

- (ز) إعداد تقارير وتوصيات ملائمة بخصوص سياسات حماية المستهلك المتبعة في الدول الأعضاء، بما في ذلك بخصوص تطبيق وتنفيذ هذه المبادئ التوجيهية؛
- (ح) تنفيذ المهام خلال فترات ما بين دورات انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة لاستعراض جميع جوانب مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف لمكافحة الممارسات التجارية التقييدية، وتقديم تقارير عن ذلك إلى دورات المؤتمر؛
- (ط) إجراء استعراض دوري للمبادئ التوجيهية عندما يصدر تكليف بذلك عن مؤتمر الأمم المتحدة لاستعراض جميع جوانب مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف لمكافحة الممارسات التجارية التقييدية؛
- (ي) تحديد الإجراءات وأساليب العمل اللازمة للاضطلاع بولاية الفريق.
- ولتقييم التنفيذ العملي لمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية المنقحة حديثاً في بلد بعينه، يُقترح استخدام المؤشرات التالية:
- (أ) إسناد مسؤولية محددة عن شؤون المستهلك للوزارات و/أو الوكالات الحكومية؛ وينبغي أن يشمل هذا إعداد عنصر معني بشؤون المستهلك في الوزارات القطاعية، ولا سيما القطاعات المحددة في الفرعين خامساً-ياء وخامساً-كاف من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، وينبغي أن يضم مؤسسات الأعمال المملوكة للدولة؛
- (ب) اعتماد سياسة استهلاك وطنية وقوانين لحماية المستهلك، تشمل تلك المتعلقة بأمن البيانات والخصوصية؛
- (ج) اعتماد قانون المنافسة وتطبيقه؛
- (د) اعتماد وتنفيذ معايير للسلع والخدمات الاستهلاكية؛
- (هـ) اعتماد الصناعات لدونات بالممارسات الجيدة، سواء بشكل أحادي أو بالتعاون مع الحكومة أو سلطات التنظيم؛
- (و) تنظيم برامج لتثقيف المستهلك ونشر المعلومات المتعلقة بحماية المستهلك؛
- (ز) إنشاء آليات لتسوية منازعات المستهلكين والوساطة/التحكيم، تشمل تسوية المنازعات على الإنترنت؛
- (ح) الاعتراف بمنظمات المستهلكين (ويمكن أن يشمل هذا حصولها على الدعم المالي من الحكومات) بوصفها
- يتمثل أحد الابتكارات الرئيسية لمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية المنقحة لعام ٢٠١٥ في إدراج الفرع السادس المتعلق بـ "الآلية المؤسسية الدولية"، في المبادئ التوجيهية ٩٥-٩٩، لرصد الامتثال لمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية عن طريق فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقانون وسياسات حماية المستهلك تحت رعاية الأونكتاد^(٢٩). وكما هو بين في المبدأ التوجيهي ٩٧، يتولى فريق الخبراء الحكومي الدولي الوظائف التالية:
- (أ) توفير منتدى سنوي وطرائق لإجراء المشاورات المتعددة الأطراف والمناقشة وتبادل وجهات النظر بين الدول الأعضاء بشأن المسائل المتصلة بالمبادئ التوجيهية، وبخاصة تنفيذها والخبرات المكتسبة منها؛
- (ب) إجراء دراسات وبحوث دورية عن مسائل حماية المستهلك ذات الصلة بالمبادئ التوجيهية استناداً إلى توافق آراء الدول الأعضاء وإلى مصالحها، وتعميم هذه البحوث والدراسات بهدف زيادة حجم تبادل الخبرات وإكساب المبادئ التوجيهية مزيداً من الفعالية؛
- (ج) إجراء استعراضات أقران طوعية للسياسات الوطنية المتعلقة بحماية المستهلك التي تطبقها أجهزة حماية المستهلك في الدول الأعضاء؛
- (د) جمع ونشر المعلومات عن المسائل المتعلقة بتحقيق الأهداف المتوخاة من المبادئ التوجيهية بشكل عام وبالخطوات الملائمة التي اتخذتها الدول الأعضاء على الصعيد الوطني أو الإقليمي تعزيزاً للفعالية في تحقيق الأهداف وتطبيق المبادئ؛
- (هـ) تقديم المساعدة في بناء القدرات والمساعدة التقنية إلى البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية في مجال وضع وإنفاذ قوانين وسياسات حماية المستهلك؛
- (و) النظر في الدراسات والوثائق والتقارير ذات الصلة الصادرة عن المؤسسات المعنية في منظومة الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات والشبكات الدولية، من أجل تبادل المعلومات المتعلقة ببرامج العمل ومواضيع التشاور، وتحديد المشاريع التي تتيح المجال لتقاسم العمل والتعاون في مجال تقديم المساعدة التقنية؛
- (٢٩) عُقدت الجلسة الافتتاحية لفريق الخبراء الحكومي الدولي في جنيف في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦.

ومن الصعب إجراء تقييم دقيق لمدى جودة تنفيذ مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك منذ اعتمادها. غير أن ثمة اتفاقاً من مصادر متنوعة على أنها حققت إسهاماً مهماً في حماية المستهلك على النطاق العالمي. وقد أجرى الأونكتاد على مدى عام ٢٠١٢ دراسة استقصائية عالمية للتدابير التي اتخذتها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة لتنفيذ أحكام مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك. وخلص الاستعراض إلى أن "الدول الأعضاء في الأمم المتحدة [تطبق] على نطاق واسع، منذ عام ١٩٨٥، مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك. وتوضح المساهمات الوطنية في عملية التنقيح هذه أن جميع المجالات التي تغطيها المبادئ التوجيهية الحالية تظل صالحة ومفيدة"^(٣٠). وعلى العكس من ذلك، فإن دراسة أجرتها المنظمة الدولية للمستهلكين في عام ٢٠١٣ أشارت إلى "الإحباط الشديد" الذي أعرب عنه أعضاؤها (جمعيات مستهلكين في معظمهم) فيما يخص "عدم تطبيق تدابير حماية المستهلك الموجودة فعلاً"^(٣١).

إن المستهلك يعمل اليوم في نطاق سوق دولية موسعة. ويدعو هذا إلى ديناميات جديدة للتفاعل بين المستهلكين والمؤسسات التجارية وسلطات التنظيم. وتحقق مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك خطوات مهمة في هذا الاتجاه، وبالنظر إلى المستوى السليم من الالتزام، فلعل النسخة المنقحة لعام ٢٠١٥ تسهم في إحراز المزيد من التقدم.

(٣٠) الأونكتاد، ٢٠١٣، تقرير التنفيذ المتعلق بمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك ١٩٨٥-٢٠١٣، مذكرة مقدمة من أمانة الأونكتاد.

(٣١) Consumers International, 2013, *The State of Consumer Protection around the World*.

- جهات مشاركة في عملية صنع القرارات في مجالات حماية المستهلك وسياسات الاستهلاك؛
- (ط) إدراج دراسات تثقيف المستهلك في المناهج الدراسية بالمدارس وغيرها؛
- (ي) إنشاء مراكز تقديم المعلومات والمشورة للمستهلك أو الاعتراف بما هو موجود منها؛
- (ك) التشجيع على نشر معلومات عن اختبارات المنتج عن طريق الحكومات مباشرة أو عن طريق منظمات المستهلكين، والتمكين من ذلك؛
- (ل) إعداد سياسات للوصول إلى السلع والخدمات الأساسية؛
- (م) التعاون الدولي بتقديم المساعدة من أجل إعداد تشريعات حماية المستهلك و/أو تقديم الدعم لتدريب المسؤولين الحكوميين؛
- (ن) المشاركة في استعراضات السياسات الوطنية لحماية المستهلك وفي الاستعراضات الدورية لمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية في ظل الآلية المؤسسية المنشأة في إطار الأونكتاد.

جيم - خاتمة

لقد وفرت مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية الأساس لوضع إطار لقوانين حماية المستهلك في بلدان عديدة. بيد أن التقدم المحرز في تنفيذ هذه المبادئ التوجيهية لم يكن متجانساً. إذ لا يزال يوجد في بعض أنحاء العالم عدد من الولايات القضائية التي ليست لديها قوانين لحماية المستهلك، أو وكالات حكومية لحماية المستهلك، أو جمعيات مستقلة للمستهلكين. وعلاوة على ذلك، فربما كانت القوانين قائمة، ولكنها تفتقر أحياناً إلى التأثير العملي.

ثالثاً- قانون المستهلك

ألف- قانون المستهلك في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك

يؤكد القرار ١٨٦/٧٠، الذي يستهل مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، من جديد أن المبادئ التوجيهية تمثل "مجموعة قيمة من المبادئ التي تحدد الخصائص الرئيسية لفعالية تشريعات حماية المستهلك، ومؤسسات الإنفاذ ونظم جبر الضرر، وتتيح مساعدة الدول الأعضاء المهتمة على إعداد وإنفاذ القوانين والقواعد والأنظمة الوطنية والإقليمية الملائمة لظروفها الخاصة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وكذلك لتعزيز التعاون الدولي في مجال الإنفاذ فيما بين الدول الأعضاء". ويذهب إلى التسليم بأنه "يوجد توافق في الآراء بشأن ضرورة وضع مبادئ مشتركة تحدد الخصائص الرئيسية لفعالية تشريعات حماية المستهلك ومؤسسات الإنفاذ ونظم جبر الضرر" وأن حماية المستهلك تستلزم "وجود إطار قانوني وتنظيمي راسخ لحماية المستهلك".

من حقوق الجيل الثالث. وثمة موضوع جرى بحثه هنا، وهو متصل بتطور الحقوق، يتمثل في أن الكثير من التشريعات ذات الصلة بالمستهلكين لا يتعلق صراحة بالمستهلكين.

ويبين الفصل الرابع كيف أصبحت التشريعات والسياسات القطاعية أكثر اعترافاً من غيرها بعدد حماية المستهلك. ويبيّن الفصل الخامس عشر المتعلق بالمرافق كيف يتجاوز هذا كثيراً "حقوق المشتري"، ويضع في الاعتبار مسائل الوصول المتعلقة بـ "غير المشتري" مثل السكان الذين لا تصلهم الخدمات.

ومسألة الوصول هذه موضوع لإعلانات كثيرة أصدرتها الأمم المتحدة، أشملها الأهداف الإنمائية للألفية وأهداف التنمية المستدامة، وتعترف مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية صراحة بكليتهما. وقد أعرب عن العديد من حقوق الوصول هذه في أحكام دستورية وطنية.

١- ما هي جوانب حماية المستهلك المنصوص عليها في الدساتير؟

في عام ٢٠٠٨، أفاد الأونكتاد بأن دساتير ما لا يقل عن ٢٤ بلداً تنص على حماية المستهلك مع ربطها في كثير من الأحيان مع سياسات المنافسة، كما في الدستور المكسيكي على سبيل المثال^(٣٢). وأفاد الأونكتاد في عام ٢٠١٣ بأن "في حالات عديدة، أدرجت حماية المستهلك في الدستور واعترفت بعض البلدان بحقوق المستهلك باعتبارها حقوق إنسان"^(٣٣). وأقر التقرير في حديثه بالتحديد السلفادور وبولندا وسويسرا ومصر، واعتراف المحكمة العليا المكسيكية في عام ٢٠١٢ بـ "بُعد حقوق الإنسان".

(٣٢) تطبق المادة ٢٨ حماية المستهلك عن طريق تدابيرها لمكافحة الاحتكار. والاحتكارات محظورة، مع وجود استثناءات (مثل الخدمات التي تقدمها الدولة).

(٣٣) الأونكتاد، ٢٠١٣، تقرير التنفيذ المتعلق بمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك ١٩٨٥-٢٠١٣، مذكرة مقدمة من أمانة الأونكتاد. وفي حالة المحكمة العليا للمكسيك، انظر http://www.consumidor.gob.mx/wordpress/wp-content/uploads/2012/04/SENTENCIA_AMPARO_MEXICANA.pdf.

والمبادئ التوجيهية نفسها أقل وضوحاً حيث تشير إلى أن "سياسات حماية المستهلك [تشمل] قوانين الدول الأعضاء وأنظمتها وقواعدها... التي تحمي حقوق المستهلك ومصالحه، وتعزز رفاهه" (المبدأ التوجيهي ٢) وأنه ينبغي لمؤسسات الأعمال أن تنصاع للقانون (المبدأ التوجيهي ٩)، وأن ثمة حاجة إلى أن تكون هناك "نظم قانونية" (المبدأ التوجيهي ١٦) أو "تدابير" (المبدأ التوجيهي ٣٧).

باء- الأحكام الدستورية المتعلقة بحماية المستهلك

يمنح الكثير من الدساتير الحديثة بصورة صريحة نطاقاً واسعاً من حقوق الإنسان. وهي لا تقتصر على مجرد تحديد الحقوق المدنية والسياسية، المعروفة أيضاً بأنها حقوق الجيل الأول، وإنما تحدد أيضاً نطاقاً من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي يشار إليها أحياناً بحقوق الجيل الثاني. واستكمالاً لكلتا المجموعتين من الحقوق، يوجد اتجاه نحو إدراج الحق في التنمية المعروفة بأنه حق

حيث لا تظهر كلمة "مستهلك" في البنود ذات الصلة^(٣٦). وتعهد المادة ١٨٤ من دستور جنوب أفريقيا إلى لجنة حقوق الإنسان في جنوب أفريقيا بتعزيز حقوق الإنسان. وتحقيقاً لهذه الغاية، تُكلف اللجنة بمطالبة "أجهزة الدولة المعنية" بتزويدها بالمعلومات عن التدابير المتخذة لإعمال شرعة الحقوق المتعلقة بالسكن والرعاية الصحية والغذاء والمياه والضمان الاجتماعي والتعليم والبيئة. ويشار إلى ما تقدم بالحقوق الاجتماعية - الاقتصادية. ويجب على الدولة أن "تحتزم وتحمي وتعزز وتستوفي" هذه الحقوق استناداً إلى المبادئ المحددة في الدستور التي يجب احترامها وإعمالها.

ويمكن استخدام القانون الدستوري لإرساء أو تعزيز حقوق المستهلك الأساسية، فضلاً عن توفير بعض المبادئ التوجيهية مثل مسؤولية الدولة أو السلطات العامة عن تعزيز حقوق المستهلك وحمايتها، أي بوضع ما يتناسب من الأطر القانونية والمؤسسية الشاملة والفعالة لحماية المستهلك. ويمكن أن تكون الأحكام الدستورية أداة لزيادة تحسّن مستويات الوصول التي هناك حاجة ماسة إليها. وتستخدم مجموعات المجتمع المدني بالفعل (وليس بالضرورة جمعيات المستهلكين) الحقوق الدستورية لشن حملات في صالح حقوق المستهلك^(٣٧). ويمكن لهذه الأحكام أن تضع حقوقاً أخرى مكفولة من الدساتير موضع التنفيذ.

ولما كان الدستور أعلى قانون في الولاية القضائية، فإن له الغلبة على جميع القوانين الأخرى، وبالتالي فهو يعضد أي حقوق يكفلها ويضفي عليها الشرعية ويمنحها الأولوية. وهكذا، يمكن تعزيز قضية حماية المستهلك إذا ما ترسخت في الأحكام الدستورية.

جيم - القوانين الإطارية لحماية المستهلك

بالرغم من أن قانون حماية المستهلك كثيراً ما يُنظر إليه على أنه ظاهرة حديثة، فإن الكثير مما نعتبه من قوانين حماية المستهلك يضرب بجذوره إلى قوانين سابقة عليه بكثير مثل تلك المتعلقة بالأوزان والمقاييس. وقد كان التركيز في المرحلة الأولى من قانون حماية المستهلك منصباً إلى حد كبير على المشتريين والبائعين

ويشير تحليل الأحكام الدستورية إلى وجود اختلافات هائلة في المحتوى، يمكن توليفها بأنها تؤكد على مبادئ رفيعة المستوى مثل:

- حقوق المستهلك العامة التي يتعين أن يحميها القانون والتي كثيراً ما تعتمد على "الاحتياجات المشروعة" (المبدأ التوجيهي ٥) الواردة في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية؛
- حرية تكوين جمعيات المستهلكين المستقلة ومنحها الجدارة القانونية اللازمة (الأهلية القانونية) لتمثيل مصالح كل من الأفراد والجماعات في عملية صنع القرارات وفي المحاكم. وقد أخذت عدة ولايات قضائية عناصر من "الاحتياجات المشروعة" لإدراجها في الأحكام الدستورية المتعلقة بالاتفاقات الإقليمية الشاملة، مثل الجماعة الكاريبية (اتفاق التجارة الحرة لحوض الكاريبي) والاتحاد الأوروبي^(٣٤).

وتنص المعاهدة الموحدة المنظمة لعمل الاتحاد الأوروبي التي أعدها الاتحاد الأوروبي على أنه "من أجل تعزيز مصالح المستهلكين وكفالة مستوى رفيع من حماية المستهلك، يتعين على الاتحاد أن يسهم في حماية صحة المستهلكين وسلامتهم ومصالحهم الاقتصادية، فضلاً عن تعزيز حقهم في الإعلام والتعليم وتنظيم أنفسهم بغية ضمان مصالحهم"^(٣٥). وتحدد المادة ٣٨ من ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي، تحت عنوان "التضامن" شرط "المستوى الرفيع من حماية المستهلك". وثمة حقوق أخرى ذات صلة بالاحتياجات المشروعة وهي محددة في مواضع أخرى من الميثاق تحت بنود "احترام الخصوصية" (المادة ٧)، و"حماية البيانات الشخصية" (المادة ٨)، و"حرية تكوين الجمعيات" (المادة ١٢)، و"الحصول على الخدمات الصحية" (المادة ٣٥)، و"خدمات المرافق العامة" (المادة ٣٦). وتعتبر هذه المبادئ الرفيعة المستوى في الغالب أكثر ملاءمة للمحتوى الدستوري من الأحكام المفصلة.

وكما هو مذكور أعلاه، توجد مسائل حيوية متعلقة بالمستهلك تغطيها الدساتير ولا يشار إلى أنها متصلة بالمستهلك. ومن أبرز الأمثلة على ذلك الحصول على الخدمات العامة الأساسية مثل المياه والرعاية الصحية والسكن، كما في دستور جنوب أفريقيا،

(٣٦) لأغراض المناقشة، انظر R Greenstein, 2005, *Social Rights, Essential Services and Political Mobilization in Post-Apartheid South Africa* (Johannesburg, University of the Witwatersrand).

(٣٧) Greenstein, op. cit.

(٣٤) المادة ١٦٩ من معاهدة تشاغواراماس، ٢٠٠١.

(٣٥) المادة ١٦٩-١ من النسخة الموحدة من المعاهدة المنظمة لعمل الاتحاد الأوروبي، 26.10.2012 C 326/47.

- مدونة حماية المستهلك لعام ١٩٩٠، البرازيل؛
- قانون حماية المستهلك لعام ١٩٩٢، الاتحاد الروسي؛
- قانون حماية المستهلك لعام ١٩٩٣، الصين (المنقح في عام ٢٠١٤)؛
- مدونة المستهلك لعام ١٩٩٢، فرنسا (أعيد تدوينها في عام ٢٠١٦)؛
- قانون حماية المستهلك لعام ١٩٩٩، إندونيسيا؛
- مدونة المستهلك لعام ٢٠٠٥، إيطاليا؛
- مدونة المستهلك لعام ٢٠١٠، بيرو؛
- مدونة المستهلك لعام ٢٠١١، كولومبيا.

ويوجد نقاش مستمر للمزايا والعيوب في وجود مدونة عامة للمستهلك من ناحية، ووجود طائفة من أجزاء محددة من التشريعات (كما في الولايات المتحدة الأمريكية) من الناحية الأخرى. ويركز النقاش على الجدارة النسبية للقانون الرأسي (القطاعي) والأفقي (الشامل لعدة قطاعات/القائم على المبادئ)، ومسألة ما إذا كان ينبغي صوغ قانون حماية المستهلك كنص وحيد أو مدونة وحيدة. وتتمثل مزايا النهج الإطاري فيما يلي:

- قدر أكبر من اتساق النصوص القانونية ومواءمة المفاهيم والتعاريف والنهج؛
- التمكين من التخطيط الاستراتيجي في إطار هيكل واضح؛
- إدماج "ضوابط" حماية المستهلك في فروع القانون الأخرى؛
- رؤية أوضح بين القضاة والمسؤولين والجهات الاقتصادية الفاعلة والجمهور؛
- تطبيق القانون بمزيد من الفعالية؛
- وصول أيسر للمستهلكين إلى النصوص ذات الصلة؛

وفيما يلي بعض سمات القوانين الإطارية المتعلقة بحماية المستهلك:

- (أ) يشتمل بعض هذه القوانين على حقوق المستهلكين كما يحميها القانون، مثل السلامة، والاختيار، والإعلام، والتعليم، والسعر العادل، والتمثيل، والإنصاف، وكثيراً ما تسترشد بـ "الاحتياجات المشروعة" (المبدأ التوجيهي ٥) الواردة في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية؛

لسلع وخدمات معينة. ولم تكن هذه القوانين تميز بين مختلف فئات المشترين، كأن يكونوا مثلاً مشترين تجاريين أو من الأسر المعيشية. وقد أطلقت قبل الحرب العالمية الثانية مبادرات (تتعلق بالعقاقير والغذاء والسيارات والنقل مثلاً) كان دافعها الرئيسي الصحة والسلامة العامتين، ولم يكن يُتوخى منها أن تكون تدابير لحماية المستهلك في حد ذاتها. وفي تلك الأثناء، اعتُمدت على نطاق واسع قوانين أفقية محددة مثل:

- قوانين مراقبة الأسعار؛
- قوانين بيع السلع؛
- قوانين الوصف التجاري؛
- قوانين الأوزان والمقاييس؛
- قوانين الشراء التأجيري.

بيد أن هذا التشريع الجزأ كانت له حدود ضيقة. فلم تكن القوانين التي تركز على مجالات محددة ملائمة للتصدي للمشاكل الجديدة، ولما كان التشريع قد سُئ لمعالجة المشاكل الجديدة، فقد كان لا يراعى أحياناً باعتباره نهجاً يتبع أسلوب "مكافحة الحرائق"، حيث يجري التصدي للمشاكل الواحدة تلو الأخرى عند نشوئها دون اعتماد لرؤية أكثر استراتيجية. والأكثر أهمية أن هذه التدابير أخفقت في أن تشمل كامل نطاق السلع والخدمات الاستهلاكية.

ولذا، كان القرن العشرون المنصرم شاهداً على العديد من البلدان التي سنت قوانين إطارية تهدف إلى توفير الحماية الكافية للمستهلك عبر النطاق الكامل للمعاملات والسلع والخدمات. وفيما يلي أمثلة على القوانين الإطارية المتعلقة بحماية المستهلك في بعض الاقتصادات الكبيرة:

- القانون الأساسي لحماية المستهلك لعام ١٩٦٨، اليابان؛
- قانون حماية المستهلك، كيبك، ١٩٧١، كندا؛
- قانون الممارسات التجارية لعام ١٩٧٤، أستراليا (الذي أُدرج في قانون المنافسة والمستهلك لعام ٢٠١٠)؛
- قانون حماية المستهلك لعام ١٩٧٥، جمهورية فنزويلا البوليفارية؛
- قانون حماية المستهلك لعام ١٩٧٦، المكسيك؛
- قانون حماية المستهلك لعام ١٩٨٤، إسبانيا (الذي حل محله مرسوم ملكي في عام ٢٠٠٧)؛
- قانون حماية المستهلك لعام ١٩٨٦، الهند؛

الإسبانية والأرجنتينية التي أنشئت في عامي ١٩٨٦ و١٩٩٨؛

(م) عادة ما تيسر وصول المستهلكين إلى العدالة بالسماح بإجراءات الإنصاف الجماعية. وفي مثل هذه الحالات، يمكنها أن تمنح أحد المسؤولين العموميين (مدير الممارسات التجارية مثلاً أو أمين مظالم المستهلكين) أو المجموعات المعنية بالشؤون الاجتماعية (مثل جمعيات المستهلكين) حق بدء النزاع باسم مستهلك أو مجموعة من المستهلكين؛

(ن) عادة ما تقدم نطاقاً من سبل الانتصاف يشمل فسخ العقود، والحق في التعويض عن الضرر (بما في ذلك التعويض العقابي) والانتصاف الجزري والإعلاني. ويمكن أن يكون ذلك اعترافاً بعدم وجود نطاق كامل ومتوازن ومرن من سبل الانتصاف، ما قد يترتب عليه تحييد الحقوق التي تسعى هذه القوانين إلى منحها للمستهلك في الواقع العملي.

ولهذه القوانين الإطارية المذكورة أعلاه سمات مشتركة عديدة، ولكن هناك بعض الاستثناءات الملحوظة مثلما في ألمانيا وهونغ كونغ (الصين) اللتين لا تمتلكان قوانين لحماية المستهلك. وبالمثل، لا تملك الولايات المتحدة الأمريكية قانوناً إطارياً لحماية المستهلك. والتشريع الرئيسي هو قانون لجنة التجارة الاتحادية لعام ١٩١٤ الذي يضع شروطاً عامة ماثلة لتلك الموجودة في القوانين الإطارية المذكورة أعلاه، وينشئ أيضاً آلية تابعة للجنة من أجل تطبيق وإنفاذ نحو ٧٠ قانوناً اتحادياً. ويمكن أن تتضمن هذه القوانين مصطلح "حماية المستهلك" كما في قانون منع سوء استغلال الإفلاس وحماية المستهلك لعام ٢٠٠٥ المعدل لقانون الصديق في الإفراض، وهو من أعلام قوانين حماية المستهلك في مجال الخدمات المالية.

ويجدر توخي الحرص عند استخدام مصطلح "حماية المستهلك" في الدول التي تعد تشريعات لحماية المستهلك. فقد أعدت قوانين نموذجية لحماية المستهلك من أجل عدة مناطق (مثل أمريكا اللاتينية، وأفريقيا، ومنطقة البحر الكاريبي) تتضمن سمات القوانين الإطارية المبينة أعلاه^(٣٨). ويمكن للمرء أن يرى منطوق هذا

(٣٨) Consumers International, 1996, Model Law for Consumer Protection in Africa and 2011, A Guide to Developing Consumer Protection Law

(ب) تعريف مصطلح "المستهلك" تعريفاً واسع النطاق. وتشمل ثلاث فئات: المشتري والمستخدم والأطراف الثالثة؛

(ج) كثيراً ما تشمل تسليم كل من السلع والخدمات الاستهلاكية، وتتضمن أحياناً تقديم الخدمات المهنية مثل خدمات الأطباء وأطباء الأسنان والمهندسين والمعماريين؛

(د) تفرض اشتراطات الإفصاح السابقة للتعاقد على المنتجات المباعة والخدمات المقدمة، على أن يشمل الأسعار والتعريفات، وكذلك شروط التعاقد؛

(هـ) قد تنص على حظر الشروط غير العادلة في عقود الاستهلاك؛

(و) تحظر الدعاية الكاذبة أو المضللة أو المربكة والأشكال المربية الأخرى من الاتصالات التجارية؛

(ز) تحظر أو تقيّد الممارسات التجارية التي تعتبر مضللة أو عدوانية أو غير عادلة للمستهلك؛

(ح) قد تنشئ هيئات استشارية تتألف من ممثلين عن الحكومة والصناعة، والمستهلكين، وتستبق معالجة مشاكل المستهلك النظمية وتوصي بتشريعات وتدابير أخرى لحماية المستهلك؛

(ط) كثيراً ما تعالج مسائل تتصل بسلامة المنتج والخدمة، وتنص على وضع المعايير والإخطار بعدم سلامة المنتجات وسحب المنتجات المعيبة؛

(ي) قد تيسر تعويض المستهلكين عن المنتجات المعيبة بالأخذ بمبدأ المسؤولية المطلقة حين تسبب المنتجات خسائر مادية أو ضرراً شخصياً أو وفاة للمستهلكين؛

(ك) قد تسند هذه القوانين إلى الوكالات القائمة أو إلى وكالات تنشأ خصيصاً لهذا الغرض سلطة وضع القواعد للتمكين من القيام باستجابة سريعة لسوء ممارسة المهن الذي لا ينفك يتطور. وفي بعض الحالات، تُسند سلطة وضع القواعد إلى الفرع التنفيذي للحكومة، وإن كان يُسمح للجان الاستشارية التي تتألف من ممثلي المستهلكين والصناعة بصياغة توصيات للوائح التي يتعين وضعها؛

(ل) قد تنشئ محاكم خاصة (وفي الآونة الأخيرة نظم بديلة لتسوية المنازعات ونظم لتسوية المنازعات على الإنترنت، كما هو مبين في الفصل الحادي عشر)، حيث تُعد قواعد إجرائية وقواعد إثبات مبسطة للاستماع إلى شكاوى المستهلكين. وبعضها قائم منذ فترة طويلة إلى حد ما، مثل محاكم المستهلك الهندية، ومحاكم التحكيم الاستهلاكي

- قوانين مقرضي الأموال؛
- قوانين التأمين؛
- قوانين الائتمان الاستهلاكي؛
- قوانين خدمات المياه؛
- قوانين الاتصالات؛
- قوانين الطاقة؛
- قوانين النقل.

والعلاقة بين القوانين الإطارية المتعلقة بحماية المستهلك والقوانين القطاعية مثيرة للجدل في بلدان عديدة. فالمصارف وشركات التأمين وشركات النقل الجوي للأفراد والجهات المقدمة لخدمات الاتصالات بصفة خاصة تدفع بأنها لا تخضع للقانون العام المتعلق بحماية المستهلك، وإنما تخضع فقط للقانون الساري في قطاعها. وقد شاع رفض المحاكم لهذا التفسير، وجرى التأكيد على النطاق الأفقي أو الشامل لتطبيق القانون الإطاري المتعلق بحماية المستهلك. ولا تحول التشريعات القطاعية دون تطبيق القانون الإطاري، وإنما تكمله.

٢- التشريعات المتعلقة بالخدمات المهنية

تتعلق حماية المستهلك أيضاً بالخدمات المهنية المقدمة إلى المستهلكين. فالتشريعات الرامية إلى حماية المستهلكين فيما يتعلق بنطاق كامل من الخدمات المهنية موجودة بالفعل في العديد من البلدان. ومن الأمثلة الجلية على الأخصائيين المهنيين أو المؤسسات التي تخضع خدماتها للتنظيم المحاسبون والمهندسون المعماريون ومراكز رعاية الأطفال وأطباء الأسنان والحامون والأطباء والمرضات والمستشفيات الخاصة والصيدلانيون ووكلاء السفر. ويجوز إخضاع هذه الخدمات، التي يُعرف بعضها بأنها "مهن حرة" للتسجيل والترخيص، ومدونات الممارسة، والقواعد التأديبية، ونظم التعويض في حال سوء الممارسة المهنية. وتتنوع الممارسات، ففي أمريكا اللاتينية مثلاً تقع خدمات مهنية عديدة خارج نطاق تشريعات حماية المستهلك باستثناء ما يتعلق بالدعاية للخدمات المهنية، حيث تظل أحكام قانون حماية المستهلك واجبة التطبيق. وينتقد أخصائيو المنافسة العديد من القيود المهنية لكونها مفرطة في التقييد وتسفر عن ارتفاع للأسعار على المستهلكين.

النهج لأقاليم مثل أمريكا اللاتينية التي توجد بها استمرارية معينة في اللغة والتقاليد القانونية، أو في مناطق لديها اقتصادات صغيرة متعددة، مثل جزر البحر الكاريبي أو المحيط الهادئ. بيد أن ثمة صعوبات في اعتماد نماذج قد تتغاضى عن الاختلافات الحقيقية في الظروف الجغرافية والاجتماعية التي تتطلب حلولاً مختلفة. وهذا صحيح بصفة خاصة فيما يتصل بخدمات المرافق العامة، حيث تتطلب مستويات الاتصال بين السكان المحليين والقيود على الموارد الطبيعية مُنجاً مختلفة تماماً تجاه أمور مثل هياكل الأسعار والإعانات، وكيفية التعامل مع "غير المستهلكين"^(٣٩). ولهذا السبب، لعله يجدر النظر في اتباع نهج "القائمة المرجعية". وهو يختلف عن القانون النموذجي في أنه لا يسعى إلى وضع جميع أحكام حماية المستهلك في مكان واحد، وإنما التحقق من أن جميع أشكال الحماية الضرورية موجودة عبر الهيكل التشريعي والمؤسسي، مما يوفر مرونة أكبر من تلك التي يوفرها القانون النموذجي.

دال- العلاقة بين قوانين المستهلك والقوانين الأخرى

بالنظر للطابع الأفقي والمشارك بين عدة قطاعات الذي تتسم به حماية المستهلك، فإن قانونها يتفاعل مع العديد من متون القانون المختلفة. والقوانين الأربعة التالية ذات صلة وثيقة برفاه المستهلكين: القوانين القطاعية، وقانون الخدمات المهنية، وقانون الملكية الفكرية، وقانون التجارة الدولية.

١- القوانين القطاعية

في حين أن القوانين الإطارية تركز عادة على المسائل الأفقية أو المؤسسية مثل تلك المذكورة أعلاه، فإن المسائل القطاعية كثيراً ما تتناولها لوائح محددة، سواء بسبب ترجيح إمكانية تطبيقها بهذه الطريقة أو بسبب عدم وجود تشريع إطاري مناسب. ومن الأمثلة على هذه اللوائح التي من المفترض أن تعكف على إنفاذها وكالات مستقلة خارج وكالة حماية المستهلك ما يلي:

- قوانين الأغذية؛
- قوانين الأدوية (الدعاية والبيع)؛

(٣٩) تُناقش هذه المسائل في الفصل الخامس عشر.

٣- الملكية الفكرية

الملكية الفكرية التي وضعتها منظمة التجارة العالمية في عام ١٩٩٥، تخضع البرمجيات (أو "برامج الحاسب الآلي" بصيغة عام ١٩٩٥) للحماية بذات الطريقة التي تخضع بها الأعمال الأدبية: "تتمتع برامج الحاسب الآلي (الكمبيوتر)، سواء أكانت بلغة المصدر أو بلغة الآلة بالحماية باعتبارها أعمالاً أدبية بموجب معاهدة برن (١٩٧١)".^(٤٠) والجدير بالإشارة أن اتفاقية الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية وقانون الملكية الفكرية بوجه عام يسمحان عادة ببعض الاستثناءات من حقوق المؤلف، مثل "الاستخدام العادل" أو "التعامل العادل". وتوضع الاستثناءات المقبولة في إطار قيود تشمل تحديد النطاق، وعدم التدخل في الاستخدام العادي للمنتج، واحترام ما لصاحب حقوق المؤلف من حقوق مسلم بها في المادة ١٣ من الاتفاقية^(٤١). ويمكن الخطر الذي يهدد المستهلكين في ظل التطور الراهن في أن أصحاب حقوق الملكية الفكرية يتمتعون بالحماية من حيث الدفاع عما لهم من حقوق المؤلف، بينما قد لا يجوز الاحتجاج بدفاع المستهلكين الموجود أيضاً في قانون الملكية الفكرية.

ومن الناحية النظرية، يُحظر المستهلك مسبقاً بالقيود والعقوبات المترتبة على المخالفة، وبخاصة فيما يتصل بالنسخ غير المأذون به. وثمة أدلة مقنعة على أن ملايين المستهلكين لا يحترمون عقود المنتجات الرقمية من دون قصد. وبات من الواضح تماماً أنه لا يكاد أحد يقرأ، في الواقع العملي، الشروط المكتوبة بحروف صغيرة قبل التوقيع، كما هو مبين في الفصل الأول^(٤١).

ويجوز للمستهلكون إلى الاعتقاد بأنهم يمتلكون ما يشترتون. ومع الأسف، فهذا الافتراض المعقول غالباً ما لا يكون صحيحاً من الناحية القانونية فيما يتعلق بالمنتجات الرقمية. ولتقديم الدليل على ذلك إلى اللجنة القانونية، أجرت جمعية المستهلك الأسترالية المعروفة باسم Choice (اختيار) دراسة

(٤٠) HG Ruse-Khan, 2009, Fair use, fair dealing and other open-ended exceptions: The application of the three-step test, WIPO African-Arab Seminar on Copyright Limitations and Exceptions, Cairo

(٤١) Executive Office of the President, Report to the President: Big data and privacy, a technological perspective, President's Council of Advisors on Science and Technology، متاح على الرابط التالي: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/PCAST/pcast_big_data_and_privacy_may_2014.pdf

ثمة علاقة ناشئة تتمثل في تلك التي تلاحظ بين قانون حماية المستهلك وقانون حماية الملكية الفكرية. ويسلم القرار ١٨٦/٧٠ الذي يستهل مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بأهمية مكافحة المنتجات التي تحمل علامات تجارية زائفة، والتي تشكل تهديداً لصحة المستهلكين وسلامتهم، وتحد أيضاً من ثقة المستهلك في السوق. فالسلع التي تحمل علامات تجارية زائفة تقدم عروضا كاذبة ومضللة للمستهلكين عن أصل المنتجات وجودتها وسلامتها ونظم التحايل والمعايير التي وضعتها الحكومات الوطنية لحماية المستهلكين. وعلاوة على ذلك، يوجد نقص في وعي المستهلك بالأخطار المرتبطة بشراء (عن علم أو جهل) السلع التي تحمل علامات تجارية زائفة. وتشكل الأخطار الضخمة على الصحة والسلامة المقترنة بانتشار المنتجات التي تحمل علامات تجارية زائفة والتي من المحتمل أن تكون خطيرة، وبخاصة انتشار السلع الزائفة على الإنترنت، تحديات جديدة ومسؤوليات إضافية تقع على عاتق الحكومات والمؤسسات التجارية للتوعية بهذه المسائل.

وفي المقابل، فإن مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية المنقحة لا تتناول المسائل الناشئة عن المنتجات الاستهلاكية التي يحكمها قانون الملكية الفكرية لأنها تشتمل على أعمال تخضع لحقوق المؤلف. ويشمل هذا المنتجات التي تعمل (بشكل يخفى على المستخدم في كثير من الأحيان) عن طريق البرمجيات، فضلاً عن تلك التي تتضمن محتوى نصياً أو سمعياً بصرياً. وقوانين مكافحة الاحتيال في العديد من البلدان تمنع المستهلك من تحطّي أي من تدابير الحماية التكنولوجية التي تراقب كيف يتسنى الوصول إلى هذا المحتوى المشمول بحقوق المؤلف أو نسخه. وفي ضوء نمو المحتوى الذي يُسلم بصورة رقمية، وكذلك "إنترنت الأشياء" التي تراقب في إطارها أجهزة الاستشعار المدججة بالمنتجات الحاسوبية من بعد عن طريق الإنترنت، يشكل هذا تحدياً حاسماً حيث بات الخط الفاصل بين حماية المستهلك والملكية الفكرية مشوشاً. فبوسع المرء بالفعل أن يفكر في أن أغلبية المنتجات المصنّعة التي تتضمن أجزاء تشغيل ستحتوي في يوم ما على عنصر من عناصر الملكية الفكرية.

ولقد حدث التطور في المنتجات الرقمية وغير المادية، مثل منتجات الترفيه والمنتجات الثقافية، في ظل قانون حماية حقوق المؤلف. وهناك مثال واضح جداً على ذلك يتمثل في أنه بموجب المادة ١٠-١ من اتفاقية الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق

وتتمثل أهداف الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (غات)، الذي لا يزال سارياً، في الحد من الحمائية التجارية وضمان وجود اتفاقات تجارية عادلة ومتكافئة بين البلدان. ونتيجة لجولة أوروغواي (التي اختتمت في عام ١٩٩٤) رفعت البلدان المتقدمة عدد الواردات التي تكون معدلات رسومها الجمركية "ملزمة" (أي التي ترتبط بتعهدات بالحد من مستويات الرسوم الجمركية) من ٧٨ في المائة إلى ٩٩ في المائة من جميع أصناف المنتجات. وفيما يتعلق بالاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، تراوحت الزيادة فيما بين ٧٣ و ٩٨ في المائة، وفيما يتعلق بالبلدان النامية من ٢١ إلى ٧٣ في المائة^(٤٣). وكانت للتخفيضات الهائلة في الرسوم الجمركية التي حدثت نتيجة لمفاوضات اتفاق الغات، أي التخفيض بنسبة ٨ في المائة سنوياً خلال الخمسينيات والستينيات من القرن العشرين، فائدة محتملة كبيرة للمستهلكين من حيث سعر السلع وتوافرها (وبالتالي الاختيار منها)^(٤٤).

وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن المبدأ التوجيهي ١٣ من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية ينص على أنه "ينبغي، لدى تطبيق أية إجراءات أو أنظمة لحماية المستهلك، إيلاء الاعتبار الواجب لضمان عدم تحولها إلى حواجز تعوق التجارة الدولية، وتمشيها مع الالتزامات التجارية الدولية". ويوجد توتر راسخ بين معايير المنتجات والتجارة المفتوحة، ومن هنا جاءت أهمية شرط الإعفاء العام في اتفاق الغات. ويجري بحث هذا التوتر بمزيد من الاستفاضة في الفصل التاسع الذي يناقش أيضاً تخوفات البلدان النامية من احتمال استخدام معايير السلامة ضدها. وبخلاف مسألة الرسوم الجمركية، حدث أيضاً منذ البداية أن كان اتفاق الغات يتيح للأعضاء اتخاذ تدابير لحماية المستهلك، حتى لو كان الأثر المترتب عليها هو عملها كعوائق أمام التجارة. وتتيح المادة ٢٠ (شرط الإعفاء العام) اتخاذ تدابير لحماية "حياة أو صحة الإنسان أو الحيوان أو النبات" أو "صون الموارد الطبيعية القابلة للنفاد إذا كانت هذه التدابير فعالة بالاقتران مع القيود على الإنتاج أو الاستهلاك على المستوى المحلي". ويتمثل التفسير المُجمع عليه في أن بوسع البلد أن يطبق على الواردات معايير السلامة التي يطبقها على منتجاته الخاصة، ما يمكن أن يسفر عن رفض دخولها. بيد أنه لا يمكن اتخاذ إجراء أحادي ضد عمليات الإنتاج الداخلية في البلدان الأخرى، كما لا يمكن معاملة المنتجات الداخلية والمستوردة بطرق

استقصائية تمثيلية على الصعيد الوطني في عام ٢٠١٣ خلصت إلى أن نسبة كبيرة جداً من مستخدمي المنتجات الرقمية يعتقدون أن لديهم الحق في نقل المنتجات الرقمية في نطاق ما يمتلكونه من محطات طرفية (حاسوب محمول، هاتف ذكي، إلخ). بينما هم يخالفون في الواقع شروط حقوق المؤلف من دون قصد عند قيامهم بذلك^(٤٢). وخلصت الدراسة الاستقصائية إلى أنه بينما "كان المستهلكون في معظمهم يعرفون حقاً أن مخالفة الاستخدام (مثل 'بيع' المنتجات الرقمية أو تحميلها على الإنترنت) أمر غير قانوني... فإن أكثر من نصف المستهلكين (٥٢ في المائة منهم) يعتقدون خطأً أن عمل نسخة من الموسيقى التي يستمعون إليها على أكثر من جهاز أمر قانوني" و"أغلبية المستهلكين (٥٧ في المائة منهم) يعتقدون خطأً أن عمل نسخة من أفلام الفيديو التي يشاهدونها على جهاز يمتلكونه ملكية شخصية أمر قانوني".

وفي حالة المخالفة، مثل استخدام خدمات شركة إصلاح لا تمتلك حق الامتياز أو عدم دفع أقساط شراء مركبة ما، يمكن اتخاذ تدابير من بُعد مثل تعطيل أجهزة الهاتف أو تعطيل المركبات بمنعها من التشغيل. وتشكل هذه التدابير التقنية في الواقع جزاءات قانونية يجري تطبيقها إلكترونياً. وهي بهذا المعنى مماثلة للعقوبات التي يمكن أن تطبقها المصارف على حسابات المستهلكين.

ويتحول العديد من المنتجات "المادية" وبخاصة تلك التي تتضمن مكونات إلكترونية، إلى منتجات رقمية عن طريق البرمجيات التي تنظم تشغيلها، ويكمن الخطر في احتمال ظهور مجموعة جديدة من المشاكل لأن "عقود الإذعان" التي تُشتري السلع بموجبها تخضع لضوابط قانون حقوق المؤلف الذي يقوم فيه المصنعون بالتأجير لا البيع للمستهلكين الذين يصحون، على النقيض، مستأجرين لا مشترين. وعليه، فإن مفهوم ملكية المستهلك في حد ذاته يتغير.

٤- القانون التجاري الدولي

مع عولمة الاقتصاد العالمي، تكتسب علاقة أخرى أهمية كبرى: وهي العلاقة بين حماية المستهلك والتجارة الدولية. وقد أثارت زيادة أهمية بُعد التجارة الدولية خلال التسعينيات من القرن العشرين أسئلة عديدة بشأن مدى سيطرة الدول على مصيرها من حيث حماية المستهلك.

(٤٣) WTO, Understanding the WTO, see www.wto.org

(٤٤) WTO, The GATT years: from Havana to Marrakech, see

www.wto.org

(٤٢) انظر www.alrc.gov.au/sites/default/files/subs/745_org_

choice_submission.docx

شكل اتفاقات تجارية تفضيلية أو إقليمية أو اتفاقات ثنائية في الغالب بين البلدان الغنية والبلدان النامية. وقد أخطر اتفاق الغات/ منظمة التجارة العالمية بحلول عام ٢٠٠٦ بـ ١٩٧ اتفاقاً تجارياً تفضيلاً، جرى الإخطار بـ ١٠٦ منها اعتباراً من عام ٢٠٠٠. وتقول دراسة أجرتها منظمة التجارة العالمية أن "المفاوضات المتعلقة بالاتفاقات التجارية التفضيلية ربما تكون قد حولت الموارد والانتباه إلى حد ما عن مفاوضات خدمات الدوحة"^(٤٦).

هاء- خاتمة

لقد كان تطور قانون حماية المستهلك عملية معقدة تضمنت تشريعات دستورية وإطارية وقطاعية. ويتعين على هذا التوليف بدوره أن يتطور من أجل مواكبة التفاعل بين القانون والسياسات على المستويين الوطني والدولي، كما هو مبين في حالي القانون التجاري وقانون الملكية الفكرية. ومع تزايد تكامل الاقتصادات، ومع سعي وكالات حماية المستهلك لملاحقة الطابع العابر للحدود الذي يتسم به العديد من المعاملات الاستهلاكية، صار البعد الدولي يعمل على مستويين. الأول هو أنه يتعين أكثر على الولايات القضائية أن تتفق على آليات توفر الحماية عبر الحدود للمستهلكين أفراداً أو فئات. والثاني أن الدول تتفاوض حالياً على المستوى الإقليمي أكثر مما تتفاوض على المستوى المتعدد الأطراف.

(٤٦) M Roy et al, 2006, *Service Liberalization in the New Generation of Preferential Trade Agreements. How Much Further Than GATS?* (WTO Economic Research and Statistics Division)

مختلفة، كأن تُطبق على الواردات معايير أعلى من تلك المطبقة على المنتجات المنتجة محلياً.

ولعل خفض الرسوم الجمركية السائد عند الكتابة كان السبب في تحول التركيز تدريجياً نحو مجالات مثل معايير الإنتاج، ولا سيما سلامة المنتج، وفي اتخاذ التدابير التنظيمية التي أصبحت الوسيلة الرئيسية لمراقبة التجارة الدولية في الخدمات كما ينظمها الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات الذي أعدته منظمة التجارة العالمية.

وثمة مثال يكثر الاستشهاد به هو "اختبار الضرورة" المذكور في المادة السادسة-٤ من الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، والذي يسعى إلى منع اتخاذ القواعد التنظيمية عوائق غير ضرورية للتجارة. وهكذا، ظهر نقاش جديد، وهو يتعلق بمواءمة المعايير والأنظمة على المستوى الدولي. بيد أن منظمة التجارة العالمية لم تعد مناط التركيز الوحيد على هذا النقاش. إذ تشغل المقدمة، عند كتابة هذا الدليل، أحكام الشراكة في مجال التجارة والاستثمار عبر المحيط الأطلسي (هذه الشراكة، والاتحاد الأوروبي، والولايات المتحدة الأمريكية)، وشراكة المحيط الهادئ (هذه الشراكة و١٢ من بلدان حافة المحيط الهادئ)، واتفاق التجارة في الخدمات (الاتحاد الأوروبي، والولايات المتحدة الأمريكية، و٢١ ولاية قضائية أخرى). وقد أعرب المجتمع المدني، بما فيه منظمات المستهلكين، عن دواعي قلقه فيما يتصل بالطابع السري للمفاوضات وأسلوب تطرقها إلى السياسات التنظيمية^(٤٥). وتتخذ المفاوضات الجديدة

(٤٥) BEUC (The European Consumer Organization), 2016, *Transatlantic Trade Deal and Consumers*; BEUC, 2016, *Factsheet: Trade in Services Agreement*

رابعاً- وكالات حماية المستهلك

ألف- وكالات حماية المستهلك في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك

- (ز) إجراء أو التكليف بإجراء دراسات سوق وبحوث تتعلق بمشاكل حماية المستهلك؛
- (ح) إجراء أو التكليف بإجراء اختبارات للمنتجات تحريماً للسلامة والجودة، ونشر المعلومات على المستهلكين؛
- (ط) إدارة و/أو رصد أداء محاكم المستهلك أو آليات الوساطة الأخرى المعنية بمطالبات المستهلكين؛
- (ي) التشاور مع الجهات صاحبة المصلحة ذات الصلة من أجل فهم قضايا المستهلكين ووضع سياسات لمعالجة المجالات المنطوية على مشاكل؛
- (ك) تنظيم برامج تثقيفية وإعلامية بصورة مستقلة أو بالتعاون مع منظمات المستهلكين أو الكيانات التجارية؛
- (ل) تمثيل مصالح المستهلك الوطنية في المفاوضات الدولية المتعلقة بالحالات الفردية ومناقشات السياسات الدولية.

وفي حين أن وكالات حماية المستهلك لا تتولى كلها جميع الوظائف المذكورة أعلاه، فإن معظم هذه الوظائف يدخل إجمالاً في نطاق اختصاصها الممكن.

ليست مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية تقريرية فيما يتصل بتنظيم وكالات حماية المستهلك، حيث تنص على سبيل المثال في المبدأ التوجيهي ٨ على أنه "ينبغي أن توفر الدول الأعضاء أو تواصل توفير الهياكل الأساسية الملائمة لوضع السياسات المتعلقة بحماية المستهلك وتنفيذها ورصدها". ومصطلح "الهياكل الأساسية" موقّف بالأحرى، ويستمر القياس على الهياكل الأساسية المادية في المبدأ التوجيهي ٣٢ الذي ينص على أنه ينبغي للدول الأعضاء "أن تقيم كفاية الآليات اللازمة لتنفيذ... تشريعات الأوزان والمقاييس (يفترض المرء أن الأمر نفسه ينطبق على التشريعات الأخرى). ويتطلب الفرع السادس المتعلق بالتعاون الدولي تحسين التعاون بين الوكالات، وذلك مرة أخرى دون تحديد الهياكل.

باء- وظائف وكالات حماية المستهلك

عندما يُعهد إلى وكالة بكل من وضع القواعد والسلطات الإدارية، فإنه يجوز تكليفها بما يلي:

وحيثما لا يكون دور الوكالة تدخلياً بطبعه، تكون وظائفها استشارية لضمان إعلام المؤسسات التجارية والمستهلكين بما لهم من حقوق وما عليهم من مسؤوليات عن طريق البرامج التثقيفية والإعلامية العامة. وتضطلع الوكالة أيضاً بدور تمثيلي داخل الحكومة للتعليق على قوانين حماية المستهلك وغيرها من القوانين ذات الصلة التي قد يكون لها تأثير على مصالح المستهلك، وتقديم توصيات بشأنها. وكما هو مبين أعلاه، يمكن أن يسفر هذا الدور عن تحقيق مكانة عامة رفيعة.

وفي حين أن هناك عدة نماذج للاختيار منها، فإن وظائف وكالة حماية المستهلك متماثلة إلى حد كبير سواء كانت جزءاً من الحكومة أو كياناً مستقلاً. وتظل بعض الوكالات، بالرغم من كونها مستقلة في هيكلها، تعتمد على الحكومة في نفقات تشغيلها وتساءل أمام وزير فضلاً عن البرلمان أو الجمعيات. وقد يسفر هذا عن تقليص استقلالها حيث إن توجيهات قد تأتي من الحكومة فيما يتصل بما ينبغي أن يكون عليه التركيز، إن وجد، في فترة زمنية

- (أ) إنفاذ قوانين حماية المستهلك والمنافسة؛
- (ب) تسجيل أنواع معينة من الأنشطة التجارية وإصدار التراخيص لها؛
- (ج) إصدار قواعد إدارية لتنظيم سلوك الكيانات التجارية وضمان حماية مصالح المستهلك؛
- (د) إسداء المشورة للحكومة بشأن التدابير المناسبة لحماية المستهلك؛
- (هـ) تمثيل مصالح المستهلك في اللجان الحكومية الدولية الأخرى؛
- (و) توعية المستهلكين والمؤسسات التجارية بما لهم من حقوق وما عليهم من التزامات بموجب قوانين حماية المستهلك ذات الصلة؛

بوصفها شعباً داخل الوزارات، يظل بإمكانها تحقيق مكانة رفيعة، وهناك تحرك بخطى متتدة نحو هوية عامة أكثر وضوحاً.

وثمة نموذج آخر يتمثل في أن تتغلغل سياسة المستهلك في جميع السياسات الحكومية وأن تكون لوكالات حماية المستهلك درجة من الاختصاص عبر جميع الوزارات القطاعية، مثل الطاقة والاتصالات والزراعة. وقد تحقق هذا في البرازيل وتحقق مؤخراً في بيرو (انظر أدناه)^(٤٨). وجرت محاولة لتطبيقه في مصر في أوائل القرن الحادي والعشرين، حيث وضعت الوزارات القطاعية حماية المستهلك في كنفها على المستوى القطاعي^(٤٩). ونصت المادة ١٥٣ من معاهدة الاتحاد الأوروبي المنقحة في عام ١٩٩٧ على أنه اعتباراً من ذلك التاريخ "ستوضع اشتراطات حماية المستهلك في الحساب عند تحديد وتنفيذ السياسات والأنشطة المجتمعية الأخرى"^(٥٠).

١ - أمثلة على الوكالات الحكومية داخل الوزارات

في الهند، تشكل إدارة شؤون المستهلك التي أنشئت في عام ١٩٩٧ جزءاً من وزارة شؤون المستهلك والغذاء والتوزيع العام، وهي مسؤولة عن تطوير حافظة حماية المستهلك. وتتولى الإدارة صياغة السياسات ورصد مدى توافر السلع الأساسية، ودعم حركة الاستهلاك، والإشراف على الهيئات النظامية مثل مكتب المعايير الهندية، وتعزيز حماية المستهلك مثل منع الممارسات التجارية غير العادلة. وللهند نطاق نابض ومبتكر من جمعيات المستهلكين تستجيب له الإدارة.

وفي نيوزيلندا وجنوب أفريقيا، كانت حماية المستهلك تدار مباشرة من الوزارات المعنية حتى وقت قريب نسبياً. وقد أنشأتا وكالتين يمكن التعرف عليهما بوضوح، هما وكالة حماية المستهلك في

(٤٨) Secretaria Nacional do consumidor (SENACON), 2015, *Código de Protecao e Defesa do Consumidor* (Ministerio de Justicia); L Rodrigues Maia Pinto, 2002, *Consumer Protection in Brazil: A General View* (George Washington University).

(٤٩) EC/SOFRECO, 2007, *Final Report: Support to the Implementation of a Consumer Protection Law and Regime in Egypt*

(٥٠) EC, 1997, Consolidated version of the treaty establishing the European Community, Article 153، متاح على الرابط التالي: <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Ect-1997.pdf>

معينة. ومن الناحية الأخرى، يمكن للاعتراف الرسمي أن يمنح مثل هذه الوكالة درجة عالية من "النفوذ" إذا اختارت الوكالة استخدامه.

جيم- النماذج التنظيمية لوكالات حماية المستهلك

تتضمن مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية درجة عالية من المرونة، حيث تعترف بمختلف التقاليد الوطنية والمناطق الجغرافية، مع التركيز على النتائج أكثر من التركيز على خصائص الهياكل. وبالتالي، يوجد نطاق واسع من النهج المتبعة إزاء الموقع المحدد لحماية المستهلك داخل الهيكل المؤسسي للحكم. وبالرغم من ذلك، يمكن التعرف على أنماط معينة من النهج.

فقد اعتُمدت نماذج متنوعة، من بينها إدارة تابعة لوزارة التجارة، أو إدارة داخل مكتب رئيس الوزراء، أو وكالة منفصلة، أو أحياناً وزارة لشؤون المستهلك. وكثيراً ما كانت حماية المستهلك موكلة إلى الوزارات التي تحمل أكثر من حقيبة^(٤٧)، مثل وزارة شؤون المرأة (النمسا)، ووزارة العلم والسياحة (أستراليا)، ووزارة الطفل والأسرة (النرويج). واضطلع أيضاً المفوضون الأوروبيون المعينون بحماية المستهلك بطائفة من الحقائق المصاحبة، من بينها، لفترة قصيرة، السلامة النووية. وحتى عند إجراء الاختيار الأقرب إلى كونه اختياراً "تقليدياً"، مثل التكليف بها داخل وزارة التجارة والصناعة، توجد شكوى متكررة من أن المسؤولية عن حماية المستهلك يُعمد إلى تصنيفها ضمن الدور الأكبر لتشجيع الأعمال التجارية. ويمكن أن يتسبب هذا في نزاعات داخل الوزارة، تظهر فيها حماية المستهلك أحياناً بوصفها الطرف الأضعف. وتنشأ دينامية النزاع الداخلي نفسها من الوكالات القطاعية أيضاً. وقد وجهت الأزمة المالية نداءات دعت إلى تعزيز حماية المستهلك، وبإمكان هذا أن يؤدي إلى تنازع على الولاية القضائية بين وكالات حماية المستهلك من جانب وأنظمة الرقابة من الجانب الآخر، داخل الوزارات أو البنوك المركزية المعنية.

والفرق بين الوكالة والوزارة مهم من زاوية الاستقلال التشغيلي والمكانة العامة. وحتى عندما تعمل وكالات حماية المستهلك

(٤٧) Consumers International, 2000, *Guidelines for Consumer Policy in Central and Eastern Europe*

في أوزبكستان، ومولدوفا، وبيلاروس، وتركمانستان. وفي مولدوفا، أنشئت وكالة داخل وزارة الاقتصاد في عام ٢٠١٦.

٢- آليات التشاور

مع نضوج حماية المستهلك بوصفها أحد الضوابط، ينشأ قبول أكبر لآليات التشاور. فعلى سبيل المثال، أقدمت إدارة حماية المستهلك في إندونيسيا، وهي وكالة حكومية داخل وزارة التجارة منذ عام ١٩٩٩، على تشجيع منظمات المستهلكين (التي أنشأتها في البداية منظمات غير حكومية) في قطاعات معينة تشارك فيها جمعيات المستهلكين، حيث تبث التظلمات علناً على الهواء وتقدم الحلول.

ويمكن بالطبع تقديم الاستشارات إلى أسفل داخل الحكومة أو من أسفل إلى أعلى انطلاقاً من المستهلكين. وأنشأت بعض الولايات القضائية منظمات استشارية على مستويات بالغة الارتفاع.

ففي اليابان، أنشئ مجلس سياسات المستهلك الذي يتبع مكتب رئيس الوزراء بموجب القانون الأساسي لحماية المستهلك لعام ١٩٦٨. ويرأسه رئيس الوزراء، ويتألف من وزراء يضطلعون جميعاً بأدوار في وضع سياسة المستهلك الحكومية. وتتمثل وظيفة المجلس في التخطيط وتوجيه دفة سياسة الاستهلاك الحكومية وتعزيز التدابير السياسية ذات الصلة. أما مجلس سياسات جودة الحياة المرتبط به والذي يستضيفه أيضاً مكتب رئيس الوزراء، فيتألف من خبراء في مجال حماية المستهلك، أي من علماء، وممثلين عن منظمات المستهلكين، وممثلين عن الصناعات الرئيسية. ويبحث المسائل المتعلقة بسياسة حماية المستهلك ويجري مداولات بشأنها. وكما في الأماكن الأخرى، تتولى هيئة نظامية وطنية تنفيذية للمستهلك تمولها الحكومة ومراكز المستهلك المحلية في جميع المراكز والمدن والقرى الكبرى معالجة شكاوى المستهلك، واختبار المنتجات، وتنقيف المستهلكين وتزويدهم بالمعلومات.

وفي تايلند، أنشئ مجلس حماية المستهلك بموجب قانون حماية المستهلك لعام ١٩٧٩. وهو يتبع أيضاً مكتب رئيس الوزراء الذي يرأس مجلس إدارته. وهيكله غير تقليدي حيث إنه يجمع بين أعلى مستوى للوظيفة الوزارية والمسؤولية التنفيذية. غير أن وظائفه الفعلية مماثلة لوظائف العديد من وكالات حماية المستهلك الأخرى،

نيوزيلندا داخل وزارة الابتكار التجاري والعمالة، ولجنة المستهلك الوطنية في جنوب أفريقيا، بوصفهما "مؤسستين خارج نطاق الخدمة العامة" تضطلعان بالعديد من الوظائف المقترنة بحماية المستهلك في جميع أنحاء العالم، مع أفراد وكالة منفصلة للمنافسة.

وفي أمريكا اللاتينية، حققت الوكالتان الوطنيتان في البرازيل وشيلي تدريجياً مكانة عامة رفيعة، وباتت مؤسستهما الآن ناضجتين إلى حد كبير. فالأمانة الوطنية للمستهلك (SENACON) في البرازيل وكالة حكومية اتحادية تتبع وزارة العدل. وتتضمن وظائفها تلقي المعلومات وجمعها ونشرها وإسداء المشورة إلى المستهلكين، والتشجيع على تنقيف المستهلك، وإجراء تحقيقات في شكاوى المستهلك، وتقديم توصيات إلى الوكالات الحكومية الأخرى بشأن حماية المستهلك. وبموجب أحكام مدونة حماية المستهلك، التي احتُفل في عام ٢٠١٥ بمرور ٢٥ سنة على إعدادها، تنسق الأمانة الوطنية للمستهلك النظام الوطني للدفاع عن المستهلك الذي يتضمن وكالات المستهلك الإقليمية (وكالات PROCONS التي تؤدي الكثير من العمل المتعلق بالحالات الفردية)، ومحامي المساعدة القضائية، والوزارات المعنية^(٥١).

وفي فرنسا، تتبع الإدارة العامة للمنافسة والاستهلاك ومكافحة الغش وزارة الاقتصاد والمالية ولديها شبكة موسعة من المكاتب في كل محافظة في فرنسا: ٩٦ فرعاً في المجموع. وهي مسؤولة عن تنظيم المنافسة السوقية (مع صلاحية إحالة القضايا إلى سلطة المنافسة)، والحماية الاقتصادية للمستهلكين، وبخاصة عن طريق التشجيع على إقامة ممارسات تجارية عادلة، واحترام حقوق المستهلك وسلامة المنتج (بما في ذلك نظام الإنذار الأوروبي السريع) نظام الإنذار السريع المتعلق بالمنتجات غير الغذائية الخطرة، ونظام الإنذار السريع للأغذية والأعلاف). وتغطي قطاعات معينة مثل النقل والسياحة والخدمات المالية. وتعمل بوصفها جهة وضع السياسات وإنفاذها. وأهلتها مكانتها العامة الرفيعة لتوليد مليون اتصال على الإنترنت في عام ٢٠١٥.

وفي بعض جمهوريات الاتحاد السوفياتي السابق، لا تزال حماية المستهلك إدارة أو وكالة داخل الوزارات (عادة التجارة أو الاقتصاد)، ومكانتها متدنية داخل الحكومة. وتلك هي الحال

التسعينيات من القرن العشرين، حيث اضطلعت المفتشية العامة لحماية المستهلك بمراقبة السوق المحلية تحت إدارة مركزية. وتشابه هذا مع النهج المتبع في فرنسا، حيث تضطلع الإدارة العامة للمنافسة والاستهلاك ومكافحة الغش (انظر أعلاه) بمراقبة السوق المحلية بالرغم من كونها هيئة وطنية. وفي المقابل، تتولى البلديات المنتخبة المحلية مهمة مراقبة السوق المحلية في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية عن طريق مسؤوليها عن المعايير التجارية (وإن كانت تُعد حالياً وظائف يغلب عليها الطابع المركزي). ويجنح تطبيق الهيئات الوطنية لمراقبة السوق المحلية إلى التعبير عن تقاليد الإدارة العامة القائمة على نظام المحافظات كما في فرنسا والاتحاد الروسي. وفي المقابل، فإن التقليد القائم على الحكم المحلي الذي سبق ذكره بخصوص المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية تطور في بولندا في هيئة أمين مظالم محلي وقوي معني بشؤون المستهلك. وكان مسمى "أمين المظالم"، وما يحمله من دلالة على أنه يقف في صف الشخص العادي، هو الذي منح دفعة لفكرة الحراسة عن طريق الشعب. ويجدر بالإشارة في هذا السياق أن أمين المظالم المعني بالخدمات العامة في أمريكا اللاتينية معروف باسم *El Defensor del Pueblo* (أي المدافع عن الشعب)، وأنه أصبح في بعض الولايات القضائية، وبخاصة في إكوادور، شخصية عامة بارزة في غضون فترة زمنية قصيرة نسبياً.

وقد استُحدث مفهوم أمين المظالم في السويد، حيث تتمثل وكالة المستهلك (Konsumentverket) في هيئة حكومية مديرتها العام هو أيضاً أمين مظالم المستهلكين. ووكالة المستهلك مخلولة بالحق في تمثيل مصالح المستهلك بموجب قوانين متنوعة لحماية المستهلك. وتدعم الوكالة عمل المراكز المحلية لتقديم المشورة إلى المستهلك في أنحاء البلد وتعتمد عليه، وتتولى إدارة المجلس الوطني لشكاوى المستهلك، وهو وكالة لإنصاف المستهلك. وكما في بولندا، فإن قاعدة الأدلة التي يمثلها العمل على الحالة المحلية تصب في السياسة الوطنية. ويُناقش مفهوم أمين المظالم بمزيد من الاستفاضة في الفصل الحادي عشر.

٤ - الصلة مع المنافسة

تنشأ تحديات إضافية فيما يتعلق بفائدة الفصل أو الجمع بين المسؤولية عن حماية المستهلك من جهة، وسياسة المنافسة من الجهة الأخرى. ويتمثل النهج الذي اتبعته بولندا وبعض بلدان الاتحاد السوفياتي السابق، بما فيها الاتحاد الروسي وكازاخستان

مثل معالجة شكاوى المستهلكين، ونشر المعلومات عن السلع والخدمات التي قد تكون ضارة للمستهلكين، ورفع الدعاوى القضائية المتعلقة بخرق حقوق المستهلك، والاعتراف بجمعيات المستهلكين، وإفادة مجلس الوزراء بالرأي في السياسات والتدابير. وتستفيد هذه الوظيفة الأخيرة بالطبع من موقعه في مكتب رئيس الوزراء.

٣ - الاستقلال التشغيلي

اعترافاً بضعف حماية المستهلك في مواجهة القوى التجارية والسياسة الأكبر منها، لجأت بعض الدول إلى نموذج الهيئة النظامية المنشأة بموجب القانون والمعينة بصلاحيات ووظائف محددة لحماية المستهلك ودرجة مرتفعة من الاستقلال التشغيلي، والتي كثيراً ما يمثلها مدير عام رفيع المستوى. ولهذه الهيئات غالباً مكانة عامة أعلى من المكاتب المكافئة لها داخل الوزارات، وإن لم تكن مرتبطة ارتباطاً رسمياً بوزارة تتبعها.

ففي المكسيك، يشكل مكتب المدعي العام الاتحادي المعني بالمستهلك (PROFECO) الوكالة الحكومية الرائدة المكلفة بحماية المستهلكين تحت رعاية مكتب المدعي العام الاتحادي. ويتمتع المكتب بصلاحيات الوساطة في النزاعات، والتحقق في شكاوى المستهلكين، والأمر بعقد الجلسات، وتحصيل الغرامات، والتفتيش على البائعين لمراقبة الأسعار. وله وجود منذ عام ١٩٨٢ في كل من الولايات الواحدة والثلاثين بالإضافة إلى العاصمة. وكثيراً ما كان الاستقلال التشغيلي معقداً للغاية عند تطبيقه عملياً بسبب ثنائية المستوى الوطني/المحلي. إذ تكون السياسات عادة وطنية، أما الإنفاذ فزاويته دائماً محلية.

ولقد أصبح موقع المسؤولية عن حماية المستهلك مسألة ملحة بعد انهيار الشيوعية في أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات من القرن العشرين في أوروبا الوسطى والشرقية، حيث تعين الإسراع بوضع نظم جديدة مع تحول الاقتصادات نحو اعتماد توجه قائم بالأحرى على السوق. وسرعان ما ظهر في هذه الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية توتر بين المؤسسات القائمة على مفتشيات السوق المحلية والهيئات السياسية الرفيعة المستوى التي حاولت الدفع نحو زيادة الاعتماد على قوى السوق.

ويتمثل أحد الحلول الممكنة لهذه المعضلات في الاعتماد على هيئة وطنية واحدة لمراقبة السوق، كما حدث في هنغاريا في

فإنها تقبل الشكاوى مباشرة من المستهلكين وتمتع بمكانة عامة رفيعة جداً.

ولجنة التجارة الاتحادية وكالة مستقلة تابعة لحكومة الولايات المتحدة الأمريكية، أنشئت في عام ١٩١٥. وتتمثل مهمة هذه اللجنة في حماية المستهلكين وتشجيع المنافسة. وتستخدم اللجنة ثلاث شعب رئيسية للاضطلاع بولايتها - هي مكتب حماية المستهلك ومكتب المنافسة ومكتب الاقتصاديات - وتتولى إنفاذ أكثر من ٧٠ قانوناً ولائحة اتحادية. وتعكف سلطة حماية المستهلك، التي تشمل خصوصية المستهلك وأمن البيانات، على حماية المستهلكين من الممارسات التجارية غير العادلة والمضلة أو الاحتيالية. وتتضمن إجراءات حماية المستهلك التي تتخذها لجنة التجارة الاتحادية التحقيقات التي تجرى على مستوى فرادى الشركات وعلى نطاق الصناعات، والمنازعات أمام المحاكم الإدارية والاتحادية، وكذلك إجراءات وضع القواعد. وتتلقى اللجنة أيضاً شكاوى الجمهور، وتسدي المشورة إلى المستهلكين والمؤسسات التجارية، وكثيراً ما تحصل على الإنصاف و/أو استرداد المبالغ المدفوعة بفضل إجراءاتها. وتتولى الوكالة أيضاً إنفاذ القوانين الاتحادية لمكافحة الاحتكار (أو المنافسة) التي تحظر عمليات الإدماج المخلة بالمنافسة والممارسات التجارية الأخرى التي تقيد المنافسة وتضر بالمستهلكين. ويوفر مكتب الاقتصاديات التحليل الاقتصادي ودعم المسائل المتعلقة بحماية المستهلك ومكافحة الاحتكار. وللجنة سبعة مكاتب إقليمية ومكتب للبحوث التكنولوجية والتحقيقات يقدم الخبرة الفنية ويبحث آثار التغيير التكنولوجي والتقني على المستهلك.

ويشرف المعهد الوطني لحماية المنافسة وحماية الملكية الفكرية في بيرو على نطاق عريض من المسائل، من بينها حماية المستهلك، والمنافسة، والقضاء على تدابير الحواجز البيروقراطية (بغية التبسيط)، ومكافحة الإغراق (بتطبيق مدونة منظمة التجارة العالمية ذات الصلة)، والملكية الفكرية. ويتمتع المعهد بمركز "الوكالة العامة المتخصصة" التابعة لمكتب رئيس الوزراء، ويتمتع بـ "المركز المستقل للقانون العام الداخلي". ويتمتع المعهد بـ "استقلال وظيفي وتقني واقتصادي وميزني وإداري". ويتمنحه استقلاله في إدارة موارده إمكانيات هائلة للوصول. وقد كوّن منذ إنشائه في عام ١٩٩٢ مكانة عامة رفيعة، وهو حالياً واحد من أكثر مؤسسات الدولة اكتساباً للتقدير في البلد^(٥٤).

وجورجيا، تجاه هذا الجمع بينهما، بعد التغييرات المساوية في تلك المنطقة، في إنشاء لجنة حكومية مستقلة لمكافحة الاحتكار مكلفة بكل من سياسة المنافسة وحماية المستهلك^(٥٢). ففي عام ١٩٩٦، تحول المكتب البولندي لمكافحة الاحتكار إلى مكتب المنافسة وحماية المستهلك. وفي المقابل، انفصلت لجنة مكافحة الاحتكار التابعة للاتحاد الروسي عن حماية المستهلك التي أوكلت مهمتها إلى وكالة مستقلة تعرف باسم Rozpotrebznadzor^(٥٣). وحذت كازاخستان حذو الاتحاد الروسي عندما أنشأت لجنتها المعنية بحماية المستهلك في عام ٢٠١٥ داخل وزارة الاقتصاد الوطني مع إسناد المنافسة لهيئة منفصلة.

ومن الجدير بالاهتمام إذن ملاحظة أن التقارب الذي حدث في بولندا في التسعينيات من القرن العشرين ليس مختلفاً عن ذلك الذي حدث في أستراليا، حيث تم الجمع بين بُعدي حماية المستهلك والمنافسة. هناك إذن حالات من التقارب وأخرى من الفصل، ولكن التحرك نحو رفع الوكالات لمكانتها العامة عملية مستمرة، وإن لم تكن دائماً سلسلة. وتناقش مكانة سياسة المنافسة في الفصل السابع. وترد أدناه أمثلة على بعض هيئات حماية المستهلك المستقلة (التي لديها صلاحيات نظامية تضم المنافسة وحماية المستهلك) في بلدان مختارة.

فلجنة المنافسة والمستهلك الأسترالية سلطة نظامية اتحادية مستقلة أنشئت في عام ١٩٩٥ لإدارة قانون الممارسات التجارية لعام ١٩٧٤ (الذي جرى ضمه الآن إلى قانون المنافسة والمستهلك لعام ٢٠١٠) والتشريعات الأخرى التي تشجع التجارة العادلة. وهذه هي اللجنة الوطنية الوحيدة في أستراليا التي تتحمل المسؤولية عن الممارسات المخلة بالمنافسة والسوق غير العادلة، وعمليات دمج الشركات أو تملكها، وسلامة/موثوقية المنتج، ووصول الأطراف الثالثة إلى المرافق ذات الأهمية الوطنية مثل شبكة الاتصالات. ويكمل عملها في مجال حماية المستهلك عمل وكالات حماية المستهلك التابعة للولايات والأقاليم. وبالرغم من أن وجودها المحلي مقصور على مكاتب في عواصم الولايات،

(٥٢) للاطلاع على مناقشة أعمق لهذه الفترة، انظر، T Timberg, 2002, The role of anti-monopoly committees in the former Soviet Union, *Democratization* 5(2):291-297.

(٥٣) بالرغم من أن الوكالة تتمتع بمكانة عامة رفيعة على المستوى الوطني، فإن المكاتب الإقليمية تقع (عند كتابة هذا الدليل) داخل الوكالة المسؤولة عن الأمن الغذائي والصحة العامة.

(٥٤) انظر <http://www.greatplacetowork.com.pe/storage/documents/suplemento-gptwperu-2014baja.pdf>

مفاوضاته مع المصارف فيما يتعلق بإعداد مدونات ممارسات لحماية المستهلك بقبول عام بالغ^(٥٥).

وأنشئ مجلس المستهلك في هونغ كونغ (الصين) بوصفه هيئة نظامية في عام ١٩٧٤. ولا يتمتع المجلس بسلطات الإنفاذ. وتتضمن وظائفه جمع المعلومات عن السلع والخدمات والسكن، وتلقيها ونشرها. ويتناول الشكاوى عن طريق شبكته من مراكز المشورة المحلية، ويسدي المشورة للمستهلكين، ويشمل ذلك تقديم الخدمات الخاصة إلى الزائرين الوافدين من البر الصيني. ويسدي المجلس المشورة إلى حكومة هونغ كونغ (الصين) أو أي مكتب عام معني، ومن ذلك على سبيل المثال الوزارة المسؤولة عن سياسات الطاقة التي أجرت حكومة هونغ كونغ (الصين) استعراضاً لها في الفترة ٢٠١٤-٢٠١٥، وقدم إليها المجلس أدلة كثيرة مع الإعلان عنها بجلاء في الصحف والتلفزيون^(٥٦). ويشجع المجلس المؤسسات التجارية والجمعيات المهنية على إعداد مدونات ممارسات، مما له أهمية خاصة في هونغ كونغ (الصين) بسبب عدم وجود قانون لحماية المستهلك.

واضطلع المجلس بدور مهم للغاية في أثناء الأزمة المالية لعام ٢٠٠٨، حيث أسدى المشورة إلى آلاف المستهلكين. فقد تسبب بيع السندات الصغيرة على سبيل المثال في رفع نحو ٢٠٠.٠٠٠ شكاوى من شكاوى المستهلكين، وقام المجلس بتقديم الدعم لدعوى قضائية من خلال صندوقه للعمل القانوني من أجل المستهلك^(٥٧).

دال - النطاق المتغير لحماية المستهلك

تتحمل جهات تنظيمية قطاعية في مجال الخدمات بصفة خاصة، بدلاً من وكالات حماية المستهلك المسؤولة عن حماية المستهلكين، كل في مجالها، منذ منعطف الألفية تقريباً. وترد

- (٥٥) P Kumar, 2013, The case of Fiji: Irresponsible lending practices in consumer credit markets, in Consumers International, *Responsible Lending: An International Landscape*.
- (٥٦) HKCC, 2014, *Searching for New Directions: a Study of Hong Kong Electricity Market*.
- (٥٧) Connie Lau, 2013, presentation to International Forum on Justice and Consumer Rights (Wuhan, China)

وجمعية المستهلك الصينية منظمة شبه حكومية عامة لا تتضمن أعضاء منفرادى المستهلكين، وتؤدي وظيفة تهدف إلى تحقيق الصالح العام. وفي عام ٢٠١٤، وبموجب بنود التعديل الذي أدخل على القانون الصيني لحماية المستهلك (المعتمد أول الأمر في عام ١٩٩٣)، بدأ سريان عدة تعديلات مهمة. ويصف التعديل الجمعية بأنها "منظمة اجتماعية" لا جمعية. وبفضل هذا المركز القانوني الجديد، أُذِن للجمعية للمرة الأولى بقوة القانون بأن تحصل على تمويل من الحكومة وأن تكون كذلك شريكاً نشطاً في العملية التشريعية. وإلى جانب وظائف تسوية المنازعات التي ينص عليها القانون السابق، تتمتع الجمعية وفروعها الإقليمية بصلاحيات رفع دعوى جماعية في مواجهة السلوك الذي يُعتبر ضاراً بالجمهور مثل المستهلكين. والجمعية هي فعلياً إدارة تابعة لإدارة الدولة لشؤون الصناعة والتجارة. وتتحمل المسؤولية عن إنفاذ مكافحة الاحتكار، وإن كان أكثر أعمالها العامة يميل إلى أن يكون حول إنفاذ سلامة المنتج.

٥ - الهيئات العامة غير النظامية

كما هو مبين أعلاه، تمكنت وكالات وزارية عديدة من إدماج آراء المستهلك واستشارته. ومع ابتعاد حماية المستهلك عن مراقبة الأوزان والمقاييس ومراقبة السوق الأساسية للاقتراب من رحابة السياسات الاقتصادية والاجتماعية، ظهر خطاب أكثر مرونة، خطاب يضم نطاقاً أوسع من الجهات العامة صاحبة المصلحة، ويشجع المناقشة في وسائط الإعلام. وتمكن بعض هذه الهيئات من تحقيق مكانة عامة رفيعة وأسلوب جريء مع حصولها على تمويل حكومي. ولا تتمتع هذه الهيئات العامة المستقلة بصلاحيات نظامية، ولكنها تمتلك سلطة تقديم توصيات سياسية، وذلك عامة بالاستناد إلى بحوث كثيراً ما تكون مستلهمة من شكاوى الجمهور.

أنشئ مجلس المستهلك في فيجي بموجب قانون فيجي لمجلس المستهلك لعام ١٩٧٦ بوصفه هيئة نظامية تمويلها الحكومة. ويضطلع المجلس بدور استشاري ولا يتمتع بسلطات الإنفاذ. ومن بين وظائفه إسداء المشورة إلى الوزراء، وتقديم توصيات إلى الوزراء، وتقديم ملاحظات للحكومة أو تقديم الأدلة في أي تحقيق أو تحر، وجمع المعلومات وتصنيفها ونشرها، وإسداء المشورة للمستهلكين ومساعدتهم، ودعم وإدارة الدعاوى القانونية التي يفكر المستهلكون في رفعها أو يرفعونها. ويتمتع المجلس بمكانة عامة بارزة جداً ويشن حملات في مجال الخدمات المالية والتغذية على سبيل المثال. وحظيت

يحاولان وضع مبادئ توجيهية دولية. وجرت محاولات للتطرق إلى ضرورة حماية المستهلك بمناسبة الشركات مباشرة عن طريق مبادئ توجيهية دولية مثل المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المعنية بالشركات المتعددة الجنسيات، ومعيار المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس ISO 26000 المتعلق بالمسؤولية الاجتماعية، كما هو مناقش في الفصل السادس المتعلق بالسلوك التجاري.

هاء- خاتمة

لا يوجد نموذج مثالي وحيد لوكالات حماية المستهلك، حيث إن التاريخ والجغرافيا يشكلان مصدري تأثير مشروعين على الهيكل. وبالرغم من ذلك، يمكن تبيين توجهات معينة. يتمثل أحدها في أن العمل المستقل لوكالة حماية المستهلك يتيح لها تكوين مكانة عامة رفيعة، مما يجعل المستهلكين على اتصال فيما بينهم ويسمح بأن يكون لتجارهم مردود مباشر على السياسة العامة. وتكون لأي نوع من الوجود المحلي في هذا الصدد ميزة كبيرة، حيث إن أسواقاً عديدة لا تزال محلية، وبخاصة بالنسبة للفقراء، بالرغم من تطور العلاقات التجارية الإلكترونية الحديثة. ومن المهم ملاحظة أن العديد من الوكالات الموجودة داخل الوزارات تتمتع بمكانة عامة رفيعة، وكذلك الوكالات الأخرى التي جرى وصفها أعلاه والتي تتمتع بمركز أكثر استقلالاً على المستوى الرسمي أو القانوني. ولا يبدو أن الشكل المحدد للهيكل المؤسسي هو العامل الحاسم في الاعتراف العام؛ فلمهم هو أن هذا الاعتراف ممكن.

ويتمثل التوجه الثاني في أنه في الوقت الذي كان فيه إشراك المنافسة مع حماية المستهلك متفاوتاً، فإن المنطق الطويل الأمد للتغيير التكنولوجي والتنمية التجارية يوحي بأن من المحتمل أن تتحرك حماية المستهلك في اتجاه المنبع نحو المسائل الهيكلية، لا أن تركز على معاملات تجارة التجزئة فحسب. ويوحي نشوء التنظيم القطاعي بوجود اعتراف ضمني بالبعد الهيكلي لحماية المستهلك على أساس كل قطاع على حدة. ومع بلوغ قوة عوامل توجيه الاتصالات (التجارة الإلكترونية والتجارة الإلكترونية بالهاتف النقال) مداها، سيتحتم إيجاد نهج متقارب يشمل المنافسة والهيكل.

ومن مصادر التشجيع استعداد وكالات حماية المستهلك لتجربة طائفة غنية من وسائل الاتصال مع المستهلكين، يساعدها في ذلك التطور التكنولوجي، ولتلقي الإفادة بالرأي من المستهلكين على المستويين الفردي والجماعي.

أوضح الأمثلة على ذلك في مجال خدمات المرافق العامة كالمياه والطاقة، وبخاصة حيث تكون الملكية في حالة تغير دائم وتكون الجهات التنظيمية متمتعة بصلاحيات لتنظيم عمل المشغلين من القطاع الخاص.

وقد شهد مجالان تغيرات واضحة تماماً للعيان. أولاً في مجال الاتصالات، حيث أدى تأكل احتكار الخط الثابت بسبب نمو الاتصالات بالهواتف النقالة بصورة متزايدة إلى قيام مكاتب المنافسة بعمليات التنظيم لأن الخدمة في سبيلها إلى أن تفقد تدريجياً صفتها كاحتكار طبيعي. وثانياً، منذ بداية الأزمة المالية، مُنحت جهات تنظيم الخدمات المالية صلاحيات أوسع وتركيزاً أقوى على المستهلك مع تقسيم الوظائف التنظيمية، فانفصل بذلك التنظيم التحوطي عن تنظيم السلوك، وبخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية.

ومع ذلك، فقد حدثت تطورات إضافية دفعت إليها التغيرات السريعة في التكنولوجيا وسعي الحكومات إلى مواكبتها. ومع تحول الاتصالات إلى حزمة متعددة الوظائف من خدمات المعلومات والاتصالات بعدما كانت مجرد جهاز للاتصالات، باتت مكاتب الاتصالات، مثل مكتب اتصالات المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، تجمع بين الاتصالات وخدمات أخرى مثل النطاق العريض. وعلاوة على ذلك، وبخاصة في البلدان النامية، تتقارب الخدمات المالية والاتصالات، نظراً لسرعة نمو العمليات المصرفية عبر الهاتف النقال. ويمثل هذا معضلة للسياسات الوطنية فيما يتصل بما إذا كان ينبغي أن يكون التنظيم جزءاً من التنظيم المالي أم تنظيم الاتصالات. ففي الهند وجنوب أفريقيا، يُنظر إلى الخدمات النقدية المتنقلة على أنها جزء من وظائف البنك المركزي. وفي كينيا، تعمل هذه الخدمات إلى حد كبير في ظل التنظيم الذاتي. وتظهر شواغل الآن في كينيا بشأن هيمنة مقدمي خدمات الاتصالات/الخدمات المالية المشتركة، ويتبدى هذا الشاغل بوضوح أكبر في الصومال المجاورة التي تشكل فيها الاتصالات الهاتفية النقالة واحداً من عوامل توجيه الاتصالات القليلة التي تعمل على المستوى التجاري.

وتطرح هذه التغيرات تحديات هائلة على الوكالات والهيئات الوطنية مثل مجموعة العشرين ومجلس الاستقرار المالي اللذين

خامساً - جمعيات المستهلكين

ألف - جمعيات المستهلكين في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك

- الدساتير الوطنية؛
- لوائح حماية المستهلك؛
- وثائق سياسة الاستهلاك الوطنية؛
- آليات جبر ضرر المستهلكين مثل محاكم المستهلك والآليات البديلة لتسوية المنازعات؛
- هيئات الوساطة الصناعية؛
- عمليات التنظيم الصناعية؛
- مدونات الممارسات؛
- اللجان المنشأة على المستوى الوطني التي ترعاها الحكومة.

ولم يكن هذا الاعتراف دائماً نابعاً من السلطات، وإن كانت الدول تاريخياً هي التي شجعت حركات المستهلك عندما واجهتها الحاجة إلى تنظيم عملية تحديد حصص الغذاء والموارد الأخرى. فقد شهدت الحرب العالمية الأولى، على سبيل المثال، نمو جمعيات المستهلكين عبر أوروبا الوسطى رداً على تقلبات تلك الفترة.

وتواصل الرعاية الحكومية اليوم بأشكال مختلفة، أحياناً في صورة دعم مالي لهيئات مستقلة يجري تناول بعضها بالمناقشة أدناه، ولكن أحياناً أخرى عن طريق شكل مباشر أكثر من التشجيع، كما في الصين، حيث يجري تشجيع المستهلكين على تقديم الشكاوى ومنحهم حوافز مالية للقيام بذلك عن طريق منح التعويضات. وهكذا، تعمل جمعية المستهلك الصينية كما وصفها فرانك ترنتمان وكأنها "حارس الحكومة... والمبلّغ عن المخالفات ومحامي الشعب"^(٥٨).

ولقد حدثت على مر التاريخ احتجاجات تلقائية من المستهلكين بشأن الغذاء بصفة خاصة. وكانت هذه الاحتجاجات الشرارة التي أشعلت الثورتين الفرنسية والروسية مثلاً^(٥٩). ويمكن القول إن مفهوم حقوق المستهلك الأكثر تميزاً نشأ عن التصنيع مع ما اقترن به من تخصص يفصل المنتجين عن المستهلكين. واتخذت الحركة في

تتكرر الإشارة في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية إلى دور جمعيات المستهلكين، ويشمل ذلك تيسير الحكومات لإنشائها، كما هو مذكور في الهدف الأول: "تيسير قيام جماعات مستهلكين مستقلة" (ما يمكن اعتباره متضمناً للدعم المالي). وينص المبدأ التوجيهي الخامس بوضوح على أن "حرية تشكيل جماعات أو منظمات للمستهلكين وغير ذلك من التنظيمات ذات الصلة، وإتاحة الفرصة لها لكي تعبر عن آرائها في عمليات اتخاذ القرارات التي تمس المستهلكين" تشكلان ضرورة مشروعة. وثمة إشارة محددة إلى عملها في مجال رصد "الممارسات الضارة" (المبدأ التوجيهي ٢١)، و"الادعاءات البيئية الكاذبة" (المبدأ التوجيهي ٣٠)، ومشاركتها في تثقيف المستهلك (المبدأ التوجيهي ٤٢)، وبخاصة التثقيف البيئي (المبدأ التوجيهي ٤٥)، وإعداد المدونات الصناعية (المبدأ التوجيهي ٣١). وتتضمن الإشارة إلى المبدأ التوجيهي ٣٥ ضرورة أن "تشجع [الحكومات] وتضمن إتاحة المرافق اللازمة لاختبار سلامة وجودة وكفاءة السلع والخدمات الاستهلاكية الأساسية والتصديق عليها"، وهذا يعني ضمناً إمكانية تضمينها لهيئات اختبار المنتج من أجل المستهلك، وإن لم يُصرح بهذا.

ونتيجة لتفويض عام ٢٠١٥، أصبحت مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية تشير الآن إلى دور جمعيات المستهلكين في تسوية المنازعات وآليات الانتصاف (المبدأ التوجيهي ٤١)، وتوسع نطاق الإشارة إلى "مشاركة المجتمع المحلي" في المرافق العامة لتشمل قطاع الطاقة (المبدأ التوجيهي ٧٦). وباختصار، تؤكد مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية مدى ملاءمة مشاركة أعضاء المجتمع المدني في حماية المستهلك.

باء - جمعيات المستهلكين في الاقتصاد الحديث

كما هو مبين في الفصل الثالث، بات إشراك جمعيات المستهلكين في حماية المستهلك مقبولاً الآن على نطاق واسع. فهي مكلفة بتمثيل مصالح المستهلك في:

(٥٨) F Trentmann, 2016, *Empire of Things: How We Became*

a World of Consumers From the Fifteenth Century to the Twenty-First (Allen Lane)

(٥٩) S Schama, 1989, *Citizens* (Penguin) in P Bushkovitch, 2012,

A Concise History of Russia (Cambridge)

وبلغت إيرادات اتحاد المستهلكين ٢٥٠ مليون دولار، وتجاوزت ميزانية ثلاث جمعيات أخرى مبلغ ٨ ملايين دولار. ويشكل هذا النموذج من التقييم التقني المفصل المنشور بصورة مستقلة منتجاً أمريكياً شمالياً ناجحاً للغاية يجري تصديره إلى بقية العالم. ونشأت جمعيات المستهلكين في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية، بمساعدة مالية أولية من زميلاتها في أمريكا الشمالية، في خلال الخمسينيات من القرن العشرين لإقامة عضوية ضخمة استناداً إلى اختبارها للمنتجات. ووصل عدد المشتركين في مجلتها (*Which*) إلى مليون مشترك في ذروة رواجها. وقد تحققت أعلى مستوى من النفاذ إلى الأسواق في العالم في بلجيكا وهولندا اللتين شهدتا أعلى نسبتين مئويتين من الأسر المعيشية التي تشتري مجلات اختبار المنتج. وكان تمويل الجمعيات التي تصدر مجلات اختبار المنتج يتم عن طريق الاشتراكات في منشوراتها التي كانت إصداراتها تجارية، وإن كانت تتمتع بمركز عدم استهداف الربح. وأطلقت الحكومات بعض مجلات اختبار المنتج في النرويج والسويد والنمسا، وتتلقي هذه المجلات اشتراكات وإعانات حكومية. وأنشئت بعض جمعيات المستهلكين بمشاركة نشطة من الاتحادات العمال ورابطات المستأجرين، وفرنسا مثال على ذلك.

واختبار المنتجات مكلف بطبيعته، ولذا كان من الطبيعي حيثما كانت المنتجات متاحة في الأسواق الدولية أن تحشد جمعيات المستهلكين مواردها معاً. وعقب فترة من التعاون غير الرسمي والتناهي بين الجمعيات، تجتمعت بعض المنظمات المعنية بالاختبار التي تمتلك ميزانيات أكبر في عام ١٩٩٠ لتكون اتحاد بحوث واختبارات المستهلك الدولية، وهو اتحاد عالمي يضم ٣٥ منظمة من منظمات المستهلكين في ٣٣ بلداً ويكرس أعماله لإجراء بحوث واختبارات مشتركة في صالح المستهلك^(٦٥). ويجري الاتحاد كل سنة أكثر من ٥٠ اختباراً مشتركاً واسع النطاق والكثير من الاختبارات المشتركة الأضيق نطاقاً، ويمكنه أن يحد إلى حد كبير من تكاليف المنظمات الأصغر حجماً بفضل تجميع الموارد.

وفي الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية في أوروبا الوسطى والشرقية، جعلت التكاليف التي تنطوي عليها الاختبارات والظروف الأكثر تقلباً من الصعب جداً تأسيس مجلات معنية باختبار المنتج

سنواتها الأولى شكل متاجر تعاونية للمستهلكين في مواقع متنوعة مثل بريطانيا العظمى الصناعية في منتصف القرن التاسع عشر، ثم بعد ذلك بقليل في ألمانيا وفرنسا وإيطاليا. وكان لليابان هي الأخرى من انضموا إلى النموذج التعاوني، فكانت هناك حالات لإنشاء مؤسسات مالية تعاونية في أوائل القرن الثالث عشر^(٦٠).

وفي الولايات المتحدة الأمريكية والأرجنتين، ظهر نموذج آخر يستند إلى تعاونيات المستهلكين والمزارعين لتطوير المرافق العامة مثل المياه والكهرباء (لا يزال بعضها يعمل)^(٦١). لعل المبدأ التوجيهي ٣٦ (ب) كان يستحضر هذا التاريخ عندما طلب إلى الدول الأعضاء فيما يتعلق بـ "مرافق توزيع السلع والخدمات الأساسية" أن "تنظر في التشجيع على إنشاء تعاونيات للمستهلكين وما يتصل بها من أنشطة تجارية، ... وبخاصة في المناطق الريفية". وقد أنشئت مؤخراً تعاونيات مماثلة للخدمات العامة في ريف بنغلاديش والفلبين وسري لانكا، وأنشأت بعض جمعيات المستهلكين تعاونيات للمستهلكين، مثلما حدث في مومباي^(٦٢).

وأنشئ اتحاد المستهلكين في الولايات المتحدة الأمريكية في الثلاثينيات من القرن العشرين^(٦٣). ويطلع بشكل إجمالي على تقاريره المتعلقة بالمستهلك ونشراته الصحفية المقترنة بها نحو ٧ ملايين مشترك. وقد أشار البروفيسور روبرت ماير إلى صلابه حركة المستهلكين في الولايات المتحدة الأمريكية، ملاحظاً أنه كان يوجد في عام ٢٠١٢ ثمانين جمعيات تتجاوز إيراداتها السنوية مليوني دولار من دولارات الولايات المتحدة^(٦٤).

(٦٠) F Trentmann, op. cit

(٦١) F Ruiz-Mier and M van Ginneken, 2006, *Consumer Cooperatives: An Alternative Institutional Model for Delivery of Urban Water Supply and Sanitation Services?* Water Supply and Sanitation Working Note No. 5 (Washington DC, World Bank)

(٦٢) S Ochieng, 2008, *Enhancing Access to Sustainable Energy in Developing Countries* (Seoul, ISO/COPOLCO)

(٦٣) للاطلاع على تاريخ وتحليل أكثر تفصيلاً لحركة المستهلك في الولايات المتحدة الأمريكية، انظر R Mayer and R Herrmann, 1997, *Encyclopaedia of the Consumer Movement* and L Cohen, 2010, Colston E. Warne lecture: Is it time for another round of consumer protection? The lessons of twentieth century, *Journal of Consumer Affairs*, 44(1):234-246

(٦٤) R Mayer, 2012, The US consumer movement: A new era amid old challenges, Colston Warne lecture

المسائل نفسها قد يُعتبر من قبيل الحماية المقنعة بطريقة مفضوحة عندما يكون مقدموها المفاوضون التجاريون.

جيم - وظائف جمعيات المستهلكين

استناداً إلى الأحداث التاريخية المذكورة أعلاه، فإن الفكرة التي تفيد بأن لجمعيات المستهلكين دوراً في حماية المستهلك تقوم على المبادئ التالية:

- ثمة حاجة إلى جهة فاعلة مستقلة ليست طرفاً في حزب سياسي وليست تجارية لتكون منبراً للمسائل التي يقع أثرها على المستهلكين؛
- ثمة حاجة إلى آراء الممثلين تمثيلاً ناقصاً، بمن فيهم العاجزون عن التعبير والمحرومون، لكي يُسمعوا صوتهم من أجل معالجة الفوارق في القدرة التفاوضية والمعرفة والموارد بين المستهلكين والمؤسسات التجارية؛
- ثمة حاجة إلى أن تكون للجمعيات قاعدة عريضة من الأعضاء وأن تستحوذ على الدعم الشعبي لتمثيل مصالح محددة للمستهلكين^(٦٧)؛
- ثمة حاجة إلى تشارك الجهات المسؤولة عن اتخاذ القرارات والتشاور وجمعيات المستهلكين التي يمكن أن تشكل جزءاً من العملية الديمقراطية.

وتبعاً لأصول جمعيات المستهلكين والبيئة التي تعمل فيها، كما هو مذكور أعلاه، تؤدي هذه الجمعيات طائفة من الأدوار في خدمة مصالح المستهلك. ويمكن إنجاز هذه الأدوار فيما يلي:

- (أ) تقديم معلومات مستقلة (بما في ذلك نتائج الاختبارات أو الفحوص) عن المنتجات والخدمات، فضلاً عن الأنشطة التثقيفية، لتمكين المستهلكين من القيام باختيارات مستنيرة ومن الاستهلاك بطريقة مسؤولة؛
- (ب) تنظيم حملات بشأن مسائل محددة لتمكين المستهلكين بشكل جماعي من التعبير عن آرائهم وإظهار قوتهم. ويتراوح هذا بين تنظيم جماعات ضغط برلمانية وحملات

(٦٧) بالرغم من أنه يتعين الحرص على عدم إغفال الجمعيات الجديدة التي تبدأ في تطويرها. وتناقش هذه المسألة أدناه.

والاستمرار في نشرها بطريقة ثابتة، حتى في الأسواق الكبيرة مثل الاتحاد الروسي. وكثيراً ما تستمد جمعيات المستهلكين في المنطقة مشروعيتها التاريخية من "النوادي" المحلية، التي كانت تستند أحياناً إلى رابطة الاقتصاد المنزلي، فأتاحت للجمعيات اتصالاً مباشراً مع عامة الجمهور قبل وصول اقتصاد السوق. وهذه الصلة نفسها مع الجمعيات المحلية موجودة في جمعية المستهلكين الصينية، حيث قبلت بحلول عام ٢٠١٠ أكثر من ٣ ٢٥٠ جمعية منها على الصعيد القطري بالإضافة إلى ما يزيد على ١٥٦ ٠٠٠ جمعية محلية نحو ١٢,٥ مليوناً من شكاوى المستهلكين^(٦٦).

ويمكن تتبع نشوء "حركة" المستهلكين في العالم عن طريق ملاحظة انتشار العضوية في المنظمة الدولية للمستهلكين. فقد كان مؤسسو المنظمة الدولية للمستهلكين في عام ١٩٦٠ خمس جمعيات من اقتصادات السوق، هي: الولايات المتحدة الأمريكية، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية، وأستراليا، وبلجيكا، وهولندا. وتألقت أول عضوية فيها من ١٦ بلداً. وبحلول الثمانينيات من القرن العشرين، صار لـ ٥٠ بلداً تمثيل في عضويتها. وفي أثناء القرن العشرين المنصرم، انطلق إنشاء جمعيات المستهلكين في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية، فبلغت العضوية ٢٢٥ جمعية من ١١٥ بلداً بحلول عام ٢٠٠٠، وهو مستوى ظلت ثابتة عليه تقريباً منذ ذلك الحين.

وشهدت السنوات الماضية انتقاداً لنشوء "النزعة الاستهلاكية" المقترنة بـ "العولمة"، ورأى الكثير من الناس في فكرة الاستهلاك الأخلاقي وسيلة لتسخير قوة المستهلك لأهداف أخلاقية مثل المعايير البيئية ومعايير العمل العادلة.

وفي الواقع، فإن للنقاش بشأن الاستهلاك الأخلاقي تاريخاً طويلاً من حيث اقترانه على سبيل المثال بعمليات مقاطعة "سكر الرقيق" خلال القرن التاسع عشر. واليوم، يتواصل النقاش العالمي، ولكن البلدان النامية تنظر إلى دعاوى القلق التي تطلقها البلدان المتقدمة بشأن ظروف العمل والظروف البيئية بكثير من الريبة، وبخاصة عندما تثار في سياق النزاعات التجارية والمفاوضات التجارية المتعلقة بالوصول إلى الأسواق. ويمكن أن تضطلع الجمعيات بدور مهم في هذا الشأن. ويجوز للمنظمات غير الحكومية أن تثير المسائل الأخلاقية، ويُفترض في ذلك حسن النية، في حين أن إثارة

(٦٦) Y Yu and R Simpson, 2013, International Forum on Justice and Consumer Rights (University of Wuhan, China)

المشاكل التاريخية التي واجهت التعاونيات في مجال السياسة العامة هو كيف يمكن مساعدة غير الأعضاء الذين يتألفون في الغالب من أشد الناس فقراً.

دال - استقلال جمعيات المستهلكين

من العوامل الرئيسية لضمان مصداقية جمعيات المستهلكين استقلال هذه الجمعيات عن كل من المؤسسات التجارية والقضايا الحزبية - السياسية^(٦٩).

وقد تثير الاستدامة المالية لمنظمات المستهلكين صعوبات عندما يتعلق الأمر بالحفاظ على وضعها المستقل. فبينما يمتلك العديد من جمعيات المستهلكين في البلدان المتقدمة مركزاً مالياً قوياً إلى حد معقول، عن طريق مبيعات مجلاتها التي ثبت صمودها بشكل رائع في أثناء الأزمة المالية^(٧٠)، فليست تلك هي الحال في البلدان النامية حيث لا تمتلك جمعيات المستهلكين قاعدة من المشترين يمثل هذا الاتساع لكي تعتمد عليها. وكثيراً ما يأتي معظم تمويلها من مصادر خارجية، ولذا فإنها معرضة لقيود تفرضها عليها الوكالات المانحة (وقد يشمل ذلك حكوماتها نفسها). وهذه عملية من التوازنات يتعين باستمرار على جمعيات المستهلكين أن تواجهها.

هاء - الصفة التمثيلية لجمعيات المستهلكين

لم يعد على جمعيات المستهلكين في غالبية أنحاء العالم أن تكافح من أجل الاعتراف بتمثيل المستهلكين. فقد بات التمثيل حقاً معترفاً به اعترافاً قانونياً ويحظى بحماية القانون في بلدان عديدة، وإن لم يكن ذلك في جميع البلدان، كما يكفل له ذلك المبدأ التوجيهي ١ (هـ) و٥ (ح) من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية. بيد أنه يجب ممارسة هذه الولاية لممارسة مسؤولية. فمصداقية المنظمة بالكامل تكون على المحك حين تدعى جمعية المستهلك إلى تمثيل مصالحه. ويتعين وضع عدد من النقاط في الاعتبار عند العمل بصفة جهة التمثيل.

(٦٩) تنص المادة ١٢-١ من دستور المنظمة الدولية للمستهلكين على الدور التمثيلي المتوقع لجمعيات المستهلكين.

(٧٠) زاد استخدام الكثير من خدمات جمعيات المستهلكين خلال الأزمة المالية لأسباب وحيية، ولكن مدى ترجمة هذا إلى عضوية لم يبحث بطريقة منهجية.

إعلامية منسقة، وتنظيم حملات التوقيع/كتابة الرسائل، بل وعمليات الحظر والمسيرات^(٦٨)؛

(ج) إساءة المشورة بشأن شكاوى المستهلكين الفردية والتصرف حيالها، مع تقديم المشورة والحصول على الإنصاف؛ وقد يتراوح هذا بين المشاركة في هيئات تسوية المنازعات والمشاركة في دعاوى المصلحة العامة باسم المستهلكين؛

(د) المشاركة في حوار مع الحكومة والمؤسسات التجارية لإعلام المستهلكين أو إقناعهم أو التفاوض باسمهم. وقد يشمل هذا على سبيل المثال تنظيم حلقات عمل وحلقات دراسية بشأن مسائل معينة لإبراز الآراء البديلة المتعلقة بهذه المسائل لمقرري السياسات والمؤسسات التجارية ووسائل الإعلام؛

(هـ) تمثيل آراء المستهلكين في اللجان الرسمية مثل تلك التي نظمتها سلطات التنظيم المعنية بالمرافق والتحريرات المتعلقة بالأزمات في الخدمات المالية؛

(و) إجراء فحوص وبحوث لدراسة المشاكل التي يواجهها المستهلكون بما في ذلك تأثير سياسات الحكومة المتعلقة بالمستهلكين وإبراز النتائج للمستهلكين ومقرري السياسات ووسائل الإعلام.

وثمة اختلافات شاسعة في أساليب عمل جمعيات المستهلكين، وكثيراً ما يكون ذلك متوقفاً على الوضع الاقتصادي في البلد. ففي الاقتصادات التي يتمتع فيها جمهور المستهلكين بقدر كبير نسبياً من الثقافة والموارد، كان دورها الرئيسي الاختيار المقارن وتقديم المعلومات السليمة إلى المستهلكين. ويشترك الملايين من المستهلكين في مجلاتها وخدماتها على الإنترنت التي صارت تتجاوزهم اليوم. وفي البلدان النامية، تتبع جمعيات المستهلكين نهجاً أقرب إلى "نهج الاحتياجات الأساسية"، وقد تشارك على الصعيد المحلي في تثقيف المستهلكين وتمكينهم فيما يتصل بحقوقهم، مع التوعية بمسائل المستهلكين وتمثيلهم على الصعيد الوطني. والجدير بالاهتمام أن هناك تقارباً بين الاحتياجات الأساسية والمستهلكين الأكثر ثراء، حيث تتزايد أعداد المواقع الشبكية التي تتيح الاختيار في مجال خدمات الطاقة التي أصبحت خدمة رئيسية تقدمها الجمعيات لأعضائها في أوروبا. وثمة أصداء عن وجود تعاونيات سابقة للمستهلكين بهذا المفهوم لتجميع الموارد من أجل تقديم خدمة ما، وإن كانت إحدى

(٦٨) نجحت عمليات الحظر الهاتفية لمدة ٢٤ ساعة نجاحاً باهراً في توجيه الانتباه نحو مناطق متنوعة مثل بيرو ولبنان البرتغال.

١- القاعدة التمثيلية

تختلف من حيث الجنسية أو الأصل العرقي أو الموقع أو العمل أو نوع الجنس أو العمر أو الدخل) الاختيار بين المصالح التي سيتم تمثيلها أو على الأقل ترتيبها وفقاً للأولوية. ويتعلق تقسيم متزايد بالتحصيل العلمي. فلما كانت منتجات بالغة التعقد، مثل الخدمات المالية، تباع على الإنترنت، بما في ذلك عن طريق الهاتف النقال، فإن الأخطار التي يتعرض لها المستهلكون الذين يتمتعون بقدر محدود من الإلمام بالقراءة والكتابة والحساب تزداد تبعاً لذلك. ومن المحتمل أن يستفيد المستهلكون من الطبقة المتوسطة أو العليا أكثر من غيرهم من سبل الانتصاف التي تعزز الاختيار والإجراءات التي تجعل المعلومات متاحة للمستهلكين بشكل أسرع. ويكمن الخطر فعلياً في أنهم قد يصل بهم الأمر إلى التصرف على حساب المستهلكين ذوي الدخل المنخفض. ويجري بحث هذه المسألة بمزيد من الاستفاضة في الفصل الخامس عشر المتعلق بالمرافق العامة.

والنقطة الرئيسية التي يتعين وضعها في الحسبان هي أن مصالح المستهلك ليست أحادية. فقد يكون التضارب حاداً إلى حد كبير، كما هو قائم مثلاً بين الأسر المعيشية المتصلة بالفعل بشبكات الكهرباء والمياه (التي قد تستفيد من إبقاء الرسوم منخفضة) وغير المتصلة بها بعد (التي تتمثل مشكلتها الرئيسية في رسوم التوصيل). وسوف يجري في هذا السياق تجاهل مصالح غير المستهلكين (أي غير المتصلين) إذا ما أخذت مصالح المستهلكين الحاليين للخدمات وحدها في الحسبان.

٤- الجودة والكفاءة

اتسع نطاق المسائل المتعلقة بالمستهلك وازدادت تعقداً بمرور السنين، ويتعين على ممثلي المستهلكين تجهيز الخبرات الفنية ذات الصلة إذا كانوا يريدون تمثيل مصالح المستهلك كما ينبغي.

والمشكلة بالغة الحدة لمجموعات المستهلكين التي تفتقر إلى الموارد اللازمة لإجراء البحوث أو التكليف بإجرائها، أو التي لديها وصول محدود إلى المعلومات، كما هو كثير الحدوث في حالة مجموعات المستهلكين في البلدان الفقيرة. بيد أنه لا ينبغي أن يُفهم من ذلك أن المستهلكين لا يستطيعون تكوين جمعيات لحين امتلاكهم موارد مالية ضخمة. فبعض منظمات المستهلكين غير الحكومية الفعالة جداً والمتحلية بالشجاعة تكونت نتيجة للإحباط من مشاكل محددة وملحة لم تكن

إن التشاور سمة أساسية للتمثيل الحقيقي والفعال. ويمكن لعدم وجود عضوية كبيرة وآليات تشاور راسخة أن يهدد الدور التمثيلي لجمعيات المستهلكين. فهل تستطيع منظمات المستهلكين التي تمتلك عضوية محدودة أن تدعي حق تمثيل مصالح المستهلك؟ وهل تستطيع جمعيات المستهلكين أن تحقق نجاحاً أكبر من نجاح الوكالات العامة في ترتيب الأولويات وتحديد الأهداف التنظيمية وتنفيذ الاستراتيجيات؟ إن كثرة منها تسعى إلى أن تكون لها صفة تمثيلية. ولكي يتحقق لها هذا، فحري بها أن تمتلك قاعدة عضوية عريضة وآليات تشاور مع الأعضاء، ولكن يتعين توخي بعض الحذر عندما يتعلق الأمر بالاعتراف. فالمنظمات الصغيرة ستواجه صعوبات في تأمين الدور التمثيلي عندما تبدأ عملها، ولا سيما عند إعدادها استجابة لمسألة ربما تكون قد تطورت بسرعة، مثل الاستجابة لحالة طوارئ صحية عامة.

٢- المنظمات المتنافسة

توجد في بعض البلدان جمعيات مستهلكين عديدة تتنافس وتدعي أنها الممثل الشرعي لحركة المستهلك. فمن الذي يقرر الجهة التي ستمثل مصالح المستهلك؟ في بعض البلدان، تقرر السلطات التنظيمية ما هي الجمعية التي ستعترف بها وتمولها فتمنحها من ثم الشرعية. وبالتالي، يوجد خطر "الاستحواذ" على الجمعية التي تشعر إذن بأنها ملزمة بضمان أن يكون رأي المستهلك "مقبولاً" من السلطات التنظيمية التي اختارتها. ويُخشى أن تغير هذه المجموعات أسلوب تشغيلها لكي تظل "مشروعة" في أعين حكوماتها. وفي المقابل، فالمجموعات التي تنتقد الوكالات الحكومية أو التي لا تتفق فيها هذه الوكالات كثيراً ما تجد صعوبة في الحصول على المعلومات وفي المشاركة في عملية التشاور. ويضيق هذا الاستبعاد نطاق عملية وضع السياسات، ويحرم من التعبير عن تنوع الآراء.

٣- المصالح المتنافسة

تسعى مجموعات المستهلكين إلى تمثيل مصالح المستهلكين، ولكن أي عمل فردي وحده نادراً ما يمثل مصالح جميع المستهلكين، إن لم يكن ذلك مستحيلاً. وبالفعل، فقد يعني تضارب مصالح فئات مختلفة من المستهلكين (وليكن أنها

وفي الأقاليم الكندية لتمويل تمثيل المستهلكين في أثناء الجلسات المتعلقة بالأسعار^(٧٣). وثمة نهج آخر متبع في الاتحاد السوفياتي السابق يتمثل في تمويل المنظمات غير الحكومية من الغرامات المفروضة على المؤسسات التجارية التي ثبت انتهاكها لقانون حماية المستهلك^(٧٤).

ويمكن تعزيز هذه الإجراءات عن طريق الاعتراف، في اللائحة أحياناً، بحق جمعيات المستهلكين في التمثيل عندما يتعين التوصل إلى قرارات تنظيمية مهمة، ويمكن فرض واجب الاستشارة على جهات التنظيم ولكن مع التوقف عن جعل ممثلي المستهلكين أعضاء في المجلس التنظيمي. فعندما تستلزم عضوية المجلس المشاركة في القرارات مع الالتزام بالسرية، يمنع هذا ممثلي المستهلكين من تقاسم المعلومات مع الناس الذين يمثلونهم.

وأقدمت مصادر متنوعة أيضاً على التمثيل الفردي وفقاً لكل حالة على حدة. وأدرجت هذه المصادر استخدام نسبة من الغرامات لتمويل جمعيات المستهلكين. وفي حين أن حكم هذه الصناديق قد يكون مستقلاً عن الأطراف، فإنه قد يطرح مشكلة تتمثل في أنه يقلل الحوافز على تكيف الجمعية مع الآليات البديلة لتسوية المنازعات والالتزام بها. وعلى أقل تقدير، تتوقع جمعيات المستهلكين سداد نفقات المحاكم إذا ما تعين عليها تمثيل المستهلكين. وظلت هذه ممارسة ممتدة لفترة طويلة في عدة ولايات قضائية كما في أوروبا الشرقية والوسطى.

واو - خاتمة

وجه الفصل الثالث الانتباه إلى تكسير الحواجز بين وكالات وجمعيات حماية المستهلك، حيث أصبحت الوكالات أقرب إلى أن تكون قائمة على التشاور والانفتاح على رأي المستهلك. وهذا الأمر مترسخ في بعض الحالات في معاهدات مثل معاهدة الجماعة الكاريبية التي تعترف بمجلس مستهلكي الكاريبي^(٧٥). وتمر جمعيات المستهلكين بدورها بتحول مكافئ نحو

تتطلب (على الأقل ليس في البداية) ملفات علمية مدروسة تماماً لمعالجتها. وقد نشأت أمثلة على ذلك من انعدام الوصول إلى الخدمات الأساسية أو من مخاوف بشأن السلامة، ومنها مثلاً عمل رابطة MAMA '86، وهي جمعية النساء الأوكرانيات المحتجات على انعدام الشفافية في الإعلام بعد كارثة تشيرنوبيل في عام ١٩٨٨ ومخاوفها المتعلقة بسلامة الإمداد بالمياه^(٧٦). وخلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧، احتجت جمعية مستهلكي الطاقة في الكاميرون على انعدام إمكانية الوصول إلى الإمداد بالكهرباء بالرغم من تكرار طمأنتها إلى ذلك عندما مُنح امتياز للإمداد بالطاقة إلى صناعة صهر الألمنيوم^(٧٧). ويجدر بالإشارة أن هذه الحركات كثيراً ما تنشأ استجابة لقضايا وحيدة، ولا يمكن أن يُتوقع من الجمعيات أن تواكب على الفور كامل النطاق الواسع لآفاق الاستهلاك، وهو نطاق تصعب تغطيته حتى على المنظمات التي تمتلك أفضل الموارد.

٥- تضارب المصالح والتمويل

ثمة مسألة شائكة تتعلق بالدور التمثيلي لمنظمات المستهلكين، ألا وهي ما إذا كان ينبغي لممثلي المستهلكين أن يقبلوا أن تُدفع لهم أموال عن تمثيلهم. فالتمويل من الصناعة أو من الحكومة يطرح مشاكل بديهية في مجال الاستقلال. وثمة طرائق مختلفة عولجت بها هذه المعضلات منذ التنقيح الأخير لهذا الدليل. وكما هو مناقش في الفصل الرابع، تمكنت بعض هيئات المستهلكين الممولة حكومياً من الحفاظ على مكانة رفيعة واستقلال في وضع السياسات. ومن الأمثلة على نظام يمكن أن يساعد على حل مسألة الاستقلال استحداث خدمات وساطة وتمثيل ممولة من الصناعات، ويمكن أن تضم جهات التمثيل المذكورة أعلاه، على أن يتأتى تمويل هذه الخدمات من رسم عام يسدد في صندوق دائم بحيث لا توجد صلة مباشرة بين شركة معينة وهيئة مستهلكين بعينها. ويمكن تحقيق هذا التمويل عن طريق نسبة ضئيلة من فواتير المرافق العامة التي يدفعها المستهلكون، كما جرت العادة على ذلك في حالات اللجان التنظيمية الحكومية للطاقة في الولايات المتحدة الأمريكية

(٧٣) M Lazzarini, 2004, Improving utilities, guest address to the World Bank.

(٧٤) عند كتابة هذا الدليل في أوزبكستان ومولدوفا وبيلاروس.

(٧٥) P McClaren, 2011, معاهدة تشاغواراماس، ٢٠٠١. انظر أيضاً، presentation to Ecole d'été en droit de la consommation, Université du Québec a Montreal.

(٧٦) M Muller, M van Ginneken and R Simpson, 2008, انظر *Ways to Improve Water Services by Making Utilities More Accountable to Their Users* (World Bank).

(٧٧) RACE, 2008, *Energie Info, bulletin bimestriel d'information et de liaison des consommateurs de l'énergie*.

نفسه أيضاً في البرازيل^(٧٧). وتضطلع جمعيات المستهلكين في بعض بلدان الاتحاد الأوروبي بدور في إنفاذ قانون حماية المستهلك جنباً إلى جنب مع الهيئات العامة. فعلى سبيل المثال، بإمكان المراكز الألمانية لإسداء المشورة للمستهلك أن تعمل جنباً إلى جنب مع رابطات الأعمال التجارية. وقد استخدمت جمعيات المستهلكين المعينة آلية "الشكوى الفائقة" التي أقامتها المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية من أجل إطلاق تحقيقات رسمية، وكان لها أثر بالغ. وهكذا كان الاتجاه الأطول أمداً هو ظهور توافق الآراء حول إسهام جمعيات المستهلكين.

(٧٧) D Fernandez Arroyo, 2012, Consumer protection in international private relations: General report, in C Lima Marques et al, *The Global Financial Crisis and the Need for Consumer Regulation* (International Law Association)

تحمل المسؤوليات في المجال العام. فمنحها الجدارة القانونية في المحاكم آخذ في التزايد. وقد تمكنت لفترة ما في الاتحاد الأوروبي من استصدار أوامر زجرية تصب في الصالح العام للمستهلك من أجل منع ما يقدم عليه التجار من أعمال غير مشروعة بموجب توجيهات حماية المستهلك ذات الصلة^(٧٦). وقد أفاد البروفسير فرنانديز أرويو في عام ٢٠١٢ بأن النظم الألمانية والإسبانية والفرنسية واليونانية والإيطالية والسلوفينية في الاتحاد الأوروبي سمحت لجمعية من جمعيات المستهلك "منفصلة عن المستهلكين أنفسهم" بتمثيل مصالح المستهلكين أمام المحاكم، وحدث الشيء

(٧٦) المواد ١-٣ من توجيه الاتحاد الأوروبي ٢٧/٩٨، على سبيل المثال.

سادساً- السلوك التجاري

ألف- السلوك التجاري في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك

تشتمل أهداف مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية على التشجيع على التزام المشتغلين بإنتاج السلع والخدمات وتوزيعها على المستهلكين بالمستويات الرفيعة من السلوك الأخلاقي" (المبدأ التوجيهي ١١)، ومن ثم معالجة جوهر العلاقات بين المنتج والمستهلك.

وتتضمن مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية المنقحة الفرع الرابع الجديد المتعلق بـ "مبادئ لممارسات تجارية سليمة" (المبدأ التوجيهي ١١). وهو يحدد مبادئ بوصفها "معايير للممارسات السليمة على الإنترنت وخارجها. ويجري أيضاً تناول معظم محتوى هذا الفرع في مكان آخر من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، ويوجد تداخل موضوعي مع الفرع خامساً-ألف "السياسات الوطنية لحماية المستهلك"، الموجه إلى الحكومات، والذي تدعو فقرته الأولى إلى تشجيع الممارسات التجارية السليمة (المبدأ التوجيهي ١٤ (أ)). وتكمن أهمية الفرع الرابع الجديد في أنه موجه صراحة نحو المؤسسات التجارية لا الحكومات كما كان يحدث في النسخ السابقة من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية. وتطبيق مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية على المؤسسات التجارية المملوكة للدولة بموجب المبدأ التوجيهي ٢ مهم أيضاً، حيث إنه يلزم الأنشطة التجارية للدول صراحة بمبادئ حماية المستهلك.

ويرد النص بالكامل في الإطار ١ مع الإشارة إلى الفروع ذات الصلة المقترنة به من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية والدليل.

وفي ظل استثناء الخصوصية الملحوظ، ورد العديد من المبادئ الجديدة المنصوص عليها في المبدأ التوجيهي ١١ في النسخة السابقة من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، أو على الأقل تطرقت تلك النسخة إليها، وإن كان هذا قد حدث بشكل متقطع في فروع مختلفة، وبخاصة في الفرع خامساً-جيم المتعلق بـ "تعزيز وحماية مصالح المستهلكين الاقتصادية". وبخلاف الفرع الجديد المذكور أعلاه، يجري أيضاً تناول السلوك التجاري في المبدأ التوجيهي ٩ الذي يؤكد من جديد أنه "ينبغي أن تمثل جميع المؤسسات للقوانين والأنظمة ذات الصلة في البلدان التي تعمل فيها". وتوجد مبادئ توجيهية أخرى ذات صلة بهذا الموضوع: (أ) يشير المبدأ التوجيهي ١٨ إلى الالتزام

بالإخطار بالمخاطر؛ و(ب) يتناول المبدأ التوجيهي ٢٥ قطع الغيار وخدمة ما بعد البيع؛ و(ج) يتطرق المبدأ التوجيهي ٢٦ و٢٧ بمزيد من التفاصيل إلى المبادئ المنصوص عليها في الفرع الرابع؛ و(د) يسهب الفرع خامساً-واو المتعلق بتسوية المنازعات والإنصاف في عرض محتوى المبدأ التوجيهي ١١ (و) المستنسخ في الإطار ١؛ و(هـ) يشجع المبدأ التوجيهي ٤٦ المؤسسات التجارية على المشاركة في برامج تقيف المستهلك وإعلامه؛ و(و) ينص المبدأ التوجيهي ٥٠ على أن "[قطاع الأعمال التجارية] يتحمل ... مسؤولية تشجيع الاستهلاك المستدام من خلال تصميم السلع والخدمات وإنتاجها وتوزيعها؛ وأخيراً، (ز) يُشجع قطاع الأعمال في الفرع حاء على المشاركة في التشجيع العام للاستهلاك المستدام.

وتثير مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية مسائل تتعلق بالتنظيم الذاتي في المبدأ التوجيهي ٣١: "ينبغي أن تشجع الدول الأعضاء، في نطاق أطرها الوطنية، قيام المؤسسات التجارية، بالتعاون مع منظمات المستهلكين، بوضع وتنفيذ مدونات لقواعد ممارسات التسويق والممارسات التجارية الأخرى، وذلك لضمان الحماية الكافية للمستهلك. ويمكن أيضاً أن تشترك المؤسسات التجارية ومنظمات المستهلكين والأطراف المهتمة الأخرى في وضع اتفاقات طوعية. وينبغي أن تحظى هذه المدونات بقدر واف من الدعاية". وتناقش هذه المسألة فيما بعد في هذا الفصل.

وتفيد الدراسة الاستقصائية التي أجراها الأونكتاد في عام ٢٠١٣ بشأن تنفيذ مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية في عجلة عن مدونات واتفاقات التنظيم الذاتي، مشيرة إلى أن وكالات حماية المستهلك تروج لها وأن القطاع الخاص يعتمد عليها. وتتضمن هذه المدونات التنظيم الذاتي للإعلان في كولومبيا، وتسويق منتجات التجميل وتوزيع المأكولات والمشروبات على الأطفال في المكسيك. وكما يناقش ذلك الفصل العاشر، تعتمد المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية اعتماداً كبيراً على التنظيم الذاتي في الإعلان، ويشمل هذا الترويج للمبيعات والتسويق المباشر.

وفي سويسرا، كان القطاع الخاص هو الذي بادر بالكامل بالتنظيم الذاتي، وأفاد الأونكتاد بأن هذا التنظيم الذاتي يؤدي ثماراً مرضية تماماً^(٧٨). وبالرغم من أن القانون السويسري لا يفرض

(٧٨) الأونكتاد، ٢٠١٣، تقرير التنفيذ المتعلق بمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك ١٩٨٥-٢٠١٣، مذكرة مقدمة من أمانة الأونكتاد.

التنفيذية للمؤسسة السويسرية للممارسات التجارية العادلة التي يتألف أعضاؤها من المنظمات والرابطات الخاصة الرئيسية في قطاع التسويق السويسري^(٧٩).

مدونات خاصة للتسويق أو الممارسات التجارية الأخرى، فإن قطاع التسويق وضعها لنفسه، وهي تستند إلى القانون الاتحادي لمكافحة المنافسة غير العادلة. فإذا انتهكت مؤسسة تجارية هذه المدونة، جاز للمستهلك أن يقدم شكوى إلى لجنة خاصة تبت فيما إذا كانت المدونة قد انتهكت أم لا. وهذه اللجنة هي الهيئة

(٧٩) انظر: <http://www.lauterkeit.chapter/komm1f.htm>.

الإطار ١ - الفرع الرابع من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية: مبادئ لممارسات تجارية سليمة

١١- تتمثل المبادئ التي تضع معايير الممارسات التجارية السليمة فيما يخص الاضطلاع بالأنشطة التجارية مع المستهلكين عبر شبكة الإنترنت وخارجها فيما يلي:

(أ) المعاملة العادلة والمنصفة

ينبغي أن تتعامل المؤسسات التجارية مع المستهلكين معاملة عادلة ومنصفة في جميع مراحل علاقتهم، لكي يكون ذلك جزءاً لا يتجزأ من ثقافة الأعمال التجارية. وينبغي أن تجتنب المؤسسات التجارية الممارسات التي تضر بالمستهلكين، ولا سيما فيما يتعلق بالمستهلكين الضعفاء والمحرومين.

(انظر مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية: الفرع خامساً- باء المتعلق بالسلامة المادية؛ ودليل الأونكتاد: الفصل التاسع المتعلق بسلامة ومسؤولية المنتج).

(ب) السلوك التجاري

ينبغي ألا تخضع المؤسسات التجارية المستهلك لممارسات غير قانونية أو مخلة بالأخلاق أو منطوية على تمييز أو خداع، مثل أساليب التسويق المسيئة أو وسائل تحصيل الديون المتعسفة، أو غير ذلك من أشكال السلوك غير اللائق التي قد تشكل مخاطر لا داعي لها أو تلحق ضرراً بالمستهلك. وينبغي أن يكون هدفاً من أهداف المؤسسات التجارية ووكلائها المأذون لهم بإيلاء الاعتبار الواجب لمصالح المستهلك وتحمل المسؤولية عن تعزيز حمايته.

(انظر مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية: الفرع خامساً- ياء المتعلق بالخدمات المالية؛ ودليل الأونكتاد: الفصل الرابع عشر المتعلق بالخدمات المالية).

(ج) الإفصاح والشفافية

ينبغي أن تقدم المؤسسات التجارية للمستهلكين معلومات كاملة ودقيقة وغير مضللة عن سلعتها وخدماتها وأحكامها وشروطها وما يسري من رسومها والتكاليف النهائية، وذلك لتمكينهم من اتخاذ قرارات مستنيرة. وينبغي أن تكفل المؤسسات التجارية تيسير الاطلاع على هذه المعلومات، وبخاصة الأحكام والشروط الرئيسية، أيًا كانت وسائل التكنولوجيا المستخدمة في ذلك. (انظر مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية: الفرع خامساً- جيم المتعلق بتعزيز وحماية مصالح المستهلكين الاقتصادية، والفرع خامساً- ياء المتعلق بالخدمات المالية؛ ودليل الأونكتاد: الفصل العاشر المتعلق بإعلام المستهلك وتنقيفه).

(د) التنقيف والتوعية

ينبغي أن تقوم المؤسسات التجارية، حسب الاقتضاء، بوضع برامج وآليات تساعد المستهلكين على اكتساب المعارف والمهارات اللازمة لفهم المخاطر، بما فيها المخاطر المالية، التي تهدد اتخاذهم قرارات مستنيرة وحوصلهم على المشورة والمساعدة من جهات مقتدرة وفنية، ويفضل أن يقوم بذلك طرف ثالث مستقل، عند الضرورة.

(انظر مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية: الفرع زاي المتعلق بالبرامج التنقيفية والإعلامية، وبخاصة المبدأ التوجيهي ٤٦؛ ودليل الأونكتاد: الفصل العاشر المتعلق بإعلام المستهلك وتنقيفه).

(هـ) حماية الخصوصية

ينبغي أن تحمي المؤسسات التجارية خصوصية المستهلكين من خلال الجمع بين الملائم من آليات المراقبة والأمن والشفافية والموافقة المتصلة بجمع بياناتهم الشخصية واستخدامها.

(انظر مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية: المبدأان التوجيهيان ٥ (ك) و٦٦ (ز)؛ ودليل الأونكتاد: الفصل الثالث عشر المتعلق بالخصوصية وحماية البيانات).

(و) شكاوى المستهلكين ومنازعاتهم

ينبغي أن تتيح المؤسسات التجارية آليات لمعالجة الشكاوى تسمح للمستهلكين بتسوية عاجلة وعادلة وشفافة وقليلة التكلفة ويسيرة المنال وسريعة وفعالة لمنازعاتهم دون تحميلهم تكاليف أو أعباء لا داعي لها. وينبغي أن تنظر المؤسسات التجارية في الأخذ بالمعايير المحلية والدولية المتعلقة بمعالجة الشكاوى على المستوى الداخلي وخدمات تسوية المنازعات بالطرق البديلة والقوانين المتعلقة برضا المستهلك.

(انظر مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية: الفرع خامساً-واو المتعلق بتسوية المنازعات والإنصاف؛ ودليل الأونكتاد: الفصل الحادي عشر المتعلق بتسوية منازعات المستهلك وإنصافه).

المصدر: الأونكتاد.

باء- المسؤولية الاجتماعية للشركات

التاسع عشر^(٨٢). ولا تزال التعاونيات الصناعية منتشرة في إقليم الباسك، كمثال معروف، وتحظى التعاونيات إلى اليوم باعتراف الاتحاد الأوروبي بأنها تتكلم باسم المستهلكين.

ويضرب مفهوم المسؤولية الاجتماعية للشركات بجذور أعمق من المفاهيم التجارية الغربية الحديثة. فاستكشف الآفاق الذي قدمه كريستوفر هودجز في عام ٢٠١٦ يعتمد على العقد الاجتماعي لروسو، وعلى مواطنة الشركات لجون راولز^(٨٣). وينتشر مفهوم المسؤولية الاجتماعية للشركات في الهند، متضمناً عناصر من فلسفة غاندي ومبادئها المتمثلة في "الوصاية"، وهي فكرة تفتيد بأن المواطنين يتمتعون بـ "ملكية مفوضة" للعالم. ويحتج لأكسميتانت شارما بأن واجب العمل الخيري "مرتبط بمفهوم المسؤولية الاجتماعية للشركات"، في حين أنه يظل يعمل بوصفه حافظاً للنمو وظهور أسواق جديدة^(٨٤).

تتمثل المسؤولية الاجتماعية للشركات في المواطنة الصالحة للشركات. وتغطي نطاقاً من المسائل مثل حقوق الإنسان والمواضيع البيئية التي تتجاوز المعاملات بين المستهلكين والمؤسسات التجارية. وقد تضاعف الاهتمام بالمسؤولية الاجتماعية للشركات منذ صدور النسخة الأخيرة من هذا الدليل، مما أسفر عن منشورات مهمة مثل المعيار التوجيهي للمنظمة الدولية لتوحيد المقاييس ISO 26000 المتعلق بالمسؤولية الاجتماعية^(٨٥) والمبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بالمؤسسات المتعددة الجنسيات^(٨٦).

بيد أن مفهوم المسؤولية الاجتماعية للشركات ليس جديداً. فقد كان هناك "أرباب عمل نموذجيون" في أوروبا أثناء القرن التاسع عشر، سبقتهم مصانع القرى النموذجية في نيو لاناارك لروبرت أوبن في اسكتلندا، وهي مشروع طوباوي انتقل فيما بعد إلى الولايات المتحدة الأمريكية. وشهدت العشرينيات من القرن العشرين نشوء مفهوم الاستثمار المسؤول اجتماعياً الذي شهد أيضاً انتعاشاً في السنوات الأخيرة. وقد ذكر الفصل الخامس من قبل كيف نشأت الحركة التعاونية للمستهلكين في أوروبا خلال القرن

(٨٢) F Trentmann, 2016, *Empire of Things* (Allen Lane)

(٨٣) C Hodges, 2016, *Law and Corporate Behaviour* (Hart); J

Rawls, 1971, *A Theory of Justice* (Harvard); A Sen, 2009, *The Idea of Justice* (Allen Lane)

(٨٤) L Sharma, 2015, Relevance of Gandhian Ideology:

Philanthropy to CSR, *International Research Journal of Humanities, Language and Literature* 2(3)

Joseph, 2009, Successful Examples of CSR, *Indian Journal of Industrial Relations* 44(3)

(٨٥) ISO 26000, 2010, *Guidance on Social Responsibility*

(reviewed and confirmed in 2014)

ISO 26000 على الشركات، وإنما يستهدف أيضاً "منظمات" من بينها الحكومات.

(٨٦) OECD, 2011, *Guidelines for Multinational Enterprises:*

Recommendations for Responsible Business Conduct in a Global Context

من أصحاب المصلحة. ونُشر المعيار ISO 26000 في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠^(٨٩).

وكانت هذه هي المرة الأولى التي تنظم فيها المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس المسائل المتعلقة بالمستهلك بوصفها "مسألة أساسية" من منظور المسؤولية الاجتماعية، ولكن من المهم الاعتراف بأن المعيار ISO 26000 يغطي نسيجاً أوسع. وتتمثل المسائل الأساسية فيما يلي:

- الحوكمة التنظيمية؛
- حقوق الإنسان؛
- العمالة؛
- البيئة؛
- الممارسات التشغيلية العادلة؛
- المسائل المتعلقة بالمستهلك؛
- مشاركة المجتمع المحلي وتنميته.

وليس المعيار ISO 26000 معياراً "يُهل للحصول على شهادة". وهذا يعني أنه لا يتضمن معايير دقيقة يمكن حصرها ويمكن قياسها وتستطيع مؤسسات الأعمال أن "تنجح" أو "تفشل" بالقياس عليها. فهو معيار توجيهي وُضع بتوافق الآراء في اللجنة. وبما أنه لا يتضمن أهدافاً محددة (في مقابل المعايير الغذائية مثلاً)، فلا يمكنه أن يرقى إلى مصاف الحاجز التجاري: فما من حكومة تستطيع حظر استيراد منتج ما إذا كانت مؤسسة الأعمال لا تتبع المعيار ISO 26000 في عملياتها الإنتاجية^(٩٠). ولما كانت المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس تتوقع حدوث سوء فهم محتمل لطبيعة هذا المعيار الجديد، فقد كانت صريحة تماماً في ذلك:

ليس المعيار ISO 26000 من معايير نظم الإدارة. ولم يوضع لأغراض الحصول على شهادة أو للاستخدام التنظيمي أو التعاقدية، كما أنه ليس ملائماً لذلك. وأي عرض بإصدار شهادة أو ادعاءات بالحصول على شهادة بالمعيار ISO 26000 تشكل بياناً كاذب النية والغرض وسوء استخدام لهذا المعيار الدولي.

١- تعريف الاتحاد الأوروبي للمسؤولية الاجتماعية للشركات

قدمت المفوضية الأوروبية في رسالتها الصادرة في عام ٢٠١١ تعريفاً مبسطاً للمسؤولية الاجتماعية للشركات بأنها "مسؤولية مؤسسات الأعمال عن تأثيرها على المجتمع"، وحددت الخطوط العريضة لما ينبغي أن تقوم به كل مؤسسة للاضطلاع بمسؤوليتها "بالإضافة إلى الوفاء بالتزاماتها القانونية"^(٨٥). وكان تعريفها السابق لها أنها "مفهوم تدمج بموجبه الشركات شواغل اجتماعية وبيئية في عملياتها التجارية وفي تفاعلها مع أصحاب المصلحة على أساس طوعي"^(٨٦). ويعبر البعض عن خيبة أملهم من الابتعاد الظاهر لمناطق التركيز عن الطابع الطوعي للمسؤولية الاجتماعية للشركات في ظل التعريف الجديد، ولكن التعريف اللاحق الأكثر إيجازاً متسق مع مبادئ المسؤولية الاجتماعية للشركات ومبادئها التوجيهية المعترف بها دولياً، مثل وثائق منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي^(٨٧) والمنظمة الدولية لتوحيد المقاييس. ولم يكن الاتحاد الأوروبي يتوخى أن تقتصر المسؤولية الاجتماعية للشركات على حياة السلع المشتراة بالتجزئة، بل أن تمتد لتشمل الخدمات بما فيها الخدمات العامة^(٨٨).

٢- المعيار التوجيهي ISO 26000 المتعلق بالمسؤولية الاجتماعية

في عام ٢٠٠٢، تقدمت اللجنة المعنية بسياسات الاستهلاك التابعة للمنظمة الدولية لتوحيد المقاييس بمقترح لوضع معيار مبتكر يتعلق بالمسؤولية الاجتماعية للشركات. واجتذبت عملية التفاوض اهتماماً هائلاً: فقد حضر أحد الاجتماعات ٤٠٠ مشارك. وشارك ٧٠ بلداً، ونحو ٨٠ خبيراً في مجال الاستهلاك (بمن فيهم وفود وطنية)، و ٣٠ منظمة اتصال، وست مجموعات

(٨٩) J Vitt, 2011, Consumers care: Access to information for more sustainable markets, *ISO Focus* (March 3); S Homer, 2007, ISO WG social responsibility, presentation to ISO COPOCLCO/DEVCO training workshop on social responsibility (Vienna)

(٩٠) ومع ذلك، فقد أعدت عدة هيئات وطنية معنية بالمعايير معايير مؤهلة لإصدار الشهادات من أجل ولاياتها القضائية، ومنها مثلاً الدانمرك وهولندا.

(٨٥) EC, 2011, *A Renewed European Union Strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility*, communication from the Commission (October 25)

(٨٦) EC, 2011, *Corporate Social Responsibility: A New Definition, A New Agenda for Action*, Memo/11/730 (October 25)

(٨٧) OECD, 2011, *Guidelines for Multinational Enterprises*

(٨٨) J Knopf et al., 2011, *CSR Compendium: Public Policies in the European Union* (Adelphi)

٣- المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بالمؤسسات المتعددة الجنسيات

أُتفق على المبادئ التوجيهية المنقحة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بالمؤسسات المتعددة الجنسيات في عام ٢٠١١، ولكنها لم تكن تتضمن الإشارة إلى المعيار ISO 26000. وتوفر هذه المبادئ التوجيهية توجيهات بشأن حقوق الإنسان، وعلاقات العمل والعلاقات الصناعية، والبيئة، ومكافحة الرشوة، وطلب الرشوة والابتزاز، ومصالح المستهلك، والعلم والتكنولوجيا، والمنافسة، وفرض الضرائب. والمسائل المتعلقة بالمستهلك واحدة في مجموعتي المبادئ التوجيهية، وكذلك المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان، والبيئة، والعمالة. ويمكن القول بوجه عام إن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تصف مبادئ وسياسات، بينما توفر المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس توجيهات مفصلة بشأن الممارسات.

٤- هل تحرز المسؤولية الاجتماعية للشركات تقدماً؟

لا شك في اتساع نطاق أنشطة المسؤولية الاجتماعية للشركات. فقد ارتفعت محرجات الإبلاغ العالمي السنوية بين الشركات المتعددة الجنسيات مما يقرب من صفر في عام ١٩٩٢ إلى نحو ٤٠٠٠ في عام ٢٠١٠^(٩٢). ووقع نحو ٦٠٠ من مؤسسات الأعمال في الاتحاد الأوروبي الاتفاق العالمي للأمم المتحدة (بشأن حقوق الإنسان، والبيئة والعمل) بحلول عام ٢٠٠٦، ثم وقعته نحو ١٩٠٠ مؤسسة بحلول عام ٢٠١١. وأصدرت ٢٧٠ من الشركات المتعددة الجنسيات تقارير عن الاستدامة بحلول عام ٢٠٠٦؛ ثم أصدرت هذه التقارير ٨٥٠ شركة بحلول عام ٢٠١١^(٩٣). بيد أنه لا يزال هناك طريق طويل يتعين مواصلته بما أنه يوجد اليوم نحو ٨٢٠٠٠ شركة متعددة الجنسيات.

ومن بين المبادرات الوطنية في الاتحاد الأوروبي التي ورد ذكرها في موجز المسؤولية الاجتماعية للشركات خطة عمل دافترية، وتشريع إسباني يرسي متطلبات الشفافية ومؤشرات

ولا يتضمن المعيار ISO 26000 اشتراطات، وأي شهادة به لن تكون دليلاً على التوافق مع هذا المعيار الدولي^(٩١).

وعوداً إلى الفصل الذي يتناول المسائل المتعلقة بالمستهلك، فإن المعيار ISO 26000 اعتمد على مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية كإطار. وبالإضافة إلى الاعتماد على المبدأ التوجيهي المتعلق بـ "الاحتياجات المشروعة" من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، فقد قدمت أربع مبادئ في هذا المعيار. وهي:

- احترام الحق في الخصوصية (المستمد من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛ ويُناقش في الفصل الثاني عشر من هذا الدليل)؛
- النهج التحويطي المستمد من إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية (يُناقش في الفصل التاسع)؛
- تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، المستمدان من إعلان الأمم المتحدة العالمي لحقوق الإنسان؛
- الترويج لتصميم عالمي يهدف إلى التمكين من استخدام الجميع للمنتجات، وبخاصة الأشخاص ذوو الإعاقة:

واعتماداً على إجمالي المبادئ المذكورة أعلاه، تتمثل المسائل المحددة التي توصل إليها الفصل المتعلق بالمستهلك فيما يلي:

- التسويق العادل والإعلام الوقائي وغير المنحاز، والممارسات التعاقدية العادلة؛
- حماية صحة المستهلك وسلامته؛
- الاستهلاك المستدام؛
- خدمة المستهلك ودعمه وتقديمه للشكاوى وتسوية منازعاته؛
- حماية بيانات المستهلك وخصوصيته؛
- الوصول إلى الخدمات الأساسية؛
- التثقيف والتوعية.

ومن الواضح أن هذه المسائل متوافقة مع مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، ولكن مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لم تدرج آنذاك الخصوصية أو الوصول إلى السلع والخدمات، ولذا فقد كان للمعيار ISO 26000 السبق في هذا الشأن، ووجد ما يبرره في إدراج هذين العنصرين في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية.

(٩٢) Knopf et al, op. cit

(٩٣) EC COM 681 final, op. cit.; United Nations Global Compact

derives from *Universal Declaration on Human Rights*; ILO

Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work;

Rio Declaration on Environment and Development and

United Nations Convention Against Corruption

(٩١) .ISO, 2010, *Discovering ISO 26000*

• الانتصاف: حصول ضحايا الأنشطة المتعلقة بالأعمال التجارية على سبيل الانتصاف. وهذه المبادئ صلة بزيادة تركيز جمعيات المستهلكين وفردى المستهلكين على الشراء الأخلاقي وتوفير المعلومات عن المنتجات. ويرى بعض المعلقين من طرفي نقييض هذا الطيف أن المسؤولية الاجتماعية للشركات تنطوي على تناقض في مصطلحاتها: فبعض الصحفيين التجاريين من جانب، والمنظمات الحكومية الدولية من الجانب الآخر، يرون أن المؤسسات التجارية تعتمد وجهة نظر أحادية في السعي إلى تحقيق المكسب، وأنها بالفعل مرغمة قانوناً على عدم القيام بما يخالف ذلك. وفي حين أن البعض ينظر إلى مفهوم المسؤولية الاجتماعية للشركات على أنه نوع من العلاقات العامة للشركات^(٩٧)، فإن غيرهم، ولعل أبرزهم هو الاقتصادي المرموق ميلتون فريدمان، ينظرون إليها على أنها تقويض لأهداف العمل التجاري.

وثمة ثغرات ممكنة يتقيها المبدأ الذي وضعه الاتحاد الأوروبي والمتمثل في أنه ينبغي أن تتجاوز المسؤولية الاجتماعية للشركات الالتزامات القانونية. ولهذا أهمية بالغة في سياق المستهلكين، حيث إن الكثير من مبادئ حماية المستهلك يُخضع بالفعل لالتزامات قانونية موسعة. ومع ذلك، فقد حدث تحول: إذ تتحول المسؤولية الاجتماعية للشركات من العمل الخيري إلى النشاط الأساسي بالنسبة لعدد متزايد من المؤسسات التجارية التي تنتقل "من كيفية توزيع الأعمال التجارية لأموالها إلى كيفية كسبها"^(٩٨).

٥- هل يمكن تحقيق المكسب بفعل الخير؟

يتمثل أحد الأسئلة المحورية للمؤسسات التجارية فيما يلي: "هل يؤدي امتلاك الشركة لسياسة أفضل لحماية المستهلك إلى نتائج اقتصادية أفضل؟" توجد أدبيات عديدة في هذا الموضوع ولكن توليفها كان قليلاً حتى الآونة الأخيرة. وقد خلص استعراض أدبي لـ ١٦٧ دراسة أجرتها كلية إدارة الأعمال بجامعة هارفارد وجامعتنا

الأداء بالتعاون مع مجلس الدولة المعني بالمسؤولية الاجتماعية للشركات. وفي اسكندنافيا وهولندا، انصب تركيز شديد على سلسلة الإمداد، فجرى بذلك الربط مع مستهلكي التجزئة. وأطلق المجلس الاجتماعي والاقتصادي الدائم المبادرة الدولية للمسؤولية الاجتماعية للشركات التي تدعو قطاعي التجارة والصناعة في الدائم إلى مواصلة التنفيذ النشط لممارسات سلسلة الإمداد المسؤولة بالاستناد إلى توصيات منظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وغرف التجارة الدولية. والبلدان المتماثلة قد تتبع نهجاً مختلفة. فقد عدلت جائزة وطنية للوجود في الجمهورية التشيكية لكي تتضمن معيار اختيار سلسلة الإمداد المسؤولة؛ وفي سلوفاكيا استحدثت مؤسسة بُنيتيس (Pontis Foundation) جوائز الطريق القويم (Via Bona) من أجل المشاريع التي تعزز الشفافية في المعاملات التجارية إلى ما يتجاوز الاشتراطات القانونية^(٩٤).

ويوجه انتقاد متكرر لتباطؤ الدول في تعريف ما تقدمه من خدمات أو تملكه من مؤسسات لمفاهيم المسؤولية الاجتماعية للشركات، وإن كانت إسبانيا قد تحركت في هذا الاتجاه. وقد نارت مناقشة واسعة النطاق بشأن الأخذ باشتراطات إلزامية للإبلاغ عن المسؤولية الاجتماعية للشركات، وحث المكتب الأوروبي لاتحادات المستهلكين الاتحاد الأوروبي على التحرك في هذا الاتجاه^(٩٥).

وسجل تقرير صدر في عام ٢٠١٢ عن دراسة استقصائية أجرتها مجلة Fortune لأكثر ٥٠٠ شركة في الولايات المتحدة الأمريكية أن نحو اثنتي عشرة شركة فقط منها أصدرت عند منعطف القرن الحادي والعشرين تقريراً عن المسؤولية الاجتماعية للشركات أو عن الاستدامة. وبحلول عام ٢٠١٢، كانت أغلبية الشركات تقوم بذلك^(٩٦). وقد كان للأمم المتحدة إسهامها في هذا الأمر عن طريق اعتماد مجلس حقوق الإنسان للمبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان لعام ٢٠١١ و"ركائزها الثلاث" والمعروفة باسم "مبادئ راجي":

- الحماية: واجب الدولة بحماية حقوق الإنسان؛
- الاحترام: مسؤولية الشركات عن احترام حقوق الإنسان؛

(٩٧) Corporate Watch, 2006, *What's Wrong with CSR?* (Oxford)

(٩٨) United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland,

Department for Business Innovation and Skills, 2014,

Corporate Responsibility: Good for Business and Society;

EC, 2012, *Consultation About A Code For Effective Open*

Voluntarism (EC DG INFSO)

(٩٤) Knopf et al, op. cit

(٩٥) J Vitt and U Pachl, 2010, *Towards a European CSR*

framework, reflection paper for the multi-stakeholder forum

on CSR.

(٩٦) Time, 2012, *Why companies can no longer afford to ignore*

their social responsibilities (May 28)

عدم وجود ما يشير إلى أن الاستثمار الاجتماعي للشركات يقلل القيمة السهمية بصورة منتظمة^(٩٩).

(٩٩) F Whaley, 2013, *Is CSR Profitable for Companies?* (USAID Partnership).

كاليفورنيا وميشيغان إلى أن "أغلبية الأدلة العلمية تفيد، بعد ٣٥ عاماً من البحوث، عن وجود علاقة إيجابية إلى حد معتدل بين الأداء الاجتماعي للشركات والأداء المالي للشركات، وخلصت إلى

الإطار ٢ - تشجيع بيرو للممارسات التجارية السليمة

ينظم المعهد الوطني للدفاع عن المنافسة وحماية الملكية الفكرية، وهو السلطة الوطنية المعنية بحماية المستهلك في بيرو، مسابقة منذ عام ٢٠١٤ بعنوان *Primero los Clientes* (المستهلكون أولاً) بوصفها اعترافاً وطنياً بشركات القطاعين الخاص والعام التي نجحت في تنفيذ الممارسات السليمة في منع شكاوى المستهلك وإدارتها.

وتهدف المسابقة إلى الاعتراف بالممارسات التجارية السليمة لصالح المستهلكين، وتلقت ما يقرب من مائة طلب في ثلاث مسابقات فقط. ومن المتوقع أن تلهم هذه الممارسات النظراء بتكرارها وتشجيع غيرهم على إعداد سياساتهم الداخلية.

والفئات الثلاث هي:

- الآليات الإعلامية، بما فيها قنوات الاتصال لتقديم المعلومات إلى المستهلكين أو تلقي تعليقاتهم؛
 - إدارة الشكاوى، بما في ذلك التجارب الرامية إلى حل مشاكل المستهلكين؛
 - تنفيذ الضمان، بما في ذلك الممارسات التي تركز على تنفيذ الضمان دون حاجة المستهلكين إلى تقديم شكوى.
- وينبغي أن يكون لهذه الممارسات تأثير إيجابي على رضا المستهلك، وأن تكون مبتكرة، وأن تتجاوز الالتزامات القانونية، وأن تكون قابلة لتكرار المؤسسات التجارية الأخرى لها. فعلى سبيل المثال، عرض المرشح الناجح في عام ٢٠١٦ في مجال الآليات الإعلامية مبادرة بإقامة شركة كهربائية تعمل في المناطق النائية من البلد لتدريب المعلمين على الاستخدام المستدام للكهرباء عن طريق حلقات عمل وحملات إعلامية.

المصدر: المعهد الوطني للدفاع عن المنافسة وحماية الملكية الفكرية، ٢٠١٦.

جيم - التنظيم الذاتي والمشارك

أما النوع الثاني من التنظيم الذاتي، فهو حين تختار مجموعة من المؤسسات التجارية أن تنظم نفسها بعقد تعهدات طوعية بالتصرف بطريقة معينة. ويمكن أن يوصف هذا بـ "التنظيم الذاتي الطوعي". وباختصار، تقول المؤسسات التجارية هنا: "الأمر متروك لنا". وينبغي أن تتجاوز التعهدات أي اشتراطات قانونية، وأن تضع معايير في مجالات لم يضع القانون لها أيّاً منها. ويكمن موطن الضعف الشائع في هذين المخططين في محدودية حجم السوق الذي يغطيه أعضاء المدونة. فعندما تبحث لجنة سياسات المستهلك التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التنظيم الذاتي، لاحظت التضارب في مثالي رابطة المبيعات المباشرة في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية التي تستحوذ على نحو ٥٣ في المائة من سوق المبيعات المباشرة، والهيئة المكافئة لها في نيوزيلندا التي تستحوذ عضويتها على

كما هي الحال فيما يتعلق بالمسؤولية الاجتماعية للشركات، يرى بعض مناصري المستهلك في التنظيم الذاتي بديلاً ضعيفاً للوائح القانونية. ويرى بعض الاقتصاديين الأكاديميين في التنظيم الذاتي وصفة للتكتلات المقننة. ومع ذلك، فإنه متوخى ومشجع، كما رأينا، بموجب مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية. ويبدو أن هناك ثلاث مجموعات كبيرة من الظروف التي يُصمم من أجلها التنظيم الذاتي. يتمثل أحدها في الوقت الذي تفوض فيه الحكومة المهنة بمهمة حماية المستهلكين وتعزيزها بالتشريعات وترتيبات الترخيص. ويمكن القول إن هذا "التنظيم الذاتي المفوض" شائع الاستخدام بين المحامين والأطباء. ويتزايد فيه التركيز على قيام أصحاب المصلحة بالتحقق.

عن قطاعات المنتجات الرئيسية مثل الأدوات الإلكترونية المنزلية والصرافة. وقد يؤدي هذا التنوع في الحجم والتخصص إلى تعقيد الجهود الرامية إلى إعلام المستهلك^(١٠١).

ومع نشوء الفئة المهجينة، بدأت لغة التنظيم الذاتي تتغير، وظهر المفهوم التوأم المتمايزان للتنظيم الذاتي والتنظيم المشترك. فعلى سبيل المثال، عرّف كتاب أبيض أصدرته حكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية^(١٠٢) هذين المفهومين كما يلي:

يشير التنظيم الذاتي إلى عمليات يأخذ بموجبها أصحاب المصلحة (الصناعة في الأغلب) بزمام المبادرة لإعداد معايير لصالح المستهلكين. ولا يتعين على الحكومة (السلطة التنظيمية) أن تقوم بأي مشاركة رسمية.

ويشير التنظيم المشترك إلى الحالة التي تعمل فيها السلطة التنظيمية وأصحاب المصلحة من قطاع الصناعة سوياً، مع قيام السلطة التنظيمية عادة بوضع إطار للعمل في نطاقه. ويجوز ترك الأمر لأصحاب المصلحة في قطاع الصناعة لصياغة قواعد مفصلة في هذا الإطار وتحمل المسؤولية عن إعماله وتنفيذه. وكثيراً ما تتخذ حوافز التعاون شكل تراجع شديد لصلاحيات السلطة التنظيمية. ويتحول الاتجاه نحو التنظيم المشترك بصفة خاصة لأن الصلاحيات الاحتياطية التي تتمتع بها الحكومات تتيح لها الحفاظ على استيفاء المخطط للمعايير والإيماء إلى الجمهور (المتشكك أحياناً) بأنها لا تتخلى عن مسؤولياتها. وكانت هذه هي القاعدة التي أقيم عليها مخطط الموافقة على مدونات المستهلك الذي أعده مكتب التجارة العادلة للتصديق على سلامة مدونات المستهلك المنظمة تنظيمياً ذاتياً. وعندما لا تستوفي المدونات معايير معينة، تُسحب موافقة مكتب التجارة العادلة^(١٠٣). ويظل المخطط في صورة مختلفة اختلافاً طفيفاً تحت إشراف مجلس الموافقة على مدونات المستهلك الذي يتولى تشغيله معهد المعايير التجارية (الذي يعمل مع إدارات المعايير التجارية المحلية). وبهذه الطريقة، تُكفل سلامة "العلامة التجارية" للتنظيم الذاتي.

نسبة ٩٠ في المائة من هذه السوق. ويُعتقد أن هذا الرقم الكبير الذي حققته نيوزيلندا يرجع إلى أن المدونة تقدم ما هو أكثر بقليل مما ينص عليه القانون^(١٠٠). وهذا يوضح مشكلة مع النهج الطوعي. فكلما تبادت المدونة في تجاوز القانون، قل ميل التاجر إلى الاشتراك فيها ما لم يفعل ذلك جميع منافسيه أيضاً - وهو ما يُعرف كذلك بمعضلة "الحركة الأولى".

ويوجد أيضاً طريق ثالث "هجين". ويمكن في إطار هذه الفئة أن تضع الحكومة معايير تصف بموجبها المخططات نفسها بأنها تشكل تنظيمياً ذاتياً، لضمان نزاهة الوصف. وتتضمن هذه المعايير ما يلي:

- المزايا المقدمة للمستهلكين التي تتجاوز ما يقدمه القانون؛
- المنظمة التي تضع مدونة لها تأثير كبير في القطاع؛
- المنظمات المستقلة (مثل هيئة المستهلك أو الهيئات الاستشارية) التي لها تأثير على إعداد المدونة؛
- آليات الشكاوى المناسبة والإنصاف حال خرق المدونة؛
- استعراض المخطط ورصد تنفيذه؛
- الجزاءات عن عدم الامتثال؛
- الدعاية الكافية.

وفي ظل النموذج الهجين، تكون للدولة مصلحة مشروعة في حماية "العلامة التجارية" للتنظيم الذاتي، ولا سيما حين تكون قد أكدت سلطتها من خلال وجود مخطط يتمثل في شارة بالموافقة. ومن الأهمية بمكان أن تحتفظ الدولة بصلاحيات احتياطية في مجال التشريع إذا ثبت أن آليات التنظيم الذاتي أضعف مما ينبغي.

وفي واقع الأمر، توجد معضلات تقترن بالتنظيم الذاتي. فإذا كان التنظيم الذاتي أضعف مما ينبغي، فإن المفهوم يفقد قيمته. ومن الناحية الأخرى، إذا كان أشمل مما ينبغي، يصبح بإمكانه أن يفرض حواجز على الدخول في التجارة، ويعمل بالتالي بطريقة محملة بالمنافسة. ويميل التنظيم الذاتي المفوض إلى تحقيق أكثر مستويات التغطية شمولاً (تكاد تصبح العضوية فعلياً شرطاً للترخيص)، ويميل التنظيم الذاتي الطوعي إلى تحقيق أقل هذه المستويات شمولاً. ويكون للتنظيم الذاتي الطوعي أحياناً عدد مفرط من المخططات الصغيرة. فيوجد أكثر من ١٠٠ مخطط ياباني تغطي مجالات دقيقة جداً من المنتجات، مثل معجون فول الصويا، وصلصة الصويا، والبسكويت، والنظارات، والبيانو، فضلاً

(١٠٠) معلومات قدمها الفريق العامل المعني بالتنظيم الذي تقوده الصناعة والتابع للجنة سياسات المستهلك في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠٠٩.

(١٠١) R Simpson, 2008, Harnessing Business and Consumer

Interests; Is Statute the Only Way?, Fair Trading Commission .of Barbados 4th Annual FTC Lecture (Bridgetown)

(١٠٢) Department of Trade and Industry, 1999, *Modern Markets,*

Competent Consumers: The Government's Consumer White Paper

(١٠٣) OFT, 2004, *Consumer Codes Approval Scheme: Core*

Criteria and Guidance

صلة بهذا الموضوع في عدد من المجالات، بما فيها الإعلان السلوكي، وتسويق المأكولات والمشروبات، والتسويق البيئي، وممارسات البيع المباشر^(١٠٦).

٢- معايير التنظيم الذاتي

استناداً إلى ما سبقت مناقشته أعلاه، يتضمن الإطار ٣ بعض المعايير التمثيلية للنظر في مخططات التنظيم الذاتي.

الإطار ٣- معايير التنظيم الذاتي

تنقسم مدونات التنظيم الذاتي عموماً إلى ثلاثة أنواع: طوعية ومفوضة وهجينة.

المدونات الطوعية

تضع الرابطة التجارية الجزاءات، وتكون العضوية فيها طوعية، وقد تكون المعايير متجاوزة للاشتراطات القانونية، ويجري التصديق عادة على الاعتماد من خلال شارة للرابطة التجارية.

المدونات المفوضة

تفوض الدولة هيئة معنية بالتنظيم الذاتي بوضع التنظيم القانوني، كما هو شائع في حالة الخدمات القانونية والطب. وتكون العضوية إلزامية وبمناخ ترخيص بمزاولة المهنة. وتُفوض هذه الهيئة عادة بوضع المعايير.

المدونات الهجينة

ليست العضوية إلزامية بقوة القانون، ولكن الحكومة تمنح الاعتراف بلقب "مدونة مقبولة"، وقد يكون تقيد الممارسين بالمعايير مكافئاً لاستيفاء الاشتراطات القانونية. ويجوز أن تفوض بوضع المعايير هيئة وطنية معنية بوضع المعايير عن طريق الكيان الصناعي جنباً إلى جنب مع الهيئات المعنية بالمستهلك.

المصدر: OECD, 2015, *Industry Self-regulation: Role and Use in Supporting Consumer Interests*

ولا يوجد بالطبع نظام مثالي، ولكن لا بد من النظر في مواطن القوة والضعف المحتملة. وهي معروضة بإيجاز في الإطار ٤.

وتوصي دراسة أجراها البنك الدولي بشأن إصلاح الخدمات المالية في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية بما يلي:

وضع مدونة قواعد سلوك للمؤسسات المالية الخاصة بقطاعات محددة عن طريق الرابطة الخاصة بالقطاعات المحددة (بالتشاور مع وكالة الإشراف المالي وجمعيات المستهلكين إذا أمكن). ويتقيد رسمياً جميع المؤسسات الخاصة بالقطاعات المحددة بهذه المدونة التي ترصد عملها وكالة تنظيمية أو وكالة فعالة تتمتع بالتنظيم الذاتي. ويجوز أن تُضاف إلى هذه المدونة مدونات قواعد سلوك طوعية تصممهافرادى المؤسسات المالية من أجل عملياتها الخاصة. وتُنشر هذه المدونات على نطاق واسع^(١٠٤).

١- المدونات العابرة للحدود

من بين الحجج التي تصب في صالح التنظيم الذاتي أن مرونته تجعل من الأسهل عليه أن يعمل عبر الحدود. ويستعرض الفصل السابع بعض التحديات التي تدور حول إمكانية الإنفاذ القانوني للتنظيم العابر للحدود والناشئة عن المسائل المتعلقة بالولاية القضائية. إذ يمكن تجنب هذه المنازعات عن طريق المدونات العابرة للحدود، وذلك بالتحديد لأنها ليست قوانين. ومن الواضح أنه ينبغي أن يكون المخطط داخل شركة معينة متعددة الجنسيات سهل الإعداد نسبياً، مع الاتفاق على معايير مشتركة. بيد أنه يمكن أيضاً إعداد مدونات قطاعية على المستوى العالمي. ويشكل مفهوم الالتزام العام من جانب الشركات بمعايير سلوك تهدف إلى احترام مدونات قواعد سلوك معينة أينما كانت تؤدي عملها عنصراً رئيسياً في هذا الشأن.

ففي مجال الإعلان، على سبيل المثال، أعدت غرفة التجارة الدولية مدونة موحدة لغرف التجارة الدولية في مجال الإعلان عن ممارسات الاتصالات وتسويقها، صُممت، من جانب المؤسسات التجارية، من أجل توفير مبادئ توجيهية أخلاقية تهيئ فرصاً متكافئة وتقلل إلى أدنى حد الحاجة إلى القيود التشريعية أو التنظيمية. وصُممت، من جانب المستهلكين، لبناء الثقة مع المستهلك بأن تؤمن له إعلانات شريفة وقانونية ولائقة وصادقة، مع توفير انتصاف سريع وسهل حال حدوث مخالفات^(١٠٥). وقد جرت أعمال ذات

World Bank, 2012, *Good Practices for Financial Consumer Protection* (١٠٤)

انظر: www.iccwbo.org/Data/Policies/2011/ICC- Consolidated-Code-of-Advertising-and-Marketing-2011- English/ (١٠٥)

OECD, 2015, *Industry Self-Regulation: Role and Use in Supporting Consumer Interests*, OECD Digital Economy Papers no. 247 (١٠٦)

الإطار ٤ - مواطن القوة والضعف في نظم التنظيم الذاتي والتشريع

التنظيم الذاتي

مواطن القوة:

- (أ) مدونات طوعية مرنة، تغييرها أسهل من تغيير القوانين، ويمكنها سد الثغرات التنظيمية؛
- (ب) بإمكان المدونات تشجيع الممارسات السليمة وليس مجرد منع الممارسات السيئة؛
- (ج) قد تكون الصناعة أقرب إلى قبول مدونة صاغتها بنفسها، ومن ثم تكون أكثر استعداداً للامتثال لها؛
- (د) بإمكان المدونة أن تتناول بشكل طبيعي المسائل الثقافية مثل الذوق واللياقة، وهي أمور يصعب بشدة وضع تشريعات لها؛
- (هـ) من المتوقع أن تتجاوز المدونة مجرد الامتثال القانوني فتكون بذلك أكثر ابتكاراً؛
- (و) قد يكون الإنصاف أرخص وأسرع؛
- (ز) تتحمل الصناعة نفسها تكلفة تنفيذ المدونة؛
- (ح) يمكن أن تصل الخبرة الفنية بسهولة إلى هدفها عن طريق الصناعة.

مواطن الضعف:

- (أ) مخطط طوعي لا يشمل إلا من اشتركوا فيه؛
- (ب) مخطط شامل قد يؤدي إلى سلوك محل بالمنافسة؛
- (ج) قد لا يلتزم غير الأعضاء بالمعايير؛
- (د) قد لا تؤخذ الاشتراطات على محمل الجد إن لم تكن قانونية؛
- (هـ) تنوع المدونات قد يربك المستهلكين؛
- (و) قد تكون الجزاءات ضعيفة للغاية (التخوف من توقيع عقوبات تأديبية على النظراء) أو قوية للغاية (الطرد)؛
- (ز) قد يساور المستهلكين الشك في قوة المدونات؛
- (ح) قد ينشأ تضارب للمصالح داخل الرابطة التجارية بين تمثيل الأعضاء ودعم المعايير؛
- (ط) قد تتحول المدونات إلى حواجز تعترض تشريعاً ضرورياً؛
- (ي) قد تُرصد المدونات بصورة غير كافية.

التشريع

مواطن القوة:

- (أ) سلطة الحكومة؛
- (ب) الأثر القسري حيث يكون الامتثال إلزامياً؛
- (ج) تغطية شاملة للقطاع كله؛
- (د) يكون قابلاً للتكيف من حيث المحتوى ولا يحق للصناعة أن تنقضه؛
- (هـ) المصدقية مع المستهلكين.

مواطن الضعف:

- (أ) يصعب الحصول على وقت للتشريع؛ قد تتجاوز تطورات السوق؛
- (ب) نهج سلبي أكثر منه إيجابي؛
- (ج) يكون التشريع العام عادة غامضاً، في حين أن التشريع المحدد يكون معقداً؛
- (د) القانون الجنائي غير عملي وغير مرن؛
- (هـ) وجود عواقب غير مقصودة لم يتوقعها المشرعون؛
- (و) التقادم الذاتي.

المصدر: OECD, 2015, Industry Self-regulation: Role and Use in Supporting Consumer Interests

وفي حالة أخرى، أعدت شركة Accion ومستثمرون آخرون في قطاع التمويل الصغير مبادئ لحماية العملاء في صورة مدونة لأخلاقيات المهنة، وأنشأ هؤلاء الحملة الذكية عقب ذبوع انتقادات بشأن الربح البالغ ١٥٠ مليون دولار الذي حققه مصرف Compartamos في المكسيك^(١٠٨). وأعدت كيانات مختلفة من منظمات غير حكومية ووكالات إنمائية وجهات مقدمة للخدمات تعمل على رفع مستوى المعايير مبادئ توجيهية للشفافية في التمويل البالغ الصغر، وأقرت هذه المبادئ التوجيهية. ففي أوغندا، أعدت رابطة مؤسسات التمويل البالغ الصغر مدونة قواعد سلوك لحماية المستهلك تركز على الإفصاح والتثقيف المالي. واعتمدتها ٤٠ مؤسسة من مؤسسات التمويل البالغ الصغر، وأصبحت شرطاً لدخول الرابطة، فوفرت بذلك "شارة" بالسلوك لطمأنة المستهلكين^(١٠٩).

(١٠٨) انظر: <http://www.smartcampaign.org/about-the-campaign/> .
campaign-sponsors

(١٠٩) D Baguma, 2009, *Concept Note: Consumer Code of Practice for Micro-Finance Institutions* (Accra, Association of Microfinance Institutions in Uganda, AMFIU)

توجد حالات متنوعة أخفقت فيها الحكومات في تأمين التنظيم القانوني المناسب، وكان ذلك يرجع أحياناً إلى ممارسة الصناعة المعنية لضغوط سياسية. وبالتالي، شجعت دول عديدة التنظيم الذاتي بوصفه خياراً احتياطياً، وذلك أحياناً استجابة لضغوط جماعات الضغط المشكلة من المستهلكين. فإن مجموعات المستهلكين تفضل التنظيم القانوني عادة على التنظيم الذاتي، ولكنها تفضل التنظيم الذاتي على عدم وجود إطار على الإطلاق. وتوجد أيضاً حالات كانت فيها الحكومات بطيئة في عملها، فبادرت المؤسسات التجارية بإعداد مدونات الممارسات بنفسها. وشركة M-Pesa في كينيا مثال على هذا، حيث إنها اتخذت قراراً استراتيجياً في أوائل مراحل نموها بإعداد لوائحها الخاصة والتصرف كما لو كانت كياناً تنظيمياً^(١٠٧).

(١٠٧) O Morawczynski and M Pickens, 2009, *Poor people using mobile financial services: Observations on customer usage and impact*, Focus Note CGAP Brief

الإطار ٥ - قائمة مرجعية بالتنظيم الذاتي والمسؤولية الاجتماعية للشركات

- ١- هل يستحوذ المخطط على ثقة الجمهور؟
 - ٢- هل توجد مشاركة خارجية؟
 - ٣- هل يوجد أعضاء غير صناعيين في مجلس الإدارة؟ وإذا كان الأمر كذلك، فما مدى نفوذهم؟
 - ٤- هل المخطط مستقل عن بقية الصناعة؟
 - ٥- هل توجد أهداف واضحة ومعايير قابلة للقياس؟
 - ٦- هل توجد إجراءات واضحة لتقديم الشكاوى في حالة خرق المدونة؟
 - ٧- هل توجد جزاءات واضحة عن عدم التقيد بالمدونة؟
 - ٨- كيف يُرصد الامتثال؟
 - ٩- هل توجد مؤشرات أداء لفعالية المخطط؟
 - ١٠- هل توجد آلية للإبلاغ العام؟
 - ١١- هل يجري الإعلان عن المخطط بصورة جيدة؟
 - ١٢- هل يمتلك المخطط الموارد الكافية؟
 - ١٣- هل نظام تسوية المنازعات مستقل في اتخاذه للقرارات؟
 - ١٤- هل يتمتع المخطط بالقدرة على التحديث كلما تطورت الصناعة واحتياجات المستهلك؟
- المصدر: الأونكتاد.

دال- هل ينجح التعاون؟

وتحتاج في مرحلة ما إلى ظهور من التشريع. ويتمثل رد الفعل الثاني، والمقابل للأول، في أن التنظيم القانوني يخفق دائماً أو يسفر عن آثار مضللة، ولذا فإن الجواب يكمن في مدونات التنظيم الذاتي. ويجدر بالإشارة أن العديد من الممارسات المريبة كانت مشروعة تماماً في أثناء السنوات السابقة للأزمة المالية، ويعبر هذا الوضع عن مدى تجاوز الأمر للمشرعين بل وتقييده لهم، ومن ثم عن الأخطار المترتبة على انتظار التشريع.

وعلى أية حال، تشجيع المبالغة في مواطن ضعف التنظيم الذاتي والمسؤولية الاجتماعية للشركات؛ إذ يمكن أن تكون لهما آثار شبه قانونية بل وقانونية تماماً. فعلى سبيل المثال، تقدمت لجنة التجارة الاتحادية بالولايات المتحدة الأمريكية بسياسة تفيده بأن الشركة التي تدعي علناً أنها تتبع مجموعة ما من المبادئ المنصوص عليها في إحدى المدونات والتي لا تنفذ ذلك يمكن إدانتها بارتكاب ممارسات مضللة^(١١١). وهذه خطوة بسيطة جداً، وخطوة تبدو جسراً جيداً بين اللوائح والمدونات. وعلى أية حال، يتعين التذكير بأنه يجب أن تكون المدونات أكثر كثيراً من نسخة مكررة من القانون. والمدونة التي تتعهد بمجرد الانصياع للقانون قد يكون وجودها أسوأ من عدمه لأنها تعني بشكل غير مباشر أن لدى الشركات بدلاً. وينبغي عدم التقليل من شأن احتمال نشوء حرج عن التزام عام بمعيار ما في حالة انتهاكه. وفي المحصلة النهائية، لا يحول التنظيم الذاتي دون وضع لائحة؛ فالطريقان ليسا متناقضين، بل إن كلاهما يعضد الآخر.

يدافع البروفيسور كريستوفر هودجز باقتدار عن اتباع النهج التعاوني تجاه حماية المستهلك والتنظيم: "الفكرة الرئيسية تتمثل في اتباع نهج تعاوني بين المؤسسات التجارية وأصحاب المصلحة والمسؤولين العموميين، بالاستناد إلى نهج أخلاقي يتقاسمونه"^(١١٠). ويحتج بأن النتائج المستخلصة من علم النفس السلوكي تفيده بأن الأسلوب التنظيمي يحقق أكبر فعالية في التأثير على سلوك الأفراد حيثما كان يدعم السلوك الأخلاقي والعدل. ويخلص إلى أن الأفراد لن يتطوعوا بتقديم المعلومات إذا ما خشوا اجتذاب النقد أو اللوم، وأن "ثقافة اللوم" ستحجب تعلم الثقافة الأخلاقية وتنميتها، ولذا ينبغي للمؤسسات التجارية وسلطات التنظيم أن تدعم ثقافة تعاونية مفتوحة في الأساس تُعامل فيها الشكاوى معاملة النعم. ولعل البعض يجد في هذا أمراً وهمياً، ولكن بعض شركات القطاع الخاص تعتمد بالفعل هذا النموذج وتسعى إلى تلقي الشكاوى. ومع ذلك، فهو يعترف بأنه "حيثما يكسر الناس القواعد أو يتصرفون بطريقة لا أخلاقية، فإنهم يتوقعون أن يروا رداً متناسباً على ذلك".

ومع وضع هذا في الاعتبار، يمكن للمرء أن يطبق معايير كثيرة على كل من المسؤولية الاجتماعية للشركات والتنظيم الذاتي. ويتضمن الإطار ٥ قائمة مرجعية بالتنظيم الذاتي والمسؤولية الاجتماعية للشركات.

هاء- خاتمة

تثير المسؤولية الاجتماعية للشركات والتنظيم الذاتي عامة ردي فعل يميلان إلى التبسيط. ويتمثل أحدهما في أنها ضعيفة للغاية

(١١٠) C Hodges, 2016, *Regulatory Collaboration: Empirical Evidence on Ethical Behaviour* (Oxford)

(١١١) Federal Trade Commission of the United States of America, 2012, *Enforceable codes of conduct: Protecting consumers across borders seminar* (Washington DC, 29 November)

سابعاً- قانون المنافسة ومصحة المستهلك

باء- طبيعة وخصائص قانون وسياسة المنافسة

يمكن أن تحقق المنافسة فوائد لكفاءة السوق، مثل تشجيع الشركات على رفع الإنتاجية وخفض الأسعار والابتكار، مع مكافأة الجودة وتوفير خيارات أكثر مما قد تكون عليه الحال في الأسواق الأقل تنافسية. وعندما تفشل الأسواق، تصبح قوانين وسياسات المنافسة هي الأدوات التي يمكن استخدامها لتحقيق أساليب عمل للأسواق تنسم بالكفاءة، وللتخفيف من حدة فشل الأسواق.

وتشمل سياسات المنافسة جميع السياسات الحكومية التي يكون الغرض منها التأثير على المنافسة في الأسواق، وهي توفر الإطار القانوني لوضع تلك السياسات موضع التنفيذ. ووفقاً للتقديرات، ينفذ ١٢٢ بلداً، من بينها اقتصادات نامية، سياسة للمنافسة أو هي بصدد وضع سياسة وقانون للمنافسة^(١١٤). ولهذا القوانين عدد من الخصائص:

- تشير الاتجاهات إلى أن قانون المنافسة يقتصر وجوده على المستوى الوطني، باستثناء حالة الأسواق الموحدة الإقليمية مثل جماعة دول الأنديز، والجماعة الكاريبية، والاتحاد الأوروبي، والسوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي، والأمانة الدائمة للمعاهدة العامة للتكامل الاقتصادي لأمريكا الوسطى، والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا؛
- لا تُطبق معايير تحديد السلوك المخل بالمنافسة إلا في السوق الوطنية، ولا تقيّم اعتبارات الرفاه إلا من حيث تأثيرها على الولايات القضائية المحلية؛
- السلوك المخل بالمنافسة الذي يؤثر على المستهلكين في البلدان الأخرى لا يدخل في نطاق قوانين المنافسة الوطنية؛
- لما كانت قوانين المنافسة تسعى إلى حماية المنافسة في السوق الوطنية، فإن فوائدها تنتقل بطريقة مباشرة إلى الأونكتاد، ٢٠١٥، تقييم عملية تطبيق المجموعة وتنفيذها، (١١٤) TD/RBP/CONF.8/2، مذكرة من أمانة الأونكتاد.

إن الحفاظ على سوق عادلة وفعالة وتنافسية، والتشجيع على ذلك ودعمه هو حجر زاوية للاقتصاد الأمريكي. ويحتاج المستهلكون والعاملون في الوقت نفسه إلى أسواق تنافسية ومعلومات للقيام باختيارات مستنيرة^(١١٢).

الرئيس أوباما

ألف- المنافسة في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك

تتضمن مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية إشارات مباشرة قليلة نسبياً إلى سياسة المنافسة، بالرغم من أنه يشار صراحة إلى مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية (المعروفة بصورة غير رسمية بـ "مجموعة الأمم المتحدة لمبادئ المنافسة") في متن قرار الجمعية العامة ويشار إليها مرة أخرى في المبدأ التوجيهي ٢٢. فالقرار يؤكد بوضوح ولاية الأونكتاد في "وضع ... وتنفيذ" سياسات المنافسة جنباً إلى جنب مع سياسات حماية المستهلك.

ويستخدم المبدأ التوجيهي ٢٢ نمطاً قوياً من العبارات التي وردت في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية حين يدعو الدول الأعضاء إلى "أن تضع ... أو تعزز، أو تواصل، حسب مقتضى الحال، التدابير المتصلة بمكافحة الممارسات التقييدية وغيرها من الممارسات التجارية الضارة التي يمكن أن تلحق ضرراً بالمستهلكين، بما في ذلك الوسائل اللازمة لتنفيذ مثل هذه التدابير"، استرشاداً بالتزامها بمجموعة الأمم المتحدة لمبادئ المنافسة^(١١٣).

(١١٢) Executive Order, 2016, *Steps to Increase Competition and Better Inform Consumers and Workers to Support Continued Growth of the American Economy* (15 April)

(١١٣) الأونكتاد، ٢٠٠٠، مجموعة مبادئ وقواعد الأمم المتحدة المتعلقة بالمنافسة، TD/RBP/CONF/10/Rev.2.

- (أ) السلوك الافتراضي إزاء المنافسين، مثل استخدام التسعير بأقل من التكلفة للقضاء على المنافسين؛
- (ب) التسعير التمييزي أو الأحكام أو الشروط التمييزية (أي التفاضلية بلا مبرر) في توريد أو شراء البضائع أو الخدمات...؛
- (ج) الاندماجات أو عمليات الاستيلاء أو المشاريع المشتركة أو غيرها من أشكال اكتساب الهيمنة، سواء كانت ذات طابع أفقي أو رأسي أو تكتلي (ملاحظة: لا تُستبعد عمليات الإدماج بداهة)؛
- (د) تحديد الأسعار التي يمكن أن يعاد بها بيع السلع المصدرة في البلدان المستوردة".
- وتمضي المجموعة في تشجيع تدابير أخرى مثل التقييدات التعسفية للعرض، ورفض التعامل دون مبرر، والإمداد المشروط تبعاً لشراء سلع أخرى.

جيم- مفاهيم قانون المنافسة

تشير الممارسات المخلة بالمنافسة إلى نطاق عريض من الممارسات التجارية التي قد تنخرط فيها الشركات أو مجموعة منها^(١١٥). وتختلف أنماط الممارسات التي تعتبر مخلة بالمنافسة ومنتهكة لقانون المنافسة من ولاية قضائية إلى أخرى وعلى أساس كل حالة على حدة. فقد تكون ممارسات معينة محظورة تماماً (أو أُعلن عن عدم مشروعيتها)، بينما قد تخضع ممارسات أخرى لحكم المنطق. وفي الواقع العملي، لا يجوز أن يكون انعدام المشروعية سبباً لتدخل سلطات المنافسة، حيث إنها تجنح باضطراد إلى البحث عن أثر سوقي يمكن إثباته قبل أن تشرع في التدخلات الرسمية^(١١٦).

وبوجه عام، يمكن القول إن الممارسات المقيدة للمنافسة كذلك المشار إليها في الفقرتين دال-٣ ودال-٤ من مجموعة الأمم المتحدة لمبادئ المنافسة المذكورتين أعلاه تدرج ضمن فئتين: قيود أفقية وقيود رأسية على المنافسة. تنطوي القيود الأفقية على سلوك توافقي مع منافسين آخرين في السوق، وتتضمن ممارسات مثل الكارتلات والتآمر والسلوك التسعيري مثل التسعير الافتراضي والتمييز في الأسعار وتحديد الأسعار. أما القيود الرأسية، فتتصل بالعلاقات بين الموزع والمورد، وتتضمن ممارسات مثل التعامل الحصري، والقيود

المستهلكين على المستوى الوطني وبطريقة غير مباشرة إلى الخارج؛

• لا يوجد حالياً أي إطار تنظيمي إلزامي متعدد الأطراف لسياسات المنافسة.

١- مجموعة الأمم المتحدة لمبادئ المنافسة

تتمتع مجموعة الأمم المتحدة لمبادئ المنافسة بقوة كبيرة في الواقع العملي، وبخاصة في سياق البلدان التي تضع هياكلها الخاصة بالمنافسة. وتولي مجموعة الأمم المتحدة لمبادئ المنافسة اهتماماً خاصاً للبلدان النامية والتجارة الدولية (أو بالأحرى لتشوهها بسبب الممارسات المخلة بالمنافسة). وبصفة خاصة، يُذكر فيها مراراً وتكراراً الخطر الناجم عن اتباع الشركات عبر الوطنية "ممارسات تجارية تقييدية" على حساب البلدان النامية. وفي الواقع، فإن هذا يشكل اليوم إضافة إلى الفرع الرابع الجديد، "مبادئ الممارسات التجارية السليمة" (انظر الفصل السادس) بما أن نص مجموعة الأمم المتحدة لمبادئ المنافسة موجه إلى كل من المؤسسات التجارية والحكومات على حد سواء. ومن هذا المنطلق، يمكن إيلاء أهمية متجددة إلى الفقرتين دال-٣ ودال-٤ من مجموعة الأمم المتحدة لمبادئ المنافسة. إذ تنص الفقرة دال-٣ على أنه "ينبغي لمؤسسات الأعمال أن تمتنع... عن الممارسات التالية:

- (أ) الاتفاقات التي تحدد الأسعار، بما في ذلك أسعار التصدير والاستيراد؛
- (ب) العطاءات التوافقية؛
- (ج) ترتيبات تقاسم الأسواق أو العملاء؛
- (د) تقاسم المبيعات والإنتاج وفق حصص معينة؛
- (هـ) الإجراءات الجماعية لفرض ترتيبات معينة - وذلك مثلاً عن طريق الاتفاق على رفض التعامل؛
- (و) الاتفاق على رفض التوريد إلى المستوردين المحتملين؛
- (ز) الرفض الجماعي لإتاحة إمكانية الانضمام إلى ترتيب، أو رابطة، تكون لأي منهما أهمية بالغة بالنسبة للمنافسة".

وتنطبق القائمة المذكورة أعلاه إلى حد كبير على تدابير التواطؤ بين الشركات التي لها آثار مباشرة في غير صالح المستهلكين. وتتناول الفقرة دال-٤ تدابير تتخذ شكل إساءة استخدام المركز المهيمن، حيث تنص على أنه: "ينبغي أن تمتنع المؤسسات عن:

(١١٥) UNCTAD, 2000, *Manual on Formulation and Enforcement of Competition Law and Policy*, UNCTAD/DITC/CLP

(١١٦) Footnote to United Nations Set paragraph D4

وأسفر عدم الامتثال لهذا الاتفاق عن فرض غرامة أخرى على الشركة في عام ٢٠١٣.

وفي حين أن الهيمنة على السوق ليست شرطاً كافياً لافتراض إساءة الاستعمال، فهي شرط مسبق لا غنى عنه. والحصة في السوق هي الأساس المعتاد لقياس الهيمنة. والنسبة المئوية لهذه الحصة التي تستدعي التحقيق تختلف من بلد إلى آخر، ولكن القاعدة العامة تقول إن من غير المحتمل إلى حد كبير أن تثبت إدانة شركة تستحوذ على حصة في السوق أقل من ٣٥ في المائة بإساءة استعمال مركز الهيمنة. ويحدث الاستثناء الوحيد من ذلك في ظروف خاصة يتضح فيها أن جميع الشركات في السوق تستحوذ، لأي سبب كان، على مستويات مرتفعة للغاية من القوة السوقية.

فيذا افترض حينئذ وجود هيمنة على السوق، وجب إثبات أن الشركة المعنية تسيء استعمال تلك الهيمنة، إذا ما أريد اتخاذ إجراء في هذا الشأن. ويمكن أن تتخذ إساءة استعمال مركز الهيمنة الأشكال التالية:

- فرض أسعار شراء أو بيع غير عادلة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة أو ظروف تجارية أخرى غير عادلة؛
- تقييد الأسواق أو الإنتاج أو التطور التقني بطريقة تضر بالمستهلك؛
- تطبيق شروط مختلفة على معاملات متكافئة مع أطراف تجارية مختلفة، مما يجعل هذه الأطراف في وضع تنافسي غير موات؛
- جعل إبرام العقود خاضعاً لقبول التزامات إضافية لا تكون لها، بحكم طبيعتها أو وفقاً للعرف التجاري، أي صلة بالعقود الأصلية.

ومن الأمثلة على إساءة استعمال مركز الهيمنة الارتفاع المفرط في أسعار المنتجات في مقابل التكاليف المتكبدة في إنتاجها، أو على العكس، الانخفاض المفرط في الأسعار عندما يُستخدم كوسيلة لتقويض المنافسة. وبالمثل، لا يتاح للشركات رفض التعامل مع شركات أخرى إذا كان قيامها بذلك يمكنها من خفض المنافسة على المنتج الذي تهيمن عليه. ويمكن أيضاً إساءة استعمال مركز الهيمنة بإحداث تغييرات في هيكل الشركة المهيمنة، مثل الاستيلاء أو الدمج.

السوقية الجغرافية، ورفض التعامل/البيع، وفرض أسعار إعادة البيع، وتلازم المبيعات.

وتصنيفات وأوصاف السلوك المخل بالمنافسة موثقة توثيقاً جيداً. ويتناول الفرع التالي مفاهيم معينة يشيع استخدامها.

١ - إساءة استعمال مركز الهيمنة

تتمثل الخاصية الرئيسية لشركة في مركز الهيمنة بالسوق في قدرتها الشديدة على التصرف باستقلال عن منافسيها وعملائها (سواء كانوا مستهلكين أم شركاء في الصناعة الوسيطة) ومن ثم فهي تمارس ضغوطاً لتشويه السوق التنافسية. ويتبدى هذا الاستقلال عامة في صورة القدرة على تحديد الأسعار بطريقة مستقلة، ويمتد ليشمل القدرة على تحديد مستويات للمخرجات أو نوعية منها بصرف النظر كذلك عن استجابة المنافسين والعملاء في السوق.

ويتزايد النظر إلى هيمنة شركة ما في أي قطاع معين على أنها غير كافية لاجتذاب انتباه سلطات المنافسة. فهذه الهيمنة بصفة خاصة ليست في حد ذاتها شرطاً كافياً لافتراض وجود انتهاك لسياسة المنافسة. وربما كانت الهيمنة داخل سوق ما تشكل مكافأة على ابتكار تقني وإقدام على مخاطرة في مجال تنمية المشاريع، وهما عنصران مهمان للتقدم الاقتصادي. وتسعى أغلبية سلطات الممارسة جاهدة لتجنب ما يوفر مثبطاً للاستثمار.

ومن القضايا الشهيرة في هذا السياق قضية الاتحاد الأوروبي ضد شركة Microsoft. فقد أنفقت الشركة على البحث والتنمية من أجل إعداد نطاقها من نظم التشغيل، وأهمها Windows. وكان جزاء نجاحها الهيمنة في السوق. وبعد سلسلة طويلة من الشكاوى، أمر الاتحاد الأوروبي الشركة بتقديم معلومات لتمكين البرمجيات المنافسة من التفاعل مع الحاسبات والخوادم التي تعمل بنظام Windows. وأرغمت شركة Microsoft بالتحديد على توفير نظام Windows من دون برنامج Windows Media Player الذي تلاشى بذلك من عرض نظام Windows. وعلاوة على ذلك، فرض الاتحاد الأوروبي أكبر غرامة له في تاريخه في عام ٢٠٠٤. وعارضتها شركة Microsoft، ولكنها خسرت القضية في عام ٢٠٠٧. وفي عام ٢٠٠٩، جرى التحقيق كذلك في تجميع الخدمات، وكانت النتيجة قبول شركة Microsoft السماح للمستهلك باختيار المتصفح.

المنافسة. وفيما يتعلق بالبلدان النامية، يجب النظر في هيمنة الشركة المحلية جنباً إلى جنب مع أدوارها الأخرى في السياق المحلي. ومما له أهمية في عملية اتخاذ القرارات الدور الاجتماعي الذي تضطلع به الشركة، وبخاصة في حالة المرافق العامة، والتكلفة التي تتحملها المصلحة الوطنية عادة عندما يكون البديل الوحيد للهيمنة المحلية هو المنافسة الخارجية. وربما احتج الكثيرون من العالم النامي (وإن لم يكونوا وحدهم) بأنه ينبغي للسلطات التنظيمية أن تولي هذه الاعتبارات نفس القدر من الأهمية الذي توليه لاعتبارات الأسواق الجغرافية وأسواق المنتجات. ويمكن إبراز توسيع مبادئ هذا الطرح من خلال تطور سياسة المنافسة للاتحاد الأوروبي التي يُحظر فيها السلوك المخل بالمنافسة مع عدم وضع أهداف سياسية في التشريع. ومن الواضح على الرغم من نية الدفاع عن المستهلك، أن مفهوم "المصلحة العامة" يظل قائماً. ففي قضية تيليا سنويرا (C-52/09)، على سبيل المثال، خلصت محكمة العدل الأوروبية إلى أن وظيفة قواعد المنافسة تتمثل في "منع تشويه المنافسة على حساب المصلحة العامة وفرادى المشاريع والمستهلكين، مما يضمن رفاه الاتحاد الأوروبي". ويتفق هذا التعريف العام جداً مع الاتجاه المناقش على نطاق واسع في قانون المنافسة والمتمثل في اعتبار إنشاء السوق الداخلية هدفاً مشروعاً في حد ذاته، وهو هدف من المحتمل أن يتعارض مع مصالح فرادى المستهلكين.

٢- الكارتلات والسلوك التواطئي

الكارتل اتفاق رسمي بين شركات في قطاع تحتكره القلة. وقد يتفق أعضاء الكارتل على أمور مثل الأسعار، أو إجمالي مخرجات القطاع، أو الحصص في السوق، أو تقاسم العملاء، أو تقاسم المناطق التجارية، أو التلاعب في العطاءات، أو إنشاء وكالات البيع المشتركة وتقسيم الأرباح، أو مجموعة من هذه الأمور. وتشكل الكارتلات لتحقيق أهداف متبادلة لشركاتها الأعضاء. ونظرية احتكار القلة "التعاوي" هي الأساس لتحليل تكوين الكارتلات وآثارها الاقتصادية. وبوجه عام، تحاول الكارتلات محاكاة الاحتكار بتقييد مخرجات القطاع أو رفع الأسعار أو تحديدها لجني أرباح أعلى. ويستخدم مصطلح التواطؤ للإشارة إلى التجمعات غير الرسمية، أو عمليات التآمر أو الاتفاقات التي تسعى إلى إقامة كارتل أو ما له من نواتج من هذا القبيل. ولما كانت الآثار الاقتصادية الناجمة عن الكارتلات والسلوك التواطئي متطابقة، فهناك ميل إلى استخدام كل من المصطلحين محل الآخر.

وكما هو مذكور من قبل، يجب أن يقوم أي إجراء على بعض الأدلة على وقوع ضرر على المستهلك يعزى إلى ممارسة مخلة بالمنافسة. وتحدد مجموعة أدوات سياسة المستهلك التي أعدتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي^(١١٧) تفسير المنظمة للضرر الواقع على المستهلك فيما يتصل بقرار التدخل.

"ينبغي أن يبحث قرار التدخل من عدمه ما يلي:

- ما هو حجم الضرر الواقع على المستهلك؟ فقد يسوّغ التدخل إذا كان الضرر صغيراً ولكن يشعر به عدد كبير من المستهلكين، أو بخلاف ذلك، إذا كان الضرر الواقع كبيراً جداً، ولو على مجموعة صغيرة من المستهلكين ...
- من الذي يتعرض للضرر الواقع على المستهلك؟ فهل توجد آثار غير متناسبة على مجموعات معينة ... مثل الأطفال أو المسنين أو المجموعات الأخرى المحرومة اجتماعياً؟
- ما هي المدة المتوقعة للضرر الواقع على المستهلك؟ وهل من المحتمل أن يزيد الضرر؟
- ما هي العواقب المحتملة لعدم اتخاذ إجراء سياسي؟ يجب النظر في العواقب السياسية والاجتماعية والثقافية لعدم اتخاذ إجراء سياسي.
- هل توجد تكاليف ضخمة أخرى على الاقتصاد؟ وهل تسبب مشكلة المستهلك ضرراً لغيره من أصحاب المصلحة؟ وهل تشوه مثلاً المنافسة بين الشركات؟

من الواضح أنه يجب إصدار أحكام تقديرية لإحداث توازن بين هذا العدد الكبير من العوامل المحددة أعلاه، ولا مناص من أن تكون هذه الأحكام معرضة للخطأ. ومن المفهوم إذن أن تتوخى سلطات المنافسة الحذر قبل الشروع في أي إجراء. وبشكل حساب الضرر وعزوه لممارسة الشركة حجة للتنسيق بين وكالة المنافسة ووكالة حماية المستهلك، ولعله حجة لوضعهما في منشأة واحدة.

وتوضح أوجه الغموض التي تكتنف تعريف إساءة استعمال مركز الهيمنة مدى أهمية إدراج المعايير الاقتصادية - الاجتماعية على المستوى الكلي في عملية تحديد انتهاكات

احتكار القلة في حسابها إجراءات المنافسين وتنسق إجراءاتها معها كما لو كانت كارتلاً بلا اتفاق صريح أو معلن. ومع ذلك، يتعين التشديد على أن هناك أسواقاً لاحتكار القلة خالية من التواطؤ، وأسواق خالية من احتكار القلة تشتمل على تواطؤ.

وتتضمن العوامل التي تسهل تكوين اتفاقات تحديد الأسعار ما يلي:

- القدرة على رفع أسعار القطاع والحفاظ عليها. ومع ذلك، فإذا كانت حواجز الدخول منخفضة أو في حالة وجود منتجات بديلة، قد لا ينجح التواطؤ ولن تجد الشركات أي حافز للانضمام إلى الاتفاق. وهذا يعني بالطبع أن الدول، بزيادة حواجز الدخول مثل الأنصبة والجمارك، قد ترفع الميل إلى احتكار القلة؛
- لا تتوقع الشركات أن يكون التواطؤ سهل الاكتشاف أو أن يُعاقب عليه بشدة. فإذا كان الجزاء أقل من الأرباح المحققة من الدخول في ترتيبات التواطؤ، فقد تظل هذه الترتيبات سائدة؛
- التكاليف التنظيمية منخفضة. فإذا طال أمد المفاوضات بين الشركات، وكانت تكاليف التنفيذ/الرصد مرتفعة، فقد يصبح من الصعب تكوين اتفاقات؛
- السلع المنتجة متجانسة أو متماثلة جداً. ليس من السهل التوصل إلى اتفاقات بتوحيد الأسعار إذا كانت المنتجات مختلفة في خصائص مثل الجودة والمثانة. فيصبح من الصعب على الشركات في مثل هذه الظروف أن تكشف عما إذا كانت الاختلافات في أسعار البيع ترجع مثلاً إلى تغيرات في أفضليات المشترين أم ارتكاب الشركات للغش في شكل تخفيضات سرية في الأسعار؛
- القطاع يتسم بالتركيز الشديد، أو شركات قليلة ضخمة هي التي توفر إجمالي الإنتاج. فعندما ينخفض عدد الشركات، تميل أيضاً تكاليف تنظيم التواطؤ إلى الانخفاض. وسترتفع أيضاً تبعاً لذلك إمكانية اكتشاف الشركات التي لا تحترم الأسعار المحددة. بيد أنه في حين أن التأمير سهل عامة عندما يكون عدد البائعين منخفضاً ويكون المنتج متجانساً، فيمكن أيضاً أن تحدث اتفاقات تحديد الأسعار عند بيع منتجات معقدة؛
- وجود رابطة صناعية أو تجارية. فالرابطات تميل إلى توفير أساس لتنسيق الأنشطة الاقتصادية وتبادل المعلومات،

ومن ناحية أخرى، يتعين التمييز بين الكارتلات العامة والخاصة. ففي حالة الكارتلات العامة، قد تعد الحكومات وتنفذ القواعد، التي تُعرف أحياناً بـ "ترتيبات التسويق المنظمة"، والتي تتعلق بمسائل مثل الأسعار والمخرجات. ومن الأمثلة على الكارتلات العامة كارتلات التصدير واتحادات الخطوط البحرية. ويُسمح في بلدان عديدة بـ "كارتلات الكساد" في القطاعات التي يرى أنها تستلزم ثباتاً في الأسعار والإنتاج و/أو أنها تسمح بترشيد هيكل القطاع والطاقة الفائضة. ففي اليابان على سبيل المثال، يُسمح بهذه الترتيبات في قطاعات الصلب وصهر الألمنيوم وبناء السفن وصناعات كيميائية مختلفة. ومن الأمثلة على الكارتلات الدولية التي تنطوي على اتفاقات بين حكومات وطنية مختلفة الاتفاقات السلعية التي تغطي منتجات مثل البن والسكر والبوكسيت والمطاط والنيخيل والنفط. أما كارتلات الأزمة، فتنظمها أيضاً الحكومات في مختلف البلدان من أجل صناعات أو منتجات متنوعة لتحديد الأسعار وتخصيص الإنتاج والتوزيع في فترات العجز الحاد. ويجوز بهذه الطريقة أن تمارس الحكومات دوراً للرعاية تجاه الكارتلات الدولية، لا تسمح به تجاه الكارتلات التي يجري تنظيمها فيما بين مكونات القطاع الخاص. ومثل هذا كمثل ما كان يشكل "استثناء" للقطاع الزراعي من أحكام منظمة التجارة العالمية لمكافحة الإغراق (التي يتمثل الغرض منها في منع التسعير الافتراضي).

وفي المقابل، فالكارتلات الخاصة تنطوي على اتفاق بشأن الأحكام والشروط التي يجني منها الأعضاء مزايا متبادلة ولكن الأطراف الخارجية لا تعرف عنها شيئاً.

ولكي تنجح الكارتلات، يجب أن يكون هناك "تنسيق" و"امتنال" بين الأعضاء. وهذا يعني أنه يتعين أن يكون أعضاء الكارتل قادرين على اكتشاف الأمر حين تحدث انتهاكات لأحد الاتفاقات وعلى توقيع الجزاءات على المنتهكين. ولا يسهل دائماً استيفاء هذه الشروط، ومن ثم يمكن أن تنهار الكارتلات بمرور الزمن. ومع ذلك، فيمكن أن تكون مستقرة وأن تستمر لفترات طويلة.

ولا يجب أن ينطوي السلوك التواطفي بالضرورة على اتفاق أو اتصال صريح بين الشركات. ففي قطاعات احتكار القلة، تكون الشركات في الغالب مترابطة في اتخاذ قرارات التسعير والمخرجات، بحيث تؤثر الإجراءات التي تتخذها كل شركة على الشركات الأخرى وتسفر عن رد مقابل منها. وفي مثل هذه الحالات، قد تضع شركات

٣- عمليات الدمج والتملك

يتمثل الدمج في عملية جمع أو ربط لشركتين أو أكثر مع شركة موجودة أو لتكوين شركة جديدة. وهو وسيلة تستطيع بها الشركات أن توسع حجمها وتتوسع في أنشطة اقتصادية وأسواق موجودة أو جديدة. ويختلف التملك عن ذلك اختلافاً طفيفاً. فهو يتمثل عامة في شراء شركة واحدة عن طريق كيان تجاري آخر. وهنا لا تحتفظ الشركة التي جرى تملكها بيويتها. وقد يكون الدافع إلى دمج شركة أخرى أو تملكها رفع الكفاءة الاقتصادية، أو اكتساب قوة سوقية، أو التنوع، أو التوسع في أسواق جغرافية مختلفة، أو السعي إلى التآزر المالي وغيره من أشكال التآزر.

ومن الواضح أن عمليات الدمج والتملك ليست مستنكرة في حد ذاتها. فالحكومات في العديد من البلدان النامية تشجع عمليات الدمج بل وتفرضها باعتبار أن عدد الشركات الموجودة في مجال معين أكبر مما ينبغي وأنها لا تتمتع بالكفاءة ("حجة الكفاءة"). ويعتبر هذا أمراً ملحاً للغاية، نظراً لتحرير الأسواق والدخول الوشيك للجهات الفاعلة الأجنبية، وما يمكن أن يترتب عليه ذلك من آثار مختلفة في الأسواق المختلفة. وانصب التركيز على نحو خاص على القطاع المالي (الأعمال المصرفية، والتأمين، وما إليهما) وقطاع الاتصالات بالخطوط غير الثابتة، والشحن، حيث أقدمت الحكومات على تحديد عدد الشركات التي سيسمح لها بالعمل بعد فترات زمنية محددة.

وعلى السلطات المنظمة للمنافسة أن تتصدى لنطاق من الاعتبارات عند توصلها إلى قراراتها. وفي بعض الحالات، قد لا يكون من واجبها اتخاذ القرارات النهائية في الواقع العملي. وترى الحكومات في لائحة المنافسة جزءاً من مزيج سياسات الإدارة الاقتصادية. ولذا، فكثيراً ما تسفر التغييرات في الحكومات عن تغييرات في السياسات، ويمكنها أن تؤدي إلى اتباع سياسات المنافسة بقدر أقل من الصرامة.

دال- الهيكل المؤسسي للمنافسة

يجري حالياً التأكيد بشدة على العلاقة بين المنافسة وحماية المستهلك. ويهيئ عدد من التطورات الفرصة لهذا الزخم. ويتمثل أحدها في تأصيل مفهوم "السوق الحرة". ففي الثمانينيات من القرن العشرين، وبخاصة في التسعينيات منه، أجرت بلدان نامية

مما قد يسهل التواطؤ. ويمكن نظرياً لجمعية واعية للمستهلكين أن تتدخل، وذلك عادة بحث سلطة المنافسة على اتخاذ إجراء، ولكن هذا التدخل يتطلب درجة من الموارد التقنية والقانونية التي قد يصعب على الجمعيات حشدها.

وبالمثل، توجد عوامل في أسواق معينة قد تحد من التواطؤ. ومن بينها عدم تجانس المنتج، واختلاف التكلفة بين الشركات، وظروف العمل الدورية، ودرجة التقدم بين المستهلكين، والتغير التكنولوجي، وعدم شراء المنتج بكثرة، والاختلاف في توقعات الشركات، والحوافز لتطبيق تخفيضات سرية في الأسعار لزيادة الحصة في السوق.

وبسبب الطابع التأمري للتواطؤ بين الشركات لرفع الأسعار أو تحديدها وخفض الإنتاج، فإن أغلب السلطات تنظر إليه على أنه أخطر انتهاك لقوانين المنافسة. ومع ذلك، فالإعفاءات والاستثناءات تنطبق حتى في هذه الحالة. ففي الغالبية العظمى من البلدان، تضع جمعيات المهن التعليمية (الطب، القانون، الخ.) "عقوداً اجتماعية" تشترط فيها عليها مراقبة امتثال أعضائها عن طريق مدونات مهنية. ويُسمح للجمعيات في مقابل ذلك بتحديد شروط الدخول والخروج بل وحتى حقوق مقيدة في تحديد الأسعار. وتوجد أيضاً في بعض البلدان استثناءات للكاترلات الزراعية وتلك التي تشارك فيها تعاونيات أو مؤسسات صغيرة ومتوسطة الحجم. وفي العديد من البلدان لا يُسمح بكاترلات التصدير فحسب بل ويُشجع عليها أيضاً. فإن المفوضية الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية تنفذان آليات للإعانة على التصدير أقدمت البلدان الأخرى على انتقادها بضراوة بسبب آثارها المدمرة. وكانت هذه نقطة شائكة في مفاوضات منظمة التجارة العالمية حتى التوصل إلى اتفاق في أواخر عام ٢٠١٥. وتعمل كاترلات الاستيراد في عدة بلدان في منأى عن العقاب. والمهم أنه عند مقارنة الإجراءات التي تتخذها سلطات المنافسة بشأن الكاترلات وإساءة استعمال مركز الهيمنة، ينبغي الإشارة إلى أنه كثيراً ما توجد فرضية عدم المشروعية في حالة الكاترلات، ولا توجد هذه الفرضية في حالة المركز المهيمن^(١١٨).

(١١٨) A Jones and A Albers-Llorens, 2014, A landscape of diversity: The consumer in competition law, paper for "The Images of the Consumer" conference (University of Oxford, March)

إدارتان مختلفتان المسؤولية عن كل منهما. فعلى سبيل المثال، في الحالة التي قام فيها موقع فيسبوك مؤخراً بشراء برنامج WhatsApp، أجرى الجزآن المكونان للجنة تحقيقين منفصلين، فبحث مكتب حماية المستهلك في المقام الأول ضمانات خصوصية المستهلك ولم يبحث المسائل المتعلقة بالمنافسة التي اندرجت بالطبع ضمن نطاق اختصاص مكتب المنافسة. وفي المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية، اندمج مكتب التجارة العادلة وسلطة المنافسة ليشكلا سلطة المنافسة والأسواق التي تتوافق صلاحيتها مع السلطات التنظيمية القطاعية. وتتولى دائرة المعايير التجارية مهمة ضبط أمن السوق، وهي تعمل على الصعيد المحلي مثل إدارات السلطات المحلية. بيد أن هناك استثناءات. فأيسلندا واليابان تحركتا في الاتجاه الآخر، ولا تزال دائرة مكافحة الاحتكار في الاتحاد الروسي منفصلة عن وكالة حماية المستهلك. وإدارة التجارة والصناعة في جنوب أفريقيا مسؤولة عن حماية المستهلك، بينما تتناول لجنة المنافسة، وهي هيئة نظامية، تنظيم المنافسة وإنفاذها.

وثمة عامل آخر يؤثر في الهيكل المؤسسي ويتمثل في أن عدداً أخذاً في التزايد من الوكالات الدولية والإقليمية أيضاً يلتزم صراحة بسياسات وقوانين المنافسة، ويؤكد الدور الذي بإمكانها تأديته في حماية المستهلك تحقيقاً لهذه الغاية. وهكذا تصدرت المسائل المتعلقة بالمستهلكين المشهد. ومن الأمثلة على هذه المنظمات الأونكتاد، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وشبكة المنافسة الدولية. وترد معلومات عنها في الإطار ٦.

عديدة إصلاحات هائلة تركز على السوق، مما أدى إلى تقليص شديد لدور الدولة في النشاط الاقتصادي عن طريق نشر الخصخصة ورفع الضوابط التنظيمية، والتحرير المالي الداخلي والخارجي. بيد أن الخصخصة في الواقع العملي كثيراً ما تعني أن محل احتكار خاص محل احتكار عام. وهكذا أصبح قانون وسياسة المنافسة يعتبران أداة إضافية لحماية المستهلك، وبخاصة في اقتصادات السوق الناشئة لأوروبا الوسطى والشرقية، على سبيل المثال، حيث يُعهد بحماية المستهلك في الغالب إلى مكاتب "مكافحة الاحتكار"، كما هو مبين في الفصل الرابع.

وقد لاحظت المائدة المستديرة لأفضل الممارسات التي نظمتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام ٢٠١٥ تغييراً تدريجياً في الهيكل المؤسسي لسلطات المنافسة، وميلاً إلى تحرك المنافسة والتنظيم القطاعي والمشتريات الحكومية معاً^(١١٩). فعلى سبيل المثال، تسلمت لجنة التجارة العادلة لجمهورية كوريا مهمة حماية المستهلك من وزارة المالية في عام ٢٠٠٨. وبرز هذا الميل بجلاء في شمال أوروبا خلال السنوات الأخيرة. فقد تحركت في هذا الاتجاه كل من فنلندا (حيث المدير العام لحماية المستهلك هو أيضاً أمين مظالم المستهلكين)، وآيرلندا، والدانمرك، وهولندا. ولطالما استضافت لجنة التجارة الاتحادية التابعة للولايات المتحدة الأمريكية مديرتي حماية المستهلك والمنافسة تحت سقف واحد، وإن تحملت OECD Secretariat, 2015, *Institutional Design*, DAF/ (١١٩) .COMP/M(2014)3/ANN4/Final

الإطار ٦ - المنظمات والشبكات الدولية المعنية بسياسة المنافسة

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

www.unctad.org

يهدف مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) الذي أنشئ في عام ١٩٦٤ إلى إدماج البلدان النامية في الاقتصاد العالمي بصورة تخدم التنمية. والأونكتاد هو مركز التنسيق داخل الأمم المتحدة للمعالجة المتكاملة لمسائل التجارة والتنمية والمسائل ذات الصلة في مجالات التجارة والمالية والتكنولوجيا والاستثمار والتنمية المستدامة. وهو أيضاً مركز التنسيق في مجالي المنافسة وحماية المستهلك. والأونكتاد منتدى للمناقشات والمداولات الحكومية الدولية التي تدعمها مناقشات مع الخبراء وتبادلات للخبرات بهدف بناء توافق في الآراء. ويجري الأونكتاد بحثاً وتحليلات للسياسات وجمعاً للبيانات من أجل تقديم مساهمات موضوعية في مناقشات الخبراء وممثلي الحكومات. ويقدم الأونكتاد بالتعاون مع المنظمات الدولية الأخرى والبلدان المانحة، مساعدات تقنية مصممة وفقاً لاحتياجات البلدان النامية، مع إيلاء اهتمام خاص باحتياجات أقل البلدان نمواً والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. ويستضيف الأونكتاد اجتماعاً سنوياً لخبراء المنافسة، يضم وكالات وخبراء مستقلين، هو فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقانون المنافسة وسياساتها. وتُعقد هذه الاجتماعات مباشرة بعد اجتماعات فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات حماية المستهلك.

منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

www.oecd.org

منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي منظمة حكومية دولية تساعد الحكومات على التصدي لتحديات الاقتصاد العالمي الاقتصادية والاجتماعية والمتعلقة بالحكم. وتتألف المنظمة من ٣٤ بلداً عضواً تتقاسم التزاماً بالحكم الديمقراطي واقتصاد السوق. ولما كانت تقيم علاقات نشطة مع العديد من البلدان الأخرى (وبخاصة البرازيل وروسيا والهند والصين وجنوب أفريقيا) والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني، فإنها تتمتع بامتداد عالمي. وأكثر ما تُعرف به هو منشوراتها وإحصاءاتها، ويشمل عملها المسائل الاقتصادية والاجتماعية، من الاقتصاد الكلي إلى التجارة والتعليم والتنمية والعلم والابتكار. وتضطلع المنظمة بدور بارز في تعزيز الإدارة الرشيدة في الخدمة العامة وفي أنشطة الشركات. وتساعد المنظمة الحكومات على ضمان قدرة المجالات الاقتصادية الرئيسية على الاستجابة عن طريق الرصد القطاعي. وتساعد المنظمة مقرري السياسات، عن طريق تنفيذ المسائل الناشئة والتعرف على السياسات الناجحة، على اعتماد توجهات استراتيجية. وهي معروفة جيداً بدراساتها الاستقصائية واستعراضاتها لفرادى البلدان. وتصدر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي صكوكاً وقرارات وتوصيات متفقاً عليها دولياً لتعزيز الممارسات السليمة في المجالات التي يكون فيها الاتفاق المتعدد الأطراف ضرورياً لكي تحرز فرادى البلدان تقدماً في الاقتصاد العالمي. ولتقاسم أرباح النمو أهمية بالغة أيضاً كما هو مبين في الأنشطة المتصلة بالاقتصادات الناشئة والتنمية المستدامة والاقتصاد الإقليمي والمعونة. ويشغل الحوار وتوافق الآراء واستعراض النظراء جوهر العمل في المنظمة. ويعني مبدأ توافق الآراء أن باستطاعة الحكومات الوطنية أن توقف أحكاماً مدرجة في مشاريع المشورة السياسية التي تعترض عليها، وهي تقوم بذلك بالفعل. وتتألف هيئة إدارتها، أي المجلس، من ممثلين عن البلدان الأعضاء.

شبكة المنافسة الدولية

www.internationalcompetitionnetwork.org

شبكة المنافسة الدولية شبكة موجهة نحو المشاريع وقائمة على توافق الآراء وغير رسمية تضم وكالات معنية بمكافحة الاحتكار من بلدان متقدمة ونامية، وهي تتصدى لمسائل تنفيذ مكافحة الاحتكار والمسائل السياسية ذات الاهتمام المشترك، وتصوغ مقترحات للتقارب الإجرائي والموضوعي عن طريق خطة وهيكل يركزان على النتائج. وتشجع الشبكة نشر الخبرات وأفضل الممارسات المتعلقة بمكافحة الاحتكار، وتعزز الدور الدعوي لوكالات مكافحة الاحتكار، وتسعى إلى تيسير التعاون الدولي. وتجري أنشطتها على أساس طوعي، وتعتمد على مستوى رفيع من حسن النوايا والتعاون فيما بين الولايات القضائية المشاركة. وتعتمد على اتصالات عديدة قائمة بالفعل بين المنظمات المعنية. ويركز عمل الشبكة على المشروعات، وليس الغرض منه أن يحل محل عمل المنظمات الأخرى أو ينسقه، كما أنها لا تمارس أي وظيفة من وظائف وضع القواعد. وتحمي الشبكة الفرصة أمام أعضائها للحفاظ على اتصالات منتظمة، وبخاصة بواسطة مؤتمرات سنوية واجتماعات مرحلية. وعندما تتوصل الشبكة إلى توافق في الآراء بشأن التوصيات الناشئة عن المشاريع، يُترك الأمر لفرادى وكالات مكافحة الاحتكار للبت فيما إذا كانت ستنفذ التوصيات وكيف ستنفذها، عن طريق ترتيبات أحادية أو ثنائية أو متعددة الأطراف، حسب الاقتضاء. وتتألف عضوية الشبكة من ١٣٨ وكالة منافسة وطنية أو متعددة الجنسيات يُعهد إليها بتنفيذ قوانين مكافحة الاحتكار. وتُمثل فيها ١١٩ ولاية قضائية.

هاء- تحدّ لتماسك سياسات المنافسة: مقاومة المستهلك للتحويل

لأنها أصبحت "عرفاً وممارسة" (الصفحة والتأمين على سبيل المثال). فقد ثبت أحياناً انعدام فعالية الاعتماد على الإفصاح والممارسة وحدهما لإطلاق المنافسة والاختيار.

واو- خاتمة

من المرجح أن تظل هناك دائماً علاقة معقدة بين المنافسة وحماية المستهلك. فالمستهلكون لم يشنوا حملات في معظم الحالات من أجل قوانين وسياسات المنافسة. بيد أن هذه القوانين والسياسات ما أن أُعدت حتى أصبح المستهلكون والمنظمات التي تمثلهم يرونها وسيلة لتحقيق حماية أكبر للمستهلك. ويتمثل النهج التقليدي إجمالاً في أن تركز السلطات المنظمة للمنافسة على جانب العرض وأن تركز السلطة المنظمة للاستهلاك على جانب الطلب. وقد أدى هذا النهج الثنائي إلى مفاهيم ضيقة لما يشكل السلوك المخل بالمنافسة وإلى نُهج محدودة للتصدي لهذا السلوك.

وكما أعرب البروفيسر ألان فيلس أمام مائدة مستديرة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام ٢٠١٥ (١٢٠)، تميل المنافسة إلى أن تكون غير محببة بين الجماهير، بينما تميل حماية المستهلك إلى أن تكون محببة ("حارسة للمحرومين")؛ وتُحرم سلطات المنافسة (يجب عليك ألا)، بينما تفرض (يجب عليك أن) سلطات حماية المستهلك؛ وتميل المنافسة إلى أن تكون لاحقة للفعل، بينما يميل التنظيم إلى أن يكون سابقاً له. وبالرغم من أن مقاربات البروفيسر فيلس مبسطة عن عمد، وأنه يمكن للمرء أن يجد استثناءات منها جميعاً، فإنها تُظهر التكامل بين هذين المجالين من السياسات.

(١٢٠) OECD, 2015, Best Practice Roundtable on Competition Policy; see also A Fels and H Ergas, 2014, *Institutional Design of Competition Authorities* (OECD)

يشكل اختيار المستهلك محور المنافسة وهدفها. ولكي يمارس المستهلك هذا الاختيار، يجب أن يكون على علم بالخيارات المتاحة، ويجب أن يكون قادراً على ممارسة الاختيار. بيد أن المستهلكين لا يقومون دائماً باختيارهم، حتى لو توافر البديل أو السعر الأقل. ويرى الاقتصاديون التقليديون في هذا تناقضاً ومشكلة. وقد نشأ مؤخراً اهتمام بتطبيق الاقتصاد السلوكي على المستهلكين، وبخاصة سلوكهم البحثي (أي حجم البحث الذي يجريه المستهلكون وعدد الجهات الفاعلة التي يبحثون فيها) وسلوك التحويل (أي كيف يستجيبون لاختلافات الأسعار بين الجهات الفاعلة في القطاع). وتتمثل المحصلة غير المعلنة أحياناً في أن المستهلكين يرفضون التعرف على مصالحهم رفضاً باتاً.

ولكن، ماذا لو كان المستهلكون على حق في حرصهم؟ إن الاعتماد على الإفصاح من أجل حماية المستهلك بدلاً من التنظيم من المنبع قد ينطوي على نقل الخطر إلى المستهلك، كما برهنت الأزمة المالية على ذلك. وهذا تحدّ هائل لمقرري السياسات، حيث لا ينبغي لأحد أن ينتقل إلى الطرف الآخر الذي ينكر مزايا التحويل. ولذا، يتعين أن يبحث مقررو السياسات تدابير أخرى، مثل تنظيم سلوك مقدمي الخدمات، مع جعل سلوك التسعير أكثر شفافية، كما فُرض ذلك على القطاع المصرفي الفرنسي في عام ٢٠١٠ على سبيل المثال. ويوجد بذلك دور مهم للتدابير السياسية في تعزيز حماية المستهلك، وبخاصة عن طريق تحسين المعلومات المتاحة وإزالة تكاليف التحول الباهظة. وتستدعي هذه الإزالة بحثاً للأحكام والشروط المدرجة في عقود المستهلك، أو إعادة تقييم استخدامها

ثامناً - التعاون الدولي

ألف - التعاون الدولي في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك

يسلم قرار الجمعية العامة ١٨٦/٧٠ المتعلق بحماية المستهلك والمؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ بقيمة "التنسيق والشراكة مع المنظمات القائمة المتعددة الأطراف"^(١٢١). ويهدف المبدأ التوجيهي ١ من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية من بين أهدافه إلى "تعزيز التعاون الدولي في ميدان حماية المستهلك". والتعاون الدولي، في الواقع، موجود في صلب المبادئ التوجيهية المنقحة.

وقد جرى توسيع نطاق الفصل المتعلق بالتعاون الدولي في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، وهو الفصل السادس، إلى حد كبير نتيجة لعملية التنقيح. فالمبدأ التوجيهي ٧٩ يحث الدول الأعضاء على التعاون في تبادل المعلومات المتعلقة بالسياسات والتدابير المتخذة في مجال الاختبار وإعلام المستهلك وتنقيفه. ويدعو المبدأ التوجيهي ٨٠ إلى تقوية الروابط الإعلامية فيما يتصل بالمنتجات المحظورة أو المسحوبة أو التي فُرضت عليها قيود، وهي مسألة حيوية لسلامة المستهلك. ويسعى المبدأ التوجيهي ٨١ إلى العمل على ألا تصبح الاختلافات في النوعية ضارة، وهي مسألة صعبة تتعلق بالتقدير. ويدعو المبدأ التوجيهي ٨٢ إلى التعاون في مجال التصدي للاحتيال، مع المناداة أيضاً بتوخي الحرص الوارد في المبدأ التوجيهي ٨٣ على أن تحتفظ وكالات حماية المستهلك الوطنية بالسلطة، وأنه قد يتعين على الدول الأعضاء أن "تتجنب التداخل" مع عمل وكالات حماية المستهلك في الولايات القضائية الأخرى. وينص المبدأ التوجيهي ٨٥ على الترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف؛ وينص المبدأ التوجيهي ٨٦ و٨٧ على "دور قيادي" للوكالات المعنية بشأن مسائل معينة تتعلق بالإنفاذ. وينص المبدأ التوجيهي ٨٨ على أنه ينبغي للسلطة الوطنية القائمة بالتحقيق وتبادل المعلومات أن يتسع نطاق عملها ليشمل التعاون بشأن الإنفاذ القضائي وفيما بين الوكالات مع نظرائها الأجانب.

ويشير المبدأان التوجيهيان ٩١ و٩٢ إلى الاستهلاك المستدام فيما يتعلق بنقل التكنولوجيا وبناء القدرات. ويشجع المبدأ التوجيهي ٩٣ البرامج المتعلقة بتنقيف المستهلك وإعلامه.

وفي فروع أخرى، تُذكر بالتحديد الحاجة إلى التعاون بين الدول الأعضاء في القضايا العابرة للحدود: في الفروع الجديدة المتعلقة بالتجارة الإلكترونية (المبدأ التوجيهي ٦٥)، والخدمات المالية (المبدأ التوجيهي ٦٨)، والسياحة (المبدأ التوجيهي ٧٨).

ويشير تقرير الأونكتاد المتعلق بالتنفيذ (٢٠١٣) إلى تنوع كبير في مبادرات التعاون بين الدول الأعضاء^(١٢٢). ويعرض قائمة بعدة اتفاقات تعاون ثنائية، مثل تلك التي بين شيلي وبيرو، وبين شيلي والاتحاد الأوروبي، وبين الجمهورية الدومينيكية وبنما، وبين المكسيك والولايات المتحدة الأمريكية، والتي تشتمل عادة على تبادل المعلومات وعلى أنشطة بناء القدرات.

فعلى الصعيد الإقليمي، توجد مبادرات عديدة: لجنة حماية المستهلك التابعة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا، ومنظمة الدول الأمريكية ونظامها للإنذار السريع بين البلدان الأمريكية، وجماعة دول الأنديز وبرنامج المنافسة وحماية المستهلك لأمريكا اللاتينية التابع للأونكتاد، ومجلس أمريكا الوسطى المعني بحماية المستهلك، والمنتدى الإيبيري - الأمريكي للوكالات الحكومية لحماية المستهلك، وتحالف المحيط الهادئ، السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي، واتحاد أمم أمريكا الجنوبية، وبرنامج الأونكتاد - الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وبرنامج المنافسة الخاص بأفريقيا التابع للأونكتاد، وحوار المستهلك الأفريقي، والاتحاد الجمركي للجنوب الأفريقي، ومجلس الاتحاد الأوروبي المعني بالتعاون في مجال حماية المستهلك، ومبادرات المفوضية الأوروبية، وغير ذلك.

وعلى المستوى المتعدد الأطراف، تشارك بعض الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في منتدى التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ، والشبكة الدولية لحماية المستهلك وإنفاذ القانون

(١٢٢) الأونكتاد، ٢٠١٣، تقرير التنفيذ المتعلق بمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك ١٩٨٥-٢٠١٣، مذكرة مقدمة من أمانة الأونكتاد.

بالتجارة الإلكترونية التي تشير إليها مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، تطلب إلى الحكومات أن "تنظر في دور القانون الواجب التطبيق والولاية القضائية في زيادة ثقة المستهلك في التجارة الإلكترونية"^(١٢٣).

ويشير المبدأ التوجيهي ٩٠ من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية إلى المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التي تكفل حماية المستهلك من الممارسات التجارية الاحتيالية والمضللة عبر الحدود التي تتناول، في الفقرة ثالثاً-ألف، إمكانية التنازع على الولاية القضائية:

ينبغي أن تحسّن الدول الأعضاء من قدرتها على التعاون في مجال مكافحة الممارسات التجارية الاحتيالية والمضللة العابرة للحدود، مع التسليم بأن التعاون بخصوص تحقيقات أو قضايا معينة يظل خاضعاً للسلطة التقديرية لوكالة إنفاذ قوانين حماية المستهلك التي يوجّه إليها طلب التعاون. ولهذا الوكالة أن ترفض التعاون في تحقيقات أو دعاوى معينة، أو أن تحد من هذا التعاون أو تضع شروطاً له، على أساس أنها تعتبر الامتثال لطلب التعاون غير متسق مع قوانينها أو مصالحها أو أولوياتها أو القيود المتعلقة بالموارد، أو استناداً إلى عدم وجود مصالح متبادلة في التحقيق أو الدعوى المعنية^(١٢٤).

ويمكن أن يكون رد الفعل الأول على ذلك هو السؤال عما إذا كانت السلطات الوطنية تضع مصلحة المستهلكين الأجانب في الحسبان بالقدر الكافي في خضم هذا الالتزام بالفضاض. وبالرغم من أن هذه النقطة قد تبدو جيدة للنقاش، فإن هذا الادعاء قد لا يكون عادلاً تماماً. فماذا لو كانت فداحة الممارسات الاحتيالية والمضللة الداخلية أو عددها يتجاوز كثيراً ما يحدث منها على المستوى الدولي؟ إن وكالات حماية المستهلك تُضطر باستمرار إلى إصدار أحكام تقديرية بشأن الأولوية حيثما لا يكون هناك بعد دولي، ولذا، فمن غير المستغرب أن تكون الأحكام التقديرية أكثر صعوبة في حالة وجود عناصر عابرة للحدود قد تقلل من فرص النجاح. وفيما يتصل بالقانون الدولي الخاص، وضعت عدة دول

(١٢٣) OECD, 2016, *Consumer Protection in E-commerce*, OECD recommendation.

(١٢٤) OECD, 2003, *Guidelines for Protecting Consumers from Fraudulent and Deceptive Commercial Practices Across Borders*, recommendation of the council.

(انظر أدناه)، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التي يشارك مراقبون لها من الاقتصادات غير الأعضاء في المنظمة (مثل كولومبيا ومصر) مشاركة نشطة ومنظمة في لجنتها المعنية بسياسات المستهلك.

والأونكتاد هو مركز التنسيق داخل أسرة الأمم المتحدة والمنتدى الحكومي الدولي العالمي المعني بمسائل حماية المستهلك. وقد كلفته المبادئ التوجيهية بالاضطلاع بأنشطة تعاون متنوعة، من بينها ما يلي: (أ) استكشاف العلاقة بين قضايا المنافسة وحماية المستهلك؛ و(ب) استعراض قوانين وسياسات حماية المستهلك في الدول الأعضاء وإسداء المشورة إليها في هذا الشأن؛ و(ج) عقد دورات تدريبية للدول الأعضاء وتنظيم أنشطة لبناء القدرات في المسائل المتعلقة بحماية المستهلك؛ و(د) دعم المبادرات الإقليمية والمتعددة الأطراف. وتُناقش هذه المسائل فيما بعد بمزيد من الاستفاضة في هذا الفصل.

يوجد إذن حجم كبير من تبادل المعلومات المتعلقة بالسياسات وتنفيذ تدابير حماية المستهلك، ويمكن للعديد من الأعضاء أن يدعوا بشكل معقول أنهم ينفذون بالفعل أحكام مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية. بيد أن تحدياً بالغا لا يزال قائماً: القانون الواجب التطبيق والولاية القضائية.

باء- القانون الواجب التطبيق والولاية القضائية

يبين حجم التفاصيل التي تُعرض بها المسائل المتعلقة بالتعاون الدولي في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية اهتماماً بالتغلب على التحديات التي يواجهها التعاون فيما بين الوكالات. ويشير القرار ١٨٦/٧٠ (المذكور أعلاه) إشارة صريحة إلى هذه المسألة حين يعلن أن "بعض المسائل المتعلقة بحماية المستهلكين، من قبيل القانون الواجب التطبيق والولاية القضائية، يمكن أن تُعالج بأقصى قدر من الفعالية من خلال التشاور والتعاون على الصعيد الدولي". ولا يظهر مصطلح "القانون الواجب التطبيق والولاية القضائية" في متن مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، وإن كان المبدأ التوجيهي ٣٩ يدعو إلى تحسين سبل الوصول إلى القضاء وآليات الانتصاف وبخاصة في المنازعات العابرة للحدود. والفقرة ٥٤-٦٤ من المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة

الأخرى، وينبغي أيضاً أن تتعاون مع أصحاب المصلحة ذوي الصلة في قطاع السياحة والسفر.

والسياحة واحد من أكبر قطاعين في العالم وفقاً لبعض المعايير، وتأتي بعد الزراعة مباشرة. ومع ذلك، فقد جرى تجاهلها بعض الشيء في المناقشات المتعلقة بحماية المستهلك. وتوجد بعض أوجه الخلل الواضحة التي قد تستدعي تعاوناً دولياً، وينبغي الإشارة إلى أن المبادئ التوجيهية تنطبق على السفر وكذلك على قطاع السياحة. وهكذا، ينبغي أن تمتد الحماية المتوخاة لتشمل العمال المهاجرين.

ولقد أصبح العمل الذي تنطوي عليه حماية السياح، في بعض جوانبه، يزداد صعوبة لسببين رئيسيين. الأول هو الحجم: فقد تم تجاوز حاجز المليون حالة وصول السياح في عام ٢٠١٢ للمرة الأولى. وثانياً، فمع تزايد هيمنة عمليات الحجز على الإنترنت وتراجع وكالات السياحة، كثيراً ما لا يكون هناك مقدم للخدمات يتحمل المسؤولية في البلد الأصلي. فعلى سبيل المثال، لا يوجد لدى ثلثي السياح الأجانب الوافدين إلى البرازيل وكالة سفر في بلدهم الأصلي^(١٢٦).

وقد مارس بلدان بصفة خاصة، هما البرازيل والصين، ضغطاً لتوفير المزيد من وسائل الحماية للسياح: وفعلت البرازيل ذلك جزئياً بسبب توقع تنظيم حدثين رياضيين عالميين، هما كأس العالم لكرة القدم لعام ٢٠١٤، والألعاب الأولمبية لعام ٢٠١٦؛ وفعلته الصين بسبب الحجم الرهيب والزيادة الحادة في كل من السياحة الخارجية والداخلية^(١٢٧). وتطالب حكومة البرازيل بسرعة اعتماد مشروع الاتفاقية الدولية لحماية السياح والزائرين عن طريق مؤتمر لاهاي السنوي المعني بالقانون الدولي الخاص^(١٢٨). وقد ذكرت الأستاذة كلاوديا ليما ماركيس، وهي من المدافعين عن الإصلاح

(١٢٦) C Lima Marques, 2013, The need for a global cooperation network to protect foreign tourists/consumers and the comeback of private international law.

(١٢٧) وفقاً لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، أنفق السياح الصينيون ١٠٢ من مليارات الدولارات في عام ٢٠١٢، بزيادة تبلغ نسبتها ٣٧ في المائة مقارنة بالسنة السابقة، وأكثر من أي بلد آخر (L Thompson, 2013, *Tourism's Changing Profile*). (OECD Observer no. 297).

(١٢٨) مؤتمر لاهاي المعني بالقانون الدولي الخاص، ٢٠١٣، مشروع الاتفاقية الدولية لحماية السياح والزائرين.

أعضاء - وليس جميعها - قواعد خاصة لتنازع القوانين من أجل حماية المستهلكين (الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، والأرجنتين، والصين، واليابان، والاتحاد الروسي على سبيل المثال). ووضعت بلدان عديدة في قوانينها الوطنية قواعد بشأن ولاية قضائية خاصة من أجل القضايا العابرة للحدود التي يكون فيها المستهلكون طرفاً، وكثيراً ما جرى ذلك بواسطة الجهاز القضائي الموجود في بلد إقامة المستهلك.

وجرت محاولات لإرساء مبدأ عام بشأن القانون الوطني الذي ينبغي أن تكون له الغلبة. فعلى سبيل المثال، أعدت جمعية القانون الدولي مبدأ "الأخذ بأفضل حماية"، الذي يكون بمقتضاه "من المستحسن وضع معايير وتطبيق قواعد من القانون الدولي الخاص تعطي الحق للمستهلكين في الاستفادة من أفضل حماية للمستهلك"^(١٢٥).

١ - مثال السياحة

من المجالات البديهيّة للتعاون الدولي السياحة، وبخاصة لأن بلد الإقامة لا يكون في الغالب هو المكان الذي حدثت فيه المخالفة المزعومة. وتفتح مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية المنقحة آفاقاً جديدة للمرة الأولى في مجال تلبية احتياجات السياح والمسافرين. فللبداً التوجيهي ٧٨ ينص على ما يلي:

ينبغي أن تحرص الدول الأعضاء على أن تكون سياساتها لحماية المستهلك ملبية لمطالبات معالجة مسائل تسويق وتوفير السلع والخدمات ذات الصلة بالسياحة، بما في ذلك، على سبيل الذكر لا الحصر، السفر وأماكن إقامة المسافرين والعقارات المشتركة الملكية على أساس تقاسم الوقت. وينبغي أن تتصدى الدول الأعضاء، على وجه الخصوص، لما ينشأ عن هذه الأنشطة من تحديات عابرة للحدود، بما في ذلك التحديات المتصلة بالتعاون في مجال إنفاذ القوانين وتبادل المعلومات مع الدول الأعضاء

(١٢٥) ILA, 2012, *Statement on the Development of International Principles on Consumer Protection*, resolution no. 4 (Sofia). لمزيد من التفاصيل، انظر قرار رابطة القانون الدولي ٢٠١٦/١ بما في ذلك المبادئ التوجيهية المتعلقة بأفضل الممارسات بشأن القانون الواجب التطبيق على الحماية الدولية للمستهلكين (جوهانسبورغ، المؤتمر السابع والسبعون للرابطة) (متاح بالإنكليزية والفرنسية).

الدومينيكية، وكبار المصدرين مثل الصين والبلدان الأفريقية جنوب الصحراء الكبرى، بما فيها نيجيريا وكينيا، والاقتصادات الناشئة التي تمر بمرحلة انتقالية مثل فيت نام.

وتنظم الشبكة الدولية لحماية المستهلك وإنفاذ القانون حملات تنقيفية، مثل الشهر السنوي للحماية من الاحتيال، وتجري عمليات المسح السنوية على الإنترنت للبحث عن المواقع الشبكية التي يشتبه في احتيالها على المستهلكين. ويصف تقرير الأونكتاد عن التنفيذ هذا المسح بأنه "إجراءات موازية ومنسقة لإنفاذ القانون". وتشير هذه الإجراءات إلى وجود شبكة عالمية لإنفاذ القانون، وتمكّن من الإنفاذ الاستباقي. وتهدف الشبكة الدولية لحماية المستهلك وإنفاذ القانون إلى التمكين من تقديم الشكاوى العابرة للحدود المتعلقة بالتجارة الإلكترونية "بوسائل أخرى غير الدعاوى القانونية الرسمية"، وتوزع الشكاوى الواردة على وكالات حماية المستهلك الوطنية^(١٣١).

ومن الأمثلة الأخرى على التعاون فيما بين الوكالات نظام الإنذار السريع المتعلق بالمنتجات غير الغذائية الخطرة الذي أعدته المفوضية الأوروبية. إذ تنشر المفوضية استعراضاً أسبوعياً لإبذارات تتعلق بالمنتجات وتقدمها السلطات الوطنية. وتتضمن هذه الإبذارات معلومات عن المنتجات الخطرة المكتشفة، والمخاطر المتعرف عليها، والتدابير المتخذة في بلد الإخطار من أجل منع أو تقييد تسويقها أو استخدامها. ويمكن اتخاذ التدابير بأمر من السلطات الوطنية ("تدابير إلزامية") أو عن طريق المنتجين والموزعين مباشرة ("تدابير طوعية"). ويتضمن أيضاً كل إنذار معلومات عن البلدان التي وُجد فيها المنتج نفسه وما إذا كانت قد اتخذت تدابير أخرى. وليست هذه الإبذارات خاصة بمجالات فردية (وإن كانت المعلومات مستمدة منها) ولذا فهي لا تثير مسائل تتعلق بالولاية القضائية^(١٣٢). وقد أنشأت منظمة الدول الأمريكية نظاماً مماثلاً للنظام الأوروبي، هو نظام الإنذار السريع بين البلدان الأمريكية، وهو شبكة جديدة تتولى رصد مشاكل السلامة التي تثيرها المنتجات والخدمات في الأمريكتين اعتباراً من كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤.

في القطاع، أن ثمة حاجة إلى تدابير سابقة للحدث لا لاحقة له. وهذا يعني في هذا السياق وضع ترتيبات في بلد المقصد لا في بلد الإقامة، بحيث يتسنى تلافي المنازعات العابرة للحدود قدر الإمكان. ويتوخى مشروع الاتفاقية، بناء على ذلك، تكليف سلطة معينة في الدولة المتعاقدة تضطلع بمهمة إسداء المشورة وتقديم خدمات المساعدة والوساطة فضلاً عن مرافق للدعاوى الصغيرة عند اللزوم. وهذا في الأساس ترتيب مؤسسي، وهو ما تصفه الأستاذة ليمّا ماركيس بأنه "عودة براغماتية إلى القانون الدولي الخاص"^(١٣٣).

وليس من الواضح على الإطلاق إذن أن هناك إجابة حاسمة على المسائل المتعلقة بالولاية القضائية التي يثيرها الفرع السادس من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية. ويبين مثال السياحة كيف اتضح أن الترتيبات المؤسسية، أي وجود شخص يلجأ إليه السياح للحصول على المساعدة، قد تكون أكثر الحلول فعالية.

جيم- التعاون الدولي العملي

على الرغم من الصعوبات المذكورة أعلاه، فإن الوكالات تتعاون بالفعل على الصعيد الدولي، كما هو مبين في الدراسة الاستقصائية التي أعدها الأونكتاد في عام ٢٠١٣^(١٣٤). وتوجد جمعيات مهنية لتشجيع التعاون. فعلى سبيل المثال، تتألف الشبكة الدولية لحماية المستهلك وإنفاذ القانون من منظمات موجودة في أكثر من ٥٠ بلداً بهدف:

- حماية المصالح الاقتصادية للمستهلكين في جميع أنحاء العالم؛
- تبادل المعلومات عن الأنشطة التجارية العابرة للحدود التي قد تؤثر على رفاه المستهلك؛
- تشجيع التعاون العالمي فيما بين وكالات إنفاذ القوانين.

وبينما كانت الغالبية العظمى من عضوية الشبكة من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فإنها تمتد كذلك إلى ما يتجاوزها لتشمل نطاقاً عريضاً من البلدان من جميع المناطق، يتراوح فيما بين الدول الجزرية الصغيرة مثل بربادوس والجمهورية

(١٢٩) C Lima Marques, op. cit

(١٣٠) الأونكتاد، ٢٠١٣، تقرير التنفيذ المتعلق بمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك ١٩٨٥-٢٠١٣، مذكرة مقدمة من أمانة الأونكتاد.

(١٣١) www.icpen.org

(١٣٢) http://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_

products/rapex/alerts/main/?event=main.listNotifications

الدول الأعضاء وإلى مصالحها، وتعميم هذه البحوث والدراسات بهدف زيادة حجم تبادل الخبرات وإكساب المبادئ التوجيهية مزيداً من الفعالية؛

(ج) إجراء استعراضات أقران طوعية للسياسات الوطنية المتعلقة بحماية المستهلك التي تطبقها أجهزة حماية المستهلك في الدول الأعضاء؛

(د) جمع ونشر المعلومات بشأن المسائل المتعلقة بتحقيق الأهداف المتوخاة من المبادئ التوجيهية بشكل عام وبالخطوات الملائمة التي اتخذتها الدول الأعضاء على الصعيد الوطني أو الإقليمي تعزيزاً للفعالية في تحقيق الأهداف وتطبيق المبادئ؛

(هـ) تقديم المساعدة في بناء القدرات والمساعدة التقنية إلى البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية في مجال وضع وإنفاذ قوانين وسياسات حماية المستهلك؛

(و) النظر في الدراسات والوثائق والتقارير ذات الصلة الصادرة عن المؤسسات المعنية في منظومة الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات والشبكات الدولية، من أجل تبادل المعلومات المتعلقة ببرامج العمل ومواضيع التشاور، وتحديد المشاريع التي تتيح المجال لتقاسم العمل والتعاون في مجال تقديم المساعدة التقنية؛

(ز) إعداد تقارير وتوصيات ملائمة بخصوص سياسات حماية المستهلك المتبعة في الدول الأعضاء، بما في ذلك بخصوص تطبيق وتنفيذ هذه المبادئ التوجيهية؛

(ح) تنفيذ المهام خلال فترات ما بين دورات انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة لاستعراض جميع جوانب مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف لمكافحة الممارسات التجارية التقييدية، وتقديم تقارير عن ذلك إلى دورات المؤتمر؛

(ط) إجراء استعراض نظراء دوري للمبادئ التوجيهية عندما يصدر تكليف بذلك عن مؤتمر الأمم المتحدة لاستعراض جميع جوانب مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف لمكافحة الممارسات التجارية التقييدية؛

وأقامت المفوضية الأوروبية أيضاً شبكة من مراكز المستهلك الأوروبية لها حضور في جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي البالغ عددها ٢٨ بلداً (بالإضافة إلى النرويج وآيسلندا)، وهي تتعامل مع فرادى المستهلكين. وتقدم هذه المراكز المساعدة إلى المستهلكين عن طريق خدمة مجانية تقوم بالوساطة وتسدي المشورة (بما في ذلك بشأن الدعاوى القضائية وتسوية المنازعات) عبر الحدود وتتمتع بصلاحيات إصدار التقارير عن السياسات المتبعة. وبالرغم من أن مهمة المراكز تعتبر في الغالب خدمة للسياح، فإنها تنطبق على نطاق أوسع كثيراً من الجماهير يشمل جميع المنازعات العابرة للحدود بين المستهلكين ومقدمي الخدمات. وقد تلقت على مدى ١٠ سنوات من العمل كشبكة ٦٥٠.٠٠٠ اتصال مباشر، وباتت تجري ١٠٠.٠٠٠ اتصال مباشر سنوياً بحلول عام ٢٠١٥، من بينها ٤٠.٠٠٠ شكوى، مع إحالة عدد أكبر كثيراً من الشكاوى (٣ ملايين) إلى وكالات حماية المستهلك الوطنية. ومرة أخرى، فإن الإجراءات العملية، التي لا تستلزم التنازع بالضرورة، تتبع الترتيبات المؤسسية^(١٣٣).

دال - الآلية المؤسسية الدولية

يتمثل السياق الثاني الذي يُثار فيه موضوع التعاون الدولي داخل مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية في الفرع السابع المتعلق بالآلية المؤسسية الدولية، وهو إضافة جديدة تماماً وجوهرية. ويحدد النص ترتيبات لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات حماية المستهلك الذي يعقد اجتماعاته تحت رعاية الأونكتاد. ويحدد المبدأ التوجيهي ٩٧ مهام فريق الخبراء الحكومي الدولي كما يلي:

(أ) توفير منتدى سنوي وطرائق لإجراء المشاورات المتعددة الأطراف والمناقشة وتبادل وجهات النظر بين الدول الأعضاء بشأن المسائل المتصلة بالمبادئ التوجيهية، وبخاصة تنفيذها والخبرات المكتسبة منه؛

(ب) إجراء دراسات وبحوث دورية عن مسائل حماية المستهلك ذات الصلة بالمبادئ التوجيهية استناداً إلى توافق آراء

(١٣٣) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A132048> and www.ec.europa.eu/consumers/ecc/

هاء- خاتمة

يقدم هذا الاستقصاء الموجز للتعاون الدولي إيجاز قوياً جداً بأن الطريق الحالي إلى توفير حماية المستهلك للأفراد على المستوى الدولي يمر بحلول مؤسسية لا قضائية. ويحدث هذا لا بسبب الصعوبة الكامنة في رفع الدعاوى القضائية عبر الحدود فحسب، ولكن أيضاً بسبب عدم وجود اتفاقات تعاون نهائية ذات طابع قضائي بين الوكالات. والاختيار موجود في حالة السياحة والزيارات الدولية بين تسوية سريعة وأساسية للمنازعات، من جانب، في بلد المقصد، قد تنطوي على بعض الإجراءات غير القضائية نسبياً مثل النظم البديلة لتسوية المنازعات، وبين التنازع لمدة طويلة وعلى مسافة بعيدة، من الجانب الآخر، مع ضمانات قليلة بالنجاح. ويبدو أن الطريق الأول هو الطريق السائد، وأن وجود ترتيبات عملية بين وكالات حماية المستهلك يشكل تحسناً كبيراً في هذا الصدد.

يبدو أن المشاكل أعمق من هذا بالنسبة للمستهلكين غير الموجودين مادياً في موطن المؤسسات التجارية. وقد قوض نمو المعاملات عبر الإنترنت عمليات الرقابة التقليدية عند الحدود، التي كانت تُطبق دائماً على الواردات المادية. ويتزايد تحول الرقابة الدولية إلى رقابة تنظيمية بدلاً من كونها مادية بالنسبة لكل من السلع والخدمات. فحيثما طلب المستهلك منتجاً مادياً من موقع شبكي أجنبي، قد تُسلم البضائع من مخزن في بلد إقامة المستهلك أو تُرسل من حيث صُنعت. وفي حالات أخرى، قد يجري تنزيل منتج رقمي أنتج في البلد "ألف" من على موقع شبكي في البلد "باء" عن طريق مستهلك مقيم في البلد "جيم".

وفي ضوء هذه التعقيدات، من المهم صياغة صكوك قانونية دولية فعالة لتحقيق إنصاف عابر للحدود وفعال للمستهلك. وقد تجني الشركات في الوقت الراهن مزايا سوقية بعقد التزامات عامة بالتقيد بمعايير السلوك التي تدعمها مدونات قواعد سلوك معينة أينما باشرت عملها. ويؤدي هذا إلى زيادة التركيز على المسائل المتعلقة بالسلوك التجاري كما هو مناقش في الفصل السادس.

(ي) تحديد الإجراءات وأساليب العمل اللازمة للاضطلاع بولاية الفريق.

وينص المبدأ التوجيهي ٩٨ على أن الفريق الحكومي الدولي سيمتنع عن "إصدار الأحكام" بشأن فرادى الدول أو الشركات فيما يتصل بمعاملات معينة.

وبصفة خاصة، فإن لاستعراضات الأقران الطوعية تاريخاً طويلاً وإيجابياً بوجه عام في المؤسسات الدولية مثل الأونكتاد الذي يتمتع بأكثر من عشر سنوات من الخبرة في ميدان المنافسة. وهذا أمر مفيد لا للبلد الخاضع للاستعراض فحسب، ولكن أيضاً للمؤسسات القائمة بالاستعراض التي تواجهها حقائق عملية في مجال تنفيذ السياسات والتي يمكن اتخاذها عاملاً مساعداً لأحكام المبادئ التوجيهية الدولية التي كثيراً ما يغلب عليها طابع فضفاض. ويمكن أن تكون هذه العمليات من "التثبت من الواقع" مفيدة جداً على المستوى الداخلي للبلد الخاضع للاستعراض حيث قد تكون الحكومة القائمة بالإصلاح في حاجة إلى عين خارجية تساعد في عملية إصلاح السياسات الداخلية.

وستكون هناك أيضاً أهمية بالغة للحكم الوارد في المبدأ التوجيهي ٩٧ (أ) المتعلق بتبادل الآراء والخبرات فيما بين الدول الأعضاء، ولا سيما فيما يتصل بالتنفيذ، وذلك بصفة خاصة نظراً لتوسيع نطاق مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية. وفي حين أن الدول الأعضاء قد تخشى أن يُحكم عليها على أساس أدائها في مجال التنفيذ، فلا مناص من نشوء عنصر للمقارنة عن هذه المبادلات من المحتمل أن يُحدث زخماً تصاعدياً.

ومن بين الابتكارات الرئيسية لمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية المنقحة تحديثها الدينامي. فبينما لم تكن النسخ السابقة تنص على إجراء عملية تنقيح مؤسسية، فإن المبدأ التوجيهي ٩٧ (ط) يطلب إلى فريق الخبراء الحكومي الدولي أن يجري استعراضاً دورياً للمبادئ التوجيهية عندما يُكلفه المؤتمر الاستعراضي بذلك. وسوف يتيح هذا مناقشة المسائل والتطورات الجديدة حسب الأصول على المستوى الحكومي الدولي، وإدراجها في المبادئ التوجيهية، إذا ومتى نشأ توافق في الآراء بشأنها. وسوف يستخدم هذا في تحديث مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بصورة دورية، ضماناً لاستمرار أهميتها. وقد أعد فريق الخبراء الحكومي الدولي الحديث العهد بالفعل ليكون منتدى مهماً جداً لتحسين التعاون وإعطاء دفعة إلى الأمام للمسائل المتعلقة بحماية المستهلك في جدول الأعمال العالمي.

الجزء الثاني حماية المستهلك في الأسواق



تاسعاً- سلامة ومسؤولية المنتج

ألف- سلامة المنتج في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك

المقصود أو الاستعمال المتوقع عادة. وينبغي إبلاغ المستهلكين بالمعلومات الحيوية المتعلقة بالسلامة عن طريق استخدام رموز مفهومة دولياً، كلما أمكن.

١٨- وينبغي أن تكفل السياسات المناسبة قيام الصانعين أو الموزعين، إذا انتبهوا، بعد إنزال المنتجات إلى السوق، إلى وجود مخاطر لم تكن منظورة، بإخطار السلطات المختصة، وقيامهم، حسب الاقتضاء، بإخطار الجمهور دونما إبطاء. وينبغي أن تنظر الدول الأعضاء أيضاً في الطرق الكفيلة بإعلام المستهلكين بهذه المخاطر على النحو الملائم.

١٩- وينبغي أن تعتمد الدول الأعضاء، عند الاقتضاء، سياسات تفضي، في حالة اتضح عيب خطير في أحد المنتجات، و/أو في حالة تشكيله مصدر خطر جسيم وشديد حتى إذا استعمل استعمالاً سليماً، بإلزام الصانعين و/أو الموزعين بأن يسحبوه ويغيروه أو يعدلوه أو يستعوضوا عنه بمنتج آخر. وإذا تعذر القيام بذلك في غضون فترة معقولة من الزمن، ينبغي تعويض المستهلك تعويضاً مناسباً.

وترد المعالجة الرئيسية الأخرى للسلامة في الفرع خامساً-دال، في المبادئ التوجيهية ٣٣-٣٥ المتعلقة بـ "معايير سلامة السلع والخدمات الاستهلاكية وجودتها":

٣٣- ينبغي أن تقوم الدول الأعضاء، حسب الاقتضاء، بصياغة، أو تشجيع صياغة وتنفيذ معايير طوعية وغيرها، على الصعيدين الوطني والدولي، لضمان سلامة السلع والخدمات وجودتها، مع الدعاية لهذه المعايير بشكل مناسب. وينبغي القيام، من وقت لآخر، باستعراض المعايير والقواعد الوطنية من أجل ضمان مطابقتها، كلما أمكن ذلك، للمعايير الدولية المقبولة عموماً.

٣٤- وحينما يجري تطبيق معيار أدنى من المعيار الدولي المقبول عموماً بسبب ظروف اقتصادية محلية، ينبغي بذل كل الجهود الممكنة لرفع مستوى هذا المعيار بأسرع ما يمكن.

لعل الفرع خامساً-باء هو أقل مسألة تغيرت بمرور الزمن من بين جميع المسائل التي تشملها مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، حيث حدث تغير طفيف منذ صدور النسخة الأولى لعام ١٩٨٥. ويبيّن هذا أن النص كان صامداً أمام الزمن، بل ويمكن القول إن واضعي المشاريع الأصليين كانوا سابقين لعصرهم، وذلك مثلاً عند الإشارة إلى استخدام المعايير الدولية قبل إدراجها بالكامل في اتفاق الغات/منظمة التجارة العالمية المتعلق بالتجارة الدولية في عام ١٩٩٥. وبخلاف الفروع الخاصة المحددة أدناه، ينبغي أيضاً ملاحظة أن "الاحتياجات المشروعة" تتضمن، في المبدأ التوجيهي ٥ (ج)، "حماية المستهلكين من الأخطار التي تهدد صحتهم وسلامتهم". ويرد الفرع خامساً-باء (المبادئ التوجيهية ١٦-١٩) أدناه:

١٦- ينبغي أن تعتمد الدول الأعضاء أو أن تشجع على اعتماد تدابير مناسبة، بما في ذلك النظم القانونية، وأنظمة السلامة، والمعايير الوطنية أو الدولية، والمعايير الطوعية والاحتفاظ بسجلات السلامة، وذلك لضمان أن تكون المنتجات مأمونة سواء من حيث استعمالها في الغرض الذي وُضعت من أجله أم في غرض آخر يتوقع عادة استخدامها فيه.

١٧- وينبغي أن تكفل السياسات المناسبة أن تكون السلع التي ينتجها الصانعون مأمونة، سواء في استخدامها من حيث الغرض الذي وُضعت من أجله أم في غرض آخر يُتوقع عادة استخدامها فيه. وينبغي أن يكفل المسؤولون عن جلب السلع إلى السوق، ولا سيما الموردون والمصدرون والمستوردون وتجار التجزئة وأمثالهم (يشار إليهم فيما يلي باسم الموزعين)، أن هذه السلع لم تصبح، أثناء وجودها لديهم، غير مأمونة بسبب المناولة أو التخزين على نحو غير سليم. وينبغي تزويد المستهلكين بالتعليمات الخاصة بالطريقة الصحيحة لاستعمال السلع وإعلامهم بأية مخاطر ينطوي عليها الاستعمال

لا بد من حماية المستهلكين من مخاطر الإصابة غير المعقولة وغير الضرورية والتي يمكن اتقاؤها والناجمة عن الاستخدام المتوقع للمنتجات الاستهلاكية؛ تزداد المنتجات الاستهلاكية الموجودة في الأسواق تعقيداً وتطوراً. ولن يكشف الفحص المعقول للمنتج العيوب أو المخاطر الكامنة في العديد من المنتجات، بما فيها تلك التي لا تستوفي المعايير المطلوبة أو التي تحمل علامات تجارية زائفة أو المقلدة. وقد بات شعار "احتراس المشتري" (ليكن المشتري حريصاً) غير مناسب نهائياً في مواجهة المنتجات المعقدة؛

كثيراً ما يكون المستهلكون غير قادرين على توقع المخاطر وحماية أنفسهم. وينطبق هذا على نحو خاص على المنتجات الجديدة التي لا يتمتع المستهلكون بسابق خبرة معها، أو المنتجات التي تتضمن مكونات مثل المواد الكيميائية التي قد لا تكون ظاهرة؛

ثمة حاجة إلى وضع معايير دنيا ومتجانسة لسلامة المنتجات الجاري بيعها لضمان عدم تحول البلدان النامية إلى أرض للتخلص من المنتجات التي لا تستوفي المعايير المطلوبة في البلد الأصلي، أو البلدان المستوردة المحتملة الأخرى (تُناقش المشاكل الناشئة عن السلع المستعملة لاحقاً)؛

من المفيد لكل من المؤسسات التجارية والمستهلكين أن تكون لديهم منتجات تمثل للمعايير الدولية، حيث إن من شأن هذا أن يحسن الوصول إلى الأسواق الدولية، ويتيح بذلك اختياراً أوسع للمستهلكين ويرفع خط أساس السلامة على المستوى العالمي.

ولذا يتعين أن تغطي لوائح شاملة لحماية المستهلك جميع المنتجات الاستهلاكية، ولا سيما تلك التي قد تُصبح غير مأمونة بمرور الزمن أو مع الاستخدام، سواء كانت عادية أو تعسفية. وفي الوقت نفسه، ينبغي إيلاء الاهتمام لمراحل عملية الإنتاج في المنبع حيث قد يكون التدخل أكثر فعالية من حيث الحجم، الأمر الذي يستبعد الحاجة إلى أعداد كبيرة من فرادى دعاوى الإنصاف.

٢- مكونات السياسة الشاملة لحماية المستهلك

توجد ست مكونات أساسية يمكن اعتبارها بالغة الأهمية لإعداد سياسة متماسكة وفعالة لسلامة المنتج. وهي:

٣٥- وينبغي أن تشجع الدول الأعضاء وتضمن إتاحة المرافق اللازمة لاختبار سلامة وجودة وكفاءة السلع والخدمات الاستهلاكية الأساسية والتصديق عليها.

• ولصياغة المبدأ التوجيهي ٣٥ أهمية ملحوظة حيث إنه يسمح بوضوح بالاختبار والتحقق المستقلين.

ويشير القسم خامساً- كاف بشأن "التدابير المتعلقة بمجالات محددة" إلى السلامة بوصفها "رقابة على جودة المنتجات" فيما يتصل بالأغذية والمياه والأدوية، مع الإشارة إلى الهيئات الدولية المختصة بما فيها الدستور الغذائي ومنظمة الصحة العالمية. ومن المفترض أن تكون للصيغة الجديدة المتعلقة بجعل خدمات المرافق العامة "في متناول الجميع" والواردة في المبدأ التوجيهي ٧٧ أهمية بالغة للسلامة، حيث إن نقص المياه الصالحة للشرب والنظافة الصحية ومصادر الطاقة النظيفة يشكل تهديدات كبرى للصحة العامة.

وينبغي الإشارة إلى أن القرار ١٨٦/٧٠ الذي يستهل مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية يسلم بـ "أهمية مكافحة المنتجات التي لا تستوفي المعايير المطلوبة، والمنتجات التي تحمل علامات تجارية زائفة، والمنتجات المقلدة التي تشكل تهديداً لصحة وسلامة المستهلكين والبيئة، وتحذراً أيضاً من ثقة المستهلك في السوق". ولا توجد متابعة لهذا الأمر في نص المبادئ التوجيهية نفسها.

باء- القوانين المتعلقة بسلامة المنتج

تتصل القوانين المتعلقة بسلامة المنتج بالخسارة أو الضرر الذي تسببه المنتجات. ويُعتبر "الحق في السلامة"، على نطاق واسع، واحداً من حقوق المستهلك الأساسية، ويرجع ذلك جزئياً إلى كون السلامة مدرجة بوصفها احتياجاً مشروعاً.

١- الأساس النظري للقوانين المتعلقة بسلامة المنتج

يوجد عدد من الأسباب التي تدعو إلى ضرورة إعداد قوانين تتعلق بسلامة المنتج:

وتمكّن هذه القائمة الوكالات الحكومية التي تستعرض طلبات تسجيل المنتج من أن تتحقق بسهولة من طبيعة القرارات التنظيمية المتخذة في بلدان أخرى وتطبيق التدابير المسموح بها على المستوى المحلي. كما أن القائمة تكمل وتدعم المعلومات الأخرى الصادرة داخل منظومة الأمم المتحدة وشبكاتنا. وفي الاتحاد الأوروبي^(١٣٥)، يشكل نظام الإنذار السريع المتعلق بالمنتجات غير الغذائية الخطرة نظاماً للإنذار السريع يتعلق بسلامة المنتج بين حكومات الاتحاد الأوروبي - وهو ممارسة تنتشر إلى مناطق أخرى في العالم - في حين أن منتدى سلامة المنتج في أوروبا (PROSAFE)^(١٣٦) يربط بين السلطات المعنية بمراقبة السوق ويقدم إليها المشورة ويضطلع بأنشطة تدريبية يمولها الاتحاد الأوروبي.

وتستضيف منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بوابة عمليات السحب العالمية، وهي أداة على شبكة الإنترنت تشتمل على معلومات يجري تحديثها بصورة دورية عن عمليات سحب المنتجات الاستهلاكية التي تجريها الولايات القضائية في جميع أنحاء العالم. ويتمتع المستهلكون والمؤسسات التجارية بإمكانية الوصول إلى البوابة^(١٣٧).

(ج) الإجراءات التنظيمية ووضع المعايير

يشكل وضع المعايير المتعلقة بسلامة المنتج شرطاً مسبقاً لوضع سياسة سليمة لسلامة المنتج. وتشكل المعايير المتعلقة بسلامة المنتج جزءاً من الآلية القانونية لتنظيم الأداء الصناعي، ويجب إذن نشرها. ويجوز إنفاذها عن طريق طائفة من الجزاءات مثل تلك التي ينص عليها القانون الجنائي، والمسؤولية المدنية، ويمتد ذلك ليشمل سحب الترخيص. والغرض من تحديد المعايير هو الإعلان بوضوح عما يعتبره المجتمع مستحسنًا ومقبولاً. وباتخاذ القانون التجاري الدولي مثالاً على ذلك، يتمثل أحد الخيارات في إشارة التشريع إلى المعايير بدلاً من إدماجها مباشرة في التشريع، حيث يتعين تعديلها لمواكبة الابتكار.

ولا بد من أن تعترف المعايير الموضوعية بمجموعة من العوامل مثل السياق الثقافي المحلي والظروف المناخية المحلية،

^(١٣٥) http://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/main/?event=main.listNotifications

^(١٣٦) <http://www.prosafe.org/>

^(١٣٧) www.globalrecalls.oecd.org

التصميم السابق للطرح في الأسواق؛

- الإجراءات التحضيرية؛
- الإجراءات التنظيمية ووضع المعايير؛
- إجراءات الرصد؛
- الإجراءات التصحيحية؛
- الإجراءات التعويضية.

(د) التصميم السابق للطرح في الأسواق

ينبغي تشجيع المؤسسات التجارية على إدماج السلامة في التصميم واستيفاء أي معايير واجبة التطبيق في أثناء تصميم المنتج وإنتاجه، مع التصديق من طرف ثالث ضماناً للسلامة قبل طرح المنتج في السوق. ويشترط ذلك الكثير من تجار التجزئة قبل أن يقوموا بتسويق المنتج في جميع الأحوال. ففي الولايات المتحدة الأمريكية، تعرض أيضاً لجنة سلامة المنتجات الاستهلاكية على الصناعة خدمة المساعدة على الامتثال السابق للطرح في الأسواق^(١٣٤). وتدير أيضاً سجلاً عاماً بالمسائل المتعلقة بسلامة المنتج. وكما هو مذكور أعلاه، من شأن هذا أن يقلص الحاجة إلى الإنصاف عند المصعب عن طريق مواصلة إدماج الممارسات السليمة في المراحل العليا من سلسلة الإنتاج.

(ب) الإجراءات التحضيرية

من الضروري إجراء مراقبة منتظمة ومنهجية للمنتجات الاستهلاكية المطروحة في السوق من أجل التعرف على الأضرار المتعلقة بالمنتج وتحليل المخاطر التي يواجهها المستهلكون. ويجب لذلك جمع البيانات من كل من المصادر المحلية والأجنبية. ويجب أن تكون الوكالة المعنية متمتعة بصلاحيات اشتراط تقديم البيانات ذات الصلة إلى جميع الأطراف المعنية.

وتوجد مبادرات دولية وإقليمية كثيرة تقدم معلومات قيمة عن سلامة المنتجات الاستهلاكية والإجراءات التي تتخذها الحكومات في جميع أنحاء العالم. ومن أهمها "القائمة الموحدة بالمنتجات التي حظرت الحكومات استهلاكها و/أو بيعها والتي سحبتها أو فرضت عليها قيوداً صارمة أو التي لم توافق عليها" التي أصدرتها إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية الدولية التابعة للأمم المتحدة.

^(١٣٤) <http://www.cpsc.gov/en/Business--Manufacturing/Business-Education/>

(هـ) الإجراءات التصحيحية

تقلل الضوابط السابقة للتسويق إلى أقصى حد احتمالات دخول المنتجات غير المأمونة إلى الأسواق. ومع الأسف، فحتى أكثر هذه الضوابط تشدداً لا يستطيع أن يكفل أن جميع المنتجات ستكون مأمونة. فقد تحدث مع ذلك عيوب عند التصنيع، أو قد تظهر لاحقاً عيوب في التصميم. وتتيح أي سياسة شاملة تتعلق بسلامة المنتج مجالاً لتنظيم منتجات معينة بعد دخولها إلى السوق، وتتيح إمكانية حظر أنواع معينة من المنتجات في الحالات القصوى. وتصاحب ذلك مهمة التدخل الفوري حال ظهور أخطار، بصرف النظر عما إذا كانت السلع المعنية تخضع تحديداً للتنظيم. ويجب تمكين السلطات المختصة من اتخاذ إجراءات عاجلة عندما يكون هناك منتج غير مأمون في السوق. وتبدأ الخطوات بإخطارات الإنذار، وسحب المنتج، والتعديل المطلوب للمنتجات كشرط لبيعها، مروراً بحظر استمرار البيع، وانتهاء بتدمير المخزون (كما حدث في حالة تفشي "مرض جنون البقر" بين الماشية في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية في التسعينيات من القرن العشرين، انظر الإطار ٧).

(و) الإجراءات التعويضية

يمكن تحقيق التعويض عن الأضرار الناجمة عن البضائع الخطرة بطريقتين:

- مخطط إداري يتيح للأشخاص الذين تكبدوا خسارة أو ضرراً بسبب منتجات معينة أن يطلبوا التعويض من صندوق يدار إدارة مركزية. ويمكن الدفع من إيرادات الضرائب واعتبار ذلك مسؤولية جماعية تقع على عاتق جميع دافعي الضرائب، و/أو عن طريق مبلغ إضافي يدفعه الأشخاص المشاركون في تصنيع السلع وتوزيعها؛
- ترتيبات خاصة تنص على دفع التعويض للشخص الذي تكبد الخسارة أو الضرر عن طريق أولئك الذين شاركوا في إنتاج و/أو توريد المنتج المعيب. وتكون أسباب التقاضي المعتادة في هذا المخطط مبنية على قانون العقود، أو قانون مكافحة الإهمال أو أحكام المسؤولية المطلقة الواردة في قوانين حماية المستهلك.

وبالتطورات الدولية مثل الإغراق. ويجب أن يُعهد بأداء هذه المهمة إلى وكالة تنظيمية وطنية فعالة. ويمكن أن تسترشد الحكومات بمدونة الممارسات السليمة التي وضعتها منظمة التجارة العالمية والتي ترسي المتطلبات الأساسية لهذه العملية^(١٣٨).

وتتضمن الإجراءات التنظيمية على الأقل ما يلي:

- وضع المعايير حسب الضرورة لضمان مصالح المستهلكين وإشراك عمليتي اختبار المنتجات والتصديق عليها من أجل تمكين المستهلكين من التعرف على المنتجات التي جرى التصديق على امتثالها؛ وينبغي أن يكون هناك تمثيل لمصالح المستهلك عند وضع المعايير. وليست الحكومات عادة هي التي تضع المعايير. بل إنهما تطلب إلى هيئات المعايير الوطنية أن تضع المعايير التي يمكن فيما بعد جعلها إلزامية أو وضعها في شكل لوائح؛
- معلومات عن خصائص المنتج واستخدامه والإنذارات الموجهة إلى كل من الموردين والمستهلكين؛
- قيود على الاستخدام من بينها الحظر عندما تكون الأخطار مرتفعة بشكل استثنائي.

(د) إجراءات الرصد

قد ينطوي الرصد على تدخل عند كل من المرحلة السابقة للتسويق واللاحقة له. وتنطوي الضوابط السابقة للتسويق على العمل بمراقبة الجودة والإشراف على التصنيع. وتنطوي الضوابط اللاحقة للتسويق على تحقق المسؤولين المأذون لهم بذلك من التقيد بمعايير السلامة. ويجب أن يكون هناك اختبار مستقل يجري باسم الحكومة، أو حكم ينص على الاختبار عن طريق منظمات مستقلة للمستهلكين. ويجوز في بعض البلدان أن تقدم هيئات المعايير الوطنية خدمة الاختبار أو التصديق، ولكن العديد من البلدان النامية تمتلك مرافق اختبار محدودة من حيث المختبرات ومعدات الاختبار والخبرة الفنية.

(١٣٨) منظمة التجارة العالمية الاتفاق المتعلق بالحواجر التقنية للتجارة، المرفق ٣: مدونة الممارسات الجيدة لإعداد المعايير واعتمادها وتطبيقها.

شركاء مختصين في ٢٨ ولاية قضائية^(١٤٠). وفي كل من النموذجين المذكورين أعلاه (العام والقطاعي)، لا تجري الوكالات بالضرورة تحقيقات وتحليلات مفصلة بنفسها. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يكون الشركاء المختصون المدرجون في قائمة الاتحاد الأوروبي عبارة عن معاهد معنية بالصحة العامة أو التغذية أو الطب البيطري، كثيراً ما تكون مرتبطة بجامعات. وتذكر الفرقة العاملة المعنية بسلامة المنتجات الاستهلاكية بإيجاز أنه "يجوز أن تشارك الأطراف الثالثة في المساعدة على إجراء تقييمات أخطار المنتجات. ويمكن أن يتراوح ذلك بين ترتيبات تعهد بسيطة لاكتساب الخبرة الفنية والمعرفة الخبيرة في تقييم الخطر، وإشراك مختبر معتمد، أو هيئة لتقييم الامتثال، أو هيئة تصديق لتقييم المنتج"^(١٤١).

(ح) العناصر الأساسية للقوانين المتعلقة بسلامة المنتج

يجب أن تمتد القوانين المتعلقة بالسلامة لتشمل النطاق الكامل للسلع الاستهلاكية وألا تقتصر على القطاعات التي يغطيها تشريع معين.

ويجب أن تستوفي السلع معايير السلامة الإلزامية وإلا تعرضت للحظر من دخول السوق في حالة عدم التقيد بها. وينبغي أن تكون اشتراطات السلامة قائمة على معايير سليمة لتقييم الخطر. ويمكن أن تختلف هذه باختلاف السياسة الوطنية المتبعة. ويمكن أن تتقاسم الولايات القضائية اعتماد الممارسات السليمة فيما بينها. فعلى سبيل المثال، حدثت لجنة المنافسة والمستهلك الأسترالية نموذج تقييم الخطر باعتماد مستويات شدة الإصابة التي حددها نظام الإنذار السريع المتعلق بالمنتجات غير الغذائية الخطرة الخاص بالاتحاد الأوروبي، مع تطبيقها على نموذج وضع في نيوزيلندا^(١٤٢).

وينبغي أن تتمتع السلطات بالصلاحيات التالية:

(١٤٠) المادة ٣٦ من اللائحة EC 178/2002، والمادة ١ من اللائحة EC 2230/2004.

(١٤١) OECD, 2016, *Product Risk Assessment Practices of Regulatory Agencies: Summary of Discussions at Workshops and Meetings of the OECD Working Party on Consumer*

Product Safety

OECD, op. cit (١٤٢)

وتستخدم مخططات التعويض لا في التخفيف من خسائر الطرف المتضرر فحسب، بل وفي تقديم حوافز أو روادع للمنتجين.

(ز) الإطار القانوني والمؤسسي لسلامة المنتج

يمكن اتباع النهج التالية:

١٤٠ النهج القانوني

قوانين إطارية عامة تتضمن بنوداً تحظر توريد منتجات غير مأمونة وتنص على أنظمة للسلامة تتعلق بمنتجات معينة؛ لوائح تتعلق بفئات معينة من المنتجات، مثل العقاقير والأغذية والسيارات والمبيدات، وغير ذلك؛ إدخال اشتراطات السلامة والخصائص التقنية في القوانين الوطنية باعتبارها معايير إلزامية، ويشمل ذلك الإحالة إلى المعايير على النحو المبين أعلاه.

١٤١ النهج المؤسسي

مؤسسات تتولى المسؤولية الإجمالية عن سلامة المنتجات الاستهلاكية، ومن ذلك مثلاً هيئة حكومية وحيدة تتحمل مسؤولية واسعة النطاق عن سلامة المنتجات الاستهلاكية. ويوجد خياران مؤسسيان بديلان لهذا النموذج. فيمكن أن تكون لدى هيئة معنية بحماية المستهلك شعبة معنية بسلامة المنتج مثل شعبة سلامة المنتج في أستراليا الموجودة داخل لجنة المنافسة والمستهلك الأسترالية. وثمة نموذج بديل يتضمن في لجنة قائمة بذاتها مثل لجنة سلامة المنتجات الاستهلاكية في الولايات المتحدة^(١٣٩)؛

الإدارات والهيئات الحكومية التي تتعامل مع مجالات إنتاج معينة مثل إدارة الأغذية والعقاقير بالولايات المتحدة الأمريكية. وفي الاتحاد الأوروبي، يمتلك عدة أعضاء وكالات وطنية معنية بالأغذية تتمتع بمكانة عامة رفيعة، وقد عينت الهيئة الأوروبية لسلامة الأغذية

United States Consumer Product Safety Commission, (١٣٩) *Strategic Plan 2011-2016*

• عقود النموذج النمطي - فهذه العقود تصب في معظم الحالات في صالح جانب واحد، فيواجه المستهلكون بخياري "القبول التام أو الرفض الكلي"؛

• العلاقة التعاقدية - ويمنع هذا المذهب الأطراف الثالثة من المقاضاة بموجب العقد. فيجوز استبعاد أفراد أسرة المشتري وضيوفه وجيرانه، ويتعين عليهم بذلك التماس سبيلهم إلى الانتصاف في إطار الضرر الناجم عن الإهمال؛

• قواعد الإثبات - وقد تحد أيضاً قواعد الإثبات من إقدام المستهلكين على إقامة دعوى بموجب عقد ما. وكقاعدة عامة، لا يُسمح للدليل الشفهي بالخروج على شروط العقد المكتوب. وبالرغم من تقديم أنواع شتى من العروض الشفهية في أغلبية صفقات البيع، فقد لا تشكل كلها جزءاً من العقد المكتوب.

٢- المسؤولية عن الضرر

توفر قوانين المسؤولية عن الضرر حماية قانونية تتجاوز الإطار التعاقدية. فالضرر الناجم عن الإهمال يتيح للمستهلكين التماس التعويض عن الخسارة المتكبدة نتيجة للإمداد بمنتجات غير مأمونة. وفي البلدان التي ورثت القانون العام الأنكلوسكسوني، أصبح القرار التاريخي الصادر عن مجلس اللوردات في قضية دونوغهيو ضد سيتفنسن (١٩٣٢) أشهر تطور في صالح المستهلك. ففي هذه القضية البارزة، أرسيت مسؤولية "جديدة" للمصنّعين عن الضرر، وهي تعني أن بإمكان المستهلك أن يقاضي مصنّعاً ليست بينه وبينه علاقة تعاقدية. وفي هذه الحالة، تقرر أن المصنّع يتحمل واجب العناية تجاه المستهلك أو المستخدم النهائي. ومهد هذا القرار الطريق لإقامة دعاوى مباشرة ضد المصنّع بسبب عيوب في السلع.

وعلى المدعي (أي المستهلك) أن يثبت ما يلي:

- أن واجباً كان على المنتج تجاه المستهلك؛
- أن الواجب قد انتهك؛
- أن ضرراً مادياً و/أو عقلياً أو بالملكات قد لحق بالشخص نتيجة للانتهاك.

وبالرغم من أن الدفع بالضرر الناجم عن الإهمال متاح لجميع الأشخاص المتضررين من السلع المعيبة، فليس إثباته مع ذلك بالأمر اليسير. فلن يثبت المدعي أن المدعى عليه انتهك واجب العناية، يتعين عليه أن يكون على علم تام بعمليات التصنيع التي

- صلاحية اشتراط إرفاق معلومات كافية مع السلع عن الاستخدام المأمون؛
- صلاحية مطالبة الموردين بنشر إخطارات الإنذار إذا ثبت أن منتجاً غير مأمون متوفر في السوق؛
- صلاحية مطالبة الموردين بسحب المنتجات الخطرة المباعة بالفعل للمستهلكين؛
- صلاحية حظر أو تعليق توريد وبيع المنتجات والخدمات غير المأمونة.

١٠ جمع البيانات

عند تحديد الأولويات لوضع معايير السلامة، من المستحسن إعداد نظم جمع البيانات من أجل الإبلاغ عن الحوادث والإصابات المنزلية ذات الصلة بالسلع والخدمات الاستهلاكية. وسوف تُظهر البيانات أكثر المنتجات استخداماً والسمات المادية وطرق الاستخدام التي تسبب معظم الإصابات أو حتى الوفيات. وهذه المعلومات في غاية الأهمية للبلدان التي لم تضع بعد معايير لجميع المنتجات الاستهلاكية المطروحة في السوق. ومن بين المصادر الأخرى لهذه المعلومات منظمات المستهلكين، ومنظمات وضع المعايير، وإحصاءات التأمين، والمدارس، وصناعات القطاع الخاص.

جيم - مسؤولية المنتج

تتعلق مسؤولية المنتج بكيفية تعويض المستهلكين الذين عانوا من المنتجات المعيبة. فيمكن للمستهلك الذي عانى من ضرر أو خسارة أو أذى بسبب منتج معيب أن يلتمس سبل الانتصاف بالوسائل التالية.

١- المسؤولية التعاقدية

قد تتعرض حقوق الأشخاص الذين أبرموا عقداً ما للضرر بسبب أحكام ذلك العقد. ويجب على المدعي الذي يعاني من خسارة أو ضرر بسبب السلع الموردة إليه بموجب عقد ما إثبات أن السلع لم تستوف المعيار المشترط عليه في العقد. بيد أن سبل الانتصاف القانونية المستندة إلى الحقوق التعاقدية قد تكون محدودة في بعض الحالات. ولعل ذلك يرجع إلى "حقائق" معينة في السوق والمذاهب القانونية مثل:

تستند أغلبية اختبارات المسؤولية المطلقة إلى معيار لوجود العيب يحتمل مستخدم المنتج بعض الأخطار؛ تستند المعايير الموضوعية عادة إلى توقع المستهلك؛ تمنح نظم المسؤولية المطلقة إلى توجيه المسؤولية نحو أكثر شخص قادر على مراقبة المنتج وتأمين الخطر الذي ينطوي عليه.

٤- الأساس النظري للمسؤولية المطلقة

يتمثل الأساس النظري للمسؤولية المطلقة فيما يلي:

المسؤولية المطلقة وسيلة لتوزيع الأخطار المرتبطة باستخدام منتج ما على جميع المسؤولين عن جلب السلع والخدمات إلى السوق، بدلاً من ترك الضحايا المتضررين يتحملون الخطر. ويمكن القيام بذلك في قطاعات معينة بفرض تأمين إلزامي، مع تحمل المنتج لقسط التأمين؛ المسؤولية المطلقة انعكاس لفرضية تفيد بأنه ينبغي أن يكون المنتج قادراً على جعل تكلفة المسؤولية، فعليه كانت أم محتملة (بما في ذلك تكلفة التأمين)، منعكسة في سعر المنتج. وحتى لو لم يحدث خطأ، فإن هذا يضع المسؤولية حيث يتسنى تحملها بأقصر الطرق؛ المنتج هو الشخص الأمثل للحصول على التأمين. فقلة من الأفراد مستعدون لأن يجروا طوعية تأميناً بوصفهم الطرف الأول.

٥- ما هو العيب؟

بصفة عامة، يكون المنتج معيباً إذا لم يقدم المستوى المناسب الذي يحق للمستهلك أن يتوقعه. وتُفرض المسؤولية على مورد المنتج إذا كان قد جرى توريد المنتج في ظروف معيبة فتسبب ذلك في إلحاق أضرار. وإثبات وجود العيب هو واحدة من أصعب المشاكل في المنازعات المتعلقة بمسؤولية المنتج.

وبوجه عام، يوجد عدد من العوامل التي تضعها المحاكم في الحسبان عند الفصل في مسألة "وجود العيب". وتتضمن هذه ما يلي:

• الطريقة التي جرى بها تسويق المنتج وأغراض هذا التسويق

• ينفذها المدعى عليه. وهذه المهمة معقدة وتستلزم تكاليف باهظة. ولما كانت هذه مسؤولية قائمة على إهمال، فيجب أيضاً على المدعي أن يقاضي كل شخص ممكن قد تكون تصرفاته أو امتناعه عن التصرف قد أسهم في "العيب" الذي أسفر عن الخسارة أو الضرر، ومن هؤلاء على سبيل المثال المصنِّع، ومصمم السلع، ومصنِّع المكوِّن أو مورِّد المواد الخام، والموزع، وتاجر التجزئة. ويتعرض المدعي أيضاً لخطر الاضطرار إلى دفع تكاليف أي طرف لا يثبت إهماله.

٣- المسؤولية المطلقة

تشير المسؤولية المطلقة إلى مسؤولية أي طرف أو جميع الأطراف على طول سلسلة التصنيع (مصنِّع أجزاء المكون، والمصنِّع الذي يجمع الأجزاء، وتاجر الجملة، وتاجر التجزئة) عن كامل الضرر الذي سببه المنتج، دون الإخلال بإجراءات الاسترداد فيما بين الأطراف المسؤولة. وقد ظهرت معايير المسؤولية المطلقة في النصف الثاني من القرن العشرين، وهي تجعل الطرف مسؤولاً عن الأضرار مسؤولية قانونية بصرف النظر عن الإدانة ودون الحاجة إلى إثبات الخطأ أو الإهمال أو القصد. وقد أدخلت المسؤولية المطلقة في تشريعات الاتحاد الأوروبي (مجموعة قوانينه) في عام ١٩٨٥ عن طريق التوجيه المتعلق بمسؤولية المنتج. وبالرغم من استخدام مصطلح "المسؤولية المطلقة"، فإنه لا يعني المسؤولية الكاملة. فقد تطور هذا المفهوم إلى حد كبير لتلافي قيد التواطؤ وأشكال التقييد الأخرى التي تفرضها معايير ضمان المنتج. وبات اليوم مفهوم المسؤولية المطلقة عن المنتجات المعيبة جزءاً مقبولاً على نطاق واسع من النظام القانوني لحماية المستهلك، ويشمل نطاقاً من نظم المسؤولية بدرجات متفاوتة من الكمال. ويمكن تقييد التطبيق العملي للمسؤولية المطلقة عن طريق "الدفع بمراعاة أحدث التطورات" (انظر أدناه).

وبوجه عام، يكون المدعى عليه ملزماً بموجب مذهب المسؤولية المطلقة، بصرف النظر عن الخطأ، إذا ما تسنى إثبات:

- أن المنتج معيب؛
- أن هناك صلة سببية بين ذلك العيب والأضرار؛
- أنه لا توجد دفوع متاحة للمدعي عليه (انظر أدناه)؛
- أن توخي المصنِّع أو المورد للعناية الكافية لا علاقة له بالأمر. وتنشأ المسؤولية إذا سبب العيب الموجود في المنتج ضرراً للمستخدم. وفيما يلي بعض خصائص المسؤولية المطلقة:

المسؤولية عن الإصابات التي يسببها المنتج. ومن واجب المصنعين أن يجروا اختبارات السلامة لتحديد علامات التحذير التي يتعين وضعها على المنتج. وينبغي أن تحاكي هذه الاختبارات الظروف التي من المفترض أن يُستخدم المنتج في ظلها بصورة عادية (بل وبصورة معقولة). ويجب على التحذير المقدم لا أن يغطي الاستخدامات المحتملة للمنتج أو حالات إساءة استخدامه فحسب، بل أن يكون أيضاً واضحاً وقابلاً للفهم بسهولة، عن طريق استخدام رموز أو صور أو تحذيرات بلغات متعددة؛

وعيب التعليمات مماثل لعب التحذير حيث إنه يتعلق بالمعلومات المقدمة إلى المستهلك. بيد أنه يختلف عن عيب التحذير في أن العيب لا يتمثل في عدم التحذير بخطورة كامنة في المنتج. بل إن العيب هنا ينطوي على التسبب في خطر بسبب عدم تحذير المستهلك بكيفية استخدام المنتج بأمان. والمطلوب من المصنِّع أن يقدم تعليمات عن كيفية استخدام المنتج وتحذيراً من الأخطار التي ينطوي عليها استخدامه في حالة عدم الامتثال الصارم للتعليمات؛

أما عيب مخاطر التطوير، فهو عيب لا يظهر إلا بعد تسويق المنتج. فلم تكن المخاطر المرتبطة بهذه الفئة من العيوب معروفة وقت التسويق، ولو أنها كانت معروفة لكانت قد منعت تسويق المنتج وفقاً لمعايير السلامة الراهنة وقت التسويق. وتتداخل هذه الفئة مع فئة عيوب "أحدث التطورات" (أدناه)؛

وتكون **عيوب أحدث التطورات** "مقبولة" (بالمعنى القانوني للأثر الرجعي) عندما تُطرح المنتجات في السوق لأن العيوب كانت مجهولة آنذاك في قطاع ما. بيد أن تقبل العيوب يتضاءل لاحقاً مع تحسن الممارسة الصناعية العامة. ولذا توصف هذه المنتجات بأنها "معيبة" لأن بدائل أكثر منها أماناً قد ظهرت لاحقاً؛

ويتعلق **العيب اللاحق للتسويق** بعدم التحذير بالأخطار، أو عدم سحب المنتجات، أو عدم اتخاذ إجراءات انتصاف أخرى بعد اكتشاف الخطر. ويجب أن ينظر المصنعون بجدية في طبيعة ومدى التحذيرات التي يجب إصدارها عندما يصبحون مدركين للمخاطر التي ينطوي عليها المنتج بعد بيعه.

- تعبئة المنتج
- استخدام أي علامة تتعلق بالمنتج
- التعليمات أو التحذيرات المتعلقة بالاحتفاظ بالمنتج أو استخدامه أو استهلاكه

وتوجد أنواع عديدة ممكنة من العيوب، ترد أدناه ثمانية منها (قد تحدث تداخلات في بعض الحالات فيما بين هذه الفئات):

- يكون السبب في **عيب التصنيع** خطأ في عملية التصنيع أو استخدام مادة خام معيبة. ويحدث هذا النوع من العيوب عندما يكون تصميم المنتج جيداً ولكن خلافاً في عملية التصنيع أو خطأ في اختيار العينات أثناء عملية الاختبار يجعله لا يستوفي المواصفات المدرجة في تصميم المنتج. فإذا كان المنتج النهائي لا يستوفي المعايير المطلوبة بالمقارنة مع المنتجات المطابقة له في خط الإنتاج، فإنه يجوز تحميل المنتج المسؤولية عن التسبب في الخلل وعدم اكتشاف العيب قبل بيعه للمستهلك. وفي هذه الحالات، يمتد أيضاً تعريف "منتج" المنتج المعيب على مدى سلسلة الإنتاج من مصنع المنتج إلى مورده حتى لو لم يكن مشاركاً مشاركة مباشرة في عملية التصنيع؛
- ويحدث **عيب التصميم** حين يكون خط إنتاج كامل أو كل منتج لنموذج معين معيباً على نحو خطير. ويكون المنتج مصمماً تصميماً معيباً إذا كان أكثر خطورة مما يتوقعه المستهلك العادي أو إذا كانت مزايا تصميم المنتج لا تفوق أخطاره. ويجوز تحميل المصنِّع المسؤولية إذا لم يتوخ العناية المعقولة لضمان تصميم المنتج بحيث يؤدي وظيفته بأمان؛ ويجب ألا يكتفي المصنعون بكفالة سلامة منتجاتهم عند استخدامها بالطريقة المقصودة فحسب، بل وبالطرق غير المقصودة أيضاً، وإن كانت متوقعة. وعند إثبات مسؤولية المنتج، تطبق المحاكم اختبار "الخطورة غير المعقولة" أو الجمع بين توقعات المستهلكين واختبار "المخاطر مقابل المزايا" للبت فيما إذا كان التصميم معيباً؛
- **عيب التحذير** - من واجب المصنِّع أن يقدم تعليمات كافية فيما يتعلق بالاستخدام المأمون لمنتجه، وعليه أن يحذر المشتريين من أي أخطار مرتبطة بالمنتج. وفي حين أن تصميم المنتج نفسه قد لا يكون معيباً في حد ذاته، فيمكن أن يصبح المنتج معيباً بسبب عدم وجود هذا التحذير. فإذا كان هذا التحذير غير موجود، جاز تحميل المصنِّع

- (ج) توافر منتج بديل يلبي الاحتياج نفسه ولا يكون على نفس القدر من انعدام الأمان؛
- (د) قدرة المصنِّع على إزالة الخطر دون حجب الفائدة أو جعل سعر المنتج أعلى مما ينبغي؛
- (هـ) قدرة المستخدم على تلافي الخطر؛
- (و) إدراك المستخدم المتوقع للخطر؛
- (ز) إمكانية قيام المصنِّع بتوزيع خطر الخسارة عن طريق التسعير أو التأمين.

وقد تكون نظرية الموازنة بين الأخطار والمزايا مسألة أكاديمية تماماً. فالممارسة تتطلب بالتأكيد حكماً أدق مما هو مقترح في الموازنة النظرية بين التكلفة والخطر، حيث لا توجد "عملة موحدة" يمكن القياس عليها. وتلك هي الحال بصفة خاصة عند مناقشة آثار التدابير الوقائية على مستوى وضع السياسات. ويناقش هذا الموضوع في القسم الوارد أدناه.

- **المنتجات التي لا يمكن تلافي طابعها غير المأمون -** يقوم هذا على أساس أن هناك منتجات معينة لا يمكن إلى حد كبير، في ضوء الوضع الراهن للمعرفة البشرية، جعلها مأمونة من أجل استخدامها المقصود والعادي. ويستخدم هذا المعيار عامة في مجال الأدوية، حيث يُفتقر إلى التأكد المطلق من السلامة بسبب انعدام فرصة القيام بالقدر الكافي من التجارب الطبية، ولكن تسويق العقاقير واستخدامها يعتبران مبرران بصرف النظر عن وجود خطر متعارف عليه طبيًا.

٧- دفع انتفاء مسؤولية المنتج

من الناحية النظرية، لا يسمح مذهب المسؤولية المطلقة بالدفع. بيد أن هناك، في الواقع العملي، عدة دفع معترف بها في متناول صانع المنتج. ويرد بعضها فيما يلي:

- **أحدث التطورات -** يمكن تعريف هذا المصطلح بأنه مستوى المعرفة العلمية والتكنولوجية ذات الصلة التي كانت موجودة عند تصميم المنتج المسبب للضرر و/أو عند تصنيعه. ويمكنه بذلك استبعاد الأضرار الناجمة عن السلع القديمة من المسؤولية. ويعتمد على حجة مفادها أن المصنِّع امتثل للمعيار الذي كان سارياً في تاريخ

وتنطوي هذه المخاطر على الأخطار التي تُكتشف بعد عملية البيع والتي لم يكن المصنِّع يعرفها أو ما كان له أن يتوقعها بصورة معقولة قبل بيعه المنتج.

٦- معايير إثبات وجود العيب

توجد عدة معايير لإثبات وجود العيب. وهي كما يلي:

- **توقعات المستهلكين -** يتطلب هذا المعيار ألا يمتد عنصر الخطر الموجود في منتج ما إلى ما يتجاوز ما يفكر فيه المستهلك العادي الذي يشتري المنتج أو يستخدمه أو يدخل في اتصال معه (بما في ذلك الأطفال مثلاً). ومن الأهمية بمكان وجوب أن يكون المنتج مناسباً للأغراض العادية التي يستخدم من أجلها؛
- **معرفة البائع المفترضة -** يثير هذا الموضوع مسألة ما إذا كان البائعون سيحتبرون مهملين أم لا في حالة طرح منتج في السوق إذا كانوا على علم بحالته الضارة أو الخطرة. ويسند هذا المعيار إلى المعرفة العامة، لا المعرفة الخاصة، بكل منتج. وهنا تكون للمبدئين التوجيهيين ١٧ و١٨ من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية صلة بهذا الموضوع من حيث كفالة استمرار السلامة أثناء وجود السلع في المخازن، والإشعار بأي أخطار؛
- **الموازنة بين الأخطار والمزايا (أو بين الأخطار والفوائد).** ينطوي هذا على مسألة ما إذا كانت تكلفة تصنيع منتج ما أكثر أمناً أكبر أم أقل من الخطر الناجم عن المنتج في حالته الراهنة. وفي الحالات التي تعتبر فيها تكلفة التغيير أكبر من الخطر الذي يسببه عدم إدخال التغيير، تتفوق ميزة أو فائدة الاحتفاظ بالمنتج على الخطر ولا يكون المنتج معيباً. بيد أن التكلفة إذا اعتُبرت أقل من الخطر، فإن ميزة إدخال التعديل أو فائدته تتفوق على الخطر، ويعتبر المنتج معيباً في حالة عدم تغييره.

وعند البت في الموازنة بين الأخطار والمزايا، توضع العوامل التالية في الحسبان:

- (أ) مدى فائدة المنتج واستحسانه؛
- (ب) احتمال تسبب المنتج في أضرار والخطورة المرجَّحة لهذه الأضرار؛

التقادم - يمكن شطب الدعاوى القديمة بواسطة التقادم. ويستفيد من ذلك مصنّع المنتجات الذي قد يجد صعوبة في تتبع السجلات القديمة وإعداد دفاعه. وبهذا يصبح الشخص المتضرر مطالباً برفع الدعوى في غضون عدد معين من السنوات بعد وقوع الضرر الشخصي. بيد أن هذا الدفع قد يثير مشكلة في بعض الحالات، من حيث الوقت الذي وقع فيه الضرر الشخصي، أي تاريخ التعرض للضرر وظهوره. ويحدث هذا حين تنقضي فترة زمنية بين تعرض الضحية للمنتج وظهور الضرر. فعلى سبيل المثال، تنقضي فترات زمنية طويلة في حالات الإصابة بداء الأسسنت؛

سحب المنتج - ينبغي أن يحدث هذا حين يتضح أن المنتج خطير بشكل غير معقول، أو أنه ينطوي على مخاطر غير متوقعة، أو أنه كان يحمل علامة تحذير غير مناسبة. وبعبارة أبسط، يستدعي العيب سحب المنتج إذا كان هناك نقص في شيء يعتبر أساسياً لاكتماله. وقد يكمن العيب في خاصية مادية أو موضوع وظيفي، ويمكن أن يكون ناشئاً عن التصميم، أو التصنيع أو التجميع الخاطئ، أو صيانة المنتج أو إصلاحه بطريقة غير مناسبة أو غير سليمة. ويمكن إجراء سحب طوعي من السوق للمنتج المدعى أنه معيب. بيد أن عمليات سحب المنتج، سواء كانت طوعية أم إلزامية، لا يمكن قانوناً أن تؤدي إلى تحلل المسؤولية. قد تحد من المسؤولية الطويلة الأمد إذا اتخذ مصنّع المنتج الخطوات السليمة لمنع خطر إضافي، ولكن تبقى المسؤولية عن العيوب الموجودة وقت طرح المنتج في السوق باقية بالكامل؛

افتراض الخطورة، والمساهمة في الإهمال، وسوء الاستخدام - بوجه عام، لا تسمح المسؤولية المطلقة بالدفع القانوني بافتراض المستهلك للخطورة جنباً إلى جنب مع الإهمال المفضي إلى الحادث. إذ يكون الخطأ غير ذي صفة بموجب مذهب المسؤولية المطلقة. بيد أنه يُعترف في بعض الأحوال بالدفع المستندة إلى سلوك المستهلك. وهي كما يلي:

- (أ) إهمال المستهلك في اكتشاف حالة العيب؛
- (ب) استمرار استخدام المنتج بعد اكتشاف العيب؛
- (ج) استخدام المنتج بطريقة ما كان للمنتج أن يتوقعها بصورة معقولة، مثل استخدام شوكة معدنية لإخراج قطعة خبز من آلة تحميمص الخبز (توستر).

التصنيع. وأتيح هذا الدفع في الاتحاد الأوروبي بموجب التوجيه المتعلق بمسؤولية المنتج لعام ١٩٨٥^(١٤٣)، الذي يسمح للمدعى عليه بالتحلل من المسؤولية إذا تمكن من إثبات أن "حالة المعرفة التقنية والتكنولوجية وقت طرح المنتج في الأسواق، لم تكن تمكن من الكشف عن وجود العيب". ويسمح هذا التوجيه للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بعدم التقييد بالدفع بـ "أحدث التطورات"، ولكن عدداً قليلاً منها أقدم على ذلك عملياً. وقد أتى أحد الاستثناءات المهمة من إمكانية التقييد هذه بعد تفشي ورم الدماغ الإسفنجي النشوي (المعروف أيضاً بـ "مرض جنون البقر") في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية (انظر الإطار ٧). ولم يكن قد سبق تطبيق هذا التوجيه على المحاصيل الزراعية، ولكن هذا الاستثناء ألغي في عام ١٩٩٣^(١٤٤)؛

تحلل المسؤولية - ليس هذا الدفع متاحاً للمصنعين. فإما أن يكون هناك حظر واضح مدرج في مسؤولية المنتج نفسها أو تعتبر نصوص تحلل المسؤولية هذه أحكاماً تعاقدية غير عادلة في عقود الاستهلاك. وفي محاولة للحد من المسؤولية، قد ينص منتج ما على تحذيرات وملاحظات على الاستخدام وتعليمات على علامات الوسم، ولكن هذا لن يتيح له تجنب المسؤولية بشكل تلقائي. ونتيجة لذلك، قد يثبت أن المستهلك كان مهملاً (انظر "المساهمة في الإهمال" أدناه) فيتسنى تقاسم مسؤولية المنتج بل واستبعادها في نهاية المطاف. بيد أن هذا الدفع لن يكون سليماً في الحالات التي يرفق فيها المصنّع تحلاً قياسياً عاماً من المسؤولية بنية الحد من المسؤولية القانونية عن العيوب الموجودة في المنتجات. ويحدث هذا بصفة خاصة لأن المحاكم تسلم بأن هذا قد يعد من قبيل انتهاك السياسة العامة حيث إن مشتري المنتج لن يكون له خيار في التفاوض على هذه الشروط في عملية بيع عادية بالتجزئة. وفي هذا الحالات، يعلن تحلل المسؤولية لاغياً وباطلاً؛

(١٤٣) Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985, *Approximation of the Laws, Regulations and Administrative Provisions of the Member States Concerning Liability for Defective Products*, Article 7e

(١٤٤) 1993/34/EC

هاء- سلامة المنتج في القانون الدولي والسياسات

أوضح الفصل الخامس أنه لا ينبغي أن تكون التشريعات المتعلقة بحماية المستهلك متعارضة مع القانون التجاري الدولي، كما يُدعى أحياناً بحجة عدم السماح بتدابير حماية المستهلك المتخذة ضد الواردات باعتبارها حواجز أمام التجارة. وينص "بند الاستثناءات" (المادة ٢٠ من اتفاقية الغات) على أنه في حالة تشكيل منتج ما لخطر على صحة الإنسان أو الحيوان أو النبات، يُسمح بقبول أو حواجز الاستيراد، "شريطة عدم استخدامها كوسيلة للتمييز التعسفي أو غير المبرر بين البلدان، أو كقيود مقنعة أمام التجارة الدولية".

وعلاوة على ذلك، فاتفق تطبيق التدابير الصحية وتدابير الصحة النباتية الذي ارتقت بمركزه معاهدة منظمة التجارة العالمية في عام ١٩٩٥ بعد أن كان مدونة في السابق، يعترف في المادة ٥-٧ بأن حالة المعرفة العلمية قد تكون غير كافية لإطلاق حكم قاطع بشأن ما إذا كان يتعين منع منتج ما أم لا، ولكن هذا النهج التحوطي يمكن اتخاذه في تلك الأثناء. وتنص المادة على أنه "في الحالات التي لا يوجد فيها دليل علمي كاف، يجوز للبلد العضو، بصورة مؤقتة، أن يعتمد تدابير لحماية صحة الإنسان أو النبات على أساس المعلومات المتاحة ذات الصلة، بما في ذلك المعلومات الواردة من المنظمات الدولية المعنية، ... (و) على البلدان الأعضاء السعي إلى الحصول على معلومات إضافية ضرورية لزيادة موضوعية تقييم المخاطر وإعادة النظر في تدابير حماية صحة الإنسان أو النبات طبقاً لذلك". وأصبح هذا يُعرف بـ "المبدأ التحوطي" في بعض الولايات القضائية و"النهج التحوطي" في ولايات قضائية أخرى. وأياً كان الأمر، فالكلمات توحي بأنه لا ينبغي للمرء أن يلتزم الحيطه إلى الأبد في حالة معينة. ويجب بذل جهود لتوضيح مستوى الخطورة.

دال- الخدمات بوصفها منتجات خطيرة

تتعامل مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية مع السلامة من حيث السلامة المادية، وقد ركز هذا الفصل بالتالي على ذلك. وثمة خدمات عديدة، كالخدمات الطبية، وعمال الكهرباء، وتركيب الأجهزة التي تعمل بالغاز، وسيارات الأجرة، تنطوي على عنصر من عناصر الخطر المادي كثيراً ما يجري التعامل معه على مستوى الترخيص والتأمين، والتنظيم الذاتي، والتنازع الخاص، لا عن طريق قانون مسؤولية المنتج. بيد أنه يجدر بالإشارة أن نشوء الأزمة المالية شهد، من حيث التدخل التنظيمي، الكثير من المناقشات بشأن ما إذا كان ينبغي تطبيق مفهوم المنتجات الخطرة وتنظيم شؤونها على الخدمات من حيث شمول نطاق أوسع من المخاطر. فقد اعتيد على وصف منتجات مالية معينة بأنها "سامة" ودعت مفوضة الاتحاد الأوروبي، ميغلينا كونيفا، إلى اتباع نهج لسلامة المنتج، مع رسم خط مواز صريح مع التجارة في السلع المادية: "نحن لا نعتمد على حسن نوايا التجار وتحلي المستهلكين المزعوم بالخطر، ولكننا نطالب بأن تتكفل سلطة تنظيمية بدرجة مرضية من السلامة. أولاً تتحمل السلطة التنظيمية مسؤوليات مماثلة في سوق الخدمات المالية للتجزئة؟ أعتقد أن علينا أن نحد من الخطر في الأسواق المالية للتجزئة وأن نستبعد منتجات ائتمانية "سامة" من على رفوف البيع"^(١٤٥). ولأسباب مماثلة، دعت إليزابيث وارين، رئيسة مكتب حماية تمويل المستهلكين بالإنابة في الولايات المتحدة الأمريكية، إلى إنشاء لجنة معنية بسلامة المنتجات المالية^(١٤٦). ويبدو بذلك أن الأثر الرئيسي لهذا النقاش هو التحول ثانية نحو التدخل التنظيمي لا التنازع فيما بين الأطراف.

(١٤٥) M Kuneva, 2009, Restoring consumer trust in retail financial services (Lisbon, 27 April).

(١٤٦) E Warren, 2008, Product safety regulation as a model for financial services regulation, *Journal of Consumer Affairs* 42, quoted in OECD, 2009, *Financial Consumer Protection: Progress Report*, DAF/CMF (11 April).

الإطار ٧- حالة ورم الدماغ الإسفنجي النشوي ("مرض جنون البقر") في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية

اكتُشف ورم الدماغ الإسفنجي النشوي المعروف بـ "مرض جنون البقر" بين قطعان البقر البريطانية في الثمانينيات من القرن العشرين. وكان انعدام اليقين يحيط أول الأمر بالخطر الذي يشكله هذا المرض على البشر، ولكن في آذار/مارس ١٩٩٦، فرض الاتحاد الأوروبي حظراً على الصادرات البريطانية من لحوم الأبقار عقب تشخيص بيّن أن المرض انتقل في أغلب الظن إلى البشر عن طريق تناول أغذية مصابة بمواد غير مأمونة من لحوم الأبقار. وبحلول حزيران/يونيه ٢٠١٤، قُدر أن النوع الذي يصيب البشر من هذا المرض تسبب في مقتل ١٧٧ شخصاً في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، و٥٢ شخصاً في أماكن أخرى، وإن كان بدا أن معدل الإصابة قد انخفض ووصل إلى نحو خمسة في المائة سنوياً وقت الكتابة.

وخلص تحقيق بريطاني وأيرلندي رسمي في ورم الدماغ الإسفنجي النشوي إلى أن تفشيته كان بسبب ماشية تأكل العشب عادة ولكنها كانت تُغذى على بقايا المواشي الأخرى في شكل طحين اللحم والعظام مما تسبب في انتشار العامل المعدّي. ولا يزال مصدر المرض في حد ذاته مجهولاً.

الدرس المستفادة

يتمثل أحد الاستنتاجات التي توصل إليها التحقيق الرسمي في أن جمع البيانات عن مدى انتشار ورم الدماغ الإسفنجي النشوي اعترض طريقه في النصف الأول من عام ١٩٨٧ (أي في المراحل الأولى من التفشي) "حظر داخل دائرة الطب البيطري الحكومية على الإعلان على الملأ عن المعلومات المتعلقة بالمرض الجديد". واختتم التقرير بأنه "ما كان ينبغي لهذا أن يحدث". فإذا حُجبت المعلومات، فإن هذا يصبح مصدراً إضافياً للقلق عند الإفصاح في نهاية المطاف.

وتتحول هذه المراحل بسهولة إلى منازعات تجارية، ويمكن أن تنتشر متجاوزة "المسرح" الأصلي، أي متجاوزة، في هذه الحالة، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والاتحاد الأوروبي. فعلى سبيل المثال، بعد اكتشاف الحالة الأولى من المرض في الولايات المتحدة الأمريكية في عام ٢٠٠٣، أوقفت اليابان واردات لحوم الأبقار من الولايات المتحدة الأمريكية. وفي عام ٢٠٠٥، سمحت اليابان مرة أخرى باستيراد لحوم الأبقار من الولايات المتحدة الأمريكية، ولكنها أعادت فرض الحظر في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ بعد وقوع انتهاك للأحكام التقنية لاتفاق استيراد لحوم الأبقار.

وفي مواجهة هذه الحالات من انعدام اليقين، جرى الاحتجاج على نطاق واسع بـ "المبدأ التحوطي" (ومفاده أن من الأفضل اتخاذ تدابير وقائية حتى قبل التثبت من حدوث إصابات محددة)، ولو لم تكن قد اعترضت عليه حكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية من الناحية القانونية (وإن كانت بعض التحديات قد نوقشت آنذاك).

الموروث

خلّفت هذه المرحلة موروثاً من الشك في كل من السلطات التنظيمية وقطاع الإمداد باللحوم نفسه. وطفا هذا الشك على السطح في حالة غش منتجات اللحوم بلحوم الجياد في عدة بلدان في الاتحاد الأوروبي في عام ٢٠١٤، التي لم تكن في المقام الأول مصدراً للهلع فيما يتصل بالسلامة الغذائية وإنما كانت تتعلق بالوسم والاقتفائية. كما أنه أثار مشاكل ثقافية فيما يتصل ببعض الممارسات المتعلقة بلحم الخنزير. وقد اتخذ الاتحاد الأوروبي تدابير اختبار متشددة، وأعد توصيات بشأن وسم اللحوم المصنعة.

المصدر: Robin Simpson, responsible for the BSE dossier while working at the National Consumer Council of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland during the crisis of the 1990s

الإطار ٨ - هل أعلى المعايير هي الأفضل دائماً؟

يبدو السؤال عجبياً وتبدو الإجابة عنه بديهية. ترد فرضية أن أشد المعايير هي الأفضل دائماً في المبدأ التوجيهي ٣٤، ولكن يمكن أن تكون أعلى المعايير أداة قاسية جداً وقد تترتب عليها آثار سيئة بخلاف الآثار التجارية المذكورة أعلاه. وقد تكون تكاليف تنفيذ المعايير باهظة، وقد تكون "تكلفة الفرصة" هذه على حساب أهدافها. فعلى سبيل المثال، تضع توجيهات المفوضية الأوروبية المتعلقة بالمياه (التي تعتبر ناجحة بصفة عامة) معايير مرتفعة جداً للمياه الصالحة للشرب. وقد أشار المدير العام لمكتب خدمات المياه بالمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية إلى المعيار المتعلق بآثار المبيدات في مياه الشرب بأن "شأنه بالأحرى شأن إلقاء قرص من الأسبرين في حمام سباحة أولمبي"، ونوه بأن المعيار أشد آلاف المرات من المعيار المتعلق بالمبيدات المستخدمة للخضروات. ولم تكن المشكلة في التكلفة التي يتحملها المستهلكون فحسب، بل كانت كذلك في أن تكلفة التنفيذ على هذا المستوى المرتفع بلغت درجة تستعد عمليات مكلفة أخرى لها تأثير أيضاً على صحة الإنسان مثل إصلاح التسرب (حيث إن الكثير من التلوث ينتج عن التسرب). ويوجد مثال على ذلك من القطاع نفسه في أحد البلدان النامية، يتمثل في أن الفلبين كانت لديها معايير لتوزيع المياه تشدد على استخدام أنابيب معدنية صلبة ذات قطر محدد. وكان من المستحيل تقريباً من الناحية العملية تشغيل هذه الأنابيب في أحياء مانيلا العشوائية حيث تُستخدم عامة أنابيب مطاطية رقيقة ومرنة. وقد أتاحَت الأنابيب المطاطية المتنافية مع القانون توزيع المياه على أشخاص لم تكن أي مياه متوفرة لديهم، بينما كان التطبيق الصارم للمعيار القانوني سيجعل هذا التقدم مستحيلاً.

المصدر: الأونكتاد.

فهل يمكن أن يمهد الاعتراف بالمعايير الدولية طريقاً للمضي قدماً؟ إن الصعوبات التي تعترض التوصل إلى اتفاق بشأن نوايا أحد التدابير التجارية ييسرها مبدئياً تشجيع منظمة التجارة العالمية على الاعتراف بمعايير دولية تكون بذلك في مأمن من الطعن عليها بوصفها "حواجز مقنعة أمام التجارة". ويضع اتفاق الحواجز التقنية أمام التجارة مبدأ اعتماد معايير لـ "هيئة معترف بها" (تتضمن مثلاً بالتأكيد المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس)، في حين أن اتفاق تطبيق التدابير الصحية وتدابير الصحة النباتية يحدد بوضوح في المرفق ألف المنظمات الثلاث التي يُرمع أن تصوغ المعايير الدولية لأغراض الاتفاق. وهي لجنة الدستور الغذائي، والمكتب الدولي للأوبئة الحيوانية، والاتفاقية الدولية لحماية النباتات.

وتستطيع الحكومات أن تختار تجاوز المعايير الدولية عندما يتسنى لها الاحتجاج بإمكانية خدمة هدف وجيه من أهداف السياسة العامة. ومن الصعب للغاية في الواقع العملي تحديد ذلك كما يتبين من النزاع التجاري المتعلق بالأخذ بمعيار التوكسين الفطري الذي أعده الاتحاد الأوروبي في السنوات الأولى من القرن الحالي^(١٤٧). فالتوكسينات الفطرية تكون منتشرة على نحو خاص في المحاصيل الزراعية المخزنة، ويمكنها أن تسبب سرطان الكبد. ويجري بالفعل تطبيق المعايير الدولية لرفع مستوى ظروف التخزين والحفاظ عليها فضلاً عن معايير أخرى مأخوذة عن الدستور الغذائي أو المعايير الوطنية.

ويشير تحليل أجراه البنك الدولي للبيانات التجارية والتنظيمية الواردة من ١٥ دولة عضواً في الاتحاد الأوروبي وتسعة بلدان أفريقية أن تنفيذ المعيار الجديد في الاتحاد الأوروبي بدلاً من المعايير الدولية القائمة قد يقلل المخاطر الصحية بمعدل ١,٤ حالة وفاة لكل مليار شخص سنوياً، وهو هامش صغير جداً يكاد يكون التحقق منه مستحيلاً. بيد أن الأثر كان تراجع الصادرات الأفريقية من الحبوب والفواكه المجففة والجوز بنسبة ٦٤ في المائة. وانعكس النقاش على المفاوضات المتعلقة بالوصول إلى الأسواق وأربكها.

(١٤٧) T Otsuki et al, 2001, *Saving Two in a Billion: Quantifying the Trade Effect of European Food Safety Standards on African Exports* (World Bank Development Research Group, DECRG); see also Oxfam, 2004, Supplementary Memorandum to United Kingdom Parliamentary Select Committee on International Development

وهذا لا يعني بالتأكيد أن معايير السلامة ليست عاجلة. فعلى سبيل المثال، خلاص تقرير منظمة الصحة العالمية عن حالة السلامة على الطرق لعام ٢٠١٥ إلى أن ٤٦ بلداً فقط (معظمها بلدان مرتفعة الدخل) تلتزم بلوائح الأمم المتحدة

كالملايس، قد تثير مشاكل. فمعظم واردات الملابس مستعملة في عدة بلدان أفريقية، ويثير هذا تساؤلات بشأن نشوء قطاع محلي للملابس وقلة الإيرادات الضريبية. وطبق العديد من البلدان الأفريقية، رداً على ذلك، قيوداً على الواردات من السلع المستعملة، ومن ذلك فرض الحظر على المركبات التي يزيد عمرها على ثلاثة أعوام في الجزائر وتونس، والملابس الداخلية والحشاي في غانا، وجميع الملابس في جنوب أفريقيا من أجل التدخلات الإنسانية، والإطارات في كينيا وموزامبيق^(١٥٢).

وقد أنشئ معيار المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس نتيجة لدراسات استقصائية أجريت على أعضاء اللجنة المعنية بسياسات الاستهلاك ولجنة البلدان النامية التابعة للمنظمة، وكشفت عن شواغل مهمة بشأن التجارة في السلع المستعملة. ويسعى المعيار إلى الاستجابة للشواغل المذكورة أعلاه بتوفير أساس للمراقبة عند العبور وفي ميناء الدخول، وينشئ معايير قابلة للقياس يمكن على أساسها تقييم السلع المستعملة بهدف حماية المستهلكين والبيئة. ويمكن أن تستخدم الحكومات المستوردة أو المصدرة هذا المعيار كوسيلة لترسيخ الثقة في السلع الجارية الاتجار بها أو إهداؤها.

زاي - خاتمة

يشكل الإطار القانوني الذي تركز عليه سلامة المنتج واحداً من أكثر عناصر حماية المستهلك استقراراً، ومع ذلك، فقد نشأت مسائل جديدة معينة، كما هو مذكور أعلاه، في خلال الفترة التي بدأت بعد تنقيح عام ١٩٩٩ لمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية.

وثمة حاجة إلى وكالات عامة لحماية المستهلكين، حيث تعوق الانتصاف القضائي للمستهلكين في هذه الحالات تكلفة التنزاع (من وقت ومال) التي تكون عادة (وليس دائماً) غير متناسبة مع تكلفة الصنف المتنازع بشأنه ومع معظم التكاليف المقترنة بالضرر. وفي مجالات أخرى لحماية المستهلك، تقف هذه المعضلة وراء إعداد النظم البديلة لتسوية المنازعات، ولكن تطبيق هذه النظم أصعب فيما يتصل بسلامة المنتج بسبب الحاجة إلى

J Lukaz, 2012, Second-hand goods, Contribution to ISO COPOLCO workshop on Consumer Issues in Standardization in Ghana (Accra) (١٥٢)

المتعلقة بالتحكم في الثبات إلكترونياً^(١٤٨). ويتعين بذل جهود ضخمة لرفع مستوى معايير سلامة السيارات للحد من الوفيات البالغ عددها ١,٢ مليون حالة (وعدد أكبر من الإصابات) التي تحدث كل عام^(١٤٩). وتكمن المسألة بالأحرى في أن هناك حاجة في هذا العالم الذي يتعذر فيه تحقيق "السلامة المطلقة" إلى وجود احتمالات ترجح حدوث آثار خالصة يمكن البرهنة على إيجابيتها بفضل هذه التدخلات.

واو - السلع المستعملة

صعدت مسألة السلع المستعملة إلى الصدارة في الجيل السابق، مبرهنة على احتمال تضارب المبادئ الرئيسية للسياسة العامة. وكما هو مذكور في معيار المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس المتعلق بالسلع المستعملة، "لقد كانت حركة السلع المستعملة عبر الحدود ممارسة متبعة لسنوات عديدة، وحقق النشاط التجاري زيادة هائلة. وتباع أغلبية السلع المستعملة (المتاجر فيها) أو تُمنح من البلدان المتقدمة إلى البلدان النامية، وتقدر هذه السوق بمليارات الدولارات. ويرحب المستهلكون بكون لديهم خيار شراء سلع مستعملة معمرة ومأمونة بتكلفة زهيدة كبديل عن السلع الجديدة الباهظة الثمن، والطلب على هذه المنتجات قوي"^(١٥٠). ويمكن لإعادة الاستخدام أن تقلل الاحتياج إلى مقالب القمامة أو الأشكال الأخرى من التخلص من النفايات في بلدان التصدير^(١٥١)، ولكن هناك احتمالات أيضاً أن تكون المنتجات خطيرة على المستهلكين عند استخدامها وأن يحدث تضارب مع معايير السلامة. إذ يمكن أن يتعارض أحد أشكال الاستدامة (إعادة الاستخدام) مع شكل آخر منها (السلامة أو حتى التلوث في بلد المقصد)، بل إن سلعاً غير سامة نسبياً،

(١٤٨) قاعدة الأمم المتحدة ١٣ (ح). The United Nations World Forum for Harmonization of Vehicle Regulations is the primary global body for development of car safety standards

(١٤٩) منظمة الصحة العالمية، ٢٠١٥، التقرير العالمي عن حالة السلامة على الطرق؛ وانظر أيضاً، Global NCAP, 2015, Democratizing Car Safety: Road Map for Safer Cars 2020

(١٥٠) ISO standard for cross-border trade of second-hand goods, Technical Standard 20245 (2014), possibly under way to full ISO standard

(١٥١) ISO standard for cross-border trade of second-hand goods, Technical Standard 20245 (2014), possibly under way to full ISO standard

على أشكال الحماية القانونية وحدها على مستوى المستهلك النهائي آلية أقل فعالية من إدماج استحداث ممارسات الإنتاج السليمة أيضاً مع وضع عمليات الإشراف الداخلي قبل طرح المنتجات في الأسواق.

التقييمات التقنية. وعلاوة على ذلك، فبالنظر إلى طبيعة "دفعات" المنتجات التي تحمل العيب نفسه وما يترتب على ذلك من خطر إلحاق أضرار متعددة، فإن الحاجة واضحة إلى إسهام السياسة العامة في هذا الشأن. ومن هذا المنطلق نفسه، يشكل الاعتماد

عاشراً- إعلام المستهلك وتثقيفه

ألف- إعلام المستهلك وتثقيفه

يُبحث الإعلام والتثقيف معاً في هذا الفصل، حيث يشكلان سلسلة متصلة في مجموعة أدوات حماية المستهلك. وكثيراً ما يجري الخلط بين المصطلحين، بل واستخدامهما كمترادفين. والواقع هو أن لكل منهما معنى مختلفاً إلى حد كبير. فتثقيف المستهلك يشير إلى عملية اكتساب المعارف والمهارات لإدارة موارد المستهلك، واتخاذ الخطوات اللازمة لزيادة كفاءة المستهلك في اتخاذ القرارات. وهو يركز على تطوير الفهم والمهارات واكتساب المعرفة. أما إعلام المستهلك، فيشير من الناحية الأخرى إلى توفير البيانات المتعلقة بمنتجات أو معاملات معينة للتمكين من اتخاذ القرارات المتعلقة بعملية الشراء. ويمكن أن يتعلق كذلك بالبيانات المتصلة بالقانون الواجب التطبيق أو الوكالة المكلفة بتنظيم قطاع معين. وبذلك يكون إعلام المستهلك "مرتبطاً بحالة" في حين أن تثقيف المستهلك شرط مسبق للاستخدام الفعال لإعلام المستهلك.

وعند تحليل هذين المفهومين التوأمن وتطبيقهما، يسعدنا الحظ بعرض دراستين استقصائيتين حديثتي العهد نسبياً بشأن حماية المستهلك، أجريتا في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣، وتظهران نتائج مستمدة من أعداد مماثلة من البلدان. أما دراسة الأونكتاد الاستقصائية لعام ٢٠١٣، فقد صُممت لكي تغذي تنقيح مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، وتلقت ٥٨ مجموعة من النتائج، معظمها من الحكومات^(١٥٣). وفي الوقت نفسه، أجرت المنظمة الدولية للمستهلكين دراسة استقصائية لأعضائها في جميع أنحاء العالم، وتلقت ردوداً من ٧٢ جمعية من جمعيات المستهلكين في ٦٠ بلداً^(١٥٤). وتبين أن لكل دراسة ميلها الطبيعي الخاص: فالردود الحكومية تميل إلى التفاؤل من حيث تطبيق مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، في حين أن ردود أعضاء المنظمة الدولية للمستهلكين تميل إلى أن تكون أكثر انتقاداً.

باء- إعلام المستهلك وتثقيفه في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك

في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية المنقحة، كما في نسختها السابقة، تشكل "البرامج التثقيفية والإعلامية" قسماً وحيداً (خامساً-زاي). ويظهر الإعلام تحت المبدأ التوجيهي (هـ) (("الاحتياجات المشروعة" حيث يجري ربطه بـ "الاختيار" في القسم الرابع، "مبادئ لممارسات تجارية سليمة" تحت "الإفصاح والشفافية" (المبدأ التوجيهي ١١ (ج))، في الفرع خامساً- ألف المتعلق بـ "السياسات الوطنية لحماية المستهلك" (المبدأ التوجيهي ١٤ (ب) و ١٤ (ج))، على أنه "تقديم معلومات واضحة وفي أوانها"، المبدأ التوجيهي ٢٧ تحت "الممارسات الترويجية في مجال التسويق وممارسات البيع"، والمبدأ التوجيهي ٢٨ المتعلق بـ "التدقيق الحر للمعلومات الصحيحة عن السلع الاستهلاكية من جميع جوانبها". ويتناول المبدأ التوجيهي ٢٩ و ٣٠ المعلومات البيئية. وهي مذكورة أيضاً فيما يتصل بقطاعات محددة: تحت الفرع خامساً-ياء المتعلق بالخدمات المالية، المبدأ التوجيهي ٦٦ (هـ) المتصل بالإفصاح عن التضارب المحتمل في المصالح، والمبدأ التوجيهي ٦٦ (ح) المتصل بالتحويلات المالية، والمبدأ التوجيهي ٧٧ المتصل بالمرافق العامة.

وفيما يتصل بالتثقيف، فالإحالات متطابقة إلى حد كبير، حيث يظهر تحت بند "الاحتياجات المشروعة" (المبدأ التوجيهي ٥ (و))، والفروع رابعاً-زاي (المبدأ التوجيهي ١١ (د))، وخامساً (المبدأ التوجيهي ١٤ (ط))، والفرع الجديد خامساً-ياء المتعلق بالخدمات العامة بتفاصيل أكثر من تفاصيل الإعلام والذي يغطي اكتساب المعارف المالية (المبدأ التوجيهي ٦٦ (د))، والتثقيف المالي (المبدأ التوجيهي ٦٧) والفرع خامساً-كاف، المبدأ التوجيهي ٦٩ الذي يغطي نطاقاً من القطاعات المحددة.

وهكذا يشكل الإعلام والتثقيف سمتين رئيسيتين من سمات مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، وجرى تعزيز مكانتهما في تنقيح عام ٢٠١٥. ويعكس هذا أهميتهما الكامنة وكذلك الأهمية

(١٥٣) الأونكتاد، ٢٠١٣، تقرير التنفيذ المتعلق بمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك ١٩٨٥-٢٠١٣، TD/B/C.I/CLP.23، مذكرة مقدمة من أمانة الأونكتاد.

(١٥٤) Consumers International, 2013, *The State of Consumer Protection Around the World*

للقرارات^(١٥٦). ويتضمن ذلك رسوم الهاتف في أستراليا، وخدمات الإنترنت والتلفزيون في شيلي، وفواتير الوقود في فرنسا، ومعلومات بطاقات الائتمان في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية التي تقبس بدورها فكرة "موجز المقارنة بين بطاقات الائتمان" من التشريع المتعلق بالصدق عند الإقراض في الولايات المتحدة الأمريكية. وكلما زاد عدد الأمثلة المقدمة، ثار السؤال التالي: هل يمكن أن يصبح جميع المستهلكين خبراء في جميع هذه المجالات طول الوقت؟ والإجابة المؤقتة التي تم التوصل إليها أدناه هي "لا"، وإن كان بوسع الكثيرين أن يصبحوا ملمين بشكل معقول بهذه المعلومات عندما يحتاجون إلى ذلك. بيد أن من المحتمل أن يكون هذا الإلمام محدوداً في مدته، ومن غير المحتمل أن يكون كافياً أبداً بالنسبة لبعض المنتجات.

ولقد تعرضت سياسة الاعتماد على الإفصاح كمبدأ من مبادئ حماية المستهلك لانتقادات لاذعة في خلال العقد الماضي، ويرجع ذلك جزئياً إلى الأزمة المالية، عندما بات واضحاً أن فهم المستهلكين كان ضعيفاً في أغلب الأحيان للالتزامات المالية الضخمة التي عقدها عند شراء المنتجات المالية. ووفقاً لما جاء في ورقة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام ٢٠٠٩، "وضع التعقيد المتزايد للمنتجات المالية طوال العقد الماضي بالاقتران مع الابتكارات المالية وزيادة نقل المخاطرة المالية إلى الأسر المعيشية ضغوطاً ومسؤوليات هائلة على أكتاف مستهلكي الخدمات المالية في العقود الأخيرة"^(١٥٧). وخلصت الدراسة نفسها إلى أن "اكتساب المعارف المالية... لا يعني عن حماية مستهلك الخدمات المالية والأطر التنظيمية. وتبدت كذلك بصفة خاصة أهمية الإشراف على "السلوك السوقي" في ضوء الأزمة المالية الأخيرة عندما أصبح المستهلكون غير المستنيرين أهدافاً سهلة لسوء البيع فاشترتوا منتجات ائتمانية كان من الواضح أنها لا تناسبهم".

دال - إعلام المستهلك

الغرض من إعلام المستهلك تقديم معلومات موضوعية ومحايدة إلى المستهلكين عند نقطة الشراء، حتى يقرروا ما هو أفضل ما يناسب احتياجاتهم من المنتجات والخدمات العديدة الحاصلة على علامات تجارية. ولما كان عدد عمليات الشراء التي تتم على

(١٥٦) OECD, 2010, *Consumer Policy Toolkit*

(١٥٧) OECD, 2009, *Financial Literacy and Consumer Protection:*

Overlooked Aspects of the Crisis

التي أوليت خلال العقد الماضي لمسألتي الإفصاح وتفسير المستهلك لمعلومات الإفصاح.

جيم - نقل الخطر

عند تصميم سياسة مناسبة لإعلام المستهلك، يحتاج المرء إلى النظر في احتياجات المستهلك من المعلومات، وفي سلوك المستهلك تجاه البحث عن المعلومات، وفي كفاءة المستهلكين في تقييم المعلومات في سياق قرارات الشراء. ويختلف مسار العمل المناسب لتناول هذه الجوانب باختلاف خصائص المستهلك (المتعلقة مثلاً بالدخل والتعليم والعمر والجنس والثقافة) بل وبالاختلاف القائم فيما بين الأفراد داخل هذه الفئات.

فأياً ما كانت المعلومات المتاحة ومهما كانت كثرتها، لا يوجد ضمان بأن المستهلك سيتخذ في النهاية الخيار الذي يستند إلى تقييم كامل وعقلاني لها. فكثيراً ما يُظن أن تثقيف المستهلك يرفع قدرة المستهلك على الحصول على المعلومات عن السلع والخدمات وتقييمها^(١٥٨). بيد أن تنوع المنتجات آخذ في التزايد، لا بسبب ارتفاع الدخل فحسب ولكن أيضاً لأن الأسواق أصبحت تشمل مجالات كانت تنسم في السابق بأن الدولة هي التي تقود توفيرها مثل الاتصالات والكهرباء والتأمينات والمعاشات التقاعدية. وبالتوازي مع تزايد اتساع الأسواق، تنتقل المعلومات من تلك التي كانت تقدم وجهاً لوجه إلى تلك التي تنح على الإنترنت. وكما هو مناقش في الفصل الثالث المتعلق بقانون المستهلك، تمثل استجابة العديد من الدول في محاولة بناء خبرة المستهلك بحيث يحل التوازن في السوق عن طريق كفاءة "المستهلك الممكن".

وتحدد مجموعة أدوات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بسياسة المستهلك نطاقاً من تدخلات الحكومات والجهات صاحبة المصلحة لتحسين اتخاذ المستهلكين

(١٥٥) توخياً للتوضيح، يبين بحث أجرته مبادرة غرفة التجارة الدولية لمكافحة تقليد المنتجات أن المستهلكين يمتنعون عن شراء السلع المقلدة عندما تتحسن المعلومات المقدمة إليهم فيدركون المخاطر ذات الصلة على صحتهم وسلامتهم (ICC/BASCAP, 2009). *Consumer Attitudes and Perceptions on Counterfeiting and Piracy*, والوثيقة متاحة على [http://www.iccwbo.org/advocacy-codes-and-rules/bascap/consumer-awareness/\(consumer-perceptions/](http://www.iccwbo.org/advocacy-codes-and-rules/bascap/consumer-awareness/(consumer-perceptions/)

ويكون إعلام المستهلك ضرورياً بصفة خاصة في الحالات التالية:

- حين تستحوذ المنتجات على نسبة مرتفعة نسبياً من نفقات المستهلك؛
- حين تكون المنتجات معقدة من الناحية التقنية؛
- حين لا يكون هناك أساس يقيم عليه المستهلك تقييمه عند نقطة البيع؛
- حين تكون معرفة المستهلك المتقدمة بالأداء المطلوب ضعيفة؛
- حين يسعى المستهلكون إلى القيام بخيارات أخلاقية تتعلق مثلاً بالبعدين البيئي أو الاجتماعي للمنتج.

ومع توسع التجارة الدولية والتجارة الإلكترونية، تتمثل مسألة متزايدة الأهمية في اتساق القانون الواجب التطبيق حيال المعلومات الملحقة مادياً بالمنتجات المستوردة والمعلومات المقدمة إلكترونياً على الإنترنت. إذ إن المصادر المختلفة للمعلومات لا تُعامل باتساق داخل الدول وفيما بينها. ويدل هذا على أهمية "الاحتياج المشروع" الذي أُدرج حديثاً في المبدأ التوجيهي هـ (ي) والذي ينص على "توفير مستوى من الحماية للمستهلكين باستخدام التجارة الإلكترونية لا تقل عن الحماية المتاحة في الأشكال الأخرى من التجارة". وبوجه عام، تطبق القوانين الإلزامية المتعلقة بوضع العلامات على السلع المستوردة والمنتجة محلياً على حد سواء.

وبينما تُبذل جهود لتحسين الإفصاح، ينشأ ما يطلق عليه الفرنسيون "مفارقة النظرية الشكلية" التي يقدم بموجبها قدر مبالغ فيه من المعلومات امتثالاً للاشتراطات القانونية، ولكن هذه المعلومات "تعمي" المستهلك. وتفيد دراسة أعدت في جنوب أفريقيا عن السبب في إمكانية انخفاض الطلب على المنتجات المالية مع انخفاض حجم العروض منها: "العروض الكثيرة قد تفضي إلى الإحجام عن الاختيار بخلق شعور بالتضارب وعدم القدرة على اتخاذ القرار، مما يؤدي إلى التسوية أو إلى الامتناع التام عن اتخاذ أي إجراء"^(١٥٨). ولمثل هذه الأسباب، يتزايد الاعتراف بأن الاعتماد على مجرد الإفصاح والتثقيف وحدهما ليس كافياً. وتكون النتيجة من الناحية السياسية إعادة التأكيد على المسؤولية عن تقديم المشورة

(١٥٨) M Bertrand et al, 2010, What's advertising content worth? Evidence from a consumer credit marketing field experiment, *Quarterly Journal of Economics* 125(1):263-306.

الإنترنت أخذ في التزايد في ظل تفاعل شخصي أقل، بل ونطاق أقل لفحص السلع المادية، فتعدو نوعية المعلومات المقدمة أكثر أهمية.

وفيما يلي بعض الأشكال التي تتاح بها المعلومات للمستهلكين:

- التجربة الشخصية مع المنتج أو الخدمة أو تعليقات أفراد العائلة والأصدقاء؛
- التقارير المنشورة في وسائل الإعلام (في مقابل الدعاية المدفوعة). وقد يُرجع بعض هذه المعلومات من خلال الجهود التي تبذلها إدارات العلاقات العامة للشركات التجارية، ويحدث بالتالي لبس في التمييز بين التسويق وبين التثقيف أو الإعلام. وتتولد بعض المعلومات بطريقة مستقلة عن التقارير الحكومية، ومجموعات المستهلكين، والصحفيين، وبرامج البث المتخصصة بالمستهلكين، وكيانات غير تجارية أخرى؛
- العلامات التي تشكل اشتراطات إلزامية مثل تلك الموضوعية على المنتجات الغذائية، ومبيدات الآفات، ومنتجات التبغ، والعقاقير العلاجية، ومؤخراً علامات الكفاءة في استخدام الطاقة؛
- مخططات الوسم الطوعية التي تصممها الهيئات المستقلة لمنتجات معينة أو لأغراض معينة مثل مخططات التوسيم الإيكولوجي؛
- الإعلانات وحملات الترويج التي منها ما يخضع ومنها ما لا يخضع للتظيم عن طريق القوانين أو مدونات قواعد الممارسات الطوعية؛
- المعلومات التي تقدمها على الإنترنت الشركات المنخرطة في التجارة الإلكترونية؛
- معلومات المقارنة التي تقدمها جمعيات المستهلكين المستقلة في المنشورات لأعضائها (أصبح هذا الأمر أكثر شيوعاً في العقد الماضي مع اتساع نطاق مجالات اختيار المستهلك، مثل قطاع الطاقة والخدمات المالية بالتجزئة). وللاستحواذ على الثقة، ينبغي أن تكون هذه المعلومات وهذه المشورة مستقلة وموضوعية، وينبغي عرضها بأسلوب يخدم مصلحة المستهلك؛
- استعراضات الأقران، ومواقع المقارنة واستعراضات المستهلكين، التي اتسع نطاقها جميعاً بسبب سهولة الوصول إليها عبر الإنترنت؛

المرور" (علامات حمراء أو صفراء أو خضراء). وقد استُحدثت هذه المخططات في إكوادور، ويجري استخدامها في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث حُفِضت المعلومات المدونة على علامات المنتجات الغذائية توجيهاً للتبسيط والتركيز^(١٦١).

٢- الوسم الطوعي

بدأت حكومات عديدة تدرج معايير خاصة في سياساتها وتشريعاتها، وتعترف بما بعدد من الوسائل المختلفة. وبالرغم من أن منظمة التجارة العالمية تعترف، كما هو ملاحظ أعلاه، بسلامة المعايير الدولية فيما يخص الوسم، فإن نطاق المعايير الواجبة التطبيق بموجب قواعد منظمة التجارة العالمية محدد بنطاق الولاية القضائية للمنظمة الذي يقتصر في هذه الحالة على خصائص المنتج ولا يشمل أساليب التجهيز والإنتاج. وإذا كان يتعين أن يتعامل الوسم مع أساليب التجهيز والإنتاج، كما هي الحال بشكل متزايد، فإن التركيز يتحول إذن نحو التدابير الطوعية، مثل تلك التي تشكل جزءاً من سياسة المسؤولية الاجتماعية للشركات واعتماد المعايير الدولية وبخاصة معايير المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس^(١٦٢).

وتقدم مخططات الوسم الطوعي معلومات عن كل من خصائص المنتجات وأساليب الإنتاج. وكثيراً ما تقوم على إعداد هذه المخططات هيئة مستقلة للوسم بالتعاون مع التجار المعنيين، وأحياناً مع جمعيات المستهلكين. ومن الأمثلة الجيدة على ذلك مخططات التوسيم الإيكولوجي الطوعية. وقد أصبحت استراتيجيات شائعة لإعلام المستهلكين بأن المنتجات التي يشترونها ويستخدمونها ويتخلصون منها مراعية للبيئة، ويشمل ذلك المسائل المتعلقة بإعادة التدوير ونهاية العمر.

وتضمنت أولى مخططات الوسم الطوعي نظام "VDN" السويدي الذي أُعد في عام ١٩٥١ واعتمده في بادئ الأمر بلدان

(١٦١) USFTC, 2008, *Marketing Food to Children and Adolescents*

(١٦٢) من بين أفضل ما هو معروف منها المعيار التوجيهي ISO 26000

المتعلق بالمسؤولية الاجتماعية (٢٠١٢). وهو يشمل البيئة، وظروف العمل، وحقوق الإنسان، والمسائل المتعلقة بالمستهلك. ويشير الفرع الأخير إلى مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، حيث يحرص "الاحتياجات المشروعة للمستهلكين" التي يقول عنها إن "مبادئ حماية المستهلك هذه معروضة بإسهاب وبالتفصيل في جنبات نص مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك، وتشجع الإشارة إليها بـ 'حقوق المستهلك'".

في القطاعات التي تباع المنتجات المعقدة، وهذا يثير بدوره مسألة نظم الأجور والحوافز لإسداء مشورة موضوعية^(١٥٩).

وتزداد المشاكل صعوبة في بعض النواحي لا لأن تقديم المعلومات على الإنترنت لا يسمح بطرح الأسئلة والتفسير فحسب، ولكن أيضاً لأن عنصر الوقت يجعل كثرة المعلومات غير فعالة. ونلاحظ في أماكن أخرى الدراسات الاستقصائية التي تبين أن المستهلكين حين تداهمهم ضغوط "انتهاء المهلة" الإلكترونية لا يقرأون الأحكام والشروط^(١٦٠).

هاء- مسائل حاسمة فيما يتعلق بالوسم

١- الوسم الإلزامي

أصبح وضع العلامات (الوسم) حالياً موضوعاً لاشتراطات قانونية إلزامية في معظم البلدان. فتحدد قوانين الوسم نوع المعلومات التي ينبغي تقديمها وفي أي شكل ينبغي تقديمها. وتقدم أحياناً مواصفات بحجم العلامة وتحذيرات محددة، ومن ذلك على سبيل المثال التحذيرات الصحية المعدة من أجل منتجات التبغ أو من أجل الأشخاص الذين يعانون من أنواع معينة من الحساسية من الأغذية والتي توضع على علامات المنتجات الغذائية. ويزداد استخدام الوسم للمساعدة على تحقيق أهداف السياسات العامة، سواء كانت ترويجية، مثل تحسين استخدام الطاقة أو التغذية، أم سلبية مثل علامات "التدخين يقتل" الموضوعية على علب السجائر.

ويشكل الوسم على عبوات الأغذية واحداً من المجالات ذات الأولوية التي تُطبق فيها ضوابط قانونية إلزامية. وبخلاف الاشتراطات المعتادة بوضع تاريخ التصنيع، وتاريخ الانتهاء، واسم المصنِّع وعنوانه، والوزن، والكمية، والمكونات المستخدمة، انتقلت بلدان عديدة الآن إلى المرحلة التالية من اشتراط وضع العلامات الغذائية الإلزامي على "واجهة العبوة" استناداً إلى مفهوم المدخول الغذائي اليومي الموصى به. ويزداد النظر في وضع مخططات "إشارة

(١٥٩) G20/OECD, 2011, *High-Level Principles for Consumer Protection in Financial Services*

(١٦٠) Citizens Advice, 2015, *Personal Data Empowerment: Time for a Fairer Data Deal?* متاح على الرابط التالي: <https://www.citizensadvice.org.uk/personal-data-empowerment-time-for-a-fairer-deal/>

٣- معايير تقديم المعلومات عن المنتج

من الناحية النظرية، من المفترض أن يكون إجراء الإفصاح عن المعلومات في عام ٢٠١٦ أيسر مما كان عليه الأمر في عام ١٩٨٥ عند اعتماد مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية للمرة الأولى، حيث يمكن تقديم معلومات مفصلة على المواقع الشبكية. وبينما قد يُحتج بأن المعلومات الموجودة على الإنترنت قد تميز ضد المستهلكين الذين لا يتمتعون بإمكانية الوصول إلى الإنترنت، فمن المفترض أن يساعد توافر هذه التفاصيل على الإنترنت السلطات التنظيمية ويؤدي بشكل غير مباشر إلى حماية المستهلكين. ويمكن بذلك الإفصاح عن المعلومات عن المنتجات بإسهاب أكبر، وإن كان قد يتعين توخي الحرص على كفاءة عدم تسبب هذا في ظهور نسخة جديدة من مفارقة النظرية الشكلية المذكورة أعلاه. وبعبارة أخرى، ينبغي ألا يعفي الكشف عن المعلومات المفصلة على الموقع الشبكي الموزعين من الالتزام بجعلها قابلة للفهم.

وفيما يلي بعض المعايير لتقييم ما إذا كانت المعلومات المعروضة على العلامات والعبوات مقبولة:

- ينبغي أن تكون المعلومات ممثلة لمعلومات قواعد الممارسة والقوانين الوطنية والدولية. ويجدر بالإشارة أن المبدأ التوجيهي ٧٠ من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية يعترف بالمعايير الدولية المتعلقة بالمعلومات والتعبئة (مثل تلك التي وضعها الدستور الغذائي والمنظمة الدولية لتوحيد المقاييس)، كما يعترف بما اتفقت عليه التطبيقات الصحية وتدابير الصحة النباتية واتفاق الحواجز التقنية أمام التجارة اللذان أعدتهما منظمة التجارة العالمية بوصفها أساساً مشروعاً لمعايير المنتجات وبالتالي للتدابير التجارية الرامية إلى حماية المستهلك؛
- ينبغي أن تكون عمليات الإفصاح الموضوعة على العبوات والعلامات واضحة وبسيطة ومباشرة. وهذا يعني تجنب الإفراط في تقديم المعلومات، وتجنب العرض المسبب للبس؛
- يجب تقديم معلومات تحدد هوية المنتج والمورد. وهذا يعني ذكر الهوية الدقيقة للمنتج باسمه الشائع أو المعتاد والشكل الذي يتخذه المنتج؛

يجب الإفصاح عن الكمية الصافية من المحتويات؛

الشمال الأوروبي، وعلامة المعايير الصناعية اليابانية للمنتجات الاستهلاكية، وعلامة "Blaue Engel" (الملاك الصغير) الألمانية التي كانت تُمنح للمنتجات التي تصدر انبعاثات قليلة ونفايات أقل من المنتجات المماثلة. وقد استُحدث منذ ذلك الحين نطاق واسع من مخططات التوسيم الإيكولوجي، مع الابتعاد تدريجياً عن مجرد خصائص المنتج في اتجاه أساليب الإنتاج. فتحالفت ISEAL، على سبيل المثال، يتكون من أصحاب مصلحة متعددين وواضعي معايير وهيئات اعتماد تعكف على تقييم نمط الاستدامة باستخدام مدونات للممارسات السليمة استناداً إلى مبادئ المصدقية التي أعدها التحالف^(١٦٣). وتتضمن هذه المبادئ الاستدامة، والتحسين، والحياد، والشفافية، وإمكانية الوصول. وبالرغم من القيود على التدابير التجارية التي يجري تطبيقها على المصدرين الأجانب فيما يتصل بنظام إدارة البرامج والمشاريع، لا تزال الحكومات تتمتع بالحرية في اعتماد تدابير لاستخداماتها الداخلية. فالصين مثلاً اعتمدت مبادئ التحالف مؤخراً. ويتماشى إعداد هذه المبادئ مع المبدأ التوجيهي ٣٠ من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، الذي ينص على "التشجيع على وضع قوانين ومعايير لتنظيم الادعاءات البيئية والتحقق من صحتها"، وعلى أنه ينبغي للحكومات "أن تتخذ ... التدابير اللازمة حيال الادعاءات البيئية الكاذبة أو المعلومات المضللة في مجال الترويج للسلع أو أنشطة التسويق الأخرى".

ويفيد الأونكتاد بأن عدداً من البلدان لا يزال يفتقر إلى أحكام عن المعلومات المتعلقة بالأثر البيئي (وبالتالي فهي لا تستوفي متطلبات المبدأ التوجيهي ٣٠ المذكور أعلاه) في حين أن المنظمة الدولية للمستهلكين أفادت في الدراسة المشار إليها أعلاه إلى أن ٥٣ في المائة فقط من البلدان التي ردت على الأسئلة تشترط الإفصاح عن استهلاك الأجهزة المنزلية للطاقة. وقد اعتمدت أغلبية واضحة من البلدان المنخفضة الدخل على نهج طوعي، ولكن هذا الموقف ليس حكرًا على البلدان النامية حيث إن ٢٧ في المائة من البلدان المرتفعة الدخل لا تشترط بالفعل الإفصاح أيضاً عن استهلاك الطاقة، بالرغم من أن ٩٠ في المائة منها قدمت مبادئ توجيهية. وأفيد عن وجود مبادرات وحملات متناثرة تتعلق بالموضوع (تحدثت المنظمة الدولية للمستهلكين عن شيلي والجمهورية الدومينيكية)، ولكن يبدو أن النتائج العملية أقل مما يمكن أن يتوقعه المرء نظراً للاعتراف الحكومي الرسمي بهذه المسألة.

(١٦٣) <http://www.isealalliance.org/our-work/defining-credibility/credibility-principles>

لذلك، زادت نفقات الدعاية بشدة^(١٦٥). فوفقاً لجريدة Chief Marketing Officer journal, Facts & Stats (كبير رؤساء التسويق، حقائق وإحصاءات)، من المتوقع أن يرتفع الإنفاق العالمي على الترويج الإعلامي بنسبة تزيد على ٥ في المائة سنوياً اعتباراً من عام ٢٠١٥. ومن المتوقع أن يصل المجموع الإجمالي إلى ٢,١ تريليون دولار بحلول عام ٢٠١٩. وعلاوة على ذلك، فقد تَعَدَّت الدعاية بعمق لم يسبق له مثيل في مجتمعات البلدان النامية مع التسليم بأن العلامات التجارية على المستوى العالمي أصبحت شبه عالمية في بعض الحالات مثل كوكا كولا. وقد يؤدي انتشار الأجهزة المحمولة إلى مضاعفة هذه العملية وإلى استهدافها بدقة أكبر ولم يسبق لها مثيل عن طريق استخدام ملفات تعريف الارتباط.

ويجدر بالإشارة في هذا السياق أن الدعاية الرقمية تشهد أسرع زيادة (١٦ في المائة في عام ٢٠١٤) وأن الأسواق الناشئة تشهد معدلات زيادة مرتفعة للغاية. ووفقاً لأحد مصادر التسويق، من المتوقع أن تتفوق البرازيل على المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية وألمانيا بحلول عام ٢٠١٨ لتصبح رابع أكبر سوق دعائية عالمية، ومن المتوقع أن تكون إندونيسيا صاحبة أكبر نمو في الإنفاق على الدعاية الرقمية مقارنة بأي بلد في العالم^(١٦٦). وعند كتابة هذا الدليل، كانت أمريكا الشمالية تستحوذ على أكثر من ٣٥ في المائة من إجمالي الإنفاق العالمي، ولم تكن منطقة آسيا والمحيط الهادئ عنها ببعيد، حيث استحوذت على نسبة ٢٨ في المائة^(١٦٧).

ولا توجد في معظم البلدان لائحة تنظم بالتحديد أغلبية خطوط الإنتاج التي تنشر إعلانات، باستثناء منتجات محددة بعينها مثل الخمر والتبغ والأسلحة النارية، بالإضافة إلى العقاقير العلاجية ومبيدات الآفات والخدمات المهنية كالأطباء والمحامين. والقيد الأكثر شيوعاً هو التنظيم الذاتي عن طريق قطاع الدعاية والمنظمات الإعلامية من خلال مدونات قواعد الممارسة. بيد أن هناك سياسات وطنية عامة للدعاية في وسائل الإعلام تتعلق باستخدام الصور الخادشة للحياء وغير المقبولة ثقافياً ودينياً في الإعلانات.

• ينبغي الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بالمكونات الموجودة في المنتج. وهذا يعني اتباع القوانين الواجبة التطبيق في مجال الإفصاح عن المنتجات الغذائية السابقة التعبئة. ويمكن أن يمتد هذا ليشمل ذكر القيمة الغذائية، بما فيها المحتوى من الملح والسكر، والسعرات الحرارية، والمداخلات اليومية الدنيا الموصى بها التي حُسبت القيمة الغذائية على أساسها، والكشف عن المحتويات الكيميائية للمنتجات غير الغذائية، وتقديم تحذيرات وتعليمات بشأن الاستخدام والمناولة بطريقة سليمة؛

• ينبغي عرض المعلومات عن السعر بوضوح وبصورة مفهومة من أجل تسهيل عقد مقارنات بين المنتجات. وهذا يعني وضع المعلومات المتعلقة بالسعر على العبوات، وتقديم معلومات عن تسعير الوحدات على الرفوف أو أماكن العرض عند الاقتضاء ومتى تسنى ذلك، وتوفير معلومات كافية عن السعر لتسهيل اتخاذ المستهلكين لقرارات الشراء. وقد نظمت جمعيات المستهلكين في ماليزيا، وأستراليا، وألمانيا، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية حملات ناجحة بشأن هذه المسائل، ويوجد معيار للمنظمة الدولية لتوحيد المقاييس يتعلق بتسعير الوحدات؛

• يجب تقديم الأدلة مسبقاً على كل ما يدعيه المنتج على العبوات والعلامات. ويجب أن تكون جميع هذه الادعاءات صادقة وواضحة ودقيقة. وينطبق هذا بصفة خاصة على الادعاءات المتعلقة بالصحة والموضوعة على المنتجات الغذائية أو الدوائية. وينبغي عدم استخدام مصطلحي "طبيعي" أو "عضوي" للإيحاء بأن المنتج مرتفع الجودة أو القيمة الغذائية إلا إذا كان الاستدلال على ذلك ممكناً^(١٦٤).

واو- مسائل حاسمة فيما يتعلق بالدعاية

مع إدماج العولمة لأسواق المستهلكين، أصبحت المنافسة على البيع للمستهلكين في جميع أنحاء العالم تزداد شراسة. ونتيجة

(١٦٥) www.mocouncil.org/facts-stats-categories.php?view

==all&category...spend

(١٦٦) eMarketer.com, 10 December 2014

(١٦٧) www.statistica.com

(١٦٤) يخضع معنى كلمة "عضوي" للتنظيم في الاتحاد الأوروبي والولايات

المتحدة الأمريكية، ولذا فهو يعني مجموعة من الخصائص المحددة.

أما كلمة "طبيعي" فلا تحمل الكثير من المعاني، من الناحية الأخرى، على الإطلاق.

الإعلانات التلفزيونية للمرة الأولى في عام ٢٠١٤، مسجلة زيادة سنوية بنسبة ٣٥ في المائة^(١٦٩).

ومن بين الحجج المواتية للتنظيم الذاتي أنه يتيح لوكالات الإنفاذ توجيه انتباهها إلى مسائل ليس مخطط التنظيم الذاتي مؤهلاً للحكم فيها، مثل الغش الجماعي وإساءة استخدام الدعاية من الباب إلى الباب. ويعني هذا النظام على أحسن تقدير أن الحكم على المعلنين يصدر بسرعة عن طريق أقران يتمتعون بالخبرة، وأن الوكالات الحكومية ليست متروكة في غمرة الأحداث لمحاولة اللحاق بالركب، وأنها تتمتع بالحرية في تركيز مواردها على أمور أخرى، بينما لا يُثقل كاهل المحاكم، ويجد المستهلكون مكاناً يلجئون إليه.

بيد أنه مع تزايد المخاوف من قوة الإعلان بهدف الترويج للاستهلاك، حيث يدخل ذلك الاستهلاك في صراع واضح مع الهدف المتوخى من سياسة عامة معينة (كالصحة)، توجد حتماً دعاوى تنادي بأن يتولى الرقابة على الإعلان أناس ليست لديهم مصالح شخصية في هذا القطاع. فحيثما وُجدت أهداف للسياسة العامة بشأن منتجات معينة، لا تكون المسائل الموضوعية على المحك متصلة بالإعلانات نفسها ولكن بالمنتجات الجاري الإعلان عنها. ومن الأمثلة الراهنة على ذلك تسويق أغذية الأطفال، والترويج للمنتجات الدوائية، والدعاوى المتكررة إلى فرض حظر جزئي أو كلي على الإعلان عن التبغ. وقد أحرز تنفيذ هذا الحظر تقدماً إلى حد ما في الاتحاد الأوروبي ومؤخراً في الاتحاد الروسي الذي حظر جميع إعلانات التبغ اعتباراً من عام ٢٠١٤. وشارك العديد من جمعيات المستهلكين في هذه الحملات، وآخرها الحملة على المشروبات السكرية في المكسيك لتقييد الإعلان عن منتجات معينة تعتبر مضرّة بذاتها^(١٧٠).

ويسجل مثل هذه التحركات خطوة تتجاوز نشاط التنظيم الذاتي في تقييم الإعلانات الفردية. إذ يمكن للمرء أن يتصور أن المعلومات عن منتج ما حُظرت إعلاناته الترويجية (مثل "التدخين يقتل" على علب السجائر) معلومات "سليمة" في مقابل الإعلان المضلل عن منتج عديم الضرر. فينطبق التنظيم الذاتي على الحالة الأخيرة، بينما الإعلان في تحد لحظر مفروض على الإعلان عن ذلك المنتج بعينه يكون مسألة تتعلق بالإنفاذ التنظيمي.

وتوجد تقاليد مغرقة في القدم من التنظيم الذاتي في قطاع الإعلان. فمدونة غرفة التجارة الدولية لقواعد ممارسة الاتصالات الإعلانية والتسويقية أعدت في عام ١٩٣٧، وهي تشهد حالياً نسختها التاسعة التي دُعمت في عام ٢٠٠٦. ولما كانت مدونة ذاتية التنظيم، فإنها تنطبق على جميع الإعلانات المتعلقة بالأغذية والخدمات والمرافق. وهي تحدد مبادئ عامة لجعل الإعلانات "قانونية، ولائقة، ونزيهة، وصادقة" (المادة ١)، وبها فرع خاص للإعلانات الموجهة للأطفال^(١٦٨). وتشكل هذه المدونة الدولية الأساس لممارسات التنظيم الذاتي التي تنتهجها سلطات المعايير الإعلانية في بلدان عديدة، وتنظم "جميع الإعلانات والاتصالات التسويقية الأخرى للترويج لأي نوع من السلع والخدمات، بما في ذلك الترويج للشركات والمؤسسات". وتُطبق على المعلنين ووكالات الإعلان ووسائل الإعلام الذين يوفر منصات للإعلانات. ويجري التعامل مع أغلبية الشكاوى الفردية (وما يتناسب معها من جزاءات وعمليات إنفاذ) على المستوى الوطني، ولكن المجال متاح أيضاً للشكاوى العابرة للحدود، وذلك مثلاً عن طريق التحالف الأوروبي لمعايير الإعلانات الذي أعد ميثاقه في عام ١٩٩٢ بالاستناد إلى مدونة غرف التجارة الدولية.

ويمكن أن يكون هناك تهديد بالتدخل الحكومي لضمان احتفاظ التنظيم الذاتي بمعايير ووسائل تحميه من وقوعه في الفشل. فمكتب الاتصالات التابع للمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، على سبيل المثال، هو الهيئة التنظيمية المسؤولة عن وسائل الإعلان والإعلام في وسائل البث، ولكنه فوض هيئة معايير الإعلان بالمسؤولية عن إنفاذ مدونات الإعلان في وسائل البث. ووسائل البث مرغمة بمقتضى حصولها على تراخيص من مكتب الاتصالات على الامتثال لقواعد هيئة معايير الإعلان. فإذا ما أحالت هيئة معايير الإعلان إحدى وسائل البث إلى مكتب الاتصالات، فإنه يصبح معرضاً لدفع غرامة أو لخسارة ترخيصه. وخلال الفترة ٢٠١٣-٢٠١٤، نظرت هيئة معايير الإعلان في ٣٧ ٠٠٠ شكوى بشأن ١٧ ٠٠٠ حالة. وأدى ذلك إلى تغيير أو سحب ٣ ٣٨٤ إعلاناً. وكانت نسبة ٧١ في المائة من الحالات تتعلق بإعلانات مضللة، وكانت نسبة ٣٦ في المائة من الحالات تتعلق بإعلانات على الإنترنت، وقد تفوقت هذه على

(١٦٩) ASA, 2014, *Having More Input, Being More Proactive*

(١٧٠) للاطلاع على مناقشة إضافية، انظر أيضاً الفصل الرابع عشر.

(١٦٨) ICC, 2011, *Consolidated Code of Advertising and Marketing*

Communication Practice

- وتشارك جمعيات المستهلكين في التوعية بهذه التدابير. فعلى سبيل المثال، تنطبق التحذيرات الصحية بوضوح على الإعلانات عن منتجات ثبت أنها تسبب الإدمان وأنها غير مأمونة، مثل السجائر والخمور. ومن المقبول بشكل متزايد أن هناك دوراً للتدابير في الإعلانات الشرسة التي تستهدف الأطفال في سن الضعف من أجل استهلاك أغذية مليئة بالدهون والسكريات والأملاح، وتوجد مدونة لمنظمة الصحة العالمية في هذا الشأن^(١٧١).
- وتتطوي حملات أخرى على أحكام متروكة أكثر للسياق. وتتضمن:

- الإعلانات عن بدائل لبن الأم التي تضلل النساء المقيمات في أماكن لا يستطعن فيها استخدام المنتج كما هو متوخى (بسبب سوء الإمداد بالمياه مثلاً)؛

(١٧١) منظمة الصحة العالمية، ٢٠١٠، مجموعة توصيات بشأن تسويق الأطعمة والمشروبات غير الكحولية للأطفال، أقرتها الدول الأعضاء في منظمة الصحة العالمية في أثناء جمعية الصحة العالمية الثالثة والستين (القرار (WHA63.14)). <http://www.who.int/dietphysicalactivity/publications/recsmarketing/en/>

ويشهد تاريخ هذه الحملات على أنها كانت تثير في غالب الأحيان مخاوف المستهلك على المستوى الدولي في المنظمات الحكومية الدولية مثل لجنة الدستور الغذائي ومنظمة الصحة العالمية ومنظمة الأغذية والزراعة. واعتادت منظمات المستهلكين على تأييد المشورة المقدمة من الهيئات الدولية، مع ورود المعارضة بالأحرى من الحكومات ومن مجموعات الضغط المؤلفة من الشركات.

الإطار ٩ - مدونة منظمة الصحة العالمية/اليونيسيف لتسويق بدائل لبن الأم

وفقاً لليونيسيف، "إن الرضاعة الطبيعية المثلى للرضع دون الثانية من العمر تحدث أكبر تأثير محتمل على بقاء الطفل على قيد الحياة من بين جميع التدخلات الوقائية الأخرى، مع احتمال منع أكثر من ٨٠٠.٠٠٠ حالة وفاة (١٣ في المائة من جميع حالات الوفاة) للأطفال دون الخامسة من العمر في العالم النامي.

فالأطفال الذين يرضعون رضاعة طبيعية يتمتعون بستة أضعاف فرص البقاء على الأقل في الشهور الأولى مقارنة بالأطفال الذين لا يرضعون رضاعة طبيعية. والطفل الذي لا يرضع إلا رضاعة طبيعية تقل احتمالات وفاته في الشهور الست الأولى من عمره عن الطفل الذي لا يرضع رضاعة طبيعية بمعدل ١٤ مرة، وتقل الرضاعة الطبيعية كثيراً حالات الوفاة بسبب التهابات الجهاز التنفسي الحادة والإسهال، وهما عاملان رئيسيان يتسببان في مقتل الأطفال. والتأثير المحتمل لممارسات الرضاعة الطبيعية المثالية مهم بصفة خاصة في حالات البلدان النامية التي لديها عبء مرتفع من الأمراض ومستوى منخفض من الحصول على المياه النظيفة والصرف الصحي. ولكن الأطفال الذين لا يرضعون رضاعة طبيعية في البلدان الصناعية يتعرضون لخطر أكبر من الموت... ففي الدراسة الاستقصائية الجماعية للألفية التي أجرتها المملكة المتحدة، اقترنت ستة أشهر من الرضاعة الطبيعية الخالصة بانخفاض نسبته ٥٣ في المائة في دخول المستشفيات بسبب الإسهال وانخفاض بنسبة ٢٧ في المائة في إصابات القصبه الهوائية".

وقد أعدت مدونة منظمة الصحة العالمية/اليونيسيف الدولية لتسويق بدائل لبن الأم من أجل التعامل مع الإعلان عن بدائل لبن الأم التي اعتُبر أنها تثني النساء عن الرضاعة الطبيعية بإظهار البديل الجاري تسويقه على أنه أكثر أمناً من لبن الأم، وبالترويج له على أنه مساو له في قيمته الغذائية بل ويتجاوزها، أو أنه "مكافئ" للبن الأم. والأدلة واضحة على أنه ليس كذلك، وهذا مبين في المدونة والمبادئ التوجيهية اللاحقة لها.

واعتمدت المدونة في أثناء جمعية الصحة العالمية في أيار/مايو ١٩٨١، ولا تزال شديدة الوجيهة. وقد سنت بلدان عديدة منذ عام ١٩٨١ تشريعات لتنفيذ جميع أحكامها أو العديد منها. ويمتد نطاق المدونة ليشمل بدائل لبن الأم بما فيها لبن الرضع، ومنتجات الألبان الأخرى والأغذية والمشروبات بما فيها الأغذية المكتملة التي تسوق باعتبارها بدائل جزئية أو كلية للبن الأم، وزجاجات الإرضاع والحلمات. وتتصل الأحكام الرئيسية للمدونة بحماية الرضاعة الطبيعية والترويج لها، والتسويق وطرق التوزيع والملائمة لبدائل لبن الأم. على سبيل المثال، تحظر المدونة الإعلان عن هذه المنتجات للجمهور، ومنح الأمهات عينات مجانية، والترويج لهذه المنتجات في مرافق الرعاية الصحية، ونصح الممرضات بما للأمهات، وإهداءها أو تقديم عينات شخصية منها إلى العاملين في القطاع الطبي، وعرض كلمات أو صور تجعل الرضاعة الصناعية تبدو مثالية.

وبصعب عادة تقييم آثار المدونات بدقة، ويمكن لوجود جدل رفيع المستوى بشأنها أن يسهم في رفع مستوى المسألة. وللتجاهات التي ظهرت مؤخراً أهمية لكل من المتشائمين والمتفائلين. ففي حين أن معدلات الرضاعة الطبيعية لم تعد تنخفض على المستوى العالمي (بل إن بلداناً عديدة شهدت بالفعل ارتفاعات ضخمة في خلال العقد الماضي)، فإن ٣٩ في المائة فقط من الأطفال دون الشهر السادس من العمر في العالم النامي يرضعون رضاعة طبيعية بحتة، ولا يستفيد من ممارسة الرضاعة الطبيعية المستمرة سوى ٥٨ في المائة من الأطفال البالغين ٢٠-٢٣ شهراً^(١٧٢).

المصدر: الأونكتاد بالاستعانة باليونيسيف.

١- معايير الإعلان

- عند الإعلان بالمقارنة، ينبغي عرض المقارنات بين المنتجات ذات الأهمية لتوقعات المستهلك واستخدام المنتج عرضاً دقيقاً وواضحاً وأن تكون قابلة للإثبات بالأدلة؛
 - ينبغي أن تكون الإعلانات ممتثلًا لمدونات قواعد الممارسة والقوانين الوطنية والدولية؛
 - ينبغي أن تكون الإعلانات صادقة ودقيقة وألا تكون مضللة أو كاذبة؛
 - ينبغي أن تمتنع جميع المزايم الإعلانية (الشفوية والمرئية) عن استخدام عبارات غامضة، أو صيغ مبالغ، أو مبالغ، أو مقارنات يمكن أن يساء فهمها أو يجري تحريفها، ولا سيما إذا كان الجمهور من بين المستهلكين الأقل تقدماً؛
 - ينبغي أن تكون هناك على جميع المزايم الوقائية المتعلقة بسلامة المنتجات والخدمات وأدائها وفعاليتها وجودتها أدلة قبل استعمالها، وعدم استخدام شهادات الخبراء وإقراراتهم إلا حين تكون قائمة على الاستخدام الفعلي والعادي للمنتج أو الخدمة، وعلى معرفة مقدم الإقرار بالمجال؛
- عند الإعلان بالمقارنة، ينبغي عرض المقارنات بين المنتجات ذات الأهمية لتوقعات المستهلك واستخدام المنتج عرضاً دقيقاً وواضحاً وأن تكون قابلة للإثبات بالأدلة؛
- ينبغي أن تصف الإعلانات الاستخدام المأمون للمنتجات، وألا تقترح استخدامات للمنتج تشكل خطراً غير معقول من أخطار السلامة على المستهلك في حالات الاستخدام المتوقع أو سوء الاستخدام؛
- ينبغي احترام المعايير المجتمعية المقبولة للذوق السليم في كل من الصور والنصوص، دون إهانة فئات معينة أو التقليل من قدرها أو استغلالها، ودون التمييز ضدها بسبب نوع الجنس أو العمر أو الدين أو العرق أو الميل الجنسي، وهذا يعني تجنب تحقير أي فئة اجتماعية؛
- ينبغي إثبات المزايم المتعلقة بتلبية الأهداف العامة الراهنة مثل الاقتصاد في استهلاك الطاقة، أو حماية البيئة، أو الصحة العامة، أو أن تكون هذه المزايم على الأقل قابلة للإثبات والتحقق.

زاي - تثقيف المستهلك وتنقيفه

ركزت التصورات الأولى لتثقيف المستهلك على دور التثقيف في تدريب المستهلكين على التصرف بفعالية (أي ضمان

الصور التجارية والاتصالات واستخدامها للغة وفحصها
فحصاً نقدياً؛

التعرف على استخدام الوسائط الإلكترونية مثل التلفزيون
والفيديو والحوايب والمودم والأقراص المدججة وغيرها من
تكنولوجيا المستهلك المهمة لتوصيل المعلومات والترفيه؛
إدراك أهمية الإعلان من منظور تجاري واجتماعي؛
امتلاك القدرة كمستهلك على استخدام خدمات
المعلومات الإلكترونية بطريقة نقدية وتمييزية؛
تعلم إدراك كيفية استحداث الإعلام لأنماط حياة تنعكس
في جملة أمور منها على الأخص الأدوار الجنسانية
والشكل الأمثل للجسم.

ويتضمن الإطار ١٠ مجموعة من محتويات تثقيف
المستهلك، ويضع جدول أعمال واسعاً لتثقيف المستهلك.

ولقد كان تثقيف المستهلك يُعلم أيضاً بطريقة غير رسمية
من خلال تنظيم مناسبات معينة للفئات المستهدفة، مثل النساء
الريفيات، وأعضاء منظمات المستهلكين، ونوادي المستهلكين
بالمدارس، وتعاونيات المستهلكين، وجمعيات السكان، وغير ذلك.
وتتمثل الجهات التي أطلقت المبادرات في وكالات حماية المستهلك،
وجمعيات المستهلكين، والكيانات التجارية كجزء من نزعة إلى تثقيف
المستهلكين التي لولاها لما سنحت لهم فرصة اكتساب هذه المهارات.

وهكذا كانت الجهود المبذولة من أجل تثقيف المستهلك
ضخمة ولم تكن تقتصر على ما تقدمه وزارات التعليم الحكومية.
ومع ذلك، فثمة رؤى متضاربة بشأن من هو المسؤول عن تثقيف
المستهلك. وقد خلص تقرير الأونكتاد المتعلق بالتنفيذ^(١٧٤) إلى
ما يلي:

إن تنفيذ برامج تثقيف المستهلك وإعلامه
مسؤولية رئيسية من مسؤوليات وكالات حماية
المستهلك. وقد اعتمدت أغلبية الدول الأعضاء في
الأونكتاد هذه البرامج لإعداد مستهلكين متحلين
بالبصيرة. وهناك عدّة مبادرات مثيرة للاهتمام تشمل
مواقع الإعلام على شبكة الإنترنت، والدورات

(١٧٤) الأونكتاد، ٢٠١٣، تقرير التنفيذ المتعلق بمبادئ الأمم المتحدة
التوجيهية لحماية المستهلك ١٩٨٥-٢٠١٣، TD/B/C.I/CLP
23، مذكرة مقدمة من أمانة الأونكتاد.

مصالحهم ومصالح عائلاتهم). وكان النموذج المتبع هو في الأساس
نموذج "القيمة لقاء المال" وكان التركيز ينصب في المقام الأول
على الأسرة المعيشية. وكان نهج المقررات الدراسية يفرض إدراجه
كجزء من مقرر الاقتصاد المنزلي. ومن النماذج الأخرى لتثقيف
المستهلك إدماج مفاهيم هذا التثقيف في المواضيع القائمة، أي
"تحليل المقرر"، أو تدريس مواضيع محددة، أو عقد دورات تدريبية
في حماية المستهلك. وبوجه عام، يُطبق نهج "التحليل" على المستوى
الابتدائي والثانوي على مواضيع مثل المهارات الحياتية أو التجارة.
وفي مؤسسات التعليم التالي للمرحلة الثانوية، تُدرج وحدات التثقيف
بحماية المستهلك كمواضيع محددة على سبيل المثال في كليات
الحقوق والعلوم الاجتماعية وإدارة الأعمال. وبالإضافة إلى ذلك،
وبخلاف المناهج الرسمية، يُدرج تثقيف المستهلك بوصفه نشاطاً ملحقاً
بالمناهج، وذلك مثلاً عن طريق نوادي المستهلكين. والصلة مع
الاقتصاد المنزلي هي التي وراء إنشاء العديد من جمعيات المستهلكين،
لا سيما في أوروبا الشرقية، كما هو مذكور في الفصل الخامس.

وبالرجوع إلى الوراء، تبدو اليوم بعض المواد التعليمية التي
أعدت في التسعينيات من القرن العشرين طموحة جداً. ف "مجالات
المحتوى الست لتثقيف المستهلك" التي اقترحتها مجلس وزراء بلدان
الشمال الأوروبي في التسعينيات من القرن العشرين تضع هيكلًا
واضحاً جديراً بالإعجاب يتمحور حول التمويل الشخصي،
وحقوق المستهلك والتزاماته، والإقناع التجاري (الإعلان تحديداً)،
والاستهلاك، والبيئة، والأخلاقيات، والسلامة الغذائية^(١٧٣). ولكن
الأهداف التفصيلية المندرجة ضمن "حقوق المستهلك والتزاماته"،
مثل "الإلمام بمحتوى أهم القوانين والأحكام التنظيمية الأخرى التي
تتناول حقوق المستهلك والتزاماته" و "الإلمام بكيفية تسبب التجارة
الحرّة، التي يتزايد إطلاق العنان لها، في الإضرار بحقوق المستهلكين"،
تشكل مسائل تشغل أرقى العقول الأكاديمية والحقوقية. وفي المقابل،
أصبحت الأهداف المندرجة ضمن الإقناع التجاري تبدو الآن بعيدة
النظر في ضوء نزوع الشباب إلى التكيف مع التكنولوجيات الجديدة
واقفنائهم بوسائل التواصل الاجتماعي والإعلان (وهذا أيضاً مصدر
للضعف). وهي كالتالي:

• تعلم التعرف على الإعلان وإدراك الفرق بين المعلومات
والإعلانات، وامتلاك القدرة على تحليل وتفسير محتوى

(١٧٣) G Hellman-Tuiter, 1999, *Promoting Consumer Education in Schools*

يشمل جميع المجالات المذكورة، وينشط بصورة خاصة عن طريق وسائط الإعلام الاجتماعية (فيسبوك وتويتر ويوتيوب والمدونات). وتوجد لدى بعض البلدان وحدات متخصصة للاضطلاع بهذه الأدوار. وحدد كل بلد أولويات مختلفة معظمها موجود ضمن التوصيات المذكورة في الفقرة ٣٧ من المبادئ التوجيهية.

الدراسية عن طريق الإنترنت، وتقديم المشورة عن طريق الإنترنت (المملكة المتحدة)، وحلقات العمل (الجمهورية الدومينيكية، والسلفادور)، وكذلك برامج تثقيف المستهلك في المناهج الدراسية لوزارات التعليم (المبادئ التوجيهية، الفقرة ٣٦). والجدير بالذكر أن لدى الولايات المتحدة برنامجاً تثقيفياً واسع النطاق

الإطار ١٠ - مجموعة محتويات تثقيف المستهلك

- ١- العيش في أسرة معيشية
العائلة والأسرة المعيشية، الوظائف والهياكل، القيم والسلوك، الاحتياجات والرغبات، أنماط الحياة ودورات الحياة، الموارد والقيود، حل المشاكل واتخاذ القرارات، إنتاج السلع والخدمات.
- ٢- البحث عن المعلومات والتماس المشورة
وسائط الإعلام والإعلانات التجارية، الإعلانات والإعلام المستقل للمستهلك، التزويد بالاختبارات والمشورة، تكنولوجيات المعلومات والاتصالات، التقييم والحكم، استخدام المعلومات والمؤسسات.
- ٣- إدارة الأموال
الأموال والعملات، التخطيط والميزنة، الإنفاق والادخار، الائتمانات والديون، الضرائب واشتراكات الضمان الاجتماعي، تأمينات القطاع الخاص وتكوين الثروة، المصارف والخدمات المالية.
- ٤- شراء السلع والخدمات
السعر والجودة، العرض والطلب، المنافسة السوقية والقوة السوقية، المتاجر والمخازن، البيع والتسويق.
- ٥- التعبير عن الرضا وعدم الرضا
النقد والشكاوى، الاحتجاج والمقاطعة، حقوق المستهلك وواجباته، الوصول إلى القانون والمحاكم، حماية المستهلك.
- ٦- الإسكان والمسكن
الشراء والاستئجار، التملك والتقسيم، المساحة والأثاث، التكاليف والمسؤوليات، العقود وحماية المستأجر.
- ٧- الاهتمام بالصحة
التغذية والمأكل، الرعاية الصحية الوطنية والخاصة، المدفوعات واسترداد المدفوعات، الرياضة والأنشطة البدنية، النظام الغذائي والأدوية، صورة الجسم والاعتماد على الذات.
- ٨- التكيف مع المشاكل
الفقر والبطالة، الاستدانة المفرطة والإعسار، الانفصال والطلاق، المرض والإعاقات، التمييز بسبب الجنس والعرق.
- ٩- التأثير والمشاركة
المشاركة مع الهيئات الطوعية والرسمية والمجتمعية والأحزاب السياسية المعنية بشؤون المستهلك.
- ١٠- الاهتمام بالمستقبل
آثار الاستهلاك على الموارد الطبيعية والبيئية، الاستهلاك المستدام وسلعة السلع الأساسية، التوازنات الإيكولوجية وتحليلات خطوط الإنتاج، العلامات الإيكولوجية ونظم المعلومات الأخرى، التكاليف والأرباح.

المصدر: Professor Heiko Steffens, Technische Universität Berlin.

التي باعت هذه المنتجات في بعض الأحيان. وأسوأ ما في الأمر أن بعض المنتجات كانت غير مفهومة عملياً، وقد صُممت لتحقيق أرباح قصيرة الأجل ولتخاشي القيود التنظيمية. وقد خلصت دراسة عن الخدمات المصرفية أجرتها المفوضية الأوروبية إلى أن فريقاً من الخبراء لم يستطع في ثلثي الحالات تفكيك هيكل الرسوم المصرفية من أجل التيقن من التكلفة الحقيقية للخدمة. وكما قالت مفوضة الاتحاد الأوروبي المعنية بشؤون المستهلك آنذاك، ميغيلينا كونيفا، في عام ٢٠٠٩ "إذا كان الخبراء غير قادرين على فهم هيكل الرسوم، فما هي فرصة المستهلك العادي لفهمها؟" (١٧٦)

وليس هذا إلى حد ما جديداً أو مثيراً للاندحاش. فهل يُعقل أن يُتوقع من المستهلكين العاديين أن يصبحوا خبراء ماليين؟ على أية حال، ليس على المرء أن يكون مهندساً لكي يشتري سيارة أو يقودها. وقد خلصت بعض الدراسات الأكاديمية إلى أن تثقيف المستهلك قد يجعل الأمور تزداد سوءاً بخلق إجماع بالفهم. فقد وصفت البروفيسورة لورين ويليس "الحكمة التقليدية" الجاري تحديها بموجب هذا الاستنتاج وصفاً بليغاً حين أشارت إلى رؤية لـ "جهات فاعلة في السوق تتحلى بالمسؤولية والتمكّن، ولديها الحافز والكفاءة لاتخاذ القرارات المالية التي ترفع رافهاها. وهذه رؤية لمستهلكين مثقفين يتناولون شؤونهم الخاصة بقروضهم وتأميناتهم والتخطيط لتقاعدهم عن طريق التجول بثقة في سوق سخية غير مقيدة". ومضت البروفيسورة تحذر من أن "الاعتقاد غير وجيه، نظراً لسرعة التغيرات التي تحدث في السوق المالية، والفجوة بين مهارات المستهلك الراهنه والمهارات المطلوبة لفهم المنتجات المالية المعقدة وغير القياسية في عصرنا هذا، واستمرار التحيزات في اتخاذ القرارات المالية، والتفاوت بين المدربين وشركات الخدمات المالية في مجال الموارد المستخدمة للوصول إلى المستهلكين" (١٧٧).

وبعضد مما سبق ذكره أعلاه تحليلٌ تجميعي أجراه دانيال فرنانديس وجون لينتس وريتشارد نيتيمير، نشر في عام ٢٠١٤، وتتبع علاقة التثقيف المالي بالسلوكيات المالية في ١٦٨ صفحة تشمل ٢٠١ دراسة سابقة. ووجد المؤلفون أن التدخلات الرامية إلى تحسين اكتساب المعارف المالية لا تفسر سوى ٠,١ في المائة

(١٧٦) M Kuneva, 2009, Restoring consumer trust in retail financial services, DECO 35th Anniversary Seminar on Financial Services and the Consumer Interest (Lisbon, 27 April)

(١٧٧) L E Willis, Against Financial Literacy Education, Public Law and Legal Theory Research Paper Series 8/10

وبمضي التقرير يقول إن "هناك أمثلة قليلة على حملات تثقيفية وإعلامية نفذتها منظمات المستهلكين والمؤسسات التجارية ووسائل الإعلام". وفي المقابل، تستنتج دراسة المنظمة الدولية للمستهلكين ما يلي:

تتبدى صورة مثيرة للاهتمام عند مشاهدة الأرقام [المتعلقة بإدماج تثقيف المستهلك في المناهج الدراسية] بالاقتران مع هيمنة التمويل الحكومي لتثقيف المستهلك (٥٨ في المائة) وعمليات التثقيف التي تنفذها مجموعات المستهلكين (٩٤ في المائة). ويبدو أن على الرغم من نظر العديد من الحكومات إلى تثقيف المستهلك على أنه المكون الأساسي... فإن الحكومات ترعى هذه الأنشطة فعلياً فيما لا يزيد على نصف البلدان التي اشتركت في الدراسة... وهذا أقل من الجهود التي تبذلها منظمات المستهلكين (١٧٥).

١ - تثقيف المستهلك والأزمة المالية

بالرغم من التطور المذكور أعلاه، وهو إيجابي بوجه عام من حيث الاعتراف بتثقيف المستهلك، فقد نشأت بمرور الزمن ضغوط جديدة على نموذج تثقيف المستهلك، وبالأخص عن الأزمة المالية العالمية.

وأدى هذا إلى المزيد من الأسئلة لبحث دور تثقيف المستهلك خلال مرحلة إلغاء الضوابط التنظيمية التي سبقت الأزمة. فكيف حدث أن تترتب عن الأحداث المؤسفة التي وقعت خلال منتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، بالرغم من الاعتراف المتزايد بتثقيف المستهلك، هذه الآثار المدمرة على فرادى الأسر المعيشية؟ ما كان لهذا أن يحدث وفقاً لنظرية "المستهلك الممكن".

فالواقع أن الأزمة المالية عرّضت للتدقيق مفهوم الاعتماد على تثقيف المستهلك بوصفه وسيلة لضمان حماية المستهلك، وبينت حدود التثقيف والحاجة إلى الواقعية. فقد صار واضحاً أن منتجات مالية عديدة كانت على قدر بالغ من التعقيد بحيث لم تستوعبها السلطات التنظيمية، بل ولم تستوعبها شبكات المبيعات

(١٧٥) Consumers International, 2013, op. cit

العوامل المساهمة فيها وليس العامل الرئيس^(١٨١). ولربما بدا هذان النصان متعارضين، إلا أنه يمكن أن يكون كلاهما صحيحاً، حيث إن أيّاً منهما لا يشكل قولاً مطلقاً.

وفي الواقع، فإن التحليل التجميعي المذكور أعلاه يوفر توفيقاً جزئياً بين مختلف التأكيدات، حيث إنه يقترح "دوراً حقيقياً، وإن كان أضيق، للتثقيف المالي في الوقت المناسب" مقترناً بسلوكيات محددة يسعى إلى تقديم المساعدة إليها". ويجتذب تركيز اهتمام المستهلك بسهولة أكبر عندما يكون هناك نشاط معين قيد النظر. وهذا بدوره يتعارض مع فرضية أن التثقيف المسبق يعدّ المستهلكين للتحديات المقبلة، ولكنه يشير فعلياً إلى نصح أكثر تركيزاً يتعين أن يتبعه تثقيف المستهلك.

حاء- خاتمة

غالباً ما يضع أنصار نظرية "زيادة المنفعة بعقلانية إلى الحد الأقصى" إطاراً للنقاش المعقد بشأن المعلومات والتثقيف واتخاذ القرارات، مع إشارة أنصار الاقتصاد السلوكي مؤخراً إلى أن ما يفعله الناس حقيقة قد لا يتفق مع مصالحهم "الموضوعية". بل إن النقاش قد ينطوي على تعالٍ بالإعراب عن الأسف لعدم قيام المستهلكين باستثمار وقتهم في أنشطة ادخارية مثل تغيير موردي الوقود أو البحث على مواقع مقارنة الأسعار. ويدل هذا على نظرة ضيقة لسلوك المستهلك الحقيقي لعدة أسباب.

فمعدل الخطأ المرتفع الذي اكتُشف بين المستهلكين الذين قاموا بالتغيير (على سبيل المثال) يمكن أن يعني فعلياً أن تحفظ المستهلك هو مسار العمل الأكثر "عقلانية" (تناقش هذه المسألة في الفصلين السابع والخامس عشر). وعلاوة على ذلك، فالإخفاق المؤسف على ما يبدو والناجم عن عدم بحث المستهلكين بهذه الطريقة ربما كان يخفي أفضلية سليمة جداً للأنشطة التي قد لا تحقق بوضوح فوائد مالية قصيرة الأجل، في حين أنها في الواقع على درجة عالية من الجدارة وشكل من أشكال الاستثمار الطويل الأجل، مثل مساعدة الأطفال في واجباتهم المدرسية. والرّد على ذلك بما لا يدع مجالاً للشك هو أن وحدات هذا النطاق من الأنشطة ليست كل منها غير متوافقة مع الوحدات الأخرى. بيد أن المستهلكين ليسوا جميعاً مجهزين في الواقع العملي للوصول إلى تكنولوجيا الإنترنت ومواقع المقارنة بين الأسعار والتثقيف الكافي والثقة للاختيار. ومن

من التباين في السلوكيات المالية المشمولة بالدراسة، مع رصد آثار أضعف في العينات المنخفضة الدخل. وخلصوا إلى أن "التثقيف المالي، شأنه شأن مجالات التثقيف الأخرى، يضمحل بمرور الوقت؛ بل إن التدخلات الكبيرة نفسها التي تنطوي على ساعات طويلة من التعليم تسفر عن آثار لا تذكر على السلوك بعد مرور ٢٠ شهراً أو أكثر من تاريخ التدخل"^(١٧٨).

وبكل صراحة، فإن قلة من الخبراء الماليين هي التي احتجت بأن تثقيف المستهلك كان سيتلافى حدوث الأزمة المالية، وإن كان من المعروف أن فرادى المسؤولين والمصرفيين قد أصدروا مثل هذه البيانات. وكانت هناك دائماً آراء متوازنة. فالتوصيات التي أصدرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام ٢٠٠٥ بشأن مبادئ الممارسات السليمة للتثقيف المالي والتوعية المالية حذرت من أنه "لا ينبغي الاستعاضة عن الترويج للتثقيف المالي بالتنظيم المالي الذي هو ضروري لحماية المستهلكين (من الاحتيال مثلاً) والذي من المتوقع أن يكمله التثقيف المالي"^(١٧٩). وعضدت دراسة للبنك الدولي هذا الرأي في عام ٢٠١٠، وبخاصة في سياق الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، حيث ذكرت أن "التثقيف المالي لا يمكنه أن يحل محل التنظيم المالي الكافي"^(١٨٠).

وتوصلت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مؤخراً إلى النتيجة التالية في دراستها المتعلقة بالتثقيف المالي والأزمة المالية: "ما من شك في أن قلة اكتساب المعارف المالية أسهمت، إلى جانب عوامل أخرى، في إطلاق الأزمة واستفحال آثارها. غير أن التثقيف المالي ليس بلسماً، ولا يمكنه وحده منع حدوث الأزمات الكبرى مثل تلك التي نمر بها. وفيما يتعلق بهذه الأزمة، لا يزال يتعذر تحديد أسبابها الحقيقية وتقديرها، من ناحية، ومن الناحية الأخرى فإن نقص اكتساب المعارف المالية ليس سوى واحد من

(١٧٨) D Fernandes et al, 2014, Financial literacy, financial education and downstream financial behaviours, *Management Science* 60(8): 1861-1883. والحالات مستمدة في معظمها، وإن لم يكن كلها، من البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

(١٧٩) OECD, 2005, Recommendations on Principles and Good Practices for Financial Education and Awareness, C(2005)55/REV1.

(١٨٠) S Rutledge et al, 2010, *Good Practices for Consumer Protection and Financial Literacy in Europe and Central Asia: A Diagnostic Tool* (World Bank)

(١٨١) OECD, 2009, *Financial Education and the Crisis*, DAF/CMF(2009)10.

دون قصد على منتج لا يوافقون على أساليب إنتاجه. والبديل عن ذلك هو أنهم قد يذهبون ببساطة، في مواجهة هذه الحيرة، إلى أقل المنتجات سعراً.

ما هو إذن كم المعلومات الذي يمكن مستهلك من بلد متقدم من إدراك العلاقة بين الاختيارات التي تبدو عادية لمورد رخيص للطاقة أو سلة المشتريات الأسبوعية، والخطر المتزايد من سيول في مناطق تقع عند النصف الآخر من الكرة الأرضية؟ بالنظر إلى حجم التحدي العالمي الذي يطرحه تغير المناخ، فإن توقع أن يكون المستهلك قادراً على إجراء تقييمات "كاملة وعقلانية" لبيئة السوق هذه البالغة التعقيد ليس مجرد أمر غير محتمل فحسب ولكنه قد يرقى إلى مرتبة نقل المسؤولية.

إن أمام المستهلكين أنشطة متضاربة كثيرة تختبئ انتباههم بخلاف الاستعلام لإجراء الاختيارات. وصحيح أن لإعلام المستهلك وتثقيفه دوراً مهماً يؤديانه، ولكن ينبغي الاعتراف بما لهما من حدود.

المهم أن يوضع في الحسبان أن اختيار المستهلك أصبح اليوم متوقعاً في عدد من المجالات أكبر كثيراً مما كان عليه الأمر حتى الآن. وتستغرق ممارسة هذه الاختيارات في المجمل قدراً كبيراً من الوقت، ولا سيما حين يكون الاختيار "السليم" غير بديهي. وقد تصطدم الخيارات "الاقتصادية" فعلياً بالخيارات "الأخلاقية".

وقد تنشأ حيرة شديدة عند المستهلك، على سبيل المثال، حينما كان هناك عدد من مخططات الوسم والتصديق التي يمكن تطبيقها على منتج واحد، كالشاي دون علامات، أو بعلامات تجارية خاصة، أو بعلامة "طبيعي" أو علامة الغابات المطيرة أو علامة التجارة الحرة أو علامة "عضوي". فهذه الفئات مختلفة إلى حد كبير في جوهرها، وبعضها لا يعني الكثير. ولما كانت التكاليف الاجتماعية والبيئية والصحية تنعكس في الغالب على سعر السلع الأساسية، فالجمال ضيق أمام المستهلك لإجراء تقييم عقلائي لكل عملية شراء عندما يتطلب الأمر الحكم على هذه الآثار. ولذا، فقد ينفق العديد من المستهلكين أموالهم

حادي عشر - تسوية منازعات المستهلكين وحصوهم على تعويض

تنشأ الحاجة إلى الإنصاف نتيجة لتوريد سلع أو خدمات غير ممتثلة للشروط أو غير عادلة، حيث يوجد خرق لعقد أو وقوع لضرر. وثانياً، يشكل هذا الخرق تجاراً غير عادل يضعف ثقة المستهلك في فرادى التجار والسوق والجهات التنفيذية ومن ثم يصيب النشاط التجاري بالخمول. وثالثاً، إذا كان يمثل تجاراً غير مشروع يقوم به الموردون، فينبغي عدم الحفاظ على كسبهم لأرباح غير قانونية. ورابعاً، ما لم يعالج هذا الموقف، فإنه يمثل سوقاً غير عادلة وغير متساوية وغير تنافسية. وخامساً، ينشأ الضرر الواقع على المستهلكين عادة عن أحداث فردية بسيطة في أهميتها وقيمتها^(١٨٣) وتشكل تحدياً يعترض حصول الأفراد على الإنصاف، ولكن يمكنها أن تتجمع معاً لتسبب مشاكل مؤثرة في السوق تحتاج إلى علاج.

وكلما تطور العالم متجهاً نحو علاقات اقتصادية قائمة على المعاملات، غدت نظم تسوية المنازعات ضرورية. ويرجع السبب في ذلك جزئياً إلى الحجم الكبير للمعاملات وكذلك إلى اتجاه مجالات عديدة كانت تعتبر في السابق حكراً على الدولة وكانت تقدمها الخدمات العامة، إلى أن تصبح مجالاً لمعاملات المستهلكين. والجدير بالذكر في هذا السياق أن توجيه الاتحاد الأوروبي المتعلق بالنظم البديلة لتسوية المنازعات يستبعد من مصطلحاته "الخدمات غير الاقتصادية المستهدفة للصالح العام" (أي في الواقع الخدمات العامة التي لا تسدد عنها مدفوعات مباشرة)^(١٨٤).

(١٨٣) Office of Fair Trading, 2008, *Consumer Detriment: Assessing the Frequency and Impact of Consumer Problems with Goods and Services*; Consumer Focus, 2012, *Consumer Detriment 2012*; European Consumer Centres Network, 2012, *Help and Advice on your Purchases Abroad*; EC, 2011, *Special Eurobarometer 342: Consumer Empowerment* على الرابط التالي: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_empowerment/docs/report_eurobarometer_342_en.pdf; EC, 2013, *The Consumer Conditions Scoreboard* على الرابط التالي: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/docs/9th_edition_scoreboard_en.pdf
(١٨٤) European Union, 2013, *Alternative Dispute Resolution for Consumer Disputes L/165/63, directive 2013/11/EU* (21 May)

ألف - تسوية منازعات المستهلكين وحصوهم على تعويض في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك

ترد الإحالات الرئيسية إلى "تسوية المنازعات والإنصاف" في الفرع خامساً-واو والمبدأ التوجيهي المتعلق بـ "الاحتياجات المشروعة"^{(٥)(ز)}.

وتنطوي مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية المنقحة على تحول ملحوظ في هذا المجال. فقد تضاعفت فيها الإشارة إلى تسوية المنازعات (غير الواردة في النسخ السابقة) التي أصبحت تظهر الآن في القرار نفسه، وفي الفرع الرابع الجديد المتعلق بالممارسات التجارية السليمة (المبدأ التوجيهي ١١(و))، وفي الفرع خامساً-ألف المتعلق بالسياسات الوطنية لحماية المستهلك (المبدأ التوجيهي ١٤(ز))، فضلاً عن الفرع الموسع خامساً-واو الذي سبق الحديث عنه. وهذا يعني انعقاد العزم على التركيز بشدة أكبر على استحداث أساليب بديلة لتسوية المسائل عوضاً عن "الإنصاف" الذي يعني بوجه عام كثرة الإقبال على استخدام التعويض بالطرق القضائية. وحتى الفروع التي يوجد بها كم قليل من المحتوى، مثل الفرع خامساً-زاي المتعلق بـ "البرامج التثقيفية والإعلامية" (المبدأ التوجيهي ٤٤(د))، والمبدأ التوجيهي الجديد ٧٧ المتعلق بالمرافق العامة، باتت تتحدث عن تسوية المنازعات. ويتبع هذا النوع من تغيير مناهج التركيز مصطلحات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي^(١٨٢) ويتفق مع تطور وتزايد طائفة كبيرة من نظم تسوية المنازعات منذ صدور المبادئ التوجيهية لعام ١٩٩٩.

باء - الحاجة إلى تسوية منازعات المستهلكين وحصوهم على تعويض

ثمة أسباب قوية متنوعة تدعو إلى ضرورة وجود آليات تحقق الإنصاف بفعالية حيث يتعرض المستهلكون للضرر. أولاً،

(١٨٢) OECD, 2007, *Recommendation on Consumer Dispute Resolution and Redress*, (C (2007) 74)

وقد أدخلت بلدان عديدة إجراءات ومحام الدعوى الصغيرة، التي قد تكون تكاليفها منخفضة ومحددة وقد تستبعد فكرة "الخاسر هو الذي يتحمل التكلفة"، ولكنها تميل مع ذلك إلى أن تكون غير سهلة الاستعمال بالنسبة للمستهلكين وبالتالي فالإقبال عليها ضعيف.

٢- الإنصاف الجماعي

حيثما وجدت عدة دعاوى متماثلة، قد يكمن الحل في تجميعها في دعوى جماعية. وتتمثل مزايا التجميع النظرية في تحقيق وفورات الحجم، وبالتالي خفض التكاليف الفردية والإجمالية مع زيادة القدرة التفاوضية. وتستخدم الدعوى الجماعية على نطاق واسع في الولايات المتحدة الأمريكية، وقد انتشرت في العقود الأخيرة بالتحديد في كندا وأستراليا. وجرى التعرف أيضاً على عيوبها، وبالأخص فيما يتصل بدعوى المستهلكين، بالنظر إلى عدم قدرتها على جذب الممولين تجارياً (المحامين أو المستثمرين) بسبب إدارة مجموعة كبيرة من الدعوى الجماعية ذات القيمة الفردية الضئيلة (التوصل مثلاً إلى دليل، أو التحقق من الخسائر الفردية، أو توزيع التعويض عن الأضرار)^(١٨٦). وبعض البلدان الأخرى، وبخاصة في أوروبا، أقل جنوحاً إلى السماح بدعوى التعويض الجماعية لإنفاذ حقوق الأفراد دون رضاهم (وبالتالي استلزام نصح القبول الصريح) وقلقهم بشأن التضارب المحتمل في مصالح والوسطاء وتجاوزاتهم. ودفع هذا إلى اشتراط ضمانات مفصلة في مواجهة التجاوز المحتمل^(١٨٧) تحد بصفة خاصة من الحوافز المالية للوسطاء وتفرض حواجز متنوعة جعلت الدعوى الجماعية غير جذابة للمحامين بوجه عام.

ومن العقبات الرئيسية التي تعترض دعاوى المصلحة العامة اشتراط أن تكون للمدعي "جدارة" المقاضاة (الأهلية القانونية للمقاضاة)، وهذا يتعلق عادة بأن تكون له مصلحة مباشرة وشخصية في القضية المتنازع عليها. بيد أن القانون المتعلق بالجدارة يخضع لتعديلات مهمة في عدد متزايد من البلدان. فقد مُنحت جمعيات المستهلكين الجدارة المطلوبة، ويُسمح لها برفع دعاوى المصلحة العامة،

(١٨٦) J Coffee, 2015, *Entrepreneurial Litigation: Its Rise, Fall and Future* (Harvard University Press)

(١٨٧) انظر توصية المفوضية الصادرة في ١١ حزيران/يونيه ٢٠١٣ بشأن المبادئ المشتركة لآليات الإنصاف الجماعي الجزري والتعويضي في الدول الأعضاء فيما يتصل بانتهاكات الحقوق التي يكفلها قانون الاتحاد.

جيم- مسارات تقديم تسوية منازعات المستهلكين وحوصلهم على تعويض

حدثت ابتكارات مهمة خلال السنوات الأخيرة في وسائل حصول المستهلكين على التعويض في مواجهة التجار واتسع نطاق الاختيار من بين هذه الوسائل. ويصف هذا الفرع الخيارات الرئيسية، مع الإحاطة علماً بالتقسيم الثلاثي بين تسوية المنازعات الفردية والإنصاف، وتسوية المنازعات الجماعية والإنصاف، والإنفاذ التنظيمي باسم المستهلكين^(١٨٥).

١- المحاكم

تتمثل الوسيلة "التقليدية" لدعم الحقوق في رفع الفرد دعوى خاصة أمام المحاكم المدنية. بيد أن هذا المسار يشكل عادة للمستهلكين عقبات شديدة من حيث التكلفة والتعرض المحتمل لتكاليف مؤسفة إذا خسر المستهلك القضية، وطول فترة الإجراءات، وعدم إمكانية الوصول إلى العملية القضائية أو إلى المحاكم، وتعقد القانون أو الإجراءات القانونية، واحتمال الاحتياج إلى مشورة خبير قانوني أو غير ذلك من أنواع المشورة، ووجود مشاكل في تنفيذ الأحكام، والأهم من ذلك كله عدم التناسب بين قيمة النزاع وما يستلزمه من تكلفة أو وقت، وكون النظام غير سهل الاستعمال بوجه عام. فالنظم القانونية في معظم البلدان لم تستطع التكيف بالقدر الكافي مع مهمة الإنفاذ، ولا يتمكن المستهلكون بالتالي من الحصول على الإنصاف.

وتوجد لدى بعض البلدان، مثل ألمانيا، تكاليف تنازع يمكن تقديرها وتأمين متاح على نطاق واسع للدعاوى القضائية، ولكن هذا قد لا يتناسب مع ذلك مع مشاكل المستهلكين التي تكون قيمتها ضعيفة. ومن الخيارات الأخرى تقديم المساعدة القضائية، وهو خيار موجود في أشكال مختلفة يمكن في إطاره أن تتولى الدولة دفع أتعاب المحامي أو تقديم خدمات المحاماة بالمجان. غير أن المساعدة القضائية الممولة من الحكومة تتعرض لصعوبات بسبب مواجهة العديد من البلدان للتقشف المالي.

(١٨٥) OECD, 2014, للاطلاع على المزيد من التفاصيل، انظر *Implementation of the Recommendation of the Council on Consumer Dispute Resolution and Redress, C (2014) 29*

إلى تمكين "المستهلكين أو المنظمات المعنية، حسب الاقتضاء، من الحصول على تعويض" (١٩٢).

٣- الإجراءات التنظيمية والتنفيذية العامة

ثمة تقنية ثبت أنها بالغة الفعالية والسرعة والكفاءة في تحقيق إنصاف المستهلك في كل من القضايا الفردية والجماعية، ألا وهي "الإنصاف التنظيمي" (١٩٣). في هذه الحالة، تمتلك سلطة الإنفاذ العامة في إطار مجموعة أدوات الإنفاذ صلاحية إصدار أمر أو التماس أمر من المحكمة بأن يعوض التاجر واحداً أو أكثر من المستهلكين. وتستخدم أمانة مظالم المستهلكين الدائرية هذه السلطة بنجاح (في شكل دعوى جماعية يمكن الانسحاب منها ولا يمكن لأحد غيرها أن يرفعها) منذ عام ٢٠٠٨، وكذلك تفعل السلطات التنظيمية المختلفة في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية (مخططات إنصاف المستهلك في مجالي الخدمات المالية والطاقة).

ويمكن اتباع نهج مماثل بإصدار أوامر بالتعويض، بعد الملاحقات الجنائية، أو دعاوى التعويضات المدنية للمتابعة (تستخدم تحديداً في بلجيكا، حيث يسري اشتراط على المحاكم بتسهيل دعاوى التعويض). وتتمثل ميزة جميع هذه الآليات في أن السلطات العامة هي التي تتحمل التكاليف، ولكن عيب اللجوء إلى النظام الجنائي يكمن في أن الإنصاف يتطلب أن تكون قد صدرت إدانة جنائية للتاجر المستهدف.

٤- السبل البديلة لتسوية المنازعات

أدى عدم الرضا عن إجراءات المحاكم المذكورة أعلاه في بلدان عديدة إلى انتشار التقنيات والنظم "البديلة لتسوية المنازعات". وتتمثل التقنيات الرئيسية للسبل البديلة لتسوية المنازعات في التحكيم والوساطة والتوفيق. وجميعها يستخدم وسطاء من أطراف ثالثة غير القضاة، هم المحكمون أو الوسطاء أو الموفقون. والفرق بينهم بإيجاز هو أن المحكم هو الذي يقرر في حالة التحكيم، والأطراف هي

(١٩٢) المبدأ التوجيهي ٣٢ من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك، نسخة عام ١٩٩٩.

(١٩٣) C Hodges, Mass collective redress: Consumer ADR and regulatory techniques, *European Review of Private Law*

.23: 829-874

بل والشروع في إجراءات بديلة باسم المستهلك. ويمكن الحديث عن قوانين حماية المستهلك في تايلند والهند بوصفها أمثلة ظهرت مبكراً. فقد كان من آثار الحكم الوارد في قانون المؤسسات التجارية للمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية الذي ينص على أن تمتد الجدارة لتشمل تمكين جمعيات المستهلكين من رفع "الشكاوى الفائقة"، أن وجه انتباه هيئات التنظيم المعنية إلى انتشار شكاوى المستهلكين، فطلب إليها بالتالي اتخاذ إجراءات قانونية.

وفي حين أن بلداناً عديدة تسمح بأن ترفع جمعيات المستهلكين دعاوى ذات صفة تمثيلية لإصدار أوامر زجرية لحماية المصالح الجماعية للمستهلكين، فإن لجوء الجمعيات إلى دعاوى التعويض الجماعية أقل انتشاراً. ويشير الفصل الخامس إلى كيفية سماح عدة أعضاء في الاتحاد الأوروبي والبرازيل بتمثيل مصالح المستهلك العامة في المحاكم بوصفها منفصلة عن فرادى المستهلكين المعنيين (١٨٨). وقد اعتمدت فرنسا في الآونة الأخيرة تشريعاً يتيح للمستهلكين الحصول على انتصاف جماعي للمرة الأولى، حيث فُوضت عدة جمعيات للمستهلكين بعينها بجدارة رفع القضايا (١٨٩).

واعتمد نظام مماثل للتفويض في بيرو حيث تستطيع الجمعيات رفع الشكاوى أمام السلطة الوطنية المعنية بحماية المستهلك، أي المعهد الوطني للدفاع عن المنافسة وحماية الملكية الفكرية (١٩٠). وتتمتع جمعية المستهلك الصينية (المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بإدارة الدولة لشؤون الصناعة والتجارة، كما هو مناقش في الفصل الرابع) بتفويض مماثل أمام المحاكم (١٩١). ويبيّن هذا التفويض جسراً لا بين الجمعيات ووكالات حماية المستهلك فحسب، ولكن أيضاً بين الإنصاف الجماعي من قبل المستهلكين (أو ممثلهم) ووكالات الإنفاذ. ويتناول المبدأ التوجيهي ٤٠ هذه المسألة بدقة بالغة: "ينبغي أن تكفل الدول الأعضاء أن تكون إجراءات التسوية الجماعية سريعة وشفافة ومنصفة ورخيصة التكاليف وفي متناول المستهلكين والمؤسسات التجارية على حد سواء". وبالفعل، يمكن للمرء أن يقول إن مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية الأصلية لعام ١٩٨٥ كانت سابقة لعصرها حين أشارت

(١٨٨) D Fernandez Arroyo, 2012, Consumer protection in international private relations: General report, in C Lima Marques et al, *The Global Financial Crisis and the Need for Consumer Regulation* (International Law Association)

(١٨٩) Law 2014-443 of 17 March 2014.

(١٩٠) Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (National Agency for the Defence of Competition and Intellectual Property)

(١٩١) OECD, op. cit

للحالة. وفي حالة عدم تحقيق التسوية، يجوز للمسؤول أن يشرع في تحقيق رسمي ويفصل في الحالة. وتتضمن سلطات هؤلاء المسؤولين أوامر التوقيف والامتناع، وتقديم توجيهات بسحب المنتجات و/أو الخدمات أو استبدالها أو إصلاحها أو رد قيمتها المالية، وإعادةها أو إبطال العقد، وفرض غرامات تبعاً لمدى خطورة المخالفة.

وتقر المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية استخدام بنود التحكيم في عقود المستهلك النمطية، مما أدى إلى استخدام التجار لها على نطاق واسع وإلى تحويل وجهة دعاوى المستهلكين الفردية والجماعية بعيداً عن المحاكم وتوجيهها نحو مخططات التحكيم التي لا تخضع للضوابط التنظيمية والتي يقال إن موثوقية بعضها غير يقينية.

٥- أمناء المظالم

تطورت السبل البديلة لتسوية المنازعات لتصبح هيكلاً مصطبغاً بصبغة رسمية أكبر يتمثل في أمناء مظالم المستهلكين أو أمناء المظالم القطاعيين في بعض الدول. وترجع أصول مفهوم أمين المظالم إلى الشمال الأوروبي. فقد أنشأت السويد هذا المنصب في عام ١٨٠٩، وإن كانت قد سبقته بكثير على مر التاريخ هيئات مشابهة مثل أسرة تشين الصينية^(١٩٥). وكان في الأصل مكتباً حكومياً يستطيع الناس أن يقدموا إليه تظلماتهم المرتبطة بالخدمات الحكومية؛ فكان أمين المظالم وسيطاً بين الطرفين ويمثل المواطن أمام الحكومة. ولم تكن استنتاجات أمين المظالم تتعلق بالضرورة بنقاط قانونية؛ بل كانت أكثر المهام شيوعاً هي الوقوف على حالات "سوء الإدارة"، ويرجع ذلك جزئياً إلى أن الخدمات العامة كانت تتمتع غالباً في تلك الأيام بصلاحيات قانونية سيئة التحديد. وانتقل هذا المفهوم بهذا الشكل الأصلي إلى أمريكا اللاتينية في التسعينيات من القرن العشرين تحت مسمى *El Defensor del Pueblo* (المدافع عن الشعب) الذي كان يتعامل مع شكاوى المستهلكين المرفوعة ضد الخدمات العامة، وبخاصة في الأرجنتين وبيرو.

وفي السبعينيات من القرن العشرين، أنشئت مؤسسة أمين مظالم المستهلكين في بلدان الشمال الأوروبي (الدانمرك، والسويد،

التي تقرر في حالة الوساطة على أساس تسوية يطرحها الوسيط، والموفق هو الذي يرشد الأطراف، في حالة التوفيق، إلى التسوية.

والتحكيم بوجه عام هو عملية يتفق فيها المتنازعون على تقديم نزاعهم إلى محكمة تحكيم وعلى الالتزام بالنتيجة التي يتوصل إليها المحكم (أو المحكمون). وبعبارة أخرى، يكون الترتيب المتفق عليه لتسوية النزاع عقداً بين الأطراف، ويكون الطرف الثالث الذي سيقرر حكماً لا قاضياً. وفيما يتعلق بالمنازعات التجارية، توجد "محاكم" تحكيم مشهورة، ولكن فيما يتعلق بمنازعات المستهلكين، توجد مجموعة متنوعة من النظم. فقد تكون هناك مجالس دائمة لمنازعات المستهلكين (منها ما يحظى برعاية الدولة ومنها ما هو ممول من جمعيات تجارية قطاعية أو حتى من شركات فردية؛ وتوجد أمثلة قوية على كليهما في دول الشمال الأوروبي وهولندا، إلى جانب بلدان عديدة أخرى) أو ترتيبات تتسم بمستوى أقل كثيراً من الصفة الرسمية ويشوبها الكثير من عدم الوضوح. ومن الأمثلة الرائدة عليها المجلس الوطني السويدي لشكاوى المستهلك (الذي يعمل جنباً إلى جنب مع مجالس القطاع الخاص لبعض الصناعات الخاضعة للتنظيم)، ومحكمة شكاوى المستهلك في ماليزيا، والسلسلة الهرمية هيئات البت في الهند المنشأة بموجب قانون حماية المستهلك لعام ١٩٨٦، ومصفوفة منازعات المستهلك المتعددة القطاعات التي تشغلها مؤسسة وحيدة في هولندا^(١٩٤). وتختلف مخططات التحكيم من حيث ما إذا كانت مجانية للمستهلكين (عادة ما تمولها المؤسسات التجارية، ولكن بمساهمات حكومية أحياناً) أم تتطلب رسوماً للوصول إليها، قد يسترجعها المستهلك إذا فاز أو لا يسترجعها. ومركز تحكيم لشبونة لمنازعات المستهلك مثال على جمعية خاصة غير هادفة للربح ومستقلة أنشأتها بلدية لشبونة والجمعية البرتغالية للدفاع عن المستهلكين واتحاد جمعيات التجار لمقاطعة لشبونة. وأنشئت الشبكة الوطنية لمراكز التحكيم المعتمدة من الدولة لجميع أنحاء البرتغال في عام ٢٠١١.

واستحدث قانون المستهلك لعام ١٩٩١ في الفلبين تحولاً لمنصب أمين المظالم النظامي، أدرج جوانب التحكيم ضمن صلاحياته. ويتمتع المسؤولون عن التحكيم في منازعات المستهلكين بسلطة الوساطة والتوفيق والاستماع والبت في جميع شكاوى المستهلكين. والمسؤولون عن التحكيم في منازعات المستهلكين مطالبون أولاً بمحاولة كفالة توصل الأطراف المتنازعة إلى تسوية

(١٩٥) D Thomas, 2013, The role of ombudsmen in consumer protection, including in financial services, conference paper for International Forum on Justice and Consumer Rights

(Wuhan, China)

(١٩٤) C Hodges et al, 2012, *Consumer ADR in Europe* (Hart Publishing)

وفي ضوء تطوير العديد من المخططات المختلفة والمخاوف الأكيدة من أن يكون "اسم العلامة التجارية" الخاص بأمين المظالم مهدداً بفقد قيمته، أنشأ الاتحاد الأوروبي في عام ٢٠١٥ نظاماً قانونياً لأي نوع من مخططات السبل البديلة لتسوية منازعات المستهلكين (أو أمناء المظالم) وطالب كل دولة عضو بأن يكون لديها نظام قادر على معالجة أي نوع من المنازعات بين المستهلكين والتجار^(١٩٦). وأنشأ الاتحاد الأوروبي في عام ٢٠١٦ بوابة على الإنترنت للمنازعات العابرة للحدود، ومن الواضح أن هذا دور مناسب للاتحاد الأوروبي في سياق السوق الموحدة. والتجار مطالبون بتقديم معلومات عن مخطط السبل البديلة لتسوية المنازعات الذي ينتمون إليه، إن وجد، ويمكن توقع توسيع نطاق النظام في المستقبل بمطالبة التجار بالانتماء إلى مخططات السبل البديلة لتسوية المنازعات أو أمناء المظالم، إن وجدت. ويُشترط أن تكون السبل البديلة لتسوية منازعات المستهلكين في الاتحاد الأوروبي مجانية للمستهلكين (وكثير من هذه المخططات مجانية بالفعل) أو أن تنطوي على حد أدنى من التكاليف. ويتمتع النظام بإمكانات هائلة، ومن الواضح أنه متفق مع الفرع ذي الصلة من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية (الفرع خامساً-أو، تسوية المنازعات والإنصاف"، المبادئ التوجيهية ٣٧-٤١). وتُناقش المعايير الخاصة بهذا الموضوع أدناه.

٦- وظيفتا رعاية العملاء التجاريين وتقديم الشكاوى

ينبغي أن يُشترط دائماً على التجار أن يردوا بطريقة معقولة وسريعة ومفتوحة على تعليقات المستهلكين واستفساراتهم وشكاواهم، تمشياً مع المبدأ التوجيهي ١١(و). وتوجد لدى العديد من المؤسسات التجارية إدارات لرعاية المستهلك ترد ردوداً جيدة على المستهلكين سعياً إلى تحقيق رضاهم، وبخاصة حيث تتطلب إليهم سوق تنافسية الحفاض على سمعة جيدة. وتدعم المعايير الدولية (مثل معايير المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس) نظم رعاية المستهلك وتقديم الشكاوى. وتمثل الكثرة الكثيرة من اتصالات المستهلكين في استعلامات يمكن حلها في بضع دقائق - بل قد لا تشكل منازعات على الإطلاق، ولكن يمكنها أن تتحول إلى منازعات إن لم تعالج بحصافة وسرعة. بيد أنه لا ينبغي تصوير النظم الداخلية للرعاية وتقديم الشكاوى على أنها مخططات مستقلة من مخططات السبل البديلة لتسوية المنازعات أو أمناء المظالم. فالميزة في امتلاك

وفنلندا، والنرويج). وأمين مظالم المستهلكين هو تطور للمفهوم القائم الذي يتجاوز نطاق القطاع العام، فهو هيئة إشرافية مكلفة بمهمة ضمان أن الأساليب التي تستخدمها المؤسسات التجارية عند بيع السلع أو تقديم الخدمات تمثل للقانون. ويمكن أن يكون أمناء المظالم نظاميين، أو مدعومين دعماً قانونياً (اعتراف رسمي في مقابل استيفاء معايير معينة) أو طوعيين.

ولا يتصرف أمين المظالم النظامي بصفة قضائية، وعادة ما يتمتع بصلاحيات واسعة لا في تقييم الأسس الموضوعية لقضية كل طرف فحسب، بل وفي التحقيق في القضية أيضاً. ولا يتعلق القرار المنتهى إليه فقط بنقاط قانونية، بل يشمل أيضاً "ممارسات القطاع السليمة" (أي ما يعادل سوء الإدارة في الخدمات العامة) والحاجة إلى التغيير. وتكون الإجراءات عادة غير رسمية، ويمكن أن تتضمن مذكرات شفوية وخطية على حد سواء. وليس التمثيل القانوني معتاداً، وغالباً ما تقدم الخدمة إلى المستهلكين بالجمان. وليس المستهلك مطالباً بإحالة القضية إلى أمين المظالم، وليست الأحكام ملزمة للمستهلك وإن كانت ملزمة في الغالب للطرف الآخر.

وكما هو مبين أعلاه، فأمناء المظالم مشهورون بتسوية شكاوى سوء الإدارة التي يرفعها المواطنون ضد الهيئات الحكومية والمسؤولين العموميين. بيد أنه يتزايد استحداث مناصب أمناء المظالم في الدول الأوروبية لمعالجة الشكاوى المتعلقة بالخدمات المالية أو الطاقة أو الاتصالات أو أي شكاوى أخرى بين المستهلك والتاجر، وذلك بصفة خاصة لأنه يمكن تصميم هذه المناصب بحيث تقوم بوظائف تقديم المشورة للمستهلك والعودة ببيانات مجمعة إلى السلطات التنظيمية والأسواق والمستهلكين بشأن المسائل المتعلقة بالمستهلكين، وبالتالي المساعدة بصفة شبه تنظيمية. ومن الأمثلة الراهنة على ذلك دائرة أمين المظالم المعني بالشؤون المالية (النظامية)، ودوائر أمين المظالم الخاصة غير الهادفة للربح (التي تخدم قطاعات الطاقة والاتصالات والملكية ومنازعات المستهلكين العامة وغيرها) في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، وأمين المظالم المعني بالتأمين وأمين المظالم المعني بالنقل في ألمانيا. وبإمكان الهيئات التنظيمية أيضاً أن تقوم بوظائف تسوية شكاوى المستهلكين ومنازعاتهم (ومن الأمثلة على ذلك بنك إيطاليا)، وإن كان من الواضح أن توجهه يميل نحو اللجوء إلى المصادر الخارجية من أمناء المظالم المستقلين للاضطلاع بهذه الوظائف. ومع تطور النماذج وسعي المخططات إلى كسب الاعتراف والتأييد الرسمي، تصبح الخطوط مشوشة.

(١٩٦) Directive 2013/11/European Union, op. cit

كولين رول، بأن المنصة التي بدأت من الصفر في عام ٢٠٠٣ باتت تتعامل بحلول عام ٢٠١٢ مع ٦٠ مليون نزاع في السنة، مقارنةً بأقل من ٣٠٠.٠٠٠ نزاع في نظام المحاكم بالولايات المتحدة الأمريكية^(١٩٩). وأمام الشكوك المحيطة بفعالية تكاليف استثمار المؤسسات التجارية في السبل البديلة لتسوية المنازعات، عكف فريق بحثي استخدم مجموعات كبيرة من البيانات التي ولدها النظام على تحليل نتائج نظام تسوية المنازعات على الإنترنت، وخلص، بعكس ما هو متوقع، إلى أن "المستخدمين الذين أبلغوا عن معاملة ومروا بعملية التسوية البديلة للمنازعات قد زادوا من استخدامهم للسوق بصرف النظر عن النتيجة". وجاءت أكبر زيادة لاحقة في مشاركة المستهلكين في الأسواق من أولئك المستهلكين الذين قاموا بتسوية قضاياهم بالطرق الودية، وكان عددهم أكبر قليلاً في الواقع من أولئك الذين استمروا في إقامة قضاياهم. والجدير بالاهتمام ملاحظة أن حتى أولئك الذين خسروا قضاياهم سجلوا زيادة لاحقة في المشاركة. والفئة الوحيدة التي انخفضت مشاركتها في السوق هي فئة أولئك الذين استغرقت عملية التسوية الخاصة بهم وقتاً طويلاً للغاية - وهي نتيجة تحاكي نتائج الشكاوى المستمرة منذ فترة طويلة بشأن "العامل المغيص" في الدعاوى القضائية. وهذا يؤكد النمط المعهود الذي يفيد بأن أسوأ رد ممكن لاستتارة سخط المستهلكين هو تجاهلهم.

وليست المنصات الأخرى لنظم تسوية المنازعات على الإنترنت مقصورة على المعاملات على الإنترنت. فقد أنشأت وكالة حماية المستهلك المكسيكية نسخة مبكرة منها، هي مكتب المدعي العام الاتحادي المعني بالمستهلك (انظر الفصل الرابع)، الذي فُتحت خدماته التي أطلق عليها *Concilianet* أمام المؤسسات التجارية في عام ٢٠٠٨. وجاء هذا بعد تعديل قانون حماية المستهلك الاتحادي في عام ٢٠٠٤ الذي مكّن من قبول ورفع القضايا إلكترونياً، وعقد الجلسات إلكترونياً (وهاتفياً). والخدمة مفتوحة أمام الجمهور، ويمكن الوصول إليها من الموقع الشبكي لمكتب المدعي العام الاتحادي المعني بالمستهلك، وهي تقدم بالمجان. وعند استعراض تاريخ خدمة *Concilianet*، يشير غونثاليس - مارتين إلى أن "أحد الطرق التي يتعين استكشافها هو ما إذا كانت مبادئ التكافؤ الوظيفي المستخدمة لقبول الوثائق الإلكترونية عندما يتطلب

مخططات مستقلة وفعالة لتقديم الشكاوى مثل المجالس وأمناء المظالم تكمن في أن وجودها وأنشطتها توفر حافزاً لكي يشغل التجار وظائف داخلية فعالة لمعالجة شكاوى المستهلكين. وبتزايد اعتبار وجود هذه الوظائف شرطاً تنظيمياً. وتكاد جميع مخططات السبل البديلة لتسوية منازعات المستهلكين تطالب المستهلك بالاتصال بالتاجر أولاً قبل أن يتمكن من الاتصال بالمخطط، وذلك أحياناً مع تحديد فترة زمنية حتى يتسنى للتاجر حل المسألة.

٧- نظم تسوية المنازعات على الإنترنت

يوجد لدى العديد من التجار على الإنترنت ترتيبات داخلية لـ "تسوية المنازعات على الإنترنت"، تتراوح بين استخدام أفرقة خبراء مكونة من أفراد مؤهلين تأهيلاً قانونياً ويمكن التحقق من هويتهم يعملون في إطار نموذج للتحكيم، والتوليد اللوغاريتمي لمقترحات تلقائية بالاستناد إلى المبلغ الأرحح إحصائياً الذي من سيقبله الطرفان في الغالب، وقرارات "هيئة المحلفين" المكونة من حشود المستهلكين^(١٩٧). ومع نمو التجارة الإلكترونية، كان من الطبيعي أن تنتقل تسوية المنازعات والإنصاف أيضاً إلى الإنترنت. وقد وسّعت لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال) نطاق عملها السابق في مجال التحكيم التجاري والتجارة الإلكترونية ليشمل المساعدة على تمكين نظم تسوية المنازعات على الإنترنت من أجل التجارة الإلكترونية العابرة للحدود^(١٩٨). وي طرح هذا سؤالاً عما إذا كان ينبغي قصر نظم تسوية المنازعات على الإنترنت على المعاملات الجارية على الإنترنت. ففي حين أن من المفهوم أن المستهلكين الذين يقومون بعمليات شراء على الإنترنت قد يمتلكون القدرة على الاستفادة من نظم تسوية المنازعات على الإنترنت، فلا يوجد للوهلة الأولى سبب لهذا التقييد، شريطة تمكن الأطراف من التواصل إلكترونياً.

وقد استندت إحدى منصات نظم تسوية المنازعات على الإنترنت المبكرة نسبياً إلى المعاملات الجارية عبر eBay و PayPal. ويفيد مدير نظام تسوية المنازعات على الإنترنت في PayPal،

(١٩٧) http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/adr-odr/index_en.htm

<http://www.colinrule.com/writing/UALR2012.pdf>

(١٩٨) استعراض دليل الإدماج في القانون المحلي: النسخة الجديدة من القانون النموذجي للأونسيترال (نيويورك، ٢٥ حزيران/يونيه - ٧ تموز/يوليه).

(١٩٩) C Rule, 2012, Quantifying the economic benefits of effective redress: Large e-commerce data sets and the cost-benefit case for investing in dispute resolution, *University of Arkansas at Little Rock Law Review* 34(4):6

سابقة ومقبولة على نطاق واسع من عامي ١٩٩٨ و ٢٠٠١ (مع وضع ملخصات لبعض الاشتراطات الأكثر تفصيلاً بين قوسين):

- الوصول؛
 - الخبرة الفنية، والاستقلالية، والحيادية (إدارة مستقلة وأفراد مستقلون)؛
 - الشفافية (شاملة النظام الداخلي)؛
 - الفعالية (إمكانية الاتصال بالإنترنت، سهولة تصرف المستهلك دون محام، مجانية أو التكلفة الرمزية على المستهلك، سرعة إخطار الأطراف عن طريق الكيان البديل لتسوية المنازعات، النتيجة في غضون ٩٠ يوماً)؛
 - العدالة (إمكانية معقولة لتعبير الأطراف عن آرائها، فرصة الانسحاب)؛
 - الحرية (الاتفاق على تقديم الشكاوى إلى الكيان البديل لتسوية المنازعات لا يكون ملزماً إذا كان قد عُقد قبل نشوء النزاع (على العكس من الممارسة المعهودة في الولايات المتحدة الأمريكية)، والمخططات التي تفرض حلاً قد لا تكون ملزمة إلا إذا أحيطت الأطراف علماً بالواقعة سلفاً)؛
 - المشروعية (تطبيق القانون في حالات فرض الحلول، القواعد المتعلقة بتنازع القوانين).
- وثمة شرط إضافي لأي نظام جيد التصميم لإنصاف المستهلك يتمثل في أنه ينبغي أن يكون قادراً على تحديد المشاكل النظامية ومعالجتها، مع تقديم بيانات مجمعة تدعم تحسين الأداء. وهذا هو بالفعل الاتجاه المتنامي في نظم أمناء المظالم، وهو ملاحظ بصفة خاصة في قطاع الخدمات المالية.

ويمكن الحكم على ظهور توافق قوي في الآراء من خلال حقيقة مفادها أن المعايير المذكورة أعلاه متسقة اتساقاً عاماً مع تلك التي حددتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في توصيتها المتعلقة بتسوية منازعات المستهلكين وحصولهم على تعويض في عام ٢٠٠٧^(٢٠١). وفي حين أن تلك التوصية كانت أقل تفصيلاً من معايير الاتحاد الأوروبي، فقد تناولت، بالرغم من ذلك، مسائل الوصول والتكلفة والشفافية. وتتضمن مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية ٣٧-٤١ أغلبية ما سبق مع تركيز أخف على المبدأين المتعلقين بالمشروعية (مسألة كبرى تتصل بالولايات القضائية في

القانون تقديمها خطأً يمكن أن تكون سارية أيضاً عند السماح بأن يحل الحضور الافتراضي للأطراف محل حضورهم المادي^(٢٠٠). وتفيد التجارب الأخيرة إلى أنه يجري بلوغ هذه المرحلة بسرعة.

وقد أقامت المفوضية الأوروبية في أوائل عام ٢٠١٦ منصة جديدة لتسوية المنازعات على الإنترنت. ولم تكن مقتصرة على المعاملات على الإنترنت، وكانت نحو ١١٧ هيئة من هيئات السبل البديلة لتسوية المنازعات من ١٧ دولة عضواً متصلة بما منذ اليوم الأول. وأفاد المفوض الأوروبي المعني بالمستهلكين بأن "واحدًا من بين كل ثلاثة مستهلكين تعرض لمشكلة عند الشراء على الإنترنت في العام الماضي. ولكن ربع هؤلاء المستهلكين لم يرفعوا شكوى - ويرجع السبب الرئيسي في ذلك إلى أنهم اعتقدوا أن الإجراء سيستغرق وقتاً أطول من اللازم أو أن من غير المرجح أن يتوصلوا إلى حل"^(٢٠١). ويعتمد الأساس القانوني لمنصة تسوية المنازعات على الإنترنت على التوجيه المتعلق بالسبل البديلة لتسوية المنازعات الذي سبق الإشارة إليه. فترسل الشكاوى الأولية إلى التاجر عن طريق المنصة، ولعله قد ثبت أن ذلك يشكل تحسناً بالمقارنة مع السبل البديلة التقليدية لتسوية المنازعات التي كثيراً ما تنص على توجيه الشكاوى الأولية إلى التاجر مباشرة. وسيحكم الوقت فيما إذا كان النظام الجديد يشكل تحسناً أم لا. ووفقاً للمفوضية، قد يجد التجار أيضاً أن النظام يشكل تحسناً حيث إن العديد منهم (٦٠ في المائة، حسب التقديرات) لا يبيعون على الإنترنت إلى بلدان أخرى بسبب صعوبة حل المشاكل.

دال - معايير تقييم نظم تسوية منازعات المستهلكين وحصولهم على تعويض

اقترن تنوع وانتشار مخططات السبل البديلة لتسوية المنازعات في بعض البلدان بطلب على معايير للجودة يمكن بالقياس عليها تقييم وتنظيم هذه السبل البديلة أو أمناء المظالم أو مخططات تسوية المنازعات الأخرى بين المستهلكين والتجار. وفيما يلي المعايير الواردة في التوجيه 2013/11/EU التي استندت إلى توصيات

(٢٠٠) N Gonzales-Martin, 2015, in C Esplugues Mota and L Marquis (eds.), *New Developments in Civil and Commercial Mediation*.

(٢٠١) European Commission Daily News, press release 8 January 2016 and 15 February 2016.

لعدد ضخم من الحالات المتماثلة بشكل ملحوظ والمتعلقة ببيع منتج معين من المنتجات المالية مع تقديم مشورة مضللة (التأمين على حماية المدفوعات) تسوية عن طريق التدخل التنظيمي (بتكلفة باهظة على المؤسسات المالية)^(٢٠٣). وأنشئت مؤسسة مقابلة له في ولاية قضائية أخرى، هي وسيط النظام المالي في أرمينيا، في عام ٢٠٠٨، ولكنها ظلت تسجل بحلول عام ٢٠١٣ تضاعفاً سنوياً لعدد الحالات، بعد عدة سنوات من زيادات تجاوزت نسبتها ٥٠ في المائة^(٢٠٤). وتمثلت استجابة أمين المظالم الأرميني المعني بالخدمات المالية في المشاركة في برنامج لتثقيف المستهلك والقطاع. إن عدداً كبيراً من الحالات التي تذهب إلى أمناء المظالم يمكن تسويتها ببساطة أكبر عن طريق تحسين الإدارة الداخلية للاستعلامات. والمبدأ التوجيهي ٤١ يشير إشارة مناسبة، ولو من بعيد، إلى هذه المسألة إذ يفيد بأنه "ينبغي أن تتعاون الدول الأعضاء مع المؤسسات التجارية ومجموعات المستهلكين لتحسين فهم المستهلكين ودوائر الأعمال التجارية لكيفية تفادي المنازعات، وفهم آليات تسوية المنازعات وآليات جبر الضرر المتاحة للمستهلكين، وأين يمكن للمستهلكين تقديم شكاواهم". ويشير حجم الحالات في قطاع الخدمات المالية وفي قطاعات أخرى دون أدنى شك النظر على الأقل في نهج ثنائي المسارات: إصلاح الإجراءات الداخلية في المنع من جانب، وتنظيم السلوك الخارجي من الجانب الآخر.

(٢٠٣) <http://www.thisismoney.co.uk/money/news/article-3181723/PPI-bill-soars-27bn-scandal-costs-banks-1-000-family-Britain.html>; D Lindley, 2014, *Risky Business: The Case for Reform of Sales Incentives Schemes in Banks* Financial System Mediator, *Annual Report 2013* (Yerevan, Armenia). (٢٠٤)

أوروبا) والإشارة إلى الحيادية بدلاً من الاستقلالية. وهي تركز أكثر على حماية المستهلكين الضعفاء والمحرومين كما تقوم بذلك توصية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وتشدد مجموعات المعايير الثلاث على الحاجة إلى التعاون عبر الحدود، وبخاصة لأن ذلك يظل تحدياً مستمراً.

هاء- خاتمة

إن عهد التطوير والابتكار في أساليب توفير الإنصاف للمستهلك أبعد ما يكون عن الانتهاء. فقد فتح وصول التكنولوجيات والهياكل الجديدة باب المنافسة بين الخيارات التي تحل محل سلسلة الخيارات السابقة القائمة على المحاكم وحدها. ومن المهم مواصلة تقييم جميع الخيارات في مقابل معايير التكلفة وتناسب التكلفة والسرعة والعدد وجودة النواتج وسهولة الاستعمال. ويبدو أن الأدلة الراهنة المستمدة من التجربة تشير إلى أن عمليات الجمع بين أمناء مظالم المستهلكين والسلطات التنظيمية التي تستخدم صلاحيات الإنصاف، وإن كانت تحل المشاكل عادة بالتفاوض، يمكنها أن تستوفي المعايير جيداً.

ومع ذلك، فنجاح نموذج أمين المظالم/السييل البديل لتسوية المنازعات بالأرقام يطرح سؤالاً بشأن ما إذا كان عدد الحالات التي تذهب حالياً إلى هذه المؤسسات أكبر من اللازم، وهي حالات ربما كان من الأفضل تسويتها من المنبع. فهل ينبغي أن يكون لهذه الحالات وجود بالفعل؟ من الأمثلة على ذلك أمين المظالم المعني بالخدمات المالية في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية (المذكور في الفصل الرابع عشر المتعلق بالخدمات المالية)، حيث جرت في نهاية المطاف

ثاني عشر - التجارة الإلكترونية

ألف - التجارة الإلكترونية في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك

لم يكن هناك أبداً الكثير من الشك، منذ بداية عملية التنقيح، في أنه سيجري إدراج التجارة الإلكترونية، ولم يكن هناك اعتراض على إدراجها. ومع ذلك، يبدو الآن من الصعب على المرء أن يصدق أن البحث سيكون عديم الجدوى عن أي إشارة إلى التجارة الإلكترونية في نسخة عام ١٩٩٩ من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية. ويوضح هذا ببساطة شديدة إلى أي مدى تغير مشهد حماية المستهلك خلال تلك الفجوة الزمنية التي دامت ١٦ عاماً، حيث غدت التجارة الإلكترونية اليوم موضوعاً لفرع كامل (خامساً-طاء) فضلاً عن فقرتين في القرار، و"احتياج مشروع" جديد (المبدأ التوجيهي ٥(ي)). وهي مذكورة في المبدأ التوجيهي ٤٤(ز) تحت بند التنقيف والإعلام والفرع الرابع الجديد، "مبادئ ممارسات تجارية سليمة"، اللذين ذُكر بوضوح أنهما ينطبقان على المعاملات على الإنترنت وخارج الإنترنت واللذين يشمان أيضاً حماية الخصوصية. وبالمثل، يشير الفرع خامساً-ألف، "السياسات الوطنية لحماية المستهلك"، إلى المواقع الشبكية والبريد الإلكتروني و"خصوصية المستهلك وأمن البيانات".

وأهم فرع موضوعي هو خامساً-طاء المتعلق بالتجارة الإلكترونية (المبادئ التوجيهية ٦٣-٦٥). ويؤكد المبدأ التوجيهي ٦٣ في الواقع "الاحتياج الأساسي" الوارد في المبدأ التوجيهي ٥(ي) الذي ينص على: "توفير مستوى من الحماية للمستهلكين باستخدام التجارة الإلكترونية لا تقل عن الحماية المتاحة في الأشكال الأخرى من التجارة" (٢٠٥). ويطلب المبدأ التوجيهي ٦٤ إلى الدول الأعضاء "مراعاة السمات الخاصة بالتجارة الإلكترونية"، ويشدد على الوعي بالحقوق والالتزامات؛ وهذا في الواقع تعبير عن مبدأ الإفصاح.

(٢٠٥) ليس هذا بالمعنى الدقيق "مبدأ من مبادئ التكافؤ"، حيث إن النص في كل من المبادئ التوجيهية إنما يتطلب تمتع المستهلكين للتجارة الإلكترونية بحماية للمستهلك "لا تقل عن تلك الموفرة للأشكال الأخرى من التجارة"، ولا ينص تحديداً على العكس. ومن السابق لأوانه معرفة ما إذا كان ذلك يستخدم لتبرير التمييز ضد الأشكال الأخرى من التجارة في السنوات المقبلة.

ويدعو المبدأ التوجيهي ٦٥ إلى التعاون عبر الحدود ويقترح أن تبحث الدول الأعضاء بدقة المبادئ التوجيهية للتجارة الإلكترونية التي وضعتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والتي نُقحت وأُعيد إصدارها في عام ٢٠١٦ بعد إصدارها أول الأمر في عام ١٩٩٩ (٢٠٦).

باء - نطاق ومدى التجارة الإلكترونية

كانت التجارة الإلكترونية تشير في الأصل إلى معاملات بيع وشراء المنتجات والخدمات عن طريق الإنترنت، أي عن طريق الحواسيب "التقليدية" (٢٠٧). وأصبح لها اليوم سياقاً أوسع يشمل المعاملات الجارية عن طريق الهواتف النقالة (التجارة الإلكترونية بالنقل) وغيره من أجهزة مثل الحواسيب اللوحية. وهي تتضمن المشتريات باستخدام التطبيقات والمنصات. وينبغي أيضاً أن تتضمن شراء المحتوى الرقمي الذي لا يسهل تصنيفه ضمن قائمة السلع أم الخدمات. وللتجارة الإلكترونية واستخدام الإنترنت آثار على كامل نطاق حماية المستهلك. إذ يمكن شراء سلع غير مأمونة على الإنترنت، ويمكن أن تحدث ممارسات تجارية غير عادلة وإجرامية عن طريق استخدام الاتصالات البعيدة المدى (مثل رسائل البريد

(٢٠٦) OECD, 2016, *Consumer Protection in E-commerce: OECD Recommendation*

(٢٠٧) تعرّف منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي معاملات التجارة الإلكترونية بأنها "بيع أو شراء سلع أو خدمات، يُنفذ على الشبكات الحاسوبية بأساليب مصممة خصيصاً لغرض تلقي الطلبات أو تقديمها. وتطلب السلع أو الخدمات بواسطة تلك الأساليب، ولكن لا يتعين القيام بدفع ثمن السلع أو الخدمات وتسليمها عن طريق الإنترنت. ويمكن إجراء معاملة التجارة الإلكترونية بين مؤسسات تجارية وأسر معيشية وأفراد وحكومات ومنظمات أخرى تابعة للقطاعين العام أو الخاص. وتندرج ضمنها الطلبات المقدمة على المواقع الشبكية، أو الشبكات الخارجية، أو التبادل الإلكتروني للبيانات. ويجدد أسلوب تقديم الطلب نوع المعاملة. وتُستبعد من ذلك الطلبات التي تتم عبر المكالمات الهاتفية أو الفاكس أو البريد الإلكتروني المكتوب يدوياً (OECD, 2011). *Guide to measuring the Information Society*, متاح على الرابط التالي: (https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4721).

البياني ١ عدد مستخدمي الإنترنت في العالم كل سنة اعتباراً من عام ١٩٩٣^(٢١١).

وقد أسهمت هذه الارتفاعات في عدد الأشخاص القادرين على الاتصال بالإنترنت في تطوير التجارة الإلكترونية، وإن لم يكن الموضوعان متطابقين بطبيعة الحال. فوفقاً لتقرير الأونكتاد لعام ٢٠١٥ بشأن اقتصاد المعلومات^(٢١٢)، من المتوقع أن يتضاعف حجم التجارة الإلكترونية بين المؤسسات التجارية والمستهلكين ليبلغ ٢,٤ تريليون دولار في عام ٢٠١٨ بعد أن بلغ ١,٢ تريليون دولار في عام ٢٠١٣. ويُتوقع أن تشهد منطقة آسيا وأوقيانوسيا أعلى معدل للنمو، بزيادة لحصتها في السوق من ٢٨ إلى ٣٧ في المائة. والمنطقة الوحيدة الأخرى التي تشير التقديرات إلى أن حصتها في السوق العالمية ستشهد ارتفاعاً هي الشرق الأوسط وأفريقيا، إذ من المتوقع أن ترتفع من ٢,٢ إلى ٢,٥ في المائة. وفي المقابل، من المتوقع أن تنخفض حصة أوروبا الغربية وحصة أمريكا الشمالية مجتمعين من ٦١ إلى ٥٣ في المائة. وأفيد بأن ٤٠ في المائة من مستخدمي الإنترنت في العالم (أكثر من مليار شخص) سبق لهم شراء سلع أو خدمات على الإنترنت عبر طائفة من المنصات والأجهزة^(٢١٣). ومن المتوقع أن تنمو هذه الأرقام مع تطور التجارة الإلكترونية بالنقل وعندما تصبح نظم الدفع الرقمي الموثوقة في المتناول.

ويبين الجدول ١ أن المعدل السنوي للزيادة بدأ في الانخفاض. وبعبارة أخرى، بينما تواصل الأحجام ارتفاعها، فإن معدل ارتفاعها يعتدل، مثلما يقترب معدل الإقبال على الهواتف النقالة الآن من بلوغ حد التشبع. ومع ذلك، لا يزال هناك العديد من الاتجاهات الصاعدة في هذه السوق. فعلى سبيل المثال، لا يقدم سوى ٣٢ في المائة من العملاء طلباً ثانياً خلال السنة الأولى من كونهم عملاء. ومن المتوقع أن يولد الاعتياد معاملات تجارية إضافية^(٢١٤).

الإلكتروني الخادعة^(٢٠٨). ولذا، لا ينبغي قراءة الفرع الذي يتناول التجارة الإلكترونية من فروع مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية في معزل عن ذلك.

ويجري التفكير في التجارة الإلكترونية عامةً من منطلق حماية المستهلك من حيث اتصالها بمعاملات "بين مؤسسات تجارية ومستهلكين"، ولكن من المهم ملاحظة أن الإنترنت يسرت ظهور "الاقتصاد التشاركي" حيث يحدث الآن العديد من معاملات الدفع بين مستهلكين. وقد كانت عملاقة التجارة الإلكترونية للمزادات على الإنترنت، شركة eBay^(٢٠٩)، رائدة في هذا المجال، ولكن منصات مثل Uber و Airbnb تحرز تقدماً ملحوظاً في السنوات الأخيرة إلى جانب منصات مثل Google App store أو Apple^(٢١٠) store. كما أن المنصات تسهل المعاملات فيما بين المؤسسات التجارية فضلاً عن المعاملات بين المؤسسات التجارية والمستهلكين، مما يشوش الحدود الفاصلة بين جميع أشكال التجارة الإلكترونية. وتزايد أيضاً على الإنترنت القروض بين الأقران، ويجري إعداد لوائح لتنظيمها في كنف عدة ولايات قضائية.

وتباين التقديرات الدقيقة، ولكن النسبة المئوية لسكان العالم الذين لديهم اتصال بالإنترنت نمت من ١ في المائة في عام ١٩٩٥ إلى أكثر من ٤٠ في المائة بحلول عام ٢٠١٥. وارتفع عدد مستخدمي الإنترنت عشر مرات من عام ١٩٩٩ إلى عام ٢٠١٣. وتحقق المليار الأول في عام ٢٠٠٥، والمليار الثاني في عام ٢٠١٠، والمليار الثالث في عام ٢٠١٤. ويبين الرسم

(٢٠٨) توجه رسائل البريد الإلكتروني الخادعة المستخدم مباشرة إلى زيارة موقع شبكي يطلب إليه فيه أن يحدّث معلوماته الشخصية، مثل كلمات السر وبيانات بطاقات الائتمان وأرقام الحسابات المصرفية، وهي تحاكي في واقع الأمر منظمة مشروعة تمتلك بالفعل هذه البيانات.

(٢٠٩) للاطلاع على المزيد عن تنظيم هذا الشكل من أشكال التجارة، انظر C Riefa, 2015, *Consumer Protection and Online Auction Platforms: Towards a Safer Legal Framework* (Ashgate/Routledge).

(٢١٠) للاطلاع على المزيد عن دور المنصات في التجارة الإلكترونية وأحدث الاتجاهات، انظر النسخة الخاصة من "The Rise of the Platform Economy", *Journal of European Consumer and Market Law*, 5(1):1-72.

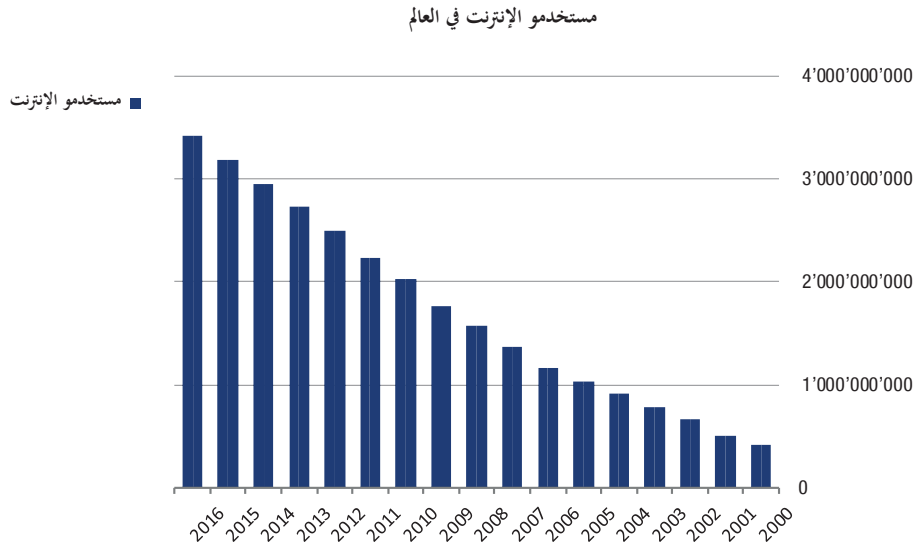
(٢١١) <http://www.internetlivestats.com/internet-users/>

(٢١٢) الأونكتاد، ٢٠١٥، تقرير بشأن اقتصاد المعلومات: تفتيق كوامن التجارة الإلكترونية لقائمة البلدان النامية.

(٢١٣) <http://www.statista.com/markets/413/e-commerce/>

(٢١٤) https://tjmometrics.com/resources/reports/e-commerce-buyer-behavior/?utm_source=pardot&utm_medium=email&utm_campaign=adr+content

الرسم البياني ١ - مستخدمو الإنترنت في العالم



المصدر: [Internet live stats: http://www.internetlivestats.com/internet-users/](http://www.internetlivestats.com/internet-users/)

في قيمة المبيعات على الإنترنت، بينما شهدت الصين ارتفاعاً بنسبة ٥٠٠ في المائة فيما بين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠١١^(٢١٧).

ومن الواضح أن هذه الاتجاهات المذهلة تستدعي التقييم. ففي عام ٢٠١٥، أطلق الأونكتاد مؤشراً للتجارة الإلكترونية بين المؤسسات التجارية والمستهلكين، يوضح الاختلافات بين الدول. وليست المسألة مجرد اتصال بالإنترنت، ولكنها تتعلق بالاستعداد الكامل الذي يحدد الشروط المسبقة لإقامة التجارة الإلكترونية^(٢١٨).

وتقدم أكبر مجموعتين من السكان في العالم إسهاماً مهماً في اتجاهات النمو. فقد أفادت جريدة *The Economist* بأن الهند هي أسرع أسواق التجارة الإلكترونية نمواً في العالم وقت كتابة هذا الدليل، حيث يتصل ثلاثة هنود إضافيون للمرة الأولى بالإنترنت كل ثانية، ومن المتوقع أن يكون مليار مستهلك على اتصال بالإنترنت

ووفقاً للاتحاد الدولي للاتصالات، ارتفعت نسبة انتشار الإنترنت فيما بين عامي ٢٠١٥ و ٢٠٠٠ بمقدار يكاد يصل إلى سبعة أمثال، أي من ٦,٥ إلى ٤٣ في المائة من سكان العالم^(٢١٥). بيد أن أرقام الاتحاد تفيد أيضاً بأن أربعة مليارات شخص في العالم النامي لا يزالون غير متصلين بالإنترنت. ومن بين ما يقرب من مليار شخص يعيشون في أقل البلدان نمواً، لا يستخدم ٨٥١ مليون شخص الإنترنت. وفي أفريقيا، أصبح ٢٨,٦ في المائة من السكان متصلين الآن بالإنترنت، وهذا يشكل زيادة تريبو على ٧٠٠٠ في المائة خلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠١٥. وارتفع معدل الانتشار في آسيا بأكثر من ١٠٠٠ في المائة على مدى الفترة نفسها، وبات المستخدمون الآسيويون يمثلون الآن ما يقرب من نصف سكان العالم المتصلين بالإنترنت. وثمة مناطق أخرى تشهد أيضاً نمواً هائلاً في معدلات الانتشار^(٢١٦). فعلى سبيل المثال، شهدت البرازيل في سنة واحدة فقط (٢٠١٠-٢٠١١) ارتفاعاً بنسبة ٢٦ في المائة

(٢١٧) OECD, 2014, *Empowering and Protecting Consumers in*

The Internet Economy on the Rise, chapter 4

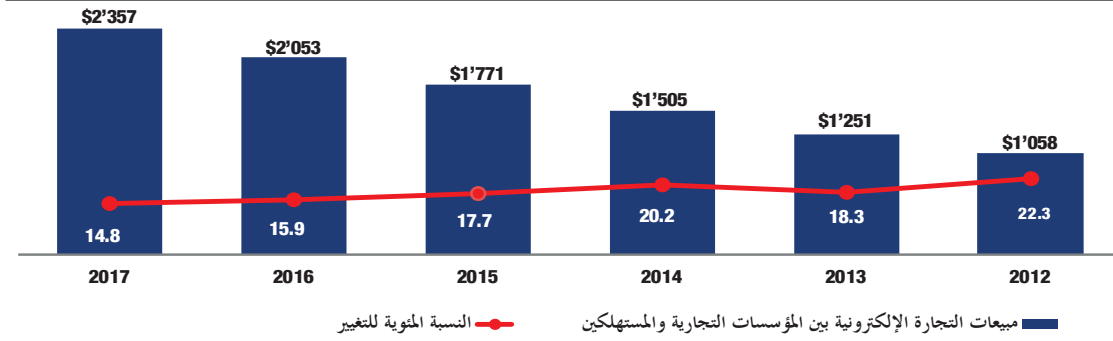
(٢١٨) UNCTAD, 2016, *B2C E-commerce Index*

(٢١٥) الأونكتاد، ٢٠١٥، المرجع نفسه.

(٢١٦) <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>

الجدول ١ - المبيعات الاقتصادية بين المؤسسات التجارية والمستهلكين في العالم، ٢٠١٢-٢٠١٧

مبيعات التجارة الإلكترونية بين المؤسسات التجارية والمستهلكين في العالم، ٢٠١٢-٢٠١٧
بالتربليونات والنسبة المئوية للتغير



ملاحظة: معدل النمو السنوي المركب (٢٠١٢-٢٠١٧) = ١٧,٤٪ في المائة؛ تشمل البيانات السلع والخدمات التي تُطلب باستخدام الإنترنت، ومبيعات رحلات الترفيه ورحلات العمل غير المقيّدة التي تُحجز باستخدام الإنترنت بواسطة أي جهاز، وبغض النظر عن طريقة الدفع أو الأداء.

167671

www.eMarketer.com

المصدر: eMarketer، كانون الثاني/يناير ٢٠١٤.

الإنترنت في الصين^(٢٢١). ويلاحظ يو وشين أن "من سخريّة القدر أن تحقق شركة Alipay، التي تمثل قمة مستويات التحديث، هيمنتها باستخدام نظام للضمان، هو نظام ضمان بالإيداع لدى طرف ثالث، ظل يستخدم لقرون في نظم القانون العام الأنكلوسكسوني". واستحوذت هذه الشركة التي بدأت عملها في نهاية عام ٢٠٠٣ على ٨٤ في المائة من استخدام منصة الطرف الثالث على الإنترنت بحلول عام ٢٠١٣ (٤٠ في المائة من مستخدمي الإنترنت في الصين يكثر استخدامهم لنظم دفع الطرف الثالث).

وأياً كان الأمر، فهذه زيادة ملحوظة، ولكن السبب أعمق كثيراً من مجرد ارتفاع "النزعة الاستهلاكية" في الصين. فهو يتعلق بثقة المستهلك. ويختتم يو وشين حديثهما بقولهما إن "انعدام فعالية قانون حماية المستهلك وعدم استعداد مصارف الصين لعرض أي حماية لسداد ثمن المعاملات الجارية على الإنترنت أدت إلى هيمنة Alipay على قطاع الدفع على الإنترنت". والبنوك الصينية لا توفر للمستهلكين الصينيين حماية استرداد المبالغ المسددة، ولكن

بحلول عام ٢٠٣٠^(٢١٩). وتفيد التقديرات بأن سوق البيع بالتجزئة على الإنترنت في الهند في سبيلها إلى النمو بمقدار سبعة أمثال فيما بين عامي ٢٠١٥ و ٢٠٢٠.

ولكن، في حين أن نسبة المتصلين بالإنترنت في الهند بلغت ٣٢ في المائة من سكانها في عام ٢٠١٥، فإن هذا الرقم يبلغ ٥٢ في المائة بالنسبة للصين. ومن أصل ١,٣ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة تُنفق على الإنترنت كل ٣٠ ثانية، يمرُّ خمس هذا المبلغ عبر أكبر تاجر تجزئة في العالم، وهو الشركة الصينية Alibaba^(٢٢٠). ولقصة شركة Alibaba أهمية على نطاق العالم، لا بسبب حجمها فحسب، ولكن بسبب ما توضحه عن سلوك المستهلك في الإقبال على التجارة الإلكترونية. وحجر الزاوية لنجاح شركة Alibaba هو نظام ضمان الطرف الثالث، Alipay، الذي يستحوذ على نصف جميع معاملات الدفع على

(٢١٩) <http://www.economist.com/news/leaders/21693925-battle-indias-e-commerce-market-about-much-more-retailing-india-online>

(٢٢٠) <http://growwithtrellis.com/blog/top-10-ecommerce-markets-by-country/>

(٢٢١) Y Yu and M Shen, 2015, Consumer protection as the "Open Sesame" that allows Alibaba to crush the forty thieves, *Journal of Antitrust Enforcement* 3(issue suppl_1): i228-i241.

الإنترنت لكل من الطرفين بتمويل من إيرادات الصناديق المودعة كضمان لدى طرف ثالث. ومن اللائق إذن أن يكون أحد التعديلات التي أدخلت على المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بالتجارة الإلكترونية هو الاعتراف بخدمات الضمان^(٢٢٢).

(٢٢٢) OECD, 2016, op. cit., paragraph 41.

شركة Alipay تضمن المعاملات. وعلاوة على ذلك، فبخلاف شركة Paypal التي ترسل المبلغ الذي سدده المستهلك إلى البائع قبل تسليم المنتج، فإن شركة Alipay تحتفظ بالمبلغ الذي دفعه المستهلك لحين تسليم السلع المشتراة على الإنترنت. وبمجرد المبلغ المدفوع لحين تسليم السلع، توفر الشركة ضماناً أكبر من ذلك الذي توفره آليات استرداد المبالغ المسددة لأصحاب بطاقات الائتمان خارج الصين. كما أنها توفر خدمة تسوية المنازعات على

الإطار ١١ - الاستعداد للتجارة الإلكترونية

يتألف مؤشر الأونكتاد للتجارة الإلكترونية بين المؤسسات التجارية والمستهلكين من أربعة مؤشرات فرعية: (أ) انتشار استخدام الإنترنت، و(ب) عدد الخواديم المؤمّنة لكل مليون ساكن، و(ج) انتشار بطاقات الائتمان، و(د) درجة الموثوقية البريدية. ويرتكز مؤشر عام ٢٠١٦ على دراسة استقصائية لعدد ١٣٧ اقتصاداً تستحوذ على ٩٦ في المائة من سكان العالم و٩٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي. ويأتي مؤشر عام ٢٠١٦ في أعقاب المؤشر الأول الذي استحدثه الأونكتاد في منشوره المعنون "تقرير بشأن اقتصاد المعلومات: تفتيق كوامن التجارة الإلكترونية لفائدة البلدان النامية".

ويقاس المؤشر مدى استعداد البلدان للمشاركة في التجارة على الإنترنت. وكان من بين أكبر عشر اقتصادات في هذا الشأن ستة اقتصادات أوروبية وثلاثة من منطقة المحيط الهادئ واقتصاد واحد من أمريكا الشمالية. ومن بين الاقتصادات النامية، شغلت ثلاثة اقتصادات مرتفعة الدخل - جمهورية كوريا، وهونغ كونغ (الصين)، وسنغافورة - أعلى المراكز، وتبعتها عدة اقتصادات من دول الخليج. وكانت أوروغواي صاحبة أفضل أداء في أمريكا اللاتينية والكاريبي. وسجلت جنوب أفريقيا المركز الحادي والستين، وهي في صدارة الاقتصادات المستعدة للتجارة الإلكترونية في القارة الأفريقية.

ويظهر التقرير المصاحب للمؤشر اختلاف الاستعداد للتجارة الإلكترونية بحسب المنطقة. فعلى سبيل المثال، يستخدم الإنترنت ما يتجاوز بالكاد خمس السكان في أفريقيا مقارنةً بالثلثين في غرب آسيا. وفي حين أن غرب آسيا والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية تبلي بلاء حسناً فيما يتصل بأغلبية المؤشرات الفرعية، فيعتقد أن مدى توافر بطاقات الائتمان يحجم مواصلة تنمية التجارة الإلكترونية. وتحتاج آسيا ككل إلى زيادة انتشار الإنترنت، الذي يقف حالياً عند حد يتجاوز بالكاد ثلث السكان، فضلاً عن زيادة عدد الخواديم المؤمّنة. وفي أمريكا اللاتينية والكاريبي، يبدو أن العقبات الرئيسية هي قلة انتشار بطاقات الائتمان والضعف النسبي للموثوقية البريدية. وثمة جنوح إلى غض الطرف عن هذا العامل الأخير، ولكن ما لا شك فيه أنه إذا كانت المنتجات المادية تُطلب على الإنترنت، فإنه يتعين تسليمها. وتقع أفريقيا في المرتبة الدنيا في جميع المؤشرات الفرعية، ويخلص التقرير إلى أنه "ما لم يحدث تحسن في العمليات التي تقوم عليها المعاملات واللوجستيات، فمن المحتمل أن يظل الشراء على الإنترنت في أفريقيا مقصوراً على السكان الأكثر ثراءً في المناطق الحضرية". ومن المهم وضع هذا الاستنتاج في الحسبان في ضوء الإقبال السريع على نظم الدفع بالنقل في أفريقيا، وستجري مناقشة هذا الموضوع فيما بعد.

وتبلغ بعض البلدان مرحلة "الإقلاع" في مجالات معينة. فقد شهدت أوروغواي والاتحاد الروسي تحسناً هائلاً في نصيب كل منهما من الأفراد المالكين لبطاقات الائتمان، الذي قفز في عام واحد بنسبة ١٣ نقطة مئوية في أوروغواي (من ٢٧ إلى ٤٠ في المائة) وبنسبة ١١ نقطة مئوية في الاتحاد الروسي (من ١٠ إلى ٢١ في المائة). وبينما يتأخر تحقيق تحسينات على مستوى خواديم الإنترنت المؤمّنة لكل مليون شخص، فقد ارتفع هذا المؤشر بصفة خاصة في غينيا وليسوتو وليبيريا. ولكن أياً من هذه البلدان لم يحسن ترتيبه العام، واقترب التحسن في غينيا بمحيط كبير في الترتيب العام من ١٢٦ إلى ١٣٦، محققة المركز قبل الأخير. ولما كان الاستعداد يتوقف على عوامل متعددة، فيجب الحفاظ على التقدم على عدة جبهات.

المصدر: UNCTAD, 2016, B2C E-commerce Index

جيم- ثقة المستهلك في السوق الرقمية

الشكاوى، والغش على الإنترنت. وقد خلصت إحدى الدراسات الاستقصائية التي أعدها الاتحاد الأوروبي إلى أن ثقة المستهلك في عمليات الشراء العابرة للحدود داخل الاتحاد الأوروبي انخفضت فيما بين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠١١ (٢٢٣). وبالرغم من وجود مجموعة مشتركة من القوانين، فإن ثقة المستهلكين في الشراء الإلكتروني عبر الحدود (شعر ٣٨ في المائة منهم بالثقة في عام ٢٠١٤) أقل بكثير من ثقتهم في الشراء داخل دولتهم (٦١ في المائة) (٢٢٤).

(٢٢٣) EC, 2012, *Consumers' Attitude Towards Cross-Border Trade*

and *Consumer Protection*, متاح على الرابط التالي: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_en.pdf

(٢٢٤) EC, 2015, *Consumer Conditions Scorecard 2015*, متاح على

الرابط التالي: <http://bit.ly/1V7oDK5>

تزدهر التجارة الإلكترونية بفضل عدد من العوامل، من بينها توافر نطاق واسع من المنتجات للاختيار منها، وسهولة الوصول إلى معلومات عن المنتجات أكثر اكتمالاً مما هو متاح عادة على الإنترنت، وتطبيق مواعيد فتح على مدار الساعة، وراحة الشراء من المنزل. كما أن التجارة الإلكترونية تمكن المستهلكين من الاستفادة من معاملة تصميمها وتشخصنها المؤسسات التجارية وفقاً لاحتياجات كل فرد. ولكن تجارب الإعلان والبيع التي يتزايد استهدافها لا تمر دون مخاطر ومثالب قد يقوض بعضها ثقة المستهلك. ومن بين المشاكل المقترنة بالشراء على الإنترنت الخلط بين طلبات الشراء، ومشاكل رد الأموال، وعدم الرد على

الإطار ١٢ - العمليات المصرفية عبر الهاتف النقال

تتبنى مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية على مزايا الابتكار الواردة في القرار الذي ينص أيضاً على أنه "ينبغي أن تُفهم [التجارة الإلكترونية] على أنها تشمل التجارة باستخدام الأجهزة النقالة". كما أن المبادئ الرفيعة المستوى التي أعدها مجموعة العشرين بشأن حماية مستهلك الخدمات المالية (التي تناقش في الفصل الرابع عشر) تحذر من مخاطر التجارة الإلكترونية بالنقل مع الإشارة إلى أنه يتعين على اللوائح أن "تستجيب لما هو جديد من المنتجات والتصميمات والتكنولوجيات وآليات التسليم". ويجب أن تتيح التشريعات الابتكار في تصميم منتجات الخدمات المالية لضمان قيام مقدمي الخدمات بتلبية احتياجات المستهلكين المتغيرة لتلبية بناءة. ولكن من الواضح أيضاً، عند طرح بعض المسائل، أن الخدمات الأساسية نفسها، مثل تحويل الأموال بالرسائل النصية القصيرة، استفاد منها ذلك العدد الكبير من المستهلكين الفقراء في البلدان النامية الذين ليست لديهم حسابات مصرفية ولكنهم يمتلكون هواتف نقالة (وصل هذا الرقم بالفعل إلى مليار شخص في عام ٢٠١٠).

وأفريقيا هي التي تقود هذه الثورة التكنولوجية. فثلاثة أرباع البلدان الأكثر استخداماً للخدمات النقدية المتنقلة موجودة في أفريقيا. ويوضح المثال الكيني إمكانات تكنولوجيا الهواتف النقالة في دعم توفير فرص الوصول إلى الخدمات المالية. فقد أطلقت في عام ٢٠٠٧ خدمة تحويل الأموال بالهاتف النقال المعروفة باسم M-Pesa والتي تشغلها شركة Safaricom، وباتت تضم بحلول عام ٢٠٠٩ أكثر من ثمانية ملايين مستخدم مشترك أي ٤٠ في المائة من السكان البالغين. وفي المقابل، لم يرتفع الوصول إلى المصارف الرسمية في كينيا إلا من ١٨,٩ إلى ٢٢,٦ في المائة من السكان البالغين فيما بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٩. ويعزى فريق خبراء مجموعة العشرين المعني بتعميم الخدمات المالية هذه الزيادة في الوصول إلى الخدمات المالية غير المصرفية إلى خدمة M-Pesa. ويشير التفاعل التسلسلي إلى أن الاتصالات بالهواتف النقالة وتحويل الأموال بالنقل يشكّلان حافزين لخدمات مالية أخرى. وتظهر فوائد أخرى تالية في شرق أفريقيا، حيث يجري تطبيق الدفع بالنقل لفواتير المرافق العامة مثل المياه والكهرباء. فعلى سبيل المثال، بدأت شركة الطاقة في كينيا نظاماً للدفع عن طريق خدمة M-Pesa (يتناظر استخدام نظم الدفع هذه لفواتير المرافق العامة مع المعيار ISO 14452 للمنظمة الدولية لتوحيد المقاييس المتعلق بإعداد فواتير خدمات الشبكات). ويمكن لهذه النظم أن تساعد على تلافي المشاكل الانتقالية مثل تلك التي تحدث عند توصيل هذه الخدمات للمستهلكين للمرة الأولى. وفيما يتعلق بالمدفوعات المنخفضة التكلفة بالنقل على فترات قصيرة، يمكن لذلك لا أن يوفر وقت المستهلكين والنفقات المقترنة بنظم الانتظار القديمة فحسب، بل أن يحسن أيضاً مستويات الدفع ويحد من المتأخرات. وتجلب تكنولوجيا الدفع المحسنة هذه فوائد محتملة لقطاعات بعيدة كل البعد عن الخدمات المالية.

ويبقى أن من المتوقع ألا تمثل عمليات الدفع على الإنترنت سوى ٣ في المائة من عمليات الدفع في التجارة الإلكترونية بحلول عام ٢٠١٧. بيد أنها مهمة بالفعل، وفقاً للأونكتاد، في البلدان التي تتميز بمحدودية استخدام الإنترنت، ولكن لديها نُظم حسنة الأداء للدفع بواسطة الهاتف النقال. ففي عدة بلدان أفريقية، تمثل حلول الهواتف النقالة أنجح بنية أساسية للخدمات الإلكترونية". وينص تقرير الأونكتاد بشأن اقتصاد المعلومات لعام ٢٠١٥ على أن مدفوعات الشراء على الإنترنت بالهواتف النقالة في كينيا تشكل ١٩ في المائة من مجموع قيمة معاملات التجارة الإلكترونية في عام ٢٠١٢. وكان هذا أقل من الدفع عند التسليم ولكنه أكثر من الدفع ببطاقات الائتمان. وتبيّن قدرة الكينيين وتحمسهم للدفع باستخدام الأجهزة المنزلية أن هذا الأمر سيستمر في النمو.

المصدر: الأونكتاد، ٢٠١٥، تقرير بشأن اقتصاد المعلومات، المرجع نفسه؛ و OECD/G20, 2011, op. cit.; G20, 2010, op. cit.

وإدراكاً من مجموعة العشرين لما لبناء الثقة من أهمية متزايدة، عقدت المجموعة، تحت الرئاسة الألمانية، مؤتمر القمة الأول لحماية المستهلك في ١٥ آذار/مارس ٢٠١٧ بشأن "بناء عالم رقمي يمكن أن يتوقف فيه المستهلكون"^(٢٢٨). وتناول المؤتمر مسائل مثل أحكام العقود العادلة، والدفع المؤمن، والمعلومات الواضحة والتي يسهل الاطلاع عليها، وأمن البيانات، وحماية البيانات.

دال - المبادئ التوجيهية المستمدة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

تخرط منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، من بين المنظمات الدولية منذ الأيام الأولى للتجارة الإلكترونية، في تعزيز السياسات الرامية إلى المساعدة على بناء الثقة. وعبرت المبادئ التوجيهية التي أعدتها المنظمة في عام ١٩٩٩ عن الحماية القانونية القائمة المتاحة للمستهلكين في أشكال التجارة التي يغلب عليها الطابع التقليدي، وشجعت مبادرات القطاع الخاص، بما في ذلك مشاركة ممثلي المستهلكين، وشددت على ضرورة التعاون بين الحكومات والمؤسسات التجارية والمستهلكين^(٢٢٩). وكانت تهدف إلى التشجيع على ما يلي:

- اتباع ممارسات تجارية عادلة للدعاية والتسويق؛
- تقديم معلومات واضحة عن هوية المؤسسات التجارية على الإنترنت؛

http://www.bmjv.de/G20/EN/ConsumerSummit/G20_node.html (٢٢٨)

OECD, 1999, *Recommendation of the OECD Council Concerning Guidelines for Consumer Protection in the Context of Electronic Commerce* (٢٢٩)

وحتى "مسائل التسليم" الأساسية لها أهميتها. فوفقاً لدراسة أجراها الاتحاد الأوروبي، أبلغ مستهلكون عن مشاكل في بلغاريا، وبولندا، ورومانيا، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية فيما يتصل بطول الفترات الزمنية التي يستغرقها التسليم عند الشراء على الإنترنت من بلدان الاتحاد الأوروبي الأخرى. وورد هذا الشاغل في ٤٠-٥٠ في المائة من الردود على استقصاء عام ٢٠١٢ المذكور أعلاه^(٢٢٥). وكما هو مبين في الإطار ١١، يدرج الأونكتاد الموثوقية البريدية كواحد من أربعة مؤشرات على الاستعداد للإنترنت، ويفيد بأن عمليات إرسال الطرود الصغيرة بالبريد الدولي شهدت نمواً سريعاً، ويعزى ذلك بصفة رئيسية إلى التجارة الإلكترونية، حيث زاد حجمها بنسبة ٤٨ في المائة فيما بين عامي ٢٠١١ و٢٠١٤^(٢٢٦). وبينما لم يكن هناك مجال للشك في أن نمو التجارة الإلكترونية تأثيراً على خدمة بريد الرسائل، فإمكانه أن يجلب إيرادات جديدة لخدمة التسليم البريدي.

وكما تبين التجربة الصينية، فإن حتمية بناء الثقة باتت اليوم ملحة مثلما كانت في الأيام الأولى للتجارة الإلكترونية. ومع ذلك، فالجدير بالإشارة أنه حتى في السوق الأوروبية الثرية، يستخدم ٥٠ في المائة من الأسر المعيشية الإنترنت كل يوم، بينما لم يستخدمها ٣٠ في المائة قط؛ وفي هذا تذكير صارخ بـ "الفجوة الرقمية"^(٢٢٧).

(٢٢٥) Civic Consulting Consumer, 2011, *Market Study on the Functioning of E-commerce and Internet Marketing and Selling Techniques in the Retail of Goods*، متاح على الرابط التالي: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/study_ecommerce_goods_en.pdf

(٢٢٦) الأونكتاد، ٢٠١٥، تقرير بشأن اقتصاد المعلومات: تفتيق كوا من التجارة الإلكترونية لفائدة البلدان النامية.

(٢٢٧) C Riefa, 2014, *Study on Electronic Commerce and the Protection of the Digital Consumers in Serbia*, .EuropAid/129680/C/SER/RS (Belgrade)

١- القوانين الواجبة التطبيق للإنصاف عبر الحدود

كما هو مبين أعلاه، لا يزال الافتقار إلى إنصاف فعال للمستهلك عندما تكون الأطراف في بلاد مختلفة يشكل عقبة كبرى أمام ثقة المستهلك ومشاكل إنصاف المستهلك في حالة نشوء منازعات عابرة للحدود، وبالتالي فهذا يستلزم حلاً. غير أنه ثبت أن مشكلة القانون الواجب التطبيق وإنفاذه في سياق تزايد عدد المعاملات العابرة للحدود مشكلة مستعصية.

ففي حين أن المبادئ التوجيهية لكل من الأمم المتحدة ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تناشد الحكومات أن تتعاون، فإن أيًا منهما أتت بحل نهائي من حيث الولاية القضائية. والفقرة ٥٤-٦ من المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تطلب إلى الحكومات أن "تنظر في دور القانون الواجب التطبيق والولاية القضائية في زيادة ثقة المستهلك في التجارة الإلكترونية". والعبارة نفسها "القانون الواجب التطبيق والولاية القضائية" مستخدمة في ذلك الجزء من القرار المتعلق بمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية مع المناشدة نفسها بـ "إيلاء اهتمام خاص". ومن المحتمل أن يؤدي انعدام الوضوح هذا إلى زيادة أهمية آليات مثل Alipay واسترداد المبالغ المسددة التي "تخضع لحقوق الملكية" بدلاً من أن تكون معتمدة على الولاية القضائية.

٢- تحديد هوية مقدم الخدمة

يمكن أن تواجه المستهلكين صعوبة في إثبات هوية مقدم الخدمة الذي يتعاملون معه ومكانه، بالرغم من أن هذه قد تكون أهم مسألة تسهم في إحلال الثقة في ذهن المستهلك. وتنص الفقرات ٢٨-٣٠ من المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على اشتراطات مفصلة بتقديم المعلومات عن المؤسسة التجارية، بما في ذلك "معلومات كافية عن تسجيل اسم النطاق للمواقع الشبكية التي تروج للمعاملات التجارية مع المستهلكين أو تشارك فيها". وتقيم الفقرة ٣٠ الصلة بمخططات التنظيم الذاتي والحاجة إلى تمكّن المستهلكين من التحقق من العضوية. ويدعم المبدأ التوجيهي ١٤ (ب) من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية هذا الحكم في إطار السياسات الوطنية لحماية المستهلك (باستثناء الحديث عن تسجيل اسم النطاق).

- تقديم معلومات عن السلع أو الخدمات المعروضة وعن أحكام وشروط أي معاملة؛
- تنفيذ عمليات شفافة لتأكيد المعاملات؛
- استخدام آليات دفع مأمونة؛
- تسوية المنازعات والإنصاف بطريقة عادلة وفي أوانها وبتكلفة ميسورة؛
- توفير الحماية الدبلوماسية؛
- تثقيف المستهلك ودوائر الأعمال التجارية.

وكان لهذه المبادئ التوجيهية وزن زاد بلا شك بفضل توسيع نطاق العضوية في المنظمة منذ عام ١٩٩٩ ومشاركة بلدان غير أعضاء في المنظمة في عملية التنقيح التي انتهت في عام ٢٠١٦ (٢٣٠).

وفي الإشارة إلى المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إشارة إلى ما هو أكثر من المبادئ التوجيهية نفسها. فالمبادئ التوجيهية للتجارة الإلكترونية تشير بدورها إلى مجموعة من وثائق أخرى أصدرتها المنظمة فيما يتعلق بالاحتيايل، وتسوية المنازعات، والخصوصية، وإدارة المخاطر، ووضع سياسات الإنترنت (٢٣١).

- (٢٣٠) OECD, 2016, op. cit
- (٢٣١) Recommendation of the Council concerning Guidelines for Protecting Consumers from Fraudulent and Deceptive Commercial Practices across Borders (C92003)116; Recommendation of the Council on Consumer Dispute Resolution and Redress (C(2007)76); Declaration for the Future of the Internet Economy (The Seoul Declaration) (C(2008)99); Recommendation of the Council on Principles for Internet Policy Making (C(2011)154); Recommendation of the Council Concerning Guidelines Governing the Protection of Privacy and Trans-border Flows of Personal Data ("Privacy Guidelines") (C(80)58/final as amended); Recommendation of the Council on Digital Security Risk Management for Economic and Social Prosperity ("Security Risk Recommendation") (C(2015)115)

٣- الاستيثاق من المستهلك

في مواجهة الإدراك المتزايد لخطر سرقة الهوية، يضع توجيه الاتحاد الأوروبي المتعلق بخدمات الدفع "تحديداً قوياً لهوية المستهلك". فالمادة ٤(٣٠) من توجيه الاتحاد الأوروبي الثاني المتعلق بخدمات الدفع تنص على "استيثاق يستند إلى استخدام عنصرين أو أكثر من بين فئات المعرفة (شيء لا يعرفه أحد سوى المستخدم)، والملكية (شيء لا يملكه أحد سوى المستخدم)، والتأصل (شيء يشكل كينونة المستخدم)، وهي عناصر مستقلة، أي أن خرق أحدها لا يخل بموثوقية العناصر الأخرى، ويكون الاستيثاق مصمماً بأسلوب يحمي سرية بيانات الاستيثاق".

ولا تتحدث المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عن مواصفات الاستيثاق، وإن كان يمكن الاحتجاج بأن المسألة موجودة بروحها في الفقرة ٤٠ تحت بند آليات الدفع والفرع زاي المتعلق بالخصوصية والأمن. بيد أن لها بالفعل معنى محدد كما يشير نص الاتحاد الأوروبي إلى ذلك. ومبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بالتالي غير مباشرة أيضاً، حيث يطلب الفرع المتعلق بالخدمات المالية (خامساً-باء) في المبدأ التوجيهي ٦٦(ز) إلى الدول الأعضاء أن "تُرسي أو تشجع، حسب الاقتضاء، ... ضوابط مناسبة لتوفير الحماية للبيانات المالية الخاصة بالمستهلك، بما في ذلك توفير الحماية من الغش والتحايل".

٤- المسائل المتعلقة بالخصوصية

لقد أحدث نمو التجارة الإلكترونية وسرعة تطور تكنولوجيات الشبكات ثورة في طريقة تخزين البيانات والوصول إليها ومعالجتها. ومن غير المرجح أن يشارك المستهلكون في السوق العالمية دون ضمانات تكفل أن البيانات الشخصية المتبادلة أثناء المعاملات ستحظى بالحماية. بيد أن تطور "التنقيب عن البيانات" في السنوات السابقة أدى إلى ظهور شواغل بشأن الحجم الهائل من البيانات المجموعة وتعزيز اشتراطات الموافقة. وأعدت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أولاً مبادئ توجيهية تتعلق بالخصوصية في عام ١٩٨٠؛ وجرى تنقيحها في

عام ٢٠١٣^(٢٣٢). وتوفر الفقرة ٤٨ من المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لعام ٢٠١٦ المتعلقة بالتجارة الإلكترونية موجزاً تقريبياً بهذه المبادئ دون الإشارة إليها إشارة فعلية على وجه التحديد. والمؤسسات التجارية ملزمة بضمان أن تكون ممارساتها "مشروعة وشفافة وعادلة، وتمكّن المستهلك من المشاركة والاختيار، وتكفل ضمانات أمنية معقولة". وتناقش هذه المسائل في الفصل الثالث عشر المتعلق بحماية البيانات والخصوصية.

٥- المسائل المتعلقة بالأمن

تظهر الشواغل الأمنية عند مرحلتين من مراحل المعاملات: أولاً، أثناء نقل معلومات الدفع على الشبكة؛ وثانياً، عند تخزين بيانات الدفع، حيث لا ينبغي أن يكون في متناول أطراف ثالثة الاطلاع على البيانات المنقولة. وتعترف بهذه الشواغل على سبيل المثال الحثية ٧ لتوجيه الاتحاد الأوروبي الثاني المتعلق بخدمات الدفع التي تشير إلى "ارتفاع المخاطر الأمنية المتعلقة بالمدفوعات الإلكترونية في السنوات الأخيرة. ويعزى هذا إلى تزايد التعقد التقني للمدفوعات الإلكترونية، وأحجام المدفوعات الإلكترونية التي لا تنفك تنمو في جميع أنحاء العالم، والأنواع الناشئة من الخدمات المالية". وبالإضافة إلى الشواغل المتعلقة بالأمن في المعاملات (التي تشمل على أرقام بطاقات الائتمان وتواريخ الانتهاء، وما إلى ذلك) يوجد خطر تسرب البيانات بعد المعاملة، مثل حالات الاختراق المقترنة بالخداع (انظر حاشية الفصل الثاني عشر، الفرع باء).

والفقرة ٤٩ من المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي هي الأوثق اتصالاً بالأمن، وهي في غاية الإيجاز: "ينبغي للمؤسسات التجارية أن تدير المخاطر الأمنية الرقمية وتنفذ تدابير أمنية للحد أو التخفيف من الآثار السلبية المتعلقة بمشاركة المستهلك في التجارة الإلكترونية". والأوثق صلة بالموضوع هو الإشارة إلى الأمن في الفرع هاء المتعلق بالدفع والذي يشير في الفقرة ٤٠ إلى "تدابير أمنية ... تتناسب مع المخاطر المتعلقة بالدفع، بما فيها تلك الناجمة عن الوصول إلى البيانات

(٢٣٢) OECD, 2013, *Revised Recommendation of the Council concerning Guidelines governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data*, متاح على الرابط التالي: www.oecd.org/sti/economy/2013-oecd-privacy-guidelines.pdf

٦- التعاقد الإلكتروني

يمكن أن تنطبق مجموعة مختلفة من القواعد القانونية والمتعلقة بالقطاع الخاص على المعاملات بين المؤسسات التجارية والمستهلكين. ويثير الطابع العالمي للتجارة الإلكترونية أسئلة بشأن ماهية الاحتياجات الضرورية لكتابة العقود وتنفيذها وإنفاذها، والولاية القضائية. ويثير تطوير "الحوسبة السحابية" مسائل جديدة تتعلق بالعقود. فالحوسبة السحابية تستخدم شبكة من الخواديم البعيدة التي تجري استضافتها على الإنترنت لتخزين البيانات وإدارتها ومعالجتها بدلاً من الخادوم المحلي أو الحاسوب الشخصي. وهي تحقق وفورات حجم هائلة، حيث تتيح للمستخدمين تخزين البيانات ومعالجتها في مراكز بيانات تابعة لأطراف ثالثة بواسطة هيكل لقياس قيمة الرسوم يطبق مبدأ "الدفع أولاً بأول" باستخدام طريقة أخرى تتمثل في وقت تشغيل الخادوم الزائد والتخزين الشبكي استجابة لطلب المستخدم. ويمكن تسخير القدرات الحاسوبية وتحريرها بمرونة. ويمكن استخدام الحوسبة السحابية لتخزين وتأجير المنتجات الحاصلة على حقوق المؤلف من أجل المستهلكين خلال فترة زمنية معينة. وربما اتضح أيضاً أن الطابع المؤقت لهذه "المنتجات" الرقمية والفترات التي "تؤول فيها ملكيتها" للمستهلكين تشكل بالفعل مصدراً للبس تعاقدية، في حين أن اختلاف مستويات الأمن المحيطة بسحب القطاع العام أو الخاص قد تكون أيضاً مشكلة.

وتبدأ المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بالتأكيد بلغة مختلفة إلى حد ما على المبدأ المنصوص عليه في المبدأ التوجيهي ٥ (ي) من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، "الاحتياجات المشروعة"، فتتص على أنه "ينبغي تزويد المستهلكين المشاركين في التجارة الإلكترونية بحماية للمستهلك تتسم بالشفافية والفعالية ولا تقل عن مستوى الحماية الموفرة في الأشكال الأخرى من التجارة" (الفقرة ألف-١). بيد أن هذا البيان المبدئي لا يعقبه نظر في مسائل الإنفاذ الخاصة بالتجارة الإلكترونية، أي إمكانية التعامل مع المسائل التعاقدية بطريقة إلكترونية، وتوقيع الجزاءات التي تفرضها الشركات على المستهلكين بطريقة مباشرة دون المرور بعمليات قضائية كما هو مبين في الفصل الثالث.

وأحكام الجزء بء المتعلقة بالممارسات العادلة للأعمال التجارية والإعلان والتسويق متماثلة بطرق عديدة مع مبادئ التجارة العادلة التي تُطبق منذ فترة طويلة على المعاملات خارج الإنترنت. فقد دُكرت العقود غير العادلة على سبيل المثال في الفقرة ٧: "إذا

الشخصية أو استخدامها دون إذن والاحتيال وسرقة الهوية". وتمضي الفقرة ٤١ في التذكير بالإشارة التي كانت موجودة في السابق (أي في عام ١٩٩٩) إلى استرداد المبالغ المسددة وتكرار تأييد الحد من مسؤولية المستهلكين: "ينبغي أن تعمل الحكومات والجهات صاحبة المصلحة معاً على تحديد مستويات دنيا لحماية المستهلك في مجال مدفوعات التجارة الإلكترونية، بصرف النظر عن آلية الدفع المستخدمة. وينبغي أن تتضمن هذه الحماية قيوداً تنظيمية أو يقودها القطاع على مسؤولية المستهلك عن التغييرات غير المأذون بها أو الرسوم الاحتيالية، فضلاً عن آليات استرداد المبالغ المسددة، عند الاقتضاء". ومن الأمثلة العملية على التدابير المتوخاة أن توجيه الاتحاد الأوروبي المتعلق بخدمات الدفع يقلص مسؤولية المستهلك عن المدفوعات غير المأذون بها إلى ٥٠ يورو (بعد أن كانت عتبتها السابقة ١٥٠ يورو)^(٢٣٣). ويشدد التوجيه أيضاً التدابير الأمنية التي يتعين تطبيقها على جميع المدفوعات الإلكترونية التي تتطلب بصفة خاصة استخدام تعريف قوي لهوية المستهلك^(٢٣٤).

وتواصل المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي توسيع نطاق الضمان إلى ما يتجاوز استرداد المبالغ المسددة: "ينبغي أيضاً التشجيع على استحداث ترتيبات أخرى للدفع من شأنها زيادة ثقة المستهلك في التجارة الإلكترونية، مثل خدمات الضمان". والإشارة إلى الضمان مهمة في سياق التجربة الصينية، وإن كان الجدير بالإشارة أن الضمان مستخدم أيضاً في ولايات قضائية أخرى من بينها الأرجنتين وكاليفورنيا. ولكن المسألة لا تكمن في ماهية الوسيلة الخاصة المستخدمة. فالضمان في الصين (الذي لم يكن معروفاً عندما بدأ العمل به، ولعله لم يكن حتى مشروعاً)^(٢٣٥) جاء استجابة لشواغل مفهومة تماماً لدى المستهلكين لم تكن تلبها النظم المصرفية القائمة. وبالفعل، أصبح هذا يصل إلى مستويات أعلى من خلال نظم لا تتطلب سوى عنوان للبريد الإلكتروني وعنوان للتسليم، مما ينطوي على مستويات أدنى من الخطورة الإلكترونية^(٢٣٦). والمسألة تتطور بسرعة.

(٢٣٣) European Union Payment Services Directive 2, Article 74

(٢٣٤) C Riefa, 2015, *The Control of Electronic Payments in the*

EU: Payment Services Directives and Electronic Money

.Directive 2009/110/EC

(٢٣٥) Yu and Shen, op. cit

(٢٣٦) *The Economist*, 2016, Klarna: getting more ambitious

(6 February)

المستهلك^(٢٣٨). ولتعزيز التجارة الإلكترونية العابرة للحدود وثقة المستهلك فيها، يتعين وجود توافق بين قوانين المعاملات الإلكترونية. وقد قامت منظمتان بأعمال موسعة في هذا الشأن.

١ - لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي

في عام ١٩٩٦، أعدت لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال) قانوناً نموذجياً بشأن التجارة الإلكترونية حلت محله اتفاقية الأمم المتحدة بشأن استخدام الخطابات الإلكترونية في العقود الدولية لعام ٢٠٠٥^(٢٣٩)، التي أرست ما يلي:

- قواعد وممارسات مقبولة تحدد خصائص العقد الإلكتروني الصحيح؛
- مبادئ توجيهية للاستخدام المقبول للتوقيعات الإلكترونية في الأغراض القانونية والتجارية؛
- دعم استخدام الأدلة الحاسوبية في المنازعات القانونية على صحة العقد.

وبالإضافة إلى ذلك، تحدد الاتفاقية القواعد الافتراضية لصياغة العقود وإدارة تنفيذ العقد. وقد استخدمت عدة بلدان القانون النموذجي بالفعل لتحديث قوانينها التجارية من أجل خدمة الوسيط الإلكتروني، وأفادت الأونسيترال، وقت كتابة هذا الدليل، بأن تشريعات قائمة على القانون النموذجي أو متأثرة به اعتمدت في ٦٦ دولة (والزيد من الولايات القضائية الفردية) من مستويات إنمائية متنوعة.

٢ - مشروع الأونكتاد للتجارة الإلكترونية وإصلاح القوانين

ينفذ الأونكتاد منذ عام ٢٠٠٢ برنامجاً لبناء القدرات في مجال التجارة الإلكترونية وإصلاح القوانين. ويقدم هذا البرنامج المساعدة إلى البلدان النامية في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية في مجال تطوير تشريعات التجارة الإلكترونية على المستويين الإقليمي

(٢٣٨) UNCTAD, *Global Cyberlaw Tracker*، متاح على الرابط التالي:

[http://unctad.org/en/Pages/DTL/STI_and ICTs/ICT4D-](http://unctad.org/en/Pages/DTL/STI_and ICTs/ICT4D-Legislation/eCom-Global-Legislation.aspx)

[.Legislation/eCom-Global-Legislation.aspx](http://unctad.org/en/Pages/DTL/STI_and ICTs/ICT4D-Legislation/eCom-Global-Legislation.aspx)

(٢٣٩) <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/electcom/06-57>

.452_Ebook.pdf

نصت أحكام العقد على سبل انتصاف نقدية في حالة خرق المستهلك للعقد، فينبغي أن تكون سبل الانتصاف هذه متناسبة مع الضرر المرجح وقوعه". ومبدأ التناسب هذا مهم مثلاً في مجال الخدمات المالية حيث يمكن تطبيقه على الرسوم المصرفية غير المتناسبة التي يمكن تنفيذها مباشرة بالوسائل الإلكترونية كما يحدث مثلاً مع قروض يوم القبض أو رسوم الحسابات الجارية التقليدية (انظر الفصل الرابع عشر). ويعني النص على "سبل الانتصاف النقدية" (كالغرامات المالية على المستهلكين مثلاً) أن العقوبات غير المالية مثل "تدابير الحماية التقنية" التي قد تضر بعمل المستهلكين لا يجري التعامل معها ولا يقيدها أي مبدأ من مبادئ التناسب. والضمان الوحيد المتوخى للمستهلكين هو شرط الإفصاح المسبق عن هذه التدابير (الذي يجده العديد من المستهلكين للأسف مستعصياً على الفهم).

٧ - مسائل أخرى

من المسائل الأخرى التي تغطيها المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تسوية المنازعات والإنصاف (يتناولها الفصل الحادي عشر)، وشفافية التسعير التي تتناولها المبادئ الرفيعة المستوى لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/مجموعة العشرين من أجل حماية المستهلك في مجال الخدمات المالية (ويتناولها بالمثل الفصل الرابع عشر)، وتثقيف المستهلك الذي يتناولها الفصل العاشر. وفي جميع هذه الحالات، تتسق المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي اتساقاً تاماً مع مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية^(٢٣٧).

هاء - المبادئ التوجيهية الدولية الأخرى المعنية بتنظيم التجارة الإلكترونية

كما هو بين في المرقب العالمي لتعقب قوانين الفضاء الإلكتروني التابع للأونكتاد، توجد أربعة مجالات رئيسية للتنظيم في التجارة الإلكترونية: قوانين المعاملات الإلكترونية، وقوانين حماية البيانات والخصوصية، وقوانين الجرائم الإلكترونية، وقوانين حماية

(٢٣٧) OECD/G20, 2011, *High-Level Principles for Consumer*

Protection in Financial Services

وحماية البيانات، ولا يعتمد سوى بلد واحد تشريعاً في مجال الجريمة الإلكترونية.

٣- إمكانية وصول المستهلكين ذوي الإعاقة

من المزايا المحتملة للتجارة الإلكترونية إمكانية الوصول التي توفرها للأشخاص الذين يعانون من إعاقات بدنية، بما فيها الإعاقات البصرية. ووفقاً لتقديرات منظمة الصحة العالمية في عام ٢٠١١، فإن ١٥,٣ في المائة من سكان العالم مصابون بـ "إعاقة متوسطة أو شديدة" (٢٤٣). ويُستبعد هؤلاء المستهلكين إلى حد ما من نحو ٨٠ في المائة من المواقع الشبكية لتجارة التجزئة (٢٤٤). وتدعم اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في الحصول على المعلومات والخدمات على الإنترنت. ونلاحظ أن المفوضية الأوروبية أثارت إمكانية وضع قانون أوروبي لتيسير الوصول على ذوي الإعاقة، من المقرر أن يضع اشتراطات مشتركة لتيسير الوصول إلى المواقع الشبكية للتجارة الإلكترونية (٢٤٥). ومع تقييد الالتزامات القانونية، فمن المعقول من زاوية المؤسسات التجارية أن تكون لديها مواقع شبكية يسهل الوصول إليها تجنّباً لأن يصبح عدد العازفين عنها مليار مستهلك محتمل.

٤- توصيات بأفضل الممارسات من غرفة التجارة الدولية

تحذر حملة غرفة التجارة الدولية، المعروفة باسم العمل التجاري من أجل وقف التزيف والقرصنة، مما يلي:

إلى جانب مليارات المعاملات الإلكترونية المشروعة، أصبحت منصات التجارة الإلكترونية معرضة لسوء الاستخدام وتسرب منتجات زائفة ومنتجات من المحتمل أن تكون غير مأمونة. وكما يحدث في العالم

(٢٤٣) http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/report.pdf

(٢٤٤) خلص تحقيق لجنة حقوق ذوي الإعاقة في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية في عام ٢٠٠٤ بشأن ١٠٠٠ موقع شبكي إلى أن من المستحيل لذوي الإعاقة أن يستخدموا أكثر من ٨٠ في المائة منها. وخلصت دراسة للأمم المتحدة في عام ٢٠٠٦ ودراسة للاتحاد الأوروبي في عام ٢٠٠٩ إلى استنتاجات مماثلة بشأن ضعف الامتثال.

(٢٤٥) <http://goo.gl/W8JREa>

والوطني (٢٤٠). ومن المفترض أن تكفل القوانين ذات الصلة الثقة في المعاملات الجارية على الإنترنت، وسهولة تسيير التجارة الداخلية والدولية على الإنترنت، وتوفير الحماية القانونية لمستخدمي ومقدمي خدمات التجارة الإلكترونية وخدمات الحكومة الإلكترونية. وتتضمن المساعدة حلقات عمل لبناء القدرات، واستعراضات لمشاريع التشريعات أو التشريعات القائمة، وصياغة تشريعات متوائمة مع الأطر القانونية الإقليمية والدولية، واستعراضات مقارنة لمواءمة تشريعات التجارة الإلكترونية كتلك التي أجريت بالتعاون مع رابطة أمم جنوب شرق آسيا والتي نشرت في عام ٢٠١٣ والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (٢٠١٥)، والتي جرت من أجل أمريكا اللاتينية (٢٠١٦) (٢٤١).

وأنشأت جماعة شرق أفريقيا بموجب هذا البرنامج فرقة عمل معنية بالقوانين الإلكترونية في عام ٢٠٠٧، أعدت إطارين للقانونين الإلكترونيين وأقرتهما.

وفي عام ٢٠١٥، أطلق الأونكتاد مرقبه العالمي لتعقب قوانين الفضاء الإلكتروني، وهو تحديد عالمي على الخرائط لقوانين التجارة الإلكترونية في مجال المعاملات التجارية وحماية المستهلكين على الإنترنت والجريمة الإلكترونية وحماية البيانات (٢٤٢). وفي حين أن التشريع الذي يشمل تلك المجالات موجود بالفعل في البلدان المتقدمة، فإن البلدان النامية متأخرة عنها. وتبلغ عامة حصة البلدان التي اعتمدت قانوناً من هذا القبيل أعلى مركز في مجال المعاملات الإلكترونية وأدنى مركز في مجال حماية المستهلكين على الإنترنت. ففي أمريكا الوسطى على سبيل المثال، توجد لدى سبعة من بين كل عشرة بلدان قوانين لحماية المستهلك، ولكن أكثر من نصف هذه البلدان لا يمتلك قانوناً بشأن حماية البيانات والجريمة الإلكترونية. وفي أفريقيا الوسطى، فمن بين كل تسعة بلدان لا يمتلك سوى بلدين قوانين تتعلق بالمعاملات الإلكترونية وحماية المستهلك

(٢٤٠) الأونكتاد، ٢٠١٥، تقرير بشأن اقتصاد المعلومات، المرجع المذكور.

(٢٤١) استعراض رابطة أمم جنوب شرق آسيا متاح على العنوان التالي: http://unctad.org/en/Publications_Library/dtlstict2013d1_en.pdf؛ واستعراض الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا متاح على العنوان التالي: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dtlstict2015d2_en.pdf.

(٢٤٢) الأونكتاد، ٢٠١٥، تقرير بشأن اقتصاد المعلومات: تفتيق كوامن التجارة الإلكترونية لفائدة البلدان النامية.

الإلكترونية سباقاً جديداً، وبخاصة فيما يتصل بأمن البيانات والتجارة الإلكترونية العابرة للحدود.

وتضع كريستين ريفيا تحديداً واضحاً للإطار القانوني الضروري للتجارة الإلكترونية، يتألف من مجموعتين من الأحكام^(٢٤٧):

(أ) تشريعات راسية تركز على خصوصيات الوسيط. وهذا يشمل تشريعات تقييم إطاراً للمعاملات الإلكترونية (التمكين من إبرام العقود وإجراء التوقيعات الإلكترونية، ووضع إطار لمسؤولية الوطاء) وحقوقاً خاصة بالمستهلك في مجال البيع عن بعد (بما في ذلك المعلومات والحق في الانسحاب). ويمكن أن تشكل هذه التشريعات الراسية دعامة لإطار قانوني فعال للتجارة الإلكترونية.

(ب) تشريعات أفقية تطبق بصرف النظر عن الوسيط المستخدم وتتضمن على النحو الأمثل أحكاماً بشأن شروط التعاقد غير العادلة، والممارسات التجارية غير العادلة، والدعاية المضللة والمقارنة، وحماية عمليات الدفع، وحماية البيانات، ومراقبة السوق والإنفاذ، وتسوية المنازعات، وتضارب القوانين والولاية القضائية، والجزاءات الجنائية. وهذه تدابير تقليدية إلى حد كبير، ترجع كثرة منها إلى ما قبل التجارة الإلكترونية.

وعند النظر إلى المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من هذه الزاوية، فإنها تركز على الأبعاد الأفقية التي يغلب عليها الطابع التقليدي. بل إن الأخذ المبتكر بالضمان يعتمد على أداة كان لها وجود مستقل إلى حد كبير لمدة قرون عن التجارة الإلكترونية.

وهناك مستهلكون معينون دائمو الضعف، ولكن التجارة الإلكترونية تهدد بكشف ذلك الضعف بوسائل جديدة:

(أ) يشكل وصول الأطفال إلى الحواسيب مشكلة، وبخاصة بعد أن أصبحت الحواسيب أصغر حجماً وأكثر تسجيلاً للسمات الشخصية. ويثير هذا شواغل إضافية تتصل

المادي، تتحين العناصر الإجرامية الفرص لجني أرباح إضافية من توزيع المنتجات المقلدة في سلسلة الإمداد على الإنترنت. وينجحون في بيع كميات مهولة من أصناف المنتجات المنتهكة للقوانين بطمس ما يفرق بين المنتجات الأصلية والسلع الزائفة. وثمة حاجة ماسة إلى معالجة انتشار السلع المقلدة المتاحة للمستهلكين على الإنترنت ووضع وسائل لحمايتهم من طائفة من المخاطر الجديدة على الإنترنت^(٢٤٦).

ومن بين أفضل الممارسات المقترحة للمؤسسات التجارية التي تقدمت بما غرف التجارة الدولية ما يلي:

- إعداد برامج وآليات لمساعدة المستهلكين على فهم مخاطر استخدام منصات التجارة الإلكترونية واتخاذ قرارات مستنيرة؛
- تشجيع منصات التسوق على الإنترنت على اعتماد نظم للحيلة الواجبة تكون شاملة وقوية ويمكن التعويل عليها، وعلى التقيد بهذه النظم عبر جميع المنصات والخدمات، ويشمل ذلك قيام مالكي المنصات بعمليات تحقق لضمان التوصل إلى حد أساسي لإدراك من يتاجرون على منصاتهم، مثل بروتوكولي "اعرف مورّدك" و"اعرف مستهلكك"؛
- استحداث أدوات تلقائية لمنع تقديم عروض بالغة الخطورة للمستهلكين؛
- تشجيع منصات التجارة الإلكترونية على اتخاذ الخطوات المناسبة للتصدي للإعلانات التي توجه المستهلكين نحو مواقع تباع سلعاً غير مشروعة.

واو - خاتمة

تشهد التجارة الإلكترونية معدلات نمو هائلة، ومع ذلك، لا تزال البيئة الإلكترونية تطرح تحديات جديدة على المستهلك، ولا بد من إعداد استراتيجيات جديدة لحماية المستهلكين الذين يتسوقون على الإنترنت وتعزيز ثقة المستهلك في التجارة الإلكترونية، وبخاصة التجارة الإلكترونية العابرة للحدود. والكثير من المسائل المطروحة مشتركة بين جميع أشكال التجارة؛ وإنما تقدم التجارة

(٢٤٦) ICC/BASCAP, 2016, *BASCAP's Input to the UNCTAD*

Manual on Consumer Protection

(٢٤٧) C Riefa, 2014, op. cit

في تقديم مطالبة ضد الجهة المصدرة للبطاقة وكذلك ضد التاجر على الإنترنت. وهذا يعني مثلاً أن السلع إن لم تصل، فيمكن تقديم مطالبة باسترداد التكاليف ضد الجهة المصدرة للبطاقة في حالة عدم وصول رد من التاجر على الإنترنت. وعندما بدأ ذلك بموجب تشريعات الائتمان الاستهلاكي خلال السبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين، حدثت مقاومة شديدة له باعتباره فرضاً تنظيمياً. ومع ازدياد عمليات الشراء العابرة للحدود، أصبح هذا يعتبر ميزة سوقية، تقدم حافزاً للمستهلك لاستخدام بطاقات الائتمان.

وقد يثبت بذلك أن الحد من مسؤولية المستهلك يشكل فرصة تجارية، بالرغم من أنه كان يعتبر فرضاً. فعندما جرت المفاوضات بشأن عمليات الدفع بالنقود، كما حدث داخل المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس على سبيل المثال في السنوات المنتهية بعام ٢٠١٥، قاوم القطاع مثلاً مفهوم "المسؤولية المحدودة" الذي تم إقراره للمرة الثانية في المادة ٤١ من مبادئ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بالتجارة الإلكترونية لعام ٢٠١٦^(٢٤٨). والمشكلة التي يواجهها القطاع هي أن الاحتجاج بأن عبء مسؤولية المستهلك المحدودة سيكون أكبر من اللازم عليها قد يوحي بأن المخاطر التي يتعرض لها المستهلك مرتفعة كذلك. فإذا قبلت المؤسسات التجارية المسؤولية، فستكون قد وجهت إشارة إلى المستهلكين تعبر بها عن ثقتها فيهم. وستكون لديها أيضاً حوافز قوية لزيادة الأمان إلى الحد الأقصى.

وكما ذكر آنفاً، توجد بالفعل تكييفات مبتكرة للضمان متاحة في السوق، لا يتعين على المتسوقين بموجبها أن يكشفوا عن تفاصيل بطاقات الائتمان أو تذكر كلمة سر جديدة. بل إن بإمكان المستهلكين أن يقدموا ببساطة عنواناً بريدياً إلكترونياً وعنواناً للتسليم، ويتركوا مسألة الدفع لوقت لاحق^(٢٤٩). ويمكن التعرف إلكترونياً على المستهلكين الذين سبق لهم استخدام هذا النوع من عمليات الدفع بالضمان عند زيارتهم لمؤسسة تجارية أخرى على الإنترنت، مما يقلص كذلك الحاجة إلى ملء الاستمارات على الإنترنت. ومن شأن هذا لا أن يتيح للشركة تحمل خطر عدم قيام المستهلكين بالدفع عند إصدار الفواتير فحسب، بل وتزويدهم أيضاً بخطط دفع ممتدة في نظير رسم تحصله الشركة. وفي حين أن لهذه

بالدعاية غير المسؤولة أو البيع للقصر دون رقابة من الأوبين؛

(ب) اقترن التصغير وزيادة فرص الوصول بالعمل بالأجهزة النقالة وتطبيقات الهواتف النقالة التي باتت الآن في متناول السكان الضعفاء الذين قد لا يكونون ملمين بالمعاملات التجارية، وقد تكون لديهم معرفة محدودة بها، وقد يكونون أقل قدرة على التعرف على التكاليف الخفية المحتملة أو الاحتيال المحتمل.

ويمكن أن يشكل عدم المواجهة الشخصية في التجارة الإلكترونية مشكلة. ويمكن أيضاً النظر إليه، من جانب، على أنه يشكل تحسناً بالمقارنة مع الضغوط المرتفعة الناجمة عن البيع وجهاً لوجه. ولكن أشكالاً جديدة من الضغوط قد ظهرت:

(أ) تشكل سرعة المعاملة في مواجهة انتهاء المهل الحاسوبية سبباً قد يجعل المستهلكين يتسرعون في قبول عملية ما لأنهم أمضوا أوقاتاً أطول من اللازم على الحاسوب الذي ظل ينهي المهلة تلو الأخرى؛

(ب) تأتي ضغوط إضافية لإجراء عملية الشراء على الإنترنت من تغير السعر أثناء استفسار المستهلك، ومن ذلك على سبيل المثال عبارة "آخر تذكريتين أو ثلاث تذاكر متاحة بهذا السعر".

وترفع هذه الضغوط أهمية المفهوم الذي بات الآن مستقراً والمتمثل في "فترة التهدئة". وهذا مثال جيد على تدبير "تقليدي" لحماية المستهلك (استحدثت في الأصل للتعامل مع عمليات البيع الشخصية تحت ضغوط مرتفعة) ازداد أهمية نتيجة للضغوط الجديدة التي أتت بها التجارة الإلكترونية. بيد أنه يُذكر هنا أن مسألة الولاية القضائية عبر الحدود أثبتت عدم إحراز أي تقدم (ومجموعتنا المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لعام ١٩٩٩ وعام ٢٠١٦ تسجلان في الواقع عدم القدرة على حل هذه المسألة) لدرجة أصبحت معها عقبة عدم ثقة المستهلك تتطلب عملاً مبتكراً خارج نطاق الحكومة.

وقد ثبت أن المسؤولية عن الخرق الأمني تشكل اعتباراً تجارياً رئيسياً مثلما تدل على ذلك قصة Alipay. ويدل عليها أيضاً تاريخ استرداد المبالغ المسددة الذي يتمتع المستهلك بموجبه بالحق

(٢٤٨) OECD, 1999 and 2016, op. cit

(٢٤٩) <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21690106-payments-unicorn-seeks-become-dray-horse-bank-getting-more-ambitious>

bank-getting-more-ambitious

يأتمنوا وسطاء متعددي الجنسيات من الأطراف الثالثة على أموالهم. واللجوء إلى الوسطاء الموثوق فيهم هو الوجه الآخر من الخوف من التجارة المباشرة عبر الحدود. فالطرف الثالث يتحمل المخاطر وهو في موضع يتيح له اتقاء "الحوادث".

القروض هوامش أعلى من مؤسسات الدفع التجارية المنافسة على الإنترنت وأنها قد تمثل بذلك تحدياً تنظيمياً جديداً للحكومات، فتكمن المفارقة هنا في أن المستهلكين الذين يبدوون قلقين حيال الشراء عبر الحدود، كما هو ملاحظ أعلاه، يكونون مستعدين لأن

ثالث عشر - الخصوصية وأمن البيانات

ألف - الخصوصية في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك

الاقتصادي المتعلقة بالتجارة الإلكترونية (المبينة في الفصل الثاني عشر). وتتضمن هذه المبادئ التوجيهية بدورها فقرتين مختصرتين جداً بشأن الخصوصية والأمن (الفقرتان ٤٨ و ٤٩) ولكنها تشير أيضاً إلى المبادئ التوجيهية المنقحة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بالخصوصية والتي تشكل سلسلة طويلة إلى حد كبير من الإحالات (٢٠٠).

تتضمن مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية المنقحة للمرة الأولى مسائل تتعلق بالخصوصية. فقرار الجمعية العامة ١٨٦/٧٠ يسلم بأن "الدول الأعضاء مصلحة مشتركة في تعزيز خصوصية المستهلك وحمايتها وتدفع المعلومات بحرية على صعيد العالم بأسره"، في حين أن المبادئ التوجيهية الموضوعية ترسي كلاً من "احتياج مشروع" جديد (المبدأ التوجيهي ٥(ك)) بشأن "حماية خصوصية المستهلك، والتدقيق الحر للمعلومات على نطاق عالمي"، وفرع جديد هو الفرع الرابع المتعلق بـ "مبادئ لممارسات تجارية سليمة"، وهو يسعى إلى مطالبة المؤسسات التجارية بحماية الخصوصية عن طريق "الجمع بين الملائم من آليات المراقبة والأمن والشفافية والموافقة المتصلة بجمع بياناتهم الشخصية واستخدامها". وفي حين أن مصطلح "حماية البيانات" لا يظهر في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، فإن الفرع الجديد خامساً-ألف المتعلق بـ "السياسات الوطنية لحماية المستهلك" يتضمن في المبدأ التوجيهي ١٤(ج) حثاً للأعضاء على إعداد سياسات تتوخى "خصوصية المستهلك وحماية البيانات".

باء - هل الخصوصية حق؟

عكفت المنظمة الدولية لحماية الخصوصية على إعداد القائمة التالية التي تقابل أيضاً محتوى منشور الأونكتاد لعام ٢٠١٦ المعنون "Data protection regulation and international data flows: Implications for trade and development" (تنظيم حماية البيانات وتدفعات البيانات الدولية: الآثار على التجارة والتنمية) الذي يعتمد عليه هذا الفصل (٢٠١).

OECD, 2013, *Revised Recommendation of the Council Concerning Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data*, متاح على الرابط التالي: www.oecd.org/sti/ieconomy/2013-oecd-privacy-guidelines.pdf (٢٥٠)

UNCTAD, 2016, *Data Protection Regulation and International Data Flows: Implications for Trade and Development*, متاح على الرابط التالي: unctad.org/Data-Protection-Study (٢٥١)

ولا يتطرق الفرع الأول الجديد المتعلق بالتجارة الإلكترونية إلى حماية البيانات أو الخصوصية ولكنه يقترح بالفعل أن تدرس الدول الأعضاء المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان

الإطار ١٣ - الخصوصية كحق من حقوق الإنسان

إن الخصوصية حق أساسي مشروط من حقوق الإنسان. والحق في الخصوصية منصوص عليه في جميع الصكوك الدولية والإقليمية الرئيسية لحقوق الإنسان، بما فيها:

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨، المادة ١٢، التي تنص على ما يلي: "لا يجوز تعريض أحد لتدخل تعسفي في حياته الخاصة أو في شؤون أسرته أو مسكنه أو مراسلاته، ولا لحملات تمس شرفه وسمعته. ولكل شخص حق في أن يحميه القانون من مثل ذلك التدخل أو تلك الحملات؛"
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦، المادة ١٧ التي تنص على ما يلي: "١- لا يجوز تعريض أي شخص، على نحو تعسفي أو غير قانوني، لتدخل في خصوصياته أو شؤون أسرته أو بيته أو مراسلاته، ولا لأي حملات غير قانونية تمس شرفه أو سمعته. ٢- ولكل شخص حق في أن يحميه القانون من مثل ذلك التدخل أو تلك الحملات."

والحق في الخصوصية مدرج أيضاً في:

- المادة ١٤ من اتفاقية الأمم المتحدة الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم؛
- المادة ١٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل؛
- المادة ١٠ من الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهه؛
- المادة ٤ من إعلان المبادئ بشأن حرية التعبير في أفريقيا الذي أعده الاتحاد الأفريقي (الحق في الحصول على المعلومات)؛
- المادة ١١ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان؛
- المادة ٥ من الإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان وواجباته؛
- المواد من ١٦ إلى ٢١ من الميثاق العربي لحقوق الإنسان؛
- المادة ٢١ من إعلان حقوق الإنسان لرابطة أمم جنوب شرق آسيا؛
- المادة ٨ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

المصادر: UNCTAD Cyber-law Tracker^(٢٥٢)؛ Privacy International^(٢٥٣).

جيم - فهم البعد المتعلق بالبيانات من منظور المستهلك

يكترون من إدارة شؤونهم عن طريق الإنترنت وذلك العدد المتزايد من "الأشياء" التي تربط بينها عبر إنترنت الأشياء.

وقطاع سمسة البيانات صناعة ناشئة تقدر بمليارات الدولارات تمت لتلبية الطلب المتزايد على البيانات بقدر لم يسبق له مثيل، وهو يحدد نقاط بيانية متعددة عن المستهلكين من مصادر متعددة على الإنترنت (وخارجها) ويجمع بينها لتكوين ملامح ثرية، ما لم تكن كاملة، للأفراد، مقسمة لتلبية احتياجات عملائه. فعلى سبيل المثال، وفقاً لمجلة MIT Technology Review، فإن شركة Axiom^(٢٥٤)، وهي واحدة من أكبر سمسة البيانات في العالم تمتلك في المتوسط ١ ٥٠٠ وحدة معلومات عن أكثر من ٥٠٠ مليون مستهلك من مختلف أنحاء العالم... وتستطيع أن تحلل بياناتها للتنبؤ بـ ٣ ٠٠٠ نزعة مختلفة، مثل كيف يمكن أن يستجيب شخص ما لعلامة تجارية على حساب علامة أخرى. وتستطيع Axiom من خلال شراكتها مع فيسبوك،... [أن تربط] أنشطة من العالم الحقيقي بأنشطة على الشبكة العالمية [وأن تربط بياناتها] بـ ٩٠ في المائة من الملامح الاجتماعية في الولايات المتحدة^(٢٥٥).

للبيانات أهمية بالغة في تيسير المعاملات على الإنترنت مثل القيام بالدفع؛ فهي بالفعل تحل في بعض الحالات (منصات وسائل التواصل الاجتماعي مثلاً) محل الدفع المالي. والمستهلكون يقدمون معلومات حساسة مثل عنوان التسليم وتفصيل الدفع، ولكن كثيراً ما لا يكون من الواضح إلى أي مدى يصل اتساع نطاق ما يجمعه البائع من بيانات. فعادات البحث، وتاريخ عمليات الشراء، والمكان، ومقدم خدمة الإنترنت، بيانات تُجمع بطرق قد يتعذر على المستهلكين إدراكها أو منعها. وعندما تُجمع هذه البيانات مع بيانات أخرى، تستطيع الشركات والأطراف الثالثة أن تكون صورة متعمقة لأذواق الناس ونوايا الشراء المحتملة.

وتتألف نسبة مهمة من هذه المعلومات التي يولدها المستخدم من الأثر الذي يخلفه المستهلكون وراءهم من بيانات أو الذي تراقبه الآلات عندما يتجول المستهلكون عبر الإنترنت: ما يبحثون عنه، وأذواقهم، والمواقع التي يزورونها، والأماكن والأجهزة المستخدمة في الزيارة، والأصدقاء الذين يتفاعلون معهم، والقضايا التي يدعمونها، وبالطبع عمليات الشراء التي يجرونها والتطبيقات التي يستخدمونها. ويتزايد حجم البيانات كلما زاد عدد الناس الذين

(٢٥٤) <https://www.technologyreview.com/business-report/big-data-gets-personal/download/?redirectTo=%2F%2F514351%2F#join/>

(٢٥٥) www.technologyreview.com/news/514351/has-big-data-made-anonymity-impossible

(٢٥٢) unctad.org/cyberlawtracker

(٢٥٣) <https://www.privacyinternational.org/privacy-101>

الجارية على الإنترنت^(٢٦٠)، ويتخلى ٥٨ في المائة منهم عن الشراء بسبب مخاوف تتعلق بتأمين الدفع^(٢٦١). ويبدو أن لهذه المخاوف ما يبررها، حيث إن تقريراً صدر في عام ٢٠١٥ يدعي أن تسرب البيانات على المستوى العالمي ارتفع بنسبة ٤٠ في المائة عن العام السابق^(٢٦٢).

وترجع مستويات القلق هذه جزئياً إلى إحساس المستهلكين بأنهم فقدوا السيطرة على كيفية جمع البيانات وكيفية استخدام الشركات لها عندما تصبح في حوزتها. أما شروط الاستخدام التي يُزعم أنها تعرض بالتفصيل ممارسات الشركة فهي غامضة وطويلة ومعقدة^(٢٦٣) - وهي موجهة للامثال التنظيمي وتحديد المسؤولية، لا لفهم المستهلك^(٢٦٤). ويواجه المستهلكون خيار "القبول التام أو الرفض الكلي" عندما ينظرون فيما إذا كانوا سيستخدمون خدمة ما على الإنترنت، مع تضاؤل فرص التمسك بأفضلياتهم. وفي حين أنه ربما كان من مصلحة العديد من الشركات أن تفسر المشاركة المستمرة في إطار السياق الراهن بأنه دليل على الرضا أو القبول، فإن البحوث تفسر استسلام المستهلك بفقدان السيطرة^(٢٦٥)، مما يضيف المزيد إلى فقدان الثقة. وتعتبر البحوث العالمية عن إحساس

وتبيّن البحوث أن القلق من استخدام البيانات الشخصية و/أو سوء استخدامها حافظ رئيسي للثقة في سوق الإنترنت كما هو مناقش في الفصل الثاني عشر. وليس جمع البيانات الشخصية مقصوداً بالطبع على التجارة الإلكترونية؛ بل هو جزء من تجربة رقمية أكبر كثيراً لجمع البيانات المستمر. فالناس معرضون باستمرار عن طريق وسائل التواصل الاجتماعي، والتطبيقات المصممة حسب الاحتياجات الشخصية، والتكنولوجيا المحمولة، ومنصات التبادل، والبحوث، والمنتجات المستهدفة، لآثار جمع البيانات وتجميعها ثم تبادلها. ويختلف القلق من هذه الآثار باختلاف البلدان، ولكنه مرتفع باستمرار، بل وأخذ في الارتفاع - حيث يقول أحد المتابعين سنوياً لسلوك المستهلكين على الإنترنت إن شواغل المستهلكين إزاء الخصوصية على الإنترنت في الولايات المتحدة الأمريكية ارتفعت بنسبة ٤٢ في المائة^(٢٥٦) وأن نسبتها ارتفعت في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية بمقدار الثلث منذ عام ٢٠١٤^(٢٥٧). ووفقاً للاستقصاء العالمي الذي أجرته CIGI-Ipsos بشأن أمن الإنترنت والثقة لعام ٢٠١٦، كان ٥٧ في المائة من المواطنين في العالم أكثر قلقاً على خصوصيتهم على الإنترنت مقارنةً بالسنة السابقة. وييدي ثمانية من كل عشرة مواطنين قلقهم من احتمال شراء معلوماتهم أو بيعها. وتبيّن أن ٨٣ في المائة من المواطنين في العالم غيروا سلوكهم على الإنترنت سعياً إلى السيطرة على كم المعلومات الشخصية الجاري تبادلها على الإنترنت^(٢٥٨).

وخلص استقصاء عالمي أجري في عام ٢٠١٤ على ١٦٠٠٠ مستهلك على الإنترنت من ٢٠ بلداً^(٢٥٩) إلى أن ٧٤ في المائة منهم أبدوا قلقهم إزاء كيفية استخدام الشركات للمعلومات التي جمعتها عنهم على الإنترنت. ولم يكن ٧٢ في المائة من المحييين على الاستقصاء من جميع أنحاء العالم على علم بالمعلومات التي تعرفها الشركات عنهم، ولم يكن ٦٣ في المائة منهم على علم بما لهم من حقوق على الشركات التي تتعامل مع معلوماتهم. ومن حيث المعلومات المالية، يخشى ٥٥ في المائة من الناس في أوروبا من أن يصبحوا ضحايا للاحتيال عبر المعاملات

- (٢٦٠) EC, 2011, *Attitudes on Data Protection and Electronic Identity in the European Union*, Eurobarometer 359, see <http://bit.ly/1TjkP5t>
- (٢٦١) Econsultancy, 2011, *Why Do Consumers Abandon Online Purchases?*, see <http://bit.ly/1QOoSSE>
- (٢٦٢) Symantec, 2015, *Internet Security Threat Report*, see <http://symc.ly/1Klmlm7>
- (٢٦٣) AM MacDonald and L. Cranor, 2008, The cost of reading privacy policies, *IS: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, انظر <http://www.is-journal.org> وفقاً لحسابات هذا التحليل، تستغرق قراءة كل سياسة خصوصية يصادفها مستخدم الإنترنت على مدار السنة ٧٦ يوم عمل.
- (٢٦٤) خلص تحليل أجري في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية إلى أن ٤٣ في المائة من السكان الإنكليز البالغين لن يتمكنوا من فهم أحكام وشروط غوغل لعام ٢٠١٣. انظر
- (٢٦٥) E Luger et al, 2013, Consent for all: Revealing the hidden complexity of terms and conditions, proceedings of the SIGCHI Conference on Human Factors in Computing Systems, see: <http://bit.ly/1QhHvOC>
- (٢٦٥) J Turow et al, 2015, *The Trade-Off Fallacy* (Annenberg School for Communication, University of Pennsylvania) انظر <http://bit.ly/1F4S958>

- (٢٥٦) TRUSTe, 2015 *United States Consumer Confidence Index*, see: <http://bit.ly/1NIETKt>
- (٢٥٧) TRUSTe, 2015 *United Kingdom Consumer Confidence Index*, see: <http://bit.ly/1e51fJX>
- (٢٥٨) <https://www.cigionline.org/internet-survey-2016>
- (٢٥٩) Ipsos Mori, 2014, *Global Trends Survey*, see: <http://bit.ly/1RGHLvG>

البيانات، قبل هذا الفيض من التنقيحات التي جرت مؤخراً. وحتى وقت مؤخر من عام ٢٠١٦، كان أعضاء الاتحاد الأوروبي لا يزالون يعملون على إصلاح قواعد اعتمدت قبل أن يتم تسجيل google.com اسماً من أسماء النطاق. وقد حدث تحول غير مسبوق في تلك الأثناء، لا في كم البيانات المجموعة على المستوى الفردي فحسب، ولكن أيضاً في أساليب استخدام الشركات والمنظمات العامة لها في تحديد أنماط واسعة النطاق من سلوك المستهلك والمواطن أو في تحديد هوية الأفراد أو تصميم ما يناسبهم أو استهدافهم.

وفي سياق التغيرات والتحديات الدائمة التي تأتي بها التكنولوجيا وتدفعات البيانات العالمية، يتعين أن تكون آليات حماية المستهلك لا منضبطة فحسب وإنما أيضاً قادرة على الاستجابة والتكيف. ويتبقى أن يُرى ما إذا كان التقدم المحرز، مثل مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية أو لائحة الاتحاد الأوروبي العامة لحماية البيانات، سيتمكن من الاستجابة بفعالية إذا استمرت وتيرة التغيير في السنوات العشرين القادمة على منوال ما حدث في العقدين الماضيين. وقد انتقلت الولايات المتحدة الأمريكية بالفعل من إقامة سياساتها لحماية الخصوصية على "مبادئ الممارسة العادلة لجمع المعلومات" إلى "نهج قائم على الضرر" مصمم لاستهداف الاستخدامات الضارة للمعلومات، وبخاصة "تلك التي تشكل أخطاراً على الأمن المادي أو ضرراً اقتصادياً، أو تسبب تدخلات بغير وجه حق في حياتنا اليومية، بدلاً من فرض إخطار وخيارات مكلفة لجميع استخدامات المعلومات"^(٢٦٩). ويعبر مثل هذه التحولات عن الإشكاليات المطروحة على وكالات الإنفاذ التي تواجه أحجاماً لا تنفك تزايد من الأعمال التجارية.

ويبين الإطار ١٤ كيف رسم الأونكتاد "مجموعة معترفاً بها من المبادئ الأساسية لحماية البيانات" بالاعتماد على اتفاقات مختلفة من أجل توفير مجموعة موحدة من المبادئ والتمكين من التعاون الدولي.

M Panzera, 2013, Talking points regarding data security, (٢٦٩) International Forum on Justice and Consumer Rights (Wuhan, China). هذه المبادئ هي: الإخطار/التوعية، والاختيار/الموافقة، والوصول/المشاركة، والسلامة/الأمن، والإنفاذ/الإنصاف.

مماثل، حيث توافق نسبة ٧٢ في المائة على أنه لا مفر من فقدان الخصوصية بسبب التكنولوجيا الجديدة^(٢٦٦). وخلص تقرير أُعد من أجل المحفل الاقتصادي العالمي إلى وجود "تراجع في الثقة بين جميع أصحاب المصلحة". فالأفراد بدأوا يفقدون الثقة في كيفية استخدام المنظمات والحكومات للبيانات المتعلقة بهم، والمنظمات تفقد الثقة في قدرتها على تأمين البيانات والاستفادة منها لتكوين قيمة^(٢٦٧). وانعدام الثقة هذا الذي يعترف به مناصرو المستهلكين والمؤسسات التجارية على حد سواء هو ما تكافحه الآن السلطات التنظيمية الوطنية والدولية.

دال - تنظيم العصر الرقمي

يشكل إعداد لوائح وسياسات فعالة للتمكين من زيادة الثقة في الاقتصاد الرقمي تحدياً ملحاً. وقد أثبتت المنصات التي تكون شبكات التواصل مثل فيسبوك وأوبر وAirBnB كيف يمكن أن تبلغ الخدمات على الإنترنت حجماً هائلاً في غضون فترة زمنية قصيرة، مما يبين كيف يمكن للابتكار الآن أن يتجاوز في سرعته المؤسسات المسؤولة عن حماية المستهلك. وعلاوة على ذلك، فإن لهذه الخدمات المسببة لاضطرابات السوق مدى يتجاوز الحدود الوطنية، وبالتالي فإنها تتطلب استجابة منسقة على المستوى الدولي، مما يضيف المزيد من التأخير. وقد أعربت الجمعيات الأعضاء في المنظمة الدولية للمستهلكين عن قلقها، حيث يشعر ٨٠ في المائة منها بأن التشريعات واللوائح والمعايير المتعلقة بالإنصاف غير فعالة في مواكبة الاقتصاد الرقمي، ويشكك ٧٦ في المائة منها في فعالية الإنفاذ^(٢٦٨).

وباتخاذ قانون حماية البيانات مثلاً، نادراً ما نظر الاتحاد الأوروبي أو الأمم المتحدة أو منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، منذ القرن الماضي، في خصوصية المستهلك وحماية

Ipsos Mori, 2014, *Global Trends Survey 2014*, see: (٢٦٦)

. <http://bit.ly/IRGHLvG>

World Economic Forum, 2012, *Rethinking Personal Data*: (٢٦٧)

. *Strengthening Trust*, see: <http://bit.ly/1XEMyMQ>

(٢٦٨) المنظمة الدولية للمستهلكين، ٢٠١٥، المسح حول وضع حماية المستهلك، ٢٠١٤-٢٠١٥.

الإطار ١٤ - المبادئ الأساسية لحماية البيانات

تتمثل المبادئ الأساسية فيما يلي:

- ١- **الانفتاح:** يجب أن تكون المنظمات منفتحة من حيث ممارساتها في جمع البيانات الشخصية؛
 - ٢- **وضع حدود لما يُجمع:** يجب أن يكون جمع البيانات الشخصية محدوداً ومشروعاً وعادلاً، وأن يتم عادة في ظل المعرفة و/أو الموافقة؛
 - ٣- **تحديد الغرض:** يجب أثناء الجمع تحديد الغرض من الجمع والإفصاح؛
 - ٤- **وضع حدود للاستخدام:** يجب أن يقتصر الاستخدام أو الإفصاح على أغراض محددة، أو أغراض وثيقة الصلة؛
 - ٥- **الأمن:** يجب أن تخضع البيانات الشخصية لضمانات أمنية مناسبة؛
 - ٦- **جودة البيانات:** يجب أن تكون البيانات الشخصية ذات صلة بالموضوع ودقيقة وحديثة؛
 - ٧- **الاطلاع والتصويب:** يجب أن يتمتع الأشخاص المعنويون بجمع البيانات بالحقوق المناسبة في الاطلاع على بياناتهم الشخصية وتصويبها؛
 - ٨- **المساءلة:** يجب أن يتحمل جامعو البيانات المسؤولية عن ضمان الامتثال لمبادئ حماية البيانات.
- ويجد الأونكتاد أن هذه المبادئ الثمانية تظهر بشكل ما في جميع الاتفاقات والمبادئ التوجيهية الدولية والإقليمية المتعلقة بحماية البيانات^(٢٧٠). ويشير إلى مبدأ إضافي - هو جمع الحد الأدنى من البيانات - لا يظهر إلا في توجيه الاتحاد الأوروبي المتعلق بحماية البيانات، ولكنه يرى أنه يحمل تأثيراً عالمياً ضخماً.

المصدر: UNCTAD, 2016, Study on Data Protection and International Data Flows^(٢٧١).

هاء- التنظيم على المستوى الدولي

وثمة مثالان يكثر ذكرهما عن اشتراطات توطين البيانات، هما إندونيسيا والاتحاد الروسي، اللذان اعتمدا قيوداً على نقل البيانات إلى الخارج. وتواجه المؤسسات التجارية اشتراطات امتثال هائلة في كلا البلدين. وفكرت بلدان أخرى في فرض اشتراطات توطين مماثلة (البرازيل وجمهورية كوريا تحديداً) ولكنها اعتمدت، بعد مشاورات موسعة مع أصحاب المصلحة، مزيجاً من النهج البديلة كما هو مناقش أعلاه.

لاختلاف قوانين حماية البيانات في مختلف الولايات القضائية القدرة على إعاقه التجارة الدولية على الإنترنت. فعلى سبيل المثال، ثمة تطور حدث مؤخراً هو ظهور اشتراطات توطين البيانات، التي يرى أن لها آثاراً على التجارة من المحتمل أن تكون ضخمة. وتتطلب هذه الاشتراطات الاحتفاظ بالبيانات الشخصية في حدود ولايتها القضائية الأصلية، سواء كان ذلك عن طريق قيد قانوني مباشر أو عن طريق اشتراطات آمنة أخرى (مثل اشتراطات التسجيل المحلي للمؤسسات التجارية) تحقق النتيجة نفسها. واشتراطات توطين البيانات شائعة في قطاعات معينة (وبخاصة قطاع الصحة وقطاع الخدمات المالية) ولكنها أقل شيوعاً فيما يتصل بالبيانات العامة.

وتوجد عدة دوافع وراء اشتراطات توطين البيانات: (أ) شواغل تتعلق باحتمال تعرض البيانات المحلية لمزيد من المخاطر الأمنية أو المراقبة في الولايات القضائية الخارجية؛ و(ب) شواغل تتعلق بهيمنة البلدان الأجنبية في حالة الخدمات المقدمة عبر الإنترنت؛ و(ج) المراقبة الحكومية.

(٢٧٠) الأونكتاد، ٢٠١٦، المرجع نفسه. والمبادئ مستمدة بصفة رئيسية من توجيه الاتحاد الأوروبي المتعلق بحماية البيانات، والمبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بالخصوصية، واتفاقية مجلس أوروبا رقم ١٠٨. و"الترتيب" و"المصطلحات" هما نسخة معدلة من مؤلف غراهام غرينليف المتعلق بهذا الموضوع. ومن ذلك على سبيل المثال "Standards by which to assess data privacy laws" in G. Greenleaf, 2014, Asian Data Privacy Laws (Oxford) (٢٧١) http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dlstict2016d1_en.pdf

مسألة الموازنة بين قوانين حماية البيانات والاعتبارات التجارية. وهو يفرض بصفة خاصة حدوداً على مدى ما يمكن أن يوفره الموقعون في قوانينهم الوطنية من أنظمة لحماية البيانات" (٢٧٢).

ويفسر الأونكتاد ذلك بأنه يمكن لأي مؤسسة تجارية متضررة من تقييد لنقل البيانات عبر الحدود أن تطعن في القانون بوصفه "قيداً مقنعاً على التجارة" وإن كان يعتبر أنه قد تكون مهمة صعبة فيما يتعلق بأي شيء آخر غير أشد القيود تطرفاً. ويبدو أن هذا البند يرسى توازناً جديداً بين حماية الخصوصية والقيود التجارية، وقد تصبح هذه الصيغة في المستقبل جزءاً مشتركاً بين الاتفاقات الدولية.

ويبين الإطار ١٥ كيف كان اتفاق "الملاذ الآمن" بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية محاولة لتلافي تحول الاختلافات في نظم حماية البيانات إلى حواجز تجارية.

(٢٧٢) الأونكتاد، ٢٠١٦، المرجع نفسه.

وعند النظر في هذه الاختلافات بين السياسات، ينبغي التذكير بأن الخصوصية وحماية البيانات حقين رئيسيين من حقوق المستهلك وحقوق الإنسان، كما هو مبين في الفرع بء من الفصل الثاني عشر أعلاه، وكما هو معترف به في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية (دون استخدام كلمة "حقوق"). وقد تصبح التدابير المتخذة لحمايتهما حواجز تجارية. بيد أن المادة الرابعة عشرة (ج) من الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات تسمح بوضوح بفرض القيود التجارية الضرورية لـ "حماية خصوصية الأفراد فيما يتعلق بمعالجة البيانات الشخصية ونشرها وحماية سرية السجلات والحسابات الشخصية"، مع تحديد "عدم تطبيق التدابير بطريقة تجعل منها وسيلة للتمييز التعسفي وغير المبرر بين البلدان التي تسود فيها ظروف مشابهة أو قيوداً مقنعاً على التجارة في الخدمات". واقتبست مفاوضات اتفاق الشراكة الاقتصادية الاستراتيجية للمحيط الهادئ بعض العبارات من الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات التي يعتبرها الأونكتاد "قيوداً مقنعة على التجارة" ومن ثم "أهم قاعدة" في اتفاق الشراكة. وأفيد عامةً بأن اتفاق الشراكة "لا يفرض فعلياً أي اشتراطات إيجابية مهمة لحماية البيانات، ولكنه يتناول بالفعل

الإطار ١٥ - من الملاذ الآمن إلى درع الخصوصية

من بين الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي البالغ عددها ٣٤ بلداً، نفذ ٣٢ بلداً قوانين شاملة لحماية البيانات اعتباراً من أوائل عام ٢٠١٦. فوافق البرلمان التركي، وقت كتابة هذا الدليل، على مشروع قانون لحماية البيانات الغرض منه مواءمة النظام التركي مع نظام الاتحاد الأوروبي. وسيجعل هذا الولايات المتحدة الأمريكية الاستثناء الوحيد (فهي تستخدم نهجاً قطاعياً إزاء حماية البيانات، لا قانوناً وحيداً).

ويحظر توجيه المفوضية الأوروبية ٤٦/٩٥ المتعلق بحماية البيانات، والذي بدأ سريانه في عام ١٩٩٨، نقل البيانات الشخصية إلى البلدان غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التي لا تستوفي معيار "الملاءمة" لحماية البيانات الذي أعده الاتحاد الأوروبي. ويطالب الاتحاد الأوروبي البلدان الأخرى المتلقية للبيانات بإنشاء وكالات حكومية مستقلة لحماية البيانات وتسجيل قواعد بيانات هذه الوكالات. واتفقت الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي في عام ٢٠٠٠ على إطار "الملاذ الآمن" الذي يصدر شهادات باستيفاء المؤسسات التجارية في الولايات المتحدة الأمريكية لاشتراطات الاتحاد الأوروبي، وذلك من أجل سد الفجوة بين الولايات القضائية لكل منهما. ويمكن أن يؤدي خرق القواعد إلى تدخل لجنة التجارة الاتحادية التابعة للولايات المتحدة الأمريكية، ويمكن لهذا بدوره أن يؤدي إلى شطب الشركات من القائمة المعتمدة المسجلة في وزارة التجارة بالولايات المتحدة الأمريكية.

وعلى إثر شكوى تقدم بها أحد مواطني الاتحاد الأوروبي من أن بياناته لم تحظ بالحماية على المستوى الذي يكفله الاتحاد الأوروبي عند نقلها إلى الولايات المتحدة الأمريكية، خلصت محكمة العدل الأوروبية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥ إلى أن افتراض الملاءمة بموجب مبادئ الملاذ الآمن لا يحول دون طعن مواطني الاتحاد في القرار الأصلي رقم ٥٢٠ لعام ٢٠٠٠ على أساس إنفاذ حقوقهم وحرياتهم الشخصية. وعلاوة على ذلك، فقد ألغت المحكمة بالفعل قرار الملاءمة بموجب الملاذ الآمن الذي تبين أنه اعتمد دون فرض الحدود الكافية لوصول السلطات الحكومية إلى البيانات الشخصية. وخلصت المحكمة إلى أن الملاذ الآمن لا يكفل

المعالجة "الضرورية بشكل صارم" و"التناسب" كما هو مطلوب في توجيه الاتحاد الأوروبي المتعلق بحماية البيانات. ونتيجة لذلك، لم يعد أعضاء الملاذ الآمن يتمتعون بافتراض الملاءمة الذي يتيح نقل البيانات من الاتحاد الأوروبي إلى الولايات المتحدة الأمريكية. ومن النتائج المهمة لهذه القضية إعادة التفاوض على اتفاق الملاذ الآمن الذي صار معروفاً فيما بعد بدرع الخصوصية بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة اعتباراً من شباط/فبراير ٢٠١٦. وتضمن الترتيب الجديد التزاماً بتقوية الإنفاذ والرصد، وشمل ذلك استحداث منصب جديد لأمين المظالم وقيود وشروط جديدة على المراقبة. بيد أن تجميع سلطات حماية البيانات الأوروبية في نيسان/أبريل ٢٠١٦ أظهر عدة أوجه قصور في درع الخصوصية الذي جرى التفاوض بشأنه حديثاً، وإن كان يُعتبر تحسناً بالمقارنة مع إطار الملاذ الآمن السابق. فطلبت "الفرقة العاملة المنشأة بموجب المادة ٢٩"، وهي فرقة عاملة استشارية تابعة للاتحاد الأوروبي، من المفوضية الأوروبية أن معالجة شواغلها من أجل كفاءة "أن تكون الحماية التي يوفرها درع الخصوصية بالفعل مكافئة بصفة أساسية لتلك التي يوفرها الاتحاد الأوروبي"^(٦). وأخيراً، وبعد "قرار بشأن الملاءمة" أصدرته المفوضية الأوروبية فيما يتعلق بالحماية في الولايات المتحدة الأمريكية، بدأ سريان درع الحماية الجديد في ١ آب/أغسطس ٢٠١٦. وقد حث حوار المستهلكين عبر الأطلسي، الذي يتألف أعضاؤه من منظمات للمستهلكين من الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي دأبت على انتقاد الملاذ الآمن ودرع الخصوصية الجديد، على اتخاذ خطوة بسيطة نسبياً هي أن تصبح الولايات المتحدة الأمريكية "طرفاً كاملاً، دون تحفظات لا داعي لها، في اتفاقية مجلس أوروبا لحماية الأفراد فيما يتعلق بالمعالجة الآلية للبيانات الشخصية (سلسلة معاهدات الاتحاد الأوروبي رقم ١٠٨) وبروتوكولها الإضافي المتعلق بسلطات الإشراف وتدقيقات البيانات عبر الحدود (سلسلة معاهدات الاتحاد الأوروبي رقم ١٨١)، وكلاهما مفتوح أمام الدول غير الأوروبية ويوفر أوسع نطاق من معايير حماية البيانات المتفق عليها دولياً"^(٧).

المصادر: UNCTAD Study on Data Protection and International Data Flows (2016); 8 Trans-Atlantic Consumer Dialogue, Resolution on the European-Union Privacy shield proposal 7 April 2016; Susan Aaronson, The digital trade imbalance and its implications for internet governance; Global Commission on Internet Governance, Chatham House, paper 25, 2016; EC Press Release FAQs 12 July 2016

واو- هل يمكن أن تتصدى التكنولوجيا للتحديات التي تطرحها التكنولوجيا؟

كامل. ففي الاتحاد الأوروبي مثلاً الذي لديه واحد من أقوى نظم حماية البيانات في العالم، لا تزال ثقة المستهلك في تناول البيانات منخفضة^(٢٧٣).

وتسفر ما تتيحه التكنولوجيا المصممة حسب الاحتياجات الشخصية والقليلة التكلفة من إمكانية توفير خصوصية الأفراد للمستهلكين وأفضليات تبادل البيانات عن ظهور أدوات وخدمات جديدة تساعد الأفراد على تحقيق المزيد من التحكم في كيفية جمع بياناتهم واستخدامها، ومن الذي

بالنظر إلى الحدود التي تتبدى في النهج التقليدية، فلربما كانت الابتكارات الجديدة هي التي ستأتي بحلول لبعض التحديات التي سببتها الابتكارات السابقة. وللتجارة الإلكترونية تاريخ في تطوير حلول مبتكرة؛ وربما كان في ظهور أدوات وخدمات جديدة تمكن من حماية البيانات الشخصية وتعيد بعض التحكم المباشر في البيانات إلى المستهلكين استجابةً للشواغل المتعلقة بحماية البيانات، يمكن أن تعتمد على اللوائح والتشريعات.

وتركز سبل الانتصاف التقليدية في مجال الحماية على التحكم في كيفية جمع المؤسسات التجارية للبيانات الشخصية وتخزينها واستخدامها، وتعتمد على السلطات التنظيمية والمؤسسات التجارية في عمل النظام، تاركة المستهلك "شخصاً" سلبياً "جمعت بياناته" ويمتلك حيزاً ضيقاً للمناورة. وقد لا يكون هذا المفهوم الكلاسيكي للتشريع والتنظيم قادراً على توفير ضمان

(٢٧٣) خلص المقياس الخاص للمفوضية الأوروبية رقم ٤٣١ المتعلق بحماية البيانات (٢٠١٥) إلى أن لدى الأوروبيين شواغل واسعة النطاق بشأن الآثار المترتبة على سوء استخدام بياناتهم. وأكثر من ثلثي المجيبين الذين يشعرون بعدم تحكمهم الكامل في بياناتهم الشخصية يقولون إنهم قلقون إزاء انعدام التحكم هذا. انظر: <http://bit.ly/1HjvAiI>

وتشكل أدوات وخدمات التمكين من البيانات الشخصية وسيلة إضافية جديدة للتصدي للمخاطر والشواغل المتعلقة بالبيانات والخصوصية - وهي وسيلة يمكن أن تعتمد على التنظيم، مع عدم إنكار الحاجة إليه. وهذه سوق وليدة، ولكنها سوق قادرة على تحقق مستويات مرتفعة من الثقة بإشراك المستهلكين وتمكينهم من تنظيم أسلوب استخدام الشركات لبياناتهم الشخصية. بيد أنه كما أن الالتزامات بتبادل المعلومات أو سياسات العودة الموحدة تساعد على دعم الثقة في التجارة الإلكترونية العابرة للحدود، يوجد أيضاً بنفس الطريقة إلى حد كبير دور لتنسيق طرائق التنظيم الدولية من أجل دعم تطويرها وتمكينها من الازدهار في المجالات التالية:

- **دعم الحمایات والحقوق:** من شأن البروتوكولات المتفق عليها والنافذة فيما يتعلق بإخطارات خرق البيانات وسبل الانتصاف أن تمنح المستهلكين المزيد من الوضوح بشأن كيفية دعم حقوقهم. فإذا ساءت الأمور، يمكن إعداد بروتوكولات لتسوية المنازعات قادرة على العمل على الصعيد العالمي؛
- **إعداد معايير دنيا:** يمكن أن تشهد المعايير المتفق عليها بشأن الخصوصية بموجب تصميمها مستوى أعلى من الخصوصية كإعداد افتراضي للخدمات. ويمكن استخدام اشتراطات التشفير لزيادة أمن البيانات؛
- **الممارسات الجيدة المحفزة:** تُفرض على مشغلي مخازن البيانات الشخصية أو أطر الثقة معايير مرتفعة للشفافية والمراجعة، مع وجود وثائق اعتماد يسهل التعرف عليها من أجل مساعدة المستهلكين على الاختيار بين مقدمي الخدمات؛
- **إنشاء سوق تنافسية للخدمات** التي توفر للمستهلكين أسلوباً يسهل التحكم في أفضليتهم المتعلقة بالخصوصية والتبادل وإدارتها.

ومما له أهمية بالغة في هذا الشأن إرساء حقوق في إمكانية تحويل البيانات والخصائص المتفق عليها بشأن قابلية التشغيل بين بيئات العمل، لكي يتسنى تجميع فرادى أفضليات الخصوصية والتبادل المتعلقة بشخص ما وتناقلها بسهولة بين

يجمعها ويستخدمها وفي أي الأغراض^(٢٧٤). وتعيد هذه الأدوات الناشئة التي تمكّن من حماية البيانات الشخصية أفضليات فرادى المستهلكين إلى المعادلة بأسلوب لا يحققه التنظيم التقليدي، وتتجاوز أطر الموافقة المستنيرة والأحكام والشروط الباهظة التكاليف. ومن الأمثلة على ذلك التطبيقات الموجودة على الهواتف الذكية التي يمكنها تنبيه المستخدمين عندما يجري الوصول إليها في تجاوز لنطاق أفضليات الشخص المحددة، والأدوات التي تقدم نظرة "خلف الكواليس" لما يجري جمعه من بيانات ومن الذي يجمعها. وتستحوذ هذه الخدمات فعلياً على دور الوسيط المعني بالبيانات بين الموردين والمستهلكين، والذي يعمل باسم المستهلك لضمان استيفاء أفضلياته في التبادل والاستخدام.

الإطار ١٦ - أمثلة على أدوات ونظم التمكين من البيانات الشخصية

- **مخازن البيانات الشخصية:** التخزين المؤقت للبيانات، مع التصريح بالتعامل مع البيانات وتبادلها مع مؤسسات تجارية أو خدمات حكومية مختارة وفقاً لأحكام يحددها المستهلكون. وقد تجرى المخازن أيضاً مراجعة للاستخدام وتتولى التحذير أو الإصلاح في حالة عدم استيفاء المعايير؛
- **الأذون التي تركز على الأشخاص:** لوحات المتابعة التي يمكن للمستهلكين أن يحدودوا فيها ويغيروا حقوق تبادل البيانات، وأن يحتجوا بأذون مسجلة التوقيت وتنتهي عندما يختار المستهلكون ذلك، وأن يروا البيانات التي تنتقل وأين تذهب؛
- **شبكات الثقة:** تبسيط خيارات التبادل عن طريق إقامة شبكة من مقدمي الخدمات المعتمدين والموثوق فيهم الذين يلتزمون باستخدام بيانات المستهلك وفقاً لشروط فرادى المستهلكين.

المصدر: الأونكتاد.

(٢٧٤) مزيد من الأمثلة، انظر Citizens Advice, 2015, *Personal Data Empowerment: Time for a Fairer Data Deal?* انظر: <http://bit.ly/1XtrIBG>

تفويضات المستهلكين كما هو مبين أعلاه، فيمكن الخطر في أن آليات الموافقة قد تكون مكلفة أكثر من اللازم للجميع إلا أكثر المستهلكين مواظبة. وبالنسبة للأونكتاد، يتعلق نهج "الموافقة" بما إذا كان فرادى المستهلكين قادرين على الموافقة على نقل بياناتهم إلى بلد أجنبي. وهذا النهج متاح في الاتحاد الأوروبي وبعض الولايات القضائية الأخرى ولكنه مرهون بشروط إضافية فيما يتصل بطبيعة الموافقة. ويخلص الأونكتاد إلى أنه "قد يتعدر إثبات الموافقة، وقد تكون باهظة بالنسبة لكل من المؤسسات التجارية والمستهلكين، وكثيراً ما لا تقدم أي ضمان بالحماية"^(٢٧٦).

ومع ذلك، لا يزال يتعين إحراز المزيد من التقدم. وقد حدد الأونكتاد ما يوجزه بأنه سبعة تحديات رئيسية أمام وضع أطر قانونية متوازنة ومتوافقة على النطاق الدولي. وهي محددة في الإطار ١٧.

(٢٧٦) الأونكتاد، ٢٠١٦، المرجع نفسه.

الخدمات. ويمتاز هذا بإمكانية منح المستهلكين حصة في قيمة الفائدة الخاصة ببياناتهم وزيادة الاستفادة منها في السوق^(٢٧٥).

ويجري تطوير عناصر أخرى تكفل المرونة الخيارية مثل "ملفات تعريف الارتباط" و"مانعات الإعلانات المنبثقة" التي تتيح الاختيار السلي والإيجابي على حد سواء لفرادى المستهلكين. غير أن الاعتماد على المبادرات أو الخيارات الفردية قد يكون داعماً هشاً. وقد نوقش في أماكن أخرى من هذا الدليل مبدأ موافقة المستهلك ووجد أنه ضعيف عند التطبيق العملي (الفصل الرابع عشر المتعلق بالخدمات المالية مثلاً). وبالرغم من وجود تحركات نحو زيادة استخدام

(٢٧٥) L Coll, 2016, Cross-border e-commerce: building consumer trust in international data flows, in UNCTAD, *Data Protection Regulations and International Data Flows: Implications for Trade and Development*, متاح على الرابط التالي: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dtstict2016d1_en.pdf

الإطار ١٧ - التحديات الرئيسية التي تواجهها حماية البيانات

- ١- **معالجة الفجوات في التغطية:** لا يوجد اتفاق عالمي وحيد بشأن حماية البيانات. وتتمثل الفجوات الرئيسية الثلاث في التغطية الوطنية فيما يلي:
 - (أ) لا يوجد لدى عدد ضخم من البلدان قانون لحماية البيانات على الإطلاق؛
 - (ب) لا يوجد لدى عدد ضخم من البلدان سوى قوانين جزئية أو قوانين تتضمن استثناءات واسعة؛
 - (ج) تستطيع فرادى الشركات في بعض الظروف أن تحد من نطاق وعودها المتعلقة بالخصوصية (عادة في بنود مكتوبة بحروف صغيرة في سياسات الخصوصية).
- ٢- **تناول التكنولوجيات الجديدة:**
 - (أ) الحوسبة السحابية؛
 - (ب) إنترنت الأشياء؛
 - (ج) الدراسات التحليلية للبيانات الضخمة.
- ٣- **إدارة القيود على نقل البيانات عبر الحدود:** توجد خيارات وترتيبات كثيرة لإدارة تدفق البيانات بأسلوب يظل يتوخى حماية حقوق المواطنين. وأكثر الآليات شيوعاً:
 - (أ) السماح بنقل البيانات مرة واحدة بأسلوب يلي حالات الإخلال أو "الاختبار" الشائعة (مثل اشتراطات الوفاء بالعقد، وحالات الطوارئ، وطلبات إنفاذ القانون السليمة، وغير ذلك)؛
 - (ب) السماح بنقل البيانات المستمر حيث تكفل الولاية القضائية المستهدفة مستوى مكافئاً من الحماية (كما في الملاذ الآمن/درع الخصوصية)؛

- (ج) السماح بنقل البيانات حيث توافق الشركة الأصلية على أن تتحمل المسؤولية عن أي انتهاكات (هذا نهج يستخدم في حالات الطوارئ ويظهر في إطار الخصوصية لمنتدى التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ، ويظهر بدرجة محدودة في قوانين أستراليا واليابان)؛
- (د) السماح بنقل البيانات حيث تلتزم الشركة بمجموعة من قواعد الشركات التي تطبق عبر جميع أنشطتها (يستخدم هذا النهج في الاتحاد الأوروبي ويستخدم بدرجة محدودة في القوانين الوطنية، كما في كولومبيا واليابان)؛
- (هـ) السماح بنقل البيانات رهنًا باتفاق قانوني محدد جداً بين الولايات القضائية (مثل الاتفاقات بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية بشأن نقل بيانات ركاب شركات النقل الجوي والبيانات المتعلقة بالخدمات المالية)؛
- (و) مجموعة ما من الخيارات المذكورة أعلاه.

٤- الموازنة بين المراقبة وحماية البيانات: لا تتطرق أغلبية القوانين واللوائح إلى هذه المسألة، التي باتت تخضع للتدقيق منذ الكشف عن مدى المراقبة. وينبغي أن يكون مدى المراقبة الواسع ونطاقها وغرضها مفتوحة حتى لو ظلت بعض التفاصيل التنفيذية سرية.

- (أ) ينبغي أن تقتصر المراقبة على أهداف محددة تتعلق بالأمن القومي وإنفاذ القوانين؛
- (ب) ينبغي أن يكون جمع البيانات الشخصية في أثناء المراقبة "ضرورياً ومتناسباً" مع الغرض من المراقبة؛
- (ج) ينبغي أن تكون أنشطة المراقبة مرهونة برقابة وإدارة قويتين؛
- (د) ينبغي أن يتمتع جميع الأشخاص المعنيين بالبيانات من الأفراد بالحق في تسوية المنازعات بفعالية والإنصاف القانوني الفعال فيما يتعلق بالمراقبة (بصرف النظر عن جنسيتهم)؛
- (هـ) ينبغي أن تكون مشاركة القطاع الخاص في المراقبة مقصورة على المساعدة المناسبة استجابةً لطلب محدد؛
- (و) ينبغي أن تكون منظمات القطاع الخاص قادرة على الإفصاح (بعبارة عامة) عن طبيعة وعدد تكرار طلبات الحصول على البيانات الشخصية التي تتلقاها من الحكومة ووكالات إنفاذ القوانين والأمن.

- ٥- تعزيز الإنفاذ: ثمة اتجاه نحو تعزيز سلطات التنفيذ والجزاءات في ميدان حماية البيانات. وقد كان تعزيز الإنفاذ موضوعاً رئيسياً في تعديل القوانين وتحديثها (وبخاصة في أستراليا، والاتحاد الأوروبي، وهونغ كونغ (الصين) واليابان)؛
- ٦- تحديد الولاية القضائية: أصبح هذا موضوعاً بارزاً في تنظيم حماية البيانات، ويرجع جزء من ذلك إلى تدفق البيانات على نطاق واسع عبر الحدود، ويرجع الجزء الآخر إلى الافتقار إلى اتفاق عالمي وحيد بشأن حماية البيانات (وما يترتب عليه ذلك من تجزؤ تنظيم حماية البيانات).
- ٧- إدارة عبء الامتثال: تُنتقد بعض لوائح حماية البيانات لكون الامتثال لها مرهقاً أو مكلفاً أكثر مما ينبغي، أو لأنها تسبب أعباءً محددة في مجال الامتثال على المؤسسات التجارية الصغيرة.

المصدر: UNCTAD Study on Data Protection and International Data Flows (2016).

زاي - خاتمة

الشخصية في سياق الإقراض المسؤول على سبيل المثال من أجل تمكين الرجوع إلى المعلومات الائتمانية، ضماناً لعدم قيام المستهلك بعقد التزامات مفرطة (انظر الفصل الرابع عشر). ولكن هذه البيانات حساسة بحكم تعريفها، ولذا فهي تتطلب ضمانات قوية مثل تلك التي استحدثها مجلس الحماية المالية للمستهلك في الولايات المتحدة الأمريكية في عام ٢٠١١. وبموجب هذه الأحكام، يجب أن ترسل الكيانات التي تستخدم هذه البيانات إلى المستهلكين

إن زيادة استخدام البيانات الشخصية نتيجةً لا مفر منها للمرور إلى العلاقات بين المستهلكين على الإنترنت. وينطبق هذا على البلدان النامية والبلدان المتقدمة على حد سواء، مع انطلاق التجارة الإلكترونية بالنقل في جميع أنحاء العالم. وقد دعت جمعيات المستهلكين ووكالات حماية المستهلك إلى جمع بعض البيانات

العابرة للحدود أيضاً، ولكن مخاوف المستهلكين من استخدام البيانات على الإنترنت في تفاعلات رقمية أوسع نطاقاً هي من بين القضايا الرئيسية. ولكي تنمو التجارة الإلكترونية داخل البلدان وفيما بينها، يجب ألا ينصب تفكير السلطات التنظيمية على مواءمة النظم والقواعد عبر الحدود فحسب، بل أن يشمل أيضاً كيفية إنشاء حيز لأنواع النهج المبتكرة المبينة أعلاه من أجل بناء الثقة في استخدام البيانات. وستشكل إقامة آليات سهلة الاستعمال تمكن من مراقبة واختيار الجهات التي تری أو تخزن بياناتها والجهات التي تتبادلها معها، والشفافية والفهم لما تُستخدم من أجله (تُظاهاها اشتراطات متفق عليها دولياً) جزءاً من الحل لإنشاء بيئة جديرة بالثقة يستطيع المستهلك أن يحقق فيها أكبر استفادة من فرصة التجارة العالمية.

إخطارات أولية وسنوية تتعلق بالخصوصية وتحيطهم علماً بنوع المعلومات الشخصية غير العامة التي يجري جمعها والإفصاح عنها، وفئات المنتسبين والأطراف الثالثة الأخرى التي تُفصح لها عن هذه البيانات وأي حقوق للانسحاب من عملية الإفصاح. وقد أُرست البرازيل لوائح مماثلة في عام ٢٠١٠، تضمنت حظراً على حصد البيانات غير ذات الصلة بالغرض المقدم. وبوجه عام، يرى أن هذا الاستخدام المقيد للبيانات يعزز السلوك المسؤول في السوق، ولا سيما إذا كانت هناك سلطة تنظيمية تعكف على مراقبته.

وكما هو مبين أعلاه، فإن ما يثير قلق المستهلكين بصفة خاصة يتعلق بالمعاملات العابرة للحدود. وهناك عدد من العوامل الأخرى التي تردع المستهلكين عن المشاركة في التجارة

الجزء الثالث

حماية المستهلك والسلع والخدمات الأساسية



رابع عشر - الخدمات المالية

ألف - الخدمات المالية في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك

التجاوزات التعاقدية، مثل العقود النمطية التي تكون في صالح جانب واحد، واستبعاد الحقوق الأساسية في العقود، والمغالاة في شروط الائتمان من جانب البائعين"، بينما يدعو المبدأ التوجيهي ٤٤ إلى تثقيف المستهلك وإعلامه لـ "[يشمل] الجوانب الهامة لحماية المستهلك من قبيل ... المعلومات عن ... شروط الائتمان".

ومن الناحية الأخرى، يكاد لا يرد نهائياً ذكر للتأمين في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية. ويرد ذكره صراحة مرة واحدة في المبدأ التوجيهي ٦٦ (ج) في الفرع المتعلق بالخدمات المالية، حيث يُطلب إلى الدول الأعضاء أن تشجع "آليات الرقابة والتأمين المناسبة لحماية الأصول التي يملكها المستهلكون بما في ذلك ودائعهم". ولكنها في الواقع إشارة إلى ضمان الودائع في مواجهة خطر الانهيار المؤسسي، لا إلى التأمين على الأمتعة المنزلية للمستهلكين.

ويوجد تداخل متزايد بين التأمين والخدمات المالية الأخرى، وأصبحت أنماط البيع أكثر سلاسة. ومن التجاوزات التي حدثت في خلال السنوات الخمس عشرة الماضية أن أصبحت المصارف جهات بائعة للتأمين. ولكن بيع التأمين بالتجزئة لا يُعالج معالجة مباشرة في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية. ويشير المبدأ التوجيهي ٦٨ إلى وثائق أخرى ذات صلة بالموضوع بوصفها مصادر لإلهام الدول الأعضاء، وبخاصة المبادئ الرفيعة المستوى لمجموعة العشرين/منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لحماية المستهلك في مجال الخدمات المالية، ومبادئ الإدماج المالي الصادرة عن مجموعة العشرين، والمبادئ التوجيهية للممارسات السليمة التي أعدها البنك الدولي^(٢٧٧). ولا تتطرق المبادئ الرفيعة المستوى لمجموعة العشرين إلى التأمين بالاسم ولكنها تشمل بالفعل بيع جميع المنتجات المالية بالتجزئة. وتتضمن الممارسات السليمة للبنك الدولي فصلاً كاملاً مكرساً للتأمين. و"الإشارة إلى الخارج" توسع نطاق مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية ولكنها تجعلها تمتد لتشمل وثائق

كان الإدراج الصريح للخدمات المالية في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية المنقحة واحداً من أكثر الابتكارات المتوقعة، إلى جانب التجارة الإلكترونية. وكان القيام بغير ذلك سيكون غريباً بالفعل في ضوء الأزمة المالية وعواقبها على المستهلكين في جميع أنحاء العالم. ويشير القرار المعتمد لمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية إلى الأزمة، وتتوخى بوضوح المحصلة المترتبة عليها، أي "التركيز مجدداً على حماية المستهلك"، إجراءات تنظيمية ومتعلقة بالإنفاد. ويستخدم الفرع الجديد، خامساً-ياء، المتعلق بالخدمات المالية (المبادئ التوجيهية ٦٦-٦٨) لغة مماثلة لتلك المستخدمة في القرار، متحدثاً عن التنظيم، والإنفاد والرقابة، وتثقيف المستهلك واكتساب المعارف، والإفصاح، وقواعد السلوك التجارية المسؤولة، وحماية البيانات، والإدماج المالي.

وتبرز على السطح تفاصيل معينة. إذ يجري تناول مسؤولية الشركات عن وكالاتها المرخص لهم في المبدأ التوجيهي ٦٦ (هـ)؛ ويشكل "الإقراض المسؤول" وبيع المنتجات "الملائمة" (كلاهما في المبدأ التوجيهي ٦٦ (و)) مسألتين مترابطتين نشأتا عن الأزمة المالية. وأدرجت للمرة الأولى التحويلات المالية، وبخاصة الشفافية في حساب الرسوم (المبدأ التوجيهي ٦٦ (ح))، وهذه مسألة رئيسية للبلدان النامية والعمال المهاجرين.

وترد تفاصيل أخرى في أماكن أخرى من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية المنقحة. فالمبدأ التوجيهي ٤٠ يتناول "إجراءات التسوية الجماعية"، ويتطرق بالتحديد إلى الإجراءات ذات الصلة بالاستدانة المفرطة والإفلاس. وأضيفت الخدمات المالية إلى المبدأ التوجيهي ٤٤ (ح) الذي يذكر الأشخاص الذين يحتاجون إلى تثقيف المستهلك.

(٢٧٧) OECD, 2011, *G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection*; World Bank, 2012, *Good Practices for Financial Consumer Protection*; G20 Financial Inclusion Experts Group, Access through Innovation Sub-group, 2010, *Innovative Financial Inclusion: Principles and Report*

وكانت مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية السابقة تتضمن بالفعل إشارات إلى الائتمان الاستهلاكي. وهو يرد حالياً في المبدأ التوجيهي ٢٦ الذي ينص على أنه "ينبغي حماية المستهلكين من

العديد من المستهلكين في حالة استنادة مفرطة ويعوق الانتعاش الاقتصادي. ومن ثم يمكن لتنظيم الائتمان الاستهلاكي أن يسهم في استقرار النظام المالي.

إن أصعب مسألة تتعلق بتوسيع نطاق الائتمان هي إحلال التوازن بين جعل الائتمان في متناول أولئك الذين يحتاجون إليه ورفضه لأولئك الذين لن يستطيعوا تلبية التزامهم بسداد دينهم أو الذين ليسوا على استعداد لذلك. ويؤدي التعرض المفرط للائتمان إلى مشاكل جدية، من بينها استدراج فرادى المستهلكين للدخول في التزامات مرهقة ويتعذر الوفاء بها. وثمة حاجة إلى ضمان عدم إقدام الدائنين على "الدعوة" إلى الائتمان بطريقة غير مسؤولة، وإلى عدم إقبال الأفراد على الاقتراض إلى الحد الذي لا مفر من تسببه في عجز عن السداد. ويمكن لتوافر الائتمان السهل وتسويقه بكثافة أن يشكلا عيوباً متميزة للمستهلكين. فأولاً، هناك إغراء الشراء باندفاع أو الإنفاق المفرط. وثانياً، الائتمان يكلف مالاً، ويكبل الدخل القادم في المستقبل، ويرفع السعر الحقيقي للمنتج. وثالثاً، في حالة نشوء نزاع مع الدائنين أو عدم الوفاء بالتزامات الائتمانية، قد يخسر المستهلك بضاعته أو ممتلكاته المحجوزة كرهن، كما قد يخسر أهليته للحصول على ائتمان آخر.

أكثر غزارة في مجموعها من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية نفسها. وفي المقابل، فإن مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية تتناول بعض المسائل، بما فيها التحويلات المالية، والإقراض المسؤول، والتأمين بإيداع مصرفي، التي لا تشملها المبادئ الرفيعة المستوى لمجموعة العشرين/منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ويكون إذن هذا المجموع في مجمله قائمة مرجعية معقولة لقطاع عريض جداً، وإن لم يكن مركزاً في وثيقة واحدة. ويولي هذا الفصل جل اهتمامه للائتمان والتأمين.

باء - وظيفة الائتمان الاستهلاكي وأشكاله

يمول الائتمان العديد من معاملات المستهلكين جزئياً أو كلياً؛ ويسهم كثيراً في شراء السلع والخدمات. وما كان العديد من المعاملات أن يحدث ببساطة لولا هذه الخدمة المالية. وهكذا، يمكن لجعل الائتمان الاستهلاكي في المتناول أن يحقق إسهاماً كبيراً في رفاه المستهلكين، ويحفز النمو الاقتصادي، ويشجع الإدماج المالي. بيد أن النمو غير المقيد للدين الاستهلاكي يمكنه أن يزعزع استقرار قطاع الائتمان والاقتصاد بوجه عام. فبإمكان هذا النمو أن يسبب فقاعات في السوق وما يترتب عليها من ركود، مما يترك

الإطار ١٨ - الائتمان البالغ الصغر والتمويل البالغ الصغر

اكتسب التمويل البالغ الصغر أهميته الراهنة في العالم أجمع عقب التطورات التي حدثت في جنوب آسيا خلال الربع الأخير من القرن الماضي. فقد حشدت هذه الحركة في الهند زخماً عند إنشاء المصرف الوطني للتنمية الزراعية والريفية في عام ١٩٨٢، الذي يقدم دعماً مالياً وفي مجال السياسات الإنمائية لمبادرات التمويل البالغ الصغر عن طريق برنامج مرتبط بالمصرف أُعد في عام ١٩٩٢. وأنت ذروة الاعتراف العام به مع منح جائزة نوبل لمؤسس مصرف غرامين في بنغلاديش، محمد يونس. فانطلق مفهوم الائتمان البالغ الصغر والتمويل البالغ الصغر في كل أرجاء العالم، وامتد إلى أفريقيا وأمريكا اللاتينية، وإلى البلدان المتقدمة أيضاً عندما آن الأوان. بيد أن التمويل البالغ الصغر بعد أن حظي ببناء واسع النطاق، مر بشكل من أشكال الأزمة الأخلاقية أثناء اتساعه. ففي عام ٢٠٠٨، أشار السيد يونس إلى مؤسسات التمويل البالغ الصغر التي كان يسوق لها حديثاً منتقداً إياها ومحدراً من "مرابين جدد ظهوروا باسم الائتمان البالغ الصغر".

وفسرت عدة عوامل هذا التغيير في السمعة. فقد انتقل القطاع من السوق الريفية إلى السوق الحضرية، واستوطن فيه "تراكب ائتمانات العملاء"، حيث يتلاعب المستهلكون بأخذ ائتمانات بالغة الصغر من عدة مؤسسات للتمويل البالغ الصغر - وأغلب الظن أن ذلك كان يحدث لاستخدام قرض في سداد قرض آخر. وظهرت بعض الممارسات الذميمة مثل "الادخار الإجمالي". فعلى سبيل المثال، كانت مؤسسة التمويل البالغ الصغر تمنح قرضاً بمبلغ ١٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة، ولكنها تستبقي ٢٥ دولاراً منها في "حساب ادخاري" لا تدفع عنه فائدة للمستهلك. وفي المقابل، يستمر المقرض في سداد الفائدة على المبلغ المقرض بالكامل، مما يجعل حسابات مثل قيمة الرسوم أكثر تعقيداً من المعتاد. ومن الممارسات الأخرى المثيرة للقلق التي ظهرت: عدم منح العميل نسبة من اتفاق القرض؛ وانتهاج ممارسات غير ملائمة فيما يتعلق بالارتهان، مثل طلب رهن

تتراوح قيمته بين ٣٠٠ و ٤٠٠ في المائة من مبلغ القرض؛ وعدم استخدام إجراءات التسجيل القانونية؛ وبيع الرهون دون موافقة المقرض ودون مراعاة الأصول القانونية.

وتلقت سمعة الائتمان البالغ الصغر ضربة قوية في عام ٢٠١٠ في أندرا براديش، بالهند، حيث أفيد عن انتحار نحو ١٢٠ مقترضاً بسبب إكراه مالي مرتبط بفرض مؤسسات التمويل البالغ الصغر أسعار فائدة مرتفعة باستخدام ممارسات شرسة بل وقسرية لجمع الأموال والإقراض المفرط للمعوزين. واستناداً إلى حساب المبلغ الذي تقتطعه هذه المؤسسات من القرض منذ البداية، وصل سعر الفائدة الفعلي الذي أفيد عنه إلى ما يتراوح بين ٣٥ و ٦٥ في المائة سنوياً في بعض الحالات. وأفضت هذه الأحداث إلى إصدار حكومة أندرا براديش لقانون أندرا براديش المتعلق بمؤسسات التمويل البالغ الصغر (لائحة إقراض الأموال) لعام ٢٠١٠، الذي قيد عمليات هذه المؤسسات بصورة كبيرة. وأصدر أيضاً المصرف الاحتياطي للهند مبادئ توجيهية بحلول نهاية عام ٢٠١١ تفرض حداً أقصى على أسعار الفائدة يتراوح فيما بين ١٠ و ١٢ نقطة مئوية فوق ما تتكبده من تكاليف الإقراض، وذلك للإبقاء على سعر الفائدة في نطاق ٢٣-٢٧ في المائة سنوياً.

ولم تتخذ جميع البنوك المركزية إجراءات مماثلة في مواجهة هذا التجاوز. وفي ظل عدم وجود معايير مفروضة، أعد بعض مقدمي خدمات التمويل البالغ الصغر معاييرهم الخاصة. فأعدت شركة Accion ومستثمرون آخرون في القطاع مبادئ لحماية العملاء في صورة مدونة لأخلاقيات المهنة، وأقاموا الحملة الذكية. وأعدت منظمات غير حكومية مختلفة ووكالات إئتمانية وجهات مقدمة للخدمات مبادئ توجيهية للشفافية في التمويل البالغ الصغر، وأقرت هذه المبادئ التوجيهية. ومن الأمثلة على ذلك الجمعية الأوغندية لمؤسسات التمويل البالغ الصغر التي أعدت مدونة قواعد سلوك لحماية المستهلك، تركز على الإفصاح، ومبادئ حماية المستهلك في مجال التمويل البالغ الصغر التي أعدها الفريق الاستشاري لتقديم المشورة إلى الفقراء (وهو صندوق استثماري تابع للبنك الدولي).

وتشير جمعية المستهلكين الهندية المعروفة باسم الجمعية الدولية لوحدة وثقة المستهلكين إلى أن "عمليات مؤسسات التمويل البالغ الصغر في أندرا براديش توقفت عن إصدار قروض جديدة نظراً إلى تزايد الأصول غير المنتجة ومحدودية نطاق الاسترداد. وكان الأثر المباشر المترتب على ذلك حرمان ملايين المواطنين الأشد فقراً في الهند من الحصول على الخدمات المالية الأساسية. وتبين الدراسات أن الحظر الذي فرضته حكومة أندرا براديش دون القدر الكافي من البحوث والأدلة أسفر عن تأثير سلبي إلى حد كبير على قطاع التمويل الصغير، دون أن يحقق المستهلكون الفقراء استفادة كبيرة".

وتشير الجمعية الدولية لوحدة وثقة المستهلكين إلى العمل الذي أدته شركة بنديان للخدمات المالية التي "أثبتت جدارتها على مدى عقد من الخبرة في خدمة الفقراء منذ إنشائها في عام ٢٠٠١". فبفضل نفاقتها التشغيلية المنخفضة، تذهب نسبة ٨٠ في المائة من إقراضها الإجمالي إلى المناطق الريفية. وحتى تموز/يوليه ٢٠١٣، كانت شركة بنديان قد قدمت خدماتها إلى ٤,٧ ملايين فقير عن طريق شبكتها المكونة من ١ ٨١٦ فرعاً منتشرة عبر ١٩ ولاية. ولاحظت دراسة لتقييم الأثر أن الدخل الصافي السنوي المتوسط للأسر المعيشية في غرب البنغال شهد في ظل الأعمال التجارية التي تنفذها شركة بنديان زيادة في الدخل من جميع المصادر نسبتها ١٣,٨ في المائة. وعلاوة على ذلك، فبخلاف المؤسسات الأخرى، لم تتأثر شركة بنديان بالإقراض المتعدد الذي سبب الأزمة في أندرا براديش. وباختصار، فإن المشكلة تكمن في أن الممارسات الخاطئة تثير إجراءات مضادة قد تسبب بدورها مشاكل جديدة. فالمستهلكون الفقراء الذين هم في حاجة ماسة إلى التمويل قد يتجاوزون إلى حد كبير الآليات الموضوعية لحمايتهم نظرياً. وهذه هي إشكاليات تنظيم الخدمات المالية - إنها تعمل في سياق أوسع.

المصادر: الأونكتاد؛ الجمعية الدولية لوحدة وثقة المستهلكين.

لأغراض تجارية. وقد يتداخل في بلدان عديدة الائتمان المقدم للمستهلكين والمؤسسات التجارية، حيث يستخدم فرد بطاقة ائتمان لتمويل مؤسسة تجارية على سبيل المثال. ومن المشاكل التي تمر دون

ويستخدم مصطلح "الائتمان الاستهلاكي" عامة للإشارة إلى الائتمان المقدم لفرد، وفي الغالب لأغراض شخصية أو منزلية أو ذات صلة بالأسرة المعيشية. وهو لا ينطوي على الائتمان المقدم

أربعين عاماً، لا يزال يجري التوصل إلى استنتاجات مماثلة في مجال الخدمات المالية^(٢٨٠). ويخشى البعض في فترات الركود من انجذاب الأسر المعيشية ذات المداخل المتواضعة إلى استخدام الائتمان كمدخول من أجل الحفاظ على استهلاكهم المعتاد من الغذاء والإيجار وما إلى ذلك - وهو ما يعرف بظاهرة "دعهم يأكلون الائتمان"^(٢٨١). ويمكن لحالات الطوارئ أن تدفع المستهلكين إلى قطاعات فرعية قصيرة الأمد ومرتفعة الفائدة مثل إقراض يوم القبض الذي ستجري مناقشته لاحقاً.

٢- الأشكال الشائعة للائتمان الاستهلاكي

يُقدم الائتمان الاستهلاكي عن طريق أنواع عديدة من المقرضين من بينهم المصارف، والمؤسسات المالية، وشركات التأمين، والتعاونيات، ومكاتب الرهن، ومقرضو الأموال، وبائعو السلع والخدمات. وثمة تفاوت كبير بين القوانين والاتفاقات التعاقدية التي تنظم هذه المعاملات ومن ثم حقوق المقرض والمقترض والتزاماتهما في كل فئة من هذه المعاملات. ويختلف المتوافر من الأشكال العديدة للائتمان الاستهلاكي من بلد إلى آخر تبعاً لتطور النظام المالي. وقد تختلف المصطلحات نفسها من بلد إلى آخر.

R Bates et al, 2008, *Poor Choices: The Limits of Competitive Markets in the Provision of Essential Services to Low Income Consumers* (Energywatch) (٢٨٠)

R Rajan, 2010, *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy* (Princeton) (٢٨١)

أن تحظى بالقدرة الواجب من الملاحظة أن العديد من المؤسسات التجارية الصغيرة الحجم تفشل لأنها غير قادرة على مواكبة التزاماتها كجهات مقترضة لائتمان استهلاكي^(٢٧٨). ويصمم العديد من منتجات التمويل البالغ الصغر التي تباع في البلدان النامية للإنفاق الاستهلاكي مع وضع الإنتاج في الحسبان، وإن كانت سجلاتها في هذا الشأن تبدو ممتزجة على كل من الأمدين القصير والمتوسط.

١- الفقراء يدفعون أكثر من غيرهم

قد تواجه الأسر ذات الدخل المنخفض مشاكل بالغة الشدة فيما يتعلق بالائتمان. فقد لا يكونون مؤهلين له، أو إذا كانوا مؤهلين فقد يدفعون أكثر عن ائتماناتهم، أي ما يزيد عما يدفعه المقرضون الذين هم أحسن منهم حالاً. وقد ينتهي بهم الأمر إلى شراء سلع بالية بأسعار مرتفعة. ويضيف هذا إلى التكلفة، ويقدم مثلاً واضحاً للغاية على "ظاهرة الفقير يدفع أكثر" التي توصل إليها دافيد كبلوفيتس^(٢٧٩). فقد خلص في دراسته الحاسمة للأسر المعيشية الفقيرة في نيويورك خلال الستينيات من القرن العشرين إلى أن تكلفة الائتمان والسلع الاستهلاكية المعمرة أعلى للفقراء مما هي عليه لطبقات المجتمع الأخرى. وبعد مرور أكثر من

I Ramsay, 2016, *Changing policy paradigms of EU consumer credit and debt regulation*, in D Leczykiewicz and S Weatherill (eds.), *The Image of the Consumer in EU Law* (Hart) (٢٧٨)

.D Caplovitz, 1963, *The Poor Pay More* (New York) (٢٧٩)

الإطار ١٩ - الأشكال الشائعة للائتمان الاستهلاكي

المصرف - القرض الشخصي

يجري اقتراض مبلغ مقطوع بسعر فائدة ثابت أو متغير تبعاً للفترة الزمنية للقرض. وكثيراً ما توجد اشتراطات مثل التوريد.

السحب على المكشوف

يوافق المصرف على تنفيذ المعاملات ما لم تُسحب من الحساب مبالغ تتجاوز سقفاً محددًا. وتُسدد الفائدة على المبلغ المسحوب على المكشوف مع غرامة مالية لتجاوز حد السحب على المكشوف.

حسابات الميزانية

كثيراً ما تعرض المتاجر الكبرى حسابات الميزانية. ويستلزم هذا الترتيب من المستهلك أن يدفع للمتجر مبلغاً منتظماً كل شهر مثلاً، ويُسمح للمستهلك بعد ذلك بالحصول على قرض لشراء سلع تصل قيمتها إلى حد أقصى متفق عليه مسبقاً.

بطاقات الائتمان

تتيح بطاقة الائتمان لصاحبها القيام بمشتريات يُحاسب عليها لاحقاً، وعادة ما ينتقل الرصيد من دورة فوترة إلى الدورة التالية.

التعاونيات الائتمانية/الاتحادات الائتمانية

هي وسيلة للمساعدة الذاتية تتمثل في تقديم ائتمان للأعضاء وتستند عادة إلى مجتمع محدد أو "رابطة مشتركة". والاتحادات الائتمانية منتشرة جداً في الكاريبي، حيث جرت العادة على أن تبدأ في شكل قائم على الكنائس، وفي جنوب أفريقيا حيث تشكل المنتديات المعروفة باسم stokvel اتحادات على مستوى القرى. وفي كينيا، تتولى السلطة التنظيمية لجمعيات الادخار والائتمان التعاونية في كينيا تنظيم التعاونيات المعنية بالادخار والائتمان.

البيع بالتقسيط

هو بيع السلع بتسديد عدد محدد من الأقساط. وتنتقل ملكية السلع على الفور إلى المشتري.

القروض الشخصية التي تقدمها المؤسسات المالية

عادة ما يجري ترتيبها عبر مؤسسة مالية عن طريق بائع سيارات أو بائعين آخرين من أجل منتجات مرتفعة الثمن. وبالرغم من أن الائتمان والسلع قد يأتيان من التاجر نفسه، فإن هذا الترتيب يُعتبر عمليتين منفصلتين - فالمستهلك يشتري من التاجر ويقترض من المؤسسة المالية.

الشراء التأجيلي

هو وسيلة موجودة منذ فترة طويلة لتمويل شراء سلع مباعه بالائتمان، ولا تنتقل بموجبها ملكية السلع إلا بعد سداد جميع الأقساط. وثمة اتجاه إلى الاستعاضة عن الشراء بالتقسيط بقروض مؤسسات التمويل والبيع بالائتمان (انظر أعلاه) على مدى السنوات الـ ٢٥ الماضية. ومن الأشكال البديلة له البيع المشروط مع فرض شروط إضافية.

الائتمان البالغ الصغر

يشير هذا نظرياً إلى إقراض مبالغ صغيرة من المال بأسعار فائدة منخفضة لمستهلكين منخفضي الدخل، وعادة بغرض إنشاء مؤسسة تجارية صغيرة الحجم. وقد تبين عملياً مع نمو القطاع أن أسعار الفائدة ليست منخفضة إلى هذا الحد، وأن العديد من قروض الائتمان البالغ الصغر يستخدم في شراء مواد للأسر المعيشية مثل الأقمعة الواقية من الدخان. وفي أفريقيا الناطقة بالإنكليزية، كثيراً ما يعرفه أعضاء نوادي الائتمان البالغ الصغر القائمة على مدفوعات دورية ثابتة بأنه "رحى دائرة" ولعله المصدر الرئيسي للائتمان الاستهلاكي في السياقات غير الرسمية^(١١).

الإقراض المالي (ائتمان قصير الأجل وعالي التكلفة يشمل إقراض يوم القبض)

هو الممارسة المتمثلة في منح قروض نقدية بضمان أو دون ضمان وبسرعة في العموم وبسعر فائدة مرتفع وعلى فترة زمنية قصيرة. ويتخذ أحياناً "الائتمان القصير الأجل والمرتفع التكلفة" شكل قرض يوم القبض أو قرض الرسائل النصية القصيرة للذين يدومان عادة ٣٠ يوماً وإن كان يمكن تجديدهما. وهو ينطوي على حد أدنى من التحريات من جانب المقرض عن قدرة المستهلك على السداد. وتجديد هذا الدين ممارسة شائعة وبات يخضع مؤخراً لمزيد من القواعد التنظيمية في الاقتصادات المتقدمة. وقد يتعين أيضاً دفع رسوم مرتفعة عن عدم السداد.

الرهن العقاري

هو عقد يرهن بموجبه شخص أحد الممتلكات لصالح المقرض ضماناً لسداد القرض. وكثيراً ما يُستخدم لشراء منزل أو أرض. وتنطوي الرهون الثانية على اقتراض مبلغ مقطوع باستخدام ملكية حاصلة على رهن عقاري أول كضمان. وتكون أسعار الفائدة في هذه المعاملات أعلى عامةً من الرهون العقارية الأولى.

حسابات الاختيار

تقدم بعض متاجر التجزئة حسابات اختيار كوسيلة بديلة للدفع تنتفي معها الحاجة إلى حمل النقود أو الشيكات. وهي حسابات شخصية تمكّن المستهلك من تقسيط المدفوعات بما يتناسب مع ظروفه المالية. ولا توجد شروط لسداد المبلغ المتأخر بالكامل في نهاية الشهر، وإن كان يوجد عادة مبلغ أدنى يجب سداؤه. وتحسب الفائدة على المبلغ المتأخر سداؤه.

الرهن في مكاتب الرهون

هو وسيلة بسيطة وسريعة لجمع المال بضمان ممتلكات قيمة تودع لدى مكتب الرهون. ويعرف أحياناً بقرض "cash-on-items" ("النقد بضمان المواد") في أفريقيا الناطقة بالإنكليزية على سبيل المثال.

إقراض المعسرين

إقراض المعسرين هو منح قروض لأفراد لديهم سجل ائتماني ضعيف أو مشوب ولا يستطيعون الوصول إلى سوق الإقراض العادية. وقد ظهرت أهمية هذه القروض قبيل الأزمة المالية في الولايات المتحدة الأمريكية.

بأمان عن طريق طائفة واسعة من المستخدمين غير المتقدمين^(٢٨٢).

وفي حين جرى توخي العناية في الصيغة المقدمة، فإن هذا يقترح موقفاً أكثر نشاطاً وتقديراً من جانب السلطات التنظيمية. وفي الإشارة إلى الحوافز ما يعبر عن إبداء تزايد الاهتمام في هياكل الأجور داخل قطاعات الخدمات المالية بوجه عام، ويناقش هذا الأمر أدناه.

جيم - وظيفة التأمين وأشكاله

التأمين مصطلح عام واسع يدل على أي نطاق من المؤسسات التي تساعد في إدارة المخاطر عن طريق آلية تقاسم المخاطر ونقلها من الفرد إلى المجموعة. فيجري إذن تقاسم خسائر الفرد على أساس متساو بشكل ما بين جميع أفراد المجموعة.

وتكثر تصنيفات التأمين. وأول تمييز بينها يكمن بين الضمان الاجتماعي والتأمين الخاص. ومع ذلك، فكثيراً ما يقوم

(٢٨٢) Financial Stability Board, 2011, *Consumer Finance Protection with Particular Focus on Credit*

ونتيجة للأزمة المالية، سعت الهيئات الدولية إلى الترويج لممارسات سليمة في قطاع الائتمان الاستهلاكي. ففي عام ٢٠١١، خلص مجلس الاستقرار المالي، مقدماً تقريراً بموجب ولاية أسندتها إليه مجموعة العشرين، إلى أن حماية المستهلك في مجال الخدمات المالية يمكن أن يساعدها عمل المزيد من أجل "تعزيز أدوات المراقبة بالتعرف على الثغرات ومواطن الضعف". واقترح المجلس استخدام "نطاق عريض من الأدوات التنظيمية والرقابية... لتشجيع ممارسات الإقراض المسؤول وتوفير مبادئ توجيهية بشأن الإفصاح". وأوصى باتباع نهج من مسارين ينطوي على "الأدوات الرقابية الضرورية مع ضمان تقديم القدر الكافي من المعلومات في الوقت نفسه إلى المستهلكين". وبمزيد من التحديد، أشار المجلس إلى ضرورة العمل على:

- إعداد مؤشرات لسعات المنتج غير الملائمة؛
- موازنة ترتيبات التعويض المحفزة والإفصاح عنها؛
- تقييم مزايا توفير أسس مرجعية للمنتجات المالية من أجل المستهلكين ومقدمي الخدمات، يمكن استخدامها

المائة)^(٢٨٤). واستنتج أن "وظيفة مراقبة حماية مستهلك الخدمات المالية متأخرة كثيراً عن أنظمة الرقابة من حيث منهجيات رصد الامتثال المتوفرة، ونطاق وطبيعة إنفاذ الإجراءات، ومهارات المراقبة". ومن الواضح أن هناك طريقاً ينبغي مواصلته حتى بعد الحديث عن الإصلاح التالي للأزمة.

ويمكن أن تؤدي تشريعات الخدمات المالية المصممة تصميمياً جيداً إلى الترويج لأسواق تتمتع بالكفاءة والعدل. ويمكن أن يتحقق ذلك بتحسين البيئة التنافسية ذات الصلة بتقديم الخدمات المالية وضمن معامل المستهلكين معاملة عادلة. وتتضمن أكثر مجالات التنظيم شيوعاً ما يلي:

- الترخيص ومراقبة الموردين (بما في ذلك الوسطاء)، والوكالات (مثل المرجعية الائتمانية)، ومنتجات الخدمات المالية؛
- قواعد السلوك التجارية المسؤولة بما فيها الإقراض المسؤول؛
- الرقابة على الدعاية؛
- تزويد المستهلكين بالمعلومات (القابلية للشمول، والشمولية)؛
- شروط تعاقدية عادلة، بما في ذلك إعادة النظر في العقود التي تعتبر غير عادلة؛
- تنظيم الرسوم؛
- معاملة المستهلكين المتأخرين في السداد؛
- التنقيف المالي (مع عدم الخلط بينه وبين الإعلام، انظر الفصل العاشر).

ويمكن وصف العديد من المسائل المذكورة أعلاه بأنها ممارسات سليمة تغطي بدعم واسع النطاق، ولكنها لا تزال في حاجة إلى تشريع وتحسين في بلدان عديدة. وفي هذا الشأن، يتضمن كل من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية والمبادئ الرفيعة المستوى لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/مجموعة العشرين والممارسات السليمة للبنك الدولي الكثير مما يمكن أن تستخدمه الحكومات التي تسعى إلى إصلاح القطاع. ويمكن أيضاً الادعاء بأن ما يطرحه مجلس الاستقرار المالي من مقترحات الائتمان المتعلقة بالائتمان الاستهلاكي، بما أنها جزء من ذات الولاية التي تخضع لها المبادئ الرفيعة المستوى لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان

(٢٨٤) مقارنة بمجالات أخرى لحماية المستهلك مثل سرية العميل وحمايته من الدعاية الاحتيالية.

التأمين الخاص على افتراض أن الضمان الاجتماعي سيوفر شبكة أمان لجميع المواطنين. وتتمثل وظيفة الضمان الاجتماعي في إبقاء المستهلكين في منأى عن ظاهرة "دعهم يأكلون الائتمان" المذكورة أعلاه، وقد أعد بغرض تجنب اختيار ميزانية الأسرة في أوقات الاضطرابات الاقتصادية. ونشأ أول ما نشأ في القرنين التاسع عشر والعشرين في ألمانيا في عهد بسمارك، ونيوزيلندا، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، وفرنسا، حيث شكل جزءاً رئيسياً من تسوية ما بعد الحرب.

وفيما يلي الخصائص المميزة للتأمين الخاص:

- هو عادة طوعي؛ وفي حالة ما إذ كان إلزامياً (مثل التأمين على السيارات)، ينبغي أن يكون من حق المستهلك أن يختار مقدم الخدمة وأن يختار إن أمكن المخاطر المشمولة؛
- يتحقق نقل الخطر عادةً من خلال عقد، وبهذا يكون إطاره القانوني هو إطار قانون العقود.

وتناول الجوانب التقنية العديدة جداً لقانون التأمين يتجاوز نطاق هذا الدليل. ويكفي الإشارة إلى أنه لا يمكن أن يُتوقع من المستهلك أن يفهم العديد من المصطلحات الشائعة المستخدمة بسبب القانون الواجب التطبيق (سواء بموجب نظام أساسي أو عرف) الذي تشكل من خلاله جزءاً من العقود النمطية.

دال - مجالات تنظيم الخدمات المالية وآفاق الإصلاح

أجرى البنك الدولي في متابعة لتوصياته لعام ٢٠١٢ استقصاء للسلطات التنظيمية المنخرطة في توفير حماية مستهلك الخدمات المالية في ١١٤ ولاية قضائية^(٢٨٣). وخلص إلى أن "هناك شكلاً من أشكال الإطار القانوني في ١١٢ من أصل ١١٤ ولاية قضائية" ولكنه استنتج أيضاً أن "عدد أقل من الاقتصادات يمتلك أحكاماً خاصة بالقطاع المالي مثل القيود على الاقتراض الافتراضي (٥٩ في المائة)، وتجميع الخدمات أو ربط بعضها ببعض (٤٩ في المائة)، والجمع الجائر (٤٥ في

(٢٨٣) World Bank, 2014, *Global Survey on Consumer Protection and Financial Literacy: Oversight Frameworks and Practices in 114 Economies*

الاقتصادي/مجموعة العشرين، مذکور بطريقة ضمنية. والتحليل الوارد أدناه يضم مقترحات تلقى بالفعل دعماً واسعاً، ومقترحات موجّهة أكثر نحو المستقبل أو متفاعلة مع التطورات الأخيرة حيث لا يزال على التشريعات أن تلحق بها.

الإطار ٢٠ - منتجات التأمين الخاص

التأمين على الحياة

تقدم بواليص التأمين هذه تغطية ضد المخاطر إما طوال الحياة أو لفترة محددة. وتجمع بعض البواليص أيضاً بين تغطية المخاطر وعائدات مالية أخرى. فعلى سبيل المثال، يمكن أيضاً أن تساعد عائدات بوليصة التأمين على الحياة في إضافة دخل تقاعدي. ويمكن أن تكون أداة مهمة بالوسائل التالية:

- الاستعاضة عن الدخل؛
- سداد الديون المتأخرة والالتزامات الطويلة الأجل؛
- التخطيط الوصائي بما في ذلك التبرعات بالميراث.

التأمين الصحي

بالرغم من اختلاف البرامج، فإنها تغطي نطاقاً من النفقات الطبية والجراحية والمتعلقة بالمستشفيات. ويغطي معظمها الأدوية التي لا تصرف إلا بأمر الطبيب، ويقدم بعضها أيضاً تغطية للأسنان. وتوفر برامج الرعاية الموجهة خدمات صحية شاملة لأعضائها، وتقدم حوافز مالية للمرضى الذين يستخدمون مقدمي الخدمات التي يسميها البرنامج. وتتضمن الفئات الواسعة ما يلي:

- رسوم نظير الخدمة؛
- رعاية موجهة؛
- تأمين ضد العجز.

التأمين على السيارات

يحمي التأمين على السيارات من الخسائر المادية في حالة تعرض المركبة لحادث أو لسرقة. ومنتجات التأمين على السيارات مثال جيد على التغطية بجميع فئات التأمين الثلاث، أي التأمين على الشخص والممتلكات والمسؤولية:

- تغطية الممتلكات ضد تعرض السيارة للضرر أو السرقة؛
- تغطية المسؤولية القانونية تجاه الآخرين عن الضرر البدني أو إتلاف الممتلكات؛
- تغطية طبية لتكلفة علاج الإصابات وإعادة التأهيل، وأحياناً الأجور المفقودة ونفقات الجنازات. ويمكن أن تكون بوليصة التأمين على السيارة نفسها "قائمة على خطأ المؤمن" أو "دون خطأ المؤمن". وقد يتوقف هذا على القانون الواجب التطبيق. وتشترط أغلبية البلدان تغطية بعض هذه المخاطر لا كلها. فإن كان شراء السيارة ممولاً بقرض، فقد تكون للدائن اشتراطات أيضاً.

التأمين على المنزل

يوفر تأمين أصحاب المنازل حماية مالية من الكوارث. والبوليصة النمطية تؤمن المنزل نفسه ومحتوياته.

تأمين السفر

- توجد ثلاثة أنواع رئيسية من تأمين السفر:
- تأمين إلغاء الرحلة؛
- تأمين الحقايب أو تغطية الأمتعة الشخصية؛
- المساعدة الطبية في حالات الطوارئ.

١- فترات التهدة: نجاح يُبنى عليه

قد تستخدم المحاكم في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية "اختبار العلاقة غير العادلة" الذي يضع في الاعتبار السياق العام لاتفاق الائتمان الاستهلاكي للبت فيما إذا كان مستهلك معين قد استغل بسبب عدم قدرته أو عدم معرفته أم لا. وتتمتع المحاكم بسلطات واسعة النطاق في مثل هذه الظروف، ويشمل ذلك استبعاد الاتفاق القائم^(٢٨٦).

وتتضمن مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية إشارة موجزة وإن كانت قوية إلى الشروط التعاقدية في المبدأ التوجيهي ١٤(د)، ينبغي بموجبها أن تشجع السياسات الوطنية "شروطاً تعاقدية واضحة ومقتضية وسيرة على الفهم وعادلة". ويتعلق الكثير من شروط التعاقد غير العادلة بالمعلومات أو بغموضها. وكثيراً ما يقال إن المشاكل تنشأ عن عدم قدرة المستهلكين على فهم الوثائق المالية كذلك التي تبين أساليب الحساب. وكثيراً ما تكون المعلومات بالغة الصعوبة وخارجة بوضوح عن نطاق كفاءة المستهلك المتوسط. ومن غير المستنسب بالتأكيد لوم المستهلكين ضمناً على جهلهم، بل ولعل في ذلك تقليل من خطورة المشكلة. وكما ذكر البنك الدولي، قد يكون التعقيد غطاء لانعدام العدالة "بل واحتمالاً مباشراً" في بعض الأحيان^(٢٨٧). وقد أظهرت بحوث أجرتها المفوضية الأوروبية بالاستعانة بمستشارين خبراء أن حتى الأشخاص الملمين بالمنتجات المالية قد لا يتمكنون من فهم الشروط فهماً كاملاً^(٢٨٨). وكما أفادت لجنة خبراء رئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة المعنية بالإصلاحات في النظام المالي والنقدي الدولي، التي يرأسها جوزيف ستيجليتز، "حتى لو كان هناك كشف كامل لمراكز المشتقات، فإن تعقيدها من الشدة بحيث يجعل تقييم وضع الحساب الختامي للمؤسسات المالية شديد الصعوبة"^(٢٨٩). وبعبارة أخرى، فإن المشكلة تتجاوز فهم المستهلك؛ فقد تكون منتجات معينة بسيطة غير مفهومة حتى من موظفي السلطات التنظيمية والمبيعات^(٢٩٠). إذن، فالشفافية

تحدد توجيهات البنك الدولي عدة تطبيقات لـ "فترات التهدة" التي ربما كانت واحداً من أكثر الأساليب فعالية للسماح للمستهلكين الذين ربما يكونوا قد تعرضوا للضغط بالتفكير مرة أخرى^(٢٨٥). وقد أدخل التشريع هذا الضمان للمستهلك على نطاق أوسع في السنوات الأخيرة. وفترات التهدة راسخة في الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي. فتوجيه الاتحاد الأوروبي المتعلق باتفاقات الائتمان لعام ٢٠١١ يرسى فترة من ١٤ يوماً بعد تاريخ التعاقد دون الحاجة إلى إبداء أسباب. وفي المكسيك، يطالب مقدمو خدمات الائتمان الاستهلاكي بتقديم عرض ملزم لمقدم الخدمة لمدة ٢٠ يوماً، بحيث يتسع وقت المستهلك للدراسة والمقارنة قبل اتخاذ القرار. وفترات التهدة مفروضة أيضاً في جنوب أفريقيا.

يبد أن ثمة خطراً من أن يتعرض هذا الضمان المهم جداً من التسويق الشرس للتقويض بسبب استخدام "رسوم المعالجة" التي نص عليها البنك الدولي في تقريره لعام ٢٠١٢. فهذه الرسوم في الواقع تعاقب على الإلغاء في أثناء فترة التهدة. وهذا ينكر المفهوم بالأحرى، ويمكنه أن يجعل مقدمي الخدمات غير عابئين بما يقدمونه من عروض. وفي حالة اعتماد هذا الحكم، يتعين أيضاً أن يكون هناك اختبار لمعقولة رسوم المعالجة. إذ يمكن أن يتعذر عملياً التمييز بينها وبين الغرامات وأن تكون بمثابة حكم غير عادل من أحكام التعاقد.

٢- أحكام التعاقد والشفافية والقابلية للشمول

يوجد جدل بشأن ما إذا كان ينبغي أن تنص التشريعات المتعلقة بالخدمات المالية على حقوق تعاقدية راسخة معينة مذكورة في النظام الأساسي دون إمكانية الاستثناء منها. فمن الواضح يوماً بعد يوم أنه يجب أن تقيد التشريعات أو الأنظمة أحكام التعاقد القاسية أو التي من المحتمل أن تسبب مشقة لا داعي لها، مثل الرسوم المصرفية غير المرخص بها، وعدم إمكانية الاسترداد في وثائق التأمين ذات القسط الوحيد، والشروط المطبقة بأثر رجعي دون إخطار في العقد. وتخضع للطعن أيضاً رسوم التسوية المبكرة للدين التي ربما لا تكون قد حُددت وقت الاتفاق على القرض. وفي هذا الشأن، يتقدم إلى الصدارة تفسير سياق البيع. فعلى سبيل المثال،

World Bank, 2012, *Good Practices for Financial Consumer Protection* (٢٨٥)

Office of Fair Trading, 2008, *Unfair Relationships: Enforcement Action Under Part 8 of the Enterprise Act 2002* (٢٨٦)

World Bank, 2012, op. cit (٢٨٧)

M Kuneva, 2009, Restoring consumer trust in retail financial services, DECO 35th Anniversary Seminar on Financial Services and the Consumer Interest (Lisbon, 27 April) (٢٨٨)

الأمم المتحدة، ٢٠٠٩، تقرير لجنة خبراء رئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة المعنية بالإصلاحات في النظام المالي والنقدي الدولي. (٢٨٩)

G Tett, 2009, *Fool's Gold* (٢٩٠)

البنك الدولي في قطاع التأمين على سبيل المثال^(٢٩١). ويعني الطابع المستمر للعديد من العلاقات أن عمليات الإفصاح قد تكون مطلوبة لتحذير الأفراد من المشاكل المحتملة المتعلقة بالدفع في أثناء المعاملة الأولية و"حياة المنتج" اللاحقة. وقد تكون البيانات السنوية بالمبالغ المدفوعة في صورة رسوم عن الائتمان المتجدد فعالة في حمل المستهلكين على تغيير سلوكهم الائتماني. ويمكن أن تستهدف التقنيات المبتكرة للمستهلكين بمعلومات عن الائتمان المتجدد وقت الاقتراض بدلاً من وقت إبرام العقد.

(٢٩١) World Bank, *op. cit.*, 2012

والإفصاح ليس مجرد مسألتين تتعلقان بتزويد المستهلك بالمعلومات، بل هما جزء حيوي من العملية التنظيمية. ولهذا السبب، لا يتعين إسقاط الشفافية والإفصاح بدعوى أحما هدفان غير واقعيين. ويتحمل البعض مسؤولية أن يكونوا على علم تام، ويقع على عاتق مقدمي الخدمات التزام بتحديد موقفهم على الملأ وبوضوح.

ويوحي الخطر الناجم عن الكم المفرط من المعلومات، كما هو مناقش في الفصل العاشر، بأهمية تقديم وثائق "الحقائق الرئيسية" قبل أن يعقد الفرد اتفاقاً. وبالتالي، فهذا هو ما يوصي به

الإطار ٢١ - الشفافية في علاقات المستهلك المالية

تركز الشفافية على العناصر التالية:

- **الدقة** - ثمة حاجة إلى الدقة في المعلومات المقدمة إلى المستهلكين. فمن شأن هذا أن يمكنهم من الخروج باستنتاجات واضحة بخصوص التكلفة الإجمالية للائتمان. وقد قادت الولايات المتحدة الأمريكية هذا الميدان من خلال "إطار شومر" الذي يفرض التزامات بشأن المعلومات المتعلقة بالائتمان الاستهلاكي وقروض الرهون العقارية ونسقتها بموجب قانون الصدق في الإقراض لعام ١٩٦٨، والذي يشمل مسائل مثل: معدلات النسب المئوية السنوية، وإجمالي رسوم القرض، والرسوم المتضمنة والمستبعدة، وحساب القروض الباهظة، وسبل الانتصاف. وتوجد أحكام مماثلة في كندا؛
- **القابلية للمقارنة** - تستدعي الشفافية من مقدمي الخدمات المختلفة أن يقدموا معلومات قابلة للمقارنة ضماناً لتمكين المستهلكين من إجراء اختيارات مستنيرة بين العروض المختلفة. وفي عام ٢٠١١، أ قدم وزير المالية، كريستيان لاغارد، في مواجهة معارضة من أرباب المهنة، على إرغام المصارف الفرنسية على وضع رسوم في شكل قابل للمقارنة فيما يتعلق بـ ١٠ خدمات مصرفية رئيسية؛
- **الإيجاز** - يجب أن تتخذ الوثائق المقدمة إلى المستهلكين شكلاً موجزاً، مثل بيانات الحقائق الرئيسية التي يروج لها البنك الدولي. ومن شأن هذا أن يكفل ترجيح قراءة المستهلكين للوثائق وفهمهم لها؛
- **الوضوح** - يجب تقديم المعلومات بطريقة واضحة، كما تتطلب ذلك المبادئ الرفيعة المستوى لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/مجموعة العشرين المتعلقة بحماية مستهلك الخدمات المالية لعام ٢٠١١ المشار إليها في المبدأ التوجيهي ٦٨؛
- **التوقيت** - ثمة حاجة إلى ضمان تلقي المستهلكين جميع المعلومات ذات الصلة قبل أن يلتزموا بمعاملة ائتمانية معينة. وبموجب قانون مورسيف الفرنسي لعام ٢٠٠١، يجب على المصارف أن تنشر ما تفرضه من رسوم قبل ثلاثة أشهر من سريانها.

المصدر: الأونكتاد.

لجمعية المستهلكين الأسترالية المعروفة باسم Choice (اختيار) أن المقرضين يعتمدون رؤية ضيقة جداً لما يشكل "طلباً"^(٢٩٢).

(٢٩٢) E McNess, 2013, *The Australian Responsible Lending Act: The Verdict is Cautiously Optimistic for the Consumer* (المنظمة الدولية للمستهلكين).

وقد فرضت حكومة أستراليا في إطار مجموعة الإصلاحات المصرفية العمل بنظام صحائف الوقائع فيما يتعلق بالمنتجات المالية الرئيسية. وبدأ العمل بصحيفة وقائع القرض المنزلي في عام ٢٠١٢ (قروض بفائدة متغيرة)، وأصبحت صحيفة وقائع بطاقة الائتمان إلزامية في السنة نفسها. بيد أن التشريع يتطلب إلى المقرض ألا يزود المستهلك بصحيفة الوقائع إلا عندما يطلبها المستهلك، وقد تبين

٣- الشفافية والتحويلات المالية

من بين الأساليب المباشرة نسبياً التي يمكن للشفافية أن تروج بها لحماية المستهلك في مجال الخدمات المالية قطاع التحويلات المالية، ولا سيما بالنظر إلى التحسينات التي أدخلت على المعاملات بالهاتف النقال والتي بإمكانها زيادة المنافسة في هذا القطاع الفرعي. وتشير مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية إشارة صريحة إلى ذلك في المبدأ التوجيهي ٦٦ (ح).

٥- فرض حدود على أسعار الفائدة؟

ترجع مسألة سقف سعر الفائدة إلى قوانين الربا، ولا يزال النقاش بشأنها مستمراً. ومن الصعب حتى التوصل إلى اتفاق بشأن إعداد طرائق مفروضة لحساب رسوم الفائدة، وذلك لضمان تمكن المستهلكين من المقارنة بفعالية ولإثراء النقاش المتعلق بالتنظيم. وسوف تتطلب مناقشة أسعار التمويل بالضرورة بعض الفهم للحسابات المالية.

ولا بد من وجود إشارات واضحة لما يحدث عند طرقي المعاملة (مثل أسعار صرف العملات في بلد الإرسال وبلد الاستقبال). وقد أشارت المنظمة الدولية للمستهلكين إلى أن "المستهلك يدفع رسماً أولاً لتحويل الأموال، ويدفع فعلياً مرة أخرى لأن سعر النقد الأجنبي المستخدم يوفر ربحاً إضافياً لمقدم الخدمة غير المرغم على إبلاغ المستهلك بهذه المعلومة.

تستخدم بلدان عديدة سقف أسعار الفائدة. وهو أمر له ما يبرره في الغالب كوسيلة لحماية المستهلكين ذوي الدخل المنخفض من أخطار الائتمان المرتفع التكلفة ولتوفير الائتمان بأسعار عادلة. ويمكن أن تتخذ السقوف أشكالاً عديدة، بدءاً من السقف الوحيد وصولاً إلى سقف مختلف لأنواع القروض المختلفة. ويمكن ربطها بأسعار السوق أو تحديدها كسعر ثابت. ويمكن أن تتضمن رسوم الفوائد فقط أو جميع التكاليف المقترنة بالائتمان، بغية تجنب تحويل التكاليف إلى وجهة أخرى مثل الرسوم الإدارية. وستكون هناك تكاليف وأرباح مرتبطة بالسقف. وسيحظى بعض المستهلكين بالحماية من مخاطر الائتمان المرتفع التكلفة بينما سيشهد مستهلكون آخرون تقلصاً لفرص وصولهم إليه وسيلجؤون إلى السوق السوداء. وينبغي أن يسعى مقرر السياسات إلى تقدير هذه التكاليف والأرباح تقديراً كمياً قبل العمل بالسقف.

وفي جنوب أفريقيا، رُفع "سقف الربا" في عام ١٩٩٢، منذ أن غدا المجلس التنظيمي للتمويل البالغ الصغر ينظم شؤون مقرضي النقود^(٢٩٦). ويتطلب التنظيم ألا تتجاوز المدفوعات الشهرية نسبة معينة من الدخل الشهري، وهذه طريقة غير مباشرة لفرض

وأماكن الدفع في بعض البلدان تحتمل أيضاً المتلقين رسوماً على جمع التحويلات المالية^(٢٩٣). وتحتج أيضاً المنظمة الدولية للمستهلكين بأنه يتعين أيضاً الإشارة إلى "مفردات" الأسعار في نسق قابل للمقارنة. ويسرد المبدأ التوجيهي ٦٦ (ح) المعلومات التي يتعين تقديمها، وهي "أسعار وأجال تسليم الأموال المحوَّلة، وأسعار الصرف، وجميع الرسوم والتكاليف الأخرى المرتبطة بعمليات تحويل الأموال المعروضة، وكذلك... الحلول الممكنة إذا لم يتم التحويل".

٤- الرقابة على الدعاية

يوصي البنك الدولي باتخاذ موقف قوي إزاء الدعاية المضللة، فأوصى في أوكرانيا، على سبيل المثال، بأن تكون لدى الهيئة التنظيمية لأسواق الخدمات المالية السلطة القانونية بأن تأمر بسحب أي دعاية تنتهك قواعد الحقيقة عند الإقراض^(٢٩٤). بيد أن المستهلك قد لا يكون مضللاً إلى هذا الحد بقدر ما هو مشوّش بسبب الصور المعروضة التي ربما لا تكون غير مشروعة ولكنها ببساطة

(٢٩٣) CI, 2012, *The Remittances Game of Chance: Playing with Loaded Dice*.

(٢٩٤) World Bank, 2012, *Conference on Consumer Protection and Financial Services* (Kiev, 22 March); World Bank, 2012, *Strategy for Financial Services Consumer Protection and Financial Literacy 2012-17*.

(٢٩٥) M Bertrand et al, 2010, What's advertising content worth? Evidence from a consumer credit marketing field experiment, *Quarterly Journal of Economics* 125(1):263-306.

(٢٩٦) M Bertrand et al, 2010, op. cit

وفي عام ٢٠١٣، بدأت حكومة أستراليا العمل بسقف أقصى وطني مكون من شرائح بشأن رسوم قرض يوم القبض (لا يُطبق على المصارف والاتحادات الائتمانية التي تقرض بأسعار فائدة أدنى كثيراً). وكان السقف الإجمالي يبلغ ٤٨ في المائة سنوياً (شاملاً الفوائد والرسوم) مع السماح بـ "تكاليف إعداد" للقروض الصغيرة وحظر جميع المبالغ الصغيرة التي يحل موعد سدادها في خلال ١٥ يوماً أو أقل. وفي المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، حيث استنتجت سلطة المنافسة والأسواق أن أغلبية الشركات التي تقدم قرض يوم القبض تحقق أرباحاً تفوق المعتاد^(٢٩٨)، بدأت سلطة السلوك المالي العمل بسقف أسعار في عام ٢٠١٥ على أسعار الفائدة اليومية بنسبة ٠,٨ في المائة يومياً، وحددت سقف رسوم التخلف عن السداد، فوضعت سقفًا إجماليًا للسداد يبلغ ضعف قيمة القرض الأصلي. ووضعت حدود أخرى على الإقراض "بالتجديد"، وفرضت فحوص أقوى على القدرة على تحمل النفقات في عام ٢٠١٤^(٢٩٩). وبناء عليه، شهد عام ٢٠١٥ انخفاضاً كبيراً في حجم إقراض يوم القبض. والجدير بالإشارة أن النهج كان ثنائي المسار، وكان يستهدف ممارسات الإقراض فضلاً عن المعدلات الحسابية. والأمر نفسه متصل بسوق الائتمان البالغ الصغر في البلدان النامية.

٧- تنظيم التأمين المتعلق بالائتمان

يمكن أيضاً استخدام التأمين على الائتمان الاستهلاكي لضمان استمرار سداد أقساط عقد ائتمان معين في حالة وفاة المقترض أو تعرضه للبطالة أو إصابته بالمرض. ويمكن أن يطلب مقرضو التمويل السكني من المقترض أن يشتري وثيقة تأمين على الحياة بقيمة الوثيقة المخصصة للمقرض. وقد يكون تأمين المستهلك المتعلق بالائتمان ضاراً بالمستهلكين، وقد يسفر في بعض البلدان عن ضرر منتظم للمستهلك عن طريق ممارسات البيع مع تقديم مشورة مضللة. وكثيراً ما يباع التأمين على الائتمانات (المعروف عادةً بتأمين حماية الدفع) عند نقطة البيع عندما لا يكون المستهلكون في وضع جيد يتيح مقارنة الأسعار، ويُضاف إلى تكلفة الائتمان. ومن المشاكل الشائعة اضطراب المستهلكين إلى دفع مبالغ إضافية للتأمين أو إلى قيامهم بالدفع من أجل وثائق تأمين لا يحتاجون إليها لأنهم

واجب تقييم "القدرة على تحمل الدين" على المقرضين. ومن المشاكل المتعلقة بسقف أسعار الفائدة أن بإمكانها أن تحفز الشركات على استرداد التكاليف الضمنية لسقف الأسعار عن طريق الرسوم الإدارية. ويمكن الحد من هذا الاتجاه، إلى حد ما على الأقل، بتطبيق مبدأ التناسب. فقانون المستهلك الاتحادي الرئيسي في الولايات المتحدة الأمريكية، على سبيل المثال، الذي لا يتضمن فعلياً هذا المطلب، هو قانون المسؤولية والمساءلة والإفصاح عن بطاقات الائتمان لعام ٢٠٠٩ الذي يعتمد معيار المعقولة والتناسب الذي يجب أن تقيّم على أساسه جميع الغرامات المرتبطة ببطاقات الائتمان^(٢٩٧). ويشترط قانون المسؤولية والمساءلة والإفصاح عن بطاقات الائتمان بصفة أساسية أن تكون قيمة أي غرامات أو أعباء مالية يمكن أن تفرضها الجهة المصدرة للبطاقة عن انتهاك عقد بطاقة الائتمان "معقولة ومتناسبة مع هذا الإغفال أو الانتهاك". وقد أصدر المكتب المالي لحماية المستهلك في الولايات المتحدة الأمريكية لوائح مستفيضة بشأن هذا المفهوم، واقترح عند كتابة هذا الدليل اشتراطات "معقولة ومتناسبة" مماثلة لأنواع مختلفة من البطاقات السابقة الدفع.

٦- إقراض يوم القبض

من بين المظاهر الأكثر حدة للإقراض المنطوي على تجاوز خلال السنوات الماضية إقراض يوم القبض، وهو موجود في عدة ولايات قضائية متباعدة فيما بينها كتباعد أستراليا والاتحاد الروسي، ويتسارع استخدامه في المبيعات على الإنترنت. ولما كان الوصول إلى الإنترنت يهبط إلى أسفل سلم الدخل، فقد تنتشر وسيلة الإقراض هذه. وبالرغم من أن الصورة النمطية لإقراض يوم القبض هي أنه نوع من القروض المقدمة وقت امتلاك المستهلك للسيولة (يوم القبض) بأسعار فائدة باهظة يجري إنفاذها لاحقاً بالعنف وغيره من التهديدات، فإن النهج الذي يتبعه العديد من المقرضين عملياً أكثر كياسة بكثير، ولا سيما مع تزايد تحول هذا القطاع الفرعي إلى قطاع للشركات. إذ يجري تصميم العديد من العقود لتفشل بحيث يُعرض على المستهلكين الذين تخلفوا عن السداد في القرض الأول قرض ثانٍ لإنهاء القرض الأول، مع قيام موظفي مبيعات ودودين يقنعون المستهلكين الذين يشعرون أصلاً بالذنب لتخلفهم عن السداد في المرة الأولى.

(٢٩٨) Competition and Markets Authority, 2014, *Payday Lending*

.Market Investigation: Provisional Findings Report

(٢٩٩) Which?, 2014, *Cleaning Up Credit: Cleaning the Market*

.from Unfair Practices and Toxic Products

(٢٩٧) Credit Card Accountability and Disclosure Act, 2009

هناك احتمال لنشوء تضارب في المصالح بين مقدم الخدمات وطرف ثالث، ينبغي إطلاع المستهلك على ذلك لضمان تفادي تعرض المستهلك لضرر محتمل ناتج عن تضارب المصالح".

وتوجيه الاتحاد الأوروبي 2014/17/EU الصادر في شباط/فبراير ٢٠١٤ والذي يشمل الرهون العقارية المتعلقة بالملكيات السكنية يصف "الإدارة الملائمة لتضارب المصالح" بأنها عنصر رئيسي لكسب ثقة المستهلك، وأنها تتطلب تقديم المشورة تحقياً لـ "مصالح المستهلك الفضلى". وتتطلب أيضاً بالتحديد تدابير لتلافي المنازعات نتيجة للأهداف الرقمية (مثل المكافآت).

ويتعلق "الإفصاح" في هذا السياق بمجالين: الشروط التعاقدية وقيمة الرسوم من جانب، والإفصاح عن العمولات والمكافآت المدفوعة لموظفي المبيعات من الجانب الآخر. ولا يزال هذا الشكل الثاني من الإفصاح نادراً نسبياً. وهو ضروري في أستراليا وجنوب أفريقيا، في حين أن لدى اليابان مبادئ توجيهية طوعية للإفصاح عن الحوافز. وقد سبق أن ذكر مجلس الاستقرار المالي أن استخدام أهداف المبيعات وهيكل الأجور التي تكافئ على البيع يؤدي إلى نتيجة مناقضة للهدف المتمثل في تزويد المستهلكين بمعلومات دقيقة وجديرة بالثقة ويرفع الخطر من بيع المنتجات لمستهلكين ليست لديهم القدرة على السداد^(٣٠٣). ولا يقتصر تضارب المصالح في بعض الأحيان على مستوى أجور الموظفين ولكنه يشمل المستوى المؤسسي، كما يتبين من حالة الأسهم المفضلة الإسبانية المعروضة في الإطار ٢٢.

٢- الإفراض المسؤول

تشير مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية إلى الإفراض المسؤول في المبدأ التوجيهي ٦٦ (و). ولما كان تخلف المستهلكين عن السداد قد أسهم في ظهور الأزمة المالية، فإن توافقاً في الآراء يبرز بشأن الإفراض المسؤول الذي يتطلب ضمان تمكّن المستهلكين من سداد الدين بطريقة مستدامة دون تكبدهم مشقة مالية، ومعاملة المقرضين للمقترضين معاملة عادلة، ومراعاة مصالحهم أثناء المعاملة بالكامل.

ومن بين التدابير المستخدمة لمنع الاستدانة المفرطة التعويض والغرامات المتعلقة بممارسات البيع السيئة. وفي أستراليا،

حاصلون أصلاً على غطاء تأميني آخر، وعدم الإفصاح عن وثائق التأمين للمستهلك، وعدم ملاءمة الغطاء التأميني. ولعل من المناسب حظر بيع هذا التأمين على الائتمانات عند نقطة بيع الائتمان.

هاء- مسائل ناشئة

١- هيكل الأجور وتضارب المصالح

يشير دومينيك لندلي إلى نقطة مفادها أن مخططات الحفز غير الملائمة المتعلقة بالأجور والمبيعات كانت سبباً رئيسياً مهماً لبيع تأمين حماية الدفع مع تقديم مشورة مضللة في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، حيث كان العديد من الموظفين في الخطوط الأولى يتلقون حوافز قوية لبيع المنتج بصرف النظر عما إذا كان ملائماً للمستهلك^(٣٠٠). وقد كانت عواقب البيع مع تقديم مشورة مضللة على نطاق واسع وخيمة لا على المستهلكين فحسب، بل وعلى المصارف نفسها أيضاً التي اضطرت إلى تجنب نحو ٤٠ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة لدفع تعويضات للمستهلكين، وهو مبلغ كان آخذاً في الارتفاع عند كتابة هذا الدليل^(٣٠١). ويثير كل من المبادئ الرفيعة المستوى لمجموعة العشرين ومبادئ الأمم المتحدة التوجيهية مسائل بشأن سلوك بائعي التجزئة، سواء كان ذلك بشكل مباشر أو عن طريق وكلاء مرخص لهم. وتنص الفقرة ٤ من المبادئ الرفيعة المستوى لمجموعة العشرين/ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي^(٣٠٢) على أنه "ينبغي لمقدمي الخدمات المالية والوكلاء المرخص لهم أن يزودوا المستهلكين بمعلومات عن تضارب المصالح المرتبط بالوكيل المرخص له الذي يبيع المنتج من خلاله". وتوصي مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية، مع الإشارة أيضاً إلى المبادئ الرفيعة المستوى، في المبدأ التوجيهي ٦٦ (هـ) بـ "تحمل المؤسسات المالية أيضاً مسؤولية تصرفات الوكلاء المرخص لهم ومساءلتها عن هذه التصرفات. وينبغي أن تكون لدى مقدمي الخدمات المالية سياسة خطية بشأن تضارب المصالح، للمساعدة على الكشف عن أي تضارب محتمل في المصالح. وعندما يكون

(٣٠٠) D.Lindley, 2014, *Risky Business: The Case for Reform of Sales*

.Incentives Schemes in Banks (Consumers International)

http://www.thisismoney.co.uk/money/news/article-3181723/ (٣٠١)

PPI-bill-soars-27bn-scandal-costs-banks-1-000-family-
.Britain.html

OECD/G20, 2011, *High-level Principles on Financial* (٣٠٢)

.Consumer Protection

(٣٠٣) Financial Stability Board, op. cit

(الصين)، وسنغافورة) يُطالب أيضاً مقدمو خدمات الائتمان الاستهلاكي بإجراء فحوص مع هيئات تسجيل الائتمانات لتقييم الجدارة الائتمانية للمقترضين. ويتزايد استخدام مكاتب الاستعلام الائتماني في كينيا أيضاً، وبات الاحتفاظ بالتاريخ الائتماني للأفراد شرطاً حكومياً وأصبح متاحاً عند طلب الحصول على الائتمان.

وبموجب القانون الوطني لحماية الائتمان الاستهلاكي لعام ٢٠٠٩، إذا بيع منتج غير ملائم لأحد المستهلكين، أمكن للمستهلك استصدار أمر زجري ضد مقدم الخدمة لمنعه من جمع المزيد من مدفوعات الفوائد وطلب التعويض عن الخسائر أو الضرر المتكبد. وفي عدد من الولايات القضائية (الصين وألمانيا، وهونغ كونغ

الإطار ٢٢ - حالة الأسهم المفضلة الإسبانية

جمعت المصارف في إسبانيا قبل الأزمة المالية أموالاً من أجل زيادة مستواها من رأس المال عن طريق بيع "أوراق مالية مهجنة" لمستهلكيها بالتجزئة. وكانت هذه المنتجات المعقدة التي عُرفت باسم "الأسهم المفضلة" (*participaciones preferentes*) تقدم إيراداً في شكل مدفوعات سنوية. وفي حين أنها بيعت للمستهلكين كبديل عن الودائع البسيطة، فقد كان الإيراد المدفوع من هذه الأوراق المالية المهجنة متغيراً، وكان المستهلكون معرضين لخطر فقدان رؤوس أموالهم إذا أصاب المصرف الذي أصدر المنتج وباعه عجز في رأس المال. وحوّلت الأسهم المفضلة إلى أسهم عادية عندما أعيدت رسملة مصارف الادخار في خضم الأزمات المالية لعام ٢٠٠٨ بناء على قرار من السلطة التنظيمية لسوق الأوراق المالية. ومع تدهور الوضع المالي لمصارف الادخار هذه، وجد المستهلكون أنهم يواجهون خسائر فادحة. وكان العديد من العملاء المتضررين متجاوزين لسن التقاعد وخسروا الكثير من مدخراتهم نتيجة لذلك. وبعد حملة شنتها منظمة المستهلكين والمستخدمين (*Organización de Consumidores y Usuarios*)، فرضت غرامة قدرها ١٦,٩ مليون دولار على بنك سانتاندير في عام ٢٠١٤ بسبب بيعه هذه المنتجات لعملائه بطريقة غير ملائمة.

المصدر: *Dominic Lindley, 2014, Risky Business: The Case for Reform of Sales Incentives Schemes in Banks (CI)*

ومن قواعد البيانات الأكثر شمولاً تلك التي أنشأها بنك الصين الشعبي خلال التسعينيات من القرن العشرين. فهي تتضمن نظاماً للاستعلام الائتماني الشخصي يربط بين جميع المصارف التجارية وبعض التعاونيات الائتمانية الريفية، ويساعد المقرضين في تقييم الخطر (ويساعد بذلك بطريقة غير مباشرة المستهلكين الذين يشترط الحصول على موافقتهم قبل الإفصاح عن البيانات). وتتضمن قواعد البيانات معلومات أساسية مثل حالات التخلف عن السداد السابقة أو ما إذا كان قرض عقاري قد مُنح للمشتري للمرة الأولى أو الثانية. وأسفر العمل بقاعدة البيانات هذه عن معدل رفض نسبته ١٠ في المائة لطلبات الائتمان. وفي حين أن من شأن هذا أن يترك بعض المستهلكين غير قادرين على الاقتراض، فالرد على ذلك أنه يُنصح بفرض قيود معقولة على منح الائتمان تلافياً للمصير الذي لاقته مؤخراً الأسواق الأقل عزوفاً عن المخاطرة، مثل الولايات المتحدة الأمريكية.

والصين تقف عند طرف الطيف، حيث يجري الجمع بين المعلومات الإيجابية والسلبية وذلك بشكل مركزي. وينبغي، كضمان، أن يكون من حق المستهلكين فحص البيانات المخزنة عنهم والاطعن فيها. وإمكانية الوصول هذه مجانية في بلجيكا، ويُدفع عنها رسم

وانتشار تقييم قدرة المستهلكين على سداد القروض آخذ في الازدياد، وكثيراً ما يحدث عن طريق وكالات أو مكاتب المرجعية الائتمانية العام منها والخاص على حد سواء. وكما هو ملاحظ أعلاه، فإن هذه الفحوص الائتمانية إلزامية في بعض الولايات القضائية بما فيها فرنسا وبلجيكا وجنوب أفريقيا. وتتوقف ممارسة المرجعية الائتمانية أحياناً على الإبلاغ بالتخلف عن السداد. فمع إنشاء مكتب الاستعلامات الائتمانية في الهند، على سبيل المثال، تقدم المصارف إلى المكتب تصنيف الجدارة الائتمانية للمستهلكين الذين يتخلفون عن السداد، ويستخدم المقرضون هذه المعلومات قبل الموافقة على منح القرض.

ويمكن لإنشاء مكتب ائتمان في بلد ما أن يزيد الائتمان بالحد من تكاليف المقرض، ويمكنه في بعض البلدان أن يعوض عن حالات انعدام الكفاءة في نظام الإنفاذ في المحاكم. ويمكنه أن يشجع المنافسة بالحد من مزايا المتنفذين في السوق. وكثيراً ما تقدم مكاتب الائتمان للمقرضين التصنيفات الائتمانية التي تستخدم في تقييم المستهلكين وقد تتضمن معلومات سلبية وإيجابية على حد سواء، مما يسمح بتعميق السوق لإدراج المزيد من المستهلكين ذوي الدخل المنخفض الذين يحتفظون بسجلات جيدة.

تسبب أعلى المخاطر للمستهلكين، وأن تكون قادرة على سرعة التحرك من أجل تسوية المشاكل الناشئة، وأن يكون هيكلها منظماً لتلافي أخطار استحواذ القطاع عليها. وفي الحالات المثلى، ينبغي أن تتولى تنظيم الائتمان وكالة مكرسة لحماية المستهلك الخدمات المالية، تكون قادرة على مراقبة السوق بالكامل. وينبغي أن يكون التنظيم قائماً على الأدلة، وأن يضع في حسابه تأثيره على الاستبعاد المالي.

وتوصي عدة منظمات دولية بأن يكون تنظيم الائتمان الاستهلاكي جزءاً من سلطة أو وكالة مكرسة لتمويل المستهلكين. وكان من بين الردود على الأزمة المالية إنشاء مكتب حماية مستهلك الخدمات المالية في الولايات المتحدة الأمريكية، بينما أسندت إلى السلطة المصرفية الأوروبية الجديدة في الاتحاد الأوروبي ولاية لحماية المستهلك. وفي نسخة مهجنة في شيلي، يشكل الجهاز الوطني لحماية مستهلك الخدمات المالية (SERNAC Financiero) وكالة متخصصة داخل الوكالة الوطنية لحماية المستهلك، أي الجهاز الوطني لحماية المستهلك، معهود إليها بمعالجة الخدمات المالية.

وتوجد عدة مزايا لإنشاء وكالة إنفاذ متخصصة من أجل معالجة المسائل المتعلقة بالائتمان الاستهلاكي، وذلك مثلاً بإدراج خبرة فنية متخصصة في تعقيدات قانون الائتمان والقدرة على جمع الدعاوى معاً باسم عدد من المستهلكين الذين عانى كل منهم من خسارة صغيرة ومن غير المرجح أن يتخذوا أي إجراء بصورة فردية. بيد أن الإقراض والتأمين، شأنهما شأن الصرافة، خرجا من صومعتهم، ولا بد من تطوير الهيكل التنظيمي من أجل إدارة المؤسسات المالية العامة بطريقة تلتقط التجاوزات التي تحدث في جميع القطاعات الفرعية. وينبغي أن تكون الوكالة قادرة على إنفاذ التشريعات بطريقة استباقية (بوقف سلوكيات معينة قبل أن تسبب المزيد من الضرر) وكذلك بطريقة تفاعلية (بتوفير الانتصاف من الضرر ومعاينة كل من يتسبب في ضرر). ولا ينبغي أن يقتصر نطاق الوكالة على التعامل مع شكاوى المستهلكين وحدها. بل ينبغي أن ترصد الوكالة بنشاط أعمال القطاع وتطوراته.

وفي الوقت نفسه، فإن للمنتجات المختلفة احتياجات متنوعة وأحياناً فريدة من حماية المستهلك، ويمكن تنظيمها بالتالي بطرق مختلفة. ففي كينيا، على سبيل المثال، يتولى البنك المركزي الكيني، مع جمعية المصرفيين الكينيين المسؤولة عن تعزيز السلوك الجيد والتنظيم الذاتي، تنظيم المصارف التجارية ومؤسسات التمويل البالغ الصغر التي تقبل الإيداعات. وتتولى وكالة حكومية أخرى

رمزي في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية. ويقدم تقرير ائتماني واحد في السنة بالمجان في الولايات المتحدة الأمريكية. ويجب أن تخضع حقوق المستهلكين والتزامات مكاتب الائتمان هذه لرقابة صارمة وإنفاذ حازم. فقد وثق المدافعون عن المستهلكين في الولايات المتحدة الأمريكية مشاكل خطيرة في إصلاح الأخطاء الواردة في تقارير الائتمان بالرغم من وجود ولاية قانونية واضحة. وحيثما وُجدت مكاتب ائتمان متعددة، تعذر على المستهلكين الطعن فيها كلها في ذات الوقت.

٣- معالجة الاستدانة المفرطة

تتحدث مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية أيضاً عن الاستدانة المفرطة في المبدأ التوجيهي ٤٠. وتتطور الممارسة للسماح للأفراد بخفض قيمة ديونهم عندما يكونون عاجزين عن السداد ويبدأون بداية جديدة. ويتعين فرض شروط لضمان عدم إساءة استعمال إمكانية الوصول هذه إلى تلك الخدمة.

وقد اعتمد تشريع للإفلاس الشخصي في اليونان في عام ٢٠١٠. وبعد بدء العمل به، قُدم نحو ٣٥ ٠٠٠ طلب خلال العامين ٢٠١١ و٢٠١٢، وتضاعف عدد الطلبات في عام ٢٠١٣. ويرتكز القانون على تحديد "مبلغ أدنى لائق لتكلفة المعيشة" ويسعى إلى وضع الأحكام الدستورية اليونانية للمشاركة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية وتطوير الحياة الشخصية موضع التنفيذ^(٣٠٤). بيد أن "المبلغ الأدنى اللائق" ليس محددًا، ويتوقف على تفسير المحاكم.

٤- الهيكل المؤسسي: وكالة للتنظيم والإنفاذ

من المفهوم ألا تتطرق مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية إلى مسألة الهياكل المؤسسية المفصلة للخدمات المالية بالرغم من أن المبدأ التوجيهي ٦٦ (ب) يدعو إلى "هيئات رقابة لديها الصلاحيات والموارد اللازمة لأداء مهامها". وأياً كان الهيكل، ينبغي تمويل الوكالة تمويلًا جيداً حتى تكون وكالة مثالية (المبدأ التوجيهي ١٥)، وأن تكون الوكالة قادرة على الحصول بتكلفة منخفضة على معلومات عن الممارسات السوقية الناشئة، وأن تقيم بدقة الممارسات التي

(٣٠٤) A Angelousi et al, 2013, A Constitutional Right to Debt Relief: The Greek Approach to Alleviating Over-Indebtedness (New INKA)

مع ما تنطوي عليه من إمكانية تحقيق نتائج عكسية. فلقد شهد قطاع الائتمان الاستهلاكي تدخلات ناجحة لكبح جماح أكثر الممارسات تجاوزاً وإنفاذ نظام للفحوص الائتمانية قبل إبرام اتفاقات القروض. وتنتشر هذه الضمانات لتصل إلى الاقتصادات النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية، بما فيها جنوب أفريقيا والصين.

(السلطة التنظيمية لجمعيات الادخار والائتمان التعاونية في كينيا) تنظيم التعاونيات المعنية بالادخار والائتمان بموجب قانون وسياسة مختلفين.

واو - خاتمة

وبالعودة إلى برنامج الإصلاح، نجد أن مكانة حماية المستهلك في الخدمات المالية تتزايد، وأن ضمانات أقوى تظهر في توافر فترات التهدئة وإنفاذها، وهو نوع من الضمان يكتسب المزيد من الأهمية، حسبما يُرعم، مع تزايد المبيعات على الإنترنت. ويطبق بعض الولايات القضائية آليات موافقة سابقة لدخول السوق، وحين تواجهها إخفاقات في تنفيذ التزامي الإفصاح وتقديم المعلومات، يجري تطبيق معايير أكثر صرامة عن طريق صحائف الوقائع الإلزامية والأطر الموجزة. وبعض القطاعات المعنية التي تكون فيها الخدمات بسيطة بحكم تكوينها، مثل التحويلات المالية، تستطيع أن تشهد تقدماً عن طريق النهج "الكلاسيكي" المتمثل في الإفصاح والمنافسة.

نتيجة للصدمات الناجمة عن الأزمة المالية، يدعو البعض إلى اتباع نهج سلامة المنتج إزاء التنظيم: "بوسع المستهلكين دخول السوق لشراء منتجات وهم على ثقة من أنهم لن يُخدعوا بشراء آلات متفجرة لتحميم الخبز أو غير ذلك من المنتجات الخطرة على نحو غير معقول. وينبغي أن يتمتع المستهلكون الذين يدخلون السوق لشراء منتجات مالية بالحماية نفسها"^(٣٠٥). وعند مقارنة القوانين التي تفرض المسؤولية المطلقة عن المنتجات المادية في مجال سلامة المنتج (كما هو مبين في الفصل التاسع) مع التركيز على المسؤولية بدلاً من اللوم، من المفهوم أن البعض سيلتمس الحماية نفسها في ميدان الخدمات المالية.

ويمكن أن يكون التجديد في منتجات الخدمات المالية مبتكراً بمعنى الكلمة عندما يلبي احتياجات المستهلك. وللأسف، فكثيراً جداً ما أسفر الابتكار عن أثر إيجابي أقل، وكان في الواقع ابتكاراً وهمياً لتلافي القيود التنظيمية. واستشهاداً مرة أخرى بلجنة ستيجليتز، نسوق ما يلي: "وبينما كان هناك ابتكار بالفعل، فقد استهدف الجانب الأكبر منه المراجعة التنظيمية والضريبية والمحاسبية، في حين لم يستهدف سوى القليل جداً منه تلبية الاحتياجات الحقيقية للمواطنين العاديين... فيجب أن يكون التنظيم المالي مصمماً للنهوض بالابتكار المفيد الذي يحسن من إدارة المخاطر وتوزيع رأس المال"^(٣٠٧).

وبعد أن جاءت الأزمة المالية في أعقاب سنوات رفع الضوابط التنظيمية، أصبح هناك اهتمام ملحوظ باتخاذ موقف يزيد من التدخل من جانب السلطات التنظيمية للخدمات المالية. فعلى سبيل المثال، في حين أن توجيه الاتحاد الأوروبي الأصلي المتعلق بالائتمان الاستهلاكي لعام ١٩٨٧ كان يركز على المعلومات والحماية الدنيا من شروط التعاقد غير العادلة، فإن توجيه الأحدث المتعلق باتتمانات الرهون العقارية يفرض معايير أعلى كثيراً للإقراض المسؤول، مع الإحالة إلى المبادئ الرفيعة المستوى لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/مجموعة العشرين^(٣٠٦). ومما له دلالة في هذا الشأن إبداء الاهتمام المتزايد بمحاكأ أجور الخدمات المالية

(٣٠٥) E Warren, 2007, Unsafe at any rate, *Democracy*

(٣٠٧) J Stiglitz, United Nations, op. cit

(٣٠٦) I Ramsay, op. cit

خامس عشر - حماية المستهلك في توفير المرافق

ألف - المرافق العامة في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك

السياسات الوطنية الرامية إلى تحسين إمدادات الطاقة التي توفر للمستهلكين بكلفة ميسورة تبعاً لظروفهم الاقتصادية وتحسين أنماط توزيعها وجودتها". ويدعو المبدأ التوجيهي ٧٧ إلى الترويج لـ "جعل المرافق العامة في متناول الجميع"، بالإضافة إلى إدماج العديد من عناصر علاقات العملاء. ويشير إلى فرض "غرامات التأخير في دفع الرسوم" على المستهلكين، ولكنه لا يتضمن تدابير واضحة بشأن التعويض عن عدم تقديم الخدمات العامة (مثل انقطاع الخدمات)، وهو مشكلة كبرى في جميع أنحاء العالم.

باء - طبيعة توفير المرافق العامة

تمثل قطاعات المرافق المعروفة بصورة تقليدية، أي خدمات الإمداد بالمياه، والصرف الصحي، والطاقة، والاتصالات، وغيرها، تحديات خاصة لحماية المستهلك. فهذه القطاعات لا توفر خدمات أساسية تماماً فحسب، وإنما تتمتع أيضاً بخصائص اقتصادية معينة كثيراً ما تجعل من الصعب انفتاح خدماتها على المنافسة. وقد جرت محاولات داخل الاتحاد الأوروبي لإعادة تحديدها كـ "خدمات ذات منفعة اقتصادية عامة" تتسم بأهداف قابلة للتحديد في مجال السياسة العامة، مثل الخدمة الشاملة، تاركة للدول الأعضاء تحديد الخدمات المدرجة في التعريف.

ويتمثل النهج الذي يتبعه الاتحاد الأوروبي في أن الخدمات ذات المنفعة الاقتصادية العامة تخضع لواجبات أخرى غير الواجبات التجارية البحتة، حتى لو كان يمكن تسيرها بعنصر تجاري جوهري وذلك عادة في نظير السداد. ويلخص هذه الواجبات مفهوم التزامات الخدمات العمومية. وقد أوضح منشور صادر عن المكتب الإحصائي للجماعات الأوروبية التابع للمفوضية الأوروبية في عام ٢٠٠٧ ما يلي:

يمكن تعريف الخدمات ذات المنفعة الاقتصادية العامة بأنها سلع جماعية أو اجتماعية بمعنى أنها مختلفة عن الخدمات العادية... ويمكن للسلطات العامة أن ترسي عدداً من الالتزامات المحددة على مقدم الخدمات. وقد يطلق الوفاء بهذه الالتزامات منح حقوق خاصة أو حصرية أو توفير آليات تمويل محددة. والحالة الكلاسيكية هي

تحقق مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية المنقحة فتحاً في هذا الميدان المهم للغاية، حيث إنما تضع "احتياجاً أساسياً" جديداً في المبدأ التوجيهي ٥(أ): "حصول المستهلكين على السلع والخدمات الأساسية"، يعقبه مباشرة ما يلي في الفقرة ٥(ب): "حماية المستهلكين الضعفاء والمحرومين". ومما له صلة مماثلة بالمرافق العامة أن مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية تنطبق للمرة الأولى على "المؤسسات التي تملكها الدولة" (المبدأ التوجيهي ٢). وينطبق أيضاً الفرع خامساً-هـ المتعلق بمرافق توزيع السلع والخدمات الأساسية، وهو ملاحظ في تشجيع المبدأ التوجيهي ٣٦(ب) على "إنشاء تعاونيات للمستهلكين والأنشطة التجارية المتصلة بها وتوفير المعلومات المتعلقة بها، خاصة في المناطق الريفية". ومما له صلة أيضاً بالموضوع الإشارة في القرار إلى الأهداف الإنمائية للألفية وأهداف التنمية المستدامة التي كانت قد اعتمدت لتوها وقت اعتماد مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية الجديدة.

وأكثر فرع قابل للتطبيق مباشرة هو الفرع خامساً-كاف "التدابير المتعلقة بمجالات محددة" الذي يبحث فيه المبدأ التوجيهي ٦٩ الدول الأعضاء على "إعطاء الأولوية للمجالات الوثيقة الصلة بصحة المستهلك، مثل المياه والطاقة والمرافق العامة (وغیرها)". ويطلب المبدأ التوجيهي ٧٢ إلى الدول الأعضاء "وضع أو إدامة أو تعزيز السياسات الوطنية لتحسين إمدادات مياه الشرب وأنماط توزيعها وجودتها. وينبغي إيلاء الاعتبار الواجب لاختيار المستويات المناسبة من الخدمة والجودة والتكنولوجيا، وللحاجة إلى برامج التثقيف، ولأهمية مشاركة المجتمعات المحلية". واستمرار غياب الالتزام بالصرف الصحي أمر محبط للمدافعين عن هذا القطاع المهم، وإن كانت توجد الآن إشارة قديمة إلى العقد الدولي لتوفير مياه الشرب والصرف الصحي، يمكن اتخاذها علامة في هذا الشأن. كما أن الصرف الصحي مدرج صراحة أيضاً في أهداف التنمية المستدامة.

ويدعو المبدأ التوجيهي ٧٦ إلى تعزيز وصول الجميع إلى الطاقة النظيفة، ويطلب إلى الدول الأعضاء أن تقوم "... (بتعزيز)

بـ "المقايضة التنظيمية". ويرى أن وجود سقف فعلي للأسعار يوازن بين الحاجة إلى رخص الأسعار ومطلب استرداد التكاليف وتحقيق الإيرادات. وفي حالة عدم إمكانية التوفيق بين الهدفين، قد يتعين اللجوء إلى الدعم من أجل تحقيق أهداف محددة مثل تعميم الخدمات. وقد اتخذ التنظيم أشكالاً مختلفة كانت فيها المرافق المملوكة ملكية عامة أقل المرافق خضوعاً للتنظيم بالمعنى القانوني، ولكنها كانت أكثر خضوعاً للرقابة الحكومية المباشرة.

وتوجد بوجه عام أربعة نماذج تعرف عليها إبيرهارد^(٣٠٩):

- **التنظيم عن طريق الحكومة** - والتحدي البالغ هنا هو قدرة الحكومات على فهم المتطلبات من التكاليف والإيرادات الخاصة بفرادى هذه المرافق (وهي ضرورية للتنظيم الاقتصادي). وثمة تضارب واضح في المصالح يتمثل في أن الحكومات هي التي تمتلك المرافق وهي التي تنظم المرافق التي تملكها الدولة؛
- **التنظيم المستقل** - يجسد هذا المبادئ الاستقلال في اتخاذ القرارات. وتوجد تنوعات فرعية مثل تنظيم سقف الأسعار (كما في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية) أو تنظيم معدل العائد (كما في الولايات المتحدة الأمريكية) وأرباح التشغيل المفترضة (كما في الاتحاد الروسي)؛
- **التنظيم بالتعاقد**، كما في فرنسا؛
- **تعهد أطراف ثالثة بالتنظيم**، بإجراء استعراضات للرسوم والأسس المرجعية وتسوية المنازعات على سبيل المثال. وتطبق شيلي والسنغال ورومانيا جميعاً آليات الاستعراض هذه.

بيد أن هناك مشكلة كبيرة. فلما كانت خدمات المياه والصرف الصحي، في إطار النموذج التقليدي للمرافق، تُنظم في الغالب على المستوى البلدي، فمن الصعب على وكالة وطنية أن تنظم هذا العدد الكبير من مقدمي الخدمات. وفي المقابل، ففي مجال الكهرباء حيث يكون عدد الموردين في الغالب أصغر والأقاليم أوسع، كان النموذج التنظيمي الوطني أكثر جدوى.

الالتزام بالخدمة الشاملة، أي الالتزام بتقديم خدمة معينة في جميع أنحاء الإقليم بأسعار في المتناول وبشروط جودة متماثلة بصرف النظر عن ربحية فرادى العمليات^(٣٠٨).

وفي حين أن مسمى الخدمة ذات المنفعة الاقتصادية العامة لم ينتشر كثيراً بشكل فعلي، فلا يزال المفهوم يلقي نطاقاً واسعاً من القبول.

وتعتمد أغلبية المرافق على نوع ما من الشبكات في أداء خدماتها. وتعني اقتصاديات هذه الشبكات الثابتة أن من الأخص أن تتولى شركة واحدة الإمداد للسوق بالكامل من أن تقوم بذلك عدة شركات. فعند إقامة شبكة توزيع، لا توجد وجهة اقتصادية لمضاعفتها بإقامة وصلات ثانية بين النقاط نفسها. و"الاحتكار الطبيعي" المترتب على نظم التوزيع هذه يترك المستهلكين "مقيدين" بشركات إمداد معينة.

بيد أن هذه الفرضية أقل صحة الآن مما كانت عليه في الجيل الماضي. فالعديد من جوانب الاحتكار الطبيعي أخذ في التحلل، وأصبحت الاتصالات، منذ تحولها إلى خدمات نقالة مصممة وفقاً لاحتياجات الأفراد، خدمة تنافسية آثار الشبكات عليها أقل مما سبق، بما أن أصولها الرأسمالية غير المكلفة نسبياً يمكنها أن تتداخل في الإقليم ذاته. وتوجد مسائل جديدة بشأن قدرة الإنترنت قد تسبب من جديد مشاكل شبكية في المستقبل، ولا تزال هناك مسائل تتعلق بتوافر الطيف، لم يجز استكشافها بعد. ولكن الخدمات الهاتفية، بالنسبة لأغلبية الأغراض، خدمات تنافسية وتخضع لعقود فردية تتطلب مراقبة تتسم بطابع "التجارة العادلة"، مع فحص الشفافية وشروط التعاقد غير العادلة والممارسات المخلة بالمنافسة مثل عقود "الانحصار". وفي ضوء ما تقدم، نركز في هذا الفصل على المياه/الصرف الصحي والكهرباء.

جيم - التنظيم

لما كان يُعترف في الأصل بأن الاحتكارات الطبيعية لا مناص منها، فقد ركز العديد من السياسات العامة على إضفاء الطابع الرسمي على الاحتكارات وتنظيمها عن طريق مراقبة الحكومة للأرباح والأسعار وجوانب الإمداد الأخرى. ويُعرف هذا أحياناً

(٣٠٩) A Eberhard, 2007, *Infrastructure Regulation in Developing Countries: An Exploration of Hybrid and Transitional Models*, PPIAF Working Paper

(٣٠٨) Eurostat, 2007, *Consumers in Europe: Facts and Figures on Services of General Interest*

دال - الملكية

للاتجاه نحو القطاع الخاص: "يُنظر إلى مشاركة القطاع الخاص على أنها وسيلة لتحسين الأداء السيء في الغالب للمرافق التي يديرها القطاع العام، و/أو لضخ رؤوس أموال استثمارية ثمة حاجة ماسة إليها. بيد أن التجربة لم تكن دائماً متفقة مع التوقعات، ولم يتحقق الأمل في زيادة تدفقات الاستثمار الخاص"^(٣١٣).

وشهد منعطف الألفية تحولاً في نمط المشاركة في قطاع المياه بالتحديد. فبحلول عام ٢٠٠٠، باتت خمس شركات دولية فقط تستأثر بخدمة ٨٠ في المائة من السكان الذين يحصلون على الخدمات من مشغلي من القطاع الخاص. وخلال الفترة ١٩٩٠-١٩٩٧، جنت الشركات الخمس نفسها ٥٣ في المائة من جميع العقود الممنوحة لمشغلي خدمات المياه من القطاع الخاص. وفي عام ٢٠٠٢، هبطت حصتها إلى ٢٣ في المائة مع هيمنة أكبر للجهات الفاعلة المحلية والإقليمية والهجينة، مثل الشركات العامة العاملة في الخارج كشركات خاصة^(٣١٤). وبحلول عام ٢٠٠٧، باتت جهات تشغيل خدمات المياه من القطاع الخاص من البلدان النامية تقدم خدماتها إلى ٤٠ في المائة من السوق الحضرية للبلدان النامية (لا يشمل ذلك الصين، حيث كانت توجد عقود هجينة). وبحلول نهاية عام ٢٠٠٧، انسحب بعض من أكثر مشغلي القطاع الخاص نشاطاً "انسحاباً مؤثراً من البلدان النامية" وفقاً للدراسة التي أجراها فيليب مورين للقطاع من أجل البنك الدولي^(٣١٥).

لا تزال الملكية العامة للمرافق التي توفر المياه والصرف الصحي والطاقة هي المهيمنة، وإن كان الجدول يدور حول مسألة الملكية. وقد كان هناك مستوى مرتفع من الاهتمام بالخصخصة في نهاية القرن العشرين، وكثيراً ما كان يُنظر إلى ذلك في تلك الفترة على أنه غير مسبوق. وفي الواقع، سبق أن كان هناك مشغلون للمرافق من القطاع الخاص لأجيال عديدة، فضلاً عن شركاء من البلديات، مع انتقال الرقابة على الخدمات في بعض الأحيان بين القطاعين العام والخاص في الاتجاهين في عدة مدن أوروبية في القرنين التاسع عشر والعشرين^(٣١٠).

ويمكن أن تكون المقابلة الثنائية بين القطاعين العام والخاص مضللة جداً في البلدان التي جرت فيها العادة على إجراء التنظيم بالتعاقد كما في فرنسا، حيث أنشئت الشركة العامة للمياه، على سبيل المثال، في الخمسينيات من القرن التاسع عشر، ولا تزال مستمرة إلى اليوم^(٣١١). ويوضح الجدول ١ طائفة من النماذج التعاقدية التي نشأت معظمها، باستثناء التجريد من الملكية، في إطار خدمات المياه الفرنسية. والكميونات الفرنسية مسؤولة عن المياه الصالحة للشرب منذ عام ١٧٨٩، ولكن الخدمة تقدم عادة عن طريق مشغل من القطاع الخاص بموجب عقد^(٣١٢). وتحدد التشريعات الوطنية المعايير (مثل عدم التمييز بين المستهلكين والنزاهة المالية للمشغلين). وتعد هذه الأشكال المختلفة من العقود في جميع أنحاء العالم، وكثيراً ما تستخدم التنوعات الفرنسية كخيار للتنفيذ على المستوى المحلي، فتكون البلديات هي الجهات المتعاقدة والمشغولون من القطاع الخاص هم الجهات المتعاقدة معها.

وقد بلغ الاهتمام بالخصخصة مداه عند منعطف الألفية. وميزت دراسة أنجزتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمشاركة القطاع الخاص في قطاع المياه في عام ٢٠٠٩ بين غرضين

- (٣١٠) PS Juuti and TS Katko, 2005, *Water, Time and European Cities: History Matters for the Futures* (Watertime). See also, by the same authors, 2004, *From a Few to All: Long Term Development of Water and Environmental Services in Finland*.
- (٣١١) باسم فيوليا (Veolia).
- (٣١٢) S Trémolet and D Binder, 2010, *La régulation des services d'eau et d'assainissement dans les pays en développement*. (AFD)

- (٣١٣) OECD, 2008, *Financing and Pricing Water: The Roles of Government Policies, the Private Sector and Civil Society*, .ENV/EPOC/GF/SD 2008.
- (٣١٤) OECD, 2008, op. cit.
- (٣١٥) P Marin, 2009, *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries*. (World Bank)

الجدول ١ - طيف مشاركة القطاع الخاص

الخيار	مالكو الأصول	الاستثمار	جمع الإيرادات	التشغيل	المدة	الخطر
الإدارة	قطاع عام	قطاع عام	قطاع عام	قطاع خاص	٣-٥ سنوات	قطاع عام
عقد أو إيجار أو تعاقد خارجي	قطاع عام	مشترك	قطاع خاص	قطاع خاص	٨-١٥ سنة	مشترك
امتياز	قطاع عام	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	٢٥-٣٠ سنة	قطاع خاص
بناء وتشغيل ونقل ملكية	مشترك	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	٢٠-٣٠ سنة	قطاع خاص
تجريد من الملكية	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	قطاع خاص	لا نهائي	قطاع خاص

ملاحظات:

- ١- يعبر "البناء والتشغيل ونقل الملكية" عن شكل خاص من الامتياز تظل بموجبه ملكية أصول التشغيل التي جرى إنشاؤها في حوزة المشغل فعلياً لمدة محددة ثم تنتقل إلى السلطة العامة نظير مبلغ متفق عليه. وهذا بمثابة الخصخصة على مدى يتراوح بين القصير والمتوسط.
- ٢- ويكمن الفرق الرئيسي بين الإيجارات والتعاقدات الخارجية في أن أجر المشغل في إطار التأجير يتوقف على سعر العميل، بينما يكون سعر المشغل في التعاقد الخارجي منفصلاً عن سعر العميل، ولو كان يجوز تحميل المشغل أعباء مدفوعات الجمع.
- ٣- ومن المعتاد عبر الطيف بكامله، بما فيه التجريد من الملكية، أن تمتلك الحكومة رقابة على الأسعار.
- ٤- وللتعهد "التقليدي" سمات مماثلة لعقود الإدارة، وإن كانت هذه العقود أكثر شمولاً في الغالب.

المصادر: Foster et al. 2005 بصفة رئيسية؛ وأيضاً Guasch 2004.

في أمريكا اللاتينية في أثناء السنوات الأخيرة من القرن الماضي^(٣١٨). ومن الأسباب الأخرى وظيفة لا تتعلق بأداء المشغلين وإنما بالعقود الممنوحة لهم، وكانت تركز على السعر بدلاً من التغطية. فعقدنا منطقتي مانيفلا على سبيل المثال شهدا عطاءات حددت مستويات الأسعار بنسبة ٢٦ في المائة فقط (المنطقة الشرقية) و٥٧ في المائة (المنطقة الغربية) من مستويات ما قبل العطاء. وترتب على ذلك أن جنى السكان المتصلون بالخدمة والذين كانوا بالطبع أيسر حالاً، ربحاً استثنائياً، بينما لم يربح الفقراء غير المتصلين بالخدمة شيئاً^(٣١٩).

وكان تراجع الامتيازات مثيراً للاهتمام على نحو خاص من وجهة نظر التمويل الرأسمالي، حيث إن الامتيازات هي التي تأتي برأس المال الخاص من أجل التمويل، وبالتالي الطابع الطويل الأمد للعقود. وأشار تراجعها إلى حدوث تحول نحو مشاركة أكثر مرونة من القطاع الخاص عن طريق عقود الإيجار أو التعاقدات الخارجية أو عقود الإدارة البسيطة كما هو محدد في الجدول ١.

واحتج مارين وإزاغويري آنذاك بمحيط الحماس، وبخاصة للامتيازات، الذي ساد التسعينيات من القرن العشرين: "كثيراً ما عكست العقود تفاعلاً مفرطاً من كل من مستثمري القطاع الخاص والحكومات، وكثيراً ما أسيء تقدير الصعوبات الاجتماعية - السياسية التي يسببها رفع الأسعار إلى المستويات التي تغطي التكاليف. وكانت الأسواق المالية مترددة في توفير تمويل دون حق الرجوع لمشاريع المياه، وكثيراً ما طلب دعم التمويل بكشوف ميزانية الجهات الراعية"^(٣١٦). وبحلول عام ٢٠٠٥، كانت نسبة ٣٤ في المائة من تعهدات الاستثمار التي عُقدت منذ عام ١٩٩٠ (١١) في المائة بالأرقام) إما ألغيت أو في حالة تعثر، أي مطلوب إلغاؤها أو محالة إلى التحكيم الدولي^(٣١٧).

ومن بين أسباب عدم شعبية المشغلين من القطاع الخاص كثرة التفاوض على العقود قبل تاريخ استحقاقها. وحدث هذا مراراً

(٣١٦) P Marin and AK Izaguirre, 2006, *Private Participation in Water, Toward a New Generation of Projects?* (PPIAF/World Bank).

(٣١٨) J Guasch, 2004, *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions* (World Bank Institute).

(٣١٩) P Marin, op. cit.

(٣١٧) Marin and Izaguirre, op. cit.

هاء- أداء المرافق العامة

إن ما استثار رواج القطاع الخاص هو إخفاق بعض المختصين المعنيين في البلدان النامية على نطاق واسع في توفير مستوى الخدمة المكلفين به. وكانت هذه أساساً مشكلة متعلقة بتوصيل الخدمات تعود إلى نقص الإيرادات.

فبحلول منتصف السنة الأولى من القرن الحادي والعشرين، توصلت استقصاءات أجرتها مجلة الاستعلامات العالمية عن المياه في أكثر من ١٠٠ مدينة من جميع مستويات التنمية إلى أن نحو خمسي المدن (وتسعة أعشارها في البلدان المنخفضة الدخل) لم تستعد حتى تكاليف التشغيل والصيانة. ودفع ٣٠ في المائة بعض الاشتراكات في تكاليف رأس المال، ولكن هذا كان نادراً جداً (٣ في المائة) في البلدان المنخفضة الدخل^(٣٢٠). وفيما يتعلق بالكهرباء، كانت الصورة أكثر استدامة. فمن أصل ٨٤ بلداً شملتها دراسة استقصائية أجراها فريق تابع للبنك الدولي، لم يستعد ما يقرب من ثلث البلدان المنخفضة الدخل تكاليف التشغيل والإدارة. وعلى الصعيد العالمي، دفع ٤١ في المائة مساهمة في تكاليف رأس المال^(٣٢١).

وكان يتعين إما أن تتصدى الحكومات لجوانب القصور المذكورة أعلاه أو أن يجري خفض التكاليف عن طريق عدم صيانة الشبكات، مما يجعلها تتدهور. وكانت الآثار بالتالي أسوأ من كسوف الميزانية المقدمة. فقد شجعت الأسعار المنخفضة عن التكلفة، بادئ ذي بدء، على الاستهلاك المفرط بين العملاء (أو في أحسن الأحوال أنبسط حفظ الموارد) وكثيراً ما أسهم ذلك في حالات عجز. وثانياً، وهذا هو الأهم، كان معنى إبقاء الأسعار منخفضة بطريقة مصطنعة لكل من الفقراء والأثرياء تعذر توليد إيرادات لتمويل توسيع الشبكات.

ولذا، فقد كانوا من يدفعون الثمن من حيث حياتهم اليومية هم غير المتصلين وغير الحاصلين على الخدمة. ولكن مشاركة القطاع الخاص هي الأخرى لم تحل هذه المشكلة بالضرورة، وبخاصة حيث لم تكن العقود تنص تحديداً على توسيع الشبكة. فثمة شك فيما إذا كان من الأربح توصيل مستهلك جديد بالشبكة أم الاكتفاء

بتحصيل الأرباح من الشبكة القائمة، أو على الأقل عدم تكبد خسائر بتوسيعها لتشمل مستهلكين أقل ربحية، إلا إذا فُرض على الشركة مطلب صريح بتوسيع نطاق التغطية. وفي غياب مثل هذا المطلب، أو دون وجود التمويل اللازم لتنفيذه، تبين أن المسؤولين ليسوا قادرين على التصدي لتحديات الديمغرافية والتحضر. وأوضح ما برهن على ذلك إنشاء مستوطنات الضواحي في البلدان النامية. ففي هذه الأماكن، يوجد تركيز على الأهداف الإنمائية للألفية وأهداف التنمية المستدامة، وبطبيعة الحال مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية.

وبالنظر إلى أن الطاقة والمياه والصرف الصحي خدمات أساسية، وأن الاستمرار من دونها ليس خياراً متاحاً، فكثيراً ما اضطر سكان المناطق غير الحاصلة على الخدمات إلى اتخاذ ترتيبات أخرى تصطبغ بصبغة رسمية أقل^(٣٢٢). ولا يُقدر حجم هذا الأمر في الغالب حق قدره، ويرجع ذلك جزئياً إلى أن انعدام الصبغة الرسمية (بل وانعدام الشرعية) في حد ذاته يجعل التقدير صعباً، كما يرجع جزئياً إلى أن المستوطنات العشوائية نمت بسرعة كبيرة وكان يُنظر إليها أحياناً بالتحرج بل وبالعدوانية. وتلك هي الحال فيما يتعلق بصغار الجهات المستقلة المقدمة للخدمات التي انتشرت في جميع أنحاء العالم. وقد تشكل شبكات صغيرة مكونة من أنابيب أو أسلاك، وتقدم الإمدادات أحياناً بطريقة غير مشروعة من الشبكات الرسمية؛ وقد تشكل مصادر ثابتة مثل المواسير القائمة أو شواحن البطاريات، أو موزعين متنقلين مثل السقائين الذين يبيعون المياه على الدرجات أو الشاحنات، أو بائعي أخشاب، وكثيراً ما يجمعون مصادر الوقود الخاصة بهم. وقد يشكلون أيضاً "ضفادع بشرية" تعمل في الغالب بطريقة غير مشروعة في غياب نظام للصرف الصحي. وفي بعض الأحيان، تحصل نسب مرتفعة من السكان في المدن على مياه الشرب من صغار مقدمي خدمات شرب المياه المستقلين. وفي خلال العقد الأول من هذا القرن، بلغت المستويات ٤٤ في المائة في جاكارتا، و ٦٠ في المائة في نيروبي، و ٦٦ في المائة في كوناكري، و ٨٠ في المائة في الخرطوم. وفي المقابل، شهدت المدن التي تقدم إليها خدمات أفضل مثل داكار (٢١ في المائة) نسباً أقل^(٣٢٣).

(٣٢٢) D Mitlin and D Satterthwaite, 2013, *Urban Poverty in the Global South*.

(٣٢٣) M Kariuki et al, 2006, *Reaching Unserved Communities in Africa with Basic Services* (PPIAF)

(٣٢٠) Global Water Intelligence, 2004, *Tariffs: Halfway There* (Oxford).

(٣٢١) K Komives et al, 2005, *Water, Electricity and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies?* (World Bank)

المكان. وقد خلص التشخيص القطري للهياكل الأساسية في أفريقيا إلى أن فاتورة الطاقة والمياه الشهرية بمبلغ ١٠ دولارات من دولارات الولايات المتحدة تكفي لتلبية تكلفة الاسترداد الكاملة لاستهلاك الأسرة المعيشية النمطي في أفريقيا، وتمتص ما بين ١ و ٤ في المائة من مداخيل العملاء ذوي الدخل المرتفع الذين يتمتعون في الوقت الراهن بتلك الخدمات. بيد أن المرفق نفسه يمتص ما بين ٧ و ١٥ في المائة من ميزانية الأسر المعيشية للفقراء^(٣٢٦).

ولرما تجاوزت أسعار استرداد التكاليف إمكانات الفقراء إلى حد كبير، وهناك بعض الأدلة على أن الأسعار إذا ارتفعت أكثر من اللازم فإن المستهلكين "ينفصلون ذاتياً" عن الخدمة.

ما الذي يدفعه بالفعل الفقراء الذين لا تصلهم الخدمات؟ أفاد التشخيص القطري للهياكل الأساسية في أفريقيا بأن "أسعار بدائل الإمداد بالمياه عن طريق الأنابيب في أكبر المدن الأفريقية أعلى بمقدار يتراوح بين ٣، ١ مرة للاتصال بشبكات الأنابيب الصغيرة و ١٠ أو ٢٠ مرة للحصول على خدمات الموزعين المتنقلين". وفيما يتعلق بالطاقة، يستخدم المستهلكون غير المتصلين بالشبكة مصادر أعلى تكلفة مثل الشموع أو الكيروسين أو بطاريات السيارات أو الحطب أو الفحم. وتكلفت هذه المصادر في مالي أعلى عشر مرات للكيلوواط/ساعة من الإمداد بالشبكة الرسمية الذي تصل نسبته إلى ١٣ في المائة من السكان^(٣٢٧).

وفي هذا مثال واضح يضاف إلى الأمثلة على ظاهرة "الفقراء يدفعون أكثر من غيرهم" التي ذُكرت عدة مرات في هذا الدليل. ولذلك عدة أبعاد:

- الفقراء يدفعون أكثر من غيرهم عن كل وحدة بأنهم يعتمدون على صغار مقدمي الخدمات المستقلين المرتفعي التكلفة؛
- يتلقى الأيسر منهم حلاً إغانة من خلال أسعار الشبكة المنخفضة التكلفة والتي يُستبعد منها الفقراء؛

ومن وسائل وصف صغار مقدمي الخدمات المستقلين أنهم موجودون عن "عمد أو غير عمد". وقد حدث نوع من التحول نحو الوجود المتعمد حيث تتزايد مشاهدة صغار مقدمي الخدمات المستقلين وهم يشغلون نظاماً عامة صغيرة في حاجة إلى التوسيع أو التحسين. ومن الأمثلة الشهيرة عليهم السقاء في مدينتي أسونسيون وسيداد دل إستي في باراغواي^(٣٢٤). وحظيت الخدمات غير الرسمية بالاعتراف تدريجياً، وباتت تعمل في بعض الأحيان بموجب ترخيص بل وبوصفها جهات متعاقدة من الباطن تخضع للضوابط التنظيمية وتمتلك عقود امتياز خاصة كما كان يحدث مع شركة Inpart Engineering في مانابلا.

واو- التسعير والإعانات

من الأسباب الرئيسية لنقص تمويل المرافق سببان هما السعر المناسب والخوف من رد فعل المستهلكين إزاء عدم القدرة على تحمل الأسعار. وتوجد تقديرات عديدة للنسبة المثوية للسعر الذي يمكن تحمله من الدخل المتاح. (كثيراً ما تكون هذه التقديرات نظرية، حيث إن أعلى الأسعار هو ذلك السعر غير الموجود على الإطلاق لأنه يدفع المستهلكين نحو القطاع غير الرسمي الأعلى سعراً). وقد أوصى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عدة مناسبات بحد نسبته ٣ في المائة من دخل الأسرة المعيشية لمياه الشرب، بينما يشجع استخدام نسبة ٥ في المائة في أمريكا اللاتينية لكل من المياه والكهرباء^(٣٢٥). وُقِّد الاتفاق إلى الطاقة بأنه ما يتجاوز عتبة تبلغ ١٠ في المائة في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، وبات هذا المفهوم يستخدم على نطاق واسع في الدول الأعضاء الأخرى للاتحاد الأوروبي. وفي الواقع، فإن الحدود التعسفية قد تقضي على الخيارات. ففي الأماكن التي تنفق فيها العائلات نسباً مرتفعة جداً (أفيد بالفعل عما يزيد عن ١٠ في المائة على نطاق واسع في البلدان النامية) وتنفق الكثير من الوقت في البحث عن المياه ونقلها، فإن إنفاق ٨ في المائة إذن من الدخل على مياه الشرب قد يشكل تحسناً عن الوضع الراهن، وبخاصة إذا كانت الخدمة ستقدم في عين

(٣٢٦) SG Bannerjee and E Morella, 2011, *Africa's Water and Sanitation Infrastructure: Access, Affordability and Alternatives* (World Bank)

(٣٢٧) V Foster and C. Briceno-Garmendia, 2010, *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation, Summary of Main Findings* (World Bank)

(٣٢٤) B Dardenne, 2006, *The Role of the Private Sector in Peri-Urban or Rural Water Services in Emerging Countries* (Paris, OECD)

(٣٢٥) H Smets, 2009, *Access to Drinking Water at Affordable Prices in Developing Countries* (Options Méditerranées); M Fay and M Morrison, 2007, *Infrastructure in Latin America and the Caribbean* (World Bank/PPIAF)

مصنفين كمحتاجين و"أخطاء الاستبعاد" (عدم حصول المستهلكين المحتاجين على المزايا التي يستحقونها)^(٣٢٩). فعلى سبيل المثال، وفقاً لتقرير الرصد العالمي الصادر عن البنك الدولي للفترة ٢٠١٤-٢٠١٥: "في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، يستفيد من إعانات الطاقة الشاملة (باستثناء الكيروسين في البلدان المنخفضة الدخل) أغنى ٢٠ في المائة من الأسر المعيشية بمقدار ست أمثال استفادة أفقر ٢٠ في المائة منها"^(٣٣٠). بيد أن الجدير بالذكر أنه توجد أسر عديدة على أعتاب الفقر وقد يؤدي تعرضها لدفع تكلفة الاسترداد بالكامل إلى إعادتها إليه.

وثمة أمثلة على عتبات جيدة الاستهداف لهياكل تصاعدية حمت المستهلكين الفقراء من مشكلة ارتفاع الأسعار دون تقويض إيرادات مقدم الخدمة. فعلى سبيل المثال، كانت خدمة الكهرباء الصربية توفر حتى وقت قريب شريحة عامة منخفضة الدخل أقل من ٣٥٠ كيلوواط/ساعة في الشهر تذهب إلى جميع مستخدمي النظام، وهو نظام كلاسيكي للهياكل التصاعدية شبيه بما هو موجود في العديد من البلدان. وأثناء ارتفاعات الأسعار في عام ٢٠١١، حمت تخفيضات الاستهلاك الفقراء، ولم يترتب على الزيادة الإجمالية في أسعار الكهرباء بنسبة ١٣,٥ في المائة سوى تأثير ضئيل على الافتقار إلى الطاقة^(٣٣١). ويرجع هذا جزئياً إلى أن أسعار فئة الاستهلاك الدنيا ظلت دون تغيير، مما يدل على حسن اختيار العتبة. وتستهلك الأسر المعيشية التي هي تحت خط الفقر في صربيا استهلاكاً منخفضاً للغاية من الكهرباء، يبلغ نحو ٣٠٠ كيلوواط/ساعة في الشهر، وهذا أقل من المتوسط على المستوى الوطني. إذن، فقد ساعد الإبقاء على ثبات سعر الفئة الدنيا على حماية الأسر المعيشية التي تقبع في قاع توزيع الدخل في أثناء فترة بالغة الصعوبة للمجتمع الصربي.

ويمكن الاحتجاج بأن أفضل تقدير لعتبة الهياكل التصاعدية هو عند مقدار يدور حول متوسط استهلاك الأسر المعيشية الفقيرة. وتحديد هذه عند مستوى أعلى من ذلك يجعل من الصعب استرداد الإيرادات من المستهلكين الذين قد يفوق

• قد يدفع الفقراء هذه الإعانات بوصفهم دافعي ضرائب؛
• ترتفع رسوم التوصيل لاستعادة الإيرادات عندما تكون نفقات تشغيل الشبكة أقل من التكاليف، مما يجعل الفقراء يجدون صعوبة أكبر في الوصول إليها؛
• يضع الفقراء غير المتصلين بالخدمات أوقاتهم في البحث والنقل؛
• تكون نوعية الخدمات البديلة المقدمة للفقراء في الغالب أدنى بل وأشد خطورة.

إن دفع الفقراء أسعاراً أعلى للوحدة يقدم دلالة ما على ضرورة الابتعاد في نهاية المطاف عن النمط الحالي للمعونة التنافسية المقدمة إلى من هم أيسر حالاً وعدم تقديم الخدمة للأشد فقراً. ويستنتج التشخيص القطري أن "الأسر المعيشية الفقيرة إذا وفّر لها الوصول إلى شبكات المرافق، ولو بأسعار استرداد التكاليف، ستظل في حال أفضل مما هي عليه اليوم وهي تستخدم الخدمات البديلة. وهذا يعني أن دعم تكاليف التوصيل قد يكون في النهاية وسيلة أكثر عدالة وفعالية من حيث التكلفة لاستهداف الموارد العامة"^(٣٣٨). ويبدو إذن أن دعم الاستهلاك بدلاً من التوصيل هو الاستراتيجية الحاطة. وبافتراض ما سبق، يكون هناك نهجان لحماية الفقراء مع الابتعاد عن الإعانات الاستهلاكية: عن طريق أسعار "اجتماعية" مقيدة بعناية أو عن طريق إعانات مباشرة لفرادى الأسر المعيشية.

١- التدابير القائمة على الأسعار

تتخذ عادة التدابير القائمة على الأسعار التي يوفرها مقدمو الخدمات لمساعدة المستهلكين ذوي الدخل المنخفض شكل شريحة استهلاك أولية تُدفع بأقل من سعر التكلفة (أو تكون مجانية أحياناً) في إطار هيكل للأسعار المتزايدة/التصاعدية حسب الكتلة (هياكل متزايدة أو هياكل تصاعدية). ومن الانتقادات الشائعة للهياكل التصاعدية أنها تمييزية في غالبية الأحيان، حيث إن جميع المستهلكين يدفعون أسعاراً منخفضة عن شريحة الاستهلاك الأولى. ولهذا السبب، فإن رفع العتبة أعلى من اللازم يؤدي إلى تأكل قاعدة إيرادات الخدمة.

(٣٢٩) للاطلاع على أشمل تحليل، انظر K Komives et al, op. cit

(٣٣٠) World Bank, 2015, *Global Monitoring Report 2014-15*

(٣٣١) A Cjocararu and C Ruggeri Laderchi, 2012, *Balancing Act:*

Cutting Subsidies, Protecting Affordability and Investing

in the Energy Sector in Eastern Europe and Central Asia

(World Bank)

وقد وجهت انتقادات لاذعة للتدابير القائمة على الأسعار

بسبب "أخطاء الإدراج" (توجيه الإعانات إلى أشخاص ليسوا

(٣٢٨) V Foster and C. Briceno-Garmendia, op. cit

استهلاك الطاقة (ومن ثم جعل الفواتير ثابتة) مع حماية الفقراء. وتقدم حكومة هونغ كونغ (الصين) المساعدة إلى فئات معينة من المستهلكين للاستثمار في توفير الطاقة. وتكمن المزية الكبيرة لمخططات توفير الطاقة، حتى لو كانت تستدعي بحثاً أوسع من الناحية الاجتماعية بالمقارنة مع المساعدة المباشرة عن طريق المداخيل أو الأسعار، في استفادة الجميع من حيث خفض الاستهلاك وبالتالي خفض التلوث^(٣٣٣). والأجهزة الأفضل والسكن الذي يتمتع بمزيد من كفاءة استخدام الطاقة يمكن أيضاً نقل ملكيتهما لاستخدامهما في المستقبل.

زاي - إمكانية الوصول فيما يتصل بالعلاقة بين الأهداف الإنمائية للألفية وأهداف التنمية المستدامة

وفقاً لتقرير الأمم المتحدة عن الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٥، يستخدم نحو ٦٦٠ مليون شخص مصادر مياه غير محسنة، ولا توجد لدى ٢,٤ مليار شخص إمكانية الحصول على مرافق صحية مقبولة^(٣٣٤). وعند إعلان أهداف التنمية المستدامة في عام ٢٠١٥، أفادت الأمم المتحدة بأن ١,٢ مليار شخص في العالم لا يحصلون على خدمات الكهرباء. بيد أن الوضع تغير فيما يتعلق بالاتصالات منذ صدور الدليل الأخير. إذ يوجد الآن ٧ مليارات هاتف نقال يجري استخدامها وتتيح وظائف بالغة التطور. ومن النتائج المترتبة على ذلك أصبحت الإنترنت الآن تبرز بوصفها مرفقاً عاماً جديداً^(٣٣٥).

وأحرز تقدم في تصويب واحد من أكبر الإخفاقات، ألا وهو إدماج المستوطنات العشوائية. ووفقاً لتقرير الأمم المتحدة عن الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٥، يقدر عدد الأشخاص الذين يعيشون في ظروف شبيهة بظروف العيش في الأحياء الفقيرة

(٣٣٣) انظر، analysis for Hong Kong (China) Consumer Council, 2014, *Searching for New Directions: A Study of HK Electricity Market*.

(٣٣٤) البرنامج الإنمائي، ٢٠١٥، تقرير الأهداف الإنمائية للألفية، وهو متاح على الرابط التالي: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015.html>

(٣٣٥) البرنامج الإنمائي، ٢٠١٥، تقرير الأهداف الإنمائية للألفية، المرجع نفسه.

استهلاكهم العتبة ولكنهم قد يكونون مع ذلك في حالة ضيق شديد لذات اليد.

٢ - المساعدة حسب الموارد

من بدائل السعي إلى مساعدة الأسر المعيشية الفقيرة عن طريق الأسعار، مساعدتها عن طريق مداخيلها، وهي ممارسة مجبذها الكثير من خبراء البنك الدولي وغيرهم ممن يفضلون التفرقة الواضحة بين تقديم الخدمات من جانب ودعم الدخل من الجانب الآخر.

وتكمن المشكلة مع هذا المنطق الذي يبدو بسيطاً في مقاومة المستهلكين. فالزاياء المقدمة حسب الموارد مثيرة للإزعاج وإدارتها مكلفة، وتعاني من إخفاقات واسعة النطاق في اجتذاب الاهتمام، ولا تذهب عادة إلا إلى أقلية من المؤهلين للحصول عليها، حتى بين المخططات الجديرة بالإعجاب الشديد مثل إعانات المياه والطاقة المباشرة في شيلي^(٣٣٦). وكثيراً ما لا تؤدي هذه الإعانات عملها، ويرجع جزء من ذلك إلى أن الناس لا يحبون طلبها لأنهم يجدونها مهينة، ويرجع جزء آخر إلى الحجم الهائل من الوثائق المطلوبة. فالتوصل إلى رقم بالنسبة المئوية بشأن دخل الأسرة المعيشية يستدعي وجود تحديد لذلك الدخل، وليس هذا بالأمر اليسير. إذ يتعين تحديد الدخل على مدى فترة زمنية لتلافي تكوين صورة مضللة. فإلى أي مدى تمتد هذه الفترة؟ ومن الذي ينبغي تقدير دخله؟ الفرد؟ الوالدان؟ أفراد الأسرة المعيشية الآخرين؟ وهل ينبغي وضع المدخرات في الحساب؟

لقد كانت آليات المساعدة الاجتماعية الخاصة بقطاعات محددة التي تدفعها السلطات العامة من مكاتب المساعدة الاجتماعية في الغالب غير فعالة للغاية، حيث إنها لم تكن تتناول عادة إلا نسبة ضئيلة نسبياً من نفقات المستهلكين - ١٠ في المائة مثلاً من الدخل المتاح كما رأينا. وعلاوة على ذلك، إذا كان الافتقار إلى الوقود ناتجاً عن انعدام كفاءة الأجهزة ونوعية السكن، فإن للمساعدة الاجتماعية حسب الموارد تأثيراً ضعيفاً على هذه المشكلة الأساسية، وهو يلقي بالعبء على الخزانة العامة لمواصلة الدفع لدعم المداخيل، مع السماح باستمرار انعدام الكفاءة في استهلاك الأسر المعيشية للطاقة. ومن الوسائل المتسمة بالكفاءة والاستدامة للتصرف في هذه الحالة تحميل المستهلكين أسعار استرداد التكاليف والحد من

معياراً مماثلاً لخدمات الطاقة (ISO 50007) يمر بمرحلة الموافقة النهائية وقت كتابة هذا الدليل (٣٣٧).

• ينبغي تطبيق المعيار على النظم "غير المنضمة للشبكة"، أي النظم غير المتصلة مادياً والمتكاملة تماماً بالضرورة. وينبغي أن يشمل خدمات مثل توفير خدمات مياه الشرب بالشاحنات أو توزيعها في زجاجات، أو نظم المراحيض الجافة وخدمات تفرغ الأيبار. وعلاوة على ذلك، فإن لم يكن الناس يحصلون على الخدمة، فينبغي أن يكون من حقهم أن يعرفوا متى سيحصلون عليها؛ مبدأ التوزيع العادل للخدمة - إذا كانت الشبكات القائمة تتعرض، كالعديد من غيرها، لانقطاع الإمداد، فينبغي إذن إدارة هذا الانقطاع بطريقة منصفة، مع تجنب التمييز ضد الأحياء الفقيرة كما يشيع ذلك في بلدان عديدة؛

• ينبغي أن تكون هناك حقوق تعاقدية في الخدمة. وينبغي أن تكون العقود "ضمنية" أي ألا تكون بالضرورة في شكل عقود ورقية مصممة حسب الاحتياجات الفردية للأسر المعيشية. وبالطبع، لا بد من تدوين الحقوق التعاقدية لكي يتسنى للناس ممارسة حقوقهم، ولكن ينبغي أن يكون الفرد قادراً على المطالبة بحقوقه عندما لا يكون بحوزته عقد مكتوب. ولهذا أهمية بالغة لتلك النسبة الكبيرة من البالغين الأميين في العالم؛

• لا بد من وجود مشاركة حكومية في تنظيم الخدمة، وليس ذلك بالضرورة في إدارتها الداخلية، وإن كان لا ينبغي استبعاد ذلك حيثما أعدت هذه النماذج في شكل تعاونيات. ويتطلب هذا إقامة منتديات لهذه المشاركة والكشف عن المعلومات ذات الصلة في شكل يسهل فهمه؛

• ينبغي تطوير أساليب الدفع لمساعدة أصحاب الدخل المنخفضة. فعلى سبيل المثال، من الثابت أن المستهلكين ذوي الدخل المنخفضة يفضلون كثيراً القيام بمدفوعات صغيرة متكررة، وكثيراً ما يثبتون عند قيامهم بذلك أنهم ليسوا أقل استعداداً للدفع من المستهلكين الأيسر حالاً؛

في مدن العالم النامي بأكثر من ٨٨٠ مليون نسمة، في مقابل ٧٩٢ مليوناً أُفيد عنهم في عام ٢٠٠٠ و٦٨٩ مليوناً في عام ١٩٩٠. بيد أن نسبة سكان الحضر الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة في المناطق النامية انخفضت من ٣٩ في المائة تقريباً في عام ٢٠٠٠ إلى ٣٠ في المائة في عام ٢٠١٤. ويعتبر هذا تقدماً، وقد تحقق بالفعل الهدف المحدد لذلك في الأهداف الإنمائية للألفية، ولكن الأعداد المطلقة للسكان الحضريين الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة آخذة في الارتفاع، ويرجع ذلك جزئياً إلى تسارع التحضر، والنمو السكاني، والافتقار إلى السياسات المناسبة فيما يتصل بالأراضي والإسكان. ولا تزال أفريقيا جنوبي الصحراء تستحوذ على أعلى انتشار لظروف العيش في الأحياء الفقيرة في جميع المناطق، وقد قُدر بنسبة ٥٥ في المائة من السكان الحضريين في عام ٢٠١٤. ومع ذلك، فإن هذا يشكل تراجعاً في الانتشار بنسبة تناهز ١٠ نقاط مئوية منذ عام ٢٠٠٠. وهذه حالة من حالات "الركض بسرعة مع الوقوف في المكان"، وتوجد نكسات بسبب المنازعات المحلية والإقليمية التي زادت من انتشار المستوطنات العشوائية. فقد شهد العراق مثلاً زيادة بنسبة تفوق ٦٠ في المائة فيما بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠١٤ (٣٣٦).

حاء- حماية مصالح المستهلك

ربما كانت الصعوبات والمقترحات المذكورة أعلاه لحلها تغفل بعض المسائل الأقرب إلى أن تكون أساسية بشأن جودة الخدمة ورعاية العملاء. وقد تطرق إلى بعضها معيار المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس (ISO 24510 (2007)، "الأنشطة المتعلقة بخدمات مياه الشرب ومياه الصرف: مبادئ توجيهية لتقييم وتحسين الخدمة المقدمة إلى المستخدمين"، الذي يسعى إلى تحسين رعاية العملاء. ويتمثل الأمل المرجو من هذا المعيار في تحسين امتثال العملاء بما في ذلك معدلات الدفع، وإفساح الطريق لدائرة حميدة من المعايير المرتفعة والشبكات المتسعة. والأهداف التي اعتمدها ممثلو المستهلكين لإدراجها في المعيار ISO 24510 جديدة بالذكر، بما أن المعيار قد اعتمد على نطاق واسع في أمريكا اللاتينية، وأن هناك

(٣٣٧) R Simpson, 2007, *The ISO Draft Standard for Water and Waste Water Services* (Kampala, Uganda, World Bank .Institute)

(٣٣٦) البرنامج الإنمائي، ٢٠١٥، تقرير الأهداف الإنمائية للألفية، المرجع نفسه.

و٧٦. وتحدد دراسة شاملة أجراها مايكي فان غينبكن وآخرون مختلف درجات انخراط المستهلكين في قطاع المياه، بما في ذلك بالمعلومات والتشاور والمشاركة والانتصاف أو اللجوء^(٣٤٠). وقد حققت بعض المخططات التشاركية نجاحاً باهراً؛ وكثيراً ما يُستشهد عليها بمدينة بورتو أليغري في البرازيل. ومن ناحية أخرى، فإن واحدة من أكبر قصص نجاح القطاع العام، وهي قصة خدمات مياه بجنوم بنه، لم تستخدم النموذج التشاركي تحاشياً، بل كانت "تقودها المقدمة"^(٣٤١).

طاء- إدخال المنافسة في خدمات المرافق

طُرحت الابتكارات السياسية التي اعتمدت في السنوات الأخيرة، ومنها على سبيل المثال الشبكات المتنافسة، والنقل المشترك، والمنافسة في أسواق البيع بالتجزئة، بالإضافة إلى نماذج الملكية الجديدة (فصل الأصول عن المشغلين، وفصل الإمداد والتوزيع بحيث تتولى إدارتهما شركات مختلفة) كوسيلة لتحقيق كفاءة السوق للأصول المملوكة ملكية عامة. وجرى التشكيك في مدى نجاح إدخال المنافسة في قطاع المرافق، ويرجع جزء من ذلك إلى التركيز على السعر على حساب التغطية، ويرجع جزء آخر منه إلى أن العديد من المستهلكين، عندما يُعرض عليهم الاختيار بين تجار التجزئة، يجرون الاختيار الخاطئ وينتهي بهم الأمر إلى تسلم فواتير أعلى مما كانت ستكون عليه لو لم يغيروا مقدم الخدمة^(٣٤٢).

والاستثناء الواضح من هذه الشكوك هو الاتصالات، حيث حقق التطور المذهل للاتصالات بالهواتف النقالة في إطار نظام أكثر تحرراً من شبكات الخطوط الثابتة القديمة نجاحاً مدهشاً، ودلف في شرق أفريقيا بالتحديد إلى نجاح أكبر مثل استحداث العمليات المصرفية عبر الهاتف النقال وغيره من الخدمات المالية. ولعل هذا يرجع إلى حد كبير، إن لم يكن بالكامل تقريباً، إلى التطور التكنولوجي الذي حد من الحاجة إلى الاستثمارات الأولية

• يتعين تحديد الأسعار تبعاً لنطاق من العوامل من بينها قدرة السكان على الدفع، وتكاليف الإنتاج، والأسعار السابقة، ومعدل العائد على رأس المال (بصرف النظر عما إذا كان عاماً أم خاصاً). ولا توجد إجابة ثابتة بخصوص العامل الذي ينبغي إيلاؤه الأولوية: فهذه مسألة يجدها القرار السياسي على المستوى المحلي. ومن بين التحسينات الأساسية جداً التي بإمكانها التخفيف من الضغط لتحسين الأسعار رفع معدلات التحصيل. فقد أفاد العديد من الاقتصادات النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية عن معدلات سداد بالغة الانخفاض وصل بعضها إلى ٣٥ في المائة^(٣٣٨). وقد يكون رفع الأسعار مثيراً جداً للغضب عندما يكون من المعروف على نطاق واسع أن المستهلكين يختارون عدم الدفع، ولذا فإن تحسين التحصيل يؤدي إلى كل من زيادة الإيرادات وتقليل الحافز لتجنب الدفع عن طريق موازنة الأسعار. وقد أتاح بزوغ نظام M-Pesa في شرق أفريقيا لمقدمي الخدمات، مثل شركة كينيا للضوء والطاقة، العمل بنظام للدفع بواسطة الهواتف النقالة، مما سيجلب معه فائدة تجنب الانتظار لمدة طويلة في المكاتب. وإذا كان لا بد من تحسين الإيرادات، فمن الضروري أن يكون الدفع سهلاً.

وثمة ابتكارات أخرى، مثيرة للجدل عند البعض، تنطوي على اختيار مستويات الخدمة (مثل ساعات الخدمة، وفولطية الكهرباء)، وقد تمكن من تقديم بعض الخدمات عندما لا يكون أي منها متاحاً. ويُطرح هذا الخيار على أساس الاستشارة على مستوى القرية في المناطق النائية شرقي السنغال، على سبيل المثال^(٣٣٩). وهو يفتح الباب أمام الاتهام بازدواجية المعايير، ولكنه يقدم الخدمة على الأقل للمستهلكين المحرومين. وتنص مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية على المستويات المختلفة من الخدمة في المبدأين التوجيهيين ٧٢ و٧٦ اللذين يغطيان المياه والطاقة، وكلاهما يشير إلى "المستويات المناسبة من الخدمة والجودة والتكنولوجيا".

ويمكن اتخاذ الخطوات المتعلقة بمستويات الخدمات بالتشاور مع المستهلكين، أو بالأحرى مع المستهلكين المحتملين. وتوجد عادات كثيرة من مشاركة المستهلكين في إدارة هذه القطاعات، وتسلم بها مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية في المبدأين التوجيهيين ٧٢ و٧٦. (٣٣٨) التشخيص القطري للهياكل الأساسية في أفريقيا، ٢٠١١، المرجع نفسه.

(٣٣٩) Agence Senegalaise d'électrification, 2010, *Etude du plan d'électrification de la concession de Matam-Ranerou-Bakel*.

(٣٤٠) M van Ginneken et al, 2008, *Ways to Improve Water Services by Making Utilities More Accountable to Their Users* (World Bank).

(٣٤١) E Sonn Chan et al, 2010, *Sharing the Reform Process: Learning from the Phnom Penh Water Supply Authority* (Mekong Water Dialogues).

(٣٤٢) J Hills, 2012, *Getting the Measure of Fuel Poverty: Final Report of the Fuel Poverty Review* (London School of Economics).

وقبل السماح لصغار المستهلكين بالمنافسة في أسواق البيع بالتجزئة في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، كانت ٥ في المائة فقط من قيمة فاتورة المستهلكين المنزليين توجه لتلبية تكاليف الإمداد مثل إعداد الفواتير وقراءة العدادات. وبحلول منتصف العقد الماضي، بلغ هذا المستوى ٣٠ في المائة^(٣٤٦). وفي الواقع فإن أولئك الذين يبقون مع مورديهم الموجودين يدفعون إعانات غير مباشرة إلى أولئك الذين يحولون ويربحون.

وقد اجتذبت المنافسة في أسواق البيع بالتجزئة الاهتمام بدور جديد لجمعيات المستهلكين، بوصفها جهات الشراء الجماعي في مزادات الطاقة. ومن الأمثلة الحديثة على ذلك منظمة المستهلكين والمستخدمين الإسبانية والاتحاد الفيدرالي الفرنسي للمستهلكين. فهاتان الجمعيتان تسجلان المستهلكين المهتمين ثم تتفاوضان جماعياً باسمهم وتحصل على أسعار أدنى وشروط أفضل مما قد يتاح للمستهلكين المنعزلين. ويكون عدد العقود النهائية أقل من عدد من سجلوا اهتمامهم (نحو النصف في حالة فرنسا، وأقل من ذلك بكثير في حالة إسبانيا)، ولكن الوفورات التي يحققها من يرمون العقود يمكن أن تكون كبيرة: ١٩٦ يورو في السنة في الجولة الأولى من المزادات في فرنسا في عام ٢٠١٣. وقد تكون هذه الأنشطة الجماعية في صالح أعضائها، ولكن هل يمكنها أن تفيد غير الأعضاء أيضاً؟ تحتج الجمعيتان بأن الضغط الذي تمارسه يؤدي إلى ضغط إلى الأسفل على الشركات، فيتمكن جميع المستهلكين من الاستفادة. بيد أنه نظراً إلى أن المنافسة في أسواق البيع بالتجزئة تجلب معها على ما يبدو تكاليف إدارية ضخمة (وإن كانت خفية في معظمها)، فإن الأرباح الإجمالية لجميع المستهلكين لا تزال غير يقينية.

٢- مبدأ الحصرية

إن إخفاقات سياسات المنافسة كما هي مطبقة على المرافق العامة لا تعني بالضرورة أن الحل يكمن في الإبقاء على الحصرية. وتبين حالة مؤثرة نابعة من الأحياء الفقيرة لدار السلام في تنزانيا^(٣٤٧) أن لفتح الأسواق وقبول عدة مقدمين للخدمات (بمن فيهم مقدمو الخدمات غير الرسميين) أهمية بالغة لرفاه

الضخمة وانخفاض تكاليف دخول مضمار المنافسة لكل من مقدمي الخدمات والمستهلكين أيضاً. والجدير بالأخذ في الحسبان أن الغالبية العظمى من الهواتف النقالة الأفريقية تقوم على شرائح الاشتراك المسددة مسبقاً، مما خفض كثيراً الخطورة التجارية على مقدمي الخدمات^(٣٤٣). وبعبارة أخرى، فقد بات يقل اتسام قطاع الاتصالات بصفة الاحتكار الطبيعي شيئاً فشيئاً. بيد أن ثمة مخاطر من ظهور احتكارات جديدة توجد فيها روابط بين الخدمات المالية والاتصالات داخل الشركات القابضة. ويثير هذا الأمر الآن شواغل في كينيا بل وفي الصومال أيضاً حيث تشكل التحويلات المالية مصدراً رئيسياً للدخل المتحصل عليه من الإرسال بالهاتف. وستتطلب هذه المسائل اهتماماً في السنوات القادمة وسيتعين تطبيق مبادئ المنافسة.

١- المنافسة في أسواق البيع بالتجزئة

الاختيار من أسواق البيع بالتجزئة سياسة بدأ تنفيذها مؤخراً، وهي نابعة من المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية في نهاية القرن الماضي، واعتمدها الاتحاد الأوروبي من خلال توجيهات متعلقة بالطاقة. ولقد اختار معظم المستهلكين حتى الآن البقاء مع الأسعار الخاضعة للتنظيم حيثما كانت خياراً متاحاً، وبخاصة في فرنسا. وتفيد ورقة الموظفين لعام ٢٠١١ الصادرة عن المفوضية الأوروبية بأن "سعر التحويل منخفض بوجه عام ولا سيما على مستوى الأسر المعيشية فيما عدا استثناءات قليلة جداً. ويمكن أن يعزى ذلك إلى أن الأسعار التي يعرضها مختلف الموردون ليست جذابة بالقدر الكافي من الناحية الاقتصادية لتبرير إقدام المستهلكين على بذل الجهد اللازم للتحرك نحو مورد جديد... ويؤكد هذا التحليل أيضاً كون أسعار التحويل القائمة على الحجم أعلى من الأسعار المحسوبة بالنقاط المترية، مما يشير بالتالي إلى أن فرصة التحويل إلى مورد جديد، في حالة المستويات المرتفعة من الاستهلاك، تشكل حافزاً أكبر"^(٣٤٤). وبعبارة أخرى، من المرجح أن يكون المستفيدون الرئيسيون من اختيار المستهلك هم كبار المستهلكين الصناعيين والتجارين^(٣٤٥). وعلاوة على ذلك، فتكلفة إجراء عمليات التحويل مرتفعة جداً. وفي عام ١٩٩٠،

(٣٤٣) التشخيص القطري للهياكل الأساسية في أفريقيا، المرجع نفسه.

(٣٤٤) EC, 2011, *Report on Progress in Creating the Internal Gas and Electricity Market* (9 June).

(٣٤٥) Power United Kingdom, 2002, *Prices Fall for Some but Stay the Same for Others*.

(٣٤٦) S Thomas, 2006, *The grin of the Cheshire cat*, *Energy Policy* 34(15): 1974-1983.

(٣٤٧) PPIAF, 2012, *Lessons Learned: Small-Scale Service Providers have a Contribution to Make*.

الخدمة إليهم. وثبت من هذه الحالة أن الاعتماد على الاحتكار القانوني يؤدي إلى نتائج عكسية ويقصي مقدمي الخدمات المستقلين والأكفاء عن العمل.

ياء - خاتمة

يتزايد انتشار الأسواق المفتوحة أمام المرافق العامة في كل من البلدان النامية والمتقدمة. وفي الوقت الذي أصبحت فيه الهواتف نقالة وانتشر إنتاج الطاقة في عين المكان عن طريق لا مركزية إنتاج الطاقة، تتغير العلاقة بين المورد والمستهلك تغيراً جذرياً. وحيثما أصبح اختيار المستهلك ممكناً، كما في قطاع الاتصالات، تتغير سياسات حماية المستهلك من تنظيم المرافق العامة إلى المعايير التجارية وسياسات المنافسة. ولا يزال هذا الأمر مجهولاً إلى حد كبير فيما يتعلق بالمياه والصرف الصحي، في حين أن الطاقة بدأت تشغل مكانة بسيطة مع تمكين التكنولوجيا لها من تحقيق اللامركزية. وباتت نماذج المرافق العامة متنوعة بطريقة لم يسبق لها مثيل من قطاع إلى قطاع وداخل القطاعات على حد سواء.

المستهلكين. فقد تترتب بالفعل على فرض الحصرية الآثار السلبية المتمثلة في خفض المعايير. وكانت الخدمة المعنية في هذه الحالة هي المراحيض وتفريغ الأبيار، حيث كانت خاضعة لاحتكار المدينة. ولما كانت الخدمة غير قادرة على مواكبة الطلب، شغل العملاء الأكثر ثراءً نظاماً للمدفوعات "العاجلة" من أجل تفريغ الآبار بمعدات التفريغ، بينما كان الفقراء يلجؤون إلى "الضفادع البشرية" غير الرسمية لتفريغ الآبار يدوياً، ثم يتخلصون من القاذورات بطريقة غير مشروعة، مما أدى إلى احتجاجات من جيرانهم. وكانت الضفادع البشرية تتعرض أحياناً للاعتداء، وكثيراً ما كان يتعين عليها القيام بعملها غير المريح والخطير أصلاً في جنح الظلام. ونادت واحدة من المؤلفين الذين تناولوا هذه الحالة بالبحث، وهي موكامي كاريوكي، بأن تتخلى البلديات عن احتكارها فتضفي بذلك الصفة الشرعية على تقديم الخدمات البديلة من خلال إطار قانوني، مثل تحويل المنظمات المجتمعية إلى شركات. وأنبعت نصيحتها جزئياً (الترخيص والوصول إلى المستودعات) عندما حان الوقت المناسب، وتحسن الوضع حتى أن الرسوم المنخفضة وارتفعت أعداد الأشخاص الذين تقدم

سادس عشر - الغذاء للجميع

ألف - الحق في الغذاء

الدولية المعروفة بالدستور الغذائي، "أو إذا تعذر ذلك، ... [المعايير الغذائية الأخرى المتفق] عليها إجمالاً". ويرسي المبدأ التوجيهي ٥ (أ) "احتياجاً مشروعاً" جديداً، هو: "حصول المستهلكين على السلع والخدمات الأساسية"، ينبغي قراءته على أنه يتضمن الغذاء، ويليه مباشرة في المبدأ التوجيهي ٥ (ب) "حماية المستهلكين الضعفاء والمحرومين". ومن الإشارات الأخرى إلى الغذاء المبدأ التوجيهي ٢١ "غش الأغذية"، بوصفه ممارسة يتعين منعها ورصدها، ومرة أخرى في المبدأ التوجيهي ٤٤ (أ) بوصفه عنصراً لتثقيف المستهلك جنباً إلى جنب مع التغذية والأمراض المنقولة بالأغذية.

جيم - سوء التغذية والأمن الغذائي

تعرف منظمة الأغذية والزراعة الأمن الغذائي بأنه الغذاء المأمون والمغذي والمقبول ثقافياً والمتاح والموجود في المتناول والميسور التكلفة لجميع الناس.

١ - حقائق عن الجوع

وفقاً لتقرير الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٥ (٣٥٠):

- يقدر في عام ٢٠١٥ أن هناك ٨٢٥ مليون شخص لا يزالون يعيشون في فقر مدقع و ٨٠٠ مليون شخص لا يزالون يعانون من الجوع؛
- هناك أكثر من ١٦٠ مليون طفل دون الخامسة من العمر لا يتناسب طولهم مع عمرهم بسبب عدم كفاية الغذاء؛
- يعاني طفل واحد من أصل كل سبعة أطفال في العالم من نقص الوزن (بعد أن كان واحداً من أصل كل أربعة أطفال في عام ١٩٩٠).

وهذا يعني أنه يكاد واحد من كل تسعة أفراد لا يحصل على ما يكفي ليقنات عليه. والأغلبية العظمى من هؤلاء (٧٨٠ مليون نسمة) يعيشون في مناطق نامية. وبالرغم من أن هذا أمر مدهل، فإن الاتجاهات تشير إلى هبوط بما يناهز النصف في نسبة الأشخاص الذين يعانون من نقص التغذية في المناطق النامية

(٣٥٠) [http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)

الحق في الغذاء معترف به في القانون الدولي، وبخاصة المادة ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦ (٣٤٨). وفي عام ١٩٩٩، أعدت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التابعة للأمم المتحدة الحق في الغذاء بوصفه "السبل المادية والاقتصادية للحصول في جميع الأوقات على الطعام الكافي والمناسب أو وسائل شرائه"، ومضت في تعريفه بأن الحق في "توفر الغذاء بكمية ونوعية تكفيان لتلبية الاحتياجات التغذوية للأفراد وخلو الغذاء من المواد الضارة وكونه مقبولاً في سياق ثقافي معين" يشكل "مضموناً أساسياً" (٣٤٩). ولما كان الحصول على الغذاء حقاً من حقوق الإنسان، فإنه يشكل مطلباً فردياً من الدولة، وتترتب عليه استحقاقات فردية والتزامات حكومية متصلة به يجوز إنفاذها أمام المحاكم في نهاية المطاف.

باء - الغذاء في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك

إن أوضح مكان ذكر فيه الغذاء في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية هو الفرع خامساً-كاف الذي يتناول "التدابير المتعلقة بمجالات محددة"، حيث يرد في المبدأ التوجيهي ٦٩ بوصفه يتطلب الأولوية من الحكومات ويتطلب، إلى جانب المنتجات الأخرى، الرقابة على جودة المنتجات، وتوفير مرافق التوزيع الملائمة والأمنة، وتوحيد المواصفات الدولية لوسم المنتجات وإتاحة المعلومات المتعلقة بها، وإقامة برامج التثقيف والبحوث. ويدعو المبدأ التوجيهي ٧٠ تحديداً جميع الدول الأعضاء إلى أن تأخذ في اعتبارها "احتياج جميع المستهلكين إلى الأمن الغذائي"، ولكن التفاصيل تركز بصفة رئيسية على معايير كتلك الصادرة عن منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، أو منظمة الصحة العالمية، أو مجموعة المعايير الغذائية

(٣٤٨) تشير المادة ١١-١ إلى "حق كل شخص في مستوى معيشي كاف له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجتهم من الغذاء". وتشير المادة ١١-٢ إلى "الحق الأساسي في التحرر من الجوع وسوء التغذية".

(٣٤٩) مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، ١٩٩٩، الحق في الغذاء الكافي، وثيقة الأمم المتحدة E/C.12/1999/5.12.

بأنهم يعانون من الوزن الزائد أو السمنة^(٣٥٢). والمستوى المكسيكي أعلى بقليل من مستوى الولايات المتحدة الأمريكية، ولكن النسبة تبلغ في كندا المجاورة ٥٠ في المائة.

وقد تضاعفت السمنة تقريباً في جميع أنحاء العالم منذ عام ١٩٨٠. ويعزى ٤٤ في المائة من حالات مرض السكري، و ٢٣ في المائة من حالات مرض القلب الإقفالي، وما يقرب من ٤١ في المائة من أنواع معينة من السرطان إلى الوزن الزائد والسمنة^(٣٥٣). ويوجد نحو ٤٢ مليون طفل دون الخامسة من العمر يعانون من الوزن الزائد أو السمنة، من بينهم ٣٥ مليوناً في البلدان النامية. وقد أصدرت منظمة الصحة العالمية توصيات بشأن تسويق الأغذية والمشروبات للأطفال، ويشمل ذلك تدابير للتنظيم الذاتي غير قابلة للإنفاذ من المنظور القضائي أو التنظيمي^(٣٥٤). وفي عام ٢٠١٤، أعدت منظمات للمستهلكين ومشاركون في إحدى الحملات مشروع اتفاقية أعدت صراحة وفقاً لنموذج اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ، مشيرين إلى أن النظم الغذائية غير الصحية فاقت التبغ في المرتبة بوصفها الدافع الأول في العالم للأمراض غير السارية التي يمكن الوقاية منها^(٣٥٥). والتدابير المطروحة واسعة النطاق، وتشمل التثقيف، والإعلام، ومراقبة الدعاية، ومعايير التغذية في المؤسسات العامة كالمدارس، وتدابير اقتصادية أخرى من بينها الضرائب والإعانات. وفي الوقت الراهن، وصلت قيمة الدعاية المصروفة على الأغذية والمشروبات في بلد واحد فقط إلى ١٣٦,٥٣ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠١٣، وهو ما يعادل نحو ٤٠ في المائة من كل ميزانية برنامج منظمة الصحة العالمية للأمراض غير السارية للفترة ٢٠١٦-٢٠١٧ (٣٤٠ مليون دولار)^(٣٥٦).

(٣٥٢) يعرف الأشخاص البدناء لهذه الأغراض بأنهم "السكان الذين لديهم زيادة مفرطة في الوزن تشكل أخطاراً صحية بسبب وجود نسب مرتفعة من الدهون"، OECD Health Facts, 2012.

(٣٥٣) World Obesity, 2014, Recommendations Towards a Global Convention to Protect and Promote Healthy Diets (World Obesity/CI).

(٣٥٤) منظمة الصحة العالمية، ٢٠١٠، مجموعة توصيات بشأن تسويق الأطعمة والمشروبات غير الكحولية للأطفال، أقرتها الدول الأعضاء في منظمة الصحة العالمية في جمعية الصحة العالمية الثالثة والستين، القرار WHA63.14.

(٣٥٥) World Obesity, op. cit

(٣٥٦) www.statistica.com; WHO, About WHO: WHO Programme Budget 2016-17

من ٢٣,٣ في المائة خلال الفترة ١٩٩٠-١٩٩٢ إلى ١٢,٩ في المائة خلال الفترة ٢٠١٤-٢٠١٦، وهذا قريب جداً من الهدف المتعلق بالجوع من الأهداف الإنمائية للألفية.

وتستحوذ الصين وحدها على نحو ثلثي إجمالي الانخفاض في عدد الذين يعانون من نقص التغذية في المناطق النامية منذ عام ١٩٩٠. ويقترّب شمال أفريقيا من القضاء على انعدام الأمن الغذائي الحاد. وفي المقابل، فإن وتيرة الخفض في الكاريبي وأوقيانوسيا وجنوب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء أبطأ من أن تحقق الهدف. ويواجه جنوب آسيا أكبر عبء رقمي للجوع، مع وجود نحو ٢٨١ مليون شخص يعانون من نقص التغذية.

وفي غرب آسيا، يتبدى نمط مختلف بشكل مثير للدهشة. فعلى الرغم من وجود عدد قليل نسبياً من الأشخاص الذين يعانون من نقص التغذية، وعلى الرغم من إحراز تقدم سريع في الحد من انعدام الأمن الغذائي في عدة بلدان، فإن الإسقاطات تشير إلى أن انتشار نقص التغذية سيرتفع بنسبة ٣٢ في المائة فيما بين الفترتين ١٩٩٠-١٩٩٢ و ٢٠١٤-٢٠١٦ بسبب الحرب والاضطرابات المدنية والنمو السريع في عدد اللاجئين.

٢- السمنة بوصفها سوء تغذية

كان سيبدو في الأمر تناقض عند الجيل السابق إذا ما تلت الفرع السابق مناقشة بشأن السمنة. ولكن السمنة غدت تعتبر شكلاً من أشكال سوء التغذية، وليست محصورة في أكثر البلدان تقدماً. وقد أدت الإجراءات الرفيعة المستوى التي اتخذتها الحكومة في المكسيك بصفة خاصة بتطبيق ضرائب على السكر^(٣٥١)، وإعلان حكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية في بيان ميزانيتها المقبلة لعام ٢٠١٦ ضريبة مقترحة مماثلة، إلى وضع هذه المسألة في الصدارة. ووفقاً للوقائع الصحية التي نشرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فإن أكثر السكان بدانة ممن تزيد أعمارهم عن ١٥ عاماً في المنظمة في عام ٢٠١٢ موجودون في المكسيك، وهو واحد من أقل بلدانها الأعضاء نمواً، حيث يُصنّف أكثر من ٧٠ في المائة من البالغين أكثر من ١٥ عاماً

(٣٥١) E Donaldson, 2015, Advocating for Sugar Sweetened Beverage Taxation: A Case Study of Mexico (Johns Hopkins)

دال- شواغل المستهلك بشأن السلامة الغذائية

إن السلامة الغذائية مسألة حاسمة تتعلق بالصحة العامة، ويجب حماية المستهلكين من الأغذية وعمليات إنتاج الأغذية التي تشكل خطراً على الصحة أو الحياة. ويسهم في أخطار السلامة الغذائية تزايد حركة الأشخاص والحيوانات الحية والمنتجات الغذائية عبر الحدود الوطنية، فضلاً عن سرعة وتيرة التحضر في البلدان النامية، والتغيرات في مناولة الأغذية، والتغير في النظم الغذائية، وظهور عوامل جديدة مسببة للأمراض. وتختلف الأهمية النسبية لهذه المخاطر باختلاف المناخ والممارسات الغذائية ومستوى الدخل والهيكل الأساسية الاجتماعية. ومستوى العديد من هذه المخاطر أعلى في البلدان النامية حيث يشكل سوء الصرف الصحي والمياه غير المأمونة وما يقترن بذلك من تلوث الأغذية أسباباً رئيسية لأمراض الإسهال التي تسهم في نحو ١,٧ مليون حالة من وفيات الأطفال سنوياً. والإسهال هو السبب الثاني للوفاة بين الأطفال دون الخامسة من العمر^(٣٥٨).

وأخطار السلامة الغذائية المتعلقة بأساليب الزراعة الحديثة آخذة في التزايد أيضاً. وتشكل مبيدات الآفات أخطاراً صحية عن طريق الاتصال المباشر في المجتمعات الزراعية بسبب التعرض لها من خلال الأعمال الزراعية وحالات انحراف الرش عن مساره وبسبب الرواسب السامة في الأغذية ومياه الشرب. وتستخدم الهرمونات، والعقاقير البيطرية، والمضادات الحيوية في الحيوانات لمعالجة الأمراض أو تعزيز النمو، ولكنها قد تترك رواسب في الأغذية ينتهي بها الحال إلى أطعمة المستهلكين. ويمكن أيضاً أن تتسبب الممارسات غير الصحية للإنتاج الغذائي وتجهيز الأغذية ونقلها وتخزينها في وجود أغذية ملوثة.

وتوجد مسألتان مهمتان تتعلقان بالسلامة وتؤثران في النظم الغذائية، وهما كالآتي:

- أفيد عن أخطار ناجمة عن أحياء مجهرية وأمراض غذائية المنشأ في بلدان عديدة على مدى العقود القليلة الماضية

وبالرغم من أن مركز الاتفاقية أقوى من التوصيات، فإن صياغة مشروع الاتفاقية يقترح، بدلاً من أن يفرض، تدابير مثل فرض الضرائب. والضرية المكسيكية دراسة لحالة الضغط الذي مارسه المجتمع المدني، باستخدام أدلة دامغة، أسفرت عن مكوس رفعت أسعار المشروبات المحلاة بالسكر بنسبة نحو ١٠ في المائة^(٣٥٧). وأصبح اليوم مسار النقاش الدائر حول السمعة يتجاوز بوضوح نطاق أكثر البلدان تقدماً.

٣- تحقيق الأمن الغذائي

يقترن الأمن الغذائي في الغالب بالافتقار الذاتي من الغذاء والحاجة إلى إنتاج المزيد من الأغذية. بيد أن له في الواقع روابط أقوى بكثير مع مسائل الفقر والعمالة وتوليد الدخل. ولا يقتصر المستهلكون الذين يواجهون انعدام الأمن الغذائي على أولئك الذين يتناولون نظم غذائية ناقصة القيمة التغذوية في مرحلة زمنية معينة. بل إنهم يشملون من كان وصولهم إلى الغذاء غير مأمون أو معرضاً للخطر ومن يتعرضون لخطر السير على نظم غذائية غير ملائمة.

ويجعل الإكثار من الاعتماد على الواردات الغذائية أي بلد معرضاً لتقلبات الأسعار والإمدادات، والاحتقان السياسي، والتلاعب الاقتصادي والمالي من مصالح الجهات النافذة. ومع تخفيف القيود على الاستيراد وخفض الجمارك، يصبح العديد من المحاصيل الغذائية المستوردة والمدعمة بشدة أرخص من الأنواع المزروعة محلياً. وربما كان هذا التدفق للواردات الرهيدة الثمن إلى الداخل يزيد من الخيارات المتاحة للمستهلك، ولكنه قد يقوض أيضاً سبل عيش المنتجين المحليين الذين لن يكونوا في وضع يسمح لهم بالمنافسة. ولقد كانت مسألة إعانات التصدير التي تقدمها البلدان الغنية، وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية وبلدان الاتحاد الأوروبي، نقطة خلاف أساسية في المفاوضات التجارية، إلى جانب مسائل أخرى، أوقفت مفاوضات جولة الدوحة لمنظمة التجارة العالمية. وكثيراً ما تُحدد إعانات التصدير تبعاً للفجوة بين الأسعار الداخلية في البلدان المصدرة والأسعار العالمية، بحيث تظل صادرات البلد المتقدم تنافسية بفضل الإعانات حين تنخفض الأسعار العالمية. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥، تم التوصل في منظمة التجارة العالمية إلى اتفاق يسري بأثر فوري لإلغاء إعانات التصدير تدريجياً.

(٣٥٨) منظمة الصحة العالمية، ٢٠١٣، مرض الإسهال، صحيفة الوقائع

منع منتج معين أم لا، بيد أنه يمكن اتباع نهج تحوطي في تلك الأثناء. وتنص المادة على أنه "في الحالات التي لا يوجد فيها دليل علمي كاف، يجوز للبلد العضو، بصورة مؤقتة، أن يعتمد تدابير لحماية صحة الإنسان أو النبات على أساس المعلومات المتاحة ذات الصلة، بما في ذلك المعلومات الواردة من المنظمات الدولية المعنية، ... (و) على البلدان الأعضاء السعي إلى الحصول على معلومات إضافية ضرورية لزيادة موضوعية تقييم المخاطر وإعادة النظر في تدابير حماية صحة الإنسان أو النبات طبقاً لذلك". وتشير الصيغة إلى أنه ينبغي اتباع النهج التحوطي لفترة محددة وأنه يجب بذل جهود لتوضيح مستوى الخطورة.

واو- شواغل المستهلكين بشأن الهندسة الوراثية

إن الهندسة الوراثية تكنولوجيا ثورية. ويتمثل الاختلاف الأساسي بين تحسين السلالات التقليدي والتدخل الجيني في أن تحسين السلالات التقليدي ينطوي على نقل مواد وراثية بين أنواع متماثلة أو متشابهة إلى حد كبير بينما يجري من خلال الهندسة الوراثية نقل المواد عبر حاجز الأنواع (مثلاً بين أنواع مختلفة من الفيروسات والبكتيريا والنباتات والحيوانات).

ويجري الإعراب عن مخاوف من أن تترتب على الزراعة الأحادية للمحاصيل المعدلة وراثياً آثار سلبية خطيرة تمس استدامة التنوع البيولوجي، والتوازن الإيكولوجي لنظم حفظ الحياة، والحياة البرية، والبيئة. فالأغذية المعدلة وراثياً قد تُفاقم المشاكل الصحية مثل انتشار مقاومة المضادات الحيوية بسبب استخدام المعلم الوراثية المقاومة للمضادات الحيوية. وقد وُضعت ضوابط في العديد من الولايات القضائية لحماية حق المستهلك في الحصول على المعلومات، بما في ذلك وسم الأغذية المعدلة وراثياً والوسم الإلزامي وقيام البلدان المصدرة بفصل صادراتها. ويشترط بروتوكول كارتاخينا المتعدد الأطراف للسلامة البيولوجية (٢٠٠٠) الإشارة إلى وجود "كائنات حية معدلة" في حالة التجارة العابرة للحدود مع إفساح المجال لتطبيق التدابير التحوطية.

ومن الولايات القضائية التي طبقت تشريعات الموسم اليابان، وجمهورية كوريا، ومقاطعة تايوان الصينية، ونيوزيلندا، والنرويج، وسويسرا، وإسرائيل، والاتحاد الروسي. وتتضمن القائمة

نتيجة لانتقال كائنات مجهرية عن طريق الأغذية بصفة رئيسية، مثل السلمونيلات والعطيفة؛
تظل الأخطار الكيميائية مصدراً محتملاً للأمراض الغذائية المنشأ. ومن بين الملوثات الكيميائية في الأغذية توجد التوكسينات الطبيعية مثل التوكسينات الفطرية والتوكسينات البحرية، والملوثات البيئية مثل الزئبق والرصاص، والمواد الموجودة بصورة طبيعية في النباتات. وتُستخدم الإضافات الغذائية والمغذيات الدقيقة ومبيدات الآفات والعقاقير البيطرية عن عمد في السلسلة الغذائية؛ بيد أنه يجب الحصول أولاً على ضمانات بأن هذه الاستخدامات مأمونة.

ومن الضروري بناء القدرات في مجال السلامة الغذائية في معظم البلدان، ولا سيما في البلدان النامية. وينبغي اتخاذ كل من التجارب الإيجابية والسلبية المستمدة من البلدان التي لديها نظم متطورة للسلامة الغذائية وسيلة لتحسين النظم على المستوى العالمي. وللأمراض الغذائية المنشأ تأثير بالغ لا على الصحة فحسب ولكن على التنمية أيضاً.

هاء- آليات المعايير الغذائية

أعدت منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية الدستور الغذائي، في عام ١٩٦٢ من أجل توحيد المعايير الغذائية بين البلدان. ويتمثل الغرض منه في حماية صحة المستهلكين (بضمان توفير غذاء سليم ومفيد) وكفالة الممارسات العادلة في تجارة المواد الغذائية. وتتضمن عضوية الدستور الغذائي الغالبية العظمى من البلدان التي يعيش فيها ٩٨ في المائة من سكان العالم. وتوجد لجان داخل الدستور الغذائي معنية: بصحة اللحوم والدواجن؛ وبالمواد المضافة إلى الأغذية والملوثات؛ وبمخلفات المبيدات؛ وبمخلفات العقاقير البيطرية في الأغذية؛ وبنظافة الأغذية؛ وبتغذية الحيوانات؛ وبالتكنولوجيا الحيوية؛ وبالمبادئ العامة.

وعززت معاهدة منظمة التجارة العالمية مركز اتفاق تطبيق التدابير الصحية وتدابير الصحة النباتية في عام ١٩٩٥ الذي كان قبل ذلك مدونة. ومن بين النقاشات الرئيسية التي دارت حول التدابير الصحية وتدابير الصحة النباتية والتدابير التجارية الرامية إلى حماية السلامة الغذائية "المبدأ التحوطي" المعروف أيضاً باسم "النهج التحوطي". ويُسلم في المادة ٥-٧ بأن حالة المعرفة العلمية قد تكون غير كافية لإصدار حكم قاطع بشأن ما إذا كان يتعين

- حماية حياة الإنسان وصحته فضلاً عن مصالح المستهلك؛
- ضمان التجارة العادلة؛
- تحقيق حرية حركة الأغذية في المجتمع المحلي؛
- تنفيذ المعايير الدولية.

ويمكن اختصار المكونات الرئيسية لأي نظام وطني للرقابة الغذائية حتى يكون نظاماً وطنياً فعالاً فيما يلي:

- تشريعات حديثة بشأن الأغذية؛
- سياسة حكومية مركزية منسقة إزاء القانون المتعلق بالأغذية؛
- نظام فعال للإنفاذ؛
- هيئات داعمة كافية.

وفيما يلي شواغل المستهلكين بشأن المنتجات الغذائية الحيوانية والنباتية:

- السلامة؛
- شروط الإنتاج؛
- المعلومات المقدمة إلى المستهلك؛
- التأثير الفوري أو المتأخر المحتمل على الصحة (أي وجود إضافات، أو مبيدات آفات، أو مضادات حيوية، أو هرمونات نمو، أو ما إلى ذلك)؛
- الحساسيات الصحية الخاصة بفعلات محددة من المستهلكين (مثل مرضى السكري، ومرضى القلب، والأشخاص المصابون بالحساسية، وما إلى ذلك).

ويجب لذلك أن تنظم الحكومات مجالي الأغذية والعلف بهدف ضمان معالجة الشواغل المذكورة أعلاه.

ومن الأجزاء الحيوية في التشريع الغذائي إدماج ممارسات الوسم لإعلام المستهلك وتثقيفه، كما هو مناقش في الفصل العاشر. وتؤدي السلامة دوراً بالغ الأهمية للمستهلكين الذين لديهم متطلبات محددة بسبب شواغلهم الصحية.

وتتحول السياسات الغذائية تدريجياً من السلامة الغذائية إلى "سلامة النظام الغذائي"، ولا سيما مع تزايد الشواغل بشأن السمنة. وعلى الصعيد العالمي، تتغير أنماط النظم الغذائية مع قيام

أيضاً البلدان المنتجة للمحاصيل المعدلة وراثياً مثل الصين، وأستراليا، والبرازيل. والوسم مُشترط في الاتحاد الأوروبي، والبيع مسموح به، ولكن الوضع بخصوص الإنتاج معقد بسبب سياسات وطنية مثل قيام المنتجين الزراعيين الرئيسيين كفرنسا وألمانيا وإيطاليا وهنغاريا بفرض حظر على زراعة المحاصيل المعدلة وراثياً، في حين أن غيرها يسمح بها، مثل إسبانيا وإنكلترا. ومن الغائبين المرموقين عن قائمة البلدان التي تفرض التزامات الوسم الأرجنتين، وجميع أنحاء أمريكا الشمالية، والكثير من بلدان الشرق الأوسط (باستثناء المملكة العربية السعودية)، وأغلبية أفريقيا (فيما عدا جنوب أفريقيا)^(٣٥٩). وأفيد بأن نحو ٣٨ بلداً تحظر الزراعة، بما فيها المنتجين الزراعيين الرئيسيين: الاتحاد الروسي وتركيا^(٣٦٠). وفي المقابل، أفيد بأن ٢٨ بلداً تنتج محاصيل معدلة وراثياً، بما فيها كبار المنتجين الزراعيين من أمثال الولايات المتحدة الأمريكية، والأرجنتين، وأستراليا، وكندا^(٣٦١). وهذه التداخلات في الإنتاج (أو عدمه) والوسم (أو عدمه) والتسويق معقدة للغاية بحيث يتعذر على المستهلكين القيام باختبارات مستنيرة في الأسواق التي تسودها العولمة.

زاي- التشريعات المتعلقة بالغذاء

لتكوين نهج شامل ومتكامل، يجب أن يغطي التشريع جميع جوانب سلسلة الإنتاج الغذائي: الإنتاج الأولي، والتصنيع، والنقل، والتوزيع، والبيع، والإمداد لكل من الأغذية وعلف الحيوان. وينبغي في جميع المراحل أن تظل المسؤولية القانونية عن ضمان السلامة على عاتق المشغل. وينبغي أن تشمل إجراءات السلامة الغذائية على نظام للإنذار السريع، وعلى تدابير للكشف يتعين اتخاذها في حالات الطوارئ وإدارة الأزمات.

وتوجد عدة أهداف أساسية لاتباع نهج تنظيمي يشمل السلسلة الغذائية كلها. ويحدد الاتحاد الأوروبي مثلاً ما يلي بوصفه أهدافاً عامة لقانونه المتعلق بالأغذية:

- (٣٥٩) <http://www.justlabelit.org/right-to-know-center/labeling-around-the-world/2016>. القائمة مستمدة من بيانات جمعها مركز السلامة الغذائية.
- (٣٦٠) <http://naturalrevolution.org/list-countries-banned-genetically-modified-food/2016>; <http://sustainablepulse.com/2015/10/22/gm-crops-now-banned-in-36-countries-worldwide-sustainable-pulse-research/#.VOGsgMrLZu>.
- (٣٦١) <http://www.genewatch.org/sub-532326>.

حاء - خاتمة

لا يزال الملايين من الناس يعانون من نقص في الغذاء أو يعيشون مهددين بخطر تعطل الإمدادات الغذائية. ويجري إحراز تقدم نحو إزالة التشوهات التجارية التي أسهمت في انعدام الأمن هذا، ولكن هناك مشاكل أخرى أكبر مثل تغير المناخ تعني أن المخاطر موجودة على الدوام. وقد اتسع نطاق النقاش الدائر بشأن سوء التغذية ليشمل السممنة التي لا تقتصر على أغنى البلدان، وهذا يعني بدوره أن التركيز قد تحول من سلامة المنتجات إلى توازن النظم الغذائية، وهو مفهوم أكثر حصة بكثير أدى إلى مسائل تتعلق بتسويق الأغذية.

وبالرغم من تزايد التعقيدات المتعلقة بتوفير الغذاء للمستهلكين، لا ينبغي أن تحيد الجهود المبذولة عن ضمان سلامة المنتجات الفردية. وفي نهاية المطاف، تتوقف مراقبة النظم الغذائية في كل بلد على سياساتها وتشريعاتها الغذائية الوطنية. وبالرغم من اتخاذ خطوات على المستوى الدولي لاستحداث معايير عن طريق لجنة الدستور الغذائي، فإن التنفيذ ومستوى المراقبة يختلفان اختلافاً شديداً داخل البلد الواحد ومن بلد إلى آخر.

وباختصار، لا بد مما يلي لحماية المستهلكين من انعدام الأمن الغذائي ومن الأغذية غير المأمونة التي تهدد حياتهم أو صحتهم:

- ضمان وصول الجميع إلى المياه النظيفة والصالحة للشرب والصرف الصحي؛
- ضمان الحصول على الإمدادات الغذائية عن طريق الحفاظ على مخزونات الإمداد في حالات الطوارئ؛
- تطبيق الاتفاقات الحديثة المتعلقة بإعانات التصدير الزراعية؛
- استحداث ضوابط لمراقبة تسويق الأغذية، وبخاصة أغذية الأطفال؛
- إعداد سياسات تردع استهلاك المشروبات المحلاة بشكل مفرط؛
- دعم إقامة نظم وطنية للرقابة الغذائية تتماشى مع المعايير الدولية، لصالح المستهلكين المحليين وتيسير المشاركة في أسواق الغذاء الدولية على حد سواء؛

المستهلكين بإعداد كمية أقل من الأغذية من المنتجات النيئة وشراء المزيد من الأغذية المصنعة والسابقة التعبئة. وقد ارتفعت المبيعات العالمية من الأغذية السابقة التعبئة في خلال العقد الماضي بنسبة ٩٢ في المائة، فبلغت ٢,٢ ترليون دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠١٢. وأصبحت زيادة إنتاج وترويج واستهلاك الأغذية المصنعة غير الصحية - ذات الكثافة من حيث الطاقة، والفقيرة في المكونات الغذائية والغنية بالدهون والملح والسكر - حافزاً عالمياً للنظم الغذائية غير الصحية في البلدان المرتفعة والمتوسطة والمنخفضة الدخل. وبالنسبة لمستهلكي الأغذية السابقة التعبئة الذين يرغبون في القيام باختيارات غذائية مستنيرة - مثل معرفة الأغذية الغنية بالدهون والملح والسكر، أو القيام بأصح اختيار من بين نطاق من الأغذية المعبأة - فإن المعلومات الغذائية المتوفرة على العبوات الغذائية بالغة الأهمية^(٣٦٢).

ويجب أن تكفل التشريعات المتعلقة بوسم الأغذية وجود المعلومات التالية على العلامات:

- قائمة المكونات؛
- الإضافات؛
- التعديل الوراثي؛
- إشارة إلى الحد الأدنى لعمر المنتج/تاريخ الانتهاء؛
- المحتوى الصافي؛
- معلومات عن بلد المنشأ، والمصنّعين، والمعبئين، والوكيل الوحيد؛
- الوسم الغذائي.

(٣٦٢) *The Economist*, 2012, Food For thought <http://www.economist.com/news/special-report/21568064-food-companies-play-ambivalent-part-fight-against-flab-food-thought>; R Moodie et al, 2013, Profits and pandemics: Prevention of harmful effects of tobacco, alcohol and ultra-processed food and drink industries, *The Lancet* 381:9867; D Stuckler et al, 2012, Manufacturing epidemics: The role of global producers in increased consumption of unhealthy commodities including processed foods, alcohol and tobacco, *PLoS Medicine* 9(6):e1001235; Consumers International, 2015, *Nutrition Labeling on Pre-Packaged Foods*

ضمان سلامة الأغذية وعرضها ووسمها بأساليب لا تخدع المستهلكين؛

ضمان التعرف بوضوح على أي دعاوى صحية متصلة بالأغذية وفهمها بسهولة واتسامها بالمصادقية وقابلية التحقق منها؛

ضمان اتسام التدابير المتخذة لمكافحة الأمراض الغذائية المنشأ بالفعالية والسلامة وفعالية التكلفة والاستدامة البيئية وقبول المستهلك لها.

- ضمان الشفافية والانفتاح ومشاركة الجهات صاحبة المصلحة في عملية تحليل المخاطر ضماناً لإمكانية اتباع نهج تحوطي فعال؛
- تشجيع مشاركة المستهلكين في وضع المعايير الغذائية الوطنية والدولية وتمكينهم من ذلك؛
- إنشاء لجان وطنية للدستور الغذائي، وعقد اجتماعات عامة تستطيع فيها جميع الأطراف المهتمة، بما فيها المستهلكون، أن تدلي بدلونها في المواقف الوطنية المتعلقة بالمسائل العالقة أمام هيئات الدستور الغذائي؛

