

عنوان نشست: معیارهای بانکداری اسلامی و نقض حقوق شهروندان

شناسنامه نشست	
واحد برگزار کننده نشست:	دانشکده حقوق و علوم سیاسی
مسئول نشست:	دکتر امین جعفری (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)
تاریخ برگزاری نشست:	۱۳۹۶
اعضای هیئت علمی:	دکتر امین جعفری، دکتر حمیدرضا علومی یزدی، دکتر محمدجواد محقق‌نیا (اعضای هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)، دکتر ایرج توتونچیان (هیئت علمی دانشگاه الزهراء)
نمایندگان دستگاه‌های اجرایی مرتبط:	آقای جعفر مشکئی (مشاور مدیرعامل بانک توسعه تعاون)، آقای امیر فرجی کریمی‌پور (معاون مدیر حقوقی بانک پارسیان)، دکتر اسدالله مسعودی مقام (قاضی امور اقتصادی)، دکتر جواد نوروزی و خانم مونس کشاورز (انجمن دانش گستر حقوق شهروندی)
مسئله محوری نشست:	نظام بانکی ایران و نقض حقوق شهروندی با توجه به معیارهای بانکداری اسلامی
سازمان‌های هدف توصیه سیاستی:	بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، دستیار ویژه حقوق شهروندی رئیس‌جمهور

چکیده مباحث طرح شده:

نشست «معیارهای بانکداری اسلامی و نقض حقوق شهروندان» در چارچوب سلسله نشست‌های کمک به حل مشکلات کشور در دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی برگزار شد.

با توجه به آنکه نظام بانکی ایران بر مبنای نظام بانکداری اسلامی است و از عمده مؤلفه‌های آن، ممنوعیت ربا و غرری‌نبودن است، ارتباط با مشتری به عنوان شریک بانک اهمیت بسیاری دارد و لذا عناصری مانند شفافیت و اعتماد و غیره باید رعایت شود.

درخصوص نظام بانکداری و حقوق شهروندی می‌توان در منشور حقوق شهروندی، رگه‌هایی از آن را یافت. از جمله در مباحث مربوط به حق دسترسی به اطلاعات، حق اقتصاد شفاف و رقابتی و حق رفاه و تأمین اجتماعی.

حق برخورداری از کرامت انسانی و رفتار محترمانه اسلامی، موضوع بند اول ماده ۲ و حق مصون بودن از شروط اجحاف آمیز در توافقات، معاملات و قراردادهای اداری، موضوع بند ۸ ماده ۲ مصوبه شورای عالی اداری درخصوص حقوق شهروندی است که باید بررسی کرد تا چه میزان، همین دو ماده در طول انجام انواع عملیات بانکی رعایت می‌شود؟ به نظر می‌رسد که نوع قراردادهایی که برای اعطای تسهیلات منعقد می‌گردد، دارای شرایط اجحاف آمیز است که نیازمند بازنگری و اصلاح می‌باشد.

همچنین باید اضافه نمود که حق آگاهی به موقع از تصمیمات اداری که حقوق شهروندان را تحت الشعاع قرار می‌دهد نیز، جزء مفاد مصوبه شورای عالی اداری درخصوص حقوق شهروندی در نظام اداری است که این نکته هم در نظام بانکداری کنونی رعایت نمی‌شود. با توجه دغدغه‌های گفته شده، بحث حقوق شهروندی در نظام بانکداری اسلامی در سه محور ذیل مورد بحث قرار گرفت:

۱- محور اقتصادی - دانشگاهی

از لحاظ اقتصادی در زمینه بانکداری اسلامی، معضلاتی بسیار گسترده و عمیق در کشور وجود دارد که در چارچوب حقوق شهروندی قابل بررسی است. در این خصوص لازم است که به تزییع حقوق مشتری سپرده گذار و مشتری دریافت کننده تسهیلات پرداخت. استادان اقتصاد در این نشست معتقدند که ضایع کردن حقوق سپرده گذاران، نتیجه عملکرد نظام بانکی کشور ما است و حل این مشکل‌ها نیاز به مطالعه‌های عمیق دارد. منظور آن‌ها از سیستم بانکی، بانک مرکزی است به این دلیل که بانک مرکزی متولی نظام بانکی کشور است. در این زمینه لازم است که بر رئیس‌ها و نظام‌نامه‌های موسسه‌ها نظارت باشد و امور در قالب قوانین مصوب و آئین‌نامه‌های موجود انجام شود. به همین دلیل است که تصور می‌شود فعالیت موسسه‌های غیرمجاز به بانک مرکزی برمی‌گردد.

بانک و سیستم بانکی جزء مجموعه بزرگ‌تری به نام اقتصاد اسلامی است. اقتصاد اسلامی هم واجد سه خصیصه عدالت و تعاون و رفاه اجتماعی است. نکته اینجاست که ما در نظام اسلامی به دنبال این اهداف متعالی بودیم. حال آنکه در عمل و زمان اجرا اتفاق دیگری افتاده است؛ زیرا قانون عملیات بانکی بدون ربا اجرا نشده است. در واقع، قانون عملیات بانکداری بدون ربا مصوب ۱۳۶۲، قانون خوبی است که به دست مجریان بد افتاده و این موضوع باید پیگیری حقوقی شود. نتیجه عدم اجرای قانون، تورم است که بر روی همه اثر می‌گذارد و بالاخره ثروتمندان از آن بهره می‌برند و این مسئله، گسترش عدالت در جامعه که از اهداف بانکداری اسلامی است را تأمین نمی‌کند.

۲- محور بانکی

در چارچوب نظام بانکداری اسلامی می‌توان گفت حقوق شهروندی را در متونی به حق الناس تعبیر می‌کنیم.

در قرآن موارد متعددی داریم که برای امت‌ها یک شخصیت، قائل شده و برای رفتار آن‌ها نیز عواقبی در نظر گرفته است، مثلاً قوم مدین به علت کم‌فروشی به سرنوشت بدی دچار شد. اما اگر بانک‌ها به عنوان یک نهاد عمومی خاص و نه مانند یک امت عام، رفتاری خلاف شرع داشته باشند، به سرنوشتی مانند آن قوم مدین دچار می‌شوند؟ این بحث نیز با توجه به آیات، روایات و متون دینی نیازمند بحث مفصل‌تری است. با توجه به اضمحلال سیستم بانکی آمریکا بعد از وقوع بحران، می‌توان گفت ممکن است این اضمحلال ناشی از عدم رعایت حق‌الله باشد؛ زیرا خداوند در قرآن وعده داده که «محق» می‌کند، محق یعنی اینکه هیچ اثری از آن باقی نمی‌ماند که نشان از اهمیت حقوق شهروندی در چارچوب نظام بانکی دارد.

در نظام بانکی، شش گروه دولت، مردم یا جامعه، سپرده‌گذاران به عنوان شرکای بانک، تسهیلات‌گیرندگان، سهام‌داران و کارمندان مطرح می‌شود که از بانک، منتفع و یا ذی‌نفع هستند. این گروه‌ها دارای حقوق و وظایفی هستند و مشمول حقوق شهروندی می‌شوند که برای بررسی آن باید کلیاتی از حقوق گفته و سپس مصادیق آن پیدا شود.

پیدا کردن مصادیق، نیازمند تحقیق گسترده است. اینکه بگوییم مؤلفه‌های بزرگ که حقوق هر یک از این بخش‌ها هستند، در کجاها نقض می‌شود و در کجاها نمی‌شود. دولت باید از بانک منتفع شود، دولت اسلامی و غیر اسلامی به دنبال عدالت است. ما می‌خواهیم در اقتصاد کلان به دنبال تعادل که تعبیر دیگر عدالت است برویم. اما عدالت و روش رسیدن به آن در بین ما و آن‌ها متفاوت است.

در دولت لیبرال، هدف رسیدن به عدالت وجود دارد و راه خود را در کف بازار می‌داند. اما دولت اسلامی راه دیگری را مکمل بازار در نظر گرفته است؛ بنابراین بانک باید در مسیر عدالت به دولت کمک کند.

اگر بانک خلاف جهت عدالت عمل کند، حق دولت را در حوزه بانکی رعایت نکرده است. به نظر مدیران بانکی در ۴۰ سال گذشته یعنی بعد از انقلاب در خیلی از موارد سیستم بانکی ایران، خلاف عدالت حرکت کرده است. برای نمونه، نزدیک ۶۰ درصد از پول کشور فقط در تهران است. استان بعدی اصفهان است که ۱۱ برابر کمتر از تهران در آن، پول است. این در حالی است که هر جا که پول کمتر باشد، توسعه کمتر و در نهایت عدالت، کمتر محقق می‌شود و اشتغال و امثال آن ایجاد نمی‌شود.

بنابراین سیستم بانکی باید در راستای تحقق عدالت به دولت کمک کند و در کنار دولت باشد. جامعه به عنوان مردم از بانک حقی دارد و باید سیستم بانکی آن را همراه با نیازهای مردمی، اشتغال و عدالت تأمین کند. امروزه دنیا برای نیازهای خرد، مردم را از بانک بیرون برده است. برای مثال آن‌ها به جای سروکار داشتن با بانک، با شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده سروکار دارند. به جای اینکه ده هزار نفر برای خرید ماشین به سراغ بانک بروند، یک شرکت به عنوان واسطه بین مردم و بانک‌ها منابعش را از بانک تجدید می‌کند. این در حالی است که در کشور ما مردم برای خرید یک یخچال باید به سراغ بانک بروند. این‌ها نقض حقوق شهروندی است که خیلی راحت می‌توان آن‌ها را رعایت کرد.

۳- محور قضایی - حقوقی

در محور قضایی و آنچه دادرسان به دنبال آن هستند، در صدد شناسایی انطباق معیارهای یک نظام بانکداری اسلامی در جامعه هستیم که در آن می‌توان در سه حوزه معیارهای منطبق با اهداف اقتصادی اسلامی، عدالت اقتصادی، رشد اقتصادی، تقویت سرمایه‌های اجتماعی و تقویت اخلاق حرفه‌ای را مشاهده کرد.

مرجع رسیدگی‌های قضایی در خصوص مشکلات بانکی می‌تواند مانع بسیاری از مسائل شود. اما عملاً نظام قضایی در خصوص این مسائل، ناتوان است و به علت ناشناخته‌بودن مسائل و نیز عوام‌زدگی نمی‌تواند به خوبی عمل کند.

همچنین تراکم و تورم قوانین ثمربخش نیست و تمام این‌ها به جرائم متعدد تبدیل می‌گردد که متأسفانه در کشور ما حقوق کیفری را وارد این مسائل نموده‌اند. حجم زیادی از پرونده‌های بانکی وجود دارد که دستگاه قضا مقابله‌ای با آن‌ها انجام نمی‌دهد، چرا که با تورم قوانین و آیین‌نامه‌ها مواجه است و در زمان دادرسی به مشکل برمی‌خورد.

از طرف دیگر، تلقی از تسهیلات قرض‌الحسنه بانکی با تلقی حقوق کیفری متفاوت است. بسیاری از قضات ما هنوز در تلقی‌های سنتی خود به سر می‌برند و این سؤال را مطرح می‌کنند که مگر قرض گرفتن و دریافت تسهیلات جرم است؟ ما می‌دانیم که این‌ها جرم نیست، اما چگونگی و نحوه اخذ تسهیلات جرم است.

نیز باید متذکر شد که بانک‌ها مجبورند به خاطر اینکه زیان‌ده نباشند و خسارات انباشت را جبران کنند، وارد قراردادهایی مانند مضاربه، جعاله و مشارکت شوند، مردم هم برای رفع مشکلاتشان و دریافت پول با هزینه کمتر وارد این سیستم می‌شوند و هر دو طرف می‌خواهند منافع خودشان را حفظ کنند. اما درنهایت، منافع یک طرف تأمین می‌شود و در عمل نیز دستگاه قضایی نمی‌تواند مداخله کند.

از جهت مجریان حقوقی بانکی، بستر بانکداری اسلامی حاکمیت اخلاق است و دلیل اینکه قرار است توجه ویژه به تخلف‌ها و جرائم بانکی شود، حمایت از ارزش‌های اخلاقی است. در این زمینه، حقوقدانان بانکی معتقدند که در شرایط عدم حاکمیت اخلاق و عدم وجود ثبات اقتصادی است که

بانک مجبور به شراکت با افراد نابلد می‌شود و ورود این افراد به سیستم باعث هدر رفت سرمایه بانک می‌شود. با عنوان مشارکت، هم سرمایه‌های بانک و به تبع آن سپرده‌گذاران هدر می‌رود و نیز اعتبار و اعتماد جامعه کم می‌شود. این در حالی است که در صورت سقوط بانک، این وضعیت به بانک‌های دیگر نیز سرایت می‌کند مانند وضعیت فعلی مؤسسات اقتصادی که در کشور مشاهده می‌شود و به حالت دومینو همه را دچار مشکل خواهد کرد.

توضیح دقیق اهداف نشست همراه با ذکر چالش‌ها و مشکلات پیش رو و خلاصه دیدگاه‌های مطرح در این باره:

با توجه به آنکه نظام بانکی ایران بر مبنای بانکداری اسلامی است و از عمده مؤلفه‌های آن، ممنوعیت ربا و غرری نبودن است، ارتباط با مشتری به عنوان شریک بانک اهمیت بسیار زیادی دارد و لذا عناصری مانند شفافیت و اعتماد باید رعایت گردد.

در خصوص نظام بانکداری و حقوق شهروندی نیز می‌توان در منشور حقوق شهروندی، رگه‌هایی از آن را یافت که در فصول زیر قابل مشاهده است:

«ج» (مواد ۳۰ تا ۳۲): حق دسترسی به اطلاعات

ماده ۳۰ - حق شهروندان است که به اطلاعات عمومی موجود در مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی دسترسی داشته باشند. همه دستگاه‌ها و نهادها موظف به انتشار مستمر اطلاعات غیر طبقه‌بندی شده و مورد نیاز جامعه می‌باشند.

ماده ۳۱- حق شهروندان است که به اطلاعات شخصی خود که توسط اشخاص و مؤسسات ارائه‌دهنده خدمات عمومی جمع‌آوری و نگهداری می‌شود دسترسی داشته باشند و در صورت مشاهده اشتباه، خواستار اصلاح این اطلاعات گردند. اطلاعات خصوصی مربوط به افراد را نمی‌توان در اختیار دیگران قرار داد، مگر به موجب قانون یا با رضایت خود افراد.

«ژ» (مواد ۶۸ تا ۷۲): حق اقتصاد شفاف و رقابتی

ماده ۶۸- شهروندان در حق دستیابی به فرصت‌های اقتصادی و امکانات و خدمات عمومی و دولتی برابرند. انعقاد قراردادها و پیمان‌های بخش عمومی و دولتی با بخش خصوصی و اعطای

فصل دوم: توصیه‌های سیاستی نشست‌ها ... ۴۷

هر نوع مجوز در حوزه اقتصادی به شهروندان باید با رعایت قوانین و مقررات مربوط و رقابت منصفانه در دستیابی به فرصت‌ها و امکانات انجام شود

. ماده ۶۹- حق شهروندان است که از فرایند وضع، تغییر و اجرای سیاست‌ها، قوانین و مقررات اقتصادی اطلاع داشته باشند و نظرات خود را به اطلاع مرجع تصویب کننده برسانند و با فاصله زمانی مناسب از اتخاذ تصمیمات متفاوت با سیاست‌ها و رویه‌های پیشین مطلع شوند تا بتوانند خود را برای وقوع تغییرات آماده کنند و پس از اتخاذ تصمیم و برای رعایت اصل شفافیت، شهروندان حق دارند با اطلاع‌رسانی عمومی از تصمیمات آگاهی یابند.

ماده ۷۰- حق شهروندان است که به صورت برابر و با شفافیت کامل از اطلاعات اقتصادی و از جمله اطلاعات مربوط به برگزاری مزایده‌ها و مناقصه‌ها مطلع شوند.

ماده ۷۱- دولت فضای قانونمند، شفاف و رقابتی منصفانه را برای انجام انواع فعالیت‌های اقتصادی شهروندان و امنیت سرمایه‌گذاری آن‌ها تضمین می‌کند.

«ض» (مواد ۸۵ تا ۹۴): حق رفاه و تأمین اجتماعی

ماده ۸۶- حق هر شهروند است که از رفاه عمومی و تأمین اجتماعی و خدمات امدادی بهره‌مند شود.

ماده ۸۷ حق شهروندان است که در صورت بیکاری ناخواسته، طبق قانون از حقوق بیمه بیکاری برخوردار شوند.

توصیه‌های سیاستی:

در جهت ارتقای حقوق شهروندی و در راستای معیارهای بانکداری اسلامی و استانداردهای بانکداری عرفی، توصیه‌های سیاستی زیر در نشست پیشنهاد گردید:

۱. **تأسیس صندوق مشترک:** ایجاد صندوق مشترک برای ذی‌نفعان خارجی (سپرده‌گذاران)

که با توجه به ورشکستگی بانک‌ها و مؤسسات مالی، سرمایه اولیه خود را که با اعتماد به بانک‌ها و مؤسسات مالی سپرده‌اند، باز پس گیرند. این امر در جهت ارتقای کرامت انسانی سپرده‌گذاران صورت می‌گیرد که متأسفانه در نظام بانکی ایران مغفول مانده است.

۲. **بازنگری قوانین نظام بانکی نسبت به بانک‌ها و بانک مرکزی:** نظام بانکی ایران به دو قانون مبنایی پولی بانکی (۱۳۵۲) و قانون عملیات بانکی بدون ربا (۱۳۶۲) وابسته است. این دو قانون، قدیمی و ناکارآمد است و با توجه به مشکلاتی که هم به سپرده‌گذار و هم به بانک تحمیل می‌شود، نیاز است که مورد بازنگری قرار گیرند.
دانشگاه علامه طباطبائی با توجه به سابقه و قدمت در علوم اقتصادی و بانکی و نیز ظرفیت عظیم آن در بانکداری اسلامی، می‌تواند به عنوان پیشنهاددهنده این مقوله با مرکز پژوهش‌های مجلس در بازبینی قوانین مشارکت نماید.
۳. **نظارت مداوم بر دستورالعمل‌های بانک مرکزی و پیش‌بینی سازوکار برای ابطال آن‌ها:** در نشست مقرر گردید که با توجه به بی‌نظمی‌ها و تخلفات بانک مرکزی، نهادی برای نظارت بر دستورالعمل‌های بانک مرکزی و نیز بر کارکرد بانک مرکزی صورت گیرد. حتی پیشنهاد گردید که قوه قضاییه و نظام دادگستری به امر نظارت پردازد.
۴. **تشکیل یک نهاد ناظر شهروندی در نظام بانکی:** نهاد ناظر شهروندی که در بطن کنگره حقوق شهروندی پیش‌بینی شده بود، می‌تواند برای مسائل بانکی در جهت حمایت مصرف‌کنندگان تعمیم یابد. با توجه به ورشکستگی عظیم نهادهای تولیدی و توزیعی از یک سو و اشخاص حقیقی امیدوار به تغییر اقتصادی از طرف مؤسسات مالی و بانک‌ها، نهاد ناظر شهروندی در بانک مرکزی یا در درون قوه قضاییه تشکیل گردد و از این طریق بتوان به حمایت از طرف ضعیف در قبال بانک‌ها پرداخت.
۵. **اجرای صحیح بانکداری بدون ربا، تضمین‌کننده حقوق شهروندی:** با توجه به آنکه مشکل اساسی در نظام بانکداری ایران، عدم وجود انگیزه برای اجرای قانون است، قانون بانکداری کاملاً متفاوتی با قانون قبلی تصویب شده که خود، باعث مشکل شده است. قانون جدید باید با توجه به تمرکز بر اصل مشارکت در سود و زیان به صورت خودکار بر بحران‌ها غلبه کند که این امر با اجرای صحیح مشارکت در سود و زیان عمل و نه تسهیلات دستوری اجرا می‌گردد. در این صورت، در دوران رونق، سود به طور طبیعی افزایش پیدا می‌کند و هم سپرده‌گذار بیشتر سود می‌کند، هم بانک، حق و کالت بیشتری

فصل دوم: توصیه‌های سیاستی نشست‌ها ... ۴۹

می‌گیرد. در دوران رکود نیز به طور طبیعی سود کاهش پیدا می‌کند و در صورت رعایت اصل مشارکت در سود و زیان، به سپرده‌گذار، سود کمتری و در دوران تورم، سود بیشتری تعلق می‌گیرد؛ که البته برای هر دو طرف مشتری و بانک سودمند است.

۶. **تأسیس کارشناسی ارشد بین‌رشته‌ای حقوق بانکی در دانشگاه علامه طباطبائی:** با توجه به ظرفیت بالای دانشگاه علامه طباطبائی در رشته مدیریت، اقتصاد، حسابداری، بانکداری اسلامی و حقوق، تأسیس رشته حقوق بانکی در مقطع کارشناسی ارشد، می‌تواند با فارغ‌التحصیلان بانکی خود، دغدغه‌های مطرح‌شده در نظام بانکی و در سطح جامعه را به راهکارهای جدی عملی تبدیل کند.