

ابطال ضوابط تأسیس بانک غیر دولتی

اکبر پیرو زفر



بر طبق ماده ۹۸ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب سال ۱۳۷۹، به منظور افزایش شرایط رقابتی در بازارهای مالی و تشویق پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و ایجاد زمینه رشد و توسعه اقتصادی کشور و جلوگیری از ضرر و زیان جامعه، با توجه به اصل چهل و چهارم قانون اساسی، و در چارچوب قلمرو و شرایط تعیین شده... اجازه تأسیس بانک توسط بخش غیردولتی به اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی داده می‌شود.

سیس در تاریخ ۲۱ فروردین ماه ۱۳۷۹ ماده واحده قانون تأسیس بانک‌های غیردولتی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و ضمن بند «ب» این ماده واحده، مقرر شد که ضوابط مربوط به نحوه فعالیت بانک‌ها از قبیل رعایت نسبت‌های مالی تعیین شده جهت داشتن ساختار مالی سالم و نوع قراردادها و عقود و فعالیت‌های بانکی طبق قوانین پولی و بانکی کشور، مصوب ۱۳۵۱ و قانون عملیات بانکی بدون ربا باشد.

شورای پول و اعتبار هم در جلسه ۹۴۸ مورخ ۷۹/۹/۲۰ خود ضوابط تأسیس بانک غیردولتی را تصویب کرد، اما این ضوابط اخیراً توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شد (روزنامه رسمی شماره ۱۶۸۷۷ مورخ ۸۱/۱۱/۱۲).

اینک برای آگاهی کامل خوانندگان ماهنامه، جریان امر و استدلال و رأی هیأت ذیبالا درج می‌شود. ضمناً متن پاره‌ای از مقررات هم که در دادنامه ذکر شده است، به صورت زیرنویس قید شده است.

شماره ۳۴۷/۸۸ و ۳۱۶ مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۲

تاریخ: ۱۳۸۱/۱۰/۸

شماره دادنامه: ۳۵۶ و ۳۵۷

کلاس پرونده: ۳۴۷/۸۱ و ۳۱۶

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

شاک: سازمان بازرسی کل کشور.

موضوع شکایت و خواسته: ابطال مصوبه نهصد و چهل و هشتمین جلسه شورای پول و اعتبار، مورخ ۱۳۷۹/۹/۲۰، موضوع ضوابط تأسیس بانک غیردولتی.

مقدمه: رییس سازمان بازرسی کل کشور، طی نامه شماره ۱۹۷۶۵/۲/۸۱ مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۸ اعلام داشته‌اند، نسخه‌ای از گزارش شورای تطبیق مصوبات اداری با قانون، راجع به ضوابط تأسیس بانک

بانک غیردولتی از جهت محتوایی:

۱- بررسی مرجع تصویب مصوبه مربوط به ضوابط تأسیس بانک غیردولتی: نظر به اینکه بند «ب» ماده ۹۸ برنامه توسعه سوم...^(۱) و بند «ب» ماده واحده قانون اجازه تأسیس بانک غیردولتی، فقط ضوابط مربوط به «نحوه فعالیت» بانک غیردولتی را به قانون پولی و بانکی کشور، مصوب سال ۱۳۵۱ و قانون عملیات بانکی بدون ربا ارجاع داده و راجع به وضع ضوابط تأسیس بانک‌های غیردولتی ساکت است، و از طرفی، فصل اول قسمت سوم قانون پولی و بانکی، شرایط تأسیس بانک را در قانون احصا نموده^(۲) و مجوزی برای تصویب ضوابط تأسیس بانک را به شورای پول و اعتبار نداده است، و مضاف بر آن، شرایط مقرر در قانون پولی و بانکی که مربوط به سال ۱۳۵۱ می‌باشد نیز نمی‌تواند منظور قانونگذار را در مورد تأسیس بانک‌های غیردولتی تأمین نماید و با عنایت به قسمت اخیر اصل ۱۲۸ قانون اساسی که مقرر داشته «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیر، مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری، به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد... ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد...» لذا مرجع تصویب شرایط و ضوابط تأسیس بانک‌های غیردولتی در محدوده قوانین مذکور، به عهده هیأت وزیران بوده و شورای پول و اعتبار مجوزی برای تصویب ضوابط تأسیس بانک‌های غیردولتی نداشته است.

۲- بررسی مواد مختلف ضوابط تأسیس بانک غیردولتی از جهت محتوایی: ضوابط تأسیس بانک غیردولتی، از جهت محتوایی نیز بررسی شده که برخی از مواد آن به شرح زیر دارای ایراد بوده است:

الف - بند ۱-۲ و ۱-۳ - ماده یک، ب - ماده ۳، ج - ماده ۴ و تبصره، د - تبصره ماده ۵، ه - قسمت اخیر ماده ۹، و - تبصره ماده ۱۲، ز - تبصره ماده ۱۳، ح - ماده ۱۵، ط - ماده ۲۱، ی - ماده ۲۵، ک - ماده ۲۶ و تبصره یک آن، ل - ماده ۲۷، م - ماده ۲۹.

بنا به مراتب، پیشنهاد می‌شود نسخه‌ای از گزارش جهت ابطال مصوبه مذکور به دیوان عدالت اداری ارسال گردد.

اداره حقوقی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در پاسخ به شکایت مذکور، طی نامه شماره ۴۹۷۱ مورخ ۱۳۸۱/۹/۲۶ اعلام داشته‌اند:

الف - مرجع صالح تصویب ضوابط تأسیس بانک غیردولتی: بند «الف» ماده واحده قانون تأسیس بانک غیردولتی مقرر می‌دارد «سیاست‌گذاری پولی، اعتباری، ارزی، چاپ اسکناس، ضرب سکه، حفظ

غیردولتی، مصوب ۱۳۷۹/۹/۲۰ شورای پول و اعتبار ارسال می‌گردد. در این گزارش، ضوابط مذکور از دو جهت ۱- مرجع صالح وضع ضوابط تأسیس بانک غیردولتی، ۲- مواد مختلف ضوابط نامبرده مورد بررسی قرار گرفته و بنا به جهات و دلایل ابرازی در گزارش اظهارنظر شده، شورای عالی پول و اعتبار صلاحیت وضع ضوابط تأسیس بانک غیردولتی را نداشته و پیشنهاد گردیده به استناد تبصره بند «د» ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (خارج از نوبت) موضوع در هیأت عمومی دیوان مطرح و تصمیم شایسته اتخاذ گردد.

در گزارش شورای تطبیق مصوبات اداری با قانون آمده است: ضوابط تأسیس بانک غیردولتی که در نهصد و چهل و هشتمین جلسه شورای پول و اعتبار، مورخ ۱۳۷۹/۹/۲۰ به تصویب آن شورا رسیده، در جلسات شورای تطبیق مصوبات دستگاه‌های اداری با قانون مورد بررسی قرار گرفت. اینک نتایج حاصل از بررسی در دو بخش ۱- بررسی مرجع تصویب مصوبه مربوط به ضوابط تأسیس بانک غیردولتی، ۲- بررسی مواد مختلف ضوابط تأسیس

ذخایر ارزی، نظارت بر بانکها و صدور مجوز فعالیت بانکی در قلمرو وظایف دولت، در جهت اعمال حاکمیت، در اختیار دولت می‌ماند.»

نظارت بر بانکها: به موجب بند «ب» ماده ۱۱ قانون پولی و بانکی کشور، نظارت بر بانکها و مؤسسات اعتباری، از جمله وظایف بانک مرکزی است.

صدور مجوز فعالیت بانکی: «تأسیس بانک در ایران موکول به تصویب اساسنامه آن به وسیله شورای پول و اعتبار و صدور اجازه از طرف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است.» (بند «ج» ماده ۳۰ قانون پولی و بانکی کشور).

شکی نیست مقصود قانونگذار از عبارت دولت، در ماده واحده مذکور، ناظر به مجموعه دولت، یعنی وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی بر حسب مورد با توجه به وظایف مربوطه می‌باشد.

بنا به مراتب فوق، کلیه موارد احصا شده در بند «الف» ماده واحده اجازه تأسیس بانکهای غیردولتی، از جمله وظایف و اختیارات بانک مرکزی است که به موجب قانون خاص، به وی محول گردیده و عدول از آن، نیاز به نص صریح قانون دارد که در ما نحن فیه ملاحظه نمی‌گردد.

اگر استدلال سازمان بازرسی در خصوص صدور مجوز فعالیت بانکی پذیرفته شود، این استدلال باید در مورد سایر وظایف بانک مرکزی نیز قابل تسری باشد، یعنی کلیه اختیارات بانک مرکزی در اختیار هیأت دولت قرار گیرد که این امر فاقد وجهت قانونی و منطقی است.

بدیهی است اعمال وظایف قانونی دولت در ابعاد گوناگون، براساس تقسیم وظایف و اختیارات در قوانین تأسیس وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی صورت می‌گیرد. در غیر این صورت، فلسفه تأسیس دستگاه‌های مختلف مورد تردید و چه بسا اندیشه انحلال آنها مطرح گردد.

اصولاً، تأسیس بانک و اشتغال به عملیات بانکداری بدون مجوز بانک مرکزی، مطابق قانون پولی و بانکی کشور که کماکان به عنوان مهمترین قانون در این موارد دارای حق قانونی است، میسر نمی‌باشد.

تصویب ضوابط بانک غیردولتی توسط شورای پول و اعتبار به دلایل زیر اتخاذ گردیده است:

اولاً، به موجب بند «ج» ماده واحده، دولت می‌تواند به افراد حقیقی و حقوقی داخلی در صورت دارا بودن شرایط زیر مجوز اعطا نماید... از آنجا که بند «ج» فوق‌الاشعار در مقام بیان اختیار اعطای مجوز فعالیت بانکی با شرایط پیش‌بینی شده به بانک مرکزی می‌باشد و از انشای آن هیچگونه تکلیفی

مستفاد نمی‌گردد، لذا بانک مرکزی به دلالت مفاد متن ماده واحده و پیش‌بینی اجازه تصویب اساسنامه بانک توسط شورای پول و اعتبار و صدور اجازه‌نامه از سوی بانک مرکزی، ضوابطی را تهیه و به تصویب شورای پول و اعتبار رسانده است که در واقع، با روح قانون پولی و بانکی و ماده واحده همخوانی دارد.

ثانیاً، اشخاص حقوقی - اعم از عمومی و خصوصی - تابع اصل تخصص هستند. این اصل به معنای این است که هر شخص حقوقی فقط می‌تواند به موجب قانون یا به موجب اختیاراتی که در اساسنامه برای آن پیش‌بینی شده است، عمل نماید. بدین منظور، تصویب اساسنامه یک بانک توسط شورای پول و اعتبار، به منزله پیش‌بینی ضوابط و حیطة فعالیت آن است، لذا ضوابط تعیین شده به منزله وظایف و اختیاراتی است که شورای پول و اعتبار می‌توانسته با توجه به بند «ج» ماده واحده و سایر

مطابق نظر ادارات حقوقی بانک مرکزی، اگر استدلال سازمان بازرسی در خصوص صدور مجوز فعالیت بانکی پذیرفته شود، این استدلال باید در مورد سایر وظایف بانک مرکزی نیز قابل تسری باشد، یعنی کلیه اختیارات بانک مرکزی در اختیار هیأت دولت قرار گیرد که این امر فاقد وجهت قانونی و منطقی است.

قوانین لازم الاجرا جهت فعالیت غیردولتی تدوین نماید.

ب - ایرادات وارده به ضوابط تأسیس بانک غیردولتی... با عنایت به موارد مشروحه فوق، تقاضای زد ادعاهای مطروحه از سوی سازمان بازرسی کل کشور را دارد.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق به ریاست حجت‌الاسلام والمسلمین، دری نجف‌آبادی و با حضور رؤسای شعب بدوی و رؤسا و مستشاران شعب تجدیدنظر تشکیل و پس از بحث و بررسی وانجام مشاوره، با اکثریت آرا به شرح آتی مبادرت به صدور رأی می‌نماید:

رأی هیأت عمومی

علاوه بر اینکه حکم مقرر در بند «ج» ماده ۳۰ قانون پولی و بانکی، مصوب ۱۳۵۱ (۲) متضمن تفویض مسوولیت تصویب اساسنامه هر بانک به تناسب نوع و ماهیت فعالیت خاص آن بانک به شورای پول و اعتبار است و ظهور در جواز وضع

مقررات امره در زمینه تعیین ضوابط تأسیس مطلق بانکهای غیردولتی ندارد و به صراحت بند «ج» ماده ۹۸ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۹ (۳) و بند «ج» ماده واحده قانون تأسیس بانک غیردولتی، مصوب ۱۳۷۹ (۵) که با عنایت به مدلول ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وضع شده، البته تعیین ضوابط، قلمرو و شرایط طبق اصل ۴۴ قانون اساسی (۶) نیاز به قانون دارد، لیکن اختیار اعطای مجوز فعالیت بانک غیردولتی به اشخاص حقیقی یا حقوقی به دولت تفویض شده است.

بنا به جهات فوق‌الذکر و توجه به حدود وظایف و مسوولیت‌های قانونی شورای پول و اعتبار، مصوبه نهصد و چهل و هشتمین جلسه مورخ ۱۳۷۹/۹/۲۰ شورای پول و اعتبار تحت عنوان ضوابط تأسیس بانک غیردولتی، خارج از حدود اختیارات آن شورا در وضع مقررات دولت تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری، ابطال می‌گردد.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
دری نجف‌آبادی

در شماره‌های بعد راجع به پیامدهای صدور این رأی و همچنین، راه‌حل‌های اتخاذ شده از سوی مراجع دولتی و مقامات بانکی مطالبی را درج خواهیم کرد.

زیر نویس‌ها

۱) ضوابط مربوط به نحوه فعالیت بانک‌ها، از قبیل رعایت نسبت‌های مالی تعیین شده جهت ساختار مالی سالم و نوع قراردادهای عقود و فعالیت بانک‌ها طبق قوانین پولی و بانکی کشور، مصوب ۱۳۵۱ و قانون عملیات بانکی بدون ربا خواهد بود.

۲) مواد ۳۰ تا ۳۲ قسمت سوم بانکداری - فصل اول - شرایط تأسیس بانک از قانون پولی و بانکی کشور.

۳) تأسیس بانک در ایران، موکول به تصویب اساسنامه آن توسط شورای پول و اعتبار و صدور اجازه از طرف بانک مرکزی ایران است.

۴) دولت می‌تواند به افراد حقیقی و حقوقی داخلی، در صورت دارا بودن شرایط زیر، مجوز فعالیت اعطا نماید.

۵) دولت می‌تواند به افراد حقیقی و حقوقی داخلی، به شرط داشتن شرایط زیر، مجوز فعالیت اعطا نماید.

۶) نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی شامل ... بانکداری ... تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند.