

تنگنای ارزی در داخل، سرمایه‌گذاری در خارج!

نوشته دکتر مرتضی نصیری

ارزی را به مجازات‌های مقرر در قانون واگذاری معاملات ارزی (مستنداً به اختیارات بانک مرکزی در اجرای ماده ۱۱ قانون پولی و بانکی) و مصوبه

این رأی مربوط به مجازات متعهدین ارز صادراتی است که به استناد قانون صادرات و واردت مصوب ۱۳۷۲/۴/۷ صریحاً لغو شده و سپس با توجه به محدودیت‌های ارزی دولت با رعایت مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام و به استناد مواد ۱۱ و ۲۹ قانون پولی و بانکی کشور در اردیبهشت ۱۳۷۴ مجدداً برقرار شده است.

گرچه دیوان کشور در صدور رأی خود سعی کرده است به موضوع عنوان رفع تعارض بین قانون صادرات و واردات سال ۷۲ و قانون پولی و بانکی کشور بدهد، ولی از آنجا که هر دو شکایت بانک مرکزی به پیمان‌های ارزی قبل از اردیبهشت ۱۳۷۴ (تاریخ اجرای مجدد مقررات پیمان ارزی) مربوط می‌شود، در واقع هیئت عمومی دیوان کشور به مقررات جزئی منسوخ در تاریخ ارتکاب بزه استنادی جنبه اجرای عطف به ماسبق بخشیده که مخالف اصول ۳۷ و ۱۶۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی است.

براساس مقدمه حکم هیئت عمومی، بین آراء قطعی صادره در مورد اجرای مقررات جزئی قانون واگذاری معاملات ارزی، در خصوص دو شکایت که یکی مربوط به پیمان ارزی منعقد در سال ۶۹ و دیگری مربوط به پیمان‌های ارزی منعقد در سال‌های ۶۷ و ۶۸ بوده، تعارض حاصل شده است.

به این تعبیر که شعبه دوم دادگاه تجدید نظر در تاریخ ۱۳۷۵/۹/۷ یک رأی صادره از شعبه ۲۸ دادگاه عمومی تهران را تأیید کرده بود. آن دادگاه مستنداً به ماده یک قانون صادرات و واردات مصوب ۱۳۷۲/۴/۷، و با قید این که کلیه قوانین مقایر آن لغو بوده، و براساس ماده ۱۳ همان قانون کلیه کالاهای صادراتی کشور به جز نفت و فراورده‌های آن از هر گونه تعهد یا پیمان ارزی معاف است... و همچنین مستنداً به اصل ۳۷ قانون اساسی به لحاظ عدم احراز وقوع بزه متهم را تبرئه کرده بود. اما شعبه بیست و دو دادگاه تجدید نظر در تاریخ ۱۳۷۵/۱۰/۴ (رأی دیگری را که از طرف دادگاه عمومی صادر شده بود مورد تأیید قرار داد. دادگاه اخیرالذکر یک پیمان سپار

گرچه بحث در مورد امنیت قضائی و تأثیر آن در سرمایه‌گذاری و تأمین رفاه مردم مطلب تازه‌ای نیست، اما واقعیت این است که اولین شرط تأمین امنیت قضائی تشخیص اهداف دولت در مقام وضع قانون و هماهنگی مصوبات قانونی با چنین اهدافی است.

تردید نیست که سرمایه‌گذاران که در پی تحصیل سود هستند تصمیمات خود را به نحوی اتخاذ خواهند کرد تا بتوانند در محدوده چنین اهدافی به فعالیت‌های سودآور بپردازند.

نظم عمومی اقتصادی، و به تبع آن امنیت قضائی موقعی مختل می‌شود که دولت از طریق قانونگذاری اهداف اعلام شده خود را تغییر دهد. البته معنای تثبیت اهداف اقتصادی این نیست که دولت‌ها حق ندارند در جهت مصالح عمومی با وضع قوانین، سیاست‌های جدیدی را در زمینه اقتصاد اعمال کنند و یا تعدیلی در سیاست‌ها و رویه‌های اعلام شده انجام دهند. ولی اثر هر قانونی ناظر بر آینده است و قانونگذار نمی‌تواند با تفسیر یا تغییر قانون به حقوق تحصیل شده اشخاص تجاوز کند و یا با تغییر رویه اجرائی، اعمالی را که انجام آنها قبلاً قانوناً جرم محسوب نمی‌شد، جرم تلقی، و مرتکب یا مرتکبین را مجازات کند. اصل عطف به ما سبق نشدن قوانین که در همه نظام‌های قانونی پذیرفته شده، به موجب اصل یک صد و شصت و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز پذیرفته شده است (خصوصاً در امور جزائی) این اصل مقرر کرده است «هیچ فعل یا ترک فعلی به استناد قانونی که بعد از آن وضع شده است جرم محسوب نمی‌شود».

اخیراً ضمن مرور بر آراء وحدت رویه دیوان کشور ایران (که همانند قانون توسط محاکم لازم‌الاجراست) به رأی مورخ ۱۳۷۶/۳/۶ دیوان کشور که فاقد وجهت حقوقی بوده و ممکن است لطمه‌ای جدی به اصل امنیت قضائی بزند، برخورد کرد.



۷۴/۲/۲۷ هیئت وزیران و مصوبه مورخ ۷۴/۲/۱۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام و این استدلال که قانون صادرات و واردات سال ۱۳۷۲ ناظر بر

صادرات همان سال بوده است محکوم کرده است. به این ترتیب بین احکام قطعی دادگاهها در خصوص یک مسأله حقوقی تعارض حاصل شده است. هیئت عمومی در مقام رفع این تعارض در تاریخ ۱۳۷۶/۳/۲۶ رأی صادر کرده که برای محاکم کشور در حکم قانون و لازم‌الرعایه است. از آنجا که این رأی پاره‌ای اصول دیرینه سال حقوق جزا را به بهانه مصالح ارزی زیر پا گذارده و فاقد استدلال قانع کننده حقوقی است ذیلاً نقل می‌شود:

«به موجب ماده ۵ قانون راجع به واگذاری معاملات ارزی به بانک ملی ایران مصوب اسفند ماه ۱۳۳۶ و تبصره یک آن صادرکنندگان کالا بایستی در موقع صدور، متعهد شوند که ارز حاصل از صادرات خود را به ایران انتقال داده و به بانکهای مجاز دولتی بفروشند و مطابق ماده ۷ قانون مذکور تخلف از مفاد پیمان که اصطلاحاً پیمان ارزی نامیده می‌شود جرم محسوب می‌گردد و ماده ۱۳ قانون مقررات صادرات و واردات مصوب سال ۷۲ که صادرکنندگان کالا (به استثنای نفت خام و فرآورده‌های پائین دستی آن) را از تعهد ارزی معاف نموده به معنای جرم ندانستن عمل و یا تخفیف در مجازات مقرر نیست تا مشمول ماده ۱۱ قانون مجازات اسلامی شناخته شده و از مجازات معاف شود بلکه ناظر به عدم انعقاد پیمان ارزی در همان سال ۷۲ می‌باشد! به خصوص که ماده اخیرالذکر عدم اعمال مفاد آن را در مورد قوانینی که برای مدت معین و موارد خاص وضع گردیده با صراحت قید کرده است علیهذا رأی شعبه ۲۲ دادگاه تجدیدنظر استان تهران که متضمن نقض برائت متخلف از تعهد ارزی و محکومیت وی می‌باشد نتیجتاً صحیح و منطبق با موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی که به استناد ماده ۳ اضافه شده به قانون آئین دادرسی کیفری سال ۱۳۳۷ صادر گردیده برای کلیه دادگاهها در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

اخلال در نظم قضائی

تعجب‌آور است که دیوان کشور که جایگاه رفیعی در نظام حقوقی کشور ما دارد به جای پایبندی به اصول و موازین حقوقی آرائی صادر کند که از وجاهت حقوقی تهی بوده و باب

خودسری قضائی و زیر پاگذاشتن قانون را توسط قوه مجریه افتتاح کند.

اینجانب در این مقاله در مقام دفاع از مسأله لغو پیمان ارزی نیستم. قانون پولی و بانکی کشور در این مسأله ابهامی باقی نگذاشته است و لزوم اخذ یا لغو پیمان ارزی با توجه به مقتضیات ارزی در صلاحیت دولت است زیرا صلاحیت بانک مرکزی و دولت در کنترل معاملات ارزی جزئی از نظم عمومی اقتصادی کشور محسوب می‌شود. هرگاه معلوم شود که مقتضیات ارزی برقراری مجدد مقررات مربوط به پیمان ارزی را توجیه می‌کند قانونگذار می‌تواند اخذ پیمان ارزی و تبعات آن را که مجازات متخلفین پیمان ارزی است برقرار کند. ولی قانونگذار نمی‌تواند ضمن برقراری مجدد پیمان ارزی صادرکنندگانی را که در زمان لغو پیمان مبادرت به صادرات کرده‌اند و یا مجازاتشان به موجب قانون دیگری منتفی شده است مورد تعقیب کیفری قرار دهد. طبیعی است صادرکنندگان کالاهائی که پیمان ارزی سپرده‌اند ملتزم به اجرای تعهد خود به عنوان یک قرارداد حقوقی هستند و از آثار این التزام این است که در صورت عدم ایفای تعهد باید اختلاف نرخ ارز و خسارات ناشی از تأخیر در انجام تعهد خود را به بانک مرکزی (متعهدله) بپردازند و این خسارت گاه از میزان جریمه مقرر در قانون واگذاری معاملات ارزی هم بیشتر خواهد بود. لکن موضوع بحث، در این مقاله عطف به ماسبق کردن اجرای قانون است که موجب توقف سرمایه‌گذاری طویل‌مدت در کشور و گرایش بازرگانان به سوء استفاده از شیوه‌های تقلب‌آمیز برای تحصیل سود می‌شود. عطف به ماسبق کردن قوانین دقیقاً ناشی از خودسری قضائی و پایبند نبودن برخی از قضات به قوانین جاری کشور است. حکومت قانون و امنیت قضائی ایجاب می‌کند که اعمال ارتكابی مشمول همان قانونی باشد که در زمان ارتكاب، اجرا می‌شده است. ممکن است کشوری به خاطر دفاع از این اصل ناگزیر خساراتی هم متحمل شود ولی امنیت قضائی و احترام به قانون به مراتب بالارزش‌تر از بهره‌ای است که از اخلال در نظم قضائی در کوتاه مدت عاید می‌شود.

متأسفانه در کشور ما اشخاصی به سمت‌های قضائی منصوب شده‌اند که بعضاً در کسوت قضات دادگاه‌های انقلاب نه تنها به موازین حقوقی پایبند نبوده‌اند بلکه اجرای این اصول را مانع انجام

وظایف خود می‌دانسته‌اند. چنین قضاتی سال‌ها اشخاصی را به استناد قوانینی که خود اعلام می‌کردند و جرائمی که متهمان تا روز صدور حکم از آن بی‌خبر بوده‌اند محکوم کرده و احکام قطعی صادر نموده‌اند. طبیعی است چنین قضاتی پایبند استدلال حقوقی نبوده و آنچه را بزرع خود مصلحت می‌پندارند موضوع حکم قرار می‌دهند.

ولی قضات مذکور نباید فراموش کنند آرائی که در زمان تصدی دادگاه‌های انقلاب صادر می‌شد در جاتی انتشار نمی‌یافت و گاه خود متهم نیز از مضمون رأی آگاه نمی‌شد. بنابراین افکار عمومی مستقیماً در مقام انتقاد بر نمی‌آمد. حال آن که آراء هیئت عمومی دیوان کشور را به هر حال، نمی‌توان از دسترس مردم دورنگه داشت. غیر از اصحاب دعوی، در گوشه و کنار کشور لااقل دانشجویان و محققین حقوقی این آراء را مطالعه می‌کنند و به این نتیجه می‌رسند که خانه از پای بست ویران است. حرمت تصمیمات قضائی به عنوان و القاب صادرکنندگان آن بستگی ندارد. عبارات و استدلال‌های حقوقی است که گاه مانند آراء دیوان کشور ایالات متحده به قانون طبیعی و لازم‌الاجرا تبدیل می‌شود و گاه همانند پاره‌ای آراء دادگاه‌های انقلاب در کشور، اسباب سرگرمی دانشجویان حقوق خواهد شد.

... و اما سرمایه‌گذاری در خارج!

گفتمی است در حال که دولت به دنبال مضیقه ارزی تعهدات صادراتی سالیان پیش را با عطف به ماسبق کردن مقررات جزائی به مرحله اجرا می‌گذارد، مقرراتی تحت عنوان آئین‌نامه سرمایه‌گذاری‌های ایران در خارج کشور در مرداد ماه ۷۶ به تصویب می‌رسد که در آن تسهیلات و معافیت‌های فراوانی برای تشویق سرمایه‌گذاری ایرانیان و دولت ایران در خارج کشور در نظر گرفته شده است. معلوم نیست در شرایط محدودیت‌های ارزی که دولت پرداخت‌های جاری خود را معوق گذاشته داشته و ممکن است مجدداً دست به دامان صندوق بین‌المللی پول شود به چه منظوری با گشاده دستی تسهیلات گوناگونی برای اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری بلند مدت در سایر کشورها را به تصویب می‌رساند. ماده یک آئین‌نامه بالا مقرر کرده است «کلیه مراجع ذیربط از جمله وزارتخانه‌های تولیدی، وزارت بازرگانی - گمرک جمهوری اسلامی ایران و

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران -
مؤسسات تضمینی و بیمه کننده موظفند درخواست متقاضیان در خصوص پیگیری مسائل مرتبط با سرمایه گذاری در خارج کشور را پس از تصویب طرح سرمایه گذاری در شورای عالی سرمایه گذاری مورد اقدام قرار دهند». به این ترتیب دولت از طرفی با اجرای مجدد بیمان ارزی و فشار بر صادرکنندگان و سایر محدودیتهای ارزی برای تأمین مواد اولیه کارخانجات کشور و پرداختهای جاری، در مقام صرفه جویی ارزی برآمده است و از سوی دیگر منابع ارزی کشور را به سرمایه گذاری در سایر نقاط جهان هدایت می کند!

بدون تردید مبنای این قبیل تصمیمات متناقض حمایت از خواسته های نوکسسه های قدرتمندی است که سالها است اهرم های اقتصادی و تولیدی کشور را به عنوان مدیران مؤسسات دولتی در دست دارند و اینک به فکر افتاده اند که با سرمایه شرکت های دولتی و بنیادها و مؤسسات وابسته به دولت در کشورهای دیگر رحل اقامت گزیده و در شرایط سخت اقتصادی امروز کشور به عنوان مدیران مؤسسات ایرانی در خارج کشور از مزایای خدمت در آن سرزمین ها استفاده کنند.

واقعیت این است که شرکت های دولتی و تحت پوشش بانکها و بنیادها که کلیه ابزار معیشت مردم کشور ما را در اختیار دارند طی سال های گشاده دستی مالی دولت درآمدهای خارج کشور خود را همچنان در حساب های شرکت نزد بانک های خارجی ذخیره کرده اند و اینک نیز در نظر ندارند این سرمایه های متعلق به مردم را به کشور برگردانند. بانک مرکزی ایران قاعدتاً از میزان این موجودی های ارزی اطلاع دارد با پیروی از سیاست مماشات با عوامل فساد به جای صدور دستور انتقال کلیه موجودی های مذکور به حساب بانک مرکزی اینک تن به اجرای مقرراتی داده است که براساس آن این درآمدهای ارزی کشور در کشورهای خارجی به عنوان سرمایه گذاری ایران در خارج کشور همچنان باقی بماند، لذا در آینده شاهد تشکیل این قبیل شرکت های وابسته در نقاط مختلف جهان و مسافرت مدیران واحدهای دولتی و وابسته به دولت برای تصدی این طرحها در خارج کشور خواهیم بود.

ایا در شرایطی که مدیران وابسته به دولت زیر عنوان فریبنده سرمایه گذاری ایران در خارج کشور

سرمایه های متعلق به مردم کشور ما را درگیر طرح های مشکوک سرمایه گذاری در خارج کشور می کنند و از برگرداندن سرمایه مردم ایران به کشور استنکاف می ورزند سخن از جلب سرمایه های خارجی به ایران و برگرداندن سرمایه های ایرانیان مقیم خارج کشور اثری خواهد بخشید.

هدف از این نوشته این است که دولت در شرایط سخت اقتصادی امروز باید زمینه اجرای برنامه های بلند مدتی را در زمینه تشویق سرمایه گذاری در ایران با برقراری امنیت قضائی و حکومت بدون تبعیض قانون فراهم کند. تامل در اجرای این وظیفه به هر حال از دید ناظران امور کشور مخفی نخواهد ماند.

یادآوری این نکته به مسئولین امور اقتصادی کشور ممکن است آنان را به فکر اتخاذ تصمیمات جدی در حدود قوانین جاری بیندازد. ماده ۱۲ قانون پولی و بانکی کشور که ظاهراً هنوز به قوت خود باقی است مقرر داشته است که «بانک مرکزی ایران به عنوان بانکدار دولت موظف به انجام عملیات زیر است:

الف - نگاهداری حساب های وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت های دولتی و شهرداریها و همچنین مؤسساتی که بیش از نصف سرمایه آنها متعلق به وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکتهای دولتی و یا شهرداریها می باشند و انجام کلیه عملیات بانکی آنها در داخل و خارج کشور...»

مسئولین بانک مرکزی باید کلیه حساب های شرکتهای دولتی را در خارج کشور به بانک مرکزی منتقل کنند. ضمناً چون سرمایه بیشتر بنیادها به موجب اصل چهل و نهم قانون اساسی باید در اختیار دولت قرار گیرد حساب های ارزی شرکتهای وابسته به بنیادها نیز باید نزد بانک مرکزی متمرکز گردد. بدیهی است بانک مرکزی ابزار کافی برای اجرای این منظور در اختیار دارد. مثلاً می تواند از افتتاح اعتبار اسنادی به درخواست هر مؤسسه دولتی متخلف از ماده ۱۲ امتناع کند. طبیعی است پس از اینکه این موجودی های ارزی به حساب های بانک مرکزی منتقل شد مصرف آن نیز می بایستی با رعایت سیاستهای ارزی دولت و بانک مرکزی انجام پذیرد - یعنی در شرایط محدودیتهای ارزی تخصیص این موجودیها برای سرمایه گذاری در خارج کشور امکان پذیر نخواهد بود.

پیشنهاد من این است که بانک مرکزی به جای صدور بخشنامه های ارزی متناقض (که به قولی ظرف یک سال تعداد آن از ۲۵۰ بخشنامه تجاوز کرده بود) در شرایط اقتصادی دشوار کنونی سیاستهای طولی مدت ارزی کشور را به موجب آئین نامه خاص معاملات ارزی معین کرده و به اطلاع عموم برساند تا سرمایه گذاری در کشور در جهت مطلوب سوق یابد و امنیت حقوقی در زمینه مقررات ارزی فراهم شود وگرنه در شرایط تقییب اهداف متعارض و صدور دستورالعملهای موردی و گمراه کننده نمی توان به رشد مطلوب اقتصادی در ایران امید داشت. جای تعجب است در حالی که بانک مرکزی مجموعه های منظمی از قوانین، آئین نامه و مصوبات قانونی کشور را جمع آوری و منتشر کرده است تاکنون هیچ نشریه رسمی که حاوی بخشنامه ها و آئین نامه های ارزی کشور و سیاستهای ارزی باشد منتشر نشده و گاه خود متصدیان بانکها نیز نمی دانند که از مجموعه دستورالعملهای خلق الساعه بانک مرکزی در مورد معاملات ارزی کدامیک هنوز به قوت خود باقی است و در مقام تعارض بین این دستورالعملها از چه ضوابطی برای تعیین مقررات لازم الاجرای ارزی می توان استفاده کرد.

ضرورت انتشار رسمی مقررات ارزی تنها از جهت مصالح اقتصادی کشور و تشویق سرمایه گذاری عنوان نمی شود بلکه به موجب مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام تخلف از مقررات ارزی جرم شناخته شده است. حال باید دید چگونه دادگاهی به خود اجازه می دهد اشخاص را به لحاظ ارتکاب جرائمی که اصل تخلف حتی در روزنامه رسمی منتشر نشده است محکوم کند؟ به موجب اصل ۱۶۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی فقط به استناد قانون می توان اشخاص را محکوم به مجازات کرد و به موجب مواد ۲ و ۳ قانون مدنی ایران قوانین (یا مقررات قانونی) باید در روزنامه رسمی منتشر شود و ۱۵ روز پس از انتشار قابلیت اجرا خواهد داشت. چون بانک مرکزی سالها است به این تکلیف قانونی خود عمل نکرده به نظر می رسد که می توان با طرح دعوی در دیوان عدالت اداری با رعایت اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی، درخواست ابطال بخشنامه و دستورالعملهای منتشر نشده بانک را کرد. این اقدام اولین گام مؤثر در مقام احترام گذاشتن به قانون و حکومت قانون در ایران خواهد بود.

