

Distr.: General
14 May 2020
Arabic
Original: Spanish

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مؤتمر الأمم المتحدة الثامن المعني باستعراض جميع
جوانب مجموعة المبادئ والمعايير العادلة المتفق عليها
على الصعيد المتعدد الأطراف لمراقبة الممارسات
التجارية التقييدية

جنيف، 19-23 تشرين الأول/أكتوبر 2020

البند 14 من جدول الأعمال المؤقت

استعراض النظراء الطوعي لقانون وسياسة حماية المستهلك في بيرو

موجز*

* النتائج والآراء والاستنتاجات الواردة في هذه الوثيقة هي للمؤلفين، وهي لا تعبر بالضرورة عن آراء أمانة الأمم المتحدة أو موظفيها أو الدول الأعضاء فيها. وتقدم هذه الوثيقة موجزاً للتقرير الكامل عن استعراض النظراء الطوعي بشأن قوانين وسياسات حماية المستهلك في بيرو.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.20-06706(A)



* 2 0 0 6 7 0 6 *

المحتويات

الصفحة	
3	أولاً - مقدمة
3	ثانياً - السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي
4	ثالثاً - الإطار التشريعي
4	ألف - قانون حماية المستهلك والدفاع عنه
8	باء - تشريعات أخرى ذات صلة
9	رابعاً - إطار السياسة العامة
9	ألف - السياسة الوطنية لحماية المستهلك والدفاع عنه
9	باء - الخطة الوطنية لحماية المستهلكين
10	جيم - التجارة الإلكترونية
11	خامساً - الإطار المؤسسي
11	ألف - المعهد الوطني للدفاع عن المنافسة وحماية الملكية الفكرية
14	باء - كيانات عامة أخرى
15	سادساً - مشاركة القطاع الجمعي والقطاع الخاص
16	ألف - رابطات المستهلكين
16	باء - الموردون
18	سابعاً - الاستنتاجات والتوصيات
18	ألف - الإطار التشريعي
19	باء - إطار السياسة العامة
19	جيم - الإطار المؤسسي
20	دال - مشاركة القطاع الجمعي والقطاع الخاص

أولاً - مقدمة

- 1- أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة مجدداً، في قرارها 186/70 المؤرخ 22 كانون الأول/ديسمبر 2015 المتعلق بحماية المستهلك، مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك بوصفها مجموعة قيّمة من المبادئ لتحديد الخصائص الرئيسية التي ينبغي أن تتوفر في قوانين حماية المستهلك، والمؤسسات المكلفة بإنفاذها، والسياسات المتعلقة بذلك. وأسندت الجمعية العامة فيما أسندت إلى فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات حماية المستهلك التابع لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، المنشأ من الجمعية العامة، ولاية إجراء استعراضات نظراء طوعية للقوانين والسياسات الوطنية لحماية المستهلك التي تنفذها السلطات الوطنية لحماية المستهلك⁽¹⁾. ويبرو ثالث دولة عضو في الأونكتاد تخضع نفسها لهذا النوع من الاستعراض.
- 2- والغرض من استعراضات النظراء الطوعية هو تقديم تقييم خارجي ومستقل مدى فعالية قانون حماية المستهلك في بلد بعينه؛ وتحليل الأطر التشريعية والمؤسسية والسياساتية، إلى جانب إنفاذ القانون، من أجل تحديد الصعوبات التي تتعين مواجهتها والمجالات القابلة للتحسين من الأطر القانونية والمؤسسية؛ وتقييم مدى وعي الجهات صاحبة المصلحة المعنية بحماية المستهلك وإسهاماتها في هذا المجال؛ وصياغة التدابير المناسبة والتوصية باتخاذها؛ ومساعدة البلدان على تنفيذ التوصيات ذات الصلة عن طريق وضع برنامج لبناء القدرات⁽²⁾.

ثانياً - السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي

- 3- بيرو بلد في أمريكا الجنوبية يبلغ عدد سكانه أكثر من 31 مليون نسمة وهو مجاور لإكوادور، والبرازيل، وشيلي، وكولومبيا. وبيرو دولة ديمقراطية يسودها القانون لها شكل جمهورية اجتماعية مستقلة وذات سيادة، وهي منظمة وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات. وفي عام 2018، حققت بيرو علامة 0,759 في مؤشر التنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي - الذي يضع بيرو في فئة "التنمية البشرية العالية" - حيث احتلت بذلك المرتبة 82 ضمن 189 دولة وإقليماً⁽³⁾. وبين عامي 1990 و2018، زاد العمر المتوقع عند الولادة في بيرو بمقدار 10,4 سنوات، وزاد متوسط سنوات الدراسة بمقدار 2,6 سنة، وزادت سنوات الدراسة المتوقعة بمقدار 1,9 سنة. وخلال الفترة نفسها، نما نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي في بيرو بنحو 148,3 في المئة وارتفع الناتج المحلي الإجمالي إلى 222 بليون دولار⁽⁴⁾.
- 4- وبين عامي 2002 و2013، انخفض الفقر المدقع (للأشخاص الذين يعيشون على أقل من 3,2 دولارات من دولارات الولايات المتحدة في اليوم) من 30,9 في المائة إلى 11,4 في المائة⁽⁵⁾. ويتمثل التحدي المتبقي في الحد من عدم المساواة: 38 في المائة من السكان ينتمون إلى الفئة الأدنى، في حين

(1) TD/B/C.I/CPLP/9 y Corr.1.

(2) TD/B/C.I/CPLP/6.

(3) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية 2019. [Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI: Nota informativa para los países acerca del Informe: Perú](#).

(4) البنك الدولي، 2020، "Perú: Panorama general".

(5) المرجع نفسه.

ينتمي 13 في المائة إلى الفئة الأعلى⁽⁶⁾. والمواطنون ذوو الدخل الأدنى هم أيضاً أكثر عرضة ليكونوا المستهلكين الضعفاء و/أو المحرومين، وبالتالي يستحقون مزيداً من الاهتمام والحماية. ويضاف إلى ذلك الفجوة بين الجنسين: فالمعدل الوطني الحالي للأمية هو 8,3 في المائة في صفوف النساء و2,3 في المائة في صفوف الرجال⁽⁷⁾. وأخيراً، لا تزال الفجوة الرقمية بين الوسطين الحضري والريفي كبيرة جداً: فنسبة 70,9 في المائة من سكان ليما الكبرى لديهم إمكانية الوصول إلى الإنترنت، مقابل 13,2 في المائة من السكان في الوسط الريفي⁽⁸⁾.

ثالثاً- الإطار التشريعي

5- يتضمن دستور بيرو السياسي لعام 1993 إشارة صريحة إلى حماية المستهلك في مادته 65 التي تنص على ما يلي: "تدافع الدولة عن مصلحة المستهلكين والمستخدمين. ولهذا الغرض، تضمن الحق في الحصول على معلومات عن السلع والخدمات المتاحة لهم في السوق. كما تسهر، على وجه الخصوص، على صحة السكان وسلامتهم". وبموجب الدستور، تمكنت بيرو من بناء إطار تشريعي وسياساتي متين لحماية المستهلك.

ألف- قانون حماية المستهلك والدفاع عنه

6- الصك القانوني الرئيسي الذي يسهر على حماية المستهلك هو القانون رقم 29571، المؤرخ 14 آب/أغسطس 2010، الذي اعتمد في إطاره قانون حماية المستهلك والدفاع عنه (قانون حماية المستهلك فيما يلي). ويولي اختيار المشرع البيروفي تنظيم تشريعات حماية المستهلك في قانون طبيعتها المحددة والحاجة إلى ضمان توجيه حمايتي لفائدة المستهلك في جميع التشريعات ذات الصلة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تدوين قانون حماية المستهلك يتيح تنظيمياً ومنهجياً ومتسقاً يوفر اليقين القانوني⁽⁹⁾.

7- وحيث أن حماية المستهلك سياسة شاملة، فلا مناص من أن يكون لهيئات تشريعية أخرى تأثير على القانون. ويتم حل هذا من خلال تطبيق مبدأي التخصص والتكامل المعترف بهما فيه. وعلى الرغم من أن القانون ينظم علاقات المستهلكين بطريقة شاملة، يُسمح لقوانين خاصة، مثل تلك المتعلقة بالخدمات العامة والصحية والمالية المنظمة، بأن تكمله أو تطوره.

1- المبادئ والأهداف

8- ترد في المادة الخامسة من القانون المبادئ التي تحكمه وتوجه تفسير جميع قواعد حماية المستهلك الواردة فيه:

(أ) مبدأ سيادة المستهلك، الذي يؤكد من جديد استقلالية إرادة المستهلك وحرية ومسؤوليته؛

(6) Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), *Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor - Plan Nacional de Protección de los Consumidores 2017-2020*, Lima, 2017, pág. 6

(7) Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), "Analfabetismo y alfabetismo", 2020

(8) INEI, « Estadísticas de las tecnologías de información y comunicación en los hogares. Enero-marzo 2018 », Informe técnico núm. 2, juin 2018, p. 9

(9) الأونكتاد، دليل حماية المستهلك (UNCTAD/DITC/CPLP/2017/1).

- (ب) مبدأ تأييد المستهلك، الذي يضمن التفسير الموافى لمصالح المستهلك؛
- (ج) مبدأ الشفافية، الذي يتوافق مع واجب المورد في تقديم معلومات صادقة ومناسبة عن المنتجات أو الخدمات التي يقدمونها؛
- (د) مبدأ تصحيح عدم التماثل، الذي يعبر عن هدف حماية المستهلك من أجل تصحيح التشوهات أو الممارسات السيئة الناجمة عن عدم تماثل المعلومات أو عدم التوازن بين المستهلكين والموردين؛
- (هـ) مبدأ حسن النية، الذي ينبغي أن يسود في علاقات الاستهلاك وسياقها من جانب المستهلكين والموردين ورابطات المستهلكين؛
- (و) مبدأ الحد الأدنى من الحماية، الذي يسمح للمعايير القطاعية أن توفر مستوى أعلى من الحماية؛
- (ز) مبدأ تشجيع الجمعيات، الذي يقع بموجبه على الدولة أن تيسر عمل رابطات المستهلكين؛
- (ح) مبدأ أولوية الواقع، الذي يأتي قبل الشكليات من أجل تحديد طبيعة الحالات الوقائية التي ينبغي أخذها في الاعتبار.

9- وتحدد المادة السادسة من القانون، من جهتها، توجه السياسات العامة التي يتعين على الدولة أن تبادر بها، والتي تتماشى مع أهداف مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك. وإضافة إلى حماية الصحة والسلامة، والدفاع عن مصالح المستهلكين وضمان حقهم في الحصول على المعلومات، وصياغة البرامج التعليمية والتدريبية، يجب على الدولة أن تعترف بضعف المستهلكين، مع إيلاء اهتمام خاص لأكثر الفئات ضعفاً وحرماناً. وتشمل التوجيهات الأخرى ضمان آليات تسوية المنازعات والتعويض، ومشاركة المواطنين ورابطات المستهلكين، وتشجيع طرائق الاستهلاك المستدام، وتعزيز ثقافة حماية المستهلك، والاستهلاك المستدام، والجودة في إنتاج السلع والخدمات، وحصول الجميع على المنتجات الصحية. ومن المهم الإشارة إلى أن أهداف السياسة العامة الواردة في القانون تلزم جميع أجهزة الدولة، وأنها جميعها ملزمة بمراعاة الامتثال لها في دائرة اختصاصها.

2- التشريعات الموضوعية

10- يتضمن القانون، في فصوله من الأول إلى الرابع، الجزء الأكبر من التشريع الموضوعي لحماية المستهلك. وتتطابق الحقوق المعترف بها للمستهلكين مع معظم التشريعات الحديثة. وتجدر الإشارة بوجه خاص، وإن لم يكن ذلك شائعاً، إلى "الحق في معاملة عادلة ومنصفة في أي صفقة تجارية وعدم التمييز على أساس الأصل أو العرق أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو أي وضع آخر". ويبين حظر التمييز أهمية العلاقات بين المستهلكين في أعمال حقوق أساسية مثل حق المرء في عدم التمييز ضده، وهو ما تنص عليه أيضاً المادة 2 من الدستور.

11- وينص القانون على حق المستهلكين في الصحة والسلامة، والحق في الحصول على المعلومات والحماية الفعالة من المنتجات والخدمات التي يمكن أن تشكل، إلى جانب ظروفها العادية أو المتوقعة، خطراً على صحة المستهلك أو سلامته البدنية. وينص القانون وتطوره التنظيمي على الحق في الحماية الفعالة فيما يتعلق بالمنتجات والخدمات التي تشكل، في ظل الظروف العادية أو المتوقعة، تهديداً أو خطراً على حياة المستهلك أو صحته أو سلامته البدنية، والحق في إصلاح التعويض عن المنتج

أو استبداله، وفي تلقي الخدمة من جديد، وفي استرداد المبلغ المدفوع، حسب الظروف. كما أنه يحدد التزام الموردين باتخاذ تدابير للحد من الخطر أو إزالته من وقت اكتشاف الخطر غير المتوقع لمنتج أو خدمة ما، أو عيب، وكذا إجراء إبلاغ المستهلكين والسوق والسلطات.

12- والقواعد المتعلقة بال عقود مستوعبة وتشمل عقود الإذعان، والشروط غير العادلة (طبيعتها وعواقبها وعدم تطبيقها) وشروط التعاقد العامة، التي تخضع لموافقة إدارية مسبقة في حالة الخدمات العامة أو تخضع للتنظيم الاقتصادي. ويتضمن القانون أحكاماً تنظم حماية المستهلك إزاء منتجات أو خدمات محددة، مثل الخدمات العامة المنظمة؛ والمنتجات أو الخدمات الصحية، والتعليمية، والعقارية والمالية، والخدمات الائتمانية التي تقدمها الشركات التي لا تشرف عليها هيئة الرقابة على المصارف وشركات التأمين والإدارات الخاصة لصناديق المعاشات التقاعدية.

3- المسؤولية والجزاءات

13- يحدد الفصل الخامس من القانون نظام القواعد الثانوية التي تحدد مسؤولية الموردين والجزاءات الإدارية التي تفرضها الهيئة الوطنية لحماية المستهلك، أي المعهد الوطني للدفاع عن المنافسة وحماية الملكية الفكرية (المعهد الوطني للمنافسة). ويمكن أن تكون مسؤولية الموردين مدنية، يحكمها القانون المدني وأمام السلطات القضائية المختصة حصراً في حالة الأضرار، وكذا إدارية، يحكمها القانون وتقع ضمن الاختصاص الإداري الأولي والنطاق الوطني للمعهد الوطني للدفاع عن المنافسة وحماية الملكية الفكرية.

14- وفي حالة انتهاك مورد لأحكام القانون، يُمكن للمعهد الوطني للمنافسة أن يحرك الإجراءات الإدارية تلقائياً أو بناء على شكوى من المستهلك المعني أو من رابطة للمستهلكين. وبمجرد تحريك الإجراءات، يجوز للمعهد الوطني للمنافسة أن يأمر بتدابير احترازية قد تؤدي حتى إلى الإغلاق المؤقت للشركات المشتكى بها. وفي حالة اكتشاف المعهد الوطني للمنافسة لانتهاك، يجوز له فرض جزاءات يتراوح أقصاها بين 50 و450 وحدة ضريبية، أي ما يعادل حوالي 62,000 و560,000 دولار. وفي حالات استثنائية، يمكن إعلان مسؤولي الشركات المخالفة مسؤولين بالتضامن عندما يشاركون بالتدليس أو بخطأ لا يغتفر في الانتهاك.

15- ومن سمات الإجراءات الإدارية الذي يُتخذ بناء على طلب المستهلك عدم أهمية المحاولة السابقة للتسوية المباشرة مع المورد. أي أنه يجوز لمستهلك متضرر تقديم شكوى إلى المعهد الوطني للمنافسة من دون واسطة بلاغ ولا شكوى ولا قديم مطالبة إلى المورد. ولذلك، فإن الإجراءات الإدارية ليس سبيل الانتصاف الأخير، ولكنه في كثير من الأحيان أول إجراء للمستهلك في مواجهة انتهاك مزعوم لحقوقه. وقد أسهم هذا، إلى جانب عوامل أخرى، في إعطاء أهمية كبرى للتقاضي الإداري في العلاقات مع المستهلكين.

4- الدفاع الجماعي عن المستهلكين

16- يتعلق الفصل السادس من القانون بالإجراءات التي تحمي المستهلكين الذين انتهكت حقوقهم بشكل جماعي أو واسعة النطاق. وتتم هذه الإجراءات ضمن الاختصاص الإداري للمعهد الوطني للمنافسة وكذا اختصاص القضاء. ويحق لرابطة المستهلكين "المعترف بها على النحو الواجب" من المعهد الوطني للمنافسة أن تتخذ إجراءات جماعية ضمن الاختصاص الإداري للمعهد الوطني للمنافسة. ولا ينص القانون على ما يحق بالفعل لفرادى المستهلكين كأشخاص طبيعيين أو اعتباريين بغرض اتخاذ إجراءات جماعية.

17- وكما جرت العادة في معظم الولايات القضائية، فإن الطريق القضائي وحده المؤهل للنظر في التعويض عن الأضرار التي تلحق بالمستهلكين. وللمعهد الوطني للمنافسة ورابطات المستهلكين صلاحية الانتصاب للدفاع الجماعي عن المستهلكين أمام القضاء. بيد أنه يلزم الحصول على موافقة مسبقة من المعهد الوطني للمنافسة لكي تخول رابطات ممارسة هذه الصلاحية، الأمر الذي ربما يكون قد أسهم في أن الرابطات لم تذهب بالكاد حتى الآن إلى القضاء⁽¹⁰⁾. ومن العوامل الأخرى التي يمكن أن تفسر هذا الواقع الافتقار إلى الخبرة في هذه الدعاوى القضائية وعدم كفاية الموارد البشرية والمالية. وتسهم وجه القصور هذه في الضعف المؤسسي لرابطات المستهلكين⁽¹¹⁾.

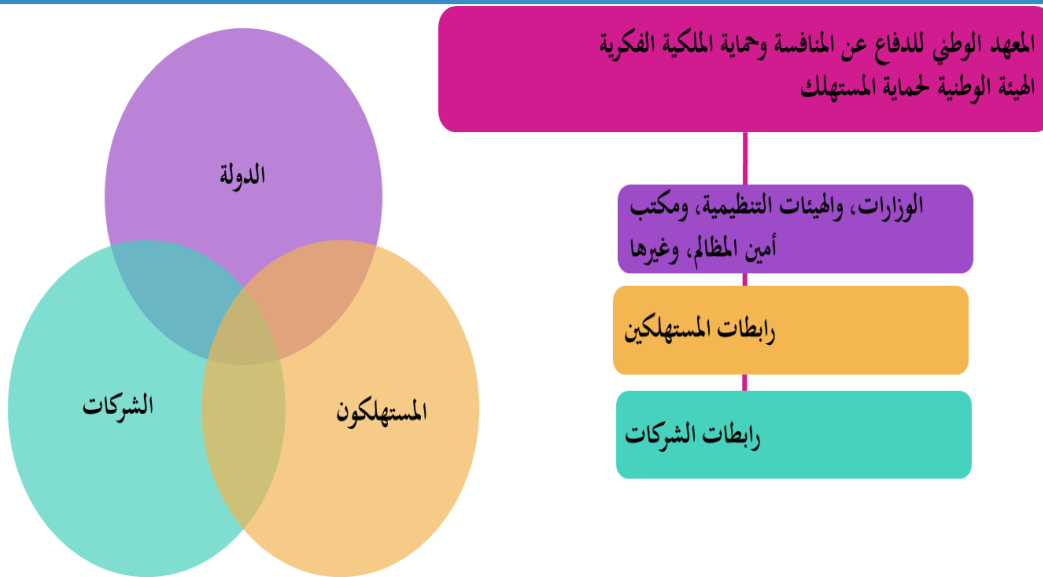
5- النظام الوطني المتكامل لحماية المستهلك

18- ينص الفصل السابع من القانون على النظام الوطني المتكامل لحماية المستهلك باعتباره مجموعة من المبادئ والقواعد والإجراءات والتقنيات والصكوك الرامية إلى ضمان مواءمة السياسات العامة وتحسين إجراءات جميع الإدارات المعنية في الدولة إلى المستوى الأمثل (انظر الشكل البياني 1). ويعبر عن النظام من خلال المجلس الوطني لحماية المستهلك، وهو هيئة تنسيق تابعة لرئاسة مجلس الوزراء ويرأسها المعهد الوطني للدفاع عن المنافسة وحماية الملكية الفكرية، بصفته الهيئة الوطنية لحماية المستهلك. وبذلك، عين المشرع البيروفي المعهد الوطني للمنافسة جهة تنسيق في مجال حماية المستهلك ووكالة رئيسية في هذا المسعى.

الرسم البياني 1

أعضاء النظام الوطني المتكامل لحماية المستهلك

النظام الوطني المتكامل لحماية المستهلك



(10) وفقاً لما أبلغ عنه المعهد الوطني للدفاع عن المنافسة وحماية الملكية الفكرية، لم يحدث هذا إلا مرة واحدة.

(11) جرى الحصول على الاستنتاجات بناء على مقابلات مع رابطات المستهلكين أجريت في بيرو في أيلول/سبتمبر 2019.

19- وتمثل مهام المجلس الوطني لحماية المستهلك في تعزيز وتنسيق السياسة الوطنية لحماية المستهلك والدفاع عنه والخطة الوطنية لحماية المستهلكين، وهما حجر الزاوية في السياسة العامة لحماية المستهلكين في بيرو ويرد وصفهما بالتفصيل أدناه. ويقدم المجلس أيضاً توصيات بشأن ترتيب أولويات الإجراءات والمعايير في قطاعات معينة للاستهلاك، ويصدر آراء، ويعزز توليد المعرفة بشأن حماية المستهلك، ويعزز نظم الإنذار بشأن سلامة المنتجات والخدمات، ويقدم فعالية آليات منع نشوب النزاعات وتسويتها، ويوجه الاتصال بين القطاعين العام والخاص، ويشجع مشاركة المواطنين.

20- وتحت هذا العنوان نفسه، ينظم القانون "عدالة الاستهلاك"، التي تشمل كلاً من التحكيم في مجال الاستهلاك والآليات البديلة لتسوية المنازعات وسجل المطالبات. ويتبع التحكيم في مجال الاستهلاك النموذج الاسباني، من حيث كونه مجانياً وملزماً؛ وله قوة نفاذ في الإقليم الوطني (من خلال الحكومات الإقليمية والمحلية، وغيرها من الكيانات أو الأشخاص الاعتباريين للقانون العام، والمكاتب الإقليمية للمعهد الوطني للمنافسة)، وله تشكيلة ثلاثية من الموردين ورابطات المستهلكين والإدارة. وسجل المطالبات آلية لها صلاحية ذاتية يجب أن تكون لجميع المؤسسات التجارية وتكون متاحة للمستهلكين (في صورة مادية أو افتراضية) حتى يتمكنوا من تقديم شكواهم أو مطالباتهم وفقاً لتقديرهم. وللمورد خيار حل المطالبة أو الشكوى على الفور، وإلا يجب عليه الرد كتابياً في غضون فترة أقصاها 30 يوماً تقويمياً. وينبغي إرسال هذه المعلومات إلى المعهد الوطني للمنافسة إذا طُلب منه ذلك لأغراض الرقابة.

21- وتنظم رابطات المستهلكين أيضاً في ظل النظام الوطني المتكامل لحماية المستهلك. وتتماشى اللائحة التنظيمية للقانون مع مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك، التي توصي بأن تكون الرابطات مستقلة⁽¹²⁾. وتتسق هذه اللائحة أيضاً مع شروط تيسير قيام جماعات المستهلكين في المنظمة الدولية للمستهلكين⁽¹³⁾، وهذا يعني أنه يحظر على رابطات المستهلكين تحقيق الربح والحصول على تمويل من الموردين والانتماء السياسي. وينظم القانون طريق تمويل وحيد لرابطات المستهلكين، ويتمثل في أنه يجوز لها الحصول على نسبة مئوية من الغرامات التي يفرضها المعهد الوطني للمنافسة والهيئات التنظيمية القطاعية في الدعاوى التي حركتها هذه الرابطات. ولا يمكن أن تتجاوز هذه النسبة المئوية 50 في المئة من الغرامة، ولا يمكن استخدام سوى 5 في المائة منها في نفقاتها التشغيلية. وقد أدت قواعد التمويل الصارمة هذه، جزئياً، إلى نموذج تجاري لرابطات المستهلكين يقوم على التقاضي الإداري أمام المعهد الوطني للمنافسة.

باء- تشريعات أخرى ذات صلة

22- يؤدي مبدأ التخصيص وظيفته تماماً في مجال حماية المستهلك وفي شمول هذه السياسة العامة. ويجعل القانون إلى قوانين شتى، تتوافق في معظمها مع القطاعات الخاضعة للتنظيم بموجب الفصل الرابع ولكنها تؤثر أيضاً على الاستثمار الخاص في الخدمات العامة أو الصحة أو الإنعاش العقاري أو الخدمات المالية، وغيرها. وإضافة إلى المذكورة صراحة في القانون، تسلحت بيرو بقوانين محددة بشأن المسائل التي تغطيها مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك، مثل قانون المنافسة، وتوفير خدمات الصرف الصحي، والإمداد بالمنتجات الصيدلانية والطاقة، وحماية البيانات⁽¹⁴⁾.

(12) مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك، أولاً (الأهداف)، الفقرة 1(ه).

(13) منظمة المستهلكين الدولية هي اتحاد جماعات المستهلكين في جميع أنحاء العالم (انظر www.consumersinternational.org/).

(14) الأونكتاد، الخريطة العالمية لحماية المستهلك. متاحة على الرابط التالي: <https://unctadwcpm.org/docs/PER.pdf>.

23- ومن المجالات التي حُددت كأولوية لاستعراض النظراء الطوعي حماية بيانات المستهلكين، التي تجتهد أساسها القانوني في بيرو في القانون رقم 29733 الصادر في 3 تموز/يوليه 2011، قانون حماية البيانات الشخصية. ويستند القانون إلى مبادئ موافقة أصحاب الحقوق، وأمن قواعد البيانات، وتوفير الموارد حتى يتمكن أصحاب البيانات الشخصية من إنفاذ حقوقهم. والهيئة الوطنية لحماية البيانات الشخصية هي وزارة العدل وحقوق الإنسان، من خلال مديريتها العامة للشفافية والوصول إلى المعلومات العامة وحماية البيانات الشخصية. ومع ذلك، فإن أحكام القانون تنطبق بالكامل في سياق علاقات الاستهلاك، والمعهد الوطني للمنافسة مختص حصراً وحصرياً بالإشراف على الامتثال له.

رابعاً- إطار السياسة العامة

24- يركز هذا الفصل على أهم أدوات السياسة العامة، وهي السياسة الوطنية لحماية المستهلك والدفاع عنه والخطة الوطنية لحماية المستهلكين⁽¹⁵⁾. ولدى تحديد نطاق الدراسة، أخذت في الاعتبار مجالات الاهتمام التي أعربت عنها بيرو، ومبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك، وغيرها من الصكوك الدولية ذات الصلة التي تبلور الممارسات الجيدة على الصعيد العالمي. ولذلك، أُدرج أيضاً قسم محدد بشأن التجارة الإلكترونية.

ألف- السياسة الوطنية لحماية المستهلك والدفاع عنه

25- السياسة الوطنية لحماية المستهلك والدفاع عنه هي سياسة للدولة يقع تنفيذها على جميع مستويات الحكومة وتلزم جميع أصحاب المصلحة، وهم القطاعات العام والخاص والجمعي. وتستند في نسختها الحالية، السارية المفعول في الفترة من عام 2017 إلى عام 2020، إلى استعلامات تجريبية (دراسات استقصائية ودراسات مجتمعية أجريت في المناطق الحضرية) تسفر عن بيانات عن العادات والمهارات، ومعرفة الحقوق، والخبرة في الاستهلاك والمطالبة أو الشكوى، والضعف، والتمييز.

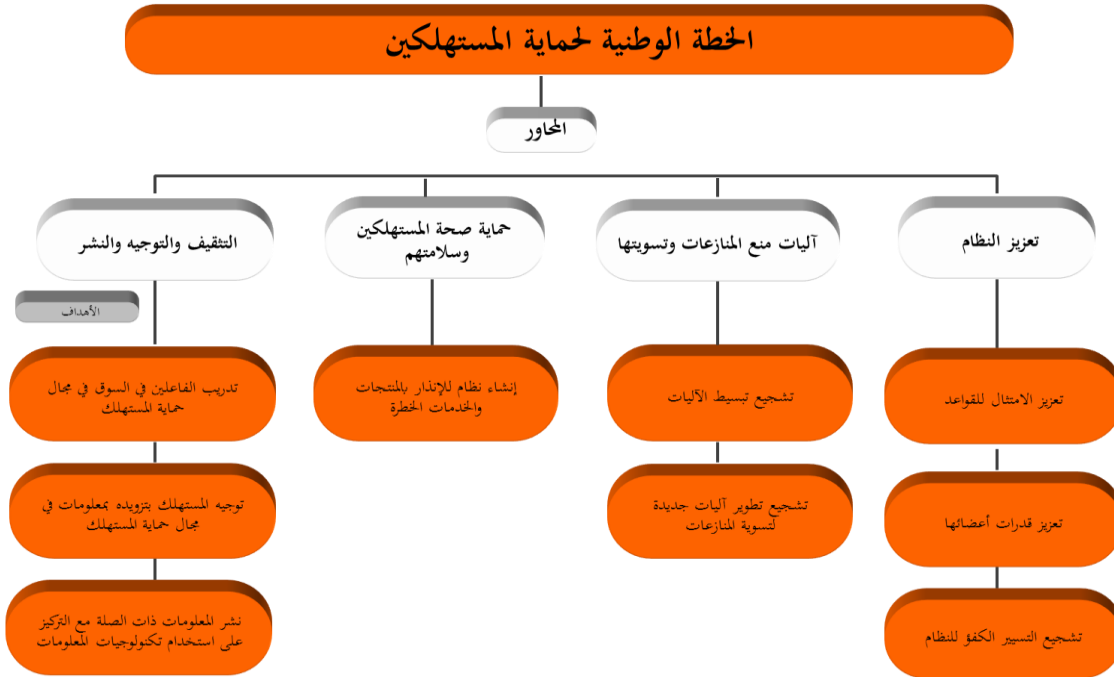
26- وتستند السياسة الوطنية لحماية المستهلك والدفاع عنه إلى أربعة محاور استراتيجية هي: (أ) التثقيف والتوجيه والنشر؛ و(ب) حماية صحة المستهلكين وسلامتهم؛ و(ج) آليات منع النزاعات بين الموردين والمستهلكين وتسويتها؛ و(د) تعزيز النظام الوطني المتكامل لحماية المستهلك. وتبرز خطوط العمل هذه بدورها في الخطوط الاستراتيجية التي تُبلورُ بعمق في الخطة الوطنية لحماية المستهلكين.

باء- الخطة الوطنية لحماية المستهلكين

27- الخطة الوطنية لحماية المستهلكين أداة تنفيذية لتنفيذ السياسة الوطنية لحماية المستهلك والدفاع عنه، التي قاد صياغتها المعهد الوطني للمنافسة. كما اعتمد مجلس إدارة المعهد الوطني للمنافسة هذه الخطة. وتغطي الخطة الحالية الفترة 2017-2020 وتتضمن مؤشرات لقياس تحقيق الأهداف المحددة في السياسة الوطنية لحماية المستهلك والدفاع عنه. وتبرز هذه المحاور في الشكل البياني 2.

(15) INDECOPI, Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor (انظر الحاشية 6 أعلاه).

الشكل البياني 2 الخطة الوطنية لحماية المستهلكين



المصدر: مديرية الهيئة الوطنية لحماية المستهلك - المعهد الوطني للدفاع عن المنافسة وحماية الملكية الفكرية.

جيم - التجارة الإلكترونية

28- إن أحد المجالات التي لم تعالج بالكامل لا في السياسة الوطنية لحماية المستهلك والدفاع عنه ولا في الخطة الوطنية لحماية المستهلكين هو التجارة الإلكترونية، وإن كانت أولوية لحماية المستهلك في بيرو وكذا لمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك⁽¹⁶⁾. وتستدعي المبادئ التوجيهية من الدول الأعضاء أن تعزز ثقة المستهلكين في التجارة الإلكترونية، من خلال الصياغة المستمرة لسياسات شفافة وفعالة لحماية المستهلك تضمن مستوى من الحماية لا يقل عن ذلك الذي توفره الأشكال الأخرى من التجارة. والدول مدعوة أيضاً إلى استعراض سياسات حماية المستهلك السارية لاستيعاب الخصائص الخاصة للتجارة الإلكترونية، مع الإشارة صراحة إلى صكوك دولية أخرى، ولا سيما توصيات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، مثل توصية حماية المستهلك في التجارة الإلكترونية لعام 2016⁽¹⁷⁾ والتوصية المتعلقة بالتعاون عبر الحدود ضد البريد غير المرغوب فيه لعام 2006⁽¹⁸⁾.

29- وفي هذا الصدد، قدم المعهد الوطني للمنافسة جدول أعماله الرقمي عام 2018. وتسهم هذه الوثيقة، ذات القيمة المعلوماتية، في تنفيذ المرسوم الأعلى رقم PCM-2011-066 المؤرخ 27 تموز/ يولييه 2011، الذي تمت الموافقة بموجبه على خطة تنمية مجتمع المعلومات في بيرو - جدول الأعمال

(16) مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك، خامساً (المبادئ التوجيهية)، الفرع طاء، الفقرات من 63 إلى 65.

(17) OCDE, *Protección al consumidor en el comercio electrónico: Recomendación de la OCDE*, París, 2016. (Comisión Federal de Comercio, 2018, para la edición en español).

(18) OCDE, *Recommendation on Cross-Border Co-operation in the Enforcement of Laws against Spam*, 2006.

الرقمي البيروفي 2,0⁽¹⁹⁾، الذي يحدد الأهداف والاستراتيجيات العامة لتمكين المجتمع البيروفي من الحصول على الفوائد التي يتيحها تطور تكنولوجيات المعلومات والاتصالات في جميع جوانبها.

خامساً- الإطار المؤسسي

30- حماية المستهلك سياسة شاملة يتطلب تحقيقها تضافر جهود عدد من المؤسسات، العامة والخاصة على السواء. وبينما يركز هذا التقرير على تحليل المعهد الوطني للمنافسة، بوصفه الهيئة الحكومية الرئيسية لحماية المستهلك، أشير أيضاً إلى مشاركة كيانات عامة أخرى لها مسؤوليات في مجال حماية المستهلك.

ألف- المعهد الوطني للدفاع عن المنافسة وحماية الملكية الفكرية

31- يحدد القانون المعهد الوطني للمنافسة بوصفه الهيئة الحكومية الرئيسية لحماية المستهلك، وهو مختص في جميع أنحاء الإقليم الوطني، وله مقر في ليما وفي 24 منطقة من بيرو. وتمارس الجهات التنظيمية القطاعية سلطات حماية المستهلك في حدود اختصاصاتها، وإن كان المعهد الوطني للمنافسة يحتفظ بالاختصاصات المتبقية العامة.

32- وللمعهد الوطني للمنافسة له ولاية واسعة النطاق على نحو خاص تغطي، بالإضافة إلى حماية المستهلك، المنافسة الحرة، والملكية الفكرية، والحواجز البيروقراطية، والمنافسة غير المشروعة، وإجراءات الإعسار، والإغراق، والإعانات. وبوجه عام، يخضع المعهد الوطني للمنافسة للقانون رقم 25868، الصادر في 18 تشرين الثاني/نوفمبر 1992، كما يخضع في مجال حماية المستهلك للقانون نفسه. وللمعهد الوطني للمنافسة سلطة وضع مقترح تشريع عن طريق رئاسة مجلس الوزراء (الحكومة). ووفقاً للبيانات المستمدة من الخريطة العالمية لحماية المستهلك التي وضعها الأونكتاد⁽²⁰⁾، تبلغ ميزانيته السنوية 10,5 ملايين دولار. كما يخصص لحماية المستهلك الموارد المتمثلة في 529 موظفاً متفرغاً. ومن منظور التخطيط الاستراتيجي، أضاف المعهد الوطني للمنافسة إلى ترسانته خطة استراتيجية مؤسسية، تغطي نسختها الحالية الفترة 2018-2022، وخطة تنفيذية مؤسسية لعام 2019.

1- المشاركة في العملية التشريعية

33- يتبوأ المعهد الوطني للمنافسة موقعاً متميزاً في العملية التشريعية في بيرو بوصفه هيئة ذات اختصاص رئيسي ونطاق وطني في مجال الامتثال القانوني وبوصفه مجلس إدارة النظام الوطني المتكامل لحماية المستهلك. وعلاوة على أن المعهد الوطني للمنافسة ذاتي التسيير ومستقل عن السلطة التنفيذية، فهو يتمتع بصلاحيات تقديم مقترحات تعديلات تشريعية إلى رئاسة مجلس الوزراء للنظر فيها. كما يستشير كونغرس الجمهورية المعهد الوطني للمنافسة بصورة مباشرة في المشاريع التشريعية. وأصدر المعهد الوطني للمنافسة عام 2018، على وجه التحديد، آراء بشأن 59 مشروع قانون تشمل قضايا مثل حماية البيانات، أو وضع العلامات، أو النظام المالي والتأميني، أو أسعار الأدوية، على سبيل المثال لا الحصر.

(19) بيرو، رئاسة مجلس الوزراء، خطة تطوير مجتمع المعلومات في بيرو: جدول الأعمال الرقمي 2-0، 2016.

(20) الأونكتاد، الخريطة العالمية لحماية المستهلك (انظر الحاشية 14 أعلاه).

2- التثقيف والتوجيه والنشر

34- في فترة عامي 2018 و2019، قام المعهد الوطني للمنافسة، من خلال من مديريته للهيئة الوطنية لحماية المستهلك، بتنفيذ العديد من المبادرات لتثقيف المستهلكين وتوجيههم ونشر المعلومات بشأن حقوقهم. وأطلق، على وجه الخصوص، خريطة المستهلك⁽²¹⁾، وهي وثيقة تفاعلية تعرض بياناً طرق الشكاوى والكيانات المختصة في النظر في مختلف قطاعات السوق البيروفي وتتيحها بالإسبانية والكيثشوا والأيمارا وبلغة الإشارة وطريقة برايل؛ والأدلة الرقمية "ابحث عن سيارة أجرتك"⁽²²⁾، و"ابحث عن خطك الجوي"⁽²³⁾، و"ابحث عن جامعتك"⁽²⁴⁾، التي تسهل مقارنة الخدمات في القطاعات؛ والبوابة العامة "انظر ممن تشتري"⁽²⁵⁾، مع معلومات عن العقوبات التي يطبقها المعهد الوطني للمنافسة على الشركات والموردين. ونظم المعهد الوطني للمنافسة 'سباقاً للقرصنة الحاسوبية' (hackathon) بعنوان "المبتكرون الرقميون، دعماً للمستهلكين"⁽²⁶⁾، قدم خلاله تحد للمبتكرين التكنولوجيين، ومطوري الشبكة العنكبوتية ولطلاب التكنولوجيا أو الحوسبة لاقتراح حلول مبتكرة لتعزيز حماية المستهلك.

35- وفي عام 2018، قام المعهد الوطني للمنافسة بتدريب 183 مستهلكاً على حماية المستهلك وكذا 820 مورداً. كما وضع "دليلاً تفاعلياً للمستهلكين لفائدة المشاريع الصغرى والصغيرة"⁽²⁷⁾ لتحسين فهمها لالتزاماتها في مجال حماية المستهلك.

36- وتسعى حملة المعهد الوطني للمنافسة "كلنا مستهلكون" إلى حماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والدفاع عنها من خلال نشر معلومات عن حقوقهم. وتهدف البرامج الإذاعية للمعهد الوطني للمنافسة⁽²⁸⁾، مثل "قوة المستهلك"، إلى زيادة توعية المستمعين بحقوقهم.

3- حماية صحة المستهلكين وسلامتهم

37- بالنظر إلى شمولية الموضوع المتعلق بصحة المستهلكين وسلامتهم، لدى بيرو سلطات قطاعية مختلفة غير المعهد الوطني للمنافسة تصدر بدورها تنبيهات تتعلق بمنتجات و/أو خدمات الاستهلاك، مثل المديرية العامة للصحة البيئية وسلامة الأغذية⁽²⁹⁾ (الأغذية)، والمديرية العامة للأدوية والإمدادات والأدوية⁽³⁰⁾ (الأدوية)، والهيئة الوطنية للصحة السمكية⁽³¹⁾ (صحة الأسماك)، ووزارة الإنتاج⁽³²⁾ (الأسماك، وتربية الأحياء المائية، والمشاريع الصغرى والصغيرة، والصناعة).

- (21) انظر www.indecopi.gob.pe/documents/51084/123333/Mapa_Consumo_Digital.pdf
- (22) انظر <https://indecopi.gob.pe/-/el-indecopi-pone-a-disposicion-de-la-ciudadania-la-guia-interactiva->
- (23) انظر www.indecopi.gob.pe/-/checha-tu-aerolinea
- (24) انظر www.indecopi.gob.pe/documents/20182/3043340/Checa+tu+uni-2019-Indecopi-SUNEDU.pdf/142e304d-ac15-538f-f988-023f233d80ac
- (25) انظر <https://servicio.indecopi.gob.pe/appCPCBuscador/>
- (26) انظر www.consumidor.gob.pe/hackathonconsumo
- (27) انظر <https://enlinea.indecopi.gob.pe/guiaconsumomype/>
- (28) انظر www.indecopi.gob.pe/radio-indecopi
- (29) انظر www.digesa.minsa.gob.pe
- (30) انظر www.digemid.minsa.gob.pe
- (31) انظر www.sanipes.gob.pe/web/index.php/es/
- (32) انظر www.gob.pe/produce

38- وعززت تجربة بيرو في مجال الصحة والسلامة وعملها في المجال الإقليمي التعاون مع بلدان أمريكا اللاتينية الأخرى من أجل إنشاء شبكة الاستهلاك المأمون والصحة التابع لمنظمة الدول الأمريكية⁽³³⁾، التي تعد بيرو عضواً مؤسساً فيها. وبهذا المعنى، يقوم المعهد الوطني للمنافسة بوضع نظام للإنذار بالمنتجات والخدمات الخطرة⁽³⁴⁾ ينص على إدراج نظام لرصد الحوادث التي تسببها المنتجات الاستهلاكية انطلاقاً من التقارير المقدمة في العيادات والمستشفيات. وكما هو موضح في الجدول، فإن عدد حملات استدعاء المنتجات يظهر اتجاهًا تصاعدياً، ولكن لا يزال هناك مجال لزيادة شفافية السوق إذا قارنا، على سبيل المثال، مع أستراليا، حيث أجريت 697 عملية استدعاء منتجات عام 2019⁽³⁵⁾.

الإنذارات المنشورة والوحدات المعنية، 2012-2019

السنة	الإنذارات المنشورة	الوحدات المعنية
2012	5	705
2013	19	24 650
2014	38	183 878
2015	33	49 280
2016	35	66 277
2017	81	1 902 293
2018	92	145 852
2019	66	52 695
المجموع	369	2 425 630

المصدر: مديرية الهيئة الوطنية لحماية المستهلك - المعهد الوطني للدفاع عن المنافسة وحماية الملكية الفكرية.

4- حماية المصالح الاقتصادية للمستهلكين وتسوية المنازعات والتعويض

39- تسلحت بيرو بنظام قوي لحماية المصالح الاقتصادية للمستهلكين، يتماشى مع مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك. ويمارس المعهد الوطني للمنافسة، من خلال إجراءات إدارية وجزائية وتحقيقية، هذه الوظيفة ويمنع في الوقت نفسه استخدام الممارسات التي تضر بمصالح المستهلكين وتنتهك أحكام القانون. وإضافة إلى ذلك، يشجع المعهد الوطني للمنافسة، إلى جانب مؤسسات حكومية أخرى، آليات تسوية المنازعات، ولا سيما الوسائل البديلة أو الخارجة عن نطاق القضاء، ويشجع الآليات الطوعية للتسوية الرضائية في المؤسسات. وتبقى تعويضات المستهلكين محفوظة للسلطات القضائية ومجالس التحكيم. ويرد التأييد القانوني لممارسة هذه الصلاحيات في القانون، على النحو المذكور أعلاه. وينقسم هذا الفرع إلى التحقيقات، والإجراءات الإدارية والشكاوى والمطالبات، وتسوية المنازعات، والدعاوى الجماعية.

(33) انظر www.oas.org/es/sla/rcss/sobre_rcss.asp

(34) انظر www.alertasdeconsumo.gob.pe/

(35) انظر www.productsafety.gov.au/recalls/browse-all-recalls

5- التعاون الدولي

- 40- في مجال حماية المستهلك، تمارس بيرو ريادة إقليمية ودولية حققت إنجازات هامة في مجال التعاون الدولي. وأبرم المعهد الوطني للمنافسة اتفاقات تعاون ثنائية مع 10 بلدان⁽³⁶⁾. ويقوم التعاون الثنائي بشكل بارز على تبادل المعلومات والمساعدة المتبادلة. ففي حالة شيلي، يضاف التعاون في التسوية البديلة للمنازعات وإدارة المطالبات العابرة للحدود.
- 41- والمعهد الوطني للمنافسة ملتزم أيضاً بالمبادرات الإقليمية لحماية المستهلك، مثل شبكة منظمة الدول الأمريكية للاستهلاك المأمون والصحة، ومكتب الدفاع عن حقوق المستهلك في منطقة الأنديز، وتحالف المحيط الهادئ، والمنتدى الأيبيري - الأمريكي للوكالات الحكومية لحماية المستهلك، وبرنامج سياسات المنافسة وحماية المستهلك لمنطقة أمريكا اللاتينية التابع للأونكتاد⁽³⁷⁾.
- 42- وعلى مستوى التعاون غير الرسمي المتعدد الأطراف، يشارك المعهد في الشبكة الدولية لحماية المستهلك وإنفاذ القانون، ولجنة حماية المستهلك التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات حماية المستهلك التابع للأونكتاد. وساهمت بيرو طوعاً، على وجه الخصوص، عام 2018 في أعمال فريق الخبراء الحكومي الدولي فيما يتعلق بقائمة افتراضية لأفضل الممارسات في مجال حماية المستهلك والمنافسة⁽³⁸⁾.

باء- كيانات عامة أخرى

- 43- الإطار المؤسسي لحماية المستهلك في بيرو راسخ جداً، وقد اضطلعت مؤسسات عامة شتى بأدوار في مجال حماية المستهلك. ويحدد القانون المبادئ وتوزيع الاختصاصات، وتكملة لوائح تنظيمية خاصة وقطاعية. ويتم التنسيق بين الكيانات المعنية من خلال المجلس الوطني لحماية المستهلك (انظر الشكل البياني 3). ويتضمن التقرير السنوي 'حالة حماية المستهلكين في بيرو'، الذي يعده المعهد الوطني للمنافسة، الإجراءات الرئيسية التي وضعتها بقية المؤسسات العامة بشأن حماية المستهلك⁽³⁹⁾.

(36) الأرجنتين، وباراغواي، وبنما، وبوليفيا (دولة - المتعددة القوميات)، والسلفادور، وشيلي، وكندا، وكوستاريكا، والمكسيك، والولايات المتحدة.

(37) انظر <http://unctadcompal.org/>.

(38) TD/B/C.I/CPLP/15.

(39) INDECOPI, *Estado de la protección de los consumidores en el Perú*, 2018.

الشكل البياني 3 أعضاء المجلس الوطني لحماية المستهلك



المصدر: المعهد الوطني للمنافسة.

44- وتمثل إحدى أولويات المجلس الوطني لحماية المستهلك في تعزيز مشاركة الحكومات المحلية والإقليمية وتعزيز قدراتها في مجال حماية المستهلك. وبموجب القانون الأساسي رقم 27867 بشأن الحكومات الإقليمية، الصادر في 18 تشرين الثاني/نوفمبر 2002، والقانون الأساسي رقم 27972 بشأن البلديات، الصادر في 27 أيار/مايو 2003، تتحمل الحكومات الإقليمية والمحلية مسؤوليات واسعة النطاق في مجال حماية المستهلك، بما أنها مكلفة بضمان ممارسة سكانها الكاملة لحقوقهم وتكافؤ فرصهم في التنمية الاجتماعية وبناء القدرات والإنصاف. ومع ذلك، لم تقم إلا 33,3 في المائة من الحكومات الإقليمية و45,9 في المائة من الحكومات المحلية بأنشطة تدريب وتوجيه للمستهلكين والموردين. ومن المهم أن يكون للحكومات الإقليمية كما المحلية موظفون مدربون يعملون كمنسقين في مجال حماية المستهلك في دائرة اختصاصهم.

سادساً- مشاركة القطاع الجمعي والقطاع الخاص

45- تتطلب حماية المستهلك مشاركة جميع الأطراف المعنية لتحقيق حماية كافية لسكانها بصفتهم مستهلكين أو الحفاظ عليها، على النحو الوارد في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك. ويتطلب ذلك أيضاً مساهمة الجهات الفاعلة في السوق، أي الشركات والمستهلكين المنظمين في مجموعات أو رابطات.

ألف - رابطات المستهلكين

46- رابطات المستهلكين في بيرو وظيفتها حماية المستهلكين والدفاع عنهم وإعلامهم وتمثيلهم بشكل مستقل، على النحو الذي تدعو إليه مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك⁽⁴⁰⁾. وكما ذكر أعلاه، ينشئ القانون نظاماً لتمويل الجمعيات من خلال نسبة مئوية من الغرامات والعقوبات ومن تكاليف ورسوم الدعاوى لفائدة محاميها.

47- وليس لدى رابطات المستهلكين في بيرو عدد كاف من المنتسبين لضمان استمراريتها المالية من خلال المساهمات. ولمعالجة هذه الحالة، ينبغي لرابطات المستهلكين أن تنوع، بدعم من السلطات العامة، قنوات تمويلها، سواء من خلال تطور نموذج أعمالها أو من خلال صناديق الإعسار.

48- ومن ناحية أخرى، تعتمد رابطات المستهلكين في بيرو، كما في سائر البلدان، اعتماداً كبيراً على نشاط الأشخاص المتزمين بتحسين ظروف رفاه مواطنيها⁽⁴¹⁾. وهذه قوة من رابطات المستهلكين ينبغي تعزيزها. ومع ذلك، فإنها تعتمد على استعداد الناس ولا تتوافق مع استمرار الأنشطة في الأجلين المتوسط والطويل. ولذلك، ينبغي أيضاً تعزيز مهنية أعضاء رابطات المستهلكين من خلال التدريب على مضمون القانون، والإجراءات الإدارية، والتنظيم والإدارة، والاتصال، وجمع الأموال، والتقنيات التربوية.

باء - الموردون

49- ترى السياسات الحديثة لحماية المستهلك أن الشركات هي الجهات الفاعلة الرئيسية في تحقيقها. وبهذه الطريقة، يجري التحول عن الإشارة إليها على أنها مجرد أشخاص للقانون، ملزمين بشكل بارز بإزاء المستهلكين، إلى مراعاة المسؤولية الاجتماعية، وبهذا تكون لهذه الشركات مصلحة في تعزيز سياسة حماية المستهلك. ومع أن نسج الشركات الرسمي في بيرو يتسم بدنامية شديدة في جميع هذه المجالات، فمن المؤكد أن معدل غياب الطابع الرسمي وطنياً يتجاوز 70 في المائة ويمثل 18 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي⁽⁴²⁾، وهي حقيقة ذات أهمية في تحليل مشاركة الشركات في حماية المستهلك.

50- وبطبيعة الحال، تخضع الشركات لسلطة القانون، ويضع القانون قواعد أولية وثانوية موجهة للشركات من أجل هذا الغرض. وفي عام 2018، كانت أعلى عقوبة فرضها المعهد الوطني للمنافسة على شركة لانتهاك قانون حماية المستهلك هي 550 000 دولار، وفقاً لسجل المعهد الوطني للمنافسة للانتهاكات والجزاءات "انظر ممن تشتري"⁽⁴³⁾. ووفقاً لقاعدة البيانات نفسها، بلغ إجمالي العقوبات عام 2019 ما مجموعه 11 785 796,26 دولار⁽⁴⁴⁾. ويتضمن هذا السجل العام والمتاح على الإنترنت الجزاءات التي فرضتها المؤسسة على الشركات والموردين منذ عام 2011، وهو بمثابة أداة للوقاية العامة كما أنه وسيلة لإعلام المستهلكين وتمكينهم، وسيكون من المستصوب نشره في وسائل الإعلام على نطاق واسع.

51- ويتمثل أحد التحديات التي تواجه حماية المستهلك في بيرو في إنفاذ القانون في سياق الاقتصاد الرقمي، ولا سيما الاقتصاد التعاوني. ويمكن للمنصات التي ليس لها مقر اجتماعي في بيرو أن تعمل في

(40) مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك، أولاً (الأهداف)، الفقرة 1(ه).

(41) الأونكتاد، الخريطة العالمية لحماية المستهلك (انظر الحاشية 9 أعلاه)، الصفحة 37.

(42) INEI, *Producción y empleo informal en el Perú: Cuenta satélite de la Economía informal 2007-2018*, Lima, 2019.

(43) INDECOPI, "Mira a quién le compras" (انظر الحاشية 25 أعلاه).

(44) المرجع نفسه.

البلد بموجب الاتفاقات الدولية للتجارة الحرة. وفي بعض المناسبات، خلص إلى أن الشركات المذكورة لا تعالج شكاوى المستهلكين، بل وإنما لا تحضر الإجراءات الإدارية الجزائية. وهذه الحالة لا تمتثل للقانون وينبغي عكس اتجاهها في أقرب وقت ممكن. ويسري القانون وكذا بقية التشريعات سرياً كاملاً على أي مورد يقدم خدماته في البلد، ويعود إلى السلطات العامة أن تكفل إنفاذ القانون على نحو شامل وموحد. ولذلك يمكن استكشاف تعديلات تشريعية توجه تفسير المعاهدات الدولية بهدف ضمان امتثال أي مورد يعمل في بيرو للوائح حماية المستهلك. وبموازاة ذلك، يمكن للمعهد الوطني للمنافسة أن يفتح حواراً مع الشركات المعنية لضمان مشاركتها في الآليات الطوعية لتسوية المنازعات. وأخيراً، يمكن للمعهد الوطني للمنافسة أن يعزز روابطه التعاونية عبر الحدود في مجال إنفاذ القانون مع نظيرته من وكالات البلدان الأخرى، ولا سيما تلك التي تكون فيها المقرات الاجتماعية للشركات المعنية.

52- وفيما يتعلق بالممارسات التجارية الجيدة، من المهم ملاحظة أن النقابات التسع التي أجريت معها مقابلات⁽⁴⁵⁾ لصياغة هذا التقرير لديها خبرة في إذكاء وعي منتسبيها في مجال حماية المستهلك من خلال التدريب والتشاور. ويشجع المعهد الوطني للمنافسة بفاعلية الممارسات التجارية الجيدة من خلال مسابقة "العملاء أولاً"⁽⁴⁶⁾. ومن أجل زيادة ثقافة حماية المستهلك، أطلق المعهد الوطني للمنافسة "دليل الممارسات الجيدة لمحلات البقالة" و"الدليل التفاعلي للمستهلك للمشاريع الصغيرة والصغيرة"⁽⁴⁷⁾، اللذين يمكن أن يكونا أدوات للتوعية حتى في القطاع غير الرسمي.

53- وتبذل الشركات التي أدمجت حماية المستهلك جزءاً أساسياً من ثقافتها المؤسسية جهوداً مستمرة لتقليل المنازعات مع المستهلكين وتجنبها أو تسويتها. وإضافة إلى نظم خدمة العملاء، أنشأت الشركات نظاماً لمعالجة المطالبات مثل "ألو مصرف" و"ألو تأمين" و"ألو سيارة" (حسب القطاع)، تتألف من وحدات خدمة هاتفية في المقر الرئيسي للمعهد الوطني للمنافسة. وهناك أيضاً منظمات الدفاع عن المستهلك⁽⁴⁸⁾، تتألف من شركات في قطاع معين وتمول منها، يمكن لمستهلك غير راض عن رد شركة على مطالبته أن يقدم مطالبة مجانية أمامها يجب عليها حلها في غضون 30 إلى 60 يوماً. وقرارات منظمات الدفاع هذه ملزمة للشركات، ولكنها ليست كذلك للمستهلكين. وفي عام 2018، عالجت الآليات الخاصة لتسوية المنازعات ما يقرب من 8 200 مطالبة⁽⁴⁹⁾.

54- ولدى بيرو خبرة في التنظيم الذاتي من جانب الموردين في مجال حماية المستهلك، ولا سيما في القطاع المصرفي والإعلاني⁽⁵⁰⁾. ومن المبادرات التي اتخذتها بيرو مؤخراً لتعزيز ثقافة حماية المستهلك تنفيذ برامج الامتثال الطوعي، حيث تتعهد الشركات بسلسلة من الالتزامات لتجنب أو تقليل انتهاكات حق حماية المستهلك مقابل تخفيض العقوبة المحتملة لعدم الامتثال لتشريعات حماية المستهلك⁽⁵¹⁾.

(45) رابطة المركبات الآلية في بيرو، ورابطة مصارف بيرو، ورابطة شركات النقل الجوي الدولي، والرابطة الوطنية لمعلمي بيرو، والرابطة البيروفية لشركات التأمين، وجمعية التجارة الخارجية في بيرو، والغرفة الوطنية للسياحة، وغرفة البناء في بيرو، والمجلس الوطني للتنظيم الذاتي للإعلان.

(46) انظر www.indecopi.gob.pe/web/proteccion-al-consumidor/primero-los-clientes.

(47) انظر الحاشية 27 أعلاه.

(48) قرار رئاسة مجلس إدارة المعهد الوطني للمنافسة رقم 216-2016-INDECOPI/COD.

(49) *INDECOPI, Estado de la protección de los consumidores en el Perú* (انظر الحاشية 39 أعلاه)، الصفحة 301.

(50) انظر، على سبيل المثال، مدونة أخلاقيات الإعلان التي وضعها المجلس الوطني للتنظيم الذاتي للإعلان.

(51) المرسوم الأعلى رقم 185-2019-PCM بالموافقة على اللائحة التي تعزز وتنظم التنفيذ الطوعي لبرامج الامتثال التنظيمي في مجال حماية المستهلك والإعلان التجاري.

سابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

55- استناداً إلى الدراسة التي أجريت من أجل التقرير، يمكن الاستنتاج أن لبيرو نظاماً قوياً لحماية المستهلك، تمكن من أن يحدد العديد من النجاحات المعترف بها وطنياً ودولياً. والإطار التشريعي والسياساتي واسع النطاق ومتوازن، ويدمج تقريباً جميع مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك والعديد من أفضل الممارسات الدولية. كما أن الإطار المؤسسي لحماية المستهلك مرض أيضاً. ويضطلع المعهد الوطني للمنافسة، بوصفه الوكالة الرئيسية لحماية المستهلك، بدوره بصفته مجلس إدارة نظام التنسيق المشترك بين المؤسسات ويجمعه مع إنفاذ القانون الفعال. وإضافة إلى ذلك، تمكن المعهد الوطني للمنافسة من خلق صورة عامة له قوامها السمعة البارزة والمكانة الرفيعة، سواء أمام المؤسسات العامة أو الجمعوية أو الخاصة أو بين عموم المستهلكين. وتشارك باقي المؤسسات العامة المعنية بحماية المستهلك بفاعلية في تنفيذ هذا الإطار. والقطاع الخاص وقطاع الجمعيات قطاعان حيويان يسهمان في إيجاد ثقافة أفضل لحماية المستهلك في البلد.

56- ومن الواضح أن نتيجة هذا التحليل إيجابية. غير أنه من الممكن تحديد مجالات تحسين يمكن أن تعزز حماية المستهلك في بيرو، وصياغتها في شكل توصيات. ويوجه العديد منها إلى المعهد الوطني للمنافسة، بوصفه الوكالة الرئيسية لحماية المستهلك، وإن كانت هناك توصيات أخرى تتجاوز ولاية هذا المعهد، وهي موجهة إلى مؤسسات أخرى تنتمي إلى السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، وكذا إلى القطاعين الجمعي والخاص. وتتلور هذه التوصيات الرئيسية في توصيات أخرى أكثر تحديداً ترد في التقرير الكامل (UNCTAD/DITC/CPLP/2020/1).

ألف - الإطار التشريعي

57- يمكن لرئاسة مجلس الوزراء، التي تتولى المبادرة التشريعية، أن تسهل على المستهلكين الحصول على سبل انتصاف لا تنطوي على تكاليف ولا تأخير ولا تفرض أعباء مفرطة على القيمة الاقتصادية المعرضة للخطر، ولا تفرض في الوقت نفسه أعباء مفرطة أو لا مبرر لها على المجتمع والشركات، من خلال مواءمة وتحسين العمليات الإدارية وتعزيز الدعاوى الجماعية في المحاكم. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق وضع إجراء وحيد لمطالبات المستهلكين أمام جميع الكيانات العامة ذات الصلة، بما في ذلك إنشاء بوابة واحدة لتقديم هذه المطالبات وإنشاء هيئات تسوية من شخص واحد أو أشكال جديدة للبت السريع في الإجراءات. كما يمكن الإلزام بالاتصال المسبق بين المستهلكين والشركات قبل تقديم مطالبة إدارية، ومنح المعهد الوطني للمنافسة السلطة التقديرية لرفع أو عدم رفع دعاوى إدارية بناءً على طلب أحد الأطراف. وأخيراً، يمكن تمكين رابطات المستهلكين والمستهلكين المنظمين لغاية مخصصة من رفع دعوى جماعية مباشرة أمام القضاء، من دون إذن مسبق من المعهد الوطني لحماية المنافسة.

58- ويمكن لرئاسة مجلس الوزراء أن تستعرض التشريعات السارية لاستيعاب الخصائص الخاصة للتجارة الإلكترونية وضمان اطلاع المستهلكين والشركات على حقوقهم والتزاماتهم في السوق الرقمية وإدراكهم لها، مع استلهم أفضل الممارسات الدولية، مثل مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك وتوصيات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وبهذا يمكن أن يُكفل امتثال الشركات العاملة في السوق البيروني، ولا سيما الشركات التي ليس لها تمثيل تشغيلي في البلد، للالتزامات حماية المستهلك. وأخيراً، ينبغي السماح بالإخطار الإلكتروني للموردين لأغراض حماية المستهلك.

باء- إطار السياسة العامة

59- ينبغي أن تعزز رئاسة مجلس الوزراء، والمعهد الوطني للمنافسة، وبقية كيانات النظام الوطني المتكامل لحماية المستهلك توسيع نطاق السياسة الوطنية لحماية المستهلك والدفاع عنه والخطة الوطنية لحماية المستهلك لتشمل المستهلكين الضعفاء أو المحرومين، ولا سيما الفقراء وسكان الأرياف، وذلك بإدخال هذا التوجه كمحور رئيسي للعمل. وينبغي لها أيضاً أن توسع نطاق دراسة مطبوعة 'لمحة عن المستهلك' لتشمل المناطق الريفية.

60- وينبغي أن تعزز المؤسسات نفسها مركزية التجارة الإلكترونية في السياسة والخطة، مع الأخذ بهذا التوجه كمحور رئيسي للعمل. وينبغي لها أيضاً أن توسع نطاق دراسة مطبوعة 'لمحة عن المستهلك' لتشمل المستهلكين الرقميين. ويمكنها أيضاً أن تدرج حماية المستهلك في السياسات الوطنية رفيعة المستوى، مثل خطة المئتي سنة للإدارة الرقمية.

61- ويمكن أن يشجع المعهد الوطني للمنافسة والكيانات الأخرى التابعة للنظام الوطني المتكامل لحماية المستهلك على التسوية الودية للمنازعات وتولي القطاع الخاص لها، من خلال التنفيذ الكامل لوسائل تسوية المنازعات القائمة، مثل المصالحة والوساطة والتحكيم في مجال الاستهلاك. وفي الوقت نفسه، ينبغي تشجيع الموردين على التسوية الرضائية.

62- ويمكن لرئاسة مجلس الوزراء أن تعزز تعاون أعضاء النظام الوطني المتكامل لحماية المستهلك، ولا سيما فيما يتعلق بمشاركة الحكومات الإقليمية والمحلية في حماية المستهلك. ويمكن تحقيق ذلك بإنشاء مركز اتصال لحماية المستهلك في الحكومات الإقليمية والبلديات. وينبغي أن يعمق المعهد الوطني للمنافسة ووزارة التعليم أعمال التثقيف والتوجيه والنشر في المناهج الدراسية، عن طريق تدريب أطر التدريس. وينبغي أن ينشر المعهد الوطني للمنافسة المبادرات الإعلامية الموجهة للمستهلكين التي تنفذها كيانات النظام الوطني المتكامل لحماية المستهلك، مثل مبادرة "Identicole" لوزارة التعليم، أو "Caliapp" للمعهد الوطني للجودة.

جيم- الإطار المؤسسي

63- يمكن للمعهد الوطني للمنافسة والكيانات الأخرى التابعة للنظام الوطني المتكامل لحماية المستهلك أن يعززوا إجراءات المؤسسات المكلفة بحماية المستهلك الرامية إلى حماية المستهلكين الضعفاء والمحرومين، ولا سيما الفقراء وسكان الأرياف. ويمكن أن يشمل ذلك تحسين قدرات المكاتب الإقليمية للمعهد الوطني للمنافسة؛ وتعزيز حملات التثقيف لصالح الفقراء وسكان الأرياف؛ والنهوض بالمبادرات المتعددة اللغات؛ وتعزيز التعاون مع الكيانات المتحدرة في الأماكن التي تتركز فيها نسبة أعلى من المستهلكين الضعفاء والمحرومين، ولا سيما الفقراء وسكان الأرياف، مثل وزارة التعليم واللجنة الوطنية لمناهضة التمييز والبلديات.

64- ومن أجل تعزيز حماية المستهلك في مجال التجارة الإلكترونية، ينبغي أن يضع المعهد الوطني للمنافسة خطة عمل لمعالجة جوانب محددة من الاقتصاد الرقمي مثل الإعلان وآليات الدفع وحل المنازعات بالاتصال الحاسوبي المباشر. وينبغي له بدوره أن يواصل المشاركة في العمليات التنظيمية، وأن يطور آليات التثقيف والتوعية للمستهلكين والموردين، بحيث يشجع عمليات التدقيق في التجارة الإلكترونية، وينشر تسوية المنازعات بالاتصال الحاسوبي المباشر.

65- وينبغي أن يعزز المعهد الوطني للمنافسة والإدارة العامة للصحة البيئية وسلامة الأغذية والمديرية العامة للأدوية والإمدادات والعقاقير نظام سلامة المنتجات الاستهلاكية. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي لها أن تقيم نظام إنذار، وأن تنشئ قنوات اتصال رسمية فيما بين الكيانات المسؤولة عن سحب المنتجات، وأن تعمق تثقيف وإذكاء وعي المستهلكين والشركات. كما يمكنها أن تعزز استخدام التجارب في المختبرات وتنسيق الإبلاغ العام للإنذارات.

66- ومن أجل تعزيز التعاون فيما بين الوكالات في حماية المستهلك في مجال الخدمات المالية، ينبغي أن يكفل المعهد الوطني للمنافسة وهيئة الإشراف على المصارف والتأمين والمؤسسات الخاصة لإدارة صناديق المعاشات المساعدة المتبادلة في القيام بما يقع ضمن اختصاصاتهم بموجب مبادئ إسناد الاختصاصات والولاء المؤسسي.

67- ولتعزيز التعاون فيما بين الوكالات في مجال حماية خصوصية المستهلكين وبياناتهم، ينبغي للمعهد الوطني للمنافسة ووزارة العدل أن يصوغا سبل تقاسم الاختصاصات لمعالجة المطالبات.

68- وينبغي للمعهد الوطني للمنافسة أن يصقل العمليات الداخلية لتعظيم أثر أعماله من خلال تقديم دعاوى جماعية إلى القضاء، وتوفير التدريب بشأن هذه المسألة لموظفيه ولرابطات المستهلكين، وإعطاء الأولوية لدعاوى مناهضة التمييز ضد المستهلكين، إلى جانب مبادرات أخرى.

69- وينبغي أن يعمق المعهد الوطني للمنافسة روابط التعاون الدولي والتعاون عبر الحدود في مجال حماية المستهلك، ولا سيما فيما يتعلق بالتعاون في مجال إنفاذ القانون وتسوية المنازعات عبر الحدود. كما ينبغي أن يواصل المعهد الوطني للمنافسة ممارسة دوره القيادي الإقليمي والدولي في منطقتي أمريكا اللاتينية والأمريكية اللاتينية للحكومية لحماية المستهلك، والشبكة الدولية لحماية المستهلك وإنفاذ القانون، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومنظمة الدول الأمريكية، والأونكتاد.

دال - مشاركة القطاع الجمعي والقطاع الخاص

70- من أجل تعزيز رابطات المستهلكين، يمكن أن يستكشف المعهد الوطني للمنافسة سبلاً جديدة لتمويلها، مثل صناديق الإعسار. كما ينبغي أن يشجع المعهد الوطني للمنافسة حملات التثقيف التي تقوم بها الرابطات، وفي الوقت نفسه تدريب موظفيه على مواضيع مثل الاتصالات والإدارة وجمع الأموال. وأخيراً، يمكن للمعهد الوطني للمنافسة أن يعقد المؤتمر الوطني للمستهلكين بوصفه منتدى يجمع بين النسيج الجمعي بأكمله والموردين والقطاع العام.

71- ولتشجيع مشاركة القطاع الخاص، ينبغي للمعهد الوطني للمنافسة والموردين والكيانات الأخرى للنظام الوطني المتكامل لحماية المستهلكين أن يواصلوا تطوير منظمات نقابية للدفاع عن المستهلكين والتسويات الرضائية، وتحفيز مبادرات التنظيم الذاتي والتنظيم المشترك، وتطوير نظام الامتثال الطوعي ورصده. وينبغي، على وجه الخصوص، النظر في أنشطة محددة لتعزيز ثقافة حماية المستهلك في قطاع الأعمال التجارية غير الرسمي.