

جایگاه و قلمرو حقوقی مصوبات شورای پول و اعتبار

مجید بنایی اسکویی^۱ - ویدا میرزائی^۲

دریافت: ۱۳۹۸/۲/۹ - پذیرش: ۱۳۹۸/۹/۳

چکیده

شورای پول و اعتبار به عنوان یکی از مهم‌ترین ارکان بانک مرکزی، مسئولیت تنظیم مقررات و سیاست‌گذاری کلان بانکی و پولی کشور و نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری را بر عهده دارد. این شورا در راستای انجام وظایف خود مصوبات فراوانی را وضع کرده که برای شبکه بانکی الزام‌آور است. اما در مواردی این مصوبات با قوانین و مقررات جاری مغایرت داشته یا خارج از حدود اختیارات قانونی شورا بوده است. از این رو سوالات و ابهامات فراوانی در خصوص جایگاه و قلمرو حقوقی مصوبات شورای پول و اعتبار قابل طرح است. برای مثال، آیا مصوبات شورای پول و اعتبار بر بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری برای سایر دستگاه‌های اجرایی الزام‌آور است؟ یا در صورت وضع مقرراتی مخالف قانون اساسی (و شرع) یا قانون عادی، تکلیف مجریان چیست؟ با توجه به عدم پیش‌بینی ارزیابی پیشین و پسین مصوبات فوق در قوانین و مقررات، به هنگام وقوع اختلاف و طرح دعوی، آیا دادگاه وظیفه ارزیابی و مآلاً این حق را دارد که به چنین مصوباتی که هنوز ابطال نشده‌اند، ترتیب اثر ندهد؟ در این پژوهش سعی می‌شود ضمن پاسخ به سوالات و ابهامات مرتبط، اعتبار و جایگاه حقوقی مصوبات این نهاد شبه قانونگذاری و همچنین گستره و قلمرو آن مشخص شود.

واژگان کلیدی: شورای پول و اعتبار، بانک مرکزی، سیاست‌های پولی و بانکی.

۱. استادیار گروه حقوق خصوصی و اقتصادی دانشگاه علامه طباطبائی (ره) (نویسنده مسئول)

banaeioskoei@aut.ac.ir
v.mirzaei11360@gmail.com

۲. کارشناسی ارشد حقوق خصوصی دانشگاه علامه طباطبائی

مقدمه

بانک مرکزی قلب تپنده اقتصاد هر کشوری است که جریان پول را برای دستیابی به هدف‌های معین اقتصادی هدایت می‌کند و در نتیجه مجری سیاست‌های کلان پولی است. اهمیت و نقشی که این بانک امروزه در اقتصاد داخلی و خارجی کشورها دارد، قابل انکار نیست تا جایی که برخی بانکداری مرکزی را جزء سه اختراع سرآمد حیات بشری می‌دانند.^۱ شروع بانکداری مرکزی به مفهوم امروزی در ایران به سال ۱۳۳۹ و تدوین نخستین قانون پولی و بانکی برمی‌گردد. قوانین پولی و بانکی ایران اهداف مختلف و چندگانه‌ای را بدون تعیین اولویت برای بانک مرکزی مقرر داشته‌اند از جمله: حفظ ارزش پول، موازنه پرداخت‌ها، تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی. هرچند که امروزه اهداف بانک‌های مرکزی در دنیا محدودتر شده است و حتی برخی از سیاست‌گذاران پولی معتقدند؛ هدف بلندمدت و نهایی سیاست پولی، ایجاد ثبات در قیمت‌ها است و لذا کنترل تورم، به عنوان اصلی‌ترین وظیفه بانک مرکزی معرفی می‌شود.^۲

برای تحقق اهداف ترسیم شده فوق، در اغلب کشورها، نهاد سیاستگذار پولی و بانکی پیش‌بینی شده است.^۳ برای مثال؛ کمیته بازار باز فدرال، سیاست‌های پولی آمریکا را تعیین می‌کند و شورای سیاست‌گذاری در بانک مرکزی اروپا که رؤسای بانک‌های مرکزی این اتحادیه، اعضای آن را تشکیل می‌دهند وظیفه تعیین سیاست‌های پولی منطقه یورو را برعهده دارد.^۴ بیشتر بانک‌های مرکزی در جهان برای تصمیم‌گیری در مورد سیاست‌های پولی از کمیته سیاست‌گذار پولی یا نهادهای مشابه بهره می‌برند و با بررسی و رصد تحولات اقتصادی و مآلاً تعیین سیاست‌های کلان پولی و بانکی، موجب ارتقای اقتصاد کشورهای خود شوند.^۵

۱. محمد ابراهیم میرسعید قاضی، استقلال بانک مرکزی و تاثیر آن بر کارآیی سیاست پولی با تاکید بر اقتصاد ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد مدیریت علوم بانکی، مؤسسه علوم بانکداری ایران، (۱۳۸۳)، ص ۲۷
 ۲. احمد مجتهد، «بررسی ابزارها و سیاست‌های پولی بانک مرکزی ایران»، فصلنامه پول و اقتصاد، تابستان و پاییز، شماره ۱، (۱۳۸۸)، ص ۱۱.

3. Siklos, P, L. No Single Definition of Central Bank Independence is Right for All Countries, *European Journal of Political Economy*, 803 & Apel and others 2015, (2008), 48.

۴. محمد نورانی، بررسی مفهوم و مبانی استقلال بانک مرکزی با تاکید بر حقوق ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق اقتصادی، دانشگاه علامه طباطبائی، (۱۳۹۰)، ص ۹۸

5. Phipp Marier, "How Central Banks Take Decisions: An Analysis of Monetary Policy Meetings" Bank of America Corporation, (2010).

بانک مرکزی اتحادیه اروپا (ECB) از اول ژانویه ۱۹۹۹ سیاست پولی واحدی را برای منطقه یورو پیش‌بینی کرده، که هدف اولیه آن حفظ ثبات قیمت است. این سیاست منعکس کننده یک توافق کلی برای رشد اقتصادی، ایجاد شغل و انسجام اجتماعی در بین اعضای این اتحادیه است.^۱

در ایران، شورای پول و اعتبار به عنوان مهم‌ترین رکن بانک مرکزی و وظیفه مطالعه، اتخاذ تصمیم در خصوص سیاست‌های کلان و نظارت بر امور پولی و بانکی کشور را بر عهده دارد. به عبارتی، این شورا مهم‌ترین نهاد برای طراحی و تصمیم‌گیری سیاست‌های پولی هر کشوری و بازوی سیاست‌گذاری اصلی بانک مرکزی محسوب می‌شود.

حتی در برخی از نظام‌ها موضوع تاسیس نهادی به نام شورای سیاست پولی در سایه^۲ در کنار نهادهای اصلی تصمیم‌گیرنده مطرح شده است. شورای مذکور متشکل از فعالان و صاحب‌نظران بخش خصوصی حوزه پولی است که به منظور ارزیابی عملکرد مثبت و منفی سیاست‌های وضع شده و همچنین ارائه پیشنهادها مناسب برای سیاست‌گذاران اصلی این حوزه، اقدام می‌کند. بنظر می‌رسد با توجه به ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار در ایران و غلبه بخش دولتی و غیرمتخصص، اهمیت تشکیل این نهاد بیش از پیش آشکار می‌شود.^۳

به عبارت دیگر، ایجاد یک نهاد تخصصی مستقل برای راهبری و هدایت فعالیت‌های پولی و بانکی، یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر است که انجام این مهم در ایران بر عهده شورای پول و اعتبار است. از این‌رو امروزه تاکید فراوانی بر استقلال شورای پول و اعتبار صورت می‌گیرد که به معنای «آزادی سیاست‌گذاران پولی از نفوذ مستقیم سیاسی یا دولتی در اجرای سیاست پولی است»^۴.

شورای پول و اعتبار به عنوان یک نهاد شبه‌قانونگذاری در ایران از زمان تاسیس تا به امروز با چالش‌های فراوانی عمدتاً با تغییرات در ساختار نامناسب روبرو بوده که موجب شده است وجه تخصصی و کارکرد این نهاد مورد سوال قرار گیرد و با وجود عنوان این شورا به عنوان

1. The Monetary Policy of the ECB, Section Foreword. P.7 European Central Bank, 2004.

2. Shadow Monetary Policy Committee.

۳. ایلناز ابراهیمی، مریم همتی، «نقش و کارکرد شورای سیاست پولی در سایه»، فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی، سال سوم، شماره ۱۱، (۱۳۹۴)، ص ۳۷.

4. Walsh, Carl, "Central Bank Independence", Prepared for the New Palgrave Dictionary, December, (2005).

یک مرجع تخصصی، دارای اعضای عمدتاً غیر متخصص در حوزه مربوط و همچنین فاقد ابزارهای سیاستی کافی و مناسب باشد، بطوری که نه تصمیمات متخذه، وزن و اعتبار درخور شأن این نهاد را دارد و نه برخی تصمیمات، امکان اجرا دارد. برای مثال، به هنگامی که ضرورت ایجاد نهادی لازم برای سیاست گذاری کلان و نظارت بر فعالیتهای پولی و بانکی احساس گردید، در اولین گام با تأسیس بانک مرکزی ایران و تفکیک وظایف آن از بانک ملی در قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۳۹، شورای پول و اعتبار پیش‌بینی و این شورا به عنوان رکن سیاست‌گذار بانک مرکزی معرفی شد. در این قانون که به عنوان اولین قانون جامع در زمینه بانکداری تلقی می‌شود، هدف از تشکیل شورای پول و اعتبار، سیاست‌گذاری کلان، ساماندهی و نظارت بر فعالیتهای پولی و بانکی کشور و البته با مشارکت یک گروه از خبرگان اقتصادی بود. از این رو بخش قابل توجهی از اعضای ۱۵ نفره شورای پول و اعتبار^۱ افراد آگاه به مسائل پولی و بانکی و برترین مقامات اقتصادی به ویژه اعضای غیردولتی بودند. عدم حضور وزیر دارایی در ترکیب شورا بیانگر استقلال نسبی شورا تلقی می‌شد.^۲

هم‌چنین تنها سه نفر از کابینه دولت در این شورا پیش‌بینی شده بودند و سهم بخش خصوصی بر دولتی آن غلبه داشت. از آن جا که قانون فوق به صورت آزمایشی به اجرا درآمده بود، در تیرماه سال ۵۱، قانون جدید پولی و بانکی کشور به تصویب رسید و تغییرات تدریجی در ساختار این شورا آغاز و با برنامه‌های پنج ساله توسعه ادامه داشت تا منجر به تضعیف شورا گردید. دلیل این تضعیف از یک طرف افزایش تعداد نمایندگان دولت در شورا و از طرف دیگر کم شدن سهم بخش خصوصی بود. در حال حاضر، از ۱۱ عضو با حق رای این شورا، تنها روسای اتاق تعاون و بازرگانی و صنایع و معادن از بخش نسبتاً خصوصی محسوب می‌شود. ضمن آنکه رئیس دفتر رئیس جمهور و مدیر عامل صندوق توسعه ملی به عنوان کارشناسان پولی!! عضو این شورا می‌باشند.^۳ شورای پول و اعتبار پس از حدود ۵ دهه

۱. رئیس کل بانک مرکزی، وزیر صنایع و معادن، وزیر کشاورزی، وزیر بازرگانی، دادستان کل دیوان عالی کشور، نماینده اتاق بازرگانی، دبیرکل شورای عالی اقتصاد، دبیرکل شورای پول و اعتبار، ۱ مدیرکل بانک ملی ایران، یک نفر نماینده بانک‌های خصوصی، یک نفر استاد اقتصاد به معرفی دانشگاه، یک نفر نماینده شورای کشاورزی مرکز، یک نفر متخصص اقتصاد صنعتی، یک نفر متخصص اقتصاد پولی و مالی و یک نفر متخصص اقتصاد کارگری.

۲. عبدالعلی نظامیان، «ارزیابی جایگاه حقوقی نهادهای سیاست‌گذار پولی و اعتباری در نظام بانکی کشور»، مجلس و راهبرد، شماره ۵۱، (۱۳۸۵)، صص ۲۷۹-۲۸۰.

۳. ابراهیمی، همان، ص ۴۹.

فعالیت در سال ۸۶ و پس از اینکه این شورا بارها با نظر رئیس جمهور وقت در مورد کاهش نرخ سود بانکی مخالفت کرد، توسط دولت منحل شد. اما با اعتراض مجلس و تصویب طرح دوفوریتی ابقای شوراها نهایتاً با تصمیم مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجدداً احیا و تاکنون به حیات خود ادامه می‌دهد.^۱

با توجه به ساختار نامناسب و مآلاً کارکرد غیرتخصصی این نهاد، در مواردی موجب وضع مصوباتی خارج از اختیارات این نهاد شده است. این مسأله زمانی اهمیت بیشتری می‌یابد که بدانیم مصوبات شورای پول و اعتبار در برخی موارد با قوانین و مقررات جاری مغایرت داشته یا خارج از حدود اختیارات قانونی این شورا صادر شده است. برای مثال، شورای پول و اعتبار در سال ۹۲ با هدف ایجاد ساختار و چارچوبی یکسان و استاندارد برای اساسنامه بانک‌ها، اساسنامه‌ای را تحت عنوان "اساسنامه نمونه بانک‌های تجاری غیردولتی" تصویب کرد که بر اساس آن تمامی بانک‌های خصوصی ملزم به برگزاری مجمع عمومی فوق‌العاده برای تصویب اساسنامه جدید مطابق تصمیم شورای پول و اعتبار شدند. بسیاری از مجامع بانک‌ها تشکیل گردید اما با توجه به اشکالات حقوقی وارد بر اساسنامه از جمله: نقض حقوق سهامداران در برخی موارد، تضاد بعضی از مواد اساسنامه با قوانین تجارت، پولی و بانکی و....، در نتیجه،

۱. رئیس جمهور وقت در سومین سال فعالیت خود و با استدلال جلوگیری از موازی‌کاری و هم‌راستا بودن وظایف برخی از شوراها، کارگروهی را تشکیل داد که ریاست آن بر عهده معاون اول رئیس جمهور بود. این شورا با حضور ۵ وزیر به بررسی وضعیت ۳۸ شورای زیرمجموعه دولت پرداخت. انحلال شورای پول و اعتبار پس از آن قوت گرفت که این شورا با نظر رئیس جمهور در مورد کاهش نرخ سود بانکی مخالفت کرد. نهایتاً شورای عالی اداری با استناد به گزارش شورای ۵ نفره بررسی‌کننده وضعیت شوراها، رأی به ادغام ۲۸ شورا از جمله شورای پول و اعتبار در ۴ شورا داد. بدین ترتیب شورای پول و اعتبار در مردادماه ۱۳۸۷ بر اساس مصوبه شورای عالی اداری، در شورای عالی مدیریت و برنامه‌ریزی و سپس در بهمن‌ماه همان سال و بر اساس مصوبه هیأت وزیران در کمیسیون اقتصادی دولت ادغام شد. این تصمیم همزمان با مصوبه انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و تبدیل آن به دو معاونت ریاست جمهوری اتخاذ شد. دولت در توجیه این اقدام خود به اصل ۱۳۱ قانون اساسی استناد می‌کرد. اما مجلس شورای اسلامی ضمن مخالفت با انحلال شوراها، احیای مجدد آن‌ها را پیگیری و طرح دوفوریتی ابقای شوراها را تصویب نمود. ولی چون برخی از دیدگاه‌های مجلس مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت پس از دوبار رفت و برگشت میان مجلس و شورای نگهبان، طرح مذکور به مجمع تشخیص مصلحت نظام فرستاده شد تا در این باره تصمیم‌گیری شود (فریبا رستم پور، «مروری بر تاریخچه شورای پول و اعتبار و ترکیب اعضای آن»، مجله بانک و اقتصاد، شماره ۹۶، (بهمن ۱۳۸۷)، صص ۲۱-۲۲). سرانجام مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۸۷/۷/۶ به چهارده ماه سردرگمی بانک مرکزی پایان داد و تصویب کرد؛ ۱۸ شورای عالی مذکور که با تصمیم دولت ادغام یا حذف شده‌اند از جمله شورای پول و اعتبار دوباره شروع به فعالیت نمایند. بنابراین مقرر شد که شورای پول و اعتبار با ترکیب دولتی خود و با حفظ اختیارات و وظایف همچون گذشته، فعالیت خود را از سر گیرد (طرح استقلال بانک مرکزی و احیای شورای پول و اعتبار، مجله بانک و اقتصاد، شماره ۹۴، (مهر ۱۳۸۷)، ص ۳۸).

سهامداران بانک‌ها حاضر به تصویب آن نشدند. یکی از ایرادات سهامداران در خصوص ماده ۶۴ اساسنامه نمونه مذکور بود. در ماده فوق آمده بود که اعضای هیات مدیره صرفاً باید از میان اشخاص حقیقی انتخاب شوند، در صورتی که سهامداران معتقد بودند، انتخاب اشخاص حقوقی برای هیات مدیره بانک‌ها از وزن و اعتبار بیشتری برخوردار است. اما از آنجا که بانک‌ها برای ادامه فعالیت خود نیازمند خدمات بانک مرکزی می‌باشند، بانک مرکزی برای فشار به بانک‌هایی که از تصویب اساسنامه فوق خودداری نمودند، از ارائه برخی خدمات و صدور مجوزهای تحت کنترل خود به بانک‌های موصوف امتناع نمود و در نتیجه مشکلات متعددی برای بانک‌ها به وجود آورد که سرانجام موجب شد بانک‌ها از این اساسنامه به دیوان عدالت اداری شکایت کنند.

صرف نظر از ساختار، نقش و اهمیت این نهاد شبه قانونگذاری در سیاست‌های کلان نظام پولی و بانکی و مآلاً تاثیر آن بر نظام اقتصادی کشور (که برای کلیه بانک‌ها و مؤسسات مالی الزام‌آور است و می‌تواند از راه تغییر در حجم پول یا انتظارات مردم یا هر دو برای تغییر نرخ بهره، سطح کل فعالیت‌های اقتصادی را تحت تاثیر قرار دهد و در ثبات و تقویت پول ملی گام‌های اساسی بردارد و یا بالعکس با تصمیمات نادرست، شرایط بحرانی را برای نظام بانکی کشور فراهم کند) موضوعات مهمی وجود دارد که مورد توجه قرار نگرفته است. برای مثال می‌توان به وضعیت حقوقی تصمیمات این شورا در نظام حقوقی کشور اشاره کرد. به واقع، جایگاه و قلمرو حقوقی مصوبات این شورا در سلسله مراتب قواعد حقوقی ساکت است. فرآیند طرح، تصویب، انتشار، ابلاغ و اجرای اینگونه مصوبات کاملاً متفاوت با مصوبات جاری کشور از قبیل مصوبات مجلس یا مصوبات هیات وزیران است و مرجعی برای بررسی مصوبات فوق، پیش یا پس از تصویب در قوانین پیش‌بینی نشده است. اعتبار این مصوبات در صورت تعارض با سایر قوانین و مقررات جاری کشور محل بحث جدی است. برخلاف مصوبات مجلس که پیش از اعتبار توسط شورای نگهبان مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و یا مصوبات هیات وزیران که پس از تصویب و در ابتدای اجرا و در راستای اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی برای اعلام نظر و به منظور بررسی و تشخیص عدم مغایرت با قانون برای ریاست مجلس ارسال می‌گردد، مرجعی برای بررسی مصوبات فوق مشخص نشده است. در

نظام حقوقی کشور اعتبار مصوبات مراجع ذیصلاح در قوانین اساسی یا عادی، پیش‌بینی و در صورت تعارض راه‌حل برون‌رفت از آن نیز بیان شده است و به این لحاظ، گستره صلاحیت نیز به اعتبار جایگاه مرجع، تعیین می‌شود. لیکن در خصوص جایگاه مصوبات (شورای یادشده) ابهامات و مآلاً مناقشات فراوانی وجود دارد و تکلیف مجریان در اجرای مصوبات خلاف قوانین و مقررات جاری کشور معلوم نیست. برای مثال، اگر مصوبات شورای فوق، خلاف شرع، قانون اساسی، قانون مجلس یا مصوبات هیات وزیران باشد، آیا بانک‌ها و موسسات مالی و اعتباری می‌توانند بدون نادیده گرفتن قوانین و مقررات فوق، مصوبات مذکور را اجرا نمایند؟^۱

بنا به مراتب فوق، سوالات و فرضیات این پژوهش به شرح ذیل بیان می‌شود:

سوال اصلی: جایگاه مصوبات شورای پول و اعتبار در نظام حقوقی ایران چگونه است؟

سوال فرعی ۱: قلمرو اختیارات شورای پول و اعتبار در وضع مقررات تا چه حد است؟

سوال فرعی ۲: کدام مرجع، صالح برای رسیدگی به مصوبات مغایر با قانون اساسی و قانون

عادی می‌باشد؟

فرضیه اصلی: جایگاه حقوقی مصوبات شورای پول در سلسله‌مراتب قواعد حقوقی در سطحی پایین‌تر از قانون و در ردیف مقررات دولتی قرار دارد.

فرضیه فرعی ۱: حدود اختیارات و قلمرو مصوبات شورای پول و اعتبار با ملاحظه قوانین از جمله قانون تجارت در حوزه‌های پولی و بانکی است و مآلاً حق ندارد در سایر حوزه‌های تجاری و اقتصادی تصمیمی اتخاذ نماید.

فرضیه فرعی ۲: در صورت خروج از صلاحیت و وضع مصوبات مغایر قانون اساسی یا قانون عادی، هر شخصی می‌تواند ابطال چنین مصوباتی را از دیوان عدالت اداری درخواست کند.

۱. نقش شورای پول و اعتبار در نظام بانکی کشور

سیاست‌های اقتصادی دولت که ابزار اساسی اقتصاد کلان را شکل می‌دهند، به چهار دسته

۱. مجید بنایی اسکویی، «جایگاه و قلمرو حقوقی مصوبات هیات‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی»، پژوهش حقوق عمومی، تابستان، شماره ۴۷، (۱۳۹۴)، ص ۵۴ به بعد.

کلّی: سیاست پولی، مالی، درآمدی و تجاری تقسیم می‌شوند. سیاست‌های پولی و مالی از مهم‌ترین اشکال دخالت دولت در مسیر اقتصاد کلان به شمار می‌روند. سیاست پولی به مجموعه اقداماتی اطلاق می‌شود که با بهره‌گیری از ابزارهای پولی به تغییر در عرضه و تقاضای پول می‌پردازد و این امر را در محدوده‌ای هماهنگ با سایر سیاست‌های اقتصادی برای رسیدن به اهداف اقتصادی کشور کنترل می‌کند.^۱ در مقابل، سیاست مالی به سیاست اقتصادی گفته می‌شود که با استفاده از ابزارهای مالی (یعنی مالیات‌ها و هزینه‌های دولتی) در صدد دستیابی به اهداف معین اقتصادی، همچون رشد اقتصادی، سرمایه‌گذاری و ... می‌باشد.^۲ شاید بتوان مهم‌ترین نقش نظام بانکی را در هدایت و کنترل متغیرهای اساسی و اثرگذار در اقتصاد کلان به وسیله اجرای سیاست‌های پولی خلاصه کرد. این سیاست‌ها که توسط بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار به عنوان مهم‌ترین مرجع سیاست‌گذار آن اتخاذ می‌شود، به اعتقاد برخی از اقتصاددانان، بسیار مهم‌تر از سیاست‌های مالی هستند. تجربه نشان داده است کشورهایی که توجه بیشتری به اتخاذ سیاست‌های پولی مناسب داشته‌اند، شاهد ثبات در درآمد اسمی خود بوده‌اند و بالعکس، آن کشورهایی که توجهی به سیاست‌های پولی معقول نداشته‌اند، بیشترین نوسان و عدم ثبات پولی را تجربه کرده‌اند. امر مهمی که در یک سال اخیر در خصوص نوسان شدید ارز و کاهش اعتبار پول ملی به وضوح قابل مشاهده است.^۳

مطالعات ۴۰ سال گذشته، بیانگر اهمیت استقلال بانک مرکزی و هم‌چنین نهادهای مشابه در تصمیم‌گیری‌های مرتبط با حوزه پولی و بانکی در جهان است که با توجه به عوامل تعیین‌کننده استقلال و مآلاً شاخص‌های اندازه‌گیری، می‌توان از رابطه بین استقلال این نهادها و متغیرهای کلان اقتصادی (در درجه اول تورم) به این نتیجه رسید که اگر ساختار و استقلال این نهاد مورد توجه قرار گیرد، تأثیر بسزایی در بهبود اقتصاد کلان و کاهش تورم خواهد داشت.^۴

۱. عبدالرحیم هاشمی دیزج، *سیاست‌های پولی و مالی* (تهران: سازمان انتشارات جهاد دانشگاهی، ۱۳۸۶) ص ۱۶.

۲. عزت‌اله عباسیان، مهدی مرادپور اولادی، *سیاست‌های پولی و مالی*، چاپ دوم (تهران: دانشگاه علوم اقتصادی، ۱۳۸۹) ص ۲۲.

۳. سید عباس موسویان، *بررسی فقهی-اقتصادی ابزارهای جایگزین عملیات بازار باز و معرفی ابزارهای جدید*، سیاست‌های پولی ۲، تدوین علیرضا رحیمی بروجردی (تهران: مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، ۱۳۷۹) ص ۱۸۱.

4. Radovic and Otrers, "The Case of the Central Bank of Montenegro", *Journal of Central Banking Theory and Practice* 2018, 37 & Geotgeta, (2017), 260.

به واقع وجود یک نهاد سیاست‌گذار متمرکز مانند شورای پول و اعتبار در ایران، عالیت‌ترین نهادی است که می‌تواند به اتخاذ تصمیم درخصوص سیاست‌های کلان پولی بپردازد. از این رو نقش آن همچون یک پردازشگر مرکزی (CPU) در سیاست‌گذاری پولی است.^۱ به عبارتی، شورای مذکور به وسیله تغییر در حجم پول یا انتظارات مردم یا هر دو برای تغییر نرخ بهره، سطح کل فعالیت‌های اقتصادی را تحت تاثیر قرار می‌دهد و بسته به شرایط جامعه، سیاست‌های پولی انقباضی یا انبساطی مدنظر خود را اعمال می‌کند.^۲

مؤثرترین ابزاری که سابقاً در نظام بانکداری ایران وجود داشت عملیات بازار باز بود. پس از انقلاب و در راستای اسلامی کردن قوانین و مقررات، قانونگذار با تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا در شهریور ۶۲ و اجرایی شدن آن در سطح سیستم بانکی از ابتدای سال ۶۳، ابزارهایی را که با مکانیزم بهره کار می‌کردند از صفحه ابزارهای سیاست پولی خارج کرد. به واقع، عمده‌ترین و اساسی‌ترین تحول در نظام بانکداری ایران، حذف بهره از مجموعه ابزار سنتی سیاست پولی و اعتباری بود. هرچند که قانون‌گذار در ماده ۲۰ قانون مذکور، ابزارهای جایگزین نرخ بهره را معرفی کرد، اما هیچ یک از آنها کارایی لازم را برای جایگزینی عملیات بازار باز نداشتند.^۳ از این رو یکی از مشکلات حادث شده برای شورای پول و اعتبار در ایران، فقدان ابزارهای سیاستی مناسب و متداول در دنیا در زمینه سیاستگذاری پولی است که به جهت عدم جایگزین مناسب، برخی تصمیمات این شورا را دچار مشکل کرده است. در حال حاضر شورای پول و اعتبار در زمینه سیاستگذاری پولی، دو دسته ابزار سیاستی مستقیم و غیرمستقیم در اختیار دارد. ابزارهای مستقیم عبارتند از: کنترل و تعیین نرخ‌های سود بانکی و سقف اعتباری تسهیلات که این ابزارها در کشورهای صنعتی، دیگر متداول نیست چرا که امروزه کشورهای صنعتی، تاکید زیادی بر آزادی موسسات مالی در تعیین نرخ‌های بهره و اعطای تسهیلات دارند. ابزارهای غیرمستقیم سیاستی شورای پول و اعتبار از قبیل: تعیین نسبت‌های سپرده قانونی، انتشار اوراق مشارکت و سپرده ویژه بانک‌ها نزد بانک مرکزی که

۱. بشیر پورفهم، بررسی حقوقی جایگاه شورای پول و اعتبار و نقش آن در استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مقایسه با شورای سیاست‌گذاری پولی در بانک‌های مرکزی ترکیه و مالزی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق اقتصادی و مالی، مؤسسه عالی بانکداری ایران، (۱۳۸۹)، ص ۲۲.

۲. فاطمه امیرتبار، جایگاه و اختیارات شورای اقتصاد و شورای پول و اعتبار، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۳، ص ۱۵۹.

۳. موسویان، همان، ص ۱۸۴.

این بانک می‌تواند برای کنترل تورم و نقدینگی بر اساس آن به سپرده‌ها نیز سود پرداخت کند. اما، دو ابزار سیاستی مهم که عبارتند از: امکان انجام سیاست پولی انبساطی و انقباضی از طریق عملیات بازار باز و همچنین نرخ بهره سیاستی که در بانک‌های مرکزی کشورهای صنعتی متداول است و بانک مرکزی بر اساس آن نرخ، به بانک‌ها وام می‌دهد، در اختیار شورای پول و اعتبار قرار ندارد. فقدان ابزارهای سیاستی کافی و مناسب سبب می‌شود تا شورای پول و اعتبار در مواقع لزوم نتواند به راحتی رشد متغیرهای پولی را کنترل کند که این امر یک مشکل جدی محسوب می‌شود.^۱

در شرایط اخیر نابسامان بازار ارز، ضرورت داشتن سیاست مشخص و کارآمد در حوزه پولی و بانکی بیش از پیش احساس و این امر زمانی محقق می‌شود که دست‌کم جمعی از صاحب‌نظران و فعالان این حوزه در قالب یک عقل جمعی، برنامه‌ریزی‌های کلان مدون، مشخص و کاربردی را طراحی و اجرا نمایند. بدیهی است ساماندهی بازار ارز و تثبیت قیمت یکی از اهداف مهمی است که به دنبال وجود سیاست‌های پولی صحیح محقق می‌شود.^۲

۲. جایگاه حقوقی مصوبات در سلسله مراتب قواعد حقوقی

سلسله مراتب قوانین موضوع مهمی است که تقریباً تمامی نظام‌های حقوقی آن را پذیرفته و در قوانین خود اعمال کرده‌اند. امروزه دولت‌ها برای اداره امور جوامع یک نظم حقوقی را بر اعضای جامعه تحمیل می‌کنند.^۳

در اغلب نظام‌های حقوقی به طور معمول سلسله مراتب قواعد حقوقی به شکل ذیل تقسیم‌بندی می‌شوند:

الف- قانون اساسی (اعمال قوه مؤسس)؛

ب- قانون عادی (اعمال قوه مقننه)؛

۱. حسن حیدری، نرگس حیدری، آسیب‌شناسی نظام بانکی ۲، (بررسی ساختار سیاست‌گذار پولی و اعتباری در ایران)، (تهران: معاونت پژوهش‌های اقتصادی، ۱۳۹۴) ص ۲۵.

2. Hammermann, F. "Comparing Monetary Policy Strategies: Towards a Generalized Reaction Function", Kiel Institute for World Economics, 21, (2003).

۳. عبدالحمید ابوالحمد، «مسئله سلسله‌مراتب قوانین در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تابستان، دوره ۲۲، (۱۳۶۰)، ص ۱۹.

پ- تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌ها (اعمال قوه مجریه)؛

ت- مصوبات انجمن‌ها و شوراهای (اعمال استان، شهرستان و شهر).

بر این اساس در چنین نظام حقوقی، قانون اساسی به عنوان قانون برتر و دربردارنده عالیترین سطح از حقوق موضوعه در رأس قرار دارد، پس از آن قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی از بالاترین درجه اعتبار برخوردارند و در ذیل آن‌ها مقررات دولتی قرار دارند. به واقع هدف از دسته‌بندی قواعد حقوقی و ایجاد و تنظیم سلسله‌مراتب خاصی در میان آن‌ها، این بوده است که مجموعه قوانین و احکام موجود در نظام حقوقی بتوانند بر مبنای اصل قانونی بودن امور با یکدیگر ارتباط داشته و در این ارتباط ضابطه معین را پیش گرفته و با پیروی از آن هماهنگی لازم بین آن‌ها به وجود آید که این امر از اجزای جدایی‌ناپذیر احترام به اصول کلی است.^۱

دلیل اهمیت فراوان سلسله‌مراتب قوانین [هنجارها] حکومت قانون است. وجود این سلسله‌مراتب حتی نظریه تفکیک قوا را تکمیل می‌کند. وجود این امر مقدمه و زمینه‌ای برای اعمال صیانت از قانون اساسی و قانون‌مداری به شمار می‌رود و استحکام نظام حقوقی کاملاً به آن بستگی دارد چرا که بر مبنای آن هر قانون [هنجار] اعتبار و مبنای خود را از قانون بالاتر به دست می‌آورد.^۲

از این رو ضرورت دارد مشخص شود که جایگاه مصوبات شورای پول و اعتبار در کدام بخش از سلسله‌مراتب قواعد حقوقی قرار گرفته است و این امر مستلزم مقایسه این مصوبات با قوانین و مقررات کشور است که در مباحث آتی به آنها اشاره می‌شود.

۳. مقایسه مصوبات شورای پول و اعتبار با قانون اساسی و شرع

اصل برتری قانون اساسی ایجاب می‌کند که قوانین و مقررات یک کشور مغایر با آن نباشد، چه قانون اساسی از بالاترین جایگاه در حقوق موضوعه برخوردار می‌باشد و سایر قوانین در مراتب بعدی از قانون اساسی قرار می‌گیرند و به نوعی اعتبار خویش را از قانون اساسی کسب می‌کنند. در تعریف قانون اساسی گفته شده است: «قانون اساسی به مفهوم

۱. سید ابوالفضل قاضی، *بایسته‌های حقوق اساسی*، چاپ سی و دوم (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۷) صص ۴۷-۴۸.

۲. محمدرضا ویژه، «تاملی بر سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه راهبرد، سال هجدهم، بهار، شماره ۵۰، (۱۳۸۸)، ص ۱۱.

مقررات بنیانی و زیرساختی مربوط به حکومت و چگونگی شکل‌گیری آن و وظایف و حدود اقتدار و حقوق و آزادی‌های مردم است.^۱

قانون اساسی علاوه بر برتری شکلی (که ناشی از وضع آن توسط قوه مؤسس می‌باشد و بالاترین شأن را در بین مراجع قانون‌گذاری دارد)، دارای برتری محتوایی بر سایر قوانین می‌باشد. به این معنی که قانون اساسی اصول کلی و حاکم بر نظام سیاسی را مشخص می‌کند.^۲

ممکن است گفته شود که طرح این مقایسه چندان ضرورت ندارد، زیرا مبرهن است که مصوبات فوق در سطحی به مراتب پایین‌تر از قانون اساسی می‌باشند. اما نباید فراموش کرد که نظام خاص ارزیابی برای مصوبات فوق پیش‌بینی نشده است و با توجه به ترکیب اعضا، احتمال وضع مصوبات مغایر قانون اساسی وجود دارد. حال، سوال مهم این است، چه مرجع یا مراجعی وظیفه بررسی، اعلام نظر، ابطال و بی‌اثر کردن مصوبات مغایر قانون اساسی را دارند.^۳ از سوی دیگر، آیا بانک‌ها می‌توانند به بهانه مغایرت تصمیمات شورای پول و اعتبار با قانون اساسی یا شرع از اجرای آنها امتناع نمایند؟

به هر تقدیر فرض می‌کنیم که شورای فوق با رعایت عدم مغایرت با قانون اساسی (و همچنین شرع) مصوباتی را وضع می‌کند، اما آیا لازم است که عدم مغایرت با قوانین مجلس هم رعایت شود؟ پس ضرورت تشکیل و اعطای اختیار به این نهاد شبه قانونگذاری چیست؟

۴. مقایسه مصوبات شورای پول و اعتبار با قانون مجلس شورای اسلامی

به موجب قانون مصوب مجلس، شورای پول و اعتبار وظیفه قانونگذاری و تعیین سیاست‌های کلان پولی کشور را برعهده دارد. حال اگر شورای پول و اعتبار در راستای وظایف خود اقدام به صدور مصوباتی نماید، آیا مصوبات این شورا اعتبار قانون و هم‌عرض مصوبات مجلس شورای اسلامی تلقی می‌شود یا اینکه اعتبار مصوبات مذکور از جایگاه

۱. حسین، مهرپور، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (تهران: مؤسسه انتشارات دادگستر، ۱۳۸۷) ص ۲۵.

۲. امیر قانندی، جایگاه مصوبات شوراها، اسلامی کشوری در سلسله مراتب هنجارهای نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه علامه طباطبائی، (۱۳۹۲)، ص ۱۰.

۳. در خصوص مغایرت با شرع نیز همین وضعیت متصور است. با وجود اینکه شورای نگهبان اصولاً در خصوص قوانین مصوب مجلس اظهار نظر می‌کند، لکن در خصوص مصوبات سایر مراجع مانند هیات وزیران، این شورا تنها مرجع صالح برای مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات با شرع انور است.

پایین تری برخوردار است؟ در این خصوص دو نظر ممکن است مطرح شود:

نظر اول - مصوبات شورای پول و اعتبار هم‌عرض مصوبات مجلس شورای اسلامی است:

هرچند قانون اساسی با پیش‌بینی تفکیک قوا، وظیفه قانونگذاری را به مجلس واگذار کرده است و مجلس تنها نهاد صلاحیت‌دار برای وضع قانون به معنای خاص^۱ کلمه می‌باشد، اما مصوبات شورای پول و اعتبار قانون به معنای عام هستند و از لحاظ رتبه در عرض مصوبات مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرند. مجلس با تصویب قوانین پولی و بانکی، اختیار تصمیم‌گیری در خصوص سیاست‌های کلی بانک مرکزی و نظارت بر امور پولی و بانکی کشور را به شورای پول و اعتبار اعطا کرده و به عبارتی مجلس با قائل شدن این صلاحیت برای شورای پول و اعتبار، صلاحیت قانونگذاری در امور فوق را به این شورا واگذار نموده است. پس اگر شورای پول و اعتبار که برای قانونگذاری در این حیطه مقام صالح محسوب می‌شود در حدود صلاحیت خود مصوباتی صادر کند؛ این مصوبات اعتبار قانون را دارد و دلیلی بر پایین‌تر بودن جایگاه آن نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی وجود ندارد.

نتیجه عملی پذیرش اعتبار مصوبات شورای پول و اعتبار، همانند قانون مجلس در تعارض بین مصوبات مجلس و شورای پول و اعتبار آشکار می‌شود. اگر قائل به آن باشیم که مصوبات شورا هم‌ردیف قانون تلقی می‌شوند، باید به قانون مؤخر وضع شده توجه کنیم و لذا هر یک از مصوبات مجلس یا شورا که مؤخرالتصویب می‌باشد، معتبر بوده و در صورت تعارض، قانون قبلی را نسخ می‌نماید. همچنین در دفاع از این نظر می‌توان گفت: مصوبات فوق در مقایسه با قانون با توجه به اختیار تفویض شده از سوی مجلس، قانون خاص تلقی شده و از دایره شمول قوانین عام خارج می‌گردد.^۲

نظر دوم - مصوبات شورای پول و اعتبار در جایگاه پایین‌تری از مصوبات مجلس قرار دارند:

مجلس به موجب قانون اساسی، به عنوان مهم‌ترین رکن قانونگذاری کشور تلقی می‌شود

۱. قانون در معنای خاص مقررات لازم‌الاجرای است که عنوان «قانون» دارد (نه عناوینی همچون تصویب‌نامه، آیین‌نامه یا لایحه قانونی) و صرفاً مجلس حق دارد مقرراتی را با این نام وضع کند. در نتیجه سایر مقاماتی که حق وضع مقررات دارند، نمی‌توانند «قانون» وضع کنند. به واقع مهم‌ترین مشخصه قانون در این معنا تشریفاتی بودن آن است. اما قانون در معنای عام به هر دستور یا قاعده‌ای اطلاق می‌شود که توسط مقامات صالح در حدود صلاحیت و اختیارات آنان در چارچوب و تشریفات پیش‌بینی شده وضع شده است (ابوالحمد، همان، صص ۲۲ و ۲۳).

۲. بنایی اسکویی، همان، ص ۴۵.

و با توجه به اصل تفکیک قوا، صلاحیت ذاتی وضع قانون را دارد و اساساً وظیفه اصلی پارلمان وضع قانون است.^۱ در حالی که شورای پول و اعتبار توسط مجلس شورای اسلامی به وجود آمده و اعتبار مصوبات آن از اختیاری که توسط مجلس به این شورا واگذار شده است ناشی می‌شود. هم‌چنین قانون اساسی وظیفه قانونگذاری را اساساً برای مجلس شورای اسلامی قائل شده است و مجلس در این خصوص صلاحیت ذاتی دارد، به این معنی که برای اعمال صلاحیت خود نیازمند وجود قانون و مقررات دیگری نیست و هیچ مرجعی نمی‌تواند این اختیار را از مجلس سلب کند. اما صلاحیت شورای پول و اعتبار برای قانونگذاری، بالعرض و برگرفته از اختیار اعطا شده توسط مجلس است و فی‌نفسه استقلالی ندارد. در نتیجه مجلس هر زمان بخواهد می‌تواند از این امر صرف‌نظر کرده و اختیار قانونگذاری را از شورای پول و اعتبار سلب کند. به علاوه، صلاحیت مجلس شورای اسلامی در امر قانونگذاری عام بوده و عموم مسائل را شامل می‌شود. مگر اینکه قانون اساسی برخی موارد (همچون واگذاری اراضی کشور) را صراحتاً منع کرده باشد.^۲

از سوی دیگر، اساساً سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری نمی‌باشد. فرقی نمی‌کند که این تفویض به صورت فردی باشد یا جمعی. در اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی مقرر شده است: «... مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند...» زیرا صلاحیت مجلس در وضع و تصویب قوانین انحصاری است و از این‌رو غیر از مواردی که در قانون اساسی پیش‌بینی شده است، قابل تفویض و واگذاری نمی‌باشد.^۳

اما، این صلاحیت برای شورای پول و اعتبار پیش‌بینی نشده است و لذا در مواردی که شورا اقدام به وضع قانون می‌کند باید از محدوده اختیارات تفویضی خارج نشود و تنها در همان چارچوب اقدام به قانونگذاری کند و چنانچه در برخی موارد تردید وجود داشته باشد که امری در حیطه صلاحیت شورای پول و اعتبار قرار دارد یا خیر، اصل بر عدم صلاحیت است.^۴ با توجه به توضیحات فوق می‌توان گفت، اختیارات شورای پول و اعتبار صرفاً در مسائل پولی و بانکی و

۱. میرسعید قاضی، همان، ص ۲۱۳.

۲. بنایی اسکویی، همان، صص ۴۶-۴۵.

۳. سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (حاکمیت و نهادهای سیاسی)، جلد اول، چاپ ششم (تهران:

نشر میزان، ۱۳۸۴) ص ۱۳۲.

۴. بنایی اسکویی، همان، صص ۴۶.

اعتباری، در سطحی پایین‌تر از مصوبات مجلس شورای اسلامی قرار دارند.

از این رو ایرادای ندارد که شورای پول و اعتبار همانند بسیاری از مراجعی که حق وضع مقررات دارند بتواند تصمیماتی اتخاذ نماید، ولی باید توجه داشت که مصوبات فوق، قدرتی برابر با قانون ندارد. لازمه اداره کشور ایجاب می‌کند که دستگاه‌های اجرایی در محدوده قانونی اختیارات بتوانند مصوباتی وضع کنند. به واقع، هرچند اختیار وضع قانون با مجلس شورای اسلامی است اما دولت (قوه مجریه) به عنوان مجری قانون ممکن است در مقام اجرا، برای ایجاد نظم عمومی و تامین نیازمندی‌های جامعه، خود را نیازمند به تصویب برخی قوانین به معنای عام بداند. مقررات‌گذاری و تنظیم امور عمومی امروزه یکی از وظایف مهم حکومت‌ها را شکل می‌دهد. منظور از مقررات دولتی مجموع قواعد و مقرراتی است که در نتیجه اختیاراتی که به مقامات دیگر (غیر از قوه مقننه) داده شده است به وجود آمده‌اند.^۱

۵. عدم ارزیابی مصوبات شورای پول و اعتبار قبل و بعد از تصویب

اصولاً کنترل قوانین و مقررات به دو نوع صورت می‌گیرد:

اول- کنترل پیشینی: در این نوع از کنترل پیش از آنکه مصوبه به اجرا گذاشته شود مطابقت آن با قانون برتر مورد بررسی قرار می‌گیرد. به این صورت که مصوبه پیش از آنکه اجرا شود، برای مرجع کنترل ارسال می‌شود تا مرجع مذکور مصوبه را از حیث مغایرت یا عدم آن با قانون برتر و عالی مورد بررسی قرار دهد. در این حالت اگر مرجع کنترل، مطابقت مصوبه با قوانین برتر را تأیید کرد، برای اجرا ارسال می‌شود. در غیر این صورت جهت بازنگری به مرجع تصویب کننده بازگردانده می‌شود. بارزترین مصداق کنترل پیشینی، مصوبات مجلس شورای اسلامی است. مجلس موظف است مصوبات خود را به شورای نگهبان ارسال کند. قانون اساسی دو نوع نظارت را برای شورای نگهبان پیش‌بینی کرده است:

الف- نظارت قانونی: نظارت بر قوانین و مقررات از نظر عدم مغایرت آن‌ها با قانون اساسی؛

ب- نظارت شرعی: نظارت بر قوانین و مقررات از لحاظ عدم مغایرت آن‌ها با شرع.^۲ در

۱. محمد جواد رضایی زاده، حقوق‌اداری ۱ (تهران: نشر میزان، زمستان ۱۳۸۵) ص ۶.

۲. فرج‌الله هدایت‌نیا، محمد هادی کاویانی، بررسی فقهی حقوقی شورای نگهبان (تهران: مرکز نشر و پژوهشگاه فرهنگ و

این حالت هرگاه شورای نگهبان مصوبات مجلس را مغایر قانون اساسی و شرع تشخیص ندهد، مصوبات مجلس عنوان قانون پیدا می‌کنند و مراحل اجرایی شدن را طی می‌کنند.

دوم - کنترل پسینی: در این روش، مصوبات پس از تصویب به اجرا گذاشته می‌شوند و لذا کنترلی پیش از تصویب صورت نمی‌گیرد. منتهی اگر بعداً شکایتی مبنی بر عدم مطابقت آن‌ها با قانون مطرح شود، مرجع کنترل وارد عمل می‌شود و ضمن بررسی مطابقت یا مخالفت آن‌ها با قانون، اظهار نظر می‌نماید.^۱

با توضیحات فوق، در خصوص مصوبات شورای پول و اعتبار، کنترل پیشینی وجود ندارد و تصمیمات شورا پس از تصویب مورد ارزیابی قرار نمی‌گیرند. صرفاً زمانی که از مصوبات شورای پول و اعتبار شکایت شود و شخصی مدعی مغایرت آن‌ها با قانون اساسی، قوانین عادی، احکام شرع یا حقوق بنیادین شود، دیوان عدالت اداری به بررسی مصوبه مذکور می‌پردازد. در نتیجه کنترل دیوان عدالت اداری، کنترل پسینی است و تا زمانی که دیوان مصوبه‌ای را ابطال نکند، آن مصوبه به قوت خود باقی است.

۶. قلمرو صلاحیت شورای پول و اعتبار

قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱، شورای پول و اعتبار را به منظور مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره سیاست‌های کلی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نظارت بر امور پولی و بانکی کشور عهده‌دار وظایف ذیل می‌داند:

«* رسیدگی و تصویب سازمان و بودجه و مقررات استخدامی و آیین‌نامه‌های داخلی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران؛

* رسیدگی و اظهار نظر نسبت به ترازنامه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران برای طرح در مجمع عمومی؛

* رسیدگی و تصویب آیین‌نامه‌های مذکور در این قانون؛

* اظهار نظر در مسائل بانکی و پولی و اعتباری کشور و هم‌چنین اظهار نظر نسبت به لوایح

اندیشه اسلامی، ۱۳۸۰) ص ۶۶.

۱. سازوکارهای نظارت بر مقررات دولتی، مجموعه نشست‌های علمی دیوان عدالت اداری، شماره دوم (تهران: انتشارات پیام عدالت، اردیبهشت ۱۳۸۸) ص ۷.

مربوط به وام یا تضمین اعتبار و هر موضوع دیگری که از طرف دولت به شورا ارجاع می‌شود؛

* دادن نظر مشورتی و توصیه به دولت در مسائل بانکی، پولی و اعتباری کشور که به نظر شورا در وضع اقتصادی و به خصوص در سیاست اعتباری کشور مؤثر خواهد بود؛

* اظهار نظر درباره هر موضوعی که از طرف رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در حدود این قانون به شورا عرضه می‌گردد».

به علاوه در قوانین پنج ساله توسعه، بودجه‌های سنواتی، مصوبات دولت و همچنین شورای اقتصاد نیز جزئیات این وظایف را مشخص نموده‌اند. قلمرو صلاحیت شورای پول و اعتبار بسیار گسترده است به طوری که از تعیین حداقل و حداکثر دستمزد کارکنان بانک تا تعیین سیاست‌های کلان پولی کشور را در برمی‌گیرد. به طور کلی صلاحیت‌های شورای پول و اعتبار را می‌توان در دو حوزه سیاست‌گذاری و مقررات‌گذاری بررسی کرد. هرچند که برخی از وظایف این شورا هم چون دادن نظر مشورتی به دولت یا رسیدگی به ترازنامه بانک مرکزی در این دو دسته قرار نمی‌گیرند.

الف- صلاحیت سیاست‌گذاری: بنا به مراتب فوق می‌توان در مجموع صلاحیت سیاست‌گذاری شورای پول و اعتبار را شامل سه حوزه پولی، اعتباری و نظارتی تعیین کرد. مهم‌ترین وظایف شورای پول و اعتبار در این زمینه پولی عبارتند از: تعیین نرخ سود علی‌الحساب انواع سپرده‌های بانکی، تعیین نرخ سود تسهیلات بانکی، اجازه انتشار اوراق مشارکت توسط بانک مرکزی و تعیین سقف و شرایط آن، تعیین میزان نقدینگی و تغییرات آن، سهمیه‌بندی اعتبارات برای بخش‌های کلان اقتصادی شامل صنعت، معدن، کشاورزی، مسکن، صادرات، واردات و خدمات، تعیین حداقل نرخ سود مورد انتظار تسهیلات اعتباری و سرمایه‌گذاری بانک‌ها در عقود مختلف اسلامی، تعیین نسبت ذخیره قانونی برای انواع سپرده‌ها، تعیین نرخ تنزیل مجدد و بهره بین بانکی، تعیین نرخ سود عقود غیر مشارکتی، و در حوزه سیاست‌های اعتباری عبارتند از: تعیین میزان و نحوه اعطای تسهیلات توسط مؤسسات اعتباری به بخش‌های مختلف، اجازه اعطای تسهیلات به متقاضیان، تعیین سقف تسهیلات اعطایی مسکن و اجازه پرداخت و تعیین سقف وام قرض‌الحسنه به مؤسسات اعتباری برای رفع

نیازهای ضروری مردم از جمله مهم‌ترین وظایف شورای پول و اعتبار در زمینه سیاست‌های اعتباری می‌باشند.

و نهایتاً در حوزه سیاست‌های نظارتی می‌توان به تعیین میزان و ضوابط بخشش وجه التزام تأخیر تأدیه دین مشتریان توسط مؤسسات اعتباری، تعیین سقف مجموع تسهیلات و تعهدات اعطایی برای واحدهای تولیدی و غیردولتی، تعیین سقف مانده تسهیلات سرمایه در گردش اعطایی به اشخاص حقوقی از سوی مؤسسات اعتباری، تعیین چگونگی اعتبارسنجی مشتریان توسط مؤسسات اعتباری، الزام بانک مرکزی به نظارت بر چگونگی فعالیت و نیز حسن اجرای مقررات ابلاغی به مؤسسات اعتباری و تعاونی‌های اعتبار، شرکت‌های لیزینگ، صرافی‌ها و صندوق‌های قرض‌الحسنه، الزام مؤسسات اعتباری بر ارائه لیست مشتریان بد حساب و نحوه بازپرداخت و تعیین نهادهای اولویت‌دار جهت ارائه تسهیلات، اعتبارات و خدمات بانکی به مؤسسات اعتباری اشاره کرد.

ب- صلاحیت مقررات‌گذاری: در زمینه مقررات‌گذاری نیز شورای پول و اعتبار از صلاحیت گسترده‌ای برخوردار می‌باشد و تا به امروز مصوبات فراوان و مهمی را به تصویب رسانده است. از جمله مهم‌ترین مصوبات شورای پول و اعتبار در حوزه مقررات‌گذاری می‌توان به امور ذیل اشاره کرد:

تعیین مقررات پیش‌گیری از پولشویی در مؤسسات مالی، تعیین مقررات ناظر بر تأسیس و شیوه فعالیت مؤسسه‌های اعتباری غیربانکی، تهیه دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر شرکت‌های تعاونی اعتبار، تصویب دستورالعمل ناظر بر ضمانت‌نامه‌های بانکی ریالی، تعیین شرایط گشایش اعتبار اسنادی داخلی-ریالی، تعیین نحوه محاسبه و نرخ استهلاک دارایی‌های نظام بانکی، تعیین ضوابط ورود و خروج پول رایج کشور و مصنوعات طلا، نقره و پلاتین توسط اشخاص جهت مصارف غیرتجاری (همراه مسافر)، تعیین دستورالعمل اجرایی گواهی سپرده مدت‌دار ویژه سرمایه‌گذاری عام و خاص، اعلام حداقل سرمایه لازم برای ادامه فعالیت به‌عنوان بانک غیردولتی، تعیین مقررات ناظر بر مشارکت اشخاص خارجی در سرمایه بانک‌ها، تهیه دستورالعمل اعطای جوایز به سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز، تهیه دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها، تعیین

مقررات ناظر بر عملیات مجاز بانکی، تعیین ضوابط صدور کارت پرداخت و

۷. چگونگی نظارت بر مصوبات شورای پول و اعتبار به‌رغم سکوت مقنن

در یک جامعه قانون‌مدار، قدرت عمومی تنها از طریق قانون و ترتیبات مقرر در نظام حقوقی اعمال می‌گردد و این اعمال قدرت توسط قانونگذار در چارچوب یک‌سلسله صلاحیت و اختیارات برای هر نهاد و مقید به آن می‌شود. اما صرف تعیین قلمرو اختیارات، منجر به رعایت آن از سوی نهادهای مربوطه نمی‌شود و به همین دلیل لازم است رعایت حدود اختیارات و قواعد حقوقی تبیین‌کننده صلاحیت برای هر نهاد یا مقامی از سوی مقام یا نهادهای دیگر کنترل شود تا از اقدام در چارچوب قانون و عدم تجاوز از مرزهای تعیین‌شده اطمینان حاصل شود.^۱ از آن‌جا که امکان دارد نهادهای مختلف در راستای انجام وظایف خود در چارچوب صلاحیت‌های تعیین‌شده به تفاسیر گوناگون از معنا و حدود اختیارات بپردازند و علاوه بر آن در اجرای قانون به عمد یا سهو دچار اشتباه شوند، هیچ مقام یا نهادی نمی‌تواند داور اختیارات و صلاحیت‌های خود باشد. چرا که ممکن است اجرا یا تفسیر قانون توسط یک نهاد به‌گونه‌ای صورت گیرد که منجر به حرکت آن در جهتی کاملاً مغایر با قصد قانونگذار و هدف قانون باشد. از این‌رو لزوم کنترل و بازبینی اختیارات و عملکرد مقامات و نهادهای حکومت کاملاً منطقی می‌نماید.^۲

شورای پول و اعتبار نیز از این قاعده مستثنی نمی‌باشد، هرچند که هیچ یک از قوانین صریحاً نهادی را به عنوان ناظر بر مصوبات شورای پول و اعتبار تعیین نکرده‌اند، اما شیوه‌های مختلفی جهت نظارت بر مصوبات شورا وجود دارد که ممکن است مسئولان مرتبط بجز یک یا دو مورد، به بقیه مواردی که ذیلاً به عرض می‌رسد آگاهی یا توجه کافی نداشته باشند:

الف - نظارت دولت بر مصوبات شورای پول و اعتبار

شورای پول و اعتبار یکی از ارکان بانک مرکزی و به لحاظ اداری، یک نهاد دولتی محسوب می‌شود. دولت حسب وظیفه قانونی مکلف به نظارت بر تصمیمات اداری زیرمجموعه

۱. امید شیرزاد، دلایل ابطال مصوبات دولتی در دیوان عدالت اداری (تهران: انتشارات جنگل، جاودانه، ۱۳۹۲) ص ۱۶.

۲. محمد راسخ، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی (تهران: انتشارات دراک، ۱۳۸۸) ص ۲۵.

خود است. نظارت اداری نوعی نظارت درون سازمانی است که طی آن سازمان‌ها و مقامات اداری مرکزی بر اجزا و کارکنان و ادارات خود نظارت دارند.^۱

به واقع در قوانین پولی و بانکی کشور، به طور صریح، مرجعی جهت نظارت بر مصوبات شورای پول و اعتبار از حیث بررسی مطابقت آن‌ها با قوانین و مقررات پیش‌بینی نشده است، اما می‌توان با توجه به برخی مواد و اصول حقوقی، قائل به نظارت دولت بود، زیرا:

* حضور غالب نمایندگان دولت در ترکیب شورای پول و اعتبار زمینه‌ای را فراهم می‌کند که این نمایندگان به نوعی نقش نظارتی بر شورای پول و اعتبار و مصوبات آن داشته باشند؛

* رئیس کل بانک مرکزی به عنوان عالی‌ترین مقام این بانک، ریاست شورای پول و اعتبار را نیز بر عهده دارد که در حقیقت نقش تعیین‌کننده در چگونگی طرح و تصویب مصوبات این شورا ایفا می‌کند.

ب- نظارت مجلس بر مصوبات شورای پول و اعتبار

اعطای اختیارات گسترده بدون پاسخگویی برای چنین نهاد مهمی به هیچ عنوان قابل قبول نیست. در حالی که در قوانین اغلب کشورها پیش‌بینی شده است که رؤسای شورای سیاست‌گذاران پولی حداقل سالی یکبار برای ارائه گزارشی از عملکرد خود در مجلس حاضر شوند، متأسفانه در قوانین و مقررات فعلی ایران چنین تکلیفی در نظر گرفته نشده است.^۲

به‌رغم وجود این نقیصه، بنظر می‌رسد کماکان ابزارهای دیگر نظارتی بر ارزیابی و تأثیرگذاری بر این شورا از سوی مجلس وجود دارد که ذیلاً بیان می‌شود:

قسمت اول- نظارت مجلس به موجب اصل ۷۶ قانون اساسی

مجلس مظهر اراده عموم مردم و بیانگر خواسته‌های آنان است. از این‌رو نمایندگان باید بتوانند به نمایندگی از سوی مردم مراقبت‌های کافی و لازم را به وسیله تحقیق و تفحص از تمامی نهادهای حکومتی به عمل آورند. زیرا این موضوع با حقوق و آزادی‌های مردم در ارتباط است.

۱. محمد امامی، کورش استوار سنگری، حقوق اداری، جلد اول، چاپ پانزدهم (تهران: نشر میزان، زمستان ۱۳۹۱) ص ۱۴۲

۲. ابراهیمی، همان، ص ۵۱.

انجام تحقیق و تفحص با هدف جلوگیری از انحراف اعمال حکومتی صورت می‌گیرد. قانون اساسی در این مورد اختیار وسیعی برای مجلس قائل شده است و با ذکر عبارت «تمام امور کشور» در مفهوم سازمانی، تمامی مقامات و سازمان‌ها و در مفهوم مادی، تمامی مسائل داخلی و بین‌المللی مشمول این نوع از نظارت می‌شوند.^۱

برای مثال، طرح تحقیق و تفحص از بانک مرکزی در اواخر دولت دهم و با امضای ۴۲ نفر از نمایندگان مجلس مطرح شد و در همین راستا رئیس کل وقت بانک مرکزی به مجلس فراخوانده شد. اما رئیس کل توانست نمایندگان را راضی به پس گرفتن امضاهای خود نماید و در نتیجه این طرح به تصویب نرسید. از آنجا که طبق قانون، نمایندگان نمی‌توانند در خصوص رئیس کل بانک مرکزی از ابزارهای معمول نظارتی مجلس همچون استیضاح یا طرح سوال استفاده کنند، به ناچار به سمت استفاده از این ابزار جهت نظارت بر بانک مرکزی رفته‌اند. هرچند که برخی معتقدند محورهای تحقیق و تفحص از بانک مرکزی پیش از اینکه اقتصادی باشد، مسأله‌ای سیاسی است و بررسی ابعاد مختلف چنین موضوعی نیز نتیجتاً در محدوده اختیارات و نظرات سیاست‌مداران است نه پژوهشگران اقتصادی یا کارشناسان بانکی. به علاوه بخش زیادی از ایرادات وارد بر بانک مرکزی، به مصوبات شورای پول و اعتبار برمی‌گردد و چندان در اختیار بانک مرکزی نیست که کسی بخواهد به خاطر آن بانک مرکزی را بازخواست کند. برای مثال رتبه‌بندی بانک‌ها، موضوعی است که در شورای پول و اعتبار مطرح است و رئیس بانک مرکزی صرفاً یکی از اعضای آن است. در نتیجه در موارد بسیاری باید شورای پول و اعتبار پاسخگو باشد نه بانک مرکزی. با این وجود، چون رئیس کل بانک مرکزی ریاست شورای پول و اعتبار را بر عهده دارد و می‌تواند پاسخگوی بسیاری از سؤالات باشد و از طرفی ریاست مجموعه بانک مرکزی را هم عهده‌دار می‌باشد، اقدام به تحقیق و تفحص تنها اهرم فشار نمایندگان برای مجاب کردن رئیس بانک مرکزی به تعامل با مجلس است. به همین دلیل نمایندگان در همان قدم اول مجبور به استفاده از ابزاری می‌شوند که معمولاً هرگز وارد فاز اجرایی نمی‌شود. هرچند که در شش ماه اول سال ۱۳۹۶ بارها

۱. سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، (حاکمیت و نهادهای سیاسی)، جلد دوم، چاپ چهارم (تهران: نشر دادگستر، ۱۳۷۹) ص ۱۷۲.

موضوع تحقیق و تفحص از بانک مرکزی مورد بحث قرار گرفت و حتی تا مرحله نهایی شدن نیز پیش رفت اما همچنان عملی نشد.

با توجه به اینکه مجلس نظارت دقیقی بر بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار ندارد، برای جبران آن در برخی از قوانین همچون قانون پنجم توسعه پیشنهاد شد که مجلس بر عزل و نصب رئیس بانک همچون رئیس دیوان محاسبات کشور نظارت داشته باشد. نمایندگان مجلس این ایراد را مطرح می کردند که چگونه رئیس دیوان محاسبات کشور موظف است از مجلس رای بگیرد در حالی که رئیس بانک مرکزی که از لحاظ مرتبه بالاتر از رئیس دیوان محاسبات بوده و از جایگاه حساس تری برخوردار است نیازی به رای مجلس ندارد؟ نمایندگان معتقد بودند که رئیس کل بانک مرکزی باید از سوی روسای سه قوه انتخاب شود. اما با توجه به اینکه شورای نگهبان معتقد بود که استقلال بانک مرکزی طبق قانون اساسی باید حفظ شود و نظارت مجلس مصداق تداخل قواست از تصویب آن خودداری کرد. ولی مجلس با اصرار بر نظر قبلی خود باعث شد موضوع به مجمع تشخیص مصلحت رود که در نهایت مجمع با نظر پارلمان موافقت کرد. با این حال پس از آنکه این موضوع مورد انتقادهای شدید ریاست جمهوری وقت واقع شد، مقام معظم رهبری (مد الظله العالی) تصمیم گیری در این خصوص را به عنوان معضل به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار کردند. ایراد دیگری که نمایندگان مطرح می کردند بحث ریاست شورای پول و اعتبار بود که در اختیار رئیس کل بانک مرکزی قرار دارد. نمایندگان معتقد بودند ریاست کل بانک مرکزی بر شورای پول و اعتبار، سبب کم شدن نظارت مجلس بر این شورا شده است در حالی که اگر وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس شورای پول و اعتبار باشد می تواند از طریق سوال و استیضاح نظارت بیشتری بر شورا داشت.

قسمت دوم - نظارت از طریق کمیسیون دائمی اصل ۹۰

مطابق قانون اساسی؛ هر کسی از طرز کار قوای سه گانه (مجریه، مقننه، قضاییه) شکایتی داشته باشد می تواند کتباً شکایت خود را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. مجلس مکلف است به شکایت مزبور رسیدگی و نتیجه را گزارش دهد و چنانچه شکایت مربوط به عموم

باشد موظف است نتیجه را به اطلاع عامه برساند.

در این راستا کمیسیون دائمی در مجلس شورای اسلامی تحت عنوان کمیسیون اصل ۹۰ تشکیل شده است که مطابق قوانین و مقررات مربوطه انجام وظیفه می‌کند. کمیسیون مزبور دارای ۵ کمیته کارشناسی است که یکی از این کمیته‌ها، موضوعات مربوط به نظام بانکی کشور را رصد و بررسی می‌نماید. در خصوص مصوبات شورای پول و اعتبار می‌توان گفت این کمیسیون در مواردی بر این امر نظارت داشته است. به عنوان مثال، پس از مصوبه شورای پول و اعتبار مبنی بر اصلاح اساسنامه بانک‌های خصوصی طبق اساسنامه نمونه و در پی اعتراضاتی که صورت گرفت، کمیسیون اصل ۹۰ جلسه‌ای را با بانک مرکزی، شورای پول و اعتبار و نمایندگان بانک‌های خصوصی تشکیل داد. این کمیسیون به بررسی شکلی و ماهوی اساسنامه پرداخت. از لحاظ شکلی کمیسیون مذکور در پی این امر بود که آیا تصویب اساسنامه منطبق بر قانون است یا خیر و از لحاظ محتوایی نیز به بررسی اساسنامه پرداخت تا مشخص شود که آیا مغایرتی با فعالیت بانک‌های خصوصی جهت عملیات پولی و بانکی وجود دارد یا خیر؟ در نهایت این کمیسیون ایراداتی را مطرح کرد که مقرر شد بانک مرکزی بخشی از آن را اصلاح کند. با توجه به مطالب فوق به نظر می‌رسد که اگر مصوبه‌ای توسط شورای پول و اعتبار صادر شود و شکایتی از این مصوبه وجود داشته باشد و به کمیسیون اصل ۹۰ ارجاع شود، این کمیسیون در حدود اختیارات خود می‌تواند اعمال نظارت کند.

به علاوه کمیسیون اصل ۹۰ بارها خواهان نظارت سازمان حسابرسی بر بانک مرکزی بوده است. اما علی‌رغم تمام درخواست‌ها، بانک مرکزی برای نظارت این سازمان به دلایل مختلف همکاری نمی‌کرد و همواره استنکاف می‌ورزید. تا اینکه با مصوبه هیأت وزیران مورخ ۱۳۹۶/۸/۲۴ بانک مرکزی از فهرست شرکت‌های دولتی مکلف به انجام حسابرسی عملیاتی خارج شد. اقدام مذکور به پیشنهاد بانک مرکزی و با استناد به اصل ۱۳۸ قانون اساسی صورت گرفته است. لازم به توضیح است که سازمان حسابرسی به عنوان چشم دولت وظیفه نظارت بر نهادهای دولتی را دارد. هنگامی که بانک مرکزی یک نهاد دولتی شناخته شود، سازمان مزبور می‌تواند بر آن نظارت داشته باشد. اما با مصوبه اخیر هیأت وزیران، این بانک به یک نهاد مستقل تبدیل شده است که نباید امور حسابرسی آن توسط یک نهاد حسابرسی دولتی انجام

شود. این تصمیم دولت بخشی از واقعیت بوده و آنهم توجه به استقلال بانک مرکزی می‌باشد اما روی دیگر سکه، آن است که وزن بخش دولتی بر بخش خصوصی غلبه دارد و به واقع، تصمیمات متخذه از سوی شورا توسط برخی از مسئولین دولتی گرفته می‌شود و حال چرا بانک مرکزی و ارکان آن از جمله شورای پول و اعتبار در برابر مصوبات خود پاسخگو نمی‌باشند؟ چرا نباید در خصوص گماردن اشخاص فاقد صلاحیت لازم و در نتیجه اتخاذ تصمیماتی که منجر به ورود خسارات کلان به نظام پولی و بانکی کشور می‌گردد، نظارتی اعمال نشود؟!^۱

قسمت سوم- نظارت مجلس از جهت وضع مقررات مخالف

در این قسمت به بررسی این موضوع پرداخته می‌شود که آیا مجلس شورای اسلامی می‌تواند از راه تصویب قوانین مخالف با مصوبات شورای پول و اعتبار، بر مصوبات این شورا نظارت داشته باشد؟

در پاسخ باید گفت، مجلس شورای اسلامی حق قانونگذاری در تمامی مسائل را دارد و چون این حق ذاتی است و توسط قانون اساسی به مجلس واگذار شده است، هیچ نهادی نمی‌تواند حق مذکور را سلب کند یا مانع اعمال آن گردد. با این توضیح که اگر قوانین متعدد و غیر هم‌عرض باشند، قاعده کلی طبقه‌بندی قوانین ایجاب می‌کند قانون پایین‌دست مغایر قانون بالادست نباشد و از آن پیروی کند. اما چنانچه قوانین متعدد و هم‌عرض باشند، قاعده کلی آن است که قانون لاحق صریحاً یا ضمناً قانون سابق را نسخ می‌نماید.^۲ در نتیجه اصولاً مجلس می‌تواند در زمینه مسائل پولی و بانکی به قانونگذاری بپردازد که در این صورت این امر به معنای نسخ (کلی یا جزئی) مصوبه شورای پول و اعتبار می‌باشد.

با اندکی تأمل در فلسفه وجودی شورای پول و اعتبار می‌توان گفت:

اول- هدف از تأسیس شورای پول و اعتبار این بوده است که تصمیم‌گیری در خصوص مسائل پولی و بانکی با مشارکت گروهی از خبرگان اتخاذ شود.

۱. برای مثال، انتقادات فراوانی به عملکرد رئیس سابق بانک مرکزی دولت فعلی و گماردن اشخاص فاقد صلاحیت به ویژه معاون ارزی وی که حتی سابقه بسیار کم اجرایی (صرفنظر از تخصص حرفه‌ای) داشت، وارد است.

۲. امیر ساعد و کیل، پوریا عسگری، *قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی*، چاپ سوم (تهران: مجمع علمی فرهنگی مجد، ۱۳۸۸) ص ۴۲۱.

دوم- شورای پول و اعتبار ترکیبی از نمایندگان سه قوه، بخش خصوصی و برخی دیگر از مسئولین اجرایی کشور است. ترکیب مذکور می‌تواند وحدت نظری را ایجاد کند تا در مورد مسائل فراگیر و جدی همچون تورم تصمیم‌گیری شود و صرفاً در صورت حصول چنین اتفاق نظری می‌توان امیدوار بود که تصمیمات گرفته‌شده اجرایی خواهد شد.^۱

سوم- افراد منتخب از بخش‌های مختلف، همگی آگاه به مسائل پولی و بانکی می‌باشند. در نتیجه پیش‌بینی گروهی از خبرگان اقتصادی از بخش‌های مختلف و آگاه به مسائل پولی و بانکی برای تصمیم‌گیری در خصوص مسائل این حوزه به معنای تخصصی کردن قانونگذاری و سیاستگذاری در زمینه پولی و بانکی می‌باشد. این در حالی است که حوزه تخصصی و آگاهی نمایندگان مجلس در مسائل متفاوت و مختلفی است و همگی آنان اطلاعات کافی از مسائل پولی و بانکی و پیچیدگی‌های آن ندارند. حتی اگر فرض شود که تعدادی خبره اقتصادی هم در کمیسیون‌ها وجود داشته باشند این تعداد قابل قیاس با ترکیب شورای پول و اعتبار نیستند. به علاوه با چه منطقی می‌توان پذیرفت که مجلس در قانون پولی و بانکی شورایی همچون شورای پول و اعتبار را پیش‌بینی کند و این شورا با صرف وقت و هزینه فراوان مصوباتی صادر کند، سپس مجلس مجدداً با وضع قانون آن مصوبات را نسخ کند!! به نظر می‌رسد با این کار فلسفه وجودی شورای پول و اعتبار از بین می‌رود و این شورا عملاً کاربردی نخواهد داشت.

قسمت چهارم- نظارت رئیس مجلس

شورای پول و اعتبار در راستای صلاحیت قانونگذاری خود اقدام به صدور مصوبات فراوانی نموده است که برخی از آن‌ها به دلیل مغایرت با قوانین یا خروج از حدود اختیارات قانونی، توسط دیوان عدالت اداری ابطال شده است. قانون اساسی دولت را موظف کرده است مصوبات خود را ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برساند تا مغایرتی با قوانین و مقررات عمومی کشور نداشته باشند، با در نظر گرفتن این امر که مصوبات شورای پول و اعتبار در جایگاه مقررات دولتی قرار دارند این سؤال مطرح می‌شود که آیا

۱. شورای پول و اعتبار؛ «ضرورت اجتناب ناپذیر کشور»، مجله نامه اتاق بازرگانی، شماره ۴۹۵ (تیر ۱۳۸۸) ص ۳.

نمی‌توان نظارت رئیس مجلس را بر مصوبات شورای پول و اعتبار نیز اعمال نمود تا مصوبات مذکور پیش از اجرا از حیث عدم مغایرت با قوانین و مقررات بررسی شوند؟ در این راستا می‌توان استدلال نمود دولت و هیأت وزیران جزء نهادهایی هستند که: اول- در قانون اساسی پیش‌بینی شده‌اند؛ دوم- وظیفه قانونگذاری بر عهده ندارند و صرفاً در حیطه وظایف مقرر اقدام به صدور آیین‌نامه (به معنای عام) می‌نمایند؛ سوم- قانون اساسی صریحاً اختیار وضع آیین‌نامه را برای این نهاد به رسمیت شناخته است. با وجود این، قانونگذار نظارت رئیس مجلس را بر مصوبات دولت لازم دانسته است. این در حالی است که شورای پول و اعتبار: ۱- در قانون اساسی پیش‌بینی نشده است و لذا باید به طریق اولی تحت نظارت قرار گیرد؛ ۲- این شورا وظیفه قانونگذاری بر عهده دارد؛ ۳- حیطه قانونگذاری شورای مذکور مسائل مهمی است که می‌تواند به شدت بخش‌های مختلف جامعه را تحت تأثیر قرار دهد. در نتیجه می‌توان از لزوم نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت، اخذ ملاک کرد و این نظارت را بر مصوبات شورای پول و اعتبار نیز لازم دانست.

پ- نظارت قضایی بر مصوبات شورای پول و اعتبار

نظارت قضایی یکی از انواع نظارت است که با هدف نظارت بر رعایت اصول و قواعد حقوقی بر تصمیمات و اقدامات کارگزاران عمومی از سوی محاکم به عمل می‌آید. دستگاه قضا به وسیله نهادهای وابسته به خود که در قانون پیش‌بینی شده‌اند، از راه‌های مختلف بر عملکرد دستگاه‌های اداری و کارکنان آن‌ها نظارت می‌کند. هرچند این نظارت می‌تواند جنبه منفعل و موردی داشته باشد اما در عین حال نسبت به دیگر انواع نظارت از ضمانت اجرای بیشتری برخوردار است. چرا که دستگاه قضا در صورت اثبات تخلف، اقدام به صدور احکام لازم‌الاجرا می‌نماید. درحالی‌که سایر نظارت‌ها بیشتر جهت ارزیابی درجه پیشرفت اهداف و برنامه‌ها به کار می‌روند تا جوابگویی به شکایت شهروندان از دستگاه‌های اداری که به عنوان یک حق قانونی و مسلم برای آن‌ها پیش‌بینی شده است.^۱

۱. منوچهر طباطبایی مؤتمنی، حقوق اداری، چاپ چهاردهم (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۷) ص ۴۱۹.

قسمت اول - نظارت از طریق دیوان عدالت اداری

قانون اساسی در بند سوم اصل ۱۵۶ نظارت بر حسن اجرای قوانین را بر عهده قوه قضاییه قرار داده است. نظارت مذکور یک مفهوم عام است که هم نظارت بر اجرای صحیح قوانین در مراجع قضایی (دیوان عالی کشور) و هم نظارت بر عدم مخالفت با قوانین و مقررات و عدم خروج از صلاحیت (اصل ۱۷۰) را شامل می‌شود.^۱

قوه قضاییه در راستای نظارت بر سازمان‌های اداری و کارکنان مستقر در این واحدها از ابزارهای مختلفی بهره می‌برد از جمله: دادگستری و دادگاه، قضات، دیوان عالی کشور، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری. اما نظارت قضایی بر مصوبات شورای پول و اعتبار به مفهومی که در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ذکر شده است صرفاً در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد.^۲

حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری بیان شده است. نخستین مورد از صلاحیت‌های دیوان مذکور «رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلاب و مؤسسات وابسته به آنها» می‌باشد. قانونگذار در ماده ۱۲، صلاحیت رسیدگی به این موضوع را منحصرأً به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری واگذار کرده است. بند اول ماده ۱۲ مقرر داشته است:

«۱- رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی

۱. شعبان رحمانی، «مطالعه نظارت قضایی بر عملکرد اجرایی قوه مجریه»، ماهنامه پژوهش ملل، دور دوم، خرداد، شماره ۱۸، (۱۳۹۶)، ص ۹۰.

۲. اصل ۱۷۳ قانون اساسی در راستای استقرار صلاحیت انحصاری دیوان عدالت اداری در نظارت قضایی مقرر می‌دارد: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند».

که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود» با هیات عمومی است.

لذا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تنها مرجع صالح جهت رسیدگی به این دعوای ابطال مصوبات دولتی غیرقانونی، غیرشرعی و خارج از حدود اختیارات مرجع واضع در نظام حقوقی ایران است که در راستای اجرای بند ۱ ماده ۱۲ می‌تواند تمام یا قسمتی از مصوبه را ابطال نماید.

قسمت دوم - نظارت عام محاکم قضایی

مطابق اصل ۱۷۰ قانون اساسی «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هرکس می‌تواند ابطال اینگونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.» در نتیجه، چنانچه قاضی در مقام رسیدگی به دعوا، متوجه شود مصوبه‌ای مورد استناد یکی از طرفین، مغایر با قانون بوده یا خارج از حدود صلاحیت مرجع تصویب کننده است، مطابق با این اصل، قاضی نه تنها اختیار دارد، بلکه مکلف است در مقام قضا، از اجرای آن امتناع نماید.

شکی نیست، به هنگامی که قضات با مصوبه مغایر قانون عادی برخورد می‌کنند، مشمول تکلیف مقرر در این اصل قرار می‌گیرند. اما با توجه به عبارت «قوانین و مقررات اسلامی» آیا به هنگامی که قاضی در حین دادرسی، مصوبه شورای پول و اعتبار را خلاف اصلی از اصول قانون اساسی یا مغایر با موازین شرعی تشخیص دهد، باز هم مشمول تکلیف مذکور در اصل ۱۷۰ قانون اساسی قرار می‌گیرد یا خیر؟ مطابق با اصل تابع بودن قانون مادون از قانون مافوق، چنانچه مصوبات شورای پول و اعتبار با اصول قانون اساسی مغایر باشند دارای ارزش و اعتبار حقوقی نخواهند بود و با توجه به اینکه ارزش حقوقی خود را از دست می‌دهند قاضی حق استناد به آن‌ها را ندارد. چرا که قانون چنان شأنی برای مصوبات شورای پول و اعتبار قائل نشده است که بتواند مغایر با قانون اساسی باشد و قابل استناد باقی بماند!

مشکلی که در این خصوص وجود دارد این است که مرجعی جهت تشخیص مغایرت مصوبات شورای پول و اعتبار با قانون اساسی مورد پیش‌بینی قرار نگرفته است و قضات نیز

شخصاً دارای چنین اختیاری نمی‌باشند. قانون اساسی شورای نگهبان را تنها مرجع جهت تشخیص مغایر بودن یا نبودن قوانین با اصول قانون اساسی معرفی کرده است و این صلاحیت را صراحتاً به قوانین عادی (مصوب مجلس) و مصوبات دولت (به موجب قسمت دوم اصل ۸۵) محدود نموده است. ولی در مورد مصوبات شورای پول و اعتبار هیچ مستند قانونی پیش‌بینی نشده است.

به نظر می‌رسد قضات تنها در صورتی که متوجه مغایرت مصوبه شورای پول و اعتبار با اصول قانون اساسی شوند، اختیار دارند تا موضوع را استعلام کرده و نظر شورای نگهبان را جویا شوند. نظر شورای نگهبان برای قضات لازم‌الاتباع است. علت اینکه خود قضات نمی‌توانند شخصاً مرجع تشخیص مغایرت ضوابط و قواعد با اصول قانون اساسی قرار گیرند، شاید به این دلیل است که امکان دارد قضات با توسل به بهانه‌هایی همچون جلوگیری از تجاوز به اصول قانون اساسی از اجرا و استناد به برخی از قواعد و ضوابط خودداری کنند که این امر خلاف منطق حقوقی است.^۱

در مورد تکلیف دادگاه در صورت مغایرت مصوبه شورای پول و اعتبار با موازین شرعی باید گفت مرجع تشخیص این نوع مغایرت در خصوص مصوبات شورای پول و اعتبار نیز در هیچ یک از قوانین و مقررات پیش‌بینی نشده است. درباره صلاحیت شورای نگهبان در این مورد سه احتمال ذکر کرده‌اند:

احتمال اول- شورای نگهبان نه تنها مکلف نیست این قبیل مصوبات را بررسی نماید بلکه درباره صلاحیت اظهار نظر شورای نگهبان درباره مصوبات شورای پول و اعتبار دلیلی وجود ندارد، در نتیجه شورای نگهبان چنین حقی ندارد.

احتمال دوم- شورای نگهبان صلاحیت اظهار نظر در مورد مصوبات شورای پول و اعتبار را داراست اما در این مورد تکلیفی ندارد. چراکه از اصل چهارم قانون اساسی نهایت مطلبی که فهمیده می‌شود این است که شورای نگهبان صلاحیت اظهار نظر در خصوص مغایرت قوانین و مقررات با قانون اساسی و شرع را دارد ولی مکلف بودن این شورا به اظهار نظر نیازمند دلیل می‌باشد که جز درباره مصوبات مجلس شورای اسلامی و هیات وزیران، چنین دلیلی در قانون

۱. شعبانعلی رنگریز، بررسی جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات آن در نظام حقوقی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه علامه طباطبائی، (۱۳۸۹)، ص ۹۸.

اساسی وجود ندارد.

احتمال سوم - شورای نگهبان نه تنها در این خصوص صلاحیت دارد، بلکه مکلف نیز می‌باشد.

از میان نظرات فوق، نظر اخیر با هدف و روح حاکم بر قانون اساسی، سازگارتر به نظر می‌رسد. زیرا مقصود قانون‌گذار این بوده است که هیچ مصوبه‌ای مغایر با قوانین شرعی و اصول قانون اساسی به مرحله اجرا در نیاید و اصولاً فلسفه وجودی شورای نگهبان نیز پاسداری و حفاظت از اصول قانون اساسی و احکام اسلام می‌باشد.^۱

۸. خروج شورای پول و اعتبار از قلمرو صلاحیت و تعارض با سایر قوانین و مقررات الف - تعارض مصوبات شورای پول و اعتبار با قانون اساسی

«بدون شک در هر کشوری قانون اساسی که در واقع میثاق بین ملت و دولت و بیانگر قواعد حاکم بر اساس حکومت و صلاحیت قوای مملکت و حقوق و آزادی‌های فردی است از موقعیت بالایی برخوردار است و در بیشتر حکومت‌های آزاد بخاطر نگهداری اساس حکومت و جلوگیری از تجاوز دولت‌ها به پیمانی که رابطه بین آنها و ملت است، برای قوانین اساسی احترام و حیثیت خاصی قائلند و مراقب حفظ و عدم تجاوز به اصول و مقررات آنها می‌باشند.»^۲

در کشور ما فلسفه نظارت بر کلیه قوانین و مصوبات در دو مسئله حفظ و حراست از حریم شریعت و اصول قانون اساسی نهفته است و طبیعی است که این وظیفه بر عهده شورای نگهبان است که در خصوص مصوبات مجلس این نظارت را اعمال کند. حتی در خصوص مصوبات هیات وزیران نیز نظارت قانونی توسط قوه مقننه اعمال می‌شود. برابر اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی، هیأت وزیران می‌تواند برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه پردازد، اما همین مصوبات نیز تحت نظارت مجلس البته با طریق خاصی قرار دارد.^۳

اما در خصوص مصوبات شورای پول و اعتبار نظارتی پیش و پس از تصویب وجود ندارد

۱. هدایت نیا، کاویانی، همان، صص ۱۴۳-۱۴۴.

۲. حسین مهرپور، «دادگاه حافظ قانون اساسی، شورای نگهبان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مجله حق (مطالعات حقوق قضایی)، بهار، شماره ۹، (۱۳۶۶)، ص ۱۱۶.

۳. ابوالحمد، همان، ص ۶۹۶ و هاشمی، همان، ص ۳۱۷.

و لذا احتمال مغایرت مصوبات فوق با قانون اساسی (و شرع) محتمل است. بدیهی است نباید از چنین شورایی توقع داشت تا به تمام اصول قانون اساسی و شرع احاطه داشته باشد و قواعدی همسنگ قانون مصوب مجلس که مورد ارزیابی شورای نگهبان نیز رسیده است، وضع نماید. ضمن اینکه در هیچ یک از ساختار فعلی شورا، کمیته حقوقی یا فقهی برای تطبیق مصوبات شورا با قانون اساسی و شرع پیش‌بینی نشده است. از این رو امکان وضع مقرراتی خلاف قانون اساسی یا شرع وجود دارد. اگرچه بنظر می‌رسد، شورای نگهبان علی‌الاطلاق، حق نظارت بر تمامی قوانین و مصوبات کشور را دارد و در صورتی که مصوبه‌ای بر خلاف قانون اساسی یا شرع انور باشد، از ادامه حیات آن باید جلوگیری نماید. لکن در عمل، این نظارت نسبت به مصوبات شورای مذکور انجام نمی‌شود.^۱

گفته شد که در سلسله مراتب قواعد حقوقی، مصوبات شورای پول و اعتبار از لحاظ جایگاه در مرتبه پایینی قرار گرفته‌اند و هم‌عرض مقررات دولتی می‌باشند. در نتیجه مصوبات این شورا نمی‌توانند و نباید مغایرتی با قانون اساسی که قانون برتر می‌باشد و در رأس سلسله مراتب قواعد حقوقی قرار دارد، داشته باشند. در صورتی که مغایرتی بین مصوبات شورای پول و اعتبار و قانون اساسی به وجود آید، مصوبات مذکور ارزش و اعتبار خود را از دست می‌دهند و در مراجع ذیصلاح قابل ابطال خواهند بود. با این حال صرف الزام شورای پول و اعتبار و سایر مراجع قانونگذاری به تبعیت از قانون اساسی و وضع مقررات در چارچوب قانونی، نمی‌تواند ضامن حفظ این سلسله‌مراتب باشد. لذا ضروری است که سازوکار خاصی برای نظارت بر قوانین و تضمین رعایت برتری قانون اساسی لحاظ شود.

عدم صراحت قوانین در تعیین مرجع خاصی جهت نظارت بر تبعیت مصوبات شورای پول و اعتبار با قانون اساسی، موجب شده است در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری برای نظارت بر مطابقت اعمال اداری با قانون اساسی، بین حقوقدانان دو دیدگاه متفاوت به وجود آید. بدین صورت که برخی موافق صلاحیت دیوان عدالت اداری در ابطال مصوبات اجرایی مغایر با قانون اساسی و برخی مخالف این امر هستند و هر یک دلایلی را نیز ذکر کرده‌اند.

با این حال مراجعه به آرای دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد مغایرت با قانون اساسی همواره یکی از موجبات نظارت قضایی بوده است. در نتیجه چنانچه مغایرتی میان مصوبات

۱. بنایی اسکویی، همان، ص ۴۳ به بعد.

شورای پول و اعتبار و قانون اساسی وجود داشته باشد، هر کسی می‌تواند ابطال این مصوبات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند. اما از آنجا که بررسی این موضوع منجر به تفسیر قانون اساسی می‌شود و قضات دیوان صلاحیت اظهارنظر در این مورد را ندارند، موضوع را از شورای نگهبان استعلام می‌کنند. چنانچه فقهای شورای نگهبان مصوبه را مغایر قانون اساسی تشخیص دادند، دیوان با احراز این امر، می‌تواند مصوبه مغایر را ابطال کند.

ب- تعارض مصوبات شورای پول و اعتبار با احکام شرع

رسمیت دین اسلام و مذهب شیعه و جایگاهی که موازین اسلامی در نظام حقوقی کشور دارد، در اصل چهارم قانون اساسی جلوه‌گر شده است که مقرر می‌دارد: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است.»

در سلسله مراتب قواعد حقوقی موازین شرع از جایگاه خاصی برخوردار نیستند تا قوانین و مقررات مادون آن را تابع احکام و موازین شرع بدانیم اما با در نظر گرفتن این امر که پایه و اساس کلیه قوانین حتی قانون اساسی در نظام جمهوری اسلامی بر احکام شرع قرار داد و لزوم مطابقت با شرع صراحتاً در اصل چهارم قانون اساسی به عنوان یک قاعده آمره پیش‌بینی شده است و قانون اساسی این اصل را حاکم بر اطلاق یا عموم همه اصول و قوانین می‌داند، لذا نباید مصوبات شورای پول و اعتبار مغایر موازین شرعی باشد.^۱

بررسی عدم مغایرت مصوبات فوق با شرع نیز همانند مطالب پیش‌گفته از طریق دیوان عدالت اداری انجام می‌شود. دیوان عدالت اداری نیز در راستای اعمال نظارت بر مصوبات شورای پول و اعتبار از لحاظ عدم مغایرت با شرع تابع نظر فقهای شورای نگهبان است، زیرا به موجب اصل چهارم قانون اساسی، تشخیص مطابقت قوانین و مقررات عمومی کشور با شرع، به عهده فقهای شورای نگهبان قرار دارد. به علاوه، ماده ۸۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری بیان می‌دارد: «در صورتی که مصوبه‌ای به لحاظ مغایرت با موازین شرعی

۱. رنگریز، همان، ص ۱۰۴.

برای رسیدگی مطرح باشد، موضوع جهت اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود. نظر فقهای شورای نگهبان برای هیأت عمومی لازم‌الاتباع است.^۱

پ- تعارض مصوبات شورای پول و اعتبار با قانون مجلس

تعارض مصوبات شورای پول و اعتبار و سایر مقررات دولتی با قوانین عادی «به عنوان یک اصل کلی و با تعبیر مختلف و متعددی نظیر «فاقد وجاهت قانونی»، «خلاف قانون»، «مخالف اصول و موازین قانونی بودن» و «فقدان اعتبار قانونی»، تقریباً در همه آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که در مقام صدور حکم ابطال تصمیمات و اعمال مقامات اداری صادر شده است، منعکس گردیده و رعایت آن را به طرق مختلفی بیان نموده است.^۱

اقتضای اصل حاکمیت قانون این است که مصوبات قوه مقننه به عنوان نمایندگان منتخب مردم از هر تعرضی در امان بماند. از این رو مصوبات شورای پول و اعتبار نباید صریحاً یا ضمناً مخالف منطق یا روح قانون و هدف مقنن باشند.^۲ رویه دیوان عدالت اداری نیز این امر را تایید می‌کند. به طور مثال، در مصوبه اساسنامه نمونه بانک‌های تجاری، مصوبه شورای پول و اعتبار مواد فراوانی از قانون تجارت را نقض کرده بود.

با توجه به اینکه قانون تجارت مصوب مجلس است و جزء قوانین اصلی این حوزه محسوب می‌شود، دیوان عدالت اداری دستور توقف اجرای مصوبه مذکور را صادر کرد.^۳

همچنین شورای پول و اعتبار در مصوبه‌ای تحت عنوان دستورالعمل حساب جاری، مقرراتی وضع نموده است که برخی مواد آن مغایر قانون صدور چک می‌باشد که نهایتاً منجر

۱. مهدی هداوند، علی مشهدی، اصول حقوق اداری در پرتو آراء دیوان عدالت اداری، چاپ دوم (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۱) ص ۸۹.

۲. سید نصرالله صدرالحفاظی، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری (تهران: نشر شهریار، ۱۳۷۲) ص ۴۴۱.

۳. لازم به ذکر است که شورای پول و اعتبار پس از گذشت مدت کوتاهی از صدور دستور موقت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر توقف مصوبه مورد بحث، به استناد اختیارات مقرر در بندهای ج، د و ه ماده ۳۰ قانون پولی و بانکی، ماده ۲۰ آیین‌نامه نحوه تأسیس و اداره مؤسسات اعتباری غیردولتی موضوع تصویب‌نامه مورخ ۹۳/۱۱/۴ هیأت وزیران، ماده ۱۹ آیین‌نامه میزان و نحوه دریافت حق عضویت در صندوق ضمانت سپرده‌ها موضوع تصویب‌نامه مورخ ۹۲/۵/۲ هیأت وزیران و اصلاحیه‌های پس از آن، اساسنامه نمونه بانک‌های تجاری غیردولتی و مؤسسات اعتباری غیربانکی را در قالب مجموعه‌ای مورد تصویب مجدد قرار داد و توسط بخشنامه بانک مرکزی به شبکه بانکی ابلاغ نمود. این در حالی است که دیوان عدالت اداری تا به حال حکم تازه‌ای در خصوص این بخشنامه صادر نکرده است. در نتیجه این اقدام شورای پول و اعتبار علاوه بر نادیده گرفتن حکم قضایی به نوعی دور زدن قانون محسوب می‌شود.

به ابطال این دستورالعمل از سوی دیوان گردید. در رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری آمده است: «مطابق با ماده ۲۱ قانون صدور چک، اصلاحی سال ۱۳۸۱، بانک‌ها مکلف شده‌اند کلیه حساب‌های جاری اشخاصی را که بیش از یک‌بار چک بلامحل صادر کرده و تعقیب آن‌ها به صدور کیفرخواست منتهی شده باشد را بسته و تا سه سال به نام آن‌ها حساب جاری دیگری باز نکنند. نظر به اینکه در بند ۶ ماده ۱۸ و ماده ۲۹ دستورالعمل حساب جاری مصوب ۱۳۹۱/۳/۶ شورای پول و اعتبار، قیود مندرج در ماده ۲۱ قانون مذکور رعایت نشده، بلکه دامنه شمول آن‌ها توسعه یافته است، بنابراین بند ۶ ماده ۱۸ و ماده ۲۹ مصوبه مورد اعتراض مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ ابطال می‌شود».^۱

مثال دیگر، شورای پول و اعتبار در جلسه ۱۱۵۱ مورخ ۱۳۹۱/۹/۷ دستورالعمل اجرایی برای اعتبار اسنادی تصویب نمود و یکی از اسناد تجاری یعنی سفته را از وثایق قابل قبول بانک‌ها حذف کرد. به علاوه، نوع عقد را از جعاله به مرابحه و استصناع تغییر داد که مغایر با مقررات متحدالشکل اعتبار اسنادی و اینکوترمز بود. اگرچه حذف سفته به عنوان وثیقه به جهت عدم اعتبار ذاتی آن می‌تواند دارای توجیه منطقی باشد، اما در خصوص تغییر نوع عقد، موضوع محل تردید و با مقررات اسناد اعتباری ناسازگار است. هم‌چنین این اقدام موجب مشکلاتی برای فعالان اقتصادی گردید که حتی به تعبیر برخی، این اقدام به مثابه تنگتر شدن حلقه تحریم و محاصره دشمن تلقی گردید.^۲

یا در مثالی دیگر می‌توان به یک مصوبه دیگر شورا اشاره کرد که هر چند مورد اعتراض و مآلاً مورد رسیدگی در دیوان عدالت اداری قرار نگرفت ولی خارج از اختیارات شورا وضع شده بود. به موجب بند الف ماده ۸۳ قانون برنامه پنجم توسعه، به بانک مرکزی اجازه داده شده بود که در طول برنامه جهت تامین مالی پروژه‌های زیربنایی توسعه‌ای دولتی نسبت به انتشار اوراق مشارکت و انواع صکوک اسلامی در بازارهای بین‌المللی اقدام کند. از این رو شورای پول و اعتبار طی سال‌های ۱۳۸۹، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۳ به بانک مرکزی و مشخصاً رئیس این بانک اجازه داد برای اعمال سیاست پولی اقدام به انتشار اوراق کند. شرایط انتشار از قبیل:

۱. زمان مراجعه ۹۵/۲/۸ www.divan-edalat.ir

۲. اصغر پورمتین، «تنگتر شدن حلقه محاصره»، بانک و اقتصاد، شماره ۱۲۳، (۱۳۹۲)، ص ۳۹.

تعیین سقف، نرخ سود، سررسید، جریمه نیز از سوی ایشان تعیین شود. صرفنظر از اعطای اختیارات گسترده به رئیس بانک مرکزی که محل تأمل است، اقدام شورا در اجازه انتشار اوراق در اعمال سیاست پولی برخلاف اختیار اعطایی است، چه این اجازه تنها برای تامین مالی پروژه‌های دولتی پیش‌بینی شده بود تا به علل مختلف از جمله عدم رغبت سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، خدمات‌رسانی دولت به علت کسری منابع مالی مورد نیاز متوقف نگردد و لذا این اختیار قانونی برای صدور اوراق مشارکت به نحو مطلق را شامل نمی‌شد.^۱

نتیجه‌گیری

برخلاف اعتقاد برخی از مسئولان حوزه پولی و بانکی کشور، برابر اصل تفکیک قوا و برخی از اصول قانون اساسی، مصوبات شورای پول و اعتبار در سطحی پایین‌تر از قانون مجلس و در ردیف مقررات دولتی قرار دارند و لذا مصوبات این نهاد شبه‌قانونگذاری، محدود به الزاماتی است که نمی‌تواند مخالف مصوبات مجلس شورای اسلامی مانند قانون تجارت یا قانون پولی و بانکی کشور باشد و تفاوتی نمی‌کند که قانون مجلس قبل یا بعد از مصوبات شورای پول و اعتبار رسیده باشد. قلمرو تصمیمات شورای پول و اعتبار عمدتاً در دو حوزه سیاست‌گذاری و مقررات‌گذاری است و در نتیجه چنانچه شورای پول و اعتبار در صدور مصوبات خود از حدود اختیارات مقرر قانونی خارج شود یا مصوبات آن مغایرتی با قانون اساسی، قوانین مجلس یا احکام شرع داشته باشند یا برخی از اصول مسلم حقوقی همچون حقوق مکتسبه اشخاص، عطف به ماسبق نشدن قوانین و مقررات و امثالهم را نقض کند، مصوبات این نهاد، اعتبار خود را از دست می‌دهند. اگرچه بانک‌ها و موسسات مالی مکلفند مصوبات این نهاد را اجرا نمایند ولی این الزام برای محاکم وجود ندارد و برابر اصل یکصد و هفتاد قانون اساسی، محاکم در رسیدگی قضایی، وظیفه ارزیابی مصوبات شورای پول و اعتبار را برعهده دارند و نباید به مصوباتی که مغایر اصول قانون اساسی یا قانون مصوب مجلس می‌باشند، ترتیب اثر دهند و مآلاً هر شخصی می‌تواند ابطال اینگونه مصوبات را از دیوان

۱. حسن سبحانی، «پرگل علیمردانی، تطابق سیاست‌گذاری پولی با قوانین و عملیات بانکی بدون ربا در کشور طی سال‌های ۶۳-۹۳»، فصلنامه مجلس و راهبرد، تابستان شماره ۸۶، (۱۳۹۵)، صص ۶۴-۶۳.

عدالت اداری درخواست نماید.

منابع

الف- فارسی

کتاب‌ها

- امامی، محمد و کورش استوار سنگری، حقوق اداری، جلد اول، چاپ پانزدهم، حقوق اداری (تهران: نشر میزان، ۱۳۹۱).
- راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی (تهران: انتشارات دراک، ۱۳۸۸).
- رضایی زاده، محمدجواد، حقوق اداری ۱ (تهران: نشر میزان، زمستان ۱۳۸۵).
- سازوکارهای نظارت بر مقررات دولتی، مجموعه نشست‌های علمی دیوان عدالت اداری، شماره دوم (تهران: انتشارات پیام عدالت، اردیبهشت ۱۳۸۸).
- شیرزاد، امید، دلایل ابطال مصوبات دولتی در دیوان عدالت اداری (تهران: انتشارات جنگل، جاودانه، ۱۳۹۲).
- صدرالحفاظی، سید نصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری (تهران: نشر شهریار، ۱۳۷۲).
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ چهاردهم (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۷).
- عباسیان، عزت‌اله و مهدی مرادپور اولادی، سیاست‌های پولی و مالی، چاپ دوم (دانشگاه علوم اقتصادی، ۱۳۸۹).
- قاضی، سید ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، چاپ سی و دوم (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۷).
- مهرپور، حسین، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (تهران: مؤسسه انتشارات دادگستر، زمستان ۱۳۸۷).
- موسویان، سیدعباس، بررسی فقهی-اقتصادی ابزارهای جایگزین عملیات بازار باز و معرفی ابزاری جدید، چاپ شده در کتاب سیاست‌های پولی ۲، تدوین علیرضا رحیمی بروجردی (تهران: مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، ۱۳۷۹).
- وکیل، امیرساعد و پوریا عسگری، قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی، چاپ سوم (تهران: مجمع علمی فرهنگی معجد، ۱۳۸۸).

- سیدمحمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (حاکمیت و نهادهای سیاسی)، جلد اول، چاپ ششم (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۴).
- هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (حاکمیت و نهادهای سیاسی)، جلد دوم، چاپ چهارم (تهران: نشر دادگستر، ۱۳۷۹).
- هاشمی دیزج، عبدالرحیم، سیاست های پولی و مالی (تهران: سازمان انتشارات جهاد دانشگاهی، ۱۳۸۶).
- هداوند، مهدی و علی مشهدی، اصول حقوق اداری در پرتو آرای دیوان عدالت اداری، چاپ دوم (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۱).
- هدایت نیا، فرج الله و محمدهادی کاویانی، بررسی فقهی حقوقی شورای نگهبان (تهران: مرکز نشر و پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۸۰).

مقاله‌ها

- ابراهیمی، ایلناز، همتی، مریم، «نقش و کارکرد شورای سیاست پولی در سایه»، فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی، سال سوم، شماره ۱۱، (۱۳۹۴).
- ابوالحمد، عبدالحمید، «مسئله سلسله مراتب قوانین در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۲۲، (تابستان ۱۳۶۰).
- بنایی اسکویی، مجید، «جایگاه و قلمرو حقوقی مصوبات هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی»، پژوهش حقوق عمومی دانشگاه علامه، شماره ۴۷، (تابستان ۱۳۹۴).
- پورمتین، اصغر، «تنگتر شدن حلقه محاصره»، بانک و اقتصاد، شماره ۱۲۳، (۱۳۹۲).
- حیدری، حسن، حیدری، نرگس، «آسیب‌شناسی نظام بانکی ۲، (بررسی ساختار سیاست‌گذار پولی و اعتباری در ایران)»، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، (۱۳۹۴).
- رحمانی، شعبان، «مطالعه نظارت قضایی بر عملکرد اجرایی قوه مجریه»، ماهنامه پژوهش ملل، دور دوم، شماره ۱۸، (خرداد ۱۳۹۶).
- رستم پور، فریبا، «مروری بر تاریخچه شورای پول و اعتبار و ترکیب اعضای آن»، مجله بانک و اقتصاد، شماره ۹۶، (بهمن ۱۳۸۷).

- سبجانی، حسن، علیمردانی، پرگل، «تطابق سیاست‌گذاری پولی با قوانین و عملیات بانکی بدون ربا در کشور طی سال‌های ۹۳-۶۳»، فصلنامه مجلس و راهبرد، شماره ۸۶ (تابستان ۱۳۹۵).
- شورای پول و اعتبار، «ضرورت اجتناب ناپذیر کشور»، مجله نامه اتاق بازرگانی، شماره ۴۹۵، (تیر ۱۳۸۸).
- «طرح استقلال بانک مرکزی و احیای شورای پول و اعتبار»، مجله بانک و اقتصاد، شماره ۹۴، (مهر ۱۳۸۷).
- مجتهد، احمد، «بررسی ابزارها و سیاست‌های پولی بانک مرکزی ایران»، فصلنامه پول و اقتصاد، شماره ۱، (تابستان و پاییز ۱۳۸۸).
- مهرپور، حسین، «دادگاه حافظ قانون اساسی، شورای نکهبان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مجله حق (مطالعات حقوق قضایی)، بهار، شماره ۹، (۱۳۶۶).
- نظامیان، عبدالعلی، «ارزیابی جایگاه حقوقی نهادهای سیاست‌گذار پولی و اعتباری در نظام بانکی کشور»، مجلس و راهبرد، شماره ۵۱، (۱۳۸۵).
- ویژه، محمدرضا، «تأملی بر سلسله مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه راهبرد، سال هجدهم، بهار، شماره ۵۰، (۱۳۸۸).

پایان‌نامه‌ها

- امیرتبار، فاطمه، جایگاه و اختیارات شورای اقتصاد و شورای پول و اعتبار، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۳.
- رنگریز، شعبانعلی، بررسی جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات آن در نظام حقوقی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۸۹.
- قاندى، امیر، جایگاه مصوبات شوراهاى اسلامى كشورى در سلسله‌مراتب هنجارهاى نظام حقوقى جمهورى اسلامى ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۹۲.
- میرسعید قاضی، محمد ابراهیم، استقلال بانک مرکزی و تاثیر آن بر کارآیی سیاست

پولی با تأکید بر اقتصاد ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد مدیریت علوم بانکی، مؤسسه علوم بانکداری ایران، ۱۳۸۳.

- نورانی، محمد، بررسی مفهوم و مبانی استقلال بانک مرکزی با تأکید بر حقوق ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق اقتصادی، دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۹۰.

ب- انگلیسی

Book

- Phipps, M, *How Central Banks Take Decisions: An Analysis of Monetary Policy Meetings* (United States: Bank of America Corporation: 2010).

Articles

- Siklos, P, L, "No Single Definition of Central Bank Independence is Right for all Countries", *European Journal of Political Economy*, (2008).

- Radovic, M, Radonjic, M & Djuraskovic, J, "Central Bank Independence, the Case of the Central Bank of Montenegro", *Journal of Central Banking Theory and Practice*, No. 3 (25), (2018).

- Georgeta, D, Maria-Lenuța, M & Codruța, M, "Central Bank Independence and Independence EU-28", *Land Forces Academy Review*, Vol. XXII, No. 4 (88), (2017).

- Hammermann, F, "Comparing Monetary Policy Strategies: Towards a Generalized Reaction Function", *Kiel Institute for World Economics, Kiel Working Paper*, No. 1170, (2003).

- The Monetary Policy of the ECB, Section Foreword. P.7 *European Central Bank*. (2004).

- Walsh, Carl, "Central Bank Independence" Prepared for the *New Palgrave Dictionary, Monetary Economics* (2005).

- Apel, M, Andreas, C, Lennartsdotter, P & Røisland, Q, "Monetary Policy Committees: Comparing Theory and Inside Information from MPC", *International Journal of Central Banking*, Vol. 11, No. 4 (2015).

