



مقدمه

تشکل‌های تخصصی فعالان صنعت بلاکچین و رمزارزایی، با هدف صیانت از منافع کاربران، پایداری کسب‌وکارها و توسعه سالم اقتصاد دیجیتال، پیش‌نویس منتشرشده از سوی بانک مرکزی را به‌صورت دقیق و کارشناسی مورد بررسی قرار داده‌اند.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که این پیش‌نویس به‌جای حل مسائل بنیادین و ایجاد چارچوبی شفاف و رقابتی، در بسیاری از بندها زمینه‌ساز تمرکز، انحصار و انتقال ریسک‌های غیرقابل کنترل به کاربران شده است. از سوی دیگر، برخی الزامات حقوقی و مالی مقرر در سند با استانداردهای بین‌المللی نظارت مالی (مانند FATF – IOSCO – MiCA) هم‌خوانی نداشته و در صورت اجرا، تبعاتی چون خروج سرمایه از کشور، افزایش وابستگی به شبکه بانکی، و آسیب‌پذیری شدید در برابر تحریم‌های OFAC را به همراه خواهد داشت.

ما در این گزارش، ضمن نقد مواد کلیدی پیش‌نویس، پیشنهادهای جایگزین خود را نیز ارائه می‌کنیم. این پیشنهادها مبتنی بر اصول زیر طراحی شده‌اند:

۱. حذف رانت و انحصار در دسترسی به مجوزها و خدمات پایه.
۲. تفکیک مسئولیت‌ها به نحوی که کاربر، کسب‌وکار و نهاد ناظر هر یک در چارچوبی شفاف پاسخ‌گو باشند.
۳. تناسب با ریسک و پرهیز از الزامات غیرمتوازن که مانع ورود بازیگران سالم می‌شود.
۴. امکان اجراپذیری واقعی در شرایط اقتصادی و حقوقی کشور.
۵. ایجاد اجماع نهادی میان بانک مرکزی، مرکز ملی فضای مجازی، سازمان بورس، وزارت اقتصاد، وزارت ارتباطات، شورای رقابت، نهادهای انتظامی و امنیتی و بخش خصوصی با در نظر گرفتن پوشش ریسک کاربران و صیانت از حقوق شهروندی.

مقدمه و صلاحیت

پیش‌نویس حاضر بر مبنای منطق ضوابط صرافی‌های ارزی تدوین شده و تفاوتی جدی میان این دو حوزه قائل نشده است. استناد بانک مرکزی به مواد ۴، ۲۴، ۵۹ و ۶۴ قانون بانک مرکزی برای تنظیم‌گری صرافی‌های رمزارزی فاقد وجهت قانونی است؛ زیرا:

- ماده ۴ صرفاً در تبصره (۱) اختیار تصمیم‌گیری درباره «جواز یا عدم جواز نگهداری و مبادله انواع رمزپول» را به هیأت عالی واگذار کرده و این «رمزپول» در رویه تقنینی به معنی پول دیجیتال با پشتوانه ریال است، نه رمزارز غیرمتمرکز.
- ماده ۵۹ فقط ناظر به نظام‌های پرداخت و رمزپول بانک مرکزی است و شامل رمزارزها یا توکن‌های غیرمتمرکز نمی‌شود.
- ماده ۶۴ احکام قانون را بر «اشخاص تحت نظارت» جاری می‌داند، حال آنکه صرافی‌های رمزارزی اساساً در زمره این اشخاص قرار نگرفته‌اند.

از منظر حقوق عمومی، اصل بر عدم صلاحیت است و هیچ مجوزی از سوی مجلس برای تفویض چنین اختیاری به بانک مرکزی صادر نشده است؛ بنابراین تصویب و اجرای این دستورالعمل خارج از حدود اختیارات قانونی بانک مرکزی است.



فصل اول: گزارش فنی - حقوقی تفصیلی (Annotated Critique)

۱. شکل حقوقی اجباری (ماده ۱۵ - شرکت تضامنی)

- نقد: الزام به تأسیس کارگزار صرفاً به شکل «شرکت تضامنی» همخوانی با ساختار بازار مالی نوین ندارد. شرکت تضامنی ذاتاً به معنای مسئولیت نامحدود همه شرکا است؛ این ساختار مانع جذب سرمایه‌گذار حرفه‌ای و مدیران متخصص می‌شود و در عمل ریسک کلان را به افراد حقیقی تحمیل می‌کند. هیچ‌یک از مقررات بین‌المللی مرتبط با خدمات دارایی دیجیتال (MiCA) در اروپا یا لایسنس‌های MAS سنگاپور) چنین الزام غیرعقلایی را مقرر نکرده‌اند.

• تبعات:

- خروج مدیران حرفه‌ای و سرمایه‌گذاران به دلیل ریسک شخصی.
- ایجاد انحصار برای بازیگران بانکی یا وابسته به نهادهای خاص.
- تضاد با اصول رقابت سالم و توسعه بازار.

• پیشنهاد اصلاحی:

- پذیرش اشکال حقوقی متعارف‌تر همچون «سهامی خاص» یا «سهامی عام» با الزام به کفایت سرمایه و قواعد حاکمیت شرکتی. مسئولیت مدیران باید محدود به قصور و تقصیر قابل احراز باشد، نه مسئولیت تضامنی مطلق.

۲. حداقل سرمایه‌های غیرمتناسب (ماده ۱۲ - ۵۰۰ و ۱۰,۰۰۰ میلیارد ریال)

- نقد: تعیین سقف‌های سرمایه سنگین، بدون تناسب با حجم فعالیت و ریسک، مانع ورود شرکت‌های نوآور می‌شود و تنها چند بازیگر خاص را قادر به اخذ مجوز می‌سازد. این امر عملاً مصداق «رانت ساختاری» است. در استانداردهای بین‌المللی، کف سرمایه براساس حجم تراکنش، میزان دارایی تحت مدیریت (AUM) یا شاخص‌های ریسک عملیاتی تعیین می‌شود.

• تبعات:

- حذف اکثریت فعالان کوچک و متوسط.
- انتقال کاربران به بازارهای خارجی فاقد نظارت.
- تمرکز قدرت اقتصادی در دست نهادهای محدود.

• پیشنهاد اصلاحی:

- جایگزینی مدل «سرمایه پله‌ای» بر اساس سه شاخص:

۱. حجم تراکنش ماهانه،
۲. ارزش دارایی‌های تحت نگهداری،
۳. میزان ریسک عملیاتی.

این مدل هم انعطاف‌پذیر است و هم امکان رشد تدریجی کسب‌وکارها را فراهم می‌کند.



۳. مسئولیت تضامنی مدیران + سلب مسئولیت از کاربران (مواد ۲۸ و ۳۳)

- **نقد:** پیش‌نویس از یک سو مدیران و هیئت‌مدیره را مسئول جبران همه خسارات کاربران می‌داند، و از سوی دیگر، با اخذ اقرارنامه از کاربران، تمام ریسک‌های کلان (مانند بلوکه شدن دارایی به دلیل تحریم یا محدودیت‌های بین‌المللی) را به خود کاربران منتقل می‌کند. این تناقض، هم جذب مدیران حرفه‌ای را غیرممکن می‌سازد و هم اعتماد کاربران را از بین می‌برد.

• تبعات:

- بی‌اثر شدن «حمایت از کاربر» در عمل.
- امکان فروپاشی شرکت‌ها به دلیل مسئولیت‌های نامحدود.
- افزایش نااطمینانی حقوقی در بازار.

• پیشنهاد اصلاحی:

۱. تفکیک مسئولیت‌ها:

- ریسک عملیاتی تحت کنترل کارگزار → مسئولیت کارگزار.
 - ریسک‌های برون‌زا (OFAC، تحریم‌ها، مداخلات خارجی) → مشمول صندوق جبران خسارت یا بیمه تخصصی.
۲. ایجاد «صندوق بیمه کاربران» با مشارکت کاربران، کارگزاران و نظارت نهاد ناظر.
۳. ممنوعیت سلب کامل مسئولیت از کاربر در شرایطی که اختیار تصمیم‌گیری در دست کارگزار یا نهاد ناظر است.

۴. سپرده‌گذاری اجباری و اثبات ذخایر (مواد ۲۶ و ۳۰)

- **نقد:** پیش‌نویس مقرر کرده که کارگزار باید معادل حداقل ۵۰٪ سرمایه به صورت سپرده یا ضمانت‌نامه نزد بانک‌ها نگه دارد و هم‌زمان ملزم به ارائه گواهی اثبات ذخایر (PoR) نیز باشد. این مدل دو اشکال اساسی دارد:

۱. **دو بار بستن نقدینگی:** هم سپرده بلوکه می‌شود و هم PoR نیاز به دارایی متناظر دارد. این امر سرمایه در گردش را از بین می‌برد.
۲. **ابهام در استاندارد PoR:** هیچ دستورالعمل فنی برای نحوه اجرای PoR (روش رمزنگاری، حسابرسی مستقل، تناوب گزارش) ارائه نشده است.

• تبعات:

- افزایش هزینه ورود و ادامه فعالیت تا سطح غیرقابل تحمل.
- حذف بازیگران متوسط و کوچک.
- تمرکز کامل فعالیت در دست چند نهاد بزرگ بانکی.
- عدم شفافیت و امکان «صورت‌سازی» به دلیل نبود استاندارد فنی.

• پیشنهاد اصلاحی:

iranblockchain.org

همراه: ۰۹۳۶۶۶۸۲۴۸۸

تلفکس: ۰۲۱ - ۹۱۳۰۰۰۷۷

نشانی: تهران، بزرگراه امیر

سرلشکر حسین لشگری،

پلاک ۳۱، ساختمان کارخانه نوآوری

کد پستی: ۱۳۹۱۹۵۵۴۱۶

✉ info@iranblockchain.org

📧 @iranblockchaincommunity

🐦 @iran_blockchain



۰. حذف سپرده گذاری اجباری و جایگزینی آن با ترکیب زیر:

- PoR رمزنگاری شده با روش هایی نظیر Merkle Tree ،
- گزارش حسابرسی مستقل به صورت دوره ای،
- بیمه مسئولیت حرفه ای یا صندوق مشترک جبران خسارت.
- واگذاری جبران خسارت به صرافی ها

۱. تعریف دقیق «استاندارد» PoR در آیین نامه اجرایی، شامل: تناوب گزارش (مثلاً فصلی)، ابزارهای فنی، الزامات حسابرسی.

۵. محدودیت نگهداری دارایی مشتری (مواد ۴۲ تا ۴۵)

- نقد: پیش نویس حق نگهداری دارایی را تنها به «نوع ۲» و آن هم تحت نظر «نهاد امین» داده است. درحالی که اساساً چارچوب، معیارهای صلاحیت، مسئولیت و شیوه نظارت بر «نهاد امین» مشخص نشده است. علاوه بر این، کارگزار نوع ۱ عملاً هیچ توان رقابتی ندارد چون نه می تواند دارایی نگه دارد و نه خدمات متنوع ارائه کند.

• تبعات:

- ایجاد انحصار جدید تحت عنوان «نهاد امین» بدون ضابطه شفاف.
- افزایش هزینه های عملیاتی برای کارگزاران و در نهایت برای کاربران.
- از بین رفتن مدل های کسب و کار متنوع مانند صرافی های صرفاً بازارساز.
- وابستگی شدید به نهادهای بانکی و افزایش ریسک تحریم (OFAC) در صورت نگهداری دارایی در مؤسسات مالی داخلی.

• پیشنهاد اصلاحی:

۱. اجازه به کارگزاران نوع ۱ برای نگهداری محدود دارایی تا سقف مشخص، تحت نظارت و با الزامات امنیتی روشن.
۲. طراحی الگوی رقابتی برای صدور مجوز نهادهای امین (نه صرفاً بانکی) تا رانت و انحصار ایجاد نشود و تمرکز از بین رود و ریسک های فریز کاهش یابد
۳. واگذاری نگه داری از دارایی ها با مسئولیت پذیری صرافی ها به صورت غیرمتمرکز.

۶. سقف فعالیت روزانه (ماده ۳۱)

- نقد: پیش نویس سقف فعالیت روزانه را معادل میانگین دو برابر سرمایه در شش ماه اخیر تعیین کرده است. این روش غیرعلمی و نامتناسب با واقعیت بازار است؛ چرا که گردش معاملات صرافی ها معمولاً چند برابر سرمایه ثبتی آنهاست و اساساً ریسک بازار با سرمایه ثبتی همبستگی مستقیم ندارد.

• تبعات:

- محدود شدن کارگزاران فعال و حذف نقش بازارسازها.
- کاهش نقدینگی در بازار داخلی و هدایت کاربران به بازارهای خارجی.

iranblockchain.org

همراه: ۰۹۳۶۶۶۸۲۴۸۸

تلفکس: ۰۲۱ - ۹۱۳۰۰۰۷۷

نشانی: تهران، بزرگراه امیر

سرلشکر حسین لشگری،

پلاک ۳۱، ساختمان کارخانه نوآوری

کد پستی: ۱۳۹۱۹۵۵۴۱۶

info@iranblockchain.org

@iranblockchaincommunity

@iran_blockchain



○ از کار افتادن مکانیسم عرضه و تقاضای آزاد.

• پیشنهاد اصلاحی:

جایگزینی مدل مبتنی بر «مدیریت ریسک» شامل:

- شاخص‌های Value at Risk (VaR) برای دارایی‌ها،
- معیارهای نقدینگی و ذخیره‌سازی،
- ضریب‌های شناور بر اساس حجم بازار.

۷. اختیار حذف دارایی‌ها بدون معیار شفاف (ماده ۴۷)

- نقد: ماده ۴۷ اختیار کامل بانک را برای حذف دارایی‌ها بدون معیار مشخص و بدون حق اعتراض پیش‌بینی کرده است. این امر منجر به نااطمینانی مطلق در بازار می‌شود. در نظام‌های بین‌المللی، فهرست‌گذاری یا حذف دارایی‌ها بر اساس معیارهای عمومی، مشورت با ذی‌نفعان و امکان تجدیدنظرخواهی صورت می‌گیرد.

• تبعات:

- نااطمینانی حقوقی شدید برای کسب‌وکارها.
- ریسک بالای ایجاد رانت (یک دارایی برای برخی مجاز باشد و برای برخی دیگر نه).
- کاهش اعتماد کاربران به بازار داخلی.

• پیشنهاد اصلاحی:

۱. تعیین معیارهای شفاف برای حذف دارایی (مثلاً ریسک پولشویی، تهدید امنیتی یا نقض حقوق مصرف‌کننده).
۲. الزام به انتشار عمومی دلایل و اعطای فرصت اعتراض به کارگزاران.
۳. تشکیل «کمیته مشترک دارایی‌ها» با حضور نمایندگان نهادهای حاکمیتی و صنفی و علمی برای تصمیم‌گیری.

۸. اشکالات بخش تعاریف (ماده ۱ و ۲)

• نقد:

- «رمزپول» در این سند معادل «دارایی دیجیتال» گرفته شده، درحالی‌که در ادبیات بین‌المللی، «CBDC» به رمزپول گفته می‌شود. این خلط اصطلاحات، ابهام جدی در اجرا ایجاد می‌کند.
- تعاریف «کارگزار نوع ۱ و ۲» مبهم است؛ مشخص نیست چه معیار ریسکی یا فنی پشت این تقسیم‌بندی بوده.
- در مورد «دارایی مجاز» صرفاً ذکر شده «فهرست توسط بانک تعیین می‌شود» بدون معیار شفاف.

• تبعات:

- سردرگمی حقوقی در تفسیر و تطبیق با سایر قوانین (مثلاً قوانین اوراق بهادار یا تجارت الکترونیک).
- امکان تفاسیر سلیقه‌ای در مجوزدهی و اعمال فشار بر کسب‌وکارها.



○ بی‌اعتمادی سرمایه‌گذاران خارجی و داخلی به دلیل نبود شفافیت در اصطلاحات.

• پیشنهاد اصلاحی:

۱. تفکیک «رمزپول بانک مرکزی (CBDC) از «رمزدارایی» و «توکن‌های مشمول»
۲. تعریف علمی و عملیاتی انواع کارگزار، بر اساس شاخص ریسک عملیاتی و سطح خدمات، نه صرفاً عنوان نوع ۱ و ۲.
۳. الزام بانک به انتشار معیار عمومی فهرست دارایی‌های مجاز (شفافیت + امکان اعتراض).

• تعاریف و تناقض‌ها

در بند (۵) ماده (۱)، «رمزدارایی» چنین تعریف شده است:

«هر نماد رقومی (دیجیتال) ارزش، حق مالی یا غیرمالی، که به شکل الکترونیکی به صورت متمرکز یا غیرمتمرکز قابل انتشار، عرضه، نگهداری و انتقال است. رمزدارایی‌ها براساس کاربرد، شامل رمزپول، توکن اوراق بهادار و توکن کاربردی می‌باشند.»

• ایرادات اساسی:

- محدودسازی غیرمنطقی: بیت‌کوین، اتریوم، NFTها، استیبل‌کوین‌های خصوصی و توکن‌های حاکمیتی (Governance) از شمول سه‌گانه‌ی فوق خارج‌اند.
- تناقض قانونی: این تعریف با بند (۲۵) ماده (۱۱) «قانون مالیات بر سوداگری و سفته‌بازی» مغایرت دارد و نمی‌تواند مبنای الزام‌آور باشد.
- توسعه صلاحیت: بانک مرکزی با این تعریف عملاً صلاحیت تقنینی در حوزه‌های اوراق بهادار و دارایی‌های غیرپولی را برای خود فرض کرده است؛ در حالی که نظارت بر «توکن اوراق بهادار» به صراحت در صلاحیت سازمان بورس است.
- مشابهت اسمی با «رمزپول»: بانک مرکزی نمی‌تواند با تکیه بر مشابهت لفظی، ادعای نظارت بر کلیه رمزدارایی‌ها داشته باشد.

• مقایسه بین‌المللی:

- اتحادیه اروپا (MiCA): دارایی‌ها به «e-money token»، «asset-referenced token» و «utility token» تفکیک می‌شوند و برای هر کدام الزامات دقیق سپیدنامه و ثبت وجود دارد.
- ایالات متحده: توکن‌ها بر اساس تست هوی (Howey) ممکن است اوراق بهادار محسوب شوند و استیبل‌کوین‌ها در صلاحیت مقررات بانکی خاص قرار می‌گیرند.
- امارات و شرق آسیا: تفکیک صلاحیت میان بانک مرکزی، رگولاتور بازار سرمایه و نهادهای ضدپولشویی شفاف است.

۹. محدودیت منابع ورودی روزانه (۵۰ هزار یورو)

- نقد: سقف ۵۰ هزار یورو برای ورود روزانه منابع، عملاً باعث می‌شود صرافی‌ها نتوانند نیاز کاربران بزرگ یا سازمانی را پاسخ دهند. درحالی‌که در معاملات بین‌المللی، سقف‌ها شناور و متناسب با KYC/AML کاربر تعریف می‌شود.
- تبعات:
 - شکست بازار داخلی برای پاسخ به تقاضاهای بزرگ.
 - هدایت سرمایه‌گذاران نهادی یا کاربران عمده به بازار خارجی.



○ افزایش تقاضای زیرزمینی برای معاملات فراتر از سقف.

• پیشنهاد اصلاحی:

۱. طراحی مدل چندسطحی بر اساس سطح احراز هویت کاربر:

▪ سطح پایه → سقف محدود،

▪ سطح پیشرفته (KYC کامل + بررسی منبع وجوه) → سقف بالاتر.

۲. سقف‌ها باید پویا و متناسب با شرایط اقتصادی کشور باشند (نه یک عدد ثابت مانند ۵۰ هزار یورو).

۱۰. نکات حقوقی جزئی

- عنوان پیوست شماره ۱: قید «حداقل» باید حذف شود. مقررات باید کامل و شفاف باشد و نمی‌توان کسب‌وکار را نسبت به الزامات آینده نامعلوم بازخواست کرد.
- ۲. بند (۵) ماده (۱): دامنه رمزارایی را برخلاف قانون مالیات بر سوداگری محدود به سه قسم کرده است.
- ۳. جزء (۸) ماده (۱): صلاحیت بانک مرکزی فقط نسبت به شمش و مسکوک طلاست؛ سایر فلزات گران‌بها خارج از اختیار این بانک است.
- ۴. جزء (۱۵) ماده (۱): توسعه دامنه تأیید صلاحیت حرفه‌ای به مدیران ارشد فنی، امنیت و مبارزه با پولشویی خلاف ماده (۴۱) قانون بانک مرکزی است.
- ۵. جزء (۲۱) ماده (۱): تغییر «سهامدار مؤثر» به «شریک مؤثر» خلاف تعریف ماده (۱) قانون بانک مرکزی است.
- ۶. بندهای (۵) و (۶) ماده (۲) و تبصره (۱) ماده (۳): اعطای اختیار ارائه مشاوره و سب‌گردانی خارج از حدود ماده (۴) قانون بانک مرکزی است که صرفاً به نگهداری و مبادله رم‌پول پرداخته است.
- ۷. ماده (۱۰):
 - بند (۵) باید به «محکومیت کیفری مؤثر» اصلاح شود.
 - بندهای (۶) و (۸) محدودکننده‌ی حقوق اشخاص بدون مجوز قانونی‌اند.
 - بند (۷) مطلق است و مغایر اصول حقوقی است.
 - بند (۱۰) مقررات را عطف به‌ماسبق می‌کند که خلاف اصل حقوق مکتسبه است.

۱۱. تناقض در مسئولیت‌ها و ابزارها

• نقد:

- ماده ۲۸ مسئولیت کامل جبران خسارت را بر دوش مدیران گذاشته.
- ماده ۳۳ همه ریسک‌ها را به کاربر منتقل کرده.
- ماده ۳۰ سپرده‌گذاری اجباری را مطرح کرده، اما ماده ۴۵ نگهداری دارایی را فقط به نهاد امین سپرده.

• تبعات:

iranblockchain.org

همراه: ۰۹۳۶۶۶۸۲۴۸۸

تلفکس: ۰۲۱ - ۹۱۳۰۰۰۷۷

نشانی: تهران، بزرگراه امیر

سرلشکر حسین لشگری،

پلاک ۳۱، ساختمان کارخانه نوآوری

کد پستی: ۱۳۹۱۹۵۵۴۱۶

✉ info@iranblockchain.org

📍 @iranblockchaincommunity

🐦 @iran_blockchain



- کارگزاران در عمل هیچ کاره می‌شوند (چون دارایی نزد نهاد امین است) ولی باید تمام ریسک‌ها را بپذیرند.
- کاربر هم بدون حق انتخاب، مجبور است همه ریسک‌های فراهختیاری را بپذیرد.
- هیچ نهادی پاسخ‌گو به ریسک سیستماتیک باقی نمی‌ماند → فروپاشی اعتماد عمومی.

• پیشنهاد اصلاحی:

تفکیک مسئولیت‌ها میان:

- کارگزار (ریسک عملیاتی و تقصیر)
- نهاد امین (نگهداری، امنیت، بیمه)
- نهاد ناظر (سیاست‌گذاری و ریسک سیستماتیک)
- مهمترین موضوع مسئولیت‌پذیری است / عدم پذیرش مسئولیت توسط تنظیمگر برابر با بی‌اعتمادی در جامعه است

۱۲. فقدان ارزیابی تبعات تحریم (OFAC و ریسک فراهختیاری)

- نقد: هیچ اشاره‌ای به این نشده که اگر صرافی‌ها/نهادهای امین به دلیل تحریم بین‌المللی دارایی کاربران را از دست بدهند، تکلیف چیست. درحالی‌که همین موضوع اصلی‌ترین ریسک کشور است.

• تبعات:

- دارایی کاربران ممکن است در یک شب بلوکه شود و هیچ‌کس پاسخ‌گو نباشد.
- اعتماد عمومی به نهادهای داخلی از بین می‌رود.
- جریان سرمایه‌شتابان به سمت صرافی‌های خارجی امن‌تر.

۱۳. فقدان توجه به رقابت و ضدانحصار

- نقد: پیش‌نویس هیچ بندی برای جلوگیری از انحصار ندارد؛ همه مسیرها به سمت بانک‌ها هدایت می‌شود (از سپرده‌گذاری گرفته تا نهاد امین و کنترل فهرست دارایی).

• تبعات:

- از بین رفتن اکوسیستم متنوع کارآفرینان داخلی.
- تسلط کامل نهادهای بانکی بر بازار دارایی دیجیتال.
- حذف رقابت و افزایش هزینه خدمات برای کاربر.

• پیشنهاد اصلاحی:

۱. الزام به رقابتی بودن فرآیند صدور مجوز نهادهای امین و کارگزاران.
۲. ایجاد «نهاد تنظیم‌گر بخشی» با حضور نمایندگان صنف و سازمان‌های غیر بانکی، به‌عنوان بازوی مشورتی اجباری.
۳. نظارت شورای رقابت بر فرآیند صدور مجوز و حذف انحصار.



۴. واگذاری صدور مجوز به نظر شورای مشورتی و تعیین ساز و کار تخصیص مجوز با نظر شورا

۱۴. نادیده گرفتن تجارب جهانی (MiCA, IOSCO, FATF)

- نقد: سند فعلی هیچ ارجاعی به اصول بین‌المللی ندارد، درحالی‌که FATF و IOSCO بر تناسب با ریسک و MiCA بر شفافیت و کفایت سرمایه منطقی تأکید دارند.
- تبعات:
 - قطع ارتباط ساختاری با نظام مالی بین‌الملل.
 - عدم قابلیت پذیرش مقررات ایران در تعاملات خارجی.
 - ایجاد خلأ قانونی که بعدها پرهزینه خواهد شد.
- پیشنهاد اصلاحی:

الحاق یک بخش «تطبيق بین‌المللی» در مقررات، با ذکر معیارهای FATF، IOSCO، MiCA.

۱۵. فقدان مکانیزم مشارکت ذی‌نفعان

- نقد: تنها اشاره به «اخذ نظر» شده، اما هیچ الزام به پاسخ‌گویی از سوی بانک یا انتشار عمومی نظرات وجود ندارد.
- تبعات:
 - فرآیند مشورت فرمالیته خواهد بود.
 - بی‌اعتمادی تشکلهای و فعالان به نهاد ناظر.
 - ضعف در کیفیت مقررات به دلیل حذف تجربه عملی بخش خصوصی.
- پیشنهاد اصلاحی:

الزام بانک مرکزی به:

 ۱. انتشار عمومی کلیه نظرات دریافتی (با حذف اطلاعات محرمانه).
 ۲. ارائه پاسخ مکتوب به هر یک از موارد.
 ۳. تشکیل کمیته مشترک دائمی با حضور نمایندگان صنف.

۱۶. سایر تبعات پنهان پیش‌نویس

- فرار سرمایه انسانی: با سخت‌گیری غیرمنطقی در احراز صلاحیت مدیران، بسیاری از متخصصان کنار گذاشته می‌شوند.
- افزایش ریسک زیرزمینی: کاربران برای فرار از محدودیت‌ها به بازار سیاه رو می‌آورند.
- تضعیف نوآوری: استارت‌آپ‌ها و مدل‌های جدید کسب‌وکار (DeFi)، NFT، Web3 اساساً امکان فعالیت نخواهند داشت.



- وابستگی بانکی: همه سازوکارها (سپرده، ضمانت نامه، امین، درگاه پرداخت) به بانکها گره خورده → تمرکز خطرناک.

۱۷. ماده ۵۹ – نادیده گرفتن سایر دستگاهها

- نقد: ماده ۵۹ بانک مرکزی را یگانه مرجع نظارت معرفی می کند، در حالی که نهادهایی چون مرکز ملی فضای مجازی، مرکز اطلاعات مالی، سازمان بورس و وزارت اقتصاد و امور دارایی و سایر هم به طور قانونی بازوهای نظارتی محسوب می شوند. نادیده گرفتن آنها مغایر اصل «تنظیم گری چندلایه» است.

• تبعات:

- ایجاد تعارض نهادی و بی ثباتی حقوقی.
- بی اثر شدن صلاحیت های سایر سازمان ها.
- کاهش مشروعیت مقررات در جامعه و کسب و کارها.
- پیشنهاد اصلاحی: پیش بینی کارگروه مشترک بین نهادی برای تنظیم گری رمزدارایی ها و الزام به هماهنگی با سایر دستگاه ها.

۱۸. ماده ۵۷ – خودبینی قضایی بانک مرکزی

- نقد: این ماده بانک را در جایگاه قوه قضائیه نشانده و اجازه داده که با تشخیص خود، اقدام به تعلیق یا سلب صلاحیت کند. این امر فراتر از اختیارات قانونی یک نهاد اجرایی است.

• تبعات:

- نقض اصل تفکیک قوا و امکان ابطال در دیوان عدالت.
- ایجاد نااطمینانی حقوقی شدید برای کسب و کارها.
- موجی از شکایات حقوقی علیه بانک.
- پیشنهاد اصلاحی: ایجاد کمیته شبه قضایی مستقل با حضور نماینده قوه قضائیه و مرکز ملی، و مشروط شدن اقدامات انضباطی بانک به رأی آن کمیته.

۱۹. ماده ۴۷ – حذف دارایی ها (Delisting)

- نقد: بانک اختیار حذف دارایی ها را بدون معیار مشخص و بدون مکانیزم اعتراض برای خود قائل شده است. این امر نه تنها غیرعملی بلکه مغایر حقوق مالکیت است.

• تبعات:

- بی اعتباری کامل بازار داخلی در برابر کاربران.
- نوسان شدید و بی ثباتی در بازار.



○ موج شکایات حقوقی و از دست رفتن اعتماد عمومی.

• پیشنهاد اصلاحی:

۱. تعریف معیارهای شفاف برای delist (ریسک پولشویی، تهدید امنیتی، تقلب)

۲. الزام به انتشار عمومی دلایل حذف.

۳. اعطای حق اعتراض به کارگزاران در یک کمیته مستقل.

۴. تاثیر رای ۶۰ درصدی تشکل های علمی و تخصصی حوزه بلاکچین و رمزارایی (برآمده از نظر کارشناسی پژوهشگران جامعه)

۲۰. ماده ۴۵ – برداشت از نهاد امین

• نقد: این ماده برداشت رمزار از نهاد امین را به صورت مبهم مطرح کرده و نقش کارگزار و امین را مخلوط کرده است. در عمل مشخص نیست فرآیند برداشت کاربر چگونه و با چه مسئولیتی انجام می شود.

• تبعات:

○ ایجاد اختلال در برداشت کاربران و افزایش نارضایتی.

○ عدم امکان طراحی سیستم شفاف و audit trail.

○ از بین رفتن اسنادهای متقن قضایی و حتی عدم شفافیت برای قضات در رسیدگی به شکایات

○ شروع خیل عظیم شکایات بی انتها و پرونده های مسدودی و بلاتکلیف

• پیشنهاد اصلاحی:

○ امین: صرفاً وظیفه نگهداری و انتقال با دستور کارگزار.

○ کارگزار: مسئول پاسخ گویی به کاربر و صدور دستور.

○ تفکیک صریح این دو نقش در متن مقررات.

۲۱. ماده ۴۳ – محدودسازی تراکنش کاربران

• نقد: ماده ۴۳ با محدودسازی دارایی و تراکنش کاربران، عملاً حقوق مالکیت افراد را نقض می کند. این بند مشابه آن است که بانک سپرده بیش از سقف را دور بریزد.

• تبعات:

○ هدایت مستقیم کاربران به بازار زیرزمینی و صرافی خارجی.

○ نقض حق مالکیت مشروع دارایی.

○ بی اعتمادی کامل به ساختار داخلی.

• پیشنهاد اصلاحی: استفاده از KYC/AML مبتنی بر سطح کاربر (سقف محدود برای سطح پایه، سقف بالاتر برای سطح احراز کامل)، نه محدودیت مطلق.



۲۲. ممنوعیت معاملات اهرمی و وام‌دهی

- **نقد:** ممنوعیت مطلق این خدمات، راه نوآوری در دیفای و بازارهای مالی دیجیتال را می‌بندد. در دنیا این خدمات با قواعد مدیریت ریسک و کفایت سرمایه ارائه می‌شوند، نه با ممنوعیت کامل.
- **تبعات:**
 - خروج کاربران حرفه‌ای و سرمایه‌گذاران نهادی از کشور.
 - مهاجرت نوآوری و استارت‌آپ‌های مرتبط.
 - از دست رفتن فرصت توسعه ابزارهای مالی مدرن.
- **پیشنهاد اصلاحی:**
 ۱. تنظیم مقررات برای معاملات اهرمی (حداکثر لوریج مجاز، مدیریت مارجین).
 ۲. چارچوب مشخص برای وام‌دهی با وثایق دیجیتال و گزارش شفاف.
 ۳. ممنوعیت صرفاً در صورت عدم رعایت الزامات، نه به‌طور کلی.

۲۳. موضوعات کلیدی بازار و فناوری

الف. انتشار توکن‌های جدید

پیش‌نویس هیچ مقرره‌ای برای فرآیند ایجاد و انتشار توکن‌های داخلی ارائه نکرده است. نتیجه‌ی این خلأ، عقب‌ماندن بازار داخلی و در عمل سپردن ابتکار به ناشران خارجی است.

ب. اخذ اعتبار و وثیقه

الزام به وثیقه و تضامین بانکی سنتی با فناوری بلاکچین ناسازگار است. در DeFi، کاربر در کیف پول خود دارایی را وثیقه می‌گذارد و اعتبار می‌گیرد؛ قانون نمی‌تواند این مکانیسم غیرمتمرکز را متوقف کند. اگر مجوز بانک مرکزی چنین فعالیتی را منع کند، صرافی‌های داخلی مزیتی برای دریافت مجوز نخواهند داشت.

ج. نهاد امین

پیش‌بینی انتقال رمزارز به «نهاد امین» فاقد شفافیت درباره ماهیت، شرایط تأسیس، مسئولیت و تضمین امنیت دارایی‌هاست و در عمل اعتماد عمومی را تضعیف می‌کند.

د. کیف پول‌ها

محدودیت بر کیف پول‌های شخصی (self-custody) و الزام به استفاده از کیف پول‌های تأییدشده با رویه جهانی ناسازگار است و اجرای آن عملاً ناممکن است.



ه تفاوت صرافی نوع اول و دوم

ویژگی	نوع اول	نوع دوم	نقد حقوقی
مبادله ریال/رمزپول	دارد	ندارد	محروم سازی نوع دوم از نیاز اصلی بازار
مبادله رمزپول/رمزپول	محدود	دارد	تقسیم بندی فاقد مبنای اقتصادی
خدمات وام و Staking	ممنوع	ممنوع	مانع رقابت با پلتفرم های خارجی
ساختار حقوقی	شرکت تضامنی	شرکت تضامنی	خلاف رویه جهانی؛ اغلب استارت آپ ها سهامی خاص اند

جمع بندی اولیه

بررسی های فوق نشان می دهد که پیش نویس در شکل فعلی، بیشتر از آنکه به سامان بخشی بازار کمک کند، زمینه ساز تمرکز قدرت در بانک ها، افزایش ریسک برای کاربران، حذف رقابت سالم و ایجاد انحصار است. پیشنهاد های اصلاحی بر اساس اصول «تناسب با ریسک، حذف رانت و انحصار، شفافیت و امکان اجرا پذیری» ارائه شده است.

اجرای این پیشنهاد ها، علاوه بر کاهش هزینه های غیر ضروری، باعث افزایش اعتماد عمومی، جذب سرمایه و جلوگیری از خروج دارایی ها به بازار های خارجی خواهد شد. و شاهد تنظیمگری هوشمندانه خواهیم ولو اگر به سازمان های دیگر و یا با مشارکت از آنها رقم خورد و از این تنظیمگری متمرکزانه خارج شویم.