فصلنامه پژوهش‌های پولی-بانکی
سال نهم، شماره ۲۸، تابستان ۱۳۹۵
صفحات ۲۷۷-۲۹۸

تحلیل بزه مداومت در اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی

حسین سمیعی زنوز [*]
محمدجعفر حبیب‌زاده [†]
محمود صابر [‡]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۴/۱۲ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۱۰/۱۵

چکیده

در این نوشتار در پی آنیم به این پرسش پاسخ دهیم که سیاست کیفری ایران در مقابله با بزه مداومت در اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی تا چه اندازه کارآمد بوده است؟ تحلیل قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳ و ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹ و مراجعه به مشروح مذاکرات مجلس در حوزه مداومت به اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی مشخص می‌سازد که عدم توجه به اصول اولیه قانون‌نویسی از جمله اصل جامع‌نگری زمانی، جرم انگاری‌های مقطعی، قابل‌گذشت محسوب کردن این جرائم، قضازدایی از اختیار توقف و تعلیق فعالیت بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و واگذاری آن به بانک مرکزی، عدم پیش‌بینی مسؤولیت کیفری برای اشخاص حقوقی و فقدان بازدارندگی و ناکارآمدی ضمانت اجراهای کیفری در این حوزه، از جمله ایرادات وارده به مقررات این باب است که موجب ناکامی قانون‌گذار در اتخاذ یک سیاست کیفری واحد و منسجم در مقابله با بزه مذکور شده است. در انتها پیشنهاداتی در راستای اصلاح قوانین موجود ارائه گردیده است.

واژه‌های کلیدی: بانک، عملیات بانکی، مداخله کیفری، اشتغال غیرمجاز، صلاحیت حرفه‌ای
طبقه‌بندی JEL: K14, K20 ,K30 ,K42

[*] دکترای حقوق جزا و جرم شناسی از دانشگاه تربیت مدرس و دادیار دادسرای ویژه رسیدگی به جرایم پولی و بانکی تهران،؛ h.samie1987@gmail.com (نویسنده مسئول)
[†] استاد دانشکده حقوق، دانشگاه تربیت مدرس، تهران؛ habibzan@modares.ac.ir
[‡] استادیار دانشکده حقوق، دانشگاه تربیت مدرس، تهران؛ m_Saber77@hotmail.com

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

[DOR: 20.1001.1.26453355.1395.9.28.6.7]

۱ مقدمه

انضباط و شفافیت در فعالیت‌های اقتصادی از مقدمات و ملزومات رشد و تعالی نظام اقتصادی یک کشور است. فعالیت مؤسسات اعتباری به صورت غیرمجاز و عدم نظارت بانک مرکزی بر بازار پول، خلاف شفافیت و انضباط پولی بوده و نتایجی همچون ورشکستگی بانک‌ها، به خطر افتادن امنیت سپرده‌های مردمی، اتلاف و به یغما رفتن سپرده‌ها و در نهایت اخلال در نظام اقتصادی را به دنبال خواهد داشت.

حجم عظیم نقدینگی موجود در مؤسسات اعتباری، تعداد کثیر سپرده‌گذاران مؤسسات اعتباری، لزوم رعایت احکام شرعی دایر بر ممنوعیت ربا، لزوم رعایت انضباط و شفافیت در بازارهای پولی و پیشگیری از بحران‌های اقتصادی و امنیتی در کشور، همگی مبین ضرورت ممنوعیت اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی و لزوم نظارت بر بازارهای پولی است.

اغلب مؤسسات اعتباری غیرمجاز در قالب موسسه مالی- اعتباری، تعاونی اعتبار، صندوق قرض‌الحسنه و بدون هیچ مجوزی از بانک مرکزی شکل گرفته‌اند و همچنان به فعالیت خود ادامه می‌دهند؛ این درحالی است که براساس ماده نخست از قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳ و ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه، هرگونه ایجاد، ثبت و تغییرات نهادهای پولی و اعتباری صرفاً با مجوز بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران امکان‌پذیر است.

بانک مرکزی به‌عنوان نهاد ناظر و سیاست‌گذار پولی در ایفای یکی از مسؤولیت‌های اصلی خود که صیانت از منابع سپرده‌گذاران است، وظیفه دارد از فعالیت‌های غیرشفاف و خلاف قوانین مؤسسات اعتباری غیرمجاز جلوگیری کرده و اجازه ندهد با اقدامات مخرب و عوام‌فریبانه افرادی که بعضاً با سوءاستفاده از اسامی مقدس، در اقتصاد کشور اخلال ایجاد می‌نمایند، پس‌اندازهای مردم از بین برود؛ فعالیت این گونه مؤسسات، اغلب خارج از حیطه نظارت بانک مرکزی بوده و هیچ‌گونه سپرده قانونی نیز نزد بانک مرکزی تودیع نکرده‌اند.

عبارت «مداومت در اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی» ناظر به مواردی است که یک «موسسه اعتباری»[1] بدون اخذ مجوز فعالیت از بانک مرکزی، مشغول به «عملیات بانکی»[1]

---

[1] مؤسسه اعتباری در مفهوم عام خود در بند سوم از ماده ۱ آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۹۳ هیئت‌وزیران این‌گونه تعریف شده است: «بانک، مؤسسه‌ی اعتباری غیربانکی و سایر بنگاه‌های واسطه پولی که به موجب قانون و یا با اجازه‌نامه بانک مرکزی تأسیس شده و به عملیات بانکی اشتغال ←

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

[DOR: 20.1001.1.26453355.1395.9.28.6.7]

است و پس از گذشت شش ماه از تاریخ اجرایی شدن قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳ و علی‌رغم اعلام بانک مرکزی دایر بر ممنوعیت فعالیت مؤسسات اعتباری فاقد مجوز فعالیت، همچنان به عملیات بانکی ادامه می‌دهد.

به موجب بند «ب» از ماده‌ی ۱۱ قانون پولی و بانکی کشور، نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری بر عهده‌ی «بانک مرکزی»[۲] است.

به موجب تبصره ۲ از ماده ۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶، دولت مکلف شده است به پیشنهاد بانک مرکزی که به تأیید شورای پول و اعتبار نیز رسیده باشد، اقدامات قانونی لازم را ظرف مهلت سه ماه در خصوص نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری موضوع این ماده به انجام برساند. آخرین مقرره‌ای که در اجرای تبصره ۲ ماده ۵ قانون فوق به تصویب رسیده است و در حال حاضر مجری می‌باشد، «آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره‌ی مؤسسات اعتباری غیردولتی» مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۲۸ هیئت‌وزیران است.[۳]

→

دارد...» همانطور که از تعریف مذکور نیز مشخص است، واسطه‌گری مالی، ویژگی اصلی مؤسسات اعتباری است که موجب تمایز آن‌ها از سایر مؤسسات است. مؤسسات اعتباری در مفهوم عام خود، شامل بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری، صندوق‌های قرض‌الحسنه و شرکت‌های تعاونی اعتبار هستند؛ به عبارت دیگر، نهادهای مذکور، نقش واسطه‌گری مالی یا همان انتقال وجوه از اشخاص دارای مازاد سرمایه به اشخاص نیازمند سرمایه را عهده‌دار هستند.

[۱] مطابق بند چهارم از ماده نخست آیین‌نامه مذکور، عملیات بانکی عبارت است از دریافت سپرده و به‌کارگیری آن در قالب اعطای تسهیلات یا ایجاد اعتبار در چارچوب قانون پولی و بانکی کشور، قانون عملیات بانکی بدون ربا و مصوبات شورای پول و اعتبار از جمله مقررات ناظر بر عملیات مجاز بانکی.

[۲] «بانک مرکزی» در لغت‌نامه تخصصی پولی و بانکی آکسفرد این‌گونه تعریف شده است: «بانک ملّی که خدمات پولی و بانکی را برای دولت و نظام بانکی در کشور فراهم کرده و سیاست‌های پولی دولت را اجرا کرده و به چاپ اسکناس و ضرب پول ملی مبادرت می‌ورزد.»

(Oxford Dictionary of Finance and Banking, Opcit, p 108)

[۳] پیش از تصویب «آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره‌ی مؤسسات اعتباری غیردولتی» مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۲۸ هیئت‌وزیران، تأسیس و فعالیت بانک‌های غیردولتی و مؤسسات اعتباری به موجب «مقررات ناظر بر تأسیس و شیوه فعالیت مؤسسات اعتباری غیربانکی» موضوع مصوبات ۱۳۷۱/۴/۱۳ و ۱۳۷۳/۱۰/۳ شورای پول و اعتبار و همینطور «آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری غیردولتی» مصوب جلسه ۱۳۸۸/۸/۱۲ شورای پول و اعتبار صورت می‌گرفت که هر دو مقرره فوق، به موجب ماده ۱۰۹ «آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره‌ی مؤسسات اعتباری غیردولتی» مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۲۸ هیئت‌وزیران، نسخ صریح شدند.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

[DOR: 20.1001.1.26453355.1395.9.28.6.7]

در راستای حمایت کیفری از نظام پولی و بانکی حاکم بر کشور و مقابله کیفری با اشتغال غیرمجاز به «عملیات بانکی» قانون‌گذار در قوانین پراکنده، اقدام به جرم انگاری رفتارهای مخل نظام پولی در امور ناظر بر تأسیس بانک و فعالیت غیرمجاز در عرصه‌ی بانکداری و عملیات بانکی نموده است.

شاید بتوان بزه مداومت در اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی را در زمره جرائم بدون بزهدیده دسته‌بندی کرد؛ جرائم بدون بزهدیده، به رفتارهایی اطلاق می‌گردد که اگر چه واجد عنوان مجرمانه هستند، لیکن حقوق اشخاص را به صورت مستقیم نقض نکرده و یا مورد تهدید قرار نمی‌دهند. (اشورت[1] و همکاران، ۲۰۱۳، ص. ۵۳) شخص یا اشخاص خاصی را نمی‌توان به عنوان بزهدیده مستقیم بزه اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی معرفی کرد؛ بلکه موضوع اصلی و بزهدیده واقعی این جرم، نظام پولی و بانکی کشور است.

مداخله کیفری[2] قانون‌گذار در حوزه مداومت در اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی در قالب دو عنوان مجرمانه ذیل در قوانین داخلی متبلور گشته است:

۱. ادامه فعالیت غیرمجاز بانکی اشخاص حقیقی و حقوقی علی‌رغم اعلام قبلی بانک مرکزی (موضوع تبصره ۴ ماده ۱ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳).

۲. ادامه‌ی فعالیت بانکی توسط مدیران سلب صلاحیت شده (موضوع تبصره ۳ ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹).

در این نوشتار عناوین مجرمانه فوق در قالب جرم انگاری و وضع ضمانت اجراهای کیفری مورد تحلیل و ارزیابی قرار می‌گیرند.

نوشتار حاضر در پنج بخش تهیه شده است؛ پس از مقدمه و در بخش دوم، جرائم قابل ارتکاب در حوزه‌ی اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی مورد بررسی قرار می‌گیرند؛ در بخش سوم، ضمانت اجراهای کیفری مقرر برای جرائم قابل ارتکاب در اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی مورد تحلیل قرار می‌گیرد؛ بخش چهارم نیز به نتیجه‌گیری اختصاص دارد؛ در بخش پنجم نیز پیشنهادهایی در راستای اصلاح قوانین موجود در حوزه‌ی مقابله‌ی کیفری با اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی ارائه گردیده است.

---

[1] Ashworth

[2] منظور از «مداخله کیفری»، نخست جرم انگاری و وضع ضمانت اجراهای کیفری و در مرحله‌ی بعد، اعمال ضمانت اجراهای کیفری توسط دستگاه قضایی، نهادهای شبه قضایی و دیگر نهادهاست. (روستایی، ۱۳۸۸:۲۸)

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

[DOR: 20.1001.1.26453355.1395.9.28.6.7]

۲ جرم انگاری در حوزه مداومت در اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی

در این قسمت جرم انگاری‌های صورت گرفته در حوزه مداومت در اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی در قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳ و ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه مورد تحلیل و نقادی قرار می‌گیرند.

۱.۲ ادامه فعالیت غیرمجاز بانکی اشخاص حقیقی و حقوقی علی‌رغم اعلام قبلی بانک مرکزی

تبصره ۴ از ماده ۱ قانون فوق اشعار می‌دارد: «اشخاص حقیقی یا حقوقی موضوع این ماده که به عملیات بانکی اشتغال دارند، در صورتی که موفق به اخذ مجوز فعالیت تحت عنوان موجود یا عنوان مناسب دیگر ظرف شش ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون نشوند، بنا به اعلام بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حق ادامه‌ی فعالیت نخواهند داشت. متخلفین از اجرای این حکم درصورت شکایت بانک یاد شده ازطریق مقامات قضائی صلاحیت‌دار به مجازات حبس تا شش ماه محکوم خواهند شد».

مطابق ماده‌ی نخست از قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳، واسطه‌گری میان عرضه‌کنندگان و متقاضیان وجوه و اعتبار به صورت دریافت انواع وجوه، سپرده، ودیعه و موارد مشابه تحت هر عنوان، نوعی فعالیت بانکی محسوب می‌گردد که اشتغال به این فعالیت‌ها بدون اخذ مجوز از بانک مرکزی ممنوع است.

۱.۱.۲ تحلیل ارکان جرم

ارکان جرم، عناصر و اجزایی هستند که اساس و کیان جرم را تشکیل داده و تحقق جرم منوط به اجتماع آن‌هاست و در صورت فقدان هریک از آن‌ها بزه قانوناً تحقق نمی‌یابد. اکثر حقوقدانان ایرانی تحقق جرم را منوط به اجتماع ارکان سه‌گانه‌ی قانونی، مادی و روانی دانسته و معتقدند در صورت فقدان هریک از آن‌ها جرمی به وقوع نمی‌پیوند.

در مقابل برخی دیگر از حقوقدانان با عنایت به حاکمیت اصل قانونی بودن جرم و مجازات، معتقدند رکن قانونی در طول ارکان مادی و معنوی قرار داشته و تحلیل رکن قانونی هم‌عرض ارکان مادی و معنوی جرم صحیح نیست. (استفانی و دیگران، ۱۳۸۳:۳۰۸). در ادامه با تبعیت از دیدگاه اخیر، از بیان مطالب مرتبط با رکن قانونی جرم خودداری گردیده و تنها ارکان مادی و معنوی بزه مداومت در اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی مورد تحلیل قرار می‌گیرند.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

[DOR: 20.1001.1.26453355.1395.9.28.6.7]

۱.۱.۱.۲ *رکن مادی*

پس از جرم انگاری یک رفتار و تعیین مجازات برای آن، توسط قانون‌گذار، به منظور تحقق بزه مدنظر قانون‌گذار، باید رکن مادی بزه مزبور در عام خارج به منصه‌ی بروز و ظهور برسد. منظور از عنصر مادی، ارتکاب رفتار مجرمانه‌ی مذکور در قانون، در عالم خارج است. (اسچپ[1] و همکاران، ۲۰۱۱، ص. ۴۵)

عنصر مادی هر جرمی، متشکل از رفتار فیزیکی و برخی شرایط خاص است. ضمن اینکه در جرائم مقید به نتیجه، علاوه بر عوامل مذکور، به منظور تحقق جرم، نتیجه مجرمانه‌ی مدنظر قانون‌گذار نیز باید در عالم خارج محقق گردد.

رفتار فیزیکی لازم برای تحقق این جرم عبارت از ادامه اشتغال به عملیات بانکی است. موضوع این جرم عبارت است از نظام پولی و بانکی کشور که در نتیجه ادامه فعالیت بانکی غیرمجاز مؤسسات اعتباری غیرمجاز مختل می‌شود.

ازجمله شرایط لازم برای تحقق این جرم، «بانکی بودن» عملیات شخص حقیقی یا حقوقی است که مطابق ماده ۱ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، عملیات بانکی به امر واسطه‌گری میان عرضه‌کنندگان و متقاضیان وجوه و اعتبار به صورت دریافت انواع وجوه، سپرده، ودیعه و موارد مشابه تحت هر عنوان و اعطای وام، اعتبار و سایر تسهیلات و صدور کارت‌های الکترونیکی پرداخت و کارت‌های اعتباری اطلاق می‌گردد.

مرجع صالح تشخیص عملیات بانکی و تعیین مصادیق آن به موجب ماده ۴ آیین‌نامه‌ی اجرایی مصوب ۱۳۸۶/۴/۲۰ هیئت‌وزیران، ناظر بر ماده ۴ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، شورای پول و اعتبار به عنوان یکی از ارکان بانک مرکزی است.

شرط دیگر، عدم اخذ مجوز فعالیت از بانک مرکزی تحت عنوان موجود یا عنوان مناسب دیگر است. همچنین اعلام قبلی بانک مرکزی دایر بر متوقف ساختن اشتغال مؤسسات مذکور به عملیات بانکی، از دیگر شروط لازم برای تحقق این جرم است. ممکن است اعلام ممنوعیت فعالیت، همراه با متوقف ساختن فعالیت این قبیل مؤسسات توسط نیروی انتظامی به تقاضای بانک مرکزی باشد. پس از انقضای مهلت شش‌ماهه از تاریخ اجرای قانون مذکور و متعاقب اعلام بانک مرکزی، مؤسسات اعتباری فاقد مجوز فعالیت از بانک مرکزی، حق ادامه‌ی فعالیت نخواهند داشت؛ بدیهی است اعلام کلی بانک مرکزی دایر بر ممنوعیت ادامه فعالیت مؤسسات اعتباری غیرمجاز به منظور تحقق بزه موضوع تبصره‌ی ۴

[1] Scheb

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

[DOR: 20.1001.1.26453355.1395.9.28.6.7]

ماده نخست قانون مذکور کافی بوده و ابلاغ موردی اخطار بانک مرکزی دایر بر توقف فعالیت به هر یک از مؤسسات اعتباری غیرمجاز به صورت جداگانه ضروری نمی‌باشد.

این جرم مطلق بوده و حصول نتیجه خاصی از جمله اخلال در نظام پولی و بانکی یا به یغما رفتن سپرده‌های مردمی، شرط تحقق آن نمی‌باشد.

۲.۱.۱.۲ رکن معنوی

عنصر معنوی نیز معادل لاتین قصد مجرمانه است و ناظر بر وضعیت ذهنی مرتکب جرم است. عنصر معنوی جرائم عمدی، علاوه بر علم به موضوع، از سوءنیت عام و سوءنیت خاص تشکیل می‌گردد. (الیوت و قین[1]، ۲۰۱۰، ص.۱۴)

سوءنیت عام لازم برای تحقق این جرم عبارت است از قصد انجام عملیات بانکی که باید همراه با علم و اطلاع از اخطار قبلی بانک مرکزی دایر بر ممنوعیت فعالیت در عرصه عملیات بانکی باشد. بنابراین اگر اشخاصی از اخطار بانک مرکزی دایر بر ممنوعیت فعالیت بانکی خود اطلاع نداشته باشند، ادامه تصدی‌گری ایشان در عرصه‌ی امور بانکی، مشمول عنوان مجرمانه فوق نشده و قابلیت تعقیب کیفری تحت عنوان فوق را نخواهد داشت.

سوءنیت خاص نیز جایگاهی در رکن روانی این جرم ندارد. در خصوص شروع به ارتکاب بزه فوق، به نظر می‌رسد با توجه به اینکه رفتار فیزیکی لازم برای تحقق این جرم، ادامه دادن به عملیات بانکی علی‌رغم اعلام قبلی بانک مرکزی است، ادامه فعالیت یا صورت می‌پذیرد یا صورت نمی‌پذیرد و حد وسطی تحت عنوان شروع به جرم نمی‌توان برای آن قائل بود. ضمن اینکه به موجب ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، بزه فوق مستوجب مجازات درجه هفت است که مطابق ماده ۱۲۲ قانون اخیرالذکر، شروع به ارتکاب جرائم مستلزم مجازات درجه هفتم، جرم انگاری نشده است.

۲.۱.۲ انتقادات و ایرادات وارده به قانون‌گذار

به موجب تبصره‌ی دوم ماده نخست از قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳، اشخاص حقیقی و حقوقی که به صورت غیرمجاز به فعالیت‌های بانکی مبادرت می‌ورزند، به درخواست بانک مرکزی ادامه‌ی فعالیت این قبیل اشخاص توسط نیروی انتظامی متوقف خواهد شد.

در تبصره‌ی فوق، منوط ساختن توقف فعالیت غیرمجاز بانکی اشخاص حقیقی و حقوقی صرفاً به موجب درخواست بانک مرکزی، قابل انتقاد به نظر می‌رسد؛ با توجه به امکان به

[1] Elliott & Quinn

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

[DOR: 20.1001.1.26453355.1395.9.28.6.7]

یغما رفتن سپرده‌های مردمی توسط این اشخاص، عدم امکان متوقف ساختن فعالیت اشخاص غیرمجاز در عرصه‌ی بانکداری به ویژه در مواردی که بانک مرکزی با رویکردی منفعلانه درخواست متوقف ساختن فعالیت اشخاص غیرمجاز را نمی‌نماید، غیرقابل توجیه به نظر می‌رسد.

به موجب تبصره‌ی فوق، درصورت اعلام ممنوعیت فعالیت بانکی اشخاص حقیقی و حقوقی غیرمجاز از سوی بانک مرکزی، ادامه فعالیت این اشخاص در عرصه‌ی بانکی کشور در صورت شکایت بانک مرکزی موجب تحمیل حداکثر مجازات شش ماه حبس علیه مرتکبین خواهد بود.

همانگونه که از ظاهر تبصره برمی‌آید، عدم اعلام ممنوعیت فعالیت اشخاص حقیقی و حقوقی غیرمجاز از سوی بانک مرکزی، موجب ادامه فعالیت غیرمجاز این اشخاص و احیاناً به یغما رفتن سرمایه‌های مردمی خواهد شد. حتی در صورتی که اعلام ممنوعیت فعالیت، به اشخاص حقیقی و حقوقی غیرمجاز اطلاع داده شده باشد نیز ادامه‌ی فعالیت این مؤسسات، تنها در صورت شکایت بانک مرکزی قابل‌تعقیب کیفری است؛ بنابراین در صورت اهمال یا تسامح بانک مرکزی در طرح شکایت از اشخاص متخلف در مراجع قضایی، ادامه‌ی فعالیت اشخاص غیرمجاز در حوزه‌ی بانکی قابل‌تعقیب کیفری نخواهد بود و امکان به یغما رفتن سرمایه‌های مردمی بسیار محتمل به نظر می‌رسد.[1] همچنین به نظر می‌رسد منظور از اشخاص حقوقی متخلف مذکور در تبصره‌ی موصوف، شخص مدیرعامل و اعضای هیئت مدیره بانک یا موسسه اعتباری باشند که در تصمیم به ادامه فعالیت شخص حقوقی غیرمجاز نقش مؤثر و مستقیم داشته‌اند.

به موجب تبصره‌ی نخست از ماده‌ی دو قانون موصوف، در صورت احراز تخلف توسط بانک مرکزی، این بانک می‌تواند نسبت به تعلیق مجوز مؤسسات اعتباری متخلف اقدام نماید و نیروی انتظامی نیز مکلف به جلوگیری از ادامه‌ی فعالیت متخلفین و همکاری لازم با بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است.

علی‌رغم اختیار صریحی که قانون‌گذار به بانک مرکزی در خصوص متوقف ساختن فعالیت مؤسسات اعتباری متخلف با استمداد از مأمورین نیروی انتظامی داده است، در عمل، بانک مرکزی با رویکردی منفعلانه و بدون اتخاذ اقدامی عملی به منظور تعطیلی

---

[1] همین ایراد به قانون‌گذار در قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ نیز وارد است. قانون‌گذار در تبصره ماده ۴۲ این قانون، تعقیب کیفری اشخاص متخلف تحت عنوان اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی را منوط به طرح شکایت بانک مرکزی نموده است.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

[DOR: 20.1001.1.26453355.1395.9.28.6.7]

مؤسسات اعتباری غیرمجاز، تنها به اعلام اسامی بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری مجاز اکتفا کرده و مردم را از سپرده‌گذاری در دیگر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری برحذر داشته و مسؤولیت و عواقب سرمایه‌گذاری در این مؤسسات را متوجه خود سپرده‌گذاران می‌داند![1]

همچنین علی‌رغم اینکه تبصره نخست از ماده ۲ قانون فوق، صراحتاً نیروی انتظامی را مکلف به همکاری با بانک مرکزی و ممانعت از ادامه فعالیت مؤسسات اعتباری غیرمجاز به درخواست بانک مرکزی کرده است، لیکن مأمورین نیروی انتظامی به موجب مواد ۲۸، ۲۹ و ۳۲ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲، ضابط دادگستری محسوب شده و تنها تحت ریاست و نظارت و تعلیمات مقام قضایی مکلف به اجرای دستورات مقام قضایی هستند. ضمن اینکه مأمورین نیروی انتظامی در مقام عمل نیز تنها خود را مکلف به تبعیت از دستورات مقام قضایی دانسته و خود را ملزم به اجرای دستورات بانک مرکزی نسبت به متوقف ساختن فعالیت مؤسسات اعتباری غیرمجاز نمی‌دانند. احراز تخلفات مؤسسات اعتباری و حکم به تعلیق فعالیت آن‌ها که ماهیت قضایی دارد و همچنین مکلف کردن مأمورین نیروی انتظامی به تبعیت محض از دستورات بانک مرکزی خلاف اصل تفکیک قوا بوده و از این لحاظ قابل انتقاد به نظر می‌رسد. مراجعه به مشروح مذاکرات مجلس پیش از تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مشخص می‌سازد که واگذاری حکم به تعلیق فعالیت مؤسسات اعتباری غیرمجاز به بانک مرکزی، مورد مخالفت بجای برخی از نمایندگان نیز قرار گرفته بود، به‌گونه‌ای که یکی از نمایندگان مجلس هفتم در مخالفت با این مقرره اظهار می‌دارد: «...در تبصره (۱) ماده ۲ هم عنوان شده که بانک مرکزی می‌تواند نسبت به تعلیق مجوز مؤسسات متخلف اقدام نماید. در این مورد نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مکلف به جلوگیری از ادامه فعالیت متخلفین هست و فکر می‌کنم همان تذکری که من در ارتباط با صندوق‌های قرض‌الحسنه عرض کردم شرایط بلبشویی را برای مؤسسات پولی و اعتباری پیش می‌آورد؛ به جهت اینکه خود بانک مرکزی در آن صورت

---

[1] پایگاه رسمی اطلاع‌رسانی بانک مرکزی ایران به نشانی www.cbi.ir اعلام می‌دارد: در راستای شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی صحیح به هم‌وطنان گرامی، فهرست بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و سایر نهادهایی که مجوز تأسیس و فعالیت آنها توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران صادر و تحت نظارت قرار گرفته‌اند، به شرح ذیل اعلام می‌گردد.

توجه به این مهم ضروری است که بانک‌ها و مؤسسات اعتباری یا سایر نهادهایی که نام آنها در فهرست قرار ندارد، دارای مجوز از این بانک نبوده و مسئولیت ناشی از عملکرد ناصحیح آنها مستقیماً متوجه کسانی می‌شود که به این مؤسسات مراجعه داشته‌اند.»

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

[DOR: 20.1001.1.26453355.1395.9.28.6.7]

در مقام قاضی حکم خواهد کرد و نیروی انتظامی هم جلوگیری خواهد کرد...» (روزنامه رسمی، ۱۳۸۳:۲۷)

این در حالی است که قانون‌گذار در بند «ب» از ماده ۴۲ قانون پولی و بانکی کشور، حق تعطیلی و توقف مستقیم فعالیت مؤسسات اعتباری غیرمجاز را از بانک مرکزی سلب کرده و آن را در اختیار دادستان گذاشته که با درخواست بانک مرکزی عندالاقتضا به صورت موقت و تا تعیین تکلیف نهایی در دادگاه، دستور توقف فعالیت موسسه غیرمجاز را صادر خواهد کرد.[1] با توجه به ماهیت قضایی امر و رعایت اصل تفکیک قوا، رویکرد قانون‌گذار در قانون پولی و بانکی کشور در خصوص ارجاع و واگذاری امر متوقف ساختن فعالیت بانکی اشخاص حقیقی و حقوقی غیرمجاز به دادستان به عنوان یک مقام قضایی صحیح به نظر می‌رسد.

صرف‌نظر از قلت مجازات بزه مذکور در این قانون، نحوه‌ی نگارش و سیاق تبصره ۴ ماده ۱ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، به‌گونه‌ای است که گویا صرفاً در خصوص مؤسساتی که هنگام وضع قانون به فعالیت مشغول هستند، تعیین تکلیف می‌نماید؛ این امر موجب می‌شود که برخی مراجع قضایی با همین استدلال و با یک تفسیر لفظی صرف، از صدور حکم محکومیت مؤسسات اعتباری غیرمجازی که پس از وضع قانون ایجاد شده‌اند، امتناع ورزند.

معاونت در ارتکاب بزه فوق نیز به این شکل متصور است که شخصی، مدیرعامل یا اعضای هیئت مدیره بانکی را علی‌رغم اعلام قبلی بانک مرکزی دایر بر توقف عملیات بانکی، ترغیب یا تحریک به ادامه‌ی فعالیت بانکی نماید که چنین شخصی، معاون در ارتکاب بزه فوق محسوب شده و مطابق بند «ت» از ماده ۱۲۷ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ به مجازات درجه هشتم محکوم می‌شود.

قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، درصدد دادن اولتیماتوم به مؤسسات اعتباری فاقد مجوز فعالیت به منظور اخذ هرچه سریع‌تر مجوز فعالیت و قرار گرفتن تحت چتر نظارتی بانک مرکزی است. تعیین مهلت‌های یک و شش‌ماهه در تبصره‌های ۲ و ۴ ماده ۱ این قانون و تفویض اختیار تعطیلی این مؤسسات به بانک مرکزی با استمداد از مأمورین نیروی انتظامی، مبین فوریت امر و شتاب‌زدگی قانون‌گذار در برخورد با مؤسسات اعتباری غیرمجاز است.

---

[1] بند «ب» از ماده ۴۲ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ اشعار می‌دارد: «... در صورت اقتضا دادستان می‌تواند به درخواست بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، موقتاً دستور تعطیل موسسه را تعیین تکلیف نهایی آن از سوی دادگاه بدهد.»

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

[DOR: 20.1001.1.26453355.1395.9.28.6.7]

بند «ب» از ماده ۴۲ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱، تنها در خصوص لزوم اخذ مجوز برای تأسیس بانک صراحت دارد و بانک نیز تعریف مشخصی داشته و مؤسسات اعتباری از مفهوم بانک خارج هستند؛ این در حالی است که صراحت صدر ماده نخست از قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، حوزه‌ی شمول قانون موصوف را کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی شاغل به عملیات بانکی معرفی می‌نماید که یقیناً شامل مؤسسات اعتباری، صندوق‌های قرض‌الحسنه و تعاونی‌های اعتبار نیز می‌شود. بنابراین حوزه‌ی شمول قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی عام‌تر از قانون پولی و بانکی کشور است.

۲.۲ ادامه فعالیت بانکی توسط مدیران سلب صلاحیت شده

مطابق تبصره ۳ ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران براساس مقررات قانونی، اختیار سلب صلاحیت حرفه‌ای و لغو مجوز و محکومیت متخلفین فعال در حوزه پولی به پرداخت جریمه را دارد. در صورت سلب صلاحیت حرفه‌ای، اعضاء هیئت‌مدیره و مدیران عامل بانک‌ها و مؤسسات اعتباری توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از مسؤولیت مربوطه منفصل می‌گردند. ادامه تصدی مدیران مربوطه در حکم دخل و تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال عمومی محسوب می‌شود.

تبصره (۴) ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه اشعار می‌دارد: «انتخاب مدیرعامل و هیئت مدیره بانک‌های دولتی پس از صدور مجوز صلاحیت حرفه‌ای آنان از سوی بانک مرکزی امکان‌پذیر است...»[۱]

۱.۲.۲ تحلیل ارکان جرم

در این قسمت نیز ارکان مادی و معنوی بزه ادامه‌ی فعالیت بانکی توسط مدیران سلب صلاحیت شده مورد تحلیل و بررسی قرار می‌گیرد.

۱.۱.۲.۲ *رکن مادی*

رفتار فیزیکی لازم برای تحقق این جرم، ادامه‌ی تصدی مدیریت امور بانک‌ها و مؤسسات اعتباری است. از جمله شرایط لازم برای تحقق بزه موضوع تبصره ۳ ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه، تصدی مدیریت عاملی یا عضویت در هیئت مدیره یکی از بانک‌ها و مؤسسات

---

[۱] در بند «ه» از ماده ۲۷ لایحه‌ی برنامه ششم توسعه که تا زمان نگارش مقاله حاضر، جامه‌ی قانون به خود نگرفته است، سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران بانک‌ها پیش‌بینی شده است؛ لیکن ادامه فعالیت مدیران سلب صلاحیت شده جرم انگاری نشده است.
http://dolat.ir/detail/281959 بازدید ۱۳۹۵/۵/۱۲

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]
[DOR: 20.1001.1.26453355.1395.9.28.6.7]

اعتباری غیربانکی است. شرط دیگر، صدور حکم به سلب صلاحیت حرفه‌ای از سوی کمیسیون احراز و سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره مؤسسات اعتباری است که مطابق ماده ۱۷ دستورالعمل احراز و سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیرعامل و اعضای هیئت مدیره مؤسسات اعتباری مصوب چهلمین جلسه کمیسیون اعتباری بانک مرکزی مورخه ۱۳۹۰/۶/۱۳، در نتیجه تخلف از قوانین و مقررات منتهی به صدور حکم محکومیت از هیئت انتظامی بانک‌ها، ارائه اطلاعات کذب به منظور تأیید صلاحیت حرفه‌ای یا احراز فقدان هریک از شرایط عمومی لازم برای تصدی مدیریت بانک‌ها صادر می‌شود. همچنین مطابق تبصره ماده فوق‌الذکر، پایان دوره تصدی سمت اشخاص دارای تأییدیه و عدم صدور تأییدیه مجدد از سوی بانک مرکزی، به منزله‌ی سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران تلقی می‌شود.

ماده ۹۵ آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی نیز اشعار می‌دارد: «بانک مرکزی می‌تواند نسبت به سلب صلاحیت حرفه‌ای اعضای هیئت‌مدیره، مدیرعامل و قائم‌مقام مدیرعامل مؤسسه اعتباری که از قوانین و مقررات مربوط و همچنین مفاد اساسنامه مؤسسه اعتباری تخطی نمایند، اقدام کند.»

صرف ادامه‌ی تصدی مدیریت بانک یا مؤسسات اعتباری غیربانکی برای تحقق بزه فوق کفایت کرده و حصول نتایجی نظیر ایراد ضرر به سپرده‌گذاران یا اتلاف سپرده‌ها شرط تحقق بزه فوق نبوده و بزه موضوع تبصره ۳ ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه، یک بزه مطلق محسوب می‌شود که مقید به حصول نتیجه خاصی نمی‌باشد.

۲.۱.۲.۲ *رکن معنوی*

سوءنیت عام لازم برای تحقق بزه فوق عبارت از قصد ادامه‌ی تصدی مدیریت بانک یا موسسه اعتباری علی‌رغم حکم به سلب صلاحیت حرفه‌ای است که لازمه‌ی آن علم و اطلاع مدیر مربوطه از سلب صلاحیت خود توسط بانک مرکزی است. سوءنیت خاص نیز جایگاهی در عنصر معنوی و ارکان تشکیل‌دهنده‌ی بزه فوق ندارد.

۲.۲.۲ انتقادات و ایرادات وارده به قانون‌گذار

از جمله ایرادات تبصره ۳ ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه، احاله به جرمی دیگر برای تعیین مجازات و عدم تعیین دقیق شرایط و اوضاع و احوال عنصر مادی جرم است؛ با توجه به حاکمیت اصل تفسیر مضیق قوانین کیفری، تعقیب کیفری متهمین به ارتکاب بزه مذکور، عموماً در مراجع قضایی منتهی به قرار منع تعقیب یا حکم برائت و طبعاً تجری مدیران سلب صلاحیت شده‌ای می‌گردد که علی‌رغم سلب صلاحیت حرفه‌ای خود، کماکان

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]
[DOR: 20.1001.1.26453355.1395.9.28.6.7]

به تصدی مدیریت امور بانکی ادامه داده و بانک مرکزی علیه ایشان طرح شکایت کرده است.

صرف‌نظر از ایرادات تبصره‌ی ۳ ماده ۹۶ قانون برنامه‌ی پنجم توسعه، قانون مذکور در پایان سال ۱۳۹۴ منقضی گردیده و با توجه به اینکه قانون فوق، جنبه‌ی دائمی ندارد، ضروری است در این خصوص، طی یک قانون دائمی تعیین تکلیف گردد.[۱]

بانک مرکزی به لحاظ قانونی، اختیار انتخاب اعضای هیئت مدیره و مدیران عامل را ندارد. در زمینه نحوه انتخاب مدیران و مدیران عامل بانک‌ها، انتخاب هیئت‌مدیره مجامع عمومی خود بانک‌ها است. اگر بانک‌ها دولتی باشند، وزیر امور اقتصاد و دارایی و در صورت خصوصی‌بودن، سهامداران اقدام به انتخاب اعضای هیئت‌مدیره می‌کنند و اعضای منتخب هیئت مدیره هم با اختیاراتی که اساسنامه به ایشان می‌دهد، می‌توانند مدیرعامل بانک را تعیین کنند. براساس تبصره ۴ ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه، اختیار تأیید صلاحیت هیئت مدیره بانک‌های دولتی به بانک مرکزی داده شده است؛ علی‌رغم اینکه بانک‌ها عمدتاً ازمحل سپرده‌های مردم تجهیز منابع می‌کنند، تنها سهامداران باتوجه به سهامشان اختیار تصمیم‌گیری در مجامع بانک‌ها را دارند و سپرده‌گذاران هیچ نقشی در اداره‌ی امور بانک ندارند.

با توجه به اینکه سپرده‌گذران برخلاف سهامداران در تعیین اعضای هیئت مدیره بانک‌های خصوصی نقش ندارند، نظارت بانک مرکزی در خصوص تأیید یا سلب صلاحیت از اعضای هیئت مدیره بانک‌های خصوصی، در راستای تأمین امنیت سپرده‌های مردمی کاملاً موجه و منطقی به نظر می‌رسد.

با توجه به تصویب آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی در مورخه ۱۳۹۳/۱۰/۲۸ توسط هیئت‌وزیران و صراحت ماده ۱۰۹ این آیین‌نامه در خصوص لغو مقررات مغایر، باید قائل به نسخ دستورالعمل احراز و سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیرعامل و اعضای هیئت مدیره مؤسسات اعتباری مصوب چهلمین جلسه کمیسیون اعتباری بانک مرکزی مورخه ۱۳۹۰/۶/۱۳ در موارد مغایر با آیین‌نامه فوق بود.

مطابق بند دهم از ماده ۱ آیین‌نامه فوق، منظور از «صلاحیت حرفه‌ای»، دارا بودن شرایط لازم برای تصدی سمت مدیرعامل، قائم‌مقام مدیرعامل و عضو هیئت مدیره مؤسسه

---

[۱] لازم به توضیح است به موجب قانون اصلاح ماده (۲۳۵) قانون برنامه پنج ساله‌ی پنجم توسعه‌ی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ مجلس شورای اسلامی، مدت اعتبار قانون مذکور، حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۵ تمدید و با تصویب قانون برنامه ششم توسعه و ابلاغ آن، ملغی می‌شود.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

[DOR: 20.1001.1.26453355.1395.9.28.6.7]

اعتباری مشتمل بر شرایط عمومی و تخصصی در چارچوب ضوابطی که توسط بانک مرکزی تدوین و ابلاغ می‌شود، می‌باشد.

نظارت بر نحوه‌ی انتخاب مدیرعامل و اعضای هیئت مدیره مؤسسات اعتباری، موجب افزایش نظارت اعضای هیئت مدیره بر عملکرد مفید و مثبت مجموعه اجرایی موسسه اعتباری و کاهش ریسک عملیاتی آن خواهد شد. لذا نظارت بانک مرکزی در تأیید صلاحیت مدیرعامل و اعضای هیئت مدیره موسسه اعتباری، باعث ارتقای شاخص‌های علمی، تخصصی، فنی و مدیریتی می‌شود.

مطابق بند ۷ از ماده ۲ قانون تجارت، عملیات صرافی و بانکی، عملیات تجاری محسوب می‌شوند و مطابق ماده ۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶، بانک‌های غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری صرفاً در قالب شرکت سهامی عام قابل تأسیس هستند؛ بنابراین مؤسسات اعتباری غیردولتی از حیث چگونگی تعیین مدیرعامل و اعضای هیئت مدیره، تابع مقررات قانون تجارت درباب تشکیل و اداره شرکت‌ها هستند و باید سهام خود را در بازار بورس اوراق بهادار عرضه نمایند. اعضای هیئت مدیره مؤسسات اعتباری غیردولتی، توسط سهامدارانشان بر اساس میزان سهام انتخاب می‌شوند و این اعضای هیئت مدیره مؤسسات اعتباری هستند که مدیرعامل را معرفی می‌کنند نه بانک مرکزی. بانک مرکزی در این بین تنها می‌تواند اعضای هیئت مدیره و مدیرعامل معرفی شده را تأیید یا سلب صلاحیت کند.

به موجب ماده ۵ از «دستورالعمل احراز و سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیرعامل و اعضای هیئت مدیره مؤسسات اعتباری»، جهت احراز و سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، کمیسیونی تحت عنوان «کمیسیون احراز و سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره مؤسسات اعتباری» در بانک مرکزی تشکیل می‌شود.

مؤسسین موظفند پس از انجام پذیره‌نویسی، افراد پیشنهادی برای تصدی سمت‌های عضو هیئت‌مدیره را حداکثر تا دو برابر تعداد اعضای هیئت‌مدیره مقرر در اساسنامه و به ترتیب اولویت همراه با مدارک و مستندات لازم برای احراز صلاحیت هریک از آن‌ها به بانک مرکزی تسلیم نمایند.[۱]

---

[۱] ماده ۳۴ آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۲۸

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

[DOR: 20.1001.1.26453355.1395.9.28.6.7]

در صورت عدم احراز صلاحیت اشخاص پیشنهادی برای تصدی سمت‌های عضو هیئت‌مدیره، مؤسسین موظفند ظرف یک ماه با رعایت مفاد قانون تجارت و ترتیبات مذکور در آیین‌نامه مذکور، نسبت به معرفی فرد یا افراد دیگری اقدام نمایند.[۱]

گواهی احراز صلاحیت اعضای هیئت مدیره پیشنهادی، از جمله مدارکی است که باید به منظور صدور اجازه‌نامه تأسیس به بانک مرکزی ارائه شود.[۲]

هیئت‌مدیره مؤسسه اعتباری موظف است گزینه‌های پیشنهادی برای تصدی سمت‌های مدیرعامل و قائم‌مقام مدیرعامل مؤسسه اعتباری را همراه با مدارک و مستندات لازم برای احراز صلاحیت هر یک از آن‌ها به بانک مرکزی معرفی نماید.[۳]

در صورت عدم احراز صلاحیت اشخاص پیشنهادی برای تصدی سمت‌های مدیرعامل و قائم‌مقام مدیرعامل مؤسسه اعتباری، هیئت‌مدیره موظف است ظرف یک ماه با رعایت مقررات قانون تجارت و ترتیبات مذکور در آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی، نسبت به معرفی فرد یا افراد دیگری اقدام نماید.

به منظور صدور مجوز فعالیت، باید صلاحیت مدیرعامل و قائم‌مقام مدیرعامل موسسه اعتباری توسط بانک مرکزی احراز و تأیید شود.

همچنین در انتخاب مدیران بانک‌های دولتی نیز بانک مرکزی هیچ نقشی ندارد و این وظیفه بر عهده وزیر اقتصاد و دارایی است و تقریباً بانک مرکزی و شخص رئیس‌کل نقش چندانی در انتخاب آنها ندارد.

در حال حاضر، مطابق تبصره ماده ۶ قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانک‌ها مصوب ۱۳۸۶/۴/۵، انتخاب اعضای هیئت مدیره و همچنین مدیرعامل بانک‌های دولتی با پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تصویب مجمع عمومی بانک‌ها و با حکم وی خواهد بود. (السان، ۳۵: ۱۳۸۹)

شایان ذکر است از آن جا که سهامداران بانک‌های خصوصی مردم هستند، این سهامداران هستند که از بین افراد واجد صلاحیت، افراد موردعلاقه‌ی خود را انتخاب می‌کنند.

---

[۱] ماده ۳۶ آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی

[۲] ماده ۳۸ آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی

[۳] ماده ۴۳ آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

[DOR: 20.1001.1.26453355.1395.9.28.6.7]

دولت یا بانک مرکزی قانوناً و رسماً نمی‌توانند در تعیین افراد نقش داشته باشد و بانک مرکزی تنها از لحاظ حرفه‌ای و همینطور از لحاظ چهارچوب کلی صلاحیت‌های عمومی، مدیران پیشنهادی را تأیید یا رد صلاحیت می‌کند.

بااین حال، بانک مرکزی از طریق تأیید صلاحیت افراد می‌تواند در تعیین مدیران بانک‌ها تأثیرگذار باشد و در مقام ناظر عمل می‌کند نه در مقام تصمیم گیر؛ در صورتی که مدیر بانکی از سوی بانک مرکزی تأیید صلاحیت نشود، سهامداران باید مدیر جدیدی را معرفی نمایند.

مطابق آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی، اختیارات بانک مرکزی در مجموع بیشتر شده است و بانک مرکزی باید ضمن احترام به حقوق سهامداران بانک‌های خصوصی در انتخاب اعضای هیئت مدیره بانک‌ها، با رعایت مواد قانون تجارت درباب تشکیل و اداره شرکت‌ها نسبت به تأیید یا سلب صلاحیت مدیران بانکی اقدام نماید.

انتخاب اعضای هیئت‌مدیره مؤسسه اعتباری و تمدید دوره مسؤولیت آن‌ها، منوط به تأیید صلاحیت حرفه‌ای اشخاص مذکور توسط بانک مرکزی است.[۱]

در صورت سلب صلاحیت حرفه‌ای هر یک از اعضای هیئت‌مدیره توسط بانک مرکزی، عضو مذکور منعزل و منفصل تلقی می‌گردد و ادامه تصدی این مدیران در حکم دخل و تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال عمومی خواهد بود.[۲]

۳.۲ تفاوت‌های بزه موضوع تبصره ۳ ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه و جرم موضوع تبصره ۴ ماده ۱ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی:

علی‌رغم شباهت‌هایی که در بادی امر بین جرائم فوق به ذهن می‌رسد، تفاوت‌های اساسی نیز در شرایط و ارکان تحقق جرائم فوق‌الذکر و مجازات آن‌ها وجود دارد که از جمله این تفاوت‌ها می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱. در بزه موضوع قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، الزاماً مجوز فعالیت به منظور شروع به کار موسسه اعتباری مربوطه صادر نگردیده و علی‌رغم اخطار بانک مرکزی دایر بر توقف فعالیت، موسسه مربوطه با هدایت و مدیریت اعضای هیئت مدیره همچنان به عملیات بانکی ادامه می‌دهد؛ لیکن در تبصره ۳ ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه، ممکن است متخلفین، مجوز فعالیت نیز از بانک مرکزی اخذ کرده باشند، لیکن در

---

[۱] ماده ۵۲ آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی

[۲] ماده ۵۳ آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

[DOR: 20.1001.1.26453355.1395.9.28.6.7]

ادامه فعالیت خود، مرتکب تخلفاتی شده باشند که بانک مرکزی حکم به سلب صلاحیت حرفه‌ای اعضای هیئت مدیره این مؤسسات داده باشد.

۲. تبصره ۴ ماده ۱ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی ناظر به اشخاص حقیقی و حقوقی است. اشخاص حقیقی بدین منظور توسط قانون‌گذار مورد تصریح قرار گرفته‌اند که برخی از اشخاص بدون ثبت موسسه خود در اداره ثبت شرکت‌ها و بدون تشکیل شخصیت حقوقی به عملیات بانکی مبادرت می‌ورزند و متصف به عناوینی همچون مدیرعامل یا عضو هیئت مدیره نمی‌باشند که به موجب مقرره فوق چنین اشخاصی نیز قابل تعقیب و مجازات هستند؛ لیکن با عنایت به اینکه مقرره اخیر، مجازات شش ماه حبس را برای اشخاص حقیقی و حقوقی متخلف مقرر نموده است، طبیعی است که این مجازات تنها در خصوص اعضای هیئت مدیره و مدیرعامل موسسه اعتباری متخلف به عنوان اشخاص حقیقی که در ادامه فعالیت موسسه اعتباری نقش مؤثر و مستقیم داشته‌اند، قابل اعمال است. مؤسسات اعتباری به عنوان اشخاص حقوقی با تحقق شرایط مذکور در ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ قابل تعقیب کیفری و مجازات بوده و به یک یا دو فقره از مجازات مذکور در ماده ۲۰ قانون مذکور محکوم می‌شوند. این در حالی است که خطاب قانون‌گذار در تبصره ۳ ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه تنها اعضای هیئت مدیره و مدیرعامل مؤسسات اعتباری به عنوان اشخاص حقیقی است.

۳. تحقق بزه موضوع تبصره ۴ ماده ۱ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی منوط به اخطار بانک مرکزی دایر بر ممنوعیت اشتغال به عملیات بانکی است؛ حال آنکه تحقق بزه موضوع تبصره ۳ ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه، منوط به صدور حکم قطعی سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران متخلف بانکی توسط کمیسیون احراز و سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران عامل و اعضای هیئت مدیره مؤسسات اعتباری مستقر در بانک مرکزی است.

۴. رفتار موضوع تبصره ۴ ماده ۱ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی طی یک قانون دائمی جرم انگاری شده است و تا زمان الغا یا نسخ صریح توسط قانون مؤخر به حیات خود ادامه خواهد داد. لیکن رفتار موضوع تبصره ۳ ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه، طی یک قانون موقت جرم انگاری شده است و همزمان با پایان مدت اعتبار قانون برنامه پنجم توسعه، وصف کیفری رفتار موضوع مقرره اخیر نیز زایل گردیده و دیگر قابلیت استناد نخواهد داشت؛ مگر آنکه در قانون برنامه ششم توسعه‌یا قوانین مؤخر دیگر جرم انگاری آن تداوم یابد.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

[DOR: 20.1001.1.26453355.1395.9.28.6.7]

۵. تبصره ۴ ماده ۱ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، مجازات حداکثر شش ماه حبس را برای متخلفین مقرر نموده است. لیکن تبصره ۳ ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه صراحتاً تعیین مجازات ننموده است و به جرمی دیگر برای تعیین مجازات احاله داده است و شرایط و اوضاع و احوال عنصر مادی جرم را نیز به صورت دقیق تعیین ننموده است.

۶. تعقیب کیفری مرتکبین بزه موضوع تبصره ۴ ماده ۱ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، نیازمند شکایت بانک مرکزی است و به نوعی بزه مذکور، از جرائم قابل‌گذشت به شمار می‌رود؛ لیکن تعقیب کیفری مرتکبین بزه موضوع تبصره ۳ ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه، بی‌نیاز از شکایت بانک مرکزی بوده و در زمره‌ی جرائم غیرقابل‌گذشت قرار می‌گیرد.

۳ وضع ضمانت اجراهای کیفری در حوزه مداومت به اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی

در خصوص مجازات بزه مذکور در تبصره ۳ ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه، با توجه به صراحت تبصره مذکور، مجازات بزه تصرف غیرقانونی در اموال و وجوه عمومی موضوع ماده ۵۹۸ قانون تعزیرات مصوب ۱۳۷۵ به مرتکب تحمیل می‌شود.

مطابق ماده ۵۹۸ قانون تعزیرات مصوب ۱۳۷۵، مجازات بزه تصرف غیرقانونی در اموال و وجوه دولتی عبارت است از جبران خسارات وارده و پرداخت اجرت‌المثل و تحمل حداکثر ۷۴ ضربه شلاق و در صورت انتفاع پرداخت جزای نقدی معادل مبلغی که مرتکب منتفع شده است.

بنابراین در صورتی که مدیر یکی از بانک‌های دولتی یا خصوصی پس از حکم به سلب صلاحیت حرفه‌ای، همچنان به فعالیت خود در عرصه‌ی مدیریت امور بانکی ادامه دهد، در صورت دریافت حقوق مدیریت پس از حکم به سلب صلاحیت حرفه‌ای، به استرداد حقوق دریافتی و جبران خسارات وارده و معادل حقوق دریافتی پس از سلب صلاحیت به عنوان جزای نقدی و حداکثر ۷۴ ضربه شلاق محکوم می‌شود.

همچنین تبصره ۴ ماده ۱ قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳، مجازات حداکثر شش ماه حبس را برای افرادی که به صورت غیرمجاز به عملیات بانکی اشتغال دارند، تعیین نموده است.

این در حالی است که ماده ۵۴ قانون بانکداری آلمان مصوب ۱۹۸۸ حبس تا سه سال و ضبط کلیه اموال حاصل از اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی و پرداخت جزای نقدی معادل

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

[DOR: 20.1001.1.26453355.1395.9.28.6.7]

اموال حاصل از مبادرت به عملیات غیرمجاز بانکی را برای افرادی که به اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی مبادرت می‌ورزند، تعیین نموده است. (هرن[1]، ۲۰۱۱، ص. ۷۵) مجازات فوق، ضمانت اجرایی کارآمد و بازدارنده است و قوانین کیفری ما فاقد چنین ضمانت اجرای مؤثری در مقابله با بزه فوق هستند.

با توجه به اینکه در اغلب موارد، اشخاص با انگیزه کسب منافع مالی، به صورت غیرمجاز به فعالیت‌های بانکی مبادرت می‌ورزند، شایسته بود قانون‌گذار به منظور افزایش میزان بازدارندگی مجازات و افزایش هزینه‌های ارتکاب جرم، همانند قانون بانکداری فدرال آلمان، در کنار حبس، مجازات‌هایی مانند جزای نقدی معادل منافع حاصله از اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی و ضبط اموال را به عنوان مجازات اصلی و محرومیت دائم یا موقت از اشتغال به بانکداری را به عنوان مجازات تکمیلی در قانون برای متخلفین مقرر می‌نمود.

ضمن اینکه حبس‌های کوتاه‌مدت اینچنینی که اغلب با اعمال کیفیات مخففه توسط قضات نیز توأم می‌شوند، از بازدارندگی کافی برخوردار نبوده و با توجه به غلبه منافع حاصل از ارتکاب بزه مذکور نسبت به هزینه‌های احتمالی آن‌ها، مرتکبین جرائم اقتصادی که اغلب، افرادی حسابگر نیز هستند را تشویق به ارتکاب بزه فوق می‌نماید. مجازات تا شش ماه حبس تناسبی با شدت، اهمیت و آثار نامطلوب بزه فوق نیز ندارد.

در تعیین شدت یک جرم، صدمات حاصل از جرم، میزان مجرمیت یا تقصیر مرتکب و نهایتاً میزان تأثیر مرتکب در وقوع جرم، تأثیرگذار است و ترکیب سه عامل فوق، درجه‌ای از شدت را به هر جرمی می‌دهد. (یزدیان جعفری، ۱۳۸۷:۱۴۶)

در بزه اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی، اخلال در نظام پولی و بانکی کشور و سست شدن اعتماد مردم به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، صدمات شدیدی هستند که مجازات مقرر برای بزه فوق، تناسبی با این صدمات و پیامدها ندارد.

یکی دیگر از ایرادات وارده، عدم پیش‌بینی مجازات و مسؤولیت کیفری برای اشخاص حقوقی در متن قوانین ناظر به اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی است. در زمان تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی در سال ۱۳۸۳، مسؤولیت کیفری اشخاص حقوقی در حقوق کیفری ایران مسکوت بود. لیکن قانون‌گذار در حال حاضر در مواد ۲۰، ۲۱، ۲۲ و ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ صراحتاً مسؤولیت کیفری اشخاص حقوقی را به

[1] Horn

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

[DOR: 20.1001.1.26453355.1395.9.28.6.7]

رسمیت شناخته است.[۱] با توجه به اینکه، ممکن است یک موسسه اعتباری به منظور کلاهبرداری و به یغما بردن سپرده‌های مردمی به صورت غیرمجاز تأسیس شده و مؤسسین و مدیران آن به عنوان اشخاص حقیقی به نام یا[۲] در راستای منافع موسسه اعتباری به عنوان شخص حقوقی مبادرت به انجام به عملیات بانکی و قبول سپرده نمایند، مطابق ماده ۲۲ قانون مجازات اسلامی، تحمیل مجازات‌هایی مانند مصادره اموال و انحلال علیه موسسه اعتباری به عنوان شخص حقوقی کاملاً محتمل به نظر می‌رسد. لیکن از آنجاکه ماهیت بزه اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی به‌گونه‌ای است که در اغلب موارد، متهمین در قالب شخصیت حقوقی اقدام به ارتکاب بزه فوق می‌نمایند، تصریح به مسؤولیت کیفری اشخاص حقوقی در قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی امری ضروری است که باید در هنگام اصلاح قانون موجود یا تصویب قانون جدید، مدنظر قانون‌گذار قرار گیرد.

۴ نتیجه‌گیری

قانون‌گذار با تصویب قوانین متعدد و پراکنده از اتخاذ یک سیاست کیفری واحد و منسجم در مقابله با عملیات غیرمجاز و غیرمتشکل بانکی بازمانده است. از یک سو، مطابق صراحت تبصره‌ی ۴ ماده نخست از قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، مقابله کیفری با مؤسسات اعتباری غیرمجاز منوط به وجود سابقه‌ی فعالیت مؤسسات مذکور به تاریخی قبل از اجرایی شدن قانون موصوف (سال ۱۳۸۳) است که این امر تعقیب کیفری مؤسسات اعتباری غیرمجازی که پس از تاریخ مذکور، شروع به فعالیت نموده‌اند را غیرممکن می‌سازد.

از سوی دیگر همزمان با پایان یافتن مدت اجرای قانون برنامه پنجم توسعه، از بزه ادامه‌ی فعالیت بانکی توسط مدیران سلب صلاحیت شده، موضوع تبصره‌ی سوم ماده ۹۶ قانون اخیر نیز جرم‌زدایی شده و دیگر قابلیت استناد نخواهد داشت؛ لذا قوانین موجود در حوزه اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی، فاقد صراحت و جامعیت لازم به منظور مقابله کیفری با مداومت در اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی است. تصویب یک قانون واحد و

---

[۱] ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ اشعار می‌دارد: «در مسؤولیت کیفری، اصل بر مسؤولیت شخص حقیقی است و شخص حقوقی در صورتی دارای مسؤولیت کیفری است که نماینده‌ی قانونی شخص حقوقی، به نام یا در راستای منافع آن، مرتکب جرمی شود. مسؤولیت کیفری اشخاص حقوقی، مانع مسؤولیت اشخاص حقیقی مرتکب جرم نیست.»

[۲] از آنجاکه اجتماع هر دو شرط «به نام» و «در راستای منافع» بر پایه تحقق مسئولیت اشخاص حقوقی ضرورت دارد، تبدیل حرف (یا) به حرف (واو) در ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ ضرورت دارد. (شریفی، ۱۳۹۲:۱۵۵)

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

[DOR: 20.1001.1.26453355.1395.9.28.6.7]

منسجم که ضمن برخورداری از جامعیت و صراحت لازم برای مقابله کیفری با عملیات غیرمجاز بانکی، از بازدارندگی کافی نیز برخوردار باشد، کاملاً ضروری می‌نماید.

همچنین مجازات حداکثر شش ماه حبس مقرر برای بزه مداومت در اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی در قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی و قانون برنامه پنجم توسعه، خفیف به نظر می‌رسد و تناسبی با آثار و شدت جرائم مذکور و میزان اخلال صورت گرفته در نظام پولی و بانکی کشور ندارد.

۵ پیشنهادات

پیشنهادات ذیل خطاب به قانون‌گذار در راستای اصلاح قوانین کیفری موجود در حوزه اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی مطرح می‌گردند:

۱. جرم انگاری بزه موضوع تبصره ۳ ماده ۹۶ قانون برنامه پنجم توسعه طی یک قانون دائمی.

۲. توسعه‌ی بازه زمانی اجرای قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی نسبت به مؤسسات غیرمجازی که بعد از تاریخ تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل بانکی- بعد از سال ۱۳۸۳- شروع به فعالیت نموده‌اند.

۳. غیرقابل‌گذشت محسوب کردن جرائم مرتبط با اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی، به گونه‌ای که شروع به تعقیب کیفری این جرائم بی‌نیاز از شکایت بانک مرکزی بوده و با گذشت بانک مرکزی نیز تعقیب کیفری موقوف نشود.

۴. سلب اختیار از بانک مرکزی در خصوص توقف و تعلیق فعالیت مؤسسات اعتباری غیرمجاز و واگذاری امر به مرجع قضایی.

۵. پیش‌بینی صریح مسؤولیت کیفری بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و تعیین مجازات متناسب با ماهیت و عملکرد مؤسسات اعتباری به عنوان اشخاص حقوقی در متن قوانین ناظر به اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی.

۶. پیش‌بینی ضمانت اجراهای کیفری مؤثر از قبیل ضبط اموال و جزای نقدی معادل عواید حاصل از اشتغال غیرمجاز به عملیات بانکی و تعیین حبس‌های بازدارنده و محرومیت دائم یا موقت از اشتغال به بانکداری.

فهرست منابع

استفانی، گ.، لواسور، ژ. و بولوک، ب. (۱۳۸۳). *حقوق جزای عمومی*. جلد اول، ترجمه دکتر علی دادبان، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی، چاپ دوم.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]

[DOR: 20.1001.1.26453355.1395.9.28.6.7]

السان، م. (۱۳۸۹). حقوق *بانکی*. تهران: انتشارات سمت، چاپ اول.
بهمند، م. و بهمنی، م.(۱۳۹۳). *بانکداری داخلی-۱(تجهیز منابع پولی)*. تهران: موسسه عالی آموزش بانکداری ایران، چاپ نوزدهم.
جعفری، ا. (۱۳۹۳). حقوق *کیفری کسب‌وکار*. انتشارات شهر دانش، چاپ اول.
روزنامه رسمی، مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم، جلسه شصت و ششم مورخه ۲۲/ ۱۰/ ۱۳۸۳، شماره ۱۷۴۶۵.
روستایی، م. (۱۳۸۸). *ارزیابی مداخله کیفری در حوزه اخلال در نظام اقتصادی کشور* (پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق جزا و جرم‌شناسی). دانشکده علوم انسانی دانشگاه تربیت مدرس، به راهنمایی دکتر محمد فرجیها.
سلطانی، م. (۱۳۹۰). حقوق *بانکی*. تهران: انتشارات میزان، چاپ اول.
شریفی، م. و دیگران. (۱۳۹۲)، دگرگونی‌های مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی در ایران، *مجله‌ی حقوقی دادگستری*، شماره ۸۲، تابستان ۱۳۹۲، ۱۱۷ – ۱۵۹.
مسعودی، ع. (۱۳۸۷). حقوق *بانکی*. تهران: انتشارات پیشبرد، چاپ دوم.
۱یزدیان جعفری، ج. (۱۳۸۷). اصل تناسب جرم و مجازات؛ چرایی و چگونگی آن، *فصلنامه نامه* مفید. ۱۴(۶۷)، ۱۳۹ - ۱۵۶
Ashworth, A. & Horder, J. (2013). *Principles of Criminal Law*. London: Oxford University Press, 7th edn.
Elliott, C. & Quinn, F. (2010). *Criminal Law*. London: Pearson Longman, 8th edn.
Horn, N. (2011). *German Banking Law and Practice in International Perspective*, Congress Publication.
Oxford Dictionary of Finance and Banking (2009). Oxford University Press, 5th Edn.
Scheb, J., et al. (2011). *Criminal Law*, Cengage Learning Publisher, 6th edn.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-05]
[DOR: 20.1001.1.26453355.1395.9.28.6.7]