

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
« طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران »
(اعاده از شورای نگهبان (۳))



محمد برزگر خسروی^۱، مهدی عبدالملکی^۲، محمد جمور^۳

مخصوص سخن علمی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۸

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۸۷۱۷-۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۳/۳



مقدمه

طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به شماره ثبت ۵۸ در مرحله اول در جلسه مورخ ۱۴۰۱/۸/۱۵ مجلس به تصویب مجلس رسید و جهت طی مراحل قانونی برای شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مصوبه مزبور را در موارد متعددی مغایر با قانون اساسی و شرع تشخیص داد. مجلس جهت تأمین نظر شورای نگهبان، مصوبه مزبور خود را در تاریخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۸ (مرحله دوم) و در تاریخ ۱۴۰۲/۱/۲۹ (مرحله سوم) با اصلاحاتی به تصویب رساند و به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان مصوبه اصلاحی مجلس را در دوره‌های دوم و سوم بررسی خود، دارای ایراداتی دانسته‌است. این موضوع به کمیسیون اقتصادی ارجاع شده‌است که در ادامه به بررسی گزارش کمیسیون مزبور ناظر بر رفع ایرادهای دور سوم شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام خواهیم پرداخت.

اظهار نظر کارشناسی تفصیلی

اظهار نظر تفصیلی ناظر بر گزارش کمیسیون اقتصادی به شرح جداول زیر تقدیم می‌شود.

۱. تهیه و تدوین.

۲. ناظر علمی.

۳. اظهار نظر کننده.

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
۱	✓			
۴	✓			
۷	✓			
۹	✓			
۱۸	✓			
۲۲	✓			
۲۲	✓			
۲۲	✓			
۲۲	✓			
۲۲	✓			
۲۲	✓			
۲۲	✓			
۲۲	✓			
۳۴	✓			
۳۵	✓			
۴۴	✓			
۶۶	✓			
۶۸	✓			

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان و یا هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
۱	بند (ص) به صورت زیر اصلاح می‌شود: «ص- رمز پول: نوعی پول رقومی (دیجیتال) رمزنگاری شده است که صرفاً در بستر پایگاه داده اشتراکی به صورت متمرکز (با محوریت بانک مرکزی) یا غیرمتمرکز ایجاد و به صورت غیرمتمرکز مبادله می‌شود.» (بند (ص) ماده ۱ مصوبه مجلس: ص- رمز پول: نوعی پول رقومی (دیجیتال) رمزنگاری شده است که در بستر پایگاه داده اشتراکی و غیرمتمرکز موجودیت می‌یابد و مبادله می‌شود.)	✓				ایراد هیأت عالی نظارت: «۱- در خصوص اصطلاحات رمز، پول‌ها رمز ارزها و رمز ارزهای مجاز» جزء ۱۴) بند (الف) ماده ۴)، که از حیث ابهام با جزء ۳ و جزء ۴ بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری اعلام مغایرت شده بود. در مصوبه اخیر مجلس محترم این اصطلاح در بند (ص) ماده ۱ تعریف شده است. با این حال در این بند اصطلاح «رمز پول» همچنان دارای ابهام بوده و مغایر جزء ۳ و جزء ۴ بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری است.» تذکر شورای نگهبان: «۱-۲- در بند (ص)، پیش از عبارت «در بستر»، واژه «صرفاً» اضافه گردد.»	

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان و با هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
						ایراد هیئت عالی نظارت و مفاد تذکر شورای نگهبان، در مصوبه کمیسیون لحاظ شده است.	
۴	کمیسیون بر مصوبه مجلس اصرار نمود. (مصوبه مجلس: تبصره ۲- سهام بانک مرکزی در شرکت‌های تابعه یا وابسته به بانک مرکزی که مشمول گروه دو ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی هستند، به عنوان سهام ممتاز، تلقی شده و تعیین اعضای هیئت‌مدیره و مدیرعامل و کلیه اختیارات مدیریتی شرکت‌های مزبور با بانک مرکزی است. بانک مرکزی مکلف به جبران ضرر و زیان ناشی از اجرای این حکم نسبت به سهامدارانی که قبل از لازم‌الاجرا شدن این حکم سهام‌دار شرکت‌های مذکور بوده‌اند، می‌باشد و در صورت درخواست آنان، موظف به خرید سهام آنها با جبران کاهش ارزش ناشی از اجرای این تبصره است. رعایت مواد (۲) و (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در مورد شرکت‌های تابعه یا وابسته به بانک مرکزی الزامی است.)	✓				ایراد شورای نگهبان: «۱- در تبصره (۲) ماده (۴) ایراد سابق مذکور در بند ۳-۲ نظر اخیر شورا کماکان به قوت خود باقی است.» (ایراد سابق شورای نگهبان: ۲-۳- در تبصره ۲، اطلاق حکم مذکور نسبت به کسانی که قبل از لازم‌الاجرا شدن این مصوبه سهام‌دار شرکت‌های مذکور بوده‌اند و چنین شرطی به صورت صریح، ضمنی یا ارتکازی نسبت به آنها وجود نداشته و مصلحت ملزمه ای نیز برای این امر وجود ندارد، خلاف شرع شناخته شد.) با توجه بر اصرار کمیسیون بر مصوبه قبلی مجلس، ایراد رفع نشده است.	
۷	کمیسیون بر مصوبه مجلس اصرار نمود. (مصوبه مجلس: ماده ۷- الف- اعضای هیئت عالی عبارتند از: ۱- رئیس کل (رئیس هیئت عالی) ۲- وزیر امور اقتصادی و دارایی ۳- رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور ۴- دو نفر اقتصاددان متخصص در زمینه سیاستگذاری پولی و ارزی ۵- دو نفر متخصص در حوزه بانکداری: یک نفر در زمینه حقوق بانکی و یک نفر در زمینه امور مالی ۶- معاون سیاستگذاری پولی ۷- معاون تنظیم‌گری و نظارت)	✓				ایراد هیئت عالی نظارت: «۲- بند (الف) ماده ۷ حضور چهار نفر اقتصاددان به عنوان اعضای هیئت عالی با چنین فرایند انتخاب که در بند (پ) این ماده ذکر شده از حیث تضعیف استقلال بانک مرکزی مغایر با جزء ۲ بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، مغایرت با معطوف بودن به نیازهای واقعی است.»	

شماره ماده	موضوع	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
	موضوع کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان و یا هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام						
	با توجه بر اصرار کمیسیون بر مصوبه قبلی مجلس، ایراد رفع نشده است.						
۹	بند (د) ماده ۱۸ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن نسخ می‌گردد. بند (الف) ماده ۹ مصوبه مجلس: جلسات هیأت عالی با حضور دوسوم اعضا رسمیت می‌یابد و تصمیمات آن با رأی موافق اکثریت اعضای حاضر اتخاذ می‌گردد.	✓				ایراد شورای نگهبان: «در ماده ۹ ابهام سابق مذکور در بند ۵ نظر اخیر شورا کماکان به قوت خود باقی است؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.» (ایراد قبلی شورای نگهبان: در ماده (۹)، نسبت بند (الف) ماده ۹ با بند (د) ماده ۱۸ قانون پولی و بانکی کشور که بر اساس ماده ۶۷ مصوبه اصلاحی از نسخ شدن استثناء شده است ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.)	
۱۸	در صدر ماده ۱۸، عبارت «تصمیمات و» حذف می‌شود. (ماده ۱۸ مصوبه مجلس: برای حصول اطمینان از انطباق تصمیمات و مصوبات بانک مرکزی و اقدامات اشخاص تحت نظارت با موازین شرعی، شورای فقهی در بانک مرکزی تشکیل می‌شود تا موارد خلاف شرع را برای اصلاح به رئیس کل اعلام کند:...)»	✓				ایراد شورای نگهبان: «۳- در ماده ۱۸ با توجه به اصلاح به عمل آمده اطلاق «تصمیمات»، مغایر بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی شناخته شد.» ایراد هیئت عالی نظارت: «۳- در ماده ۱۸ (مبحث پنجم: شورای فقهی) از حیث نحوه انطباق تصمیمات و مصوبات بانک مرکزی و اقدامات اشخاص تحت نظارت با موازین شرعی، نحوه انتخاب پنج فقیه (مجتهد متجزی در حوزه فقه معاملات و صاحب نظر در مسائل پولی و بانکی)، قرار گرفتن شورای فقهی به عنوان یکی از ارکان بانک مرکزی، مغایر با اجزای ۱، ۲، ۳، ۶ بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون گذاری است.»	

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان و یا هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
۲۲	۱- در جزء (۱) بند (الف)، کلمه «پیشنهاد» جایگزین کلمه «مشورت» می‌شود.	✓				ایراد شورای نگهبان: ۱-۴- در جزء ۱ بند (الف) از این جهت که آیا مقصود از «مشورت» پیشنهاد است یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.	
۲۲	۲- بند (ث) به شرح زیر اصلاح می‌شود: ث- صدور دستور موقت یا حکم توقف نسبت به آرا صادره از هیأت انتظامی بانک مرکزی و مصوبات هیأت عالی توسط مراجع قضایی مجاز نمی‌باشد.	✓				ایراد شورای نگهبان: ۳-۴- در بند (ث) ایراد سابق مذکور در بند ۷-۳ نظر اخیر شورا با توجه به اصرار مجلس شورای اسلامی کماکان به قوت خود باقی است. (ایراد سابق شورای نگهبان: ۳-۷- بند (ث)، ممنوعیت صدور دستور موقت با حکم توقف نسبت به آرا صادره از هیأت مذکور توسط مراجع قضائی، خلاف شرع و اصل ۱۵۶ قانون اساسی شناخته شد.)	
۲۲	۳- بند (ح) به شرح زیر اصلاح می‌شود: «ح- دیوان عدالت اداری به‌موجب این قانون به‌عنوان مرجع تجدیدنظرخواهی نسبت به آرا هیأت انتظامی بانک مرکزی تعیین می‌شود. آرا هیأت انتظامی بانک مرکزی، ظرف پنج‌روز از تاریخ ابلاغ یا اعلان، توسط محکوم‌علیه یا اشخاص ثالث متضرر صرفاً در شعبه دیوان عدالت اداری که به‌موجب این قانون تشکیل می‌شود، قابل تجدید نظر خواهی خواهد بود. در صورتی که محکوم علیه یا اشخاص ثالث متضرر عذر شرعی یا قانونی داشته‌باشند، مدت عذر به مهلت اعتراض اضافه می‌شود.»	✓				ایراد شورای نگهبان: ۲-۴- در بند (ح) ایراد سابق مذکور در بند ۷-۲ نظر اخیر شورا، نسبت به محکوم علیه، کماکان به قوت خود باقی است. (ایراد سابق شورای نگهبان: ۷-۲- در بندهای (پ) و (ح)، اطلاق محدودیت پنج‌روز مذکور نسبت به مواردی که عذر موجهی وجود داشته‌باشد، خلاف شرع و اصل ۳۴ قانون اساسی شناخته شد.)	
۲۲	۴- یک‌بند به‌عنوان بند (خ) به ماده (۲۲) الحاق و عنوان سایر بندها متناسباً اصلاح می‌شود: «خ- آرا صادره هیأت انتظامی بانک مرکزی، نسبت به مجازات‌های مذکور	✓				ایراد مرحله اول شورای نگهبان: ۱۴-۱۷- در بند (ر)، عدم امکان رسیدگی به آرای قطعی هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر مذکور، در مراجع قضائی، مغایر	

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان و یا هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
	در اجزا (۹) و (۱۰) بند (ب) ماده (۲۳) قابل تجدیدنظرخواهی نیست؛ اما در صورتی که رأی هیأت انتظامی متضمن سایر مجازات‌های مذکور در ماده فوق‌الاشاره باشد، رأی هیأت انتظامی نسبت به آن مجازات‌ها قابل تجدیدنظرخواهی می‌باشد. همچنین در صورتی که محکوم‌علیه یا اشخاص ثالث متضرر مدعی باشند که اجرای اجزا (۹) و (۱۰) بند (ب) ماده (۲۳) موجب ایراد ضرر و زیان به آن‌ها شده و در رأی هیأت انتظامی، جبران آن به بانک مرکزی تکلیف نشده یا تکلیفی که در این خصوص متوجه بانک مرکزی شده، کافی نیست، رأی هیأت انتظامی صرفاً از حیث جبران ضرر و زیان وارده قابل تجدیدنظرخواهی است.»					با اصول (۳۴)، (۱۵۶)، (۱۵۹) و (۱۷۳) و نیز خلاف شرع شناخته شد.	
۲۲	۵- بند (ر) به شرح زیر اصلاح می‌شود: «ر- رأی شعبه ویژه تجدیدنظر آرا هیأت انتظامی بانک مرکزی قطعی و لازم‌الاجرا است و در هیچ مرجع یا شعبه دیگری قابل فرجام‌خواهی، رسیدگی مجدد یا اعاده دادرسی نمی‌باشد.»	✓				ایراد شورای نگهبان: ۴-۴- در بند (ر) ایراد سابق مذکور در بند ۴-۷- نظر اخیر شورا با توجه به اصرار مجلس شورای اسلامی کماکان به قوت خود باقی است. (ایراد سابق شورای نگهبان: ۴-۷- در بند (ر)، محدود شدن امکان تشخیص خلاف بین شرع یا قانون بودن آرا به یک‌بار، خلاف موازین شرع شناخته شد.)	
۲۲	۶- یک‌بند به‌عنوان بند (ز) به ماده (۲۲) الحاق می‌شود: «ز- در مواردی که بانک مرکزی مؤسسه اعتباری را مطابق مواد (۲۷)، (۲۸) و (۲۹) این قانون به انجام اقدامات اکتشافی، پیشگیرانه یا اصلاحی تکلیف می‌کند، تکلیف مزبور قابل اعتراض نیست.	✓				ایراد مرحله اول شورای نگهبان: ۱۴-۱۷- در بند (ر)، عدم امکان رسیدگی به آرای قطعی هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر مذکور، در مراجع قضایی، مغایر با اصول (۳۴)، (۱۵۶)، (۱۵۹) و (۱۷۳) و نیز خلاف شرع شناخته شد.	

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان و یا هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
۳۴	بند (ج) ماده (۲۲) اصلاح شد.	✓				ایراد شورای نگهبان: در ماده ۳۴ ایراد سابق مذکور در بند ۱۰-۲- نظر اخیر شورا، مبنیاً بر ایراد مذکور در بند (ح) ماده ۲۲ کماکان به قوت خود باقی است. (ایراد سابق شورای نگهبان: ۲-۱۰- تعیین سایر ترتیبات رسیدگی مشابه ترتیبات مذکور در ماده ۲۲، مبنیاً بر ایراد مذکور در بندهای (پ) و (ح) ماده ۲۲، خلاف شرع و اصل ۲۴ قانون اساسی شناخته شد.	
۳۵	بند (ج) به شرح زیر اصلاح می‌شود: ج- «اشخاص تحت نظارت» مشمول قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران، باید برای رسیدگی به اختلافات فی‌مابین خود، به هیأت داورى موضوع ماده (۳۶) قانون یادشده مراجعه و طرح دعوی نمایند.	✓				ایراد شورای نگهبان: در ماده ۳۵، بند (ج) الحاقی از این جهت که آیا اشخاص مذکور امکان مراجعه به هر دو مرجع رسیدگی را دارند و یا صرفاً در هیأت داورى موضوع قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران حق طرح دعوی خواهند داشت ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.	
۴۴	در بند (الف) ماده (۴۴)، بعد از کلمه «بازار» عبارت «مورد تأیید بانک مرکزی» اضافه می‌شود. (بند (الف) ماده (۴۴) مصوبه مجلس: نظام ارزی کشور، «شناور مدیریت شده» است و هدف مذکور در جزء (۴) بند «ب» ماده (۳) این قانون، باید در چارچوب این نظام ارزی و با لحاظ رقابت‌پذیری اقتصاد کشور و تقویت تولید ملی پیگیری شود. بانک مرکزی موظف است بازار ارز را به‌گونه‌ای مدیریت کند که ضمن حفظ ارزش حقیقی پول ملی، نوسانات نرخ ارز، کاهش یابد. بانک مرکزی می‌تواند برای تحقق سیاست‌های ارزی خود، در	✓				ایراد هیأت عالی نظارت: در بند (الف) ماده (۴۴) عبارات «نرخ بازار» و «بانک مرکزی باید به نرخ بازار و در محدوده‌ای که هیأت عالی تعیین می‌کند» با جزء (۲) بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (شفافیت و عدم ابهام) مغایرت دارند.	

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان و با هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
	بازار ارز مداخله و اقدام به خرید یا فروش ارز یا اوراق مالی مبتنی بر ارز نماید. هرگونه خرید و فروش ارز، طلا و اوراق مالی مبتنی بر آنها توسط بانک مرکزی باید به نرخ بازار یا در فاصله‌ای مشخص از آنکه توسط هیأت عالی تعیین می‌شود، انجام گیرد.						
۶۶	کمیسیون بر مصوبه مجلس اصرار ورزید. (مصوبه مجلس: ماده ۶۶- مفاد این قانون، مادام که در قوانین بعدی به‌طور صریح نسخ یا اصلاح نشده باشد، معتبر خواهد بود.)	✓				ایراد شورای نگهبان: ۷- ایراد سابق مذکور در نظر اخیر شورا با توجه به اصرار مجلس شورای اسلامی کماکان به قوت خود باقی است. (ایراد سابق شورای نگهبان: در ماده ۶۶، عدم نسخ و یا اصلاح قانون در مواردی که قانونی بعدی، ظهور در نسخ یا اصلاح قانون پیشین دارد، مغایر اصل ۷۱ قانون اساسی شناخته شد.)	
۶۸	با توجه به پذیرش بار مالی طرح توسط هیئت محترم وزیران، ماده (۶۸) حذف می‌شود. (ماده ۶۸ مصوب مجلس: نصاب موضوع تبصره (۷) ماده (۱۰۵) قانون مالیاتهای مستقیم در خصوص مؤسسات اعتباری از ۱۰ درصد به ۵۰ درصد افزایش می‌یابد.)	✓				ایراد مرحله اول شورای نگهبان: ۶-۲ در اجزای (۴) و (۵) بند (الف)، اضافه شدن چهار نفر کارشناس مذکور به ترکیب هیئت عالی و همچنین شرایط مذکور در بند (چ) این ماده، با توجه به بار مالی ایجادشده، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.	