



## Feasibility of Complaining About Disciplinary Decisions Issued by the Iranian Securities and Exchange Organization (SEO), emphasizing the Right to Appeal

Arzhang Mansouri Jozani<sup>1</sup>, Mohammad Bagher Amerinia<sup>\*2</sup>, Karam Janipour<sup>3</sup>

1. Private Law Department, Yas.C., Islamic Azad University, Yasuj, Iran.

2. Law Department, Yas.C., Islamic Azad University, Yasuj, Iran.

3. Law Department, Yas.C., Islamic Azad University, Yasuj, Iran

### ARTICLE INFORMATION

Article Type: Original Research

Pages: 265-282

Article history:

Received: 02 Apr 2024

Edition: 07 May 2024

Accepted: 10 Jul 2024

Published online: 28 Mar 2026

#### Keywords:

Disciplinary Decisions, Final and Binding, Monitoring, Right to Appeal, Complaint and Appeal.

#### Corresponding Author:

Mohammad Bagher Amerinia

#### Address:

Iran, Yasuj, Islamic Azad University, Yas.C., Law Department.

#### Orchid Code:

0009-0003-1694-3951

#### Tel:

09171132007

#### Email:

mohamadamerinia@gmail.com

### ABSTRACT

**Background and Aims:** In order to establish order in all activities related to the country's capital market, the Securities Market Law has assigned the responsibility of handling regulatory issues to the board of directors of the stock exchanges and has entrusted the appeal of those votes to the Stock Exchange Organization. The present study discusses the feasibility of complaining about the pending votes issued by the Stock Exchange Organization in light of the right to appeal.

**Materials and Methods:** The method of this article is descriptive and analytical, and the tool used is library.

**Ethical Considerations:** In writing this article, ethical principles and integrity have been observed.

**Findings:** By examining the process of drafting regulations for disciplinary issues, it is clearly evident that many amendments have been made, and that there have been repeals and changes to disciplinary issues and penalties, which indicates the diversity of opinions within the Stock Exchange Organization in drafting regulations. The fundamental principles of the country's legal and judicial justice, in accordance with the principles set forth in the Constitution, recognize appeals and lawsuits for everyone and place the judiciary as the basis for judgment. Therefore, entrusting some specialized matters to non-judicial authorities is not a reason for the lack of oversight of the decisions issued by the Stock Exchange Organization. As the legislator has declared the Supreme Council of the Stock Exchange to be the authority to handle complaints against the Stock Exchange Organization, it has simply ended the handling of the stock exchange organization by applying finality to disciplinary decisions.

**Conclusion:** The fact that the decisions of the Stock Exchange Organization cannot be appealed in the Administrative Court of Justice does not mean that it is denied from being heard in the courts, but according to general principles, if a matter cannot be heard in the Court, it can be heard in the courts, and the unanimous decision of the Administrative Court of Justice regarding the decisions of the Stock Exchange Organization is simply because the legislator has specified that it is a non-governmental public institution, and in the opposite sense, these decisions are appealable. Since the country's stock exchange organization is essentially governmental due to the government's dominance over the majority of the members of the Supreme Council of the Stock Exchange, and the philosophy of hearing the decisions of government authorities is in the Constitution, the supervision and appeal of the stock exchange's disciplinary decisions in public courts is certain.

Cite this article as:

Mansouri Jozani, A; Amerinia, M-B; Janipour, K. *Feasibility of Complaining About Disciplinary Decisions Issued by the Iranian Securities and Exchange Organization (SEO), emphasizing the Right to Appeal*. Economic Jurisprudence Studies. 2025.



فصلنامه مطالعات فقه اقتصادی، دوره هشتم، شماره اول، بهار ۱۴۰۵

### امکاسنجی شکایت نسبت به آرای انتظامی صادره از سازمان بورس و اوراق بهادار با تأکید بر حق تظلم خواهی

ارژنگ منصوری جوزانی<sup>۱</sup>، محمدباقر عامری نیا<sup>۲\*</sup>، کرم جانی پور<sup>۳</sup>

۱. گروه حقوقی خصوصی، واحد یاسوج، دانشگاه آزاد اسلامی، یاسوج، ایران.

۲. گروه حقوق، واحد یاسوج، دانشگاه آزاد اسلامی، یاسوج، ایران.

۳. گروه حقوق، واحد یاسوج، دانشگاه آزاد اسلامی، یاسوج، ایران.

#### چکیده

**زمینه و هدف:** قانون بازار اوراق بهادار به جهت ایجاد نظم در کلیه فعالیت‌های مرتبط با بازار سرمایه کشور رسیدگی به مسائل انتظامی را به عهده هیأت مدیره بورس‌ها قرار داده و تجدیدنظرخواهی از آن آراء را به سازمان بورس سپرده است. پژوهش حاضر امکان‌سنجی شکایت نسبت به آراء انتظامی صادره از سازمان بورس و اوراق بهادار در پرتو حق تظلم-خواهی را به بحث می‌گذارد.

**مواد و روش‌ها:** روش مقاله حاضر توصیفی و تحلیلی و ابزار مورد استفاده نیز کتابخانه‌ای است.

**ملاحظات اخلاقی:** در نگارش مقاله حاضر اصول اخلاقی و امانتداری ملاحظه شده است.

**یافته‌ها:** با بررسی سیر مقررات تدوینی برای مساله انضباطی به وضوح اعمال اصلاحات بسیار زیاد، نسخ و تغییر موضوعات و مجازات‌های انضباطی مشهود می‌باشد که نشان از تشتت نظرات سازمان بورس در تدوین مقرره‌ها دارد. اصول بنیادین حقوق و عدالت قضایی کشور حسب اصول مصرح قانون اساسی، تجدیدنظرخواهی و دادخواهی را برای همه به رسمیت شناخته و مبنای قضاوت را قوه قضاییه قرار داده، بنابراین واسپاری برخی از امور تخصصی به مراجع غیردادگستری دلیلی بر عدم نظارت‌پذیری از آراء صادره سازمان بورس نمی‌باشد. چنانکه قانونگذار، شورای عالی بورس را مرجع رسیدگی به شکایات از سازمان بورس اعلام نموده که با اطلاق قطعیت نسبت به آراء انتظامی، صرفاً رسیدگی در تشکیلات بورس را پایان داده است.

**نتیجه:** غیرقابل شکایت بودن آراء سازمان بورس در دیوان عدالت اداری، به معنی نفی آن از رسیدگی در مراجع دادگستری نیست بلکه طبق عموماً، اگر امری قابل رسیدگی در دیوان نباشد، در دادگستری قابل رسیدگی می‌باشد و رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری در خصوص تصمیمات سازمان بورس، صرفاً به دلیل تصریح قانونگذار بر نهاد عمومی غیردولتی بودن می‌باشد و به مفهوم مخالف، این آراء شکایت‌پذیر است. از آنجا که تشکیلات بورس کشور به دلیل تسلط دولت بر اکثریت اعضای شورای عالی بورس، ماهیتاً دولتی می‌باشد و فلسفه رسیدگی به تصمیمات مراجع دولتی در قانون اساسی است، نظارت‌پذیری و شکایت از آراء انتظامی بورس در محاکم عمومی قطعی است.

#### اطلاعات مقاله

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات: ۲۶۵-۲۸۲

سابقه مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۱/۱۴

تاریخ اصلاح: ۱۴۰۳/۰۲/۱۸

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۴/۲۰

تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۰۱/۰۸

#### واژگان کلیدی:

آراء انضباطی، قطعی و لازم الاجرا، نظارت‌پذیری، حق تظلم خواهی، شکایت و تجدیدنظرخواهی.

#### نویسنده مسئول:

محمدباقر عامری نیا

آدرس پستی:

ایران، یاسوج، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد یاسوج، گروه حقوق.

تلفن:

09171132007

کد ارکید:

0009-0003-1694-3951

پست الکترونیک:

mohamadamerinia@gmail.com

## ۱. مقدمه

ماهیت فعالیت‌های بورسی و بازار سرمایه که همراه با سرعت گردش مالی بالا، ابزارهای مالی متنوع و مشاغل حرفه‌ای زیاد در ارتباط با سرمایه‌گذاران و سهامداران بوده و طیف گسترده‌ای از آحاد جامعه را در برمی‌گیرد، لاجرم؛ تخلف، اختلاف و جرم در بستر آن شکل می‌گیرد که مقنن در قانون بازار اوراق بهادار (ق.ب.ا) مصوب سال ۱۳۸۴ به صورت اختصاصی رسیدگی به اختلافات مواد ۳۶ و ۳۷، جرأیم در قالب فصل ششم شامل مواد ۴۶ تا ۵۲ و تخلفات در قالب ماده ۳۵ پرداخته است. مطابق ق.ب.ا. هیات مدیره بورس‌ها (بورس‌ها شامل شرکت بورس اوراق بهادار تهران، فرابورس ایران، بورس انرژی و بورس کالا) که مطابق ق.ب.ا. تشکیلات خودانتظام محسوب می‌شوند و یک نوع شرکت سهامی عام ثبت شده نزد اداره ثبت شرکت‌ها بوده و تحت نظارت سازمان بورس بوده و ماهیت آن آراءئه خدمات معاملات و عرضه و پذیرش شرکت‌ها و کالاها و انواع آراءیی‌های قابل معامله می‌باشند و سهامداران آن‌ها از عموم مردم هستند و متفاوت از ماهیت خود سازمان بورس می‌باشند، مکلف شده که به تخلفات انضباطی کارگزاران، کارگزاران/ معامله‌گران، بازارگردانان، ناشران و سایر اعضای خود از هر یک از مقررات این قانون یا آئین‌نامه‌های ذیربط طبق آئین‌نامه انضباطی خود رسیدگی کنند. رأی صادره از هیأت مدیره بورس‌ها، حداکثر تا یک ماه قابل تجدیدنظرخواهی و رسیدگی مجدد در سازمان بورس و اوراق بهادار می‌باشد. هم‌چنین قانونگذار رأی صادره به کیفیت اخیر توسط هیات مدیره بورس و سازمان را قطعی و لازم الاجرا می‌داند.

حسب نص صریح قانون، تدوین کلیه مستندات مربوطه به آئین رسیدگی به عهده خود تشکیلات بورس می‌باشد و شان قضاوتی سازمان بورس در خصوص اجرای ماده ۳۵ صرفاً مساله تجدید نظرخواهی می‌باشد و نه حتی رسیدگی ماهوی به آراء بدوی. ولی در رویه‌های جاری تصمیم‌گیری انضباطی در سازمان بورس، هیاتی تحت عنوان هیات رسیدگی به تخلفات یا هیات انتظامی تشکیل شده است که رسیدگی ماهوی می‌نماید. متأسفانه تاکنون تحقیقات بسیار محدودی در خصوص مساله آراء انضباطی بورس توسط محققین در کشور انجام شده است و این مساله برای نگارندگان محدودیتی از بابت استناد به سایر تحقیقات مشابه و استفاده از نظرات سایر محققین، ایجاد کرده است که برای رفع این نقیصه لاجرم به مشابهت مساله انتظامی در سایر سازمان‌ها بعنوان مثال، آراء انضباطی صادره توسط نظام مهندسی پرداخته شده است. مساله نظارت‌پذیری، اعتراض و شکایت از آراء انضباطی سازمان بورس علیه افراد و اشخاص، اهمیت دوچندان می‌یابد، زمانی که مشاهده می‌شود رویکرد مشخصی در دستگاه قضایی کشور نسبت به شکایت‌های مرتبط با تظلم خواهی از این آراء دیده نمی‌شود. برخی از دادگاه‌ها، دادخواست اعتراض به آراء انضباطی را پذیرفته و رسیدگی ماهیتی نموده‌اند و برخی از دادگاه‌های دیگر، رسیدگی ماهیتی نکرده‌اند. با توجه به توسعه سریع بورس و تعدد اختلافاتی که نتایج آن اثرات مهمی در اقتصاد کشور دارند، اعلام قطعی بودن این آراء وعدم پذیرش اعتراض نسبت به آن در محاکم مخاطرات زیادی را برای امنیت قضایی اشخاص در رسیدگی‌های پرونده‌های حوزه بازار سرمایه داشته است. تاکنون رأی وحدت رویه‌ای از

تحقیق مبتنی بر منویات رأی وحدت شماره ۷۸۶ دیوان عدالت اداری در خصوص رسیدگی به تظلم خواهی از تصمیمات سازمان بورس و شعبه ۶۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران که رویکردی عملی به مقوله اعتراض به آرای انضباطی دارد با استناد به حاکمیت اصل نظارت پذیری آرای انضباطی بورس، راهگشای دستگاه قضایی کشور در احقاق اهالی بازار سرمایه بوده و می‌تواند در راستای تحقق عدالت قضایی می‌باشد.

## ۲. ملاحظات اخلاقی

در نگارش مقاله حاضر، اصول و قواعد اخلاقی از جمله ارجاع‌دهی، استفاده دقیق و علمی از منابع مدنظر قرار گرفته است.

## ۳. مواد و روش‌ها

روش مورد استفاده در پژوهش حاضر توصیفی-تحلیلی و ابزار انجام پژوهش کتابخانه‌ای و مراجعه به متون و منابع حقوقی است.

## ۴. یافته‌ها

حق تظلم خواهی بدون هیچ شرطی برای کلیه آحاد ملت در اصول قانون اساسی اعطا شده و تنها قوه قضائیه مرجع رسمی دادرسی و تحقق عدالت در پرتو آن معرفی شده است. سازمان بورس مرجع خارج از دادگستری بوده و ق.ب.ا هیچ گونه قیدی در خصوص عدم امکان شکایت در دادگستری علیه آرای صادره سازمان بورس بیان نکرده است. بنابراین تنها راه حصول اطمینان از ایجاد عدالت قضایی در خصوص آرای انتظامی، امکان طرح شکایت از این آراء در محاکم می‌باشد. بعلاوه اینکه منظور قانونگذار در ق.ب.ا از قطعیت و لازم الاجرا بودن آرای انتظامی، صرفاً خاتمه رسیدگی در تشکیلات بورس می‌باشد. حکم دیوان عدالت در خصوص عدم امکان رسیدگی به تصمیمات سازمان بورس بعلت نهاد عمومی

سوی دیوان عالی کشور، در خصوص پذیرش یا عدم پذیرش دعاوی ابطال آرای انضباطی صادر نشده است و در اکثر موارد، در مواجهه با رسیدگی به دادخواست ابطال رأی انتظامی سازمان بورس، متأسفانه یا محاکم عمومی از دعوی بدوی ابطال آرای هیات داوری امتناع نموده و نهایتاً قرار عدم استماع اصدار یا اینکه در صورت رسیدگی مرجع بدوی حکم ابطال رأی را اعلام نموده و در نهایت تجدید نظرخواهی دعاوی ابطال بی نتیجه مانده و به نتیجه نرسیده است و یا اینکه اساساً آرای صادره در خصوص پذیرش دعاوی ابطال این هیات در دسترس نگارندگان قرار نگرفته است.

پرسش اساسی که این پژوهش درصدد پاسخگویی به آن می‌باشد عبارت است از اینکه آیا قطعیت بیان شده در ق.ب.ا در خصوص آرای انضباطی تام بوده و به معنی خاتمه رسیدگی در کل سیستم قضایی کشور است یا صرفاً این قطعیت به معنی ختم رسیدگی در تشکیلات بورس کشور می‌باشد؟ فرضیه‌ای اساسی این مقاله نیز اصول ۳۴ و ۱۵۹ قانون اساسی در باب تظلم خواهی بدون قید و شرط در محاکم عمومی و نظارت قوه قضائیه به کلیه امور و مسائل قضایی در سطح کشور حتی در مراجع غیردادگستری می‌باشد.

بنابراین، این پژوهش درصدد آن است تا با بررسی دقیق مکانیزم صدور رأی انضباطی بورس، ضمن نقد بررسی نظرات مخالف و موافق نسبت به بحث امکانپذیری قابلیت ابطال داشتن این آراء توسط محاکم دادگستری با عنایت به اصول بنیادین عدالت قضایی و حقوقی کشور و همچنین استناد به رأی مستدل و مستند صادره توسط مرجع تجدیدنظر، را به اثبات برساند. نتایج این

مباحث پیش‌رو به دیدگاه مخالفان و موافقان پرداخته شده است:

### ۵-۱. رویه صدور آراء انضباطی بورس و اوراق بهادار

به جهت رسیدگی به تخلفات انضباطی از کلیه مقررات ق.ب.ا یا آئین‌نامه‌های ذیربط قانونگذار در ماده ۳۵ ق.ب.ا کلیه اشخاص متخلف را مشمول رسیدگی انتظامی در هیات مدیره بورس‌ها دانسته است. پس از آن، آئین‌نامه اجرایی قانون بازار اوراق بهادار در ماده ۱۷ اظهار می‌دارد "در اجرای ماده ۳۵ قانون، هیأت مدیره بورس‌ها موظفند طبق مقررات آئین‌نامه مربوطه و بر اساس دستورالعملی که توسط سازمان ابلاغ می‌شود به تخلفات انضباطی کارگزاران، کارگزار/معامله‌گران، بازارگردانان، ناشران و سایر اعضای بورس رسیدگی کنند. ... ماده ۱۸ همان آئین‌نامه نیز تصریح می‌دارد "در اجرای بندهای ۳ و ۱۱ و ماده ۷ ق.ب.ا به تخلفات مدیر عامل و اعضای هیات مدیره بورس‌ها و ارکان سایر تشکل‌های خود انتظام در خصوص تکالیف وظایف و اختیارات آن‌ها در سمت‌های یادشده مطابق دستورالعملی که به تصویب شورای عالی بورس می‌رسد در هیات مدیره سازمان رسیدگی می‌شود". همچنین در ماده ۱۴ قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۸۸ در خصوص رسیدگی به تخلفات انتظامی ناشران نیز مواردی ذکر شده است. ضمن اینکه در جهت اجرای ماده ۳۵ ق.ب.ا و مواد ۱۷ و ۱۸ و همچنین ماده ۱۴ قانون توسعه ابزارها، سازمان بورس دستورالعمل‌هایی به شرح جدول ارائه داده است:

غیردولتی بودن آن می‌باشد و هرگز به معنی غیرقابل رسیدگی بودن تصمیمات آن نمی‌باشد و بلکه لزوم نظارت پذیری آن را در محاکم عمومی بیان می‌دارد، چرا که به نظر می‌رسد که از آنجا که اکثریت اعضای شورای عالی بورس بالاترین مرجع بورس کشور، در سیطره اعضای دولت می‌باشد، بنابراین این سازمان بیشتر دولتی است تا غیردولتی و قانونگذار هم در متون قانونی، تأکید ویژه‌ای بر نظارت پذیری تصمیمات دولتی داشته است. از سویی هم با توجه به تغییرات پی در پی و تشتت نظرات سازمان بورس در خصوص مقررات تدوینی انتظامی بورس‌ها، لزوم نظارت بر آراء صادره از این سازمان بسیار جدی و مهم است. در نهایت این آراء انضباطی، توسط افرادی غیرقاضی که فاقد دانش قضاوت می‌باشند، اصدار می‌گردد و عدم نظارت پذیری این آراء با اصول بنیادین حقوق و قضاوت و عدالت در تضاد می‌باشد و گریزی از شکایت پذیر بودن این آراء در محاکم عمومی کشور، نیست.

### ۵. بحث

تخلف انضباطی که منجر به صدور آراء انضباطی یا انتظامی از سوی سازمان بورس و اوراق بهادار می‌گردد، عبارت است از هرگونه فعل یا ترک فعل که منجر به نقض قوانین و مقررات بازار سرمایه از قبیل ق.ب.ا، مصوبات شورای عالی بورس، سازمان، بورس یا تشکل‌های خودانتظام گردد و برای آن مجازات اداری و انضباطی پیش بینی شده باشد (میرزایی منفرد، ۱۳۹۱، ۴۸). البته اخیراً در برخی از موارد سازمان بورس بخشنامه‌هایی صادر می‌نماید و صراحتاً بر مجازات آن تأکید نمی‌کند ولی در صورت تخلف اشخاص مبادرت به صدور احکام انضباطی می‌نماید. در

ردیف	عنوان مقرره	ریشه قانونی	نهاد تصویب کننده	انتشار	اصلاح	تنقیحی
۱.	مصوبه تشکیل کمیته حل اختلاف و کمیته تایید صلاحیتها و هیات رسیدگی به تخلفات	مواد ۳۵ و ۲۹ و ۲۳ ق.ب.ا.	هیات مدیره سازمان	۱۳۸۵	-	نسخ
۲.	صلاحیت هیات رسیدگی به تخلفات	ماده ۳۵ ق.ب.ا.	هیات مدیره سازمان	۱۳۸۵	-	نسخ
۳.	دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اشخاص موضوع ماده ۳۵ قانون بازار اوراق بهادار ج.ا.ا. و دیگر اشخاص تحت نظارت	ماده ۳۵ ق.ب.ا. و ماده ۱۷ و ۱۸ آ.ق.ب.ا. و مواد ۱۳ و ۱۴ ق.ت.ا.ب.	هیات مدیره سازمان	۱۳۸۷	۱۳۹۰ و ۱۳۹۷ و ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸	نسخ
۴.	مصوبه رسیدگی به تخلفات آن دسته از نهادهای مالی که عضو بورس نمی‌باشند	ماده ۱۰ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اشخاص موضوع ماده ۳۵	هیات مدیره سازمان	۱۳۸۷	-	معتبر
۵.	مصوبه رسیدگی به تخلفات ناشران فرابورسی و ناشران غیربورسی و غیرفرابورسی	ماده ۳۵ ق.ب.ا. و ماده ۴ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اشخاص ماده ۳۵	هیات مدیره سازمان	۱۳۸۸	-	نسخ
۶.	مصوبه رسیدگی به تخلفات کارگزاران از ضوابط مصوب کانون	ماده ۳۵ ق.ب.ا.	هیات مدیره سازمان	۱۳۹۴	۱۴۰۲ و ۱۴۰۳	نسخ
۷.	دستورالعمل رسیدگی به تخلفات در بازار سرمایه	ماده ۳۵ ق.ب.ا. و ماده ۱۷ آ.ق.ب.ا. و مواد ۱۳ و ۱۴ ق.ت.ا.ب.	هیات مدیره سازمان	۱۳۹۸	۱۳۹۹ و ۱۳۹۹ و ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲	معتبر
۸.	مصوبه رسیدگی به گزارش‌های واحدهای نظارتی سازمان با توجه به اصلاحات دستورالعمل رسیدگی به تخلفات در بازار سرمایه	دستورالعمل رسیدگی به تخلفات در بازار سرمایه مصوب ۹۸	هیات مدیره سازمان	۱۴۰۲	-	معتبر
۹.	دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اعضای کانون کارگزاران بورس و اوراق بهادار	بند ۶ ماده ۱ ق.ب.ا. و تبصره ۲ ماده ۲ دستورالعمل تخلفات و بند ۴ ماده ۷ و بند ۶ ماده ۷۲ اساسنامه کانون کارگزاران	هیات مدیره سازمان	۱۴۰۳	-	معتبر
۱۰.	مصوبه نحوه تشخیص و تعیین شکل خودانتظام مرتبط با تخلفات انضباطی اشخاص مذکور در ماده ۳۵ ق.ب.ا.	ماده ۳۵ ق.ب.ا. و ماده ۱۷ آ.ق.ب.ا. و ماده ۴ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اشخاص ماده ۳۵	هیات مدیره سازمان	۱۳۹۷	-	نسخ
۱۱.	مصوبه در خصوص پاسخ استعلام‌های دریافتی از مدیریت حراست، مدیریت پیگیری تخلفات، مدیریت حقوقی و انتظامی سازمان و مرکز مبارزه با پولشویی سازمان در خصوص تاسیس شرکت‌های کارگزاری جدید		هیات مدیره سازمان	۱۴۰۰	۱۴۰۱	نسخ
۱۲.	دستورالعمل انتشار عملکرد مدیران ناشران و نهادهای مالی از حیث رعایت قوانین و مقررات حاکم بر بازار اوراق بهادار و سوابق تخلفاتی و کیفری مربوط به آن‌ها	بند ج ماده ۳۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور	شورای عالی بورس	۱۳۹۹	۱۴۰۱	نسخ
۱۳.	دستورالعمل موضوع ماده ۱۸ آئین نامه اجرایی قانون بازار اوراق بهادار	بند ۱۸ آ.ق.ب.ا.	شورای عالی بورس	۱۳۸۷	۱۳۹۹ و ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳	معتبر
۱۴.	دستورالعمل وظایف و اختیارات بورس تهران و فرابورس ایران در خصوص کارگزاری‌های عضو	بند ۶ ماده ۱ و ماده ۳۵ ق.ب.ا.	هیات مدیره سازمان	۱۳۸۶	۱۳۹۸	نسخ
۱۵.	دستورالعمل انضباطی نهادهای مالی غیرکارگزار	بند ۲ ماده ۳ و ماده ۷ ماده ۲۸ ق.ب.ا. و ماده ۱۴ ق.ت.ا.ب.	هیات مدیره سازمان	۱۳۹۲	۱۴۰۲	معتبر
۱۶.	دستورالعمل انضباطی ناشران پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران	ماده ۳۵ ق.ب.ا.	هیات مدیره سازمان	۱۳۸۷	۱۳۹۸ و ۱۴۰۱ و ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲	معتبر
۱۷.	دستورالعمل انضباطی ناشران پذیرفته شده در فرابورس ایران	ماده ۳۵ ق.ب.ا.	هیات مدیره سازمان	۱۳۸۸	۱۳۹۸ و ۱۴۰۱ و ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲	معتبر
۱۸.	دستورالعمل انضباطی ناشران ثبت شده پذیرفته نشده	ماده ۳۵ ق.ب.ا.	هیات مدیره سازمان	۱۳۸۸	۱۳۹۸ و ۱۴۰۱ و ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲	معتبر
۱۹.	دستورالعمل انضباطی کارگزاران	بند ۲ ماده ۷ ق.ب.ا.	هیات مدیره سازمان	۱۳۹۸	۱۴۰۲	معتبر
۲۰.	ضوابط انضباطی تالار معاملات بورس کالای ایران	بند ۳ ماده ۵ دستورالعمل انضباطی کارگزاران	هیات مدیره بورس کالا	۱۳۹۱	-	معتبر
۲۱.	مصوبه محدودیتهای تبعی نهادهای مالی و مدیران آن‌ها پس از اجرای حکم انضباطی	-	هیات مدیره سازمان	۱۳۹۸	۱۴۰۰	معتبر
۲۲.	دستورالعمل انضباطی نهادهای مالی در رعایت الزامات امنیت فناوری اطلاعات بازار سرمایه	بند ۲ و ۸ و ۱۱ ماده ۷ قانون بازار سرمایه	هیات مدیره سازمان	۱۴۰۰	-	معتبر
۲۳.	دستورالعمل موسسات حسابرسی معتمد سازمان بورس و اوراق بهادار	بند ۱ ماده ۴ و بندهای ۸ و ۱۱ و ۱۲ و ۱۸ ماده ۷ ق.ب.ا.	شورای عالی بورس	۱۳۸۶	۱۳۹۰ و ۱۳۹۲ و ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲	معتبر
۲۴.	مصوبه هنجارها و اصول رفتاری مدیران شکل‌های خودانتظام	ماده ۳ ق.ب.ا.	هیات مدیره سازمان	۱۴۰۰	-	معتبر
۲۵.	مصوبه رسیدگی به تخلفات کارگزاران از ضوابط مصوب کانون	ماده ۳۵ ق.ب.ا.	هیات مدیره سازمان	۱۳۹۴	-	نسخ
۲۶.	مصوبه محرومیت‌های تبعی متخلفان در بازار سرمایه	ماده ۳۵ ق.ب.ا.	هیات مدیره سازمان	۱۳۹۶	۱۳۹۷	نسخ

ماده استناد کرده است، که هرگز مجوز قانونی ندارد.

۵. یکی از مهم‌ترین ایرادات اساسی وارده به نحوه نگارش دستورالعمل‌ها و مقررات انضباطی سازمان بورس، نسخ و اصلاح چندین باره هر یک از مصوبات می‌باشد که نشان از عدم ثبات در طرز برخورد با تخلفات بورسی دارد.

۶. در همین خصوص، شکایات متعددی در جهت ابطال مصوبات انتظامی سازمان بورس و اوراق بهادار در دیوان عدالت اداری ثبت شده است که برخی منتج به ابطال مصوبه، برخی منتج به رای بر صحت مصوبه و برخی هم در دست پیگیری بوده و تا موقع نگارش این مقاله، منتج به صدور رای نشده‌اند.

۷. سازمان بورس در مقررات انضباطی هیأت یا کمیته‌ای را برای رسیدگی انضباطی تعیین نموده که در حقیقت اختیار مرجع بدوی را سلب نموده و منجر به یکی شدن مرجع بدوی و تجدیدنظر در بدنه خود سازمان بورس شده است که به نوعی خلاف ماهیت قانون بازار اوراق بهادار می‌باشد. اگرچه (شکری و همکاران، ۱۳۹۹، ۷) در تحقق خود با عنوان "نقد مقررات تجدیدنظرخواهی و اعتراض به آرا انضباطی بازار اوراق بهادار" صراحتاً بر اینکه "واگذاری رسیدگی نخستین به تخلف مدیر عامل و اعضای هیأت مدیره بورس و ارکان سایر تشکل‌های خود انتظام به هیأت مدیره سازمان به موجب آیین نامه و حذف مرحله تجدیدنظر از این آرا و رسیدگی بدوی کمیته رسیدگی در مواردی که متهمان به

با مذاقه در جدول بالا، نکات ذیل بسیار حائز اهمیت می‌باشد:

۱. از سال ۱۳۹۴ تاکنون از مجموع ۲۶ مصوبه صادره، ۱۱ مصوبه معادل ۴۲ درصد از مصوبات نسخ شده است و ۱۵ مصوبه معادل ۵۸ درصد از مصوبات، معتبر می‌باشد.

۲. کارگزاران فعال در بازار سرمایه بعنوان اعضای کانون کارگزاران محسوب می‌شوند. ولی ۶ مصوبه شامل ردیف‌های ۷ و ۹ و ۱۵ و ۱۹ و ۲۰ و ۲۱ ناظر بر مسائل انضباطی کارگزاران تدوین شده است. در خصوص سایر اشخاص مذکور در ماده ۳۵ ق.ب.ا و همچنین ماده ۱۸ آ.ق.ب.ا نیز چنین مسأله‌ای وجود دارد. در ماده ۳۵ ق.ب.ا مرجع صالح به رسیدگی به عنوان مثال کارگزاران را هیأت مدیره بورس معرفی نموده و این در حالی است که سازمان بورس با معرفی هیأت انتظامی و همچنین واسپاری رسیدگی به سایر تشکل‌های خود انتظام نظیر کانون کارگزاران برخلاف قانون عمل نموده است.

۳. برای تک ماده ۳۵ ق.ب.ا تعداد زیادی دستورالعمل و رویه در سال‌های مختلف وضع شده است که نشان از ابهام و عدم ثبات رویه سازمان بورس در تدوین مقررات دارد.

۴. مجوزات قانونی برای تدوین آیین نامه و دستورالعمل انضباطی صرفاً در ماده ۳۵ ق.ب.ا و ماده ۱۴ ق.ت.ا.ب بیان شده است، این در حالی است که مطابق جدول فوق سازمان بورس به مواد قانونی غیر از این دو

آرای بدوی مراجع اداری و انضباطی پیش‌بینی گردیده است" (شکری و همکاران، ۱۳۹۹، ۵)

تغییر قوانین متعدد در مورد آیین دادرسی کیفری در دوران بعد از انقلاب، به علت برداشت‌های نادرست از اصول حاکم در این خصوص در فقه بوده و تصویب قوانین متعدد خود موید این ادعا است. فقه اسلامی نه فقط با شکایت از آراء مخالف نیست، بلکه راه‌های عرفی شکایت از آرا همانند واخواهی، پژوهش، فرجام و اعاده دادرسی، کاملاً منطبق با فقه بوده و هیچ گونه مغایرتی با شرع مقدس اسلام ندارند (بخنوه، ۱۳۸۰، ۱۱). از آنجا که آرای انتظامی بورس در یک مرجع اداری و غیردادگستری توسط گروهی از افراد غیرقاضی که اکثراً فاقد قضاوت و بعضاً هم فاقد دانش حقوقی می‌باشند، لذا ماهیتاً آرای این هیات در ردیف آرای قضایی نمی‌تواند باشد که اثرات آرای قضایی بر آن مترتب شود. همچنین از آنجایی که در ماده ۳۵ ق.ب.ا نیز صراحتی در خصوص غیر از قطعی و لازم‌الاجرا بودن در خصوص عدم امکان نظارت‌پذیری آرای نیامده است، نمی‌توان دلیلی بر ماهیت غیرابطال‌پذیری این آرا در نظر گرفت.

در مقاله‌ای مشابه که محسنی در سال ۱۴۰۰ در خصوص شکایت‌پذیری از آرای انتظامی سازمان نظام مهندسی ارائه داده است، چنین گفته است که اگر آرای انتظامی، غیرقابل شکایت باشد در این صورت با سیاست قضایی پذیرفته شده در حقوق اساسی ایران که عملکرد قضایی را منحصر به قوه قضاییه می‌داند، در تضاد است. لذا بنا بر همین استدلال ارائه شده از سوی محسنی و تسری آن به موضوع شکایت‌پذیری از آرای انتظامی بورس، اگر بپذیریم که این آرای انضباطی بورس شکایت‌پذیر نیستند، پس گویی تشکیلات

تخلف عضو تشکل‌های خودانتظام نیستند، ناقض قانون بازار است؛ حال آنکه در صورت لزوم تخصیص باید به موجب قانون باشد نه آئین نامه" تاکید داشتند ولی به دنبال شکایت انجام شده در خصوص ابطال این مساله مندرج در بند ۸ و ماده ۹ و ماده ۱۶ دستورالعمل اجرایی ماده ۱۸ آیین نامه اجرایی قانون بازار اوراق بهادار، دیوان عدالت اداری هیات انتظامی بورس و اوراق بهادار را قانونی دانسته است.

## ۵-۲. مسأله نظارت‌پذیری و ماهیت آرای

### انضباطی بورس

واگذاری برخی امور قضایی به بدنه‌های اداری یا غیرقضایی، اگر ممنوع نباشد، دست کم نافی حق دادخواهی و دسترسی به دادگاه برای نظارت قضایی نیست. نظارت قضایی در اجرای اصل ۱۵۷ قانون اساسی و به ویژه پایش اجرای صحیح قانون در مراجع غیرقضایی برابر آن قانون عادی باید انجام شود (محسنی، ۱۴۰۰، ۹). شکری و همکاران در معدود مقالات نگارش شده در خصوص امکان‌پذیری شکایات از آرای انتظامی بورس، چنین بیان نموده‌اند "در قوانین و مقررات، ضمانت اجرای تخلفات در قالب عناوینی از قبیل: مجازات‌های اداری، انتظامی یا انضباطی موسوم است. این مراجع پس از رسیدگی، مبادرت به صدور رأی انتظامی و یا انضباطی پیش‌بینی شده است و مراجع رسیدگی‌کننده به آنها نیز به تبع به مراجع اداری، انتظامی و یا انضباطی موسوم است. این مراجع پس از رسیدگی، مبادرت به صدور رأی نمایند؛ از آنجا که امکان حدوث خطای ناشی از اشتباه یا خطا وجود دارد، به مانند دادگاه‌های دادگستری، مراجعی برای نظارت بر رسیدگی و

قابلیت ابطال، معتقدند رسیدگی به شکایات نقض و ابطال آرای انضباطی بورس غیرممکن است و این آرا تحت هیچ عنوان نظارت‌پذیر نیستند و توسط اطراف دعوا قابلیت طرح در هیچ محکمه‌ای ندارد. نظریه مخالف که با استناد به اصول بنیادین عدالت قضایی و قانون اساسی کشور و همچنین رای قاطع شعبه ۶۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران در خصوص شمولیت این دسته از آرا در احکام اصل ۱۵۹ قانون اساسی قویاً نظارت‌پذیری آرای انتظامی بورس را به ثبوت می‌رساند و معتقد است که قانونگذار هرگز مسامحاً امر خطیر نظارت بر آرای این هیات را که در اقتصاد کشور تاثیر بزرگ دارد را رها نکرده و آن را در بطن قوانین موضوعه کشور، نهادینه نموده است.

### ۵-۳-۱. بررسی دلایل نظریه مخالف

عمده استدلالی که مخالفان قابل نقض و ابطال بودن آرای انتظامی صادره از سوی سازمان بورس و اوراق بهادار بیان می‌دارند، استناد به ماده ۳۵ ق.ب.ا می‌باشد که در آن رای تجدیدنظر صادره از سوی سازمان بورس را قطعی و لازم الاجرا عنوان کرده است.

الف: قطعیت و لازم الاجرا بودن آرای انتظامی

مستند به ماده ۳۵ ق.ب.ا.

در این زمینه عقیده بر این است رای که قطعی و لازم الاجرا باشد، اعتبار امر مختومه دارد و از حیث دادرسی مجدد خارج است و قابلیت طرح در محاکم دادگستری را ندارد. بعنوان مثال رای شماره 140168390007281370 مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۳۰ صادره توسط شعبه ۶۰ دادگاه عمومی حقوقی مجتمع قضایی کارکنان دولت چنین بیان داشته است که "خواهان درخواست ابطال رای هیأتی را دارد که در صلاحیت

بورس و اوراق بهادار چه در مرحله بدوی و تجدیدنظر آن، صرفاً به منزله دادگاه نخستین در خصوص رأی انضباطی عمل می‌نماید که به تبع آن موجب ممنوعیت افراد از مراجعه به محاکم برای برخورداری از نظارت قضایی به حق دادخواهی مطلق اعطا شده به عموم جامعه طبق قسمت اخیر اصل ۳۴ قانون اساسی که بیان می‌دارد "هیچکس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد، منع کرد"، می‌گردد.

به اعتقاد نگارندگان، اساساً شیوه اجرای آرای انتظامی منصرف از موضوع اعتراض یا عدم اعتراض به رای هیأت انتظامی می‌باشد. همچنان که در خصوص اسناد لازم‌الاجرای قضایی نیز در صورتی که حکم و یا دستور موقت از مرجع قضایی اخذ شود، حکم لازم الاجرا نیز متوقف می‌گردد. پس مساله لازم‌الاجرا بودن آرای انضباطی مجوزی بر غیرقابل اعتراض بودن یا غیرقابل نظارت بودن و غیرقابل ابطال بودن رای انتظامی نیست و در نتیجه، قانونگذار با توجه به حساسیت و اهمیت دعاوی بورسی و اعمال سرعت بالا در حفظ حقوق بورس، آن را لازم‌الاجرا اطلاق کرده است.

### ۵-۳. وضعیت آرای انضباطی بورس از

### نقطه نظر قابلیت نقض و ابطال داشتن یا

### نداشتن

پژوهشگران این مقاله با بررسی و تدقیق در نظرات مختلف پیرامون موضوع شکایت‌پذیری آرای انتظامی بورس معتقدند از منظر داشتن قابلیت ابطال آرای اصداری انتظامی بورس، دو نظریه وجود دارد؛ نظریه موافق که با استناد به شکل قانون و تشابهت با سایر قوانین و همچنین پیروی از برخی آرای صادره از محاکم در خصوص عدم

مطابق با موازین قانونی بیان شده است. بنابراین مخالفان نظریه شکایت‌پذیر بودن آرای انتظامی سازمان بورس با استناد به وحدت ملاک از این حیث که هر دو موضوع شبیه به یکدیگر بوده و در ملاک و مناط با هم مشترک می‌باشند، می‌گویند رای وحدت رویه شماره ۷۸۶ قابل تسری به کلیه اعتراضات و شکایات از آرای انضباطی سازمان بورس می‌باشد. بعنوان مثال؛ دادنامه شماره ۱۴۰۱/۵/۳۰ مورخ ۱۴۰۱/۵/۳۰ و دادنامه شماره ۱۴۰۱۶۸۳۹۰۰۰۹۶۹۴۰۸۸ مورخ ۱۴۰۱/۷/۱۷ و دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۰۲۲۱۸۰۰۹۰۹ مورخ ۹۸/۵/۲۸ نیز با استناد به این نظریه، از پذیرش دعوای نقض و ابطال رأی انتظامی سازمان بورس، امتناع نموده‌اند.

### ج: تصریح غیرقابل رسیدگی بودن شکایت از تصمیمات سازمان بورس توسط دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری در رای شماره ۱۳۴۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۷ با این استدلال که تعارض در آرای صادره در خصوص تصمیمات سازمان بورس و اوراق بهادار محرز است و با استناد به ماده ۵ ق.ب.ا چنین بیان فرموده است که رسیدگی به شکایات علیه سازمان بورس و اوراق بهادار به عنوان موسسه عمومی غیردولتی در صلاحیت و شایستگی دیوان عدالت اداری قرار ندارد. لذا، طرفداران نظریه مخالف، چنین استدلال می‌نمایند که وقتی دیوان صلاحیت رسیدگی ندارد بنابراین، موضوع رسیدگی به دعوای نقض و ابطال آرای انتظامی سازمان بورس به طور کل منتفی خواهد بود.

کمیسیون غیرقضایی بوده و قانونگذار نحوه تشکیل و تشریفات آن را تعیین نموده است. با توجه به عنوان و موضوع خواسته در این پرونده این موارد قابل توجه می‌باشد که صلاحیت به موجب قانون ایجاد می‌شود و صلاحیت موضوع رسیدگی شده مربوطه به این پرونده در صلاحیت هیات مقرر در قانون بورس می‌باشد که رسیدگی دو مرحله‌ای را برای آن پیش‌بینی کرده است و رسیدگی مجدد و چهارمرحله‌ای یعنی رسیدگی مجدد در دادگاه بدوی و تجدیدنظر نیاز به تصریح دارد و با توجه به فنی و تخصصی بودن و ناظر بر شغل حرفه‌ای بودن موضوع قانون برای مرجع تخصصی صلاحیت مذکور را تبیین نموده است. بنابراین مستندا به ماده ۳۵ ق.ب.ا و ... قرار عدم استماع صادر می‌گردد. " همچنین دادنامه شماره ۱۴۰۱/۰۷/۱۷ مورخ ۱۴۰۱۶۸۳۹۰۰۰۹۶۴۹۰۸۸ صادره توسط شعبه ۶۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران با این استدلال "عمومیت صلاحیت محاکم دادگستری بدان معنا نیست که هرگونه دعوی و شکایتی بدون توجه به موضوع شکایت و طرف آن در تمام محاکم قابل استماع و رسیدگی باشد..." قرار عدم استماع برای دعوای نقض رای انضباطی صادر نموده است.

ب: وحدت ملاک رأی وحدت رویه ۷۸۶ دیوان عدالت اداری

مطابق رای وحدت رویه ۷۸۶ دیوان عدالت اداری نظرات شورای انتظامی نظام مهندسی با اکثریت سه رای موافق، قطعی و لازم الاجراست و قطعیت مورد نظر مقنن، اطلاق دارد. بنابراین، آن دسته از آرای که در پی شکایت از آرای انضباطی سازمان نظام مهندسی، تصریح بر غیرقابل اعتراض بودن آرای آن سازمان اصدار یافته است، صحیح و

## د: وجود شورای عالی بورس بعنوان مرجع تظلم خواهی از آرای انضباطی

مخالفتان نظریه شکایت‌پذیری از آرای انتظامی سازمان بورس، استدلال می‌نمایند که حسب بند ۷ ماه ۴ ق.ب.ا که بیان می‌دارد "نظارت بر فعالیت و رسیدگی به شکایات از سازمان بورس و اوراق بهادار" در صلاحیت شورای عالی بورس قرار دارد که در آن وزیر اقتصاد ریاست و دادستان کل کشور نیز در آن عضویت دارد، می‌باشد و در رویه قضایی مبتنی بر دادنامه‌های صادره شماره ۱۰۸۷۹۹۰۰۰۱۰۶۳۹۰۰۰ مورخ ۱۴۰۱/۲/۲۱ و دادنامه ۹۷۰۹۹۷۰۹۲۵۲۰۰۹۱۸ مورخ ۹۷۸/۳/۲۲ نیز بر این موضوع تأکید شده است که رسیدگی به تظلم‌خواهی از تصمیمات سازمان بورس به عهده شورای عالی بورس و نه محاکم عمومی می‌باشد.

### ۵-۳-۲. بررسی دلایل نظریه موافق

مستحکم‌ترین مستندات حقوقی در ارتباط با نظریه موافق با شکایت‌پذیر بودن خواسته نقض و ابطال آرای انتظامی در رای تجدیدنظر شماره ۱۴۰۲/۶/۲۷ مورخ ۱۴۰۲/۶/۲۷ صادره از شعبه ۶۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران می‌باشد که متقن و مستدل و مستند به نقد نظریه مخالف پرداخته و در نهایت حکم قطعی بر پذیرش شکایت بدوی از آرای انتظامی سازمان بورس و اوراق بهادار داده که در ادامه ۴ نظریه اول به تشریح رای فوق‌الذکر پرداخته است.

## الف: رسمیت یافتن اصل تظلم خواهی مطابق اصول قانون اساسی

در بند اول رأی تجدیدنظر شماره ۱۴۰۲/۶/۲۷ مورخ ۱۴۰۲/۶/۲۷

صادر از شعبه ۶۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران، چنین آمده است "به صراحت اصل و سی و چهارم قانون اساسی، دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه صالح رجوع کند. همه‌ی افراد ملت حق دسترسی به دادگاه دارند و هیچکس را نمی‌توان از رجوع به دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد، منع کرد. همچنین مطابق اصل شصت و یکم قانون مذکور، اعمال قوه‌ی قضائیه به وسیله دادگاه‌های دادگستری به عمل می‌آید. در اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی نیز تأکید شده است که محاکم دادگستری مرجع رسمی و عام رسیدگی به شکایات و تظلمات هستند". بنابراین مخالفان نظریه شکایت‌پذیری از آرای انتظامی بورس، به قسمت اخیر اصل ۱۵۹ استناد نموده و بیان می‌دارند که صلاحیت دادگاه‌ها منوط به حکم قانون است و از آنجا که سازمان بورس، در زمره محاکم عمومی نیست که بتوان صلاحیت مندرج در ق.ب.ا را صلاحیت از پیش تعیین شده در نظر گرفت و قسمت اخیر اصل ۱۵۹ قانون اساسی را در مورد آن صادق دانست و اینکه به موجب حکم مقرر در صدر همان اصل، دادگاه‌های عمومی دادگستری مرجع رسمی رسیدگی به تظلمات بدون قید خاص می‌باشند؛ چرا که در خصوص رسیدگی از تظلمات آرای صادره از بورس و به موجب قانون موخر ق.ب.ا تخصیصی از سوی قانونگذار در این خصوص زده نشده است.

## ب: اصل حاکمیت نظارت قضایی بر آرای انتظامی مراجع عمومی

در بند دوم رای تجدیدنظر شماره ۱۴۰۲/۶/۲۷ مورخ ۱۴۰۲/۶/۲۷

### پ: مقید بودن قطعیت رای انتظامی منحصر و محدود به تشکیلات بورس

در بند سوم رأی تجدیدنظر شماره ۱۴۰۲/۶/۲۷ مورخ ۱۴۰۲/۶/۲۷ صادره از شعبه ۶۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران، چنین آمده است " صرف قطعی و لازم الاجرا بودن رأی هیأت مدیره سازمان بورس به موجب ماده ۳۵ ق.ب.ا.ب. نافذ نظارت‌پذیری قضایی رأی مذکور نیست و منظور از «قطعیت» رأی، خاتمه یافتن رسیدگی در دادرسی درون سازمانی است، کما اینکه بسیاری دیگر از آراء قطعی هیأت‌های مشابه حسب مورد در دیوان عدالت اداری یا محاکم عمومی دادگستری قابل اعتراض است". در همین رابطه مطابق نظریه مخالفان نظریه شکایت‌پذیری آرای انتظامی بورس که شورای عالی بورس را مرجع رسیدگی به شکایت از سازمان بورس می‌دانند در شرایطی می‌تواند درست باشد که قانونگذار در ماده موخر ۳۵ ق.ب.ا. قطعیت و لازم الاجرا بودن آرای انتظامی را تصریح نمی‌نمود که در این شرایط قطعیت مد نظر قانونگذار به منزله خاتمه رسیدگی به موضوع تخلف انضباطی در تشکیلات بورس می‌باشد. به موجب تجویز حکم ماده ۳۵ نظارت‌پذیری بر این آرا از شورای عالی بورس سلب گردیده و به محاکم عمومی سپرده شده است.

### ج: مفهوم مخالف رای وحدت رویه ۱۳۴۶ هیات عمومی دیوان عدالت اداری

در بند چهارم رأی تجدیدنظر شماره ۱۴۰۲/۶/۲۷ مورخ ۱۴۰۲/۶/۲۷ صادره از شعبه ۶۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران، چنین آمده است "از آنجا که برابر رأی

صادر از شعبه ۶۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران، چنین آمده است: «در مواردی که قانونگذار مرجع خاصی را در عرض محاکم دادگستری به عنوان مرجع رسیدگی ترافیعی برای فصل خصومت بین اصحاب اختلاف تعیین کرده، نظارت قضایی بر رأی مرجع موردنظر اصولاً مستلزم وجود نص خاص است. لکن در مواردی که یکی از نهادهای عمومی به تخلفات اشخاص خود مدعی و طرف دعوای تحت نظارت خود رسیدگی میکنند، از آنجا که نهادهای مذکور نوعاً اشخاص مظنون به ارتکاب تخلف هستند، نظارت قضایی تنها طریق ممکن برای حصول اطمینان از قانونمندی رسیدگی، عادلانه و منصفانه بودن رأی است. بر همین مبناست است که محرومیت محکوم از حق تظلم نزد مقامات قضایی برابر نظریه‌ی شماره‌ی ۵۱۶۲ مورخ ۱۳۶۴/۱۰/۱۲ شورای نگهبان مغایر موازین شرعی اعلام شده است». در همین راستا و در تبیین اینکه چگونه موضوع نظارت و قضاوت در بحث صدور آرای انتظامی سازمان بورس خلط می‌گردند، کافی است به ترکیب کمیته‌های رسیدگی به تخلفات، هیات انتظامی دقت نمود که اعضای آن متشکل از همان واحدهای نظارتی سازمان بورس هستند که خود مرجع کشف تخلفات می‌باشند، حال چگونه می‌توان به بی‌طرفی رسیدگی قضایی در این شرایط که فی‌الواقع قاضی و شاکی در یک طرف و در طرف دیگر محکوم قرار دارد و رای صادره از سوی قاضی هرگز امکان نظارت نداشته باشد، ایمان داشت.

وحدت رویه شماره ۱۳۴۶ مورخ ۱۷/۱۲/۱۳۹۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات علیه سازمان بورس در صلاحیت دیوان عدالت اداری نمی‌باشد، تنها مرجع صالح محاکم عمومی دادگستری هستند". در حقیقت به مفهوم مخالف، رای وحدت ۱۳۴۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، چنین بیان می‌دارد که چون سازمان بورس عمومی غیردولتی است، لذا امکان رسیدگی به تصمیمات آن به صرف عمومی و غیردولتی بودن وجود ندارد و لذا اگر دولتی بود، به تصمیمات آن رسیدگی می‌کرد و این بدان معناست که تصمیمات سازمان بورس قابل رسیدگی می‌باشد و صرفاً دیوان عدالت اداری مرجع رسیدگی به آن نیست که اگر غیر از این بود، دیوان در رأی وحدت رویه که به درخواست خود سازمان بورس اصدار یافته است، صراحتاً بر قطعیت و غیرقابل رسیدگی بودن این آرا در کلیه محاکم تاکید می‌نمود.

### د: تسلط دولت بر ساختار بورس کشور و لزوم نظارت پذیری بر تصمیمات دولت حسب قانون اساسی

با توجه به شکل چینش اعضای شورای عالی بورس مندرج در ماده ۳ ق.ب.ا اعضای شورای عالی بورس بعنوان عالی ترین رکن بورس کشور غالب می‌باشند. لذا، تشکیلات بورس تابع نظرات دولت می‌باشد. مطابق ماده ۳ قانون بازار اوراق بهادار، تشکیلات شورای عالی بورس عبارت است از ۱۳ نفر که مشتمل بر نمایندگان دولت و نمایندگان غیردولت هستند که به ترتیب نمایندگان دولت عبارتند از؛ وزیر اقتصاد، رئیس کل بانک مرکزی، وزیر صمت و سه خبره به پیشنهاد وزیر اقتصاد و تصویب هیأت دولت و همچنین ۲ نفر از

نمایندگان بورس کالا و بورس انرژی به پیشنهاد وزیر مربوطه و تصویب هیأت وزیران، که مجموعاً ۸ نماینده را به صورت مستقیم در برمیگیرد و ۳ نفر نماینده دیگر عبارت است از؛ روسای اتاق بازرگانی و اتاق تعاون و همچنین دادستان کل کشور. همچنین ۲ عضو دیگر عبارت است از رئیس سازمان بورس که حسب ماده ۶ ق.ب.ا توسط شورا انتخاب و نفر آخر نیز یکی از نماینده کانون‌ها که می‌باشد که به صورت غیرمستقیم از سوی سازمان بورس در نهایت انتخاب می‌گردد. بنابراین، حتی اگر رئیس سازمان و نماینده کانون‌ها نیز نماینده غیردولتی در نظر گرفته شوند، باز هم محرز و مشخص است که دولت در شورای عالی بورس دارای اکثریت کرسی تصمیم‌گیری می‌باشد.

بعلاوه مطابق تجویز تبصره ماده ۴ ق.ب.ا که بیان می‌دارد "مصوبات شورا پس از تایید وزیر امور و اقتصاد دارایی لازم الاجرا خواهد بود" صراحتاً بر حق وتو وزیر اقتصاد در قبال کلیه مصوبات شورا تاکید نموده است و بنابراین ملاحظه می‌گردد که به صورت ماهوی تشکیلات بورس کشور بخشی از بدنه دولت می‌باشد. بنابراین، اگرچه در متن ماده ۵ ق.ب.ا قانون چنین آمده است که سازمان بورس نهادی عمومی غیردولتی می‌باشد، ولی به نظر می‌رسد که در عمل کل تشکیلات بورس و اوراق بهادار کشور تحت نظر مستقیم دولت است. از آنجا که کلیه تصمیمات دولت به موجب حکم قانون اساسی در دیوان عدالت اداری قابل رسیدگی می‌باشد، بنابراین نظارت‌پذیری آرای صادره از سوی سازمان بورس و سایر تشکیلات بورس کشور بر اساس روح قانون اساسی و مقصود قانونگذار اجتناب‌ناپذیر است.

## ه: عدم انطباق مقررات انضباطی بورس با قوانین موضوعه و اصولی کشور

یکی از عارضه‌های جدی تدوین مقررات انضباطی بورس، تعیین مجازات فراقانونی و خارج از حدود اختیار می‌باشد. با توجه به اینکه مقررات لازم و کافی در خصوص مراجع انضباطی در قانون تعیین نکرده است، بنابراین با تدوین دستورالعمل، اهتمام در رفع این کاستی شده است. اما دستورالعمل مواردی فراتر از شان خود عمل کرده است (شکری و همکاران، ۱۳۹۹، ۴). در حقیقت از آنجا که موضوع تخلف از جرم سبکتر می‌باشد و قانونگذار تعیین مصادیق مجازات‌های متناسب با هر تخلف را به عهده بورس گذاشته است، لذا نباید سازمان بورس دامنه صلاحیت خود را توسعه دهد.

دستورالعمل موضوع ماده آ.ق.ب.ا صادره از سوی سازمان بورس و اوراق بهادار، رای نهایی صادره می‌تواند شامل مجازاتی از قبیل سلب صلاحیت دائم از تصدی سمت در کلیه نهادهای مالی و تشکل‌های خودانتظام باشد و این موجب محرومیت دائم و همیشگی مدیران شرکت‌های بزرگ می‌گردد و این لطمه بزرگی به ارزش سهام شرکت‌ها و شیوه اداره آنها و در نهایت ایجاد اخلال در ارائه خدمت به جامعه، خواهد بود. این در حالی است که مجازات سلب صلاحیت دائم نه تنها در متن خود دستورالعمل موضوع ماده ۱۸ آ.ق.ب.ا ذکر نشده است که در آنجا صرفاً مجازات سلب صلاحیت از همان پست در حین مأموریت بعنوان اختیار قانونی سازمان بورس ذکر شده بود و اینکه اطلاق دائم به آن مجازات، موجب تجاوز از حد قانونی سازمان بورس اوراق بهادار شده است.

## و: صدور رای قضایی قطعی و لازم‌الاجرا از سوی اشخاص فاقد دانش قضاوت

از آنجا که هم مرج بدوی و هم تجدیدنظر بعنوان اعضای هیات مدیره و حتی کمیته رسیدگی به تخلفات در سازمان کلاً فاقد دانش قضاوت دادگستری می‌باشند و صرفاً باید از خبرگان حوزه‌های مالی باشند و مساله رسیدگی قضایی به تخلفات افراد و اشخاص یاد شده در ماده ۳۵ امری قضاوتی بوده و حکم صادره توسط این گروه از افراد می‌تواند اثرات اجرایی و حتی مورد استفاده در محاکم قضایی قرار گیرد، بنابراین اینکه چنین آرای از سوی این اشخاص فاقد دانش قضایی صادر می‌یابد، لزوم و ضرورت نظارت‌پذیری و تجدیدنظرخواهی از این آرا را مسجل می‌نماید.

## ی: وحدت ملاک آرای انتظامی هیات رسیدگی به تخلفات اداری

همانطور که بیان شد مخالفان نظریه شکایت‌پذیر بودن آرای انضباطی بورس با استناد به مساله وحدت ملاک مندرج در رای وحدت رویه شماره ۷۸۶ هیات عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص آرای صادره از سازمان نظام مهندسی بر عدم امکان طرح دادخواست نقض و ابطال آرای انتظامی بورس تأکید می‌کنند. اولاً (محسنی، ۱۴۰۰، ۸) در پژوهشی تحت عنوان حق دادخواهی و شکایت از نظر شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی و کنترل ساختمان چنین بیان داشته است " این رای به وضوح رای نادرست است و بر اساس آموزه‌های فقهی، رای غیراصولی است و به هیچ روی نمی‌شود استدلال آن را که بیان می‌دارد "قطعیت مورد نظر مقنن در ماده مذکور، اطلاق دارد" در موارد مشابه به کار بست، زیرا در

اصول، اطلاق به لفظ نیست و به مقدمات حکمت است. "ثانیا؛ حال آنکه در مورد مشابه و به موجب مواد ۴ و ۱۶ و ۱۷ و ۲۱ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ آرای قطعی و لازم الاجرا صادره قابلیت نقض و رسیدگی مجدد در مرجعی غیر از تشکیلات اداری کشور (دیوان عدالت اداری) را دارد. بعبارت دیگر، قانونگذار از واژه قطعیت به معنای ختم و قطع رسیدگی بعدی در آن تشکیلات یاد کرده است و گرنه حق تظلم-خواهی را برای محکوم مطابق اصول بنیادین حقوق و عدالت قضایی در نظر گرفته است. بنابراین، میتوان چنین استدلال نمود که وحدت ملاک را برای شکایت پذیر بودن آرای انتظامی بورس، برای آرای صادره از هیات رسیدگی به تخلفات اداری می توان برداشت نمود.

## ۶. نتیجه

نظریه قوی موافقان ابطال پذیری آرای انتظامی بورس که در این پژوهش ارائه شده است، مبتنی بر اصل نظارت پذیری در سایه تحقق عدالت قضایی در پرتو اصول قانون اساسی، تحلیل مقررات انضباطی بورس، تشریح تحلیل ماهیت آرای انتظامی، استناد به مفهوم و منطوق رای وحدت رویه شماره ۱۳۴۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص رسیدگی به شکایات از سازمان بورس در دیوان عدالت اداری و استناد به رای تحلیلی صادره از شعبه ۶۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران علیه سازمان بورس و در نهایت استناد به وحدت ملاک آرای انتظامی بورس با آرای مشابه در هیات رسیدگی به تخلفات اداری، می باشد.

یکم؛ حق تظلم خواهی و دادخواهی بدون قید و شرط برای کلیه افراد در اصل ۳۴ قانون اساسی اعطا شده و در اصل ۶۱ قوه قضائیه به عنوان بستر تحقق عدالت در کشور معرفی شده و سپس در

اصل ۱۵۹ محاکم عمومی مرجع رسمی تظلمات معرفی شده و تعیین صلاحیت آن را به عهده قانون قرار داده است. بنابراین از آنجا که سازمان بورس مرجع تصمیم گیری خارج از دادگستری و قوه قضائیه است و همچنین در ق.ب.ا قانونگذار، قیدی در خصوص عدم امکان شکایت از این آرا بیان نکرده، لذا حسب اصول نظارت پذیری و عدالت قضایی مذکور در قانون اساسی، تردیدی بر تظلم خواهی از آرای انتظامی بورس نیست. دوم؛ اگرچه قانونگذار صراحتاً مرجع خاصی را جهت نظارت قضایی بر رای انتظامی بورس تعیین نکرده و بورس به عنوان نهاد عمومی غیردولتی بعضاً در مقام شاکی و قاضی اقدام به صدور حکم می نماید و تنها راه حصول اطمینان از قانونمندی رسیدگی عادلانه و منصفانه بودن رای حسب نظریه قاطع شماره ۵۱۶۲ شورای نگهبان در محکومیت محرومیت افراد از تظلم خواهی نزد محاکم عمومی، امکان طرح شکایت اعتراض به آرای انتظامی بورس نزد محاکم عمومی می باشد. سوم؛ اطلاق قطعیت و لازم الاجرا بودن آرای انتظامی بورس به معنی قطعیت رسیدگی در بدنه تشکیلات بورس کشور به ویژه ختم دادرسی نسبت به شورای عالی بورس می باشد، چرا که مفهوم ماده ۳۵ ق.ب.ا نیز تأکید بر صرف رسیدگی تجدیدنظرخواهی در نزد سازمان بورس می باشد و بر مساله عدم اعتراض این آرا در محاکم موردی بیان نشده است، که خود نشان از نظر مقنن بر امکان دادخواهی حسب اصول مصرح قانون اساسی در دادگستری می باشد. چهارم؛ رای وحدت رویه ۱۳۴۶ هیات عمومی دیوان عدالت اداری صرفاً بر عدم قابلیت طرح شکایت از تصمیمات سازمان بورس نزد دیوان عدالت به دلیل غیردولتی بودن این سازمان را دارد، لذا به مفهوم مخالف، تظلم خواهی از این آرا نزد محاکم عمومی امکان پذیر می باشد، که اگر غیر از این بود، صراحتاً در رای وحدت رویه دیوان منعکس می گردید. پنجم؛ از آنجا که اکثریت ترکیب غالب

نیست چرا که در اصول، اطلاق به لفظ نیست و به مقدمات حکمت است و به دلیل عدم تشابه ساختاری این دو سازمان، امکان اخذ وحدت ملاک میسر نیست.

#### ۷. سهم نویسندگان

نویسندگان مقاله به صورت برابر و مشترک مقاله را به رشته تحریر درآورده‌اند.

#### ۸. تضاد منافع

در این مقاله تضاد منافی وجود ندارد.

اعضای شورای عالی بورس به عنوان بالاترین مرجع تصمیم‌گیری در خصوص بورس، دولتی می‌باشد و لذا به نظر می‌رسد که تشکیلات و تصمیمات بورس کشور تابع نظر دولت می‌باشد و به نوعی ماهیت آرای انتظامی بورس را نیز می‌توان خروجی تصمیمات دولت تلقی نمود و در این شرایط، مطابق فلسفه تقنین جایگاه دیوان عدالت اداری در مقام نظارت و دادخواهی از آرای اصداری دولت، تردیدی بر نظارت پذیری از آرای بورس نمی‌باشد و حال با عنایت به غیردولتی بودن تشکیلات بورس حسب ماده ۵ ق.ب.ا. لذا، محاکم عمومی این نقش تظلم خواهی را بر عهده خواهند داشت. ششم؛ با مذاقه در مقررات تدوینی از سوی سازمان بورس در رسیدگی‌های انضباطی، تشتت تقنینی و همچنین امکان صدور دستورالعمل غیرمنطبق با قانون نیز وجود دارد (بعنوان مثال، ابطال مصوبه خلاف قانون سازمان بورس در خصوص مشمول کردن سهامداران در زمره افراد تحت نظارت سازمان بورس توسط هیات عمومی دیوان عدالت اداری) و از آنجا که به صورت بالقوه همین دستورالعمل‌ها مبنای قضاوت برای تخلفات انضباطی قرار می‌گیرد، لذا امکان صدور احکام قطعی خلاف قانون در انضباطی بورس بسیار بالا می‌باشد. هفتم؛ در اصول بنیادین حقوق و دادرسی شان قضاوت برای افرادی است که از دانش قضاوت برخوردار باشند و حال آنکه در خصوص بورس، آرای آن توسط افراد غیرقاضی صادر می‌گردد. لذا نمی‌توان پذیرفت که وقتی آرا در محاکم عمومی توسط قضات برجسته و با استناد به قوانین با ثبات صادر می‌شود باز هم قانونگذار فرآیند تجدیدنظرخواهی را جهت دادخواهی پیش‌بینی نموده ولی برای آرای بورسی که توسط افراد غیرقاضی و مستند به دستورالعمل‌هایی که توسط قانونگذار هم تدوین نشده صادر گردد، ولی قابلیت نظارت نداشته باشد و هشتم؛ جدا از اینکه استناد به رای وحدت رویه ۷۸۶ هیات عمومی دیوان عدالت اداری صحیح



- هیات عمومی دیوان عدالت اداری، ۱۴۰۲، "دادنامه شماره ۱۵۲۳۸۸۵۷/۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰"، خواسته ابطال ماده ۴۴ آئین رسیدگی به اختلافات در هیات داورى بورس و اوراق بهادار
- مجلس شورای اسلامی، (۱۳۸۴)، "قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران"، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی ایران.

