University of Tehran Press

Public Law Studies Quarterly

Homepage: http://jplsq.ut.ac.ir

Online ISSN: 2423-8139

Volume: --, **Issue:** --
-- --

A Novel Model for Banking Dispute Resolution: A Comparative Analysis of Specialized Arbitration and Ombudsman Mechanisms (A Critique on Article 35 of the Central Bank Law)

Zahra Khoshnoud[1]✉ | **Ali Allahyarifard**[2]

1. Corresponding Author; Assistant Professor, Department of Banking Law Studies, Monetary and Banking Research Institute, Central Bank of the Islamic Republic of Iran. Email: z.khoshnoud@mbri.ac.ir
2. Researcher, Department of Banking Law Studies, Monetary and Banking Research Institute, Central Bank of the Islamic Republic of Iran. Email: allahyarifard12@ut.ac.ir

Article Info

Article Type:
Research Article

Pages: 1-25

Received:
2025/12/29
Accepted:
2026/08/03
Published online:

Keywords:
Arbitration, Financial Ombudsman, Banking Dispute Resolution, Central Bank Law.

Abstract

The increasing complexity of financial products and instruments, the high speed of transactions, and the necessity of maintaining public trust in the banking sector necessitate the efficient and expedient resolution of banking disputes. Although a mechanism for this purpose was established for the first time in the Central Bank Law, its adequacy and efficiency compared to successful international models require examination. Therefore, this research, adopting a comparative-analytical approach and using a library-based method, investigates banking dispute resolution mechanisms in a sample comprising three countries: Bahrain, Qatar, and Malaysia. The evaluation of these mechanisms in comparison with the existing regulatory infrastructure, with an emphasis on the new strategy of the Central Bank Law in establishing specialized branches for banking disputes (Article 35), reveals various challenges and shortcomings. In fact, despite the specialization of the proceedings, the above strategy is judicial in nature and lacks the fundamental element of arbitration in alternative banking disputes resolution by an institution independent of courts and with close operational ties to banks, based on the formation of ombudsman schemes. Consequently, to transition towards an efficient banking dispute resolution system in Iran, there is a need to redefine the legal framework with an emphasis on specialization and the establishment of an independent arbitration institution, modeled on international principles and utilizing the institutional capacity of the "Directive for Organizing Dispute Resolution through Arbitration and the Establishment and Development of Arbitration Institutions."

How To Cite

Khoshnoud, Zahra; Allahyarifard, Ali (2026). A Novel Model for Banking Dispute Resolution: A Comparative Analysis of Specialized Arbitration and Ombudsman Mechanisms (A Critique on Article 35 of the Central Bank Law). *Public Law Studies Quarterly*, -- (--), 1-25. DOI: https://doi.com/10.22059/jplsq.2026.405152.3862

DOI 10.22059/jplsq.2026.405152.3862

Publisher The University of Tehran Press.

CC BY NC

انتشارات دانشگاه تهران

فصلنامه مطالعات حقوق عمومی

Homepage: http://jplsq.ut.ac.ir

شاپا الکترونیکی: ۸۱۳۹-۲۴۲۳

دوره: --، شماره: --

الگوی نوین حل‌وفصل اختلافات بانکی با تحلیل تطبیقی سازوکارهای داوری تخصصی و آمبودزمان (نقدی بر مادۀ ۳۵ قانون بانک مرکزی)

زهرا خوشنود[1]✉ | علی الهیاری فرد[2]

۱. نویسندۀ مسئول؛ استادیار، گروه مطالعات حقوق بانکی، پژوهشکدۀ پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
رایانامه: z.khoshnoud@mbri.ac.ir

۲. پژوهشگر، گروه مطالعات حقوق بانکی، پژوهشکدۀ پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. رایانامه: allahyarifard12@ut.ac.ir

اطلاعات مقاله

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات: ۱-۲۵

تاریخ دریافت:
۱۴۰۴/۱۰/۰۸

تاریخ پذیرش:
۱۴۰۵/۰۵/۱۲

تاریخ انتشار برخط:

کلیدواژه‌ها:
آمبودزمان مالی، حل‌وفصل اختلافات بانکی، داوری، قانون بانک مرکزی.

چکیده

پیچیدگی فزایندۀ محصولات و ابزارها، سرعت بالای تراکنش‌ها و ضرورت حفظ اعتماد عمومی، الزام رسیدگی سریع و کارا به اختلافات بانکی را به‌دنبال دارد. هرچند برای اولین بار سازوکاری در این خصوص در قانون بانک مرکزی طراحی شد، اما کفایت و کارایی آن در مقایسه با الگوهای موفق بین‌المللی نیازمند بررسی است. در این پژوهش با اتخاذ رویکردی تطبیقی-تحلیلی و با استفاده از روش کتابخانه‌ای، سازوکارهای حل‌وفصل اختلافات بانکی در نمونه‌ای مشتمل بر سه کشور بحرین، قطر و مالزی تحلیل شد. ارزیابی این سازوکارها در مقایسه با زیرساخت مقرراتی موجود، با تأکید بر راهبرد جدید قانون بانک مرکزی در ایجاد شعب ویژۀ رسیدگی به اختلافات بانکی (مادۀ ۳۵)، بیانگر چالش‌ها و کاستی‌هایی در حوزه‌های مختلف است. راهبرد مذکور، علی‌رغم تخصصی‌سازی رسیدگی، ماهیتی قضایی دارد و فاقد عنصر بنیادین داوری در شیوه‌های جایگزین حل‌وفصل اختلافات بانکی در نهادی مستقل از دادگاه‌ها و با ارتباط کاری نزدیک با بانک‌ها، مبتنی بر شکل‌گیری آمبودزمان است. بنابراین برای گذار به نظام حل‌وفصل اختلافات بانکی کارامد، نیاز به بازتعریف چارچوب قانونی با تأکید بر تخصصی‌سازی و ایجاد نهاد مستقل داوری و الگوبرداری از اصول بین‌المللی در کنار استفاده از ظرفیت نهادی «دستورالعمل ساماندهی حل‌وفصل اختلاف از طریق داوری و ایجاد و توسعۀ نهادهای داوری» است.

استناد

خوشنود، زهرا؛ الهیاری فرد، علی (۱۴۰۵). الگوی نوین حل‌وفصل اختلافات بانکی با تحلیل تطبیقی سازوکارهای داوری تخصصی و آمبودزمان (نقدی بر مادۀ ۳۵ قانون بانک مرکزی). *مطالعات حقوق عمومی*، -- (--)، ۱- ۲۵.
DOI: https://doi.com/10.22059/jplsq.2026.405152.3862

DOI 10.22059/jplsq.2026.405152.3862

ناشر مؤسسۀ انتشارات دانشگاه تهران.

CC BY NC

۱. مقدمه

نقش صنعت بانکی به‌عنوان موتور محرک اقتصاد هر کشور، در ایجاد دسترسی مشتریان به منابع و به‌ویژه ارتقای شمول مالی با تأکید بر مشتریان خرد، کوچک و متوسط همواره مورد تأکید بوده است. با وجود این در دو دههٔ اخیر، این صنعت با تحولات شگرفی مواجه شده است که از یک سو ناشی از پیامدهای بحران مالی جهانی ۲۰۰۷ و از سوی دیگر، مرهون ظهور و گسترش بانکداری دیجیتال و فین‌تک‌ها پس از سال ۲۰۱۰ بوده و ضرورت حمایت بیشتر از این گروه از مشتریان را در پی داشته است. این دگرگونی‌ها، همراه با افزایش پیچیدگی محصولات مالی، شتاب فزاینده در انتقال وجوه و رشد مخاطرات سایبری، موجب شکل‌گیری و افزایش اختلافات مالی در بخش بانکی شده و ضرورت بازنگری در سازوکارهای حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و حل‌وفصل اختلافات را بیش از پیش نمایان ساخته است.

در این میان، رویکرد سنتی حل اختلاف که اغلب بر رسیدگی‌های درون‌سازمانی توسط نهادهای مالی و یا رجوع مستقیم به مراجع قضایی متکی بود، به دلایلی همچون فقدان استقلال و عدم شفافیت کافی در رویه‌های رسیدگی درون‌سازمانی، و دورهٔ طولانی رسیدگی و نبود تخصص لازم در رویه‌های رسیدگی محاکم قضایی، در عمل با چالش‌های جدی مواجه شد. این ناکارامدی‌ها نه‌تنها به عدم تحقق حقوق مشتریان و کاهش اعتماد عمومی انجامید، بلکه پایداری و ثبات نظام بانکی را نیز با مخاطره روبه‌رو کرد.

پاسخ به این چالش در عرصهٔ بین‌المللی، گذار از مدل سلسله‌مراتبی سنتی به‌سوی الگوهای تعاملی و چندلایه بوده است. الگوهایی که اغلب بر ضرورت حل اختلافات بانکی در مقیاس‌های خرد، کوچک و یا متوسط توسط نهادهای داوری متمرکز است. راهبردهایی در ایجاد نهادهای حل این نوع اختلافات در نسخهٔ دوم دستورالعمل خدمات پرداخت[1] اتحادیهٔ اروپا، و تجربهٔ مشابه در کشورهایی مانند بحرین، مالزی و قطر، گواه تحولات ذی‌ربط هستند.

در این الگوهای نوین، سازوکارهای درونی رسیدگی به شکایات، رویه‌های در دسترس برای طرح برخی اختلافات نزد مقامات نظارتی، رویه‌های جایگزین حل اختلاف، و در نهایت رویهٔ دادرسی نزد دادگاه‌های تخصصی یا عمومی، نه در تقابل، بلکه در مسیر تکامل یکدیگر عمل می‌کنند. در واقع محوریت این گذار، تخصصی‌سازی مسیرهای حل اختلاف، با تأکید بر سرعت، هزینهٔ کم، دسترسی آسان، بی‌طرفی و محرمانگی رسیدگی است. ویژگی‌هایی که در مقایسه با سازوکار دادرسی، به کارایی بیشتر در رسیدگی و تأمین اصول حاکم بر حمایت از مصرف‌کنندگان در شبکهٔ بانکی با تأکید بر مشتریان خرد، کوچک و متوسط منتهی می‌شود.

1. Payment Services Directive 2 (PSD2)

در ایران نیز اگرچه رویکرد اولیه اغلب بر حل‌وفصل درونی در چارچوب نهادهای تحت نظارت بانک مرکزی متمرکز بود، با درک کاستی‌ها، گام‌های مهمی در گذار به سازوکارهای بیرونی و تخصصی برداشته شد. در حقیقت، پیش‌بینی شعب ویژهٔ رسیدگی به اختلافات بانکی در مادهٔ ۳۵ قانون بانک مرکزی، از جملهٔ این اقدامات است. با وجود این، چارچوب نوپای فوق با چالش‌هایی مواجه است که این مقاله درصدد واکاوی و پاسخ به آنهاست. برای مثال، آیا این سازوکار از حیث ماهیت حقوقی و کارکرد نهادی با الزامات نظام حل اختلافات بانکی مبتنی بر داوری تخصصی و آمبودزمان بر اساس تجارب موفق بین‌المللی انطباق دارد؟ چه نوع اصلاحاتی می‌تواند آن را به الگویی کارامد نزدیک کند؟

از آنجا که قانون بانک مرکزی در سال ۱۴۰۲ تصویب شده و برای اولین بار سازوکار رسیدگی به اختلافات بانکی در کشور را مطرح کرده است، بنابراین بررسی ابعاد مختلف این سازوکار در مقایسه با چارچوب مورد انتظار بین‌المللی، گامی نوین در مطالعات موجود محسوب می‌شود. در این زمینه پژوهش حاضر در بخش دوم به گذر از رویهٔ درونی به رویه‌های جایگزین در حل‌وفصل اختلافات بانکی در عرصهٔ بین‌المللی و ایران می‌پردازد. بخش سوم با مروری بر تجربهٔ کشورهای بحرین، قطر و مالزی، تحلیلی تطبیقی از ابعاد مختلف نظام‌های حل اختلاف در این کشورها ارائه می‌کند. بخش چهارم به واکاوی چالش‌های حقوقی تخصصی‌سازی نظام حل‌وفصل اختلافات بانکی در قالب شعب ویژه در کشور می‌پردازد. در نهایت، در بخش آخر، نتیجه‌گیری و پیشنهادهای کاربردی برای سیاستگذاری و تنظیم‌گری ارائه می‌شود.

۲. گذر از رویهٔ درونی به رویه‌های جایگزین حل اختلاف در شبکهٔ بانکی

در دو دههٔ اخیر، نه‌تنها به‌دلیل شکل‌گیری بحران مالی جهانی در سال ۲۰۰۷، بلکه به‌واسطهٔ رونق بانکداری دیجیتال و فین‌تک‌ها پس از سال ۲۰۱۰، ضرورت پرداختن به حقوق مصرف‌کنندگان در نظام مالی، ایجاد ارکان مورد نیاز در ارتقای حمایت از مصرف‌کنندگان خدمات مالی و بهبود سواد و دانش مالی آنها مورد توجه وافر تنظیم‌کنندگان قرار گرفت.

در حقیقت در صورت برخورداری از نظامی مستحکم در حمایت از مصرف‌کنندگان، امکان اتخاذ تصمیمات آگاهانه و مبتنی بر اطلاعات دقیق در خصوص نحوهٔ استفاده صحیح از خدمات مالی توسط مصرف‌کنندگان فراهم شده و اطمینانی در بازار مالی شکل خواهد گرفت که به سلامت و رقابت مناسب در بازار مالی منتهی خواهد شد (CBO[1], 2021: 2). از سوی دیگر با افزایش پیچیدگی محصولات و ابزارهای مالی، در کنار سرعت فزایندهٔ انتقال وجوه و مخاطرات سایبری و در نتیجه افزایش شکل‌گیری

1. Central Bank of Oman (CBO)

خسارات و اختلافات مالی، ارتقای رویه‌های ناظر بر رسیدگی به شکایات مشتریان جهت حفظ امنیت و سلامت نظام مالی از اهمیت زیادی برخوردار شد و تحولاتی در این خصوص در عرصهٔ بین‌المللی شکل گرفت. از این‌رو با تمرکز بر تجربهٔ بخش بانکی در عرصهٔ بین‌المللی مشاهده می‌شود در کنار رویهٔ مرسوم رسیدگی به شکایات مشتریان که از سازوکار طرح شکایات به بانک مرکزی، تا حدود زیادی به سمت رویه‌های رسیدگی درونی توسط بانک‌ها و ضرورت طرح اولیهٔ اختلاف نزد آنها سوق داده شده بود، گذری به مراجع حل اختلاف در جبران خسارات مالی خرد با تمرکز بر داوری شکل گرفت. این راهبرد حتی در نسخهٔ ۲ دستورالعمل خدمات پرداخت اتحادیهٔ اروپا (۲۰۱۵) در قالب سازوکار جایگزین حل‌وفصل[1] شکایات در چارچوب رویهٔ جایگزین رجوع به دادگاه و با قابلیت رسیدگی سریع و کارا به شکایات مشتریان در حوزهٔ پرداخت مطرح شد.

بر اساس تجربهٔ بین‌المللی و نظر به ادغام محصولات و نهادهای مالی، حتی گذر از مراجع تخصصی منفرد فعال در هر یک از اجزای بازار مالی به سمت مراجع حل اختلاف ترکیبی مشاهده می‌شود، مراجعی که به‌جای تمرکز بر بخش‌هایی از بازار مالی، گسترهٔ وسیعی از اختلافات در کل این بازار را پوشش می‌دهند. برای مثال در مالزی در سال ۲۰۱۶ و پس از ادغام دفتر میانجی‌گری[2] بیمه[3] با دفتر میانجی‌گری مالی[4] (با تمرکز بر بازار پول) طرح آمبودزمان مالی[5] در حل اختلاف‌های موجود در این دو بازار شکل گرفت و در نهایت در سال ۲۰۲۵ با ادغام این نهاد با آمبودزمان خدمات مالی، سازمان آمبودزمان خدمات مالی[6] برای ارائهٔ داوری اختلافات مشتریان کل نظام مالی در این کشور راه‌اندازی شد. با وجود این در ایران در سال ۱۳۹۳ برای اولین بار بخشنامه‌ای توسط بانک مرکزی برای رسیدگی به شکایات مؤسسات اعتباری و در الزام تصریح رویهٔ رسیدگی درونی به شکایات مشتریان تنظیم شد. بر اساس مادهٔ ۳ این بخشنامه، چنانچه مشتری نسبت به پاسخ دریافتی از مؤسسهٔ اعتباری در رسیدگی به

---

1. Alternative Dispute Resolution (ADR)

۲. داوری، فرایندی شبه‌قضایی و مبتنی بر توافق طرفین است که در آن شخص ثالث مستقل (داور) با اختیار ناشی از تراضی، پس از رسیدگی ترافعی، رأی الزام‌آور داوری همانند حکم دادگاه صادر می‌کند. رأی داوری در الگوهای نوین حل اختلاف با بهره‌گیری از داوران متخصص بانکی، مسیری کارامد و تخصصی جایگزین دادرسی رسمی ارائه می‌کند. میانجی‌گری نیز فرایندی غیرترافعی و تسهیل‌گرانه است که در آن شخص ثالث بی‌طرف به‌عنوان میانجی با مدیریت گفت‌وگو، طرفین را به سمت توافق سوق می‌دهد، بدون آنکه اختیار صدور رأی الزام‌آور داشته باشد. در مقابل، سازش صرفاً توافقی است بین طرفین با ارادهٔ آزاد خود و از طریق امتیاز متقابل برای خاتمهٔ اختلاف که در این فرایند هیچ مرجع ثالثی تصمیم‌گیرنده نیست و مبنای الزام‌آوری، همان توافق خصوصی طرفین است (مطیع و همکاران، ۱۴۰۴: ۱۰۶-۱۰۸).

3. Insurance Mediation Bureau (IMB)
4. Financial Mediation Bureau (FMB)
5. The Financial Ombudsman Scheme (FOS)
6. Financial Markets Ombudsman Service (FMOS)

موضوع اعتراض داشته باشد می‌تواند تقاضای خود مبنی بر رسیدگی مجدد به موضوع را همراه با پاسخ دریافتی از مؤسسهٔ اعتباری و مستندات مربوط، به معاونت نظارتی بانک مرکزی ارائه کند. در مقابل در مادهٔ ۳۵ قانون بانک مرکزی (۱۴۰۲) در گامی رو به جلو، مقولهٔ رسیدگی به اختلافات بانکی در مرحلهٔ رسیدگی بیرونی و جدای از رویهٔ امکان رجوع به معاونت نظارتی بانک مرکزی در شرایط خاص، همگام با رویکرد بین‌المللی مطرح شد. با وجود این، ابعاد بند ۵ مادهٔ مذکور، راهبردی متفاوت از رویهٔ مورد انتظار را در اختیار مشتریان شبکهٔ بانکی قرار می‌دهد و به‌صراحت مقولهٔ داوری معمول در رویه‌های بین‌المللی را پوشش نمی‌دهد.

با این حال در مادهٔ ۳۶ قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴) که تقریباً ۱۰ سال قبل از دستورالعمل بانک مرکزی در رسیدگی به شکایات تنظیم شده، به امکان داوری اختلافات بین انواع مختلف اشخاص تحت نظارت، سرمایه‌گذاران و اشخاص ذی‌ربط در هیأت داوری در صورت عدم سازش طرفین در کانون‌ها –موضوع مادهٔ ۱ این قانون– اشاره شده است. در حقیقت، در این قانون امکان میانجی‌گری و سپس داوری توسط نهادهای خودانتظام در بازار سرمایه منظور شده، رویکردی که در سازوکار حل اختلاف در بازار سرمایه بحرین نیز دنبال شده است (CBB[1], 2020: 13). البته در نسخه‌های پیش از تصویب قانون بانک مرکزی، طراحی هیأت رسیدگی به اختلافات بانکی در بانک مرکزی منظور شده بود. اما به‌دلیل مغایرت با اصول مختلف قانون اساسی[2] که رسیدگی به دعاوی و شکایات را از شئون انحصاری قوهٔ قضائیه برمی‌شمرد (پیلوار و الفت‌نیا، ۱۴۰۴: ۷۸)، و به‌منظور جلوگیری از ایجاد هرگونه هیأت شبه‌قضایی در خارج از ساختار این قوه و مغایر با اصل تفکیک قوا، در نهایت این رکن از هیأت مذکور به شعب ویژهٔ رسیدگی به اختلافات بانکی تغییر ماهیت داد تا از درگیری بانک مرکزی به امور قضایی اجتناب شود. با وجود این، طراحی ابعاد کلی رویهٔ رسیدگی به اختلافات در این شعب، ذیل ۶ بند در مادهٔ ۳۵ این قانون، فرایند مورد انتظار از حل اختلافات بر اساس رویه‌های مرسوم بین‌المللی را به تصویر نمی‌کشد. بنابراین در ادامه و با بررسی تجربهٔ برخی کشورها، ابعاد کلیدی ناظر بر این رویه بر اساس مقررات ناظر بر سازوکار ذی‌ربط استخراج می‌شود تا امکان ارزیابی تطبیقی رویهٔ تدوینی ذیل مادهٔ (۳۵) و پیشنهاد راهکارهایی برای ارتقا آن فراهم شود.

---

1. Central Bank of Bahrain (CBB)

۲. به‌ویژه اصل ۱۵۶ در موظف نمودن قوهٔ قضائیه در رسیدگی به تظلمات، و اصل ۱۵۹ در اعلام مرجعیت رسمی دادگستری در رسیدگی به تظلمات.

۳. مروری بر تجربهٔ کشورها

در دستیابی به تصویری کلی از سازوکارهای رسیدگی به اختلافات بین مشتریان شبکه بانکی و بانک‌ها در دیگر کشورها، بر تجربهٔ سه کشور بحرین، قطر و مالزی تأکید می‌شود. این کشورها به‌دلیل برخورداری از بانکداری اسلامی در کنار تمکین به استانداردهای سطح بالا در فعالیت بانکی، می‌توانند افق همسان‌تر و کاربردی‌تری را در اختیار قرار دهند.

تجربهٔ بحرین مبتنی بر سازوکار آمبودزمان خدمات مالی[1] است که زیر نظر بانک مرکزی بحرین فعالیت می‌کند. در حقیقت چون در این کشور بانک مرکزی به‌عنوان نهاد ناظر بر کل نظام مالی عمل می‌کند، بنابراین فعالیت آمبودزمان خدمات مالی در ارتباط نزدیک با این نهاد دور از انتظار نیست.

در قطر نیز از تجربهٔ مرکز مالی این کشور[2] در حل اختلافات بین مشتریان و ارائه‌دهندگان خدمات مالی در این مرکز استفاده شده است. چون این مرکز یک منطقهٔ آزاد خدمات مالی در دوحه است، بنابراین نهاد مذکور زیر نظر مقام تنظیم‌کنندهٔ مرکز مالی قطر[3] فعالیت می‌کند، نهادی که صرفاً تنظیم‌گری مالی در این منطقه آزاد را بر عهده دارد و بی‌شک دامنهٔ فعالیت محدودتری نسبت به آمبودزمان خدمات مالی بحرین دارد. با وجود این، نظر به تمرکز بر رسیدگی به اختلافات در حوزهٔ شرکت‌های مالی بین‌المللی، الگویی متفاوت‌تر را در اختیار قرار می‌دهد.

تجربهٔ مالزی نیز بر قواعد ناظر بر سازمان آمبودزمان خدمات مالی این کشور استوار است. چون این نهاد رسیدگی به تمامی اختلاف‌ها در بازار مالی را پوشش می‌دهد، در ارتباط نزدیک با نهادهای ناظر بر این بازارها در این کشور، مشتمل بر بانک مرکزی و کمیسیون اوراق بهادار مالزی ، فعالیت می‌کند.

در ادامه برای آشنایی با سازوکار رویهٔ حل اختلاف در این نهادها بر مقررات ذی‌ربط تمرکز می‌شود. با وجود این، در خصوص تجربهٔ بحرین به‌دلیل عدم دسترسی به اسناد مقرراتی مربوط، از اطلاعات پراکندهٔ موجود استفاده شد. در مقابل در مورد قطر، قواعد ناظر بر طرح حل‌وفصل اختلاف مشتری (QFCRA, 2019: 8) و نسخهٔ راهنمای این طرح برای مشتریان (QFCRA, 2025: 12) مطالعه شد. در خصوص مالزی نیز قواعد حاکم بر سازمان آمبودزمان خدمات مالی (FMOS, 2022: 8-16) بررسی شد.[4] به این ترتیب در ادامه برای ارائهٔ تصویری جامع از رویکرد تنظیم‌گری سازوکار رسیدگی به اختلاف‌های بین مشتریان و طرف‌های مقابل که از اعضای بازار مالی و عضو نهادهای رسیدگی‌کننده هستند، ابعاد

---

1. Financial Services Ombudsman
2. Qatar Financial Center
3. Qatar Financial Center Regulatory Authority (QFCRA)

۴. در ادامه برای ارجاع‌دهی به منابع مذکور و به‌منظور تسهیل دسترسی خواننده به مواد ذی‌ربط در اسناد مربوطه، صرفاً شمارهٔ مواد عنوان می‌شود. از آنجا که در قطر دو سند مقرراتی استفاده شده، در ارجاع‌دهی به سند راهنمای طرح حل‌وفصل اختلافات مشتری، از واژهٔ «سند راهنما» استفاده می‌شود.

مختلفی بررسی می‌شوند و برای ایجاد هماهنگی در مقایسهٔ رویه‌های موجود، از واژهٔ شاکی (مشتری خدمات بازار مالی) و عضو (نهاد عرضه‌کنندهٔ خدمات مالی)[۱] استفاده می‌شود.

۳. ۱. اصول کلی ناظر بر فعالیت این نهادها

برای اطمینان از عملکرد مؤثر رویهٔ حل اختلافات در نظام مالی، اصولی بر آن وضع می‌شود. در سند ناظر بر فعالیت آمبودزمان بازارهای مالی مالزی این اصول به‌خوبی تصریح شده (مادهٔ ۲ –بند ۱) که اشراف به آنها در طراحی چارچوب کلی این سازوکار می‌تواند مؤثر واقع شود.

استقلال: فرایند حل اختلاف در این نهاد باید مستقل از طرفین باشد و نباید در رسیدگی، از هیچ‌یک از طرفین جانبداری شود.[۲]

بی‌طرفی: نباید تضاد منافعی بین نهاد رسیدگی‌کننده و طرفین اختلاف وجود داشته باشد.[۳]

دسترس‌پذیری: دسترسی آسان و کم‌هزینه به خدمات این نهاد باید موجود باشد و رویه‌های دسترسی به‌صورت شفاف به عموم اطلاع‌رسانی شوند.[۴]

پاسخگویی: این نهاد ملزم به ارائهٔ گزارش سالانه و به‌ویژه گزارش صورت مالی حسابرسی‌شدهٔ سالانه به مقام ناظر است.

شفافیت: این نهاد ملزم به اعلام خدمات و حوزهٔ تحت پوشش، اختلافات قابل رسیدگی و نحوهٔ رسیدگی است.

کارایی: این نهاد ملزم به برخورداری از مدیران پرونده و داوران ذی‌صلاح، پوشش بالای رسیدگی، سرعت در رسیدگی و تفهیم رویهٔ رسیدگی است.[۵]

---

۱. صرف‌نظر از رویکرد قطر، در بحرین و مالزی عرضه‌کنندگان خدمات مالی با پرداخت حق عضویت به عضویت این نهادها درمی‌آیند. بنابراین در ادامه از واژهٔ عضو برای آنها استفاده می‌شود.

۲. حتی فلسفهٔ مصونیت قضایی این نوع مراجع حل اختلاف، کاهش احتمال عدم استقلال آنها در رسیدگی در اثر شکل‌گیری دعاوی بعدی قضایی علیه آنها از طرف یکی از طرفین اختلاف است.

۳. این موضوع می‌تواند نتیجهٔ داوری را تغییر دهد و از این‌رو به درج بندهایی در مقررات ناظر بر فعالیت این نهادها منتهی شده است. برای مثال در قطر نه تنها بر انتخاب داوران مستقل در حل اختلاف‌ها تأکید شده، بلکه در صورت وجود تضاد منافع، داور انتخابی ملزم به امتناع از پذیرش داوری شده است (۱۱). در مالزی نیز بر ضرورت افشای مواد تضاد منافع بین مدیر پرونده و یا داور با طرفین اختلاف تأکید شده است (مادهٔ ۲ –بند ۱ – b).

۴. برای مثال در مالزی در صورت عدم اعلام کتبی امکان رجوع شاکی به آمبودزمان پس از نارضایتی از نحوهٔ رسیدگی درونی، حذف محدودیت زمانی رجوع به آمبودزمان پس از رسیدگی درونی اعمال می‌شود.

۵. البته مصونیت قضایی این نهاد و عدم درگیری آن در پرونده‌های قضایی ناشی از شکایت طرفین اختلاف از این نهاد نیز می‌تواند در ارتقای کارایی آن مؤثر واقع شود.

۳. ۲. حوزهٔ کلی بازار تحت شمول حل اختلاف و دامنهٔ ارتباط با تنظیم‌گر

ارکان حل اختلاف در سه کشور نمونه صرفاً متمرکز بر رسیدگی به اختلافات بانکی نیست و مجموعهٔ گسترده‌ای از اختلافات در بازارهای پول، بیمه و سرمایه را پوشش می‌دهند. با وجود این، برحسب ساختار تنظیم‌گری و یا حوزهٔ فعالیت، دامنهٔ متفاوت ارتباط با نهاد تنظیم‌گر و گسترهٔ شمول مشاهده می‌شود. برای مثال در بحرین که بانک مرکزی مقام تنظیم‌گر و ناظر کل نظام مالی است، فعالیت رکن حل اختلاف در موارد لزوم زیر نظر بانک مرکزی این کشور است و تمامی نهادهای فعال در بازار مالی را پوشش می‌دهد. در مالزی این رکن با بانک مرکزی مالزی و کمیسیون اوراق بهادار مالزی همکاری دارد و نهادهای مالی تحت پوشش این نهادها را در برمی‌گیرد. در قطر از آنجا که صرفاً مقرره ناظر بر رکن حل اختلاف در مرکز خدمات مالی این کشور در دسترس قرار گرفته، مرکزی که به‌عنوان یک منطقهٔ آزاد خدمات مالی در دوحه شناخته می‌شود، بنابراین رکن مورد مطالعه زیر نظر مقام تنظیم‌گر مرکز مالی قطر فعالیت می‌کند که صرفاً این منطقهٔ آزاد و نهادهای مالی فعال در آن را که اغلب نهادهای مالی بین‌المللی هستند پوشش می‌دهد. از این‌رو به‌دلیل مقیاس فوق‌العاده کوچک رکن مورد بررسی در قطر، بیشتر فرایند اجرایی رویهٔ حل اختلاف توسط خود مقام تنظیم‌گر انجام شده و انتخاب داور در رسیدگی به پرونده‌ها نیز توسط این رکن انجام می‌شود و صرفاً رویهٔ رسیدگی به پرونده‌ها به داور سپرده می‌شود.

۳. ۳. شاکی واجد شرایط

در کشورهای نمونه، همواره سقفی[1] برای مبلغ جبران خسارت مورد اختلاف قابل طرح نزد این نهادها معرفی شده و اغلب در حدی بالا تنظیم شده که شاکیان طبقه‌بندی‌شده در قالب شرکت‌های با اندازهٔ کوچک یا متوسط نیز بتوانند در خصوص اختلاف‌های خود با اعضا به این نهادها رجوع کنند. برای اختلافات بالاتر از این سطوح، امکان رجوع به دادگاه‌های ذی‌ربط موجود است. البته در مالزی، تمکین به این سقف از الزام بالایی برخوردار نیست و در صورت توافق طرفین، امکان طرح اختلافات با مبالغ بالاتر نزد آمبودزمان موجود است (مادهٔ ۳ – بند ۴). از این‌رو در مجموع مشتریان و یا متقاضیان واجد شرایط این نهادها، مشتمل بر اشخاص حقیقی (مشتریان خرد) و مشتریان حقوقی طبقه‌بندی‌شده در قالب کسب‌وکارهای خرد و کوچک هستند (مادهٔ ۳ –بند ۱). البته در بحرین کسب‌وکارهای اشخاص حقیقی[2] در کنار کسب‌وکارهای با اندازهٔ متوسط نیز در این گروه قرار گرفته‌اند. در حقیقت فلسفهٔ عدم امکان رجوع مشتریان شرکتی بزرگ برای رسیدگی به اختلافات در این نوع نهادها، به‌دلیل لحاظ شدن مطالبهٔ آنها در

---

۱. هرچند این سقف اغلب برحسب واحد پول ملی است، اما رویهٔ تبدیل آن به دیگر ارزها، همانند راهبرد مالزی، باید عنوان شود.

2. Sole Proprietor Businesses

گروه شکایات تجاری و از این‌رو الزام رسیدگی در مراکز خاص داوری دعاوی تجاری و یا دادگاه‌های خاص ذی‌ربط است.

در برخی کشورها با توجه به حوزهٔ فعالیت نهادهای حل اختلاف، این دامنه گسترده‌تر است. برای مثال، در قطر دامنهٔ شاکی واجد شرایط به ذی‌نفع سیاست اتخاذی توسط عضو گسترش یافته، مقوله‌ای که بیشتر در مورد محصولات بیمه‌ای می‌تواند مصداق داشته باشد (مادهٔ ۸ – بند a). در مالزی به سرمایه‌گذار حقیقی یا مالک یک دارایی که تراکنش یا معامله‌ای در ارتباط با محصولات و خدمات نهادهای عضو انجام داده و حتی ضامنان نیز اشاره شده است (مادهٔ ۳ –بند ۱). همچنین در مالزی (مادهٔ ۳ – بندهای ۶ و ۷) و قطر (مادهٔ ۸ – بند a)، بازماندگان مشتری متوفی و حتی قیم و سرپرست مشتری از حق رجوع به این نوع نهادهای حل اختلاف برخوردارند و در بحرین به نمایندگان اشخاص حقیقی نیز اشاره شده است. با وجود این در مالزی استفاده از وکیل در جلسات و در فرایند رسیدگی اکیداً ممنوع است، هرچند امکان استفاده از مشاور حقوقی برای طرفین منظور شده است (مادهٔ ۱۲ – بند ۲).[۱]

۳. ۴. اختلافات قابل‌طرح

در خصوص گسترهٔ اختلافات قابل رسیدگی نزد این ارکان نیز اغلب بندهایی در مقررات ناظر بر فعالیت آنها گنجانده شده است. بر اساس قاعدهٔ کلی، اختلافات بین شاکی و عضو ابتدا باید توسط رویه درونی رسیدگی به شکایات توسط عضو رسیدگی شود. در حقیقت اشراف نهاد ذی‌ربط به موضوع مورد اختلاف و وجود تمامی اطلاعات مربوطه نزد عضو، نه‌تنها به بازهٔ زمانی کمتری برای رسیدگی در مقایسه با نهادهای بیرونی نیاز دارد، بلکه ضرورت احترام به حقوق مشتریان و پاسخگویی عضو نسبت به مشتری را تأمین می‌کند. با وجود این در شرایط عدم رسیدگی عضو به موضوع در بازهٔ زمانی ذی‌ربط یا نارضایتی مشتری از نحوهٔ رسیدگی و نتیجهٔ آن، مشتری می‌تواند در صورت طبقه‌بندی شدن در حوزهٔ شاکیان واجد شرایط و برخورداری موضوع مورد اختلاف از شرایط ذی‌ربط، به این نهادها و یا به دادگاه‌های ذی‌صلاح رجوع کنند. از این‌رو اختلافات طرح‌شده یا در جریان نزد دادگاه‌ها و دیگر مراجع قضایی نمی‌توانند نزد این نهادها طرح شوند.[۲]

عموماً بازهٔ زمانی خاصی برای طرح اختلاف‌ها نزد این ارکان پس از مهلت زمان رسیدگی درونی

---

۱. در این کشور صرفاً شاکی و عضو از حق شرکت در جلسات رسیدگی برخوردارند و حضور دیگران در صورت لزوم، با تأیید داور و با تنظیم قرارداد محرمانگی مجاز است، البته در شرایط خاص، امکان حضور مترجم یا مفسر فراهم است.

۲. در مالزی در خصوص اختلافات در حال رسیدگی توسط بانک‌مرکزی یا کمیسیون اوراق بهادار این کشور، امکان رجوع به رکن حل اختلاف وجود ندارد (مادهٔ ۵ – بند ۱).

توسط عضو منظور می‌شود. در قطر بازهٔ زمانی مذکور چهار ماه (مادهٔ ۹ – بند ۱) و در مالزی شش ماه (مادهٔ ۶ – بند ۲) است که بر اساس صلاحدید رکن حل اختلاف در شرایط خاص می‌تواند افزایش یابد. در مالزی بازهٔ زمانی شش ماه باید توسط عضو و پیرو اعلام نتیجهٔ رسیدگی درونی، به‌صورت کتبی اعلام شود و در صورت عدم اعلام، هیچ محدودیت زمانی برای طرح اختلاف نزد رکن ذی‌ربط موجود نخواهد بود (همان ماده). با وجود این در بحرین این بازهٔ زمانی خیلی منعطف‌تر است و شاکی می‌تواند شش سال پس از وقوع حادثه منجر به شکایت و یا دو سال پس از اطلاع از موضوع، بعد از طرح آن نزد عضو و طی فرایند رسیدگی درونی، در صورت لزوم نسبت به طرح موضوع نزد رکن حل اختلاف اقدام کند.

در حوزهٔ شکایات قابل‌طرح نیز اغلب محدودیت‌هایی اعمال شده یا دامنهٔ موارد قابل رسیدگی به‌صراحت عنوان می‌شود. برای مثال در بحرین این موارد به‌صورت زیر طبقه‌بندی شده‌اند: اختلاف در حوزهٔ کارمزد و هزینه‌ها، عدم ارائهٔ پیشنهاد مناسب در فروش محصول، سطح پایین خدمات ارائه‌شده به مشتری، عدم پیروی از دستورالعمل‌ها، نقض اصول و شرایط، تراکنش‌های غیرمجاز و تقلب، و مسائل مربوط به پرداخت‌ها و انتقال وجوه. در این کشور تصمیم بانک در عدم اعطای وام و یا نحوهٔ قیمت‌گذاری نرخ بهرهٔ قابل طرح موضوع مورد اختلاف نیست.[۱] در قطر نیز اختلاف‌های قراردادی یا تجاری غیرمرتبط با فعالیت‌های تنظیم‌گری‌شده عضو را نمی‌توان توسط رکن ذی‌ربط رسیدگی کرد (سند راهنما، مادهٔ ۱۸ –بند d). همچنین در بحرین و قطر (مادهٔ ۸ – بند a) امکان ثبت درخواست رسیدگی به اختلاف نزد ارکان ذی‌ربط در خصوص اعضای غیرمجاز وجود ندارد.

در مالزی نیز اختلاف در تصمیمات تجاری و در حوزهٔ اختیارات عضو – قیمت‌گذاری ابزار، محصول، کارمزد، ابعاد مختلف محصول و موارد مشابه – نمی‌توانند توسط این رکن رسیدگی شوند. همچنین امکان رسیدگی به اختلافات در حوزهٔ استانداردهای آماری مورد استفاده عضو در حوزهٔ محصولات بیمه و تکافل، و یا نگرانی‌های موجود در خصوص عملکرد محصولات عرضه‌شده در بازار مالی وجود ندارد. علاوه بر این در مالزی، شکایات کثیرالشاکی مطرح‌شده توسط یک فرد بدون اخذ موافقت دیگر شاکیان، در صورت نظر این رکن بر ضرورت اخذ موافقت از آنها، قابل‌طرح نخواهد بود. همچنین در این کشور اعلام دستور انحلال عضو، اعلام رسمی اعسار آن توسط دادگاه یا اعلام نکول عضو بر اساس قواعد ناظر بر صندوق جبران بازار سرمایه، به عدم امکان طرح موضوع اختلافات با این اعضا منتهی خواهد شد (مادهٔ ۵ – بند ۱).

در مجموع، اختلافات در حوزه‌های معتبر که از نظر رکن رسیدگی‌کننده در گروه اختلافات پرزحمت، بی‌نتیجه یا فاقد ارزش و اعتبار رسیدگی قرار گیرند یا احتمال تقلب در آنها موجود باشد، توسط این ارکان

---

۱. در کل اختلافات مصرف‌کننده‌محور، قابل‌طرح؛ و اختلافات تجاری، غیرقابل‌طرح هستند.

رسیدگی نخواهند شد. البته در این خصوص در مالزی بازهٔ زمانی ۱۴ روزه برای درخواست بررسی مجدد موضوع اختلاف به شاکی منظور شده که بر اساس نظر مدیر جدید پرونده، نظر نهایی به شاکی ابلاغ می‌شود (مادهٔ ۷ – بند ۲).

۳. ۵. هزینهٔ رسیدگی به اختلاف‌ها

بر اساس رویهٔ کلی، در رسیدگی به اختلافات هزینه‌ای از شاکی اخذ نمی‌شود و هدف از آن، حذف موانع مالی در پیگیری جبران خسارت توسط مشتریان حقیقی و آن گروه از مشتریان حقوقی با اندازهٔ خرد، کوچک یا متوسط است که ممکن است به‌دلیل این هزینه‌ها، از طرح اختلاف خود ممانعت کنند. از این‌رو هزینهٔ ذی‌ربط توسط اعضا باید پرداخت شود تا از تقبل هزینه‌های مالی رسیدگی به این نوع اختلاف‌ها توسط صنعت و نه مشتری اطمینان حاصل شود، امری که به ارتقای تأمین حقوق مصرف‌کننده در بازار و کارکرد صحیح صنعت بر اساس رویه خوداصلاح‌شونده درونی منتهی خواهد شد. در حقیقت موارد اختلاف یا شکایات تکرارشونده می‌توانند مبین کاستی‌هایی در بازار باشند که بررسی آنها در نهایت به تدوین راهکارهایی برای اصلاح و ارتقای کلی نظام مالی منتهی خواهد شد.

به بیان دقیق‌تر، عضوی که عملکرد مناسبی ندارد، خدمت ناکافی به مشتریان ارائه می‌کند یا رویهٔ رسیدگی درونی آن به شکایات مناسب نیست، بیشتر با اختلافات حل‌نشده با مشتریان مواجه می‌شود و با الزام این اعضا به پرداخت هزینه‌های رسیدگی می‌توان شاهد ارتقای موارد مذکور بود. از این‌رو در بحرین و مالزی (مادهٔ ۲۷، بندهای ۱ و ۲) اعضا ملزم به پرداخت کارمزد ثابت سالانه (در آغاز هر سال) و کارمزد متغیر بر اساس تعداد پرونده‌های ذی‌ربط (و به محض قبول رسیدگی به اختلاف توسط رکن) شده‌اند. در بحرین اخذ کارمزد ثابت بر اساس اندازه و پیچیدگی عضو متفاوت است. در مالزی در کنار دو کارمزد ثابت و متغیر، امکان اخذ کارمزدهای دیگری برحسب مورد فراهم است و اختیار آن به رکن ذی‌ربط واگذار شده است.[۱]

۳. ۶. رویهٔ رسیدگی به اختلاف‌ها

در خصوص سازوکار حل اختلاف‌ها در قطر و مالزی سعی بر میانجی‌گری در بررسی اولیه موضوع

---

۱. در مالزی کارمزد ثبت اختلاف، متفاوت از کارمزد رسیدگی به آن است و هر دو باید توسط عضو پرداخت شوند. کارمزد ثبت، ۱۴ روز پس از ثبت اختلاف و کارمزد رسیدگی، ۱۴ روز پس از ارسال پرونده به داور باید پرداخت شود. از این‌رو در صورت حل‌وفصل اختلاف در مرحلهٔ میانجی‌گری توسط مدیر پرونده و عدم ارجاع اختلاف به داوری، پرداخت کارمزد داوری موضوعیت ندارد (مادهٔ ۱۰ – بند ۴). همچنین در این کشور درصورت نیاز آمبودزمان به اخذ مشاورهٔ تخصصی، امکان محول کردن کل یا بخشی از این هزینه به عضو موجود است (مادهٔ ۱۹ – بندهای ۱ و ۲).

اختلاف است که در قطر این رویه توسط بانک مرکزی قطر انجام (سند راهنما، مادهٔ ۶-بند e) و در مالزی این فرآیند در آمبودزمان بازارهای مالی به مدیر پرونده محول می‌شود (مواد ۱۰ و ۱۱). در مالزی، مرحلهٔ مدیریت پرونده ماهیتی کاوشی و غیررسمی دارد. مدیر پرونده نقش میانجی فعال را ایفا می‌کند؛ او علاوه بر مدیریت پرونده، طرفین را به گفت‌وگو تشویق کرده و به روشن شدن موضوع کمک می‌کند و در نهایت می‌تواند یک توصیهٔ کتبی صادر کند. این رویکرد، امکان حل دوستانهٔ اختلاف را در سریع‌ترین زمان و با کمترین هزینه فراهم می‌کند و در صورت عدم توافق، اختلاف به مرحلهٔ داوری در همان نهاد ارجاع می‌شود که در مقایسه با میانجی‌گری، فرایندی رسمی، زمان‌بر و هزینه‌بر است. با وجود این در بحرین، رویهٔ حل اختلاف در آمبودزمان صرفاً مبتنی بر میانجی‌گری است و برای حل اختلاف در قالب داوری باید به نهاد مستقلی با چارچوب جداگانه و هزینهٔ رسیدگی بالاتر مراجعه کرد.

در فرایند رسیدگی اولیهٔ اختلاف در مالزی، مدیر پرونده می‌تواند از اطلاعات و اسناد دریافتی از طرفین[1]، نتیجهٔ بررسی اختلاف در رویهٔ درونی رسیدگی به شکایات نزد عضو، مصاحبه، جلسات بررسی، استماع و یا حتی نظر کارشناس تخصصی مستقل استفاده کند و در صورت لزوم، تحقیق و بررسی درونی بیشتر توسط عضو در موضوع پرونده را مطالبه کند (مادهٔ ۱۱ — بند ۴). در صورت عدم همکاری هر یک از طرفین در به‌اشتراک‌گذاری اطلاعات ذی‌ربط، آمبودزمان می‌تواند بدون اطلاعات درخواستی به رویه رسیدگی ادامه دهد و یا در کل، خاتمهٔ رسیدگی را به طرفین اعلام کند (مادهٔ ۱۱- بند ۶). علاوه بر این در مالزی، در صورت الزام فوریت رسیدگی به موضوع توسط طرفین، احتمال وقوع ریسک سیستمی، نوع محصولات و خدمات مورد اختلاف که ضرورت رسیدگی سریع را می‌طلبد، و یا در صورت پیچیدگی فنی اختلاف، مدیر پرونده می‌تواند بدون میانجی‌گری و اتخاذ راهبرد حل دوستانهٔ اختلاف، موضوع را به‌صورت مستقیم به داور و رویهٔ داوری ارجاع دهد (مادهٔ ۱۱). البته در مالزی این اختیار نیز برای شاکی منظور شده است که در هر مرحله از رویهٔ رسیدگی به اختلاف انصراف دهد، اما عضو چنین اختیاری ندارد (مادهٔ ۱۱- بند ۴).

در این کشور داور می‌تواند با صرف استناد به اسناد و اطلاعات در دسترس رأی نهایی خود را صادر کرده یا جلسهٔ استماع نیز برگزار کند. با وجود این در قطر داور می‌تواند در کنار اطلاعات مذکور که مبتنی بر شواهد در دسترس‌اند، از هر طریق لازم، اطلاعات مورد نیاز را اخذ کند (مادهٔ ۱۳ — بند ۲)، ولی ملزم

---

۱. طرفین در صورتی می‌توانند از به‌اشتراک‌گذاری اطلاعات امتناع کنند که به نقض محرمانگی اطلاعات نسبت به شخص ثالث منتهی شود یا رضایت شخص ثالث در افشای اطلاعات، کسب نشده باشد. همچنین در صورت نقض حکمی از دادگاه با به‌اشتراک‌گذاری این اطلاعات و یا خارج شدن این اطلاعات از مالکیت فرد، هر یک از طرفین می‌توانند از تسهیم آن خودداری کنند (مادهٔ ۱۱ — بند ۵).

به برگزاری جلسه استماع شفاهی نیست (مادهٔ ۱۳ – بند ۳)[۱]. البته در قطر داور ملزم به اعمال عدالت و انصاف در اتخاذ رأی نیز شده است، به این مفهوم که در صورت تشخیص ناعادلانه یا غیرمنصفانه بودن بندی از قرارداد، نباید الزام به اجرای آن نماید (مادهٔ ۱۳ –بند ۴).

۳. ۷. لازم‌الاجرا بودن رأی صادره

در مالزی رأی صادره توسط داور که می‌تواند حتی مخالف و یا متفاوت از نظر مدیر پرونده باشد (مادهٔ ۱۱ بند ۱۹)، در صورت تأیید شاکی قطعی و لازم‌الاجراست (مادهٔ ۱۱ – بند ۲۰). در قطر نیز رأی داوری پس از تأیید شاکی برای طرفین الزام‌آور است (مادهٔ ۱۵ – بند ۵). در حقیقت بر اساس رویهٔ کلی، رأی داور صرفاً در صورت رد توسط شاکی فاقد اثر خواهد بود و به محض تأیید توسط وی لازم‌الاجراست و پذیرش رأی باید در بازهٔ زمانی خاص تعیین‌شده انجام شود و در غیر این صورت به‌عنوان رأی ردشده توسط شاکی طبقه‌بندی خواهد شد. برای مثال در قطر این بازهٔ زمانی معادل ۲۱ روز پس از اعلام رأی داوری است (مادهٔ ۱۵ – بندهای ۱ و ۲).

به بیان دقیق‌تر، در این رویه عضو حق هیچ‌گونه اعتراضی به رأی ندارد و در صورت تأیید رأی توسط شاکی، ملزم به اجرای آن است. از این‌رو اغلب سازوکارهایی برای اطمینان از نتیجهٔ الزام‌آوری آرا در این کشورها دنبال می‌شود. در مالزی در صورت عدم تمکین عضو، آمبودزمان می‌تواند نهاد نظارتی ذی‌صلاح را از این مسئله مطلع کند. در حقیقت این سازوکار، رأی آمبودزمان را از یک حل اختلاف ساده به یک حکم لازم‌الاجرا تبدیل می‌کند (مادهٔ ۱۱- بند ۲۴). با وجود این در این کشور امکان تعلیق رأی صادره توسط مقام نظارتی ذی‌ربط نیز محفوظ است (مادهٔ ۱۱ – بند ۲۶). در مقابل در قطر، در صورت تأیید رأی داوری توسط شاکی و عدم اجرای آن توسط عضو، خود مقام تنظیم‌گر مرکز مالی قطر به‌صورت مستقیم اقدامات لازم برای اعمال آن و تمکین عضو را دنبال می‌کند (سند راهنما، مادهٔ ۳۱).

علاوه بر این، نهایی بودن رأی داوری همواره مطرح است. در این زمینه در قطر در کنار نهایی بودن تصمیم داوری، عدم امکان فرجام‌خواهی به‌صراحت عنوان شده است (مادهٔ ۱۵ – بند ۶). در حقیقت بر اساس رویهٔ کلی، شاکی در صورت اعتراض به رأی می‌تواند به رویه‌های جایگزین در دسترس از جمله دادگاه‌های ذی‌صلاح رجوع کند.

---

۱. رویهٔ داوری در قطر اغلب کاغذمحور و مبتنی بر مستندات در دسترس است و استماع شفاهی به‌ندرت انجام می‌شود (Dahdal, 2018: 3). این مسئله ممکن است به‌دلیل تمکین نهادهای مالی اغلب بین‌المللی فعال در مرکز خدمات مالی قطر به استانداردهای سطح بالای فعالیت و کفایت مستندات ذی‌ربط باشد.

۳. ۸. ابعاد رأی صادره

بر اساس رویهٔ کشور مالزی، رأی صادره توسط داور می‌تواند شامل حکم جبران خسارت مالی تا سقف خسارات قابل رسیدگی توسط آمبودزمان، یا حتی فراتر از این سقف (در صورت توافق طرفین به طرح اختلاف‌های با مبالغ بالاتر از سقف ذی‌ربط نزد این رکن)، الزام عضو به اتخاذ اقدامات خاص در خصوص موضوع مورد اختلاف، جبران هزینه‌های واقعی وارده به شاکی تا سقف خاص، و حتی پرداخت غرامت به شاکی تا سقف معینی جهت جبران استرس و ناراحتی وارده به وی باشد (مادهٔ ۱۱ — بند ۲۲). این موارد، نشان‌دهندهٔ نگاهی جامع به موضوع جبران خسارت است که فراتر از صرف زیان مالی مستقیم، به آثار روحی اختلاف بر مشتری نیز توجه دارد. البته در رویهٔ مذکور امکان اعمال جریمهٔ دیرکرد ۴ درصد سالانه در صورت عدم پرداخت موارد مذکور ظرف ۱۴ روز توسط عضو به شاکی منظور شده که خود بر الزام قانونی بالای رأی صادره توسط داور منتهی می‌شود (مادهٔ ۱۱- همان بند).[۱]

۳. ۹. محرمانگی در کنار مطالعهٔ حوزهٔ اختلافات و آرای صادره

از جمله مهم‌ترین اصول فرایند رسیدگی به اختلافات، حفظ محرمانگی است. در مالزی تمامی اطلاعات به‌کارگرفته‌شده و نتیجهٔ داوری اکیداً محرمانه است و نباید در دیگر رویه‌های دادرسی و حقوقی استفاده شود، مگر آنکه افشای آنها برای پیاده‌سازی و اجرا الزامی باشند (مادهٔ ۱۷ — بند ۱). در صورت نقض اصول محرمانگی، آمبودزمان می‌تواند دستور خاتمهٔ روند رسیدگی به اختلاف را صادر کند. با وجود این، آمبودزمان می‌تواند بر اساس اطلاعات در دسترس به بررسی روند و گونه‌شناسی اختلافات موجود در بازار مالی بپردازد و نتایج تحلیل‌ها را در اختیار مقامات ناظر ذی‌ربط قرار دهد (مادهٔ ۲۶ — بند ۱) یا در صورت دستور مقام ناظر مربوط، نتایج مذکور را در اختیار دیگر تنظیم‌گران موردنظر مقام نظارتی قرار دهد (مادهٔ ۲۶ — بند ۳).

این رویه در مورد قطر کاملاً متفاوت است و به‌دلیل انجام بسیاری از ابعاد اجرایی رویهٔ رسیدگی توسط مقام تنظیم‌گر مرکز مالی قطر، حتی نتیجهٔ داوری به‌صورت کتبی توسط این مقام به طرفین اعلام می‌شود (مادهٔ ۱۳ — بند ۵) و پایش اختلاف‌ها از منظر نقض الزامات مقرراتی توسط عضو و یا وجود روند خاصی در شکایات مطرح‌شده، توسط همین مقام انجام می‌شود (سند راهنما، مادهٔ ۱۰-بند j).

۳. ۱۰. حوزهٔ مصونیت قضایی

در مالزی آمبودزمان، هیأت مدیره، مدیران، مدیر عامل، داوران، مدیران پرونده، داوران بیرونی، مدیران پروندهٔ بیرونی، کارشناسان و تمامی کارکنان آن از مصونیت قضایی در خصوص اقدامات انجام‌شده در

---

۱. در مالزی، امکان اعاده یا به اجرا گذاشتن خسارات جبرانی فوق در دادگاه علیه عضو موجود است (مادهٔ ۱۱ - بند ۲۵).

حیطهٔ وظایف خود برخوردارند و نمی‌توان علیه آنها در دادگاه اقدام حقوقی کرد (مادهٔ ۲۲ – بند ۱). البته درصورتی‌که به‌دلیل اشتباه غیرعمد آنها در رویهٔ رسیدگی آسیبی به یکی از طرفین اختلاف وارد شود، امکان ثبت شکایت علیه آن‌ها وجود دارد (مادهٔ ۲۲ – بند ۲). در بحرین نیز در صورت احراز سوءنیت یا رفتار خارج از اختیارات، این نوع مصونیت‌های حقوقی قابل اعمال نخواهد بود. همچنین در مالزی امکان دعوت از آمبودزمان، هیأت مدیره، مدیران، مدیر عامل، داوران، مدیران پرونده، داوران بیرونی، مدیران پروندهٔ بیرونی، کارشناسان و تمامی کارکنان آن به‌عنوان شاهد در دادرسی‌های ذی‌ربط و یا منتج از اختلاف مطرح نزد آمبودزمان، توسط هیچ‌یک از طرفین اختلاف فراهم نیست (مادهٔ ۲۳ – بند ۱).

در مجموع، برای حفظ استقلال عملکردی و بی‌طرفی نهادهای رسیدگی‌کننده به اختلافات، و عدم نگرانی از عواقب قانونی رأی صادره، مقوله مصونیت قضایی در رویه‌های ذی‌ربط دنبال می‌شود. همچنین در صورت درگیری این نهادها و عوامل آنها به این قبیل موارد، کارایی آنها کاهش می‌یابد و انحراف منابع از سمت حل اختلافات شاکی و عضو، به رسیدگی به اختلاف بین این نهاد و یکی از طرفین ذی‌ربط منتهی خواهد شد.

۴. چالش‌های حقوقی رویهٔ حل اختلافات بانکی در چارچوب قانون بانک مرکزی

هرچند پرداختن قانون بانک مرکزی به ضرورت رسیدگی به اختلافات بانکی، گامی رو به جلو در ارتقای حقوق مصرف‌کننده و افزایش امنیت و اطمینان در بخش بانکی است، اما تخصصی‌سازی دادرسی در این قانون تفاوتی ماهوی با سازوکار مورد نیاز در حل اختلافات بانکی دارد. که در ادامه با مقایسهٔ رویهٔ پیشنهادی مادهٔ ۳۵ قانون بانک مرکزی با رویه‌های حقوقی ذی‌ربط در کشورهای نمونه این مسئله شفاف می‌شود. در این مرحله، علاوه بر تضادهای موجود در مقایسه با راهبرد این کشورها، برخی نقاط ضعف فعلی در هر حوزه بر اساس رویهٔ دادرسی نظام قضایی کشور نیز عنوان می‌شود. سپس چند چالش عملیاتی، فرای موارد مذکور و حاکم بر فضای مقرراتی و فرهنگی داخلی، مطرح می‌شوند.

۴. ۱. چالش‌هایی در مقایسه با رویه‌های حقوقی بین‌المللی

۴. ۱. ۱. ناتوانی در تأمین اصول کلی

چارچوب رسیدگی به اختلافات بانکی ذیل مادهٔ ۳۵ قانون بانک مرکزی، نظر به عدم شکل‌دهی نهاد مستقلی مبتنی بر اصول مورد انتظار و نزدیک به رویه‌های بین‌المللی، با تفاوت‌هایی در سازوکار و تمکین به حداقل اصول کلی بهترین عملکرد مواجه است. برای مثال، به‌دلیل عدم شکل‌گیری نهادی مستقل و جاری بودن رویهٔ دادرسی بر حل اختلاف، انتظار نمی‌رود محرمانگی آرا و یا الزام به شفافیت و

پاسخگویی با ارائهٔ صورت‌های مالی شفاف و حسابرسی‌شده تأمین شود. همچنین دستیابی بـه کـارایی در حل اختلاف به پشتوانهٔ سرعت بالا در رسیدگی، به‌دلیل اطالهٔ دادرسی دور از انتظـار اسـت. علاوه‌بـراین، تأمین اصل دسترس‌پذیری از منظر هزینهٔ اندک حل اختلاف و الزام عضو به پرداخـت هزینـهٔ رسـیدگی، به‌دلیل تبعیت از رویهٔ دادرسی، تأمین نمی‌شود. همچنین الزام اسـتفاده از کارشناسـان معرفی‌شـدهٔ بانـک مرکزی در مشاورهٔ حل اختلاف، استقلال این رکن را با تردید مواجـه می‌کنـد[1] و اصـل بی‌طرفـی را نیـز می‌تواند به چالش بکشد.

۴. ۱. ۲. حوزهٔ متفاوت بازار تحت‌شمول و دامنهٔ ارتباط با تنظیم‌گر

به‌علت وجود رکن حل اختلاف در بازار سرمایهٔ کشور و نظر به تخصصی بودن اختلافات بانکی و گسـترهٔ بیشتر بخش بانکی در کشور در مقایسه با بازار سرمایه، انتظار می‌رود همانند دیگر کشـورها در سـال‌های اولیه، حل اختلاف‌ها به‌صورت تخصصی در هر یک از بازارهای مـالی و جـدا از یکـدیگر انجـام شـوند و تمرکز صرف مادهٔ ۳۵ بر اختلافات بانکی، همسو با تجربهٔ قبلی کشورهای نمونـه اسـت. بـا وجـود ایـن، ارتباط لازم بین این رکن و بانک مرکزی به‌عنوان مقام تنظیم‌گر بازار پولی برقرار نشده است.[2]

۴. ۱. ۳. دامنهٔ متفاوت شاکیان واجد شرایط و اختلافات قابل‌طرح

در کشورهای نمونه صرفاً اختلافات بین عضو و شاکی و سایر اشخاص ذی‌ربط قابل طـرح در مراجـع حـل اختلاف است و سقف خسارت قابـل‌جبران نیـز حـوزهٔ پوشـش را بـه اختلافـات مشـتریان حقیقـی و گـروه محدودی از مشتریان حقوقی – با اندازه‌های خـرد، کوچـک و گاهـاً متوسـط– بـا عضـو، محـدود می‌کنـد. درحالی‌که در بند ـالف» مادهٔ ۳۵ قانون بانک مرکـزی، صـرف‌نظر از عـدم تصـریح سـقف خسـارات قابـل رسیدگی، اختلافات حقوقی اشخاص تحت نظارت با یکدیگر نیز به مجموعه اختلافات قابل رسیدگی اضـافه شده است. علاوه بر این در کشورهای نمونه، اختلافات قابل طرح اغلب به اختلاف‌های قراردادی یا تجـاری مرتبط با فعالیت‌های تنظیم‌گری‌شدهٔ عضو محدود است و تصمیمات تجاری عضو که در حوزهٔ اختیـارات وی قرار می‌گیرد، مشمول رسیدگی نمی‌شود. بنابراین ذکر اختلافات حقوقی مرتبط با موضوع فعالیت مصـرح در اساسنامهٔ اشخاص تحت نظارت در بند «الف» مادهٔ ۳۵ قانون بانک مرکزی، نظر به گستردگی این فعالیت‌ها و شمول خریدوفروش اموال منقول و غیرمنقول، ترخیص کالا از گمرک و دیگـر مـوارد، بـا ماهیـت اصـلی اختلافات متعارف قابل رسیدگی در این نهادها و صرفاً متمرکز بر اختلافات بانکی، در تضاد است.

---

۱. برای اطلاعات بیشتر به زیربخش (۲.۲.۳) رجوع شود.

۲. برای اطلاعات بیشتر به زیربخش (۶.۱.۳) رجوع شود.

توجه شود که توسعهٔ دامنهٔ شمول اختلافات قابل طرح به اشخاص تحت نظارت، عدم تعیین سقف خسارات و تفکیک نوع اختلافات، با ماهیت اصلی رکن حل اختلاف در تضاد است و خطر تبدیل سازوکار پیشنهادی قانون به مرجع شبه‌قضایی دعاوی اقتصادی را به‌دنبال خواهد داشت.

۴. ۱. ۴. ماهیت متفاوت هزینهٔ رسیدگی به اختلافات

از آنجا که در کشورهای نمونه نهاد رسیدگی‌کننده به اختلافات، مرجع میانی رسیدگی بوده و هدف از آن، کاهش بار پرونده‌های وارده به دادگاه‌ها و همزمان الزام اعضا به رسیدگی اولیه و دقیق اختلافات است، بنابراین هزینهٔ رسیدگی نزد این مراجع در قالب رویهٔ متداول میانجی‌گری و داوری کمتر از رویه‌های دادرسی در دادگاه‌ها بوده و همواره این هزینه بر اعضا بار شده است تا مشتریان شبکهٔ بانکی از رویهٔ رسیدگی بدون هزینه و یا حداقل کم‌هزینه برخوردار شوند. همچنین تحمیل این هزینه بر اعضا در قالب کارمزد ثابت عضویت و کارمزد رسیدگی به هر پرونده، با هدف الزام اعضا به رسیدگی درونی مناسب شکایات و برطرف کردن عوامل و گلوگاه‌های منتهی به این شکایات در رویه‌های عملیاتی خود است.[۱] از این‌رو تسری رویهٔ دادرسی و هزینهٔ آن به سازوکار رسیدگی به اختلافات شبکهٔ بانکی ذیل بند «پ» مادهٔ ۳۵ قانون بانک مرکزی، هرچند در راستا با ماهیت متفاوت سازوکار طراحی‌شدهٔ رسیدگی به اختلافات در این قانون است، اما در نهایت با فلسفهٔ رسیدگی به اختلافات در رویهٔ متداول بین‌المللی در تضاد است و کاهش متداول هزینهٔ رسیدگی حل اختلاف در مقایسه با طرح شکایت در دادگاه را به‌دنبال ندارد.

۴. ۱. ۵. رویهٔ متفاوت رسیدگی به اختلاف‌ها

هرچند رویهٔ متداول حل اختلافات در کشورهای نمونه مبتنی بر تمرکز اولیه بر میانجی‌گری و سپس داوری است، اما در مادهٔ ۳۵ قانون بانک مرکزی این مسئله مسکوت مانده و نه‌تنها به‌صورت صریح به آن اشاره نشده، بلکه هیچ موضع مثبت یا منفی در مورد آن گرفته نشده و در بند «پ» همین ماده به دادرسی در رویهٔ رسیدگی اشاره شده است. درحالی‌که هدف اولیه از طرح رسیدگی به اختلافات بانکی در قانون بانک مرکزی نیز مقولهٔ داوری ذیل هیأت رسیدگی به اختلافات بانکی بوده، چراکه استفاده از ظرفیت داوری تخصصی به‌دلیل سرعت، تخصص و هزینهٔ کم می‌تواند کارامدی حل اختلافات بانکی را به‌دنبال داشته باشد، رویه‌ای که با ویژگی‌های قواعد عمومی دادرسی در تضاد است. از این‌رو رویکرد مادهٔ ۳۶ قانون بازار اوراق بهادار (۱۳۸۴) در حل اختلاف، به نظر کارامدتر از رویکرد قانون بانک مرکزی است، زیرا

---

۱. البته در صورت نشأت گرفتن شکایات از منشأ درونی، و نه از خلأهای ساختاری و بیرونی که بانک مرکزی یا دیگر نهادها باید نسبت به برطرف کردن آنها اقدام کنند.

در آن قانون، مقولهٔ داوری در کنار میانجی‌گری مطرح شده و در تطابق با تجربهٔ جهانی، از ظرفیت تشکل‌های خودانتظام در میانجی‌گری بهره‌برداری شده است. البته در اسناد بالادستی کشور نیز بر استفاده از ظرفیت داوری تأکید شده است و از این‌رو عدم استفاده از آن در قانون بانک مرکزی ابهاماتی را به‌دنبال دارد. در ایران، رویهٔ قضایی تقریباً به اتفاق، اصل صالحیت عام محاکم و نیز صالحیت خاص و استثنایی داوری را به رسمیت شناخته است (آرام و جعفری، ۱۴۰۴). در حقیقت، بند ۹ سیاست‌های کلی قضایی (۱۳۸۲)، بر ترویج استفاده از روش‌های حل اختلاف مانند داوری و حکمیت تأکید دارد. در سند تحول و تعالی قوهٔ قضائیه (۱۴۰۳) نیز جهت تخصصی نمودن فرآیندهای رسیدگی، به ضرورت بهره‌مندی حداکثری از داوری تخصصی در امور تجاری و بازرگانی در کنار توسعهٔ سازمان‌های داوری اشاره، و موضوع پیگیری لایحهٔ شیوه‌های جایگزین رسیدگی قضایی مطرح شده است. همچنین دستورالعمل ساماندهی حل‌وفصل اختلاف از طریق داوری و ایجاد و توسعهٔ نهادهای داوری (۱۴۰۰) و ایجاد نهادهای تخصصی داوری در حوزه‌های حقوق خانواده، صنعت و بازرگانی ذیل مادهٔ ۱۳ این دستورالعمل، از گام‌های رو به جلو در این حوزه شناخته می‌شوند. به این ترتیب در رویهٔ فعلی نه‌تنها از ظرفیت تشکل‌های خودانتظام بانکی در میانجی‌گری اختلافات بانکی حداقل در حوزهٔ اختلافات بین اشخاص تحت نظارت استفاده نشده، بلکه توجهی به انجام داوری توسط نهادهای تخصصی نشده است که سازوکاری مؤثر در افزایش کارایی رسیدگی به اختلافات بانکی در مقایسه با رویه‌های دادرسی قضایی است.

۴. ۱. ۶. مسکوت ماندن سایر ابعاد

نظر به محدودیت حوزهٔ مادهٔ ۳۵ قانون بانک مرکزی، دیگر ابعاد تصریح‌شده در مقررات ناظر بر سازوکار حل اختلاف در کشورهای نمونه، مشتمل بر لازم‌الاجرا بودن رأی صادره، ابعاد رأی، ضرورت محرمانگی آن و حوزل مصونیت قضایی در این ماده عنوان نشده و مسکوت مانده است. البته بر اساس مقررات ناظر بر رویهٔ دادرسی که جهت حل اختلاف در این ماده عنوان شده، ممکن است موارد مذکور در دیگر مقررات اشاره شده باشند. با وجود این از مهم‌ترین ابعاد مغفول در این ماده، بررسی حوزل اختلافات و آرای صادره توسط مقام رسیدگی‌کننده به اختلافات است که در کشورهای نمونه به‌منظور شناسایی شکاف‌ها و خلأهای منتهی به این اختلافات و ارائهٔ نتایج به مقامات ناظر برای برطرف کردن آنها به‌کار می‌رود. در حقیقت بر اساس بند «ب» مادهٔ ۳۵، تنها تعامل بین بانک مرکزی با رویهٔ رسیدگی به اختلافات، در معرفی کارشناسانی برای ارائهٔ مشاوره به قضات شعب ویژهٔ رسیدگی به اختلافات بانکی است. درحالی‌که دریافت گزارش‌هایی از اختلافات بانکی توسط مقامات تنظیم‌گر و ناظر، از ضروریات اجرای موفق این نوع رویه‌هاست.

۴. ۲. چالش‌های عملیاتی

۴. ۲. ۱. نبود سلسله‌مراتب در رجوع به مراجع حل اختلاف

با اینکه در رویهٔ رسیدگی به اختلافات بانکی در کشورهای نمونه، استفاده از رویهٔ رسیدگی درونی مبتنی بر طرح اولیهٔ اختلاف نزد عضو، و سپس فراهم بودن امکان رجوع به مراجع حل اختلاف – در صورت عدم رسیدگی اعضا به موضوع اختلاف در بازهٔ زمانی ذی‌ربط و یا عدم قبول نتیجهٔ رسیدگی توسط شاکی – الزامی است، در قانون بانک مرکزی این توالی و ضرورت تمکین به آن دیده نشده است. در حقیقت به فلسفهٔ طرح اولیهٔ موضوع نزد بانک توجهی نشده است، موضوعی که می‌تواند به اشراف این نهاد به خلأها و نارسایی‌های درونی ذی‌ربط و حرکت به سمت اصلاح آنها در صورت امکان، منتهی شود.

۴. ۲. ۲. سازوکار متفاوت ارائهٔ مشاورهٔ کارشناسی

در بند «ب» مادهٔ ۳۵ قانون بانک مرکزی، یک نظام کارشناسی رسمی و متمرکز در اختلافات بانکی پیش‌بینی شده است. بر این اساس، بانک مرکزی می‌تواند با تأیید هیأت عالی، کارشناسانی را به قوهٔ قضائیه معرفی کند و قضات شعب ویژه موظف‌اند قبل از صدور رأی، نظر این کارشناسان را استعلام و در صورت تخلف از آن، دلایل خود را بیان کنند. هدف از این راهبرد، ارتقای کیفیت آرا و کمک به تخصص اندک برخی کارشناسان دادگستری در مسائل پیچیدهٔ بانکی است. همچنین بر اساس بند «ت» این ماده، پرداخت دستمزد این کارشناسان توسط بانک مرکزی انجام خواهد شد. درحالی‌که در رویهٔ رسیدگی اختلافات بانکی در دیگر کشورها، استفاده از نظر کارشناس الزامی نیست و حتی در مالزی، این هزینه می‌تواند به‌صورت کامل توسط آمبودزمان پرداخت یا با عضو تسهیم شود. هرچند نبود تخصص کافی بانکی در شبکهٔ قضایی کشور شاید بتواند مبین الزام به بهره‌مندی پرونده‌ها از نظر کارشناسان رسمی و سعی بانک مرکزی در پوشش این هزینه‌ها باشد، اما بهتر بود این راهبرد برای دورهٔ کوتاه‌مدتی پیشنهاد می‌شد.

مسئلهٔ دیگر ابهام در جایگزینی این کارشناسان با کارشناسان رسمی دادگستری و یا امکان فعالیت در کنار آنهاست. همچنین تأمین هزینهٔ این کارشناسان از بودجهٔ بانک مرکزی که خود نهاد ناظر بر یکی از طرفین اختلاف است، می‌تواند ابهامی در استقلال آنها ایجاد کند. هرچند بند «ث» مادهٔ ۳۵ قانون بانک مرکزی به‌صراحت منع رابطهٔ مالکیتی و مدیریتی با شخص تحت نظارت طرف دعوا را مقرر کرده است، اما این شرط به‌طور کامل نگرانی از عدم استقلال را برطرف نمی‌کند. همچنین صرف رابطهٔ مالکیتی و مدیریتی با شخص تحت نظارت مبین استقلال از دیگر طرف دعوا و تضمین استقلال کامل کارشناس نیست. علاوه بر این، در قوانین و مقررات مرتبط با آیین دادرسی مدنی، هشت شرط برای تأیید کارشناس در نظر گرفته شده و استقلال، آن هم از دو طرف دعوا، صرفاً یکی از این شروط است. بنابراین در صورت جاری بودن الزام به اخذ نظر کارشناس معرفی‌شده از طرف بانک مرکزی، تسری شرایط مذکور باید منظور شود.

۴. ۲. ۳. ابهام در حوزهٔ دعاوی اموال عمومی و دولتی

نظر به دولتی بودن بزرگ‌ترین بانک‌های کشور و مسلماً تعلق حجم زیادی از اختلافات بانکی به این گروه، ابهام در شمول اصل ۱۳۹ قانون اساسی بر دعاوی بانکی می‌تواند مشکلاتی را در صورت پذیرش داوری در رسیدگی به اختلافات بانک‌های دولتی به‌دنبال داشته باشد. بر اساس این اصل، ارجاع دعاوی مربوط به اموال عمومی و دولتی به داوری، منوط به تصویب هیأت وزیران است (سیفی، ۱۴۰۳: ۲۰۷). با اینکه بانک‌های دولتی شخصیت حقوقی مستقل از دولت دارند و منابع آنها اغلب از سپرده‌های مردم تأمین می‌شود، هنوز تفسیر واحدی در مورد شمول این اصل بر دعاوی بانکی وجود ندارد. این مسئله پیامدهای عملی نامطلوبی دارد؛ نخست، تردید در الزام‌آوری رأی داوری علیه بانک‌های دولتی، اعتبار این روش را تضعیف می‌کند و محاکم بعدی ممکن است با استناد به اصل مذکور، رأی صادره را فاقد اعتبار تلقی کنند؛ دوم، مشتریان با علم به این ابهام، انگیزه‌ای برای پذیرش داوری نخواهند داشت و ترجیح می‌دهند به دادگاه‌ها مراجعه کنند که خود هدف اصلی از سازوکار حل اختلاف و داوری تخصصی را نقض می‌کند؛ سوم، بانک‌های دولتی نیز برای خروج از شمول این اصل ناچار به طی تشریفات اداری زمان‌بر خواهند شد که هزینه‌های آنها را افزایش می‌دهد. از این‌رو ضروری است شورای نگهبان با تفسیری روشن، عدم شمول دعاوی بانکی در این اصل، یا تصریح شرایط خاصی برای آنها را دنبال کند (پارسامنش و شهبازی‌نیا، ۱۴۰۴)، یا هیأت وزیران با تصویب مصوبه‌ای عام، ارجاع این دعاوی به داوری تخصصی بانکی را مجاز کند.

۴. ۲. ۴. مسائل فرهنگی و اطلاعاتی

مقاومت فرهنگی و آگاهی ناکافی مدیران بانکی و مشتریان ممکن است چالش‌هایی را در این زمینه به‌دنبال داشته باشد. هر یک از طرفین اختلاف ممکن است به‌دلیل آشنایی ناکافی با مزایای رویه‌های حل اختلاف یا عدم اطمینان به قابلیت‌های آن، همچنان ترجیح دهند به روش‌های سنتی و از طریق دادگاه‌ها به این مسائل رسیدگی کنند. از این‌رو ضروری است بانک مرکزی و قوهٔ قضائیه اقدامات گسترده‌ای برای آموزش و فرهنگ‌سازی در این حوزه انجام دهند. برگزاری دوره‌های آموزشی برای مدیران بانکی، تهیهٔ راهنماهای عملی و برگزاری سمینارهای تخصصی و همچنین تشکیل کارگروه‌های مرتبط می‌تواند در افزایش آگاهی و تغییر نگرش مؤثر باشد. البته به‌دلیل عدم اطلاع‌رسانی لازم نیز ممکن است نگرانی‌هایی در خصوص تضعیف اعتبار اسناد رسمی، به‌واسطهٔ رسیدگی به اختلافات قابل‌طرح در این حوزه نزد نهادهای حل اختلاف موجود باشد. برای مثال بانک‌ها ممکن است تصور کنند رجوع به داوری می‌تواند اعتبار اجرایی اسناد رسمی بانکی مصرح در مادهٔ ۱۵ قانون عملیات بانکی بدون ربا را خدشه‌دار کند. درحالی‌که داوری صرفاً به حل

اختلاف در مفاد قرارداد می‌پردازد و به اعتبار اجرایی سند رسمی لطمه‌ای نمی‌زنـد. ایـن نگرانـی در صـورت تدوین مقررات عملیاتی ناظر بر حل اختلاف، تصریح شرایط داوری، تدوین سلسله‌مراتب رسـیدگی درونـی و بیرونی، و حفظ حق رجوع به محاکم قضایی در هر مرحلـه از حـل اخـتلاف – و بـه‌عبارت دقیـق‌تر امکـان انصراف از این رویهٔ رسیدگی – می‌تواند در برطرف کردن ابهامات منتج از ناآگاهی و عدم اطلاع مؤثر باشـد و کارکرد مورد انتظار این سازوکار را در پی داشته باشد.

۵. نتیجه

صنعت بانکی ایران با گذر به بانکداری دیجیتال و هوشـمند، بـا چالش‌هـای متعـددی از جملـه افـزایش پیچیدگی محصولات، سرعت بالای معاملات و ضـرورت حفـظ اعتمـاد عمـومی روبه‌روسـت. در چنـین بستری، نظام سنتی حل‌وفصل اختلافات که اغلب متکی بر طرح موضوع نزد ادارات رسیدگی به شکایات در بانک‌ها بوده، رویه‌ای که فاقد استقلال، شفافیت و گاهاً تخصـص کـافی اسـت، نتوانسـته پاسـخگوی نیازهای ذی‌نفعان و الزامات بانکداری مدرن باشد. این مسئله بـه‌ویژه در حمایـت از مصـرف‌کنندگان، بـا تأکید بر مشتریان خـرد، کوچـک و متوسـط بـا چالش‌هـایی مواجـه اسـت کـه ضـرورت گـذار از نظـام رسیدگی‌های درون‌سازمانی به سمت یک نظام یکپارچه، تخصصی و مستقل مبتنی بر الگوهای نوین حل اختلاف با تمرکز بر این گروه از مشتریان را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد.

در عرصهٔ بین‌الملل، الگوهای موفـق در بحـرین، قطـر و مـالزی بـر محوریـت نهادهـای مسـتقل و تخصصی مانند آمبودزمان مالی و نهادهای تخصصی داوری استوارند. این نهادها با دارا بودن ویژگی‌های بنیادین استقلال، بی‌طرفی، دسترسی آسان، سرعت بالا، هزینهٔ کم، محرمـانگی و لازم‌الاجـرا بـودن آرا، توانسته‌اند ضمن جلب اعتماد این گروه از مشتریان، بار سنگین نظام قضایی در رسیدگی را کاهش دهنـد و به‌عنوان موتور محرک اصلاحات درونی صنعت مالی عمل کنند.

در بستر داخلی، اگرچه ایجاد شعب ویژهٔ اختلافات بانکی ذیل مادهٔ ۳۵ قـانون بانـک مرکـزی گـامی مثبت در تخصصی‌سازی رسیدگی محسوب می‌شود، این اقدام به‌تنهایی کافی نیسـت، چراکـه نـه‌تنها در مقایسه با تجربهٔ بین‌المللی، بلکه بر اساس ویژگی‌های سازوکارهای دادرسی موجـود، نمی‌توانـد بـه حـل کارای اختلافات بانکی در حد مورد انتظار بینجامد. از مهم‌ترین چالش‌های سازوکار مـذکور می‌تـوان بـه عدم استفاده از رویهٔ داوری در رسیدگی اشاره کرد که خود به افزایش هزینـهٔ رسـیدگی بـر اسـاس رویـهٔ دادرسی منتهی خواهد شد. در گام بعد، محـدود نکـردن دامنـهٔ شـاکیان واجـد شـرایط و اخـتلاف قابـل رسیدگی، به ناکارایی این راهبرد خواهد انجامید و انحراف آن از رویه‌های مؤثر بین‌المللی را به‌دنبال دارد. عدم ضرورت طرح اولیهٔ اختلاف نزد بانک ذی‌ربط و عدم الزام بانک‌ها بر پرداخت هزینـهٔ رسـیدگی نیـز

کارکرد مورد انتظار این رویه را با اخلال مواجه خواهد کرد. از این‌رو شاید به‌دلیل برخی ابهامات قانونی نتوان در کوتاه‌مدت با گذر به رویهٔ داوری ذیل ساختار مورد انتظار به اصلاح لازم در رویهٔ رسیدگی به اختلافات بانکی دست یافت و برخی اصلاحات در مادهٔ ۳۵ قانون بانک مرکزی بتواند در این زمینه راهگشا باشد، اما در بلندمدت باید با استفاده از ظرفیت‌های قانونی موجود از جمله دستورالعمل ساماندهی حل‌وفصل اختلاف از طریق داوری و ایجاد و توسعهٔ نهادهای داوری (۱۴۰۰)، اقداماتی در خصوص بازطراحی اساسی سازوکار فعلی انجام داد.

۶. پیشنهادهای کاربردی

۶. ۱. در کوتاه‌مدت

- تصریح دقیق سلسله‌مراتب در رجوع به مراجع رسیدگی به اختلافات بانکی در مقررات ذی‌ربط، از جمله بخشنامهٔ بانک مرکزی در رسیدگی به شکایات مشتریان؛
- محدود کردن دامنهٔ شاکیان واجد شرایط به مشتریان حقیقی و حقوقی (با تمرکز بر مشتریان حقوقی خرد، کوچک و متوسط)؛
- محدود کردن دامنهٔ اختلافات قابل طرح بر اساس رویه‌های بین‌المللی و تصریح دامنه‌ای از اختلافات غیرقابل طرح برای شفافیت بیشتر؛
- اصلاح ساختار هزینهٔ رسیدگی با تمرکز بر هزینهٔ عضویت و هزینهٔ بررسی هر پرونده، به‌عنوان هزینه‌های محول بر بانک‌ها در ساختار مورد انتظار در مراجع رسیدگی به اختلاف بانکی؛
- طراحی سازوکار ارتباطی مورد انتظار بین مراجع رسیدگی به اختلاف بانکی با بانک مرکزی به‌منظور اطلاع از ماهیت کلی اختلافات و آرای صادره، به‌ویژه در شرایط عدم تمکین بانک‌ها به آرای ذی‌ربط؛
- محدود کردن الزام استفاده از ظرفیت کارشناسی تخصصی معرفی‌شده توسط بانک مرکزی به سال‌های ابتدایی فعالیت مراجع رسیدگی به اختلاف بانکی، البته با برطرف کردن ابهام‌های عملیاتی موجود.

۶. ۲. در میان‌مدت

- ضرورت فرهنگ‌سازی و اطلاع‌رسانی برای استفادهٔ کارای مشتریان از ظرفیت متصور از این سازوکار و ارتقای رویهٔ حل اختلافات بانکی با افزایش کاربری.

۶. ۳. در بلندمدت

- گذر از رویهٔ دادرسی به داوری با استفاده از ظرفیت‌های قانونی موجود در ایجاد مراجع رسیدگی به اختلاف

بانکی، و استفاده از ظرفیت بانک مرکزی در تدوین آیین‌نامهٔ اجرایی رسیدگی به اختلافات بانکی،
– ارائهٔ تفسیر رسمی و روشن از شمول یا عدم شمول اصل ۱۳۹ بر دعاوی بانک‌های دولتی، یا تدوین شرایط ساده‌ای برای ارجاع این دعاوی به داوری.

منابع

۱. فارسی

الف) مقالات

۱. آرام، محمدرضا؛ جعفری، فیض‌الله (۱۴۰۴). داوری؛ روش طبیعی یا استثنایی حل‌وفصل اختلاف. *مجلهٔ حقوقی دادگستری*، ۸۹(۱۲۹)، ۲۸۹–۳۱۵. doi: 10.22106/jlj.2024.2037565.6044

۲. پارسامنش، میراحمد؛ شهبازی‌نیا، مرتضی (۱۴۰۴). دادگاه‌های تجاری بین‌المللی؛ روش تلفیقی در نظام حل اختلافات تجاری. *مطالعات حقوق تطبیقی*، ۱۶(۱)، ۲۳–۴۵. doi: 10.22059/jcl.2024.377400.634643

۳. پیلوار، رحیم؛ الفت‌نیا، امیررضا (۱۴۰۴). دستور موقت در مکانیسم داوری اضطراری (همراه با مطالعهٔ تطبیقی). *مطالعات حقوق تطبیقی*، ۱۶(۱)، ۷۱–۹۵. doi: 10.22059/jcl.2024.370700.634599

۴. سیفی، سید جمال (۱۴۰۳). اصل ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در آئینهٔ آرای داوری بین‌المللی و تحفظهای ایران در معاهدات سرمایه‌گذاری. *فصلنامهٔ مطالعات حقوق عمومی*، ۵۴(۱)، ۲۰۳–۲۳۴. doi: 10.22059/jplsq.2022.344183.3096

۵. مطیع، حمیدرضا؛ احمدی، سید مهدی؛ حسینی مقدم، عسکری؛ رحیمی واسکسی، حسین (۱۴۰۴). بررسی چالش‌های داوری و میانجی‌گری در نظام قضایی ایران. *دکترین‌های فقهی و حقوق کیفری*، ۴(۱)، ۱۰۳–۱۲۰. doi:10.71654/jcld.2025.1203389

ب) قوانین و مقررات

۶. ادارهٔ نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری (۱۳۹۳). دستورالعمل نحوهٔ رسیدگی به شکایات مشتریان مؤسسات اعتباری، مدیریت ادارهٔ کل نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۷. قوهٔ قضائیه (۱۴۰۰). دستورالعمل ساماندهی حل‌وفصل اختلافات از طریق داوری.

۸. قوهٔ قضائیه (۱۴۰۳). سند تحول و تعالی قوهٔ قضائیه.

۹. مجلس خبرگان قانون اساسی (۱۳۶۸). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۱۰. مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۹). قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی).

۱۱. مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۴). قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران.

۱۲. مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۹). قانون برنامهٔ پنج‌سالهٔ ششم توسعهٔ اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.

۱۳. مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۲). قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۱۴. مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۲). سیاست‌های کلی قضایی.

۲. انگلیسی

A) Articles

1. Dahdal, A. (2018). Finance and Fairness: Enhancing the Customer Dispute Resolution Scheme (CDRS) in the Qatar Financial Centre (QFC). *Law and Financial Markets Review*, *12*(3), 133–140. https://doi.org/10.1080/17521440.2018.1484586

B) Documents

2. Central Bank of Bahrain. (2020). Dispute Resolution, Arbitration and Disciplinary Proceedings Module, CBB Rulebook, Capital Markets, Volume (6).
3. Central Bank of Oman. (2021). Financial Consumer Production Regulatory Framework (FCPRF) for Licensed Banks and Financial & Leasing Companies.
4. European Banking Authority. 2015. Payments Service Directive 2- Directive (EU) 2015/2366 (PSD2).
5. Financial Ombudsman Service Malaysia. (2022). Financial Ombudsman Service Malaysia Rules.
6. Qatar Financial Centre Regulatory Authority (QFCRA). (2019). Customer Dispute Resolution Scheme Rules. Version No. 1.
7. Qatar Financial Centre Regulatory Authority (QFCRA). (2025). Customer Dispute Resolution Scheme (CDRS): A Guide for Customers.

References in Persian:

A) Articles

1. Aram, M., & Jafari, F. (2025). Arbitration, Natural or Exceptional Method of Dispute Resolution. *The Judiciarys Law Journal*, 89(129), 289-315. doi: 10.22106/jlj.2024.2037565.6044 (In Persian).
2. Motie, H., Ahmadi, S. M., Hosseini Moghadam, S. A., & Rahimi Vakasi, H. (2025). Examining the Challenges of Arbitration and Mediation in Iran's Judicial System. *Jurisprudence and Criminal Law Doctrines*, 4(1), 103-120. doi:10.71654/jcld.2025.1203389 (In Persian).
3. Parsamanesh, M., & Shahbaziniah, M. (2025). International Commercial Courts; A Hybrid Method in Commercial Dispute Resolution System. *Comparative Law Studies*, 16(1), 23-45. doi: 10.22059/jcl.2024.377400.634643 (In Persian).
4. Pilvar, R., & Alefnia, A. R. (2025). Interim Measures in the Emergency Arbitration Mechanism (Along with a Comparative Study). *Comparative Law Studies*, 16(1), 71-95. doi: 10.22059/jcl.2024.370700.634599 (In Persian).
5. Seifi, S. J. (2024). Article 139 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran in the Mirror of International Arbitration Awards and Iran's Reservations to Investment Treaties. *Public Law Studies Quarterly*, 54(1), 203-234. doi: 10.22059/jplsq.2022.344183.3096 (In Persian).

B) Documents

6. Assessing Expediency Council (2003). General Judicial Policies (In Persian).
7. Central Bank of the Islamic Republic of Iran (2014). Bylaw on the Procedure for Handling Customer Complaints of Credit Institutions. Supervision Office of Banks and Credit Institutions, Central Bank of the Islamic Republic of Iran (In Persian).
8. Constitutional Assembly of Experts (1989). Constitution of the Islamic Republic of Iran (In Persian).
9. Judiciary of the Islamic Republic of Iran (2021). Bylaw on Organizing Dispute Resolution through Arbitration (In Persian).
10. Judiciary of the Islamic Republic of Iran (2024). Transformation and Excellence Document of the Judiciary (In Persian).
11. Islamic Consultative Assembly (Parliament) (2000). Civil Procedure Code of the Public and Revolutionary Courts (In Persian).
12. Islamic Consultative Assembly (Parliament) (2005). Securities Market Law of the Islamic Republic of Iran (In Persian).
13. Islamic Consultative Assembly (Parliament) (2020). Sixth Five-Year Economic, Social, and Cultural Development Plan Law of the Islamic Republic of Iran (In Persian).
14. Islamic Consultative Assembly (Parliament) (2023). Central Bank Law of the Islamic Republic of Iran (In Persian).