



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

الإطار القانوني لحماية المستهلك في الخدمات المالية

2020

الاطار القانوني لحماية المستهلك في الخدمات المالية

محمد القيسي - باحث رئيسي

ايمان سعادة - مساعدة بحث

تسنيم كحلة - مساعدة بحث

تم إنجاز هذه الدراسة بدعم مشكور من قبل سلطة النقد الفلسطينية



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

القدس ورام الله

2020

حقوق الطبع والنشر محفوظة © (ماس)

المحتويات

1	1- مقدمة
1	1-1 تمهيد
1	2-1 أهداف الدراسة
1	3-1 أهمية الدراسة
2	4-1 منهجية الدراسة
3	5-1 نطاق الدراسة
4	6-1 خطة الدراسة
5	2- الإطار القانوني لحماية المستهلك في الخدمات المصرفية
5	2-1 مدى توافر إطار قانوني وتنظيمي
5	1-1-2 الحسابات المصرفية
7	2-1-2 الحوالات المصرفية:
7	3-1-2 الودائع المصرفية
8	4-1-2 القروض الفردية
9	5-1-2 الإقراض المتخصص:
10	6-1-2 البطاقات البنكية وخدمات الصراف الآلي:
10	2-2 الإفصاح والشفافية في المعاملات
10	1-2-2 الحسابات المصرفية
12	2-2-2 الحوالات المصرفية
12	3-2-2 الودائع المصرفية
12	4-2-2 القروض الفردية
14	5-2-2 الإقراض المتخصص
14	6-2-2 البطاقات البنكية وخدمات الصراف الآلي
15	3-2 المعاملة العادلة في المعاملات
15	1-3-2 الحسابات المصرفية
17	2-3-2 الحوالات المصرفية
18	3-3-2 الودائع المصرفية
18	4-3-2 القروض الفردية
22	5-3-2 الإقراض المتخصص:
22	6-3-2 البطاقات البنكية وخدمات الصراف الآلي
22	4-2 حماية معلومات المستهلك وخصوصيته
22	1-4-2 الحسابات المصرفية
24	2-4-2 الحوالات المصرفية

25	3-4-2 الودائع المصرفية
25	4-4-2 القروض الفردية
26	5-4-2 الإقراض المتخصص
27	6-4-2 البطاقات البنكية وخدمات الصراف الآلي
27	5-2 توفر آليات لتسوية المنازعات المالية، وآليات انتصاف لتسوية الأخطاء والشكاوى
27	1-5-2 توافر آليات لتسوية المنازعات الخاصة
28	2-5-2 تقديم آلية انتصاف لتسوية الأخطاء والشكاوى بفاعلية
28	6-2 توفر أنظمة لتعزيز خيارات المستهلك عبر تشجيع التنافسية بين مقدمي الخدمات
29	1-6-2 الحسابات المصرفية، الحوالات المصرفية، الودائع المصرفية، البطاقات البنكية وخدمات الصراف الآلي
29	2-6-2 القروض الفردية
30	3-6-2 الإقراض المتخصص:
30	7-2 توفر أنظمة وضمانات في حالات الإفلاس
30	1-7-2 الحسابات المصرفية والبطاقات البنكية وخدمات الصراف الآلي، والقروض الفردية، والحوالات المصرفية
30	2-7-2 الودائع المصرفية
31	3-7-2 الإقراض المتخصص
32	3- الإطار القانوني لحماية المستهلك في الخدمات غير المصرفية
32	1-3 مدى توافر إطار قانوني وتنظيمي
32	1-1-3 قطاع التأمين
33	2-1-3 قطاع التأجير التمويلي
34	3-1-3 قطاع الرهن العقاري
35	4-1-3 قطاع الأوراق المالية
36	2-3 الإفصاح والشفافية في المعاملات
36	1-2-3 قطاع التأمين
36	2-2-3 قطاع التأجير التمويلي
37	3-2-3 قطاع الرهن العقاري
37	4-2-3 قطاع الأوراق المالية
38	3-3 المعاملة العادلة في المعاملات التجارية
38	1-3-3 قطاع التأمين
39	2-3-3 قطاع التأجير التمويلي
39	3-3-3 قطاع الرهن العقاري
40	4-3-3 قطاع الأوراق المالية
41	4-3 حماية معلومات المستهلك وخصوصيته
41	1-4-3 قطاع التأمين
41	2-4-3 قطاع التأجير التمويلي
42	3-4-3 قطاع الرهن العقاري
42	4-4-3 قطاع الأوراق المالية

43	5-3 توفر آليات لتسوية المنازعات المالية، وآليات انتصاف لتسوية الأخطاء والشكاوى في الخدمات المالية غير المصرفية (التأمين، التأجير التمويلي، الرهن العقاري، الأوراق المالية)
43	1-5-3 توافر آليات لتسوية المنازعات الخاصة الناشئة
43	2-5-3 تقديم آلية انتصاف لتسوية الأخطاء والشكاوى بفاعلية
44	6-3 توفر أنظمة ضمانات في حالات الإفلاس في الخدمات المالية غير المصرفية (التأمين، التأجير التمويلي، الرهن العقاري، الأوراق المالية)
45	7-3 توفر أنظمة لتعزيز خيارات المستهلك عبر تشجيع التنافسية بين مقدمي الخدمات
45	1-7-3 قطاع التأمين
45	2-7-3 قطاع التأجير التمويلي
45	3-7-3 قطاع الرهن العقاري
46	4-7-3 قطاع الأوراق المالية
47	4- خلاصة
47	1-4 نتائج الدراسة
47	1-1-4 مدى توافر إطار قانوني وتنظيمي
48	2-1-4 مدى توافر إطار للإفصاح والشفافية
49	3-1-4 المعاملة العادلة في المعاملات
50	4-1-4 حماية معلومات المستهلك وخصوصيته
51	5-1-4 توفر آليات لتسوية المنازعات المالية، وآليات انتصاف لتسوية الأخطاء والشكاوى
51	6-1-4 توفر أنظمة وضمانات في حالات الإفلاس
51	7-1-4 توفر أنظمة لتعزيز خيارات المستهلك عبر تشجيع التنافسية بين مقدمي الخدمات
52	2-4 توصيات الدراسة
54	المراجع

ملخص تنفيذي

تناولت هذه الدراسة الإطار القانوني الناظم لحماية المستهلك في الخدمات المالية في فلسطين، وقد غطت الخدمات المالية الرئيسية بشقيها المصرفية وغير المصرفية، واشتملت مراجعة الإطار على الخدمات المصرفية التالية: الحسابات المصرفية، القروض الفردية، الإقراض المتخصص، الودائع المصرفية، البطاقات البنكية، الحوالات المصرفية، الصراف الآلي. كما اشتملت مراجعة الخدمات غير المصرفية على الخدمات الخاضعة لإشراف هيئة سوق رأس المال، والمتمثلة في خدمات التأمين، والتأجير التمويلي، والرهن العقاري، وخدمات الأوراق المالية.

لتحقيق أهداف الدراسة، المتمثلة بمعرفة طبيعة النظام القانوني واستجابته لحماية المستهلك في الخدمات المالية، اعتمدت الدراسة على إسقاط المبادئ الدولية المتعارف عليها، والممارسات الفضلى للنظام القانوني الذي يلبي ويحقق الحماية للمستهلك في هذه الخدمات. وقد أسست الدراسة عملية المراجعة للنظام والتقييم من خلال إعمال سبعة مبادئ مستقرة ومتعارف عليها دولياً، هي: أولاً. مدى توافر نظام قانوني وتنظيمي ورقابي للخدمات المالية المقدمة، وهيئات رقابية وإشرافية، ونظام للسلوك المهني لمقدمي الخدمات المالية. ثانياً. مدى توفر قواعد للإفصاح والشفافية في المعاملات المالية وتعزيز الثقافة والوعي المالي؛ ويشمل ذلك وجوب الإفصاح عن المعلومات الأساسية في المراحل المناسبة قبل إبرام الصفقة وأثناءه وبعده. ثالثاً. مدى توافر ضمانات للمعاملة العادلة في المعاملات التجارية المالية؛ ومعاملة المستهلكين بطريقة عادلة وأخلاقية؛ بشكل يوفر الحماية من الاحتيال وسوء الاستخدام. رابعاً. مدى توافر قواعد لحماية معلومات المستهلك وخصوصيته في الخدمات المالية. خامساً. مدى توافر إطار لآليات تسوية المنازعات المالية، وتقديم آليات انتصاف لتسوية الأخطاء والشكاوى والنزاعات بفعالية. سادساً. مدى توافر أنظمة ضمانات في حالات الإفلاس. سابعاً. مدى توافر قواعد وضوابط تضمن تعزيز خيارات المستهلك المالي، من خلال تشجيع التنافسية بين مقدمي الخدمات المالية.

قدمت الدراسة المبادئ المذكورة باعتبارها أساساً منطقياً في تقييم الإطار القانوني لحماية المستهلك في فلسطين، وقد جرت عملية إسقاط كل مبدأ من هذه المبادئ السبعة على الخدمات المالية المقدمة في السوق الفلسطيني، والمبينة أعلاه، خدمة تلو أخرى، وتم إجراء تمحيص وفحص ومراجعة فيها بحثاً عن الجوانب الإيجابية، ومواطن الإصابة، وكذلك مواطن النقص والخلل في مفردات المنظومة القانونية وأدواتها.

وقد أبرزت الدراسة تلك الجوانب في منتهى، وقدمت إجمالاً لها في نتائجها. وقد ركزت بعض النتائج على الجوانب التي تحتاج السلطات المختصة فيها إلى إصدار تشريعات كقانون الرهن العقاري؛ بغية تحديث الأنظمة القانونية. وقد أبرزت الدراسة، أيضاً، اهتمام جهات الاختصاص بموضوع وحدات الشكاوى وآليات التعامل معها من قبل مزودي الخدمات، وبيّنت، بالخصوص، التفاوت الكبير بين ما قامت به سلطة النقد، مقابل ما يتوجب القيام به من المنظم (هيئة سوق رأس المال) في الخدمات المالية غير المصرفية. وبيّنت الدراسة، أيضاً، عدم نشر الأنظمة والتعليمات الصادرة عن سلطة النقد، مقابل النشر الكامل لكافة الأنظمة والتعليمات التي أصدرتها هيئة سوق رأس المال. كما بينت الدراسة، الحاجة إلى التدخل من المنظم في الخدمات بأدوات تشريعية؛ من أجل تشجيع التنافسية في القطاعات المختلفة كالتدخل لإحداث توازن في الخدمات التي تنسم عقودها بالإذعان.

من جانب آخر، قدمت الدراسة عدداً من التوصيات، التي ترى أن فيها أهمية لزيادة منسوب ومستوى الحماية للمستهلك، كإكمال ما اعتري نصوص بعض التشريعات من نقص، كالمادة (13) من القرار بقانون بشأن المصارف، وإقرار مشروع قانون الرهن العقاري، ونشر جميع الأنظمة والتعليمات الصادرة التي ستصدر عن سلطة النقد أسوة بالأنظمة والتعليمات التي أصدرتها هيئة سوق رأس المال في جريدة الوقائع الرسمية، وتعديل التعليمات القائمة لمعالجة بعض المسائل؛ كحماية أموال أصحاب الحسابات في حالات إفلاس المصارف، أو شركات الخدمات المالية الأخرى، وإصدار عدد من التعليمات والأنظمة التي تعالج بعض المسائل الحمائية؛ كفرض التزامات على المزودين بخصوص واجب الإعلام للعملاء، وحماية المعلومات الخاصة بهم، وكذلك إلزام المزودين باستخدام اللغة العربية في جميع عقودها أسوة بقانون التأمين، والتدخل بفرض حدود عليا لأسعار الفوائد القانونية والمرابحات بغية منع تعسف المزودين ضد متلقي الخدمات والمستفيدين منها. كما أوصت الدراسة بضرورة معالجة كيفية حماية المستهلك في حالات الإفلاس والتصفية وعدم إخضاعها لأحكام القانون العامة، إضافة إلى ذلك، أوصت الدراسة بضرورة تطوير المنظومة القضائية لتكون قادرة على الاستجابة السريعة لمتطلبات حماية المستهلك، من خلال آليات وطرائق لتسوية المنازعات بشكل ميسور وملئم لتحقيق الحماية.

1- مقدمة

1-1 تمهيد

تزايدت حملات المطالبة بتوسيع نطاق تقديم الخدمات المالية بشقيها المصرفية وغير المصرفية وتوسيع نطاق شمولها وتغطيتها، لتشمل شريحة أوسع وعددًا أكبر من المتلقين لتلك الخدمات، وهو ما اصطلح عليه بـ "الشمول أو الاشتمال المالي".¹

وفي ظل الرغبة المؤسسية الرسمية في زيادة نطاق تلك الأنشطة والخدمات، وسعي المؤسسات المالية المزودة لها إلى وصول أوسع للمتلقين، ظهرت خشية من أن تلقى تلك الخدمات قد يصاحبه تغول المؤسسات المزودة على متلقي الخدمة؛ وتزداد الخشية أكثر بالنظر إلى أن أولئك المستهدفين بتوسعة نطاق الخدمات المالية، يصنفون من ذوي الدخل المتوسطة أو المتدنية، ومن ذوي الخبرة والمعرفة البسيطة في طبيعة وتبعية تلقي تلك الخدمات المالية، ولذا ظهرت الحاجة إلى ضرورة التفكير بوجوب توفير أنظمة لحماية المستهلك متلقي تلك الخدمات، سعياً إلى تحقيق توازن بين طرفي عقود الخدمات المالية. وقد حفّز هذا القلق صانعي القرار من جهات رسمية ورقابية على وضع سياسات وأدوات تنظيمية معينة تشجع على ارتياد الخدمات المالية من جهة، وتوفر حماية لمتلقي الخدمة من تعسف قد يظهر من مقدميها من جهة أخرى.²

1-2 أهداف الدراسة

في ظل الزيادة المتوقعة لاتساع نطاق تقديم الخدمات المالية التي تسعى إليها الدول عبر تبني سياسات الشمول المالي، لتشمل شرائح جديدة، وبالنظر إلى ما قد يصاحب ذلك من طلب متنامٍ على تلك الخدمات، وما قد ينجم عن تلك الزيادة في الطلب، ولتلافي ظهور تعسف واستغلال مزودي الخدمات المالية تجاه الأطراف المتعاقدة، لا سيما الضعيفة منها، تظهر الحاجة إلى توفير تشريعات وأنظمة لترتيب العلاقات المالية، وإقامتها على أسس تضمن حماية متلقي الخدمة المالية. ومن أجل الوصول إلى أنظمة متكاملة تلبي وتحقق الهدف الحمائي المنشود لمتلقي الخدمة عبر تلك الأنظمة، وللمساعدة في تحقيق ذلك، جاءت هذه الدراسة بهدف بحث النظام القانوني القائم للخدمات المالية وتشخيصه، بقصد التعرف على مدى استجابته وتلبيته لحماية المستهلك؛ متلقي تلك الخدمات، كما تهدف إلى التعرف على مدى استجابة النظام الحالي لتوفير تلك الحماية، وتبيان مواطن الخلل والنقص إن وجدت فيه، وتهدف، أيضاً، إلى وضع تصورات لحلول ومقترحات تشريعية وتنظيمية.

1-3 أهمية الدراسة

نبعت أهمية دراسة موضوع النظام القانوني لحماية المستهلك في الخدمة المالية، بالنظر لتزايد توجه الدولة لتوسيع نطاق المشمولين في الخدمات المالية؛ سعياً وراء تحقيق تنمية اقتصادية شاملة، وبالنظر إلى الخشية من أن يؤدي ذلك إلى تغول

¹ انظر: سمير عبد الله. الشمول المالي في فلسطين، رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، 2016. انظر أيضاً: فريق العمل الإقليمي (2015). "متطلبات تبني استراتيجية وطنية لتعزيز الشمول المالي في الدول العربية"، صندوق النقد العربي، ص4. انظر أيضاً: نورين، مجدي الأمين (2015). "الخدمات المالية بين الاستبعاد والشمول"، مجلة المصرفي، ع77.

² انظر: خليل، زكرياء (2016). "حماية المستهلك من الشروط التعسفية"، المجلة المغربية للدراسات القانونية والقضائية، ع11، 12، ص16-20. انظر أيضاً: الفاخوري، إدريس (2001). "حماية المستهلك من الشروط التعسفية"، المجلة المغربية للاقتصاد والقانون، ع3.

الأطراف المتعاقدة الأقوى في العقود التي ستبرم. ويكون لهذه الدراسة أهمية خاصة في توجيه أنظار المشرّع وصانع السياسات عبر ما ستقدمه من مراجعة وتشخيص للنظام القانوني الحالي، وما ستبرزه من مواطن للخلل والثغرات -إن وجدت- وما تقدمه من حلولٍ ومقترحات تشريعية أو تنظيمية لتصويب مواطن الخلل وسد الثغرات.

1-4 منهجية الدراسة

تعتمد هذه الدراسة في تحقيق أهدافها على المنهج الوصفي التحليلي، حيث يوظف المنهج الوصفي، في عرض وتوصيف النظام القانوني الحالي المنظم للخدمات المالية وتبيان أصنافها، فيما يوظف المنهج التحليلي لكشف مدى جودة التشريعات النازمة للخدمات المالية وتحليلها، وإظهار مدى استجابتها لحماية المستهلك، وذلك عبر تبيان مواطن القوة، وكذلك مواطن الضعف أو النقص، إن وجدت.

وستقوم الدراسة، في سبيل تحقيق الأهداف المتمثلة في تشخيص الإطار القانوني وتقييمه، ومدى استجابته لمتطلبات حماية المستهلك في الخدمات المالية في فلسطين، بإجراء فحص للجوانب المنظمة عبر إسقاط المبادئ المستقرة والمتعارف عليها دولياً في حماية المستهلك،³ بجانب المبادئ والقواعد التي تبناها قانون حماية المستهلك الفلسطيني،⁴ آخذةً بعين الاعتبار متطلبات تبني الاستراتيجية الوطنية لتعزيز الشمول المالي في الدول العربية.⁵ وقد استقت الدراسة المعلومات والبيانات اللازمة من مصادر ومراجع ودراسات أدبية.

ويمكن إجمال المبادئ الدولية والقواعد والمعايير المعتمدة في قياس حالة حماية المستهلك، التي اعتمدت عليها الدراسة وأسقطتها على النظام القانوني الحالي في الخدمات المالية، في التالي:

- أولاً. مدى توافر نظام قانوني وتنظيمي ورقابي للخدمات المالية المقدمة، وهيئات رقابية وإشرافية، ونظام للسلوك المهني لمقدمي الخدمات المالية.
- ثانياً. مدى توافر قواعد للإفصاح والشفافية في المعاملات المالية وتعزيز الثقافة والوعي المالي؛ ويشمل ذلك وجوب الإفصاح عن المعلومات الأساسية في المراحل المناسبة قبل إبرام الصفقة وأثناءه وبعده.⁶
- ثالثاً. مدى توافر ضمانات للمعاملة العادلة في المعاملات التجارية المالية،⁷ ومعاملة المستهلكين بطريقة عادلة وأخلاقية، بشكل يوفر الحماية من الاحتيال وسوء الاستخدام.⁸
- رابعاً. مدى توافر قواعد لحماية معلومات وخصوصية المستهلك في الخدمات المالية.

³ يشتمل ذلك المبادئ التوجيهية التي أقرتها الأمم المتحدة في الجمعية العامة، في قرارها المرقوم 248/39 في العام 1985، والتي تم توسيعها من قبل المجلس الاجتماعي والاقتصادي التابع للأمم المتحدة في قراره رقم 7/1999 الصادر العام 1999، والمنفحة ثانية من الجمعية العامة بموجب قرارها 186/70، الصادر العام 2015، وكذلك القواعد التي تبناها البنك الدولي بخصوص الممارسات الفضلى لحماية المستهلك المالي وفقاً للإصدار المحدث في العام 2017.

⁴ قانون حماية المستهلك رقم (21) لسنة 2005، الوقائع الفلسطينية، عدد (63)، ص 29.

⁵ أعدت هذه الوثيقة من قبل فريق العمل الإقليمي لتعزيز الشمول المالي في الدول العربية، وتبنتها أمانة مجلس محافظي المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية في العام 2015.

⁶ Good Practices for Financial Consumer Protection, Edition 2017.

انظر أيضاً: دياز، دنيس وماكي، كاترين (2010). حماية مستهلكي الخدمات المصرفية بدون فروع، المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء-البنك الدولي.

⁷ Good Practices for Financial Consumer Protection, Edition 2017.

⁸ Ardic, Oya & Ibrahim, Joyce & Mylenko, Nataliya. (2011). Consumer Protection Laws and Regulations in Deposit and Loan Services: A Cross-Country Analysis with a New Data Set. The Consultative Group to Assist the Poor ("CGAP").

خامساً. مدى توافر إطار لآليات تسوية المنازعات المالية، وتقديم آليات انتصاف لتسوية الأخطاء والشكاوى والنزاعات بفعالية.⁹

سادساً. مدى توافر أنظمة ضمانات في حالات الإفلاس.

سابعاً. مدى توافر قواعد وضوابط تضمن تعزيز خيارات المستهلك المالي من خلال تشجيع التنافسية بين مقدمي الخدمات المالية.¹⁰

1-5 نطاق الدراسة

يتحدّد إطار هذه الدراسة من الناحية الموضوعية النظرية في دراسة الإطار القانوني الناظم لحماية المستهلك، وسيكون التركيز في الجوانب التشريعية والتنظيمية في الخدمات المالية. كما تم التركيز في هذه الدراسة على الخدمات المالية التي تقدمها المصارف العاملة في فلسطين، وكذلك الخدمات المالية غير المصرفية التي تقدمها الشركات التجارية في القطاعات المنظمة في اختصاص هيئة سوق رأس المال، وتم حصر الخدمات التي تم تناولها في الخدمات المالية الرئيسية كما يظهر في تقسيم الدراسة أدناه.

واقتصرت حدود الدراسة على الجوانب النظرية للإطار القانوني دون التطرق إلى الجوانب العملية في الحالة الفلسطينية على الرغم من أهميتها لتشخيص الواقع العملي لصعوبة تغطية الموضوعات من الناحية الموضوعية والإجرائية؛ ذلك لأن جوانب وأصناف الخدمات المالية التي تطرقت إليها الدراسة متعددة ومتباينة في مضامينها وطبيعتها.

وتظهر الصعوبة في إجراء دراسة للجوانب العملية (الإجرائية والفنية)، بسبب التباين واسع النطاق والمضمون، واختلاف في الفلسفة والأدوات في كل خدمة من الخدمات المالية. وتزداد صعوبة إجراء دراسة للجوانب العملية والإجرائية في دراسة واحدة لكل الخدمات المالية، لأن دراسة كل خدمة مالية تتطلب أن يتم البحث والدراسة من ثلاث زوايا:

- المستهلك، ويتطلب هذا التعرف على واقع المعاملة المالية من خلال إجراء المسوح والاستبانات واختيار العينة المناسبة وتحليلها.
- يتطلب دراسة الإجراءات العملية المتخذة من جانب مزودي الخدمة المالية، ما يتطلب مراجعة مزودي الخدمة من خلال إجراء عدد كبير من المقابلات ومع جميع مزودي الخدمة.
- يتطلب، أيضاً، التعرف على دور جميع جهات ودوائر الاختصاص في جهة المنظم؛ أي سلطة النقد وهيئة سوق رأس المال.

لهذه الأسباب، اقتصرَت هذه الدراسة على تناول الجوانب النظرية للتنظيم القانوني للخدمات المالية، وينصح بأن يتم إجراء دراسات متخصصة في كل خدمة من الخدمات المالية تكون كل منها دراسة عملية قطاعية.

⁹ Dias, Denis. (2013). Implementing Consumer Protection in Emerging Markets and Developing Economies. Technical Guide. Washington, DC: CGAP, August, p8.

¹⁰ مبادئ إل ج 20، أمانة مجلس محافظي المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية، ص8.

1-6 خطة الدراسة

تتقسم الدراسة إلى موضوعين رئيسيين تم تناولهما تحت البندين 2، و3 بعد المقدمة، ويعقبهما خاتمة متضمنة النتائج والتوصيات. وقد عالجت الدراسة تحت البند 2 موضوع الإطار القانوني لحماية المستهلك في الخدمات المصرفية المتنوعة، والقروض الفردية، والإقراض المتخصص، والودائع المصرفية، والبطاقات البنكية، وخدمات الصراف الآلي، والحوالات المصرفية، فيما عالجت الدراسة تحت البند 3 موضوع الإطار القانوني لحماية المستهلك في الخدمات غير المصرفية، وتم تناول الإطار القانوني الخاص بخدمات التأمين، والرهن العقاري، والإيجار التمويلي، وتداول الأوراق المالية.

2- الإطار القانوني لحماية المستهلك في الخدمات المصرفية

تناول هذا الجزء من الدراسة واقع حماية المستهلك في الخدمات المالية التي تقدمها المصارف من خلال إسقاط مبادئ وضمانات حماية المستهلك الوطنية والدولية السبعة¹¹ على الخدمات المصرفية البنكية الرئيسية، وهي: الحسابات المصرفية، القروض الفردية، الإقراض المتخصص، الودائع المصرفية، البطاقات البنكية، الحوالات المصرفية، الصراف الآلي. وقد جرت مناقشة هذه الموضوعات تباعاً، وذلك من خلال البنود الآتية:

2-1 مدى توافر إطار قانوني وتنظيمي

يتضمن هذا المبدأ جزأين متكاملين، أحدهما وجوب وجود تنظيم مؤسسي، والآخر تنظيم موضوعي للخدمات المصرفية. وبالنسبة للجزء الأول، فإنه ثابت في جميع الخدمات المصرفية، إذ أخضعت صلاحية الإشراف على جميع الخدمات المصرفية المقدمة في فلسطين لجهة واحدة أنشئت لهذا الغرض هي سلطة النقد، وذلك عملاً بأحكام قانون صادر بالخصوص في العام 1997.¹² وتمثل هدف إنشائها في ضمان سلامة العمل المصرفي، والحفاظ على الاستقرار النقدي، وتشجيع النمو الاقتصادي في فلسطين، وفقاً للسياسة العامة في فلسطين.¹³ وقد مُنحت سلطة النقد، بموجب القانون المذكور، صلاحيات تنظيم الأنشطة المصرفية، وإصدار وإلغاء تراخيص المصارف والرقابة والإشراف عليها، وفرض العقوبات عليها.¹⁴ وبذلك يمكن التأكيد على توافر العنصر الأول المطلوب في هذا المبدأ.

أما بالنسبة للجزء الثاني من المبدأ، فيقصد به ضرورة وجود إطار قانوني ينظم العلاقات القانونية التي تنشأ عن العقود التي يبرمها أطراف العلاقة، ويوفر حماية للمستهلك في الحالات التي تحتاج إلى تدخل من المنظم، وهذا الجزء يحتاج إلى مزيد من التبيان والتحليل لوجود تباين فيه، وهو ما سيتم بحثه ومناقشته في هذا الجزء من الدراسة، وسيتم البحث في مدى توافر أطر قانونية في تنظيم الخدمات المصرفية من خلال العرض الآتي:

2-1-1 الحسابات المصرفية

صدر القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010 بديلاً لقانون المصارف رقم (2) لسنة 2002، الذي تناول تنظيم العمل المصرفي للمصارف وما في حكمها. وقد نص القرار بقانون على الأعمال المرخص بها للعمل في القطاع المصرفي الفلسطيني في المادة (13) منه، لكنه لم يُشر إلى خدمات فتح الحسابات كعملية مصرفية ينبغي أن تكون في صلب اختصاص العمل

¹¹ مبادئ وضمانات حماية المستهلك الوطنية والدولية هي: أولاً. مدى توافر نظام قانوني وتنظيمي ورقابي للخدمات المالية المقدمة، وتوافر هيئات رقابية وإشرافية، وتوافر نظام للسلوك المهني لمقدمي الخدمات المالية. ثانياً. مدى توافر قواعد للإفصاح والشفافية في المعاملات المالية وتعزيز الثقافة والوعي المالي؛ ويشمل ذلك وجوب الإفصاح عن المعلومات الأساسية في المراحل المناسبة قبل إبرام الصفقة وأثناءه وبعده. ثالثاً. مدى توافر ضمانات للمعاملة العادلة في المعاملات التجارية المالية؛ ومعاملة المستهلكين بطريقة عادلة وأخلاقية؛ بشكل يوفر الحماية من الاحتيال وسوء الاستخدام. رابعاً. مدى توافر قواعد لحماية معلومات وخصوصية المستهلك في الخدمات المالية. خامساً. مدى توافر إطار لآليات تسوية المنازعات المالية، وتقديم آليات انتصاف لتسوية الأخطاء والشكاوى والنزاعات بفعالية. سادساً. مدى توافر أنظمة ضمانات في حالات الإفلاس. سابعاً. مدى توافر قواعد وضوابط تضمن تعزيز خيارات المستهلك المالي، من خلال تشجيع التنافسية بين مقدمي الخدمات المالية، انظر: الأونكتاد (2017)، المبادئ التوجيهية لحماية المستهلك، ص 4-1.

¹² قانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية، الوقائع الفلسطينية، عدد (21)، ص (5).

¹³ المادة (5) من القانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية.

¹⁴ المادة (6) من القانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية.

المصرفي، وبالتالي لم يشر القرار بقانون إلى الأمور المترتبة على المصرف في علاقته مع عملائه الراغبين في فتح الحسابات المصرفية. ولم تظهر أي معالجة في القرار بقانون لأصناف وأنواع الحسابات الممكن فتحها للعملاء، كما لم يتضمن أي معالجة لتنظيم الحالة التعاقدية في الحسابات المصرفية، ولا كيفية تنظيم العلاقة بين الأطراف؛ ما يعني أن الحالة التعاقدية هي الأساس والمرجعية القانونية في تقديم هذه الخدمة، مع الإشارة في هذا الصدد إلى وجود تنظيم قانوني أورده قانون التجارة رقم (12) لسنة 1966 الساري المفعول في الضفة الغربية،¹⁵ إلا أنه يعد بمثابة إطار قانوني عام، وغير متخصص في الحسابات المصرفية. ومع ذلك أوردت المادة (43) من القرار بقانون وجوب إصدار تعليمات خاصة لمتطلبات فتح الحسابات المصرفية، وقد قامت سلطة النقد بإصدار عدة تعليمات كما يظهر أدناه، تناولت أحكاماً خاصة بفتح الحسابات المصرفية.

على الرغم من عدم تطرق القرار بقانون إلى موضوع الحسابات المصرفية ضمن أحكامه عند تعداد الأعمال المصرفية، فإن سلطة النقد قد تناولت جوانب عدة ترتبط بالحسابات البنكية، من خلال تبني وإصدار تعليمات عديدة منها: التعليمات رقم (14) لسنة 2019 بشأن حق الأم في فتح حسابات مصرفية لأبنائها القاصرين، التعليمات رقم (6) لسنة 2019 بشأن حساب الشمول المالي، التعليمات رقم (1) لسنة 2017 بشأن المنتجات المالية والمصرفية والإعلانات والدعايات وحملات الجوائز الخاصة بها، التعليمات رقم (8) لسنة 2017 بشأن ملازمة مباني المصارف والخدمات المصرفية لاحتياجات الأشخاص ذوي الإعاقة، التعليمات رقم (4) لسنة 2016 بشأن تعديل تعليمات الرسوم والعمولات رقم (7) لسنة 2014، التعليمات رقم (09) لسنة 2014 بشأن إدارة حسابات المتوفين، التعليمات رقم (10) لسنة 2013 التي تتعلق ببيانات المودعين في الحسابات البنكية، التعليمات رقم (4) لسنة 2010 بشأن الإفصاح وأخلاقيات العمل ومعالجة الشكاوى، التعليمات رقم (8) لسنة 2009 بشأن فتح الحسابات وإغلاقها والحسابات الجامدة والسرية المصرفية، القرار بقانون رقم (9) لسنة 2007 بشأن مكافحة غسيل الأموال الذي تناول القيود الواردة على السرية المصرفية، وحالات استخدام المعلومات، ومراقبة الحسابات والقيود الواردة عليها.

يتضح من خلال التعليمات الواردة أعلاه، أن سلطة النقد عملت على تكوين وتدعيم الإطار القانوني الناظم لموضوع الحسابات المصرفية، فعملت أساساً على إصدار تعليمات لفتح الحسابات، وشجعت المؤسسات المصرفية على توفير الخدمات المصرفية الأساسية، وعالجت جوانب متعددة مرتبطة بحماية المستهلك كما سيتضح تفصيلها تالياً، محققة بذلك المتطلب الأول في حماية المستهلك المتمثل في إيجاد نظام قانوني للخدمة المقدمة.

ومع ذلك، نجد أن التعليمات الصادرة عن سلطة النقد -على الرغم من نشرها جميعاً على موقع سلطة النقد الإلكتروني- لم تنشر في الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية"، على الرغم من أن نشر التعليمات والأنظمة في الجريدة الرسمية مطلب لسريان أحكامها حسب القانون. ونشير، في هذا الصدد، إلى أن نشر القانون، بما فيه التعليمات كتشريع ثانوي، هو العلة القانونية ومصدر إلزام المخاطبين فيها، بحسب أحكام القانون الفلسطيني، على اعتبار أن قرينة العلم بالقانون والأنظمة تتحقق بالنشر بالجريدة الرسمية.

¹⁵ قانون التجارة رقم (12) لسنة 1966، الجريدة الرسمية الأردنية، عدد (1910)، ص 469.

كما تجدر الإشارة، هنا، إلى أن التعليمات المبينة أعلاه، لا تغطي مسائل ذات أهمية خاصة بالنسبة للمستهلك، ولتوضيح ذلك، نجد أن سلطة النقد قد أصدرت تعليمات تحمل رقم (6) لسنة 2010 بشأن اندماج المصارف، لكنها لم تتطرق إلى أيلولة الحسابات البنكية عند اندماج المصارف على الرغم من تبيانها لمصير المساهمين في المصارف المندمجة وحقوقهم.

2-1-2 الحوالات المصرفية:

تعتبر خدمات الحوالات المالية¹⁶ إحدى الخدمات المصرفية التي تقدمها المصارف المرخصة وفقاً لأحكام القرار بقانون رقم (9) للعام 2010 بشأن المصارف،¹⁷ وكذلك عن طريق شركات الصرافة وفقاً لأحكام القرار بقانون بشأن شركات الصرافة.¹⁸ إلا أن هذه القوانين لم تتطرق إلى أحكام الحوالة المصرفية من حيث شروطها وأحكامها وإجراءاتها وغير ذلك من الأحكام القانونية مباشرة، بل منحت سلطة النقد صلاحية إصدار التعليمات اللازمة لذلك. وتنفيذاً لذلك، وفي سبيل تنظيم أحكام الحوالات المصرفية والوقوف على جوانبها القانونية، أصدرت سلطة النقد تعليمات عدة بالخصوص، منها: التعليمات رقم (1) لسنة 2017 بشأن الحوالات المالية، التعليمات رقم (8) لسنة 2009 في البند (4/8) التي تضمنت نصوصاً تتعلق بالحوالات الواردة للعملاء والحوالات العالقة.

وبشأن حماية حقوق العملاء المتعاملين مع شركات الصرافة لتحويل أموالهم عبر الحوالات؛ سواء أكانت حوالات خارجية أم حوالات سريعة؛¹⁹ نص القرار بقانون على ضوابط معينة يجب أن تتوفر في شركات الصرافة، من ضمنها أن تحصل الشركة على موافقة سلطة النقد الخطية قبل تعاملها في الحوالات المالية،²⁰ وأن تتم تسوية الحوالات من خلال أحد المصارف المرخصة والعاملة في فلسطين.

2-1-3 الودائع المصرفية

ظهر جلياً في المادة (13) من القرار بقانون بشأن المصارف اختصاص المصارف دون غيرها بالقيام بعمليات قبول الودائع النقدية لعملائها، لقاء فوائد أو عوائد أو بدونهما، ونظراً لأن الوديعة المصرفية تعتمد على عنصر الزمن وامتداده، فإنه يتطلب الحرص على العملاء -متلقي الخدمة- من قبل المنظم والجهات الرقابية، لذا لا بد من إحاطة هذه العملية المصرفية المهمة بضمانات وجوبية وكافية، قبل قيام العقد وأثناءه وبعد انقضائه، وفي الظروف الاستثنائية التي قد تعصف بالمصرف وتحد من قدرته على تحقيق التزامه فيها لأسباب مالية أو قانونية. وبالرجوع إلى القانون، نجده قد تضمن أحكاماً ترتبط بالعملاء في هذه الخدمة المصرفية، ومن ذلك مثلاً:

¹⁶ عرفت المادة الأولى من تعليمات سلطة النقد رقم (1) (2017) الحوالة المالية بأنها "أمر دفع خطي يتم بواسطة صراف نيابة عن طالب إصدار الحوالة التي بموجبها ترسل الأموال إلى المصارف أو مصرف آخر، حيث يمكن أن يتلقاه المحول له، بغض النظر عن كون طالب إصدار الحوالة هو الشخص نفسه المحول له".

¹⁷ إذ نصت المادة (13/و) من القرار بقانون بشأن المصارف رقم (9) للعام 2010، على أنه من الأعمال التي يجوز للمصارف التعامل بها تحويل الأموال.

¹⁸ نصت المادة (9) من القرار بقانون رقم (41) للعام 2016 على الأعمال المسموح لشركات الصرافة التعامل بها، ومن هذه الأعمال إصدار الحوالات وقبولها داخل فلسطين وخارجها.

¹⁹ عرفت التعليمات الحوالات الداخلية بأنها "أمر دفع خطي صادر عن صراف لصراف آخر لدفع مبلغ لمستفيد، على أن يكون كل من المرسل الحقيقي والمستفيد الحقيقي مقيماً في فلسطين". وعرفت الحوالات الخارجية بأنها "أمر دفع خطي صادر أو ورد يتم تبادله مع الشركة المرسل". كما عرفت الحوالات السريعة بأنها "أمر دفع خطي صادر أو وارد يتم تنفيذه لدى أي من الوكلاء الرئيسيين أو الفرعيين لإحدى شركات الحوالات السريعة المعتمدة من سلطة النقد".

²⁰ انظر: المادة (3) من تعليمات سلطة النقد رقم (1) لسنة 2017.

1. أشارت المادة (56) من القرار بقانون؛ إلى حماية المستهلك (المودع) من خلال منح الحق لسلطة النقد في تعيين مسؤول مفوض، وعلى نفقة المصرف المعني، من أجل المحافظة على حقوق المودعين وغيرهم تحت ما يسمى بالوصاية على المصرف، كما بين ذلك الفصل العاشر من القرار بقانون، وذلك في حالة فشل مجلس الإدارة بالقيام في إدارة المصرف بصورة يخشى معها على حقوق المودعين، وأخضعت سلطة النقد المصرف لعقوبات كسحب الترخيص في حال توقفه أو عدم الإيفاء بمتطلبات الودائع الخاصة بعملائه وفق ما حددته المادة (55) في الفقرة (د).
2. منح القرار بقانون في المادة (61) حماية خاصة لحقوق المودعين التي تمثلت في أمرين:
 - أ. الأمر الأول ارتبط بحماية حقوق المودعين من خلال سلطة النقد مباشرة، وذلك في حالة تصفية المصرف المعين، من خلال المصفي المفوض الذي منح صلاحية دفع حقوق المودعين، ومع ذلك، هذه الضمانة بقيت منقوصة، كونها اشترطت الدفع وفق مقدرة سلطة النقد.
 - ب. أما الأمر الآخر، فقد ارتبط بتوجه سلطة النقد لإنشاء جسم ضامن للودائع، والمعروف بمؤسسة ضمان الودائع، التي أنشئت بموجب القرار بقانون بشأن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، وقد صدر القرار بقانون بشأن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع رقم (7) لسنة 2013،²¹ وتضمن هذا القرار بقانون إحاطة ضامنة للعملاء، حيث نص على أن أهداف هذه المؤسسة تتمثل في حماية حقوق مودعي الأموال لدى المصارف الأعضاء في المؤسسة، وتعزيز ثقة المتعاملين مع الجهاز المصرفي، وتوعية الجمهور حول نظام الودائع. وهنا تكمن حماية المستهلك مع المتعاملين مزودي الخدمة مع الأعضاء في المؤسسة المصرفية لضمان الودائع؛ على الرغم من أن مستهلك الخدمة (المودع) لم يخاطب مباشرة بموجب أحكام هذا القانون إلا بالتعويض في بعض الأحوال الموضحة تحت بند المعاملة العادلة أدناه.

2-1-4 القروض الفردية

عقد القرض من العقود التي تم تنظيمها في الأحكام العامة المدنية، ولم يتم إصدار تشريعات عادية متخصصة لتنظيم العلاقة التعاقدية الخاصة في حالات الاقتراض من المصارف، إلا أن سلطة النقد عملت على تنظيم الجوانب المرتبطة بالاقتراض المصرفي؛ وأصدرت تعليمات تنظيمية عدة لترتيب العلاقة، ووضع ضوابط للاقتراض المصرفي، ومن ذلك مثلاً: التعليمات رقم (4) لسنة 2019 بشأن تكلفة القروض السنوية، التعليمات رقم (1) لسنة 2017 بشأن المنتجات المالية والمصرفية والإعلانات والدعايات وحملات الجوائز الخاصة بها، التعليمات رقم (8) لسنة 2017 بشأن ملائمة مباني المصارف والخدمات المصرفية لاحتياجات ذوي الإعاقة، التعليمات رقم (2) لسنة 2016 بشأن الإقراض المسؤول، التعليمات رقم (4) لسنة 2016 بشأن تعديل تعليمات الرسوم والعمولات رقم (7) لسنة 2014، التعليمات رقم (5) لسنة 2016 بشأن قروض الإسكان وتمويل العقارات، التعليمات رقم (02) لسنة 2015 بشأن محددات وضوابط منح الائتمان، تعليمات رقم (8) لسنة 2015 بشأن تعديل تعليمات محددات وضوابط منح الائتمان، التعليمات رقم (5) لسنة 2013 بشأن تنظيم عمل المصارف الإسلامية والرقابة الشرعية، التعليمات رقم (4) لسنة 2010 بشأن الإفصاح وأخلاقيات العمل ومعالجة الشكاوى، التعليمات رقم (1) لسنة 2009 بشأن إلغاء سقف الفوائد أو العوائد على التسهيلات والتمويلات.

²¹ قرار بقانون رقم (7) لسنة 2013م بشأن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع، الوقائع الفلسطينية، عدد (101)، ص 70.

يتضح من خلال العرض السابق أن سلطة النقد قد أصدرت عدداً من التعليمات ذات العلاقة بشكل مباشر بموضوع منح التسهيلات الائتمانية للعملاء، محيطة بالعديد من الجوانب الخاصة بمنح التمويل؛ كالتمويل العقاري والإسكان والاستهلاك والاستثمار وغيرها، لتكون بذلك قد غطت الضوابط والقواعد التي تكفل توازن العلاقة التعاقدية، محافظة على العملاء واستمرارية المؤسسات المصرفية.

2-1-5 الإقراض المتخصص:

حظي موضوع الإقراض المتخصص باهتمام خاص لدى صانعي سياسات الخدمات المالية، وقد صدر عدد كبير من التشريعات لمعالجة الموضوع لأهميته، وضرورة إحاطته بجانب من الرقابة والشفافية، وبذلك تم تكوين إطار قانوني ناظم للموضوع. وقد اشتمل هذا الإطار على مجموعة من التشريعات العادية والثانوية، التي يمكن إجمالها في الآتي: قانون سلطة النقد رقم (2) للعام 1997، القرار بقانون بشأن المصارف رقم (9) للعام 2010، قرار مجلس الوزراء رقم (132) للعام 2011 بشأن نظام الترخيص والرقابة على مؤسسات الإقراض المتخصصة، التعليمات رقم (2) للعام 2011 بشأن نظام تعديل/تحديث البيانات المالية والشخصية للعملاء، التعليمات رقم (2) للعام 2012 بشأن إدارة مؤسسات الإقراض المتخصصة، التعليمات رقم (1) للعام 2014 بشأن تنظيم قروض الإسكان وتمويل العقارات، التعليمات رقم (2) للعام 2014 بشأن تصنيف القروض والتمويلات والمخصصات، التعليمات رقم (1) للعام 2017 بشأن المنتجات المالية والمصرفية والإعلانات والدعايات وحملات الجوائز الخاصة بها، التعليمات رقم (3) للعام 2017 بشأن التقارير الائتمانية، التعليمات رقم (2) للعام 2017 بشأن الشيكات المعادة والتسويات والشيكات الموقوفة والمفقودة، التعليمات رقم (1) لسنة 2018 بشأن القروض/التسهيلات المجدولة والمحالة للقضاء والمعاد هيكلتها أو تمويلها والمعدومة، تعليمات رقم (3) للعام 2018 بشأن متطلبات وإرشادات تطبيق المعيار الدولي لإعداد التقارير المالية رقم (9)، التعليمات رقم (4) للعام 2018 بشأن تنظيم بيئة تكنولوجيا المعلومات في مؤسسات الإقراض المتخصصة، التعليمات رقم (1) للعام 2019 بشأن جدولة القروض والتمويلات الممنوحة لموظفي القطاع العام في المحافظات الجنوبية.

وبالنظر إلى مشتملات الإطار القانوني المبين أعلاه، يلاحظ أن تناول قانون سلطة النقد وقانون المصارف لموضوع الإقراض المتخصص، اقتصر على تعريف مؤسسة الإقراض المتخصص، وتحديد سلطة النقد كجهة مختصة بالرقابة والإشراف على قطاع الإقراض المتخصص، بما يشمل وضع السياسة والإشراف على تنفيذها، على أن تحتفظ سلطة النقد بسجل مركزي لمؤسسات الإقراض، ولها صلاحية التفتيش على مؤسسات الإقراض وفروعها، ويكون لموظفي سلطة النقد صفة مأموري الضبط القضائي في الرقابة عليها.²²

ومنحت سلطة النقد صلاحية إصدار التعليمات التي تحدد الأعمال التي يجوز لمؤسسات الإقراض المتخصص القيام بها.²³ وتحقيقاً لذلك، أصدرت سلطة النقد مجموعة من التعليمات النازمة لأحكام مؤسسة الإقراض المتخصص، مكونة بذلك الإطار القانوني لتلك الخدمات.

²² المادة (3) من القرار بقانون بشأن المصارف، المادة (5) والمادة (18) من قانون سلطة النقد.

²³ المادة (13) من القرار بقانون بشأن المصارف.

2-1-6 البطاقات البنكية وخدمات الصراف الآلي:

صدرت التعليمات رقم (4) لسنة 2012 بشأن خدمة الصراف الآلي، ونظمت ما يتعلق بالصراف الآلي، وتطرق إلى بطاقة الصراف الآلي. وحماية لحقوق المستهلكين المتعاملين مع القطاع المصرفي، نصت التعليمات على مجموعة من الشروط الواجب توافرها في بطاقات الصراف؛ إذ اشترطت على المصارف استخدام بطاقات (EMV) الدولية، باعتبارها أقل عرضة للاحتيال. كما نصت على اعتماد العملات الأساسية الثلاث (شيلل، دولار، دينار) ومنح العميل الحق في اختيار إحداها كعملة أساسية للبطاقة، وضرورة تحديد مدة معينة لتسليم بطاقة الصراف الآلي وهي 7 أيام كحد أقصى من تاريخ تقديم العميل للطلب، وحق العميل في طلب إصدار بطاقة إضافية.

2-2 الإفصاح والشفافية في المعاملات

ويقصد بالإفصاح والشفافية إلزام مزودي الخدمات المالية بإعلام المستهلك للخدمة المقصودة، ويشكل ذلك تزويده وتعريفه بالبيانات والمعلومات والتفاصيل كافة التي تمكنه من اتخاذ القرار قبل التعاقد وأثناءه وبعده، فيتوجب على المزود أن يحيط المستهلك علماً بالتفاصيل كافة التي يقرر بناء عليها التعاقد على تلقي الخدمة المالية من المزود، ويكون ذلك واجباً ملقى على عاتق المزود تجاه عملائه، بحيث يتوجب عليه أن يوصل عملاءه إلى منتهى القناعة والإرادة التعاقدية الحرة، وتبين ما يترتب على العملاء في حال إبرام العقد، وماهية الالتزامات الملقاة على عاتقهم وحدود التزاماتهم وواجباتهم تجاهه.²⁴

وفي سبيل قيام المزود بواجب الإفصاح والشفافية تجاه عملاء الخدمات المصرفية، لا بد من توافر أنظمة ملزمة له للقيام بهذا الواجب، ولا يكتفى بالفرض الطوعي لقيامه بهذا الواجب، وهو ما يتطلب توافر أنظمة وضوابط لإلزامه بذلك، وسيبحث هذا الجزء من الدراسة في تعريف الأدوات والآليات التنظيمية التي تم تبنيها وتفرض على المصارف وتلزمها بواجب الإفصاح أو الإفصاح والشفافية:

2-2-1 الحسابات المصرفية

يشتمل مبدأ الإفصاح والشفافية كضمانة حائية للمستهلك؛ على وجوب تعزيز ثقافة العميل وزيادة وعيه المالي، بما يعني الإفصاح عن المعلومات بصورة واضحة، وفي جميع المراحل الخاصة بفتح الحساب؛ أي قبل إبرام الصفقة وأثناءه وبعده. وتطبيقاً لذلك، نجد أن سلطة النقد قد أصدرت تعليمات رقم (4) (2010) بتاريخ 2010/5/11، وضمنتها مجموعة من القواعد والضوابط، وأوجبت على مزودي الخدمة الالتزام بها تحقيقاً لمبدأ الإفصاح والشفافية، منها:²⁵ الإفصاح عن كفاية رأس المال والأصول المرجحة بالمخاطر، الإفصاح عن المخاطر النوعية والكمية التي تواجه المصرف، والتي تتعلق باستراتيجيته في إدارة المخاطر والمنهجية المستخدمة في التعرض لكل نوع من أنواع المخاطر، الإفصاح الكمي عن مخاطر الائتمان، ومخاطر السوق، والمخاطر التشغيلية، ومخاطر السيولة، والمخاطر القانونية والتنظيمية، ومخاطر السمعة، الإفصاح

²⁴ انظر: الشعبي، المصطفى الغمام. "آليات حماية المستهلك: الالتزام بالإعلام.. دراسة على ضوء قانون 08-31 القاضي بتحديد تدابير لحماية المستهلك"، مجلة المتوسط للدراسات القانونية والقضائية، ع2، 2016؛ انظر أيضاً: محمود إبراهيم محمود فيض. "حماية المستهلك في عقود الائتمان .. دراسة تحليلية لنصوص التوجيه الأوروبي رقم 2008/48"، مجلة الحقوق، مج 42، ع1، 2018. انظر أيضاً: إبراهيم، منيم احمد. "مسؤولية المصرف المدنية تجاه الكفيل في عقود الائتمان المصرفي"، دراسات علوم الشريعة والقانون، مجلد 41، 2014، ص 719. انظر أيضاً: أويحيى، الحسن (2013). "حماية المستهلك من القروض العقارية"، المنبر القانوني، ع5، ص 31-32.

²⁵ انظر: البند 1 من البند 1/4 المعنون بالإفصاح وانضباط السوق.

عن أي خسائر محتملة أو متوقعة نتيجة نزاع أو خلاف قانوني مع أي جهة، الإفصاح عن السياسات المحاسبية التي تتبعها المصرف في إعداد البيانات المالية المرحلية والختامية، الإفصاح عن المعلومات الأساسية المتعلقة ببيئة العمل وهيكل الإدارة والحكم المؤسسي السليم.

كما اشترطت التعليمات دورية الإفصاح؛ بحيث يكون في الوقت المناسب، ويضمن وصول جميع الأطراف المعنية للمعلومات التي يؤثر إخفاؤها أو إدراجها بشكل غير دقيق على قرارات متلقي الخدمة ومستخدمي القوائم المالية.²⁶ ونصت التعليمات على وسائل الإفصاح، حيث أوجبت على مزودي الخدمة من بعدة طرق؛ منها الطرق الاعتيادية كالنشر في البنك ومقراته وفروعه وبطريقة ملائمة ومناسبة للعملاء، ومنها الطرق الإلكترونية حيث يتوجب على المصارف بإنشاء موقع إلكتروني لكل مصرف على شبكة الإنترنت، ووجبت التعليمات أن تفصح المصارف فيه عن البيانات الأساسية التي حددتها اللائحة، وهي:²⁷

1. التقرير السنوي الصادر عن المصرف، مشتملاً البيانات المالية للمصرف لمدة لا تقل عن ست سنوات.
2. إفصاح المصارف الوافدة عن البيانات المالية المقارنة للمصرف الأم.
3. الإفصاح عن أسعار الفوائد على مختلف أنواع المنتجات والخدمات التي يقدمها المصرف لجمهور عملائه.
4. الإفصاح عن أنواع وأسعار العمولات التي يستوفيهها المصرف عن الخدمات المختلفة.
5. الإفصاح عن أنواع الخدمات كافة التي يقدمها المصرف للعملاء، وبيان شروط ومتطلبات الحصول عليها.
6. عناوين الفروع والمكاتب وأماكن تواجدها وأرقام هواتفها.
7. عناوين وأماكن تواجد أجهزة الصراف الآلي التابعة للمصرف.

بلا حظ، هنا، أن الإفصاح والشفافية في المعلومات الخاصة بالمصرف تشمل جوانب عدة، منها ما يتعلق بالعمولات على الخدمات التي يقدمها البنك، وتسهيل الوصول للعملاء إليها، واشترطت سلطة النقد إنشاء مواقع إلكترونية بحيث تحتوي على جميع الخدمات التي يقدمها المصرف للجمهور بجانب نشر المعلومات والخدمات التي يقدمها المصرف في مقراته وفروعه وفي أماكن ظاهرة وميسورة الوصول من العملاء، وبذلك تتحقق حماية حق المستهلك في الوصول إلى المعلومات، وقد أحسنت سلطة النقد باشتراطها إنشاء المواقع الإلكترونية للمصارف العاملة؛ ذلك أن الوصول إلى هذه المعلومات والأسعار متاح وميسر للجمهور بفضل الاستخدام الواسع لوسائل التكنولوجيا الحديثة، وسهولة الوصول إلى الشبكة العنكبوتية،

وتجدر الإشارة، هنا، إلى أن الالتزام الذي فرضته سلطة النقد على المصارف بخصوص إعلان المعلومات الضرورية والمتطلبات للخدمات التي يقدمها المصرف، يتطلب المتابعة من سلطة النقد للمعلومات المعلنة والشروط المطلوبة للخدمات المقدمة وبشكل دوري.

²⁶ انظر : البند 2 من البند 1/4 المعنون بالإفصاح وانضباط السوق.

²⁷ انظر : البند 3 من البند 1/4 المعنون بالإفصاح وانضباط السوق.

2-2-2 الحوالات المصرفية

القواعد القانونية النازمة لأحكام الحوالة المالية لم تنص بشكل مباشر على واجب الإفصاح والإعلام لعملاء المتعاملين مع المصرف أو شركة الصرافة لإجراء الحوالة المالية، وإنما تضمنت تعليمات سلطة النقد المتعلقة بالحوالات وجوب تزويد العملاء بالمستندات كافة التي تثبت تنفيذ الحوالة التي قاموا بها، وأن يتم استخدام نماذج إصدار الحوالات المستخرجة من النظام المحاسبي المؤهل من سلطة النقد، وأن يوقع طالب الحوالة على طلب الإصدار، وتوقيع المستلم على استلام الحوالة، وبذلك تتوفر حماية للعملاء وحقوقهم بافتراض العلم بتفاصيل الحوالة قبل تنفيذها. كما أوجبت التعليمات أن يتم نشر أسعار العمولات المستوفاة على الحوالات المالية بشكل بارز في مقر الشركة. وحفاظاً على حقوق العملاء أيضاً، نصت التعليمات على أن يتم حفظ المستندات والوثائق والمبررات التي تثبت صحة العملية المالية لمدة لا تقل عن 10 سنوات.²⁸

وحماية لحقوق المستهلك وضماناً للإفصاح والشفافية في الإعلانات الخاصة بالحوالات المصرفية، نصت تعليمات الحوالات المالية على شرط الحصول على موافقة سلطة النقد المسبقة على كافة الإعلانات المتعلقة بتقديم خدمة الحوالات المالية.

2-2-3 الودائع المصرفية

ضماناً لمتطلبات الإفصاح والشفافية حامية المستهلك في خدمات الودائع المصرفية، نص القرار بقانون بشأن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع²⁹ على أن من صلاحيات المجلس إقرار سياسة الإفصاح والشفافية لنشر البيانات والتقارير بشأن مهام المؤسسة وإنجازاتها، ونص على ضرورة نشر المؤسسة لائحة بالأعضاء في نظام ضمان الودائع، وذلك بصورة دورية وكلما دعت الحاجة لذلك. كما ألزم القانون الأعضاء بضرورة الالتزام بإعلام عملائهم بعضويته في المؤسسة، وذلك باتباع آليات الإفصاح والإشهار التي يقرها المجلس، الأمر الذي يشكل حماية للمستهلك المتعامل مع المصارف؛ إذ يكون له الحق في المعرفة بأن المصرف مزود الخدمة له هو عضو في نظام ضمان الودائع، ما يشكل طمأنينة لديه قد تدفعه إلى التعاقد لمعرفته بتوافر ضمانات لوديعة المصرفية.

2-2-4 القروض الفردية

أوجبت سلطة النقد بموجب تعليمات محدّدت وضوابط منح الائتمان³⁰ على المصارف مزودي خدمة التسهيلات الائتمانية الاستهلاكية، بوجوب إعلام العملاء بالمعلومات، وإطلاعهم على كافة شروط وأسس وضوابط التعاقد معهم بشكل شفاف وواضح لأنواع الائتمان الممنوحة لهم كافة، مشكلة بذلك حماية لحق المستهلك في ضمان الشفافية والإفصاح عن جميع المعلومات والشروط والضوابط، من خلال نص المادة (3) من التعليمات، بما يشمل جميع أنواع القروض الاستهلاكية المقدمة من المصرف، كما تضمنت المادة (14) من التعليمات العقوبات التي يمكن لسلطة النقد إيقاعها بحق المصرف، حال مخالفته للتعليمات الخاصة بالإفصاح والشفافية، بالإحالة إلى العقوبات المنصوص عليها في القرار بقانون بشأن المصارف. وما يؤخذ على هذه التعليمات؛ أنها لم تحدد الطرق والوسائل التي يتوجب على المصرف الإفصاح عن المعلومات المرتبطة بالتسهيلات المصرفية، كما لم يظهر واجب الإفصاح والشفافية في التعليمات الخاصة بشأن قروض الإسكان

²⁸ انظر: نص المادة (5) من تعليمات سلطة النقد رقم (1) لسنة 2017.

²⁹ القرار بقانون بشأن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع رقم (7) لسنة 2013.

³⁰ تعليمات رقم (2) لسنة 2015 بشأن محدّدت وضوابط منح الائتمان وتعديلها بموجب التعليمات رقم (8) لسنة 2015.

وتمويل العقارات الممنوحة من المصارف ومؤسسات الإقراض.³¹ إلا أن سلطة النقد تداركت ذلك بالنص على وجوب الإفصاح في تعليمات الإقراض المسؤول،³² من خلال إلزام مزودي الخدمات بتحديد الأسعار للفوائد والعوائد المتحققة بموجب عقد القرض المصرفي، بحيث يكون الإعلان بنشر الأسعار في مكان بارز في مقرات الفروع، وعلى الموقع الإلكتروني للمزود، وتحديثها بشكل دوري،³³ كما ألزمت التعليمات مزودي الخدمة الائتمانية بإطلاع المقرض قبل منح القرض على كافة التفاصيل وشروط الائتمان قيد المنح وصافي المبلغ، وتاريخ المنح والاستحقاق، ونسبة الفائدة أو العائد السنوي، والرسوم والعمولات المحتسبة وطريقة احتسابها، والأمور الأخرى ذات العلاقة كفوائد التأخير، إضافة إلى تقديم عرض مبدئي لطالب الخدمة، وتزويد المقرض والكفيل بنسخة أصلية من العقود والمستندات بعد توقيعها من طرفي العلاقة.³⁴

وقد ألزمت التعليمات مزودي الخدمة بالإعلان عن المنتجات الائتمانية في وسائل الإعلام المرئية والمسموعة كافة، بما فيها وسائل التواصل الاجتماعي بشكل واضح وشامل، وبلغة بسيطة مفهومة وغير مضللة لفئات المخاطبين بها، كما حظرت التعليمات أي إعلانات مضللة أو صورية، أو استخدام العبارات العامة، أو غير شاملة لعناصر الفائدة أو العائد ... إلخ.³⁵

كما ألزمت سلطة النقد مزودي الخدمة بتزويد طالب التمويل عن نسبة التكلفة السنوية للقرض، وذلك بمجرد طلبه للاستفسار عن التمويل الراغب فيه بموجب برامج محوسبة ومتخصصة يتوجب على مزود الخدمة الالتزام بها، وتزويد المستهلك طالب الخدمة بنسخة مطبوعة عن تلك التكلفة تمكنه من التقرير بشأن استمراره في طلب التمويل من عدمه، بعد مقارنة التكاليف التي يمكنه الحصول عليها من أكثر من مزود.³⁶ وبخلاف ذلك، يكون مزود الخدمة عرضة لإيقاع العقوبات عليه، والمنصوص عليها في القرار بقانون المصارف للعام 2010.³⁷

كما نلاحظ أن سلطة النقد قد أوجبت على المصارف بموجب تعليمات الإقراض المسؤول، الإعلان عن الرسوم والعمولات التي تستوفيها على الخدمات المقدمة للمستهلك جميعها، من خلال الفروع والمكاتب والموقع الإلكتروني، بموجب تعليمات أصدرت بهذا الخصوص.³⁸ ومع ذلك لم تتضمن التعليمات الصادرة عن سلطة النقد، ما يبين مسؤولية البنك في حال عدم الالتزام بواجب الإفصاح عن نشر الأسعار والعمولات التي يتلقاها، على الرغم من أن المادة (4) من التعليمات نصت على عقوبات معينة على مخالفة الأسعار المحددة سقفها من سلطة النقد.

يشار في هذا الصدد، إلى أن سلطة النقد أصدرت تعليمات خاصة لحماية للأشخاص ذوي الإعاقة، من خلال إلزام مزودي الخدمات بإعلام هذه الفئة بطريقة خاصة عبر توفير مطبوعات وصوتيات وأجهزة خاصة تبين من خلالها جميع المعلومات والبيانات والعقود والشروط التي تخص خدمات الائتمان التي يقدمها المزود، وفرضت سلطة النقد عقوبات مشددة على المزودين في حال مخالفة ما ورد في التعليمات الخاصة بهذه الشريحة تصل إلى (15) ألف دولار أمريكي، وهذا إن دل

31 تعليمات رقم (5) لسنة 2016 بشأن قروض الإسكان وتمويل العقارات.

32 تعليمات الإقراض رقم (2) لسنة 2016، بشأن الإقراض المسؤول.

33 المادة (5)، من تعليمات الإقراض رقم (2) لسنة 2016، بشأن الإقراض المسؤول.

34 المادة (5) من تعليمات الإقراض رقم (2) لسنة 2016، بشأن الإقراض المسؤول.

35 المادة (6) من تعليمات الإقراض رقم (2) لسنة 2016، بشأن الإقراض المسؤول.

36 المادة (4) من التعليمات رقم (14) لسنة 2019 بشأن برنامج تكلفة الإقراض السنوية.

37 المادة (5) من التعليمات رقم (14) لسنة 2019 بشأن برنامج تكلفة الإقراض السنوية.

38 التعليمات رقم (7) لسنة 2014 بشأن الرسوم والعمولات والتعليمات المعدلة رقم (4) لسنة 2016 بشأن تعديل تعليمات الرسوم والعمولات رقم (7) لسنة 2014.

على شيء، فإنه يدل على تشدد سلطة النقد في وجوب حماية المستهلك من ذوي الاحتياجات الخاصة، ووجوب التزام المصارف بواجب الإفصاح والشفافية والإعلام.³⁹

وفي إطار تطبيق هذه التعليمات، بما تشمله من مبادئ وممارسات حمائية، يتعين على البنوك، في تعاملها مع العملاء من ذوي الاحتياجات الخاصة، مراعاة ما يلي: التعرف على العميل ومدى قدرته على اتخاذ القرار في إطار الإجراءات التي يتخذها البنك لمعرفة العميل "اعرف عميلك"، مع توفير وتزويد العميل بالترتيبات و/أو المساعدات التي قد تكون ضرورية لتسهيل تعامله مع البنك، ومن ذلك أيضاً؛ تحديد فرع (كحد أدنى) في كل محافظة لتقديم الخدمات المصرفية لذوي الاحتياجات الخاصة إلى جانب العمل الاعتيادي للفرع.

كما ينبغي وجوب توفير البنك تسجيلات صوتية تستهدف العملاء المكفوفين وضعاف البصر في الموقع الإلكتروني للبنك، أو من خلال جهاز مزود بسماعات داخل البنك، تشرح أهم الشروط والقواعد التي تتضمنها العقود والنماذج والمستندات التي يوقع عليها العميل المكفوف، مع تلاوة نصوص العقود بشكل كامل للعميل قبل توقيع العقد. وكذلك استخدام نماذج خاصة، ومراعاة أن تكون خدمات وكشوف الحسابات والإشعارات المرسلة لهذه الفئة من العملاء مطبوعة بطريقة بريـل، والتأكد من أن العميل قد استلم ما يخصه من نماذج التسهيلات وما يبرمه العميل من عقود أخرى مع البنك.⁴⁰

2-2-5 الإقراض المتخصص

لم تتحدث الأحكام القانونية النازمة للإقراض المتخصص؛ بشكل مباشر عن واجب الإفصاح وإعلام المستهلك المتعامل مع مؤسسات الإقراض المتخصص، ولم تتضمن أحكاماً توجب ضرورة توعية العملاء المتعاملين مع مؤسسات الإقراض المتخصص بحقوقهم والتزاماتهم والخيارات المتاحة لهم. ومع ذلك، نجد أن تعليمات رقم (2) لسنة 2016 بشأن الإقراض المسؤول لاسما المادة (1) منها⁴¹، وكذلك التعليمات الصادرة عن سلطة النقد بشأن الإفصاح والشفافية وتعزيز الوعي المالي للمستهلك في قطاع الإقراض العادي، منطبقة، بشكل كامل، على قطاع الإقراض المتخصص، فشملت تعليمات المنتجات المالية والمصرفية والإعلانات والدعايات وحملات الجوائز الخاصة، بما في ذلك الإفصاح عن وسائل الاتصال بمزود الخدمة، والفوائد، والعمولات، والشروط المترتبة على تأجيل أقساط المقرضين، وغيرها من المعلومات التي يتوجب الإفصاح عنها بموجب هذه التعليمات.⁴²

2-2-6 البطاقات البنكية وخدمات الصراف الآلي

حماية لحق العميل المستهلك في الإفصاح والإعلان، تضمنت التعليمات رقم (4) لسنة 2012 بشأن خدمة الصراف الآلي، وجوب أن تتضمن البطاقة اسم البنك المصدر، وبيانات الاتصال بالمصرف أو الشركة مصدرة البطاقة. كما نصت التعليمات على ضرورة التثقيف والتوعية للعملاء حول بطاقات الصراف الآلي، وكيفية استخدامها، وأن يقدم العميل طلباً خطياً لإصدار

³⁹ المادة (6 و 7) من التعليمات رقم (8) لسنة 2017، بشأن ملازمة مبادئ المصارف والخدمات المصرفية لاحتياجات ذوي الإعاقة.

⁴⁰ أصدر البنك المركزي الأردني والكويتي تعليمات خاصة بذوي الاحتياجات الخاصة منها التعليمات رقم (8)، 2018، الصادرة عن البنك المركزي الأردني.

⁴¹ تناولت المادة المذكورة تعريف مزود خدمة الإقراض، واعتبرت بان المزود هو المصارف التجارية والإسلامية ومؤسسات الإقراض المتخصصة ولاية جهة تقدم تسهيلات أو تمويل للعملاء.

⁴² انظر المادة (5) من التعليمات رقم (1) للعام (2017) بشأن المنتجات المالية والمصرفية والإعلانات والدعايات وحملات الجوائز الخاصة بها.

بطاقة صراف آلي، وأن يطلع العميل على العملة الأساسية، وأن يكون على علم بكافة العمولات والرسوم المترتبة على استخدام البطاقة. وتضمنت التعليمات وجوب توعية العميل حول السحوبات التي تتم خارج الصراف الآلي؛ سواء من الصراف الآلي لبنوك أخرى أو من نقاط البيع. واشترطت التعليمات أن يتم خصم السحوبات من العملة الأساسية لبطاقة الصراف فقط، وفي حالة عدم توفر رصيد في حساب العملة الأساسية يتم رفض العملية. كما تضمنت النص على وجوب توعية العملاء حول كيفية الحفاظ على بطاقة الصراف الآلي، والرقم السري الخاص بها، وتغيير هذا الرقم بشكل دوري، وعدم إطلاع أحد عليه، وضرورة إخطار العملاء عن العمليات التي تنفذ على حساباتهم من بطاقات الصراف الآلي، وذلك من خلال رسائل قصيرة بطلب مسبق من العميل لهذه الخدمة. وبذلك، تكون سلطة النقد قد حققت متطلبات حماية العملاء في البطاقات البنكية وخدمات الصراف الآلي، من حيث إلزام المصارف بواجب الإعلام والإفصاح، وتوفير قدر كافٍ من الشفافية.

2-3 المعاملة العادلة في المعاملات

يغلب على المعاملات والخدمات المالية طبيعة الإذعان في العقود، وهذا يتطلب -عادة- التدخل من أجل تنظيم الحالة التعاقدية لإحداث الموازنة بين الإرادة التعاقدية للأطراف من جهة، ومن جهة أخرى، التدخل لوضع ضوابط لتوازن العقد بين الأطراف، وذلك في المواضيع التي يغلب فيها أن يطغى أحد الأطراف على الآخر، كي لا يقع إضرار أحد الأطراف على حساب الآخر. ولتلافي تلك الحالات، ينبغي على المنظم أن يضع أنظمة وقواعد تضبط حالة التعسف⁴³ التي قد تظهر في المعاملات وعلاقات الخدمات المالية التعاقدية، ويشكل بذلك حماية منظمة للطرف الضعيف "المستهلك" في تلك الخدمات، وتضمن له معاملة بطريقة عادلة وأخلاقية؛ وحماية أمواله من الاحتيال وسوء الاستخدام.⁴⁴

وللتعرف على دور المنظم في التدخل في مثل هذه المعاملات، فقد تم تخصيص هذا الجزء من الدراسة بغية الوقوف على دور المنظم في النظام القانوني الحالي، والتعرف على مدى توفر الأدوات التنظيمية التي تحقق توازناً عقدياً وحماية للمستهلك المالي في الخدمات التي تقدمها المصارف، وذلك من خلال النقاط التالية:

2-3-1 الحسابات المصرفية

كما لاحظنا سابقاً بأنه قد صدر عدد كبير من التعليمات والأنظمة عن سلطة النقد تتصل بموضوع الحسابات المصرفية، إلا أنه، وبالتدقيق في محتويات تلك التعليمات،⁴⁵ نجد أن القواعد الموضوعية الواردة فيها لا تحقق في كل جوانبها الحماية المطلقة للمستهلك، بل إن سلطة النقد تركت تنظيم العلاقة بين المصرف وطالب خدمة الحسابات المصرفية للإرادة التعاقدية دون التدخل في تنظيمها، على الرغم من التفاوت الكبير في المستوى والثقافة بين طالبي الخدمة ومقدميها.

⁴³ انظر: خليل، زكرياء خليل (2016). "حماية المستهلك من الشروط التعسفية"، المجلة المغربية للدراسات القانونية والقضائية، ع11، ص16. انظر أيضاً: الفاخوري، إدريس (2001). "حماية المستهلك من الشروط التعسفية"، المجلة المغربية للاقتصاد والقانون، ع3.

⁴⁴ انظر: أحمد كمال الدين موسى. "الحماية القانونية للمستهلك"، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، 2001، ص17. انظر أيضاً: أبو راس، خليل (2011). "الخدمات المالية البنكية الإلكترونية"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص197-198.

⁴⁵ انظر: البند 2.1 أعلاه.

إن ترك المسألة للتفاوض بين الأطراف وتلبية رغباتهم وفقاً لما يتفقون عليه، قد يشوبه تعسف في استعمال السلطة الممنوحة لمقدم الخدمة، وبخاصة أن الأخير هو من يقوم بإعداد عقد تقديم الخدمة لمتلقيها، دون أن يكون هناك أي مفاوضات، فقد جرت العادة أن يطلب المصرف من العميل الراغب في فتح حساب مصرفي، التوقيع على العقود النموذجية والمنظمة من قبل المصرف، دون اعتبار لرأي المتلقي فيما ورد فيها من بنود، الأمر الذي قد يجحف بحقوق العميل، وقد يחדش عدالة الالتزامات المفروضة عليه.

بالرغم من أهمية وجود دور رئيسي لأطراف العلاقة التعاقدية في إبرام العقود المصرفية، تبسط سلطة النقد دورها الرقابي على العقود المصرفية واحكامها؛ حيث يتوجب على المصارف تزويد سلطة النقد بنسخ من العقود التي تقوم بدورها بمراجعتها وتدقيقها وطلب تعديل الاحكام والبنود التي ترد فيها والتي تشمل على تعسف يلحق الضرر بالعملاء، وتقوم سلطة النقد ببسط تلك الرقابة والاطلاع على العقود ومراجعتها وتدقيقها بشكل مستمر وذلك عند القيام الزيارات التفتيشية الدورية التي تقوم بها طواقم سلطة النقد.

ومن الممكن تعزيز هذه الرقابة بشكل إضافي من خلال انتهاج سلطة النقد المنهج المتبع في خدمات التأمين الإلزامي المتمثل في إعداد عقود نموذجية ملزمة للجميع في حالة فتح الحسابات، ومن الممكن أن تتعدد نماذج العقود بتعدد أنواع وأصناف الحسابات، ويسمح بإضافة شروط إضافية للعقد تكون خاضعة للمفاوضات العقدية بين الأطراف، وتكون، أيضاً، خاضعة للرقابة القضائية في تقدير مدى التعسف الوارد فيها.⁴⁶

كما تقوم سلطة النقد بدور أكبر في تنظيم فتح الحسابات الأساسية الخاصة بالفئات الضعيفة؛ وفي سبيل ذلك، نجد أن سلطة النقد قد أصدرت تعليمات خاصة،⁴⁷ وقد أكدت فيها على ضمان كل مواطن وحقه بوجود حساب أساسي له، وذلك لضمان استفادة المواطنين كافة من الخدمات المصرفية الأساسية، والحفاظ على سجل ائتماني يسهل مباشرة العمليات المصرفية من قبل المواطنين، بمن فيهم الطبقة الفقيرة وذوي الدخل المحدود، في سبيل تحسين ظروفهم المعيشية. وباستقراء بنود هذه التعليمات، يظهر جلياً تبني سلطة النقد موقفاً تدخلياً إيجابياً يسهم في حماية حق المستهلك من الفئة المستهدفة بالتعليمات (الطبقات الضعيفة مالياً) في الانتفاع بخدمات الحسابات المصرفية، وتظهر الصبغة الحمائية، وتحقق قدراً معقولاً من عدالة الخدمة المقدمة، من خلال إلزام المصارف بتقديم خدمة فتح الحسابات مجاناً، والاكتفاء بعمولات الإدارة للحسابات، وتحديد سقف العمولات العليا التي تفرضها المصارف وكذلك الطلب من المصارف القيام بحملات ترويجية، وتقديم حوافز مادية وغير مادية للشباب مثلاً.⁴⁸

ومن جانب آخر، أصدرت سلطة النقد تعليمات الشمول المالي للتشجيع على فتح الحسابات المصرفية المسماة "حساب الشمول المالي"، وتهدف سلطة النقد من وراء إصدار هذه التعليمات إلى تمكين الافراد من ذوي الدخل المحدود والمتوسط والمتعاملين بالمنصات الإلكترونية الدولية لتمكينهم من الوصول للخدمات والمنتجات المصرفية التي تقدمها من خلال هذا

⁴⁶ خليل، زكرياء (2016). "حماية المستهلك من الشروط التعسفية"، مصدر سبق ذكره، ع11، ص16-20. انظر أيضاً: الفاخوري، إدريس (2001). "حماية المستهلك من الشروط التعسفية"، مصدر سبق ذكره.

⁴⁷ التعليمات رقم (3) لسنة 2012 بشأن حساب لكل مواطن/ الحساب الأساسي وحل محلها التعليمات رقم (6) لسنة 2019، بشأن حساب الشمول المالي.

⁴⁸ انظر: تعليمات الحساب البنكي الأساسي رقم (1) لسنة 2019 الصادرة عن البنك المركزي الأردني بتاريخ 2019/2/4.

النوع من الحسابات.⁴⁹ وقد أوجبت سلطة النقد على المصارف فتح حسابات الشمول المالي بدون عمولات أو رسوم، ودون اشتراط توافر حد أدنى للرصيد.⁵⁰ كما تضمنت التعليمات عدم جواز قيام المصارف بإلزام العملاء بطلب شراء خدمة مصرفية معينة أو منتج مصرفي معين كشرط لفتح حساب الشمول المالي. وواجبت على المصارف منح جميع المميزات الأساسية لعملاء حسابات الشمول المالي.⁵¹ وألزمت سلطة النقد المصارف بإصدار بطاقات الصراف الآلي لحسابات الشمول المالي، دون استيفاء عمولات على إصدارها أو استعمالها، وكذلك أيضاً، توفير خدمة الرسائل القصيرة والانترنت البنكي وخدمات الهاتف المتنقل البنكية بشكل مجاني.⁵²

2-3-2 الحوالات المصرفية

تضمنت التعليمات الصادرة عن سلطة النقد أحكاماً حامية للمستهلك، من خلال إلزام مزودي خدمة الحوالات بأحكام تحافظ على حقوق المستهلك؛ فقد تضمنت التعليمات رقم (8) لسنة 2009 أحكاماً تعنى بحماية حقوق العملاء، وظهر ذلك في العديد من الجوانب.

فأوجبت التعليمات على مزود الخدمة إيداع الحوالات في حساب المستفيد لدى المصرف، وفي حال عدم وجود حساب، يتم الاتصال بالمستفيد على عنوانه المحدد في كتاب التحويل، ويتم تسليمه الحوالة وفق الأصول. وتضمنت التعليمات، حماية للمستهلك وحفاظاً على حقوقه، إلزام المزود بوجوب قيد حوالات العملاء في حساب أمانات مؤقتة بعد مرور مدة 60 يوماً على عدم استلامها، وحددت التعليمات مدة محددة يحتفظ فيها المصرف بالحوالات التي يتعذر فيها الاتصال بالمستفيدين من الحوالة. في حال كانت الحوالات عالقة،⁵³ يتوجب رد قيمة الحوالات إلى العميل الأمر بإصدارها، سواء بقيدها بحسابه أو الاتصال به، بعد التأكد من عدم إمكانية خصمها مستقبلاً على حسابات المصرف لدى المرسلين في الخارج، وفي حالة عدم وجود حساب، وتعدر الاتصال بالعمل، نصت التعليمات على مدد وإجراءات معينة يجب أن يلتزم بها المصرف، وتكون معلنة لمتلقي الخدمة.⁵⁴

من جانب آخر، تضمنت التعليمات رقم (1) لسنة 2017 بشأن الحوالات المالية، أحكاماً تتعلق بحماية المستهلك من الغش والخداع والتضليل الذي قد يتعرض له في هذه الخدمة،⁵⁵ ونصت التعليمات على عدم التعامل مع الأشخاص مجهولي الهوية، أو الأشخاص الذين يحملون أسماء صورية أو وهمية، أو الأشخاص الذين يحظر التعامل معهم، المدرجين ضمن القائمة الدولية، أو تعاميم سلطة النقد. وألا تتجاوز قيمة الحوالة مبلغاً محدداً، وأن يتم تنفيذ الحوالات المالية للمرسل الحقيقي والمستلم الحقيقي، وبشكل شخصي ومباشر.⁵⁶

⁴⁹ المادة (2) من تعليمات الشمول المالي رقم (6) لسنة 2019.

⁵⁰ المادة (5) من تعليمات الشمول المالي رقم (6) لسنة 2019.

⁵¹ المادة (4) من تعليمات الشمول المالي رقم (6) لسنة 2019.

⁵² المادة (5) من تعليمات الشمول المالي رقم (6) لسنة 2019.

⁵³ الحوالات العالقة وفقاً للتعليمات هي التي تصدر عن المصرف، أو تعاد إليه خلال فترة سنة.

⁵⁴ هذه المدد هي مرور 5 سنوات على تاريخ إصدارها، ومن ثم تحول المبالغ إلى حساب الحوالات غير المطالب بها لدى الإدارة العامة أو الإقليمية للمصرف، باشتراط إخضاع هذه الحسابات إلى مستوى عال من الرقابة تحت إشراف مباشر لمسؤولين اثنين مخلصين. وفي حال مرور مدة 6 سنوات على المبالغ المسجلة في حساب الحوالات العالقة؛ ينشر إعلان في صحيفتين محليتين بأسماء المستفيد والمصدر للحوالة، ومنحهم مدة 3 أشهر للمراجعة. وبانقضاء مدة سنة من تاريخ النشر، يقوم المصرف بتحويل المبالغ إلى سلطة النقد، مع كافة المستندات والبيانات وملخص الإجراءات المتبعة من المصرف للوصول إلى أصحابها.

⁵⁵ انظر: مسعودان، نسمة (2018). "حماية المستهلك الإلكتروني"، مجلة الحكمة للدراسات الإعلامية والاتصالية، ع13، ص176.

⁵⁶ انظر: أبو راس، خليل (2011). "الخدمات المالية البنكية الإلكترونية"، مصدر سبق ذكره، ص197-198.

2-3-3 الودائع المصرفية

لم يرد في القوانين النازمة للودائع المصرفية أي أحكام تتعلق بالمعاملة العادلة لمتلقي خدمة الوديعة المصرفية، كما لم ترد فيها نصوص خاصة بحماية الأموال المودعة من الاحتيال وسوء الاستخدام، الأمر الذي يشكل نقصاً في قواعد حماية المستهلك؛ إذ إن حماية الأموال المودعة تشكل أكبر ضمانات للمستهلكين في هذه الخدمات، ولا بد من وجود قواعد خاصة تعنى بتنظيم قواعد حماية الأموال المودعة من الاحتيال، وسوء الاستخدام، وعدم ترك هذه المسألة للنصوص والأحكام العامة.

2-3-4 القروض الفردية

عملت سلطة النقد على توفير أطر حامية لجمهور المقترضين وتنظيمها، توفر لهم جوانب حامية متعددة، فشملت حماية أموالهم، وضمان معاملاتهم بعدالة، وذلك من خلال تبني وإصدار تعليمات تنشئ حالة من التوازن بين طرفي عقد التمويل، ويظهر التوازن العقدي الذي أدخلته سلطة النقد في العقود في جوانب عدة؛ فقد تضمنت التعليمات الصادرة عن سلطة النقد،⁵⁷ مجموعة من الشروط المتعلقة بقيمة التمويل الذي يمكن للمصرف منحه للعميل، ووضعت شروط منح القروض، ونسباً محددة بحسب طبيعة القرض، وطلب تمويل إضافياً ... إلخ، كما وضعت درجات لتصنيف العملاء الائتماني.⁵⁸ وبذلك، تكون سلطة النقد قد وفرت حماية للعميل المقترض، من خلال منع المصارف من تقديم القروض التي يطلبها العميل من غير ضوابط وقيود، وهذا بدوره يعمل على حماية المستهلك من قراراته التي تكون أحياناً غير مدروسة بعناية، وقد تكون مرتبطة برغبة غير جدية، وقد لا تكون ملائمة مع قدرته المالية، ومع الأخذ بعين الاعتبار أن المصرف يسعى إلى توسيع نطاق عمله وزيادة إنتاجيته من خلال استقطاب عملاء جدد، وتزويد العملاء بخدمات أكثر، سعياً إلى تحقيق ربحية أكبر.⁵⁹ وفقاً للتعليمات ذاتها، وعند المخالفة لمحددات وضوابط منح الائتمان للعميل، تكون المصارف عرضة لفرض عقوبات عليها كالواردة في المادة (54) من القرار بقانون رقم (9) للعام 2010 بشأن المصارف.

كما عالجت التعليمات الصادرة بشأن ضوابط ومحددات منح الائتمان للتمويل الاستهلاكي⁶⁰ جوانب عدة؛ فحظرت منح التمويل بضمانات غير جدية كأسهم العميل في المصرف، أو منح ائتمان لشراء أسهم المصرف ذاته، أو بضمانات غير حقيقية كالتي نصت عليها المادة (4) من التعليمات، كما أوجبت وضع سياسة منح ائتمان لشراء السيارات، والأثاث، والمستلزمات المنزلية ... وغيرها، تشتمل على أمور عدة، منها توافق عملة المنح مع عملة مصدر الدخل، وهذا من شأنه أن يوفر حماية للمستهلك من جانب أسعار صرف العملات عند استيفاء سداد الأقساط، كما أوجبت التعليمات أن لا تتجاوز فترة السداد سبع سنوات ... وغيرها.⁶¹

ويشار في هذا الصدد، أيضاً، إلى التعليمات رقم (2011/6) بشأن إدارة مخاطر الائتمان، التي تضمنت مجموعة من القواعد المتعلقة بمنح الائتمان للعميل، من حيث إيجاد بيئة مناسبة لإدارة مخاطر الائتمان، بما يتضمن مسؤولية مجلس

⁵⁷ التعليمات رقم (5) لسنة 2016 بشأن قروض الإسكان وتمويل العقارات.

⁵⁸ المادة (3) من التعليمات.

⁵⁹ المادتان (4) و(5) من التعليمات.

⁶⁰ التعليمات رقم (02) لسنة 2015 بشأن محددات وضوابط منح الائتمان، وكذلك التعليمات رقم (8) لسنة 2015 بشأن تعديل تعليمات محددات وضوابط منح الائتمان.

⁶¹ المادة (5) من التعليمات رقم (2) لسنة 2015 بشأن محددات وضوابط منح الائتمان.

الإدارة، ومسؤولية الإدارة التنفيذية عن ذلك، كما تضمنت التعليمات أحكاماً تنص على ضرورة التعرف على المخاطر الائتمانية وإدارتها، ووضع ضوابط سليمة لمنح الائتمان، والتأكد من معلومات ذات أهمية عن العميل قبل منحه الائتمان. كما تضمنت التعليمات ضرورة تحديد سقف لمنح الائتمان وفق أسس معينة يضعها المصرف، وتضمنت أيضاً النص على ضرورة وضع المصرف لإجراءات محددة واجبة الاتباع للموافقة على منح الائتمان.

وكذلك نجد أن التعليمات الصادرة بشأن الإقراض المسؤول⁶² قد تضمنت قواعد حمائية للعميل في عقود الائتمان في جوانب عدة، منها:

- أ. وجوب تضمين نسبة الفائدة المعلن عنها في عقود التمويل الموقعة من طرفي العقد،⁶³ كذلك وجوب تحديد الحد الأقصى للفائدة إذا تضمن العقد الموقع بين المزود والمقترض حداً أدنى للفائدة،⁶⁴ وعدم السماح للمصرف بتحويل طريقة احتساب الفائدة أو العائد على القرض الممنوح من طريقة الثابت إلى المتناقص أو بالعكس دون موافقة المقترض الخطية المسبقة.⁶⁵ كما لا يجوز لمزود الخدمة فرض سعر معوم أو غير مرتبط بمؤشر محدد على قروض الرهن العقاري، دون وجود قواعد محددة لتغيير سعر الفائدة.⁶⁶ كما لا يجوز لمزودي خدمات التمويل الإسلامي استيفاء عمولات على تمويل المراجحات أو تحصيل أجرة على خطاب الضمان الموجه للطرف الثالث.⁶⁷
- ب. حظرت التعليمات الممارسات التسويقية الخاصة بالمنتجات الائتمانية التي تشتمل على تضليل للمستهلك، أو عدم وضوح الأحكام والشروط، فحظرت الإعلانات التي تشتمل على نسبة فائدة غير دقيقة أو واضحة، أو الإعلان عن فائدة متزايدة بالنظر لعمر القرض، أو عدم تحديد سقف الفائدة إذا كانت نسبتها متغيرة، أو استخدام عبارات مضللة كاستخدام عبارة "اشترِ وادفع لاحقاً" دون الإفصاح عن باقي تفاصيل القرض وفوائده ... إلخ.⁶⁸
- ج. ألزمت التعليمات مزودي الخدمة ببيان كل تفاصيل تقديم الخدمة من فوائد وعمولات ومصاريف إدارية، فتكلفة القرض يتوجب أن تكون محددة ومنضبطة.⁶⁹
- د. تدخلت سلطة النقد بمحتويات عقد الائتمان، وبينت ما يتوجب إيرادها فيها وما لا يجوز أن يحتويه العقد، فأوجبت أن تكون كل شروط العقد في الوثيقة قبل توقيعها من المقترض، ولا يجوز إضافة شروط إضافية إلى العقد بعد التوقيع، ويتوجب أن يشتمل العقد على مبلغ القرض والفوائد والعمولات، وتدوين معلومات الكفلاء كافة، وتدوين الضمانات المطلوبة كافة، وسلامة العقود من مخالفة القانون والتعليمات الصادرة عن سلطة النقد، وبيان آلية احتساب الفائدة، وأن تكون العقود باللغة العربية، ويخط واضح، والشروط واردة في متنها، ولا يجوز أن تحتوي على حواشٍ أو هوامش يرد فيها الأمور الجوهرية.⁷⁰
- هـ. حظرت التعليمات منح القروض بأقساط تفوق قيمتها على 50% من صافي الدخل للمقترض، وأن تكون فترة السداد متلائمة مع ظروفه المالية ومصدر دخله، وأن يكون سداد الأقساط متوافقاً مع تواريخ ورود الراتب مثلاً، ولا يجوز

⁶² تعليمات رقم (2) لسنة 2016 بشأن الإقراض المسؤول.

⁶³ الفقرة (1.2) من المادة (4) من التعليمات.

⁶⁴ الفقرة (1.4) من المادة (4) من التعليمات.

⁶⁵ الفقرة (1.5) من المادة (4) من التعليمات.

⁶⁶ الفقرة (1.6) من المادة (4) من التعليمات.

⁶⁷ الفقرة (1.7) من المادة (4) من التعليمات.

⁶⁸ المادة (6) من التعليمات.

⁶⁹ المادة (6.2) من التعليمات.

⁷⁰ المادة (6.4) من التعليمات.

اعتماد سياسة كشف الحساب، ولا يجوز تحويل العملة في حال كان القرض بعملة أخرى مختلفة عن مصدر دخله إلا بالأسعار المحددة والموثقة في المصرف، ويجب توعية العميل لمخاطر صرف العملة.⁷¹

و. كما تضمنت التعليمات حماية للمستهلك في حال التأخر بالسداد، وفي حال احتساب فوائد التأخير، لا يجوز أن تزيد الفائدة على 2% من قيمة المبلغ المطلوب سداؤه، كما لا يجوز فرض غرامات تأخير على المنتجات الإسلامية، ولا يجوز تحديد نسبة المصاريف القضائية في حال التخلف عن السداد، ولجوء المزود للاستيفاء من خلال القضاء.⁷²

ز. وفي حالة التسديد المبكر، يحظر على المزود الحصول على أي فوائد على المبالغ المسددة مبكراً، ومع ذلك أجازت التعليمات الحصول على عمولة سداد مبكر وفق النسبة التي تقررها سلطة النقد، ويستثنى من ذلك المنتجات التمويلية الإسلامية.⁷³

من جهة أخرى، ولتحقيق المساواة بين الأشخاص العاديين وذوي الاحتياجات الخاصة، أصدرت سلطة النقد تعليمات خاصة بهدف تحقيق المساواة والعدالة بين متلقي الخدمة المصرفية من مزودي الخدمات، اشتملت على الجوانب التالية:

- أ. ألزمت سلطة النقد مزودي الخدمة باتخاذ ما من شأنه تحقيق المساواة بين الأشخاص ذوي الإعاقة وغيرهم، وتسهيل وصولهم إلى المصارف دون عوائق، كما ألزمت التعليمات مزودي الخدمات بتهيئة المباني هندسياً لتضمن وصول الأشخاص إلى المرافق الخدمية المصرفية بأنفسهم، كما شددت التعليمات وألزمت المصارف بتوفير نماذج عقود التسهيلات بنظام بريل، وتوفير الأجهزة الصوتية، وتكليف الموظف بقراءة العقود، وتوفير مواد سمعية على الموقع الإلكتروني الخاص بالمصرف. من ذلك، يتضح أن سلطة النقد قد عملت على توسيع خدمات المصرف لتشمل الجميع دون استثناء، من خلال التمكين وتحديث إجراءات العمل، بما يتناسب مع حاجة الجميع.⁷⁴
- ب. يضاف إلى ذلك أيضاً، وتحقيقاً للعدالة، حظرت سلطة النقد على أي مزود للخدمة استيفاء أي رسوم إضافية أو عمولات على التسهيلات الائتمانية المقدمة للأشخاص ذوي الإعاقة، بغض النظر عن صورة هذه المدفوعات ومسمياتها بشكل يختلف عن العملاء العاديين، وقد ألزمت مزودي الخدمات بوجوب تزويد سلطة النقد بتقرير سنوي تظهر فيه المعلومات الكافية عن المزود والمتزود بالخدمة، والفروع التي تعاملت مع هذه الحالات، وطبيعة الإعاقة، ونوع الخدمة المقدمة، ... إلخ.⁷⁵
- ج. يتوجب على البنوك، بموجب التعليمات، تقديم الخدمات المصرفية ذاتها (التسهيلات الائتمانية والتمويل) للعملاء ذوي الاحتياجات الخاصة،⁷⁶ التي تقدمها البنوك إلى عميل آخر، وذلك دون زيادة أي أعباء عليهم، من فوائد/عوائد أو رسوم أو غيرها، بسبب كون هؤلاء ذوي احتياجات خاصة، مع مراعاة قيام البنوك بتعريف وإرشاد العملاء من هذه الفئة بالمخاطر التي قد ينطوي عليها تقديم هذه الخدمات، أخذاً بالاعتبار الطبيعة الخاصة بأوضاعهم مقارنة بالعملاء الآخرين.

71 المادة (6.5) من التعليمات.

72 المادة (7) من التعليمات.

73 المادة (7) من التعليمات.

74 التعليمات رقم (8) لسنة 2017، بشأن ملازمة مباني المصارف والخدمات المصرفية لاحتياجات ذوي الإعاقة.

75 المادة (6) من التعليمات رقم (8) لسنة 2017، بشأن ملازمة مباني المصارف والخدمات المصرفية لاحتياجات ذوي الإعاقة.

76 ذوو الاحتياجات الخاصة "كل عميل يعاني اعتلالات دائمة كلية أو جزئية تؤدي إلى قصور في قدراته البدنية أو الحسية قد تمنعه من الحصول على الخدمات المصرفية بصورة كاملة على قدم المساواة مع العملاء الآخرين؛ أي إن العميل لديه القدرة على اتخاذ القرارات الخاصة به، لكن بسبب ظروفه الخاصة قد يحتاج إلى المساعدة للقيام بذلك. ولا يندرج ضمن ذلك الأشخاص الذين لديهم قدرة محدودة على اتخاذ القرارات الخاصة بهم.

د. يتوجب، بموجب التعليمات، اتخاذ البنوك التدابير المناسبة والفعالة لضمان حق المساواة للعملاء ذوي الاحتياجات الخاصة في إدارة شؤونهم المالية، والمساواة في الحصول على الخدمات المصرفية والتسهيلات الائتمانية، وغيرها من أشكال الخدمات المالية. ويتوجب، بشكل خاص، إبلاغ العملاء ذوي الاحتياجات الخاصة عن جميع الحقوق والالتزامات والمخاطر قبل تقديم أي خدمات مصرفية.

هـ. يتوجب أن تكون الوثائق المطلوبة من هؤلاء العملاء ذاتها المطلوبة من أي عميل آخر (فيما عدا إثبات حالة الإعاقة) حيث يتعين أن يتم تصنيف الحساب بأن "صاحب الحساب عميل ذو احتياجات خاصة".

و. يتوجب أن تتضمن التعليمات تعيين البنوك وتدريب بعض موظفيها على لغة الإشارة، أو تعيين مختصين بهذه اللغة في فرع مخصص لذوي الاحتياجات الخاصة، وذلك من أجل تقديم المساعدة اللازمة لإجراء معاملات هؤلاء العملاء مع البنك.

بالمقابل، نجد أن التعليمات الصادرة عن سلطة النقد، قد غاب من مضامينها البعد الحمائي للمستهلك في مسائل عدة، ومن ذلك مثلاً؛ ما أصدرته سلطة النقد من تعليمات⁷⁷ تلغي سقف الفائدة التي يجوز للمصرف فرضها على المستهلك المقترض، ونجد في هذه التعليمات إشكالية تتمثل في إلغاء سقف المربحة أو الفائدة الذي كان مقررًا بموجب نظام المربحة العثماني،⁷⁸ والذي حددها بـ 9% كحد أقصى، وهذه الإشكالية تتمثل في إعطاء سلطة تقديرية واسعة للمصرف لتحديد نسب الفوائد دون أخذ رأي المستهلك بوصفه الطرف الأضعف في العلاقة التمويلية. لقد استندت سلطة النقد في التعليمات المذكورة إلى الرغبة في ترك الحرية للتنافس الحر بين المصارف، وهذا الاستناد يكون صحيحاً لو كان النظام السابق يحدد سعر الفائدة، إلا أن النظام لم يكن كذلك، بل كان يحدد السقف الأعلى لنسبة المربحة (الفائدة)، وعلى ذلك، فإن فتح السقف لنسبة الفائدة التي يجوز للمصرف فرضها، قد يصاحبه تعسف من قبل المصرف في استعمال السلطة لأسباب عدة منها؛ عقد التمويل عقد إذعان يصعب على الطرف الضعيف فرضه على المصرف الأقوى في العلاقة التمويلية والأكثر خبرة ودراية ووعي من المستهلك، إضافة إلى أن تحديد السقف للمربحة أو الفائدة التي يمكن للبنك استيفاؤها، لا يؤثر بأي شكل من الأشكال على القدرة التنافسية للمصارف.

من جانب آخر، تضمنت التعليمات الصادرة عن سلطة النقد بشأن تصنيف التسهيلات الائتمانية والمخصصات والضمانات المقبولة لغايات منح التمويل،⁷⁹ قواعد حماية للمصرف لاستيفاء حقوقه المترتبة على القروض والتمويل الممنوح للعملاء، ومع ذلك فقد تضمنت أحكاماً تلحق الضرر بالمستهلك، من خلال تمكين المصرف من تملك الأموال المرهونة ضماناً للقرض الممنوح مباشرة، ودون القيام بإجراءات التملك الاعتيادية،⁸⁰ وفي ذلك مخالفة دستورية للقانون الأساسي الذي حصّن الملكية الخاصة، ولم يُجز المصادرة والتملك إلا بحكم قضائي عملاً بأحكام المادة (21) فقرة (3) من القانون الأساسي.⁸¹

⁷⁷ التعليمات رقم (1) لسنة 2009، بشأن إلغاء سقف الفوائد أو العوائد على التسهيلات والتمويلات.

⁷⁸ نظام المربحة العثماني لسنة 1304 هـ.

⁷⁹ التعليمات رقم (1) لسنة 2008، والتعليمات المعدلة رقم (3) لسنة 2018 بشأن تصنيف التسهيلات الائتمانية والمخصصات والضمانات المقبولة.

⁸⁰ البند (ثامناً) من التعليمات رقم (1) لسنة 2008 بشأن تصنيف التسهيلات الائتمانية والمخصصات والضمانات المقبولة.

⁸¹ تنص الفقرة (3) من المادة (21) من القانون الأساسي على الآتي: "3- الملكية الخاصة مصونة، ولا تنزع الملكية ولا يتم الاستيلاء على العقارات أو المنقولات إلا للنفعة العامة وفقاً للقانون في مقابل تعويض عادل أو بموجب حكم قضائي. 4- لا مصادرة إلا بحكم قضائي."

2-3-5 الإقراض المتخصص:

تعتبر المعاملة العادلة والأخلاقية للعملاء المستهلكين والمتعاملين مع مؤسسات الإقراض المتخصصة؛ أحد المبادئ المهمة لحماية المستهلكين، وبالرجوع إلى أحكام التعليمات الخاصة بالإقراض المتخصصة، نجد أنها لم تتحدث عن حق المستهلكين في المعاملة العادلة وعدم التمييز فيها بينهم. كما إنها لم تضمن حماية حقوق المستهلكين من الغش والخداع والتضليل، وحماية أموالهم وبياناتهم من الاحتيال وسوء الاستخدام، ما يتطلب إصدار تعليمات ناظمة لقواعد المعاملة العادلة وحماية المستهلك قياساً بالقواعد المرسومة للقروض المصرفية العادية.⁸²

2-3-6 البطاقات البنكية وخدمات الصراف الآلي

لم يرد في القوانين والتعليمات الناظمة أي أحكام تتعلق بالمعاملة العادلة للمستهلكين المتعاملين متلقي البطاقات البنكية واستخدام الصراف الآلي، كما لم يرد فيها نصوص خاصة لحماية المتعاملين بالبطاقات البنكية من الاحتيال وسوء الاستخدام، الأمر الذي يشكل إخلالاً بقواعد حماية المستهلك؛ ولا بد من وجود قواعد خاصة تنص على حمايتهم في عقود البطاقات البنكية.

ومع ذلك، يلاحظ أن سلطة النقد قد أعطت أهمية كبيرة لحماية المتعاملين بخدمات الصرف الآلي، فتدخلت في جانب وجوب توفير خدمة الصرف الآلي من جميع الأجهزة بغض النظر عن المصرف مصدر البطاقة، من خلال نظام المفتاح الوطني الذي أصدرته سلطة النقد،⁸³ كما نجدها قد تدخلت بفرض أسعار معقولة وملائمة لخدمة الصرف من خارج بنك العميل، وهو ما يحسب لسلطة النقد في هذا الصدد، فتحدد سعر الخدمة، وتوفير إمكانية الصرف من صراف بنك آخر غير بنك العميل فيه توفير على المستهلك العميل، وفيه تقليل للنفقات التي يتكبدها عادة بسبب وجوب الانتقال إلى أماكن تواجد آلات الصرف التابعة لبنك العميل التي قد تكون مكلفة في بعض الأحوال.

2-4 حماية معلومات المستهلك وخصوصيته

2-4-1 الحسابات المصرفية

تتجلى حماية خصوصية المستهلك المالي والمعلومات الخاصة به وعدم إساءة استخدام معلومات متلقي خدمة الحسابات المصرفية في جوانب عدة، يمكن إجمالها في الآتي:

أولاً. التدقيق في بيانات العملاء قبل فتح الحساب: أوجبت التعليمات رقم (8/1) الحد الأدنى للمعلومات التي يجب على المصرف الحصول عليها عند فتح الحسابات المصرفية للعملاء، كما تضمنت الحد الأدنى للإجراءات الواجب على المصرف اتباعها عند فتح الحساب، وفي ذلك حماية للعميل المستهلك من الاحتيال والاستغلال وتجنب فتح حسابات

⁸² انظر الأحكام الخاصة تحت البند 3.4.

⁸³ هو نظام يعمل على ربط كافة أجهزة الصراف الآلي التابعة للمصارف ونقاط البيع الإلكترونية العاملة في فلسطين ضمن شبكة موحدة، بحيث يتمكن أي مواطن حامل لبطاقة الصراف الآلي من السحب من أي صراف آلي، أو استخدام أي نقطة بيع في فلسطين في أي وقت وأي مكان، دون حاجة المواطن للتقيد بالسحب من الصرافات الآلية التابعة للمصرف الذي يتعامل معه. انظر:

[http://www.pma.ps/ar-eg/key\(areg\).aspx](http://www.pma.ps/ar-eg/key(areg).aspx)

من أشخاص مجهولين قد يضر بوضع المستهلك، وذلك من خلال القيام بعدد من الواجبات؛ كطلب التحقق من المستندات الأصلية ومطابقتها ومقارنتها مع المرفقات والبيانات المقدمة لغايات فتح الحساب، واشتراط تقديم المستندات الرسمية عند فتح الحسابات. وقد اشترطت التعليمات ضرورة الحصول على توقيع العميل على الشروط العامة لفتح الحساب، كما اشترطت وجوب وضع التوقيع الخاص بالعمل أو البصمة على نموذج بطاقة التوقيع لدى المصرف، والحصول على الأوراق الرسمية التي تثبت الشخصية، وفي حال كان العميل أمياً أو مكفوفاً، أوجبت التعليمات ضرورة توقيع شاهدي عدل على البصمة.

ثانياً. حماية المستهلك المتعامل مع المصرف بطريق الإنترنت: تجنباً لمخاطر انتحال الشخصية والاحتيال، تطلبت التعليمات من المصرف، اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للتحقق من صحة الطلبات المقدمة، والشروط القانونية، كما تطلبت قدوم العميل إلى المصرف للتوقيع على الطلب أمام موظف مختص.

ثالثاً. العملاء صغار السن: إذا كان العميل المستهلك قاصراً، فقد تطلب القانون مجموعة من القواعد الحمائية لحقوقه. إذ نصت التعليمات رقم (6) للعام 2014 على قواعد تتعلق بالانتماء الممنوح لذوي الصلة، وهو ما يشكل قواعد حمائية للقاصر العميل، وتضمنت نصوصاً تتعلق بالسياسة الائتمانية للمصرف، وشروط منح الائتمان للأطراف ذوي الصلة، ومنح أو تجديد الائتمان للأطراف ذوي الصلة، واشترطت الحصول على موافقة من سلطة النقد بعد التقدم بطلب خطي من قبل المصرف للحصول على موافقة سلطة النقد بمنح الائتمان لذوي الصلة. على أنه إذا لم يتم تنفيذ الائتمان خلال 60 يوماً من تاريخ موافقة سلطة النقد، تعتبر الموافقة ملغاة، ويتطلب من المصرف الحصول على موافقة جديدة. كما أحالت التعليمات إلى نص المادة (54) من القرار بقانون رقم (9) للعام 2010 بشأن المصارف، فيما يتعلق بالعقوبات على كل من يخالف أحكام التعليمات.

ويشار في هذا الصدد، أيضاً، إلى ما أصدرته سلطة النقد من تعليمات جديدة تخص المساواة بين الرجل والمرأة في فتح الحسابات لأبنائهم الصغار (القصر)،⁸⁴ إذ سمحت التعليمات الجديدة للأُم مساواة بالأب بالسماح لها بفتح حسابات لأبنائهم الصغار من نوع الحساب الجاري، والتوفير، والحساب الآجل، وقد أوجبت التعليمات على المصارف فتح الحساب باسم القاصر مرتبطاً بأمه، وأجاز لها صلاحية السحب والإيداع وإدارة الحساب ما لم يبلغ القاصر السن القانونية، وهي القواعد ذاتها المطبقة في حال فتح حساب للقاصر من خلال أبيه.

رابعاً. وضع قواعد خاصة في حال كانت الأوامر واردة للمصرف من العميل عبر الفاكس؛ حيث تضمنت التعليمات قواعد لحماية العميل المستهلك في هذه الحالة؛ كأن يتم التحقق من رقم الفاكس المعتمد، وصحة الأختام، وتواقيع العملاء المعتمدة لدى المصرف، وضرورة التحقق من الجهة المصدرة لأمر التحويل قبل التنفيذ، وتسجيل وتوثيق جميع أوامر التحويل ضمن البريد الرسمي الوارد للمصرف.

خامساً. وضع قواعد لحماية العميل المستهلك في حالة إغلاق الحسابات؛ إذ في حال إغلاق الحسابات ذات الأرصدة المتدنية التي مضى عليها فترة ستة شهور، يتوجب تحويل أرصدة هذه الحسابات إلى حسابات أمانات مؤقتة، وأن يقوم المصرف بفصل الحسابات المغلقة عن الفعالة، ووضع قيود تمنع تحريها على النظام الآلي للمصرف، إلا بموافقة المسؤول الأول بالفرع ضمن رقابة ثنائية، وأن تحجب بطاقات التواقيع الخاصة بها عن النظام.⁸⁵

⁸⁴ التعليمات رقم (14) لسنة 2019 بشأن حق الأم في فتح حسابات مصرفية لأبنائها القاصرين.

⁸⁵ التعليمات رقم (9) لسنة 2014.

سادساً. تعتبر حماية المعلومات الخاصة بالعملاء والمحافظة على سرية بياناتهم، من أهم الضمانات التي يتوجب توافرها في المنظومة القانونية الحمائية للمستهلك. وبالعودة إلى التعليمات الخاصة بسلطة النقد، نجد أنها قد عملت على ذلك، حيث تضمنت النص على سرية المعلومات المصرفية، ونجد في سبيل ذلك ما يلي:

1. أوجبت التعليمات الصادرة عن سلطة النقد على أعضاء مجلس إدارة المصرف الحاليين والسابقين والموظفين بجميع درجاتهم في المصارف العاملة في فلسطين، الالتزام بالحفاظ على السرية التامة لجميع المعلومات والمستندات التي تعود إلى عملاء المصرف، التي تصل إليهم بحكم عملهم فيه، وحظرت عليهم إفشاء أي معلومات لأي جهة داخل فلسطين أو خارجها، أو حتى السماح للغير بالاطلاع عليها إلا بموافقة خطية من العميل، أو بموجب حكم قضائي، باستثناء حالات معينة حددتها التعليمات.
2. تطلبت تعليمات سلطة النقد في حالة الاستعلام الائتماني من المصرف عن العميل لدى مكتب معلومات الائتمان بشأن مديونيته القائمة، في حال رغبته في الحصول على ائتمان من المصرف أو حصوله على دفتر شيكات؛ فإنه يتوجب الحصول على طلب خطي موقع من العميل يسمح للمصرف بالحصول على هذه المعلومات.⁸⁶
3. حماية لسرية بيانات ومعلومات العملاء، فإنه في حال رغبة سلطة النقد في الرقابة على المصارف من خلال طلب تزويدها ببيانات حول العملاء، فقد اشترطت التعليمات ضرورة توقيع العميل للمصرف على إقرار يسمح بموجبه للمصرف بتزويد سلطة النقد بالبيانات؛ إذ لا يجوز حتى للجهة الرقابية الحصول على هذه المعلومات دون علم العميل وموافقته على ذلك.
4. كما تضمنت تعليمات الإفصاح رقم (2010/4) المحافظة على سرية وأمن المعلومات، بحيث نصت على أنه يجب على الموظف الالتزام بعدم إفشاء أو نشر أو تسريب أو نقل أو الإفصاح عن أي مستندات أو وثائق أو بيانات أو معلومات يعرفها أو حصل عليها بموجب عمله أو بحكم مركزه الرسمي، ما لم يكن ذلك تنفيذاً لقرار قضائي، ويستثنى من ذلك المستندات والوثائق والبيانات والمعلومات المتاحة للجمهور بموجب قانون. كما فرضت عليه الالتزام بعدم محاولة الحصول على معلومات خاصة بالعمل أو الأفراد خارج نطاق اختصاصه، إضافة إلى الالتزام بالمحافظة على السرية وأمن المعلومات حتى بعد انتهاء خدمته بالمصرف.

2-4-2 الحوالات المصرفية

تشكل حماية معلومات وخصوصية المستهلك المتعلقة بالحوالات المالية؛ سواء أكان المستهلك مرسل الحوالة أم المستفيد منها، أهمية كبيرة؛ إذ يجب أن تعمل الأنظمة القانونية للحوالات المصرفية على حماية معلومات المستهلك، وحماية خصوصيته. وفي هذا السياق، يلاحظ أنه لم تصدر تعليمات خاصة تنظم حماية معلومات العميل المتعامل في خدمة الحوالات المالية، ومع ذلك يلاحظ أن تعليمات الحوالات السريعة المذكورة نصت على أن يتوافر لدى شركات الحوالة السريعة نظام آلي خاص من أهم صفاته الأمان، الذي يضمن سرية معلومات المتعاملين بالحوالات السريعة؛ وهذا لا يعني غياب الحماية الخاصة بمعلومات المستهلك متلقي الخدمة، والمحافظة على السرية المصرفية الخاصة به؛ ذلك أن سلطة النقد قد أصدرت تعليمات خاصة بالسرية المصرفية لتشمل جميع الخدمات المصرفية؛ إذ أكدت تعليمات السرية المصرفية الصادرة عن سلطة النقد⁸⁷ على سرية المعلومات التي يحصل عليها المصرف، والتي تندرج ضمنها الحوالات المصرفية، ونصوص

⁸⁶ انظر: أبو راس، خليل (2011). الخدمات المالية البنكية الإلكترونية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

⁸⁷ البند 3 من تعليمات السرية المصرفية رقم (8) لسنة 2009.

السرية المصرفية الواردة في قانون المصارف؛ كما نجد أن القرار بقانون رقم (41) للعام 2016، نص على وجوب أن تلتزم شركات الصرافة بسرية المعلومات التي تحصل عليها بحكم عملها، وعدم جواز إفشائها أو إطلاع الغير عليها، كما نص على أن تحدد سلطة النقد سرية البيانات المتعلقة بالصراف، إلا أن سلطة النقد لم تصدر هذه التعليمات.⁸⁸

على الرغم من ذلك، يفضل أن يتم إصدار تعليمات خاصة من سلطة النقد تتضمن حماية معلومات المستهلك وسريته المصرفية، وذلك لوجود تباين بين أنواع الخدمات المصرفية، بحيث يقوم المشرع من خلالها بوضع ضوابط خاصة تضمن حماية معلومات وخصوصية المستهلك في الحوالات المصرفية فحسب، وإحاطتها بضمانات تجعل من يقوم باختراق خصوصية المستهلك عرضة للجزاء المناسبة.

2-4-3 الودائع المصرفية

لم تصدر تعليمات خاصة تنظم حماية معلومات العميل في خدمات الودائع المصرفية، وعليه تكون حماية المعلومات وخصوصية المودع وبياناته مشمولة بحماية السرية المصرفية، وفق التعليمات العامة لحماية السرية المصرفية، فهي تغطي جميع الخدمات المصرفية، بما فيها الودائع المصرفية. وبالعودة إلى التعليمات، نجد أنها أكدت على سرية المعلومات التي يحصل عليها المصرف في جميع المعاملات، بما فيها خدمات الودائع المصرفية،⁸⁹ والأحكام الأخرى الخاصة بالسرية المصرفية الواردة في قانون المصارف.

من جانب آخر، نص قانون المؤسسة المصرفية لضمان الودائع على وجوب التزام جميع أعضاء مجلس المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع واللجان الداخلية وموظفي المؤسسة وذوي الصلة بها، بالمحافظة على سرية المعلومات المتعلقة بالمؤسسة وأعمالها، والبيانات والمعلومات التي يطلعون عليها، تحت طائلة المسؤولية القانونية، وأن الإفصاح عن هذه المعلومات لا يكون إلا وفقاً للقانون. لكن ما يعيب النصوص القانونية، هنا، أنها لم تحدد جزاء معيناً على مخالفة هذا النص القانوني، وعليه يكون نص المادة (29) المتضمن عقوبة عامة منطبقاً على هذه المخالفة، باعتباره منطبقاً على كل من يخالف أحكام قانون المؤسسة المصرفية لضمان الودائع، إذ جاء فيها: "... على كل من يخالف أحكام هذا القانون غرامة لا تقل عن عشرة آلاف دولار أمريكي، ولا تزيد على مئة ألف دولار أمريكي أو ما يعادلها".

2-4-4 القروض الفردية

لقد أولت سلطة النقد اهتماماً خاصاً بحماية المعلومات الخاصة بالعملاء والمحافظة على سرية بياناتهم، باعتبارها من أهم الضمانات التي يتوجب توافرها في أي منظومة قانونية لحماية المستهلك، وقد عملت سلطة النقد على ذلك، حيث نجد أن تعليمات سلطة النقد قد تضمنت النص على سرية المعلومات المصرفية، فقد أوجبت التعليمات الصادرة عن سلطة النقد على أعضاء مجلس إدارة المصرف الحاليين والسابقين والموظفين بجميع درجاتهم في المصارف العاملة في فلسطين، الالتزام بالحفاظ على السرية التامة لجميع المعلومات والمستندات التي تعود إلى عملاء المصرف، والتي تصل إليهم بحكم عملهم

⁸⁸ انظر المادة (14) من القرار بقانون رقم (41) للعام 2016 بشأن ترخيص ورقابة مهنة الصرافة.

⁸⁹ البند 3 من تعليمات السرية المصرفية رقم (8) لسنة 2009.

فيه، وحظرت عليهم إفشاء أي معلومات لجهة داخل فلسطين أو خارجها، أو حتى السماح للغير بالاطلاع عليها إلا بموافقة خطية من العميل، أو بموجب حكم قضائي، باستثناء حالات معينة حددتها التعليمات.

كما تطلبت تعليمات سلطة النقد في حالة الاستعلام الائتماني من المصرف عن العميل لدى مكتب معلومات الائتمان بشأن مديونيته القائمة، في حال رغبته في الحصول على ائتمان من المصرف أو حصوله على دفتر شيكات؛ فإنه يتوجب الحصول على طلب خطي موقع من العميل يسمح للمصرف بالحصول على هذه المعلومات.

وفي سبيل حماية سرية بيانات ومعلومات العملاء، فإنه في حال رغبت سلطة النقد في الرقابة على المصارف من خلال طلب تزويدها ببيانات حول العملاء، فقد اشترطت التعليمات ضرورة توقيع المصرف للعميل على إقرار يسمح بموجبه للمصرف بتزويد سلطة النقد بالبيانات؛ إذ لا يجوز حتى للجهة الرقابية الحصول على هذه المعلومات دون علم العميل وموافقه على بذلك.

وتضمنت تعليمات الإفصاح رقم (4) للعام 2010 على التأكيد بالنص على سرية وأمن المعلومات، حيث أوجبت على موظف المصرف الالتزام بعدم إفشاء أو نشر أو تسريب أو نقل أو الإفصاح عن أي مستندات أو وثائق أو بيانات أو معلومات يعرفها أو حصل عليها بموجب عمله أو بحكم مركزه الرسمي، ما لم يكن ذلك تنفيذاً لقرار قضائي، وتستثنى من ذلك المستندات والوثائق والبيانات والمعلومات المتاحة للجمهور بموجب أحكام القانون، وفرضت عليه الالتزام بعدم محاولة الحصول على معلومات خاصة بالعمل أو الأفراد خارج نطاق اختصاصه، إضافة إلى الالتزام بالمحافظة على السرية وأمن المعلومات حتى بعد انتهاء الخدمة بالمصرف.

2-4-5 الإقراض المتخصص

حماية لمعلومات وبيانات العملاء، وتحقيقاً لخصوصيتهم، تضمن القرار بقانون بشأن المصارف وقرار مجلس الوزراء بشأن نظام ترخيص مؤسسات الإقراض المتخصصة والرقابة عليها؛ وجوب المحافظة على سرية المعلومات والمستندات التي تصل إلى المسؤولين الرئيسيين، والموظفين والمدققين والمستشارين والمتعاقدين الخارجيين في مؤسسات الإقراض المتخصصة؛ بحكم أدائهم لمهامهم، ولا يجوز لأي منهم إفشاء أي من هذه المعلومات أو السماح للغير من خارج مؤسسة الإقراض المتخصصة بالاطلاع عليها، ويسري هذا الحظر على كل من يطلع بحكم مهنته أو وظيفته أو عمله بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على تلك البيانات والمعلومات، ما لم يكن هذا الاطلاع بموافقة العميل الخطية، أو بناء على حكم قضائي.⁹⁰

وأوكل قانون المصارف وقرار مجلس الوزراء؛ لسلطة النقد، مسؤولية إصدار تعليمات منظمة لسرية البيانات المتعلقة بمؤسسات الإقراض المتخصصة، وتبادل المعلومات والبيانات المتعلقة بمديونية العملاء بين المصارف ومؤسسات الإقراض المتخصصة، إلا أن هذه التعليمات لم تصدر بعد، ولم تمارس سلطة النقد المسؤولية الملقاة على عاتقها لضمان حماية سرية وخصوصية بيانات المستهلكين، وإنما اقتصرَت تعليمات إدارة مؤسسات الإقراض المتخصصة بالنص على سرية وأمن المعلومات التي يحصل عليها موظفو المؤسسة بحكم عملهم، ما يوجب على سلطة النقد إصدار هذه التعليمات التي تتضمن

⁹⁰ المادة (32) من القرار بقانون بشأن المصارف، المادة (17) من قرار مجلس الوزراء رقم (132) للعام 2011.

للمستهلكين في قطاع الإقراض المتخصص حماية بياناتهم، والحفاظ على سريتها، وبخاصة فيما يتعلق بتبادل المعلومات المتعلقة بمديونيتهم.

2-4-6 البطاقات البنكية وخدمات الصراف الآلي

تعتبر حماية المعلومات الخاصة بالعملاء والمحافظة على سرية بياناتهم في جمع الخدمات المصرفية، وعلى الرغم من ذلك، لم تصدر تعليمات خاصة بخصوص سرية المعاملات الخاصة بالعملاء في مجال معاملات البطاقات البنكية. وتجنباً للتكرار، ينطبق على هذه الخدمات وهذا المبدأ الأحكام العامة نفسها المشار إليها في الأقسام السابقة، والتي تغطي الحماية العامة للمستهلك، وبياناته، وخصوصيته، استناداً إلى تعليمات السرية المصرفية.⁹¹

2-5 توفر آليات لتسوية المنازعات المالية، وآليات انتصاف لتسوية الأخطاء والشكاوى

تتفرع عن هذا المبدأ، مسألتان رئيسيتان، تتمثل الأولى في ضرورة وجود نظام لتسوية المنازعات التي تنشأ بين الأطراف، بحيث يكون هذا النظام متخصصاً وقادراً على تسوية ضمن إجراءات معقولة، خلال فترة زمنية مناسبة. أما المسألة الثانية، فتتمثل في وجود آليات ملائمة للتعاطي والاستجابة للشكاوى التي يثيرها المستهلك عند تلقيه الخدمات المصرفية، بحيث يشترط أن يكون هذا النظام متاحاً للجميع، وبسبل ميسرة، وتتوافر فيه ضمانات حقيقية لمعالجة الشكاوى.⁹²

في تناول هذا الموضوع في هذا الجزء من الدراسة، سيتم التعاطي مع الخدمات المصرفية مجتمعة، نظراً لعدم وجود تباين يذكر بشأن المسألتين المتأترتين أعلاه تحت هذا المبدأ.

2-5-1 توافر آليات لتسوية المنازعات الخاصة

لا توجد آلية محددة متخصصة لتسوية المنازعات الخاصة بالخدمات المصرفية، وعليه فقد تُرك الموضوع للقواعد الموضوعية والإجرائية الاعتيادية المتبعة في المحاكمات العادية أمام المحاكم النظامية، وفق أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001، وقانون تشكيل المحاكم، الذي أعطى صلاحية النظر في المنازعات العادية للمحاكم ذاتها دون أفراد اختصاص النظر في المنازعات المصرفية لمحكمة متخصصة، كما لم تتوفر آلية معينة للنظر فيها غير تلك الاعتيادية، ما يعني بقاء المنازعات الخاصة بالخدمات المصرفية عموماً خاضعة للقواعد والإجراءات الاعتيادية نفسها التي تنتظر فيها الدعاوى الأخرى، الأمر الذي سينعكس سلباً على إجراءات التسوية للمنازعات بسبب الاختناق القضائي أمام القضاء النظامي العادي.

إن عدم إفراغ المعاملات المصرفية لتسويتها أمام قضاء متخصص، أو أمام غرف متخصصة في القضاء العادي على الأقل، أو ترك تسويتها ضمن الإجراءات الاعتيادية ذاتها، سيؤثر سلباً على حقوق المستهلك، وبخاصة أن القضاء العادي يعاني من الاختناق القضائي.

⁹¹ البند 3 من تعليمات السرية المصرفية رقم (8) لسنة 2009.

⁹² See: Dias, Denis. (2013). Implementing Consumer Protection in Emerging Markets and Developing Economies. Technical Guide. Washington, DC: CGAP, August, p8.

2-5-2 تقديم آلية انتصاف لتسوية الأخطاء والشكاوى بفاعلية

تتطلب حماية المستهلك في القطاعات المصرفية إدارة ومعالجة الشكاوى المقدمة من المستهلك العميل بطريقة سهلة وفعالة، وألا تؤدي إلى التسبب بتأخير أو زيادة الأعباء على المستهلك. وتطبيقاً لذلك، أصدرت سلطة النقد الفلسطينية التعليمات رقم (4) لسنة 2010، التي تضمنت وجوب إنشاء وحدة مستقلة لمعالجة شكاوى العملاء ضد المصرف، وتكليف دائرة رقابة الامتثال في المصرف بالقيام بذلك. وتضمنت التعليمات وجوب توفير خط اتصال مباشر مع الوحدة لدى المزود أو دائرة رقابة الامتثال في المصرف، ووجوب الإعلان عن رقم خط هاتفي للاتصال المباشر في صفحة الإعلانات داخل الفروع، وأوجبت التعليمات أن يتم الإعلان داخل الفروع عن هذه الوحدة بما يتضمن اسمها، ورقم الخط المباشر للاتصال.

كما تضمنت التعليمات ضرورة توفير صناديق شكاوى في فروع ومكاتب المصارف الفرعية كافة، وإتاحة المجال للعملاء لتقديم الشكاوى للمصرف، وتكليف موظف مختص بفتح صندوق الشكاوى، وقيد الشكاوى في سجل خاص، ومنحها رقماً متسلسلاً وإرسالها إلى وحدة متابعة الشكاوى أو دائرة رقابة الامتثال في المصرف.

إضافة إلى ذلك، تضمنت التعليمات وجوب إنشاء حساب بريد إلكتروني لاستقبال الشكاوى والإعلان عنه للجمهور، كما نصت التعليمات على آلية تلقي الشكاوى ومتابعتها من قبل وحدة معالجة الشكاوى المختصة في سلطة النقد، والمدة التي يجب عليها الرد خلالها على الشكاوى، وفي حال كانت الشكاوى مقدمة للقضاء، أجازت التعليمات متابعتها وتسويتها من قبل الوحدة. وأوجبت التعليمات أن تقدم الوحدة تقارير دورية بشكل ربعي إلى سلطة النقد فيما يتعلق بالشكاوى التي تمت معالجتها، وتحديد إجراءات عملها. والتزاماً بقواعد إعلام المستهلك، أوجبت التعليمات الإعلان للجمهور عن استقلالية وحدة معالجة الشكاوى.

أما فيما يتعلق بالعقوبات المترتبة على مخالفة قواعد حماية المستهلك من قبل مؤسسات الإقراض المتخصص؛ فقد منح قانون المصارف سلطة النقد صلاحية اتخاذ إجراءات قانونية بحق مؤسسة الإقراض إذا ما خالفت أحكام القانون.⁹³ كما نص قرار مجلس الوزراء على منح سلطة النقد صلاحية إلغاء ترخيص مؤسسة الإقراض إذا ما ارتكبت مخالفات لأحكام القانون، ومنح سلطة النقد صلاحية فرض عقوبات؛ منها فرض غرامة مالية لا تقل عن ألف دولار ولا تزيد على خمسين ألف دولار أو ما يعادلها إذا ما خالفت مجموعة من المواد منها المادة (17) التي تتحدث عن السرية المصرفية، كما نص على معاقبة كل من يخالف أحكام هذا النظام والتعليمات الصادرة بمقتضاه بغرامة لا تقل عن ألف دولار أمريكي، ولا تزيد على مائة ألف دولار أمريكي.⁹⁴

وبذلك، يمكن الاستنتاج بوجود نظام لمعالجة الشكاوى، أوجبه سلطة النقد بموجب التعليمات الخاصة بذلك، بما يحقق ضمانة للمستهلك وحماية لحقوقه في تقديم الشكاوى ومتابعة شكواه تحت طائلة المسؤولية.

2-6 توفر أنظمة لتعزيز خيارات المستهلك عبر تشجيع التنافسية بين مقدمي الخدمات

يتطلب هذا المبدأ أن تتوافر قواعد وضوابط تشجع على التنافسية بين مقدمي الخدمات المصرفية، بما يضمن توافر الخيارات وتعددها أمام متلقي الخدمات المصرفية، وفيما يلي استعراض لتطبيقات هذا المبدأ في الخدمات المصرفية المتنوعة:

⁹³ المادة (53) من القرار بقانون بشأن المصارف.

⁹⁴ المادة (33) من قرار مجلس الوزراء رقم (132) لعام 2011.

2-6-1 الحسابات المصرفية، الحوالات المصرفية، الودائع المصرفية، البطاقات البنكية وخدمات الصراف الآلي⁹⁵

تتطلب قواعد حماية المستهلك في الخدمات المصرفية أن تقوم جميع الهيئات المعنية وذات الصلة، بمهمة التثقيف والوعي المالي، بحيث تضمن سهول وصول المستهلك إلى المعلومات المتعلقة بحمايته وحقوقه وواجباته، وأن تكون هناك آليات مساعدة للمستهلكين لتطوير ثقافتهم في فهم المخاطر والفرص المالية، ومساعدتهم على اتخاذ قرارات سليمة. وتحقيقاً لذلك، نصت تعليمات سلطة النقد الفلسطينية رقم (4) لسنة 2010، على ضرورة التزام المصارف العاملة في فلسطين بنشر التوعية اللازمة لتعزيز الوعي المصرفي للجمهور، وضرورة تعريف المتعاملين مع هذه المصارف لحقوقهم، والمفاهيم المصرفية الأساسية، وكذلك إعداد دليل توعوي للجمهور يتضمن مزايا التعامل مع المصرف وإعلامه بالتجاوزات للتشريعات والأنظمة والتعليمات السارية التي قد تفقده الحق بممارسة النشاط المالي والمصرفي، وضرورة تعريف الجمهور وإعلامه بنشاط المصرف وخدماته ومنتجاته، وتشجيع العملاء على تقديم الاقتراحات حول الخدمات المقدمة وآلية تحسينها.

كما نصت التعليمات على إلزام المصارف بنشر الوعي المتعلق بآليات الادّخار والاستثمار المناسب للأموال، بشكل يحقق للعملاء زيادة المعرفة المالية والمصرفية، ونشر التوعية اللازمة لتبيان كيفية تجنب المستهلكين لعمليات الاحتيال والغش والتزوير. ويقع على المصارف الالتزام بتقديم الخدمات المصرفية، دون تأخير أو تمييز، وبكفاءة عالية، واشترطت التعليمات ضرورة نشر هذه التوعية اللازمة على الموقع الإلكتروني لكل مصرف بشكل يشمل أنواع الخدمات المقدمة، وأسعارها، وشروطها.

2-6-2 القروض الفردية

أصدرت سلطة النقد التعليمات رقم (4) لسنة 2019 بشأن برامج تكلفة القروض السنوية، هدفت من خلالها إلى حماية المستهلك وتعزيز ثقته بمزودي الخدمات وتمكينه من المفاضلة بين العروض المقدمة من مزودي الخدمة بسهولة، واختيار العرض الأفضل من بينها.⁹⁶ وبموجب التعليمات، أوجبت سلطة النقد على مقدمي الخدمة احتساب نسبة تكلفة القروض السنوية للمستهلك الراغب في الحصول على القرض والتمويل،⁹⁷ وتزويد المستهلك بنسخة مطبوعة من نتيجة احتساب التكلفة السنوية التي تصدر عن البرامج المخصصة للاحتساب، وذلك عند تقديم المستهلك بطلب استفسار عن القروض. وتكون هذه النسبة المحددة بموجب النسخة المطبوعة سارية في مواجهة البنك لمدة ثمانية أيام،⁹⁸ وبذلك يمكن للمستهلك الاستفسار ومراجعة أكثر من مزود، ويمكنه الحصول على العرض الأفضل بناءً على المقارنة بين النسب المحتسبة. وقد ألزمت سلطة النقد مزودي الخدمة بالقيام بعملية الاحتساب والطباعة للمستهلك مجاناً.⁹⁹ وأخضعتهم للعقوبات الواردة في القانون في حالة عدم الالتزام بعملية الاحتساب المبينة أعلاه.¹⁰⁰

كذلك، نجد أن سلطة النقد أعطت أولوية خاصة للأشخاص ذوي الإعاقة، من خلال إلزام مزودي الخدمات بطباعة نشرات وبروشورات التسهيلات المصرفية والترويجية بنظام بريل، كما ألزمت التعليمات الصادرة بالخصوص، المصارف لتوفير

⁹⁵ تم جمع هذه الخدمات في هذه الجزئية لخضوعها للحكم نفسه.

⁹⁶ المادة (2) من التعليمات.

⁹⁷ الفقرة (1) من التعليمات.

⁹⁸ الفقرة (2) من التعليمات.

⁹⁹ الفقرة (3) من التعليمات.

¹⁰⁰ المادة (5) من التعليمات.

تسجيلات صوتية آلية، من خلال أجهزة مزودة بسماعات للأذن داخل الفروع مخصصة لذوي الإعاقة لشرح شروط وأحكام التسهيلات المصرفية التي يقدمها المزود والعقود والنماذج التي يوقعها العميل عند رغبته في الحصول على التسهيلات، الأمر الذي يمكن الأشخاص ذوي الإعاقة من مقارنة العروض المتاحة واختيار الأقل من بينها.¹⁰¹

2-6-3 الإقراض المتخصص:

لم يرد في الأنظمة القانونية التي تنظم أحكام الإقراض المتخصص أي نصوص تتعلق بتعزيز خيارات المستهلك المتعامل مع مؤسسة الإقراض، أو تعمل على تشجيع التنافسية بين مؤسسات الإقراض المتخصصة بشكل مباشر، ومع ذلك نجد أن سلطة النقد قد أصدرت القرار رقم (132) لسنة 2011 بنظام ترخيص مؤسسات الإقراض المتخصصة والرقابة عليها، الذي بينت بموجبه متطلبات ترخيص تلك المؤسسات، وفتحت الباب أمام ترخيص مؤسسات متعددة، وقد بلغ عدد تلك المؤسسات المرخصة بموجبه ست شركات، لديها نحو تسعين فرعاً ومكتباً،¹⁰² وهذا بدوره يعزز خيارات المستهلكين بشكل كبير، ويمكنهم من البحث عن أفضل الفرص والخيارات التمويلية. ولا بد من الإشارة، هنا، إلى أهمية تفعيل دور المستهلك في حماية حقوقه، إذ إن التنظيم القانوني لعمل مؤسسات الإقراض بأفضل صوره لا يحقق الحماية الكاملة للمستهلك دون دور فاعل له في ذلك.

2-7-2 توفر أنظمة وضمانات في حالات الإفلاس

2-7-2-1 الحسابات المصرفية والبطاقات البنكية وخدمات الصراف الآلي، والقروض الفردية، والحوالات المصرفية¹⁰³

على الرغم من أهمية وجود أنظمة حمائية للمستهلك في حالات إفلاس المصرف أو تصفيته أو اندماجه، فإنه لم يصدر أي أنظمة أو تعليمات تعنى بحماية المستهلك في تلك الحالات، وهذا ما يحتاج إلى معالجة بتعليمات أو أنظمة خاصة لحماية أصحاب الحسابات، وهناك العديد من الدول التي أصدرت قوانين خاصة لذلك، تتبنى حماية حقوق أصحاب الحسابات وتراتبية دينهم بين دائني المصرف في تلك الظروف الاستثنائية التي قد يتعرض لها البنك.¹⁰⁴

2-7-2-2 الودائع المصرفية

أورد القرار بقانون بشأن المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع رقم (7) لسنة 2013، في سياق تناول قواعد تصفية الأعضاء المنضمين للمؤسسة، قواعد حمائية في حالات التصفية، تتسجم مع القواعد الحمائية للمستهلك، حيث تضمن القانون النص على أن تتم التصفية بطريقة تضمن تحقيق أفضل النتائج لجميع دائنيه الذين يعتبرون مستهلكين في القطاع المصرفي، كما أوجب القانون على المؤسسة أن تُشعر أصحاب الودائع بتقديم مطالباتهم للمؤسسة لتسدّد إليهم ديونهم، وذلك في حدود سقف التعويض. إلا أن القانون لم يحدد مدة معينة للإشعار، وذلك يشكل مخالفة لقواعد حماية المستهلك، إذ إن من حق المودعين

¹⁰¹ المادة (7) من التعليمات رقم (8) لسنة 2017، بشأن ملامعة مباني المصارف والخدمات المصرفية لاحتياجات ذوي الإعاقة.

¹⁰² الموقع الإلكتروني لسلطة النقد: <http://www.pma.ps/ar-eg/microfinanceinstitutionsdirectory.aspx>

¹⁰³ تم جمع هذه الخدمات في هذه الجزئية لخضوعها للحكم نفسه.

¹⁰⁴ Good Practices for Financial Consumer Protection, Edition 2017, p56.

أن تحدد لهم مدة محددة لضرورة الإشعار، وإلا ضعفت هذه الحماية. وبالنظر إلى النظم المقارنة، نجد أن قانون مؤسسة ضمان الودائع الأردنية قد نص على ذلك.¹⁰⁵

ونجد أن القانون اكتفى بأن يلزم المؤسسة بدفع مبلغ التعويض خلال مدة أقصاها 10 أيام من تاريخ تقديم المودعين لمطالبهم. وأجاز القانون للمؤسسة تمديد هذه المدة في حالات معينة، وبالتنسيق مع سلطة النقد، كما نجد أن القانون نص على أنه في حال لم يتقدم المودعون بمطالبهم، فإنه تتم مخاطبتهم على عناوينهم المعتمدة لدى العضو تحت التصفية، ما يؤكد على ضرورة تحديد مدة الإشعار، وفي حال عدم المطالبة بالودائع، فإنه يتم إيداعها كأمانات في حساب خاص لدى سلطة النقد، بعد انقضاء المدة التي يحددها المجلس.

كما تضمن قانون المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع النص على أنه حمايةً لحقوق العضو، فإنه تبطل جميع الرهونات والضمانات التي وقعت على أمواله أو حقوقه خلال السنة السابقة لتاريخ نشر قرار التصفية في الجريدة الرسمية، ما لم توافق سلطة النقد على خلاف ذلك. كما ضمن القانون حق المتضرر باللجوء إلى القضاء.¹⁰⁶ إلا أننا نجد أن النص مجحف بحق المتعاملين مع العضو، أي المصرف، ولا يشكل حماية كافية لحقوقهم. كما رتب القانون البطلان على قرار الحجز الذي يقع على أموال أو حقوق العضو قبل نشر قرار التصفية بالجريدة، ما لم يكن متعلقاً بحق دائن مرتتهن على المال المرهون نفسه.

وحماية للمستهلكين المتعاملين مع العضو الذي يتم تصفيته، فقد نص القانون على إعادة محتويات الصناديق الحديدية المؤجرة للغير لدى العضو، بعد تسديد ما يستحق عليهم من رسوم مقابل استعمال تلك الصناديق، وكذلك الحال فيما يتعلق بالصكوك أو السندات المودعة لدى العضو كأمانة، أو باعتباره حارساً عليها أو حافظاً أميناً لها، وكذلك الضمانات التي يقدمها العميل تأميناً لعقود أو مناقصات أو تسهيلات.

2-7-3 الإقراض المتخصص

لم يرد في تعليمات سلطة النقد أي أحكام قانونية ناظمة لإفلاس مؤسسات الإقراض المتخصصة، ما يعني غياب الحماية القانونية للمستهلك في حالة إفلاس المؤسسة. واقتصرت الأحكام على تعيين مفوض من سلطة النقد في عدد من الحالات لم يكن من ضمنها تعرض مؤسسة الإقراض المتخصصة للإفلاس، ويفترض أن تكون حالة الإفلاس من ضمنها، وفي الحالة هذه تتوافر حماية للمستهلك بوصاية المفوض المعين.¹⁰⁷

¹⁰⁵ نص القانون على وجوب أن تشعر المؤسسة خلال ثلاثة أشهر من تاريخ صدور قرار التصفية. ويوجه هذا الإشعار لكل مودع لإشعاره بمقدار وديعته لدى البنك، كما يوجه الإشعار لكل مدين أو كفيل للبنك. ويكون الاعتراض لدى المصفي خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه. ويقرر المصفي على هذا الاعتراض خلال ستة أشهر من تاريخ التقديم، على أن عدم الرد يعتبر رفضاً حكماً، ويحق للمعترض التقدم بدعوى لدى محكمة بداية عمان خلال ثلاثين يوماً من تبليغه بالقرار أو انقضاء مدة ستة أشهر وعدم الرد.

للمزيد، انظر: نصوص المواد (50-51-52) من قانون مؤسسة ضمان الودائع الأردنية.

¹⁰⁶ انظر: مشمساني، عبد الحفيظ (2018). "دور القضاء في حماية المستهلك"، مجلة القانون والأعمال، ع24.

¹⁰⁷ انظر: الفصل الثامن (الوصاية على مؤسسة الإقراض المتخصصة) من القرار رقم (132) لسنة 2011.

3- الإطار القانوني لحماية المستهلك في الخدمات غير المصرفية

يتناول هذا القسم دراسة النظام القانوني لحماية المستهلك في الخدمات المالية غير المصرفية، من خلال إسقاط مبادئ وضمانات حماية المستهلك الوطنية والدولية السبعة¹⁰⁸ على أهم الخدمات المالية المقدمة للمستهلك، وهي: التأمين، التأجير التمويلي، الرهن العقاري، الأوراق المالية.

3-1 مدى توافر إطار قانوني وتنظيمي

3-1-1 قطاع التأمين

يعتبر عقد التأمين من العقود المسماة التي تم تنظيمها بموجب قانون خاص هو قانون التأمين رقم (20) لسنة 2005، وقد بني عليه العديد من التشريعات الثانوية كالأنظمة والقرارات التي يمكن إجمال أهمها في الآتي: قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2008 بشأن الغرامات والإجراءات الجزائية المترتبة على مخالفة التعرفة الإلزامية لأسعار التأمين، التعليمات الصادرة عن هيئة سوق رأس المال، وهي: التعليمات رقم (4) لسنة 2007 بشأن قواعد السلوك المهنية الخاصة بشركات التأمين، تعليمات معدلة لتعليمات رقم (3) لسنة 2009 والمعدلة لتعليمات رقم (1) لسنة 2007 بشأن ترتيبات إعادة التأمين، تعليمات رقم (5) لسنة 2013 بشأن منح إجازة أعمال التأمين المصرفي وأسس تنظيمها ومراقبتها، قرار رقم (3) لسنة 2012 بتعديل الفقرة (3) من المادة (3) من تعليمات رقم (2) لسنة 2012 بشأن تعيين شركات التأمين للخبير الاكتواري، تعليمات رقم (2) لسنة 2012 بشأن تعيين شركات التأمين للخبير الاكتواري، تعليمات رقم (1) لسنة 2010 بشأن منح إجازة لخبراء التأمين الاستشاريين، تعليمات رقم (2) لسنة 2010 بشأن منح إجازة للخبراء الاكتواريين، تعليمات رقم (3) لسنة 2010 بشأن منح إجازة لخبراء المعاينة لتقدير الأضرار، تعليمات رقم (4) لسنة 2010 بشأن منح إجازة لشركات إدارة النفقات الطبية والخدمات التأمينية وأسس تنظيم عملها، تعليمات رقم (5) لسنة 2010 بشأن منح إجازة لمحقيقي التأمين، تعليمات رقم (6) لسنة 2010 بشأن منح إجازة لوسطاء التأمين وإعادة التأمين، تعليمات رقم (1) لسنة 2009 معدلة لتعليمات رقم (1) لسنة 2006 بشأن تحديد قيمة هامش الملاءة وتعديلاتها والإجراءات والشروط والنماذج المطلوبة لإصدار شهادة الملاءة.

بموجب هذه الحزمة من التشريعات، يعتبر المؤمن له¹⁰⁹ الشخص متلقي الخدمة، في حين تعتبر شركات التأمين مزود الخدمة، وقد تضمنت التشريعات المذكورة النص على اختصاص هيئة سوق رأس المال بالإشراف والرقابة على قطاع التأمين، وأوجبت على الهيئة الالتزام بحماية حقوق المؤمنين والمستفيدين من خدمات التأمين. كما نص القانون على التزام هيئة سوق رأس المال بإصدار تعليمات تشكل في مضمونها حماية للمستهلك المتعامل مع شركات التأمين. وألزم الهيئة بتشكيل

¹⁰⁸ مبادئ وضمانات حماية المستهلك الوطنية والدولية هي: أولاً. مدى توافر نظام قانوني وتنظيمي ورقابي للخدمات المالية المقدمة، وتوافر هيئات رقابية وإشرافية، وتوافر نظام للسلوك المهني لمقدمي الخدمات المالية. ثانياً. مدى توفر قواعد للإفصاح والشفافية في المعاملات المالية، وتعزيز الثقافة والوعي المالي؛ ويشمل ذلك وجوب الإفصاح عن المعلومات الأساسية في المراحل المناسبة قبل إبرام الصفقة وأثناءه وبعده. ثالثاً. مدى توافر ضمانات للمعاملة العادلة في المعاملات التجارية المالية؛ ومعاملة المستهلكين بطريقة عادلة وأخلاقية؛ بشكل يوفر حماية من الاحتيال وسوء الاستخدام. رابعاً. مدى توافر قواعد لحماية معلومات وخصوصية المستهلك في الخدمات المالية. خامساً. مدى توافر إطار لآليات تسوية المنازعات المالية، وتقديم آليات انتصاف لتسوية الأخطاء والشكاوى والنزاعات بفعالية. سادساً. مدى توافر أنظمة ضمانات في حالات الإفلاس. سابعاً. مدى توافر قواعد وضوابط تضمن تعزيز خيارات المستهلك المالي من خلال تشجيع التنافسية بين مقدمي الخدمات المالية. انظر: الأونكتاد (2017)، المبادئ التوجيهية لحماية المستهلك، ص 1-4.

¹⁰⁹ عرف قانون التأمين المؤمن له بأنه "الشخص الذي أبرم عقد التأمين مع المؤمن، أو المستفيد الذي اكتسب حقوق عقد التأمين ابتداءً أو حوّل إليه بصورة قانونية".

لجنة للإشراف والرقابة على التأمين، يكون أعضاؤها من داخل الهيئة ومن خارجها، على أن يكون اتحاد شركات التأمين ممثلاً فيها.

3-1-2 قطاع التأجير التمويلي

عقد التأجير التمويلي يقوم على ثلاثة أطراف، وهم: المورد،¹¹⁰ شركة التأجير التمويلي، المستأجر، كما إنه يقوم على وجود عقدين؛ الأول هو العقد الذي يقوم بين شركة التأجير التمويلي والمورد، وهو عقد الشراء بقصد التأجير، والثاني هو عقد يبرم بين شركة التأجير التمويلي والمستأجر الراغب في الاستثمار. ويعرف التأجير التمويلي بأنه النشاط الذي بموجبه يمنح المؤجر حق حيازة واستخدام العين المؤجرة إلى المستأجر لمدة محددة، مقابل دفعات التأجير وفقاً لأحكام عقد التأجير التمويلي المبرم بينهما؛ إذ تقوم فكرة التأجير التمويلي على رغبة تاجر أو مشروع تجاري في الحصول على المعدات أو الآلات اللازمة لتجارته، فيقوم باختيار هذه الآلات، واختيار المورد الذي يرغب في الحصول على الآلات منه، ويتوجه إلى مؤسسة التأجير التمويلي ويبرم معها عقداً يسمى عقد التأجير التمويلي. وبموجب هذا العقد، تقوم مؤسسة التأجير التمويلي بالتوجه إلى المورد وإبرام عقد لشراء الآلات منه، التي تعرف "بالعين المؤجرة" بقصد تأجيرها للمستأجر.¹¹¹ وعليه، يكون المستهلك في هذه العقود هو المستفيد من عقد التأجير التمويلي، وليس المورد، بوصف المستفيد الطرف الأضعف في العلاقات التعاقدية المتعددة، وهو ما سيتم التركيز على أحكام حمايته وفقاً للمبادئ الدولية، كما يتضح فيما يلي:

هناك إطار قانوني لتنظيم موضوع التأجير التمويلي في فلسطين، حيث صدر القرار بقانون بشأن التأجير التمويلي رقم (6) لسنة 2014، إضافة إلى التعليمات الصادرة عن هيئة سوق رأس المال رقم (1) لسنة 2016 بشأن ترخيص شركات التأجير التمويلي والرقابة عليها. يضاف إليهما القرار الصادر عن الهيئة بشأن معلومات عقد التأجير التمويلي رقم (1) لسنة 2016.

وفي الجانب المؤسسي والرقابي، منحت صلاحية الإشراف والرقابة لهيئة سوق رأس المال وفق ما تقرر بموجب القرار بقانون بشأن التأجير التمويلي المذكور أعلاه، وبموجب مَنحت الهيئة صلاحية وضع السياسات المتعلقة بالتأجير التمويلي، وترخيص شركات التأجير التمويلي، والإشراف والرقابة على أعمال التأجير التمويلي، وتنظيم التأجير التمويلي في فلسطين وتطويره، وتسجيل شركات التأجير التمويلي وترخيصها، والقيام بعمليات تسجيل عقود التأجير التمويلي.

وأصدرت هيئة سوق رأس المال باعتبارها الجهة الرقابية والإشرافية على قطاع التأجير التمويلي؛¹¹² تعليمات نصت فيها على مجموعة من الإجراءات يجب اتباعها من الشركات الراغبة في الحصول على ترخيص لممارسة نشاط التأجير التمويلي في فلسطين. كما منحتها صلاحية ممارسة الدور الرقابي، وتضمنت التعليمات مجموعة من الإجراءات الواجب اتخاذها من

¹¹⁰ عرفت المادة الأولى من القرار بقانون بشأن التأجير التمويلي المستأجر بأنه "الشخص الذي له حق حيازة واستخدام العين المؤجرة بموجب عقد التأجير التمويلي، ويشمل المصطلح كل مستأجر "ومستأجر من الباطن" ما لم يدل السياق على خلاف ذلك". بينما عرفت المؤجر بأنه "الشخص المعنوي المسجل وفق أحكام التشريعات النافذة، الذي تكون غايته الرئيسية مباشرة نشاط التأجير التمويلي بموجب عقد التأجير التمويلي، ولا يشمل المصطلح الشركة العادية أو الشركة المدنية". كما عرفت المورد بأنه "الشخص الذي ينقل ملكية العين المؤجرة محل عقد التأجير التمويلي إلى المؤجر".

¹¹¹ عرفت المادة الأولى من القرار بقانون بشأن التأجير التمويلي العين المؤجرة بأنها "كل مال منقول أو غير منقول مما يتحقق الانتفاع به باستعماله مراراً، مع بقاء عينه، ولا يشمل النقود، أو الأوراق التجارية، أو الأوراق المالية".

¹¹² سنداً لنص المادة (3) من قانون هيئة سوق رأس المال رقم (13) للعام 2004.

الهيئة بحق المؤجر أو أي من أعضاء مجلس إدارته أو إدارته التنفيذية العليا إذا ما تم ارتكاب أي مخالفة لأحكام القانون أو التعليمات أو القرارات.

جدير بالإشارة، إلى أن الجهة الرقابية والمنظم في هذا القطاع "الهيئة"، لم يمنحها القانون صلاحيات متخصصة في حماية المستهلك، الأمر الذي يؤخذ على القرار بقانون، ويتوجب تداركه بتعديل تشريعي، باستثناء ما ورد في أهداف القرار بقانون في المادة (3) والذي ضمن فيها غايات القانون ومنها حماية مصالح الأطراف والحفاظ عليها.

3-1-3 قطاع الرهن العقاري

لم ينظم قطاع الرهن العقاري في فلسطين بقانون خاص لنشاطات الرهن العقاري لتنظيم الجوانب الموضوعية والإجرائية في القطاع، وبقيت الرهونات العقارية خاضعة للأحكام العامة التي تنصف بالقدم وعدم التحديث، لا سيما قانون وضع الأموال غير المنقولة تأميناً للدين رقم (46) لسنة 1953،¹¹³ وقانون وضع الأموال غير المنقولة تأميناً للدين لسنة 1331 هـ المطبق في قطاع غزة. ويجري العمل، حالياً، على إصدار هذا القانون¹¹⁴ على الرغم من أن أنشطة الرهن العقاري يجري العمل بها استناداً إلى أحكام قانون هيئة سوق رأس المال رقم (13) لسنة 2004. وبالرجوع لأحكام هذا القانون، نجدها خالية من إيراد أحكام موضوعية خاصة بأنشطة الرهن العقاري واكتفت بالإشارة إلى صلاحية الهيئة في الرقابة على شركات التمويل العقاري.¹¹⁵

ومن جانب آخر، عالج قانون هيئة سوق رأس المال المذكور صلاحية الهيئة في الإشراف والمتابعة على الأنشطة المرتبطة بهذا القطاع. ووفقاً لأحكام القانون، باشرت الهيئة هذه الصلاحية. ومحاولة منها لتنظيم القطاع، فقد أصدرت العديد من التعليمات، نظمت من خلالها جوانب غير موضوعية في الأنشطة العقارية، مقتصرة بذلك على التعاطي مع المسائل المرتبطة بالشركات المزودة للخدمة وترخيصها وشروط الحصول على التراخيص... إلخ من الجوانب غير الموضوعية. وقد أصدرت الهيئة التشريعات التالية: التعليمات رقم (7) للعام 2007 بشأن مخصصات القروض لشركات تمويل الرهن العقاري رقم (9/ت رع) للعام 2007، التعليمات رقم (3) للعام 2012 بشأن ترخيص المخمنين العقاريين، التعليمات رقم (4) لسنة 2012 بشأن كفاية رأس المال لشركات تمويل الرهن العقاري المعدلة لتعليمات كفاية رأس المال لشركات تمويل الرهن العقاري رقم (6) للعام 2007، الصادرة عن مجلس إدارة هيئة سوق رأس المال، تعليمات ترخيص شركات الرهن العقاري والوسطاء العقاريين رقم (5) للعام 2012 المعدلة لتعليمات رقم (8) للعام 2009 بشأن ترخيص شركات تمويل الرهن العقاري وأصحاب المهن العقارية.

بالإطلاع على التعليمات المذكورة، يتبين غياب الجانب الموضوعي في تنظيم أنشطة الرهن العقاري من خلالها، والاكتفاء ببعض الترتيبات الإجرائية الخاصة بتأهيل وترخيص الشركات العامة في القطاع، وهذه الفجوة التنظيمية تجعل من الإطار الناظم للأنشطة المذكورة قاصراً على تغطية تنظيم حقيقي للنشاط، وعليه يكون الإطار القانوني منقوصاً بغياب تشريعات

¹¹³ المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية، عدد (1135)، ص 572.

¹¹⁴ الموقع الإلكتروني لهيئة سوق رأس المال: <https://www.pcma.ps/MFS/Pages/Rules.aspx>

¹¹⁵ علاونة، عاطف (2008). "الإطار التنظيمي والرؤية المستقبلية لقطاع الأوراق المالية في فلسطين"، الملتقى السنوي الثاني لسوق رأس المال الفلسطيني.

موضوعية، ينبغي المسارعة في إصدار قانون يعالج فيه الجوانب الموضوعية لتشكل انعكاساً على حقوق الأطراف، ومنها ما يتصل بحماية المستهلك، إذ إن الإطار القانوني، بشكله الحالي، يفتقد إلى معالجة الجوانب الجوهرية في الأنشطة.

أما في جانب توافر الإطار المؤسسي للإشراف على هذا القطاع، فنجد أن هيئة سوق رأس المال التي أنشئت بموجب قانون الهيئة رقم (13) لسنة 2004، تباشر أعمالها فعلياً بالاستناد إلى القانون المذكور الذي صرح بصلاحياتها الإشرافية والرقابية على هذا القطاع.¹¹⁶

3-1-4 قطاع الأوراق المالية

تم تنظيم قطاع الأوراق المالية في فلسطين من خلال مجموعة من التشريعات، والقرارات الوزارية، والتعليمات، من خلال الأدوات القانونية التالية: قانون الأوراق المالية رقم (12) للعام 2004، قرار مجلس الوزراء رقم (14) للعام 2009 بشأن نظام المحافظة على سرية المعلومات في قطاع الأوراق المالية، قرار مجلس الوزراء رقم (3) للعام 2008 بشأن نظام العقوبات والغرامات على المتعاملين في قطاع الأوراق المالية، تعليمات هيئة سوق رأس المال: تعليمات رقم (1) لسنة 2019 بالتعامل في الأوراق المالية، تعليمات رقم (2) لسنة 2019 بترخيص الحافظ الأمين، تعليمات رقم (7) لسنة 2013 بشأن التمويل على الهامش، تعليمات رقم (6) لسنة 2013 بشأن الإدارة والتدقيق في شركات الأوراق المالية، قرار مجلس إدارة هيئة سوق رأس المال الفلسطينية رقم (1) للعام 2013 بتعليمات معدلة لتعليمات رقم (2) لسنة 2008 بشأن الإفصاح، تعليمات رقم (2) لسنة 2008 بشأن الإفصاح، تعليمات رقم (1) لسنة 2011 بشأن ترخيص أمين الإصدار، تعليمات رقم (7) لسنة 2010 بشأن ترخيص الأسواق المالية، تعليمات رقم (5) لسنة 2007 بشأن معايير الملاءة المالية لشركات الأوراق المالية، تعليمات رقم (5) لسنة 2008 بشأن إصدار الأوراق المالية، تعليمات رقم (6) لسنة 2008 بشأن اعتماد مزولة إدارة محافظ العملاء لدى شركات الأوراق المالية، تعليمات رقم (4) لسنة 2008 بشأن إلزام الشركات المساهمة العامة على الإدراج، تعليمات رقم (3) لسنة 2008 بشأن شروط وأحكام منح الترخيص المهني للمستشار المالي ومستشار الاستثمار، تعليمات رقم (2) لسنة 2006 بشأن ترخيص صناديق الاستثمار، تعليمات مجلس إدارة هيئة سوق رأس المال رقم (1) لسنة 2006 بشأن ترخيص شركات الأوراق المالية.

من خلال عرض للأدوات القانونية المبينة أعلاه، يلاحظ أنها قد أسست لنظام متعدد الأدوات يؤسس لسوق للأوراق المالية؛ إحدى صلاحياته تنظيم التعامل بالأوراق المالية، لحماية مالكي الأوراق المالية والمستثمرين من الجمهور من الغش والخداع والممارسات غير العادلة. وبينت تلك الأدوات القانونية الإطار الرقابي على هذا القطاع من خلال منح هيئة سوق رأس المال صلاحية الرقابة والإشراف على أعمال السوق، وحماية حملة الأوراق المالية والمستثمرين فيها، ومنحها صلاحية تنظيم ومراقبة الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بالأوراق المالية، والجهات المصدرة لها، وتعامل الأشخاص المطلعين وكبار المساهمين والمستثمرين فيها.¹¹⁷ وبذلك، نكون أمام توافر إطار نظام قانوني يحقق المتطلب الأول من متطلبات حماية المستهلك المتعامل مع الأوراق المالية، الذي يطلق عليه مصطلح "الجمهور".¹¹⁸

¹¹⁶ المادة (3) من قانون هيئة سوق رأس المال رقم (13) لسنة 2004.

¹¹⁷ المادتان (5) و(7) من قانون الأوراق المالية.

¹¹⁸ عرف قانون الأوراق المالية الجمهور (المستهلك) بأنهم: "الأشخاص الذين يتأثرون بشكل مباشر أو غير مباشر بالحركة المالية والاستثمارية في السوق".

3-2 الإفصاح والشفافية في المعاملات

3-2-1 قطاع التأمين

فيما يتعلق بحماية المستهلك من خلال واجب الإعلام والإفصاح والتوعية له، فقد نص قانون التأمين على أن تنظم إدارة التأمين سجلات تبقى مفتوحة للجمهور للاطلاع على محتوياتها خاصة بشركات التأمين ووكلائها، كما نصت تعليمات السلوك المهني لشركات التأمين¹¹⁹ على أن تتأكد الشركة من وضوح المعلومات المقدمة للمؤمنين لديها ودقتها؛ وأن تتأكد من توفر عنصري العدالة والوضوح في هذه المعلومات.¹²⁰ كما نصت التعليمات على وجوب توعية الشركة عملاءها بطرق منع الخطر المؤمن ضده، أو التقليل من آثاره عند وقوعه، وأن تجيب عن استفساراتهم بالسرعة الممكنة، وأن تعمل على تدريب موظفيها وزيادة كفاءتهم للتعامل مع العملاء بمهنية. وأوجب التوضيح للمؤمن له أهمية المعلومات المقدمة منه في طلب التأمين، وإعلامه بالآثار القانونية المترتبة على إعطاء معلومات غير صحيحة.¹²¹

كما نصت تعليمات السلوك المهني، أيضاً، على وجوب مراعاة الوضوح في اسم الشركة، والتغطية التي توفرها الوثيقة عند قيام الشركة بالدعاية والإعلان، وأن تتأكد من صحة ودقة المعلومات المعلن عنها، وأن تكون التصريحات والوعود غير مضللة أو مبالغاً فيها، وأن تأخذ الموافقة الخطية المسبقة على صيغة الإعلان من إدارة الرقابة على التأمين.¹²²

كما اشترط القانون حماية للمؤمن له (المستهلك) أن يكون عقد التأمين باللغة العربية، والسماح باشتراط القانون شروطاً خاصة في وثائق التأمين كوثيقة التأمين الإلزامي. كما نصت تعليمات الهيئة على أنه يتوجب على الشركة أن تلتزم بأن يكون طلب التأمين من حيث اللغة المستخدمة واضحاً ومفهوماً وبسيطاً، كما تضمنت المادة الرابعة من التعليمات مجموعة من الالتزامات الواجب مراعاتها من قبل شركة التأمين عند إعدادها وثيقة التأمين، وهو ما يكفل التوعية للمؤمن المستهلك في قطاع التأمين، ويضمن الشفافية عند إبرام العقد.

3-2-2 قطاع التأجير التمويلي

لم تظهر أحكام خاصة بالإفصاح والشفافية وتعزيز وعي المستهلك المستفيد في عقد التأجير التمويلي من خلال مفردات المنظومة التشريعية النازمة لهذه الخدمة، فلم تظهر أي أحكام تلزم شركات التأجير التمويلي بالإفصاح عن المعلومات الجوهرية للمستهلكين، كما إنها لم تلزم الشركة بالشفافية في المعاملات المالية، ولم تنظم نصوصاً قانونية تعمل على تعزيز الوعي المالي للمستهلكين، ومع ذلك ركزت تعليمات ترخيص الشركات العاملة في هذا القطاع على وجوب إدراج الأمور كافة التزامات الأطراف في العقد المبرم بين الطرفين.

وعليه، يتوجب إصدار تعليمات تتضمن إلزام الشركات المزودة للخدمة بتزويد المستهلك بمعلومات كاملة دقيقة وواضحة عن خدماتها وأحكامها وشروطها والرسوم والعمولات والتكاليف النهائية للخدمة وعن المؤسسات وفروعها، والخدمات المقدمة فيها،

¹¹⁹ التعليمات رقم (4) لسنة 2007 بشأن قواعد السلوك المهنية الخاصة بشركات التأمين.

¹²⁰ السلاموني، حسين محمد حسين (1996). "مفهوم حماية المستهلك في التأمين"، مجلة البحوث التجارية، مج18، ع2، ص187-188.

¹²¹ المادة (2) من التعليمات رقم (4) لسنة 2007 بشأن قواعد السلوك المهنية الخاصة بشركات التأمين.

¹²² المادة (6) من التعليمات رقم (4) لسنة 2007 بشأن قواعد السلوك المهنية الخاصة بشركات التأمين.

ووجوب إعلانها على صفحاتها الإلكترونية ومنشورتها المطبوعة، كما يجب أن تتضمن التعليمات المنشودة مسؤولية ودور هيئة سوق رأس المال، وبخاصة في جانب التوعية والتثقيف للمستهلك تساعد في اكتساب المعارف والتعرف على المخاطر المالية التي قد تترتب على تلقي الخدمة، وتمكينهم من الحصول على المشورة بطرق ميسرة عند الحاجة.¹²³

3-2-3 قطاع الرهن العقاري

حماية للمقترض المتلقي للخدمة؛ تضمنت تعليمات هيئة سوق رأس المال رقم (5) للعام 2012 أحكاماً، أوجبت من خلالها على مزود الخدمة اتخاذ الإجراءات التي تكفل للمقترض اتخاذ قرار الاقتراض السليم، وأن توضح بنصوص واضحة صريحة أنواع المخاطر التي قد يتعرض لها المقترض خلال فترة التعاقد، وأن تعد قائمة بالإجراءات المطلوبة من المقترض قبل الشراء وبعده، الأمر الذي يتوافق مع حماية المستهلك، ويتعزز لديه الوعي بالمخاطر التي قد تحدث أثناء التعاقد، ويتمكن من اتخاذ القرار السليم.¹²⁴

كما أوجبت التعليمات على مزود الخدمة، إخطار المقترض كل ستة أشهر ببيانات حددتها تعليمات الرهن العقاري، ما يعني استمرار عملية الإفصاح أثناء التعاقد، وعدم اقتصارها على مرحلة ما قبل التعاقد، كما إنه وتحقيقاً للشفافية ورقابة هيئة سوق رأس المال على ذلك؛ أوجب التعليمات على الشركة الالتزام بأن تقوم بعملية الإفصاح لهيئة سوق رأس المال عن معلومات محددة.¹²⁵

كما اشترطت على المزود أن يلتزم بإوجب الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بها، وهي: اسم الشركة الكامل، رقم الترخيص، الشكل القانوني للشركة، رأس المال المصرح به والمدفوع منه، العنوان، أرقام الاتصال الهاتفي ... وغيرها من وسائل الاتصال، وذلك على المطبوعات كافة التي تصدرها الشركة؛ إذ يعتبر ذلك أحد الضمانات للمستهلكين لتسهيل الاتصال والتواصل مع الشركة، وتسهيل وصولهم للمعلومات التي قد يحتاجونها أثناء التعاقد.¹²⁶ كما نصت تعليمات المخمين العقاريين على واجب الإفصاح، حيث أوجبت عليهم الإفصاح عن المعلومات الكافية في تقرير التخمين العقاري.¹²⁷

3-2-4 قطاع الأوراق المالية

يعتبر واجب الإفصاح للمستهلك عن المعلومات الجوهرية التي تؤثر على قراره بالتعامل مع الأوراق المالية، أحد أهم المبادئ القانونية التي تحمي حقوق المستهلكين في قطاع الأوراق المالية.¹²⁸ وتحقيقاً لذلك، نصت القواعد القانونية النازمة للأوراق المالية على هذا الواجب، إذ أوجبت على الشركات المزودة للخدمة التوضيح المسبق لعمليها قبل التعاقد، الخدمات كافة التي تقدمها والعمولات والنفقات التي سيلتزم بها العميل جراء التعاقد مع الشركة.¹²⁹

¹²³ مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك: <https://undocs.org/pdf?symbol=ar/A/RES/70/186>

¹²⁴ المادة (43) من تعليمات هيئة سوق رأس المال رقم (5) للعام 2012، انظر: أوبعيد، الحسن (2013). "حماية المستهلك من القروض العقارية"، المنبر القانوني، ع5، 31.

¹²⁵ المادة (43) من تعليمات هيئة سوق رأس المال رقم (5) للعام 2012.

¹²⁶ المادة (48) من تعليمات هيئة سوق رأس المال رقم (5) للعام 2012.

¹²⁷ المادة (15) من تعليمات هيئة سوق رأس المال رقم (3) للعام 2012.

¹²⁸ عرّف قانون الأوراق المالية الإفصاح بأنه "الكشف عن المعلومات التي تهتم المستثمرين والجمهور والتي تؤثر في سعر الورقة المالية".

¹²⁹ المادة (58) من تعليمات هيئة سوق رأس المال رقم (1) للعام 2006.

ولا يجوز لأي شخص إصدار أوراق مالية أو طرحها أو توجيه دعوات للمستثمرين للاكتتاب بها، إلا إذا تقدم بنشرة إصدار إلى الهيئة مرفق بها جميع المعلومات والبيانات التي تمكن المستثمر من اتخاذ قراره الاستثماري.¹³⁰ وحماية للمستهلك، أوجب القانون على الهيئة رفض نشرة الإصدار إذا ما احتوت على أي معلومات أو بيانات غير صحيحة أو مضللة أو غير كافية؛ أو خلت من ذكر المعلومات الجوهرية.¹³¹

ولتحقيق مصلحة المستهلك في قطاع الأوراق المالية؛ أوجب القانون على أن يكون الإفصاح بشكل دوري عن المعلومات والمتغيرات الجوهرية، ولم يقتصر على الإفصاح السابق على التعاقد، ويعود ذلك إلى طبيعة سوق الأوراق المالية المتغير، إذ إن قرار المستهلك يعتمد على هذه التغيرات الجوهرية التي تحصل بصفة دورية.¹³²

وحماية للمستهلك في قطاع الأوراق المالية، أصدرت هيئة سوق رأس المال تعليمات خاصة للإفصاح، نصت على وجود قسم الإفصاح لدى هيئة سوق رأس المال، وحددت المعلومات الواجب الإفصاح عنها للهيئة، والجهات المطالبة بالإفصاح، والعقوبات التي تفرضها الهيئة في حال الإخلال بتعليمات الإفصاح، الأمر الذي يشكل حماية غير مباشرة للمستهلك المتعامل بالأوراق المالية، إذ إن الإفصاح هنا يكون لهيئة سوق رأس المال لتتمكن من فرض دورها الرقابي وضمان تحقيق مصالح المستهلكين.¹³³

3-3 المعاملة العادلة في المعاملات التجارية

3-3-1 قطاع التأمين

تحقيقاً لمبدأ المعاملة العادلة للمستهلكين؛ أوجب قانون التأمين على شركات التأمين عدم التمييز بين متلقي خدمة التأمين (المؤمن لهم)، وذلك في الوثائق من النوع ذاته فيما يتعلق بأسعار التأمين أو مقدار الأرباح، أو غير ذلك من الاشتراطات.¹³⁴

كما تضمنت ذلك، أيضاً، تعليمات السلوك المهني لشركات التأمين، إذ نصت على عدم جواز تمييز شركات التأمين بين المؤمنتين فيما يتعلق بأسعار خدمة التأمين أو شروطه أو مزايا الغطاء التأميني، ما لم يستند ذلك إلى مبررات فنية أو اكتوارية أو علاقة سابقة مع المؤمن له، كما نصت على عدم جواز رفض الشركة طلب التأمين أو طلب التجديد لوثيقة التأمين، ما لم تتوفر الأسباب الكافية للرفض.¹³⁵ وحماية لحقوق المستهلكين أيضاً، نصت تعليمات السلوك المهني على أن تعمل الشركة على تدريب موظفيها وتطوير قدرتهم على أساليب التعامل مع عملاء الشركة بمهنية، وأن تُعد النشرات المتعلقة بذلك.¹³⁶

وتعزيزاً لحماية المستهلك، فقد أعدت هيئة سوق رأس المال عقداً نموذجياً للتأمين، فأصدرت هيئة سوق رأس المال عدداً من العقود النموذجية تغطي كلاً من وثيقة التأمين الآلية تجاه الإصابات الجسدية، والأضرار المادية للفريق الثالث، ونموذج

¹³⁰ للمزيد، انظر: نص المادة (23) من قانون الأوراق المالية، والمادة (26) التي حددت المعلومات والبيانات الواجب توافرها في نشرة الإصدار.

¹³¹ إذ اشترطت المادة (28) لنفاذ نشرة الإصدار، مضي (30) يوماً على تقديمها إلى الهيئة؛ إلا إذا قررت الهيئة خلال هذه المدة نفاذ نشرة الإصدار أو رفضها أو تعليقها.

¹³² نص المادة (35) والمادة (36) والمادة (47) والمادة (64) من قانون الأوراق المالية.

¹³³ تعليمات رقم (2) لسنة 2008 بشأن الإفصاح.

¹³⁴ المادة (2) من التعليمات رقم (4) لسنة 2007 بشأن قواعد السلوك المهنية الخاصة بشركات التأمين.

¹³⁵ المادة (2) من التعليمات رقم (4) لسنة 2007 بشأن قواعد السلوك المهنية الخاصة بشركات التأمين.

¹³⁶ المادة (2) من التعليمات رقم (4) لسنة 2007 بشأن قواعد السلوك المهنية الخاصة بشركات التأمين.

شهادة التأمين الموحدة، والوثيقة الموحدة لتأمينات العمال، ووثيقة تأمين أخطار المهنة (المسؤولية المدنية).¹³⁷ بذلك، تكون شركات التأمين ملزمة بهذه العقود، ولا يجوز لها مخالفتها، ومع أن القانون قد منح الحق للشركة بإضافة شروط خاصة للوثيقة التأمينية، فإنه أحاط المستهلك، متلقي الخدمة، بحماية خاصة من خلال الحكم المسبق، بموجب نص المادة (12) من القانون، على بطلان أي شرط يرد في الوثيقة يكون في دلالته أو مضمونه تعسف وإلحاق الضرر بالمستهلك أو هضم حقوقه التعويضية.¹³⁸

وفي سبيل تحقيق العدالة، وصيانة حقوق المستهلك، قامت هيئة سوق رأس المال بإصدار قرار ملزم لشركات التأمين بوجوب الالتزام بالحد الأدنى لتعريف تأمين المركبات الآلية في فلسطين.¹³⁹ وما يؤخذ على هذا القرار أنه يشكل حماية ضعيفة للمستهلك، من خلال تحديد الحد الأدنى فقط، ولم يحدد الحد الأعلى، كما إن القرار يخص تأمينات المركبات الإلزامية فقط دون الأنواع الأخرى من التأمينات.¹⁴⁰ ومن جانب آخر، نجد أن قرار مجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2020م بتعديل نظام بشأن تحديد مستوى الأسعار أو التعريف الخاصة بتأمين المركبات وتأمين العمال (الخاص بالدراجات النارية) قد أشار إلى وضع حد أدنى لتعريف الدراجات النارية وحد أعلى لتلك التعريف على أن تصدر الهيئة معايير أساسية يجب مراعاتها عند تحديد القسط ما بين الحد الأدنى والأعلى لتعريف تأمين الدراجات النارية الملحق بالنظام، وقد أصدرت الهيئة قراراً بذلك.

3-3-2 قطاع التأجير التمويلي

لم تتضمن الأحكام الخاصة بالتأجير التمويلي أحكاماً تعنى بوجوب اتخاذ الإجراءات اللازمة من مزودي الخدمة أو هيئات الرقابة على القطاع لضمان المعاملة العادلة للمستهلك التي تتضمن توازناً عادلاً وأخلاقياً في معاملات التأجير التمويلي وعقوده، وتضمن وجود قواعد مانعة من الاحتيال وسوء الاستخدام والتعسف من قبل مزودي الخدمة،¹⁴¹ الأمر الذي يوجب وضع أطر وأنظمة قانونية تكفل للمستهلكين حقوقهم في المعاملة العادلة، وحمايتهم من الاحتيال وسوء استخدام أموالهم.¹⁴²

3-3-3 قطاع الرهن العقاري

حرصت تعليمات المخمنين العقاريين على وجوب التزام المخمن العقاري بقواعد وأخلاقيات المهنة التي من ضمنها معاملة العملاء بطريقة عادلة وأخلاقية، والالتزام بالحيادية والاستقلالية في عمله، دون تحيز لأحد الأطراف، والعمل بأخلاقية وعدم

¹³⁷ انظر: موقع هيئة سوق رأس المال: https://www.pcma.ps/IA/Pages/Ins_PoliciesPage.aspx

¹³⁸ تنص المادة (12) من قانون التأمين على ما يلي: "يُقع باطلاً كل ما يرد في وثيقة التأمين من الشروط الآتية: 1- الشرط الذي يقضي بسقوط الحق في التأمين بسبب مخالفة القوانين، إلا إذا انطوت المخالفة على جريمة عمدية. 2- الشرط الذي يقضي بسقوط حق المؤمن له بسبب تأخره في إعلان الحادث المؤمن منه إلى الجهات المطلوب إخطارها، أو في تقديم المستندات، إذا تبين أن التأخير كان لعذر مقبول. 3- كل شرط مطبوع لم يبرز بشكل ظاهر، وكان متعلقاً بحالة من الأحوال التي تؤدي إلى البطلان أو السقوط. 4- شرط التحكيم إذا ورد في الوثيقة بين شروطها العامة المطبوعة، لا في صورة اتفاق خاص منفصل عن الشروط العامة. 5- كل شرط تعسفي آخر لم يكن لمخالفته أثر في وقوع الحادث المؤمن منه". للمزيد حول مفهوم الشرط الجزائي، انظر: مشمساني، عبد الحفيظ (2018)، "دور القضاء في حماية المستهلك"، مجلة القانون والأعمال، ع24، ص121.

¹³⁹ نظام الحد الأدنى لتعريف تأمين المركبات الآلية في فلسطين المنشورة في الجريدة الرسمية في العدد (102)، الصادر بتاريخ 2013/10/20.

¹⁴⁰ نص قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2008 بشأن نظام الغرامات والإجراءات الجزائية المترتبة على مخالفة التعريف الإلزامية لأسعار التأمين؛ على غرامات وإجراءات جزائية تفرض على مكاتب التأمين أو وكلائها أو كليهما في حالة مخالفة التعريف الإلزامية، التي تؤدي إلى تضرر المستهلك المتعامل مع قطاع التأمين، كما نصت تعليمات الهيئة على غرامات وإجراءات عقابية مترتبة على مخالفة أحكام التعليمات.

¹⁴¹ انظر: خليل، زكرياء (2016). "حماية المستهلك من الشروط التعسفية"، المجلة المغربية للدراسات القانونية والقضائية، ع11، 12، ص16-20. انظر أيضاً: الفاخوري، إدريس (2001). "حماية المستهلك من الشروط التعسفية"، المجلة المغربية للاقتصاد والقانون، ع3.

¹⁴² مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لحماية المستهلك: <https://undocs.org/pdf?symbol=ar/A/RES/70/186>

تضارب المصالح بين الأطراف التي يتعامل معها.¹⁴³ إلا أن باقي الأنظمة القانونية التي نظمت الرهن العقاري لم تضمن للمستهلك حقه بالمعاملة العادلة والأخلاقية، وحماية أموال المستهلكين في قطاع الرهن العقاري من الاحتيال وسوء الاستخدام، ما يعني وجود فجوة تتطلب إصدار القانون، وتعليمات خاصة بالمعاملة العادلة والأخلاقية للعملاء، وتضمن حمايتهم من التعسف الذي قد يمارسه المزود للخدمة.¹⁴⁴

3-3-4 قطاع الأوراق المالية

أوجب قانون الأوراق المالية على هيئة سوق رأس المال إصدار تعليمات تضمن لَحَمَلَة الأوراق المالية والمستثمرين والجمهور حمايتهم من الغش والخداع والتضليل، وحمايتهم من الممارسات غير العادلة.¹⁴⁵ كما نص القانون، على حماية المستهلك من الغش والخداع والتضليل، وعلى عدم جواز استخدام وسائل الغش والخداع التي من شأنها التأثير على قرارات الشخص.¹⁴⁶ كما حظر القانون التلاعب والتداول الوهمي أو التأثير على سعر الورقة المالية بشكل يضلل الآخرين، أو يخلق صورة زائفة أو مضللة فيما يتعلق بحجم الصفقات، أو سعر أي ورقة مالية، أو الدخول في صفقات وهمية، تعمل على تضليل المستهلكين.¹⁴⁷

كما حرصت هيئة سوق رأس المال في التعليمات الصادرة عنها على وجوب معاملة المستهلك في قطاع الأوراق المالية معاملة عادلة وأخلاقية، وحرصت على حمايته من الاحتيال، إذ حظرت على أي شخص غير مرخص أن يظهر أمام الغير بصفته مرخصاً، أو أن يقدم بيانات يدعي فيها سلامة أوضاعه المالية. كما أوجبت على شركات الأوراق المالية أن تضع الأسس التي تكفل تحقيق العدالة في توزيع فرص الاستثمار على العملاء، وأن تزود كل عميل بنسخة من هذه الأسس بعد إقرارها من الهيئة.¹⁴⁸

وأوجبت التعليمات على شركات الأوراق المالية الالتزام مع عملائها بمبادئ الأمانة والحرص على مصالحهم بالمساواة بين من تتشابه مصالحهم، وأن تتجنب تقديم مزاي وحوافز أو معلومات لبعض العملاء دون البعض الآخر؛ سواء أكان ذلك بطريقة مباشرة أم غير مباشرة. وحظرت على الشركة أن تقوم بأي عمل من شأنه أن يلحق الضرر بالعملاء،¹⁴⁹ كما حظرت على شركات الأوراق المالية استخدام أموال العملاء لتمويل عملياتها الخاصة، وفي ذلك تحقيق لحماية أموال المستهلك.

ويعتبر من أهم أسس المعاملة الأخلاقية ضمان عدم تضارب المصالح بين شركة الأوراق المالية والعملاء، إذ حرصت الأنظمة القانونية على ضمان عدم تضارب المصالح، من خلال الحظر على العاملين فيها، القيام بأي عمل يترتب عليه

¹⁴³ المادة (20-21) من تعليمات هيئة سوق رأس المال رقم (5) للعام 2012.

¹⁴⁴ انظر: خليل، زكرياء (2016). "حماية المستهلك من الشروط التعسفية"، مصدر سبق ذكره، ص16-20. انظر أيضاً: الفاخوري، إدريس (2001). حماية المستهلك من الشروط التعسفية، مصدر سبق ذكره.

¹⁴⁵ المادة (7) من قانون الأوراق المالية.

¹⁴⁶ المادة (87) من قانون الأوراق المالية.

¹⁴⁷ للمزيد، انظر نص المادة (88) من قانون الأوراق المالية.

¹⁴⁸ المادة (61-61) من تعليمات هيئة سوق رأس المال رقم (1) لسنة 2006 بشأن ترخيص شركات الأوراق المالية.

¹⁴⁹ المادة (10) من تعليمات هيئة سوق رأس المال رقم (6) للعام 2008 بشأن محافظ العملاء.

الإضرار من خلال التضارب بين مصالح العملاء ومصالحهم الشخصية، والامتناع عن أي عمل يؤدي إلى تضارب المصالح بين العملاء أنفسهم.¹⁵⁰

وفي حال تضليل المستهلك باستخدام معلومات جوهرية غير صحيحة أو مضللة، فقد رتب قانون الأوراق المالية عقوبات على ذلك، حيث رتب مسؤولية مدنية على المصدر في حال احتواء نشرة الإصدار على معلومات جوهرية غير صحيحة، أو أغفل ذكر معلومة جوهرية مطلوب ذكرها، وتكون ضرورية لجعل البيانات غير مضللة، ورتب مسؤولية مدنية، كذلك، على الخبراء في حالة التحريف الجوهرى الخاطئ لحقيقة ما، أو إغفال ذكر تلك المعلومات الجوهرية في نشرة الإصدار.

3-4 حماية معلومات المستهلك وخصوصيته

3-4-1 قطاع التأمين

خلت الأحكام القانونية النازمة لأعمال التأمين وتحديدًا قانون التأمين، أو تعليمات هيئة سوق رأس المال، من أي أحكام قانونية ملزمة تضمن للمؤمن لهم حماية المعلومات التي تحصل عليها شركات التأمين منهم بحكم عملها، وبالتالي لم تضمن سرية هذه المعلومات، وخلت من أي عقوبات بالخصوص.

ويشكل هذا التوجه انتهاكاً لأحد مبادئ حماية المستهلك المتعارف عليها كضمانه من ضمانات المستهلك في قطاع التأمين، إذ إن شركة التأمين تحصل على معلومات مالية تخص المؤمنين والمستفيدين من التأمين، وانتهاك خصوصية هذه المعلومات، في ظل غياب النص القانوني الذي يضمن للمستهلك خصوصيته من استخدامها الخاطئ، وإفشائها من قبل من تصل إليهم بحكم علمهم، يشكل إضراراً بحقوق المستهلكين.

ومن الممارسات الفضلى بالخصوص، وجوب وجود قانون أو نظام يسمح بجمع المعلومات عن المؤمن لهم، متلقي الخدمة، يحدد فيه كيفية جمع المعلومات، وكيفية حفظها، وأهداف ذلك، ونوعية المعلومات والبيانات المسموح الحصول عليها، ومدة الاحتفاظ، ووجوب موافقة العميل على الحصول على هذه البيانات، وطرق حماية هذه البيانات وآلية السماح للعميل بتقديم الشكاوى في حالة إساءة استخدام البيانات أو نشرها، ويضمن بعقوبات رادعة في حال المخالفة.¹⁵¹

3-4-2 قطاع التأجير التمويلي

ضمانة لحماية معلومات وخصوصية المستهلك في قطاع التأجير التمويلي، نصت تعليمات ترخيص شركات التأجير التمويلي على حظر إفشاء بيانات ومعلومات المستأجر حتى بعد انتهاء العلاقة بين الطرفين، إلا في حالات محددة، كما حظرت على كل من يطلع على هذه المعلومات، بحكم عمله أو وظيفته، أن يفشي معلومات المستأجر وبياناته السرية.¹⁵²

¹⁵⁰ المادة (46) من تعليمات هيئة سوق رأس المال رقم (1) لسنة 2006.

¹⁵¹ Good Practices for Financial Consumer Protection, Edition 2017, p.90.

¹⁵² انظر: نص المادة (26) من تعليمات هيئة سوق رأس المال رقم (1) للعام 2016 بشأن ترخيص شركات التأجير التمويلي والرقابة عليها.

3-4-3 قطاع الرهن العقاري

تحقيقاً لمبدأ السرية فيما يتعلق بالمعلومات الخاصة بمتلقي الخدمة؛ نصت التعليمات النازمة للرهن العقاري على أنه يحظر على أعضاء مجلس إدارة الشركة وموظفيها ومدققي حساباتها ومستشاريها، إنشاء أي معلومات تتعلق بالمقترض، إلا بناء على موافقة خطية مسبقة منه، أو بقرار من المحكمة المختصة.¹⁵³ وأوجبت تعليمات المخمنين على المخمنين العقاريين ضرورة الالتزام بسرية المعلومات، والامتناع عن الإفصاح عن المعلومات الخاصة بأعمال زبائنه إلا في الحالات المحددة بالقانون، أو بقرار من الهيئة أو بقرار قضائي.¹⁵⁴ وبالتالي، هناك تأسيس ملائم لحماية المعلومات والسرية والخصوصية، ومع ذلك خلت الأنظمة من الإشارة إلى النتائج المترتبة على المخالفة، فلم تفرض عقوبات في حال المخالفة، ما يتطلب تعديل التعليمات لتشمل أحكاماً وعقوبات عند وقوع المخالفة بإفشاء الأسرار والمعلومات.

3-4-4 قطاع الأوراق المالية

نظراً لطبيعة المعلومات، وبخاصة الجوهرية منها،¹⁵⁵ وفي ظل وجود أشخاص مطلعين على هذه المعلومات بحكم عملهم في سوق الأوراق المالية،¹⁵⁶ تم حظر الإفصاح على كل من يحصل على المعلومات التي تتعلق بالأوراق المالية، إلا إذا كانت هذه المعلومات عامة،¹⁵⁷ ويشترط الحصول على إذن خطي من العميل في كل مرة يطلب فيها الإفصاح عن المعلومات.¹⁵⁸

كما إن واجب الحفاظ على سرية المعلومات وفقاً للقوانين والتعليمات، لا سيما تعليمات المحافظة على سرية المعلومات في قطاع الأوراق المالية، يشمل، أيضاً، هيئة سوق رأس المال،¹⁵⁹ كما يشمل موظفي الهيئة القائمين بالتفتيش على شركات الأوراق المالية وسوق الأوراق المالية، ورتبت مسؤولية مباشرة عليهم تخول الهيئة اتخاذ الإجراءات التي تجدها مناسبة بحقهم، في حال الإخلال بواجب السرية.

كما أجازت تعليمات هيئة سوق رأس المال للهيئة، نشر معلومات تعتبر داخلية إذا تبين لها أن نشر هذه المعلومات ضروري لحماية جمهور الممثلين، وتحقيق الشفافية وسلامة التعامل في الأوراق المالية، وغيرها من الحالات. وحددت التعليمات ماهية المعلومات السرية لدى السوق التي لا يجوز الاطلاع عليها إلا من قبل موظفي السوق المختصين.¹⁶⁰

¹⁵³ المادة (44) من تعليمات هيئة سوق رأس المال رقم (5) للعام 2012.

¹⁵⁴ المادة (20) من تعليمات هيئة سوق رأس المال رقم (3) للعام 2012.

¹⁵⁵ عرّف قانون الأوراق المالية المعلومات الجوهرية بأنها "الواقعة أو المعلومة التي يؤثر نشرها على سعر الورقة المالية، أو في قرار الشخص لشراء الورقة المالية أو الاحتفاظ بها أو بيعها أو التصرف بها".

¹⁵⁶ عرف قانون الأوراق المالية المطلع بأنه "الشخص الذي يطلع على المعلومات الداخلية بحكم منصبه، أو وظيفته، أو سلطته، أو علاقته، بشكل مباشر أو غير مباشر، بمن يحوز معلومات".

¹⁵⁷ انظر: المادة (13) من قانون الأوراق المالية.

¹⁵⁸ المادة (48) من قانون الأوراق المالية.

¹⁵⁹ قرار مجلس الوزراء رقم (14) للعام 2009 بنظام المحافظة على سرية المعلومات في قطاع الأوراق المالية، المنشور في الوقائع الفلسطينية عدد (86)، ص 96.

¹⁶⁰ كما نصت التعليمات على المحافظة على سرية معلومات شركات الأوراق المالية، وعدم جواز الإفصاح عنها، إلا في حدود ما يسمح به القانون، إلا إذا كانت هذه المعلومات عامة أو سبق وتم نشرها للجمهور. كما تضمن النص على المعلومات السرية لدى المركز، وصناديق الاستثمار، ومزاوولي المهن المالية.

كما يشمل الحفاظ على سرية المعلومات، أيضاً، حمايتها من الاستغلال من قبل غير المطلعين، إذا وصلت إليهم المعلومات الداخلية، ويعلمون أن مصدرها شخص مطلع، وحمايتها أيضاً من استغلال الحافظ الأمين لها.¹⁶¹

3-5 توفر آليات لتسوية المنازعات المالية، وآليات انتصاف لتسوية الأخطاء والشكاوى في الخدمات المالية غير المصرفية (التأمين، التأجير التمويلي، الرهن العقاري، الأوراق المالية)¹⁶²

3-5-1 توافر آليات لتسوية المنازعات الخاصة الناشئة

لا توجد آلية محددة متخصصة لتسوية المنازعات الخاصة بقضايا التأمين والتأجير التمويلي والرهن العقاري، وخدمات الأوراق المالية، فقد تُرك الموضوع للقواعد الموضوعية والإجرائية الاعتيادية المتبعة في تسوية باقي المنازعات العادية وفق أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001، وقانون تشكيل المحاكم، الذي أعطى صلاحية النظر في المنازعات العادية للمحاكم ذاتها دون إفراد اختصاص النظر في المنازعات المصرفية لمحكمة متخصصة، ولم تحدد آلية معينة للنظر فيها، وهذا يعني أن المنازعات الخاصة بالخدمات المالية غير المصرفية المبينة أعلاه، تبقى خاضعة للقواعد والإجراءات الاعتيادية ذاتها التي تنتظر فيها باقي الدعاوى، الأمر الذي سينعكس سلباً على سهولة إجراءات التسوية للمنازعات بسبب الاختناق القضائي أمام القضاء النظامي العادي، وهذا، بدوره، يشكل تحدياً كبيراً في سبيل تحقيق حماية ملائمة للمستهلك، إذ لا توجد إمكانية تحقيق مقبولة توفر الحماية للمستهلك بالنظر إلى أن الإجراءات الاعتيادية في تسوية القضايا والمنازعات الخاصة بالمستهلك تخضع إلى الطرق والوسائل الاعتيادية نفسها التي تتبع عند النظر في الدعاوى الأخرى، وبخاصة أن الوضع القضائي الحالي يعاني من الاختناق القضائي، وبطء إجراءات تسوية المنازعات، وعدم كفاءة المرافق القضائية الحالية، ما يتطلب وضع آليات تسوية ملائمة وفعالة لتسوية المنازعات من هذا القبيل.

3-5-2 تقديم آلية انتصاف لتسوية الأخطاء والشكاوى بفاعلية

يعتبر من المبادئ المستقرة في سياق حماية المستهلك توافر نظام وآلية مضمونة النتائج لتقديم شكاوى من متلقي الخدمة لمزودها (شركات التأمين) أو المنظم في القطاع (هيئة سوق رأس المال).¹⁶³ وعلى خلاف ما لاحظنا في ترتيب آليات للتعامل مع الشكاوى في القطاعات المصرفية في الجزء السابق من الدراسة، فإنه لم يظهر في النظام القانوني القائم في فلسطين مثل هذه الترتيبات في الخدمات المالية غير المصرفية، الأمر الذي ينتقص من ضمانات حماية المستهلك، على الرغم من وجود بعض الإجراءات غير المباشرة في هذا المجال، وتتطلب المراجعة وضرورة تحديث المنظومة القانونية لإيلاء الاهتمام بوجوب تنظيم الشكاوى في هذه القطاعات، بالرغم افتقار قانون التأمين رقم 20 لسنة 2005 لتنظيم شكاوي المؤمن لهم وآلية معالجتها، إلا أنه تم إنشاء قسم في الإدارة العامة للتأمين لتلقي شكاوي المؤمن لهم على شركات التأمين ومعالجتها مع الشركات، وتم وضع رابط على موقع هيئة سوق رأس المال الإلكتروني لتقديم الشكاوى ومعالجتها.

¹⁶¹ إذ نصت التعليمات رقم (2) للعام 2019 بشأن ترخيص الحافظ الأمين على وجوب الحفاظ على سرية البيانات والمعلومات الخاصة بالمستثمرين، وعدم الإفصاح عن أسمائهم، أو الإدلاء بأي بيانات أو معلومات عن حساباتهم. كما حظرت على الحافظ الأمين أن يفصح لأي شخص بمعلومات تتعلق بمعاملات المستثمرين، أو بالأوراق المالية المملوكة لهم، دون إذن خطي من العميل في كل مرة يطلب فيها الإفصاح عن معلومات الواجب الإفصاح عنها، بموجب هذا القانون، وتعليمات الهيئة والسوق.

¹⁶² نظراً لتشابه الواقع التنظيمي بشأن تطبيقات هذا المبدأ، تم جمع المعاملات المالية غير المصرفية تجنباً للتكرار.

¹⁶³ Good Practices for Financial Consumer Protection, Edition 2017, p.93.

3-6 توفر أنظمة ضمانات في حالات الإفلاس في الخدمات المالية غير المصرفية (التأمين، التأجير التمويلي، الرهن العقاري، الأوراق المالية)¹⁶⁴

لم تتضمن الأحكام القانونية النازمة للتأمين قواعد تنظم إفلاس شركات التأمين، وبالتالي لم تنظم أحكام لحماية المؤمن لهم والمستفيدين من التأمين في حالة إفلاس الشركة وتصفيتها، وتبقى خاضعة لأحكام عامة، على الرغم من أن ذلك يشكل أهمية كبيرة بالنسبة للمستفيدين من شركات التأمين لاحتمال مساسه بالحقوق المالية.

ومع ذلك، نجد قانون التأمين قد منح المؤمن لهم الحق في الاعتراض إذا ما رغبت شركة التأمين في تحويل الوثائق مع الحقوق والالتزامات المترتبة عليها،¹⁶⁵ على أن تحصل الشركة على قرار الهيئة بالتحويل تحقيقاً لمبدأ الرقابة، وعلى أن يكون قبول الهيئة للطلب مشروطاً بعدم تضرر مصالح حملة الوثائق والمستفيدين، ومنهم ودائنو الشركة. كما يحق للمؤمن لهم الاعتراض على قرار شركة التأمين بوقف عملياتها في فرع أو أكثر، ومنح القانون المؤمن لهم حق الاعتراض كذلك على قرار اندماج شركة تأمين مع غيرها من الشركات. وإذا لم يقبل الاعتراض خلال ثلاثين يوماً من تقديمه، يحق له الطعن أمام محكمة البداية المختصة في قرار الاندماج خلال 15 يوماً من تاريخ تبليغه بالرفض.

وضمانة للتأكد من التزام شركات التأمين بتطبيق القواعد السابقة التي تكفل حماية المستهلك الفلسطيني في قطاع التأمين، نص قانون التأمين على جزاء يترتب على مخالفة شركات التأمين لأحكام القانون أو اللوائح أو القرارات المنفذة له، وهذه العقوبة هي إلغاء الإجازة، وشطب قيد الشركة من السجل، كما نص القانون على عقوبات أخرى منها الغرامة والحبس.¹⁶⁶

ويشار في هذا الصدد إلى أن قانون التأمين، في الفصل العشرين منه، قد وفر ضماناً مؤكدة في وجوب الحصول على التعويض للمتضرر في حال تصفية شركات التأمين، من خلال إنشاء صندوق تعويض مصابي حوادث الطرق، حيث مكن المتضرر من مخالصة الصندوق في أحوال عدة، ومن ضمنها مرور شركة التأمين في مرحلة التصفية،¹⁶⁷ وهذا يسجل للمشرع؛ إذ أنه أوجد بديلاً لتحصيل مبلغ التعويض في حال إفلاس شركات التأمين، وأحال تعويض المصاب حكماً للصندوق. وما يؤخذ على هذا الموقف المتقدم، هو عدم إمكانية مطالبة الصندوق بكافة أنواع التعويضات المترتبة على عقود التأمين، بل حصرها في التعويضات الناجمة عن الإصابة الجسدية في حوادث الطرق دون غيرها.

أما بالنسبة لشركات التأجير التمويلي، فقد نص القرار بقانون بشأن التأجير التمويلي على ضمان حق المستأجر (المستهلك) في الحصول على الحقوق والتعويضات التي تبقى نافذة في مواجهة دائني شركة التأجير التمويلي والمصرفي في حالة التصفية، ما يشكل حماية لحق المستأجرين وحقوقهم من الانتهاك.

فيما لم تتضمن التعليمات النازمة لشركات الرهن العقاري والمخمين العقاريين أي أحكام قانونية لحماية المستهلك في حالة إفلاس شركات الرهن العقاري، وبذلك تكون خاضعة لأحكام التصفية العادية وفق أحكام قانون الشركات،¹⁶⁸ ما يشكل انتقاصاً

¹⁶⁴ نظراً لتشابه الواقع التنظيمي بشأن تطبيقات هذا المبدأ، تم جمع المعاملات المالية غير المصرفية تجنباً للتكرار.

¹⁶⁵ يكون ذلك باعتراض يقدم للهيئة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ نشر طلب التحويل في الجريدة الرسمية وفي صحيفتين يوميتين.

¹⁶⁶ انظر: أحكام المواد من 178-182 من قانون التأمين.

¹⁶⁷ المادة (73) من قانون التأمين.

¹⁶⁸ قانون الشركات رقم (12) لسنة 1964، الفصل العاشر، فسخ الشركة المساهمة وتصفيتها.

في حماية المستهلك في حال مرور الشركة في حالة الإفلاس والتصفية، التي تتصف بالعمومية، وعدم الكفاية، والقِدم، وعدم الملاءمة من صناعة الرهن العقاري المستجدة والمتطورة.

وكذلك ولم تنص الأنظمة القانونية النازمة لقطاع الأوراق المالية، على أي أحكام تضمن للمستهلك المتعامل في قطاع الأوراق المالية أي ضمانات في حالة الإفلاس، أي لم تضمن له حقوقه المالية من الانتهاك، وبذلك تكون خاضعة لأحكام التصفية العادية وفق أحكام قانون الشركات،¹⁶⁹ ما يشكل انتقاصاً في حماية المستهلك في حال مرور الشركة في حالة الإفلاس والتصفية.

3-7-7 توفر أنظمة لتعزيز خيارات المستهلك عبر تشجيع التنافسية بين مقدمي الخدمات

3-7-1 قطاع التأمين

اقتصرت تعليمات السلوك المهني لشركات التأمين على إلزام شركات التأمين بحسن النية والعدالة والكفاءة المهنية؛ عند ممارسة أعمالها، وأوجبت أن تلتزم الشركة بمهنية التنافس مع الشركات المماثلة. لم يظهر في المنظومة التشريعية ما يدفع باتجاه التنافسية بين مزودي خدمة التأمين، بل على العكس من ذلك، كان دور المنظم سلبياً في بعض الجوانب الخاصة بالمنافسة السعرية؛ مثلاً في التأمين الإلزامي للمركبات، إذ فرض المنظم حداً أدنى لمبلغ التأمين تحت طائلة المسؤولية على الشركات المخالفة بموجب نظام صادر بالخصوص، الأمر الذي يقتضي المراجعة، وبالمقابل، يمكن للمنظم أن يفعل أنظمة الرقابة للتأكد من ملاءمة شركات التأمين وقدرتها على الاستمرار، وبذلك لن تكون هناك دواعٍ لتحديد الحد الأدنى لمبلغ التأمين، ويزول السبب الذي دفع المنظم لإصدار النظام المذكور.¹⁷⁰

3-7-2 قطاع التأجير التمويلي

لم يرد في الأنظمة القانونية التي تنظم أحكام التأجير التمويلي أي نصوص تتعلق بتعزيز خيارات المستهلك المتعامل مع التأجير التمويلي، أو تعمل على تشجيع التنافسية بين المزودين بشكل مباشر، ومع ذلك نجد أن هيئة سوق رأس المال قد أصدرت تعليمات خاصة بشأن ترخيص المؤسسات والشركات مزودة الخدمة والرقابة عليها، وبينت بموجبها متطلبات ترخيص تلك المؤسسات، وفتحت الباب أمام ترخيص مؤسسات متعددة، وهذا بدوره يعزز خيارات المستهلك بشكل كبير، ويمكنه من البحث عن أفضل الفرص والخيارات التمويلية. ولا بد من الإشارة، هنا، إلى أهمية تفعيل دور المستهلك في حماية حقوقه، إذ إن التنظيم القانوني لعمل شركات التأجير التمويلي بأفضل صورته، لا يحقق الحماية الكاملة للمستهلك دون دور فاعل له في ذلك.

3-7-3 قطاع الرهن العقاري

لم تتضمن التعليمات النازمة لشركات الرهن العقاري والمخمنين العقاريين أحكاماً قانونية تعمل على تشجيع التنافسية بين شركات الرهن العقاري؛ ما يعني أنها لم تعمل على تعزيز خيارات المستهلك.

¹⁶⁹ المصدر السابق.

¹⁷⁰ نظام الحد الأدنى لتعريف تأمين المركبات الآلية في فلسطين المنشورة في الجريدة الرسمية في العدد (102)، الصادر بتاريخ 2013/10/20.

3-7-4 قطاع الأوراق المالية

يعتبر تشجيع التنافسية في قطاع الأوراق المالية بين مقدمي الخدمات، أحد الحقوق التي تكفل للمستهلك تعزيز خياراته، وبشكل خاص في تعاملاته بالأوراق المالية؛ وقد حرصت القواعد القانونية النازمة لقطاع الأوراق المالية، وبخاصة تعليمات ترخيص شركات الأوراق المالية؛ على ضمان هذا المبدأ. إذ حظرت هذه التعليمات على الشركة والعاملين لديها المساس بسمعة أي شركة أخرى، أو الانتقاص من مكانتها المهنية.

وفي سبيل تعدد خيارات المستهلك، سعت الهيئة إلى تنظيم وتأهيل الشركات الراغبة في تقديم خدمة التعامل في الأوراق المالية، وقد بلغ عدد الشركات المرخصة تسع شركات.¹⁷¹

كما حرصت على أن تقوم العلاقة بين شركات الأوراق المالية على مبدأ التنافسية العادلة، والتعاون المشترك، لتطوير المهنة، وأن تلتزم بمبادئ الاستقامة والنزاهة والأمانة، وأن تتوخى مصلحة العملاء وحماية حقوقهم بصورة دائمة.¹⁷² وحظرت على أي شخص غير مرخص أن يظهر أمام الغير بصفته مرخصاً، أو أن يقدم بيانات يدعي فيها سلامة أوضاعه المالية، كما أوجبت على شركات الأوراق المالية أن تضع الأسس التي تكفل تحقيق العدالة في توزيع فرص الاستثمار على العملاء، وأن تزود كل عميل بنسخة من هذه الأسس بعد إقرارها من الهيئة.¹⁷³

¹⁷¹ الموقع الإلكتروني، هيئة سوق رأس المال الفلسطينية، تاريخ الزيارة 2020/2/20:

<https://www.pcma.ps/securitiesSector/Pages/Licensees.aspx>

¹⁷² المادة (63) من تعليمات هيئة سوق رأس المال رقم (1) للعام 2006.

¹⁷³ المادة (61-61) من تعليمات هيئة سوق رأس المال رقم (1) لسنة 2006 بشأن ترخيص شركات الأوراق المالية.

4- خلاصة

عالجت هذه الدراسة الإطار القانوني الناظم لحماية المستهلك في الخدمات المالية، فتمت من خلالها مراجعة الإطار الناظم للخدمات المالية من خلال إسقاط المبادئ الدولية المتعارف عليها في حماية المستهلك عليها، للتعرف على الأنظمة بدايةً، ومن ثم التعرف على مدى الاستجابة للمبادئ الحمائية للمستهلك المالي.

وقد شملت الدراسة في المراجعة قطاعات التأمين، والتأجير التمويلي، والرهن العقاري، والأوراق المالية، وكذلك مراجعة الإطار القانوني في الخدمات غير المالية التي اشتملت على خدمات الحسابات المصرفية، والحوالات، والودائع، والقروض الفردية، والإقراض المتخصص، والبطاقات البنكية، وخدمات الصراف الآلي.

وقامت الدراسة بمراجعة الأحكام والقواعد النازمة للخدمات المذكورة للتعرف على مدى توافقها مع المبادئ الدولية المستقرة في حماية المستهلك، والمتمثلة في الجوانب التالية: أولاً. مدى توافر نظام قانوني وتنظيمي ورقابي للخدمات المالية المقدمة، وهيئات رقابية وإشرافية، ونظام للسلوك المهني لمقدمي الخدمات المالية. ثانياً. مدى توفر قواعد للإفصاح والشفافية في المعاملات المالية وتعزيز الثقافة والوعي المالي؛ ويشمل ذلك وجوب الإفصاح عن المعلومات الأساسية في المراحل المناسبة قبل إبرام الصفقة وأثناءه وبعده. ثالثاً. مدى توافر ضمانات للمعاملة العادلة في المعاملات التجارية المالية؛ ومعاملة المستهلكين بطريقة عادلة وأخلاقية؛ بشكل يوفر حماية من الاحتيال وسوء الاستخدام. رابعاً. مدى توافر قواعد لحماية معلومات وخصوصية المستهلك في الخدمات المالية. خامساً. مدى توافر إطار لآليات تسوية المنازعات المالية، وتقديم آليات انتصاف لتسوية الأخطاء والشكاوى والنزاعات بفعالية. سادساً. مدى توافر أنظمة ضمانات في حالات الإفلاس. سابعاً. مدى توافر قواعد وضوابط تضمن تعزيز خيارات المستهلك المالي من خلال تشجيع التنافسية بين مقدمي الخدمات المالية.

4-1 نتائج الدراسة

ومن خلال هذه الدراسة، وإسقاط المبادئ المذكورة على الإطار القانوني الحالي في تلك الخدمات، توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج، سيتم ترتيبها بنفس منهجية الدراسة وهرميتها، حيث تم عرض النتائج وتقسيمها معنونة وفق المبادئ التي ناقشتها الدراسة، ويمكن إجمال النتائج فيما يلي:

4-1-1 مدى توافر إطار قانوني وتنظيمي

- وجدت الدراسة أن جميع الخدمات المالية، بشقيها المصرفي وغير المصرفي، قد تم تأطيرها وتقنينها من الناحية القانونية عبر إصدار تشريعات وأنظمة وتعليمات باستثناء خدمات الرهن العقاري، حيث تم تنظيم خدمات الرهن العقاري عبر تعليمات فقط، ولم يصدر القانون الناظم لها بعد، بجانب تشريعات عامة توصف بالقدم كقانون وضع الأموال غير المنقولة تأميناً للدين للعام 1953.
- خلا القرار بقانون رقم (9) لسنة 2010 بشأن المصارف، من اعتبار خدمات الحسابات المصرفية ضمن قائمة الأعمال التي نظمها المادة (13) من القانون كاختصاص وصلاحيات للمصارف لمزاولتها.

- ظهر تباين واضح بشأن نشر التعليمات والأنظمة النازمة للخدمات المالية، فلم يتم نشر التعليمات والأنظمة الخاصة بالخدمات المالية المصرفية في الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية"، على الرغم من أن النشر متطلب قانوني لسريان أحكامها. وعلى العكس من ذلك، تم نشر جميع الأنظمة والتعليمات الصادرة لتنظيم الخدمات المالية غير المصرفية في الجريدة الرسمية.
- لا تغطي التعليمات الصادرة بشأن الحسابات المصرفية مسائل ذات أهمية خاصة بالنسبة للمستهلك، إذ نجد أن التعليمات رقم (6) لسنة 2010 بشأن اندماج المصارف، لم تتطرق إلى أيلولة الحسابات البنكية عند اندماج المصارف على الرغم من تبيانها لمصير المساهمين في المصارف المندمجة وحقوقهم.
- أظهرت الدراسة أن هناك تأطيراً لجميع الخدمات المالية بإطار مؤسسي وتنظيمي؛ وتمثل ذلك في سلطة النقد في الخدمات المصرفية، وفي هيئة سوق رأس المال في الخدمات المالية الأخرى.
- تبين أن هناك إصدار تشريعات خاصة وأنظمة لتنظيم الدوائع المصرفية، وصدرت مجموعة من التعليمات لمعالجة الجوانب الفنية والإجرائية دون الموضوعية اللازمة لذلك.

4-1-2 مدى توافر إطار للإفصاح والشفافية

- أظهرت الدراسة أن هناك اختلافاً واضحاً بين الخدمات المالية المصرفية عن غير المصرفية، حيث نجد أن هناك تعليمات خاصة متخصصة بالإفصاح والشفافية بين المزود والمتلقي، ومعالجة شاملة، وألزم مزودي الخدمة بوجود الإفصاح عن جميع المعلومات والعمولات والرسوم الخاصة بالحسابات المصرفية من خلال صفحة إلكترونية يسهل الولوج إليها من قبل الراغبين في تلقي الخدمة، دون أن نجد مثيلاً لها في الخدمات غير المصرفية باستثناء قطاع التأمين.
- ظهر حرص ومتابعة سلطة النقد بشكل كبير على موضوع الإفصاح والشفافية في جميع الخدمات المالية، وإلزام مزودي الخدمات المالية المصرفية بوجود الإفصاح والتعامل بشفافية مع المستهلك، فاشتترط سلطة النقد، مثلاً، إنشاء مواقع إلكترونية، وإعلان جميع الخدمات والعمولات وشروط تقديم الخدمة ... وغيرها عليها.
- إن التعليمات الصادرة عن سلطة النقد بشأن الإفصاح والشفافية وتعزيز الوعي المالي للمستهلك في قطاع الإقراض العادي، منطبقة، بشكل كامل، على قطاع الإقراض المتخصص، وشملت تعليمات المنتجات المالية والمصرفية والإعلانات والدعايات وحملات الجوائز الخاصة، بما في ذلك الإفصاح عن وسائل الاتصال بمزود الخدمة، والفوائد والعمولات والشروط المترتبة على تأجيل أقساط المقترضين، وغيرها من المعلومات التي يتوجب الإفصاح عنها بموجب هذه التعليمات.
- تم إصدار تشريعات وأحكام نازمة لواجب الإفصاح والشفافية في قانون التأمين والتعليمات الصادرة بمقتضاه، وألزم مزودي الخدمة بوجود التأكد من وضوح المعلومات المقدمة للمؤمنين لديها ودقتها؛ وأن تتأكد من توفر عنصرَي العدالة والوضوح في هذه المعلومات ووجوب توعية العملاء بطرق منع الخطر المؤمن ضده، أو التقليل من آثاره عند وقوعه.
- وجدت الدراسة أن المنظم في بعض الأحوال كقانون التأمين قد تدخل في التفاصيل العقدية كاللغة؛ إذ أوجب أن تكون لغة العقود ملائمة لمتلقي الخدمة (اللغة العربية)، وتمكنه من معرفة الشروط والواجبات، وبما يكفل توعية كافية للمؤمن له (المستهلك) في قطاع التأمين، وبما يكفل له الشفافية والإفصاح عند إبرام العقد.
- لم تظهر أحكام خاصة بالإفصاح والشفافية وتعزيز وعي المستهلك (المستفيد) في خدمات التأجير التمويلي عن مفردات المنظومة التشريعية النازمة لهذه الخدمة، فلم تظهر أي أحكام تلزم شركات التأجير التمويلي، مثلاً، بالإفصاح عن

المعلومات الجوهرية للمستهلكين، كما إنها لم تلزم الشركة بالشفافية في المعاملات المالية، ولم تنظم مسألة وجوب تعزيز الوعي المالي للمستهلكين في هذه الخدمات.

- تضمنت التعليمات الصادرة بشأن الرهن العقاري ما يشكل حماية للمستهلك من خلال تمكينه من المعرفة (واجب الإعلام)، وقد أوجبت على المزود أن يلتزم بواجب الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بها، وهي اسم الشركة الكامل، ورقم الترخيص ... إلخ.
- تضمنت القواعد القانونية النازمة للأوراق المالية للمستهلك حقه بالإفصاح والشفافية وتزويده بالمعلومات الجوهرية قبل التعاقد، وحددت الأنظمة المعلومات الواجب الإفصاح عنها.

4-1-3 المعاملة العادلة في المعاملات

- تركت سلطة النقد تنظيم العلاقة بين المصرف وطالب خدمة الحسابات المصرفية للحالة التعاقدية دون التدخل في تنظيمها على الرغم من التفاوت الكبير في المستوى والثقافة بين طالبي الخدمة ومقدميها. وهذا الموقف قد يشوبه تعسف في استعمال السلطة الممنوحة لمقدم الخدمة، وبخاصة أن الأخير هو من يقوم بإعداد عقود تقديم الخدمة لمتلقيها، دون أن تكون هناك أي مفاوضات.
- ظهرت الصبغة الحمائية للمستهلك، وتحقق قدر معقول من عدالة واتزان في سياق الخدمة المقدمة من خلال إلزام المصارف بتقديم خدمة فتح الحسابات مجاناً، وهذا لا يشمل عمولات الإدارة للحسابات. وما يؤخذ على موقف سلطة النقد بالخصوص، عدم تدخلها بالتفاصيل المادية والمالية المترتبة على استمرار فتح الحسابات، والعمولات التي يمكن أن تفرض كعمولة إدارة الحساب، لا من خلال وضع أسعار محددة، ولا من خلال وضع سقف للعمولات الممكن فرضها.
- ألزمت سلطة النقد مزودي خدمة الحوالات المصرفية بأحكام تحافظ على حقوق المستهلك من خلال التعليمات الصادرة فيما يتعلق بالحوالات المصرفية في الظروف العادية والاستثنائية.
- لم يرد في القوانين النازمة للودائع المصرفية أي أحكام تتعلق بالمعاملة العادلة لمتلقي خدمة الوديعة المصرفية، كما لم يرد فيها نصوص خاصة بحماية الأموال المودعة من الاحتيال وسوء الاستخدام، الأمر الذي يشكل نقصاً في قواعد حماية المستهلك.
- عملت سلطة النقد على حماية جمهور المقترضين من خلال إصدار تعليمات تنشئ حالة توازن معقولة بين طرفي عقد التمويل. ويظهر التوازن العقدي الذي أدخلته سلطة النقد في العقود في جوانب عدة؛ كوضع ضوابط للإقراض المسؤول.
- من جانب آخر، وجدت الدراسة أن التعليمات الصادرة عن سلطة النقد بشأن القروض المصرفية، قد أضعفت أطر الحماية للمستهلك في بعض الأحوال؛ ومن ذلك، مثلاً، ما أصدرته سلطة النقد من تعليمات لإلغاء سقف سعر الفائدة، وتركزت تنظيم الحالة للتعاقد، مع العلم أن التوازن العقدي مختل لصالح المصرف بسبب التفاوت في الخبرة والمعرفة والجوانب الفنية.
- لم تتضمن أحكام الإقراض المتخصص أي تنظيم لضمان حقوق المستهلك في تلقي المعاملة العادلة، بل ترك المنظم هذه الخدمات لحالة المفاوضات العقدية.
- أحيطت خدمات التأمين بضمانات ملائمة تكفل حماية المتلقي للخدمة، وقد أظهرت الدراسة تلك التحولات بأكثر من جانب، حيث ظهر تدخل المنظم بفرض عقد نموذجي، كما تدخل بتحديد أسعار الخدمة، وبخاصة التأمين الإلزامي،

وتدخل المنظم وأعطى حكماً مسبقاً على أي شروط عقدية يضعها المزود وقرر بطلانها مسبقاً متى تضمنت تعسفاً ضد المستهلك.

- لم تتضمن الأحكام الخاصة بالتأجير التمويلي ما يوجب اتخاذ الإجراءات اللازمة من مزودي الخدمة أو هيئات الرقابة على القطاع لضمان المعاملة العادلة للمستهلك، والمانعة من الاحتيال وسوء الاستخدام والتعسف من قبل مزودي الخدمة.
- حرصت تعليمات المخبين العقاريين على وجوب التزام المخبين العقاري بقواعد وأخلاقيات المهنة، التي من ضمنها معاملة العملاء بطريقة عادلة وأخلاقية، والالتزام بالحيادية والاستقلالية في العمل، دون تحيز لأحد الأطراف، ووجوب الحرص على العمل بأخلاقية، وعدم تضارب المصالح بين الأطراف التي يتعامل معها.
- تضمنت القواعد القانونية النازمة للأوراق المالية حماية للمستهلك وبياناته المالية التي قد تتضرر نتيجة الاحتيال وسوء الاستخدام، وتضمنت قواعد لحماية أموال المستهلك من الاحتيال وسوء الاستخدام والغش والتضليل، ومعاملة المستهلكين معاملة عادلة وأخلاقية دون تمييز بينهم، وبطريقة تحمي أموالهم من سوء الاستخدام أو الاحتيال.

4-1-4 حماية معلومات المستهلك وخصوصيته

- أصدرت سلطة النقد تعليمات تشمل أحكام إطار للحماية للمستهلك في جميع الخدمات المالية المصرفية، من خلالها شددت على وجوب الامتثال للتعليمات المشددة بخصوص السرية المصرفية، وشملت المسؤولية موظفي البنك ومسؤوليهم على حد سواء في تحمل المسؤولية، وأوجبت، في كل الأحوال، إعلام العميل وموافقة الخطية على كل ما يتعلق بخصوصيته ومعلوماته قبل استخدامها حتى مع السلطات الرقابية.
- تضمنت التشريعات ذات العلاقة وجوب التزام مؤسسات الإقراض المتخصصة بوجوب المحافظة على سرية المعلومات والمستندات التي تصل إلى المسؤولين الرئيسيين، والموظفين والمدققين والمستشارين والمتعاقدين الخارجيين في مؤسسات الإقراض المتخصصة؛ ما لم يكن هذا الاطلاع بموافقة العميل الخطية، أو بناء على حكم قضائي.
- أوكل قانون المصارف وقرار مجلس الوزراء بشأن الإقراض المتخصص، لسلطة النقد مسؤولية إصدار تعليمات منظمة لسرية البيانات المتعلقة بمؤسسات الإقراض المتخصص، وتبادل المعلومات والبيانات المتعلقة بمديونية العملاء بين المصارف ومؤسسات الإقراض المتخصص، إلا أن هذه التعليمات لم تصدر بعد.
- خلت الأحكام القانونية النازمة لأعمال التأمين، وبخاصة قانون التأمين وتعليمات هيئة سوق رأس المال، من أي أحكام قانونية ملزمة تضمن للمؤمن لهم حماية المعلومات التي تحصل عليها شركات التأمين منهم بحكم عملها، وبالتالي لم تضمن سرية هذه المعلومات، وخلت من أي عقوبات بالخصوص.
- تضمنت التعليمات الخاصة بترخيص شركات التأجير التمويلي ضمانات وأحكاماً لحماية معلومات المستهلك وخصوصيته في قطاع التأجير التمويلي، من خلال حظر إفشاء بيانات ومعلومات المستأجر حتى بعد انتهاء العلاقة بين الطرفين، إلا في حالات محددة، كما حظرت على كل من يطلع على هذه المعلومات، بحكم عمله أو وظيفته، أن يفشي معلومات المستأجر وبياناته السرية.
- عملت التعليمات النازمة للرهن العقاري على حماية معلومات المستهلك من خلال الحظر الصريح لإفشاء أي معلومات تتعلق بالمقترض، إلا بناء على موافقة خطية مسبقة منه، أو بقرار من المحكمة المختصة.
- ضمنت القواعد القانونية النازمة للأوراق المالية للمستهلك حقه في الخصوصية وسرية المعلومات المتعلقة به.

4-1-5 توفر آليات لتسوية المنازعات المالية، وآليات انتصاف لتسوية الأخطاء والشكاوى

- لا توجد آلية محددة متخصصة لتسوية المنازعات الخاصة بحقوق المستهلك في الخدمات المالية المصرفية وغير المصرفية باستثناء ما أورده قانون الأوراق في المادة الثانية بشأن تسوية المنازعات من خلال التحكيم، وترك الموضوع للقواعد الموضوعية والإجرائية الاعتيادية المتبعة في المحاكمات المدنية التجارية، وأخضعت المنازعات للقواعد والإجراءات الاعتيادية ذاتها التي تنتظر فيها دعاوى الأخرى، الأمر الذي سينعكس سلباً على سهولة إجراءات التسوية للمنازعات بسبب الاختناق القضائي أمام القضاء النظامي العادي.
- أوجبت سلطة النقد، في سبيل تعزيز وتفعيل أنظمة الشكاوى، على جميع المصارف وشركات الإقراض المتخصصة، إنشاء وحدات للشكاوى وضمان آلية ميسرة لمتابعتها، وقد أحسنت إذ أعطت صلاحية الرقابة ومعالجة الشكاوى لدائرة الامتثال في سلطة النقد، ومنحتها صلاحية فرض عقوبات على المصارف المخالفة.
- خلافاً لما هو عليه الحال في المعاملات والخدمات المصرفية، لم تصدر تعليمات أو أنظمة من هيئة سوق رأس المال لمعالجة وتنظيم إلزام مزودي خدمات التأمين والرهن العقاري والتأجير التمويلي وقطاع الأوراق المالية باستحداث آليات لإنشاء وحدات للشكاوى، وتحديد إجراءاتها، والإعلان عنها ... إلخ.

4-1-6 توفر أنظمة وضمانات في حالات الإفلاس

- على الرغم من أهمية وجود أنظمة حمائية للمستهلك في حالات إفلاس المصارف أو تصفيتها أو اندماجها، فإنه لم تصدر أي أنظمة أو تعليمات خاصة تعنى بمعالجة وحماية المستهلك في تلك الحالات في جميع الخدمات المالية، وتستثنى من ذلك الودائع المصرفية، حيث تم تعزيز حماية حقوق المودعين من خلال إنشاء سلطة النقد جسماً ضامناً للودائع "مؤسسة ضمان الودائع".
- على الرغم من أهمية وجود أنظمة حمائية للمستهلك في حالات إفلاس شركات الخدمات المالية غير المصرفية، أو تصفيتها، أو اندماجها، فإنه لم تصدر أي أنظمة أو تعليمات خاصة تعنى بمعالجة وحماية المستهلك في تلك الحالات في جميع الخدمات المالية غير المصرفية، وتستثنى من ذلك، بشكل جزئي، كل من خدمات التأمين بشأن تعويض مصابي حوادث الطرق، وخدمات التأجير التمويلي.

4-1-7 توفر أنظمة لتعزيز خيارات المستهلك عبر تشجيع التنافسية بين مقدمي الخدمات

- عززت سلطة النقد خيارات المستهلك من خلال إلزام المزود ببرامج تكلفة القروض السنوية، حيث هدفت من خلالها إلى حماية المستهلك، وتعزيز ثقته بمزودي الخدمات، وتمكينه من المفاضلة بين العروض المقدمة من مزودي الخدمة بسهولة، واختيار العرض الأفضل من بينها.
- لم يرد في الأنظمة القانونية التي تنظم أحكام الإقراض المتخصص أي نصوص تتعلق بتعزيز خيارات المستهلك المتعامل مع مؤسسة الإقراض، أو تعمل على تشجيع التنافسية بين مؤسسات الإقراض المتخصصة بشكل مباشر. بالمقابل، أصدرت سلطة النقد القرار رقم (132) لسنة 2011 بشأن نظام ترخيص مؤسسات الإقراض المتخصصة والرقابة عليها، بينت بموجبه متطلبات ترخيص تلك المؤسسات، وفتحت الباب أمام ترخيص مؤسسات متعددة، وهذا بدوره يعزز خيارات المستهلك بشكل غير مباشر.

- لم يظهر في المنظومة التشريعية ما يدفع باتجاه التنافسية بين مزودي خدمة التأمين، بل، على العكس من ذلك، كان دور المنظم سلبياً في بعض الجوانب الخاصة بالمنافسة السعريّة؛ مثلاً في التأمين الإلزامي للمركبات، إذ فرض المنظم حداً أدنى لمبلغ التأمين تحت طائلة المسؤولية على الشركات المخالفة بموجب نظام صادر بالخصوص.
- اشتملت الأحكام القانونية التي تنظم أحكام التأجير التمويلي -بشكل غير مباشر- على تعزيز خيارات المستهلك المتعامل، أو تعمل على تشجيع التنافسية بين المزودين بشكل مباشر، حيث صدرت تعليمات للترخيص للشركات، تم، بموجبها، فتح المجال أمام ترخيص المؤسسات وتحديد متطلبات الترخيص، وهذا بدوره يعزز خيارات المستهلك.
- لم تتضمن التعليمات النازمة لشركات الرهن العقاري والمخمنين العقاريين أحكاماً قانونية تعمل على تشجيع التنافسية بين شركات الرهن العقاري؛ ما يعني أنها لم تعمل على تعزيز خيارات المستهلك.
- تضمنت القواعد القانونية النازمة للأوراق المالية قواعد لحماية المستهلك، من خلال تشجيع التنافسية بين شركات الأوراق المالية بما يحقق مصالح المستهلكين.

4-2 توصيات الدراسة

توصلت الدراسة إلى مجموعة من التوصيات بغية تسليط الضوء عليها، بهدف مراعاتها والأخذ بها من قبل السياسات العامة أو المنظم بحسب الاختصاص، ويمكن إجمال تلك التوصيات في الجوانب التالية:

- إدراج خدمات الحسابات المصرفية ضمن الخدمات المالية التي يمكن للبنوك تقديمها في قانون المصارف، من خلال تعديل المادة (13) من القرار بقانون بشأن المصارف بتوسيع نطاقها.
- إقرار مشروع قانون الرهن العقاري ليشكل إطاراً قانونياً محدثاً لخدمات الرهن العقاري لأهمية ذلك في وضع الضوابط التي تحافظ على مصالح أطراف العلاقات التعاقدية، بما فيها المستهلك.
- ضرورة العمل على نشر جميع الأنظمة والتعليمات الصادرة عن سلطة النقد أسوة بالأنظمة والتعليمات التي أصدرتها هيئة سوق رأس المال، حتى لا تكون هناك ثغرة قانونية تتعلق بنشر التشريعات والطعون في صلاحية تطبيقها قانوناً.
- تعديل التعليمات الصادرة بشأن الحسابات المصرفية، لا سيما التعليمات رقم (6) لسنة 2010 بشأن اندماج المصارف، لتشمل أيلولة ومصير الحسابات البنكية عند اندماج المصارف، بما يضمن حقوق أصحاب الحسابات، وعدم تركها لقواعد التصفية الاعتيادية.
- تعزيز مضامين حماية المستهلك في التشريعات والأنظمة الخاصة بموضوع الودائع المصرفية، بحيث يتوجب أن تعالج الجوانب الفنية والإجرائية والموضوعية، لتشمل أحكاماً خاصة بحماية المستهلك في هذه الخدمات.
- على الرغم من أن التعليمات الصادرة عن سلطة النقد بشأن الإفصاح والشفافية وتعزيز الوعي المالي للمستهلك في قطاع الإقراض العادي تنطبق، بشكل كامل، على قطاع الإقراض المتخصص، وتشمل تعليمات المنتجات المالية والمصرفية والإعلانات والدعايات وحملات الجوائز الخاصة، بما في ذلك الإفصاح عن وسائل الاتصال بمزود الخدمة، والفوائد والعمولات والشروط المترتبة على تأجيل أقساط المقترضين، وغيرها من المعلومات التي يتوجب الإفصاح عنها بموجب هذه التعليمات، فإنه يحبذ أن تصدر تعليمات متخصصة موجهة لتلك المؤسسات التمويلية.
- ضرورة إصدار تعليمات خاصة بالزام مزودي خدمات التأجير التمويلي بواجب الإعلام والإفصاح والشفافية بين المزود والمتلقي على غرار الخدمات المصرفية، وقطاع التأمين، خدمات الرهن العقاري.

- ينبغي التنبيه إلى موضوع اللغة المستخدمة في العقود، ويتوجب إصدار تعليمات أو أنظمة في جميع القطاعات تلزم الشركات العاملة في الخدمات المالية بصياغة العقود باللغة العربية، على الأقل، أسوة بموقف المشرع في قانون التأمين.
- ضرورة تدخل سلطة النقد في نمذجة العقود التي تبرمها المصارف ومؤسسات الإقراض وتوحيدها، وإصدار تعليمات بخصوص وضع ضوابط لمشروعية القواعد التي تتضمنها العقود واعتبارها شروطاً باطلة طالما أنها تحمل ضرراً جسيماً للمستهلك، أسوة بأحكام قانون التأمين لا سيما المادة 12 التي اعتبرت الشروط التسفية باطلاً حكماً.
- ضرورة مراجعة أحكام معاملات القروض المصرفية عبر إصدار تعليمات تلزم المصارف بوجوب إقامة توازن في العلاقة التعاقدية بين الأطراف كتحديد سقف الفوائد.
- ينبغي إصدار تعليمات تلزم مؤسسات الإقراض المتخصصة باتخاذ إجراءات لتحقيق عدالة وتوازن عقدي في عقود المستهلكين المقترضين منها.
- ينبغي القياس على النموذج الجيد في قانون التأمين في إعداد نموذج لعقد التأمين الإلزامي، وعدم ترك المسائل التعاقدية لحرية الأطراف في باقي الخدمات المالية حفاظاً على حقوق المستهلك - الطرف الأضعف في عقود توصف بأنها عقود إذعان.
- ضرورة صدور تعليمات تخاطب مزودي خدمات التأجير التمويلي والرهن العقاري بوجوب اتخاذ الإجراءات اللازمة من مزودي الخدمة أو هيئات الرقابة على القطاع لضمان المعاملة العادلة للمستهلك بشكل يمنع الاحتيال وسوء الاستخدام والتسلف من قبل مزودي الخدمة، أسوة بخدمات الأوراق المالية والخدمات المالية المصرفية.
- وجوب إصدار تعليمات منظمة لسرية البيانات المتعلقة بمؤسسات الإقراض المتخصصة وتبادل المعلومات والبيانات المتعلقة بمديونية العملاء بين المصارف ومؤسسات الإقراض المتخصصة، التي لم تصدر على الرغم من النص على هذه الصلاحية في قانون المصارف وقرار مجلس الوزراء ذي العلاقة بالإقراض المتخصصة.
- وجوب إصدار تعليمات من هيئة سوق رأس المال تتضمن أحكاماً قانونية ملزمة، وتضمن للمؤمن لهم حماية المعلومات التي تحصل عليها شركات التأمين منهم بحكم عملها، وتحديد العقوبات الواجب إيقاعها على الجهات والأفراد المخالفين.
- أسوة بما هو عليه الحال في المعاملات والخدمات المصرفية، ينبغي إصدار تعليمات أو أنظمة من هيئة سوق رأس المال لمعالجة تنظيم إلزام مزودي خدمات التأمين والرهن العقاري والتأجير التمويلي وقطاع الأوراق المالية، باستحداث آليات لإنشاء وحدات للشكاوى، وتحديد إجراءاتها والإعلان عنها ... إلخ.
- ينبغي إصدار أنظمة حامية للمستهلك في حالات إفلاس المصارف أو تصفيتها أو اندماجها، وينبغي أن تصدر أنظمة أو تعليمات خاصة تعنى بمعالجة وحماية المستهلك في تلك الحالات في جميع الخدمات المالية، أسوة بخدمات الودائع المصرفية، حيث تم تعزيز حماية حقوق المودعين من خلال إنشاء سلطة النقد جسماً ضامناً للودائع "مؤسسة ضمان الودائع".
- ينبغي إصدار أنظمة حامية للمستهلك في حالات إفلاس الشركات مزودة الخدمات المالية غير المصرفية، وينبغي أن تصدر أنظمة أو تعليمات خاصة تعنى بمعالجة وحماية المستهلك في تلك الحالات في جميع الخدمات المالية، أسوة بخدمات التأمين كما في حالة تعويض مصابي حوادث الطرق من صندوق تعويض مصابي حوادث الطرق.
- هناك حاجة لإعادة النظر في تحديد الحد الأدنى لأسعار التأمين الإلزامي، لأنه قد ألغى أي فرصة للمنافسة السعرية في خدمات التأمين الإلزامي، أو على الأقل ربطه بضمانات وخيارات وحواظ غير سعرية.

المراجع

- قانون الأوراق المالية رقم (12) لسنة 2004م، **الوقائع الفلسطينية**، عدد (53) ص 10.
- قانون حماية المستهلك رقم (21) لسنة 2005، **الوقائع الفلسطينية**، عدد (63) ص 29.
- قرار مجلس الوزراء رقم (14) للعام 2009 بشأن نظام المحافظة على سرية المعلومات في قطاع الأوراق المالية، **الوقائع الفلسطينية**، عدد (86) ص 96.
- قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2008 بشأن نظام العقوبات والغرامات على المتعاملين في قطاع الأوراق المالية، **الوقائع الفلسطينية**، (78)، ص 63.
- قرار بقانون رقم (6) لسنة 2014 بشأن التأجير التمويلي، **الوقائع الفلسطينية**، عدد (107)، ص 5.
- مشروع قانون تمويل الرهن العقاري.
- تعليمات رقم (5) لسنة 2012 بشأن ترخيص شركات تمويل الرهن العقاري والوسطاء العقاريين معدلة لتعليمات رقم (8) لسنة 2007 بشأن ترخيص شركات تمويل الرهن العقاري وأصحاب المهن العقارية صادرة عن مجلس إدارة هيئة سوق رأس المال الفلسطينية، **الوقائع الفلسطينية**، عدد (99)، ص 141.
- موسى، أحمد كمال الدين (2001). **الحماية القانونية للمستهلك**، رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق المواطن.
- عبد الله، سمير (2016). **الشمول المالي في فلسطين**، رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).
- علاونة، عاطف (2008). "الإطار التنظيمي والرؤية المستقبلية لقطاع الأوراق المالية في فلسطين"، **الملتقى السنوي الثاني لسوق رأس المال الفلسطيني**.
- الأونكتاد (2017). **المبادئ التوجيهية لحماية المستهلك**.
- فريق العمل الإقليمي (2015). "متطلبات تبني استراتيجية وطنية لتعزيز الشمول المالي في الدول العربية"، صندوق النقد العربي.
- إبراهيم، منيم أحمد (2014). "مسؤولية المصرف المدنية تجاه الكفيل في عقود الائتمان المصرفي"، **دراسات علوم الشريعة والقانون**، مجلد 41.
- خليل، زكرياء (2016). "حماية المستهلك من الشروط التعسفية"، **المجلة المغربية للدراسات القانونية والقضائية**، ع11، ع12.
- الفاخوري، إدريس (2001). "حماية المستهلك من الشروط التعسفية"، **المجلة المغربية للاقتصاد والقانون**، ع3.
- أوبعيد، الحسن (2013). "حماية المستهلك من القروض العقارية"، **المنبر القانوني**، ع5.
- شمسان، عبد الحفيظ (2018). "دور القضاء في حماية المستهلك"، **مجلة القانون والأعمال**، ع24.
- السلاموني، حسين محمد حسين (1996). "مفهوم حماية المستهلك في التأمين"، **مجلة البحوث التجارية**، مج18، ع2.
- محمود إبراهيم محمود فيض (2018). "حماية المستهلك في عقود الائتمان .. دراسة تحليلية لنصوص التوجيه الأوروبي رقم 2008/48"، **مجلة الحقوق**، مج42، ع1.
- مسعودان، نسمة (2018). "حماية المستهلك الإلكتروني"، **مجلة الحكمة للدراسات الإعلامية والاتصالية**، ع13.
- الشعبي، المصطفى الغشام (2016). "آليات حماية المستهلك: الالتزام بالإعلام .. دراسة على ضوء قانون 31-08 القاضي بتحديد تدابير لحماية المستهلك"، **مجلة المتوسط للدراسات القانونية والقضائية**، ع2.
- نورين، مجدي الأمين (2015). "الخدمات المالية بين الاستبعاد والشمول"، **مجلة المصرفي**، ع77.
- دياز، دنيس وماكي، كاثرين (2010). "حماية مستهلكي الخدمات المصرفية بدون فروع"، **المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء- البنك الدولي**.

- World Bank Group, (2017), Good Practices for Financial Consumer Protection.
- Ardic, Oya & Ibrahim, Joyce & Mylenko, Nataliya. (2011). Consumer Protection Laws and Regulations in Deposit and Loan Services: A Cross-Country Analysis with a New Data Set. The Consultative Group to Assist the Poor (“CGAP”).
- Dias, Denis. (2013). Implementing Consumer Protection in Emerging Markets and Developing Economies. Technical Guide. Washington, DC: CGAP, August.