

بررسی حقوقی، چارچوب قانون عملیات بانکی بدون ربا

مصوب شهریور ۱۳۶۲

دکتر سید محمود کاشانی

استاد دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

دیباچه

با گذشت نزدیک به سه سده از پیدایش مؤسسات مالی و بانکی، امروزه بانکها از سودمندترین نهادهای حقوقی و مالی در همه جامعه‌های بشری شناخته شده‌اند، نقش مهم بانکها در تنظیم بازارهای پولی و روند اقتصادی هر کشوری کاملاً روشن است، این مؤسسات پولی، در روابط خود با مردم چه در زمینه پذیرش و گردآوری سپرده‌ها و چه در زمینه دادن وام به اشخاص و مؤسسات تولیدی و صنعتی دارای نقش ارزشمندی هستند.

در قرن نوزدهم، شکوفائی صنعت، بهره‌برداری از معادن، احداث راه‌آهن، گسترش دریانوردی از طریق توسل به سرمایه‌های خصوصی امکان پذیر گردید. عامل کلیدی در گردآوری سرمایه‌های کوچک و تبدیل آنها به سرمایه‌های بزرگ، بانکها بوده‌اند. این مؤسسات هنگامی می‌توانند به هدفهای خود برسند که از قوانین و مقررات روشن، معقول و باثبات برخوردار باشند. به ویژه در روابطی که بانکها با سپرده‌گذاران یا وام‌گیرندگان برقرار می‌کنند حقوق و تعهدات طرفین باید از پیش روشن و مدون باشد تا از هرگونه ستمگری، زیاده‌روی و سوء استفاده از اقتدارات مالی بانکها جلوگیری بعمل آید. دستیابی به این هدفها مستلزم این است که مقررات بانکی در همه زمینه‌ها جامعیت داشته و همه نیازهای قراردادی را به گونه روشن و بی‌ابهام پیش‌بینی کنند. قوانین بانکی و مقررات پولی که در ارتباط تنگاتنگ با یکدیگر هستند می‌بایست بر پایه قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱ که از قوانین پیشرفته برگرفته شده است استوار گردد و هیچ چیزی در این زمینه حساس نمی‌تواند به تعبیر و تفسیرهای شخصی،

آئین‌نامه‌های خلق‌الساعه و روشهای عملی مسؤولین بانکها و یا به دستگاههای شبه قضائی چون «تغزیرات حکومتی» و غیر آنها واگذار شود.

قوانین بانکی ایران و تاسیس بانکها در کشور ما، بر پایه سیستم بانکی بین‌المللی استوار شده بود و امکان پیشرفت و هماهنگی با دستاوردهای تازه نظام بانکی جهانی را در اختیار داشت. این قوانین در خلال سالهای طولانی که از تصویب آنها می‌گذشت کارائی خود را نشان داده و مسایل سپرده‌گذاری و پرداخت وامهای بانکی با بهره‌های معتدل به مردم و مؤسسات تولیدی را سامان بخشیده و تا حدود زیادی باعث برچیده شدن بازارهای مالی غیر بانکی که در آنها بهره‌های سنگین و ظالمانه به وام‌گیرندگان تحمیل می‌شد گردیده بود. با وجود دگرگونیهای سیاسی ناشی از انقلاب، این سیستم مالی، حقوقی می‌توانست بی هیچ اشکالی به کار خود ادامه دهد و از دستکاری‌های نسنجیده در امان بماند، با این حال به دلیل تصوراتی که از نظر مذهبی در زمینه حرمت ربا در اذهان عمومی وجود داشت و طبعاً پس از پیروزی انقلاب به اینگونه افکار دامن زده می‌شد، تصویب یک قانون جدید در این زمینه مطرح گردید. جنین قانونی در شهریور ماه سال ۱۳۶۲ به تصویب مجلس و شورای نگهبان رسید و از آغاز سال ۱۳۶۳ به مورد اجرا گذارده شد. نویسندگان این قانون از سابقه تاریخی عملیات بانکی و قواعد نوین حاکم بر آن و دگرگونی ژرف اندیشه‌های اجتماعی در زمینه ربا و بهره و بحث‌های فراوانی که در طول قرن‌ها در این مورد به وجود آمده است غفلت کرده و با یک برخورد ایده‌آلیستی و بی توجه به نیازهای اقتصادی و اجتماعی جامعه امروزی در صدد حذف عنوان ربا و بهره از سیستم بانکی جامعه ما برآمدند.

به هنگام تصویب این قانون، یک نظرخواهی گسترده از حقوقدانان کشور انجام نشد و تا این تاریخ نیز هیچگاه یک بررسی حقوقی از چارچوب و شیوه‌های به کار گرفته شده در اجرای این قانون صورت نپذیرفته است. اینک هشتمین سمیناری که برای بررسی پی‌آمدها و دستاوردهای این قانون برگزار می‌شود فرصت مناسبی است که بررسی حقوقی این قانون در دستورکار این سمینار قرار گیرد. یک پژوهش حقوقی باید همراه با بیطرفی و بر پایه موازین و قواعد حقوقی معتبر در کشور ما باشد و هدف از آن این است که نظام بانکی عادلانه و متکی به روشهای پذیرفته شده جهانی که در آن حقوق سپرده‌گذاران، بانکها و وام‌گیرندگان حفظ شود در میهن ما بر پا گردد. مسایل حقوقی سپرده‌گذاری بانکی را بر پایه مندرجات فصل دوم قانون مورد بحث (تجهیز منابع پولی) مورد بررسی قرار می‌دهیم. بررسی فصل سوم در زمینه «تسهیلات اعطائی» به دلیل محدودیت وقت سمینار به فرصتی دیگر واگذار می‌شود.

پیشینه تاریخی:

۱- یونان و رُم باستان:

گرفتن ربا در برابر وام پول از گذشته‌های دور نکوهیده و شرم‌آور دانسته شده است. قوانین هندوچین آن را ممنوع می‌دانسته‌اند. در یونان باستان، مشروعیت ربا مورد بحث بوده است، ارسطو عقیده بر منع ربا داشته و پول را تنها وسیله مبادله می‌دانسته و بکار بردن آن را به عنوان ابزار رباخواری نامشروع می‌دانسته است. ولی مردم آتن یک بهره معتدل را مجاز می‌دانسته و هرکس بیش از آن و یا بهره افراطی دریافت می‌کرد مورد سرزنش و تحقیر قرار می‌گرفته است.^۱ در رم باستان، ربا را ممنوع کردند ولی این منع قانونی ادامه نیافت و قانونگذار رومی در الواح دوازده‌گانه، نرخ بهره محدودی برای وام پول تعیین کرد که در چند سده از پشتیبانی امپراتوران و قانونگذاران رومی برخوردار بود. عقد فرض با شرط بهره در رم باستان زیر عنوان Mutuum، به رسمیت شناخته شد و این عقد که علی‌الاصول مجانی است در وام پول، عموماً همراه با بهره بوده است.^۲ این وضعیت در سراسر رم باستان که بخش‌های اروپائی، از جمله فرانسه هم بخشی از آن بود اجرا می‌شد.

۲- مذهب یهود و مسیحیت

با گرایش امپراطور رُم به آئین مسیحیت و قدرت گرفتن کلیسا، تحت تاثیر آموزه‌های دینان مسیحی، بهره ممنوع گردید. در انجیل، وام بدون انتظار عوض، سفارش شده و برای آن اجر بزرگ معنوی در نظر گرفته شده است.^۳

در آغاز دوران حقوق قدیمی فرانسه و در دوران پادشاهی «شارلمانی» نیز که وابسته به آئین کلیسا بود وام پول با شرط بهره ممنوع گردید. در این دوران پیروان آئین یهود که تابع کلیسا و حقوق مسیحی نبودند، در انجام معاملات پولی مجاز شمرده می‌شدند و آیات تورات، در زمینه حرمت ربا^۴ را شامل گرفتن بهره از غیر یهودیان نمی‌دانستند. همین امر موجب شد مدتی قراردادهای وام با بهره در اختیار یهودیان قرار گیرد. این وضعیت باعث شد که مسیحیان نیز تغییر

1- The Guide to American Law, V.10, P.217

2- Mazeaud, Lecons de Droit Civil, contrat de prêt d'argent, no. 1462.

۳- آیه ۴۲، انجیل متی، برگ ۷، می‌گوید: «هرکس از تو سؤال کند بدو ببخش و از کسی که قرض از تو خواهد روی خود را مگردان».

۴- سفر خروج، فصل ۲۲، آیه ۲۵: «اگر نقدی به فقیری از قوم من که همسایه تو باشد قرض دادی مثل رباخوار با او رفتار مکن و هیچ سود بر او مگذار».

-سفر لاویان، فصل ۲۵، آیه ۳۵ و ۳۶: «و اگر برادرت فقیر شد نزد تو تهیدست باشد او را مثل غریب و مهمان دستگیری نما تا با تو زندگی نماید. نقد خود را به او به ربا مده و خوراک خود را به او سود مده».

روش دهند و به شیوه‌های غیر مستقیم برای دریافت بهره متوسل شوند. این شیوه کار، مجاز شمرده می‌شد زیرا برخورد رو در رو و آشکار با قواعد و آئین مسیحی نداشت و در توجیه آن نیز گفته شده است گرفتن وام و اعتبار ضرورتی است که هیچ قانونگذاری نمی‌تواند به گونه موثر آن را کنار گذارد.^۱

این وضعیت در همه دوران حقوق قدیمی فرانسه ادامه یافت و ممنوعیت وام با بهره پول که در دوران پادشاهی شارلمانی مقرر گردید تنها روی کاغذ مانده بود و همین ممنوعیت نظری در سال ۱۷۸۹ با انقلاب فرانسه از میان برداشته شد و سرانجام تحت تاثیر مباحثات طولانی که در توجیه بهره صورت گرفت، این اندیشه مطرح گردید که بهره برای نظام اقتصادی هر کشوری ضرورت دارد به شرط اینکه معتدل بوده و غیر افراطی باشد و به تدریج مفهوم بهره از ربا جدا گشت. اندیشه‌های مذهبی تجدید نظر طلبانه لوتر و کالون بر همین پایه، آثار ننگ آلود و گناه آمیز بهره را با جدا ساختن آن از مفهوم ربا کنار گذارند. در انگلستان نیز فرانسیس بیکن که مدتی در سمت مهرداد سلطنتی و خزانه‌دار انگلیس بوده است در مسیر توجیه بهره و تجویز آن چنین استدلال کرد:

«از آنجا که ضرورت ایجاب می‌کند انسان پول را به وام بدهد و یا دریافت کند و از آنجا که برای انسان ناگوار است بدون جبرانی پول خود را وام بدهد بنا بر این بهره باید مجاز دانسته شود».^۲

بدین ترتیب و تحت تاثیر اندیشه‌های اقتصادی و اجتماعی که در جامعه اروپائی برتری یافت، مسیحیت از دعای خود بر ممنوعیت وام با بهره دست برداشت و پاپ پی نهم در سال ۱۸۶۰ جواز وام با بهره را به رسمیت شناخت، همانگونه که یکی از حقوقدانان فرانسوی می‌گوید، در یک اقتصاد صنعتی و بازرگانی، این طبیعی است کسانی که وام پولی دریافت می‌کنند تا از امتیازات آن برخوردار شوند باید هزینه آن را بپردازند و سرمایه نیز مانند کار باید عوض و جبرانی داشته باشد.^۳

۳- اسلام:

در قرآن کریم آیات متعددی بر حرمت ربا وجود دارد، گفته شده است حداقل در هفت مورد از گرفتن ربا منع شده است.^۴ برخورد این آیات با پدیده ربا در جامعه عربستان موضوعی است که

1- Mazeaud ، همان کتاب، ش 1462

2- Mc. Gregor on damages, P. 316

3- Mazeaud ، همان کتاب، ش 1462

4- آیات ۲۷۵، ۲۷۸ و ۲۷۹ از سوره بقره و آیه ۱۳۰ از سوره آل عمران ناظر بر حرمت ربا می‌باشند.

از نظر تاریخی باید مورد یک بررسی جداگانه قرار گیرد. حرمت ربا مورد تأیید فقها و مفسران قرار گرفته و در حرمت قرض به شرط نفع، به اجماع مسلمین نیز تصریح شده است.^۱ با این حال قرض به شرط نفع، با توسل به روشهای غیر مستقیم مورد پذیرش بیشتر فقیهان و مذاهب فقهی قرار گرفته است. حیل‌های شرعی برای گریز از منع ربا به گونه گسترده در میان مسلمانان مورد عمل بوده است. بر صحت و درستی این حیل شرعی ادعای اجماع در فقه شیعه نیز شده است و این سابقه تاریخی مهمی است که نمی‌توان به سادگی از کنار آن گذشت.^۲

به کار گرفتن شیوه حیل شرعی هر چند تا حدودی راهگشای مسائل اقتصادی و مالی در جامعه‌های مسلمان بوده و مانع از سوء استفاده رباخواران قرار گرفته ولی موجب ستمگری به وام گیرندگان گردیده است. برای نمونه با توسل به قرار داد فروش صوری، وام گیرنده ناگزیر می‌شد خانه یا هر مال دیگری را به وام دهنده در برابر ثمن مورد توافق که همان وام بود بفروشد. قرارداد فروش، شرط می‌شد چنانچه فروشنده ظرف مهلت تعیین شده، ثمن ربا بازپرداخت کند، حق فسخ بیع راداشته باشد. در این صورت خانه وام گیرنده به ملکیت شرطی وام دهنده درمی‌آمد و در واقع وثیقه‌ای برای وام دهنده می‌گردید. ربح مورد توافق نیز در پوشش اجاره‌بها از سوی وام گیرنده که هنوز متصرف خانه بود به وام دهند پرداخت می‌شد. در صورت عدم توانایی بازپرداخت ثمن یا وام در مهلت مقرر، بیع قطعی می‌گردید و مبیع به ملکیت قطعی وام دهنده درمی‌آمد و همین امر در بیشتر موارد باعث می‌شد وام دهندگان افزون بر دریافت ربح افراطی، هستی وام گیرندگان را در قبال مبلغ وام که کمتر از بهای واقعی مبیع بود به ملکیت خویش در آورند.

۴- قانون مدنی فرانسه:

با صدور اعلامیه حقوق بشر فرانسه و پذیرش اصول آزادی و برابری و احترام به مالکیت، روشهای غیرمستقیم و رباکارانه کلیسا در زمینه بهره کنار گذارده شد، قانون مدنی فرانسه در پنجم مارس ۱۸۰۳ به تصویب نهایی رسید و ماده ۱۹۰۵ این قانون قرارداد وام با شرط بهره را به رسمیت شناخت. ماده ۱۹۰۷ بهره قانونی و بهره قراردادی را پیش‌بینی کرده و در یک فرمول محتاطانه امکان مداخله قانونگذار را برای جلوگیری از سوء استفاده وام دهندگان پذیرفته است، قانون دیگری در ۳ سپتامبر ۱۸۰۷ حداکثر نرخ بهره قراردادی را ۵ درصد در موضوعات مدنی و ۶ درصد در موضوعات بازرگانی تعیین کرد. وام دهنده‌ای که از این نرخها تجاوز می‌کرد مشمول عنوان کیفری «ربا» شناخته می‌شد.^۳ این قانون که برای کمک به بدهکاران بی چیز وضع شده بود علیه

۱- جواهر الکلام، کتاب متاجر، برگ ۲۸۶

۲- در این زمینه نگاه کنید به «کتاب نظریه تقلب نسبت به قانون - حیل»، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، از همین نویسنده.

آنان بکار گرفته شد. زیرا وام دهندگان در صورتی حاضر به دادن وام با بهره مقرر در قانون می‌شدند که وام گیرنده به گونه آشکار دارای اعتبار باشد. از سوی دیگر این قانون به سادگی از سوی رباخواران کنار گذارده می‌شد باینگونه که وام دهند در هنگام تسلیم وام به وام گیرنده، اقرار کتبی او رابه دریافت مبلغی بیش از اصل وام بدست می‌آورد و این امر مانع از تعیین مبلغ واقعی وام بود و در نتیجه وام دهنده از اجرای مقررات جرم ربا برکنار می‌ماند.^۱ این دلائل باعث حذف مقررات محدود کننده بهره در سال ۱۸۸۶ در موضوعات بازرگانی و در ۱۹۱۸ در مسائل مدنی از سوی قانونگذار گردید. در سال ۱۹۳۵ که در صدد کاهش هزینه زندگی بودند دوباره نرخ بهره را محدود ساختند. این بار یک حداکثر یکنواخت برای نرخ بهره تعیین نشد. قانون، دادن وام به نرخ بالاتر از نرخى را که به اوضاع و احوال هر وام مربوط می‌شد ممنوع ساخت. همین قانون، نرخ بهره قانونی را نیز تعیین کرد که درمورد سکوت قرارداد برای تعیین نرخ بهره به کار می‌رفت.^۲ فرمان ۸ اوت ۱۹۳۵ ربا را ممنوع ساخت و تعریف آن را عملاً در اختیار قاضی گذارد، این سیستم چندان دوام نیاورد زیرا اجرای آن دشوار بود.^۳

سرانجام قانون ۲۸ دسامبر ۱۹۶۶ در زمینه وامهای ربوی و تعیین کیفر برای جرم ربا در فرانسه وضع شد که هم اکنون هم اعتبار دارد. به موجب ماده یک این قانون:

«وام، ربوی شناخته می‌شود در صورتی که مبلغ بهره عملی و جمعی آن در زمان دادن وام، به میزان ^۱ از بهره عملی متوسط یک فصل (سه ماهه) گذشته که از سوی بانکها و موسسات مالی مورد عمل ^۲ قرار گرفته و از سوی شورای ملی اعتبار به ثبت رسیده و مربوط به عملیات مالی از همان نوع که متضمن خطراتی مشابه است، بیشتر باشد...».

بند ۶ این قانون برای هرکس که وام ربوی بدهد یا وامی دهد که بعداً ربوی شود کیفر ۲ ماه تا دو سال زندان و یک جریمه از ۲ هزار تا ۳۰۰ هزار فرانک و یا یکی از این دو کیفر را تعیین کرده است. این قانون اجازه اجرای کیفرهای تبعی مانند تعطیل دائم یا موقت موسسه مالی را نیز به دادگاه داده است.^۴

۵- حقوق ایالات متحد آمریکا:

در حقوق کشورهای دیگر هم مفهوم «بهره» از «ربا» جدا گردیده و در تعریف ربا گفته‌اند وام دادن پول به نرخى بالاتر از نرخ مقرر از سوی قانون، ربا محسوب می‌شود.^۵

۲- Mazeaud، همان کتاب، ش 1462

۱- Mazeaud، همان کتاب، ش 1462

3- ph. Malaurie, Les Contrats Speciaux, no. 903

۴- قانون شماره ۱۰۶۶۱۰۲۸ دسامبر ۱۹۶۶، کد سیویل، انتشارات Litec، سال ۱۹۸۸، برگهای ۹۹۵ تا ۹۹۹.

۵- فرهنگ حقوقی انگلیسی Black's واژه Usury، برگ ۱۳۸۵

در حقوق ایالات گوناگون آمریکا نیز بر پایه مقرراتی که در زمینه نرخ بهره وضع شده است جرم ربا پیش‌بینی گردیده است. محدودیت نرخ بهره از ایالتی دیگر متفاوت است. نرخ بهره برحسب طبیعت وامها نیز همسان نیست. برای مثال نرخ بهره برای وامهای مصرفی بالاتر از بهره وامهای رهنی خرید خانه است. به موجب قوانین دیگری، شرکتها یا موسسات بزرگ مجاز دانسته شده‌اند که خود به تعیین نرخ بهره وامهای اعطائی مبادرت کنند. مبنای این حکم آن است که این شرکتها دارای قدرت چانه‌زنی و شم بازرگانی و حرفه‌ای کافی هستند که یک نرخ عادلانه بهره را مستقلاً مورد مذاکره قرار دهند. کیفر رباخواری، معمولاً محکومیت به جریمه و یا محرومیت از حق و سلب مالکیت و یا به هر دو کیفر می‌باشد. در پاره‌ای از پرونده‌ها، قرارداد ربوی را تغییر می‌دهند و به وام گیرنده اجازه میدهند تنها به بازپرداخت اصل وام و بهره قانونی بسنده کند و گاهی رباخوار از دریافت بهره و اصل پول محروم می‌شود. اشخاصی که به گونه حرفه‌ای و با توسل به ارباب و تهدید رباخواری می‌کنند^۱ به محض صدور کیفر خواست و محکومیت به زندان افکنده می‌شوند.^۲

۷- سابقه عرفی در ایران:

در ایران بر پایه فتاوی فقهی، روشهای غیرمستقیم برای گرفتن ربا در قراردادهای وام رایج بوده و به ویژه بیع شرط، شیوه سنتی و پوشش شرعی برای وام با شرط نفع بوده است. در زمان ناصرالدین شاه برای جلوگیری از اجحاف بیش از اندازه رباخواران، فرمانی صادر شد و مقرر گردید در صورت ناتوانی وام‌گیرنده از بازپرداخت وام، بستانکار که ظاهراً ملک بدهکار را خریداری کرده است، نتواند آن را به ملکیت قطعی خود درآورد و تنها حق داشته باشد از محل فروش مبیع یا وثیقه به دریافت اصل وام و بهره بسنده کند. ولی وام دهندگان و رباخواران به گرفتن اصل و فرع پول خود خرسند نبودند و تمایل داشتند از طریق بیع شرط و پوششهای صوری، مال وام‌گیرنده را به چنگ آورند. بنابر این برای گریختن از مفاد این فرمان، روش کار را تغییر داده و از آن پس به بیع قطعی با شرط وکالت و یا شیوه‌های دیگر متوسل شدند و محاکم شرعی و عرفی هم که به دعاوی مربوط به این قراردادها رسیدگی می‌کردند، فرمان شاه را شامل این روشهای تازه ندانستند و نتیجه آن بود که گرفتن ربا در پوششهای تازه ادامه یافت.^۳

رباخواری افسار گسیخته تا سالها پس از انقلاب مشروطیت به بهره گرفتن از همین پوششها ادامه داشت. دگرگونی اندیشه‌ها در این انقلاب آنچنان ریشه‌دار نبود که این روند غیر اخلاقی را متوقف سازد. به ویژه آنکه بر پایه آراء و فتاوی فقهی بر این روشها مهر تأیید گذارده می‌شد. از

1- Loan Sharks

2- The guide to American Law, volume 19, P. 217

۳- نظریه تغلب نسبت به قانون، برگ ۳۶ و ۳۷

دلایل مهم رواج رباخواری به گونه سنتی و سوء استفاده از نیازمندی وام گیرندگان، بی تردید نبودن پدیده بانک در کشور ما در قرن‌های اخیر بوده است. بانکهای بازرگانی که بر پایه گردآوری سپرده‌های کوچک و بزرگ مردم بر پاداشته می‌شوند از نمادهای جامعه مدرن هستند که مقتضیات و پیشرفت اجتماعی در جوامع اروپائی، پیدایش آنها را امکان پذیر ساخت. کشور ما که در شاهراه تمدن دچار موانع گوناگون بوده است در این زمینه نیز نتوانست گامی به هنگام بردارد. نخستین بار در سال ۱۲۸۵ خورشیدی، پیشنهادی در زمینه تاسیس بانک، از سوی حاج محمدحسن امین‌الضرب، یکی از صرافان ایرانی به ناصرالدین شاه داده شد، در این پیشنهاد به تاثیر بانک در پیشرفت صنعتی در کشورهای اروپائی اشاره شده و یادآور گردیده که چنین پیشرفتهائی در ایران بدون تاسیس بانک امکان پذیر نیست.^۱ بنابر این درخواست پا درمیانی دولت شده بود زیرا از نظر زیر ساخت‌ها، هنوز امنیت حقوقی و قوانین لازم در کشور، وجود نداشت و ناگزیر دولت می‌بایست در فراهم ساختن این نهاد زندگی مدرن پیشگام گردد.^۲ این فکر به اجرا در نیامد و اثری از خود به جای نگذارد.

ده سال پس از آن، شاه قاجار که زیر نفوذ سیاست‌های بیگانه و نیازمند کمک‌های مالی آنان بود در سال ۱۲۶۷ خورشیدی برابر ۱۸۸۹ میلادی امتیاز تاسیس بانک شاهنشاهی ایران را به «بارون جولوس دورویتر»، موسسه خبرگزاری رویتزر داد. او پیش از آن، امتیاز احداث راه‌آهن و بهره برداری از معادن و کارهای دیگری را به دست آورده بود و اصرار داشت امتیاز بانک نیز در اختیار او باشد. این امتیاز نامه با حضور وزیر مختار انگلیس به امضاء رسید و برای مدت ۶۰ سال اجازه انحصاری تاسیس بانک در اختیار رویتزر قرار گرفت. حق انحصاری نشر اسکناس نیز که از حقوق حاکمیت ملت است و زمامداران کشور در آن زمان به ارزش آن توجه نداشتند به رویتزر واگذار گردید.^۳

بدین ترتیب بانک شاهی هرچند یک موسسه بزرگ انگلیسی بود به گونه بی‌رقیب همه قدرت پولی و بانکی را در دست گرفت و به یک بانک دولتی ایرانی تبدیل گردید و ۲۵ شعبه در شهرهای مهم ایران تاسیس کرد. شگفت‌آور این است که رویتزر در برابر این امتیازات بزرگ از

۱- تاریخچه سی ساله بانک ملی ایران، تنظیم و تدوین اساتید فقید دانشگاه تهران: دکتر عبدالعلی جهانشاهی و دکتر محمد نصیری، ۱۳۰۷، ۱۳۳۷، برگ ۶۶

۲- در بخش پایانی این پیشنهاد چنین آمده است:

«چنانچه در خاکبای مبارک، عرایض جان نثار مقبول است این مطلب را رجوع به مجلس دربار اعظم بفرمایند. چنانچه متفقاً این عرایض را امضاء فرمودند توجه بفرمایند بعون‌الله تعالی بانک معتبر صحیح برپا خواهد شد.» همان ماخذ، برگ ۷۴

۳- همان ماخذ، برگ ۳۲- فصل سوم این امتیازنامه در زمینه حق نشر اسکناس چنین است:

«بانک شاهنشاهی چون بانکی است دولتی، حق مانع‌لغیر نشر بلیط‌های بانک بی‌اسم خواهد داشت که به محض رویت قابل‌الاداء خواهد بود... این بلیط‌ها را تمام عمال و مامورین دولت علیه، قبول خواهند کرد و در تمام معاملات ایران رواج خواهد داشت.»

پرداخت مالیات نیز معاف گردید. بانک شاهی در برابر این امتیازات بزرگ که در رشته‌های گوناگون گسترش داشت، پرداخت ۶٪ سود خالص بانک که از چهارهزار لیره کمتر نباشد و پرداخت وامی! به مبلغ ۴۰ هزار لیره با بهره ۸٪ در آینده را به دولت ایران تعهد کرد.^۱

بانک شاهی حق قبول گرو بیع شرطی غیر منقول را بدون اجازه دولت ایران نداشت زیرا در بیشتر موارد، مبیع شرطی به تملک وام دهنده در می‌آمد و این امر با حاکمیت ارضی کشور ناسازگار بود. با این حال هنگامی که دولت گرفتار کسر بودجه می‌شد و دست استقراض به سوی بانک دراز می‌کرد چیزی مهمتر از املاک یعنی منابع درآمد کشور مانند گمرکات جنوب، شیلات دریای خزر، تلگراف خانه و گذرنامه به وثیقه این وام‌ها در اختیار بانک قرار می‌گرفت. در نتیجه درآمدهای کشور نخست به بانک شاهی واریز می‌شد و پس از برداشت اصل طلب و اقساط، باقیمانده به دولت ایران پرداخت می‌شد و بنابر این سرنوشت دولت و سیاست کشور زیر نفوذ و مداخله بانک شاهی قرار گرفت.^۲

از عوامل دیگر گسترش قدرت بانک انگلیسی، آغاز فعالیت شرکت نفت انگلیس و ایران بود. شرکت نفت که بر منابع نفتی کشور پنجه انداخته بود روابط مالی نزدیکی با بانک شاهی داشت و این بانک در پیشرفت کار آن نقش به سزایی را به عهده گرفت و به طور کلی وسیله‌ای برای افزایش نفوذ اقتصادی دولت انگلستان در ایران بود.^۳ بانک شاهی با داشتن شبکه گسترده و نفوذ مالی فراوان و امتیاز نشر اسکناس به یک بانک نیرومند و انحصاری در کشور ما تبدیل شد و سال‌ها بی‌رقیب به فعالیت خود ادامه داد تا آنجا که بسیاری از صرافان ایرانی را به ورشکستگی کشانید. شاه قاجار که به پیشنهاد سرمایه داران و مدیران ایرانی بی‌اعتنائی می‌کرد عملاً بخش بزرگی از حاکمیت مالی و حقوقی کشور را تقدیم بیگانگان کرد که این نشان دهنده نفوذ ریشه‌دار سیاست‌های انگلستان در دستگاه دولتی در آن زمان است.

۷- حقوق نوین ایران

الف - بانک ملی ایران:

پس از برپائی مشروطیت و ایجاد قانون اساسی و مجلس در ایران، بار دیگر دولت وقت به عادت دیرینه به فکر استقراض از بیگانگان بر آمد. ولی این بار نمایندگان مردم که در مجلس اول گردآمده بودند شدیداً در برابر این درخواست ایستادگی کردند و با بررسی نیاز واقعی دولت و کاهش دادن رقم قرض، پیشنهاد تاسیس یک بانک ایرانی را مطرح ساختند تا دولت بتواند از این بانک نیاز مالی خود را برآورده سازد. طرح تاسیس بانک ملی در پنجم آذر ۱۲۸۵ خورشیدی و در

۲- همان ماخذ، برگ ۴۰

۱- همان ماخذ، برگ ۳۳

۳- همان ماخذ، برگ ۴۲