



University of Tehran Press

Comparative Law Review

Homepage: <https://jcl.ut.ac.ir>

Online ISSN: 2423-3404

Volume: 16, Issue: 2
Autumn & Winter
2025-2026

Quasi-Criminal Competence of Central Bank in Response to Banking Violations: A Comparative Study of Central Bank Act of Iran and US Federal Banking Laws

Mahdi Sabooripour¹ | Zahra Alanchari²

1. Corresponding Author; Assistant Prof., Department of Criminal and Criminology Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran. Email: m_sabooripour@sbu.ac.ir
2. M. A. In Criminal and Criminology Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran. Email: za.alanchari@mail.sbu.ir

Article Info	Abstract
Article Type: Research Article Received: 2025/04/18 Received in revised form: 2025/09/08 Accepted: 2025/10/30 Published online: 2025/12/22 Keywords: <i>Banking Violations, Central bank, Disciplinary Board, Enforcement actions, Federal Reserve.</i>	In recent decades, alongside the increasing complexity and specialization of issues on one the hand and the growing number of matters requiring government oversight and control on the other hand, the quasi-criminal jurisdiction of various regulatory bodies have expanded. One such area is the country's monetary and banking system, which has undergone significant changes with the enactment of the Central Bank of the Islamic Republic of Iran Law in 2023, introducing a novel approach called banking regulation. This article employs a descriptive-analytical method, examining the new Central Bank Law on one hand and U.S. federal laws on the other, to normatively, procedurally, and structurally analyze the quasi-criminal jurisdiction of banking regulation in these two countries. The primary question of this research is what are the most significant similarities and differences between the banking regulatory systems in Iran and the United States. In this regard, the expansion of violations falling under the jurisdiction of the Disciplinary Board, along with addressing some criticisms of its structure and procedures, are among the most important aspects of Iran's recently enacted Central Bank Law. These are compared with the jurisdictions of U.S. banking regulators, particularly their formal enforcement actions. The findings of this study indicate that, in the U.S. legal system, the central concept in banking regulation is determining "unsafe and unsound" practices-a fluid concept whose specifics are clarified through practical enforcement. In terms of regulatory responses, U.S. regulators have broader authority, as their jurisdiction can extend to a wider range of individuals compared to their Iranian counterparts. Additionally, transparency in handling violations through public proceedings and faster processes are among the strengths of the U.S. banking regulatory system, which could serve as a model for policymakers and implementers in Iran's banking system.
How To Cite	Sabooripour, Mahdi; Alanchari, Zahra (2025). Quasi-Criminal Competence of Central Bank in Response to Banking Violations: A Comparative Study of Central Bank Act of Iran and US Federal Banking Laws. <i>Comparative Law Review</i> , 16 (2), 525-547. DOI: https://doi.com/10.22059/jcl.2025.392599.634743
DOI	10.22059/jcl.2025.392599.634743
Publisher	The University of Tehran Press.



صلاحیت شبه کیفری بانک مرکزی در پاسخ‌دهی به تخلفات بانکی: مطالعه تطبیقی قانون بانک مرکزی ایران و قوانین بانکداری فدرال ایالات متحده

مهدی صبوری پور^۱ | زهرا النجری^۲

^۱ نویسنده مسئول؛ استادیار گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. رایانامه: m_sabooripour@sbu.ac.ir

^۲ دانش‌آموخته کارشناسی ارشد، گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. رایانامه: za.alanchari@mail.sbu.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: پژوهشی تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۱/۲۹ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۰۶/۱۷ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۸/۰۸ تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۴/۱۰/۰۱ کلیدواژه‌ها: اقدامات اجرایی، بانک مرکزی، تخلفات بانکی، فدرال رزرو، هیئت انتظامی.	در دهه‌های اخیر، همسو با پیچیده و تخصصی‌تر شدن موضوعات از یک سو و افزوده شدن بر اموری که نیازمند نظارت و کنترل حکومت هستند از سوی دیگر، صلاحیت‌های مراجع مختلف شبه کیفری رو به افزایش نهاده است. یکی از این حوزه‌ها، نظام پولی و بانکی کشور است که با تصویب قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۴۰۲ و از رهگذر رویکردی نوین با عنوان تنظیم‌گری بانکی دستخوش تغییرات گسترده‌ای شده است. نگارندگان مقاله حاضر با روش توصیفی-تحلیلی و با تمرکز بر قانون جدید بانک مرکزی از یک سو و قوانین فدرال ایالات متحده آمریکا از سوی دیگر، به تحلیل هنجاری، رویه‌ای و ساختاری صلاحیت شبه کیفری تنظیم‌گری بانکی در این دو کشور پرداخته‌اند. پرسش اصلی این تحقیق آن است که مهم‌ترین نقاط اشتراک و افتراق نظام‌های تنظیم‌گری بانکی در ایران و ایالات متحده، کدام‌اند؟ در این راستا، توسعه تخلفات مشمول صلاحیت هیئت انتظامی در کنار رفع برخی انتقادات وارد بر ساختار و ترتیبات هیئت انتظامی از جمله مهم‌ترین مباحث قانون تازه تصویب بانک مرکزی ایران هستند که در کنار صلاحیت‌های تنظیم‌گران بانکی ایالات متحده و به‌طور خاص اقدامات اجرایی رسمی مورد مقایسه قرار گرفته‌اند. یافته‌های این پژوهش حکایت از آن دارد که در نظام حقوقی آمریکا، مفهوم محوری در تنظیم‌گری بانکی، احراز عملکرد «ناسالم و نالایم» است که البته مفهومی سیال دارد و مصادیق آن در رویه عملی مشخص می‌شود. در حوزه واکنش‌ها، اختیارات نهاد تنظیم‌گر در ایالات متحده، با توجه به امکان شمول آنها بر اشخاص بیشتر، گسترده‌تر از همتای ایرانی آن است. علاوه بر این، شفافیت در رسیدگی به تخلفات با رعایت اصل علنی بودن و نیز سرعت بیشتر در فرایندها، از جمله نقاط قوت در نظام تنظیم‌گری بانکی در ایالات متحده است که می‌تواند مورد توجه برنامه‌ریزان و مجریان نظام بانکی در کشور ما قرار گیرد.
استناد	صبوری پور، مهدی؛ النجری، زهرا (۱۴۰۴). صلاحیت شبه کیفری بانک مرکزی در پاسخ‌دهی به تخلفات بانکی: مطالعه تطبیقی قانون بانک مرکزی ایران و قوانین بانکداری فدرال ایالات متحده. <i>مطالعات حقوق تطبیقی</i>، ۱۶ (۲)، ۵۲۵-۵۴۷. DOI: https://doi.com/10.22059/jcl.2025.392599.634743
DOI	10.22059/jcl.2025.392599.634743
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

۱. مقدمه

رویکرد حکمرانی تنظیم‌گرانه به عنوان یکی از الزامات حکمرانی نوین، اسباب پدیدآیی یک واقعیت نهادی به نام نهاد تنظیم‌گر را فراهم نموده است. تنظیم‌گری از آغاز تاکنون در جنبه‌های مختلف خود دچار تحولات گوناگونی شده است و برخی نظیر هارتلپ^۱ آن را چه در علم اقتصاد و چه در علوم سیاسی فاقد تعریف ثابت و مشخص توصیف کرده‌اند (Hartlap, 2020: 71). با این حال، مراد از تنظیم‌گری در این پژوهش، معنای خاص این مفهوم حقوقی و به طور دقیق‌تر، اقدامات و صلاحیت‌های اشخاص حقوق عمومی خاص و مستقل از دولت با عنوان نهادهای تنظیم‌گر^۲ یا رگولاتور می‌باشد؛ نهادهای تنظیم‌گر مستقلی که با ساختار خاص خود، اقدام به وضع مقررات^۳ و اجرای^۴ آنها کرده و حتی به امر قضاوت^۵ نیز پرداخته‌اند. این نهادها که عموماً در بدنهٔ قوهٔ مجریه جای می‌گیرند، کارویژهٔ سه قوه از جمله رسیدگی‌هایی را که می‌توان آن را رسیدگی شبه قضایی یا شبه کیفری دانست در خصوص فعالان حوزهٔ تحت تنظیم خود اعمال می‌دارند (Zarei & Azizmohamadi, 1396: 227). در این خصوص مکس مینزرن^۶ به نقل از آیرس و بریثویت^۷، مدلی از اجرای فزاینده را تأیید می‌کند که در آن تنظیم‌گران تشویق می‌شوند در ابتدا با متقاعدسازی ملایم شروع کنند تا به بازیگران دارای انگیزه اجازه دهند که خودشان را هماهنگ سازند و در صورت بی‌اثر بودن اقناع، به نامه‌های هشداردهنده^۸ و مجازات‌ها ادامه داده، با تعلیق یا لغو مجوز به آن پایان دهند (Minzner, 2012: 826).

البته، قرار گرفتن موضوعات در حوزهٔ صلاحیت نهادهای تنظیم‌گر، به معنای نقض تضمین‌های دادرسی منصفانه نیست. در همین راستا، مفهومی تحت عنوان «قلمرو کیفری» مورد شناسایی قرار گرفته است و برخی حقوق دانان، صلاحیت شبه قضایی یا شبه کیفری نهادهای تنظیم‌گر را نیز نمونه‌ای از موارد داخل در قلمرو کیفری دانسته‌اند (Yavari, 1394: 223-7).

مسئلهٔ تنظیم‌گری بانکی به دلیل نقش روزافزون بانک و بانکداری در فعالیت‌های اقتصادی، گسترش کمی مؤسسات مالی و اعتباری و بحران‌های اخیر این مؤسسات، اهمیتی بیش‌ازپیش یافته است. قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران که در خرداد ماه سال ۱۴۰۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، تغییرات مهم و قابل توجهی در نحوهٔ عملکرد این بانک در مقام تنظیم‌گر عملیات بانکی و در راستای

-
1. Hartlapp
 2. Regulatory bodies
 3. Rule making
 4. Enforcement
 5. Adjudication
 6. Max Minzner
 7. Ayres and Braithwaite
 8. Warning letters

تقویت جایگاه آن ایجاد کرده است. پرسش اصلی این تحقیق آن است که این تغییرات از منظر اصول تنظیم‌گری کارآمد همچون استقلال نهاد تنظیم‌گر، انعطاف‌پذیری در تدابیر، سرعت و شفافیت در رسیدگی‌ها و بازدارندگی ابزارها و واکنش‌ها، چگونه ارزیابی می‌شوند؟ برای پاسخ به این سؤال و با هدف فراهم آوردن دیدگاهی تطبیقی که بر اساس آن بتوان این تغییرات را مورد ارزیابی دقیق‌تر قرار داد، مفاد قانون پیش‌گفته در مقایسه با قوانین فدرال مربوط به تنظیم‌گری بانکی در ایالات متحده مورد بررسی قرار گرفته است. علت انتخاب ایالات متحده برای این مطالعه تطبیقی آن است که این کشور در کنار جایگاه ویژه در نظام پولی و بانکی جهانی، یکی از ساختاریافته‌ترین نمونه‌های تنظیم‌گری بانکی در جهان با سابقه‌ای درخور توجه در این زمینه شمرده می‌شود. در این کشور، فدرال رزرو به‌عنوان بانک مرکزی ایالات متحده در کنار چندین سازمان تخصصی دیگر به تنظیم‌گری بانک‌ها و مؤسسات مالی می‌پردازد.

فرضیه این پژوهش آن است که تغییرات اعمال‌شده در حوزه پولی و بانکی کشور ما از سوی قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲، به‌ویژه با توجه به تقویت استقلال این بانک و تخصصی ساختن رسیدگی‌ها و نیز توسعه و تقویت تدابیر، نقش و جایگاه تنظیم‌گرانه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در نظام پولی و بانکی کشور را تقویت کرده است.

این تحقیق به روش توصیفی - تحلیلی انجام گرفته است؛ توضیح آنکه ابتدا مهم‌ترین ابتکارات قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲ در حوزه‌های مختلف تنظیم‌گری بانکی همچون حدود صلاحیت‌ها، ماهیت تخلفات، کیفیت ضمانت اجراها و شیوه رسیدگی‌ها بیان شده و سپس این تغییرات و نوآوری‌ها در مقایسه با تدابیر و راهکارهای مشابه در نظام تنظیم‌گری بانکی فدرال ایالات متحده از یک سو و اصول تنظیم‌گری کارآمد از سوی دیگر مورد تحلیل قرار گرفته است.

مهم‌ترین دلایلی که انجام این پژوهش را ضروری ساخته، نخست، ناظر به تغییرات مهمی است که به‌موجب قانون یادشده در زمینه صلاحیت‌ها و جایگاه بانک مرکزی ایجاد شده است که مطالعه آنها به‌منظور تحلیل وضعیت جدید، ضرورتی غیرقابل انکار است؛ و در سطح دوم، فراتر از تنظیم‌گری بانکی و مبتنی بر این واقعیت است که در نظام‌های حقوقی پیچیده امروزی به‌طور مستمر بر اهمیت و نقش نهادهای تنظیم‌گر در حوزه‌های مختلف افزوده می‌شود و با انجام پژوهش‌هایی از این قبیل می‌توان به رفع خلأ موجود در این زمینه در ادبیات حقوقی فارسی‌زبان کمک کرد.

با توجه به ملاحظات یادشده، این مقاله در سه بند نگارش یافته است. در بند نخست، با هدف تبیین مفهوم تنظیم‌گری بانکی، به نقش و جایگاه تنظیم‌گران بانکی در ایران و ایالات متحده در تعیین و اعمال تدابیر کنشی و واکنشی نسبت به تخلفات بانکی و رویه‌های سوء و خطرزا در حوزه بانکداری پرداخته شده است. بند دوم به تبیین مهم‌ترین مصادیق این تخلفات و ضمانت‌های اجرای مقرر برای آنها در دو نظام

بانکی مورد مقایسه اختصاص داده شده و در بند سوم نیز نظام حقوقی شکلی حاکم بر تنظیم گری بانکی، به ترتیب در دو مرحله رسیدگی بدوی و تجدیدنظر، مورد بررسی قرار گرفته است.

۲. جایگاه تنظیم گران بانکی در مواجهه با تخلفات بانکی

مطابق ماده ۴ قانون بانک مرکزی یکی از مهم ترین وظایف این نهاد که می توان آن را ناشی از نقش تنظیم گری آن دانست، عبارت است از «جلوگیری از بروز تخلف توسط اشخاص تحت نظارت و تنبیه اشخاص تحت نظارت متخلف». همچنین مطابق با بند «ر» ماده ۱، منظور از اشخاص تحت نظارت عبارت است از کلیه مؤسسات اعتباری، صندوق های قرض الحسنه، تعاونی های اعتبار و سایر مؤسسات سپرده پذیر، شرکت های واسپاری (لیزینگ)، صرافی ها، شرکت های مدیریت دارایی های مؤسسات اعتباری، شرکت های اعتبارسنجی ارائه دهنده خدمات به مؤسسات اعتباری و سایر اشخاصی است که به انجام عملیات یا ارائه خدمات بانکی و ابزارهای پرداخت اشتغال دارند. البته تشخیص مصادیق اشخاص تحت نظارت برعهده بانک مرکزی قرار گرفته است.

معاون نظارت بانک مرکزی تا پیش از تصویب قانون جدید به عنوان عضو هیئت عامل بانک مرکزی به رسمیت شناخته نشده بود، لیکن قانون جدید علاوه بر ارتقای جایگاه، وظایف و اختیارات آن را نیز توسعه داده است. بی تردید مهم ترین نقش معاونت تنظیم گری و نظارت را می توان دادستانی هیئت انتظامی بانک مرکزی دانست. مطابق بند «ت» ماده ۲۲ قانون بانک مرکزی، معاون تنظیم گری و نظارت با حفظ مسئولیت، به عنوان دادستان هیئت انتظامی بانک مرکزی تعیین می شود. وفق ماده ۲۳ قانون بانک مرکزی، انجام موارد یادشده در این ماده از سوی اشخاص تحت نظارت یا سهام داران مؤثر و مدیران آنها تخلف محسوب شده، معاون تنظیم گری و نظارت در مقام دادستان انتظامی بانک مرکزی موظف است در صورت مشاهده هریک از تخلفات، اعمال تنبیهات یادشده در بند «ب» این ماده را از هیئت انتظامی درخواست کند. قانون گذار وظیفه قانونی معاون تنظیم گری و نظارت را به صراحت ناشی از نقش دادستانی این معاونت توصیف کرده است. گفتنی است که مقنن از صلاحیت معاونت تنظیم گری و نظارت در خصوص تخلفات اشخاص تحت نظارت و رسیدگی هیئت انتظامی از لفظ «درخواست کردن» و در خصوص جرایم پولی و بانکی و رسیدگی مراجع قضایی از لفظ «شکایت کردن» استفاده نموده است که نباید با یکدیگر یکی دانسته شوند؛ چراکه اقدامات درخواست کنندگی مسامحتاً بر اساس ماده ۱۱ قانون آیین دادرسی کیفری، همان تعقیب دعوا از جنبه عمومی است که برعهده دادسرا و دادستان قرار دارد. لیکن موضوع شکایت کنندگی ناشی از جنبه خصوصی جرم است. بند «الف» ماده ۹ قانون آیین

دادرسی کیفری نیز دعوای عمومی را دعوایی می‌داند که برای حفظ حدود و مقررات الهی یا حقوق و نظم عمومی جریان پیدا می‌کند.

امروزه در امریکا نهادهای نظارتی چندگانه‌ای^۱ از جمله فدرال رزرو، دفتر نظارت پولی^۲، شرکت بیمه سپرده فدرال^۳ و سازمان اتحادیه‌های اعتباری تعاونی ملی^۴ فعال هستند که در مواردی نیز با یکدیگر هم‌پوشانی دارند. اداره نظارت پولی مسئولیت نظارت اولیه بر ۱۸۵۰ بانک ملی^۵ را دارد که بیش از نیمی از دارایی‌های نظام بانکداری تجاری در تملک این بانک‌هاست. فدرال رزرو مسئولیت نظارت ثانویه بر بانک‌های ملی (یعنی بانک‌هایی که از سوی دفتر نظارت پولی مجوز تأسیس گرفته‌اند) و ۹۰۰ بانک ایالتی^۶ (یعنی بانک‌هایی که از جانب مقامات ایالتی مجوز تأسیس گرفته‌اند) را که اعضای نظام فدرال رزرو هستند، برعهده دارد. همچنین فدرال رزرو مسئولیت نظارت بر شرکت‌هایی را که مالک یک بانک یا بیشتر هستند عهده‌دار است. شرکت بیمه سپرده فدرال بر بانک‌هایی که عضو شرکت بیمه سپرده فدرال هستند، نظارت می‌کند (Mishkin, 1399: 528-529). سازمان اتحادیه‌های اعتباری تعاونی ملی نیز به نظارت بر اتحادیه‌های اعتباری به‌عنوان یکی از ارائه‌دهندگان خدمات بانکی در امریکا مشغول است. این سازمان‌های تنظیم‌گر بانکی صلاحیت‌های گسترده‌ای را دارا هستند و انجام چنین اقداماتی این امکان را می‌دهد که مطابق با قانون «آیین دادرسی اداری»^۷ یک دادرسی رسمی صورت گیرد. به عقیده برخی، سطح دادرسی‌های رسمی به جایی رسیده است که باید به رویه‌ها و عملکردهای سازمان‌های تنظیم‌گر بانک‌ها در این زمینه توجه شود (Malloy, 1988: 725).

۳. تخلفات و ضمانت‌های اجرا

در ایالات متحده اتخاذ تصمیمات تنبیهی از سوی خود نهادهای تنظیم‌گر بانکی صورت می‌گیرد، اما در ایران تصمیم در خصوص برخی از ضمانت‌های اجرا مرتبط با تخلفات بانک‌ها و مؤسسات اعتباری راساً از سوی بانک مرکزی اتخاذ می‌شود و برخی دیگر در صلاحیت ساختار ویژه رسیدگی به تخلفات یعنی هیئت انتظامی بانک مرکزی است. تخلفات دسته نخست در ماده ۲۵ قانون بانک مرکزی مورد تصریح قرار گرفته است. مسئله مهم در خصوص این تخلفات آن است که تنها ضمانت اجرای جزای نقدی در پاسخ به آنها قابل اعمال خواهد بود. وفق تبصره ۱ ماده مورد بحث، اعمال جریمه‌های موضوع این ماده

1. Multiple Regulatory Agencies
2. Comptroller of the Currency (OCC)
3. Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)
4. National Credit Union Administration (NCUA)
5. National Bank
6. State Banks
7. Administrative procedure act (APA)

منحصر به مواردی است که مصوب هیئت عالی یا هیئت عامل بانک مرکزی بوده، از سوی رئیس کل یا یکی از اعضای هیئت عامل بانک مرکزی ابلاغ شده باشد. وفق تبصره ۳ نیز اعمال جریمه‌های موضوع این ماده، نافه سایر اقدامات تنبیهی پیش‌بینی شده در این قانون و سایر قوانین نیست. مبلغ جریمه با توجه به شرایط وقوع تخلف و شدت و اهمیت آن و میزان همکاری قبلی شخص، تحت نظارت بانک مرکزی و به تشخیص رئیس کل، کاهش می‌یابد. این تخلفات عبارت‌اند از: مواردی که «شخص تحت نظارت» در ارسال گزارش‌های مورد درخواست بانک مرکزی تعلل کند؛ مواردی که انجام و ثبت تراکنش باید از ترتیبات خاصی پیروی نماید و «شخص تحت نظارت» ترتیبات یادشده را رعایت نکند؛ مواردی که «شخص تحت نظارت» موظف به راه‌اندازی سامانه جدید، نسخه‌گذاری سامانه‌های موجود و یا افزایش و یا تغییر در قابلیت‌های آنها شده باشد و تکلیف موردنظر را انجام ندهد؛ و نیز در صورتی که سامانه‌های داخلی «شخص تحت نظارت» که به سامانه‌های حاکمیتی بانک مرکزی متصل هستند، دچار اختلال شده، موجب تراکنش غیرموفق در سامانه‌های حاکمیتی شوند.

در خصوص رسیدگی‌های نوع دوم، یعنی رسیدگی‌های ساختار انتظامی، با ماده ۲۳ قانون بانک مرکزی مواجه هستیم که جایگزین ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی سابق شده است. تعیین دقیق مصادیق تخلفات بانکی که مشمول نظارت می‌باشند، به تفکیک ضمانت اجرایی که برای هر کدام از آنها وجود دارد و اینکه بررسی و احراز هریک به کدام بخش نظارتی مربوط می‌شود، در سازوکار نهادینه کردن اقتدار نهاد نظارتی از اهمیت خاصی برخوردار است (Elsan, 1392: 178). با این حال، قانون‌گذار کشورمان در قانون بانک مرکزی از رویکرد بیان هر تخلف و ضمانت اجرای مخصوص آن در ذیل همان مورد خودداری کرده و تمامی تخلفات را در یک بند به صورت یکجا احصا نموده است. سپس مجموع ضمانت‌های اجرایی را که هیئت انتظامی بانک مرکزی در انتخاب آنها مخیر گذاشته شده، در بند دیگر آن ماده برشمرده است. تخلفات یادشده در ماده ۲۳، موارد گسترده‌ای نظیر مشارکت حقوقی یا سرمایه‌گذاری مستقیم و بنگاهداری مؤسسه اعتباری خارج از ضوابط و حدود اعلامی بانک مرکزی، خودداری از ارائه اطلاعات در مواردی که شخص تحت نظارت به ارائه آن مکلف بوده تا مواردی نظیر توقف فعالیت بدون عذر موجه را دربر می‌گیرد. ضمانت‌های اجرای این ماده نیز مشتمل است بر: اخطار کتبی به «شخص تحت نظارت» یا هریک از سهام‌داران مؤثر یا مدیران آن؛ سلب صلاحیت موقت یا دائم هریک از سهام‌داران مؤثر یا مدیران؛ اعمال جریمه نقدی برای سهام‌داران مؤثر و مدیران؛ انفصال موقت یا دائم هریک از اعضای هیئت مدیره، هیئت عامل یا مدیران از خدمات دولتی و عمومی؛ اعمال محدودیت یا ممنوعیت در خصوص توزیع سود یا اندوخته بین سهام‌داران مؤثر از جانب «شخص تحت نظارت»؛ سلب حق رأی سهام‌دار مؤثر متخلف؛ سلب حق تقدم ناشی از افزایش سرمایه برای سهام‌دار مؤثر متخلف؛ تعلیق و لغو مجوز.

به این ترتیب، قانون یادشده از میان «صلاحدید قضایی»^۱ که در معنایی موسّع، بر اعطای اختیارات گسترده به مقام تعیین‌کننده واکنش نسبت به جرم و تخلف در راستای فردی‌سازی واکنش تأکید می‌کند از یک سو و «اصل قانونی بودن» که بر ضرورت تعیین دقیق ضمانت‌اجرای هر تخلف از سوی قانون‌گذار و کاهش اختیارات مقام تصمیم‌گیرنده پای می‌فشارد از سوی دیگر، جانب اصل فردی کردن و توسعه اختیارات صلاحیدیدی را برگزیده و به این ترتیب به مقام رسیدگی‌کننده اجازه داده است تا متناسب با نوع و میزان و سایر شرایط حاکم بر تخلف، کارآمدترین تدبیر را اتخاذ کند.

در تنظیم‌گری بانکی ایالات متحده، آنچه نقش کلیدی ایفا می‌کند، اصطلاح عملکرد «ناایمن و ناسالم»^۲ است. پس از آنکه که فدرال رزرو این اصطلاح را در برکناری یک مقام بانکی از سمت خود مورد استفاده قرار داد، بدون آنکه مورد تعریف قرار گیرد، برای اولین بار در قانون بانکداری در سال ۱۹۳۳ مورد استفاده قانون‌گذار قرار گرفت. جان هورن^۳، رئیس وقت هیئت بانک وام مسکن فدرال^۴، در مطالبی که در سال ۱۹۶۶ به کنگره ارائه شد، «عملکرد بانکی ناایمن و ناسالم» را این‌گونه تعریف کرد: «هرگونه اقدام یا عدم اقدام، برخلاف استانداردهای پذیرفته‌شده عمومی عملیات محتاطانه که در صورت تداوم، عواقب احتمالی آن خطر، زیان یا خسارت غیرعادی برای مؤسسه، سهام‌داران یا مؤسسات اداره‌کننده صندوق‌های بیمه خواهد داشت». این همان تعریفی است که مورد تأیید و استفاده سازمان‌های تنظیم‌گر بانکی فدرال قرار گرفته است (Onyiliogwu, 2019: 14-15). در واقع، دادگاه‌ها کار با مفهوم انعطاف‌پذیر عملکرد ناایمن و ناسالم و دادن محتوای مشخص به آن را ممکن کرده‌اند. برای مثال، در میان انواع اقدامات یا فعالیت‌های خاصی که برای نشان دادن رویه‌های بانکی ناایمن یا ناسالم انجام شده‌اند، می‌توان به «الگوی وام‌های داده‌شده با امنیت ناکافی»، «تمرکز بی‌رویه تمديد اعتبار بر یک وام‌گیرنده»، «سهم بیش‌ازحد وام‌های معوق در خصوص وام‌های ناخالص»، «فقدان کنترل‌های داخلی و رویه‌های حسابرسی کافی» و «پرداخت حقوق و پاداش‌های مازاد به کارمندان بانک» اشاره کرد (Malloy, 1988: 773-774).

تنظیم‌گران برای مقابله با وضعیت ناایمن و ناسالم بانک‌ها و برخورد با تخلفات آنها از طیف وسیعی از ابزارها برخوردارند. این اقدامات در نظام تنظیم‌گری امریکا به‌طور کلی اقدامات اجرایی^۵ نامیده شده و به دو دسته اقدامات اجرایی رسمی^۶ و غیررسمی^۷ تقسیم می‌شوند. اقدامات اجرایی غیررسمی تعهدات داوطلبانه‌ای هستند که از سوی هیئت مدیره یک بانک یا مؤسسه مالی انجام می‌شوند. این اقدامات نه به صورت

1. Judicial discretion

2. Unsafe and unsound

3. John Horne

4. Federal Home Loan Bank Board (FHLBB)

5. Enforcement actions

6. Formal enforcement actions

7. Informal enforcement actions

عمومی افشا می‌شوند و نه از نظر قانونی قابل اجرا هستند (FDIC, 2023: 52). درحالی که اگر مشکلات فراگیر، مکرر یا حل نشده باشند و یا نگرانی جدی وجود داشته باشد، تنظیم‌گران می‌توانند با انجام اقدامات اجرایی رسمی که همان تنبیهات قانونی هستند، اختیارات خود را اعمال کنند (International Monetary Fund, 2015: 89). به این ترتیب، اقدامات اجرایی غیررسمی برخلاف اقدامات رسمی برای مشکلات سطحی‌تر به کار برده می‌شوند و انتشار عمومی نیز نمی‌یابند. عدم رعایت یک اقدام غیررسمی می‌تواند به اقدام رسمی منجر شود، زیرا این امر حاکی از عدم تعهد از طرف بانک برای مقابله با موضوعات در هنگام بروز آنهاست (Jackson & Symons, 1999: 335). به این ترتیب، زرادخانه مجازات‌های اداری تنظیم‌گران بانکی فدرال با «قانون اصلاح، بازیابی و اجرای مؤسسات مالی ۱۹۸۹»^۱ تقویت شده است تا با شکست‌هایی مقابله کنند که در آن «سهل‌انگاری ساده»^۲ به جای «سهل‌انگاری»^۳ یا «بی‌احتیاطی فاحش»^۴ باید در یک اقدام قانونی از جانب تنظیم‌گران و از جمله شرکت بیمه سپرده فدرال به عنوان محافظ دنبال شود (Jackson & Symons, 1999: 144-145). همچنین این قانون برای شروع اقدامات اجرایی علیه اشخاص وابسته به مؤسسات مالی حق گسترده‌ای می‌دهد که نه تنها شامل مدیران و کارمندان مؤسسه، بلکه سایر افراد وابسته به بانک نظیر حسابداران و وکلا نیز می‌شود (Jackson & Symons, 1999: 146-147). تنبیهات یادشده در مجموعه قوانین ایالات متحده عبارت‌اند از:

۱.۳. اقدام اصلاحی سریع^۵

در مواردی لازم است تنظیم‌گران قادر به الزام بانک‌ها به اتخاذ اقدامات اصلاحی به موقع و با برقراری محدودیت‌های سریع باشند. در عمل، دامنه این معیارها به شرایط بستگی دارد (Basel Committee on Banking Supervision, 1993: 46). بر همین اساس و مطابق قوانین فدرال، تنظیم‌گران بانکی ایالات متحده موظف‌اند با انجام اقدامات اصلاحی سریع به حل مشکلات «مؤسسات سپرده‌گذاری بیمه‌شده»^۶ بپردازند. مؤسسات بر اساس وضعیت سلامت سرمایه به پنج دسته سرمایه خوب^۷، کفایت سرمایه^۸،

1. The Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act 1989 (FIRREA)

مفاد این قانون در مواد مختلف عنوان ۱۲ مجموعه قوانین امریکا، بانک‌ها و بانکداری «TITLE 12 - BANKS AND

U.S. Code: BANKING» گنجانده شده است که در ادامه بررسی خواهند شد.

2. Simple negligence

3. Gross negligence

4. Recklessness

5. Prompt corrective action

6. Insured Depository Institutions (IDIs)

7. Well capitalized

8. Adequately capitalized

کم‌سرمایه^۱، به میزان قابل توجهی کم‌سرمایه^۲ و به شدت کم‌سرمایه^۳ تقسیم‌بندی می‌شوند. تنظیم‌گران باید اقدامات اصلاحی سریع را برای رسیدگی به مسائل موجود در مؤسسات کم‌سرمایه انجام دهند. این اقدامات می‌تواند شامل دستور به محدودیت در رشد دارایی، توزیع سرمایه و ارائه طرح بازسازی سرمایه باشد. برای مؤسساتی که به میزان قابل توجهی یا به شدت کم‌سرمایه هستند، ممکن است اقدامات شدیدتری مانند تغییر مدیران ارشد، الزام به واگذاری مؤسسه یا انتصاب سرپرست انجام شود^۴. قانون به تنظیم‌گران این اختیار را می‌دهد که بسته به شرایط مخاطره‌آمیز، هر بانکی را ملزم کنند که پایه سرمایه خود را به حداقل اجباری افزایش دهد تا از وجوه بیمه خود محافظت نماید. تحت این صلاحیت، حتی تنظیم‌گران می‌توانند مؤسسه بانکی را که دارایی‌های آن کمتر از ۲ درصد سرمایه آن است، مصادره کنند (Onyiliogwu, 2019: 27).

۲.۳. دستور متوقف‌سازی و ممانعت^۵

متوقف‌سازی و ممانعت یک اخطار کتبی است که از گیرنده می‌خواهد فوراً یک فعالیت غیرقانونی یا ظاهراً غیرقانونی را متوقف کند. این دستور دارای الزام قانونی است. مطابق قوانین فدرال اگر به نظر نهاد تنظیم‌گر، هر مؤسسه سپرده‌گذاری بیمه‌شده یا هر شخص وابسته به مؤسسه و یا خود تنظیم‌گر، دلایل معقولی بر این باور داشته باشد که مؤسسه یا هر شخص وابسته به آن مؤسسه در شرف انجام عملی نایمن یا ناسالم در انجام فعالیت این مؤسسه سپرده‌گذاری است یا نقض قانون می‌کند یا تخلف کرده و یا سازمان دلایل معقولی دارد که مؤسسه سپرده‌گذاری یا هر شخص وابسته به آن در شرف نقض قانون، قاعده یا مقررات یا هر شرطی است که به صورت کتبی از سوی یک تنظیم‌گر وضع شده است، یا هر توافق کتبی که با نهاد تنظیم‌گر منعقد شده است، سازمان تنظیم‌گر می‌تواند «ابلاغیه اتهام»^۶های مربوط به آن را به مؤسسه سپرده‌گذار یا آن شخص ارسال کند. این ابلاغیه حاوی اظهاراتی از حقایق مربوط به نقض یا تخلفات ادعایی یا رویه‌های نایمن یا ناسالم است^۷.

۳.۳. دستور عزل و ممنوعیت^۸

قوانین فدرال به‌طور خاص صلاحیت تعلیق یا عزل مدیران و کارمندان بانک‌های بیمه‌شده و ممنوعیت مشارکت بیشتر در اداره امور بانک بیمه‌شده از سوی هر فرد را تعیین کرده، به تنظیم‌گران اجازه می‌دهد

-
1. Undercapitalized
 2. Significantly undercapitalized
 3. Critically undercapitalized
 4. 12 U.S. Code § 1831o
 5. Cease and Desist Order (C&D Order)
 6. Notice of charge
 7. 12 U.S. Code § 1818(b)(1)
 8. Removal and Prohibition Order

که چنین اقداماتی را علیه مدیر، مأمور یا سایر افراد کنترل کننده آغاز نمایند. هر زمان که به نظر تنظیم گر، مدیر یا مسئول بانک بیمه شده مرتکب هرگونه تخلف از قانون، ضوابط یا مقررات یا دستور متوقف سازی و ممانعت قطعی شده باشد یا درگیر و یا شریک در هر عمل نایمن یا ناسالم در خصوص بانک یا مرتکب هر فعل یا قصوری شده که به منزله نقض وظایف امانت داری وی به عنوان مدیر یا مأمور است و سازمان تشخیص دهد که بانک متحمل زیان مالی قابل توجه یا خسارت دیگری شده است یا احتمالاً به طور جدی آسیب ببیند یا اینکه منافع سپرده گذاران آن می تواند به دلیل چنین عملی به خطر بیفتد یا اینکه مدیر یا مأمور به دلیل چنین تخلف یا عمل یا نقض وظیفه امانت منفعت مالی دریافت کرده باشد یا عمل یا نقض وظیفه امانت داری شامل عدم صداقت شخصی از طرف مدیر یا مأموری است که نشان دهنده بی توجهی عمدی یا مستمر به ایمنی یا سلامت بانک باشد،^۱ اگر تنظیم گر تصمیم به شروع مراحل حذف بگیرد، باید ابلاغیه ای به مقام مدیریت مربوطه ارسال شود که در آن حقایق که زمینه های حذف را تشکیل می دهند و تشکیل جلسه استماع را بیان کند.^۲

۴.۳. تنبیهات مالی غیر کیفری^۳

قوانین فدرال تنبیهات مالی غیر کیفری را به سه سطح افزایشی تقسیم می کنند؛ به گونه ای که برای هر دسته از تخلفات یاد شده در ماده مربوطه ممکن است تا سقف مشخصی جریمه نقدی تعیین شود. علاوه بر این، در هریک از سطوح سه گانه تنبیهات مالی غیر کیفری پیش بینی شده برای مؤسسه یا شخص وابسته به مؤسسه، بر اساس دوازده عامل که وسعت و شدت مشکل را اندازه گیری می کند در نظر گرفته می شود؛ از جمله آسیب مشتریان، همکاری، میزان دارایی مؤسسه و سابقه نظارتی. برای افراد نیز تجزیه و تحلیل مشابه صورت می گیرد، اما از شاخص های جداگانه برای مؤسسات و افراد استفاده می شود (FDIC, 2023: 52).

۵.۳. ختم بیمه سپرده فدرال^۴

از آنجا که پوشش بیمه سپرده برای همه بانک های ملی و اکثر بانک های ایالتی مورد نیاز است، خاتمه وضعیت بیمه احتمالاً^۵ به بسته شدن مؤسسه منجر خواهد شد (FDIC, 2022: 76). مطابق قوانین فدرال، شرکت بیمه سپرده فدرال می تواند در صورتی که یک مؤسسه سپرده گذاری بیمه شده یا مدیران و

1. 12 U.S. Code § 1818(e)(1)

2. 12 U.S. Code § 1818(e)(4)

3. Civil Monetary Penalties (CMP)

4. 12 U.S. Code § 1818(i)(2)

5. Termination of Federal Deposit Insurance

یا متولیان یک مؤسسه سپرده‌گذاری بیمه‌شده درگیر اقدامات نالیمن و ناسالم شوند یا در شرایط نالیمن و ناسالم برای ادامه فعالیت قرار گیرند، به وضعیت بیمه یک مؤسسه خاتمه دهد.^۱

۳.۶. لغو مجوز

در نهایت تنظیم‌گران می‌توانند اقدام به لغو مجوز مؤسسات نمایند؛ برای مثال اداره ملی اتحادیه اعتباری می‌تواند در صورتی که تشخیص دهد مؤسسه ورشکسته است یا هریک از مفاد اساسنامه خود، قوانین یا مقررات را نقض کرده است، مجوز اتحادیه اعتباری فدرال را تعلیق یا لغو کند یا آن را در انحلال ناخواسته قرار داده، مدیر تصفیه برای آن منصوب نماید.^۲

آنچه از مقایسه نظام پاسخ‌دهی به تخلفات در تنظیم‌گری بانکی ایران و ایالات متحده می‌توان نتیجه گرفت، این است که قانون‌گذار فدرال ایالات متحده با توسعه دامنه اشخاص مشمول از یک سو و تعیین تدابیر واکنشی شدیدتر از سوی دیگر، اولاً در راستای جرم‌زدایی و قضازدایی از طیف وسیع‌تری از رفتارها برآمده و آنها را به یک نهاد شبه کیفری و تنظیم‌گر واگذار کرده است که این امر می‌تواند در راستای کاستن از بار دستگاه قضایی مورد توجه قرار گیرد. ثانیاً با تعیین واکنش‌های شدیدتر، بازدارندگی اقدامات تنظیم‌گرانه را افزایش داده است. البته در این میان نباید نوپدید بودن تنظیم‌گری بانکی در ایران را نیز نادیده گرفت که بر احتیاط قانون‌گذار در اتکا به این ابزار کنترلی افزوده است. به بیان دیگر، با توجه به اینکه بسیاری از ضمانت‌های اجرای مندرج در قانون بانک مرکزی ۱۴۰۲ سابقه چندی در تنظیم‌گری بانکی در ایران نداشته‌اند، قانون‌گذار ایرانی در تعیین شدت آنها و نیز شرایط اعمال آنها با احتیاط بیشتری اقدام کرده است و چه بسا تجربه موفق در اعمال این قانون بتواند زمینه را برای تقویت و توسعه تدابیر در کنترل و ساماندهی رویه‌ها و عملیات بانکی و حتی فراتر از آن، در سایر حوزه‌های تنظیم‌گری فراهم سازد.

۴. آیین رسیدگی

از مهم‌ترین اهداف و کارکردهای تنظیم‌گری در تمامی حوزه‌ها، از جمله حوزه امور بانکی که موضوع این نوشتار است، سوق دادن^۳ فرایند رسیدگی به تخلفات از دستگاه قضایی به سوی نهادهای تنظیم‌گر شبه قضایی است. این اقدام علاوه بر اینکه از حجم کار دستگاه قضایی می‌کاهد، به تقویت رویکرد تخصصی در رسیدگی‌ها نیز کمک شایانی می‌کند. رویه‌ها و اقدامات بانکی بعضاً آن قدر پیچیده‌اند که احراز و بررسی تخلفات در آنها از سوی قضات که فاقد سابقه تخصصی و آموزشی در این حوزه هستند،

1. 12 U.S. Code § 1818(a)(2)

2. 12 U.S. Code § 1766

3. Diversion

غیرممکن به نظر می‌رسد. بر این اساس، نهادهای تنظیم‌گر معمولاً از صلاحیت رسیدگی به تخلفات حوزه صلاحیت خود نیز برخوردار می‌شوند. در قانون بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۲ نیز این اتفاق افتاده و صلاحیت بانک مرکزی در رسیدگی به این گونه تخلفات افزایش یافته است. در این بند، شیوه رسیدگی به تخلفات بانکی در دو مرحله بدوی و تجدیدنظر مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱.۴. مرحله بدوی

مطابق ماده ۲۲ قانون بانک مرکزی، به منظور رسیدگی به تخلفات «اشخاص تحت نظارت» یا مدیران و سهام‌داران مؤثر آنها از قوانین، مقررات و تصمیمات بانک مرکزی شامل دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌ها و نیز برای رسیدگی به کلیه اعتراضات مؤسسات اعتباری، هیئت‌های انتظامی بدوی و تجدیدنظر در بانک مرکزی تشکیل شده است. در بند «ث» ماده ۲۲، دبیرخانه هیئت انتظامی بانک مرکزی جزئی از معاونت تنظیم‌گری و نظارت بانک مرکزی شناسایی و جایابی شده است. مسئله دیگر قابل توجه در این ماده، ترکیب هیئت‌های انتظامی است. هیئت انتظامی بدوی متشکل از سه نفر کارشناس خبره بانکی با حداقل ده سال تجربه مفید مرتبط است که به پیشنهاد رئیس کل، از سوی هیئت عالی برای مدت دو سال انتخاب می‌شوند. هیئت انتظامی تجدیدنظر ترکیبی پنج نفره دارد مشتمل بر یک قاضی مسلط به قوانین و مقررات پولی و بانکی با انتخاب رئیس قوه قضاییه و چهار نفر کارشناس خبره بانکی که به پیشنهاد رئیس کل، از سوی هیئت عالی برای مدت دو سال انتخاب می‌شوند. همچنان که اشاره شد، معاون تنظیم‌گری و نظارت نیز با حفظ مسئولیت، به عنوان دادستان هیئت انتظامی بانک مرکزی تعیین شده، بدون حق رأی در جلسات هیئت انتظامی بانک مرکزی شرکت می‌کند. رؤسای هیئت‌های یادشده نیز از سوی رئیس کل از میان اعضای همان هیئت‌ها انتخاب شده، می‌توانند از اشخاص آگاه برای شرکت در جلسات هیئت دعوت به عمل آورند.

ترکیب هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی را می‌توان از دو جنبه مورد بررسی قرار داد: نخست، مقایسه هیئت بدوی و تجدیدنظر با یکدیگر و دوم، تغییرات آنها در مقایسه با قانون پولی و بانکی است. مهم‌ترین تفاوت هیئت بدوی و تجدیدنظر را می‌توان حضور قاضی در هیئت تجدیدنظر و عدم حضور او در هیئت بدوی عنوان کرد. به نظر می‌رسد قانون‌گذار هیئت بدوی را یک هیئت انتظامی مطلقاً تخصصی شناسایی کرده است، بدون آنکه آن را نیازمند قاضی دارای ابلاغ از قوه قضاییه بداند. در مقابل در هیئت تجدیدنظر یک قاضی مسلط به قوانین و مقررات پولی و بانکی حضور دارد و دقیقاً مشخص نیست چه موضوعی از نظر قانون‌گذار توجیه‌کننده تفاوت هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر از این منظر بوده است. به عبارت دیگر، قانون‌گذار می‌توانست در رویکردی واحد هر دو هیئت بدوی و تجدیدنظر را نظیر مراجع اختصاصی اداری یادشده در تبصره ۳ ماده ۳ قانون دیوان عدالت اداری، فاقد مقام قضایی شناسایی کند. حضور کارشناسان

خبره بانکی نیز از نقاط قوت ترکیب هیئت‌ها شناخته شده و درمجموع می‌توان آن را اقدامی مؤثر با هدف صدور آرای تخصصی ارزیابی کرد. از حیث ترکیب اعضا نیز مطابق ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی هیئت انتظامی بانک‌ها مرکب بود از یک نفر نماینده دادستان کل کشور، یک نفر نماینده کانون بانک‌ها و یک نفر از اعضای شورای پول و اعتبار به انتخاب شورا. یکی از انتقادات وارد بر ترکیب یادشده، عدم عضویت نماینده‌ای از معاونت نظارت بانک مرکزی به عنوان کشف‌کننده تخلفات بود که علی‌رغم اینکه اطلاعات دقیقی نیز نسبت به بانک‌های متخلف داشت، در ترکیب هیئت انتظامی پیش‌بینی نشده بود. انتقاد دیگر به عضویت نماینده کانون بانک‌ها بازمی‌گشت. برخی صرف حضور نماینده بانک‌ها را مصداق بارزی از پدیده تعارض منافع^۱ دانسته، معتقد بودند که این امر می‌تواند به نقض انصاف در تصمیم‌گیری‌ها منتج شود (Islamic Parliament Resresearch Center, 1395: 40-41). با این حال، هر دو ایراد وارده در خصوص عدم عضویت نماینده‌ای از معاونت نظارت بانک مرکزی و عضویت نماینده بانک‌ها در اقدامی مستحسن در قانون جدید بانک مرکزی مرتفع شده است.

از دیگر انتقادات جدی به قانون پولی و بانکی در زمینه نظارت بانکی را می‌توان نخست، مسئله لزوم تشخیص تخلفات از سوی رئیس کل بانک مرکزی و دوم اعطای صلاحیت دادستانی هیئت انتظامی بانک مرکزی به دبیرکل بانک مرکزی عنوان نمود. بر اساس ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی کشور که با تصویب قانون جدید نسخ گردیده است، رسیدگی به تخلفات بانک‌ها منوط به طرح موضوع از جانب دبیرکل بانک مرکزی در هیئت انتظامی بانک‌ها می‌شد؛ چراکه دادستان هیئت انتظامی بانک‌ها، دبیرکل بانک مرکزی بود. به این ترتیب، معاون رئیس کل باید تلاش می‌کرد که دبیرکل بانک مرکزی را به طرح دعوی علیه بانک‌های متخلف مجاب کند. نتیجه چنین فرایندی، اطاله رسیدگی به تخلفات بانک‌ها بود؛ ضمن اینکه چنین گردش کاری، تناسب میان اختیارات و مسئولیت‌های معاون نظارت بانک مرکزی را نیز کاملاً مخدوش می‌کرد (Islamic Parliament Resresearch Center, 1395: 30). از سوی دیگر مدیرکل بانک مرکزی به عنوان یک جایگاه مدیریتی قادر به تشخیص تخلفات گسترده و ریز و درشت تمامی تنظیم‌شوندگان نخواهد بود و ظرفیت معاونت تنظیم‌گری و نظارت (معاونت نظارت سابق) که اساساً دارای کارکرد ویژه نظارت است، مورد غفلت واقع شده بود.

با تغییرات ایجادشده، قانون جدید بانک مرکزی در ماده ۲۳ تصریح می‌دارد که معاون تنظیم‌گری و نظارت موظف است در صورت مشاهده هریک از تخلفات، اعمال تنبیهات یادشده در بند «ب» این ماده را از هیئت انتظامی درخواست کند. به‌طور کلی تخلفات صورت‌گرفته از جانب بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری به دو دسته کلی قابل تقسیم است: دسته اول تخلفات، مشتمل بر مواردی است که در آن

1. Conflict of interest

اشخاص تحت نظارت، به متن صریح قوانین و مصوبات پایبندی نداشته‌اند. در مقابل، تخلفاتی در دسته دوم جای می‌گیرند که مصداقی بوده، به صورت صریح ناقض قوانین و مصوبات پولی و بانکی کشور نباشند. به نظر می‌رسد نحوه تشخیص وقوع تخلف در دو دسته تخلفات نامبرده، بایستی از یکدیگر تفکیک شده، برای هریک فرایند مستقلی در نظر گرفته شود. بر این اساس، به محض احراز تخلفات دسته نخست، موضوع باید در دستور کار هیئت انتظامی قرار گیرد و امکان برخورد صلاحیدیدی در این زمینه سلب گردد. اما آن دسته از تخلفات که باید وقوع تخلف اشخاص تحت نظارت، از سوی نهادهای نظارتی تشخیص داده شود، در حیطه اختیارات معاون تنظیم‌گری و نظارت قرار می‌گیرد (Islamic Parliament, Resresearch Center, 1402: 2).

اما در ایالات متحده، رسیدگی در دادرسی رسمی، عموماً با ابلاغیه‌ای آغاز می‌شود که برای شخص یا اشخاص متخلف فرستاده می‌شود. این ابلاغیه مانند یک شکایت، شامل ادعاهای واقعی و قانونی مربوط دادرسی اجرایی رسمی است (Malloy, 1988: 754). این ابلاغیه باید از سوی «نماینده اجرایی»^۱ تنظیم‌گر به مخاطب ابلاغ شود. نماینده اجرایی ممکن است ابلاغیه را به وکیل خواننده ابلاغ کند، مشروط بر اینکه نماینده اجرایی تأیید کرده باشد که این شخص خواننده را در این موضوع نمایندگی می‌کند و ابلاغ را از طرف خواننده می‌پذیرد.^۲ در ابلاغیه باید اطلاعات ضروری، از جمله دلایل صلاحیت نهاد تنظیم‌گر، حقایق و قوانین اثباتی، دستور پیشنهادی، مدت زمان مقرر برای تسلیم پاسخ طبق قانون یا مقررات و مدت زمان لازم برای درخواست استماع مطابق قانون یا مقررات، ارائه گردد.^۳

ظرف ۲۰ روز پس از ارسال ابلاغیه، مخاطب باید پاسخ و درخواست رسیدگی خود را ارسال کند. یک پاسخ باید به‌طور خاص به هر پاراگراف یا ادعای مندرج در ابلاغیه پاسخ دهد و باید بپذیرد، رد کند یا بیان کند که پاسخ‌دهنده فاقد اطلاعات کافی برای اعتراف یا ردّ هر ادعا است. اظهار کمبود اطلاعات اثر انکار دارد. انکارها باید به‌طور منصفانه با اصل هر ادعای رد شده مطابقت داشته باشند. هرگونه ادعایی در ابلاغیه که در پاسخ رد نشده باشد، برای اهداف رسیدگی پذیرفته شده تلقی می‌شود. پاسخ‌دهنده ملزم به پاسخگویی به بخشی از اخطار که شامل دستور پیشنهادی است، نخواهد بود. عدم ارائه پاسخ در این بخش از سوی پاسخ‌دهنده در مهلت مقرر، به منزله چشم‌پوشی از حق پاسخ‌دهنده برای حضور و اعتراض به ادعاهای مندرج در ابلاغیه است. در صورت عدم پاسخ به موقع، نماینده اجرایی می‌تواند درخواستی مبنی بر درج حکم نکول ارائه کند. پس از اینکه هیچ دلیلی برای عدم ارائه پاسخ به موقع نشان داده نشد، قاضی حقوق اداری^۴ یک تصمیم توصیه شده حاوی یافته‌ها و تخفیف خواسته شده در ابلاغیه را به

1. Enforcement Counsel

2. 12 CFR § 19.18 (a)

3. 12 CFR § 19.18 (b)

4. Administrative Law Judges (ALJ)

تنظیم‌گر ارسال می‌کند. هرگونه دستور نهایی که از سوی تنظیم‌گر بر اساس پاسخ ندادن تنظیم‌شونده صادر شود، حکم صادرشده با رضایت تلقی می‌شود.^۱

در ایالات متحده نیز پس از اتمام جلسه دادرسی، قاضی حقوق اداری به اشخاص اطلاع می‌دهد که نسخه تأییدشده از صورت‌جلسه و تمام مدارک ارائه‌شده در جلسه دادرسی ثبت شده است و آنها می‌توانند پیشنهادهای خود را در مورد یافته‌های واقعی، نتیجه‌گیری‌های قانونی و دستور پیشنهادی ظرف ۳۰ روز پس از دریافت این ابلاغیه ارائه دهند. همچنین «پاسخ خلاصه»^۲ ممکن است ظرف ۱۵ روز پس از تاریخی که برای یافته‌ها، نتیجه‌گیری‌ها و دستور پیشنهادی طرفین مقرر است، ارسال شود. پاسخ باید خلاصه و به‌شدت محدود به پاسخگویی به موضوعات، مسائل یا استدلال‌های جدید مطرح‌شده در لایحه طرف دیگر باشد.^۳ ظرف ۴۵ روز پس از انقضای مهلت ارائه پاسخ‌های خلاصه، قاضی حقوق اداری باید پرونده دادرسی را به‌همراه تصمیم پیشنهادی، یافته‌های پیشنهادی واقعی، نتیجه‌گیری‌های پیشنهادی قانونی و دستور پیشنهادی به تنظیم‌گر ارسال کند.^۴

شوریه‌خانه اطلاعاتی در خصوص نحوه ابلاغ و محتوای احکام صادره از هیئت انتظامی بانک‌ها در کشورمان در دست نیست. با این حال، طبق گزارش بانک مرکزی طی سال‌های قبل از ۱۳۹۰، تنها دو پرونده تخلف «بانک پارسیان» و «مؤسسه اعتباری توسعه» در هیئت انتظامی مورد بررسی قرار گرفته است. از سال ۱۳۹۰ با تصویب آیین‌نامه اجرایی چگونگی فعالیت هیئت انتظامی – که در کمال تعجب تا آن زمان مغفول مانده بود – در مدت ۴ سال، تنها پرونده تخلفات ارجاعی ۶ بانک و مؤسسه اعتباری مورد بررسی قرار گرفته است (Islamic Parliament Research Center, 1395: 32-33). این درحالی است که در ایالات متحده تعداد اقدامات اجرایی شدید صادرشده برای بانک‌های این کشور در سال ۲۰۲۳ به بالاترین سطح خود از سال ۲۰۱۶ رسیده است؛ زیرا صنعت بانکداری با نظارت تنظیمی تشدیدشده مواجه شده است. بر اساس داده‌های شرکت «اس‌اندپی گلوبال»^۵ به‌عنوان یک تحلیل‌گر و ارائه‌دهنده خدمات و اطلاعات مالی، تنظیم‌گران بانکی ایالات متحده در سال ۲۰۲۳، ۴۲ اقدام اجرایی شدید را در مقایسه با ۲۹ اقدام در سال قبل و ۵۸ اقدام در سال ۲۰۱۶ اجرا کردند. تنظیم‌گران امریکایی نظارت خود را بر بانک‌ها پس از فروپاشی بانک‌های سیلیکون ولی^۶، سیگنچر بانک^۷ و بانک فرست ریپابلیک^۸ تشدید کردند که به ترتیب سومین، چهارمین و دومین ورشکستگی بزرگ بانک‌ها در تاریخ

1. 12 CFR § 19.19

2. Reply brief

3. 12 CFR § 19.37

4. 12 CFR § 19.38

5. S&P Global

6. Silicon Valley Bank

7. Signature Bank

8. First Republic Bank

ایالات متحده بود. در سال ۲۰۱۰، در خلال پیامدهای سقوط بازار مسکن، تنظیم گران ۷۶۷ اقدام اجرایی شدید صادر کردند (Dela Cruz & Villaluz, 2024).

از سوی دیگر، قاعده کلی در ایالات متحده این است که همه جلسات استماع باید برای عموم آزاد باشد، مگر اینکه تنظیم گر تشخیص دهد که برگزاری جلسه علنی برخلاف منافع عمومی است. ظرف ۲۰ روز پس از ابلاغ، تنظیم شونده می تواند درخواستی برای یک جلسه دادرسی خصوصی به تنظیم گر ارائه دهد. عدم ارائه درخواست به منزله چشم پوشی از هرگونه اعتراض در مورد علنی یا خصوصی بودن جلسه است.^۱ آرای صادره از سوی این تنظیم گران در پایگاه های اینترنتی آنها در دسترس عموم قرار می گیرد.^۲ برای نمونه، در یکی از دستورهای که اخیراً در سال ۲۰۲۴ از جانب فدرال رزرو صادر شد، سیلورگیت بانک^۳ به دلیل عملکردهای نایمن و ناسالم، به پرداخت جریمه ۴۳ میلیون دلاری محکوم شد، چراکه این بانک در رعایت قوانین ضد پول شویی و گزارش فعالیت های مشکوک کوتاهی کرده بود (Federal Reserve, 2024).

در ایران، اما نه تنها جلسات رسیدگی به صورت علنی برگزار نمی شود، بلکه احکام صادره نیز انتشار عمومی نمی یابند. با شفاف شدن فرایند فعالیت نظارتی بانک مرکزی می توان انتظار داشت این نهاد مالی و اقتصادی به سمت پاسخگویی نسبت به خروجی و نتایج نظارت حرکت کند (Islamic Parliament Resresearch Center, 1395: 40). نکته دیگر آنکه طبق نظریه بازدارندگی، اعمال مجازات نباید با وقوع جرم چندان فاصله ای از نظر زمانی داشته باشد، زیرا در غیر این صورت، پیوند لازم میان جرم و کیفر در اذهان به سستی می گراید (Saffari, 1402: 73). با وجود این، فرایند بررسی تخلفات در بانک مرکزی مدت زمان زیادی (در برخی موارد، بیش از چهار سال) به طول می انجامد و این امر موجب می شود که حتی در صورت وجود مجازات های شدید، بازدارندگی مجازات ها به شدت کاهش یابد (Islamic Parliament Resresearch Center, 1395: 36).

۲.۴. مرحله تجدیدنظر

اگرچه در یک دیدگاه انتقادی قابلیت تجدیدنظرخواهی از آرای قضایی، اقتدار مرجع صادرکننده حکم و قطعیت و حتمیت مجازات را زیر سؤال می برد، اما اصل لزوم چندمرحله ای بودن رسیدگی کیفری به عنوان یکی از اصول بنیادین دادرسی کیفری ایجاب می کند که آرای صادره از مراجع شبه کیفری نیز قابلیت تجدیدنظرخواهی داشته باشد. خوشبختانه مسئله اعتراض به آرای صادره از تنظیم گران بانکی، هم در نظام حقوقی ایران و هم در ایالات متحده مورد تصریح قانون گذار قرار گرفته است. بر این اساس، رأی

1. 12 CFR § 19.33

۲. <https://www.federalreserve.gov>، نک:

3. Silvergate Bank

صادره از تنظیم‌گران یادشده در وهله نخست از طریق تنظیم‌گر یا ساختار انتظامی تعریف‌شده در خود آنها و سپس در نظام قضایی قابل اعتراض است.

تا پیش از تصویب قانون اخیر بانک مرکزی، تجدیدنظرخواهی از آرای هیئت انتظامی بانک مرکزی از سوی شورای پول و اعتبار صورت می‌گرفت. با انحلال شورای پول و اعتبار و تأسیس هیئت انتظامی تجدیدنظر بانک مرکزی، صلاحیت یادشده به این هیئت واگذار شد. البته قانون بانک مرکزی تصریحی در خصوص نحوه تجدیدنظرخواهی و جهات آن نداشته و مطابق بند «ث» ماده ۲۲ ترتیبات درخواست تجدیدنظر از آرا و تصمیمات و طرز رسیدگی مجدد را به موجب ضوابطی اعلام نموده است که به پیشنهاد بانک مرکزی به تصویب هیئت عالی می‌رسد و این درحالی است که ضوابط یادشده همچنان تدوین نیافته‌اند. با این حال، مهلت تجدیدنظرخواهی از آرای هیئت انتظامی بدوی وفق بند «ج» ماده ۲۲، ده روز از تاریخ ابلاغ است.

در ایالات متحده در مرحله نخست اعتراض، هنگامی که تنظیم‌گر تشخیص داد که پرونده در رسیدگی کامل است، به طرفین اطلاع می‌دهد که رسیدگی برای تصمیم‌گیری نهایی به تنظیم‌گر ارائه شده است. سپس به ابتکار تنظیم‌گر یا به درخواست کتبی هریک از طرفین، تنظیم‌گر می‌تواند دستور دهد و «استدلال شفاهی»^۱ در مورد یافته‌ها، نتیجه‌گیری، تصمیم و دستور توصیه‌شده را بشنود. درخواست کتبی طرفین باید دلیل موجهی برای استدلال شفاهی داشته باشد. رد درخواست برای استدلال شفاهی ممکن است در تصمیم نهایی تنظیم‌گر ذکر شود.^۲ تنظیم‌گر ظرف ۹۰ روز پس از اطلاع طرفین مبنی بر ارسال پرونده برای تصمیم‌گیری نهایی، یا ۹۰ روز پس از استدلال شفاهی، هرکدام که بعدتر باشد، تصمیم نهایی را صادر خواهد کرد، مگر اینکه تنظیم‌گر دستور دهد که اقدام یا جنبه‌ای از آن برای رسیدگی بیشتر به قاضی حقوق اداری بازگردانده شود.^۳

در دومین نوع اعتراض، یعنی پس از اعتراض به رأی هیئت انتظامی بدوی از طریق هیئت انتظامی تجدیدنظر، نوبت به دیوان عدالت اداری می‌رسد. وفق بند «ج» ماده ۲۲ قانون بانک مرکزی، آرای هیئت انتظامی تجدیدنظر بانک مرکزی ظرف ۱۰ روز از تاریخ ابلاغ، انحصاراً در شعبه قضایی ویژه‌ای که در دیوان عدالت اداری از سوی رئیس قوه قضاییه ایجاد می‌شود، قابل تجدیدنظرخواهی است. شعبه قضایی ویژه موضوع این بند، متشکل از سه قاضی مسلط به امور پولی و بانکی با حداقل ۱۵ سال تجربه رسیدگی به پرونده‌های اقتصادی، پولی و بانکی است که از سوی رئیس قوه قضاییه منصوب می‌شوند. جلسات شعبه قضایی ویژه موضوع این بند باید با حضور هیئت کارشناسی تشکیل شود. هیئت یادشده

1. Oral argument

2. 12 CFR § 19.40(a), (b)

3. 12 CFR § 19.40 (c)

مشکل از پنج نفر افراد خبره مورد وثوق با حداقل ۱۵ سال تجربه مفید در حوزه‌های اقتصادی، پولی و بانکی هستند که به پیشنهاد رئیس کل و تأیید رئیس قوه قضاییه تعیین می‌شوند. جلسات شعبه قضایی ویژه موضوع این بند با حضور اکثریت قضات و اکثریت اعضای هیئت کارشناسی تشکیل می‌شود. ملاک صدور رأی، رأی حداقل دو نفر از قضات عضو شعبه بوده، نظرهای کارشناسان مشورتی است. در متن رأی صادره باید نظر هریک از این کارشناسان درج گردد و در صورتی که رأی صادره با نظر اکثریت کارشناسان عضو هیئت مخالف باشد، لازم است دلایل عدم پذیرش نظر اکثریت کارشناسان، در متن رأی صادره به صراحت بیان شود. شعبه قضایی موضوع یادشده صرفاً به تقاضاهای تجدیدنظرخواهی از آرای هیئت انتظامی تجدیدنظر بانک مرکزی رسیدگی می‌کند و موظف است رسیدگی به تقاضاهای واصله را به فوریت انجام دهد. آرای شعبه قضایی موضوع این بند، قابل تجدیدنظرخواهی، ابطال، توقف، فرجام‌خواهی و رسیدگی مجدد در هیچ مرجع دیگری (به جز اعمال ماده ۴۷۷) نخواهد بود.

اختصاص شعبه قضایی ویژه به این موضوع را می‌توان اقدام شایسته‌ای از سوی قانون‌گذار توصیف کرد که سرعت حصول نتیجه در پرونده‌ها را افزایش می‌دهد. در تبصره این بند نیز قید شده است که رئیس قوه قضاییه در صورت ضرورت و جهت رسیدگی سریع‌تر به پرونده‌ها، می‌تواند شعب دیگری را با ترتیبات یادشده در این بند ایجاد نماید. نکته دیگر آنکه - چنان که اشاره شد - مطابق بند ۴ ماده یادشده امکان اعاده دادرسی موضوع ماده ۴۷۷، یعنی اعاده دادرسی به تجویز ریاست قوه قضاییه، نیز در خصوص این آرا پذیرفته شده است که البته مشخص نیست در عمل تا چه میزان می‌تواند قابلیت اجرایی داشته باشد. بند «ح» ماده ۲۳ نیز تصریح دارد که صدور دستور موقت یا حکم توقف نسبت به تصمیماتی که بانک مرکزی در مقام ناظر حوزه پول و بانک اتخاذ می‌کند، از سوی مراجع قضایی و غیرقضایی مجاز نیست.

با توجه به ملاحظات یادشده، می‌توان گفت که قانون بانک مرکزی ۱۴۰۲ توانسته است به تعادل مطلوبی میان رسیدگی تخصصی از یک سو و رعایت تضمین‌های دادرسی منصفانه و اتقان آرا از سوی دیگر دست یابد؛ به این ترتیب که وجود کارشناسان متخصص بانکی در مراجع بدوی و تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات بانکی به تخصص‌گرایی در رسیدگی به پرونده‌ها کمک می‌کند. از سوی دیگر، امکان تجدیدنظرخواهی از رأی نهاد تنظیم‌گر در دیوان عدالت اداری، امکان نظارت قضایی دقیق بر عملکرد هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر انتظامی را فراهم می‌کند. چنین الگویی می‌تواند در پیوند میان اقتدار نهاد تنظیم‌گر و تضمین استحکام و نظارت‌پذیری آرای این نهاد در سایر حوزه‌های تنظیم‌گری نیز مورد استفاده قرار گیرد.

قوانین فدرال ایالات متحده نیز در خصوص تجدیدنظرخواهی از آرا و تصمیمات تنظیم‌گران تصریح می‌دارد که هریک از طرفین رسیدگی می‌توانند در مورد هر دستور به غیر از دستوری که با رضایت مؤسسه سپرده‌گذاری یا طرف مربوطه وابسته به مؤسسه صادر شده است، در دادگاه تجدیدنظر ایالات

متحدہ در حوزه قضایی کہ دفتر اصلی مؤسسہ سپردہ گذاری در آن واقع شدہ است یا در دادگاہ تجدیدنظر ناحیہ کلمبیا^۱، ظرف ۳۰ روز پس از تاریخ ابلاغ چنین حکمی، یک دادخواست کتبی مبنی بر تغییر، فسخ یا لغو دستور درخواست نماید. رأی دادگاہ قطعی است، مگر آنکہ تحت شرایطی از سوی دیوان عالی ایالات متحدہ تحت بازبینی قرار گیرد^۲.

۵. نتیجه گیری

در دهہ های اخیر، گستردگی تخلفات، جرایم و ورشکستگی بسیاری از مؤسسات اعتباری، لزوم بازنگری قوانین و پاسخ های تنبیهی به بازیگران حوزه پولی و بانکی کشور را آشکار ساخت. در این راستا تصویب قانون بانک مرکزی گام بزرگی در جهت مقابله با تخلفات حوزه پولی و بانکی به شمار می رود. افزایش سرعت رسیدگی، توجه به اصل تخصص، قاطعیت در برخورد با تخلفات و افزایش صلاحیت های بانک مرکزی را می توان از مهم ترین رویکردهای این قانون توصیف کرد. در مجموع بررسی قانون یادشده و تنظیم گری بانکی ایالات متحدہ، شاهد واگرایی ها و هم گرایی هایی متعددی هستیم. از موارد هم گرایی می توان به مسائل زیر اشاره کرد: در هردو نظام حقوقی، تنظیم گران واجد نوعی صلاحیت شبه کیفری در رسیدگی به تخلفات حوزه پولی و بانکی هستند و تصمیمات نهادهای تنظیم گر نخست در ساختارهای داخلی و سپس در دستگاه قضایی قابل تجدیدنظرخواهی خواهد بود. همچنین از نظر هنجاری تفاوت چندانی میان دو کشور مورد مطالعه - یعنی ایران و ایالات متحدہ - مشاهدہ نشد، چراکہ برخلاف قانون پولی و بانکی، انواع متعددی از مجازات ها در قانون جدید مورد تصریح قانون گذار کشورمان قرار گرفته است. البتہ با توجه به نوع نظام حقوقی ایالات متحدہ، یعنی نظام کامن لا، در شناسایی تخلفات، به جای تخلف انگاری های متعدد، عمدتاً از عنوان عملکرد «ناسالم و نایمن» استفاده شدہ و مصادیق آن در رویہ عملی مشخص گردیدہ کہ این موضوع قدرت تنظیم گران را به منظور تشخیص تخصصی و انجام اقدامات مقتضی بهبود بخشیدہ است.

لیکن در بررسی موضوعات واگرایانہ می توان به موارد گسترده تری اشاره کرد. ازجملہ اینکه در بانک مرکزی اعمال برخی ضمانت های اجرا با خود تنظیم گر و برخی با ہیئت انتظامی است، درحالی کہ تمام رسیدگی ها در نهادهای تنظیم گر ایالات متحدہ از سوی خود تنظیم گر انجام می شود. همچنین صلاحیت تنظیم گران بانکی ایالات متحدہ شامل اشخاص تحت نظارت، سهام داران عمدہ، مدیران و کارمندان مؤسسہ و حتی افراد وابستہ به بانک نظیر حسابداران و وکلا می گردد؛ اما دامنه شمول این اشخاص در

1. Columbia

2. 12 U.S. Code § 1818 (h) (2)

تنظیم‌گری بانکی ایران محدودتر بوده، کارمندان و افراد وابسته را دربر نمی‌گیرد. مسئله دیگر فقدان شفافیت در رسیدگی و آرای صادره از هیئت انتظامی بانک مرکزی است؛ درحالی که در ایالات متحده علاوه بر علنی بودن رسیدگی‌ها، آرای صادره نیز انتشار عمومی می‌یابند. همچنین سرعت و تعداد رسیدگی‌های هیئت انتظامی تا پیش از تصویب قانون بانک مرکزی بسیار اندک و محدود بوده، امید است با رویکرد قانون جدید در رفع خلأهای هیئت انتظامی و توجه به اصل سرعت، از اطالۀ رسیدگی کاسته شده، هیئت نیز از پویایی در برخورد با تخلفات برخوردار گردد. این درحالی است که آمارهای ایالات متحده نشان از کثرت آرای صادره و سرعت بیشتر در رسیدگی‌ها دارد. با این حال، نباید دچار این خطا شد که تنها وضع قانون جدید بانک مرکزی در کشورمان به منظور افزایش صلاحیت‌های نظارتی و شناسایی جرایم و تخلفات جدید قادر خواهد بود تمامی چالش‌های حوزه یادشده را برطرف سازد؛ چراکه برخی از ساختارها و ابزارها نظیر هیئت انتظامی در قوانین پیشین نیز مورد توجه قرار گرفته بودند. لیکن برخی کاستی‌های قوانین، نظیر مسئله تعارض منافع موجود در این هیئت، فرایند تشخیص و اعلام تخلف به‌همراه ناکارآمدی‌های مدیریتی، اطالۀ دادرسی و عدم شفافیت، درعمل به متروکه ماندن همان ظرفیت‌های موجود منتهی گردیده است.

۶. پیشنهادها

در نهایت با در نظر گرفتن دستاوردهای این پژوهش، پیشنهادهای زیر به منظور ترسیم چارچوب قانونی و فنی تنظیم‌گری بانکی در ایران قابل طرح است:

- توسعه صلاحیت بانک مرکزی در رسیدگی به تخلفات کارمندان اشخاص تحت نظارت.
- افزایش پیش‌بینی‌پذیری مجازات‌ها از طریق اصلاح ماده ۲۳، به‌گونه‌ای که انتخاب مجازات به میزان گسترده در اختیار هیئت انتظامی نباشد.
- افزایش شفافیت به‌خصوص از طریق انتشار عمومی آرای هیئت انتظامی بانک مرکزی.
- اصلاح سازوکار تشخیص وقوع تخلف به صورتی که تشخیص تخلفات مصداقی، یعنی مواردی که نیاز به تطبیق با قوانین دارد، به معاونت تنظیم‌گری و نظارت سپرده شود و سایر موارد در صورت اعلام یا شناسایی الزاماً به هیئت انتظامی ارجاع گردد.
- تدوین دستورالعمل‌های اجرایی قانون از جمله مهم‌ترین آنها، یعنی «آیین‌نامه اجرایی هیئت‌های انتظامی بانک مرکزی»، با توسل به هیئت‌های کارشناسی متخصص و توجه به اصول دادرسی کیفری.

References:

- Books

1. Elsan, Mostafa (2013). *Hoghogh-e Bank-e Markazi*. Tehran: Monetary and Banking Research Institute ([In Persian](#)).
2. Jackson, H. E. & Symons E. (1999). *Regulation of Financial Institutions*, St Paul: West Group.
3. Mishkin, Frederic (2020). *Money, Banking and Financial Markets*. Translated from English to Persian by H. Ghazavi. Tehran: Iran Banking Institute ([In Persian](#)).
4. Saffari, Ali (2023). *Penology*. Tehran: Jungle publication ([In Persian](#)).

- Articles

5. Dela Cruz, R. & Villaluz, G. (2024). US banking regulators' severe enforcement action issuance hits 7-year high. *S&P Global*. <https://www.spglobal.com>
6. Hartlapp, M. (2020). Measuring and comparing the regulatory welfare state: Social objectives in public procurement. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 691(1), 68-83. <https://doi.org/10.1177/0002716220952060>
7. Malloy, M. P. (1988). Balancing Public Confidence and Confidentiality: Adjudication Practices and Procedures of the Federal Bank Regulatory Agencies. *Temple L. Rev.*, (61), 723-797.
8. Manzoor, Davood & Sayedhosseinzade Yazdi, Saeed (2020). Tanzim-gari va Moghararatghozari-ye Nezam-e Mali dar Iran: Arzyabi-ye Moghayeseyi. *Journal of Monetary & Banking Research*, 13(43), 149-188 ([In Persian](#)).
9. Minzner, M. (2011). Why Agencies Punish. *Wm. & Mary L. Rev.*, (53), 853-917.
10. Yavari, Asadolah (2015). From criminal Law to criminal matters. *Journal of Legal Studies*, 7(2), 221-258. doi: 10.22099/jls.2015.3218 ([In Persian](#)).
11. Yavari, Asadollah (2014). An introduction to concept of legal regulation. *Comparative Law Review*, 5(2), 629-647. doi: 10.22059/jcl.2014.52958 ([In Persian](#)).
12. Zarei, Mohamadhossein & Azizmohamadi, Fatemeh (2017). Tahavolat-e Tafkik-e Ghova Dar Partov-e Hokmrani-ye Tanzimi. *Legal Research Quarterly*, (79), 213-237. doi: 10.22034/jlr.2017.54394 ([In Persian](#)).

- Reports & Documents

13. Basel Committee on Banking Supervision (2014). *29 Core Principles for Effective Banking Supervision*. Translated from English to Persian by H. Sedghi. Tehran: Central Bank of the Islamic Republic of Iran ([In Persian](#)).
14. FDIC (2022). *Formal and Informal Enforcement Actions Manual*. Retrieved from: <https://www.fdic.gov>
15. FDIC (2023). *Consumer Compliance Examination Manual*. Retrieved from: <https://www.fdic.gov>
16. Federal Reserve (2024). *Order of Assessment of Civil Money Penalty*. Retrieved from: <https://www.federalreserve.gov>
17. Islamic Parliament Research Center (2016). *Nezarat-e Moaser bar Bankha va Masale-ye Eghtedar-e Magham-e Nazer*. Tehran: number 15187 ([In Persian](#)).
18. Islamic Parliament Research Center (2023). *Asib Shenasi va Eslahat-e Pishnahadi darmorede Aeennname Ejraei-ye Tabsare 2 Made 44 Ghanoon Poli va Banki*. Tehran:

-
- number 22018972 (In Persian).
19. International Monetary Fund. (2015) *financial sector assessment program, report on detailed assessment of observance of the Basel core principles for effective banking supervision*, Washington, D.C.
- **Thesis**
20. Onyiliogwu, I. (2019). Do Enforcement Actions by US Federal Banking Regulators Against Banks for Unsound and Unsafe Banking Practices Deter Further and Future Wrongdoing? A Way Forward. *Master's thesis*, Loyola University Chicago, Chicago.
21. Matani, Mohamadali (2019). Banking Affairs Regulatory Rights in Iranian and British Legal Systems. *PhD's thesis*, Shahid Beheshti University, Tehran (In Persian).