

گزارش کارشناسی

گزارش کارشناسی

متن ماده (۸۰):

« ترکیب و نحوه انتخاب مجمع عمومی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به شرح زیر تعیین می‌شود:

الف- مجمع عمومی بانک از یازده عضو تشکیل می‌شود، طول مدت انتصاب هر کدام از اعضاء ده سال و فقط برای یک دوره با ترکیب زیر انتخاب می‌شود. وزیر امور اقتصادی و دارایی، معاون برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، دادستان کل کشور، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، هفت نفر اقتصاددان که حداقل پانزده سال سابقه و تخصص فعالیت پولی و بانکی داشته باشند.

ب- در دوره اول رئیس جمهور هفت نفر اقتصاددان را همزمان به مجلس معرفی می‌کند و آنها با رأی اکثریت مجلس انتخاب می‌شوند.

ج- هر دو سال یک بار رئیس جمهور می‌تواند فقط یک نفر از هفت نفر اقتصاددان را با رأی اعتماد مجلس تغییر دهد.

د- اعضای مجمع عمومی از بین خود، فردی را به عنوان رئیس مجمع انتخاب می‌کنند.

ه- رئیس کل بانک مرکزی و قائم مقام وی توسط اعضای مجمع عمومی بانک تعیین و با حکم رئیس مجمع عمومی و تنفیذ رئیس جمهوری اسلامی ایران برای مدت هفت سال به این سمت منصوب می‌شوند. انتخاب مجدد رئیس کل بانک مرکزی و قائم مقام وی فقط برای یک بار مجاز است. اعضای مجمع نمی‌توانند فردی را از بین خود برای این دو سمت انتخاب کنند.

و- مصوبات و تصمیمات مجمع با امضای رئیس مجمع برای اجرا به رئیس کل بانک مرکزی ابلاغ می‌شود.»

مقدمه

بانک مرکزی بر اساس قوانین و مقررات مربوط، یک نهاد اجرایی محسوب می‌شود که زیر نظر قوه مجریه و براساس فصل دوم قانون پولی و بانکی کشور و طی مواد یازده الی پانزده (۱۵ - ۱۱) وظایف و اختیاراتی از سنخ امور حاکمیتی را برعهده دارد که از جمله این امور می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- تنظیم نظام پولی و اعتباری کشور؛
- نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی و صدور و ورود ارز و ... (ماده ۱۱ مصوب ۱۳۵۸/۱۲/۱۸)؛
- بانکداری دولت و نگاهداری حساب‌های دستگاه‌های اجرایی و کلیه ذخایر کشور (ماده ۱۲)؛

- نظارت و دخالت در امور پولی و بانکی کشور (ماده ۱۴)؛
- نمایندگی دولت در صندوق بین‌المللی پول (ماده ۱۵).
با توجه به اینکه ماهیت امور و صلاحیت‌های این بانک حاکمیتی است و از آنجا که صد در صد سهام بانک مرکزی متعلق به دولت می‌باشد، لذا نمایندگان قوه مجریه بعنوان صاحبان سهام، مدیریت این سهام را نمایندگی می‌کنند و اعضای مجمع عمومی از بین اعضای قوه مجریه انتخاب می‌شوند تا بعنوان نماینده دولت، سهام یادشده تصدی و اداره شود.

به موجب تبصره (۷۲) قانون بودجه اصلاحی سال ۱۳۵۲ و بودجه سال ۱۳۵۳ کل کشور - مصوب ۱۳۵۲ - نمایندگی سهام دولت در مجامع عمومی شرکتهای دولتی، بر عهده وزیر مسئول، وزیر دارایی و یک یا چند

وزیر دیگر که با تصویب هیأت وزیران معین می‌شوند، یا نمایندگان آنان خواهد بود.

تبصره مذکور به موجب ماده واحده قانون اصلاح تبصره (۷۲) دائمی قانون بودجه اصلاحی سال ۱۳۵۲ و بودجه سال ۱۳۵۳ کل کشور - مصوب ۱۳۷۹ - اصلاح شد، بدین ترتیب که رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به ترکیب اعضای مجمع عمومی شرکتهای دولتی اضافه شد. سپس بر اساس ماده (۷) قانون برنامه سوم توسعه - مصوب ۱۳۷۹ - نمایندگی سهام دولت در مجامع عمومی شرکتهای دولتی بر عهده وزیر مسئول، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان برنامه و بودجه و دو یا چند وزیر دیگر که با تصویب هیأت وزیران تعیین می‌شوند، یا نمایندگان آنان خواهد بود، قرار داده شد.

در خصوص بانک مرکزی، قانونگذار در ماده (۱۷) قانون پولی و بانکی کشور - مصوب ۱۳۵۱ - اعضای مجمع عمومی را به شرح زیر تعیین کرده بود:

وزیر دارایی، وزیر اقتصاد و یک وزیر دیگر به انتخاب هیأت وزیران به نمایندگی از طرف دولت.

در نهایت ترکیب مجمع عمومی بانک مرکزی بر اساس بند (ه) ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه - مصوب ۱۳۸۳ - به شرح زیر تغییر یافت:

رئیس‌جمهور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزیر بازرگانی و یک نفر از وزراء به انتخاب هیأت وزیران. به عبارت بهتر؛ در حال حاضر مجمع عمومی بانک مرکزی متشکل از پنج نفر شامل رئیس‌جمهور به عنوان رئیس مجمع، وزیر امور اقتصادی و

دارایی، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، وزیر بازرگانی و یک نفر از وزراء به انتخاب هیأت وزیران است که در لایحه پیشنهادی دولت برای برنامه پنجم نیز همین ترکیب پیشنهاد شده بود و تنفیذ مواد مربوط در قانون برنامه چهارم عیناً در لایحه برنامه پنجم مورد درخواست دولت بوده است ولی با توجه به تغییرات صورت گرفته در صحن علنی مجلس، اکثریت ترکیب مجمع عمومی با بخش خصوصی (۷ اقتصاددان و رئیس اتاق بازرگانی) است که این امر مسلماً با توصیه شفاهی مقام معظم رهبری مبنی بر عدم تغییر ساختار برنامه‌های دولت توسط مجلس شورای اسلامی مغایرت دارد.

نظر کارشناسی

۱- سلب مسئولیت از رئیس‌جمهور در مجمع عمومی بانک مرکزی مغایر با اصول متعدد قانون اساسی من جمله اصول ۶۰، ۱۲۲، ۱۲۶، ۱۳۴ و ۱۳۷ قانون اساسی می‌باشد. با این توضیح؛ از آنجا که سیاست‌های مالی و پولی کشور جزئی از سیاست‌های اقتصادی کشور برای تحقق برنامه‌های اجرایی و تحقق و اعمال قوه مجریه می‌باشد و نظر به اینکه براساس اصل ۶۰ قانون اساسی اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً برعهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزارت و از آنجا که براساس اصل ۱۲۶ قانون اساسی رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه کشور را برعهده دارد و با توجه به ریاست رئیس‌جمهور بر هیأت وزیران و نظارت بر کار آنان و تعیین خط‌مشی دولت با همکاری وزیران؛ لذا سلب مسئولیت از رئیس‌جمهور در مجمع عمومی بانک مرکزی مغایر با اصول مذکور می‌باشد.

۲- مغایرت ماده (۸۰) با بند (۲-۲۵) سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه پنجم^۱
براساس بند (۲-۲۵) سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه پنجم توسعه؛ ناظر بر امور اقتصادی، سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت از وظایف حاکمیتی شناخته شده است و بایستی ساختارهای مناسب برای ایفای وظایف حاکمیتی ایجاد شود. با توجه به ماده (۱۱) قانون پولی و بانکی کشور که بر اساس آن بانک مرکزی به عنوان تنظیم‌کننده نظام پولی و اعتباری عهده‌دار وظایف مهمی چون انتشار اسکناس، نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی و تعهد یا تضمین پرداخت‌های ارزی، نظارت بر معاملات طلا و تنظیم مقررات مربوط به این معاملات و نیز نظارت بر صدور و ورود ارز و پول رایج ایران و تنظیم مقررات مربوط به آن است، ماده (۸۰) مصوبه مجلس که اکثریت اعضای مجمع عمومی بانک مرکزی را در اختیار اشخاص خصوصی قرار داده است و در واقع شاکله حاکمیتی مجمع عمومی بانک با این مصوبه از بین رفته است، لذا مصوبه مجلس، با بند مزبور مغایرت دارد. چرا که براساس بند مزبور، سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت از وظایف حاکمیتی است و ورود بخش خصوصی به این موارد، دخالت در حوزه وظایف حاکمیتی است.

۳- مغایرت (بند هـ) با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی^۲

۱. بند (۲۵) سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه پنجم: تحقق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و الزامات مربوط به هر یک از بندها با تأکید بر (۱-۲۵) حمایت از شکل‌گیری بازارهای رقابتی و (۲-۲۵) ایجاد ساختارهای مناسب برای ایفای وظایف حاکمیتی (سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت).

۲. سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار (۱) تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخشهای غیردولتی از طریق سیاست‌گذاری و اجرای قوانین و مقررات و نظارت بویژه در مورد اعمال موازن شرعی و قانونی در بانکهای غیردولتی، (۲) جلوگیری از نفوذ و سیطره بیگانگان بر اقتصاد ملی، (۳) جلوگیری از ایجاد انحصار، توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات.

با توجه به اینکه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به منظور کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی تدوین شده است نه کاستن از بار مدیریتی دولت در امور حاکمیتی، لذا بند(ه) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به «سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار» اختصاص داده شده است که این سیاست‌ها عبارتند از:

الف) تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت از طریق سیاستگذاری و اجرای قوانین و مقررات و نظارت به‌ویژه در مورد اعمال موازین شرعی و قانونی در بانک‌های غیردولتی؛

ب) جلوگیری از نفوذ و سلطهٔ بیگانگان بر اقتصاد ملی؛

ج) جلوگیری از ایجاد انحصار توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات.

با توجه به وظایف بانک مرکزی براساس ماده(۱۱) قانون نظام پولی و بانکی کشور که همگی جزء وظایف حاکمیتی (سیاستگذاری، هدایت و نظارت) محسوب می‌شوند، ورود اعضای بخش خصوصی به ترکیب مجمع عمومی بانک مرکزی، مغایر بند(ه) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می‌باشد.

۴- نظر به اینکه ترکیب مجمع عمومی مصوب در ماده ۸۰، آن نهاد را به یک مرجع خصوصی تبدیل کرده و با توجه به اینکه براساس بند(ج) ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی کشور نگاهداری کلیه خزائن و ذخایر کشور برعهده بانک مرکزی می‌باشد؛ لذا نحوه تعامل بانک مرکزی در اجرای اصل ۸۳ قانون اساسی، ماده ۸۰ لایحه را با ابهام جدی مواجه می‌سازد. به این معنا که آیا پس از خصوصی شدن بانک مرکزی، اموال در اختیار آنها، از چه ماهیتی برخوردار خواهند شد؟

۵- با توجه به اینکه پیشنهاد دولت در ارتباط با مواد ۸۰ و ۸۱ لایحه، عیناً تنفیذ مواد مربوط به قانون برنامه چهارم توسعه در برنامه پنجم بوده است و از آنجا که تصمیم مجلس شورای اسلامی برخلاف این پیشنهاد می‌باشد، لذا مصوبه مجلس با تدبیر مقام معظم رهبری مبنی بر عدم تغییر در ساختار برنامه‌ای دولت توسط مجلس، مغایرت دارد.

۶- با عنایت به اینکه مجلس شورای اسلامی صرفاً در خصوص تعیین صلاحیتهای تخصصی و حرفه‌ای وزیران و دادن رأی اعتماد یا عدم اعتماد به آنان، واجد صلاحیت می‌باشد و در خصوص سایر مقامات قوه مجریه از قبیل اعضای مجامع عمومی شرکتهای دولتی، صلاحیتی ندارد و با توجه به اینکه صلاحیت مذکور در خصوص وزیران یک امر استثنایی محسوب می‌شود که از سوی مقنن اساسی به مجلس شورای اسلامی داده شده است و نمی‌توان این صلاحیت را بدون دلیل توسعه و گسترش داد، لذا رأی اعتماد مجلس به اقتصاددانان منتخب رئیس‌جمهور جهت عضویت در مجمع عمومی یادشده، مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی می‌باشد و از این جهت که صرفاً وزیران در برابر مجلس شورای اسلامی، مسئولیت سیاسی دارند و نمی‌توان این مسئولیت را به سایر افراد و مقامات تسری داد، بنابراین مغایر اصل ۱۳۷ قانون اساسی نیز می‌باشد.

۷- عضویت رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن در ترکیب مجمع مذکور، مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی می‌باشد.

۸- عضویت دادستان کل کشور در ترکیب مجمع یادشده، مغایر اصول ۶۰ و ۵۷ قانون اساسی است.

۹- بند(ه) ماده(۸۰) که حق ابتکار تعیین رئیس کل بانک مرکزی و قائم‌مقام وی را که از اعضا و مقامات قوه مجریه محسوب می‌شوند، از

رئیس‌جمهور بعنوان رئیس قوه مجریه سلب می‌کند، مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی است.

بدیهی است ریاست قوه مجریه توسط رئیس‌جمهور مستلزم تعیین مقامات قوه مجریه توسط وی است و تنها استثنایی که در این خصوص وجود دارد، تأیید صلاحیت وزیران و رأی اعتماد به آنها از سوی مجلس شورای اسلامی است ولی در خصوص سایر مقامات این صلاحیت به طور مطلق در اختیار رئیس‌جمهور است و هر امری که این صلاحیت را مقید و محدود کند، مغایر موازین حقوقی و اصول قانون اساسی است.

۱۰- در بند(و)، امضای رئیس مجمع از این جهت که معلوم نیست تنفیذی یا تشریفاتی است، واجد ابهام است. بدیهی است اگر امضای یادشده تشریفاتی نباشد و واجد اثر حقوقی باشد و نوعی استصواب محسوب شود، بدلیل حضور افراد غیروزیر (دادستان کل کشور، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و هفت نفر اقتصاددان) مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی می‌باشد.

۱۱- بند(الف) ماده(۸۰)، به دلیل تعیین شرط ده سال برای انتصاب برخی از اعضا از جمله سه جزء اول بند و همچنین به دلیل اینکه مدت زمان اجرای برنامه بیش از ۵ سال نیست، مواجه با ابهام می‌باشد.

۱۲- نظر به اینکه مرجع تشخیص ۱۵ سال سابقه برای ۷ نفر اقتصاددان مشخص نیست لذا جزء ۵ بند الف ماده واجد ابهام می‌باشد.

۱۳- انتخاب ۷ نفر از ۷ نفر در بند (ب) ماده مواجه با ابهام می‌باشد.

۱۴- نظر به اینکه راه‌حل اجرایی بند (ج) مشخص نمی‌باشد لذا این بند نیز واجد ابهام می‌باشد.

- ۱۵- نظر به اینکه نصاب تشکیل جلسات و آراء لازم برای اتخاذ تصمیمات مشخص نیست ماده مواجه با ابهام می‌باشد.
- ۱۶- تعیین قائم مقام رئیس کل بانک مرکزی توسط مرجعی غیر از رئیس در بند (هـ) مواجه با ابهام می‌باشد.
- ۱۷- نظر به اینکه تشکیل بانک مرکزی با ترکیب موصوف در ماده ۸۰ منجر به شکل‌گیری نهاد مستقل فراقوه‌ای می‌شود و این امر منجر به تغییر قانون اساسی می‌گردد. این امر مغایر با اصل ۱۷۶ قانون اساسی می‌باشد.
- ۱۸- بند (هـ) ماده (۸۰) مبنی بر تنفیذ حکم تعیین رئیس و قائم مقام بانک مرکزی، توسط رئیس‌جمهور به جهت اینکه مشخص نیست این تنفیذ حق رئیس‌جمهور یا تکلیف ایشان می‌باشد، دارای ابهامی است. به این معنی در صورتی که این امر حق ایشان باشد، می‌تواند از تنفیذ خودداری نموده و در صورتی که مکلف به این امر باشد، مغایر با اصول ۵۷، ۶۰، ۱۱۳ و ۱۲۶ قانون اساسی می‌باشد.
- تجویز تصدی ریاست مجمع عمومی بانک مرکزی بوسیله اشخاص و مقاماتی چون دادستان کل کشور، مغایر اصل استقلال قوا و اصول ۵۷ و ۱۶۲ قانون اساسی می‌باشد.
- محدودیت رئیس‌جمهور در سلب عضویت برخی از اعضای مجمع عمومی، مغایر اصل ۶۰ و بند (۱۰) اصل ۳ قانون اساسی می‌باشد.
- اعطای صلاحیت «رأی اعتماد» به مجلس شورای اسلامی برای انتخاب هفت اقتصاددان برای مجمع عمومی بانک مرکزی مغایر اصول ۸۷ و بند (۲) اصل ۹۱ قانون اساسی می‌باشد. 890022