



# نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

**طرح نحوه محاسبه و اعمال تسعیر دارایی‌ها و  
بدهی‌های ارزی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران**

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۰۶

تاریخ: ۱۳۹۴/۰۱/۱۹



پژوهشکده شورای نگهبان

## شناسنامه

عنوان:

**نظرات استدلالی شورای نگهبان**

**طرح نحوه محاسبه و اعمال تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های  
ارزی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران**

استخراج، تنقیح و تدوین:

**محمدبرزگر خسروی**

بازبینی و نظارت علمی:

**مصطفی مسعودیان**

**گروه تدوین نظرات و مبانی آراء شورای نگهبان**

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۰۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۰۱/۱۹

پژوهشکده شورای نگهبان



## فهرست مطالب

۲	.....مقدمه
	طرح نحوه محاسبه و اعمال تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی جمهوری
۳	.....اسلامی ایران
۳	.....مرحله اول
۹	.....نظر (مرحله اول) شورای نگهبان
۱۰	.....مرحله دوم
۱۴	.....نظر (مرحله دوم) شورای نگهبان
۱۵	.....مرحله سوم
۱۶	.....نظر (نهایی) شورای نگهبان

## مقدمه

بر اساس اصل (۹۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی به وسیله شورای نگهبان از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت مغایرت برای تجدیدنظر به مجلس بازگردانده می‌شود. همچنین به موجب اصل (۸۵) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب اساسنامه‌های دولتی را به دولت واگذار کند که در این صورت اساسنامه‌های مصوب دولت می‌بایست به لحاظ انطباق با شرع و قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان برسند. علاوه بر این به موجب اصل (۴) قانون اساسی، 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. تفسیر قانون اساسی نیز به موجب اصل (۹۸) قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان قرار گرفته است.

در راستای اجرای این اصول، کلیه مصوبات مجلس، اساسنامه‌های دولتی و استفساریه‌ها در جلسات شورای نگهبان مورد بررسی فقهی و حقوقی قرار گرفته و نظر نهایی شورا ابلاغ می‌گردد. با عنایت به تأکیدات رهبر معظم انقلاب اسلامی مبنی بر ضرورت اعلام مبانی و استدلالات شورای نگهبان، گروه تدوین پژوهشکده شورای نگهبان، با همکاری اداره تدوین دفتر امور حقوقی شورای نگهبان، اقدام به استخراج استدلالات و مبانی نظری آراء این شورا نموده است. کارشناسان این پژوهشکده، با مطالعه دقیق متن مذاکرات شورای نگهبان - که از سوی معاونت اجرایی ضبط و پیاده‌سازی می‌شود - استدلالات و ظرایف مورد نظر اعضاء را استخراج نموده و با حفظ اصالت، آن‌ها را در قالب یک متن علمی به جامعه حقوقی کشور ارائه می‌نمایند. یقیناً انتشار مبانی اظهارنظرهای شورای نگهبان، موجب آشنایی هرچه بیشتر جامعه علمی و نهادهای تقنینی و اجرایی کشور با فعالیت‌های این شورای حساس و تأثیرگذار شده و همچنین می‌تواند به عنوان متون درسی و پژوهشی در محافل دانشگاهی و حوزوی مورد استفاده قرار گیرد.

## طرح نحوه محاسبه و اعمال تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

### مرحله اول

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۲/۴/۳۱

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۲/۵/۲

ماده واحده- تفاوت ناشی از تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی که از تغییر نرخ برابری ارز، طلا و جواهرات ایجاد می‌شود، سود تحقق‌یافته تلقی نمی‌شود و مشمول مالیات نیست و مابه‌التفاوت آن در حسابی تحت عنوان «مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی» منظور و در بخش سرمایه بانک مرکزی ذیل حساب اندوخته‌ها در ترازنامه منعکس و گزارش می‌شود. مانده این حساب صرفاً بابت جبران زیان‌های احتمالی آتی بانک مرکزی ناشی از تغییر (کاهش) برابری‌های قانونی ارز (تسعیر) قابل استفاده است.

تبصره ۱- نرخ برابری ارز مطابق ساز و کار قانونی توسط بانک مرکزی تعیین می‌گردد.

تبصره ۲- مفاد این قانون از تاریخ تصویب لازم‌الاجراء است و صورت‌های مالی سال ۱۳۹۱ بانک مرکزی را نیز شامل می‌شود و هر گونه تصمیم مغایر مفاد این قانون ملغی‌الاثراست.

تبصره ۳- با تصویب این قانون، بند (ب) ماده (۲۶) قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱<sup>(۱)</sup> نسخ می‌گردد.

۱. ماده (۲۶) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸: «ماده ۲۶-

الف- دولت موظف است در مقابل زیان‌های احتمالی حاصل از تغییر برابری‌های قانونی نسبت به طلا و پول‌های خارجی و اتفاقات ناشی از قوه قهریه، اسناد خزانه بی‌نام با سررسید معین صادر و به بانک مرکزی ایران تسلیم نماید.

ب- سود احتمالی حاصل از تغییر برابری‌های قانونی نسبت به طلا و پول‌های خارجی و اتفاقات ناشی از قوه قهریه به مصرف استهلاک اصل و بهره بدهی‌های دولت به بانک مرکزی ایران خواهد رسید و مازاد آن به خزانه دولت تحویل خواهد شد.

## الف - دیدگاه مغایرت

- درآمد ناشی از تسعیر دارایی‌های ارزی که از تغییر نرخ برابری ارز، طلا و جواهرات ایجاد می‌شود، سود محسوب می‌شود و این سود، جزئی از درآمدهای دولت است؛ ضمن آنکه اگر این درآمد، جزء درآمدهای دولت نباشد، پرداخت بدهی دولت از این محل، معنا نخواهد داشت. بر این اساس، از آنجا که طبق اصل ۵۳ قانون اساسی، باید کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل کشور متمرکز شود، عدم تصریح ماده واحده مزبور به واریز سود حاصل از تسعیر دارایی‌های ارزی بانک مرکزی به خزانه، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است.

- آنچه از تفاوت تسعیر دارایی‌های ارزی بانک مرکزی حاصل می‌شود، مال محسوب می‌شود؛ ضمن آنکه بانک مرکزی، بانکی دولتی است که کلیه سهام آن متعلق به دولت است؛ در نتیجه، سود متعلق به بانک مرکزی، منجر به افزایش سهام دولت شده و جزئی از دریافت‌های دولت است. بنابراین، مالی که برای بانک مرکزی حاصل می‌شود، جزئی از دریافت‌های دولت، موضوع صدر اصل ۵۳ قانون اساسی است که باید مانند همه دریافت‌های دولت به خزانه واریز شده و در حدود اعتبارات مصوب و به موجب قانون هزینه شود. بر این اساس، حکم مقرر در صدر بند (ب) ماده (۲۶) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱، مبنی بر اینکه «سود احتمالی حاصل از تغییر برابری‌های قانونی نسبت به طلا و پول‌های خارجی و اتفاقات ناشی از قوه قهریه، به مصرف استهلاك اصل و بهره بدهی‌های دولت به بانک مرکزی ایران خواهد رسید»، بدون تصریح بر واریز سود مزبور به خزانه، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی است؛ زیرا طبق اصل ۵۳ قانون اساسی، باید پیش از اینکه سود حاصل از تسعیر دارایی‌های بانک مرکزی صرف استهلاك بدهی‌های دولت شود، به خزانه واریز شود.

- از آنجا که مفاد بند (ب) ماده (۲۶) قانون پولی و بانکی کشور، حکم به تهاتر خودکار (خود به خود) بدهی‌های دولت با سود احتمالی حاصل از تغییر برابری‌های قانونی نسبت به طلا و پول‌های خارجی و اتفاقات ناشی از قوه قهریه کرده است، سرایت حکم

→

ج- سود و زیان ناشی از اجرای موافقتنامه‌های پرداخت موضوع بند (ه) ماده (۱۲) این قانون به حساب دولت منظور خواهد شد.

تبصره (۲) این مصوبه به صورت‌های مالی سال ۱۳۹۱ بانک مرکزی، اشکال دارد؛ زیرا صورت‌های مالی سال ۱۳۹۱ بانک مرکزی، طبق قانون انجام گرفته است.

- درآمد ناشی از تسعیر دارایی‌های ارزی بانک مرکزی، به معنای درآمد حاصل از فروش ارز بانک مرکزی است و نه به معنای اختلافی که میان قیمت ارز بر اثر نوسانات بازار ارز ایجاد می‌شود؛ بنابراین، درآمد مزبور، واقعی و بالفعل است نه بالقوه و باید بر اساس اصل ۵۳ قانون اساسی همانند سایر درآمدها به خزانه واریز شود. از این رو، عدم تصریح مصوبه‌ی مزبور به لزوم واریز این درآمد به خزانه، مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی است.

- صدر این مصوبه که تصریح کرده تفاوت ناشی از تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی، سود تحقق‌یافته تلقی نمی‌شود و مشمول مالیات نیست، مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی است. توضیح آنکه هر چند دریافت مالیات توسط دولت از دولت معنا ندارد، لیکن بانک مرکزی بر خلاف خزانه، شخصیت حقوقی مجزا از دولت دارد. به عبارت دیگر، بانک مرکزی از حیث حقوقی، شخصیت مستقل دارد و نباید دولت و بانک مرکزی را یک شخص حقوقی تلقی کرد. بنابراین از آنجا که وفق این مصوبه، عدم دریافت مالیات از محل تفاوت ناشی از تسعیر دارایی‌های بانک مرکزی، موجب نفی یکی از درآمدهای عمومی شده و طریق جبران این تقلیل درآمد نیز در مصوبه‌ی مزبور تعیین نشده است، این مصوبه، مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی است که مقرر می‌دارد طرح‌های قانونی که به تقلیل درآمد عمومی منجر می‌شود، تنها در صورتی قابل طرح در مجلس است که طریق جبران کاهش درآمد در آن معلوم شده باشد.

- ارزش‌های فروخته‌شده در بازار آزاد توسط دولت، ارزش‌های موجود در بانک مرکزی است و از آنجا که بانک مرکزی، جزئی از دولت است، ارزش‌های فروخته شده، از جمله دریافت‌های دولت محسوب می‌شود که لازم است مانند سایر دریافت‌های دولت طبق اصل ۵۳ قانون اساسی به خزانه واریز شود؛ در حالی که مصوبه‌ی مزبور نسبت به واریز این دریافت‌ها به خزانه تصریحی نکرده است؛ از این رو، این مصوبه مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی است.

- درآمدهای حاصل از فروش نفت به دلار و تبدیل آن به ریال، منبع عمومی است که نزد بانک مرکزی، امانت است. بانک مرکزی، عامل دولت است که منابع حاصل از

فروش نفت را به عنوان امین در اختیار دارد. بر همین اساس، حسابداری و تسعیر دارایی‌های بانک مرکزی نیز باید بر اساس قیمت واقعی باشد؛ ضمن آنکه لازم است در راستای اصل ۵۳ قانون اساسی همه‌ی آن درآمدها به خزانه واریز شود؛ در حالی که مصوبه‌ی مزبور نسبت به واریز این دریافت‌ها به خزانه تصریحی نکرده است؛ از این رو، این مصوبه مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی است.

### ب- دیدگاه عدم مغایرت

دولت بر اساس حکم بند (ب) ماده (۲۶) قانون پولی و بانکی کشور، از تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی ناشی از تغییر نرخ برابری ارز، طلا و جواهرات، استفاده و بدهی‌های خود به بانک مرکزی را تسویه می‌کند که در نتیجه‌ی این اقدام، آنچه باید از بالارفتن قیمت ارز به نفع مردم باشد، حاصل نمی‌شود. در این راستا مصوبه‌ی مزبور قصد دارد مسئله‌ی تفاوت ناشی از تسعیر را به عنوان سود تحقق‌نیافته، از درآمد دولت خارج کند؛ یعنی سود حاصل از تسعیر دارایی‌های ارزی بانک مرکزی را سود تحقق‌یافته دولت قلمداد نمی‌کند؛ لذا اساساً بند (ب) ماده (۲۶) قانون پولی و بانکی کشور، قابلیت تحقق پیدا نمی‌کند تا دولت بتواند به استناد آن، بدهی‌های خود به بانک مرکزی را پرداخت کند. در این مصوبه، مجلس همچنین ایجاد «حساب مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی» را پیشنهاد کرده تا در صورت اختلاف میان نرخ ارز مصوب و نرخ واقعی ارز، تفاوت نرخ به آن حساب برود، تا تفاوت نرخ واریزی به آن حساب، به نفع مردم از طریق بانک مرکزی استفاده شود و به سمت آنچه که در ارتباط با پرداخت بدهی‌های دولت است نرود. با این وصف، این مصوبه مغایرتی با اصل ۵۳ قانون اساسی ندارد.

تفاوت ناشی از تسعیر دارایی‌های بانک مرکزی ناشی از افزایش قیمت اعتباری طلا و ارزی است که به فروش نرسیده است. این تفاوت قیمت، درآمد بالقوه بانک مرکزی است و نه درآمد بالفعل؛ به بیان دیگر، مانند خانه‌ای که ارزش آن افزایش می‌یابد، ارزش طلا و ارز که هنوز به فروش نرسیده نیز افزایش یافته است و چون این افزایش، بالقوه و اعتباری است، واریز آن به خزانه و رعایت اصل ۵۳ قانون اساسی، سالبه‌ی به انتفای موضوع است. بنابراین مصوبه‌ی مزبور مغایرتی با اصل ۵۳ قانون اساسی ندارد.



- از آنجا که در برخی از مواقع برای دولت این امکان فراهم می‌شد تا با فروش ارز یا طلا و جواهرات در بازار آزاد، وجوه حاصله را در محل‌های مورد نظر خود هزینه کند و این امر باعث ایجاد تورم زیاد در جامعه می‌شد، مجلس در این مصوبه برای جلوگیری از این امر حساب خاصی را پیش‌بینی کرده تا تفاوت ناشی از تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی که از تغییر نرخ برابری ارز، طلا و جواهرات ایجاد می‌شود به آن حساب هدایت شود؛ زیرا در صورتی که این تفاوت قیمت در اختیار دولت قرار می‌گرفت، تورم در جامعه افزایش می‌یافت. اگرچه در این مصوبه از این حساب خاص به خزانه تعبیر نشده است، لیکن منظور مجلس تمرکز تفاوت قیمت مزبور در خزانه است. بنابراین مصوبه‌ی مزبور مغایرتی با اصل ۵۳ قانون اساسی ندارد.

- با توجه به اینکه بانک مرکزی، برخلاف خزانه، شخصیت حقوقی مستقل از دولت دارد، درآمدهای حاصل از فروش ارز توسط بانک مرکزی، دریافت دولت محسوب نمی‌شود، بلکه دریافت بانک مرکزی است. بند (الف) ماده (۲۶) قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱ نیز بیانگر آن است که درآمد حاصل از تفاوت تسعیر، در مالکیت بانک مرکزی است نه دولت؛ زیرا در صورت کاهش قیمت ارز، دولت موظف است جهت جبران زیان بانک مرکزی، اسناد خزانه بی‌نام و با سررسید معین به نام بانک مرکزی صادر کند. در نتیجه، این درآمدها مشمول حکم اصل ۵۳ قانون اساسی مبنی بر لزوم واریز درآمدهای «دولت» به خزانه نشده و مغایرتی با این اصل ندارد.

- هر سال بانک مرکزی، دارایی‌های خود را تراز و محاسبه می‌کند. برای تراز دارایی‌های خود، باید منابعی را که به صورت ارز خارجی است، تسعیر کند. در تسعیر دارایی‌ها، سود و درآمدی محقق نمی‌شود، بلکه صرفاً در اثر ارزیابی، تفاوتی به وجود می‌آید و این مصوبه، ناظر به این نوع تسعیر است نه ناظر به فروش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی و تبدیل آن به ریال؛ ضمن آنکه معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور نیز طی نامه‌ای تصریح بر «تعیین تکلیف افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ناشی از تغییر برابری‌های قانونی نرخ ارز» کرده است. از این رو، این تفاوت حاصله، متعلق به بانک مرکزی است نه دولت؛ اگر این تفاوت، متعلق به دولت باشد، باید صدر این مصوبه، طور دیگری نوشته می‌شد و مثلاً به جای عبارت «تفاوت ناشی از تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی»، نوشته می‌شد «تفاوت

ناشی از تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی دولت که در اختیار بانک مرکزی است». با این وصف، مصوبه‌ی مزبور مشمول حکم اصل ۵۳ قانون اساسی مبنی بر لزوم واریز دریافت‌های «دولت» به خزانه نشده و مغایرتی با این اصل ندارد.

- درآمد حاصل از تسعیر دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، از جنس مالکیت عمومی است که در اختیار بانک مرکزی قرار داده شده، نه مالکیت دولتی؛ بر همین اساس است که در مواقعی دولت به این بانک بدهکار می‌شود یا از آن وام می‌گیرد. از این‌رو، واریز درآمدهای ناشی از تسعیر به خزانه در راستای اصل ۵۳ قانون اساسی، متفی است؛ زیرا درآمدهای مزبور، درآمدهای دولت محسوب نمی‌شود تا مشمول حکم مقرر در اصل مذکور باشد. بنابراین، مصوبه‌ی مزبور، مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی نیست.

### ج- دیدگاه ابهام

- موضوع این مصوبه یعنی «تفاوت ناشی از تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی» امر موهومی است؛ زیرا مشخص نیست آیا مابه‌التفاوت و سود مذکور در این مصوبه دریافت دولت محسوب می‌شود تا به استناد اصل ۵۳ قانون اساسی الزاماً به خزانه واریز شود یا خیر؛ به عبارت دیگر، در این مصوبه اولاً معلوم نیست آیا مبلغ حاصل از تغییر برابری‌های قانونی و فاصله میان دارایی‌های بانک مرکزی ناشی از تسعیر، دریافت یا درآمد دولت است یا خیر؛ ثانیاً مشخص نیست آیا سود حاصل از تسعیر دارایی‌ها، متعلق به دولت است و باید به خزانه واریز شود یا خیر؟ بنابراین موضوع این مصوبه واجد ابهام و غیرقابل اظهارنظر از سوی شورای نگهبان است.

- بر اساس نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از اصل ۹۷ قانون اساسی،<sup>(۱)</sup> طرح یا لایحه‌ای فوری تلقی می‌شود که تأخیر در رسیدگی به آن مستلزم وقوع خسارت یا فوت فرصت باشد؛ در حالی که این مصوبه از حیث داشتن ملاک فوری بودن، محل تردید و بحث است و مشخص نیست که آیا ملاک فوری تلقی شدن طرح‌ها یا لوایح در این مصوبه وجود دارد یا خیر.

۱. نظریه‌ی تفسیری شماره ۱۲۵۸ مورخ ۱۳۶۸/۸/۱۵ شورای نگهبان: «مقصود از طرح یا لایحه فوری مذکور در اصل نود و هفتم قانون اساسی، طرح یا لایحه‌ای است که تأخیر در رسیدگی به آن مستلزم وقوع خسارت یا فوت فرصت باشد و لوایح و طرح‌هایی را که رسیدگی به آن در این حد از لزوم سرعت نیست، شامل نمی‌شود».

#### د- تصمیم شورا

- ماده واحده از این حیث که معلوم نیست آیا سود مورد نظر از دارایی‌های متعلق به دولت است یا خیر، و اینکه به خزانه واریز می‌گردد یا نه، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهار نظر خواهد شد.

#### نظر (مرحله اول) شورای نگهبان<sup>(۱)</sup>

ماده واحده از این حیث که معلوم نیست آیا سود مورد نظر از دارایی‌های متعلق به دولت است یا خیر، و اینکه به خزانه واریز می‌گردد یا نه، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهار نظر خواهد شد.

---

۱. مندرج در نامه‌ی شماره ۹۲/۳۰/۵۱۳۹۵ مورخ ۱۳۹۲/۵/۲ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

## مرحله دوم

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۲/۵/۱۵

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۲/۵/۳۰

ماده واحده- تفاوت ناشی از تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی که از تغییر نرخ برابری ارز، طلا و جواهرات ایجاد می‌شود، صرفاً ناشی از ارزیابی حسابداری است و سود تحقق یافته تلقی نمی‌شود و مشمول مالیات نیست و مابه‌التفاوت آن در حسابی تحت عنوان «مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی» منظور و در بخش سرمایه بانک مرکزی ذیل حساب اندوخته‌ها در ترازنامه منعکس و گزارش می‌شود.

مانده این حساب صرفاً بابت جبران زیان‌های احتمالی آتی بانک مرکزی ناشی از تغییر (کاهش) برابری‌های قانونی ارز (تسعیر) قابل استفاده است.

تبصره ۱- نرخ برابری ارز مطابق ساز و کار قانونی توسط بانک مرکزی تعیین می‌گردد.

تبصره ۲- مفاد این قانون از تاریخ تصویب لازم‌الاجراء است و صورت‌های مالی سال ۱۳۹۱ بانک مرکزی را نیز شامل می‌شود و هر گونه تصمیم مغایر مفاد این قانون ملغی‌الانراست.

تبصره ۳- با تصویب این قانون، بند (ب) ماده (۲۶) قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱ نسخ می‌گردد.

## الف- دیدگاه مغایرت

- بر اساس بند (ب) ماده (۲۶) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱، سود حاصل از تفاوت تسعیر، درآمد دولت تلقی شده و دولت با این درآمد می‌توانست، بدهی خود به بانک مرکزی را پرداخت نماید؛ در حالی که با نسخ بند مزبور در تبصره (۳) این مصوبه، این محل درآمدی دولت از بین رفته است و لذا دولت ملزم خواهد بود که پرداخت بدهی‌های یادشده را از سایر منابع تأمین کند. بنابراین از آنجا که در ماده واحدهی مزبور، از یک سو یکی از منابع درآمدی دولت نفی شده است و عملاً

کاهش درآمد عمومی دولت را موجب شده است و از سوی دیگر، نحوه جبران این کاهش درآمد نیز در این طرح نمایندگان مشخص نشده است، این مصوبه، مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی است.

- الغای اثر تصمیمات قبلی در تبصره (۲) این مصوبه، مغایر اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی است؛ توضیح آنکه اگر دولت بر اساس قانون اقداماتی را انجام دهد، مجلس با وضع قانون نمی‌تواند اقدامات انجام گرفته را لغو کند؛ زیرا این امر نوعی مداخله‌ی مجلس در اقداماتی است که مقامات اجرایی بر اساس قوانین اتخاذ نموده‌اند؛ ضمن آنکه ابطال یا نسخ تصمیمی که یک مقام اجرایی بر اساس تفسیر خود از قانون داشته و آن را اعمال کرده است، جنبه‌ی قضایی دارد و باید از طریق شکایت به مراجع قضایی (دیوان عدالت اداری) پیگیری شود. بر همین اساس، شورای نگهبان مصوبه‌ی مجلس ناظر بر ملغی‌الاثربودن تصمیم دولت نسبت به ادغام شوراهای عالی اداری را مغایر با قانون اساسی اعلام کرد.<sup>(۱)</sup> با این وصف، تبصره (۲) این مصوبه، مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی و نیز خلاف اصل استقلال قوا مصرح در اصل ۵۷ قانون اساسی است.

- در مواردی که بر اساس قانون، حق مکتسبه‌ای برای اشخاص (خواه حقیقی و خواه حقوقی) ایجاد شده باشد، مجلس مجاز نیست با لغو آن قانون، حق مکتسبه را نیز لغو کند. بر این اساس، حکم مقرر در تبصره (۲) این مصوبه که ناقض حقوق مکتسبه قانونی اشخاص است، مغایر با موازین شرع و نیز مغایر با اصل احترام به مالکیت مشروع اشخاص، موضوع اصل ۴۷ قانون اساسی است.<sup>(۲)</sup>

۱. در سال ۱۳۸۶، شورای عالی اداری به استناد ماده (۱۵۴) قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه، ۲۸ شورا و شورای عالی و نهاد مشابه را در هم ادغام یا منحل کرد. پس از این اقدام، مجلس شورای اسلامی طی مصوبه‌ای با عنوان «طرح دوفوریتی تعیین وضعیت، ادغام و اصلاح شوراهای عالی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۰/۲۵)، مصوبه‌ی یکصد و سی و سومین جلسه‌ی شورای عالی اداری و مصوبات شماره ۱۲۲۷۲۴ مورخ ۱۳۸۶/۸/۲ و شماره ۱۳۰۱۳۹ مورخ ۱۳۸۶/۸/۱۴ در مورد شوراهای عالی را ملغی‌الاثربودن اعلام کرد. شورای نگهبان در بند (۱) نظر شماره ۸۶/۳۰/۲۴۹۲۱ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۱۱ خود در خصوص مصوبه‌ی مزبور اعلام داشت: «ماده واحده در خصوص ملغی‌الاثربودن مصوبات مذکوره، مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی شناخته شد.»

۲. گفتنی است شورای نگهبان بر اساس همین استدلال، برخی از مصوبات مجلس از جمله طرح لغو لایحه قانونی راجع به املاک وراثت اسماعیل قشقایی و سهراب بهادری قشقایی را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی اعلام کرده است. نظر شماره ۳۰۶۰ مورخ ۱۳۶۷/۹/۲ شورای نگهبان در این خصوص

- اطلاق حکم مقرر در تبصره (۲) این مصوبه مبنی بر تسری حکم قانون به قبل از تاریخ تصویب و ملغی‌الثر نمودن تصمیمات قانونی اتخاذشده، مغایر با موازین شرع است. مفاد این تبصره تنها در صورتی صحیح است که تسری آن به گذشته، محدود به مواردی باشد که خلاف شرع نیست. بنابراین از آنجا که حکم تبصره‌ی مزبور به طور مطلق به گذشته سرایت کرده است، مغایر با موازین شرع است.

- با توجه به اینکه منشأ سود حاصل از تسعیر دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، درآمدهای نفتی است، این سود، درآمد و دریافت دولت است که باید طبق اصل ۵۳ قانون اساسی به خزانه واریز شود؛ در حالی که در این ماده واحده، واریز این سود به خزانه مورد تصریح قرار نگرفته است. از این‌رو، مصوبه‌ی مزبور مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی است.

### ب- دیدگاه عدم مغایرت

- تبصره (۲) و (۳) این مصوبه مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی نیست؛ زیرا اولاً دولت می‌تواند بدهی‌های خود به بانک مرکزی را از محل غیر از سود حاصل از تسعیر دارایی‌های خارجی بانک مرکزی بپردازد؛ ثانیاً در نتیجه‌ی تسعیر دارایی‌ها مذکور، وجهی حاصل نمی‌شود که بتوان از آن محل، درآمدی برای دولت لحاظ کرد؛ ثالثاً قانون جاری لزوماً دلالت بر فروش ارز نمی‌کند و در عمل نیز، بانک مرکزی ارزی را به فروش نرسانده است، بلکه تنها از حیث حسابداری و درج در ترازنامه‌ی سالانه‌ی خود، به آن قانون عمل کرده است. بر همین اساس، بانک مرکزی به قانون جاری نیز ایراد داشت که چگونه می‌توان ارزی را که به فروش نرسیده یا به میزان آن اضافه نشده است، به خزانه تحویل داد! از این رو، مصوبه‌ی مزبور مغایرتی با اصل ۷۵ قانون اساسی ندارد.

→

به شرح زیر است: «ماده واحده ... از این نظر که موجب نادیده گرفتن حقوق شرعی افراد است، خلاف موازین شرعی شناخته شد. و از این جهت که اطلاقش، ناقض حقوق مکتسبه مشروع اشخاص است، به خصوص نسبت به اموالی که مطابق تبصره یک لایحه قانونی شورای انقلاب از ناحیه دولت جمهوری اسلامی ایران در اختیار آنان قرار گرفته است، با اصل ۴۷ قانون اساسی که مالکیت مشروع را محترم دانسته و با اصل ۴۹ قانون اساسی که صرفاً ثروت‌های غیرمشروع را آن هم پس از رسیدگی و تحقیق و ثبوت شرعی قابل استرداد می‌داند، مغایر است.»

- حکم مقرر در تبصره (۳) این مصوبه مبنی بر نسخ بند (ب) ماده (۲۶) قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱، مغایرتی با اصل ۷۵ قانون اساسی ندارد؛ زیرا برخلاف بطلان، اثر نسخ نسبت به آینده است. به عبارت دیگر، معنای نسخ آن است که اقدامات انجام شده بر اساس این بند، صحیح و دارای اثر قانونی است، لیکن قانون‌گذار بنا بر مصالحی قصد دارد از این به بعد احکام مقرر در این بند اجرا نشود. از این رو، اگر چه تا قبل از این مصوبه، سود حاصل از تفاوت تسعیر، درآمد دولت تلقی شده و دولت با این درآمد می‌توانست بدهی خود به بانک مرکزی را پرداخت نماید، لیکن قانون‌گذار خواسته با نسخ این بند، احکام مقرر در آن اجرا نشود. بنابراین تبصره مزبور به معنای کاهش درآمد دولت نیست و لذا مغایرتی با اصل ۷۵ قانون اساسی ندارد.

- در صورتی مصوبه‌ی مزبور، مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی است که تقلیل درآمد عمومی، منجز و قطعی باشد، نه احتمالی؛ بنابراین از آنجا که در این مصوبه، کاهش درآمد دولت، احتمالی است، مصوبه‌ی مزبور مغایرتی با اصل ۷۵ قانون اساسی ندارد.

### ج- دیدگاه ابهام

- در این مصوبه منظور از «مانده حساب مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی» مشخص نیست و این عبارت، ابهام دارد؛ زیرا بانک مرکزی جهت صدور ترازنامه، دارایی‌های خود را به صورت سالانه ارزیابی می‌کند و سود ناشی از تسعیر را به حساب موضوع این مصوبه واریز می‌کند؛ در نتیجه، مانده حساب مفهومی نخواهد داشت. از این حیث، مراد از مانده حساب مذکور در این مصوبه، روشن نیست که چیست.

### د- تصمیم شورا

- در تبصره (۲) ماده واحده، الغاء اثر تصمیمات قبلی، مغایر اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی شناخته شد. بدیهی است چنانچه تصمیمات یا مصوبات مذکور بر خلاف قانون باشد، حسب مورد رئیس مجلس شورای اسلامی مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی، و ذی‌نفع یا هر شخص دیگر نیز می‌توانند از طریق مراجع صالحه قضایی اقدام نمایند.

### نظر (مرحله دوم) شورای نگهبان<sup>(۱)</sup>

در تبصره (۲) ماده واحده، الغاء اثر تصمیمات قبلی، مغایر اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی شناخته شد.

بدیهی است چنانچه تصمیمات یا مصوبات مذکور بر خلاف قانون باشد، حسب مورد رئیس مجلس شورای اسلامی مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی، و ذی نفع یا هر شخص دیگر نیز می توانند از طریق مراجع صالحه قضایی اقدام نمایند.

---

۱. مندرج در نامه‌ی شماره ۹۲/۳۰/۵۱۶۱۶ مورخ ۱۳۹۲/۶/۵ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.



## مرحله سوم

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۲/۶/۳۱

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۲/۷/۱۰

ماده واحده- تفاوت ناشی از تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی که از تغییر نرخ برابری ارز، طلا و جواهرات ایجاد می‌شود، صرفاً ناشی از ارزیابی حسابداری است و سود تحقق یافته تلقی نمی‌شود و مشمول مالیات نیست و مابه‌التفاوت آن در حسابی تحت عنوان «مازاد حاصل از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی» منظور و در بخش سرمایه بانک مرکزی ذیل حساب اندوخته‌ها در ترازنامه منعکس و گزارش می‌شود.

مانده این حساب صرفاً بابت جبران زیان‌های احتمالی آتی بانک مرکزی ناشی از تغییر (کاهش) برابری‌های قانونی ارز (تسعیر) قابل استفاده است.

تبصره ۱- نرخ برابری ارز مطابق ساز و کار قانونی توسط بانک مرکزی تعیین می‌گردد.

تبصره ۲- مفاد این قانون از تاریخ تصویب، لازم‌الاجراء است.

تبصره ۳- با تصویب این قانون، بند (ب) ماده (۲۶) قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱ نسخ می‌گردد.

## الف- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به حذف عبارت «و صورت‌های مالی سال ۱۳۹۱ بانک مرکزی را نیز شامل می‌شود و هرگونه تصمیم مغایر مفاد این قانون ملغی‌الاثراست» از ذیل تبصره (۲) این مصوبه، ایراد سابق شورا مبنی بر الغای اثر تصمیمات قبلی دولت و مداخله در اقدامات اجرایی و قضایی و نقض اصل استقلال قوا موضوعاً منتفی شده است؛ از این‌رو، این مصوبه، مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

## ب- تصمیم شورا

مصوبه‌ی مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

**نظر (نهایی) شورای نگهبان<sup>(۱)</sup>**

مصوبه مجلس در خصوص طرح نحوه محاسبه و اعمال تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

---

۱. مندرج در نامه‌ی شماره ۵۱۸۹۲/۳۰/۹۲ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱۰ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

امام خمینی (ره):

وازشورای محترم نگهبان می خواهم و توصیه می کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود را ایا فو تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطرو و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلو گیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



یزوهشگده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی،  
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲  
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵  
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵  
info@shora-rc.ir  
www.shora-rc.ir