



عکس: علی محمدی / ایران



عکس: ایرنا

# اما واگرهای قانون جدید بازار اوراق بهادار

## اصلاح قانون بازار سرمایه به کجا رسید؟

### گفت‌وگو

ارزیابی شما از نقاط قوت و ضعف اصلاح قانون بازار سرمایه چیست؟

درخصوص مصوبات مجلس در زمینه اصلاح قانون بازار اوراق بهادار و نیز تحلیل درست از تغییرات مصوبات این قانون ابتدا باید نیم‌نگاهی را به قانون بازار اوراق بهادار مصوب ۱۳۸۴ داشته باشیم.

قانون بازار اوراق بهادار مصوب ۱۳۸۴ با چند رویکرد و هدف تصویب شد. نخستین رویکرد آن تشکیل یک نهاد متولی بازار سرمایه به نام سازمان بورس و اوراق بهادار و یک نهاد سیاستگذار به نام شورای عالی بورس است.

در واقع نخستین و مهم‌ترین تغییر در قانون بازار اوراق بهادار مصوب ۱۳۸۴ مربوط به ساختار بازار سرمایه است که در این راستا در ماده ۲ قانون بازار اوراق بهادار به تشکیل و تأسیس سازمان بورس و شورای عالی بورس تأکید شده است.

در این قانون ابتدا تغییر ساختار بازار سرمایه مورد توجه بوده و سپس صلاحیت و اختیاراتی برای سازمان بورس و شورای عالی بورس در نظر گرفته شده که در مواد چهار و هفت قانون بازار اوراق بهادار مصوب ۸۴ به صلاحیت، اختیارات، وظایف و

تکالیف این نهاد اشاره شد. پس از این اتفاق و نیز تغییرات اعمال شده عملاً با یک بازار سرمایه جدید، مدون و اندکی دولتی مواجه شدیم.

دلیل این مسأله که در این زمینه از واژه دولتی استفاده می‌شود، این است که تا قبل از قانون بازار اوراق بهادار مصوب ۱۳۸۴ مستند به ماده ۲ قانون تأسیس بورس اوراق بهادار مصوب ۱۳۴۵ یک سازمان به نام کارگزاران بورس داشتیم که به نوعی متولی بازار سرمایه بود. اکنون هم کانونی به عنوان کانون کارگزاران بورس و اوراق بهادار تحت نظارت سازمان بورس در حال فعالیت است، سازمان کارگزاران یک نهاد شبه صنفی بود و عملاً دولت نقش چندانی در تنظیم بازار نداشت.

پس از قانون بازار اوراق بهادار مصوب ۱۳۸۴ با یک سازمان عمومی غیردولتی به نام سازمان بورس مواجه هستیم که رئیس آن را شورای عالی بورس تعیین می‌کند، اعضای شورا هم متشکل از اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله برخی وزرای دولت هستند، بنابراین

طبیعی است که بازار سرمایه پس از سال ۸۴ به مرور به سمت دولتی

شدن و تبعیت از سیاست‌های دولت پیش برود.

مجلس در سال ۸۴ پس از آنکه به عنوان قانونگذار، اقدام به تصویب قانون بازار اوراق بهادار کرد به مرور به سمت تعریف ارکان و اعضای بازار سرمایه پیش رفت، به طور مثال در این زمینه اقدام به تعریف و ترسیم بورس‌ها، شرکت سپرده‌گذاری مرکزی، شرکت سبدگردانی، کارگزاری و شرکت مشاوره سرمایه‌گذاری و سایر نهادهای مالی کرده است.

پس از این اقدام، برای این نهادها کارویژه و تکالیف قانونی تعیین می‌شود و در نهایت تغییراتی در بخش نظارت بر اعضای بازار سرمایه اعمال می‌شود که این نظارت در سه محور ترسیم خواهد شد.

محور نخست، نظارت بر بازار سرمایه در ماده ۲۵ قانون بازار اوراق بهادار است که به آن عنوان تخلفات اشاره شده، در این زمینه تخلفات را می‌توان به عنوان مسئولیت انضباطی معرفی کرد.

در واقع مجلس در سال ۸۴ یک سری از اختیارات را به سازمان بورس محول کرد تا اقدام به شناسایی تخلفات در بازار سرمایه کند، به گونه‌ای که سازمان بورس رأساً نسبت به نظارت، رسیدگی و صدور رأی این تخلفات ورود کند.

این تخلفات نوعی تخلف اداری سازمان‌ها و ارگان‌ها است اما این اقدام شامل حال کارگزاری‌ها، ناشران بورسی و غیربورسی، تأمین سرمایه‌ها و سایر نهادهای مالی هم می‌شود.

این قانون این اختیار را به سازمان بورس می‌دهد تا در زمینه تخلفات از صلاحیت اداری خود در جهت تنظیم بازار سرمایه استفاده کند.

محور دیگر این قانون به ماده ۳۶ قانون بازار اوراق بهادار برمی‌گردد، بزرگترین اشتباه مجلس شورای اسلامی در

سال ۸۴ تشکیل یک مرجع رسیدگی قضایی مبهم تحت عنوان هیات داور بازار اوراق بهادار بود.

در حال حاضر ما مراجع شبه قضایی محدودی در ایران داریم اما این مراجع رسیدگی شبه قضایی از سوی قوه قضائیه و دیگر مراجع نظارت‌پذیر هستند و قابلیت اعتراض و تجدیدنظرخواهی دارند اما متأسفانه در قانون بازار اوراق بهادار مصوب ۱۳۸۴ با یک نهادی به نام هیات داور مواجه هستیم که هیچگونه نظارتی بر آن از سوی قوه قضائیه صورت نمی‌گیرد، هیچگونه اعتراض و تجدیدنظرخواهی نسبت به آرای آن وجود ندارد و عملاً طبق ماده ۳۸ قانون بازار اوراق بهادار در هیات داور همه آرا قطعی هستند.

با توجه به چنین مسأله‌ای مجلس باید به طور حتم در اصلاح قانون بازار اوراق بهادار اقدام به اصلاح نهاد هیات داور کند.

اکنون به هیچ عنوان هیچگونه داور در هیات داور وجود ندارد، آنچه که در هیات داور رخ می‌دهد رسیدگی شورایی توسط یک قاضی و ۲ اقتصاددان است، آن اقتصاددان‌ها توسط سازمان بورس و شورای عالی بورس معرفی و انتخاب خواهند شد که این موضوع به عنوان مسأله‌ای بسیار خطرناک تلقی می‌شود.

در قانون بازار اوراق بهادار نیازمند نظارت و اصلاح هیات داور هستیم، هیات داور خود یک نهاد قضایی است و باید تحت نظارت قوه قضائیه به فعالیت بپردازد.

حضور هیات داور در ساختمان سازمان بورس نقض عدالت قضایی است، زیرا ممکن است برخی اشخاص به دنبال شکایت از برخی نهادهای سازمان بورس باشند که این مسأله نباید در سازمان بورس رسیدگی شود. با توجه به چنین مسأله‌ای نخستین

موضوع مدنظر در هیات داور، نفس هیات داور بوده که نقض عدالت قضایی است. همچنین آرای هیات داور باید قابلیت اعتراض و تجدید نظر داشته باشند. اعضای هیات داور باید صرفاً توسط قوه قضائیه و تحت نظارت قوه قضائیه انتخاب شوند؛ در غیراین صورت در فرایند هیات داور همیشه شاهد یک ناعدالتی خواهیم بود.

محور دیگر قانون بازار اوراق بهادار مربوط به مسأله کیفری است که این موضوع به معنای مجازات و جرایم است. قانونگذار در ماده ۴۶ و ۴۹ برای اشخاصی که اقدامات مجرمانه انجام دهند جرایم و مجازاتی را تعریف کرده است.

درخصوص این ۲ ماده بحث و گفت‌وگوی زیادی در مجلس صورت گرفته است، ما مخالف این هستیم که در بازار سرمایه مجازات‌های غیربازدارنده داشته باشیم زیرا این موضوع نمی‌تواند با هیچگونه پیشگیری در تخلفات بازار سرمایه مواجه باشد.

■ بهتر است در اصلاح قانون بازار سرمایه از چه نوع مجازات‌هایی برای جلوگیری از تخلفات استفاده شود؟

ما در این بازار نیازمند مجازات‌هایی هستیم که به نوعی برخی از پیشگیری‌ها را با خود به همراه داشته باشد، مجازات یک تا ۶ ماه حبس

تجزیری که قابل تبدیل به جزای نقدی است نمی‌تواند با هیچگونه مسأله بازدارندگی همراه باشد.

مصدق آن ماده ۴۹ قانون بازار اوراق بهادار است، متأسفانه در مذاکرات انجام شده، سازمان بورس مجازات ماده ۴۶ و ۴۹ را بشدت سنگین کرد و حتی برخی از آنها را تا ۱۰ سال حبس تجزیری افزایش داد که این مسأله دردی را از بازار سرمایه دوانمی‌کند.

در بازار سرمایه نیازمند چند موضوع هستیم، در ابتدا نیازمند دادرسی تخصصی رسیدگی به جرایم بازار سرمایه هستیم که باید توسط قوه قضائیه تأسیس شود و قضات مسلط بر بازار سرمایه در این مرکز حضور داشته باشند.

همچنین جرایمی مانند فعالیت غیرمجاز، دستکاری در بازار سرمایه، معامله متکی بر اطلاعات نهانی را رصد، رسیدگی و صدور حکم کنند.

با توجه به شرایط فعلی، رسیدگی به جرایم بازار سرمایه عملاً بی‌تأثیر و بی‌فایده است.

■ در اصلاح قانون بازار سرمایه چه مسائلی باید مورد توجه ویژه مسئولان قرار بگیرد؟

نکته دیگر اینکه در جرایم مربوط به

بازار سرمایه نیازمند رسیدگی سریع هستیم، گاهی شاهد هستیم که سازمان بورس برخی از جرایم را پس از یک یا سه سال در مرجع قضایی طرح می‌کند که این موضوع اثر بازدارندگی را از دست خواهد داد اما آیا جرایم در بازار سرمایه صرفاً ناظر به اشخاص حقیقی، حقوقی، کارگزاری‌ها، تأمین سرمایه‌ها، ناشران، هیات مدیره‌ها و مدیران عامل است؟ خیر.

پس از آنچه که در مجلس و در کمیته تدوین لایحه اصلاحی قانون بازار سرمایه به بحث و گفت‌وگو پرداخته شد، اعلام شد که باید برای مدیران، اعضای هیات مدیره و مدیران بازار سرمایه سازمان بورس مجازات مستقل تعیین شود.

همچنین باید برای ترک فعل‌های مدیران سازمان بورس و ارکان بازار سرمایه و نیز سوءاستفاده‌های صورت گرفته از صلاحیت و اختیارات قانونی باید مجازات و مواد قانونی مستقل تعریف شود.

با توجه به ارائه چنین پیشنهادی، سازمان بورس ممکن است نسبت به این موضوع مخالفت کند و استدلال شود که در قانون مجازات اسلامی، مجازات‌های عمومی قابلیت استفاده در این موارد را دارد اما نکته مهم این است که این جرایم جزو جرایم خاص است و باید جرایم ویژه برای آنها تعریف شود.

■ نظر شما با چه چالش‌های در اصلاح قانون بازار سرمایه مواجه هستیم؟

در لایحه اصلاحی قانون بازار سرمایه با چند چالش مواجه هستیم. نخستین چالش، صلاحیت و اختیارات سازمان بورس و شورای عالی بورس است که باید به آن به صورت شفاف‌تر، جزئی‌تر و دقیق‌تر اشاره شود.

موضوع دیگر، مربوط به مرجع رسیدگی به شکایات از سازمان بورس است که در قانون بازار اوراق بهادار سال ۸۴، شورای عالی بورس تعیین شد و باید مشخص شود که رسیدگی به شکایت از سازمان بورس به چه صورتی است.

همچنین باید دادرسی و آیین دادرسی شکایت از سازمان بورس در لایحه اصلاحی قانون بازار اوراق بهادار تدوین شود. این موضوع باید مشخص شود که کدام شورا یا کمیته به تخلفات سازمان بورس رسیدگی می‌کند.

نکته دیگر درخصوص مسئولیت حقوقی جبران خسارت در بازار سرمایه است که متأسفانه اکنون هیات داور پاسخگویی رسیدگی در بازار سرمایه نیست، اکنون این مرجع رسیدگی باید حذف و به گونه‌ای تغییر کند که قوه قضائیه بر آن نظارت داشته باشد و مدیران و پرسنل را مشخص کند.