

# مطالعه تطبیقی دفتر حمایت مالی از مصرف‌کننده در ایالات متحده آمریکا با سازکارهای حمایتی مشابه در نظام حقوقی ایران

سید امین پیشنماز (نویسنده مسئول)

دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

Pishnamaz96@gmail.com

مصطفی السان

دانشیار، گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

m\_elsan@sbu.ac.ir

**قابل انتشار در دوره ۲۵، شماره ۶۷ (پاییز ۱۴۰۵) نشریه پژوهش‌های حقوقی**

## چکیده

نیاز جوامع امروزی به خدمات و محصولات مالی و اعتباری همچون دریافت سپرده، اعطای تسهیلات، ایجاد اعتبار، پرداخت، تسویه و انتقال پول انکار ناپذیر است. به همان میزان که دسترسی به این محصولات و خدمات گسترش پیدا کند، احتمال سوءاستفاده و نقض حقوق مصرف‌کنندگان به سبب پیچیده و تخصصی بودن قراردادهای، عدم درک کامل مصرف‌کنندگان، انحصار و موقعیت برتر عرضه‌کنندگان بالا می‌رود. سوءاستفاده از مصرف‌کنندگان این حوزه نه تنها به ضرر مصرف‌کننده تمام شده بلکه در ابعاد وسیع نظام اقتصادی جامعه را دستخوش تغییر می‌نماید. در طی سال‌های ابتدایی قرن ۲۱م، نقض حقوق مصرف‌کنندگان محصولات اعتباری در کنار عواملی چون فقدان نظارت کافی بر این دست موسسات و سیاست‌های اقتصادی دولت ایالات متحده آمریکا منجر به وقوع بحران مالی شد. ایجاد دفتر حمایت مالی مصرف‌کننده به موجب قانون «اصلاح وال استریت و حمایت از مصرف‌کننده» یکی از اقدامات دولت آمریکا به منظور حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و جلوگیری از سوءاستفاده موسسات اعتباری در قراردادهایی چون اعطای وام مسکن بود. در نظام حقوقی ایران بانک مرکزی وظیفه‌ی وضع مقررات و نظارت بر شبکه پولی را بر عهده دارد. افزون بر این بانک برخی از نهادها چون سازمان تعزیرات حکومتی و شورای رقابت نیز حسب وظایف خود اقداماتی را در راستای حمایت از

مصرف‌کنندگان مالی انجام می‌دهند. در نوشتار حاضر به روش توصیفی-تحلیلی، به تفصیل پیشینه، مبانی، ساختار و اختیارات دفتر مذکور در راستای حمایت مالی مصرف‌کننده مورد بررسی قرار گرفته و سپس اختیارات نهادهای حمایت از مصرف‌کنندگان در نظام حقوقی با دفتر حمایت مالی مصرف‌کننده تطبیق و مقایسه می‌شود. فقدان متولی با وظیفه اصلی حمایت از مصرف‌کنندگان مالی، ناکارآمدی و تعارض صلاحیت در نهادهای داخلی مشهود است.

واژگان کلیدی: دفتر حمایت مالی مصرف‌کننده، بانک مرکزی، حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان، سازمان تعزیرات حکومتی، شورای رقابت

## ۱. مقدمه

توسعه جوامع بشری در قرن ۱۹ و ۲۰ منجر به گسترش نیاز شهروندان به محصولات و خدمات مالی به منظور رفع نیازهای اولیه همچون تهیه مسکن شد. خدمات پرداخت و انتقال ارزش، سرمایه‌گذاری و کسب سود در آینده، گرفتن وام و منابع مالی در زمان حاضر و مدیریت ریسک از طریق بیمه مهم‌ترین ابعاد نیاز شهروندان به خدمات و محصولات مالی است. با این حال موقعیت برتر عرضه‌کنندگان محصولات و خدمات مالی و نارسایی‌های مختلف مصرف‌کنندگان همچون عدم تقارن اطلاعاتی، نابرابری در قدرت چانه‌زنی، انحصار موسسات اعتباری، تخصصی و پیچیده بودن مفاد قرارداد و عدم درک کامل مصرف‌کننده از جزئیات آن به سبب عقلانیت محدود، زمینه را برای سوءاستفاده و بهره‌کشی طرف قوی قرارداد فراهم می‌آورد.<sup>۱</sup> دولت‌ها که به‌طوری جدی‌تر از نیمه دوم قرن بیستم حمایت از مصرف‌کننده را وارد قوانین کردند<sup>۲</sup> به تدریج به سمت وضع و تنظیم قوانین و مقرراتی به منظور حمایت از مشتریان بانکی و مصرف‌کنندگان محصولات و خدمات مالی و اعتباری نیز گام برداشتند.

---

<sup>۱</sup> محمودباقری و سعیدرحمانی، حمایت از حقوق مصرف‌کننده در نظام بانکی (تهران: پژوهشگاه پولی و بانکی، ۱۳۹۶)، ۴۰ و ۱۱۴.

<sup>۲</sup> بهنام‌غفاری‌فارسا، مصرف‌کننده و حقوق‌بنیادین او (تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۸۹)، ۲۶.

به‌طور تاریخی، در ایالات‌متحده آمریکا «کمیسیون تجارت فدرال»<sup>۳</sup> بر اساس «قانون کمیسیون تجارت فدرال»<sup>۴</sup> مصوب ۱۹۱۴ به حمایت از مصرف‌کنندگان در این حوزه می‌پرداخت. این کمیسیون اقدامات و رویه‌های غیرمنصفانه و فریبنده<sup>۵</sup> در تجارت را به ترتیب از سال‌های ۱۹۱۴ و ۱۹۳۸ ممنوع ساخت و در سال‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۸۳ دو بیانیه خط‌مشی جهت شفاف‌سازی و دستیابی به یک رویه نسبتاً واحد در تفسیر ممنوعیت‌های اعمال و رویه‌های غیرمنصفانه و فریبنده صادر نمود که هنوز قابل استناد است. با این حال در سال‌های ابتدایی قرن ۲۱ علی‌رغم تعدد نهادهای ناظر بر خدمات و محصولات پولی و اعتباری، ناکارآمدی این نهادها در حمایت از مصرف‌کنندگان منجر به زیاده‌طلبی بانک‌ها و موسسات ارائه‌دهنده وام مسکن شد، امری که در خلال سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸ میلادی به بحران مالی در ایالات‌متحده آمریکا انجامید.<sup>۶</sup> بروز بحران‌های مالی و اقتصادی در مقاطع مختلف تاریخی سبب افزایش تمرکز و توجه نسبت به حقوق مصرف‌کنندگان شد.<sup>۷</sup> در سال ۲۰۱۰ به‌منظور التیام آثار بحران مالی و پیش‌گیری از تکرار آن، قانون «اصلاح وال‌استریت و حمایت از مصرف‌کننده، داد-فرانک»<sup>۸</sup> به تصویب کنگره رسید که مهم‌ترین میراث آن، ایجاد دفتر حمایت مالی از مصرف‌کننده<sup>۹</sup> به‌عنوان یک نهاد مستقل با قابلیت تنظیم‌گری، نظارت تعقیب و اجراست.

در نظام حقوقی ایران حمایت از مصرف‌کننده سابقه دیرینه‌ای ندارد. با این حال قوانین متعددی به تصویب رسیده که از جهاتی قابل بهره‌برداری برای حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان است.<sup>۱۰</sup> به‌طور خاص اما وظایف سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و نظارت بر بازار پول و

---

<sup>3</sup> Federal Trade Commission

<sup>4</sup> Federal Trade Commission Act

<sup>5</sup> Unfair and Deceptive Acts and Practices

<sup>6</sup> "The Financial Crisis inquiry report. Final Report on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States" United States Financial Crisis Inquiry Commission. Last modified 25 February 2011, [www.govinfo.gov/app/details/GPO-FICIC](http://www.govinfo.gov/app/details/GPO-FICIC)

<sup>۷</sup> غفاری فارسانی، مصرف‌کننده و حقوق بنیادین او، ۲۶.

<sup>8</sup> Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act

بعد از این اختصاراً «داد-فرانک» نامیده می‌شود.

<sup>9</sup> Consumer Financial Protection Bureau (CFPB)

<sup>۱۰</sup> ن. ک. عباس قاسمی‌حامد، حقوق اقتصادی (تهران: دراک، ۱۴۰۱)، ۲۵۸-۲۶۷.

خدمات و محصولات اعتباری بر عهده‌ی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است. صرف- نظر از صلاحیت‌عام دادگستری، عموماً قانون به برخی دیگر از نهادهای حاکمیتی امکان حمایت از مصرف‌کنندگان این حوزه را از طریق تدوین مقررات، نظارت و بعضاً تعقیب متخلفین می‌دهد. سازمان تعزیرات حکومتی، انجمن حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان، شورای رقابت، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری از جمله این نهادها هستند.

با توجه به پیشینه مذکور، ارزیابی جایگاه و اختیارات دفتر حمایت مالی از مصرف‌کننده<sup>۱۱</sup> در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا و سپس قیاس آن با نهادهای مرتبط با حقوق مصرف-کنندگان در نظام داخلی پرسش اصلی این تحقیق را به خود اختصاص می‌دهد. موضوع حاضر از آن حیث که ساختار حمایت از مصرف‌کنندگان مالی در ایالات متحده را با سازوکارهای داخلی ایران مورد مطالعه تطبیقی قرار می‌دهد، فاقد پیشینه تحقیقی است. به این منظور با روش توصیفی-تحلیلی در بخش نخست ساختار، ماهیت، جایگاه و اختیارات دفتر در قیاس با سایر نهادهای ذی‌ربط در نظام حقوقی ایالات متحده مورد بررسی قرار گرفته و در بخش بعدی نهادهای مرتبط در نظام داخلی تا حد امکان مطالعه می‌گردد.

## ۲. دفتر حمایت مالی از مصرف‌کننده

### ۲-۱. پیشینه

در سال‌های ابتدایی قرن ۲۱، رخدادهایی چون گسترش وام‌دهی غیراخلاقی (غارترانه<sup>۱۲</sup>)، ایجاد حباب در بازار مسکن و پس از آن بحران مالی ۲۰۰۷-۲۰۰۸ پیامد عوامل مختلفی از جمله وضعیت نامساعد حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان مالی در ایالات متحده آمریکا بود.<sup>۱۳</sup> تا پیش از اجرای طرح موسوم به نیوویل<sup>۱۴</sup>، حمایت از مصرف‌کنندگان مالی محدود به مواردی

<sup>۱۱</sup> بعد این اختصاراً «دفتر» نامیده می‌شود.

<sup>۱۲</sup> Predatory Lending

<sup>۱۳</sup> اسدالله‌فرزین‌وش و سجاده‌خورداری، «تجارب جهانی مقابله با بحران مالی و آموزه‌هایی برای اقتصاد ایران»، تازه‌های اقتصاد، ۸، (۱۳۸۹)، ۱۱۸-۱۲۱.

<sup>۱۴</sup> New Deal

برنامه داخلی دولت رئیس‌جمهور فرانکلین مابین سال‌های ۱۹۳۳ تا ۱۹۳۹ به منظور التیام آثار رکود بزرگ و اصلاح نظام اقتصادی، صنعتی، کشاورزی، مالی و... در ایالات متحده آمریکا بود. (برتانیکا، ۲۰۲۴)

از جمله عمومات مقررات مسئولیت مدنی، قراردادهای<sup>۱۵</sup> و مقررات ایالاتی راجع به حداکثر نرخ بهره بود.<sup>۱۶</sup> در دوران پسانیودیل و جنگ جهانی دوم، دولت فدرال نقش جدی تری در ساماندهی بازار محصولات اعتباری بر عهده گرفت. عمده اقدامات این دوره، وضع مقررات راجع به صدور مجوز برای موسسات مالی با فعالیت‌های مشخص، ضمانت و بیمه سپرده‌ها، مقررات مربوط به سقف بهره و ورشکستگی موسسات مالی اگر چه ابتدا به ساکن برای حمایت از مصرف‌کنندگان مالی نبود، اما به طور غیرمستقیم این مهم را نیز محقق می‌ساخت.<sup>۱۷</sup>

در سال ۱۹۶۸ با تصویب قانون حمایت اعتباری از مصرف‌کننده<sup>۱۸</sup>، تحولی شگرف در نقش دولت فدرال در حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان مالی ایجاد شد. از این زمان، بسیاری از خدمات و محصولات این حوزه از قبیل وام‌های مصرفی، سپرده‌های بانکی، وصول مطالبات، بیمه سپرده‌ها و مانند آن، تحت نظارت انحصاری یا غیرانحصاری دولت فدرال قرار گرفت.<sup>۱۹</sup>

نهادهای مرتبط با محصولات و خدمات مالی به دو دسته موسسات سپرده‌ای و غیرسپرده‌ای تقسیم می‌شوند. پیش از اجرایی‌شدن بخش دهم قانون «داد-فرانک» تحت عنوان قانون «حمایت مالی مصرف‌کننده»<sup>۲۰</sup> در تاریخ ۲۱ جولای ۲۰۱۱ (تاریخ شروع به کار رسمی دفتر)، هر دو دسته مذکور ملزم به رعایت قوانین فدرال حمایت مالی از مصرف‌کننده بودند. این قوانین هر کدام ناظر به محصولات و فعالیت‌های خاص مرتبط مصرف‌کنندگان مالی بود. برای مثال، «قانون صداقت در وام‌دهی»<sup>۲۱</sup> الزامات افشا در خصوص شرایط وام‌های مصرفی را تعیین می‌نمود؛ «قانون فرصت‌های اعتباری برابر»<sup>۲۲</sup> برای جلوگیری از تبعیض در وام‌دهی،

---

<sup>15</sup> Adam J., Levitin, "The Consumer Financial Protection Agency". Georgetown Law and Economics Research Paper No. 1447082, No. 2, 2009 accessed December 5, 2024. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1447082>

<sup>16</sup> , John. M, CHAPMAN, COMMERCIAL BANKS AND CONSUMER INSTALMENT CREDIT, (Michigan: National Bureau of Economic Research, University of Michigan, (1940), 47.

<sup>17</sup> Adam J, Levitin, "The Consumer Financial Protection Bureau: An Introduction" Georgetown Law and Economics Research Paper Forthcoming, Review of Banking and Financial Law, 32(2013), 326.

<sup>18</sup> Consumer Credit Protection Act (CCPA)

<sup>19</sup> Levitin, op. cit (2013), 327.

<sup>20</sup> Consumer Financial Protection Act (CFPA)

<sup>21</sup> Truth In Lending Act (TILA)

<sup>22</sup> Equal Credit Opportunity Act (ECOA)

«قانون رویه‌های تسویه حساب املاک و مستغلات»<sup>۲۳</sup> الزامات افشا و محدودیت‌هایی برای هزینه‌های تسویه حساب وام‌های مسکن و «قانون صداقت در پس‌انداز»<sup>۲۴</sup> الزامات افشا برای حساب‌های سپرده مصرف‌کننده را در برداشت.

با این همه، نظام حاکم بر تدوین مقررات، نظارت و اجراء میان موسسات سپرده‌ای و غیرسپرده‌ای متفاوت بود. در خصوص موسسات سپرده‌ای اختیارات مذکور بین پنج نهاد نظارتی بانکی مختلف تقسیم شده بود.<sup>۲۵</sup> «دفتر نظارت بر ارز»<sup>۲۶</sup> بر بانک‌های ملی، «هیئت‌مدیره سیستم فدرال رزرو»<sup>۲۷</sup> بر عملیات داخلی بانک‌های خارجی و بانک‌های با مجوز ایالتی که عضو فدرال رزرو بودند، «شرکت بیمه سپرده‌های فدرال»<sup>۲۸</sup> بر بانک‌ها با مجوز ایالتی که عضو فدرال رزرو نبودند نظارت داشت، «اداره ملی اتحادیه‌های اعتبار»<sup>۲۹</sup> بر اتحادیه‌های اعتباری تحت‌بیمه فدرال و «دفتر نظارت بر پس‌انداز»<sup>۳۰</sup> بر انجمن‌های پس‌انداز و وام فدرال نظارت داشتند.

نهادهای نظارتی بانکی دو وظیفه داشتند: نظارت بر ایمنی و سلامت موسسات اعتباری و نیز نظارت بر رعایت قوانین حفاظت از مصرف‌کننده. نظارت نخست (که به آن نظارت احتیاطی نیز گفته می‌شود) به معنای اتخاذ تدابیری به منظور افزایش سرمایه همچنین کنترل و کاهش ریسک‌های بانکی است.<sup>۳۱</sup> از سوی دیگر، نظارت بر رعایت قوانین مصرف‌کننده به

---

<sup>23</sup> Real Estate Settlement Procedures Act (RESPA)

<sup>24</sup> Truth In Saving Act (TISA)

<sup>25</sup> David H Carpenter, "The Consumer Financial Protection Bureau (CFPB): A Legal Analysis", Congressional Research Service, 2012, 8. Available at [\[PDF\] The Consumer Financial Protection Bureau \(CFPB\): A Legal Analysis | Semantic Scholar](#)

<sup>26</sup> Office of the Comptroller of the Currency (OCC)

<sup>27</sup> Federal Reserve Board (FRB)

<sup>28</sup> Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)

<sup>29</sup> National Credit Union Administration (NCUA)

<sup>30</sup> Office of Thrift Supervision (OTS)

<sup>31</sup> امین جعفری، حقوق بانکی، جلد سوم (تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۴۰۰)، ۶۱. مقررات احتیاطی عمدتاً ناظر به الزامات کفایت سرمایه، اعمال محدودیت بر ترکیب دارایی‌ها و نوع فعالیت‌ها، تفکیک فعالیت‌های بانکداری از سایر فعالیت‌های مالی، اعمال محدودیت بر رقابت میان بانک‌ها، الزامات حاکم بر افشای اطلاعات و... است. همان، ۵۹.

اطمینان از رعایت قوانین حفاظت از مصرف‌کننده و وام‌دهی منصفانه توسط نهادها اختصاص دارد.<sup>۳۲</sup>

کمیسیون تجارت در سطح فدرال نظارت برای نهادهای مالی غیرسپرده‌ای را از حیث رعایت قوانین مالی مصرف‌کننده برعهده داشت.<sup>۳۳</sup> مقصود از موسسات غیرسپرده‌ای نهادهایی است که وجوهی را تحت‌عنوان سپرده از مشتریان دریافت نمی‌کنند مانند کارگزاران و ارائه‌ندگان خدمات وام مسکن، وام‌های دانشجویی و روزپرداخت. این کمیسیون از سال ۱۹۱۴ رویه‌های غیرمنصفانه در تجارت و از سال ۱۹۳۸ اقدامات و رویه‌های متقلبانه را که مستقیماً با حقوق مصرف‌کنندگان مالی مرتبط است، ممنوع ساخت.

نهادهای نظارتی بانکی دارای اختیارات گسترده‌ای برای وضع استانداردهای نظارتی پیشگیرانه در خصوص موسسات سپرده‌ای همچون بانکها، اتحادیه‌های اعتباری و موسسات پس‌انداز بودند. این نهادها همچنین اختیار بازرسی حضوری از نهادهای سپرده‌گذاری و قدرت اجرایی برای رفع مشکلات شناسایی‌شده را داشتند. اختیارات نظارتی به نهادهای بانکی اجازه می‌داد تا مشکلات را قبل از اینکه به مصرف‌کنندگان و نهادها آسیب جدی وارد شود، شناسایی و رفع کنند.<sup>۳۴</sup> با این حال برخلاف نهادهای نظارتی بانکی فدرال، کمیسیون قدرت نظارتی یا اجرایی پیشگیرانه مانند بازرسی و گزارش‌گیری نداشت و اختیارات آن محدود به اجرای قوانین و ضمانت اجراها پس از وقوع تخلف بود. کمیسیون همچنین فاقد اختیار نظارتی در زمینه ایمنی و سلامت نهادها(نظارت احتیاطی) بود.<sup>۳۵</sup>

علاوه بر نهادهای فوق‌الذکر، برخی دیگر از سازمان‌ها و ادارات دولتی نیز به‌طور پراکنده به حمایت از مصرف‌کنندگان مالی می‌پردازند. وزارت مسکن و توسعه شهری ایالات متحده<sup>۳۶</sup> در زمینه فرآیندهای تسویه املاک و وام‌های مسکن بیمه‌شده، وزارت دادگستری<sup>۳۷</sup> در حوزه

---

<sup>32</sup> Heidi Mandanis Schooner, "Consuming Debt: Structuring the Federal Response to Abuses in Consumer Credit" *Loyola Consumer Law Review*, 18(2005), 52-3.

<sup>33</sup> FTCA Sec 5

<sup>34</sup> Oren Bar-Gill, and Elizabeth Warren, "Making Credit Safer", Harvard Law School Program on Risk Regulation Research Paper No.08-3(2008), 86-9.

<sup>35</sup> *Ibid*, 96-97.

<sup>36</sup> Housing and Urban Development (HUD)

<sup>37</sup> Department of Justice (DOJ)

ضدکلاهبرداری و منع تبعیض همچنین آژانس مالی مسکن فدرال<sup>۳۸</sup> بر صنعت وام مسکن نظارت می‌کند.<sup>۳۹</sup>

## ۲-۲. مبنای تأسیس دفتر

در سال‌های پایانی قرن ۲۰ و اوائل قرن جدید سیاست‌های اقتصادی دولت ایالات متحده به خصوص طرح مسکن مقرون به صرفه<sup>۴۰</sup> منجر به ایجاد حساب مسکن و افزایش قیمت‌ها شد.<sup>۴۱</sup> اشتیاق زیاد موسسات اعتباری به پرداخت وام‌های مسکن بدون در نظر گرفتن سوابق اعتباری مشتریان، محصولات اعتباری پیچیده با ریسک بالا در کنار کاهش دخالت نهادهای نظارتی به بحران مالی ۲۰۰۷-۲۰۰۸ منجر شد.<sup>۴۲</sup> علی‌رغم وجود مقررات نسبتاً گسترده در حمایت از مصرف‌کنندگان مالی، بسیاری از شهروندان آمریکایی در گرداب روش‌های وام‌دهی غارتگرانه افتاده و منازل مسکونی خود را - که با افت شدید قیمت‌ها مواجه شده بود- در فرایند سلب مالکیت از دست دادند.<sup>۴۳</sup>

بند(الف) ماده ۱۰۲۱ قانون «داد-فرانک» ایجاد دسترسی به بازار منصفانه، شفاف و رقابتی محصولات و خدمات مالی از طریق اجرای قوانین مصرف‌کننده فدرال را هدف ایجاد دفتر معرفی کرد. در بند(ب) همان ماده:

---

<sup>38</sup> Federal Housing Finance Agency(FHFA)

<sup>39</sup> Levitin, op.cit (2009).

<sup>40</sup> Affordable Housing

<sup>41</sup> R.C. Whalen, "The Subprime Crisis: Cause, Effect and Consequences", Indiana State University, Scott College of Business, Networks Financial Institute NFI Policy Briefs 2008-PB-04(2008).p.3.

<sup>42</sup> Chris O'Brien, "The CFPB's Endaround" 67 Cath. U. L. Rev. 365(2018).P.368-9. Available at: <https://scholarship.law.edu/lawreview/vol67/iss2/9> and

Andrew Smith, "Analysis of Consumer Protections Provided by the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act." (2020) 5,6. DOI:10.13140/RG.2.2.19264.15369.

<sup>43</sup> , Christos A Makridis, Michael Ohlrogge "Moving to opportunity? The geography of the foreclosure crisis and the importance of location Get access Arrow", Journal of Economic Geography, 22 (2022), 159. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbaa031>

- ارائه اطلاعات به‌موقع و قابل‌فهم به مصرف‌کنندگان برای اتخاذ تصمیمات مسئولانه در معاملات مالی،
- محافظت از مصرف‌کننده در برابر اقدامات غیرمنصفانه، فریبنده، سوءاستفاده‌گرانه همچنین تبعیض،
- شناسایی و رفع مقررات منسوخ، غیرضروری یا بیش از حد سخت‌گیرانه به منظور کاهش مداخلات نظارتی غیرموجه،
- اجرای هماهنگ قوانین فدرال مالی مصرف‌کنندگان بدون توجه به وضعیت شخص به‌عنوان موسسه‌سپرده‌گذاری
- اطمینان از شفافیت و کارایی بازارهای محصولات و خدمات مالی برای تسهیل دسترسی و نوآوری، به‌عنوان ابعاد مختلف اهداف دفتر ذکر شده است.

همان‌گونه که در بخش پیشین بیان شد تا پیش از اجرایی شدن قانون «داد-فرانک» نهادهای مختلفی مسئولیت حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان را بر عهده داشتند؛ با این حال وجود نهادهای متعدد مانع از شکست‌بازار در این حوزه نشد. نویسندگان عوامل مختلفی را به عنوان سبب ناتوانی و ناکارآمدی مداخلات نظارتی و تنظیم‌گری در این حوزه دانسته‌اند:

- علی‌رغم آن که تمامی نهادهای مذکور در بخش قبل به‌نحوی در راستای حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان مالی عمل می‌نمودند، لکن حفظ حقوق مصرف‌کننده تقریباً وظیفه اصلی هیچ‌یک از نهادهای فوق‌الذکر نبود.<sup>۴۴</sup> توضیح آن که هدف اصلی تنظیم‌گران بانکی حفظ ایمنی و سلامت شبکه بانکی و جلوگیری از ورشکستگی است نه حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان. از سوی دیگر، هدف اصلی کمیسیون تجارت فدرال حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان مالی است، اما این نهاد اختیاری در قبال موسسات سپرده‌ای نداشت و در خصوص موسسات غیرسپرده‌ای نیز تنها قادر به انجام نظارت پسینی و تعقیب بود.<sup>۴۵</sup>

<sup>44</sup>Carpenter, op.cit, 8.

<sup>45</sup> Bar-Gill and Warren, op.cit, 56-8.

- وظیفه حفظ حقوق مصرف‌کننده از طریق منع رویه‌های غیرمنصفانه فریبنده از سوی تنظیم‌گران بانکی، گاه با وظیفه اصلی حفظ سلامت، ایمنی و سودآوری موسسات اعتباری در تزامن بود؛ به این علت که بسیاری از اقدامات غیرمنصفانه و فریبنده گرچه برخلاف حقوق مصرف‌کنندگان است، لکن موجب سودآوری موسسات اعتباری و اجتناب از ورشکستگی است.<sup>۴۶</sup> از همین رو تنظیم‌گران بانکی ترجیح می‌دادند که منابع و توان خود را مصروف وظایف اصلی نمایند و حفظ حقوق مصرف‌کننده بدون متولی رها شده بود.
- با وجود تعدد نهادهای نظارتی نوعی «آرbitراژ نظارتی»<sup>۴۷</sup> مانع از کارآمدی نظارت بود. مقصود از آرbitراژ نظارتی، توانایی موسسات مالی در بهره‌برداری از خلأهای قانونی یا نظارت ضعیف است؛<sup>۴۸</sup> این آرbitراژ معلول عوامل مختلفی بود:

از یک سو الزامات نظارتی موسسات سپرده‌ای بیشتر از موسسات غیرسپرده‌ای بود، درعین حال به علت شباهت بیشتر خدمات و محصولات، موسسات می‌توانستند مجوز خود را از سپرده‌ای به غیرسپرده‌ای به راحتی تغییر دهند.<sup>۴۹</sup> از سوی دیگر، موسسات می‌توانستند به منظور اجتناب از اعمال نظارت سخت‌گیرانه‌تر، به راحتی مجوز خود را از ایالتی به فدرال یا بالعکس<sup>۵۰</sup> و یا از ایالتی که مقررات بهره آسان‌تری داشت به ایالت دیگر تغییر دهند.<sup>۵۱</sup> درعین حال نهادهای نظارتی نیز از حیث منابع مالی تاحدودی وابسته به موسسات تحت نظارت خود بودند زیرا بخشی از درآمد این نهادها از عضویت و نظارت موسسات تحت پوشش ناشی می‌شد؛

---

<sup>46</sup> Heidi Mandanis Schooner, "Central Banks' Role in Bank Supervision in the United States and United Kingdom, (2003) 27. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.341081>

<sup>47</sup> Regulatory Arbitrage

<sup>48</sup> Levitin, op.cit (2013).332-3.

<sup>49</sup> Levitin, op.cit (2009).

<sup>50</sup> Carpenter, David H. "The Consumer Financial Protection Bureau (CFPB): A Legal Analysis", Congressional Research service, 2014, oo.5,6.

<sup>51</sup> Levitin, op.cit (2013).333.

اطلاع بیشتر مراجعه شود به پرونده

Marquette National Bank of Minneapolis v. First of Omaha Service Corp (1978) Available at: Marquette Nat. Bank v. First of Omaha Svc. Corp. | 439 U.S. 299 (1978) | Justia U.S. Supreme Court Center

بنابراین، نهادهای نظارتی نیز تلاش می‌کردند با کاهش الزامات سخت‌گیرانه نظارتی، موسسات را به اخذ مجوز از خود تشویق نمایند.<sup>۵۲</sup>

با این اوصاف در شرایطی که نهادهای نظارتی نه انگیزه و نه توان کافی در جهت اعمال نظارت داشتند و همچنین موسسات تحت نظارت نیز می‌توانستند از خلأهای نظارتی کمال انتفاع را ببرند. عدم اجرای صحیح و کارآمد مقررات مصرف‌کننده سبب بروز بحران مالی در ایالات متحده شد که زیان مصرف‌کنندگان، ورشکستگی موسسات مالی، افزایش نرخ تورم و بیکاری و... را در پی داشت.

## ۲-۳. جایگاه و ساختار

خلأهای موجود در حمایت از حقوق مصرف‌کننده مالی سبب شد تا در زمان اوج بحران مسکن در سال ۲۰۰۷ خانم الیزابت وارن<sup>۵۳</sup>، استاد دانشکده حقوق هاروارد، پیشنهاد تأسیس «کمیسیون ایمنی محصولات مالی»<sup>۵۴</sup> را مطرح کند. خانم وارن استدلال کرد که همان‌طور که مصرف‌کنندگان از محصولات خطرناک مصرفی فیزیکی توسط قوانین محافظت می‌شوند، باید از محصولات مالی خطرناک نیز محافظت شوند.<sup>۵۶</sup> بحران مالی در ایالات متحده سبب شد زمینه سیاسی برای تحقق پیشنهاد خانم وارن فراهم گردد.

پیشنهاد ایجاد یک آژانس مستقل برای حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان مالی با موافقت‌ها و مخالفت‌هایی روبه‌رو شد. حامیان این آژانس، ساختار نظارتی موجود را به قدری معیوب و شکننده می‌دانستند که وقوع بحران مالی وام‌های مسکن‌گریز ناپذیر بود. منتقدین معتقد بودند تأسیس نهاد جدید به مداخله‌گری دولت منتهی شده که هزینه‌های تنظیم‌گری را افزایش می‌دهد؛ زیرا انتخاب‌های مصرف‌کنندگان کاهش و هزینه محصولات مالی افزایش

---

<sup>52</sup> Bar-Gill and Warren, op.cit, 93.

<sup>53</sup> Elizabeth Warren

<sup>54</sup> Financial Product Safety Commission

<sup>55</sup> R.C Whalen, "The Subprime Crisis: Cause, Effect and Consequences", Indiana State University, Scott College of Business, Networks Financial Institute NFI Policy Briefs 2008-PB-04(2008).p.3.

<sup>56</sup> Ibid

خواهد یافت.<sup>۵۷</sup> دغدغه دیگر افتراق میان نهاد حمایت از مصرف‌کننده از نهاد تنظیم‌گر ایمنی و سلامت بانک‌ها بود که تضعیف سودآوری بانک‌ها را به‌همراه داشت<sup>۵۸</sup>؛ زیرا همان‌طور که پیشتر بیان شد، هدف سودآوری موسسات اعتباری در برخی موارد در تزامن با حمایت کامل از حقوق مصرف‌کنندگان است.

با این حال به موجب ماده ۱۰۱۱ قانون «داد-فرانک» دفتر ایجاد شد. دفتر، آژانسی اجرایی<sup>۵۹</sup> (بخشی از قوه مجریه) با صلاحیت فدرال است که از نظر ساختاری در تشکیلات فدرال رزرو تعریف شده با این حال مستقل از آن است. استقلال دفتر از فدرال رزرو از جهات مختلفی قابل مطالعه است. نخست آن که دفتر توسط یک مدیر اداره می‌شود که مستقیماً توسط رئیس‌جمهور ایالات متحده آمریکا پس از مشورت و موافقت مجلس سنا منصوب می‌شود.<sup>۶۰</sup> مدیر دفتر که شهروند ایالات متحده است<sup>۶۱</sup> هیچ‌گونه وابستگی سازمانی به هیأت‌مدیره فدرال رزرو نداشته و هیأت مذکور اختیار نظارت نسبت به آن را ندارد. مدت مدیریت ۵ سال است که توسط رئیس‌جمهور قابل تمدید بوده و عزل مدیر تنها در صورت ناکارآمدی، کوتاهی در انجام وظیفه یا ارتکاب تخلفات عمدی به وسیله رئیس‌جمهور ممکن خواهد بود.<sup>۶۲</sup> مدیر همچنین می‌تواند رأساً کارکنان لازم را برای انجام وظایف دفتر استخدام کند و وظایف را به آنان واگذار کند.<sup>۶۳</sup>

از سوی دیگر، بودجه دفتر وابسته به تصمیمات فدرال رزرو یا منوط به تخصیص‌کننده نبوده و توسط فدرال رزرو معادل ۱۲ درصد از هزینه‌های عملیاتی<sup>۶۴</sup> سالانه فدرال رزرو به‌علاوه تعدیل تورمی تأمین می‌گردد.<sup>۶۵</sup> همان‌طور که بیان شد اختیارات مختلفی از نهادها و آژانس‌های مختلف مالی در دفتر متمرکز شده است. از این رو دفتر اختیارات گسترده‌ای در خصوص محصولات و خدمات مالی دارد، با این حال تصمیمات و اقدامات دفتر در حوزه

---

<sup>57</sup> Levitin, op.cit (2013).329-30.

<sup>58</sup> Ibid

<sup>59</sup> Dodd-Frank Sec 1011 (a)

<sup>60</sup> Dodd-Frank Sec 1011(b)2

<sup>61</sup> Dodd-Frank Sec 1011(b)3

<sup>62</sup> Dodd-Frank Sec 1011(c)3

<sup>63</sup> Dodd-Frank Sec 1012(a)

<sup>64</sup> operating expenses

<sup>65</sup> Dodd-Frank Sec 1017(a)2

اختیارات تنظیم‌گری، نظارت و اجرای مقررات مالی مصرف‌کننده توسط هیأت‌مدیره فدرال-رزرو قابل تغییر یا وتو نمی‌باشد.

علی‌رغم استقلال و اختیارات گسترده دفتر، این نهاد مشمول سطح بالاتری از شفافیت و نظارت نسبت به دیگر نهادهای این حوزه است. از حیث سازوکار و شیوه وضع مقررات، همچنین شیوه دادرسی، دفتر تابع قانون رویه اداری<sup>۶۶</sup> است که الزامات متعددی را برای فرایندهای وضع مقررات و رسیدگی به تخلفات برای نهادهای دولتی ترسیم نموده است.<sup>۶۷</sup> مدیر دفتر ملزم به ارائه گزارش به کنگره بوده و مقررات مصوب دفتر (نه اقدامات نظارتی و اجرایی) با رأی دو سوم اعضای شورای نظارت بر ثبات مالی<sup>۶۸</sup> در صورتی که بر خلاف ثبات سیستم مالی ایالات متحده باشد قابل لغو یا تعلیق خواهد بود.<sup>۶۹</sup> کاهش حدنصاب تصمیم‌گیری در شورای مذکور به میزان اکثریت مطلق همچنین اعطای اختیار تعیین بودجه دفتر به کنگره از مهم‌ترین دغدغه‌های سناتورهای جمهوری خواه بود که در نهایت هیچ‌یک در مصوبه نهایی «داد-فرانک» محقق نشد.<sup>۷۰</sup>

## ۲-۴. اختیارات

قانون «داد-فرانک» به دفتر اختیارات گسترده‌ای نسبت به اشخاص مشمول و محصولات و خدمات مالی مصرف‌کننده اعطاء کرده است. برای درک اختیارات دفتر نخست باید با برخی اصطلاحات در این قانون آشنا شد. «محصولات یا خدمات مالی مصرف‌کننده»<sup>۷۱</sup> به محصول یا خدمات مالی مرتبط است که عمدتاً برای استفاده شخصی، خانوادگی یا خانگی ارائه شده باشد مانند دریافت سپرده، اعطای اعتبار، کارگزاری وام، انتقال و تبادل وجوه، خدمات تسویه

<sup>66</sup> Administrative Procedure Act (APA)

<sup>67</sup> Dodd-Frank Sec 1053

<sup>68</sup> Financial Stability Oversight Council (FSOC)

این شورا به موجب ماده ۱۱۱ «داد-فرانک» ایجاد شده است.

<sup>69</sup> Dodd-Frank Sec 1023

این توضیح لازم است که اتخاذ این تصمیم منوط به رأی موافق رئیس شورا یعنی وزیر خزانه‌داری ایالات متحده نیز می‌باشد.

<sup>70</sup> Todd J. Zywicki, "The Consumer Financial Protection Bureau: Savior or Menace?" *George Washington Law Review*, 81(2013).863. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2130942>

<sup>71</sup> Consumer Financial Product or Service

املاک و مستغلات، جمع‌آوری مطالبات و...<sup>۷۲</sup> «شخص مشمول»<sup>۷۳</sup> به معنای هر شخصی است که محصولات یا خدمات مالی مصرف‌کننده را تهیه یا ارائه کند یا هر شخص وابسته‌ای که به عنوان ارائه‌دهنده خدمات به این شخص (ارائه‌دهنده یا تهیه‌کننده محصول) عمل کند.<sup>۷۴</sup> منظور از «ارائه‌دهنده خدمات»<sup>۷۵</sup> شخصی است که خدمات اساسی به یک «شخص مشمول» ارائه می‌دهد و این خدمات مرتبط با ارائه محصولات یا خدمات مالی مصرف‌کننده باشد.<sup>۷۶</sup>

از منظر قانون «داد-فرانک» موسساتی که مشمول اختیارات دفتر از حیث تقنینی، نظارتی و اجرایی می‌شوند، به سه دسته تقسیم می‌شوند: (۱) موسسات غیرسپرده‌ای، (۲) بانک‌ها، موسسات پس‌انداز و اتحادیه‌های اعتباری بسیار بزرگ (با سرمایه بیش از ده میلیارد دلار) و (۳) دیگر بانک‌ها، موسسات پس‌انداز و اتحادیه‌های اعتباری<sup>۷۷</sup>

مقصود از موسسات غیرسپرده‌ای هر شخص مشمولی است که: (الف) وام‌های مصرفی توثیق شده با املاک و مستغلات را برای مقاصد شخصی، خانوادگی یا خانگی ارائه یا واسطه‌گری (کارگزاری) می‌کند یا در زمینه اصلاح وام، فرایند سلب مالکیت یا خدمات نجات از سلب مالکیت در ارتباط با چنین وام‌هایی فعالیت می‌کند؛ یا (ب) به عنوان یک شرکت بزرگ در بازار به ارائه محصولات یا خدمات مالی مصرف‌کننده اشتغال دارد؛ یا (ج) دفتر دلایل معقولی دارد که این موسسه اشتغال به رفتاری دارد که خطرآفرینی را برای مصرف‌کنندگان در رابطه با محصولات یا خدمات مالی مصرف‌کننده ایجاد می‌کند؛ (د) هرگونه وام دانشجویی به مصرف‌کننده ارائه می‌دهد؛ (ه) وام روزپرداخت را به مصرف‌کننده ارائه می‌دهد.<sup>۷۸</sup>

اختیارات و وظایف دفتر دو روی یک سکه است. ماده ۱۰۲۱ «داد-فرانک» وظایف اصلی دفتر را در موارد زیر احصاء می‌کند:

<sup>72</sup> Dodd-Frank Sec 1002(5)

<sup>73</sup> covered person

<sup>74</sup> Dodd-Frank Sec 1002(6)

<sup>75</sup> Service provider

<sup>76</sup> Dodd-Frank Sec 1002

<sup>77</sup> Dodd-Frank Sec 1024, 1025 & 1026

<sup>78</sup> Dodd-Frank Sec 1024(a)

۱. اجرای برنامه‌های آموزش مالی؛
۲. جمع‌آوری، تحقیق، رسیدگی و پاسخ به شکایات مصرف‌کنندگان؛
۳. جمع‌آوری، تحقیق، نظارت و انتشار اطلاعات مرتبط با عملکرد بازارهای محصولات و خدمات مالی مصرف‌کنندگان برای شناسایی خطرات برای مصرف‌کنندگان و اطمینان از عملکرد صحیح این بازارها؛
۴. بر اساس مواد ۱۰۲۴ تا ۱۰۲۶، نظارت بر اشخاص مشمول برای رعایت قوانین فدرال مالی مصرف‌کنندگان و انجام اقدامات اجرایی مناسب برای رسیدگی به نقض این قوانین؛
۵. تصویب قوانین، دستورالعمل‌ها و راهنمایی‌هایی برای اجرای قوانین فدرال مالی مصرف‌کنندگان؛ و
۶. انجام فعالیت‌های پشتیبانی که برای تسهیل سایر وظایف دفتر ضروری یا مفید باشد.

در خصوص اشخاص مشمول در دو حوزه اختیارات سه‌گانه مقررگذاشته‌شده، نظارتی و اجرایی را به دفتر اعطاء شده است. اختیارات دفتر به دو دسته کلی ذاتی و انتقالی تقسیم می‌شود. اختیارات ذاتی مواردی است که ابتدا به‌ساکن به دفتر اختصاص دارد. این اختیارات شامل:

۱. تعریف اقدامات و رویه‌های غیرمنصفانه، فریبنده یا سوءاستفاده‌گرانه<sup>۷۹</sup>، مقررات مربوط الزام به افشای اطلاعات<sup>۸۰</sup>، مقررات حاکم بر ثبت‌نام برخی موسسات غیرسپرده‌ای نزد دفتر<sup>۸۱</sup>، همچنین محدود کردن استفاده از شرط‌های داوری پیش از بروز اختلافات<sup>۸۲</sup> می‌شود.<sup>۸۳</sup>

یکی از مهم‌ترین اختیارات دفتر در راستای حمایت از مصرف‌کنندگان تعیین اقدامات و رویه‌های «غیرمنصفانه»، «فریبنده» یا «سوءاستفاده‌گرانه» در محصولات و خدمات مالی مصرف‌کننده است. بند (ج) ماده ۱۰۳۱ قانون «داد-فرانک» مقرر می‌نماید که دفتر تنها در صورتی می‌تواند یک اقدام یا رویه را در خصوص یک محصول یا خدمت مالی «غیرمنصفانه» اعلام

<sup>79</sup> UDAAP(Unfair, Deceptive and Abusive acts or Practices)

<sup>80</sup> Dodd-frank Sec 1032(a)

<sup>81</sup> Dodd-frank Sec 1022(c)7

<sup>82</sup> Dodd-frank Sec 1028

<sup>83</sup> Levitin, op.cit(2013),334.

نماید که شرایط مقرر در بند(ج) وجود داشته باشد؛ یک عمل یا رویه زمانی «غیرمنصفانه» است که این سه شرط را به‌طور همزمان داشته باشد:

(۱) باعث خسارت قابل‌توجهی به مصرف‌کنندگان شود یا احتمال رود که منجر به خسارت قابل‌توجه گردد؛

(۲) عرفاً مصرف‌کننده نتواند از چنین خسارت‌هایی پیشگیری کند و

(۳) این خسارات با منافع متقابل برای مصرف‌کنندگان یا رقابت جبران نشده باشد.<sup>۸۴</sup>

قانون «داد-فرانک» در ماده ۱۰۳۱ به دفتر اختیار مقابله با اقدامات و رویه‌های «فریبنده» را می‌دهد و در ماده ۱۰۳۶ نیز اشخاص مشمول را از پرداختن به این امور منع می‌نماید، لکن تعریفی از این مفهوم ارائه نمی‌دهد. می‌توان استنباط نمود که «داد-فرانک»، درصدد تغییر تعریف فریبنده از آنچه پیشتر در بیانیه خط‌مشی کمیسیون تجارت فدرال راجع به فریب در سال ۱۹۸۳ آمده، نبوده به خصوص آن‌که راهنمای نظارت و بازرسی دفتر نیز همین تعریف را پذیرفته است.<sup>۸۵</sup>

برای فریبنده تلقی‌شدن یک اقدام یا رویه سه شرط وجود دارد:

(۱) ارائه(عرضه)، حذف یا اقدام باید مصرف‌کننده را گمراه کند یا احتمال گمراهی مصرف‌کننده وجود داشته باشد.

---

<sup>84</sup> Dodd-frank Sec1031(c)

این تعریف کاملاً مشابه آن چیزی است که پیش از این در بیانیه خط‌مشی کمیسیون تجارت فدرال ۱۹۸۰ راجع به «غیرمنصفانه» آمده است. ن.ک

FTC Policy Statement on Unfairness.(1980).Available at: <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/ftc-policy-statement-unfairness>

<sup>85</sup> CFPB Supervision and Examination Process(2022).UDAAP CFPB Manual,V.3 Available at: <https://www.consumerfinance.gov/compliance/supervision-examinations/>

۲) تفسیر مصرف‌کننده از آن ارائه، حذف یا اقدام باید در شرایط موجود منطقی و متعارف باشد.

۳) ارائه، حذف یا اقدام گمراه‌کننده، باید اساسی و بااهمیت باشد.<sup>۸۶</sup>

ممنوعیت «سوءاستفاده» محصول تدوین قانون «داد-فرانک» و ایجاد دفتر در پاسخ به بحران مالی ۲۰۰۷-۲۰۰۸ است. بر اساس بند(د) ماده ۱۰۳۱ قانون «داد-فرانک» سوءاستفاده در دو حالت قابل تصور است:

۱) زمانی که یک اقدام یا رویه به طور اساسی<sup>۸۷</sup> در توانایی مصرف‌کننده در درک یک اصطلاح یا شرایط یک محصول یا خدمت مالی مصرف‌کننده اختلال ایجاد می‌کند. یا

۲) زمانی که یک اقدام یا رویه مزایای غیرمنطقی کسب کند از:

- عدم درک مصرف‌کننده از خطرات مهم، هزینه‌ها یا شرایط محصول یا خدمت؛
- یا ناتوانی مصرف‌کننده در حفاظت از منافع خود در انتخاب یا استفاده از محصول یا خدمت مالی مصرف‌کننده؛
- یا اتکای معقول مصرف‌کننده به شخص مشمول برای اقدام در جهت منافع او.

بررسی مصادیق سوءاستفاده ادعا شده از سوی دفتر مبین آن است که در بیشتر موارد، ادعای سوءاستفاده نسبت به یک رفتار به طور همزمان با ادعای انجام رفتار فریبنده یا غیرمنصفانه نیز همراه بوده و یا به دلیل اشتراک و هم‌پوشانی ممنوعیت‌ها می‌توانسته همراه باشد. بر این اساس در بیشتر موارد ادعای کسب مزیت غیرمنطقی از عدم درک مصرف‌کننده از آن‌جایی که با پنهان نمودن برخی شرایط و یا هزینه‌ها همراه است، در کنار ادعای رفتار فریبنده مطرح شده است در مقابل کسب مزیت غیرمنطقی از ناتوانی

---

<sup>86</sup> FTC Policy Statement on Deception.(1983).Available at: <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/ftc-policy-statement-deception>

<sup>87</sup> materially

مصرف کننده در حفاظت از منافع خود با رفتار غیرمنصفانه به آن جهت که توسط مصرف کننده غیرقابل اجتناب است، همپوشانی دارد.<sup>88</sup>

با وجود مشابهت‌های مذکور، می‌بایست اضافه نمود که سوءاستفاده ظرفیت‌های منحصر به فردی در قیاس با ممنوعیت‌های پیش‌تر شناسایی شده، دارد. در ممنوعیت سوءاستفاده مانند فریبنده، نیازی به نشان دادن ورود صدمات اساسی برای احراز مسئولیت نیست. اما در معیار غیرمنصفانه ورود صدمات قابل توجه شرط است، از این نظر استناد به سوءاستفاده دارای مزیت اثباتی است. همچنین در دو ممنوعیت سوءاستفاده و فریبنده ضرورتی وجود ندارد که مصرف کننده اقدامات متعارفی را برای اجتناب از آسیب انجام دهد. با این حال ممنوعیت فریب، مشکلات ناشی از سوءتفاهم محض مصرف کننده بی‌آن که عمل گمراه کننده‌ای رخ داده باشد را دربر نمی‌گیرد، زیرا مصرف کننده را انسان منطقی در نظر می‌گیرد.<sup>89</sup> اما همان‌طور که پیشتر گفته شد، بیانیه دفتر معیار اختلال در درک اساسی را هم شامل زمانی می‌داند که قصد اختلال وجود دارد و همزمانی که این قصد وجود ندارد، خواه آن که اختلال نتیجه طبیعی عمل باشد و یا آن که به هر دلیل دیگر درک مصرف کننده مختل شده باشد.

از مقایسه مفهوم جدید سوءاستفاده با مفاهیم پیشین به دست می‌آید که اولاً، «سوءاستفاده» استاندارد انعطاف‌پذیرتر از «غیرمنصفانه» یا «فریبنده» است و به قانون‌گذار این امکان را می‌دهد که به تغییرات سریع در صنعت مالی مصرف کننده را مدیریت کند. سوءاستفاده تابع استاندارد قانونی مستقل خود است، که نشان می‌دهد اقداماتی که مشمول دو ممنوعیت ناعدالتی و فریب نیستند ممکن است ذیل این مفهوم

---

<sup>88</sup> Kerry Elizabet, Webb, CFPB and the Use of Abusiveness – Ten Years In, 2021. Available at <https://www.mayerbrown.com/-/media/files/perspectives-events/publications/2021/11/cfpb-and-the-use-of-abusiveness--ten-years>

<sup>89</sup> Karns, Jack E. "The Federal Trade Commission's Evolving Deception Policy", 22 U. Rich. L. Rev. 399, 1988. P.411.

ممنوع باشند. سوم، استاندارد سوءاستفاده بیشتر بر پایه معیارهای ذهنی قابل استنباط است و مشمول یک تحلیل عینی هزینه و فایده نیست.<sup>۹۰</sup>

اختیارات انتقالی اختیاراتی است که از برخی قوانین احصاء شده مصرف‌کننده<sup>۹۱</sup>، به دفتر منتقل شده است. این مورد شامل ۱۸ عنوان قانونی مصرح در بند ۱۲ ماده ۱۰۰۲ است: ۱. «قانون اجاره مصرف‌کننده<sup>۹۲</sup>»، ۲. «قانون فرصت برابر در اعتبار<sup>۹۳</sup>» و ۳. «قانون صداقت در وام-دهی<sup>۹۴</sup>»، ۴. «قانون صداقت در پس‌انداز<sup>۹۵</sup>»، ۵. «قانون صورت‌حساب‌های اعتباری منصفانه<sup>۹۶</sup>»، ۶. «قانون گزارش‌دهی منصفانه<sup>۹۷</sup>»، ۷. ماده ۵۰۲ تا ۵۰۹ از «قانون گراهام-لیچ بیلی<sup>۹۸</sup>»، ۸. «قانون حمایت از مالکین خانه<sup>۹۹</sup>»، ۹. «قانون مالکیت خانه و حمایت از سرمایه مالکین<sup>۱۰۰</sup>»، ۱۰. «قانون جمع‌آوری منصفانه مطالبات<sup>۱۰۱</sup>»، ۱۱. «قانون رویه‌های تسویه حساب املاک و مستغلات<sup>۱۰۲</sup>»، ۱۲. «قانون انتقال الکترونیکی وجوه<sup>۱۰۳</sup>»، ۱۳. «قانون برابری معاملات وام مسکن جایگزین<sup>۱۰۴</sup>»، ۱۴. «قانون افشای وام مسکن<sup>۱۰۵</sup>»، ۱۵. «قانون مجوزدهی وام مسکن<sup>۱۰۶</sup>»، ۱۶. «قانون افشای کامل فروش زمین‌های بین‌ایالتی<sup>۱۰۷</sup>»، ۱۷. بخش‌های (ب) تا (و) از ماده ۴۳ «قانون بیمه سپرده فدرال<sup>۱۰۸</sup>» و ۱۸. ماده ۶۲۶ «قانون جامع اعتبارات<sup>۱۰۹</sup>».

---

<sup>90</sup> SJ, Canzona, "I'll Know It When I See It": "Defending the Consumer Financial Protection Bureau's Approach of Interpreting the Scope of Unfair, Deceptive, or Abusive Acts or Practices ("UDAPP") Through Enforcement Actions", Journal of Legislation, 45(3), 2018P.66.

<sup>91</sup> Enumerated Consumer Laws

<sup>92</sup> Consumer Leasing Act

<sup>93</sup> Equal Credit Opportunity Act

<sup>94</sup> Truth in Lending Act

<sup>95</sup> Truth in Savings Act

<sup>96</sup> Fair Credit Billing Act

<sup>97</sup> Fair Credit Reporting Act

<sup>98</sup> Gramm-LeachBliley Act

<sup>99</sup> Home Owners Protection Act

<sup>100</sup> Home Ownership and Equity Protection Act

<sup>101</sup> Fair Debt Collection Practices Act

<sup>102</sup> Real Estate Settlement Procedures Act

<sup>103</sup> Electronic Fund Transfer Act

<sup>104</sup> Alternative Mortgage Transaction Parity Act

<sup>105</sup> Home Mortgage Disclosure Act

<sup>106</sup> Mortgage Licensing Act

<sup>107</sup> Interstate Land Sales Full Disclosure Act

<sup>108</sup> Federal Deposit Insurance Act

<sup>109</sup> Omnibus Appropriations Act

گسترده‌ترین بخش از اختیارات و صلاحیت‌های دفتر، وضع مقررات حمایت از مصرف‌کنندگان در خصوص اشخاص مشمول و محصولات و خدمات مالی مصرف‌کننده است. علاوه بر این در حوزه نظارت و بازرسی، «داد-فرانک» اختیار نظارت بر بسیاری از محصولات و خدمات مالی مصرف‌کننده را به دفتر اعطاء کرده است. در نهایت حوزه سوم، مربوط به اجرای مقررات فدرال مالی مصرف‌کنندگان و تعقیب متخلفین می‌باشد. حدود اختیارات مذکور در قالب سه بخش مطالعه می‌شود.

## ۲-۴-۱. اختیار مقررده‌گذاری

بند (الف) ماده ۱۰۲۲ مقرر داشته: «مدیر دفتر می‌تواند مقرراتی وضع کند و دستورات و راهنماهایی صادر کند که برای اجرای قوانین مالی فدرال مصرف‌کنندگان و دستیابی به اهداف و مقاصد این قوانین ضروری یا مناسب و یا برای جلوگیری از دور زدن این قوانین لازم باشد». در ادامه، «داد-فرانک» کلیه اختیارات برای وضع مقررات یا صدور دستورالعمل-ها یا راهنماها طبق هر قانون فدرال مربوط به حفاظت مالی مصرف‌کننده، شامل انجام وظایف مربوطه برای تدوین و بررسی این مقررات، دستورات و راهنماها نسبت به موسسات غیرسپرده‌ای، تمام موسسات سپرده‌ای در صلاحیت تنظیم‌گران بانکی همچنین وزارت توسعه و مسکن را به دفتر منتقل نمود.<sup>۱۱۰</sup> تنظیم‌گران بانکی همانطور که در بخش پیشینه اشاره شد، عبارت‌اند از هیأت‌مدیره فدرال رزرو، دفتر نظارت بر ارز، شرکت بیمه سپرده‌های فدرال، اداره ملی اتحادیه‌های اعتباری و دفتر نظارت بر پس‌انداز.<sup>۱۱۱</sup>

دفتر بر اساس بند (د) ماده ۱۰۲۴ در خصوص نهادهای غیر سپرده‌ای اختیار انحصاری وضع مقررات را دارد و در خصوص اشخاص مشمول قسمت دو بند (الف) ماده ۱۰۲۴ (شرکت‌ها بزرگ در بازار محصولات و خدمات مالی مصرف‌کننده)، می‌بایست پس از مشورت با کمیسیون تجارت فدرال وضع مقررده نماید.<sup>۱۱۲</sup>

دفتر با استفاده از اختیار مقررده‌گذاری در آوریل ۲۰۲۳ بیانیه خط‌مشی راجع به «سوءاستفاده» را منتشر ساخت که می‌تواند در شناسایی این اختیار جدید متمر ثمر باشد.<sup>۱۱۳</sup>

<sup>110</sup> Dodd-Frank Sec 1061(b)

<sup>111</sup> Ibidem.

<sup>112</sup> Dodd-frank Sec1024(a)2

<sup>113</sup> Policy Statement On Abusive Acts and practices(2023 April 03).CFPB. Available at:

<https://www.consumerfinance.gov/compliance/supervisory-guidance/policy-statement-on-abusiveness/>

فرایند وضع مقررات دفتر افزون بر الزامات قانون رویه اداری با محدودیت‌های دیگری نیز مواجه است.<sup>۱۱۴</sup> یکی از این موارد الزامات قانون تنظیم‌گری منصفانه کسب‌وکارهای کوچک<sup>۱۱۵</sup> مصوب ۱۹۹۶ است. این قانون که حاوی اصلاحاتی راجع به قانون «انعطاف-پذیری در تنظیم‌گری»<sup>۱۱۶</sup> از آژانس‌ها می‌خواهد مراحل خاصی را به منظور کاهش هزینه‌های تحمیلی وضع مقررات بر کسب‌وکارهای کوچک انجام دهند. تمامی آژانس‌های فدرال می‌بایست همزمان با تدوین یک مقرره، تحلیلی ابتدایی و سپس نهایی را از تأثیرات وضع یک مقرره بر کسب و کارهای کوچک به عمل آورند؛ مگر آن که رئیس آژانس تأیید کند که مقرره در صورت ابلاغ تأثیر اقتصادی چشمگیری بر تعداد زیادی از کسب‌وکارهای کوچک نخواهد داشت.<sup>۱۱۷</sup> در صورتی که بر اساس تحلیل ارائه شده یک مقرره تأثیر اقتصادی چشمگیری بر تعداد زیادی از کسب‌وکارهای کوچک داشته باشد، ضروری است به این کسب‌وکارها فرصتی برای مشارکت در فرایند قانون‌گذاری داده شود.<sup>۱۱۸</sup> دفترهمچنین موظف است هر مقرره یا دستورالعمل مهمی را که صادر کرده است، در مدت حداقل پنج سال پس از صدور مورد بازنگری قرار دهد.<sup>۱۱۹</sup>

## ۲-۴-۲. اختیار نظارت

اختیارات نظارتی دفتر شامل بازدید، دریافت گزارش دوره‌ای و بررسی می‌باشد. در گزارش-های مذکور می‌بایست (۱) رعایت قوانین فدرال مالی مصرف‌کننده ارزیابی شود، (۲) اطلاعاتی درباره فعالیت‌ها و سیستم‌های انطباق این اشخاص به دست آید. (۳) خطرات برای مصرف‌کنندگان و بازارها شناسایی و ارزیابی گردد.<sup>۱۲۰</sup>

در خصوص نهادهای غیرسپرده‌ای بر اساس ماده ۱۰۲۴، دفتر اختیار نظارت را دارد لکن این اختیار مانع از اختیارات نظارتی سایر نهادها نمی‌باشد.<sup>۱۲۱</sup> دفتر موظف است مرجعی برای

<sup>114</sup> Levitin, op.cit (2013), 348-9.

<sup>115</sup> Small Business Regulatory Enforcement Fairness (SBREFA)

116 Regulatory Flexibility Act

<sup>117</sup> 5 USC Sec 603, 604, 605(b)

<sup>118</sup> Ibid 609(a)

<sup>119</sup> Dodd-frank Sec 1022(d)

<sup>120</sup> Dodd-frank Sec 1024 (b)

<sup>121</sup> Ibidem

ثبت نام نهادهای غیرسپرده‌ای ایجاد نماید همچنین اشخاص مشمول این ماده را ملزم به تولید، نگهداری یا ارائه سوابق نماید.<sup>۱۲۲</sup>

اما در خصوص نهادهای سپرده‌ای خیلی بزرگ موضوع بند (الف) ماده ۱۰۲۵، اختیار نظارت نسبت به رعایت قوانین فدرال مصرف‌کننده صرفاً بر عهده دفتر می‌باشد و دیگر تنظیم‌گران بانکی اختیارات خود در حوزه قوانین فدرال مصرف‌کننده را به دفتر منتقل می‌نمایند.<sup>۱۲۳</sup> با این حال تنظیم‌گران بانکی همچنان به‌عنوان ناظر ثانویه (پشتیبان) حق نظارت بر اشخاص موضوع بند (الف) ماده ۱۰۲۵ را دارند.<sup>۱۲۴</sup> این اختیار به صورت درخواست گزارش و انجام بررسی‌ها در مواردی است که دفتر بعد از گذشت ۱۲۰ روز از دریافت توصیه بازرسی به وظایف نظارتی خود عمل نکرده باشد.<sup>۱۲۵</sup>

در خصوص سایر موسسات سپرده‌ای موضوع ماده ۱۰۲۶، اختیارات اولیه نظارت بر اجرای قوانین حمایت از مصرف‌کننده همچنان در اختیار نهادهای نظارتی بانکی است.<sup>۱۲۶</sup> در این حوزه، دفتر اختیارات نظارتی محدودی به عنوان پشتیبان دارد.<sup>۱۲۷</sup> برای مثال، می‌تواند به‌صورت موردی در بازرسی‌هایی که توسط نهادهای نظارتی بانکی انجام می‌شود، شرکت کند. نهادهای نظارتی بانکی باید دسترسی دفتر به تمامی گزارش‌ها، سوابق و اسناد مربوط به بازرسی را فراهم کنند و به بازرسان دفتر اجازه مشارکت در تمامی جنبه‌های بازرسی را بدهند.<sup>۱۲۸</sup> دفتر همچنین می‌تواند گزارش‌هایی را مستقیماً از این موسسات درخواست کند، هرچند موظف است تا حد ممکن به گزارش‌های موجود تکیه کند.<sup>۱۲۹</sup>

## ۲-۴-۳. اختیار اجرای مقررات

---

<sup>122</sup> Dodd-frank Sec 1024(b)7

<sup>123</sup> Dodd-frank Sec 1025(b)1

<sup>124</sup> Dodd-frank Sec 1061(c)

<sup>125</sup> Dodd-frank Sec 1061,1025(c)

<sup>126</sup> Dodd-frank Sec 1026(c),1061(c)

<sup>127</sup> Dodd-frank Sec 1026(c)

<sup>128</sup> Ibidem

<sup>129</sup> Ibidem

اختیارات اجرایی دفتر به دو بخش عمده تقسیم می‌شود. نخست انجام یک فرایند دادرسی اداری بر اساس قانون رویه اداری به منظور صدور دستور توقف و خودداری<sup>۱۳۰</sup> که می‌تواند به طور موقت یا دائم حاوی دستور توقف انجام یک تخلف یا یک اقدام مثبت در جهت اصلاح یا جبران باشد<sup>۱۳۱</sup> و مورد دیگر طرح یک دعوی حقوقی علیه اشخاص مشمول است. در هر صورت اجرای دستور یا حکم در هر دو فرض توسط دادگاه منطقه‌ای فدرال به عمل خواهد آمد.<sup>۱۳۲</sup> ماده ۱۰۵۵ سازوکارهایی که توسط دادگاه و یا حسب مورد دفتر می‌تواند اتخاذ شود برشمرده لکن تصریح نموده که محدود به این موارد نمی‌باشد:

الف) فسخ قرارداد یا اصلاح آن

ب) بازپرداخت یا استرداد مال غیرمنقول

ج) اعاده به وضع سابق

د) پرداخت غرامت<sup>۱۳۳</sup> یا استرداد عوائد نامشروع

ه) انتشار تخلف (نقض مقررات) به ضمیمه هزینه‌های مربوط به انتشار

و) ایجاد محدودیت برای فعالیت یا عملکرد اشخاص

ز) جریمه مدنی همانطور که در بند(ج) ماده ۱۰۵۵ پیش‌بینی شده است.

در بند(ج)، برای تخطی از مقررات، قواعد یا دستورات کتبی که توسط دفتر اعلام می‌شود تا حداکثر روزانه پنج‌هزار، در صورت نقض ناشی از تقصیر (مانند بی‌احتیاطی) مقررات مالی فدرال مصرف‌کننده روزانه حداکثر بیست‌وپنج هزار دلار و در صورت نقض آگاهانه مقررات مذکور، حداکثر روزانه یک‌میلیون دلار به‌ازای هر روز تخلف، جریمه مدنی لحاظ شده است.

---

<sup>130</sup> Cease and Desist Order

<sup>131</sup> Dodd-frank Sec1053(b)

<sup>132</sup> Dodd-frank Sec1053(d)

<sup>133</sup> Disgorgement

دفتر در خصوص موسسات غیرسپرده‌ای اختیارات اجرایی را بر اساس بند(ج) ماده ۱۰۲۴ داراست. با این حال این اختیار انحصاری نبوده و کمیسیون تجارت فدرال نیز نسبت به این دست موسسات اختیار طرح دعوی حقوقی و یا ورود به آن را دارد.<sup>۱۳۴</sup> اقدامات اجرایی دفتر و کمیسیون تجارت فدرال می‌بایست طبق تشریفات مذکور در قسمت سوم بند(ج) ماده ۱۰۲۴ با هماهنگی یک‌دیگر باشد.<sup>۱۳۵</sup>

در خصوص موسسات سپرده‌ای بزرگ، دفتر اختیار اصلی انجام اقدامات اجرایی را دارد. با این حال دیگر نهادهای فدرال که مجاز به اجرای قوانین مالی مصرف‌کننده هستند، به جز کمیسیون تجارت فدرال، اختیار اجرایی را به صورت پشتیبان دارند. به این صورت که می‌توانند کتبا اتخاذ اقدام اجرایی را به دفتر پیشنهاد دهند. اگر دفتر ظرف مدت ۱۲۰ روز از تاریخ دریافت پیشنهاد، اقدام لازم را به عمل نیاورند، خود نهاد فدرال صالح، اقدام به طرح دعوی حقوقی می‌نماید.<sup>۱۳۶</sup>

اما در قبال سایر موسسات سپرده‌ای، دفتر اختیار اتخاذ اقدامات اجرایی ندارد و این اختیار در انحصار نهادهای تنظیم‌گری بانکی است.<sup>۱۳۷</sup> در صورتی که دفتر اعتقاد به نقض قوانین مالی مصرف‌کننده داشته باشد، می‌تواند موضوع را به نهاد تنظیم‌گر بانکی ارجاع داده و اقدام اجرایی متناسب را پیشنهاد دهد. نهاد مذکور موظف است ظرف مدت ۶۰ روز کتبا به دفتر پاسخ دهد.<sup>۱۳۸</sup>

در عمل دفتر می‌تواند همزمان با پیگیری دادرسی قضایی یا اداری یا پیش از آغاز تعقیب، پیشنهاد یک سازش را به شخص مشمولی که متهم به نقض قوانین مالی مصرف‌کننده است، بدهد. اگر این پیشنهاد مورد موافقت قرارگیرد، دفتر یک دستور توافقی<sup>۱۳۹</sup> صادر می‌نماید که در عمل قابلیت اجرایی دارد؛ برای مثال در پرونده شکایت دفتر علیه U.S Bank National Association با موضوع افتتاح حساب‌های جدید برای مشتریان بدون رضایت و

---

<sup>134</sup> Dodd-frank Sec1024(c)

<sup>135</sup> Ibidem

<sup>136</sup> Dodd-frank Sec1025(c)3

<sup>137</sup> Dodd-frank Sec1026(d)

<sup>138</sup> Dodd-frank Sec1061(c),1026(b)(c)

<sup>139</sup> Consent order

اطلاع آن‌ها و تحمیل هزینه کارمزد، دفتر با توافق این بانک یک دستور توافقی مبنی توقف اقدامات، جبران خسارات وارده به مشتریان بابت کارمزد همچنین پرداخت ۳۷,۵ میلیون دلار جریمه محکوم نمود تا ادامه تعقیب قضایی متوقف شود.<sup>۱۴۰</sup> در موردی دیگر دفتر در ژوئیه ۲۰۲۴ شکایتی را از بانک Fifth Third ثبت نمود. در این پرونده بانک مذکور به جهت افتتاح حساب‌های جعلی به نام مشتریان خود و همچنین تحمیل بیمه به خودرو (های موضوع وام خرید خودرو) به مشتریانی که دارای پوشش بیمه‌ای بودند مورد تعقیب قرار گرفت؛ بر اثر اقدامات این بانک در خلال سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۲۰، حدود ۳۵ هزار مشتری متضرر شده و دست‌کم خودرو هزار مشتری توقیف گردید. در نهایت بانک مذکور با پذیرش پیشنهاد دفتر در اثنای رسیدگی، موظف به پرداخت ۵ میلیون دلار جریمه بابت تحمیل بیمه خودرو، ۱۵ میلیون دلار بابت افتتاح حساب جعلی و همچنین جبران خسارات مشتریان شد.<sup>۱۴۱</sup>

### ۳. نهادهای حمایت از حقوق مصرف‌کننده مالی در ایران

در نظام حقوق ایران مانند ایالات متحده تا پیش از وقوع بحران مالی ۲۰۰۸ حمایت از حقوق مصرف‌کننده محصولات و خدمات مالی وظیفه ذاتی و اختصاصی هیچ نهادی نمی‌باشد. با این حال تنظیم‌گر شبکه بانکی از یک سو و نهادهای حاکمیتی و خصوصی دیگر بنابر وظایف خود ممکن است حمایت‌هایی را از مصرف‌کننده خدمات و محصولات مالی به عمل آورند. در ادامه نخست بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سپس دیگر نهادهای دارای اختیار قانونی به فراخور با نگاه تطبیقی به اختیارات و صلاحیت‌های دفتر حمایت مالی از مصرف‌کننده مورد بررسی قرار می‌گیرد.

#### ۳-۱. بانک مرکزی

---

<sup>140</sup> CFPB(2022). Available at: [U.S. Bank National Association | Consumer Financial Protection Bureau](#)

<sup>141</sup> CFPB v. Fifth Third Bank (2024). Available at: [CFPB Takes Action Against Fifth Third for Wrongfully Triggering Auto Repossessions and Opening Fake Bank Accounts | Consumer Financial Protection Bureau](#)

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نهادی مستقل است که به طور همزمان سیاست‌گذاری، مقررہ‌گذاری، نظارت و اجرای مقررات بازار پولی را بر عهده دارد.<sup>۱۴۲</sup> علی‌رغم آن که در اسناد بالادستی نظام بانکی تصریحی در خصوص حمایت از مصرف‌کننده دیده نمی‌شود، دامنه‌ی گسترده اختیارات و صلاحیت‌های بانک مرکزی این هدف را نیز در برمی‌گیرد. ماده ۱ قانون عملیات بانکی بدون ربا اولین هدف نظام بانکی را استقرار نظام پولی و اعتباری بر مبنای حق و عدل بر اساس ضوابط اسلامی ذکر می‌نماید. بند ۵ بخش (ب) ماده ۳ قانون بانک مرکزی<sup>۱۴۳</sup>، یکی از اهداف این بانک را تحقق عدالت اجتماعی و بند (ت) ماده ۲ همان قانون، ارتقای سلامت، اثربخشی و پاسخگویی شبکه بانکی را از اهداف ق.ب.م بر می‌شمرد. یکی از اهداف تصویب قانون مذکور در بند (پ) ماده ۲، افزایش توان نظارتی بانک مرکزی بر اشخاص تحت نظارت<sup>۱۴۴</sup> است؛ با این حال وظایف و سازوکارهای نظارتی<sup>۱۴۵</sup> و مقررہ-گذاری عمدتاً معطوف به ثبات، سلامت بانکی است و حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان در اولویت نمی‌باشد. در ادامه برخی ارکان بانک مرکزی که می‌توانند در راستای حمایت از مصرف‌کنندگان فعالیت نمایند، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### ۳-۱-۱. هیأت عالی

هیأت عالی در قانون جدید بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲ با ترکیبی که اکثریت آن را نمایندگان بانک مرکزی تشکیل می‌دهند<sup>۱۴۶</sup> و با ریاست رئیس کل این بانک (به جای وزیر امور

---

<sup>۱۴۲</sup> ن.ک مصطفی‌السان، حقوق بانکی (تهران: سمت، ۱۳۹۹)، ۷۲ و ۷۳. همچنین وحید نصیری، درآمدی بر حقوق

تنظیم نظام بانکی از منظر رسیک تطبیق در بانکداری، (تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۴۰۰)، ۷۳ و ۷۴.

<sup>۱۴۳</sup> از این به بعد اختصاراً ق.ب.م.

<sup>۱۴۴</sup> بند (ر) ماده ۱۵ ق.ب.م: «کلیه مؤسسات اعتباری، صندوق‌های قرض‌الحسنه، تعاونی‌های اعتبار و سایر مؤسسات-سپرده‌پذیر، شرکت‌های واسپاری (لیزینگ)، صرافی‌ها، شرکت‌های مدیریت دارایی‌های مؤسسات اعتباری، شرکت‌های اعتبارسجی ارائه‌دهنده خدمات به مؤسسات اعتباری و سایر اشخاصی که به انجام عملیات یا ارائه خدمات بانکی و ارائه ابزارهای پرداخت، اشتغال دارند، در این قانون، با عنوان «اشخاص تحت نظارت» یاد می‌شوند. تشخیص مصادیق، برعهده بانک مرکزی است.»

<sup>۱۴۵</sup> بند (ب) ماده ۱۴، مواد ۱۹ و ۲۰ از ق.ب.م

<sup>۱۴۶</sup> از ده عضو این شورا، ۷ نفر وابسته به بانک مرکزی هستند و وزیر امور اقتصادی و دارایی، دادستان کل کشور و رئیس سازمان برنامه و بودجه خارج از ساختار این بانک هستند.

اقتصادی و دارایی) جایگزین شورای پول و اعتبار شد.<sup>۱۴۷</sup> علی‌رغم آن که ماده ۵ این قانون، هیأت‌عالی را یکی ارکان بانک مرکزی به شمار آورده است با این حال شیوه نگارش برخی مواد حاکی از آن است هیأت‌عالی مستقل از بانک مرکزی است چرا که تعیین تکلیف برخی امور به پیشنهاد بانک مرکزی و تصویب هیأت‌عالی سپرده شده است. وظایف هیأت‌عالی در ماده ۸ معین شده است. از دقت نظر در این ماده همچنین پاره‌ای دیگر از مواد، به دست می‌آید که هیأت‌عالی در راستای حمایت از مصرف‌کننده دارای اختیار وضع مقررات، نظارت و اجراست.

مهم‌ترین وظیفه هیأت‌عامل سیاست‌گذاری بازار پولی، ارزی و اعتباری و همچنین تصویب ابزارهای مورد نیاز اجرای سیاست‌هاست. بنابراین هیأت‌عالی قادر است حقوق مصرف‌کننده را در قالب تصویب مصوبات تضمین نماید. اتخاذ تصمیم در مورد نرخ سود تسهیلات همچنین نرخ کارمزد تسهیلات قرض‌الحسنه و انواع خدمات بانکی از جمله وظایف هیأت‌عالی در این حوزه است. لازم به ذکر است که به موجب رأی وحدت‌رویه شماره ۷۹۴ هیأت‌عمومی دیوان-عالی کشور، مصوبات شورای پول و اعتبار (هیأت‌عالی فعلی) در خصوص نرخ سود تسهیلات آمره و تخلف‌ناپذیر است.

یکی از دیگر از وظایف هیأت‌عالی که پیش از این در صلاحیت شورای پول و اعتبار قرار داشت، تصویب فرم‌های قراردادهای نمونه بانکی است. تبصره ماده ۲۳ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، بانک مرکزی را با هدف ایجاد تراضی و عادلانه‌نمودن قراردادها و قراردادهای الحاقی، مکلف به تهیه فرم‌های یکنواخت برای هر یک از عقود اسلامی که منجر به اعطای تسهیلات می‌شود، همچنین نحوه اعطاء تسهیلات و شیوهی اخذ ضمانت-نامه نموده است. فرم‌های یکنواخت تهیه شده و عنداللزوم اصلاح شده به تصویب (شورای پول و اعتبار) هیأت‌عالی می‌رسد.<sup>۱۴۸</sup>

---

<sup>۱۴۷</sup> مواد ۷ و ۶۷ ق.ب.م.

<sup>۱۴۸</sup> وظایف و اختیارات مصرحه برای شورای پول و اعتبار با عنایت به ماده ۶۷ قانون بانک مرکزی به هیأت‌عالی منتقل شده است. مصطفی‌السان و احسان بهرامی، حقوق بانک مرکزی، (تهران: پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۴۰۳)، ۶۷.

هیأت‌عالی افزون بر مقررہ‌گذاری، وظیفه نظارت را نیز بر عهده دارد. وفق بند ۱۷ ماده ۸ نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های پولی، ارزی و اعتباری در تحقق و انطباق با مسؤلیت، اهداف و وظایف بانک مرکزی بر عهده هیأت‌عالی است. هیأت‌عالی می‌تواند تصمیمات و اقدامات بانک مرکزی را با حقوق مصرف‌کنندگان انطباق دهد. دو شورای تخصصی ذیل هیأت‌عالی تحت عنوان شورای سیاست‌گذاری پولی و ارزی همچنین شورای تنظیم‌گری و نظارت بانکی تشکیل می‌شوند که هر یک به نوبه‌ی خود وظیفه تدوین پیش‌نویس مصوبات هیأت‌عالی حوزه‌های سیاست‌گذاری پولی و ارزی و تنظیم‌گری و همچنین پایش موسسات اعتباری در خصوص همراهی با سیاست‌های پولی و ارزی و پایش اشخاص تحت نظارت نسبت به تمکین و اجرای مصوبات در خصوص سلامت و ثبات شبکه بانکی و ارائه پیشنهاد‌های تشویقی یا تنبیهی لازم به هیأت‌عالی را بر عهده دارند.

هیأت‌عالی همچنین اختیارات اجرایی را با استناد به برخی مواد ق.ب.م عهده دارد. از جمله این موارد تصویب صدور، تعلیق، تمدید و لغو مجوز مؤسسات اعتباری در خصوص موسسات اعتباری از سوی معاونت تنظیم‌گری و نظارت بانک مرکزی است.<sup>۱۴۹</sup> انجام برخی اقدامات پیش‌گیرانه مانند الزام هیأت‌مدیره موسسه اعتباری به تغییر تمام یا بخشی از اعضای هیأت-عامل همچنین الزام مجمع عمومی موسسه اعتباری به تغییر تمام یا بخشی از اعضای هیأت-مدیره موضوع بندهای (۲) ماده ۲۸، همچنین اقدامات اصلاحی مانند افزایش سرمایه با سلب حق تقدم از سهامداران یا بدون آن، موضوع بند ۶ ماده ۲۹ از سوی معاونت تنظیم‌گری و نظارت بانک مرکزی منوط به تصویب هیأت‌عالی است.<sup>۱۵۰</sup>

### ۳-۱-۲. هیأت‌عامل

هیأت‌عامل بانک مرکزی به عنوان یکی از ارکان این بانک<sup>۱۵۱</sup> متشکل از رییس کل، قائم مقام او و معاونین رییس کل می‌باشد.<sup>۱۵۲</sup> در نمودار سازمانی فعلی این بانک که به تصویب هیأت-

<sup>۱۴۹</sup> تبصره ماده ۲۴ ق.ب.م

<sup>۱۵۰</sup> این اقدامات عموماً ناظر به نظارت احتیاطی مؤسسات اعتباری است ولی از جهاتی می‌تواند با حقوق مصرف‌کنندگان نیز مرتبط باشد به خصوص آن که سپرده‌گذاران مؤسسات اعتباری نیز عموماً مصرف‌کنندگان هستند و کاهش سرمایه یا ورشکستگی موسسه اعتباری نیز به زیان ایشان است.

<sup>۱۵۱</sup> ماده ۸ ق.ب.م

عالی رسیده است، هفت معاونت مشتمل بر معاونت سیاست‌گذاری پولی، معاونت تنظیم‌گری و نظارت، معاونت ارزی، معاونت حقوقی و مجلس، معاونت توسعه و مدیریت منابع، معاونت روابط بین‌الملل و معاونت نظام پرداخت و فناوری‌های نوین پیش‌بینی شده است.<sup>۱۵۳</sup>

بر اساس بند(پ) ماده ۱۵، «اجرای کلیه وظایف و به‌کارگیری اختیارات بانک مرکزی در این قانون، در چهارچوب مصوبات هیأت‌عالی بر عهده هیأت‌عامل است». از این رو در هر جا که ق.ب.م اختیار یا وظیفه‌ای بدون تصریح رکنی از ارکان بانک مرکزی بر عهده این بانک سپرده است، هیأت‌عامل موظف یا صالح به مداخله است. بر این اساس وظایف مذکور در ماده ۴ ق.ب.م بر عهده هیأت‌عامل است و این هیأت در محدوده اختیارات خود اختیار وضع مقررات را داراست. باین‌حال در تقسیم‌بندی وظایف، هیأت‌عالی عمده وظایف مقررگذاری را بر عهده داشته و هیأت‌عامل عهده‌دار وظایف نظارتی و اجرایی است. بند نخست ماده ۴، جلوگیری از بروز تخلف توسط اشخاص تحت نظارت و تنبیه اشخاص تحت‌نظارت متخلف بر عهده هیأت‌عامل است. در همین راستا هر یک از اعضای هیأت‌عامل از جمله معاون تنظیم‌گری و نظارت بانک مرکزی می‌تواند دستورالعمل‌هایی در راستای پیشگیری از وقوع تخلف توسط اشخاص تحت نظارت صادر نماید.<sup>۱۵۴</sup>

در بند(الف) ماده ۲۳ ق.ب.م، چهارده عنوان تخلف برای اشخاص تحت‌نظارت، سهام‌داران مؤثر<sup>۱۵۵</sup> و مدیران آن‌ها آمده است که هیچ‌یک از آن‌ها مستقیماً مرتبط با نقض حقوق مصرف‌کنندگان نمی‌باشد. با این حال دست‌کم یک بند از تخلفات می‌تواند در موارد نقض حقوق مصرف‌کنندگان مالی محقق گردد. بند ۱: «تخلف از احکام این قانون و سایر قوانین مربوط و نیز تخلف از مقررات و تصمیمات بانک مرکزی شامل دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌ها».

---

<sup>۱۵۲</sup> بند (الف) ماده ۱۵ ق.ب.م.

<sup>۱۵۳</sup> نمودار سازمانی، سایت بانک مرکزی، ۱۴۰۳/۰۹/۲۵

Cbi.ir/simplelist/7673.aspx

<sup>۱۵۴</sup> بند(ب) ماده ۲۴ قانون بانک مرکزی

<sup>۱۵۵</sup> وفق بند(ش) ماده ۱ قانون بانک مرکزی، سهامداری است که به تشخیص بانک مرکزی یک یا چند عضو هیأت‌مدیره «شخص تحت‌نظارت» به تنهایی توسط او انتخاب می‌شود.

بنابراین نقض مصوبات بانک مرکزی (تمامی ارکان آن) که در راستای حمایت از مصرف-کنندگان است، تخلف محسوب می‌شود.

معاون تنظیم‌گری و نظارت بانک مرکزی به عنوان یکی از اعضای هیأت‌عامل، دادستان هیأت‌های انتظامی رسیدگی به تخلفات نیز می‌باشد. هیأت‌های انتظامی در دو سطح بدوی و تجدیدنظر زیر نظر رییس کل بانک مرکزی تشکیل شده و ریاست هیأت، توسط رییس کل تعیین می‌گردد. هیأت بدوی و تجدیدنظر پس از درخواست دادستان انتظامی هیأت، قادر است یکی از مجازات‌های مندرج در بند(ب) ماده ۲۳ را در خصوص متخلف اعمال نماید. این مجازات‌ها حسب مورد برای شخص تحت‌نظارت، سهام‌دار مؤثر یا مدیران وی قابل اعمال بوده و متناسب با نوع تخلف از سبک‌ترین مجازات یعنی اخطار کتبی به شخص تحت‌نظارت متخلف یا هریک از سهامداران مؤثر یا مدیران آن تا سنگین‌ترین مجازات مانند انفصال موقت یا دائم مدیران از خدمات دولتی یا عمومی و یا لغو مجوز شخص تحت‌نظارت متخلف را در برمی‌گیرد.

افزون بر این، در ماده ۲۵ ق.ب.م. مصادیقی از تخلفات اشخاص تحت‌نظارت ذکر شده که خود بانک مرکزی (هیأت‌عامل) می‌تواند رأساً در صورت ارتکاب تخلف، شخص تحت‌نظارت را جریمه نماید. عمده این موارد که ممکن است مرتبط با حقوق مصرف‌کنندگان نیز باشد شامل عدم انجام تکالیفی است که بانک مرکزی (هیأت‌عالی یا اعضای هیأت‌عامل<sup>۱۵۶</sup>) برای اشخاص تحت نظارت وضع و ابلاغ نموده‌اند مانند تعلل در ارسال گزارش‌های لازم یا عدم راه‌اندازی سامانه‌های لازم.

بنابراین هیأت‌عامل خود رأساً و همچنین از طریق هیأت‌های انتظامی بدوی و تجدیدنظر دارای وظایف مقررگذاری، نظارت و اجرای مقررات نسبت به اشخاص تحت نظارت، سهام-داران مؤثر و مدیران آن‌ها می‌باشد.

## ۲-۱-۳. شورای فقهی

---

<sup>۱۵۶</sup> تبصره یک ماده ۲۵ ق.ب.م

شورای فقهی یکی از ارکان بانک مرکزی است که به موجب ماده ۱۸ ایجاد شده است. ترکیب این شورا متشکل از دو گروه اعضای فقیه و غیر فقیه است. پنج عضو فقیه، مجتهد متجزی در حوزه فقه معاملات و صاحب نظر در مسائل پولی و بانکی بوده که به پیشنهاد مشترک مدیر حوزه‌های علمیه کشور و رئیس کل به شورای نگهبان معرفی و با تأیید اکثریت فقهای آن شورا انتخاب می‌شوند.<sup>۱۵۷</sup> پنج عضو غیر فقیه متشکل از قائم مقام رئیس کل، معاون تنظیم‌گری و نظارت بانک مرکزی، یک نفر حقوق دان، یک نفر اقتصاددان به انتخاب رئیس - کل و یک نفر از مدیران عامل بانک‌ها به انتخاب وزیر امور اقتصادی و دارایی است.<sup>۱۵۸</sup> در امورات فقهی تنها نظر فقهاء ملاک عمل بوده و مصوبات با رأی موافق حداقل سه فقیه معتبر است. اعضای غیر فقیه در موضوعات فقهی حق رأی ندارند.<sup>۱۵۹</sup>

هدف از تشکیل شورا حصول اطمینان از عدم مغایرت تصمیمات بانک مرکزی درباره نوع قراردادهای مورد استفاده در عملیات بانکی (سپرده‌گیری، پرداخت تسهیلات و ایجاد اعتبار) با موازین شرع است. با این حال مشخص نیست چرا در این ماده نوع عقد مورد تأکید قرار گرفته در حالی که پیش از این شورای فقهی اختیار نظارت بر عملکرد نظام بانکی و اظهار نظر نسبت رویه‌ها و ابزارهای رایج، شیوه‌های عملیاتی، دستورالعمل‌ها، بخش‌نامه‌ها، چهارچوب قراردادهای و نحوه اجرای آن از نظر انطباق با موازین فقه اسلامی را دارا بود.<sup>۱۶۰</sup> گاه ممکن است نوع عقد متناسب با موازین شرع بوده لکن طریق اجرای آن مانند وصول مطالبات و یا شروط ضمن عقد برخلاف آن باشد.

رویکرد عملی این شورا نیز موید آن است که اختیارات خود را محدود به اظهار نظر راجع به نوع عقد نمی‌داند. در نودوسومین جلسه شورای فقهی مورخ ۱۴۰۲/۰۹/۲۲ موضوع «ضرورت تفهیم قراردادهای با ادبیات گفتاری صحیح به مشتریان»<sup>۱۶۱</sup> مورد تصویب قرار گرفت و اهم موضوعاتی که در هر یک از قراردادهای می‌بایست پیش از انعقاد به مشتریان تفهیم گردد، ذکر شده است.

<sup>۱۵۷</sup> بند (ب) ماده ۱۸ ق.ب.م

<sup>۱۵۸</sup> ماده ۱۸ ق.ب.م

<sup>۱۵۹</sup> بند (ث) ماده ۱۸ ق.ب.م

<sup>۱۶۰</sup> ماده ۱۶ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

<sup>۱۶۱</sup> بخش‌نامه شماره ۰۳/۶۷۰۴۶ مورخ ۱۴۰۳/۰۳/۲۳

رویکرد این شورا در مصوبه مذکور، از حیث تحلیلی قابل مقایسه با اختیار سوءاستفاده دفتر در ایالات متحده می‌باشد. توضیح آن که در تبیین اختیار مذکور گفته‌اند که پس از وقوع بحران مالی ۲۰۰۷-۲۰۰۸ با پیش‌بینی اختیار سوءاستفاده، قانون‌گذار ایالات متحده تمایل خود را به رویکرد اقتصاد رفتاری به جای اقتصاد نئوکلاسیک نشان داد؛<sup>۱۶۲</sup> در قرن بیستم عمده ساختار و مقررات نظام اقتصادی ایالات متحده بر روی مبانی اقتصاد نئوکلاسیک بنا نهاده شده بود. از منظر نئوکلاسیک شکست بازار معلول سه علت: ۱. عدم تقارن اطلاعاتی، ۲. رقابت ناقص و ۳. عوامل خارجی است. با این حال قانون «داد-فرانک» در ممنوعیت جدید سوءاستفاده، تمرکز را از لزوم ارائه اطلاعات به شکاف در درک مصرف‌کننده تغییر داد.<sup>۱۶۳</sup> این تحول با مبانی اقتصاد نئوکلاسیک هم‌راستا نبوده و مبین هم‌سو شدن قانون‌گذار با تحلیل‌های اقتصاد رفتاری است. مکتب اقتصاد رفتاری بر خلاف اقتصاد نئوکلاسیک، مصرف‌کننده را کنشگری با عقلانیت و اختیار و منفعت‌طلب محدود است<sup>۱۶۴</sup> که علی‌رغم وجود اطلاعات کافی ممکن است نتواند مفاد قرارداد را به درستی درک کند و مطلوبیت حداکثری را به دست آورد.<sup>۱۶۵</sup>

حال در مصوبه جلسه شماره ۹۳ شورای فقهی بانک مرکزی نیز می‌توان این رویکرد را ملاحظه نمود که صرف ارائه یک نسخه از قرارداد به مشتری<sup>۱۶۶</sup> (ارائه اطلاعات) و معلوم و

---

<sup>162</sup> Patrick. M, Corrigan, "Abusive' Acts and Practices: Dodd-Frank's Behaviorally Informed Authority Over Consumer Credit Markets and its Application to Teaser Rates" New York University Journal of Legislation and Public Policy, 18(2015), 140.

<sup>163</sup> Ibid, 141, 145.

<sup>164</sup> Christine Jolls, Cass R., Sunstein, and Richard H. Thaler, "A Behavioral Approach to Law and Economics", Stanford Law Rev. 50 (1998), 1477-79.

همچنین مجتبی قاسمی و یاس علیاری، «جایگاه و کاربرد اقتصاد رفتاری در تحلیل اقتصادی حقوق»، پژوهش‌های حقوق اقتصادی و تجاری، ۱(۱۴۰۲)، ۱۱۷.

<sup>۱۶۵</sup> باقری و رحمانی، حمایت از حقوق مصرف‌کننده در نظام بانکی، ۱۱۴.

<sup>۱۶۶</sup> در بخش‌نامه‌های متعددی از بانک مرکزی به موضوع لزوم ارائه یک نسخه از قرارداد اعطای تسهیلات دارای ارزش قانونی یکسان با سایر نسخ قرارداد به تسهیلات‌گیرنده/وثیقه‌گذار/ضامن تأکید شده است. از جمله بخش-نامه شماره ۹۹/۲۹۸۳۲۶ مورخ ۱۳۹۹/۰۹/۱۹.

معین‌بودن<sup>۱۶۷</sup> موضوع و شروط قرارداد کافی نبوده و ضرورت دارد به منظور درک صحیح، مفاد قرارداد به وی تفهیم گردد.

### ۳-۲. سایر نهادها

افزون بر بانک مرکزی برخی دیگر از نهادهای حاکمیتی یا خصوصی حسب وظایف ذاتی خود می‌توانند حقوق مصرف‌کنندگان خدمات و محصولات اعتباری را تضمین نموده و نقض آن را مورد تعقیب قرار دهند. دادگستری که مرجع رسمی رسیدگی به تظلمات و شکایات است<sup>۱۶۸</sup>، در صورت طرح دعوی حقوقی یا کیفری صالح به رسیدگی خواهد بود. رسیدگی کیفری حسب مورد می‌تواند در نتیجه‌ی اعلام جرم توسط مقامات صالح قضایی و یا شکایت شاکی باشد.<sup>۱۶۹</sup> از سوی دیگر اشخاص متضرر از نقض حقوق مشتریان و مصرف‌کنندگان اعتباری می‌توانند به محاکم حقوقی مراجعه نمایند. برای نمونه در یک پرونده مطروح در شعبه دوم دادگاه عمومی حقوقی شهرستان خرم‌آباد، دادگاه پس از ارجاع امر به کارشناس تعیین نرخ سود بانکی مازاد بر مصوبات شورای پول و اعتبار - مابه‌التفاوت ۲۲ تا ۲۸ درصد- در عقود مبادله‌ای را ناعادلانه و مصداق اکل مال بالباطل دانست و با این استدلال که قوانین پولی و بانکی جنبه آمره دارد، این شرط را با استناد به ماده بند ۲ ماده ۲۳۲ قانون مدنی باطل دانست و موسسه اعتباری را به پرداخت مبلغ مازاد به همراه خسارت تاخیر تادیه از تاریخ دادخواست تا اجرای کامل دادنامه به انضمام خسارات دادرسی محکوم نمود.<sup>۱۷۰</sup> همچنین در نمونه‌ای دیگر، شعبه ۸۹ دادگاه عمومی حقوقی تهران، با پذیرش ادعای

<sup>۱۶۷</sup> ماده ۱۹۰ قانون مدنی

<sup>۱۶۸</sup> اصل ۱۵۹ قانون اساسی

<sup>۱۶۹</sup> عناوین کیفری متعددی می‌تواند در این حوزه مورد استناد قرار گیرد. برای نمونه ماده ۸ قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان در مورد تبانی و تحمیل شرایط از سوی عرضه‌کنندگان کالا و خدمات که موجب کاهش عرضه یا پایین آوردن کیفیت یا افزایش قیمت گردد. همچنین تبلیغات خلاف واقع موضوع مواد ۵۰ و ۵۲ قانون تجارت الکترونیکی. با این حال، رویه قضایی دریافت سود مازاد توسط موسسات اعتباری را عمل مجرمانه تلقی نمی‌کنند. در این خصوص ن.ک نظریه مشورتی شماره ۲۱۱۵/۹۷/۷ مورخ ۱۳۹۳/۰۳/۱۸ اداره کل حقوقی قوه قضاییه

<sup>۱۷۰</sup> دادنامه مورخ ۱۳۹۸/۰۸/۰۸ صادره از شعبه دوم دادگاه عمومی حقوقی خرم‌آباد، احمدرضا اسعدی‌نژاد، دعوی بانکی در رویه قضایی، (تهران: انتشارات دادگستری کل استان تهران، ۱۴۰۲)، ۱۰۴ و ۱۰۵. همچنین مراجعه شود به رأی وحدت رویه شماره ۷۹۴ دیوانعالی کشور.

خواهان مبنی بر ابطال دستور اجراء و اجراييه صادره در خصوص مطالبات بانک، پس از اخذ نظر هيأت کارشناسي ۵ نفره و احراز صدور اجراييه به ميزان مازاد مطالبات بانک عليه راهن، حکم به ابطال اجراييه به ميزان مازاد طلب واقعي و همچنين خسارات دادرسي در حق خواهان محکوم نمود.<sup>۱۷۱</sup> صدور اين دست آراء قضايي مويد نگاه حمايتي محاکم به حقوق مشتريان و مصرف کنندگان نظام بانكي است.

نهادهاي ديگري نيز با استناد به عموماًت قانوني. سازمان بازرسي کل کشور در خصوص حسن جريان امور و اجراء صحيح قوانين توسط بانک مرکزي و موسسات اعتباري دولتي صالح به انجام نظارت و بازرسي است.<sup>۱۷۲</sup> ديوان عدالت اداري نيز مرجع صالح رسيدگي به تظلمات و شکايات اشخاص از تصميمات و اقدام واحدهاي دولتي همچون بانک مرکزي و موسسات اعتباري دولتي<sup>۱۷۳</sup> است.<sup>۱۷۴</sup> اين مرجع همچنين صلاحيت رسيدگي به شکايات و اعتراضات از آراء قطعي مراجع شبه قضايي مانند سازمان تعزيرات حکومتي و شوراي رقابت همچنين هيأت- هاي انتظامي رسيدگي به تخلفات بانک مرکزي را داراست. هيأت عمومي ديوان عدالت اداري و شعب آن به دفعات احکامي را در خصوص ابطال آيين نامه هاي بانک مرکزي يا تصميمات و بخش نامه هاي بانک هاي دولتي صادر نموده است. يکي از اين موارد دادنامه شماره ۶۴ مورخ ۱۳۹۸/۰۱/۲۰ هيأت عمومي ديوان عدالت اداري مبنی بر ابطال بخشی از ماده ۱۹ آيين نامه وصول مطالبات غيرجاري موسسات اعتباري در خصوص تجويز مسئوليت ضامن در بازپرداخت مطالبات غيرمستقيم ناشي از تسهيلات است که نسبت به اين دست مطالبات ابطال گرديد و متعاقب آن، آيين نامه مذکور اصلاح شد.<sup>۱۷۵</sup>

---

<sup>۱۷۱</sup> دادنامه شماره ۱۶۴۷۰۳۲/۱۶۸۳۹۰۰۰ مورخ ۱۴۰۰/۰۲/۱۸ صادره از شعبه ۸۹ دادگاه عمومي حقيقي

تهران

<sup>۱۷۲</sup> مواد ۲ و ۱ قانون تشکيل سازمان بازرسي کل کشور

<sup>۱۷۳</sup> منظور موسسات اعتباري و ديگر فعالين بازار پول هستند که در قالب شرکت دولتي فعاليت مي نمايند، بدین معنا که به موجب قانون ايجاد شده و بيش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به دولت يا وزارتخانه ها، موسسات يا شرکت هاي دولتي مي باشد (ماده ۴ قانون مديريت خدمات کشوري).

<sup>۱۷۴</sup> ماده ۱۰ قانون ديوان عدالت اداري

<sup>۱۷۵</sup> برای مطالعه بيشتر در اين خصوص ن. ک امين جعفري، حقوق بانكي، جلد اول (تهران: شرکت سهامی انتشار،

۱۳۹۹)، ۳۳۹ و ۳۴۰.

صرف نظر از نهادهای مذکور، در ادامه نهادهایی که حمایت از حقوق مصرف‌کننده به عنوان یکی از وظایف اصلی آن‌ها قابل شناسایی است بررسی می‌شود.

### ۳-۲-۱. سازمان تعزیرات حکومتی

سازمان تعزیرات حکومتی از دستگاه‌های اجرایی وابسته به قوه مجریه، مهم‌ترین و مقتدرترین سازمانی است که به حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان می‌پردازد.<sup>۱۷۶</sup> در خصوص مصرف‌کنندگان مالی نیز این سازمان با توجه به مقررات قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و همچنین قانون تعزیرات حکومتی می‌تواند موسسات اعتباری و دیگر ارائه‌دهندگان محصولات و خدمات مالی را تحت تعقیب قرار دهد.

قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان<sup>۱۷۷</sup> به مواردی از تکالیف عرضه‌کنندگان کالا و خدمات و تولیدکنندگان اشاره کرده است: ماده ۳، لزوم ارائه اطلاعات در خصوص خدمات و محصولات همچنین ممنوعیت فروش اجباری یک یا چند کالا یا خدمات را در کنار کالاها و خدمات دیگر، ماده ۵، اعلام مکتوب قیمت کالاها و خدمات، ماده ۷، ممنوعیت تبلیغات خلاف واقع و همراه‌کننده که موجب فریب یا اشتباه مصرف‌کننده شود و ماده ۸، ممنوعیت تبانی و تحمیل شروط ناعادلانه. ماده ۶، نیز کلیه دستگاه‌های عمومی و دولتی از جمله بانک‌ها را موظف به ارائه اطلاعات محصولات و خدمات نموده است. ممنوعیت تبلیغات خلاف واقع و همراه‌کننده قابل قیاس با اختیار دفتر راجع به اقدامات و رویه‌های فریبنده و ممنوعیت تحمیل شروط ناعادلانه مشابه اختیارات مربوط به اقدامات و رویه‌های غیرمنصفانه در حقوق ایالات متحده است.

ماده ۱۹ ق.ح.م.م. مقرر داشته: «عرضه‌کنندگان کالا و خدمات و تولیدکنندگانی که مبادرت به تخلفات موضوع مواد (۳) الی (۸) این قانون نمایند در صورت ورود خسارات ناشی از مصرف همان کالا و خدمات به مصرف‌کنندگان علاوه بر جبران خسارت وارده به جزای نقدی حداکثر معادل دو برابر خسارت وارده محکوم خواهند شد». رسیدگی به تخلف از

---

<sup>۱۷۶</sup> ارسلان میری و همکاران، «بررسی حقوق مصرف‌کنندگان در فقه امامیه با نگرشی اجمالی به نقش سازمان

تعزیرات حکومتی»، پژوهش‌های فقهی، ۱۱۷ (۱۴۰۰)، ۵۲۴.

<sup>۱۷۷</sup> بعد از این اختصاراً ق.ح.م.

تکالیف مندرج در مواد ۳ الی ۸ همچنین رسیدگی به خسارات مالی ناشی از تخلف به جز مواردی که واجد عنوان مجرمانه باشد، در صلاحیت سازمان تعزیرات حکومتی است.<sup>۱۷۸</sup>

قانون تعزیرات حکومتی نیز مصادیقی از نقض حقوق مصرف کنندگان را بیان داشته که می-تواند مرتبط با محصولات و خدماتی مالی باشد؛<sup>۱۷۹</sup> از جمله این موارد گران فروشی به معنای عرضه کالا یا خدمات با نرخ بالاتر از نرخ مصوب مراجع رسمی است.<sup>۱۸۰</sup> در عمل قابل ملاحظه است که موسسات اعتباری بعضا نرخ سود تسهیلات و همچنین نرخ کارمزد خدمات را بیش از میزان مقرر توسط نهاد تنظیم گر قید می نمایند. برای نمونه در یک مصداق شعبه بدوی تعزیرات حکومتی استان گلستان در پی اعلام تخلف گران فروشی و دریافت وجه از سوی دو بانک، متخلفین را به پرداخت مبلغ دومیلیارد و دو بیست و پنج میلیون ریال در حق شاکیان خصوصی و پنج میلیارد و هفتصد میلیون ریال در حق دولت محکوم نمود.<sup>۱۸۱</sup> با این حال پیگیری این موارد از سوی سازمان تعزیرات حکومتی می تواند بعضا به تعارض در صلاحیت بین بانک مرکزی و این سازمان منتهی شود. از همین رو برخی شعب دیوان عدالت- اداری به عنوان مرجع رسیدگی به اعتراضات از آراء قطعی شعب تعزیرات حکومتی رأی به عدم صلاحیت سازمان تعزیرات حکومتی در اموری که جنبه ترافعی دارد مانند شکایت مشتریان علیه بانکها در خصوص قرارداد منعقد شده بین بانک و گیرندگان و صلاحیت محاکم عمومی دادگستری صادر شده است.<sup>۱۸۲</sup> اصلاح مقررات مربوط به سازمان تعزیرات- حکومتی و یا صدور رأی وحدت رویه در این خصوص می تواند از تشمت و سردرگمی و در نهایت نقض حقوق مصرف کنندگان جلوگیری نماید.

## ۲-۲-۲. شورای رقابت

<sup>۱۷۸</sup> ماده ۲۴ آیین نامه اجرایی ق.ح.م.

<sup>۱۷۹</sup> باید توجه داشت که رسیدگی به تخلفات دستگاه های عمومی و دولتی مانند بانک های دولتی در صلاحیت کمیسیون تعزیرات حکومتی بخش دولت موضوع ماده ۱۹ قانون تعزیرات حکومتی است.

<sup>۱۸۰</sup> ماده ۲ قانون تعزیرات حکومتی

<sup>۱۸۱</sup> جریمه سه بانک از سوی تعزیرات به دلیل اخذ وجه اضافی، ایمن، ۱۳۹۹/۰۷/۱۷

جریمه ۳۲۵ میلیاردی ۳ بانک برای اخذ وجه اضافی - ایمن

<sup>۱۸۲</sup> جعفری، حقوق بانکی، جلد اول، ۳۵۰.

شورای رقابت نهادی با ماهیت شبه قضایی<sup>۱۸۳</sup> است که با هدف تسهیل رقابت و منع انحصار به موجب ماده ۵۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی<sup>۱۸۴</sup> تشکیل شده است. این شورای فراقوه‌ای متشکل از اعضای از بخش‌های مختلف قوه مجریه، مقننه، قضاییه و بخش خصوصی است.<sup>۱۸۵</sup> وظیفه اصلی شورای رقابت، احراز وقوع رویه‌های ضد رقابتی و اتخاذ تصمیم در خصوص برخورد با آن‌ها است.<sup>۱۸۶</sup> علی‌رغم آن که در ظاهر این شورا به دنبال حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان است، با این حال در هیچ یک از مواد قانون فوق‌الذکر اشاره‌ای به این هدف نشده است. اساساً تسهیل رقابت و مقابله با انحصار به طور غیرمستقیم منافع مصرف‌کنندگان را تأمین می‌نماید، لکن ابتداءً بالذات در راستای منافع بنگاه‌های اقتصادی است.

شورای رقابت دارای اختیارات متعددی از جمله صدور دستورالعمل و راهنما در خصوص تسهیل رقابت و منع انحصار، بازرسی، تحقیق، تشخیص مصادیق رویه‌های ضد رقابتی و تصمیم راجع به آن‌ها، ارائه نظریات مشورتی به دولت و... است.<sup>۱۸۷</sup> محدودیت صلاحیت شخصی این شورا، تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی بخش‌های عمومی، دولتی، تعاونی و خصوصی (مشروط به انجام فعالیت اقتصادی<sup>۱۸۸</sup>) را شامل می‌شود.<sup>۱۸۹</sup> با این حال افراد صنفی مشمول قانون نظام صنفی که به عرضه جزئی کالا و خدمات می‌پردازند از شمول مقررات این شورا مستثنا هستند؛<sup>۱۹۰</sup> بنابراین کلیه موسسات اعتباری و ارائه‌دهندگان خدمات و محصولات مالی در قلمرو صلاحیت شخصی شورای رقابت قرار دارند. حتی بانک مرکزی نیز

---

<sup>۱۸۳</sup> نادر میرزاده کوهشاهی، «نظارت قضایی دیوان عدالت‌اداری بر شورای رقابت و نهادهای مرتبط»، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، ۹(۱۴۰۱)، ۳۶۴. برای دیدن نظرات مختلف راجع به ماهیت شورای رقابت ن.ک به مینا حسینی، حقوق رقابت در آیینی ساختار و تصمیمات شورای رقابت (تهران: انتشارات مجد، ۱۴۰۱)، ۲۲۳-۲۲۵.

<sup>۱۸۴</sup> بعد از این اختصاراً ق.ا.س.ک.ا.ق.ا.

<sup>۱۸۵</sup> ماده ۵۳ ق.ا.س.ک.ا.ق.ا.

<sup>۱۸۶</sup> ماده ۶۲ ق.ا.س.ک.ا.ق.ا.

<sup>۱۸۷</sup> ماده ۵۸ ق.ا.س.ک.ا.ق.ا.

<sup>۱۸۸</sup> بهنام غفاری فارسانی، حقوق رقابت و ضمانت اجراهای مدنی (تهران: میزان، ۱۳۹۸)، ۱۶۴.

<sup>۱۸۹</sup> ماده ۴۳ ق.ا.س.ک.ا.ق.ا.، دولتی یا غیردولتی بودن یک بنگاه اقتصادی مانع از شمول مقررات رقابت نیست.

یاقری و غفاری فارسانی، (۱۳۹۱)، ۱۱۱.

<sup>۱۹۰</sup> ماده ۵۰ ق.ا.س.ک.ا.ق.ا.

به عنوان تنظیم‌گر بازار پول از محدوده‌ی صلاحیت شورا خارج نبوده کما این که شورای- رقابت در جلسه (۵۴۱) در نتیجه شکایت انجمن صنفی فناوری‌های نوین مالی از بانک- مرکزی، ماده ۱۵ دستورالعمل این بانک با موضوع «ضوابط اجرایی شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت» را مصداق رویه ضدرقابتی و اخلال در رقابت دانست و حکم به اصلاح و سپس ابلاغ آن داد.<sup>۱۹۱</sup>

ماده ۴۵ ق.ا.س.ک.ا.ق.ا. عملی که منجر به اخلال در رقابت می‌شود را احصاء نموده است. برخی از این اقدامات مستقیماً در راستای حمایت از مصرف‌کننده بوده و ارتباطی با حقوق رقابت ندارد، زیرا موضوع حقوق رقابت ارتباط میان بنگاه‌ها و تاثیر این ارتباط بر رقابت است.<sup>۱۹۲</sup>

برای نمونه اظهارات گمراه‌کننده<sup>۱۹۳</sup> خواه‌کنی یا شفاهی یا از طریق عملی که کالا یا خدمات را به صورت غیرواقعی با کیفیت یا مقدار یا استاندارد خاصی جلوه دهد یا اشخاص را از حیث قیمت کالا یا خدمات ارائه شده فریب دهد مصداقی عملی است که منجر به اخلال در رقابت می‌شود. همین‌طور سوءاستفاده از وضعیت اقتصادی مسلط از طریق تحمیل شروط قراردادی ناعادلانه<sup>۱۹۴</sup> نیز به عنوان یکی از مصادیق نقض حقوق مصرف‌کنندگان در شورای- رقابت قابل طرح و رسیدگی است.

شورا به منظور رسیدگی به پرونده‌های طرح شده اختیار بازرسی (از بنگاه‌ها، شرکت‌ها، انبارها و...) همچنین تحقیق از طریق احضار مشتکی‌عنه، شهود و أخذ نظر کارشناس، أخذ استعلام

---

<sup>۱۹۱</sup> ۵۴۱مین جلسه شورای رقابت، مرکز ملی رقابت، ۱۴۰۱/۱۱/۰۸

<https://www.nicc.gov.ir/council/decisions-council/1574-541-8-1401.html>

<sup>۱۹۲</sup> غفاری‌فارسانی، حقوق رقابت و ضمانت اجراهای مدنی، ۵۳۴.

<sup>۱۹۳</sup> بند(ه) ماده ۴۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

<sup>۱۹۴</sup> بند(ط) ماده ۴۵ ق.ا.س.ک.ا.ق.ا.

از اشخاص حقیقی و حقوقی و در نهایت اتخاذ یک یا چند مورد از تصمیمات مذکور در ماده ۶۱ را در خصوص راجع به رویه‌ی ضدرقابتی را داراست.<sup>۱۹۵</sup>

## ۲-۳. انجمن‌های حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان

ماده ۹ قانون ق.ح.ج.م به منظور ساماندهی مشارکت مردمی در اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان، تأسیس انجمن‌های حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان

---

<sup>۱۹۵</sup> «ماده ۶۱- هرگاه شورا پس از وصول شکایات یا انجام تحقیقات لازم احراز کند که یک یا چند مورد از رویه‌های ضدرقابتی موضوع مواد(۴۴) تا(۴۸) این قانون توسط بنگاهی اعمال شده است، می‌تواند حسب مورد یک یا چند تصمیم زیر را بگیرد:

۱- دستور به فسخ هر نوع قرارداد، توافق و تفاهم متضمن رویه‌های ضدرقابتی موضوع مواد(۴۴) تا(۴۸) این قانون

۲- دستور به توقف طرفین توافق یا توافقی‌های مرتبط با آن از ادامه رویه‌های ضدرقابتی موردنظر

۳- دستور به توقف هر رویه ضدرقابتی یا عدم تکرار آن ۴- اطلاع‌رسانی عمومی در جهت شفافیت بیشتر بازار

۵- دستور به عزل مدیرانی که برخلاف مقررات ماده(۴۶) این قانون انتخاب شده‌اند. ۶- دستور به واگذاری سهام یا سرمایه بنگاه‌ها یا شرکت‌ها که برخلاف ماده(۴۷) این قانون حاصل شده است.

۷- الزام به تعلیق یا دستور به ابطال هرگونه ادغام که برخلاف ممنوعیت ماده(۴۸) این قانون انجام شده و یا الزام به تجزیه شرکت‌های ادغام شده.

۸- دستور استرداد اضافه درآمد و یا توقیف اموالی که از طریق ارتکاب رویه‌های ضدرقابتی موضوع مواد(۴۴) تا(۴۸) این قانون تحصیل شده است از طریق مراجع ذیصلاح قضائی

۹- دستور به بنگاه یا شرکت جهت عدم فعالیت در یک زمینه خاص یا در منطقه یا مناطق خاص

۱۰- دستور به اصلاح اساسنامه، شرکتنامه یا صورتجلسات مجامع عمومی یا هیأت‌مدیره شرکت‌ها یا ارائه پیشنهاد لازم به دولت درخصوص اصلاح اساسنامه‌های شرکت‌ها و مؤسسات بخش عمومی

۱۱- الزام بنگاه‌ها و شرکت‌ها به رعایت حداقل عرضه و دامنه قیمتی در شرایط انحصاری

۱۲- تعیین جریمه نقدی از ده میلیون (۱۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تا یک میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال، در صورت نقض ممنوعیت‌های ماده(۴۵) این قانون.»

را در سه سطح شهرستانی، استانی و ملی پیش‌بینی نموده است.<sup>۱۹۶</sup> انجمن تشکل غیرانتفاعی غیردولتی و دارای شخصیت حقوقی مستقل است که پس از ثبت در وزارت بازرگانی رسمیت می‌یابد.<sup>۱۹۷</sup> از وظایف انجمن، آگاه‌سازی مصرف‌کنندگان، ارائه نظریات مشورتی و همکاری با دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، بررسی شکایات، ارائه خدمات مشاوره‌ای و حقوقی به مصرف‌کنندگان و ارجاع دعاوی به مراجع ذی‌ربط در صورت درخواست خواهان می‌باشد.<sup>۱۹۸</sup>

اشخاص می‌توانند در راستای استیفای حقوق مصرف‌کننده موارد تخلف را به انجمن‌ها ارسال یا اعلام نمایند.<sup>۱۹۹</sup> انجمن موظف است تمامی تلاش خود را جهت سازش طرفین به کارگرفته و ظرف مدت حداکثر ۱۵ روز از تاریخ دریافت شکایت نسبت به حل و فصل اختلاف اقدام نماید.<sup>۲۰۰</sup> در صورت حصول سازش میان طرفین انجمن مفاد سازش را صورتجلسه می‌نماید و طرفین موظفند مطابق مفاد سازش‌نامه عمل نمایند لکن این سازش‌نامه لازم‌الاجراء نمی‌باشد. در صورت عدم حصول سازش میان طرفین و یا به منظور رسیدگی به اصل تخلف انجمن موظف به ارسال شکایت به سازمان تعزیرات حکومتی است.<sup>۲۰۱</sup> به نظر می‌رسد منظور از رسیدگی به اصل تخلف زمانی است که انجمن پس از انجام تحقیقات وقوع تخلف را محتمل می‌داند. در این صورت صرف نظر از سازش طرفین نسبت به خسارات وارده به مصرف‌کننده، می‌بایست پرونده جهت رسیدگی به جنبه عمومی تخلف به سازمان تعزیرات-حکومتی ارسال گردد.

افزون بر انجمن مذکور، سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان همچنین سازمان‌های صنعت، معدن و تجارت و اتحادیه‌های صنفی نیز مکلفند موارد تخلف نسبت حقوق مصرف‌کننده را به سازمان تعزیرات حکومتی ارسال نمایند.<sup>۲۰۲</sup>

---

<sup>۱۹۶</sup> ماده ۱۰ ق.ح.ج.م

<sup>۱۹۷</sup> ماده ۹ ق.ح.ج.م

<sup>۱۹۸</sup> ماده ۱۲ ق.ح.ج.م

<sup>۱۹۹</sup> ماده ۱۸ آیین‌نامه اجرایی ق.ح.ج.م

<sup>۲۰۰</sup> ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرایی ق.ح.ج.م

<sup>۲۰۱</sup> ماده ۲۳ آیین‌نامه اجرایی ق.ح.ج.م

<sup>۲۰۲</sup> ماده ۲۵ آیین‌نامه اجرایی ق.ح.ج.م

همان گونه که قابل ملاحظه است نه انجمن مذکور و نه سازمان حمایت از مصرف کنندگان و تولیدکنندگان اختیار مقررہ گذاری، نظارت و اجرای مقررات را نداشته و صرفاً می تواند نسبت به حل و فصل اختلاف از طریق سازش و یا اعلام تخلف به سازمان تعزیرات حکومتی اقدام لازم را به عمل آورد.

## نتیجه گیری

در سال های ابتدایی قرن حاضر، علی رغم وجود نهادهایی با وظیفه نظارت بانکی و حمایت از حقوق مصرف کنندگان در برابر رویه ها و اقدامات غیرمنصفانه و فریبنده تجاری، ناکارآمدی سازوکارهای حقوقی حمایت از مصرف کنندگان محصولات و خدمات مالی و اعتباری، به بحران مالی ۲۰۰۷-۲۰۰۸ انجامید. کنگره ایالات متحده در مواجهه با این معضل و برای جلوگیری از تکرار فجایی چون بحران وام مسکن، قانون «داد-فرانک» را به تصویب رساند. یکی از مهم ترین دستاوردهای این قانون، تأسیس «دفتر حمایت مالی مصرف کننده» به عنوان نهادی مستقل زیر مجموعه قوه مجریه با اختیارات گسترده وضع مقررات، نظارت و اجرای مقررات مالی مصرف کننده است.

دفتر حمایت مالی مصرف کننده اختیار وضع مقررات حمایتی مصرف کنندگان مالی را داراست. کلیه اختیارات وضع مقررات در این حوزه از آژانس های فدرال به این دفتر منتقل شده است. افزون بر این، دفتر ناظر اصلی بر موسسات سپرده ای بزرگ (با دارایی بیش از ده میلیارد دلار) در قبال رعایت حقوق مصرف کنندگان مالی است؛ اما در خصوص موسسات غیرسپرده ای دفتر به همراه کمیسیون تجارت فدرال وظیفه ی نظارت را بر عهده دارد و راجع به سایر موسسات سپرده ای اختیار اصلی نظارت با تنظیم گران بانکی است.

دفتر همچنین صلاحیت آن را دارد که نقض حقوق مصرف کنندگان مالی را مورد تعقیب قرار دهد. این دفتر می تواند رأساً از طریق یک فرایند دادرسی اداری، اشخاص مشمول را تعقیب نموده و نسبت به نقض حقوق مصرف کنندگان مالی ضمانت اجراءهایی چون جریمه نقدی، فسخ و اصلاح قرارداد و یا الزام به اعاده وضع سابق یا پرداخت خسارت را پیش بینی نماید. دفتر همچنین اختیار طرح دعوا علیه ناقضین حقوق مصرف کنندگان مالی را در دادگاه های

منطقه‌ای فدرال داراست. اختیارات اجرایی دفتر نسبت به موسسات سپرده‌ای بزرگ، انحصاری اما در خصوص موسسات غیرسپرده‌ای مشترک با کمیسیون تجارت فدرال است. در خصوص سایر موسسات سپرده‌ای دفتر مستقیماً اختیار اجرای قوانین حمایت از مصرف‌کنندگان مالی را بر عهده ندارد.

در نظام حقوقی ایران حمایت از مصرف‌کنندگان محصولات و خدمات مالی وظیفه تخصصی هیچ یک از نهادهای حاکمیتی یا خصوصی نیست. بانک مرکزی در شبکه بانکی کشور، وظیفه وضع مقررات، نظارت و اجراء را بر عهده دارد. با این حال عمده تلاش بانک مرکزی، سلامت و ایمنی شبکه بانکی و جلوگیری از تخففات موسسات اعتباری و دیگر اشخاص - تحت نظارت است. در قلمرو اختیارات و وظایف ارکان مختلف بانک مرکزی همچون هیأت‌عالی، هیأت‌عامل و شورای فقهی حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان دیده نمی‌شود. بالعکس فرم‌های یکنواختی که بانک مرکزی از طریق شورای پول و اعتبار (هیأت‌عالی فعلی) تدوین و تصویب نموده است حاوی مصادیقی از نقض حقوق مصرف‌کننده است. با این حال شورای - فقهی در یکی از آخرین مصوبات خود بر لزوم تفهیم قراردادهای بانکی به مصرف‌کنندگان به منظور جلوگیری از نقض حقوق مصرف‌کننده تأکید نموده است.

سازمان تعزیرات حکومتی و شورای رقابت دو نهاد شبه قضایی هستند که می‌توانند نقض حقوق مصرف‌کنندگان مالی را مورد تعقیب و مجازات قرار دهند. اختیارات نظارتی و اجرایی این دو نهاد نه تنها موسسات اعتباری خصوصی و دولتی بلکه اقدامات و تصمیمات بانک مرکزی را نیز دربرمی‌گیرد. با این حال در عمل تعارض صلاحیت بین بانک مرکزی و این دو نهاد می‌تواند به ضرر مصرف‌کنندگان تمام شود. از یک سو بانک مرکزی هدف حمایت از مصرف‌کنندگان را دنبال نمی‌کند، از سوی دیگر ممکن است شورای رقابت و سازمان تعزیرات حکومتی در مواردی از مداخله در اموراتی که در صلاحیت اصلی بانک مرکزی است (مانند تعقیب موسسات اعتباری متخلف) منع شوند. ضروری است مقررات حمایت از مصرف‌کنندگان محصولات و خدمات مالی به‌طور مجزا مورد بازبینی قرار گرفته و نهاد متولی این حوزه تعیین گردد.

## منابع

### کتاب‌ها و مقالات

- اسعدی نژاد، احمد رضا، دعاوی بانکی در رویه قضایی، تهران: انتشارات دادگستری کل استان تهران، ۱۴۰۲.
- السان، مصطفی، حقوق بانکی، چاپ هشتم، تهران: سمت، ۱۳۹۹.
- السان، مصطفی، بهرامی، احسان، حقوق بانک مرکزی، چاپ سوم، تهران: پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۴۰۳.
- باقری، محمود، رحمانی، سعید، حمایت از حقوق مصرف‌کننده در نظام بانکی، چاپ اول، تهران: پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۶.
- جعفری، امین، حقوق بانکی، جلد اول، چاپ دوم، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۹.
- \_\_\_\_\_، جلد سوم، چاپ اول، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۴۰۰.
- حسینی، مینا، حقوق رقابت در آیینی ساختار و تصمیمات شورای رقابت، تهران: انتشارات مجد، ۱۴۰۱.
- غفاری فارسانی، بهنام، حقوق رقابت و ضمانت اجراهای مدنی، تهران: میزان، ۱۳۹۸.
- غفاری فارسانی، بهنام، مصرف‌کننده و حقوق بنیادین او، چاپ اول، تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۸۹.
- فرزین‌وش، اسدالله، برخورداری، سجاد، «تجارب جهانی مقابله با بحران مالی و آموزه‌هایی برای اقتصاد ایران»، تازه‌های اقتصاد، ۸(۱۳۸۹)، ۱۱۷-۱۴۱.
- قاسمی، مجتبی، علیاری، یاس، «چایگاه و کاربرد اقتصاد رفتاری در تحلیل اقتصادی حقوق»، پژوهش‌های حقوق اقتصادی و تجاری، ۱(۱۴۰۲)، ۱۱۷-۱۴۸.
- قاسمی حامد، عباس، حقوق اقتصادی، تهران: دراک، ۱۴۰۱.
- میرزاده کوهشاهی، نادر، «نظارت قضایی دیوان عدالت‌اداری بر شورای رقابت و نهادهای مرتبط»، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، ۹(۱۴۰۱)، ۳۵۷-۳۸۴.
- میری، ارسلان، ایران‌منش، جلال، تقی‌زاده، ابراهیم، سلطان احمدی، «بررسی حقوق مصرف‌کنندگان در فقه امامیه با نگرشی اجمالی به نقش سازمان تعزیرات حکومتی»، پژوهش‌های فقهی، ۱۷(۱۴۰۰)، ۵۰۷-۵۳۵.

نصیری، وحید، درآمدی بر حقوق تنظیم نظام بانکی از منظر ریسک تطبیق در بانکداری، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۴۰۰.

## وبسایت‌ها

۱۴۰۱/۱۱/۰۸، مرکز ملی رقابت، شورای رقابت،

<https://www.nicc.gov.ir/council/decisions-council/1574-541-8-1401.html>

جریمه سه بانک از سوی تعزیرات به دلیل اخذ وجه اضافی، ایمننا، ۱۳۹۹/۰۷/۱۷

[جریمه ۳۲۵ میلیاردی ۳ بانک برای اخذ وجه اضافی - ایمننا](#)

نمودار سازمانی، سایت بانک مرکزی، ۱۴۰۳/۰۹/۲۵

[Cbi.ir/simplelist/7673.aspx](http://Cbi.ir/simplelist/7673.aspx)

Bar-Gill, Oren and Warren, Elizabeth, "Making Credit Safer", Harvard Law School Program on Risk Regulation Research Paper No.08-3(2008), Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1137981>

Britanica, New Deal. Last seen 25th December 2024. Available at New Deal | Definition, History, Programs, Summary & Facts | Britannica

Canzona, S.J. "I'll Know It When I See It": Defending the Consumer Financial Protection Bureau's Approach of Interpreting the Scope of Unfair, Deceptive, or Abusive Acts or Practices ("UDAPP") Through Enforcement Actions. *Journal of legislation*, 45(3), 2018, PP.60-80.

Carpenter, David H. "The Consumer Financial Protection Bureau (CFPB): A Legal Analysis", Congressional Research Service, 2012, 1-28. Available at [\[PDF\] The Consumer Financial Protection Bureau \(CFPB\): A Legal Analysis | Semantic Scholar](#)

CHAPMAN, John M. COMMERCIAL BANKS AND CONSUMER INSTALMENT CREDIT, Michigan: National Bureau of Economic Research, University of Michigan, (1940).

CFPB (2022). Available at: [U.S. Bank National Association | Consumer Financial Protection Bureau](#)

CFPB v. Fifth Third Bank (2024). Available at: [CFPB Takes Action Against Fifth Third for Wrongfully Triggering Auto Repossessions and Opening Fake Bank Accounts | Consumer Financial Protection Bureau](#)

CFPB Supervision and Examination Process(2022).UDAAP CFPB Manual,V.3  
Available at: <https://www.consumerfinance.gov/compliance/supervision-examinations/>

Corrigan,Patrick. M,“Abusive' Acts and Practices: Dodd-Frank's Behaviorally Informed Authority Over Consumer Credit Markets and its Application to Teaser Rates.” New York University Journal of Legislation and Public Policy,18(2015),125-183.

FTC Policy Statement on Unfairness.(1980). Available at: <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/ftc-policy-statement-unfairness>

FTC Policy Statement on Deception.(1983).Available at: <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/ftc-policy-statement-deception>

Jolls,Christine and Sunstein, Cass R. and Thaler,Richard H,“A Behavioral Approach to Law and Economics”, Stanford Law Rev. 50 (1998), 1471-89.

Karns, Jack E. “*The Federal Trade Commission's Evolving Deception Policy*”, 22 U. Rich. L. Rev. 399, 1988. PP.398-431.

Levitin,Adam J,“The Consumer Financial Protection Agency”., Georgetown Law and Economics Research Paper No. 1447082, No. 2,2009 accessed December5,2024.Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1447082>

Adam J,Levitin,“The Consumer Financial Protection Bureau:An Introduction”Georgetown Law and Economics Research Paper Forthcoming,Review of Banking and Financial Law,32(2013),326. 321-369,at <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2199678>.

Makridis,Christos A,Ohlrogge,Michael,“Moving to opportunity?The geography of the foreclosure crisis and the importance of location Get access Arrow”,Journal of Economic Geography,22(2022),159–180,<https://doi.org/10.1093/jeg/lbaa031>

Marquette National Bank of Minneapolis v. First of Omaha Service Corp (1978)Available at: Marquette Nat. Bank v. First of Omaha Svc. Corp. | 439 U.S. 299 (1978) | Justia U.S. Supreme Court Center

O'Brien,Chris,“The CFPB’s Endaround” 67 Cath. U. L. Rev. 365(2018). Available at: <https://scholarship.law.edu/lawreview/vol67/iss2/9>

Policy Statement On Abusive Acts and practices(2023 April 03).CFPB.  
<https://www.consumerfinance.gov/compliance/supervisory-guidance/policy-statement-on-abusiveness/>

Schooner,Heidi Mandanis,“Central Banks' Role in Bank Supervision in the United States and United Kingdom, (2003). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.341081>

Schooner,Heidi Mandanis,“Consuming Debt:Structuring the Federal Response to Abuses in Consumer Credit” Loyola Consumer Law Review,18(2005),43-83.

Smith, Andrew, "Analysis of Consumer Protections Provided by the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act." (2020). DOI:10.13140/RG.2.2.19264.15369,

The Financial Crisis inquiry report. Final Report on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States"United States Financial Crisis Inquiry Commission.Last modified 25 February 2011, [www.govinfo.gov/app/details/GPO-FICIC](http://www.govinfo.gov/app/details/GPO-FICIC)

Webb, Kerry Elizabet, CFPB and the Use of Abusiveness – Ten Years In, 2021. Available at <https://www.mayerbrown.com/-/media/files/perspectives-events/publications/2021/11/cfpb-and-the-use-of-abusiveness--ten-years>

Whalen, R.C., "The Subprime Crisis: Cause, Effect and Consequences", Indiana State University, Scott College of Business, Networks Financial Institute NFI Policy Briefs 2008-PB-04(2008).

Zywicki, Todd J. "The Consumer Financial Protection Bureau: Savior or Menace?" George Washington Law Review, 81(2013), 856-928. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2130942>

## **A comparative study of the Consumer Financial Protection Bureau in the United States with similar protection structures in the Iranian Legal System**

### **Abstract**

The need of today's societies for financial and credit services and products such as receiving deposits, granting loans, creating credit, paying, settling and transferring money is undeniable. As access to these products and services expands, the possibility of abuse and violation of consumer rights increases due to the complexity and specialization of contracts, lack of complete understanding of consumers, monopoly and superior position of suppliers. Abuse of consumers in this area not only

ends up to the detriment of consumers but also changes the economic system of society in large dimensions. During the early years of the 21st century, violations of consumer rights in credit products, along with factors such as the lack of adequate supervision of such institutions and the economic policies of the United States government, led to the financial crisis. The establishment of the Consumer Financial Protection Bureau under the "Wall Street Reform and Consumer Protection Act" was one of the measures taken by the US government to protect consumer rights and prevent abuse by credit institutions in contracts such as mortgage lending. In the Iranian legal system, the Central Bank is responsible for rulemaking and supervising the monetary network. In addition, the Bank and some institutions such as the Discretionary Punishments Organization and the Competition Council also take measures in line with their duties to protect financial consumers. In this article, the background, basics, structure and authorities of the aforementioned Bureau in terms of consumer financial protection are examined in detail using a descriptive-analytical method, and then the authorities of consumer protection institutions in the Iranian legal system are compared and compared with the Consumer Financial Protection Bureau. The lack of a responsible entity with the main duty of protecting financial consumers, inefficiency and conflict of jurisdiction in domestic institutions are evident.

Keywords: Consumer Financial Protection Bureau, Central Bank, Protection Of Consumer Rights, Discretionary Punishments Organization, Competition Council

