

واکاوی عناوین مجرمانه و ارکان متشکله جرایم موضوع ماده ۶۰ قانون بانک مرکزی (۱۴۰۲) در پرتو حقوق عمومی

نادر میرزاده کوهشاهی

دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

mirzadeh@ut.ac.ir

پوریا پورمحمدی (نویسنده مسئول)

دانشجوی دکترای حقوق عمومی، دانشکده حقوق و روابط بین الملل، دانشگاه تهران، کیش، ایران.

pourmohammadi.por@ut.ac.ir

قابل انتشار در دوره ۲۶ شماره ۶۹ (بهار ۱۴۰۶) نشریه پژوهش‌های حقوقی

چکیده

هدف این پژوهش، شناسایی و تحلیل عناوین مجرمانه مندرج در ماده ۶۰ قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۴۰۲) و بررسی ارکان قانونی، مادی و روانی این جرایم است. سوال اصلی پژوهش این است که ماده مذکور چه عناوین مجرمانه‌ای را تعریف کرده‌اند و ارکان متشکله هر یک از این جرایم چیست؟ روش پژوهش به صورت توصیفی-تحلیلی بوده و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و مطالعه متون قانونی، به بررسی مبانی نظری جرایم بانکی و نقش سیاست‌گذاری‌های بانک مرکزی در نظام حقوقی ایران پرداخته شده است. در این راستا، رویکرد بینابین برای تعریف جرایم بانکی اتخاذ گردیده و چارچوب مفهومی جرایم اقتصادی و تأثیرات آن‌ها بر ثبات مالی و اعتماد عمومی تحلیل شده است. یافته‌ها نشان می‌دهد که قانون‌گذار در ماده ۶۰ جرایمی نظیر «انجام کار دائم یا موقت برای اشخاص تحت نظارت یا ارائه هرگونه خدمت به آنها و دریافت حقوق و دستمزد از محل دیگر در دوره ممنوعیت توسط اشخاص مشمول ماده ۶۰ قانون»، «همکاری متقلبانه یا تبانی با اشخاص تحت نظارت بانک» و «عدم اعلام روابط مالی فراتر از حد نصاب توسط مشمولین ماده ۶۰ قانون بانک مرکزی و همسر و فرزندان» را مورد جرم‌انگاری قرار داده است. این عناوین مجرمانه با هدف حمایت از سیاست‌های پولی، تقویت شفافیت و پیشگیری از فساد طراحی شده‌اند و رویکردی پیشگیرانه را در راستای حفاظت از نظام بانکی کشور دنبال می‌کنند.

واژگان کلیدی:

حقوق کیفری بانکی، حقوق کیفری اقتصادی، حقوق عمومی، قانون بانک مرکزی، تعارض منافع.

An Analysis of Criminal Offenses and Constituent Elements of Crimes under Article 60 of the Central Bank Law (2023) in Light of Public Law

Abstract

The objective of this study is to identify and analyze the criminal offenses set forth in Article 60 of the Law of the Central Bank of the Islamic Republic of Iran (enacted 1402/2023) and to examine the legal, material, and psychological elements of these offenses. The main research question is: What specific criminal offenses does the aforementioned article define, and what are the constituent elements of each offense? The methodology is descriptive-analytical, utilizing library sources and a close examination of statutory texts to scrutinize the theoretical foundations of banking crimes and the role of Central Bank policymaking in Iran's legal system. In this regard, an Intermediate approach to the definition of banking crimes has been adopted, and the conceptual framework of economic offenses and their impact on financial stability and public trust are analyzed. The findings indicate that the legislator, in Article 60, has criminalized acts including: "performing permanent or temporary work for supervised entities, or providing any services to them, and receiving remuneration from other sources during the period of prohibition by persons subject to Article 60"; "fraudulent cooperation or collusion with entities under the supervision of the Central Bank"; and "failure to declare financial relationships exceeding the statutory threshold by subjects of Article 60 of the Central Bank Law, as well as their spouses and children." These criminal titles are designed to support monetary policy, enhance transparency, and prevent corruption, thus adopting a preventive approach to safeguarding the national banking system.

Keywords:

Banking Criminal Law, Economic Criminal Law, Public Law, Central Bank Law, Conflict of Interest.

مقدمه

بانک مرکزی به عنوان نهاد مسئول تنظیم و اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری کشور، نقش کلیدی در حفظ ثبات اقتصادی، امنیت مالی، کنترل نرخ تورم، نرخ بهره و ارزش پول ملی دارد.^۱ این نهاد دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و در موارد غیر مصرحه در قانون پولی و بانکی کشور، تابع احکام و مقررات مربوط به شرکت‌های سهامی خواهد بود. همچنین از شمول قوانین و مقررات عمومی مربوط به وزارتخانه‌ها و شرکتهای دولتی و موسسات دولتی و وابسته به دولت و مقررات قسمت بانکداری در قانون مذکور معاف بوده و صرفاً در مواردی که قانون به صراحت مقرر داشته باشد، مشمول چنین ضوابطی قرار خواهد گرفت.^۲ وظایف متعدد بانک مرکزی شامل تنظیم نظام پرداخت، پیشگیری از تخلفات و تنبیه متخلفان، توسعه زیرساخت‌های فنی و بانکی برای تحقق اهداف اقتصادی و تسهیل مبادلات خارجی، و ایجاد نهادهای تضمین و توثیق است.^۳ با توجه به تأثیرات گسترده سیاست‌گذاری‌های این نهاد بر اقتصاد ملی، حمایت کیفری از این سیاست‌ها برای پیشگیری از اقدامات مخرب و غیرقانونی که به سلامت و ثبات اقتصادی آسیب می‌رسانند، ضروری است.

در این راستا، قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۴۰۲)^۴ با هدف اصلاحات ساختاری و افزایش کارایی نظام بانکی و تقویت جنبه نظارتی تصویب شده و بند «ب» ماده ۲ ق.ب.م.ج.ا. مصوب ۱۴۰۲، استقلال این نهاد در به‌کارگیری ابزارهای قانونی مورد نیاز را به‌منظور تحقق اهداف خود افزایش داده است. این اهداف بر اساس ماده ۳ ق.ب.م.ج.ا. شامل مهار تورم، تضمین ثبات و سلامت شبکه بانکی و اشخاص تحت نظارت، حمایت از رشد اقتصادی و اشتغال، کمک به حفظ و ارتقای ارزش پول ملی، و مساعدت در تحقق عدالت اجتماعی می‌باشد. این امر نشان‌دهنده تأکید قانون‌گذار بر اهمیت استقلال بانک مرکزی به‌عنوان یک اصل اساسی برای بهبود سیاست‌گذاری‌های پولی و بانکی کشور است. بر این اساس، بانک مرکزی مسئولیت استقرار بانکداری اسلامی و پیگیری اجرای قوانین مرتبط با بخش پولی و بانکی را بر عهده دارد و باید تمامی این اهداف را با رعایت سیاست‌های کلی نظام موضوع اصل یکصد و دهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران محقق نماید.^۵

۱. میثم خسروی، محمد جمور و رضا لطفی، «اندازه‌گیری استقلال قانونی بانک مرکزی در قانون جدید بانک مرکزی»، نشریه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، ۱۱۲، (۱۴۰۳)، ۱۲. DOI: 10.22054

۲. بندهای ج و د ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱.

۳. میلاد حمتهی، و امیر جباری کهنه شهری، «بررسی سیاست‌های پولی و نقش بانک مرکزی در ثبات اقتصاد کلان»، هفتمین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، حسابداری، بانکداری و اقتصاد ایران، ۷، (۱۴۰۲)، ۲. DOI: 10.22034

۴. در این پژوهش، هرگاه از «قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (مصوب سال ۱۴۰۲)» نام برده می‌شود، به اختصار به صورت «ق.ب.م.ج.ا.» مصوب ۱۴۰۲» ذکر خواهد شد. این قانون که در تاریخ ۱۴۰۲/۳/۳۰ به تصویب رسیده است، به‌عنوان محور اصلی تحلیل‌های حقوقی و کیفری در این مطالعه مورد بررسی قرار گرفته و مبنای تبیین جرایم و سیاست‌های بانکی در ماده ۶۰ بوده است. هدف از این اختصار، تسهیل در نگارش و ارجاع به این قانون در متن پژوهش است.

۵. امیرحسین موسوی، «تقویت استقلال بانک مرکزی در قانون جدید»، نشریه تازه‌های اقتصاد، ۱۸۵، (۱۴۰۲)، ۲.

این قانون با نسخ مقررات کیفری پیشین (مصوب ۱۳۵۱) و به دلیل فقدان عنصر قانونی در ضمانت‌اجراهای کیفری مندرج در مواد ۱۴، ۴۲، ۴۳ و ۴۴ (همچنین با استناد به اصول ۱۶۶ و ۱۶۹ قانون اساسی و ماده ۲ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲)، چارچوب جدیدی برای حمایت از سیاست‌های پولی فراهم کرده است.^۶ از این رو، تحلیل دقیق ماده ۶۰ ق.ب.م.ج.ا. مصوب ۱۴۰۲ برای درک چگونگی حمایت حقوق کیفری از سیاست‌های پولی و تاثیر آن بر ثبات و شفافیت نظام مالی، ضروری به نظر می‌رسد. همچنین، باید توجه داشت که عوامل اجتماعی و ساختاری می‌توانند موجبات توسعه جرم‌انگاری افراطی را فراهم آورند؛ امری که اثربخشی قوانین را کاهش داده و با روح قانون‌گذاری کارآمد در تضاد است.^۸ از این رو، جرم‌انگاری در بستر سیاست‌های پولی بایستی با دقت بر مبنای اصول مشخص و با هدف محافظت از ارزش‌های اجتماعی-اقتصادی طراحی گردد تا از استفاده غیرضروری از حقوق جزا صرفاً در موارد نهایی اطمینان حاصل شود.^۹

ضرورت انجام این پژوهش از آن جهت است که در پی نسخ مقررات کیفری پیشین و تصویب قانون جدید، تحلیل جرم‌انگاری رفتارهای مخل در نظام پولی و بررسی ضمانت‌های کیفری به عنوان ابزاری جهت بازدارندگی از سوءاستفاده‌های اداری (به ویژه در زمینه تعارض منافع) ضروری به نظر می‌رسد. این پژوهش می‌تواند به روشن‌سازی مفاهیم برای جامعه حقوقی کشور از جمله قضات، وکلاء و کارمندان بانک مرکزی کمک نماید. این پژوهش حقوقی با رویکرد توصیفی-تحلیلی به تحلیل ماده ۶۰ ق.ب.م.ج.ا. مصوب ۱۴۰۲ می‌پردازد. روش تحقیق بر تحلیل جزایی بندهای مندرج در قانون و بررسی نقش جرم‌انگاری از منظر حقوق عمومی متمرکز است و اطلاعات از منابع قانونی، کتب و مقالات در دسترس گردآوری شده است.

هرچند پژوهش‌های متعددی در زمینه استقلال بانک مرکزی و جرایم بانکی از جمله در مقاله میثم خسروی و همکاران (۱۴۰۳)، نشریه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی) با عنوان «اندازه‌گیری استقلال قانونی بانک مرکزی در قانون جدید بانک مرکزی»^{۱۰} و یا در مقاله سید ابراهیم مرتضوی و همکاران (۱۴۰۲)، نشریه تحولات سیاسی اجتماعی معاصر ایران)

^۶ ایرج گلدوزیان، حقوق جزای اختصاصی (تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۷)، ۷.

^۷ سعید قماش، «بنیادهای جرم‌انگاری در حقوق کیفری نوین»، نشریه تحقیقات حقوقی، ۸۳، (۱۳۹۷)، ۱۵۹. DOI: 10.22059

^۸ رامین نعیمی، محمود مال‌میر، مسعود حیدری، «علل بنیادین و ساختاری جرم‌انگاری حداکثری در نظام حقوقی ایران»، نشریه تحقیقات حقوقی خصوصی و کیفری، ۵۰، (۱۴۰۰)، ۱۰۷. DOI: 10.22059

^۹ C.M.V. Clarkson, *Understanding Criminal Law* (London: Fontana Press, 1987), 161.

^{۱۰} میثم خسروی، محمد جمور و رضا لطفی، «اندازه‌گیری استقلال قانونی بانک مرکزی در قانون جدید بانک مرکزی»، نشریه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، ۱۱۲، (۱۴۰۳)، ۱۱۲. DOI: 10.22054

با عنوان «سیاست شفافیت در قلمرو معاملات بانکی»^{۱۱} انجام شده، اما تحلیل مشخصی بر روی عناوین مجرمانه ماده ۶۰ قانون جدید وجود ندارد و این مقاله در پی پر کردن این خلاء است.

سوال اصلی پژوهش حاضر این است که ماده ۶۰ قانون مذکور چه عناوین مجرمانه‌ای را تعریف کرده‌اند و ارکان قانونی، مادی و روانی هر یک از این جرایم چیست؟ فرضیه اصلی پژوهش بر این مبنا استوار است که قانون‌گذار در ماده یادشده، با هدف حمایت کیفری از سیاست‌های پولی و بانکی، جرایمی را به صورت مفهوم‌محور بیان نموده است. علاوه بر این، سوال فرعی پژوهش به بررسی نقش وضع عناوین مجرمانه جدید از منظر حقوق عمومی می‌پردازد. فرضیه مرتبط با این سوال نیز بیان می‌دارد که قانون جدید با ایجاد سازوکارهای نظارتی دقیق‌تر، تقویت شفافیت اطلاعاتی و پیش‌بینی ضمانت اجراهای کیفری متناسب، گامی مؤثر در جهت پیشگیری از فساد و تقویت حکمرانی مطلوب در نظام پولی و بانکی کشور برداشته‌اند.

با این توضیحات، ابتدا به مبانی نظری پژوهش از جمله مفهوم و اوصاف جرایم بانکی، دسته‌بندی جرایم بانکی، مبانی حقوق عمومی در حمایت از سیاست‌گذاری‌های بانک مرکزی و در بخش بعدی به معرفی جرایم بانکی موضوع ماده ۶۰ ق.ب.م.ج.ا. مصوب ۱۴۰۲ و تحلیل ارگان متشکله آن و سپس از منظر حقوق عمومی به لحاظ بررسی ارتباط آن با اصول قانون اساسی و سایر قوانین موضوعه و تأثیر آن بر حکمرانی مطلوب و حمایت از منافع عمومی و سپس پیشنهادات اصلاحی و راهکارهای اجرایی و در آخر نتیجه‌گیری آمده است.

۱- مبانی نظری پژوهش

در این بخش، چارچوب نظری جرایم بانکی و نقش سیاست‌های بانک مرکزی در نظام حقوقی ایران اجمالاً بررسی می‌شود. جرایم بانکی به دلیل تأثیر قابل توجه بر ثبات پولی و اعتماد عمومی، جایگاهی ویژه در حقوق کیفری و عمومی دارند. تبیین این مباحث، زمینه‌ساز تحلیل دقیق‌تر ماده ۶۰ و پاسخ به پرسش‌های اصلی پژوهش درباره عناوین مجرمانه و نقش حقوق عمومی در قانون جدید بانک مرکزی است.

۱-۲- مفهوم و اوصاف جرایم بانکی

جرایم بانکی به‌عنوان جرمی مستقل، اعمالی را شامل می‌شوند که در بستر فعالیت‌های پولی و بانکی اتفاق می‌افتد و اغلب با انگیزه کسب سود غیرمشروع یا ایجاد اختلال در نظام بانکی (ریالی و ارزی) انجام می‌شوند. این جرایم هنوز در ادبیات حقوق جزای ایران به‌صورت جامع و شایسته مورد تحلیل و بررسی قرار نگرفته‌اند.^{۱۲} در چارچوب حقوق کیفری بانکی،

^{۱۱} سید ابراهیم مرتضوی، مصطفی فروتن، امیر ایروانیان، «سیاست شفافیت در قلمرو معاملات بانکی (با تأکید بر قانون جدید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران)»، نشریه تحولات سیاسی اجتماعی معاصر ایران، ۵، (۱۴۰۳)، ۴۷۳-۵۰۱. DOI: 10.22034

^{۱۲} زهرا احمدی ناطور، زینب ریاضت، «جرایم بانکی مأمورین به خدمات عمومی در بانک‌های خصوصی»، نشریه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۰۵، (۱۴۰۳)، ۲۷. DOI: 10.22066

تعریف این جرم می‌تواند بر پایه سه دیدگاه محدود، گسترده و میانه تدوین شود. در رویکرد مضیق، جرایم بانکی به اعمالی محدود می‌شود که صرفاً از طریق عملیات بانکی قابل ارتکاب هستند و بدون توسل به عملیات بانکی، ارتکاب این جرایم امکان‌پذیر نیست؛ مانند تأسیس بانک بدون مجوز. رویکرد موسع، هر جرمی که مؤسسات اعتباری یا کارکنان آن‌ها در آن دخیل باشند را شامل می‌شود، و رویکرد بینابین، جرایمی را در بر می‌گیرد که در قلمرو عملیات بانکی به معنای خاص (مانند قبول سپرده یا اعطای تسهیلات) رخ می‌دهند.^{۱۳} در این پژوهش، رویکرد بینابین به دلیل دقت و تمرکز بر عملیات خاص بانکی به‌عنوان مبنای تعریف جرایم بانکی پذیرفته می‌شود. این تعریف به‌ویژه در تحلیل ماده ۶۰ ق.ب.م.ج.ا.ا. مصوب ۱۴۰۲ که بر رفتارهای مجرمانه مرتبط با سیاست‌گذاری‌های پولی و بانکی تمرکز دارند، از اهمیت برخوردار است. علاوه بر این، جایگاه رفتار مجرمانه در این نوع جرایم با نقض حقوق مالکیت و برهم‌زدن نظم مالی ارتباط دارد. و از آنجا که اغلب مرتکبان این جرایم، افراد دارای جایگاه اجتماعی یا مقامات رسمی هستند^{۱۴}، مبنای جرم‌انگاری در این موارد، پاسداری از سپرده‌های بانکی به‌عنوان منبعی برای تخصیص تعهدات و تسهیلات کلان است. در نتیجه، مقابله با این جرایم به‌منزله پیشگیری از اختلال در نظام پولی و حراست از حقوق بنیادین مردم محسوب می‌شود.^{۱۵}

۲-۲- دسته‌بندی جرایم بانکی

جرایم بانکی، به دلیل ویژگی‌های منحصر به فرد خود، به‌طور کامل در هیچ‌یک از دسته‌بندی‌های سنتی جرایم، نظیر جرایم علیه اشخاص، اموال یا امنیت عمومی، قرار نمی‌گیرند. هرچند برخی از این جرایم ممکن است با جرایم علیه اموال، مانند کلاهبرداری از طریق توسل به عملیات متقلبانه به‌واسطه ارائه مستندات مزورانه مانند پیش‌فاکتورهای جعلی جهت اخذ تسهیلات (موضوع عقود مبادله‌ای و مشارکتی) یا اسناد صوری مبنی بر وجود فروشنده خارجی در گشایش اعتبار اسنادی و یا صورت‌های مالی غیر واقعی و به‌طور کلی عدم رعایت الزامات بهداشت اعتباری در پرونده‌های بانکی، اشتراکاتی داشته باشند، اما تأثیرات گسترده اقتصادی و اجتماعی آن‌ها، به‌علاوه مسیر خاص ارتکاب، این دسته از جرایم را از طبقه‌بندی‌های کلاسیک متمایز می‌کند. در نظام حقوقی ایران، جرایم بانکی به‌صورت صریح در زمره جرایم اقتصادی، بر اساس بند «ج» ماده ۱۰۹ قانون مجازات اسلامی (مصوب ۱۳۹۲)، تعریف نشده‌اند. در حالی که، اثرات مخرب این جرایم

^{۱۳} حسین سمیعی‌نوز، حقوق کیفری بانکی (تهران: نشر میزان، ۱۳۹۹)، ۷۵-۷۶.

^{۱۴} در بازه زمانی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰، که رسیدگی به جرایم اقتصادی بر اساس استجازه مقام رهبری از شدت و توجه ویژه‌ای برخوردار بود، در جلسات متعدد دادگاه‌های مربوطه مشاهده گردید که جرایم بانکی اغلب به‌عنوان جرایمی مرتبط با صاحب‌منصبان یا به‌اصطلاح «بقه‌سفیدها» مورد اشاره قرار می‌گرفتند.

^{۱۵} محمدحسین رجیبه، ابوالفضل توکلی، «پیشگیری از جرائم بانکی با تأکید بر اصلاح ساختار بانک‌ها در نظام حقوقی ایران»، نشریه مطالعات علوم

بر نظام بانکی و کاهش اعتماد عمومی، لزوم تعریف مستقل و طراحی آیین دادرسی ویژه‌ای را برای آن‌ها ضروری می‌سازد. این ضرورت، ناشی از پیچیدگی ذاتی و دامنه تأثیرات وسیع این جرایم بر ساختار اقتصادی کشور است.^{۱۶}

با این حال، ق.ب.م.ج.ا.ا. مصوب ۱۴۰۲، با پیش‌بینی مواد مختلف دارای ضمانت اجرای کیفری از جمله ماده ۶۰ به عنوان ماده منتخب موضوع این پژوهش، گامی مؤثر در جهت شناسایی و جرم‌انگاری رفتارهای مخل نظام بانکی برداشته است که می‌تواند زمینه‌ساز دسته‌بندی مستقل این جرایم در نظام حقوق کیفری باشد.

۳-۲- مبانی حقوق عمومی در حمایت از سیاست‌گذاری‌های بانک مرکزی

از منظر حقوق عمومی، راهبردهای اقتصادی و سیاست‌های پولی-مالی از ارکان مهم مشروعیت نظام‌های سیاسی هستند، زیرا حکومت‌ها برای کسب مقبولیت، اهدافی چون رفاه، برابری و مبارزه با فساد را دنبال می‌کنند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با تکیه بر اصول متعددی مانند ۴۳، ۴۴، ۴۹ و ۱۴۲، چارچوب حقوقی منسجمی برای حفاظت از نظام بانکی و اقتصادی فراهم آورده که زمینه‌ساز جرم‌انگاری رفتارهایی نظیر ممنوعیت انجام کار برای اشخاص تحت نظارت، همکاری متقلبانه با این اشخاص و عدم اعلام روابط مالی در ماده ۶۰ قانون بانک مرکزی شده است. با این حال، گاهی فرآیند قانون‌گذاری بیش از آنکه در راستای منافع عمومی باشد، تحت تأثیر ذی‌نفعان و گروه‌های دارای نفوذ اقتصادی قرار می‌گیرد. نمونه بارز این رویکرد، سیاست تسهیل‌گرایانه قانون‌گذار در مقرراتی نظیر بند «ج» قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی (۱۳۷۹) و قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی (۱۳۸۳)، با اعطای امتیازات و شرایط آسان، زمینه گسترش و رسمیت‌یافتن بی‌ضابطه نهادهای پولی غیردولتی را فراهم ساخت؛ امری که به واسطه ضعف مقررات صدور مجوز و فقدان نظارت مؤثر، در نهایت به بروز بحران مالی مؤسسات اعتباری در دهه ۱۳۹۰ منجر شد.^{۱۷} یا تبصره ۱ ماده ۲۰ قانون رفع موانع تولید (۱۳۹۴) که با تبعیض میان بدهکاران، موجب تضعیف عدالت توزیعی گردید.^{۱۸} در نظام حقوقی ایران، قانون اساسی به عنوان میثاق ملی و سند بالادستی، غیرقابل نقض بوده و طبق اصول ۴، ۷۲، ۸۵، ۹۱ و ۹۴، تمامی قوانین و مقررات باید منطبق با آن باشند. با این حال، آسیب‌شناسی بحران‌های اخیر مالی و اجتماعی ناشی از قانون‌گذاری معیوب، مؤید آن است که راه حل بنیادین در «تقویت فرآیند قانون‌نویسی و ارتقای کیفیت قانون‌گذاری» نهفته است. نخست، برای ارتقای قانون‌نویسی، بهره‌مندی گسترده‌تر از دانش و تخصص حقوقدانان حوزه بانکی و اقتصاددانان به‌ویژه در دوران تهیه و تدوین پیش‌نویس لوایح ضروری است؛ چنانکه حضور مستمر متخصصین در کمیسیون‌های تخصصی مجلس و دبیرخانه‌های مربوطه، تا حدودی ضامن شفافیت، انسجام، و کارآمدی متن نهایی قانون می‌باشد. دوم، برای تقویت قانون‌گذاری و جلوگیری از نفوذ و تأثیرات بیرونی، باید سازوکارهای مستقلی مانند ارزیابی اثرات قانونی^{۱۹}،

^{۱۶} . علی عابدزاده، «آیین رسیدگی افتراقی جرائم بانکی»، نشریه آراء، ۲۰، (۱۴۰۰)، ۱۷، DOI: 10.22034

^{۱۷} . بهروز احمدی‌امویی، اقتصاد سیاسی صندوق‌های قرض‌الحسنه و مؤسسات اعتباری، (تهران: نشر کتاب پارسه، ۱۳۹۷)، ۱۴۷.

^{۱۸} . یاسر عرب‌نژاد، حاکمیت حقوق عمومی بر قراردادهای بانکی (تهران: انتشارات جنگل، ۱۴۰۲)، ۳۶۰.

مشارکت عمومی در فرآیند تدوین، شفاف‌سازی مراحل تصویب (شامل انتشار پیش‌نویس‌ها، علنی‌سازی مذاکرات و ایجاد بسترهای نظارت شهروندی)، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر برای جایگزینی اراده عمومی با منافع گروهی محسوب می‌شود. با این تدابیر می‌توان ضمن حفظ شأن قانون اساسی و مصلحت عمومی جامعه، از بروز بحران‌های مشابه در ساختار پولی کشور پیشگیری نمود.^{۲۰}

در این زمینه، هرچند قواعد کیفری بانکی ظاهر حمایت از حقوق خصوصی دارند، اما هدف اصلی آن‌ها حفظ نظم عمومی و منافع کلان اقتصادی است. تأکید صرف بر مجازات، بدون توجه به نقش حقوق عمومی و نبود چارچوب نظری منسجم برای تدوین مقررات، موجب ضعف کارآمدی و ابهام در نظام بانکی شده است. زیرا مقررات باید بر مبنای روشن حقوق عمومی و شفافیت استوار شده و تنها به ضمانت اجرای کیفری بسنده نشود؛ نمونه این وضعیت، ابهام در هدف‌گذاری بند «ج» ماده ۶۰ است که هدف آن پیشگیری و بازدارندگی است، نه صرفاً مجازات مالی؛ چون مقصود قانونگذار از تعیین چنین غرامتی، ایجاد بار مالی بر کارکنان نیست، بلکه هدف اصلی، ممنوعیت چنین رفتارها و استفاده از قانون به عنوان ابزار بازدارنده است.^{۲۱} اجرای بهینه این فرآیند، مستلزم ایجاد سازوکاری جامع و هماهنگ است که در آن مراحل طراحی، تصویب و اجرای مقررات بر اساس اصول حقوق عمومی و با شفافیت کامل صورت پذیرد.

۲-۴- تعارض منافع

تعارض منافع، با وجود ظاهر ساده، مسئله‌ای پیچیده و چندبعدی است که به دلیل تنوع شرایط بروز آن، همواره محل اختلاف در تعاریف فقهی و حقوقی بوده و به‌طور کلی زمانی رخ می‌دهد که منافع شخصی فرد بر انجام بی‌طرفانه وظایف حرفه‌ای او تأثیر بگذارد. در چنین شرایطی، شخص در معرض تعارض بین وظایف حرفه‌ای و مناصب رسمی خود از یک سو و منافع شخصی، خانوادگی یا گروهی از سوی دیگر قرار می‌گیرد که این امر بالقوه می‌تواند منجر به تضعیف اعتماد عمومی، کاهش کارایی نهادی و در نهایت، تخریب اصل بی‌طرفی و عدالت در اجرای وظایف عمومی گردد. اهمیت این مسئله در آن است که حتی وجود چنین موقعیتی، فارغ از تحقق فعلی سوء استفاده، می‌تواند مشروعیت و اعتبار تصمیمات اتخاذشده را مورد تردید قرار دهد و اساس اعتماد متقابل در روابط حقوقی را متزلزل سازد.^{۲۲}

نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران تا پیش از تصویب ماده ۶۰ ق.ب.م.ج.ا.ا. مصوب ۱۴۰۲، در خصوص مسئله تعارض منافع، رویکردی منفعلانه و غیرمتمرکز اتخاذ نموده بود. اگرچه قانونگذار طی دهه‌های گذشته اقدام به تصویب مقررات متعددی در این زمینه نموده است، اما این قوانین فاقد انسجام و جامعیت لازم بوده و به صورت پراکنده و موضوعی وضع گردیده‌اند. از جمله مهم‌ترین این قوانین می‌توان به قانون راجع به منع مداخله وزراء و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت

^{۲۰} OECD, "Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries" (1997): 29-31, accessed 17/03/1404, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf>

^{۲۱} ناصر کاتوزیان، مبانی حقوق عمومی (تهران: انتشارات میزان، ۱۴۰۳)، ۲۹۱ و ۲۹۲.

^{۲۲} محمدتقی دشتی، و زهرا زندیه، و محمد مهدی فر، «تعارض منافع در بخش عمومی»: گونه‌ها و انواع مقابله‌های حقوقی (تحلیل فقهی و حقوقی)، نشریه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۶، (۱۴۰۲)، ۲۵۸. DOI: ۲۲۰۳۴/۱۰

در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷، قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد و قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران اشاره نمود^{۲۳}. با وجود تصویب این مجموعه قوانین، نظام حقوقی کشور همچنان فاقد قانون جامع و مدونی در زمینه تعارض منافع بوده و به طور مستقل و منسجم به این تأسیس حقوقی پرداخته است. این رویکرد پراکنده و فقدان قانون جامع در زمینه تعارض منافع موجب ایجاد خلأها و نارسایی‌های جدی در مدیریت و نظارت مؤثر بر این پدیده شده و فقدان معیارهای واحد و شفاف، به تفسیرهای متعارض از سوی نهادهای مختلف انجامیده است.

بنابراین، تصویب ماده ۶۰ ق.ب.م.ج.ا.ا. مصوب ۱۴۰۲، بی‌تردید نقطه عطف و تحولی بنیادین در این حوزه تلقی می‌گردد که برای نخستین بار، کوششی جدی و مدون برای تأسیس چارچوب قانونی جامع‌تر و منسجم‌تری در خصوص تعارض منافع در حقوق کیفری بانکی محسوب می‌شود.

۳- تحلیل ماده ۶۰ ق.ب.م.ج.ا.ا. مصوب ۱۴۰۲ از منظر حقوق کیفری:

در این بخش، به تحلیل نظام‌مند بررسی ارکان سه‌گانه جرایم (قانونی، مادی و معنوی) و شناسایی ماهیت و کارکرد جرایم بانکی مندرج در ماده ۶۰ ق.ب.م.ج.ا.ا. مصوب ۱۴۰۲ پرداخته شده است. بر اساس تحلیل ساختاری قانون، ماهیت رفتارهای مجرمانه و اهداف قانون‌گذار، عناوین مفهومی مناسبی برای هر جرم پیشنهاد گردیده است که سه جرم «انجام کار دائم یا موقت برای اشخاص تحت نظارت یا ارائه هرگونه خدمت به آنها و دریافت حقوق و دستمزد از محل دیگر در دوره ممنوعیت»، «همکاری متقلبانه یا تبانی با اشخاص تحت نظارت بانک» و «عدم اعلام روابط مالی فراتر از حد نصاب توسط مشمولین ماده ۶۰ قانون بانک مرکزی و همسر و فرزندان» هستند.

۳-۱- جرم انجام کار دائم یا موقت برای اشخاص تحت نظارت یا ارائه هرگونه خدمت به آنها و دریافت حقوق و دستمزد از محل دیگر در دوره ممنوعیت (بند ج ماده ۶۰ ق.ب.م.ج.ا.ا. مصوب ۱۴۰۲):^{۲۴}

^{۲۳} . بحث و گفتگوی تخصصی، قوانین و دستورالعمل‌های مرتبط با تعارض منافع در ایران، (۱۴۰۴/۰۳/۲۰)، <https://discuss.tp.ir/t/topic/۸۹۷>.

^{۲۴} . بند ج ماده ۶۰ ق.ب.م.ج.ا.ا. مصوب ۱۴۰۲: «انجام کار دائم یا موقت برای «اشخاص تحت نظارت» یا ارائه هرگونه خدمت به آنها، توسط اعضای هیات عالی، هیات عامل و هیات‌های انتظامی پس از پایان دوره عضویت آن‌ها به مدت سه سال و برای سایر اشخاص موضوع این ماده به مدت دو سال ممنوع است. در صورت عدم دریافت حقوق از محل دیگر یا عدم دریافت مستمری بازنشستگی، بانک مرکزی موظف است به این افراد حقوقی معادل میانگین دریافتی آن‌ها در سال پایانی پرداخت کند. دریافت حقوق از محل دیگر جرم محسوب می‌شود و مجرم به پرداخت پنج برابر مبالغ دریافتی از بانک مرکزی پس از پایان خدمت، محکوم می‌گردد...»

بر اساس نص بند «ج» ماده ۶۰ ماده ۶۰ ق.ب.م.ج.ا.ا. مصوب ۱۴۰۲، وجود عبارت «دریافت حقوق از محل دیگر جرم محسوب می‌شود» مبنای محکمی است بر آنکه رکن مادی جرم موضوع این بند، نه خود اشتغال یا ارائه خدمت، بلکه «اخذ پرداختی» (حقوق یا مستمری بازنشستگی) از منبعی غیر از بانک مرکزی در دوره ممنوعیت است. مقنن بند مذکور را با هدف حفظ استقلال مالی مقامات و کارکنان کلیدی بانک مرکزی جرم‌انگاری کرده است. این استقلال مالی، پیش شرط اساسی استقلال رأی و بی‌طرفی در تصمیمات نظارتی و سیاست‌گذاری‌های پولی محسوب می‌شود. هدف اصلی این ممنوعیت، جلوگیری از نفوذ منافع خارج از حیطه بانک مرکزی بر تصمیمات راهبردی این نهاد حاکمیتی است. از منظر ماهیت حقوقی نیز، این جرم در زمره جرایم مقید قرار دارد که می‌بایست انجام کار دائم یا موقت برای اشخاص تحت نظارت یا ارائه هرگونه خدمت منتج به دریافت حقوق، از محلی غیر از بانک مرکزی گردد.

الف- رکن قانونی

مبنای قانونی این جرم، بند «ج» ماده ۶۰ ق.ب.م.ج.ا.ا. مصوب ۱۴۰۲ است.

ب- رکن مادی

رکن مادی جرم موضوعه، متشکل از رفتار فیزیکی مجرمانه، مبنی بر تحصیل حقوق یا مستمری بازنشستگی از منبعی غیر از بانک مرکزی در خلال دوره ممنوعیت پس از انقضای خدمت می‌باشد. تحقق این جرم مستلزم احراز شرایط و اوضاع و احوال خاصی است؛ بدین نحو که اولاً مرتکب می‌بایست از زمره اشخاص مشمول ماده ۶۰ قانون مربوطه باشد که این دایره شمول، اعضای هیئت‌عالی، هیئت‌عامل، هیئت‌نظار، هیئت‌های انتظامی و سایر کارکنان کلیدی بانک مرکزی را در بر می‌گیرد. ثانیاً، دوره قانونی ممنوعیت اشتغال پس از خاتمه مسئولیت هنوز منقضی نشده باشد، که این دوره برای اعضای هیئت‌عالی، هیئت‌عامل و هیئت‌های انتظامی سه سال و برای سایر اشخاص مشمول دو سال تعیین گردیده است. ثالثاً، بانک مرکزی می‌بایست حقوقی معادل میانگین دریافتی سال پایانی خدمت به شخص ذی‌نفع پرداخت کرده باشد. رابعاً خدمت مورد نظر اعم از انجام کار دائم یا موقت یا ارائه هرگونه خدمت به «اشخاص تحت نظارت» باشد. مبنای این استدلال، اصل قانونی بودن جرم و مجازات به عنوان یکی از اصول بنیادین در حقوق کیفری می‌باشد. زیرا جرائم، مجازات‌ها و کیفیات آن‌ها در لوای اصل فوق می‌بایست از قبل پیش بینی شده باشد. همچنین اقتضاء لزوم تفسیر مضیق نصوص جزائی و تفسیر نظام‌مند و هدف‌مند قوانین با تحلیل ارائه شده منطبق می‌باشد.

از طرفی، وجود عبارت «انجام کار دائم یا موقت برای اشخاص تحت نظارت یا ارائه هرگونه خدمت به آنها، توسط اعضای هیئت‌عالی، هیئت‌عامل و هیئت‌های انتظامی پس از پایان دوره عضویت آن‌ها به مدت سه سال و برای سایر اشخاص موضوع این ماده به مدت دو سال ممنوع است...» در بند «ج» ماده ۶۰ ق.ب.م.ج.ا.ا. مصوب ۱۴۰۲، ممکن است این تصور نادرست را به ذهن متبادر سازد که در اینجا «ممنوعیت کار دائم یا موقت» به تنهایی موضوع رکن مادی جرم است، در حالی که ممنوعیت انجام کار دائم یا موقت برای اشخاص تحت نظارت یا ارائه خدمت به آن‌ها در دوره‌های سه‌ساله (برای اعضای هیئت‌عالی، عامل و انتظامی) و دوساله (برای سایر اشخاص موثر) پس از پایان عضویت به همراه دریافت

حقوق از محل دیگر موضوع جرم بوده، و در فرض اول که ناظر بر صرف انجام کار می‌باشد، با یک تکلیف اداری- انضباطی مواجه هستیم که نقض آن در حکم تخلف اداری یا نقض شرایط بازنشستگی تلقی می‌شود، اما چنانچه بیان شد، خود «ارتباط یا اشتغال» تحت شمول تعقیب کیفری قرار نگرفته است. تشخیص ماهیت اداری- انضباطی این ممنوعیت از منظر حقوقی با این استدلال می‌باشد که نه مجازات کیفری برای آن تعیین شده و نه به قانون مجازات اسلامی ارجاع داده شده است. از طرفی ضمانت اجرای آن، اقدامات اداری مانند قطع حقوق بازنشستگی است و ماهیت کیفری ندارد. لذا این رویکرد در راستای تنظیم روابط درون‌سازمانی و حفظ استقلال نهادی است و بر اساس اصل تفکیک مسئولیت‌ها، از مسئولیت کیفری که ناظر بر نظم عمومی است، متمایز می‌شود.

ج- رکن معنوی (روانی)

بر اساس اصول بنیادین حقوق کیفری و ماده ۱۴۴ قانون مجازات اسلامی، رکن معنوی در این جرم موضوعه عمدتاً بر اصل علم مرتکب به موضوع جرم استوار است که این علم از طریق صفت کارمندی وی در بانک مرکزی قابل احراز می‌باشد. بر این اساس، اصل بر این است که هر کس که در بانک مرکزی مشغول به خدمت بوده و تحت شمول ماده ۶۰ قرار دارد، به حکم ویژگی شغلی و مقام اداری خود، نسبت به مقررات مربوط به ممنوعیت‌های پس از خدمت و منابع مجاز دریافت حقوق و مستمری آگاهی کامل دارد. این علم فرضی بر مبنای اصل کلی حقوق کیفری مبنی بر اینکه «جهل به قانون نمی‌تواند رافع مسئولیت کیفری باشد» استوار است. بنابراین، مرتکب نمی‌تواند با استناد به عدم اطلاع از مقررات قانونی، خود را از مسئولیت کیفری مبرا دانسته و ادعای عدم تحقق رکن معنوی نماید. قصد مرتکب در ارتکاب رفتار مجرمانه نیز از همین منظر قابل استنباط است، زیرا دریافت آگاهانه حقوق یا مستمری از منابع غیر از بانک مرکزی در دوره ممنوعیت، خود دلالت بر اراده عمدی برای نقض تکالیف قانونی دارد و علم به نتیجه مجرمانه نیز از اقتضای کارمندی (فعلی یا سابق) و آگاهی اجباری از مقررات مربوطه قابل احراز است.

د- مجازات قانونی

مجازات قانونی این جرم به صورت ترکیبی به شرح ذیل می‌باشد:

۱) پرداخت پنج برابر مبالغ دریافتی از بانک مرکزی پس از پایان خدمت (بند ج ماده ۶۰ ق.ب.م.ج.ا.ا. مصوب ۱۴۰۲).

۲) مرتکب، به تمام یا بخشی از مجازات‌های درجه چهار موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی محکوم می‌شود (تبصره ذیل ماده ۶۰ قانون مذکور).

این رویکرد ترکیبی، نشان‌دهنده تأکید قانون‌گذار بر بازدارندگی و نیز جبران خسارات وارده به منافع عمومی است.

۳-۲- جرم همکاری متقلبانه یا تبانی با اشخاص تحت نظارت بانک مرکزی (بند چ ماده ۶۰ ق.ب.م.ج.ا.ا. مصوب ۱۴۰۲^{۲۵}):

فلسفه جرم‌انگاری همکاری متقلبانه یا تبانی با اشخاص تحت نظارت بانک مرکزی، استقرار شفافیت مالی و مقابله با تعارض منافع پنهان است. بر این اساس، مقامات و کارکنان کلیدی بانک مرکزی ملزم به افشاء کامل روابط مالی خود و اشخاص مرتبط هستند تا امکان رصد تعارض منافع احتمالی فراهم شود. این الزام قانونی، پشتوانه سلامت تصمیم‌سازی‌ها و تضمین‌کننده اعتماد عمومی به نظام بانکی است. از منظر ماهیت حقوقی، این بزه در زمره جرایم مطلق و مبتنی بر ترک فعل قرار دارد که صرف‌قصور در انجام تکلیف قانونی (افشای روابط مالی)، فارغ از نتایج آن، موجب تحقق ارکان جرم می‌شود.^{۲۶}

الف- رکن قانونی

مبنای قانونی این جرم، بند «چ» ماده ۶۰ ق.ب.م.ج.ا.ا. مصوب ۱۴۰۲ است که همکاری اشخاص مشمول با اشخاص تحت نظارت را در دوره تصدی و پس از آن برای مدت معین ممنوع کرده است.

ب- رکن مادی

عنصر مادی جرم مورد بحث، متضمن رفتار فیزیکی مبنی بر مبادرت به همکاری با اشخاص تحت نظارت می‌باشد که این همکاری می‌تواند مشتمل بر هر زونه تعامل حرفه‌ای اعم از استخدام، ارائه خدمات مشاوره‌ای، عضویت در هیئت‌مدیره یا سایر اشکال همکاری باشد. تحقق این جرم منوط به احراز شرایط و اوضاع و احوال خاصی است؛ بدین نحو که اولاً، مرتکب می‌بایست از زمره اشخاص مشمول ماده ۶۰ قانون مربوطه (مقامات و کارکنان کلیدی بانک مرکزی) باشد. ثانیاً، همکاری مزبور می‌بایست با اشخاص تحت نظارت (اعم از بانک‌ها، مؤسسات اعتباری، صرافی‌ها و سایر نهادهای مالی مشمول نظارت بانک مرکزی) محقق گردد. ثالثاً، همکاری مذکور باید در یکی از دو بازه زمانی ذیل واقع شده باشد:

(۱) در زمان تصدی مسئولیت در بانک مرکزی.

(۲) در دوره ممنوعیت پس از انقضای خدمت (که این دوره برای اعضای هیئت‌عالی، هیئت‌عامل و هیئت‌های انتظامی سه سال و برای سایر اشخاص مشمول دو سال تعیین گردیده است).

^{۲۵}. بند چ ماده ۶۰ ق.ب.م.ج.ا.ا. مصوب ۱۴۰۲: «در صورتی که معلوم شود افراد موضوع این ماده در زمان تصدی مسئولیت در بانک مرکزی یا طی دوره ممنوعیت پس از پایان مسئولیت، با «اشخاص تحت نظارت» همکاری داشته‌اند، علاوه بر الزام به پرداخت کلیه حقوق و مزایای دریافتی در دوران مسئولیت و ممنوعیت، به مجازات درجه چهار موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی محکوم می‌شوند.»

^{۲۶}. حسین خوانین زاده، احمد حاجی ده آبادی، علی مزیدی شرف آبادی، «مفهوم، مبنا و موقعیت رفتار مجرمانه جرائم علیه اموال و مالکیت»، نشریه

از منظر تفسیر حقوقی، تفاوت اصلی میان جرم موضوع این بند با جرم انجام کار دائم یا موقت برای اشخاص تحت نظارت یا ارائه هرگونه خدمت به آنها و دریافت حقوق و دستمزد از محل دیگر در دوره ممنوعیت اشخاص مشمول ماده ۶۰ قانون (بند ج ماده ۶۰ ق.ب.م.ج.ا. مصوب ۱۴۰۲) در مفهوم، ماهیت، زمان وقوع و گستره رفتار ممنوع نهفته است. بند «ج» به صراحت به ممنوعیت «انجام کار دائم یا موقت» یا «ارائه هرگونه خدمت» به اشخاص تحت نظارت پس از پایان دوره عضویت یا مسئولیت و دریافت حقوق مضاعف از آن محل می‌پردازد که مصداق قاعده «منع اشتغال پسینی» است و معطوف به آینده بوده و هدف آن جلوگیری از سوءاستفاده از اطلاعات و روابط کسب‌شده در دوران تصدی است.^{۲۷} در حالی که بند «ج» ناظر بر مفهوم عام‌تر «همکاری» با اشخاص تحت نظارت است که هم دوره تصدی مسئولیت و هم دوره ممنوعیت پس از پایان مسئولیت را در بر می‌گیرد. تفاوت محوری دیگر بندهای «ج» و «چ» ماده مورد بحث، در گستره مفهومی و ماهیت رفتار مجرمانه است؛ «انجام کار» و «ارائه خدمت» در بند «ج» مستلزم ایجاد رابطه کاری رسمی است، در حالی که «همکاری» در بند «چ» مفهومی موسع داشته و شامل هرگونه تعامل، تیبانی یا مساعدت غیررسمی می‌شود که الزاماً در قالب رابطه استخدامی یا قرارداد خدمات نمی‌گنجد. به عبارت دقیق‌تر، بند «ج» با رویکردی شکلی، ممنوعیت نوعی اشتغال پس از دوران مسئولیت را هدف قرار داده، حال آنکه بند «چ» با نگرشی ماهیت‌گرا، تمامی اشکال همکاری محتوایی را در هر دو مقطع زمانی (حین تصدی و پس از آن) جرم‌انگاری کرده و بزه مستقلاً را تعریف می‌کند که نقض اصل امانت‌داری و وفاداری سازمانی محسوب شده و واجد عنصر سوءاستفاده از موقعیت و اطلاعات است. یکی دیگر از تفاوت‌های عمده بین دو بند در عنصر دریافت حقوق است، به نحوی که در بند ج، انجام کار یا ارائه خدمت مشروط به دریافت حقوق و دستمزد از اشخاص تحت نظارت تعریف شده، در حالی که در بند چ، همکاری با اشخاص تحت نظارت به صورت عام و صرف نظر از دریافت حقوق جرم محسوب می‌شود و صرف تحقق عمل همکاری، بدون لزوم احراز منفعت مالی، موجب تحقق جرم خواهد بود.

تحلیل انتقادی بندهای «ج» و «چ» ماده ۶۰ قانون بانک مرکزی، بیانگر نوعی تداخل و همپوشانی در حوزه کاربرد است که از عدم تدوین ضوابط دقیق انطباق و مرزبندی در فرآیند قانون‌نویسی نشأت می‌گیرد. اگرچه قانونگذار دو جرم متمایز را هدف قرار داده، یکی متکی بر رابطه کاری رسمی و دریافت حقوق (بند ج) و دیگری ناظر بر همکاری عام بدون شرط دریافت حقوق (بند چ)، اما «انجام کار» یا «ارائه خدمت» مندرج در بند «ج» که ناظر بر دوره پس از پایان مسئولیت است، می‌تواند در مواردی همزمان مشمول مفهوم عام‌تر «همکاری» در بند «چ» نیز قرار گیرد. این امر موجب سردرگمی مقام قضایی در تشخیص اولویت انطباق و انتخاب عنوان قانونی مناسب می‌شود، به ویژه آنکه ضمانت اجرای متفاوتی برای این دو بند پیش‌بینی شده است. این تقیصه قانون‌گذاری که ناشی از عدم تعیین ضوابط روشن برای تشخیص اولویت در تطبیق است، بیشتر نمایانگر فقدان نگاه سیستمی و عدم بهره‌گیری از تکنیک‌های صحیح قانون‌نویسی است، زیرا

^{۲۷} رامین علیزاده، حسین غلامی، محمد علی جاهد، «اخلاق تجاری به عنوان پارادایم پیشگیری از جرائم بانکی»، فصلنامه اخلاق در علوم و

قانونگذار می‌توانست با تدوین ضوابط دقیق انطباق و تعیین اولویت‌های تشخیص در مواردی که هر دو جرم قابل انطباق هستند، از این ابهام جلوگیری کند.

همچنین در فرض تعارض بین دو عنوان مجرمانه موضوع بندهای «ج» و «چ»، با توجه به مقررات تعدد مادی موضوع بندهای «ب» و «پ» ماده ۱۳۴ قانون مجازات اسلامی می‌توان اقدام به رفع تعارض کرد. بر اساس بند «ب» ماده مذکور، هرگاه جرائم ارتكابی مختلف مانند بندهای «ج» و «چ» ماده ۶۰ قانون بانک مرکزی بیش از سه جرم نباشد، حداقل مجازات هر یک از آن جرائم بیشتر از میانگین حداقل و حداکثر مجازات مقرر قانونی خواهد بود. همچنین طبق بند «پ» ماده مزبور، چنانچه جرائم ارتكابی مختلف بیش از سه جرم باشد (مثلاً جرائم موضوع بندهای «ج» و «چ» ماده ۶۰ قانون بانک مرکزی به همراه جرائم کلاهبرداری و جعل اسناد عادی)، مجازات هر یک حداکثر مجازات قانونی آن جرم بوده و دادگاه می‌تواند مجازات هر یک را حتی بیشتر از حداکثر مجازات مقرر قانونی تا یک‌چهارم آن تعیین کند. این رویکرد امکان اعمال مجازات متناسب با تعدد جرائم و شدت آثار مجرمانه را فراهم می‌آورد.

ج- رکن معنوی (روانی)

تحقق رکن معنوی در این جرم، بر پایه دو محور کلیدی استوار است که مطابق ماده ۱۴۴ قانون مجازات اسلامی باید به طور همزمان احراز گردند. محور اول، عنصر علم به موضوع جرم است که در این مورد خاص، شامل یقین مرتکب از جایگاه سازمانی خود در بانک مرکزی، شناسایی دقیق هویت اشخاص تحت نظارت، و فهم معنای واقعی ممنوعیت همکاری می‌باشد. محور دوم، عنصر اراده مجرمانه است که در قالب تصمیم‌گیری آگاهانه برای ورود به مناسبات همکاری با نهادهای پولی تحت نظارت، خواه در زمان اشتغال و خواه در دوره پس از آن، بروز می‌یابد.

ویژگی بارز این جرم در حوزه رکن معنوی، اتکای آن بر مبنای فرض قانونی علم مرتکب است، به این معنا که موقعیت حرفه‌ای وی در بانک مرکزی، خود عاملی برای پیش‌فرض آگاهی وی از کلیه الزامات و محدودیت‌های قانونی تلقی می‌گردد. این رویکرد، برآمده از اصل جاری در نظام حقوق کیفری است که بر اساس آن، جهل به قانون مانع تحقق مسئولیت کیفری نیست. در همین راستا، طبیعت مطلق این جرم ایجاب می‌کند که تنها وقوع عمل ممنوع، فارغ از هدف یا برآیند آن، برای تحقق رکن معنوی کافی باشد و لذا نیازی به کشف انگیزه‌های پنهان یا سایر مقاصد مرتکب وجود ندارد. در نتیجه، هر نوع ادعای عدم اطلاع از وظایف قانونی یا عدم درک از پیامدهای رفتار انجام‌شده، مردود بوده و نمی‌تواند مبنایی برای نفی رکن معنوی محسوب شود.

د- مجازات قانونی

طبق بند چ ماده ۶۰ قانون مذکور، مجازات جرم همکاری متقلبانه یا تبانی با اشخاص تحت نظارت بانک مرکزی ترکیبی و شامل موارد زیر است:

۱) الزام به پرداخت کلیه حقوق و مزایای دریافتی در دوره مسئولیت یا دوره ممنوعیت.

۲) مجازات تعزیری درجه چهار طبق قانون مجازات اسلامی که می‌تواند شامل حبس ۵ تا ۱۰ سال، جزای نقدی، انفصال دائم از خدمات دولتی و سایر محرومیت‌های اجتماعی باشد.

در خصوص مجازات بند ۱، ذکر این نکات ضروری است که اساساً با دو رویکرد متفاوت مواجه هستیم. در نگاه نخست و با تحلیل ظاهر متن قانون، می‌توان استنباط نمود که مبلغ دریافتی در مقایسه با برهه زمانی از اهمیت و اولویت بیشتری برخوردار است. این استنتاج از عبارت صریح قانونگذار مبنی بر «پرداخت کلیه حقوق و مزایای دریافتی» حاصل می‌شود که بی‌تردید ناظر بر اصل مبلغ است، نه صرفاً بازه زمانی؛ چه آنکه در صورت تمایل به تأکید بر معیار زمانی، مقنن می‌توانست از عباراتی نظیر «معادل حقوق و مزایای دوره تصدی» بهره جوید. این رویکرد با اصل سلب منفعت مادی در حقوق کیفری و قابلیت اجرایی بیشتر در محاسبه دقیق مبالغ قابل استرداد همخوانی دارد و با اصول عدالت ترمیمی و جبران خسارت وارده به بیت‌المال نیز سازگارتر است.^{۲۸}

لیکن از منظر جزا و جرم‌شناختی، تحلیل عمیق‌تری قابل ارائه است که برهه زمانی تصدی مسئولیت یا پایان مسئولیت را واجد اهمیت اساسی‌تری می‌داند. در این رویکرد، مقنن با اتخاذ سیاست بازدارندگی و تمرکز بر یک دوره زمانی، درصدد ایجاد ساز و کاری موثر از طریق سلب منافع حاصل از کل دوره خدمت بوده است. این امر با اصل تناسب در حقوق کیفری همخوانی بیشتری دارد، زیرا استرداد کلیه حقوق دوران مسئولیت و ممنوعیت، منعکس‌کننده نگرش قانونگذار به ماهیت اختلاس یا همان خیانت در امانت کارکنان مشمول ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (بخش تعزیرات)، به مثابه عملی است که اعتبار و مشروعیت تمام دوره خدمت را مخدوش می‌سازد.^{۲۹} ماهیت این استرداد به عنوان مجازاتی تبعی، بیشتر جنبه تنبیهی و اصلاحی دارد و از منظر پیشگیرانه نیز، این رویکرد زمان‌محور، پیام بازدارنده قوی‌تری به سایر کارکنان منتقل می‌کند. بنابراین، علی‌رغم ظاهر متن قانون که بر مبلغ دریافتی تأکید دارد، تحلیل مبتنی بر اصول علمی حقوق جزا و سیاست جنایی، اهمیت محوری برهه زمانی را در تحقق اهداف قانونگذار برجسته‌تر می‌سازد.^{۳۰}

۳-۳- جرم عدم اعلام روابط مالی فراتر از حد نصاب توسط مشمولین ماده ۶۰ قانون بانک مرکزی و همسر و فرزندان آنان (بند خ ماده ۶۰ ق.ب.م.ج.ا.ا. مصوب ۱۴۰۲^{۳۱}):

²⁸ . United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), "Asset Recovery," UNODC website, accessed February 8, 2025, <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/asset-recovery.html>.

²⁹ . حسین میرمحمد صادقی، جرایم علیه اموال و مالکیت (تهران: نشر میزان، ۱۳۹۴)، ۲۱۷.

³⁰ . Mitchell N. Berman, "Punishment," Stanford Encyclopedia of Philosophy, accessed January 18, 2025, <https://plato.stanford.edu/entries/punishment/>.

³¹ . بند خ ماده ۶۰ ق.ب.م.ج.ا.ا. مصوب ۱۴۰۲: «اشخاص موضوع این ماده موظفند ضمن رعایت مقررات مذکور در بند «ح» این ماده، هرگونه رابطه مالی خود، همسر و فرزندان‌شان با «اشخاص تحت نظارت» و نیز هرگونه رابطه مالی شرکت‌هایی که آنها، همسر یا فرزندان‌شان مدیر یا سهامدار موثر آن شرکت‌ها هستند را با «اشخاص تحت نظارت» که مبلغ آن از مبلغی که هیات نظار در ابتدای هر سال تعیین می‌کند، بیشتر باشد، به هیات نظار اعلام کنند. عدم اعلام موارد فوق در صورت اطلاع، جرم محسوب و مرتکب به مجازات درجه شش موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی محکوم می‌گردد.»

جرم عدم اعلام روابط مالی فراتر از حد نصاب توسط مشمولین ماده ۶۰ قانون بانک مرکزی و همسر و فرزندان آنان با هدف برقراری شفافیت مالی و ممانعت از تعارض منافع پنهان در چارچوب قوانین موضوعه وضع گردیده است. بر این اساس، مقامات و کارکنان کلیدی بانک مرکزی ملزم به افشاء و اظهار کامل روابط مالی خویش و اشخاص مرتبط با ایشان می‌باشند تا از این رهگذر، امکان رصد و پایش تعارض منافع احتمالی میسر گردد. این الزام قانونی مبنی بر افشاء، پشتوانه صحت و سلامت فرآیند تصمیم‌سازی‌ها بوده و متضمن ایجاد اعتماد عمومی به نظام بانکی محسوب می‌شود. شایان ذکر است بزه مزبور در شمار جرایم مطلق قرار داشته و صرف وقوع ترک فعل در اعلام روابط مالی، صرف‌نظر از تبعات و آثار ناشی از آن، موجبات تحقق ارکان جرم را فراهم می‌سازد. از حیث ماهیت حقوقی، جرم مورد بحث مبتنی بر ترک فعل (فعل سلبی) می‌باشد که با قصور در انجام تکلیف قانونی (افشای روابط مالی) محقق می‌گردد.

الف- رکن قانونی

عنصر قانونی این جرم، بند «خ» ماده ۶۰ ق.ب.م.ج.ا.ا. مصوب ۱۴۰۲ می‌باشد.

ب- رکن مادی

عنصر مادی جرم مورد بحث، متضمن رفتار فیزیکی مبنی بر استتکاف از اعلام روابط مالی به هیئت‌نظار می‌باشد که این امر در زمره ترک فعل مجرمانه محسوب می‌گردد. تحقق این جرم منوط به احراز شرایط و اوضاع و احوال خاصی است؛ بدین ترتیب که اولاً، مرتکب می‌بایست از زمره اشخاص مشمول ماده ۶۰ قانون مربوطه (مقامات و کارکنان کلیدی بانک مرکزی) باشد. ثانیاً، وجود رابطه مالی (اعم از معاملات، سرمایه‌گذاری‌ها، تسهیلات، تعهدات و غیره) بین یکی از افراد ذیل با اشخاص تحت نظارت احراز گردد: خود شخص مشمول، همسر شخص مشمول، فرزندان شخص مشمول، و یا شرکت‌هایی که شخص مشمول در آنها سهامدار عمده محسوب می‌شود. ثالثاً، میزان و مبلغ رابطه مالی مذکور می‌بایست از حد نصاب معین‌شده توسط هیئت‌نظار تجاوز نماید. رابعاً، شخص مشمول می‌بایست از وجود چنین رابطه مالی آگاهی و اطلاع داشته باشد.

ج- رکن معنوی (روانی)

در تحلیل رکن معنوی جرم عدم اعلام روابط مالی فراتر از حد نصاب توسط مشمولین ماده ۶۰ قانون بانک مرکزی، عنصر آگاهی و علم به موضوع، نقش محوری در احراز مسئولیت کیفری دارد. ماده ۱۲۲ قانون مجازات اسلامی (۱۳۹۲) اصل بنیادینی را در حقوق جزا تبیین می‌کند که طبق آن، مسئولیت کیفری ناشی از رفتار دیگری صرفاً در دو حالت محقق می‌شود: وجود الزام قانونی یا ارتکاب تقصیر. مصادیق این اصل در نظام کیفری ایران شامل مواردی چون مسئولیت مدیر مسئول نشریه در قبال مطالب منتشر شده (تبصره ۷ ماده ۹ قانون مطبوعات) علی‌رغم عدم دخالت مستقیم در انتشار محتوا، یا ضمان عاقله در پرداخت دیه جنایت خطای محض (ماده ۴۶۳ قانون مجازات اسلامی) می‌باشد.^{۳۲} در تحلیل

^{۳۲}. بهداد کامفر، دوره پیشرفته حقوق جزا عمومی و اختصاصی (تهران: مهرپویان پویا، ۱۳۹۹)، ۱۸۳.

جرم عدم اعلام روابط مالی مقرر در بند خ ماده ۶۰ قانون بانک مرکزی، قانونگذار با قید عبارت «در صورت اطلاع»، آگاهی و علم را شرط لازم تحقق جرم دانسته است. تحمیل مسئولیت کیفری بر مشمولین نسبت به روابط مالی همسر یا فرزندان، بدون احراز عنصر علم، با اصل فردی بودن مسئولیت کیفری و ماده ۱۲۲ قانون مجازات اسلامی مغایرت دارد. این امر همچنین خلاف اصول بنیادین حقوق کیفری از جمله اصل قانونی بودن جرم و مجازات، تفسیر مضیق نصوص جزایی و قاعده درأ است، زیرا مسئولیت کیفری ناشی از رفتار دیگری صرفاً در فروض قانونی و تقصیر قابل پذیرش است.

بند خ ماده ۶۰ قانون بانک مرکزی از چند جنبه محل نقد جدی است: نخست، ابهام در گستره «روابط مالی» که با حق حریم خصوصی همسر و فرزندان بالغ دارای استقلال مالی در تعارض است؛ دوم، نقض اصل قانونی بودن جرم با واگذاری تعیین حد نصاب مالی به هیأت نظار که اساساً وظایف متفاوتی طبق ماده ۱۷ ق.ب.م.ج.ا.ا. مصوب ۱۴۰۲ دارد^{۳۳}؛ و سوم، عدم تناسب ضمانت اجرای کیفری سنگین با ماهیت جرم. این موارد چالش‌های اساسی مقرر در مقام اجرا و انطباق با اصول حقوق کیفری محسوب می‌شوند.

د- مجازات قانونی

مجازات این جرم شامل تعزیر درجه شش مندرج در ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی (مصوب ۱۳۹۲) است.

۴- تحلیل ماده منتخب ق.ب.م.ج.ا.ا. مصوب ۱۴۰۲ از منظر حقوق عمومی:

در این بخش، ماده ۶۰ ق.ب.م.ج.ا.ا. مصوب ۱۴۰۲ از منظر حقوق عمومی مورد تحلیل قرار می‌گیرند. تمرکز این تحلیل بر ارتباط جرایم موضوع ماده مذکور با اصول قانون اساسی و نقش این مواد در ارتقاء سلامت، شفافیت و پیشگیری از فساد در نظام پولی و بانکی است. رویکرد نهایی تحلیل، مبتنی بر تأثیر این مواد بر حکمرانی مطلوب و حمایت از منافع عمومی است.

۴-۱- ارتباط جرایم موضوع ماده ۶۰ با اصول قانون اساسی

ماده ۶۰ قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲ با اصول متعدد قانون اساسی، به‌ویژه اصل ۴۹، انطباق قابل توجهی دارد. ضمانت‌اجراهای ترکیبی این ماده که متضمن استرداد وجوه تحصیل شده است، با تکلیف دولت به استرداد ثروت‌های نامشروع همسویی کامل داشته و مانع انباشت ثروت‌های غیرقانونی می‌گردد. تفاوت در صلاحیت رسیدگی است؛ جرایم ناشی از ماده ۶۰ طبق ماده ۳۶ قانون بانک مرکزی در صلاحیت دادسرای ویژه جرائم پولی و بانکی قرار گرفته، هرچند این دادسرا قبلاً با دادسرای جرایم اقتصادی ادغام شده بود. علی‌رغم این ادغام، براساس اصل جانشینی نهادهای حقوقی، صلاحیت‌های قانونی به دادسرای رسیدگی ویژه به جرائم اقتصادی منتقل می‌شود و تغییرات ساختاری نمی‌تواند مانع اجرای اراده قانونگذار مبنی بر صلاحیت تخصصی رسیدگی به جرایم پولی و بانکی گردد.

^{۳۳}. محمد سلطانی، حقوق بانکی (تهران: نشر میزان، ۱۳۹۸)، ۶۹-۷۰.

همچنین ماده مذکور، با بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی در زمینه رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه همخوانی دارد، زیرا با جرم‌انگاری تعارض منافع و پنهان‌کاری مالی، به تحقق عدالت اجتماعی کمک می‌کند. این ماده همچنین در راستای اصل ۱۴۲ قانون اساسی، اما با دامنه شمول گسترده‌تر، به تأمین سلامت اداری و مقابله با فساد مالی می‌پردازد. برخلاف اصل ۱۴۲ که صرفاً بر مقامات عالی سیاسی متمرکز است، ماده ۶۰ با توسعه دامنه نظارت، سازوکارهای دقیق‌تری برای پیشگیری از تعارض منافع و ضمانت اجراهای کیفی‌تری شدید وضع کرده که نشان‌دهنده حرکت نظام حقوقی ایران به سمت تقویت حکمرانی مطلوب و پاسخگویی مقامات عمومی است.^{۳۴}

۴-۲- تأثیر وضع ماده ۶۰ بر حکمرانی مطلوب و حمایت از منافع عمومی

از منظر حقوق عمومی، ماده ۶۰ ق.ب.م.ج.ا.مصوب ۱۴۰۲، نقش محوری در استقرار حکمرانی مطلوب در حوزه پولی و بانکی ایفا می‌کند. این ماده با اتخاذ رویکرد پیشگیرانه و کیفی نسبت به تعارض منافع، پنهان‌کاری مالی و سوءاستفاده از موقعیت‌های شغلی، اصول بنیادین حکمرانی مطلوب شامل شفافیت، پاسخگویی، قانون‌مداری و مسئولیت‌پذیری را در ساختار بانک مرکزی تقویت می‌نماید. ضمانت اجراهای سنگین کیفی مندرج در این ماده، بیانگر اهتمام قانون‌گذار به صیانت از منافع عمومی در برابر منافع خصوصی است. ساز و کارهای پیش‌بینی شده برای افشای اطلاعات مالی، محدودیت‌های شغلی و ممنوعیت‌های پس از خدمت، سبب پیشگیری از نفوذ ناروای گروه‌های ذی‌نفع در تصمیم‌گیری‌های کلان پولی و بانکی می‌شود که این امر به نوبه خود، علاوه بر حفظ استقلال بانک مرکزی، موجب تقویت اعتماد عمومی به نظام بانکی، توزیع عادلانه‌تر منابع پولی و ممانعت از شکل‌گیری انحصارهای اطلاعاتی و اقتصادی می‌گردد.^{۳۵} با تحلیل کارکردی می‌توان گفت، ماده ۶۰ در راستای تحقق اصل حاکمیت قانون به عنوان ستون فقرات حقوق عمومی، نظام حقوقی ایران را به سمت پذیرش استانداردهای بین‌المللی شفافیت و حکمرانی خوب در حوزه مدیریت پولی سوق می‌دهد.^{۳۶}

۴-۳- تکامل رویکرد قانون‌گذاری در مبارزه با فساد و تعارض منافع

بررسی تطبیقی قوانین مبارزه با فساد مالی و تعارض منافع در نظام حقوق عمومی ایران نشان‌دهنده تحولی بنیادین از رویکرد واکنشی به سمت پیشگیری نظام‌مند است. این تحول در مقایسه قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی (۱۳۷۲) با ماده ۶۰ قانون بانک مرکزی (۱۴۰۲) به وضوح مشهود است. در حالی که قانون ممنوعیت اخذ پورسانت با محوریت منع مستقیم و بازگشت وجوه، رویکردی عمومی اتخاذ کرده که تمامی قوای سه‌گانه را در برمی‌گیرد، ماده ۶۰

³⁴ . Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit," OECD Public Governance Series, 2005: 15, accessed December 15, 2024, doi: 10.1787.

³⁵ . Bank for International Settlements (BIS), "Principles for Central Bank Governance" (2023): 7, accessed April 9, 2025, https://www.bis.org/basel_principles/cbgo.htm.

³⁶ . Matteo Salto and Peter Wierts, "Central Bank Governance, Transparency, and Accountability: A Literature Review," ECB Working Paper Series 2032 (2017): 14, accessed March 11, 2024, DOI :10.2866.

بانک مرکزی با تمرکز بر شفافیت مالی و کنترل مداوم، نگاهی تخصصی‌تر به محیط بانک مرکزی و اشخاص تحت نظارت ارائه می‌دهد.

این روند تکاملی در مقایسه قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی (۱۳۷۳) با ماده ۶۰ نیز قابل مشاهده است. قانون ممنوعیت تصدی با رویکردی گسترده، موضوع را صرفاً در چارچوب اداری-انضباطی تنظیم کرده و ضمانت اجرای آن انفصال از خدمات است، اما ماده ۶۰ با نگاهی متفاوت، رفتارهای خاصی را جرم‌انگاری کرده است. این تفاوت نشان‌دهنده حرکت از مجازات‌های صرفاً اداری به سمت ضمانت‌اجراهای کیفری قوی‌تر است.

تحلیل مقایسه‌ای قانون رسیدگی به داریبی مقامات (۱۳۹۴) و ماده ۶۰ نیز موید این تحولات است. قانون مذکور بر اساس مدل «کنترل تشخیصی» عمل کرده و متکی بر رسیدگی قضائی صرف است، در حالی که ماده ۶۰ بر مبنای مدل «کنترل پیشگیرانه» طراحی شده و از ساختار نظارتی دوگانه بهره‌مند است. این تفاوت رویکرد، تحول از نظارت انفعالی به سوی نظارت فعال و پیشگیرانه را نشان می‌دهد.

همچنین قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (۱۳۹۰) نیز علی‌رغم دامنه شمول گسترده، به دلیل عدم تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی و فقدان سازوکارهای مؤثر، کارایی اصلی خود را از دست داده است.^{۳۷} در مقابل، ماده ۶۰ با تعیین ضمانت‌اجراهای کیفری مشخص و تمرکز بر حوزه تخصصی، نشانگر تغییر پارادایم قانون‌گذاری از قوانین عام با شمول گسترده به سمت قوانین تخصصی و محدودتر است. این رویکرد جدید هم‌سو با اهداف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در زمینه جلوگیری از تبانی و سوءاستفاده از موقعیت اقتصادی مسلط بوده و زمینه‌ساز حکمرانی مطلوب اقتصادی را فراهم می‌آورد.^{۳۸}

۵- پیشنهادات اصلاحی و راهکارهای اجرایی

در راستای ارتقاء اثربخشی ماده ۶۰ ق.ب.م.ج.ا.ا. مصوب ۱۴۰۲، که گامی مثبت در مقابله با تعارض منافع و تأمین استقلال نظام بانکی است، اصلاحات زیر ضروری می‌نماید:

نخست، رفع همپوشانی بندهای «ج» و «چ» از طریق ادغام آنها و تفکیک دقیق مصادیق رفتارهای ممنوع در دوران تصدی و پس از آن برای جلوگیری از سردرگمی در مقام تعقیب قضایی.

دوم ایجاد سامانه الکترونیکی هوشمند خوداظهاری محرمانه برای شفافیت بیشتر روابط مالی.

^{۳۷}. منصوره فراتی، «نقش بانک‌ها در جرایم اقتصادی»، نشریه کانون وکلا، ۲۴۱، (۱۳۹۸)، ۶۹. DOI: 10.22059

^{۳۸}. رضا طجلو، «بررسی تئوری‌های حاکم بر مقررات دولتی در حقوق عمومی اقتصادی»، نشریه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۳، (۱۴۰۱)،

سوم، متناسب‌سازی مجازات‌ها با شدت جرم مطابق با اصل فردی واکنش اجتماعی یا اصل تفرید کیفری^{۳۹}.
چهارم، تقویت نظارت پیشینی از طریق پیش‌بینی کمیته‌های تخصصی تشخیص تعارض منافع با حضور قضات آشنا به حقوق بانکی برای رسیدگی تخصصی.
پنجم، تدوین منشور اخلاقی برای کارکنان بانک مرکزی در راستای تقویت حکمرانی مطلوب و پاسخگویی مقامات عمومی.

نتیجه‌گیری

بر اساس یافته‌های این پژوهش می‌توان نتیجه گرفت که قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲، تحولی بنیادین در ساختار حقوقی نظام پولی و بانکی کشور محسوب می‌شود. این قانون با هدف اصلاحات ساختاری، افزایش کارایی نظام بانکی و تقویت جنبه نظارتی تصویب شده است. بند ب ماده ۲ این قانون، استقلال بانک مرکزی در به‌کارگیری ابزارهای قانونی مورد نیاز را برای تحقق اهداف تعیین‌شده افزایش داده است که شامل مهار تورم، تضمین ثبات و سلامت شبکه بانکی، حمایت از رشد اقتصادی و اشتغال، حفظ و ارتقای ارزش پول ملی، و مساعدت در تحقق عدالت اجتماعی می‌باشد.

در پاسخ به سوال اصلی پژوهش، تحلیل ماده ۶۰ قانون بانک مرکزی نشان داد که مقنن سه عنوان مجرمانه متمایز را جرم‌انگاری کرده است. جرم نخست (بند ج) بر انجام کار دائم یا موقت برای اشخاص تحت نظارت و دریافت حقوق از محل دیگر متمرکز است که با هدف حفظ استقلال مالی مقامات تدوین شده است. جرم دوم (بند چ) همکاری متقلبانه یا تبانی با اشخاص تحت نظارت را موضوع قرار داده که برای استقرار شفافیت مالی و مقابله با تعارض منافع وضع شده است. جرم سوم (بند خ) عدم اعلام روابط مالی فراتر از حد نصاب را جرم‌انگاری کرده که به منظور تضمین شفافیت کامل در عملکرد مقامات مقرر گردیده است.

از حیث ارکان قانونی، تمامی این جرایم بر مبنای بندهای مختلف ماده ۶۰ استوار بوده و چارچوب حقوقی لازم را مطابق اصل قانونی بودن جرم و مجازات فراهم می‌آورند. رکن مادی این جرایم تنوع قابل توجهی دارد و رکن معنوی در هر سه جرم بر علم مرتکب به موضوع جرم و اراده مجرمانه مبتنی است.

یافته‌های پژوهش همچنین نشان می‌دهد که وجود تداخل میان بندهای «ج» و «چ» از نکات قابل تأمل است که نیازمند تدقیق بیشتر از سوی قانون‌گذار می‌باشد. تنوع ضمانت‌های اجرایی نشان‌دهنده رویکرد ترکیبی مقنن در بازدارندگی و جبران خسارات وارده به منافع عمومی است.

در پاسخ به سوال فرعی پژوهش، وضع ماده ۶۰ نقطه عطفی بنیادین در تحول رویکرد قانون‌گذاری ایران محسوب می‌شود که چارچوب حقوقی منسجمی برای حمایت از مشروعیت نظام سیاسی فراهم آورده است. این ماده نقش محوری در استقرار

^{۳۹}. مرضیه همتی، بهاره جدید، «آسیب‌شناسی سیاست جنایی ایران در زمینه پیشگیری از جرائم بانکی»، نشریه رهیافت پیشگیری، ۱۶، (۱۴۰۰)،

حکمرانی مطلوب در حوزه پولی و بانکی ایفا می‌کند و با اتخاذ رویکرد پیشگیرانه، اصول شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری را تقویت می‌نماید.

از جنبه تحولی، ماده مذکور تحول بنیادین از رویکرد واکنشی به سمت پیشگیری نظام‌مند در مبارزه با فساد و تعارض منافع را نشان می‌دهد و نسبت به قوانین پیشین، نگاهی تخصصی‌تر و مدل «کنترل پیشگیرانه» ارائه می‌دهد.

در نهایت، وضع عناوین مجرمانه مندرج در ماده ۶۰ نه تنها در راستای تحقق اصل حاکمیت قانون عمل می‌کند، بلکه نظام حقوقی ایران را به سمت پذیرش استانداردهای بین‌المللی شفافیت و حکمرانی خوب سوق می‌دهد. این رویکرد جدید به مثابه ابزاری برای تقویت مشروعیت نظام سیاسی، حفظ اعتماد عمومی و تحقق عدالت اجتماعی در نظام اقتصادی کشور عمل می‌نماید و زمینه‌ساز حکمرانی مطلوب اقتصادی است.

منابع

۱- منابع فارسی

الف- کتب

- (۱) بهروز احمدی امویی، *اقتصاد سیاسی صندوق‌های قرض‌الحسنه و موسسات اعتباری*، تهران: نشر کتاب پارسه، ۱۳۹۷.
- (۲) السان، مصطفی. *حقوق بانکی*. تهران: نشر سمت، ۱۴۰۲.
- (۳) سلطانی، محمد. *حقوق بانکی*. تهران: نشر میزان، ۱۳۹۸.
- (۴) عرب‌نژاد، یاسر. *حاکمیت حقوق عمومی بر قراردادهای بانکی*. چ ۱، تهران: انتشارات جنگل، ۱۴۰۲.
- (۵) گلدوزیان، ایرج. *حقوق جزای اختصاصی*. چ ۲۴، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۷.
- (۶) سمیعی‌زنوز، حسین. *حقوق کیفری بانکی*. تهران: نشر میزان، ۱۳۹۹.
- (۷) کامفر، بهداد. *دوره پیشرفته حقوق جزا عمومی و اختصاصی*. تهران: مهرپویان پویا، ۱۳۹۹.
- (۸) میرمحمدصادقی، حسین. *جرایم علیه اموال و مالکیت*. تهران: نشر میزان، ۱۳۹۴.
- (۹) کاتوزیان، ناصر. *مبانی حقوق عمومی*. چ ۶، تهران: انتشارات میزان، ۱۴۰۳.
- (۱۰)

ب- مقالات

- (۱) همتی، مرضیه و جدید، بهاره. «آسیب‌شناسی سیاست جنایی ایران در زمینه پیشگیری از جرائم بانکی»، نشریه رهیافت پیشگیری، ۱۶، (۱۴۰۰)، ۱۴۱-۱۶۸. DOI: 10.22034
- (۲) عابدزاده، علی. «آیین رسیدگی افتراقی جرائم بانکی»، نشریه آراء، ۲۰، (۱۴۰۰)، ۱-۲۲. DOI: 10.22034
- (۳) عزیززاده، رامین و غلامی، حسین و جاهد، محمد علی. «اخلاق تجاری به عنوان پارادایم پیشگیری از جرائم بانکی»، فصلنامه اخلاق در علوم و فناوری، ۱۴، (۱۳۹۸)، ۹۹-۱۴۹. DOI: 10.22059
- (۴) خسروی، میثم و جمور، محمد و لطفی، رضا. «اندازه‌گیری استقلال قانونی بانک مرکزی در قانون جدید بانک مرکزی». نشریه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، ۱۱۲، (۱۴۰۳)، ۷-۴۷. DOI: 10.22054
- (۵) پور بافرانی، حسن، «بایدها و نبایدهای جرم‌انگاری در حقوق کیفری ایران»، نشریه تحقیقات حقوقی، ۸۹، (۱۳۹۸)، ۲۵-۵۲. DOI: 10.22059
- (۶) بوستانی، منصور و قاسمی، مجتبی. «بررسی تطبیقی ساختار نهادی تنظیم بازارهای مالی در ایران و کشورهای منتخب با نگاه به قانون جدید بانک مرکزی»، نشریه پژوهش‌های حقوق اقتصادی و تجاری، ۸، (۱۴۰۳)، ۷۳-۱۰۸. DOI: 10.22034
- (۷) رحمتی، میلاد و جباری کهنه شهری، امیر. «بررسی سیاست‌های پولی و نقش بانک مرکزی در ثبات اقتصاد کلان»، هفتمین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، حسابداری، بانکداری و اقتصاد ایران، ۷، (۱۴۰۲)، ۱-۵۷۷. DOI: 10.22034
- (۸) طحرجلو، رضا. «بررسی تئوری‌های حاکم بر مقررات دولتی در حقوق عمومی اقتصادی»، نشریه پژوهش‌های نوین حقوق

اداری، ۱۳، (۱۴۰۱)، ۱۹۵-۲۱۴، DOI: 10.22034

۹) قماش، سعید. «**بنیادهای جرم‌انگاری در حقوق کیفری نوین**». نشریه تحقیقات حقوقی، ۸۳، (۱۳۹۷)، ۱۳۹-۱۷۲. DOI: 10.22059

۱۰) موسوی، امیرحسین. «**تقویت استقلال بانک مرکزی در قانون جدید**». نشریه تازه‌های اقتصاد، ۱۸۵، (۱۴۰۲)، ۲۱-۳۲.
۱۱) دشتی، محمدتقی، و زندیه، زهرا، و مهدی‌فر، محمد. «**تعارض منافع در بخش عمومی**»: گونه‌ها و انواع مقابله‌های حقوقی (تحلیل فقهی و حقوقی)، نشریه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۶، (۱۴۰۲)، ۲۵۶-۲۸۲. DOI: ۲۲۰۳۴/۱۰

۱۲) صالحی، جواد. «**جرم‌انگاری از منظر فقه نظامات**». نشریه فقه، ۱۰۳، (۱۳۹۹)، ۱۴۲-۱۷۰. DOI: 10.22067
۱۳) احمدی ناطور، زهرا و ریاضت، زینب. «**جرایم بانکی مأمورین به خدمات عمومی در بانک‌های خصوصی**»، نشریه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۰۵، (۱۴۰۳)، ۲۵-۴۳. DOI: 10.22066

۱۴) محمودی، فیروز. «**جرم‌انگاری برخی از عنوان‌های حقوقی در ایران و تأثیر ملاحظه‌های سیاسی و اجتماعی بر آن**». نشریه دین و ارتباطات، ۱۷، (۱۳۸۲)، ۳۳-۷۲.

۱۵) برهانی، محسن و رهبرپور، محمدرضا. «**چرایی جرم‌انگاری در قلمروی اخلاق زیستی**». نشریه مطالعات حقوق خصوصی، ۴۱، (۱۳۹۰)، ۴۱-۶۰. DOI: 10.22059

۱۶) مرتضوی، سید ابراهیم و فروتن، مصطفی و ایروانیان، امیر. «**سیاست شفافیت در قلمرو معاملات بانکی (با تأکید بر قانون جدید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران)**». نشریه تحولات سیاسی اجتماعی معاصر ایران، ۵، (۱۴۰۳)، ۴۷۳-۵۰۱. DOI: 10.22034

۱۷) نعیمی، رامین و مالمیر، محمود و حیدری، مسعود. «**علل بنیادین و ساختاری جرم‌انگاری حداکثری در نظام حقوقی ایران**». نشریه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، ۵۰، (۱۴۰۰)، ۹۹-۱۲۰. DOI: 10.22059

۱۸) بیگی، حسین و بیگی، جمال و احدی، فاطمه. «**علت‌شناسی جرایم بانکی و راهکارهای پیشگیرانه اجتماعی و فقهی**». نشریه فقه و مبانی حقوق اسلامی، ۳، (۱۴۰۱)، ۶۱-۸۳. DOI: 10.22067

۱۹) افراسیابی، صابر و خوئینی، غفور، مجتهد سلیمانی، ابوالحسن. «**مبانی قانونی و اخلاقی جرم‌انگاری در حقوق کیفری ایران**». نشریه تحقیقات حقوقی، ۸۷، (۱۳۹۸)، ۱-۶. DOI: 10.22059

۲۰) خوانین زاده، حسین و حاجی ده‌آبادی، احمد و مزیدی شرف‌آبادی، علی. «**مفهوم، مبنا و موقعیت رفتار مجرمانه جرایم علیه اموال و مالکیت**». نشریه پژوهش‌های اخلاقی، ۴۱، (۱۳۹۹)، ۱۱۳-۱۳۴. DOI: 10.22059

۲۱) فراتی، منصوره. «**نقش بانک‌ها در جرایم اقتصادی**». نشریه کانون وکلا، ۲۴۱، (۱۳۹۸)، ۶۶-۸۲. DOI: 10.22059

ج- منابع الکترونیک

۱) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، (۱۴۰۳/۰۸/۱۱)، «**ابزارهای سیاست پولی در ایران**»، <https://cbi.ir/page/۱۵۱۲.aspx>

۲) بحث و گفتگوی تخصصی، قوانین و دستورالعمل‌های مرتبط با تعارض منافع در ایران، (۲۰/۰۳/۱۴۰۴)،
<https://t/topic/https://discuss.tp.۸۹۷.ir>

2- English Resources

A-Book

- 1) C.M.V. Clarkson, *Understanding Criminal Law* (London: Fontana Press, 1987).

B- Articles

- 1) Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit," OECD Public Governance Series (2005): 15, accessed December 15, 2024, doi: 10.1787.
- 2) Matteo Salto and Peter Wierds, "Central Bank Governance, Transparency, and Accountability: A Literature Review," ECB Working Paper Series 2032 (2017): 14, accessed March 11, 2024, doi: 10.2866.
- 3) United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), "Asset Recovery," UNODC website, accessed February 8, 2025, <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/asset-recovery.html>.
- 4) Mitchell N. Berman, "Punishment," Stanford Encyclopedia of Philosophy, accessed January 18, 2025, <https://plato.stanford.edu/entries/punishment/>.
- 5) Bank for International Settlements (BIS), "Principles for Central Bank Governance" (2023): 7, accessed April 9, 2025, https://www.bis.org/basel_principles/cbgo.htm.

C- On-line

OECD, "Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries" (1997): 29-31, accessed 17/03/1404, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf>