Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics

Banking Rulemaking after the 2023 Central Bank Law: An Analysis of the Nexus among Competence, Procedure, and Legal Control

1. Hamidreza Sobhimoghaddam: PhD Student, Department of Public Law, Kish International Campus, University of Tehran, Kish, Iran
2. Vali Rostami*: Professor, Department of Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: vrostami@ut.ac.ir (Corresponding Author)
3. Nader Mirzadehkoshahi: Associate Professor, Department of Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran

ABSTRACT

The enactment of the Law of the Central Bank of the Islamic Republic of Iran in 2023 altered the decision-making structure and the distribution of certain regulatory and supervisory powers of the Central Bank, thereby highlighting the need to reassess the process of banking rulemaking from the perspective of public law. The principal research question concerns the relationship among the three fundamental stages of this process: the competence of the rulemaking authority, the drafting and adoption of regulations, and their control and review. Using a doctrinal method and a normative approach, the study examines the relevant laws, regulations, and implementing documents and employs legal adequacy as an operational criterion for evaluation. This criterion focuses on the possibility of identifying the source and limits of legal authority, reconstructing the decision-making process and its underlying reasons, and determining whether an effective mechanism exists for control and correction. The findings indicate that identifiable legal rules and institutional capacities exist in all three areas; however, the links among them are not always clear or integrated. With respect to competence, the dispersion of legal sources and the proximity or overlap of certain organizational roles increase the need for precise documentation of the source of authority and the responsibility of each competent body. Regarding procedure, rules concerning assessment, consultation, justification, and publication are provided for in various legal and administrative instruments, but they are not consistently consolidated into a single, traceable record of the regulatory decision. In the area of control, a judicial mechanism exists for reviewing regulations of general application; nevertheless, incorporating the outcomes of such review into the subsequent process of amendment and reconsideration requires a more coherent framework. On the basis of these findings, the article proposes three complementary instruments: a "competence map" for documenting the legal basis and limits of authority, a "regulatory dossier" for consolidating the stages and reasons underlying the regulatory decision, and a "control-feedback register" for connecting the outcomes of challenges and judicial review with subsequent regulatory revisions. An illustrative application of this framework to the 2024 Directive on Domestic Rial-Denominated Letters of Credit demonstrates that information concerning the source of authority, the reasons for revision, and judicial control is accessible, but remains dispersed across separate documents. The proposals advanced in this article are intended to complement the legal design of banking rulemaking and, by themselves, do not imply their economic or administrative effectiveness.

Keywords: *banking regulation; Central Bank; public economic law; rulemaking competence; rulemaking procedure; judicial review*

How to cite: Sobhimoghaddam, H., Rostami, V., & Mirzadehkoshahi, N. (2027). Banking Rulemaking after the 2023 Central Bank Law: An Analysis of the Nexus among Competence, Procedure, and Legal Control. *Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics*, *9*(5), 1-23.

© 2027 the authors. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) License.

Submit Date: 26 April 2026
Revise Date: 15 October 2026
Accept Date: 22 October 2026
Initial Publish Date: 24 October 2026
Final Publish Date: 22 December 2027

پژوهش‌های تطبیقی فقه،
حقوق و سیاست

مقرره‌گذاری بانکی پس از قانون بانک مرکزی ۱۴۰۲: تحلیل پیوند صلاحیت، فرایند و کنترل حقوقی

۱. حمیدرضا صبحی مقدم: دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، پردیس بین المللی کیش، دانشگاه تهران، کیش، ایران
۲. ولی رستمی*: استاد، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. پست الکترونیک: vrostami@ut.ac.ir (نویسنده مسئول)
۳. نادر میرزاده کوهشاهی: دانشیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

چکیده

تصویب قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۴۰۲، ساختار تصمیم‌گیری و توزیع بخشی از صلاحیت‌های تنظیم‌گری و نظارتی بانک مرکزی را دگرگون کرده و ضرورت بازخوانی فرایند مقرره‌گذاری بانکی را از منظر حقوق عمومی برجسته ساخته است. مسئله اصلی پژوهش، نحوه ارتباط میان سه مرحله اساسی این فرایند، یعنی صلاحیت مقرره‌گذار، تدوین و تصویب مقرره، و کنترل و بازنگری آن است. پژوهش با روش دکترینال و رویکرد هنجاری، قوانین، مقررات و اسناد اجرایی مرتبط را بررسی می‌کند و «کفایت حقوقی» را به‌عنوان معیار عملیاتی ارزیابی به کار می‌گیرد؛ معیاری که بر امکان احراز منشأ و حدود اختیار، بازسازی مسیر و دلایل تصمیم و وجود سازوکار مؤثر برای کنترل و اصلاح تمرکز دارد. یافته‌ها نشان می‌دهد که در هر سه حوزه، قواعد و ظرفیت‌های حقوقی قابل شناسایی وجود دارد، اما پیوند میان آنها همواره روشن و یکپارچه نیست. در حوزه صلاحیت، پراکندگی منابع و هم‌جواری برخی نقش‌های سازمانی، ضرورت ثبت دقیق منشأ اختیار و مسئولیت هر مرجع را افزایش می‌دهد. در حوزه فرایند، قواعد مربوط به ارزیابی، مشورت، توجیه و انتشار در اسناد مختلف پیش‌بینی شده‌اند، اما در همه موارد در قالب سابقه‌ای واحد و قابل ردیابی از تصمیم تنظیمی گرد نمی‌آیند. در حوزه کنترل نیز سازوکار قضایی برای رسیدگی به مقررات عام وجود دارد، ولی بازگشت نتیجه کنترل به فرایند اصلاح و بازنگری مقرره نیازمند صورت‌بندی منسجم‌تری است. بر پایه این یافته‌ها، مقاله سه ابزار تکمیلی را پیشنهاد می‌کند: «نقشه صلاحیت» برای ثبت مبنا و حدود اختیار، «پرونده مقرره» برای تجمیع مراحل و دلایل تصمیم، و «ثبت بازخورد کنترل» برای پیوند دادن نتیجه اعتراض و نظارت قضایی با بازنگری‌های بعدی. کاربست توضیحی این چارچوب در دستورالعمل اعتبار اسنادی داخلی ـ ریالی ۱۴۰۳ نشان می‌دهد که اطلاعات مربوط به منشأ اختیار، دلایل بازنگری و کنترل قضایی قابل دستیابی است، اما در اسناد جداگانه پراکنده قرار دارد. پیشنهادهای مقاله ناظر به تکمیل طراحی حقوقی مقرره‌گذاری بانکی است و به‌تنهایی دلالتی بر اثربخشی اقتصادی یا اجرایی آنها ندارد.

واژگان کلیدی: *تنظیم مقررات بانکی؛ بانک مرکزی؛ حقوق اقتصادی عمومی؛ صلاحیت مقرره‌گذاری؛ فرایند مقرره‌گذاری؛ نظارت قضایی*

نحوه استناددهی: صبحی مقدم، حمیدرضا.، رستمی، ولی.، و میرزاده کوهشاهی، نادر. (۱۴۰۶). مقرره‌گذاری بانکی پس از قانون بانک مرکزی ۱۴۰۲: تحلیل پیوند صلاحیت، فرایند و کنترل حقوقی. *پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست*، ۹(۵)، ۲۳-۱.

© ۱۴۰۶ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به‌صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

تاریخ ارسال: ۶ اردیبهشت ۱۴۰۵
تاریخ بازنگری: ۲۳ مهر ۱۴۰۵
تاریخ پذیرش: ۳۰ مهر ۱۴۰۵
تاریخ چاپ اولیه: ۲ آبان ۱۴۰۵
تاریخ چاپ نهایی: ۱ دی ۱۴۰۶

مقدمه

مقرره‌گذاری بانکی، در کنار کارکرد تخصصی و اقتصادی خود، صورتی از اعمال قدرت عمومی است. قواعدی که بانک مرکزی درباره ورود به بازار، فعالیت مؤسسات اعتباری، الزامات احتیاطی یا نحوه ارائه خدمات وضع می‌کند، می‌تواند بر حقوق و تکالیف اشخاص و بنگاه‌ها اثر مستقیم بگذارد. ازاین‌رو، کیفیت این مقررات فقط با ملاحظات فنی یا اقتصادی سنجیده نمی‌شود؛ منشأ قانونی اختیار، حدود مداخله، شیوه شکل‌گیری تصمیم و امکان پاسخ‌خواهی نیز در ارزیابی حقوقی آن دخیل است. این تلقی با ادبیات حقوق تنظیم مقررات اقتصادی در ایران نیز سازگار است که کیفیت مقرره را به مأموریت قانونی، طراحی نهادی و تضمین‌های حقوقی اعمال اختیار پیوند می‌دهد (Asgharnia & Rostami, 2018; Rostami & Asgharnia, 2024).

با تصویب قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۴۰۲، این بحث در ایران صورت تازه‌ای پیدا کرده است. قانون جدید، «معاون تنظیم‌گری و نظارت» را در ساختار بانک مرکزی شناسایی کرده، افزایش توان نظارتی و ارتقای سلامت و پاسخگویی شبکه بانکی را در شمار جهت‌گیری‌های خود قرار داده و وظایف و اختیارات شورای پول و اعتبار را در چارچوب ماده ۶۷ به هیأت عالی منتقل کرده است. بنابراین، تحلیل وضعیت کنونی باید با ساختار حقوقی پس از این قانون انجام شود، نه صرفاً با اتکا به سازمان و صلاحیت‌های پیشین (Rostami & Asgharnia, 2024).

اعتبار حقوقی مقرره‌گذاری بانکی به پیوند میان منشأ و حدود صلاحیت، فرایند شکل‌گیری تصمیم و سازوکارهای کنترل و بازنگری وابسته است. در نظام حقوق عمومی، هر یک از این عناصر بخشی از چارچوب اعمال قدرت تنظیمی را تشکیل می‌دهد؛ ادبیات داخلی تنظیم مقررات اقتصادی نیز کیفیت مقرره را با قانونی بودن، طراحی نهادی، فرایند تصمیم و تضمین‌های کنترل قدرت عمومی مرتبط می‌داند و آسیب‌های تنظیم‌گری را تنها به فقدان نهاد یا اختیار فرو نمی‌کاهد، بلکه آنها را در سطوح نهادی و ساختاری، تقنینی و مقررات‌گذاری، کارکردی و اجرایی بررسی می‌کند (Asgharnia & Rostami, 2018, 2020; Rostami & Asgharnia, 2024).

در مقرره‌گذاری بانکی، این مسئله اهمیت بیشتری پیدا می‌کند؛ زیرا تصمیمات تنظیم‌گر می‌تواند مستقیماً بر حقوق و تکالیف مؤسسات اعتباری، مشتریان، فعالان اقتصادی و، در سطحی گسترده‌تر، بر ثبات نظام مالی اثر بگذارد. ازاین‌رو، شناسایی مرجع دارای اختیار تنها یکی از مراحل است؛ درواقع، باید بتوان مشخص کرد متن مقرره در چه واحدی تهیه شده، بر چه مستند قانونی استوار است، چه مرجعی آن را تصویب کرده، چه اطلاعات و ملاحظاتی در تصمیم نهایی مؤثر بوده و در صورت بروز تعارض با قانون یا خروج از حدود اختیار، چه سازوکاری برای کنترل و اصلاح آن وجود دارد.

حقوق ایران برای این مراحل مجموعه‌ای از قواعد را در اسناد مختلف پیش‌بینی کرده است؛ این قواعد، اما، در اسناد متفاوت و با قلمروهای گوناگون پراکنده‌اند. قانون بانک مرکزی ۱۴۰۲ منبع اصلی سازمان و صلاحیت‌های خاص بانک مرکزی است؛ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار و آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۴ آن، همراه با دستورالعمل ۱۴۰۳ نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار، بخشی از الزامات مربوط به تهیه، توجیه، نظرخواهی و انتشار مقررات را در قلمرو قانونی خود مقرر کرده‌اند؛ و قانون دیوان عدالت اداری نیز امکان کنترل مقررات عام را از حیث مغایرت با قانون، عدم صلاحیت، تجاوز یا سوءاستفاده از اختیار و تخلف در اجرای قوانین و مقررات فراهم می‌کند (Asgharnia & Rostami, 2020; Rostami & Asgharnia, 2013, 2024).

ماده ۶۷ قانون بانک مرکزی استمرار و انتقال بخشی از اختیارات شورای پول و اعتبار به هیأت عالی را پیش‌بینی کرده است، اما شناسایی منشأ و حدود برخی اختیارات همچنان ممکن است نیازمند رجوع هم‌زمان به قانون جدید و قوانین پیشین باشد. در سطح فرایندی نیز بخشی از الزامات مربوط به توجیه، مشورت، انتشار و شفافیت در اسناد مختلف وجود دارد، اما این الزامات همواره در قالب یک سابقه واحد و قابل ردیابی از تصمیم تنظیمی گرد نیامده‌اند. در مرحله کنترل نیز قانون دیوان عدالت اداری سازوکار رسیدگی به مقررات عام را پیش‌بینی کرده، اما نحوه بازگشت نتیجه کنترل قضایی به فرایند اصلاح و بازنگری مقرره، نیازمند صورت‌بندی روشن‌تری است.

بنابراین، پرسش محوری پژوهش این است که نظام حقوقی ایران پس از قانون بانک مرکزی ۱۴۰۲ تا چه اندازه میان صلاحیت مقررهگذار، فرایند تدوین و تصویب مقرره و سازوکارهای کنترل و بازنگری آن پیوندی منسجم برقرار کرده است و برای تکمیل این پیوند چه سازوکارهای حقوقی می‌توان پیشنهاد کرد. «کفایت حقوقی» در این پژوهش صرفاً معیار عملیاتی برای پاسخ به همین پرسش است و به معنای ارائه نظریه‌ای مستقل نیست؛ این معیار بر امکان احراز منشأ و حدود اختیار، بازسازی مسیر و دلایل تصمیم و وجود راه مؤثر برای کنترل، اصلاح و بازنگری مقرره متمرکز است.

مبانی نظری مقررهگذاری بانکی

مقررهگذاری به‌مثابه اعمال قدرت عمومی

از منظر نظری، مقررهگذاری بانکی، با وجود ماهیت فنی و تخصصی، در قلمرو حقوق عمومی انجام می‌شود. تنظیم‌گر درباره رفتار اشخاص و مؤسسات قواعد الزام‌آور وضع می‌کند و این اختیار باید به قانون قابل انتساب باشد. در ادبیات داخلی تنظیم مقررات اقتصادی نیز کیفیت مقرره به قانونی بودن، طراحی نهادی و کیفیت فرایند تصمیم مرتبط شده است (Asgharnia & Rostami, 2018; Rostami & Asgharnia, 2024). در نظریه تنظیم‌گری خوب نیز مأموریت قانونی، پاسخگویی و رعایت فرایند منصفانه در کنار تخصص و کارایی قرار می‌گیرند (Baldwin et al., 2012). از این منظر، تخصص اقتصادی جای صلاحیت قانونی را نمی‌گیرد و پاسخگویی و تشریفات را نیز بی‌موضوع نمی‌کند.

مشروعیت، پاسخگویی و قابلیت ردیابی تصمیم

تنظیم‌گری در عمل میان چند نقش و واحد سازمانی توزیع می‌شود: یک مرجع ممکن است سیاست را تعیین کند، واحدی دیگر متن را تهیه کند و واحد یا مرجعی دیگر آن را اجرا یا کنترل کند. در چنین ساختاری، صرف شناسایی «تنظیم‌گر» برای انتساب مسئولیت کافی نیست و باید حدود صلاحیت هر مرجع و نسبت آن با مراجع هم‌عرض یا بالادست روشن باشد. مطالعه رستمی و اصغرنیا درباره اختلاف صلاحیت دو نهاد تنظیم‌گر نیز نشان می‌دهد که تداخل یا ابهام در حدود صلاحیت می‌تواند خود به مسئله‌ای حقوقی در تنظیم‌گری بخشی تبدیل شود (Rostami & Hosseinipour Ardakani, 2013). در ادبیات بین‌المللی، مشروعیت و پاسخگویی تنظیم‌گران نیز با امکان انتساب تصمیم، توضیح دلایل و کنترل قدرت پیوند خورده است (Black, 2008).

ویژگی‌های تنظیم‌گری بانکی و حدود انتقال معیارهای عمومی

کاربرد معیارهای عمومی تنظیم‌گری در حوزه بانکی نیازمند تعدیل است. بانک‌ها با سپرده‌های عمومی، نظام پرداخت، خلق و گردش اعتبار و خطر سرایت میان مؤسسات مالی پیوند دارند؛ ازاین‌رو، سرعت تصمیم، تخصص و محرمانگی در برخی موقعیت‌ها اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. اصول بازل، در کنار اختیارات کافی نهاد ناظر، بر تعریف روشن مسئولیت‌ها، پاسخگویی، فرایندهای شفاف، کنترل‌های داخلی و مشورت

عمومی در موارد مقتضی تأکید می‌کند (Kaviani et al., 2023; Rouhani & Parhizkari, 2017). کد شفافیت بانک مرکزی صندوق بین‌المللی پول نیز شفافیت را با نیازهای مشروع محرمانگی جمع می‌کند و از بانک‌های مرکزی می‌خواهد چارچوب حقوقی، مأموریت، ترتیبات تصمیم‌گیری و سازوکارهای پاسخگویی خود را روشن سازند (Bidar et al., 2022; Black, 2008).

در ادبیات داخلی نیز درباره افشای اطلاعات بانکی بر لزوم ملاحظه خطر سرایت، اعتماد سپرده‌گذاران و ثبات سیستمی تأکید شده است (Bagheri & Hemmati Khalili, 2024).

از مجموع این ادبیات، سه معیار برای تحلیل حقوقی مقاله اخذ می‌شود: نخست، اختیار و حدود آن باید به منبع قانونی معین قابل انتساب باشد؛ دوم، فرایند تهیه و تصویب مقرره باید به اندازه‌ای مستند باشد که بتوان مسئله، اطلاعات مؤثر و دلایل انتخاب را بازسازی کرد؛ و سوم، مقرره باید در برابر سازوکارهای پاسخگویی، کنترل و بازنگری قرار گیرد. فوریت و محرمانگی می‌توانند شیوه اجرای معیار دوم را تعدیل کنند، اما اصل قابلیت انتساب صلاحیت و امکان کنترل را از میان نمی‌برند. این سه معیار، مبنای نظری انتخاب محورهای تحلیل‌اند و نحوه عملیاتی‌کردن آنها در بخش روش توضیح داده می‌شود.

پیشینه پژوهش و جهت‌گیری تحقیق

پیشینه پژوهش داخلی و بین‌المللی

در ادبیات داخلی، یک دسته از مطالعات به معیارهای عمومی تنظیم‌گری اقتصادی پرداخته‌اند. اصغرنیا و رستمی، ویژگی‌های مقررات اقتصادی خوب و کارآمد را در حقوق رقابت بررسی کرده‌اند (Asgharnia & Rostami, 2018) و در پژوهشی دیگر، آسیب‌های نظام تنظیم‌گری اقتصادی را در چهار سطح نهادی و ساختاری، تقنینی و مقررات‌گذاری، کارکردی و اجرایی، و محیطی صورت‌بندی کرده‌اند (Asgharnia & Rostami, 2020). این بحث در کتاب «حقوق تنظیم مقررات اقتصادی» با تفصیل بیشتری درباره مبانی، معیارهای تنظیم‌گری و سازوکارهای حقوقی آن ادامه یافته است (Rostami & Asgharnia, 2024).

دسته دیگری از پژوهش‌های داخلی به ساختار و نظارت بانکی اختصاص دارد. کاویانی، ویژه و رستمی چالش‌های حقوقی فعالیت مؤسسات اعتباری و نسبت آن با نظارت بانکی را تحلیل کرده‌اند (Kaviani et al., 2023). روحانی و پرهیزکاری، استقلال مقام ناظر را در ابعاد ساختاری ـ سازمانی، مالی و نیروی انسانی بررسی کرده‌اند (Rouhani & Parhizkari, 2017) و السان و نگین‌تاجی نیز استقلال بانک مرکزی و رابطه حقوقی آن با دولت را مطالعه کرده‌اند (Elsan & Negin-Taji, 2022). در حوزه حقوق اداری، بیدار، مشهدی و دبیرنیا نقش شفافیت و مشارکت را در مشروعیت و کنترل تصمیم اداری توضیح داده‌اند (Bidar et al., 2022).

در میان منابع بین‌المللی مورد استفاده، نخست، ادبیات «تنظیم‌گری خوب» یک مبنای مهم برای ارزیابی است. Baldwin، Cave و Lodge پنج محور مأموریت قانونی، پاسخگویی، فرایند منصفانه و باز، تخصص و کارایی را مطرح می‌کنند (Baldwin et al., 2012). Black نیز در تحلیل مشروعیت و پاسخگویی تنظیم‌گران نشان می‌دهد که مشروعیت حقوقی و نهادی به نتیجه تنظیم‌گری محدود نمی‌شود و ساختار پاسخگویی، فرایند و امکان انتساب مسئولیت در رژیم‌های تنظیم‌گری چندمرکزی اهمیت مستقل دارد (Black, 2008).

دوم، ادبیات سیاست تنظیمی بر فرایند تصمیم تمرکز دارد. OECD ارزیابی آثار مقررات را جزئی از چرخه حکمرانی تنظیمی می‌داند و بر تعریف مسئله، شناسایی گزینه‌ها، سنجش متناسب آثار، مشارکت ذی‌نفعان و پایش پسینی تأکید می‌کند (Oecd, 2020). Coglianese، Kilmartin و Mendelson نیز شفافیت، مشارکت و توضیح دلایل تصمیم را از ابزارهای ارتقای کیفیت و مشروعیت مقرره و ایجاد سابقه

مناسب برای نظارت و بازبینی قضایی می‌دانند (Coglianese et al., 2008). سوم، استانداردهای خاص بخش بانکی است. اصول بازل ۲۰۲۴ بر روشن بودن مسئولیت‌ها و اختیارات قانونی نهاد ناظر، مشورت عمومی «در موارد مقتضی»، فرایندهای شفاف، پاسخگویی و کنترل‌های درونی تأکید دارد (Kaviani et al., 2023; Rouhani & Parhizkari, 2017). «کد شفافیت بانک مرکزی» صندوق بین‌المللی پول نیز شفافیت در چارچوب حقوقی، مأموریت، ترتیبات تصمیم‌گیری، پاسخگویی و محرمانگی را در یک چارچوب واحد قرار می‌دهد (Bidar et al., 2022; Black, 2008).

در تکمیل این مبانی، مرورهای آزمایشی «کد شفافیت بانک مرکزی» صندوق بین‌المللی پول نشان داده‌اند که ارزیابی شفافیت بانک‌های مرکزی می‌تواند چارچوب حقوقی، ترتیبات حکمرانی و پاسخگویی، محرمانگی و ارتباط با ذی‌نفعان را در یک ارزیابی منسجم کنار هم قرار دهد. راهنمای به‌روزشده این کد نیز بر ارزیابی متناسب با زمینه نهادی هر بانک مرکزی و حفظ توازن میان شفافیت و نیازهای مشروع محرمانگی تأکید دارد. این اسناد، مانند کد ۲۰۲۰، در این مقاله منبع صلاحیت در حقوق ایران نیستند و صرفاً برای تقویت معیارهای تحلیلی شفافیت، پاسخگویی و قابلیت ردیابی تصمیم به کار می‌روند (Bidar et al., 2022; Black, 2008).

شکاف پژوهش، پرسش، هدف و محدوده

برآیند پیشینه نشان می‌دهد که صلاحیت، کیفیت فرایند تنظیم‌گری، پاسخگویی و کنترل حقوقی در ادبیات داخلی و بین‌المللی بررسی شده‌اند؛ بااین‌حال، پیوند این مؤلفه‌ها در مقرره‌گذاری بانکی ایران پس از قانون بانک مرکزی ۱۴۰۲، از منشأ و حدود صلاحیت تا تدوین، تصویب، کنترل و بازنگری مقرره، کمتر به‌صورت یکپارچه بررسی شده است. پژوهش حاضر بر همین پیوند تمرکز دارد و می‌کوشد بر پایه آن، سازوکارهای حقوقی مشخصی برای تکمیل فرایند مقرره‌گذاری پیشنهاد کند.

پرسش اصلی پژوهش این است: نظام حقوقی ایران پس از قانون بانک مرکزی ۱۴۰۲ تا چه اندازه میان صلاحیت مقرره‌گذار، فرایند تدوین و تصویب مقرره و سازوکارهای کنترل و بازنگری پیوندی منسجم برقرار کرده است و برای تکمیل این پیوند چه سازوکارهای حقوقی می‌توان پیشنهاد کرد؟ برای پاسخ به این پرسش، سه مسئله فرعی بررسی می‌شود: منشأ، حدود و توزیع صلاحیت مقرره‌گذاری بانکی تا چه اندازه قابل شناسایی و کنترل است؛ قواعد حاکم بر تدوین، ارزیابی، مشورت، تصویب و انتشار مقررات بانکی تا چه اندازه مسیر تصمیم و دلایل آن را قابل ردیابی و توجیه می‌کند؛ و سازوکارهای اعتراض و کنترل قضایی چگونه می‌توانند نقض قواعد صلاحیتی و فرایندی را به اصلاح و بازنگری مقرره بازگردانند؟

هدف اصلی پژوهش، ارزیابی حقوقی مقرره‌گذاری بانکی از حیث پیوستگی این سه مرحله و ارائه سازوکارهای حقوقی متناسب برای تکمیل چرخه است. واحد تحلیل، مقرره بانکی و فرایند تولید، کنترل و بازنگری آن است. مؤسسات اعتباری در این بحث عمدتاً مخاطب یا ذی‌نفع مقرره‌اند. تصمیم‌های نظارتی و انتظامی موردی فقط تا جایی بررسی می‌شوند که مرز صلاحیت، اجرای مقرره یا امکان اعتراض به مقرره مبنای تصمیم را روشن کنند. این تفکیک برای جلوگیری از تعمیم مسائل مربوط به یک تصمیم موردی به کل فرایند مقرره‌گذاری ضروری است.

سهم پژوهش در ابداع مفاهیم صلاحیت، شفافیت یا کنترل قضایی نیست، بلکه در تحلیل هم‌زمان این مؤلفه‌ها در ساختار حقوقی مقرره‌گذاری بانکی پس از قانون بانک مرکزی ۱۴۰۲ و صورت‌بندی رابطه آنها در قالب یک زنجیره واحد صلاحیت، فرایند و کنترل است. بر همین مبنا، پژوهش می‌کوشد کاستی‌های احرازشده را به ابزارهای حقوقی مشخصی مانند نقشه صلاحیت، پرونده مقرره و سازوکار بازخورد کنترل پیوند دهد.

روش پژوهش و چارچوب ارزیابی

اسناد و مراحل تحلیل

پژوهش حاضر حقوقی ـ هنجاری و مبتنی بر تحلیل دکترینال اسناد است. واحد تحلیل، قاعده یا مجموعه قواعد مرتبط با صلاحیت مقرره‌گذاری، فرایند تدوین و تصویب مقرره یا کنترل و بازنگری آن است. منابع حقوقی اصلی شامل قانون بانک مرکزی ۱۴۰۲، قانون دیوان عدالت اداری با اصلاحات ۱۴۰۲، قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار و اسناد اجرایی مرتبط است. آثار علمی داخلی و بین‌المللی برای استخراج و توضیح معیارهای ارزیابی به کار می‌روند. استانداردهای BCBS، OECD و IMF نقش معیار علمی تکمیلی دارند و استناد به آنها به‌خودیِ‌خود برای بانک مرکزی ایران صلاحیت یا الزام حقوقی ایجاد نمی‌کند.

تحلیل از شناسایی منشأ اختیار، مرجع تصمیم، قلمرو صلاحیت و قواعد فرایندی مرتبط با هر موضوع آغاز می‌شود. سپس، رابطه این قواعد با معیار عملیاتی پژوهش، از حیث امکان احراز اختیار، بازسازی فرایند و دلایل تصمیم و وجود راه مؤثر برای کنترل و اصلاح، سنجیده می‌شود. در پایان، برای هر کاستی احرازشده سازوکار اصلاحی متناسب پیشنهاد می‌شود و سطح حقوقی اجرای آن ـ اجرای تکالیف موجود، تنظیم مقرره در حدود صلاحیت فعلی یا اصلاح قانون ـ تعیین می‌گردد. به این ترتیب، هر پیشنهاد به مسئله‌ای مشخص در ارزیابی حقوق موجود متصل می‌شود.

در تفسیر قواعد، رابطه لفظ، ساختار نظام حقوقی و هدف حکم مورد توجه قرار می‌گیرد؛ بااین‌حال، ضرورت سیاستی یا هدف تنظیمی نمی‌تواند به‌تنهایی جایگزین منشأ قانونی صلاحیت شود. در بیان نتایج نیز میان حکم صریح قانون، برداشت تفسیری، مخاطره ناشی از طراحی نهادی و پیشنهاد اصلاحی تمایز گذاشته می‌شود. تراکم نقش‌های سازمانی به‌خودیِ‌خود دلیل وقوع سوءاستفاده یا ناکارآمدی نیست و نبود یک الزام یکپارچه در اسناد بررسی‌شده نیز اثبات‌کننده نبود همه رویه‌های اجرایی نیست. پژوهش شامل پیمایش، مصاحبه یا سنجش آماری عملکرد بانک مرکزی نیست؛ ازاین‌رو، نتایج آن ناظر به طراحی حقوقی است و از آنها نمی‌توان به‌تنهایی اثربخشی واقعی یا آثار اقتصادی سازوکارهای پیشنهادی را استنتاج کرد.

معیار عملیاتی تحلیل: کفایت حقوقی

«کفایت حقوقی» در این پژوهش صرفاً معیاری عملیاتی برای نظم‌دادن به ارزیابی مقرره‌گذاری بانکی است و به‌عنوان نظریه‌ای مستقل یا معیاری برای سنجش کارایی اقتصادی به کار نمی‌رود. این معیار سه پرسش را بر اسناد و فرایندهای حقوقی اعمال می‌کند: نخست، منشأ و حدود اختیار مقرره‌گذار تا چه اندازه قابل احراز است؛ دوم، مسیر شکل‌گیری تصمیم و دلایل آن تا چه اندازه قابل بازسازی است؛ و سوم، آیا برای کنترل، اصلاح و بازنگری مقرره راه مؤثری وجود دارد. به‌کارگیری این سه پرسش امکان تفکیک میان «وجود اختیار» و «کیفیت حقوقی اعمال اختیار» را فراهم می‌کند و تحلیل را از صرف شناسایی مرجع صالح به بررسی نحوه اعمال و کنترل آن اختیار گسترش می‌دهد (Baldwin et al., 2012; Kaviani et al., 2023; Rouhani & Parhizkari, 2017).

مبنای نظری این معیار از سه دسته الزامات به‌هم‌پیوسته به دست می‌آید. الزام قانونی‌بودن و قابلیت انتساب قدرت عمومی، مبنای بررسی منشأ و حدود صلاحیت است؛ الزامات شفافیت، مشارکت و پاسخگویی، مبنای سنجش قابلیت بازسازی مسیر و دلایل تصمیم قرار می‌گیرند؛ و تضمین‌های نظارت و پاسخگویی، مبنای ارزیابی امکان کنترل، اصلاح و بازنگری مقرره‌اند. در ادبیات داخلی تنظیم مقررات اقتصادی، کیفیت

مقرره با قانونی‌بودن، طراحی نهادی، فرایند تصمیم و سازوکارهای پاسخگویی و کنترل پیوند خورده است و همین ادبیات امکان ارزیابی مقرره را فراتر از محتوای فنی آن فراهم می‌کند (Asgharnia & Rostami, 2018; Rostami & Asgharnia, 2024).

در محور فرایندی نیز شفافیت و مشارکت، امکان بررسی تصمیم و ملاحظه دیدگاه مخاطبان را تقویت می‌کنند (Bidar et al., 2022). اصول اصلی نظارت بانکی مؤثر کمیته بازل نیز، با وجود آنکه مستقیماً ناظر به نظارت بانکی‌اند، در زمینه اهداف قانونی روشن، فرایندهای شفاف، حکمرانی و پاسخگویی نقش معیار تکمیلی دارند (Kaviani et al., 2023; Rouhani & Parhizkari, 2017). اسناد صندوق بین‌المللی پول درباره شفافیت بانک مرکزی نیز این مؤلفه‌ها را در قالب شفافیت چارچوب حقوقی، ترتیبات تصمیم‌گیری و پاسخگویی تقویت می‌کنند (Bidar et al., 2022; Black, 2008).

بر این اساس، «کفایت حقوقی» صورت عملیاتی همین الزامات در سه مرحله صلاحیت، فرایند و کنترل است، نه معیاری مستقل از چارچوب نظری پژوهش. کارکرد آن این است که برای هر مقرره یا مجموعه قواعد مرتبط، امکان احراز اختیار، قابلیت بازسازی مسیر و دلایل تصمیم، و وجود سازوکار مؤثر برای کنترل و اصلاح به‌طور منظم بررسی شود. استانداردها و منابع بین‌المللی مورد استفاده نیز در این چارچوب نقش معیار علمی تکمیلی دارند و به‌خودیِ‌خود منشأ صلاحیت یا الزام حقوقی برای بانک مرکزی ایران ایجاد نمی‌کنند.

صلاحیت مقرره‌گذاری و سازوکارهای کنترل آن

ساختار قانونی و قابلیت ردیابی اختیار

قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲ ساختار تنظیم‌گری بانکی را بازآرایی کرده و هیأت عالی را در کانون تصمیم‌گیری قرار داده است؛ در عین حال، تهیه پیش‌نویس‌های تنظیم‌گری، اجرا، نظارت و رسیدگی انتظامی میان شورای تنظیم‌گری و نظارت بانکی، هیأت عامل، رئیس‌کل، معاون تنظیم‌گری و نظارت و هیأت‌های انتظامی توزیع شده است. ازاین‌رو، آسیب ساختاریِ وضعیت کنونی را نمی‌توان در «فقدان نهاد تنظیم‌گر» یا «نبود تقسیم کار» خلاصه کرد (Rostami & Asgharnia, 2024).

ماده ۶۷ قانون ۱۴۰۲ مقرر کرده است که از تاریخ لازم‌الاجراشدن قانون، وظایف و اختیارات قانونی شورای پول و اعتبار به هیأت عالی منتقل شود. این حکم، چارچوب زمانی و مرجع انتقال صلاحیت را روشن می‌کند، اما برای سنجش اعتبار هر مقرره باید موضوع اختیار و حدود آن نیز مشخص باشد. در نتیجه، برای شناسایی قلمرو اختیار هیأت عالی گاه باید علاوه بر قانون جدید، به قوانینی رجوع کرد که پیش‌تر مبنای صلاحیت شورای پول و اعتبار بوده‌اند. این وضع به معنای فقدان صلاحیت نیست؛ دشواری در آن است که منبع و حدود برخی اختیارات از یک متن واحد به دست نمی‌آید (Rostami & Asgharnia, 2024).

استمرار قانونی صلاحیت، مسئله زمان و مرجع تصمیم را حل می‌کند، اما برای سنجش اعتبار هر مقرره باید موضوع اختیار و حدود آن نیز مشخص باشد. اهمیت تعیین مرز صلاحیت در تنظیم‌گری بخشی در ادبیات داخلی نیز مورد توجه قرار گرفته و اختلاف صلاحیت میان نهادهای تنظیم‌گر به‌عنوان منشأ تعارض تصمیمات تحلیل شده است (Rostami & Hosseinipour Ardakani, 2013). همین نیاز به انتساب دقیق مسئولیت و قدرت، در استانداردهای بین‌المللی نظارت بانکی نیز مورد تأکید است (Kaviani et al., 2023; Rouhani & Parhizkari, 2017).

تراکم نقش‌ها و کنترل کارکردی

قانون جدید میان هیأت عالی، شوراهای تخصصی و هیأت عامل تفکیک سازمانی برقرار کرده است؛ بااین‌حال، چند نقش مهم در جایگاه رئیس‌کل به هم نزدیک می‌شوند. رئیس‌کل به موجب ماده ۷ رئیس هیأت عالی است؛ قرارگرفتن موضوعات در دستور هیأت عالی، جز در موارد استثنایی مقرر در ماده ۹، به موافقت او وابسته است؛ در ترکیب شورای تنظیم‌گری و نظارت بانکی، انتخاب برخی اعضای تخصصی و تعیین اعضای هیأت عاملِ موردنیاز شورا با رئیس‌کل ارتباط مستقیم دارد؛ و طبق ماده ۱۵، مصوبات هیأت عامل پس از تأیید رئیس‌کل معتبر می‌شود. ماده ۱۶ نیز او را بالاترین مقام اجرایی بانک مرکزی و مسئول اداره و اجرای قانون معرفی می‌کند (Rostami & Asgharnia, 2024). این هم‌نشینی قانونی به‌خودیِ‌خود دلیل وقوع تعارض منافع، سوءاستفاده یا ناکارآمدی نیست؛ دلالت محدودتر آن، افزایش اهمیت کنترل‌های درونی، ثبت مسئولیت هر مرحله و امکان بازسازی مسیر تصمیم است. اصول بازل نیز استقلال عملیاتی را در کنار پاسخگویی، حکمرانی مناسب، فرایندهای شفاف و کنترل‌های درونی قرار می‌دهد (Kaviani et al., 2023; Rouhani & Parhizkari, 2017).

در مورد معاون تنظیم‌گری و نظارت نیز قانون چند کارکرد را صریحاً در کنار یکدیگر قرار داده است. وی به موجب ماده ۱۴ دبیر شورای تنظیم‌گری و نظارت بانکی است؛ شورایی که آماده‌سازی دستورکار و پیش‌نویس مصوبات هیأت عالی در موضوعات تنظیم‌گری و نظارت بانکی، ارزیابی اثربخشی تصمیمات و پایش تمکین اشخاص تحت نظارت را بر عهده دارد. معاون مزبور، طبق ماده ۱۵ عضو هیأت عامل است و ماده ۲۴ نیز او را دادستان انتظامی بانک مرکزی، مرجع اعمال برخی اختیارات مجوزدهی و مسئول نظارت بر حسن اجرای مقررات توسط اشخاص تحت نظارت قرار داده است؛ همان ماده، تهیه دستورالعمل‌های لازم برای اعمال اختیارات نظارتی را برای اعضای هیأت عامل پیش‌بینی می‌کند (Rostami & Asgharnia, 2024). این ترکیب وظایف، از آن جهت اهمیت دارد که کارکردهای تنظیم‌گری، ارزیابی، نظارت، مجوزدهی و تعقیب انتظامی را در نقاطی به یکدیگر نزدیک می‌کند؛ وضعی که ضرورت تفکیک کارکردی و ثبت مسئولیت را افزایش می‌دهد.

سازوکارهای کنترل پیشینی صلاحیت

برای کاهش دشواری ردیابی اختیار، مقاله «نقشه صلاحیت» را پیشنهاد می‌کند. در این نقشه، برای هر دسته از مقررات مهم باید منبع قانونی اختیار، واحد تهیه‌کننده پیش‌نویس، مرجع تصویب، مسئول اجرا و نظارت و مرجع بازنگری مشخص شود. این پیشنهاد با رویکرد اسناد بین‌المللی به شفافیت چارچوب حقوقی و تقسیم مسئولیت همسو است؛ کد شفافیت بانک مرکزی بر افشای چارچوب حقوقی، مأموریت و ترتیبات تصمیم‌گیری تأکید دارد و اصول بازل نیز روشن بودن مسئولیت و اختیار هر مرجع را لازم می‌داند (Bidar et al., 2022; Black, 2008; Rouhani & Parhizkari, 2017). نقشه صلاحیت برای ثبت و ردیابی مستند قانونی اختیار به کار می‌رود و اعتبار آن تابع همان مبانی قانونی موجود است.

در کنار آن، تفکیک کارکردی اقتضا می‌کند تهیه متن و ارزیابی مستقل آن در یک نقطه متمرکز نشوند. برای مقررات پراثر، بازبینی حقوقی یا نهادی می‌تواند به واحدی مستقل از واحد تهیه‌کننده متن سپرده شود. این شیوه، ضمن حفظ دانش تخصصی، امکان کنترل تعارض نقش را نیز افزایش می‌دهد و با تأکید کمیته بازل بر کنترل‌های داخلی، حکمرانی و اجتناب از تعارض منافع هم‌خوان است (Kaviani et al., 2023; Rouhani & Parhizkari, 2017).

کنترل پیشینی صلاحیت، جزء مکمل این طراحی است. پیش از تصویب مقرره باید احراز شود که مرجع تصمیم صالح است، موضوع در قلمرو اختیار قانونی قرار دارد، مقرره با قواعد بالادستی تعارض ندارد و محدودیتی فراتر از مجوز قانون ایجاد نمی‌کند. چنین بررسی‌ای لزوماً نیازمند نهاد بیرونی نیست؛ کافی است از واحد تهیه‌کننده متن فاصله کارکردی داشته باشد و نتیجه آن در سابقه مقرره ثبت شود. این کنترل، معیار «مأموریت قانونی» در ادبیات تنظیم‌گری خوب را از مرحله دادخواهی پسینی به مرحله پیش از تصویب نزدیک می‌کند (Baldwin et al., 2012).

حاصل این بخش، سه تکلیف پیشنهادی مرتبط است: ثبت منشأ و حدود اختیار در پرونده مقرره، کنترل حقوقی پیش از تصویب، و تفکیک کارکردی تدوین از ارزیابی مستقل. معیار ارزیابی این پیشنهادها نیز روشن است: باید معلوم شود چه مرجعی کدام اختیار را اعمال کرده و چه سازوکاری خروج از حدود آن یا تعارض نقش را کنترل می‌کند.

فرایند تدوین مقرره و الزامات شفافیت و مشارکت

پراکندگی قواعد و ضرورت یکپارچگی فرایند

قواعد حاکم بر فرایند مقرره‌گذاری بانکی در یک سند واحد جمع نشده‌اند. قانون بانک مرکزی، قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۴ آن و دستورالعمل ۱۴۰۳ نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار، هر یک بخشی از تهیه، توجیه، مشورت یا انتشار مقرره را در قلمرو قانونی خود پوشش می‌دهند (Asgharnia & Rostami, 2020; Rostami & Asgharnia, 2024). دستورالعمل اخیر صریحاً «مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار» را موضوع خود قرار داده، دستگاه‌های اجرایی را با ارجاع به ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری تعریف کرده و از ۱/۴/۱۴۰۳ برای این دستگاه‌ها لازم‌الاجرا شده است؛ بانک مرکزی نیز در ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری در شمار دستگاه‌های اجرایی آمده است (Asgharnia & Rostami, 2020). بنابراین، الزامات این مجموعه را نمی‌توان صرف‌نظر از موضوع مقرره و زمان تصویب آن به همه مقررات بانکی تعمیم داد.

مجموع این اسناد نشان می‌دهد که مسئله خلأ کامل تشریفاتی حقوق ایران نیست، بلکه پراکندگی و عدم تجمیع الزامات در یک مسیر روشن است. یک مقرره ممکن است برای مستند صلاحیت، نحوه تهیه، نظرخواهی و انتشار به چند متن متفاوت وابسته باشد. ازاین‌رو، پیشنهاد این پژوهش تدوین یک گردش کار یکپارچه در حدود قوانین موجود است که میان مسیر عادی و مسیرهای ویژه متناسب با اهمیت، فوریت یا الزامات محرمانگی تمایز برقرار کند و در هر مسیر، مسئول مرحله و مدارک لازم را مشخص سازد. چنین تجمیعی با ایده «چرخه حکمرانی تنظیمی» و ادغام ابزارهای مدیریت مقررات در ادبیات OECD نیز سازگار است (Oecd, 2020).

ارزیابی پیشینی و تناسب تشریفات

در اسناد بررسی‌شده، چارچوب واحدی که همه مقررات بانکی را بر حسب اهمیت آنها مشمول ارزیابی پیشینی متناسب کند احراز نشد. در قلمرو مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار و از تاریخ لازم‌الاجراشدن دستورالعمل ۱۴۰۳، تنظیم‌کننده مکلف است ضرورت و مطلوبیت مقرره، مبنای قانونی، اثر آن بر مقررات پیشین و نظرات ذی‌نفعان را مشخص کند؛ اما این الزامات با یک نظام کامل ارزیابی آثار مقرراتی یکسان نیست. در الگوی OECD، ارزیابی آثار از تعریف مسئله و هدف آغاز می‌شود، گزینه‌های تنظیمی و غیرتنظیمی را مقایسه می‌کند و هزینه‌ها، منافع، آثار توزیعی، اجرا، عدم تبعیت و پایش را در حد متناسب با اهمیت مقرره بررسی می‌کند (Asgharnia & Rostami, 2020; Oecd, 2020).

در این مقاله، ارزیابی پیشینی به معنای الزام به محاسبه اقتصادی مفصل برای هر مقرره نیست. حداقل انتظار آن است که برای مقررات مهم، مسئله، مستند اختیار، گزینه‌های قابل تصور و دلیل انتخاب راه‌حل نهایی ثبت شود و، در حد داده موجود، آثار حقوقی و اجرایی، هزینه‌های انطباق، رقابت، دسترسی به خدمات و مخاطرات ثبات مالی بررسی شود. خود OECD نیز بر تناسب روش RIA با اهمیت مقرره و بر استفاده از شواهد موجود تأکید دارد (Oecd, 2020).

یکسان گرفتن تشریفات برای همه مقررات نیز موجه نیست. مقررات فنی با اثر محدود، مقررات مهم با آثار قابل توجه بر مؤسسات یا مشتریان، و مقررات فوری یا حساس از حیث زمان، داده و دامنه آثار وضعیت یکسانی ندارند. ازاین‌رو، دامنه ارزیابی، مدت مشورت و سطح انتشار باید متناسب با اهمیت و فوریت مقرره تنظیم شود؛ اصل تناسب در طراحی RIA نیز بر همین تفاوت در شدت بررسی تأکید دارد (Oecd, 2020).

مشورت هدفمند و بیان دلایل

حقوق موجود، توجیه مقرره و توجه به نظر ذی‌نفعان را کاملاً نادیده نگرفته است. در قلمرو مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار، دستورالعمل ۱۴۰۳ بر ضرورت و مطلوبیت مقرره، مبنای قانونی، نظرخواهی و نحوه مواجهه با نظرات تأکید دارد. در عین حال، در مواد بررسی‌شده از قانون بانک مرکزی ۱۴۰۲، الزام عام و مستقلی برای انتشار یک «بیانیه دلایل» همراه با هر مقرره مهم بانکی مشاهده نشد؛ یعنی سندی که مسئله، هدف، مستند اختیار، گزینه‌های اصلی، مهم‌ترین دیدگاه‌های واصله و علت انتخاب نهایی را یک‌جا توضیح دهد (Asgharnia & Rostami, 2020; Rostami & Asgharnia, 2024).

برای مقررات مهم، صرف باز کردن مسیر دریافت نظر کافی نیست؛ باید فرصت معقول برای اظهارنظر و اطلاعات لازم برای فهم پیشنهاد وجود داشته باشد و روشن شود دیدگاه‌های مؤثر چگونه ملاحظه شده‌اند. این برداشت با ادبیات مشارکت در مقرره‌گذاری، که شفافیت و مشارکت را ابزار بهبود کیفیت تصمیم و مشروعیت فرایند می‌داند، همسو است (Coglianese et al., 2008). اصول بازل نیز به‌روزکردن مقررات و استانداردهای احتیاطی را، در موارد مقتضی، همراه با مشورت عمومی و انتشار به‌موقع می‌داند (Kaviani et al., 2023; Rouhani & Parhizkari, 2017).

بیانیه دلایل، در الگوی پیشنهادی، نقش ثبت منطق تصمیم را دارد. چنین سندی باید نشان دهد مقرره برای پاسخ به چه مسئله‌ای وضع شده، به کدام اختیار متکی است و چرا یک گزینه بر گزینه‌های دیگر ترجیح داده شده است. گزارش Coglianese و همکاران نیز توضیح روشن مبانی تصمیم و دسترسی به شواهد را جزئی از شفافیت مقرره‌گذاری و زمینه‌ای برای نظارت و بازبینی قضایی می‌داند (Coglianese et al., 2008). بنابراین، مشورت، پاسخ به نظرات و بیان دلایل در این مقاله اجزای مرتبط یک سابقه تصمیم‌اند، نه تشریفاتی مستقل و بی‌ارتباط.

فوریت و محرمانگی

مقرره‌گذاری بانکی ممکن است با اطلاعاتی مواجه باشد که افشای زودهنگام آنها بر رفتار بازار، وضعیت یک مؤسسه اعتباری یا ثبات مالی اثر بگذارد. قانون بانک مرکزی این وضعیت را به رسمیت شناخته و در ماده ۱۱، مواردی مانند امنیت ملی، اسرار تجاری و مذاکرات یا تصمیماتی را که انتشار آنها پیش از نهایی‌شدن قابل سوءاستفاده است، از انتشار عمومی مستثنا کرده است. آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۴ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار نیز موارد مقتضی محرمانگی را تابع قوانین مربوط می‌داند. در ادبیات داخلی نیز بر ضرورت ملاحظه خطر سرایت، اعتماد سپرده‌گذاران و ثبات سیستمی در افشای اطلاعات بانکی تأکید شده است (Bagheri & Hemmati Khalili, 2024).

در نتیجه، شفافیت در حوزه بانکی مطلق نیست. محرمانگی می‌تواند برای حفاظت از اسرار تجاری، جلوگیری از سوءاستفاده از اطلاعات حساس یا حفظ ثبات مالی لازم باشد؛ بااین‌حال، مبنای محرمانگی و مدت یا شرایط بازنگری آن باید قابل ثبت و کنترل باشد. کد شفافیت بانک مرکزی IMF نیز شفافیت را با «نیازهای مشروع محرمانگی» جمع می‌کند و بر روشن بودن چارچوب حقوقی محرمانگی تأکید دارد (Bidar et al., 2022; Black, 2008). در حقوق داخلی نیز قانون بانک مرکزی و آیین‌نامه ماده ۲۴، استثناهای انتشار را به رسمیت می‌شناسند (Asgharnia & Rostami, 2020; Rostami & Asgharnia, 2024) و ادبیات داخلی بر ملاحظه خطر سرایت و اعتماد سپرده‌گذاران تأکید کرده است (Bagheri & Hemmati Khalili, 2024).

پرونده مقرره و اتصال مراحل

برای آنکه این اجزا در عمل از هم جدا نمانند، مقاله «پرونده مقرره» را پیشنهاد می‌کند. برای مقررات مهم، این پرونده باید دست‌کم تعریف مسئله، مستند اختیار، گزینه‌های بررسی‌شده، سطح ارزیابی پیشینی، نظرات اصلی ذی‌نفعان و نحوه مواجهه با آنها، نظر حقوقی، دلایل انتخاب نهایی، تاریخ اجرا و برنامه بازنگری را در یک سابقه مرتبط گرد آورد. ایده نگهداری یک سابقه قابل بازسازی با تأکید ادبیات مقرره‌گذاری بر شفافیت، شواهد تصمیم و امکان نظارت سازگار است (Coglianese et al., 2008; Oecd, 2020).

کارکرد پرونده مقرره فقط بایگانی اسناد نیست. مستند صلاحیت، ارزیابی، گزارش مشورت، نظر حقوقی و دلایل تصمیم در کنار هم نشان می‌دهند متن نهایی از چه مسیری شکل گرفته است. دسترسی عمومی به این سابقه باید تابع قواعد انتشار و محرمانگی باشد؛ اما حتی بخش غیرقابل انتشار نیز باید در داخل نظام تصمیم‌گیری ثبت شود تا کنترل بعدی ممکن باشد (Bidar et al., 2022; Black, 2008; Rostami & Asgharnia, 2024).

کنترل قضایی و پیامد نقض قواعد مقرره‌گذاری

کنترل قضایی مقرره عام و تمایز آن از تصمیم موردی

مقررات عام بانک مرکزی، در حدود قواعد صلاحیت دیوان عدالت اداری، قابل کنترل قضایی‌اند. بند ۱ ماده ۱۲، رسیدگی به مقررات دولتی را در موارد مغایرت با قانون یا شرع، عدم صلاحیت مرجع، تجاوز یا سوءاستفاده از اختیار و تخلف در اجرای قوانین و مقررات در صلاحیت هیأت عمومی قرار داده است؛ ماده ۸۸ نیز ابطال تمام یا بخشی از مصوبه را پیش‌بینی می‌کند. ماده ۱۲۰ اصلاحی ۱۴۰۲ نیز دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرده است، با رعایت محرمانگی، مصوبات و دستورالعمل‌های خود را در پایگاه الکترونیکی دیوان قرار دهند (Rostami & Asgharnia, 2013).

کنترل قضایی برای این مقاله از دو جهت اهمیت دارد: نخست، سنجش حدود صلاحیت و سازگاری مقرره با قانون؛ و دوم، تعیین اثر تخلف از قواعد الزام‌آور فرایندی. در ادبیات حقوق عمومی ایران نیز نظارت قضایی بر نهادهای برخوردار از اقتدارات عمومی با حاکمیت قانون، پاسخگویی و تحدید قدرت پیوند داده شده است (Rostami & Asgharnia, 2013). بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، «تخلف در اجرای قوانین و مقررات» را در کنار عدم صلاحیت و مغایرت با قانون از جهات رسیدگی قرار داده است. بااین‌حال، از این حکم نمی‌توان نتیجه گرفت که هر نقص شکلی لزوماً به ابطال مقرره می‌انجامد؛ اثر نقض باید با توجه به ماهیت قاعده نقض‌شده و جایگاه آن در فرایند تصمیم بررسی شود.

برای نمونه، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۴۰۴۳۱۳۹۰۰۰۱۰۸۶۹۸۷ مورخ ۷/۵/۱۴۰۴، تبصره ماده ۳ «دستورالعمل اعتبار اسنادی داخلی ـ ریالی» مصوب ۲۱/۱/۱۴۰۳ را در بخشی که محدودیت ناشی از بدهی یا چک مدیران را به شخص حقوقی تسری می‌داد، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار تشخیص داد و از تاریخ تصویب ابطال کرد. اهمیت این رأی برای بحث حاضر در تأیید این نکته است که وجود صلاحیت تنظیم‌گری، تنظیم‌گر را از رعایت حدود قانونی اختیار و نسبت مقرره با قواعد بالادستی بی‌نیاز نمی‌کند؛ بااین‌حال، از یک رأی منفرد نمی‌توان قاعده‌ای عام درباره آثار همه انواع نقض تشریفات استنتاج کرد (Rostami & Asgharnia, 2013). باید میان کنترل اعتبار مقرره عام و اعتراض به تصمیم موردی مبتنی بر آن تفکیک کرد. در حالت نخست، خودِ قاعده و حدود اختیار مقرره‌گذار موضوع رسیدگی است؛ در حالت دوم، نحوه اعمال اختیار نسبت به شخص یا مؤسسه معین بررسی می‌شود. این مقاله بر حالت نخست متمرکز است و به تصمیمات نظارتی یا انتظامی فقط تا جایی می‌پردازد که این مرز را روشن کند (Rostami & Asgharnia, 2013, 2024).

جایگاه اعتراض به تصمیم موردی در تحلیل مقرره‌گذاری

قانون بانک مرکزی اصل حق دفاع و بازبینی تصمیمات انتظامی را نادیده نگرفته است. بند «ث» ماده ۲۲ بر تنظیم ترتیب رسیدگی، اخذ دفاعیات، تجدیدنظرخواهی، رسیدگی مجدد و جلوگیری از تعارض منافع تأکید دارد و ساختار بدوی و تجدیدنظر نیز برای رسیدگی انتظامی پیش‌بینی شده است. این سازوکارها اساساً به تصمیمات موردی مربوط‌اند و نباید با کنترل اعتبار مقرره عام یکسان تلقی شوند. همین ملاحظه درباره محدودیت مقرر در بند «ح» ماده ۲۲ در خصوص دستور موقت یا توقف تصمیمات نظارتی نیز صادق است. در این بحث، احکام یادشده فقط برای روشن‌کردن مرز کنترل تصمیم موردی و کنترل مقرره عام مورد استفاده قرار می‌گیرند.

تناسب پیامد نقض و درجه‌بندی کاستی‌های فرایندی

در سنجش آثار نقض، تناسب میان اهمیت قاعده نقض‌شده و پاسخ حقوقی مبنا قرار می‌گیرد. کاستی شکلی همیشه بی‌اهمیت نیست، اما هر نقص نیز لزوماً بی‌اعتباری کل مقرره را در پی ندارد. این صورت‌بندی با تمایز ادبیات تنظیم‌گری میان مأموریت قانونی، فرایند منصفانه و پاسخگویی سازگار است؛ درجه‌بندی بعدی، استنباط هنجاری پژوهش است و به‌عنوان رویه تثبیت‌شده دیوان معرفی نمی‌شود (Baldwin et al., 2012). در مواردی که الزام فرایندی مورد بحث دارای مبنای الزام‌آور در حقوق حاکم بر مقرره باشد، آثار نقض آن را می‌توان از حیث شدت به صورت زیر تحلیل کرد:

الف) نقض‌های صلاحیتی و بنیادین، مانند تصویب مقرره توسط مرجع فاقد اختیار یا فقدان شرطی که اصل صلاحیت تصمیم به آن وابسته است؛ ب) نقض تشریفات اساسی، یعنی نقض قواعدی که برای تضمین مشارکت مؤثر، بی‌طرفی، بیان دلیل، امکان کنترل یا جلوگیری از تغییر مؤثر نتیجه وضع شده‌اند؛ و ج) نقض‌های جزئی یا قابل اصلاح، یعنی کاستی‌هایی که بدون لطمه مؤثر به صلاحیت، حقوق مشارکت، بی‌طرفی یا قابلیت کنترل تصمیم قابل اصلاح‌اند. این تقسیم‌بندی ماهیت هنجاری دارد و به‌عنوان قاعده جاری حقوق ایران معرفی نمی‌شود. کارکرد آن، ایجاد معیاری برای پیوند دادن نوع نقض با نوع پاسخ حقوقی است؛ آثار هر نقض باید بر اساس قواعد حقوق جاری و صلاحیت مرجع رسیدگی تعیین شود.

برای تمایز این سطوح، چهار پرسش به کار می‌آید: آیا قاعده نقض‌شده به اصل صلاحیت یا شرط قانونی تصمیم مربوط است؛ آیا نقض، امکان مشارکت یا دفاع مؤثر را کاهش داده است؛ آیا بی‌طرفی یا امکان بازسازی و کنترل دلایل تصمیم را مخدوش کرده است؛ و آیا نقص بدون

بازگشت به مرحله معیوب و بدون تغییر در مبنای تصمیم قابل جبران است. هرچه پاسخ به سه پرسش نخست مثبت‌تر و امکان جبران پسینی کمتر باشد، نقص به سطح بنیادی یا اساسی نزدیک‌تر است.

بازخورد قضایی و بازنگری مقرره

اثر نهادی رأی قضایی می‌تواند فراتر از همان پرونده باشد. پیشنهاد این پژوهش آن است که آرای قطعی مرتبط با مقررات بانک مرکزی در چرخه بازنگری ثبت، واحد مسئول اصلاح تعیین و نتیجه اقدام اصلاحی قابل پیگیری شود. ثبت و پیگیری آرای مرتبط ـ هرچند که در حقوق موجود چنین سازوکاری به‌صورت یک تکلیف عام تصریح نشده است ـ می‌تواند نتیجه کنترل قضایی را به فرایند بازنگری مقرره بازگرداند و از تکرار عیوب مشابه جلوگیری کند.

صورت‌بندی الگو و امکان اجرای آن

اتصال سازوکارها و چرخه مقرره‌گذاری

تحلیل صلاحیت، فرایند و کنترل به یک نکته مشترک می‌رسد: اصلاح هر مرحله زمانی مؤثرتر است که نسبت آن با مراحل دیگر روشن باشد. رویکردهای داخلی درباره تنظیم مقررات اقتصادی نیز بر پیوند طراحی نهادی، فرایند مقرره‌گذاری و سازوکارهای پاسخگویی تأکید دارند (Asgharnia & Rostami, 2020; Rostami & Asgharnia, 2024). در سطح بین‌المللی نیز معیارهای تنظیم‌گری خوب و سیاست تنظیمی، مأموریت قانونی، فرایند، پاسخگویی و بازنگری را اجزای مرتبط حکمرانی تنظیمی می‌دانند (Baldwin et al., 2012; Kaviani et al., 2023; Oecd, 2020; Rouhani & Parhizkari, 2017). از همین رابطه، سه ابزار «نقشه صلاحیت»، «پرونده مقرره» و «بازخورد کنترل» به دست می‌آید.

صورت اجرایی پیشنهادی هفت گام دارد: ۱) احراز صلاحیت و تعریف مسئله؛ ۲) تعیین اهمیت، فوریت و مسیر مناسب؛ ۳) بررسی گزینه‌ها و ارزیابی پیشینی متناسب؛ ۴) مشورت در موارد لازم؛ ۵) بازبینی حقوقی، تصویب و ثبت دلایل؛ ۶) انتشار معتبر و اجرا؛ و ۷) کنترل، بازنگری و ارزیابی نتایج در موارد مقتضی. این توالی از منطق چرخه تنظیم‌گری و RIA الهام می‌گیرد، اما برای حقوق بانکی ایران با ملاحظات صلاحیت و محرمانگی بازصورت‌بندی شده است (Kaviani et al., 2023; Oecd, 2020; Rouhani & Parhizkari, 2017).

اهمیت پیشنهاد به نحوه اتصال اسناد هر مرحله مربوط است. مستند اختیار و نظر حقوقی باید به متن نهایی وصل باشد؛ ارزیابی و مشورت باید در دلایل تصمیم بازتاب یابد؛ و نتیجه کنترل باید در بازنگری بعدی دیده شود. در این معنا، «قابلیت ردیابی» وصف رابطه میان مراحل است و تشریفاتی مستقل به شمار نمی‌آید.

سطح حقوقی اجرای پیشنهادها

امکان اجرای اصلاحات به سطح حقوقی هر پیشنهاد بستگی دارد. همه مسائل شناسایی‌شده نیازمند اصلاح قانون نیستند و، در مقابل، برخی تغییرات نیز با دستورالعمل یا رویه داخلی قابل تحقق نیستند. از حیث امکان اجرا، اصلاحات در سه سطح قرار می‌گیرند: اجرای منظم و قابل پیگیری تکالیف و اختیارات موجود؛ تکمیل اجرایی و مقرراتی در حدود صلاحیت فعلی؛ و اصلاح تقنینی در مواردی که ایجاد صلاحیت جدید، تغییر محدودیت صریح قانونی یا تعیین ضمانت‌اجرایی فراتر از اختیار اجرایی لازم باشد.

در سطح نخست، اقداماتی مانند ثبت مستند قانونی اختیار، ثبت دلایل محرمانگی و ثبت نتیجه مشورت، در مواردی که این الزامات به موجب قواعد لازم‌الاجرا پیش‌بینی شده‌اند، ناظر به اجرای منظم و مستندسازی تکالیف موجودند. در سطح دوم، تشکیل پرونده مقرره، تجمیع سوابق

تدوین، طراحی نقشه صلاحیت، ثبت و پیگیری بازخورد قضایی، طبقه‌بندی مقررات از حیث اهمیت و فوریت، تعیین قالب ارزیابی پیشینی، گزارش مشورت، بیانیه دلایل و تقویم بازنگری می‌تواند، در حدودی که با الزامات قانونی عام تعارض نداشته باشد، از طریق ترتیبات و مقررات داخلی منظم شود. در سطح سوم، دستورالعمل داخلی نمی‌تواند صلاحیت تازه ایجاد کند یا استثنایی برخلاف حکم قانون به وجود آورد.

این تفکیک مانع از آن می‌شود که هر کاستی فرایندی به ضرورت اصلاح قانون تعبیر شود یا، برعکس، مسئله‌ای که به منشأ صلاحیت یا ضمانت اجرای قانونی مربوط است با دستورالعمل داخلی حل‌شده فرض شود. از نظر ترتیب اجرا، اولویت با اقداماتی است که بدون تغییر قانون، قابلیت ردیابی و پاسخگویی مقرره‌گذاری را افزایش می‌دهند: پرونده مقرره، نقشه صلاحیت، ارزیابی متناسب، گزارش مشورت، بیانیه دلایل و ثبت بازخورد قضایی. پس از آن، اصلاحات کارکردی مربوط به فاصله میان تدوین و ارزیابی و مدیریت تعارض نقش قرار می‌گیرد. اصلاح تقنینی باید به مواردی محدود شود که تغییر صلاحیت یا تضمین حقوقی واقعاً بدون مداخله قانون‌گذار ممکن نیست.

جدول ۱. نسبت کاستی‌های اصلی، راه‌حل پیشنهادی و سطح حقوقی اجرا

کاستی شناسایی‌شده	راه‌حل پیشنهادی	سطح حقوقی اجرا
پراکندگی منشأ و حدود صلاحیت	نقشه صلاحیت و ثبت مستند قانونی اختیار	سطح دوم: تکمیل اجرایی و تنظیم داخلی در حدود صلاحیت موجود
پراکندگی سوابق فرایند	تشکیل پرونده مقرره و تجمیع سوابق تدوین	سطح دوم: تکمیل اجرایی و تنظیم داخلی در حدود صلاحیت موجود
ضعف ثبت ارزیابی و دلایل	ارزیابی متناسب، گزارش مشورت و بیانیه دلایل	سطح دوم: ترتیبات و مقررات داخلی در حدود صلاحیت موجود
تراکم برخی نقش‌ها	ایجاد فاصله کارکردی میان تدوین و ارزیابی مستقل	سطح دوم: ترتیبات سازمانی یا مقررات داخلی؛ در صورت نیاز به تغییر صلاحیت قانونی، سطح سوم
بازنگشتن نتیجه کنترل به فرایند مقرره‌گذاری	ثبت و پیگیری بازخورد قضایی	سطح دوم: سازوکار داخلی در حدود صلاحیت موجود
ایجاد صلاحیت جدید یا ضمانت‌اجرای فراتر از اختیار موجود	اصلاح مبنای قانونی	سطح سوم: اصلاح تقنینی

کاربست توضیحی چارچوب: دستورالعمل اعتبار اسنادی داخلی ـ ریالی ۱۴۰۳

برای سنجش قابلیت عملی چارچوب، دستورالعمل اعتبار اسنادی داخلی ـ ریالی مصوب ۲۱/۱/۱۴۰۳ به‌عنوان نمونه توضیحی انتخاب شده است. درباره همین مقرره، هم اسناد مربوط به تصویب و بازنگری و هم رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دسترس است و از این طریق می‌توان سه حلقه صلاحیت، فرایند و کنترل را در یک پرونده واحد دنبال کرد. این نمونه فقط برای سنجش قابلیت اعمال چارچوب حقوقی به کار می‌رود و مطالعه تجربی فرایند واقعی تدوین مقرره محسوب نمی‌شود.

اسناد ابلاغی نشان می‌دهد دستورالعمل پیشین پس از بیش از هشت سال اجرا، با توجه به تجربیات حاصل از اجرا و «بازخوردهای واصله از مراجع مختلف، به‌ویژه تولیدکنندگان و فعالان اقتصادی» بازنگری شده و اصلاحیه پیشنهادی در جلسه ۱۳۷۹ شورای پول و اعتبار مورخ ۱۴۰۳/۰۱/۲۱ تصویب و در ۱۴۰۳/۰۱/۳۰ ابلاغ شده است. مقدمه دستورالعمل نیز مستند تصویب را بند (۵) تصویب‌نامه شماره

۳۵۹۸۵/ت۲۰۰۳۵هـ مورخ ۱۳۷۷/۰۶/۰۳ هیأت وزیران و بند (۶) ماده (۱۴) قانون پولی و بانکی کشور ذکر می‌کند (Rostami & Asgharnia, 2024). از حیث زمانی نیز، ماده ۶۷ قانون بانک مرکزی ۱۴۰۲ انتقال وظایف و اختیارات شورای پول و اعتبار به هیأت عالی را به تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون پیوند زده است. با توجه به اینکه قانون مزبور شش ماه پس از ابلاغ به رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا می‌شود و دستورالعمل حاضر در ۱۴۰۳/۰۱/۲۱ تصویب شده است، در زمان تصویب این دستورالعمل انتقال صلاحیت موضوع ماده ۶۷ هنوز تحقق نیافته بود. ازاین‌رو، تصویب آن توسط شورای پول و اعتبار از حیث زمانِ اعمال صلاحیت باید بر مبنای ساختار حقوقی پیش از لازم‌الاجرا شدن قانون جدید ارزیابی شود. این نمونه نشان می‌دهد که نقشه صلاحیت باید علاوه بر موضوع و مرجع، زمان ایجاد و انتقال اختیار را نیز ثبت کند.

در بُعد فرایندی، اسناد عمومی موجود از بازنگری مبتنی بر تجربه اجرا و دریافت بازخورد حکایت دارند و نامه ابلاغ نیز اهداف و مهم‌ترین اصلاحات را توضیح می‌دهد. بااین‌حال، دستورالعمل اعتبار اسنادی در ۲۱/۱/۱۴۰۳ تصویب و در ۱۴۰۳/۰۱/۳۰ ابلاغ شده است، در حالی که «دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار» از ۱۴۰۳/۰۴/۰۱ لازم‌الاجرا شده است؛ بنابراین، رعایت یا عدم رعایت الزامات دستورالعمل متأخر نمی‌تواند معیار داوری درباره این نمونه باشد (Asgharnia & Rostami, 2020; Rostami & Asgharnia, 2024). در اسناد عمومی بررسی‌شده، سند مستقلی از انتشار پیش‌نویس برای نظرخواهی عمومی، مهلت رسمی دریافت نظر، گزارش پاسخ به نظرات یا ارزیابی رسمی آثار مقرره (RIA) احراز نشد. در دسترس نبودن این اسناد، اثبات‌کننده انجام‌نشدن اقدامات یادشده یا نقض تکلیفی در زمان تصویب نیست؛ فقط دامنه اطلاعاتی را مشخص می‌کند که از منابع عمومی می‌توان بازسازی کرد. این وضعیت فاصله میان اطلاعات پراکنده و سابقه منظم مقرره را نشان می‌دهد.

مرحله کنترل قضایی نیز همین پرونده را تکمیل می‌کند. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۴۰۴۳۱۳۹۰۰۰۱۰۸۶۹۸۷ مورخ ۱۴۰۴/۰۵/۰۷، تبصره ماده ۳ دستورالعمل را در بخش مورد اعتراض خلاف قانون و خارج از حدود اختیار تشخیص داد و از تاریخ تصویب ابطال کرد. رأی مزبور نشان می‌دهد که وجود صلاحیت عام تنظیم‌گری، رعایت حدود قانونی اختیار در محتوای مقرره را منتفی نمی‌کند. در عین حال، از این رأی نمی‌توان نتیجه‌ای عام درباره اثر همه نقض‌های فرایندی استخراج کرد؛ کارکرد آن در این نمونه، نشان دادن حلقه کنترل و امکان بازگشت نتیجه کنترل به بازنگری مقرره است (Rostami & Asgharnia, 2013).

جدول ۲. بازسازی عناصر نقشه صلاحیت و پرونده مقرره در نمونه دستورالعمل اعتبار اسنادی داخلی ـ ریالی ۱۴۰۳

مؤلفه	آنچه از اسناد عمومی قابل احراز است
موضوع و تاریخ	دستورالعمل اعتبار اسنادی داخلی ـ ریالی؛ تصویب ۲۱/۱/۱۴۰۳ و ابلاغ ۳۰/۱/۱۴۰۳
مبنای اعلام‌شده اختیار	بند (۵) تصویب‌نامه ۳/۶/۱۳۷۷ هیأت وزیران و بند (۶) ماده (۱۴) قانون پولی و بانکی کشور
مرجع تصویب	شورای پول و اعتبار، جلسه ۱۳۷۹
علت بازنگری	تجربه بیش از هشت سال اجرا، بازخورد مراجع مختلف و فعالان اقتصادی، و توسعه کاربرد ابزار
شواهد فرایندی	توضیح اهداف و اصلاحات در نامه ابلاغ؛ وجود بازخورد ذی‌نفعان احراز می‌شود
موارد احرازنشده در اسناد عمومی	فراخوان عمومی پیش‌نویس، مهلت رسمی نظرخواهی، گزارش پاسخ به نظرات و RIA رسمی
کنترل قضایی	دادنامه ۱۴۰۴۳۱۳۹۰۰۰۱۰۸۶۹۸۷ مورخ ۷/۵/۱۴۰۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری؛ ابطال تبصره ماده ۳ در بخش مورد اعتراض به علت خلاف قانون و خروج از حدود اختیار

واحد تهیه‌کننده پیش‌نویس	در نامه ابلاغ، «مدیریت کل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پولشویی ـ اداره مطالعات و مقررات بانکی» درج شده است؛ از این عنوان به‌تنهایی مسئولیت کامل تهیه پیش‌نویس با قطعیت احراز نمی‌شود.
مسئول اجرا و نظارت	بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مخاطب ابلاغ‌اند و نامه ابلاغ بر ابلاغ داخلی و نظارت دقیق بر حسن اجرا تأکید دارد؛ مرجع سازمانی مشخصِ نظارت بر اجرای این دستورالعمل در داخل بانک مرکزی از اسناد عمومی بررسی‌شده به‌طور مستقل احراز نشد.
مرجع بازنگری	در اسناد عمومی بررسی‌شده، مرجع بازنگری آتی به‌طور مستقل تعیین نشده است؛ تعیین مرجع صالح پس از لازم‌الاجراشدن قانون بانک مرکزی ۱۴۰۲ باید با ماده ۶۷ و مستند خاص اختیار سنجیده شود.
نسبت زمانی با دستورالعمل تدوین پیش‌نویس ۱۴۰۳	این دستورالعمل در ۲۱/۱/۱۴۰۳ تصویب شده است؛ دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار از ۱/۴/۱۴۰۳ لازم‌الاجرا شده و معیار الزام‌آور زمان تصویب این نمونه نبوده است.

جایگاه الگو و حدود نتایج

نمونه دستورالعمل اعتبار اسنادی نشان می‌دهد چرا تجمیع سابقه تصمیم اهمیت دارد. بخشی از اطلاعات لازم برای بازسازی مسیر تصمیم، از جمله مستند اعلام‌شده اختیار، دلیل بازنگری و نتیجه کنترل قضایی، در اسناد مختلف قابل دستیابی است؛ بااین‌حال، برخی عناصر فرایند از منابع عمومی بررسی‌شده قابل احراز نیستند. ازاین‌رو، بازسازی کامل مسیر تصمیم مستلزم مراجعه به چند سند جداگانه است و حتی در این صورت نیز همه اجزای فرایند لزوماً قابل بازیابی نیستند (Rostami & Asgharnia, 2013, 2024). «نقشه صلاحیت» و «پرونده مقرره» در الگوی پیشنهادی برای کاهش همین پراکندگی و منظم‌کردن سابقه تصمیم در نظر گرفته شده‌اند.

الگوی پیشنهادی بر سه مرحله صلاحیت، فرایند و کنترل در مقرره‌گذاری بانکی متمرکز است. مفاهیم صلاحیت، شفافیت و کنترل قضایی پیشینه مستقلی در ادبیات حقوقی دارند؛ سهم پژوهش حاضر در کنار هم قرار دادن این مؤلفه‌ها در ساختار حقوقی پس از قانون بانک مرکزی ۱۴۰۲ و پیوند دادن آنها با ابزارهایی مانند نقشه صلاحیت، پرونده مقرره و ثبت بازخورد کنترل است. کاربست دستورالعمل اعتبار اسنادی داخلی ـ ریالی نیز برای نشان دادن نحوه اعمال این چارچوب بر یک نمونه واقعی انجام شده است.

درباره کیفیت عملکرد نهادها، هزینه عملی پیشنهادها یا اثر آنها بر ثبات مالی داده تجربی ارائه نشده و ارزیابی نظام‌مند آرای قضایی نیز انجام نگرفته است. ازاین‌رو، الگو پیشنهادی حقوقی برای تکمیل طراحی موجود است و سنجش اثربخشی اجرایی یا اقتصادی آن به ارزیابی مستقل نیاز دارد.

نتیجه‌گیری

بررسی مقرره‌گذاری بانکی پس از قانون بانک مرکزی ۱۴۰۲ نشان می‌دهد که برای هر یک از سه مرحله صلاحیت مقرره‌گذار، تدوین و تصویب مقرره، و کنترل و بازنگری آن، مبانی و قواعد حقوقی قابل شناسایی وجود دارد، اما قواعد مربوط به این مراحل در یک مسیر واحد تجمیع نشده‌اند؛ این نتیجه با رعایت قلمرو موضوعی و زمان شمول قوانین و اسناد اجرایی به دست آمده است. ازاین‌رو، مسئله را نمی‌توان صرفاً به «فقدان مقررات» یا به وجود مرجع صالح و امکان دادخواهی فروکاست؛ موضوع اصلی، کیفیت رابطه میان این اجزاست.

در بخش صلاحیت، ماده ۶۷ استمرار و انتقال اختیار را تضمین کرده، اما شناسایی برخی حدود صلاحیت همچنان نیازمند رجوع به منابع پیشین است؛ در کنار آن، مجاورت برخی نقش‌های قانونی ضرورت ثبت دقیق مسئولیت و کنترل کارکردی را افزایش می‌دهد. در بخش فرایند، بخشی از قواعد مربوط به توجیه، مشورت و انتشار ـ به‌ویژه در قلمرو مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار ـ وجود دارد، ولی در اسناد گوناگون

پراکنده است و سابقه‌ای واحد برای مسئله، ارزیابی، نظرات و دلایل نهایی الزاماً در دسترس نیست. در بخش کنترل نیز قانون دیوان عدالت اداری امکان رسیدگی به مقررات را فراهم می‌کند، اما درجه‌بندی آثار نقض تشریفات در این مقاله صرفاً به‌عنوان پیشنهاد هنجاری صورت‌بندی شده است (Rostami & Asgharnia, 2013).

اصلاح پیشنهادی از مستندسازی و اتصال بهتر ظرفیت‌های موجود آغاز می‌شود: نقشه صلاحیت برای نشان دادن منبع و حدود اختیار؛ پرونده مقرره برای ثبت مسیر تهیه و دلایل تصمیم؛ و ثبت بازخورد کنترل برای بازگرداندن نتیجه رسیدگی به مرحله بازنگری. شدت ارزیابی، مشورت و انتشار می‌تواند با اهمیت و فوریت مقرره تغییر کند، اما منشأ اختیار و امکان کنترل در هیچ مسیر نباید از دسترس خارج شود.

پیشنهادهای اصلاحی از حیث سطح حقوقی یکسان نیستند. بخشی از آنها با اجرای منظم‌تر تکالیف موجود و مستندسازی قابل تحقق‌اند؛ بخشی نیازمند تکمیل رویه یا مقررات داخلی در حدود صلاحیت فعلی‌اند؛ و تغییراتی که مستلزم ایجاد صلاحیت جدید یا تغییر محدودیت و ضمانت‌اجرای قانونی باشند، به مداخله قانون‌گذار نیاز دارند. این تفکیک مانع از آن می‌شود که هر کاستی به اصلاح قانون نسبت داده شود یا، برعکس، مسئله‌ای تقنینی با دستورالعمل داخلی قابل حل فرض شود.

در نمونه دستورالعمل اعتبار اسنادی داخلی ـ ریالی ۱۴۰۳، مستند اختیار، دلایل بازنگری و نتیجه کنترل قضایی قابل احراز بود، اما این اطلاعات در اسناد جداگانه قرار داشت. این نمونه برای داوری درباره کارایی اجرایی الگو کفایت نمی‌کند، ولی نشان می‌دهد ابزارهای پیشنهادی برای تجمیع و پیگیری اطلاعات قابل اعمال‌اند. بررسی نظام‌مند رویه قضایی، اجرای واقعی تشریفات و آثار اقتصادی یا نهادی پیشنهادها باید در پژوهش‌های مستقل دنبال شود.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافعی وجود ندارد.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

حامی مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

EXTENDED SUMMARY

Banking rulemaking constitutes not merely a technical instrument of monetary and financial governance but also a form of public authority through which binding obligations, restrictions, permissions, and institutional expectations are imposed on credit institutions, customers, and other market actors. For this reason, the legal quality of banking regulation cannot be assessed solely by reference to economic efficiency, prudential expertise, or the technical sophistication of regulatory standards; it must also be evaluated in terms of the lawful source of regulatory power, the limits imposed on that power, the procedures through which regulatory decisions are formulated, and the availability of mechanisms through which such decisions may be reviewed, challenged, corrected, or revised. Iranian scholarship on economic regulation has similarly emphasized that good regulation depends upon the legality of regulatory intervention, sound institutional design, the quality of the decision-making process, and the existence of mechanisms capable of controlling the exercise of public power (Asgharnia & Rostami, 2018, 2020; Rostami & Asgharnia, 2024). The enactment of the Central Bank Law in 2023 provides a new legal context for reconsidering these questions. The new legal framework reorganized important elements of the Central Bank's institutional structure,

redistributed a number of regulatory and supervisory functions, recognized specialized regulatory and supervisory bodies within the Bank, and transferred the statutory functions and powers previously exercised by the Money and Credit Council to the High Board under the conditions provided by the new legislation. The significance of these changes lies not merely in institutional reorganization but in their implications for the legal traceability of regulatory authority. In a system in which the source, scope, and institutional location of regulatory competence may derive from several legal instruments adopted at different times, determining whether a banking regulation has been validly adopted requires more than identifying the institution that issued it. It requires reconstruction of the legal chain connecting statutory authorization, institutional competence, procedural preparation, final adoption, implementation, and subsequent review. This study therefore addresses the central question of the extent to which the post-2023 Iranian legal system establishes a coherent relationship among three interconnected dimensions of banking rulemaking: regulatory competence, the process of drafting and adopting regulations, and the mechanisms of legal control and regulatory revision. The article uses the concept of "legal adequacy" not as an autonomous theoretical doctrine but as an operational analytical criterion through which these dimensions can be assessed in an integrated manner (Baldwin et al., 2012; Black, 2008).

The theoretical framework of the study proceeds from the premise that regulatory authority in the banking sector remains an exercise of public power even where it is highly specialized, technically complex, and directed toward financial stability. Expertise cannot substitute for legal competence, nor can the need for speed, confidentiality, or institutional discretion eliminate requirements of accountability and control. The literature on good regulation has consistently associated legitimate regulatory governance with a clear statutory mandate, accountability, openness and fairness in regulatory procedures, technical expertise, and institutional efficiency (Baldwin et al., 2012). At the same time, modern regulatory systems frequently operate through polycentric structures in which policy formulation, technical drafting, implementation, supervision, enforcement, and review are divided among several actors. In such systems, the legal legitimacy of regulation depends not only upon the existence of formal competence but also upon the possibility of attributing each stage of the regulatory process to an identifiable and accountable authority (Black, 2008). Iranian studies of regulatory jurisdiction have likewise demonstrated that overlapping or insufficiently defined mandates may generate legal disputes between regulatory institutions and may complicate the attribution of authority and responsibility (Rostami & Hosseinipour Ardakani, 2013). These concerns are especially significant in banking regulation because the regulator performs multiple functions involving prudential supervision, licensing, institutional oversight, rulemaking, enforcement, and protection of financial stability. Domestic scholarship concerning banking supervision and central-bank independence also demonstrates the importance of institutional design, supervisory authority, accountability, and the proper legal allocation of regulatory responsibilities (Elsan & Negin-Taji, 2022; Kaviani et al., 2023; Rouhani & Parhizkari, 2017). The study therefore derives three analytical requirements from this body of scholarship. First, the source and boundaries of regulatory competence must be legally ascertainable. Second, the process through which a regulation is drafted and adopted must be documented sufficiently to permit reconstruction of the regulatory problem, the relevant information, the alternatives considered, and the reasons underlying the final decision. Third, the resulting regulation must remain subject to effective mechanisms of accountability, review, correction, and revision. Transparency and participation support these requirements because they make administrative reasoning more visible and facilitate scrutiny of regulatory decision-making (Bidar et al., 2022; Coglianese et al., 2008). Nevertheless, the banking context

requires proportionality, because confidentiality, urgency, financial stability, and the danger of market-sensitive disclosure may legitimately affect the form and timing of transparency without eliminating the underlying requirements of legality and accountability (Bagheri & Hemmati Khalili, 2024).

Methodologically, the research adopts a doctrinal and normative legal approach and treats the rule, or interconnected set of rules governing a regulatory decision, as the principal unit of analysis. The analysis covers the legal sources governing the competence of banking regulators, the preparation and adoption of regulations, and the judicial or administrative mechanisms through which regulations may subsequently be challenged and reconsidered. The principal domestic legal framework is interpreted together with relevant implementing instruments and scholarly literature, while international regulatory literature is used only as a supplementary analytical benchmark rather than as an independent source of binding authority within Iranian law. The analytical procedure begins by identifying the legal source of authority, the institution legally empowered to make the decision, the substantive scope of that power, and the procedural requirements applicable to the regulatory measure. These elements are then examined against the operational criterion of legal adequacy. The first component of that criterion asks whether the origin and limits of the authority can be reliably identified; the second asks whether the pathway and reasons of the regulatory decision can be reconstructed; and the third asks whether an effective legal route exists for controlling, correcting, and revising the regulation. This approach deliberately distinguishes between the mere existence of statutory power and the legal quality of its exercise. Regulatory legitimacy is therefore treated as a function not only of substantive jurisdiction but also of the institutional and procedural architecture through which jurisdiction is exercised (Asgharnia & Rostami, 2018; Rostami & Asgharnia, 2024). In procedural terms, the study draws particularly on the regulatory-governance literature concerning regulatory impact assessment, stakeholder participation, transparency, reason-giving, and ex post monitoring. The OECD approach to regulatory impact assessment emphasizes problem definition, identification of regulatory and non-regulatory alternatives, proportional assessment of costs and benefits, stakeholder engagement, implementation considerations, and subsequent evaluation (Oecd, 2020). Likewise, transparency and public participation contribute not merely to democratic legitimacy but also to the creation of an administrative record capable of supporting later accountability and judicial scrutiny (Coglianese et al., 2008). The study does not, however, assume that every banking regulation must undergo identical procedures. Rather, it treats proportionality as essential: the procedural burden appropriate for a technical, low-impact rule may differ from that appropriate for a major rule affecting credit institutions, customers, competition, market access, or systemic stability.

The findings concerning regulatory competence indicate that the post-2023 legal framework contains identifiable institutional structures and statutory powers but also presents challenges of legal traceability. The new Central Bank architecture distributes regulatory preparation, policy decision-making, implementation, supervision, and disciplinary functions among several institutions and officeholders. Consequently, the principal difficulty is not the absence of regulatory institutions but the need to determine precisely which authority performs which legal function and upon what statutory foundation. The transfer of functions formerly exercised by the Money and Credit Council provides continuity in regulatory authority, but in particular cases the legal scope of the successor authority may still have to be reconstructed by reading the new law together with earlier statutory provisions that originally conferred specific powers. Such dispersion does not itself invalidate regulatory authority; it does, however, increase the importance of documenting the legal

basis of each significant regulation. The study therefore proposes a “competence map” as a practical mechanism for recording the statutory source of authority, the drafting unit, the approving authority, the body responsible for implementation and supervision, and the authority competent to reconsider or amend the regulation. This mechanism is intended to improve legal traceability rather than to create new powers. The analysis also identifies the concentration or proximity of several functions within particular institutional positions as a matter requiring functional safeguards. Where policy initiation, drafting, supervisory assessment, licensing, enforcement, or approval are institutionally close, the existence of multiple roles does not in itself demonstrate conflict of interest or institutional failure, but it increases the importance of internal controls, clear allocation of responsibility, and independent legal review (Kaviani et al., 2023; Rouhani & Parhizkari, 2017). The article therefore proposes ex ante legal review of major regulations before adoption. Such review should determine whether the adopting body has jurisdiction, whether the subject matter falls within the statutory mandate, whether the proposed regulation conflicts with superior legal norms, and whether it imposes restrictions that exceed legislative authorization. This proposal reflects the principle that a legitimate regulatory mission must remain anchored in law and that accountability mechanisms should operate not only after litigation but also during the regulatory process itself (Baldwin et al., 2012). The competence map, functional separation between drafting and review, and ex ante legality review are therefore presented as complementary tools for strengthening the legal architecture of banking rulemaking.

The analysis of the procedural and control dimensions shows that Iranian law already contains several requirements related to justification, consultation, transparency, publication, and judicial review, but these requirements are dispersed across different instruments and do not necessarily produce a single coherent and traceable regulatory record. This fragmentation is significant because the legality and quality of a regulatory decision may depend upon information located in separate documents concerning statutory authority, technical assessment, stakeholder consultation, reasons for adoption, publication, implementation, and subsequent review. The article therefore proposes the creation of a “regulatory dossier” for important banking regulations. Such a dossier would consolidate, within a single connected record, the regulatory problem, legal basis, principal alternatives, level of ex ante assessment, significant stakeholder comments, responses to those comments, legal review, reasons for the final decision, effective date, confidentiality determinations where relevant, and arrangements for future review. This proposal is consistent with the regulatory-governance principle that decision-making should generate an evidentiary and justificatory record capable of supporting accountability, learning, and review (Coglianese et al., 2008; Oecd, 2020). The study also emphasizes that consultation should be meaningful rather than merely formal, particularly for high-impact regulations. Relevant stakeholders should receive sufficient information and a reasonable opportunity to comment, and the regulatory authority should document how significant comments were considered. At the same time, banking regulation may justify exceptions or modified procedures where early disclosure could threaten financial stability, reveal commercially sensitive information, or facilitate market abuse; accordingly, transparency must be reconciled with legitimate confidentiality concerns (Bagheri & Hemmati Khalili, 2024). Judicial review completes the regulatory cycle by providing a mechanism through which regulations may be examined for lack of competence, illegality, abuse or excess of authority, and violation of binding legal requirements. The study argues, however, that effective legal control should not end with annulment or adjudication. It therefore proposes a “control-feedback register” through which final judicial decisions concerning Central Bank regulations would be recorded, assigned to a responsible unit, and incorporated into

subsequent regulatory amendment or review. Judicial oversight of bodies exercising public authority is closely related to the rule of law, accountability, and legal limitation of administrative power (Rostami & Asgharnia, 2013). The article further distinguishes among jurisdictional or fundamental defects, violations of essential procedural safeguards, and minor or remediable procedural deficiencies, while expressly treating this classification as a normative analytical proposal rather than as an established doctrine of Iranian judicial practice.

In conclusion, the study finds that the Iranian legal system after the 2023 Central Bank Law contains identifiable legal foundations for regulatory competence, regulatory procedure, and judicial control, yet these elements are not consistently connected within a unified legal pathway. The principal deficiency is therefore better understood as one of integration, traceability, and systematic feedback rather than as a simple absence of regulatory rules or institutions. The proposed framework seeks to address this problem through three interconnected mechanisms: a competence map documenting the source, scope, temporal basis, and institutional allocation of regulatory authority; a regulatory dossier consolidating the procedural history, evidence, consultation, legal review, and reasons underlying important regulations; and a control-feedback mechanism ensuring that the results of judicial and other forms of legal review are incorporated into subsequent amendment and regulatory learning. These mechanisms are intended to operate at different legal levels. Some can be implemented through more systematic execution and documentation of existing obligations; others may be established through internal regulatory arrangements within existing statutory powers; and only those changes that create new legal authority, alter statutory limitations, or introduce sanctions beyond existing competence require legislative intervention. The illustrative application of the framework to the 2024 Directive on Domestic Rial-Denominated Letters of Credit demonstrates the practical relevance of this approach: the legal basis of authority, the reasons for revision, and the outcome of judicial review can be identified, but the relevant information remains distributed among separate documents, while several elements of the regulatory process cannot be reconstructed conclusively from publicly available materials. The proposed model does not establish that these mechanisms will necessarily improve economic efficiency, financial stability, or administrative performance, because the study does not include empirical evaluation of institutional behavior or regulatory outcomes. Its contribution is narrower and specifically legal: it provides an integrated framework for connecting competence, procedure, and control in banking rulemaking and for transforming dispersed legal information into a more coherent, reviewable, and accountable regulatory process.

References

Asgharnia, M., & Rostami, V. (2018). An Introduction to the Characteristics of Good and Effective Economic Regulation in Competition Law. *Quarterly Journal of Administrative Law*, *5*(15), 55-73.

Asgharnia, M., & Rostami, V. (2020). Critique and Pathology of Iran's Economic Regulatory Legal System from the Perspective of Competition Law. *Industrial Economics Research*, *4*(11), 61-76.

Bagheri, M., & Hemmati Khalili, M. (2024). Public Law Regulations on Disclosure of Information by Listed Banks amid Conflicting Requirements of Capital and Money Markets. *Public Law Studies*, *54*(4), 2223-2242. https://doi.org/10.22059/JPLSQ.2024.331999.2912

Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice* (2nd ed.). Oxford University Press.

Bidar, Z., Mashhadi, A., & Dabirnia, A. (2022). A Reflection on the Status and Effects of the Principle of Openness in Modern Administrative Law. *Administrative Law*, *9*(29), 9-26.

Black, J. (2008). Constructing and Contesting Legitimacy and Accountability in Polycentric Regulatory Regimes. *Regulation & Governance*, *2*(2), 137-164. https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2008.00034.x

Coglianese, C., Kilmartin, H., & Mendelson, E. (2008). *Transparency and Public Participation in the Rulemaking Process: A Nonpartisan Presidential Transition Task Force Report*.

Elsan, M., & Negin-Taji, Z. (2022). Legal and Economic Analysis of the Independence of the Central Bank of the Islamic Republic of Iran. *Encyclopedia of Economic Law*, *29*(21), 43-73. https://doi.org/10.22067/economlaw.2022.74637.1133

Kaviani, H., Vizheh, M. R., & Rostami, V. (2023). Legal Pathology of the Activities of Credit Institutions in Iran's Monetary and Banking System. *Public Law Studies*, *53*(2), 737-768. https://doi.org/10.22059/jplsq.2020.290649.2191

Oecd. (2020). *Regulatory Impact Assessment: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en

Rostami, V., & Asgharnia, M. (2013). Jurisdictional Conflict between the Competition Council and the Communications Regulatory Commission: Critique and Analysis of Judgments Nos. 241-242 Dated 1391/5/2 of the General Assembly of the Administrative Justice Court. *Public Law Judicial Practice (Case Commentary)*, *2*(4-5), 99-125.

Rostami, V., & Asgharnia, M. (2024). *Economic Regulatory Law: With Emphasis on the Theory of Good and Effective Economic Regulation* (1st ed.). Mizan Publications.

Rostami, V., & Hosseinipour Ardakani, S. M. (2013). Judicial Review of Non-Governmental Public Institutions and Bodies. *Public Law Knowledge*, *2*(3), 27-50.

Rouhani, S. A., & Parhizkari, S. A. (2017). Necessity, Dimensions, and Status of the Independence of the Banking Supervisory Authority in Iran. *Economic Research and Policies*, *25*(81), 33-84.