

## اصول دادرسی منصفانه در فرایند رسیدگی به تخلفات اشخاص تحت نظارت توسط هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی

سید علیرضا میرکمالی\*

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۷/۱۷ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۵/۰۳/۰۹ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۴/۲۷

### چکیده

توجه به حقوق افراد و جامعه، در تمام دادرسی‌ها پیوسته باید مدنظر سیاستگذاران قضایی هر نظام حقوقی باشد. تأمین منافع افراد و حفظ مصالح اجتماع در سایه توجه به معیارهای دادرسی منصفانه میسر است. به همین منظور شناسایی اصول دادرسی منصفانه و رعایت آنها ضرورت دارد، بنابراین لحاظ کردن اصولی مانند اصل برائت، اصل قانونی بودن دادرسی و اصل شفافیت، اصل تناظر، اصل بی‌طرفی و رعایت حقوق دفاعی افراد در دادرسی از اهمیت والایی برخوردار است. معیارهای دادرسی عادلانه مذکور ابتدا در قانون اساسی و سپس در قانون آیین دادرسی کیفری آورده شده است. در این پژوهش رعایت هریک از اصول دادرسی منصفانه در فرایند رسیدگی به تخلفات اشخاص تحت نظارت توسط هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی و چگونگی پرداختن به هریک از اصول مذکور در قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران همراه با بررسی پیشینه این اصول در آیین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی کشور بررسی می‌شود.

### کلیدواژگان:

تخلفات بانکی، اصل برائت، حقوق متهم، قانون بانک مرکزی، آیین‌نامه.

---

\* دانشیار، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

a\_mirkamali@sbu.ac.ir



Copyright: ©2024 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

## مقدمه

طرح بانک مرکزی در سال ۱۴۰۱ با امضای ۵۷ نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی با تأیید هیئت رئیسه مجلس به صحن علنی مجلس شورای اسلامی راه یافت و در ۱۵ آبان سال ۱۴۰۱ به تصویب رسید. این مصوبه با ایرادات متعدد از سوی شورای نگهبان مواجه و به مجلس شورای اسلامی اعاده شد و پس از چند مرحله رفت و برگشت و با اصلاحات متعددی که توسط مجلس صورت گرفت، در نهایت با باقی ماندن ۵ ایراد شورای نگهبان و اصرار مجلس بر مصوبه خود در تاریخ ۱۴۰۲/۰۳/۳۰ به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد. در مجمع تشخیص مصلحت نظام، موارد اختلافی بین مجلس و شورای نگهبان توسط کمیسیون‌های حقوقی و قضایی و اقتصادی، بازرگانی و اداری مجمع مورد بررسی قرار گرفت و در نهایت مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۴۰۲/۰۸/۱۷ قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را تصویب کرد.

قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تحولات گسترده‌ای در ساختار و جایگاه بانک مرکزی ایجاد کرد و به این نهاد، صلاحیت‌های گسترده‌ای در پیشگیری از وقوع جرائم و تخلفات پولی و بانکی و رسیدگی به تخلفات پولی و بانکی اعطا نمود. این تحول گامی مهم در راستای تقویت ساختار نظارتی این نهاد و مقابله با تهدیدات نوین اقتصادی و مالی، به شمار می‌رود. تصویب این قانون نه تنها مبین تحول در فرایندهای نظارتی است، بلکه بیانگر رویکردی نوین در مقابله با جرائم مالی و اقتصادی است. این قانون در پی پاسخ‌گویی به چالش‌های پیچیده‌تری است که در سایه تحولات اقتصادی، فناوری‌های نوین، و جهانی‌شدن اقتصاد، بر نظام مالی و پولی کشور تحمیل شده است. در این راستا، با تهدیدات نوین و جرائم مالی عصر دیجیتال مطرح می‌شود.

در گذشته، بانک مرکزی فاقد ابزارها و سازوکارهای نظارتی پیشرفته و مؤثر جهت شناسایی و پیگیری جرائم مالی بود و فقط به ابزارهای محدود و پراکنده‌ای دسترسی داشت.<sup>۱</sup> ولیکن پس از تصویب این قانون، بانک مرکزی به‌طور مؤثری قادر به نظارت و برخورد با تخلفات مختلف در حوزه پولی و بانکی، شده است.

۱. بهمن احسانی، عبدالله هندیانی، احمد قاسمی و مرتضی نیازخانی، «الگوی عملیاتی کشف جرم براساس ارزیابی قانون مبارزه با پول‌شویی در ایران»، پژوهش‌های مدیریت/انتظامی، د. ۱۴، ش. ۴، ۱۳۹۸، ص. ۳۶۵.

در این شرایط، تصویب قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تحولی بزرگ به شمار می‌آید. در این قانون شورای پول و اعتبار از ارکان بانک مرکزی حذف و هیئت عالی بانک مرکزی جایگزین آن شده است که از ۱۰ عضو آن، ۷ عضو از کارکنان بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران‌اند. همچنین در این قانون هیئت‌های انتظامی بانک‌ها که عضویت یک نفر از هیئت‌مدیره بانک‌ها را در خود داشت حذف و هیئت‌های انتظامی بدوی و تجدیدنظر بانک مرکزی متشکل از یک قاضی و کارشناسان خبره بانکی جایگزین آن شده است.

قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مقرراتی را برای رسیدگی به تخلفات اشخاص تحت نظارت به‌صورت مستقیم و همچنین از طریق هیئت‌های انتظامی وضع کرده است. پرسش اصلی این پژوهش این است که این مقررات و اصلاحات با اصول دادرسی منصفانه مطابقت دارد و قابلیت و کارآمدی آنها در مقابله با تخلفات تا چه میزان است؟ طبعاً برای پاسخ به این پرسش ابتدا باید معیارهای دادرسی منصفانه مانند حقوق دفاعی افراد نظیر اصل برائت، اصل قانونی بودن دادرسی و اصل شفافیت، رعایت اصل بی‌طرفی و تضمینات دادرسی شناسایی و مطالعه شوند. به همین منظور اصول مذکور در ذیل بررسی می‌شوند.

## ۱. وجوه تمایز رسیدگی هیئت‌های نظارت بانک مرکزی و رسیدگی کیفری

پیش از ورود به مباحث اصول حاکم بر رسیدگی به تخلفات و پرداختن به اصول دادرسی منصفانه در این خصوص به جهت وجوه افتراق و اشتراکی که بین رسیدگی هیئت‌های نظارت بانک مرکزی و رسیدگی کیفری وجود دارد، در این بند به اختصار وجوه تمایز بین این نهادها مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### ۱.۱. تفاوت در ماهیت حقوقی

رسیدگی کیفری، ماهیتی قضایی و کیفری دارد و ناظر بر تحقق جرم و اعمال مجازات‌های مقرر در قانون است. در مقابل، رسیدگی هیئت‌های نظارت بانک مرکزی عمدتاً ماهیت انتظامی - اداری و تخصصی دارد و هدف آن حفظ سلامت نظام پولی و بانکی، تضمین انضباط مالی و نظارت بر عملکرد اشخاص تحت نظارت بانک مرکزی است.

در رسیدگی کیفری، ارزش‌های اساسی نادیده گرفته می‌شود رفتار مرتکب نقض هنجارهای بنیادین جامعه تلقی می‌شود؛ اما در رسیدگی انتظامی بانک مرکزی، تخلف بیشتر ناظر بر نقض مقررات حرفه‌ای، احتیاطی و نظارتی است.

به همین خاطر نوع ضمانت اجرا در این متفاوت است در حقوق کیفری، ضمانت اجراها شامل مجازات‌هایی مانند حبس، جزای نقدی، شلاق، محرومیت از حقوق اجتماعی و مانند آن است. اما هیئت‌های نظارت بانک مرکزی معمولاً ضمانت اجراهای انتظامی و اداری مانند تذکر و اخطار، جریمه مالی، محدودیت فعالیت، سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران، تعلیق و یا لغو مجوز اعمال می‌کنند؛ بنابراین، شدت تعرض به آزادی‌های فردی در دادرسی کیفری معمولاً بیشتر است.

هدف اصلی دادرسی کیفری، حمایت از نظم عمومی، کشف جرم و مجازات مجرم است؛ درحالی‌که هدف رسیدگی هیئت‌های نظارت، تضمین ثبات مالی، سلامت بازار پول و پیشگیری از بحران بانکی است.

در واقع، **رسیدگی کیفری** در دایره «حقوق عمومی» و ذیل مفهوم «سیاست جنایی» تعریف می‌شود و هدف غایی آن، اجرای عدالت کیفری و احیای نظم خدشه‌دار شده در اثر ارتکاب «جرم» است. درحالی‌که رسیدگی در **هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی** بر پایه اصل «نظارت استصوابی و انتظام‌بخشی به نهادهای مالی» استوار است. این مرجع، یک «نهاد شبه‌قضایی» (Quasi-Judicial Body) محسوب می‌شود که هدف آن حفظ «نظم عمومی اقتصادی» از طریق تضمین «سلامت شبکه بانکی» است. به عبارتی می‌توان گفت رویکرد این مرجع رویکرد تنظیم‌گرانه (regulatory) است که به دنبال تضمین سلامت نظام پولی و بانکی کشور است

مشابه این مرجع مراجع رسیدگی به تخلفات بورسی است که در قانون بازار اوراق بهادار (ماده ۳۵) به آن اشاره شده است. طبق این ماده صلاحیت اولیه برای رسیدگی به تخلفات بر عهده بورس‌ها و مرجع تجدیدنظر از آرای صادره توسط آنها، سازمان بورس است. منظور از بورس‌ها در این ماده اعم از بورس تهران، فرابورس، بورس کالا و بورس انرژی است که حسب مورد به تخلفاتی که مرتبط با هر یک از آنها باشد رسیدگی می‌نمایند. با عنایت به ماده فوق مشخص می‌شود دو مرجع اصلی شامل بورس‌ها و سازمان بورس صلاحیت رسیدگی به تخلفات را دارند. به این ترتیب که بورس‌ها به صورت بدوی و سازمان به عنوان مرجع تجدیدنظر به تخلفات رسیدگی می‌کنند.

## ۱.۲. تفاوت در قواعد شکلی و ادله

رسیدگی کیفری توسط مراجع قضایی مستقل، یعنی دادسرا و دادگاه‌های کیفری انجام می‌شود که بخشی از قوه قضائیه‌اند. اما هیئت‌های نظارت بانک مرکزی، مراجع شبه‌قضایی و اداری تخصصی‌اند که در ساختار بانک مرکزی فعالیت می‌کنند.

بنابراین، استقلال نهادی دادگاه کیفری از حیث ساختاری گسترده‌تر از هیئت‌های نظارتی است، هرچند در رسیدگی‌های انتظامی نیز اصل بی‌طرفی باید رعایت شود.

در دادرسی کیفری، قواعد ادله، تشریفات رسیدگی و استاندارد اثبات بسیار سخت‌گیرانه‌تر است؛ زیرا اصل برائت و خطر تعرض شدید به حقوق و آزادی‌های فردی اقتضا می‌کند که احراز مسئولیت با دقت بیشتری انجام شود. اما در رسیدگی‌های انتظامی بانک مرکزی، انعطاف بیشتری در پذیرش ادله و تشریفات وجود دارد و گاه معیار «اقناع مرجع تخصصی» جایگزین استاندارد سخت اثبات کیفری می‌شود. باین‌حال بنا به دلایل ذیل اصول دادرسی منصفانه در فرایند رسیدگی به تخلفات اشخاص تحت نظارت توسط هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی امری اجتناب‌ناپذیر است:

#### ۱.۲.۱. پیوند با «حقوق بنیادین» و «امنیت شغلی»

احکام صادره توسط هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی، مستقیماً با حق بر شغل (اصل ۲۸ قانون اساسی) و حیثیت حرفه‌ای اشخاص در ارتباط است. هنگامی که هیئت نظارت بانک مرکزی بر اساس اختیارات حاصل از ماده ۲۲ و بند ب ماده ۲۳، فردی را به «سلب صلاحیت دائم یا موقت» از تصدی سمت‌های مدیریتی و یا به «انفصال دائم یا موقت از شغل دولتی» محکوم می‌کند، در واقع نوعی مجازات محرومیت از حقوق اجتماعی را اعمال کرده است. طبق اصول حقوق عمومی، هرگاه تصمیمی قدرت سلب حق یا ایجاد محدودیت جدی برای شهروند را داشته باشد، باید در بستر یک فرایند عادلانه اتخاذ شود تا از استبداد رأی یا برخوردهای سلیقه‌ای جلوگیری به عمل آید.

#### ۱.۲.۲. ماهیت «شبه قضایی» هیئت‌ها

اگرچه هیئت‌های انتظامی ذیل قوه قضائیه نیستند، اما به دلیل «ماهیت رسیدگی» (که شامل احضار، استماع دفاعیات، بررسی ادله و صدور حکم است) در دکترین حقوقی به عنوان «مراجع شبه قضایی» شناخته می‌شوند و مطابق دکترین حقوقی وقتی یک مرجع، «صلاحیت رسیدگی به اختلافات و صدور

۱. ماده ۲۳ قانون بانک مرکزی ب. هیأت انتظامی می‌تواند با توجه به نوع تخلف و متناسب با آن، «شخص تحت نظارت» متخلف را به یک یا چند مورد زیر محکوم کند: ۱- اخطار کتبی به «شخص تحت نظارت» متخلف یا هریک از سهامداران مؤثر و مدیران آن ۲- سلب صلاحیت موقت یا دائم هریک از سهامداران مؤثر و مدیران «شخص تحت نظارت» ۳- اعمال جریمه نقدی برای سهامداران مؤثر «شخص تحت نظارت» تا سقف پانصد میلیارد (۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال یا ده درصد (۱۰٪) ارزش روز سهام آنها یا پنج برابر میزان تخلف، هر کدام که بیشتر باشد. ۴- اعمال جریمه نقدی برای مدیران «شخص تحت نظارت» تا سقف پنجاه میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال یا پنج برابر میزان تخلف هر کدام که بیشتر باشد. ۵- انفصال موقت یا دائم هر یک از اعضای هیئت مدیره، هیئت عامل یا مدیران «شخص تحت نظارت» از خدمات دولتی و عمومی.

حکم» را دارد، ملزم به رعایت اصول دادرسی منصفانه (مانند حق داشتن وکیل، حق تفهیم اتهام، حق دفاع و بی‌طرفی قاضی) است؛ در غیر این صورت، رأی صادره فاقد مشروعیت حقوقی خواهد بود.<sup>۱</sup>

### ۱.۲.۳. اصل «تساوی سلاح‌ها»

در رسیدگی‌های انتظامی، یک طرف دعوا «بانک مرکزی» (به‌عنوان نهاد ناظر و قدرتمند) و طرف دیگر «شخص تحت نظارت» است. برای آنکه تعادلی در این رابطه نابرابر ایجاد شود، رعایت اصول دادرسی منصفانه (مانند دسترسی به اسناد پرونده، فرصت کافی برای دفاع و...) ضروری است. عدم رعایت این اصول، تعادل را به نفع نهاد ناظر برهم زده و فرایند رسیدگی را به یک «اقدام یک‌جانبه» تبدیل می‌کند که با مبانی عدالت در تضاد است.

### ۱.۲.۴. کنترل قضایی (نظارت دیوان عدالت اداری)

طبق قانون دیوان عدالت اداری، آرای هیئت‌های انتظامی قابل شکایت در دیوان هستند. اگر هیئت‌های مذکور اصول دادرسی منصفانه را رعایت نکنند (مثلاً وکیل را راه ندهند، یا به دفاعیات کتبی توجه نکنند)، دیوان عدالت اداری به استناد «نقض تشریفات قانونی» و «نقض حقوق دفاعی»، رأی را نقض خواهد کرد. بنابراین، رعایت این اصول، «پایداری و اعتبار آرای صادره» را در مراجع بالاتر تضمین می‌کند.

## ۲. اصل قانونی بودن دادرسی

اصل قانونی بودن دادرسی به‌عنوان یکی از ارکان اساسی نظام حقوقی، محدود به تعریف جرائم و مجازات‌ها نبوده، بلکه تمام مراحل رسیدگی قضایی از جمله تشریفات دادرسی و تشکیل مراجع قضایی را نیز دربرمی‌گیرد. این اصل که ریشه در اصول قانون اساسی و قوانین عادی دارد، تأکید می‌کند که هیچ دادگاهی نمی‌تواند خارج از چارچوب قانونی مشخص شده تشکیل شود و هیچ مرجعی حق ندارد صلاحیت خود را فراتر از حدود تعیین شده در قوانین اعمال نماید. به‌ویژه، تأکید بر لزوم رسیدگی در مراجع صالح و منع تشکیل محاکم خودسر، نشان‌دهنده اهمیت این اصل در حفظ حقوق شهروندان و تضمین دادرسی عادلانه است. در این راستا، حتی صدور احکام کیفری نیز باید دقیقاً منطبق با حدود قانونی باشد و از هرگونه تفسیر گسترده یا خودسرانه پرهیز شود. این نگرش که در اسناد حقوقی مختلف

۱. هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق، دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)، چ. ۱، انتشارات خرسندی، ۱۳۸۹، ص. ۴۶.

مورد تأکید قرار گرفته، بیانگر آن است که قانونمندی نه فقط به عنوان یک الزام شکلی، بلکه ضامن عدالت ماهوی در نظام قضایی محسوب می‌شود.<sup>۱</sup>

اصل قانونی بودن رسیدگی یا دادرسی، یکی از اصول مسلم دادرسی منصفانه است که در قانون اساسی و مواد ۱۲ و ۱۳ قانون مجازات اسلامی تصریح شده است. البته این اصل تنها به تعریف جرائم و مجازات‌ها محدود نمی‌شود، بلکه شامل تشریفات دادرسی و تشکیل مراجع رسیدگی نیز می‌گردد و باید در فرایند رسیدگی در هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی رعایت گردد. هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی مطابق ماده ۲۲<sup>۲</sup> قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، صلاحیت رسیدگی به تخلفات اشخاص تحت نظارت را دارند و این تخلفات شامل تخلفات نظارتی، پولی و بانکی، ارزی، مالی و اداری است. تخلفات مذکور در مواد ۲۳،<sup>۳</sup> ۲۵ و ۶۰ قانون مذکور بیان شده است. جهات قانونی شروع به رسیدگی در هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی، درخواست معاون تنظیم‌گری و نظارت بانک مرکزی به عنوان دادستان انتظامی بانک مرکزی و شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی است.

### ۳. حقوق دفاعی

حق دفاع فرد متهم، که اکنون در اسناد ملی و جهانی به مثابه یک اصل تفکیک‌ناپذیر در فرایند محاکمات عادلانه شناخته شده و مورد پشتیبانی قرار می‌گیرد، عبارت است از کلیه تضامین و تسهیلاتی که باید در یک رسیدگی قضایی بی‌طرفانه برای فرد در مظان اتهام فراهم شود. هدف از این تضمین‌ها این است که فرد بتواند در قبال اتهامات مطرح‌شده، که در تضاد با اصل بنیادین بی‌گناهی است، به شکلی شرافتمندانه و بدون اجبار از خود دفاع مؤثری داشته باشد.<sup>۴</sup>

۱. میرمحمد صادقی، حسین، **حقوق جزای عمومی (۱) (پدیده مجرمانه)**، تهران: دادگستر، چاپ پنجم، ۱۳۹۸، ص. ۲۸.  
۲. ماده ۲۲: به منظور رسیدگی به تخلفات «اشخاص تحت نظارت» یا مدیران و سهامداران مؤثر آنها از قوانین، مقررات و تصمیمات بانک مرکزی شامل دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌ها و نیز برای رسیدگی به کلیه اعتراضات مؤسسات اعتباری از جمله در خصوص تعلیق یا لغو مجوز، تعیین هیئت سرپرستی موقت و گزیر مؤسسه اعتباری و تصمیمات موضوع مواد (۲۷)، (۲۸) و (۲۹) این قانون، هیئت انتظامی بدوی و تجدیدنظر به شرح زیر در بانک مرکزی تشکیل می‌شود:.....  
۳. ماده ۲۳- الف - انجام موارد زیر از سوی «اشخاص تحت نظارت» یا سهامداران مؤثر و مدیران آنها تخلف محسوب می‌شود. معاون تنظیم‌گری و نظارت در مقام دادستان انتظامی بانک مرکزی موظف است در صورت مشاهده هر یک از تخلفات، اعمال تنبیهات مذکور در بند «ب» این ماده را از هیئت انتظامی درخواست کند:.....  
۴. امید، جلیل و محمد آشوری، **حقوق دفاعی متهم**، علوم جنایی (مجموعه مقالات)، تهران: نشر سمت، ۱۳۸۳، ص. ۲۲۵.

### ۳.۱. اصل برائت

اصل برائت به‌عنوان یکی از اصول بنیادین دادرسی منصفانه، در نظام حقوقی ایران جایگاهی تثبیت‌شده دارد و شالوده تمامی فرایندهای کیفری و شبه‌کیفری بر فرض بی‌گناهی اشخاص استوار است.<sup>۱</sup> این اصل که در قانون اساسی و قانون آیین دادرسی کیفری به‌صراحت مورد شناسایی قرار گرفته، به‌عنوان یک قاعده عام بر کلیه مراجع رسیدگی‌کننده، اعم از قضایی و اداری، حاکم است و نیازی به تصریح مجدد یا تبیین مبنایی در قوانین خاص ندارد.<sup>۲</sup>

اصول قانون اساسی در خصوص اصل برائت بیشتر حقوق متهمان و تشکیل دادگاه‌های صالح برای اثبات مجرمیت را مدنظر داشته درحالی‌که ماده ۴ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ پس از بیان اینکه اصل برائت است بر ضرورت حفظ آزادی‌های فردی و حریم خصوصی افراد با عنایت به کرامت انسانی شهروندان، توسط مقامات قضایی تأکید ورزیده است. بدیهی است که این اصول و قواعد را باید مکمل یکدیگر تلقی نمود.<sup>۳</sup>

باتوجه‌به اینکه این اصل مهم و راهبردی در اصل ۳۷ قانون اساسی مورد اشاره قرار گرفته است: هیچ کس از نظر قانون مجرم شناخته نمی‌شود، مگر اینکه جرم او در دادگاه صالح ثابت گردد و با لحاظ آثار بسیار مهم و مثبتی که اصل برائت دارد باید از سوی تمامی ارگان‌ها مورد احترام قرار گیرد.

باوجود جایگاه مهم اصل برائت در نظام دادرسی، بررسی قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲ نشان می‌دهد که مقنن در این قانون، قاعده یا سازوکار خاص و متمایزی در خصوص این اصل پیش‌بینی نکرده است. قانونگذار نه‌تنها محدودیتی بر اصل برائت اعمال نکرده، بلکه مقرره‌ای فراتر یا متفاوت از قواعد عمومی نیز در این زمینه ارائه ننموده است؛ امری که بیانگر حاکمیت قواعد عام حقوق کیفری و آیین دادرسی کیفری بر رسیدگی‌های انتظامی بانک مرکزی است.<sup>۴</sup>

در چارچوب رسیدگی به تخلفات اشخاص تحت نظارت بانک مرکزی، اصل برائت اقتضا دارد که بار اثبات وقوع تخلف بر عهده مرجع تعقیب انتظامی باشد و شخص تحت نظارت تکلیفی به اثبات بی‌گناهی

۱. آشوری، محمد، **عدالت کیفری (مجموعه مقالات)**، تهران: نشر گنج دانش، ۱۳۷۶، ص. ۱۵۰.  
۲. قنبری، حمیرا، «اصل برائت و اماره مجرمیت»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۱، ص. ۱۱۳؛ خزانی، منوچهر، **فرایند کیفری**، تهران: نشر گنج دانش، ۱۳۷۷، ص. ۱۳۹.  
۳. آشوری، محمد و روح‌اله سپهری، «بررسی تطبیقی مرحله تحت نظر در آیین دادرسی کیفری ایران و فرانسه»، *آموزه‌های حقوق کیفری*، د. جدید، ش. ۶ پاییز و زمستان ۱۳۹۲، ص. ۲۸.  
۴. هاشمی، سید محمد، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، ج. ۲، چ. ۹، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۳، ص. ۱۸۷.

خود نداشته باشد. این قاعده به‌ویژه در رسیدگی‌هایی که می‌تواند منجر به اعمال ضمانت‌اجراهای شدید انتظامی و محدودیت‌های حرفه‌ای و اقتصادی گردد، نقش مهمی در جلوگیری از تصمیمات شتاب‌زده و غیرمنصفانه ایفا می‌کند.

شناسایی و کاربست اصل برائت در هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی تابع اصول و قواعد مسلم عام حقوقی است؛ زیرا قانون بانک مرکزی ۱۴۰۲ درخصوص اصل برائت فاقد مقرره خاصی است. در نتیجه، حصول هرگونه شک و تردید در تحقق عناصر تخلف یا کفایت ادله ارائه‌شده، باید به نفع شخص تحت نظارت تفسیر شود و برای صدور رأی محکومیت باید تخلف فرد براساس ادله متقن و مستندات قانونی احراز و اثبات گردد و سکوت قانون بانک مرکزی در این زمینه، به معنای نفی و عدم شناسایی اصل برائت نیست، بلکه نشان‌دهنده آن است که قانون‌گذار رسیدگی‌های انتظامی را از حیث رعایت این اصل، مشمول همان استانداردهای کلی دادرسی منصفانه دانسته است. بدین ترتیب، اصل برائت همچنان به‌عنوان یک قاعده الزام‌آور، بر تمامی مراحل رسیدگی به تخلفات اشخاص تحت نظارت حکومت دارد،<sup>۱</sup> بنابراین احترام به این اصل تنها وظیفه نهادهای انتظامی و قضایی نیست، بلکه شامل همه اموری که به‌نحوی با قضاوت رفتارهای خلافی که در مقررات برای آنها مجازات انتظامی است نیز می‌شود.

### ۳.۲. حق برخورداری از وکیل

مهم‌ترین معیار تضمین حق دفاع متهم پیش‌بینی حق انتخاب وکیل برای وی در قوانین است.<sup>۲</sup> به همین جهت تضمین حقوقی دفاعی متهم واجد اهمیت فراوانی است. پذیرش حضور وکیل در فرایند رسیدگی، نه‌تنها به‌عنوان یک حق قلمداد می‌شود، بلکه در زمره اصول دادرسی منصفانه است. نقش و جایگاه وکیل را می‌توان به‌عنوان یاور دادرس در امر دادرسی دانست. علاوه‌بر این حضور او در جریان رسیدگی اجرای عدالت نیز سودمند است.

این حق در آیین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی کشور مورد توجه واقع نشده بود، ولیکن در بند چ ماده ۲۲ مصوبه اولیه مجلس شورای اسلامی به حضور نماینده اشخاص تحت نظارت در جلسات رسیدگی هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر انتظامی بانک مرکزی آمده بود که متأسفانه در مصوبه

۱. میرکمالی، سید علیرضا، «دسترسی متهم به وکیل در مرحله پیش دادرسی در نظام حقوقی ایران و فرانسه»، مجله تحقیقات حقوقی، د. ۲۵، ویژه‌نامه استانداردهای وکالت، ۱۴۰۱، صص. ۹۵-۱۱۷.

۲. گلدوست جویباری، رجب، آیین دادرسی کیفری، تهران نشر جنگل، ۱۴۰۱ ص. ۱۱۲.

نهایی و متن قانون بانک مرکزی حذف شد، اما با توجه به اصول و مسلمات حقوقی و همچنین به استناد اصل ۳۵ قانون اساسی ایران، تردیدی وجود ندارد که طرفین دعوا می‌توانند از حضور وکیل در جریان رسیدگی در هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی برخوردار شوند. در توجیه این حق باید گفت چنانچه نظام‌های حقوقی در پی برقراری عدالت به معنای واقعی آن باشند، منافع عموم شهروندان دغدغه اصلی در فرایند رسیدگی خواهد بود. اما در صورتی که در پی خدمت به حکومت‌ها باشند و امنیت و استمرار آنها را هدف خود بدانند، اولویت‌های نظام سیاسی حاکم را در صدر برنامه‌های رسیدگی قرار می‌دهند، هر چند موازین دادرسی عادلانه نفی گردد.<sup>۱</sup> به همین جهت، سیاست‌گذاران با پیروی از آموزه‌های حقوق بشری، حق طرفین دعوا را در بهره‌مندی از وکیل، در سراسر دادرسی را به رسمیت شناخته‌اند، تا در پرتو آن بتوانند از حقوق خود دفاع نمایند.<sup>۲</sup>

علاوه بر این حضور وکیل در جریان فرایند رسیدگی در اجرای عدالت نیز سودمند است و در کانون اصلی توجه اسناد مختلف حقوق بشر قرار دارد.<sup>۳</sup> بنابراین، حق برخورداری از وکیل در فرایند دادرسی در مراجع رسیدگی‌کننده، از حقوق اساسی شهروندان است.

### ۳.۳. تسریع در رسیدگی

تسریع در رسیدگی به تخلفات، یکی از الزامات تحقق دادرسی منصفانه و کارآمد است که به‌ویژه در رسیدگی‌های انتظامی و شبه قضایی اهمیت مضاعف می‌یابد. تعیین تکلیف سریع وضعیت اشخاص تحت نظارت، از یک سو مانع از استمرار وضعیت بلاتکلیف و آثار منفی اعتباری و اقتصادی برای متهم می‌شود و از سوی دیگر، امکان واکنش به موقع نسبت به تخلفات مؤثر بر ثبات نظام پولی و بانکی را فراهم می‌سازد. از این منظر، اصل سرعت نه تنها در راستای حمایت از حقوق دفاعی اشخاص، بلکه در جهت تأمین منافع عمومی نیز قابل توجیه است.<sup>۴</sup>

۱. قپانچی، حسام و حمیدرضا دانش ناری، «الگوهای دوگانه فرایند کیفری کنترل جرم و دادرسی منصفانه»، آموزه‌های حقوق کیفری، دانشگاه علوم رضوی، ۱۳۹۱، ص. ۱۶۹.

۲. هاشمی، سید محمد، «بررسی انصاف و عدالت از دیدگاه قانون اساسی جمهوری اسلامی»، حقوق بشر و مفاهیم مساوات، انصاف و عدالت، ج. ۱، چ. ۱، تهران: نشر گرایش، ۱۳۸۴، ص. ۱۹۴.

۳. شفیع‌زاده، توحید، «مطالعه الگوهای دوگانه عدالت کیفری هربرت پاکر، با تکیه بر ارزیابی عدالت کیفری ایران در پرتو آن الگوها»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۲، ص. ۴۰.

۴. فضائی، مصطفی، دادرسی عادلانه محاکمات کیفری بین‌المللی، چ. ۱، تهران: انتشارات شهر دانش، ۱۳۸۷، ص. ۳۳۶.

یکی از نوآوری‌های مهم قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲، تفکیک رسیدگی به تخلفات بانکی از محاکم دادگستری و واگذاری آن به هیئت‌های انتظامی تخصصی در درون بانک مرکزی است. این رویکرد، با حذف تشریفات سنگین و اطلاع‌زای دادرسی قضایی و تمرکز رسیدگی در مرجعی تخصصی، به‌طور ذاتی زمینه تسریع در رسیدگی را فراهم می‌کند. رسیدگی تخصصی، آشنایی اعضای هیئت‌ها با ماهیت پیچیده تخلفات بانکی و کاهش ارجاع‌های مکرر به کارشناسی، ازجمله عواملی است که موجب افزایش سرعت و کارآمدی رسیدگی در این سازوکار می‌شود.

باین‌حال، تحقق عملی اصل سرعت در رسیدگی‌های انتظامی بانک مرکزی با چالش‌هایی مواجه است. ازجمله این چالش‌ها می‌توان به عدم تصریح دقیق مواعد رسیدگی در قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی، تمرکز صلاحیت تعقیب و رسیدگی در درون یک نهاد واحد، و امکان تراکم پرونده‌ها در هیئت‌های انتظامی اشاره کرد. درصورت فقدان زمان‌بندی روشن برای مراحل مختلف رسیدگی، خطر اطلاع دادرسی حتی در ساختار غیرقضایی نیز منتفی نخواهد بود.

چالش دیگر، تعارض بالقوه میان سرعت رسیدگی و تضمین حقوق دفاعی اشخاص تحت نظارت است. تسریع نباید به‌معنای محدودسازی فرصت دفاع، کاهش امکان دسترسی به اسناد، یا عدم اعطای مهلت کافی برای تهیه لایحه و ادله باشد. در فقدان ضوابط شفاف، این نگرانی وجود دارد که سرعت رسیدگی به ابزاری برای تسهیل اعمال اقدامات انتظامی بدل شود، نه تضمینی برای دادرسی منصفانه. ازاین‌رو، تفکیک دقیق میان «رسیدگی سریع» و «رسیدگی شتاب‌زده» ضروری است.

برای رفع چالش‌های مذکور، ضروری است که بانک مرکزی در تدوین ضوابط آیین رسیدگی، مواعد مشخص و الزام‌آور برای مراحل مختلف رسیدگی، سازوکارهای مدیریت حجم پرونده‌ها، و تضمین حداقل استانداردهای حقوق دفاعی را پیش‌بینی نماید. بهره‌گیری از سامانه‌های الکترونیکی برای ثبت، ابلاغ و پیگیری پرونده‌ها، همراه با تفکیک نهادی و کارکردی میان مرجع تعقیب و مرجع رسیدگی، می‌تواند ضمن حفظ سرعت، از تضییع حقوق اشخاص جلوگیری کند. تحقق این امر، نقش مؤثری در افزایش اعتماد عمومی به نظام نظارتی بانک مرکزی و کارآمدی آن در مقابله با تخلفات بانکی خواهد داشت.

### ۳.۴. ابلاغ اوراق و احکام

ابلاغ صحیح و به‌موقع اوراق و احکام در رسیدگی به تخلفات بانکی از اهمیت بالایی برخوردار است. این امر موجب می‌شود که متهمان و سایر اشخاص ذی‌نفع از مراحل دادرسی مطلع شده و فرصت کافی

برای دفاع از خود داشته باشند. در قانون بانک مرکزی، بر لزوم ابلاغ دقیق و قانونی احکام و اوراق قضایی تأکید شده است تا هیچ فردی بدون اطلاع از روند پرونده، در معرض صدور رأی غیابی قرار نگیرد.<sup>۱</sup>

یکی از حقوق شهروندی و طرف‌های دعوا و موضوعات مهم در فرایند دادرسی که در مراجع رسیدگی‌کننده که باید مورد توجه قرار گیرد موضوع ابلاغ است. ابلاغ به معنای آگاه کردن مخاطب از مفاد اوراق قضایی طبق تشریفات قانونی است.<sup>۲</sup> در قوانین آیین دادرسی مدنی و کیفری مواد خاصی در این باره آمده است و مواعیدی نیز برای آن از ۵، ۷، ۱۰ و ۲۰ روز در نظر گرفته شده است. در آیین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی کشور درخصوص ابلاغ اوراق و احکام در جریان رسیدگی هیئت انتظامی بانک‌ها به تخلفات اشخاص تحت نظارت مقرره‌ای وجود نداشت. در قانون بانک مرکزی نیز مصوبه‌ای وضع نشده است که طبق اصول مسلم حقوقی در موارد سکوت می‌توان به قوانین عام در این حوزه مراجعه کرد. البته در بند «ث» ماده قانون مذکور تعیین احکام مربوط به ابلاغ اوراق و احکام را به ضوابطی که به تصویب هیئت عالی بانک مرکزی می‌رسد، موکول نموده است. طبقاً مقررات ابلاغ که در قالب آیین‌نامه رسیدگی به تخلفات تدوین می‌شود، باید نکات مهم و اصول دادرسی نظیر اعطای مهلت کافی جهت آمادگی برای دفاع و تهیه مدارک و مستندات مورد توجه قرار گیرد.

ابلاغ اوراق باید مطابق با قوانین آیین دادرسی انجام شود و تمام جزئیات مربوط به جلسات، تصمیمات و آرای صادره به‌طور شفاف به طرفین اعلام گردد. استفاده از فناوری‌های نوین، مانند ابلاغ الکترونیکی، می‌تواند به تسریع این فرایند کمک کند و از مشکلات ناشی از ابلاغ سنتی، مانند تأخیر در دریافت اوراق یا عدم دسترسی به متهمان، جلوگیری نماید.

### ۳.۵. حق اعتراض

گرچه وفق ماده ۳۳۰ قانون آیین دادرسی مدنی، احکامی که از سوی محاکم صادر می‌شوند دارای وصف قطعیت‌اند و در قانون آیین دادرسی کیفری نیز مبنا بر قطعی بودن رأی است؛ با این حال، در برخی مواقع، قانون‌گذار حق فرجام‌خواهی و اعتراض به آرا را مجاز شمرده است. این امر به فردی که در یک دعوای جزایی یا در یک مرجع رسیدگی به تخلفات محکوم شده است، اجازه می‌دهد تا نسبت به رأی محکومیت خویش در مرجعی قضایی عالی‌تر تقاضای تجدیدنظر نماید.

۱. خالقی، علی، نکته‌ها در قانون آیین دادرسی کیفری، ج. ۲، تهران: شهر دانش، ۱۴۰۲، صص. ۳۱-۴۰.

۲. شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، ج. ۲، ۴۳، انتشارات دراک، پاییز ۱۳۹۸، ص. ۷۸.

حق تجدیدنظر، در حقیقت، به معنای داشتن این امتیاز است که پرونده مورد بحث به صورت دقیق و با تأمل مورد بازبینی قرار گیرد.<sup>۱</sup> این بازبینی، هم جنبه‌های ماهوی و هم جنبه‌های شکلی پرونده را دربرمی‌گیرد. قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در بند «ث» ماده ۲۲ بر غیرقابل اعتراض بودن آرای هیئت انتظامی بانک مرکزی و مصوبات هیئت عالی بانک مرکزی در مراجع قضایی اشاره دارد. این مصوبه براساس اصل قطعی بودن آرا به طور کلی و همچنین بر مبنای لزوم اتخاذ تصمیم و اقدام فوری و قاطع بانک مرکزی جهت تنظیم این حوزه پولی بانکی وضع شده بود که شورای نگهبان با آن مخالفت کرد. مجمع تشخیص مصلحت نظام در مقام حل اختلاف میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان درخصوص قابلیت اعتراض نسبت به آرای هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی و اقدامات و تصمیمات نظارتی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حق تجدیدنظرخواهی نسبت به تصمیمات و اقدامات نظارتی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی و حق تجدیدنظرخواهی نسبت به آرای هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی در مراجع قضایی را به عنوان یک حق مسلم پذیرفت و نهایتاً این امر در بندهای «ج» و «چ» ماده ۲۲ قانون بانک مرکزی تبلور یافت. اعمال این حق به جلوگیری از صدور احکام ناعادلانه کمک می‌نماید و به متهمان فرصت می‌دهد تا در صورت وجود خطاهای قضایی، دفاع مناسبی ارائه دهند. بررسی مجدد پرونده‌ها توسط مراجع بالاتر می‌تواند باعث اصلاح اشتباهات احتمالی و تضمین عدالت در رسیدگی به تخلفات بانکی شود. بنابراین، اجرای این حق نقش مهمی در افزایش اعتماد به دستگاه قضایی و بانک مرکزی دارد.

#### ۴. اصل بی طرفی

بی طرفی و استقلال مرجع رسیدگی، از ارکان اساسی دادرسی منصفانه به شمار می‌آید و ناظر بر آن است که مرجع اتخاذ تصمیم، نه تنها از نظر شخصی فاقد نفع مستقیم یا غیرمستقیم در موضوع دعوا باشد، بلکه از حیث ساختاری و نهادی نیز در موقعیتی قرار نگیرد که امکان تأثیرپذیری از یکی از طرفین رسیدگی وجود داشته باشد. در رسیدگی‌های انتظامی و شبه قضایی، این اصل اهمیتی دوچندان دارد؛ زیرا

۱. هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق، منبع پیشین، ص. ۲.

۲. ج- آرای هیئت انتظامی بدوی و تجدیدنظر بانک مرکزی در صورت عدم اعتراض محکوم علیه، یا دادستان انتظامی بانک مرکزی یا اشخاص ثالث متضرر ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ رأی، قطعی و لازم الاجراست.  
چ- آرای هیئت انتظامی تجدیدنظر بانک مرکزی ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ، انحصاراً در شبهه قضایی ویژه‌ای که در دیوان عدالت اداری توسط رئیس قوه قضائیه به ترتیب زیر ایجاد می‌شود، قابل تجدیدنظرخواهی است.

مرجع رسیدگی‌کننده غالباً در درون ساختار اداری نهادی فعالیت می‌کند که خود در مقام تنظیمگری یا نظارت، ذی‌نفع محسوب می‌شود.<sup>۱</sup>

در نظام پیشین، مطابق ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی کشور و آیین‌نامه اجرایی آن، ترکیب هیئت انتظامی بانک‌ها واجد ایرادات جدی از منظر استقلال و بی‌طرفی بود. عضویت مدیرعامل یکی از بانک‌ها و همچنین حضور یکی از اعضای شورای پول و اعتبار در ترکیب هیئت، موجب می‌شد که مرجع رسیدگی متشکل از اشخاصی باشد که به‌طور بالقوه دارای تعارض منافع نهادی یا صنفی با اشخاص تحت نظارت هستند. این وضعیت، امکان خدشه به اصل بی‌طرفی را فراهم می‌کرد و با استانداردهای دادرسی منصفانه سازگار نبود.

قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲، با اصلاح ساختار هیئت‌های انتظامی و پیش‌بینی تشکیل هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر مستقل، گامی مهم در جهت رفع ایرادات ساختاری گذشته برداشته است. حذف نمایندگان ذی‌نفع از ترکیب هیئت‌ها، استفاده از کارشناسان خبره بانکی و پیش‌بینی حضور قاضی در هیئت تجدیدنظر با انتخاب رئیس قوه قضائیه، نشان‌دهنده تلاش قانون‌گذار برای تقویت استقلال شخصی و تخصصی مرجع رسیدگی است.

باین‌حال، استقلال هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی به‌طور کامل محقق نشده است؛ زیرا بانک مرکزی در بسیاری از موارد، هم‌زمان نقش نهاد ناظر، مرجع تعقیب انتظامی و تنظیم‌کننده آیین رسیدگی را ایفا می‌کند. تمرکز این کارکردها در یک نهاد واحد، این نگرانی را ایجاد می‌کند که هیئت‌های انتظامی، ولو از حیث ترکیب اعضا مستقل باشند، از منظر نهادی در معرض تأثیرپذیری از سیاست‌ها و منافع بانک مرکزی قرار گیرند. این وضعیت به‌ویژه در مواردی که بانک مرکزی رأساً اقدام به اعمال اقدامات نظارتی یا انتظامی می‌کند، برجسته‌تر می‌شود.

برای رفع این چالش، ضروری است که علاوه بر تضمین‌های شخصی، سازوکارهای نهادی مؤثری برای صیانت از بی‌طرفی پیش‌بینی شود. پیش‌بینی امکان ایراد رد عضو هیئت انتظامی، تفکیک شفاف وظایف تعقیب و رسیدگی، و تدوین آیین‌نامه‌ای مستقل و شفاف برای فرایند رسیدگی، از جمله ابزارهایی است که می‌تواند استقلال عملی هیئت‌های انتظامی را تقویت کند. در این میان، احکام سخت‌گیرانه مقرر

۱. خالقی، علی، **نکته‌ها در قانون آیین دادرسی کیفری**، منبع پیشین، صص. ۳۱-۴۰؛ هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق، منبع پیشین، ص. ۲۳۰.

در ماده ۶۰ قانون بانک مرکزی درخصوص مدیریت تعارض منافع، گامی مثبت و ضروری است، اما کفایت آن منوط به اجرای دقیق و نظارت مؤثر بر رعایت این ممنوعیت‌ها خواهد بود.

## ۵. تضمینات دادرسی

تضمینات دادرسی یکی از اصول اصلی و مهم دادرسی منصفانه محسوب می‌شده و شرط لازم برای کسب اعتماد عمومی نسبت به هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی است. حضوری بودن رسیدگی و دسترسی به اطلاعات مربوط به آیین رسیدگی، از مهم‌ترین نمودهای تضمینات دادرسی است. تسریع در رسیدگی و علنی بودن دادرسی از دیگر اصولی‌اند که در قانون جدید بانک مرکزی مورد توجه قرار گرفته‌اند.

### ۵.۱. حضوری و علنی بودن رسیدگی

قانون‌گذار در اصل ۱۶۵ قانون اساسی، برگزاری علنی محاکم را به‌عنوان یک قاعده بنیادین تثبیت کرده است؛ دادرسی‌ها به‌صورت علنی برگزار می‌شوند و حضور افراد در آن مجاز است، مگر در مواردی که به‌تشخیص هیئت قضایی، آشکار بودن جلسات، مخل عفت یا نظم عمومی باشد یا اینکه در اختلافات خصوصی، طرفین تقاضای غیرعلنی بودن محاکمه را داشته باشند. شفافیت در رسیدگی‌ها در بسیاری از معاهدات بین‌المللی نیز تصریح شده است؛ ازجمله در اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، اساسنامه دادگاه کیفری بین‌المللی یوگسلاوی سابق و اساسنامه دادگاه کیفری بین‌المللی رواندا. باوجود این، در آیین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی کشور، هیچ ماده‌ای به‌صراحت به اصل علنی بودن اختصاص نیافته بود. در قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نیز تنها قسمت مرتبط با اصل علنی بودن، بند «پ» ماده ۲۲ است که این اجازه را به رئیس هیئت انتظامی بانک مرکزی می‌دهد تا از افراد آگاه برای حضور در نشست‌های هیئت دعوت به عمل آورد. بر این اساس، شفافیت در رسیدگی هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی در قانون جدید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، به‌عنوان یک اصل فراگیر مورد پذیرش قرار نگرفته است.

اگر فرایند دادرسی شامل سه دوره پیش، حین و پس از رسیدگی دانسته شود، برخلاف دو دوره پیش و پس از رسیدگی که اصل بر غیرحضوری بودن است، در مرحله رسیدگی اصل بر رسیدگی حضوری است. بنابراین طرفین دعوا حق دارند در جلسه رسیدگی حاضر شده و دفاعیات و ادله خود را به‌صورت حضوری ارائه نمایند. آیین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی کشور درخصوص رسیدگی

حضور هیئت انتظامی بانک‌ها حکمی بیان ننموده است. این موضوع در بند «ج» ماده ۲۲ مصوبه اولیه مجلس شورای اسلامی در قالب دعوت از مشتکی عنه یا نماینده وی برای حضور در جلسه رسیدگی هیئت بدوی و تجدیدنظر پیش‌بینی شده بود؛ به طوری که در صورت عدم حضور افراد مذکور بدون عذر موجه، هیئت انتظامی بانک مرکزی می‌توانست به صدور رأی غیابی اقدام کند. حکم مذکور در متن نهایی حذف شد و اکنون در قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران هرچند به طور صریح به این موضوع اشاره نشده است، با این حال از بندهای «پ» و «ت» ماده ۲۲ قانون مذکور، که به بیان اختیار رئیس هیئت انتظامی بانک مرکزی در دعوت از اشخاص مطلع برای شرکت در جلسه رسیدگی و همچنین حضور دادستان انتظامی بانک مرکزی در جلسه رسیدگی پرداخته است، می‌توان پذیرش اصل حضوری بودن رسیدگی هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی در قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را برداشت کرد.

## ۵.۲. دسترسی به اطلاعات

یکی از تحولات مهم قانون اخیر، این است که در مرحله تحقیقات مقدماتی، فرد متهم حق دارد از جزئیات پرونده مطلع شود و به مطالعه آن بپردازد؛ این امر به تقویت حقوق دفاعی متهم کمک شایانی می‌کند؛ چراکه آگاهی او از روند و محتوای تحقیقات، توانایی‌اش در دفاع از خود را افزایش می‌دهد. با این حال، قانون موارد استثنایی را نیز پیش‌بینی کرده است: هرگاه بازپرس، دسترسی یا مطالعه کل یا بخشی از مدارک، اسناد یا اوراق پرونده را با لزوم کشف واقعیت در تعارض ببیند، یا موضوع اتهام مرتبط با جرائم علیه امنیت داخلی یا خارجی کشور باشد، با ذکر دلایل موجه، قرار منع دسترسی به آنها را صادر خواهد کرد. این قرار به صورت کتبی به متهم یا وکیل او ابلاغ می‌شود و آنها می‌توانند ظرف مهلت سه روز در دادگاه ذیصلاح نسبت به آن اعتراض کنند. دادگاه موظف است خارج از نوبت و فوراً به اعتراض رسیدگی و حکم لازم را صادر کند.<sup>۱</sup>

دسترسی به اطلاعات مربوط به آیین رسیدگی یکی دیگر از جلوه‌های اصل شفافیت، دسترسی به اطلاعات مربوط به آیین رسیدگی است. هنگامی که یک مرجع رسیدگی‌کننده برای رسیدگی خود دارای مقررات ویژه است، باید آن را به اطلاع عمومی برساند تا اشخاص بتوانند وضعیت خود را با الزامات خاص آیین دادرسی مرجع مذکور تطبیق دهند و با اطلاع از آن از حقوق خود در فرایند رسیدگی آگاه باشند. این

۱. ماده ۱۹۱ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۹۲.

موضوع متأسفانه درخصوص آیین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی کشور که آیین رسیدگی هیئت انتظامی بانک‌هاست محقق نشده و آیین‌نامه مذکور هرگز توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران منتشر نشده و فقط چند ماده آن در یکی از گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی یافت شده است.<sup>۱</sup>

علاوه بر عدم انتشار آیین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی کشور به‌عنوان مبنای قانونی کارکرد هیئت انتظامی بانک‌ها توسط بانک مرکزی، شفاف نبودن عملکرد این هیئت و نحوه اطلاع‌رسانی و همچنین فرایند رسیدگی به تخلفات بانک‌ها از جمله ایراداتی است که به عملکرد هیئت انتظامی بانک‌ها وارد است.<sup>۲</sup> در نهایت، تضمینات دادرسی مانند دسترسی به اطلاعات و حق حضور در جلسات رسیدگی، باید به‌طور کامل در هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی رعایت شود. قانون جدید بانک مرکزی با پیش‌بینی برخی از این تضمینات، بهبودهایی را نسبت به قوانین گذشته ایجاد کرده است، اما نیاز به تدوین مقررات دقیق‌تر و شفاف‌تر برای اجرای مؤثر این اصول احساس می‌شود.

## نتیجه‌گیری

یکی از ویژگی‌های بارز و کلیدی قانون بانک مرکزی ۱۴۰۲، توسعه قابل توجه اختیارات و صلاحیت‌های نظارتی این نهاد در حوزه جرائم مالی است. قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در ماده ۲۲ به بیان تشکیلات و اعضای هیئت‌های انتظامی بدوی و تجدیدنظر بانک مرکزی، چگونگی دعوت از اشخاص مطلع برای شرکت در جلسات رسیدگی، لزوم حضور دادستان انتظامی بانک مرکزی در جلسات رسیدگی و مهلت و چگونگی تجدیدنظرخواهی از آرای هیئت‌های انتظامی بدوی و تجدیدنظر بانک مرکزی پرداخته و سایر موارد مربوط به آیین رسیدگی هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی همچون ترتیب صدور رأی، ابلاغ اوراق و احکام، اخذ دفاعیات، ترتیب درخواست تجدیدنظر از آراء، چگونگی رسیدگی مجدد و اجرای احکام موکول به ضوابطی نموده است که به پیشنهاد بانک مرکزی به تصویب هیئت عالی بانک مرکزی می‌رسد. همان‌طور که ملاحظه می‌گردد، قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی

۱. جمور، محمد، «آسیب‌شناسی و اصلاحات پیشنهادی درمورد آیین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی کشور موضوع هیئت انتظامی بانک‌ها، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۴۰۲، شماره مسلسل: ۲۲۰۱۸۹۷۲.

۲. عزیزنژاد، صمد و دیگران، «آسیب‌شناسی نظام بانکی ایران»، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، تابستان ۱۳۹۸، صص. ۲۲۳ و ۲۲۲.

ایران در بیان آیین رسیدگی به تخلفات اشخاص تحت نظارت، نسبت به قوانین سابق عملکرد بهتری داشته و موضوعات مربوط به صلاحیت هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی، تشکیلات و اعضای آنها، احکام مربوط به تشکیل جلسات و چگونگی تجدیدنظرخواهی از آرای هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی را بیان نموده است؛ اما تعیین موضوعاتی همچون حقوق طرفین دعوا در جلسه رسیدگی، چگونگی ابلاغ اوراق و احکام و اخذ دفاعیات را که برای طرفین دعوا موجب حق و تکلیف است، به ضوابط تعیینی بانک مرکزی ارجاع داده است که این اقدام قانونگذار قابل انتقاد است؛ چراکه مشخص نیست منظور از ضوابط چیست و اینکه چرا زمان معینی برای تصویب این ضوابط تعیین نشده و در صورت عدم تعیین ضوابط مذکور، هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی بر چه اساسی اقدام خواهند نمود؟ آیا این ضوابط در صورت تصویب توسط هیئت عالی بانک مرکزی منتشر خواهد شد یا مانند آیین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی کشور از انتشار عمومی آن خودداری خواهد شد؟ با توجه به سؤالات مذکور، بهتر بود قانونگذار آن بخش از آیین رسیدگی هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی را که به حقوق طرفین دعوا مربوط می‌شود، تعیین می‌کرد و صرفاً تعیین مسائل شکلی ناظر به امور اداری را به ضوابط بانک مرکزی موکول می‌نمود تا اشخاص با اطلاع از آیین رسیدگی هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی از حقوق خود در فرایند رسیدگی آگاه شوند و بتوانند اقدامات لازم را در دفاع از خود در فرایند رسیدگی انجام دهند.

اصل قانونی بودن دادرسی به‌عنوان یکی از ارکان اساسی نظام حقوقی، در رسیدگی‌های هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی نیز باید رعایت شود. قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲ با حذف برخی اختیارات نامشخص و تعیین دقیق صلاحیت‌ها، گام مهمی در جهت تحقق این اصل برداشته است. با این حال، نیاز به شفافیت بیشتر در آیین‌نامه‌های اجرایی و انتشار عمومی آنها برای تضمین حقوق طرفین دعوا احساس می‌شود.

حقوق دفاعی متهمان، از جمله اصل برائت، حق برخورداری از وکیل، و حق تجدیدنظرخواهی، در فرایند رسیدگی هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی باید به‌طور کامل رعایت شود. قانون جدید بانک مرکزی با پیش‌بینی حق تجدیدنظرخواهی و تأکید بر حضور نمایندگان اشخاص تحت نظارت در جلسات رسیدگی، بهبودهایی در این زمینه ایجاد کرده است. با این حال، ضروری است که این حقوق در عمل نیز به‌طور دقیق اجرا شوند تا از تضییع حقوق افراد جلوگیری شود.

بی‌طرفی و استقلال مراجع رسیدگی‌کننده از دیگر اصول کلیدی دادرسی منصفانه است. قانون بانک مرکزی با حذف اعضای ذی‌نفع از ترکیب هیئت‌های انتظامی و پیش‌بینی ضمانت‌های اجرایی

سخت‌گیرانه برای مدیریت تعارض منافع، گام‌های مثبتی در جهت تضمین بی‌طرفی برداشته است. با این حال، نظارت مستقل بر عملکرد این هیئت‌ها و ایجاد سازوکارهای شفاف برای رسیدگی به اعتراضات، می‌تواند به تقویت اعتماد عمومی به این نهادها کمک کند.

علنی بودن رسیدگی‌ها و عدم انتشار عمومی آیین‌نامه‌های اجرایی، می‌تواند به کاهش شفافیت و اعتماد عمومی منجر شود. پیشنهاد می‌شود که قانونگذار با تصویب مقرراتی در این زمینه، به افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی هیئت‌های انتظامی کمک کند. در مجموع، رعایت اصول دادرسی منصفانه در هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی نه فقط به تحقق عدالت کمک می‌کند، بلکه به تقویت نظم و ثبات در نظام پولی و بانکی کشور نیز منجر خواهد شد.

## فهرست منابع

### الف) منابع فارسی

#### کتاب

۱. آشوری، محمد، بررسی مفاهیم عدالت و انصاف از دیدگاه کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، مفاهیم مساوات، انصاف و عدالت، تهران: نشر گرایش، ۱۳۸۳.
۲. آشوری، محمد، عدالت کیفری (مجموعه مقالات)، تهران: نشر گنج دانش، ۱۳۷۶.
۳. امیدی، جلیل و محمد آشوری، حقوق دفاعی متهم، علوم جنایی (مجموعه مقالات)، تهران: نشر سمت، ۱۳۸۳.
۴. خزانی، منوچهر، فرایند کیفری، تهران: نشر گنج دانش، ۱۳۷۷.
۵. شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، ج. ۲، چ. ۴۳، تهران: انتشارات دراک، پاییز ۱۳۹۸.
۶. شاملو، باقر، اصل برائت در نظام‌های نوین دادرسی، علوم جنایی (مجموعه مقالات در تجلیل از دکتر محمد آشوری)، چ. ۱، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۳.
۷. فضائلی، مصطفی، دادرسی عادلانه محاکمات کیفری بین‌المللی، چ. ۱، تهران: انتشارات شهر دانش، ۱۳۸۷.
۸. گلدوست جویباری، رجب، آیین دادرسی کیفری، تهران: نشر جنگل، ۱۴۰۱.

۹. هاشمی، سید محمد، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، ج. ۲، چ. ۹، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۳.

۱۰. هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق، **دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)**، چ. ۱، تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۸۹.

۱۱. خالقی، علی، **نکته‌ها در قانون آیین دادرسی کیفری**، چ. ۲۲، تهران: شهر دانش، ۱۴۰۲.

۱۲. خالقی، علی، **آیین دادرسی کیفری**، دوره دو جلدی، چ. ۴۲، تهران: شهر دانش، ۱۳۹۹.

۱۳. میرمحمد صادقی، حسین، **حقوق جزای عمومی (۱) (پدیده مجرمانه)**، چ. ۵، تهران: دادگستر، ۱۳۹۸.

#### مقاله

۱۴. آشوری، محمد و روح‌الله سپهری. «بررسی تطبیقی مرحله تحت نظر در آیین دادرسی کیفری ایران و فرانسه»، *آموزه‌های حقوق کیفری*، د. ۱۰، ش. ۶، ۱۳۹۲، صص. ۳-۳۲.

۱۵. میرکمالی، سید علیرضا، «دسترسی متهم به وکیل در مرحله پیش دادرسی در نظام حقوقی ایران و فرانسه»، *فصلنامه تحقیقات حقوقی*، د. ۲۵، ویژه‌نامه استانداردهای وکالت، ۱۴۰۱، صص. ۹۵-۱۱۷.

10.52547/jlr.2023.228947.2329

#### پایان‌نامه

۱۶. قنبری، حمیرا، **اصل براءت و اماره مجرمیت**، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۱.

۱۷. شفیق‌زاده، توحید، **مطالعه الگوهای دوگانه عدالت کیفری هربرت پارکر، با تکیه بر ارزیابی عدالت کیفری ایران در پرتو آن الگوها**، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۲.

#### گزارش پژوهشی

۱۸. جمور، محمد، «آسیب‌شناسی و اصلاحات پیشنهادی درمورد آیین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی کشور: موضوع هیئت انتظامی بانک‌ها»، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۴۰۲، شماره مسلسل: ۱۸۹۷۲-۲۲۰.

۱۹. عزیزنژاد، صمد، موسی شهیازی غیاثی و سیدعلی روحانی، «آسیب‌شناسی نظام بانکی ایران»، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، تابستان ۱۳۹۸.

## References:

### Books

1. Ashouri, Mohammad, **An Examination of the Concepts of Justice and Fairness from the Perspective of the European Convention on Human Rights: Concepts of Equality, Fairness, and Justice**, Tehran: Gerayesh Publishing, 2004. (in Persian)
2. Ashouri, Mohammad, **Criminal Justice (Collection of Articles)**, Tehran: Ganj Danesh Publishing, 1997. (in Persian)
3. Fazaeli, Mostafa, **Fair Trial in International Criminal Proceedings**, Tehran: Shahr-e-Danesh Publishing, 1st Edition, 2008. (in Persian)
4. Goldoust Juybari, Rajab, **Criminal Procedure**, Tehran: Jungle Publishing, 2022. (in Persian)
5. Hadavand, Mehdi, and Moslem Aghaei Toq, **Administrative Special Courts in Light of the Principles and Procedures of Fair Trial (Iranian Law and Comparative Study)**, Tehran: Khorsandi Publishing, 1st Edition, 2011 (in Persian)
6. Hashemi, Seyed Mohammad, **The Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran**, Vol. 2. Tehran: Mizan Publications, 9th Edition, 2004. (in Persian)
7. Khaleghi, Ali, **Notes on the Code of Criminal Procedure**, Tehran: Shahr-e-Danesh Publishing, 22nd Edition, 2023. (in Persian)
8. Khaleghi, Ali, **Two-Volume Course on Criminal Procedure**, Tehran: Shahr-e-Danesh Publishing, 42nd Edition, 2020. (in Persian)
9. Khezani, Manouchehr, **Criminal Procedure**, Tehran: Ganj Danesh Publishing, 1998. (in Persian)
10. Mirmohammad Sadeghi, Hossein, **General Criminal Law (1) – The Criminal Phenomenon**, Tehran: Dadgostar Publishing, 5th Edition, 2019. (in Persian)
11. Omidi, Jalil, and Mohammad Ashouri. **The Defendant's Right to Defense, Criminal Sciences (Collection of Articles)**. Tehran: SAMT Publishing, 2004. (in Persian)
12. Shamloo, Baqer, **The Presumption of Innocence in Modern Judicial Systems, Criminal Sciences (Collection of Articles in Honor of Dr. Mohammad Ashouri)**, Tehran: SAMT Publishing, 1st Edition, 2004. (in Persian)
13. Shams, Abdollah. **Civil Procedure Law**, Vol. 2. Tehran: Derak Publications, 43rd Edition, Autumn 2019. (in Persian)

### Articles

14. Ashouri, Mohammad, and Rouhollah Sepehri. "A Comparative Study of Police Custody in the Criminal Procedure of Iran and France." *Criminal Law Doctrines*, Vol. 10, No. 6, 2014, pp. 3–32. (in Persian)
15. Mirkamali, Seyed Alireza, "The Defendant's Access to Counsel in the Pre-Trial Stage in the Legal Systems of Iran and France." *Legal Research Quarterly*, Vol. 25, Special Issue on Advocacy Standards, 2023, pp. 95–117. (in Persian) 10.52547/jlr.2023.228947.2329

### Theses

16. Ghanbari, Homeira, **The Presumption of Innocence and the Presumption of Guilt**, Master's Thesis, Shahid Beheshti University, 2002. (in Persian)
17. Shafi'zadeh, Toheed, **A Study of Herbert Packer's Dual Models of Criminal Justice, with Emphasis on Evaluating Iran's Criminal Justice in Light of These Models**, Master's Thesis, Shahid Beheshti University, 2013. (in Persian)

### Research Reports

18. Azizznejad, Samad, Mousa Shahbazi Ghiyasi, and Seyed Ali Rouhani, "Pathology of the Iranian Banking System", Research Report of the Iranian Parliament Research Center, Deputy of Economic Research, Summer 2019. (in Persian)
19. Jamour, Mohammad, "Pathology and Proposed Reforms Regarding the Executive Bylaw of Note 2, Article 44 of the Monetary and Banking Law: The Issue of the Banks' Disciplinary Board", Research Report of the Iranian Parliament Research Center, Office of Economic Studies, No. 22018972, 2023. (in Persian)

## **Principles of Fair Hearing in Proceedings Concerning Violations by Regulated Persons Before the Disciplinary Boards of the Central Bank of the Islamic Republic of Iran**

**Seyed Alireza Mirkamali\***

Received: 2025.10.09    Revised: 2026.05.30    Accepted: 2026.07.18

### **Abstract**

Judicial policymakers in any legal system must consistently consider the rights of individuals and society in all adjudication processes. Securing the interests of individuals and safeguarding the interests of society are possible only by adhering to the criteria of fair trial. Therefore, identifying and observing the principles of fair trial are essential. Consequently, principles such as the presumption of innocence, the principle of legality in adjudication, the principle of transparency, the principle of adversarial proceeding (*audi alteram partem*), the principle of impartiality, and the protection of defense rights in the trial process are of paramount importance. These criteria for a fair trial are initially codified in the Constitution and subsequently in the Code of Criminal Procedure. This research examines the observance of each of these fair trial principles in the process of adjudicating the violations committed by regulated entities by the Disciplinary Boards of the Central Bank. It also investigates how each of these principles is addressed in the Law of the Central Bank of the Islamic Republic of Iran, alongside a review of the historical background of these principles in the Executive Regulation of Note 2 of Article 44 of the Monetary and Banking Law of the country.

### **Keywords:**

Banking Violations, Presumption of Innocence, Rights of the Accused, Central Bank Law, Regulations.

---

\* Associate Professor, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran. Email: a\_mirkamali@sbu.ac.ir.