



تحلیل دفاعی ضرورت اصلاح مقررات ممنوع انخروجی

بدھکاران بانگہا



عنوان گزارش: تحلیل دفاعی ضرورت اصلاح مقررات ممنوع الخروجی بدهکاران بانکها

کمیسیون: حقوقی و حمایت قضایی و مقرراتی

انتشار: امور کمیسیون های تخصصی اتاق ایران

شماره گزارش: ۰۹۰۱۰۴

بهار ۱۴۰۱

مقدمه

آزادی اجتماعی و حقوق شهروندی همواره دربرگیرنده حق مسافرت از نقطه‌ای به نقطه‌ی دیگر در محدوده جغرافیایی یک سرزمین و از نقطه‌ای در داخل یک سرزمین به نقطه‌ای از سرزمین‌های دیگر مورد توجه و احترام قانون بوده و این موضوع در قانون اساسی تمامی کشورها به خصوص کشورهای دموکراتیک پیش‌بینی و به تصویب رسیده و در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فصلی تحت عنوان حقوق ملت از اصل نوزده تا چهل و دوم به حقوق و آزادی‌های اجتماعی اشاره می‌کند. در اصل بیستم می‌گوید « همه افراد ملت اعم از زن و مرد در حمایت یکسان قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برخوردارند». این اصل اشاره دارد به همه حقوق افراد که یکی از این حقوق، حق تردد و حق رفت‌وآمد و خارج شدن از کشور و یا داخل شدن به کشور می‌باشد. در اصل بیست و دوم، با یک عبارت دیگری این آزادی اجتماعی اشخاص را در رفت‌وآمد به منصفه ظهور می‌کشد. این اصل می‌گوید «حیثیت، جان، مال حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است» و ممنوعیت خروج از کشور درحقیقت تعرض به جان یا حیثیت اشخاص است. وقتی که حق خروج از کشور را با این مفهوم که شخص با آزادی تن که دارد می‌تواند از کشور خارج بشود و حیثیت و آبروی اجتماعی او حفظ شود. از او گرفته می‌شود به حقوق او تعرض شده است. وقتی ما شخص را با ممنوعیت یا محدودیت خروج از مرزهای سرزمینی یک کشور قرار می‌دهیم درحقیقت تعرض به حیثیت و آبرو و جان او کردیم. ممکن است شخص دارای شرایط شغلی و مراتب خاص اجتماعی باشد و وقتی آن شخص نمی‌تواند از کشور خارج بشود به حیثیت اجتماعی او آسیب زده ایم و شاید هم خساراتی نسبت به موقعیت شغلی و منافع شخصی او، زیرا او در خروج از کشور و حضور در کشور دیگر منافعی را بدست می‌آورده که ما مانع آن شده ایم.

فعالان اقتصادی، تجار و بازرگانان بیشتر از دیگران در معرض آسیب‌های ناشی از ممنوعیت خروج قرار دارند به همین جهت چنانچه ما اقدام سخت‌گیرانه‌ای نسبت به این اشخاص داشته باشیم خسارت‌هایی را که ممکن است به این اشخاص وارد بشود نه تنها دولت حاضر نیست آن‌ها را جبران کند، شاید هم به سهولت قابل جبران نباشد. کسی که جلسات مقدماتی انجام یک معامله بسیار سودآور را برای خودش و برای کشور رقم زده و نهایتاً در زمانی که باید این قرارداد، با حضورش در خارج از کشور به امضاء برسد و این قرارداد اجرایی شود، وی را ممنوع‌الخروج می‌کنیم و نهایتاً آن منافع نه تنها برای شخص بلکه برای کشور هم از دست میرود، هزینه‌گزافی برای وی و جامعه ایجاد می‌کنیم.

بنابراین استفاده از ابزار ممنوعیت خروج در وادار کردن بدهکار بانکی برای پرداخت بدهی، باید به‌عنوان آخرین راهکار و با تشریفات لازم مدنظر قرار داشته باشد چه این که شخص بدهکار قبل از آن تمام تضامین اعلامی از سوی بانک را ارائه کرده و تسلیم کرده است و چنانچه بانک یا عوامل بانک در اخذ تضمین لازم قصور کرده‌اند نمی‌توانند و نباید با اعمال ممنوعیت خروج، نقص خود را جبران کنند.

شاید گفته شود ممکن است بدهکار با کارمند بانک، با رئیس بانک یا با کارشناس بانک تبانی کرده باشد. ما می‌گوییم ممکن است هم این اتفاق افتاده باشد اما یادمان نرود که قانونگذار، قانون را برای غالب افراد وضع می‌کند برای اغلب جامعه هدف وضع می‌



کند. آیا اغلب بدهکاران تباری کرده اند؟ آیا اغلب تسهیلات با تباری کارمندان بانک داده می شود؟ این موارد استثنائند و قانون برای استثنائها وضع نمی شود. استثناء ممکن است در برخی از بانکها اشخاصی تباری کنند. ممکن است در مواردی بانک قصور کند. ممکن است نسبت به یک موضوعی تخلفی صورت بگیرد. نباید استفاده از ابزار ممنوع الخروجی صرفاً با نگاه جبران نواقصوظایف و عملیات بانک استفاده شود ولی متاسفانه به نظر می رسد در بیشتر موارد استفاده می شود. اگر روسای بانکها و یا عوامل بانکها وظایف ذاتی خودشان را درست و کامل انجام دهند، نیازی به وضع چنین قاعده ای نیست و موجبات سوء استفاده بانکها هم فراهم نخواهد شد و اگر از متقاضی تسهیلات تضامین کافی و معتبر گرفته شود، دیگر فرصت به اعمال این قانون نخواهد رسید و اساساً موضوعیت پیدا نخواهد کرد. بنابراین ما ابزار دیگر و بسیار مؤثرتری داریم تا طلب بانکها را وصول کنیم. اعمال این قانون تنها در جایی موضوعیت پیدا می کند که اشخاصی ممکن است با سوءنیت وارد پروسه اخذ تسهیلات شوند و از ابتدا قصد بازپرداخت را نداشته باشند و واضع قانون نظر به این موارد داشته باشد که البته ابتدای انقلاب این نگرانی وجود داشت که اغلب بدهکاران در حال خروج سرمایه ها و فرار از کشور بودند و شورای انقلاب به درستی این مصوبه را از حیطة تقنین گذراند. اما با گذشت بیش از ۴۰ سال و انسجام کشور و استقرار حکومت، اثر مثبت این قانون تبدیل به پیامدهای نامطلوبی برای جامعه فعالان اقتصادی و موجب سوء استفاده برخی بانکها شده است که بدون حتی کوچکترین ممیزی قضائی یا ممیزی اداری نسبت به اختلافی که بین بانک و بدهکار وجود دارد توسط یک طرف به کار بسته می شود و اشخاص را دچار چالش می کند. با این منطق که بانک همانند تسهیلات گیرنده بدنبال منافع خاص از این قرارداد بوده و در یک قرارداد مغاینه ای وارد شده است که هر دو طرف به انگیزه سودآوری، قرارداد را امضا کرده اند.

گفتار اول - قوانین ممنوع الخروجی

۱- ماده ۱۷ قانون گذرنامه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰

«دولت می تواند از صدور گذرنامه و خروج بدهکاران قطعی مالیاتی و اجرای دادگستری و ثبت اسناد و متخلفان از انجام تعهدات ارزی طبق ضوابط و مقرراتی که در آیین نامه تعیین می شود جلوگیری نماید»

در این ماده به دولت اجازه داده شده تا مانع خروج بدهکاران از کشور به تقاضای طلبکار شود و تا زمانی که از طرف بدهکار موجبات پرداخت بدهی فراهم یا رضایت طلبکار دریافت نشده است از رفع ممنوع الخروجی امتناع بنماید.

بحث مفصلی در این جا وجود دارد که آیا اناطه ای ماده مذکور به تنظیم آیین نامه می تواند اثر این ماده قانونی را از بین ببرد؟ چراکه از سال ۱۳۵۱ تاکنون آیین نامه اجرایی آن تنظیم نشده است. البته بین حقوق دانان این امر اختلافی است و در نشست قضائی به نقل از فصلنامه علمی تخصصی قضاوت - شماره ۴۱ آبان و آذر ۱۳۸۵ - این بحث مطرح شده و نهایتاً نظر اکثر حاضرین در جلسه نشست قضائی بر این بوده که این ماده قابلیت اجرا ندارد ولی رویه بر این است که این ماده از سوی دولت اجرا می شود و در یک رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (۳۷۶ مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۱۱) مورد استناد قرار گرفته است.

۲- لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانک‌ها مصوب ۱۳۵۹/۲/۲۰ شورای انقلاب اسلامی

ماده واحده « به بانک مرکزی اجازه داده می‌شود به منظور جلوگیری از خروج اشخاصی که به بانک‌های کشور بدهکار بوده و اسامی آن‌ها از طرف بانک‌ها به بانک مرکزی اعلام شده است و همچنین واردکنندگان و صادرکنندگانی که به تعهدات خود عمل ننموده‌اند از طریق دادسرای عمومی تهران خواستار ممنوعیت خروج آنان از کشور گردد. خروج اشخاص مزبور از کشور منوط به اجازه بانک مرکزی ایران می‌باشد»

با توجه به پیروزی انقلاب اسلامی و خروج سرمایه‌های ایران توسط اشخاص وابسته به رژیم سابق، شورای انقلاب را بر آن داشت تا با قید فوریت به وضع چنین قاعده و قانونی دست زند. به همین خاطر از افعال ماضی که ناظر بر زمان گذشته بوده، استفاده شده است. این ماده واحده در زمان تصویب بسیار مؤثر، کارا و عملیاتی و انقلابی بود و باعث شد که بخش اعظمی از سرمای ایران خارج نشود ولی در حال حاضر که بیش از ۴۰ سال از استقرار حکومت می‌گذرد کارایی خود را از دست داده زیرا جامعه هدف این قانون وجود خارجی ندارد و هم اکنون دارای ایرادات متعددی بوده که صرفاً به یک اهرم غیرمنصفانه و غیر عادلانه ای در اختیار بانک‌ها تبدیل شده است.

۳- آئین‌نامه اجرای مفاد اسناد رسمی لازم‌الاجرا

بند ق ماده یک این آئین‌نامه ممنوع‌الخروجی را تعریف می‌کند و ماده ۱۹۹ آن با استناد به ماده ۱۵ قانون عملیات بانکی بدون ربا که قراردادهای اشخاص وام‌گیرنده و بانک‌ها را در حکم سند رسمی قلمداد کرده به موجب ماده ۱۷ قانون گذرنامه، دوایر اجرای ثبت اسناد رسمی لازم‌الاجرا با درخواست متعهدله یا بانک اقدام به ممنوع‌خروجی اشخاص می‌کنند. دوایر اجرای ثبت بدون آن که وضعیت حساب بدهکار را ممیزی نمایند و میزان وثایق را برای جبران بدهیشان ارزیابی نمایند صرفاً به درخواست متعهدله یا همان بانک به استناد این که قراردادهای فی‌مابین در حکم سند رسمی است به موجب ماده ۱۷ ق. گذرنامه با درخواست طلبکار اقدام به ممنوع‌الخروج نمودن می‌نمایند.

ماده ۱- واژه‌ها و اصطلاحات بکار برده شده در این آئین‌نامه بشرح ذیل تعریف می‌شود: ق - ممنوع‌الخروج؛ بدهکاری که بدلیل عدم معرفی مال یا عدم دسترسی به اموال وی به درخواست بستانکار وفق مقررات از خروج از وی از کشور جلوگیری می‌شود.

ماده ۱۹۹- قراردادهای عادی که بین بانکها و مشتریان در اجرای ماده ۱۵ قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲ و الحاق چهار تبصره به آن در سالهای ۱۳۶۵ و ۱۳۷۶ مبادله می‌گردد در حکم سند رسمی بوده و در صورتیکه طرفین در مفاد آن اختلافی نداشته باشند با تقاضای بستانکار ادارات ثبت مکلف به صدور اجرائیه و ادامه عملیات اجرائی طبق آئین‌نامه اجرای اسناد رسمی می‌باشند.



ماده ۱۵ اصلاحی (اصلاحی ۱۳۶۵، ۱۲، ۲۸) کلیه قراردادهائی که در اجرای این قانون مبادله میگردد بموجب قراردادی که بین طرفین منعقد میشود در حکم اسناد رسمی بوده و در صورتیکه در مفاد آن طرفین اختلافی نداشته باشند لازم الاجراء بوده و تابع مفاد آئین نامه اجرائی اسناد رسمی میباشد.

۴- ماده ۲۳ قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب ۱۳۹۴/۳/۲۳ مجمع مصلحت نظام

چنانچه شخص در راستای صدور حکم قطعی و عدم اجرای آن یعنی عدم پرداخت دیون خود به بانک اقدام نکند به درخواست بانک یا محکوم‌له، شخص محکوم‌علیه یا همان بدهکار بانکی ممنوع‌الخروج می‌شود.

ماده ۲۳- مرجع اجراکننده رأی باید به تقاضای محکوم‌له قرار ممنوع‌الخروج بودن محکوم‌علیه را صادر کند. این قرار تا زمان اجرای رأی یا ثبوت اعسار محکوم‌علیه یا جلب رضایت محکوم‌له یا سپردن تأمین مناسب یا تحقق کفالت مطابق قانون مدنی به قوت خود باقی است. تبصره - در خصوص سفر واجب که وجوب آن از قبل ثابت شده باشد و سفرهای درمانی ضروری، دادگاه موقتاً به محکوم‌علیه اجازه خروج از کشور را می‌دهد.

این قانون بر خلاف سه مورد قبلی از وجاهت حقوقی برخوردار است. به لحاظ این که اختلاف بدهکار و بانک نزد یک مقام رسمی قضایی مورد رسیدگی قرار می‌گیرد و پس از طی مراحل بدوی و تجدیدنظر و احتمالاً در مواردی اعاده دادرسی و فرجام‌خواهی نهایتاً رأی به مرحله اجرا می‌رسد و شرایط مساوی را در توجه به حقوق طرفین فراهم می‌آورد زیرا بانک همانند بدهکار دارای منافع متقابلی است که به جهت سودآوری وارد قرارداد تسهیلات می‌شود و نباید شرایط ویژه ای برای یک طرف در مطالبه حقوق و منافع آن در قانون در نظر گرفته شود.

۵- استفاده از دستور موقت موضوع ماده ۳۱۰ قانون آئین دادرسی مدنی

چنانچه بانک بخواهد به لحاظ ضرورت، از دادرسی فوری و اختصاری استفاده نماید و به فوریت منافع بانک را تأمین یا تحفیظ نماید و شخص بدهکار را ممنوع‌الخروج کند می‌تواند با استفاده از مقررات مربوط به دستور موقت (موضوع مواد ۳۱۰ به بعد قانون آئین دادرسی مدنی)، تقاضای صدور دستور موقت فوری مبنی بر ممنوعیت خروج بدهکار به دادگاه تقدیم نماید. هرچند به موجب ماده ۳۱۹ متقاضی باید به تشخیص دادگاه مبلغی را به عنوان خسارت احتمالی تودیع نماید لکن دادگاه در مقام رسیدگی های فوری سریعاً اقدام به ممنوع‌الخروج نمودن خوانده خواهد کرد. البته به لحاظ پشتوانه های مالی بانکها، می‌توان طی بخشنامه ای بانکها را از تودیع خسارت احتمالی معاف نمود.

ماده ۳۱۰ - دراموری که تعیین تکلیف آن فوریت دارد، دادگاه به درخواست ذی‌نفع برابر مواد زیر دستور موقت صادر می‌نماید.



۶- مواد ۱۸۸ ، ۲۱۷ و ۲۴۷ قانون آئین دادرسی کیفری

علاوه بر مقررات مربوط به آیین دادرسی مدنی، چنانچه اقدام بدهکار وصف مجرمانه داشته باشد یعنی ابتدا با سوء نیت اقدام به اخذ تسهیلات نموده و اساساً معلوم می‌شود از ابتدا قصد بازپرداخت تسهیلات را نداشته و بالعکس قصد بردن مال و اموال بانک را داشته و در این راستا هم ممکن است عواملی در بانک با او همکاری کرده باشند در این صورت بانک می‌تواند به‌عنوان یک پرونده کیفری به این موضوع نگاه کرده و از طریق دادسرا اقدام به طرح شکایت نماید در ابتدا از بازپرس ممنوع الخروجی بدهکار و سایر متهمین را طبق ماده ۱۸۸ به عنوان دستور قضایی و یا ماده ۲۱۷ به عنوان قرار تأمین کیفری و یا طبق ماده ۲۴۷ همان قانون علاوه بر قرار تأمین کیفری به عنوان قرار نظارت قضایی درخواست نماید.

با وجود چنین مقرراتی برای مقابله با موارد استثناء که ممکن است فردی با تقلب و تخلف و یا تبانی با کارمند بانک، تسهیلاتی را اخذ کرده باشد و منافع بانک در معرض خطر قرار گیرد شخص را ممنوع الخروج نمود و با این وصف کاربرد ماده واحده نیز بطور کل منتفی می‌گردد.

۷- اقدام مراقبتی موضوع ماده ۴۲ قانون مجازات اسلامی

علاوه بر قوانین یادشده قانون گذار در آیین دادرسی کیفری هم یک بخشی را به‌عنوان استفاده از ممنوعیت خروج به‌عنوان اقدام مراقبتی در تعویق صدور حکم استفاده کرده است. در همین راستا مطابق ماده ۴۲ قانون مجازات اسلامی رسیدگی به اتهام اشخاص و تعقیب آنان و صدور حکم گاهی با وجود شرایطی و برای مدت معینی به تعویق می‌افتد و «در جرائمی که موجب تعزیر درجه شش تا هشت است دادگاه می‌تواند با احراز مجرمیت متهم و با ملاحظه وضعیت فردی و خانوادگی اجتماعی و اوضاع احوالی که موجب ارتکاب و جرم شده صدور حکم به مدت شش ماه تا دو سال به تعویق بیندازد».

تعویق صدور حکم ممکن است به‌صورت ساده که عبارت از یک تعهد کتبی است باشد و یا این که به‌صورت مراقبتی که مطابق ماده ۴۲ قانون مجازات اسلامی علاوه بر سپردن تعهد از سوی متهم یکی از تدابیر مندرج در ماده اتخاذ شود. دادگاه می‌تواند برابر بند «ت» این ماده انجام هرگونه مسافرت خارجی را منوط به کسب اجازه از مقام قضایی نماید.

۸- اعمال ماده ۵۰۹ قانون آئین دادرسی کیفری

به موجب ماده مذکور در زمانی که شخص به محکومیت کیفری می‌رسد و برغم قرارهای صادره در زمان رسیدگی های مقدماتی، بیم فرار یا مخفی شدن او همچنان وجود داشته باشد قاضی اجرای احکام می‌تواند دستور منع خروج وی را از کشور صادر نماید.

۹- مجازات تبعی و تکمیلی

طبق ماده ۲۳ قانون مجازات اسلامی دادگاه می‌تواند متناسب با جرم ارتكابی و خصوصیات وی به یک یا چند مجازات از مجازات های ندرج در این ماده محکوم نماید. در بند «ح» از این ماده منع خروج اتباع ایران از کشور را پیش بینی می‌نماید. در ماده ۳۴ اعمال این مجازات را در قالب ابطال گذرنامه تاکید می‌نماید.



به موارد فوق می توان ممنوعیت خروج بدهکاران مالیاتی یا بیمه ای را طبق ماده ۲۰۲ قانون مالیاتهای مستقیم و سایر مقررات نیز اضافه نمود.

گفتار دوم - اقدام بانکها در ممنوع الخروج کردن اشخاص

بانکها از دو طریق (در عین حال ساده و در دسترس) اقدام به ممنوع الخروجی بدهکاران بانکی می نمایند.

اول - اعمال ماده واحده قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانکی مصوب ۱۳۵۹/۲/۲۰

دوم - از طریق استناد به ماده ۱۷ قانون گذرنامه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ و درخواست صدور اجرائیه به موجب ماده ۱۵ قانون عملیات بانکی بدون ربا و ماده ۱۹۹ آئین نامه اجرای اسناد رسمی لازم الاجرا

اول - تحلیل ماده واحده لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانکی از کشور مصوب ۱۳۵۹/۲/۲۰

با مرور اقدامات بانکها به مواردی بر خواهیم خورد که نشان می دهد اقدام بانک ها به استناد ماده واحده سال ۱۳۵۹ یک طریق فوق العاده و برخلاف رویه قالب قضایی و مخالف با حقوق قضایی اشخاص و برخورد نابرابر در حمایت قانونی و قضایی است. آنچه که در اصل ۲۰ قانون اساسی از آن به برابری اشخاص در حمایت از قانون یاد می شود. این اقدام را تقبیح می کند.

مرحله اول - بانکها لیست اسامی بدهکاران را به بانک مرکزی اعلام کرده و خواستار ممنوع الخروجی آنان می شوند.

در این مرحله بانک ها بطور یکجانبه و مستقل، بدون دعوت از بدهکار و طرف قرارداد، آنچه که خود از روابط مالی با نگاه حداکثری به منافع بانک دارند شخص را مشمول اعمال ممنوعیت خروج از کشور اعلام می کنند.

مرحله دوم - بانک مرکزی با تأیید فهرست اسامی بدهکاران، لیست اعلامی بانکها را هر چند وقت یکبار جمع آوری و به دادستانی کل کشور ارسال می نماید.

در این مرحله نیز بانک مرکزی بدون بررسی پرونده طرف قرارداد و بدهکار در نقش یک واسطه و پیام رسان عمل می کند. بانک مرکزی صرفا به موجب قانون ماده واحده سال ۱۳۵۹ خود را مکلف به این اقدام می داند و هیچ گاه نخواسته و یا نتوانسته وارد بررسی فنی و ممیزی شود و نظر مخالف بدهد. اما شاید خود یکی از مراجعی باشد که به چالش ها و ضعف های قانون پی برده و مجبور به صدور بخشنامه های متعدد در راستای جبران ایرادات قانون برآمده است. بخشنامه شماره ۹۲/۱۹۶۲۹۱ مورخ ۱۳۹۲/۷/۲ یکی از این اقدامات است که در ۱۴ بند صادر و ما به اهم این موارد اشاره می کنیم.

- درخواست ممنوعیت خروج صرفا با امضا مدیرعامل بانک!!!!
- ضرورت اطلاع بدهکار بانکی از ممنوعیت خروج (نه ابلاغ)!!!
- اعلام سقف بدهی (یک میلیارد ریال افراد حقیقی و سه میلیارد ریال اشخاص حقوقی)
- فقدان وثایق ارزنده و کافی



- انجام اقدامات موثر در وصول مطالبات از طریق وثایق (موارد نقض بسیار زیاد است)
- اعمال ممنوعیت مدیران فعلی اشخاص حقوقی (موارد نقض فراوان است)
- عدم اعمال قانون نسبت به ضامنین (موارد نقض بسیار زیاد است)
- اجازه یکبار خروج از کشور (قابل تکرار تا ۳ بار!!!!) برای سفرهای ضروری با تودیع وثایق کافی وفق بند ۸ این بخشنامه

بدنبال اجرای پر چالش بخشنامه سال ۱۳۹۲ خصوصاً بند ۸ آن که به نوعی قانون را بی اثر کرده بود رئیس وقت بانک مرکزی بخشنامه دیگری به شماره ۳۳۷۷۹۴ در تاریخ ۱۳۹۵/۱۰/۲۵ و در ۱۶ بند صادر و ابلاغ و با تغییر برخی از بندهای بخشنامه ۱۹۶۲۱۹ سال ۱۳۹۲، این بخشنامه را جایگزین آن نمود. از مهمترین تغییرات این بخشنامه عبارتند از:

- حذف مسافرت های ضروری یکبار خروج که تا سه بار قابل تکرار بود(بند ۸ بخشنامه ۱۹۶۲۱۹
 - افزایش سقف بدهی اشخاص حقیقی از یک میلیارد ریال به سه میلیارد ریال و اشخاص حقوقی از سه میلیارد ریال به پنج میلیارد ریال جهت ممنوع الخروجی
 - تاکید بر استفاده از ممنوع الخروجی به عنوان آخرین راهکار پس از به نتیجه نرسیدن استفاده از وثایق و ضامنین
 - ممنوعیت خروج مدیران اشخاص حقوقی ورشکسته پس از صدور حکم قطعی بر ورشکستگی به تقصیر و تقلب
- علاوه بر این دو بخشنامه مهم، بخشنامه های متعدد دیگری نیز جهت رفع ایرادات و ابهامات ماده واحده لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران از سوی بانک مرکزی صادر شده است در حالی که همچنان نواقص و ایرادات و چالش ها باقیست و همگی حکایت از ضرورت تصویب قانون جایگزین یا نسخ قانون مذکور دارد.

مرحله سوم – ارسال اسامی بدهکاران به اداره گذرنامه توسط دادستانی کل کشور بدون کوچکترین بررسی یا پالایش پرونده های آنان یا اخذ توضیح و دفاع از بدهکاران

دادستان کل کشور به استناد ماده واحده موصوف و ماده ۲۹۲ قانون آئین دادرسی کیفری و با توجیه جایگاه اداری و ستادی خویش، اسامی ارسالی از سوی بانک مرکزی را عیناً و بدون کوچکترین تغییر به اداره گذرنامه ارسال می نماید .

با بررسی این موضوع و تشکیل جلسات کارگروه تخصصی و حضور معاونین و یا نمایندگان دادستانی در جلسات مذکور ، همگی تصریح نموده اند که دادستانی صلاحیت قضایی برای ورود به پرونده های بدهکاران و ممیزی و پالایش آن ها را ندارد و طبق قانون ماده واحده لایحه قانونی ممنوعیت خروج صرفاً وظیفه اعلام اسامی بدهکاران به اداره گذرنامه را دارد.

مرحله چهارم – اعلام اسامی بدهکاران به مبادی ورودی و خروجی کشور

هنگامی که بازرگان و تاجر با برنامه از قبل پیش بینی شده و تنظیم قرارهای مهم با طرفهای خارجی خود برای انعقاد یا اجرای قرارداد یا تحویل اسناد و مدارک یا کالا عازم خارج از کشور می شود در هنگام خروج از گیت گذرنامه، مأمور اداره گذرنامه از زدن مهر خروج خودداری نموده و گذرنامه وی را نیز توقیف می نماید . در این زمان است که شخص متوجه می شود ممنوع الخروج



شده و تمام حیثیت تجاری و اجتماعی خود را بر باد رفته و برنامه های تجاری او نقش بر آب شده و چه بسا دچار آسیب های جسمی سنگینی نیز می شود.

برخی از چالشهای اعمال این قانون:

- عدم شمول قانون نسبت به اشخاص حقوقی

اداره کل حقوقی و تدوین قوه قضاییه با صدور نظریه ۷/۲۳۹۸ مورخ ۱۳۹۰/۴/۱۲ اظهار کرده است « ماده واحده لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانکها مصوب ۱۳۵۹/۲/۲۰ علی الاصول فقط شامل اشخاص حقیقی می شود و به اشخاص حقوقی تسری ندارد مگر در مورد مدیر یا مدیران شخص حقوقی که خارج از حدود وظایف و اختیارات خود، اقدام به وصول تسهیلات بانکی کرده اند که در این صورت شخصاً مسئول بوده و قابلیت ممنوع الخروجی را دارند.»

- عدم خرسندی بانک مرکزی به اعمال و اجرای این قانون

آنچه که در نشست های گروههای تخصصی با حضور نمایندگانی از بانک مرکزی مطرح و مورد اظهار نظر قرار گرفته است عدم خرسندی مدیران حقوقی آن بانک و ناگزیری اجرای این قانون به لحاظ بقا و اعتبار قانون دارد. مدیرکل حقوقی وقت بانک مرکزی در کارگروه تخصصی مورخ ۱۴۰۰/۹/۲۱ کمیته حمایت از کسب و کار می گوید « این که با حکم اداری، رأی ممنوع الخروجی صادر می شود، مورد حمایت بانک مرکزی نیست و این موضوع روند رسیدگی را سخت می کند لذا این پیشنهاد که ماده واحده سال ۵۹ مورد بررسی مجدد قرار گیرد و مبنا و مقتضیات قانون آن نیز مد نظر باشد می تواند در تسهیل شرایط موجود کارساز شود»

دوم - تحلیل ماده ۱۷ قانون گذرنامه

قانونگذار در سال ۱۳۵۱ در ماده ۱۷ قانون گذرنامه مقرر داشته است.

« دولت می تواند از صدور گذرنامه و خروج بدهکاران قطعی مالیاتی و اجرای دادگستری و ثبت اسناد و متخلفین از انجام تعهدات ارزی طبق ضوابط و مقرراتی که در آئین نامه تعیین می شود جلوگیری نماید.»

از طرفی ماده ۱۵ قانون عملیات بانکی بدون ربا، کلیه قراردادهای عادی بانکها با اشخاص را در حکم سند رسمی و لازم الاجرا قلمداد می نماید.

«کلیه قراردادهایی که در اجرای این قانون مبادله می گردد به موجب قراردادی که بین طرفین منعقد می شود در حکم سند رسمی بوده و در صورتی که در مفاد آن طرفین اختلافی نداشته باشند، لازم الاجرا بوده و تابع مفاد آئین نامه اجرای اسناد رسمی می باشد.»

و متعاقب آن ماده ۱۹۹ آئین نامه اجرای اسناد رسمی لازم الاجرا مصوب ۱۳۸۷ نیز قراردادهای عادی که بانکها با مشتریان خود مبادله می کنند را در حکم اسناد رسمی دانسته و در صورت عدم اختلاف در مفاد آن لازم الاجرا و با تقاضای بستانکار (بانک)



اداره ثبت را مکلف به صدور اجراییه و اجرای آن می داند و آثار اسناد رسمی لازم الاجرا که توقیف اموال و ممنوعیت خروج متعهد از کشور از جمله آنهاست را اعمال می نمایند.

بنابر این با تلقی قرارداد بانک به عنوان سند رسمی لازم الاجرا، دواير اجرای ثبت صلاحیت رسیدگی به اصل خواسته بانک، میزان واقعی بدهی و اعتبار وارزش دفاعیات متعهد و بدهکار را نداشته و خود را بری از مسئولیت ورود به دعوای بانک و بدهکار و متعهد می داند. هرچند برخی از مسئولین اداره ثبت در نشست های تخصصی اعلام می نمودند که « رویه به این ترتیب است که سازمان در مواردی که وثایق وجود داشته باشد ممنوع الخروج نمی کنند » اما بررسی میدانی و فراوانی مصادیق ثابت می کند دواير ثبت همزمان نسبت به توقیف اموال و ممنوع الخروج نمودن بدهکاران اقدام می نمایند.

برخی از چالشهای اجرای این قانون :

- اناطه اجرای قانون به تنظیم و تصویب آئین نامه

علاوه بر این که در نشست های قضایی عدم اجرای ماده ۱۷ قانون گذرنامه با اکثریت آرا مورد نظر بوده است اداره کل حقوقی و تدوین قوه قضاییه بر اساس نظریه شماره ۷/۹۷/۱۹۹۸ مورخ ۹۹/۱۱/۷ نظر داده است « مقنن جلوگیری از خروج بدهکاران و متخلفن مذکور در ماده ۱۷ قانون گذرنامه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ را مطابق ضوابط و مقررات تجویز نموده است که در آئین نامه مربوط تعیین می شود و چون تا کنون آئین نامه اجرایی آن تصویب نشده است، جلوگیری از خروج اشخاص مزبور به استناد این ماده امکان پذیر نیست » ولی مع الوصف مراجع دولتی از جمله ادارات ثبت، سازمانهای مالیاتی، بانک مرکزی و سازمان تامین اجتماعی به مفاد آن عمل نموده، در انتظار تصویب آئین نامه آن نمانده اند.

- محاسبه سود مازاد بر مصوبات شورای پول و اعتبار در اعلام بدهی برای ممنوع الخروجی

با توجه به تعیین سقف بدهی برای صدور مجوز ممنوع الخروجی بدهکاران، بانکها برای رساندن میزان بدهی شخص به سقف اعلامی اقدام به محاسبه سود، جرایم و خسارات تاخیر تادیه بر خلاف مصوبات شورای پول و اعتبار و موادی از قانون پولی و بانکی، مطابق آنچه که خود در بانک رویه قرار داده یا از ابتدا بصورت غیر قانونی برای طرف قرارداد تعیین نموده اند می نمایند. در همین راستا و بدنبال طرح شکایت برخی از بدهکاران، هیئت عمومی دیوان عالی کشور این اقدام را باطل و ممنوع الخروج نمودن افراد را بدین وسیله غیرقانونی اعلام می نماید.

رای وحدت رویه شماره ۷۹۴ هیئت عمومی دیوان عالی کشور

« مستفاد از مواد ۱۰، ۱۱، ۱۴، ۳۷ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۰۴/۱۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی و ماده ۲۰ قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب ۱۳۶۲/۰۶/۰۸ با اصلاحات بعدی و ماده واحده قانون تاسیس بانک های غیردولتی مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۲۱ و دیگر مقررات مربوط، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تنظیم کننده نظام پولی و اعتباری کشور و ناظر بر حسن اجرای آن است و مصوبات بانک مذکور راجع به حداقل و حداکثر سهم سود بانک ها و موسسات اعتباری اعم از دولتی و



غیردولتی جنبه آمره دارد. بنا به مراتب و با عنایت به ماده ۶ قانون آیین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹، شرط مندرج در قرارداد اعطای تسهیلات بانکی نسبت به سود مازاد بر مصوبات مذکور باطل است.

گفتار سوم- چالش ها و آسیبهای اجرای ماده ۱۷ قانون گذرنامه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ و لایحه قانونی ماده واحده ممنوعیت خروج بدهکاران بانکی مصوب ۱۳۵۹/۲/۲۰

- ۱- تعدد قوانین در باب ممنوعیت خروج بدهکاران از طریق
- الف- استناد به ماه واحد لایحه قانونی سال ۱۳۵۹ و با تقاضای اداری و بدون رسیدگی و ممیزی موضوع توسط مرجع بی طرف
- ب- اعمال ماده ۱۷ قانون گذرنامه بدون رسیدگی ماهیتی
- پ- اجرای ماده ۱۹۹ آئین نامه اجرای اسناد رسمی لازم الاجرا بدون ممیزی میزان وثایق و ارزش آنها
- ۲- ناطه اجرای مفاده ماده ۱۷ قانون گذرنامه به تنظیم و تصویب آئین نامه و عدم تنظیم و تصویب آن
- ۳- عدم ممیزی سایر اسناد مالی و تضامین و اعتبار ضامنین در صدور اجراییه توسط دوایر اجرای ثبت به استناد ماده ۱۵ قانون عملیات بانکی بدون ربا و ماده ۱۹۹ آئین نامه اجرای اسناد رسمی لازم الاجرا در راستای اعمال ماده ۱۷ قانون گذرنامه
- ۴- تنزل امر قضایی به دستور اداری
- ۵- عدم رعایت قواعد دادرسی در یک موضوع ماهیتا قضایی از جمله عدم استماع دفاعیات و رسیدگی از سوی شخص سوم و عدم امکان اعتراض به اقدامات اداری
- ۶- محدودیت در آزادی های مسلم اساسی (حقوق ملت) با دستور اداری - نقض اصول ۲۲، ۲۰ و ۳۳ قانون اساسی (محدودیت در آزادی های اجتماعی و تعرض به حیثیت افراد)
- ۷- عدم ابلاغ و اعلام به شخص ممنوع الخروج شده
- ۸- سوء استفاده برخی بانکها از قانون بمنظور جبران ضعف عملکرد برخی از مدیران و کارمندان بانکها با تمسک به ماده واحده
- ۹- زوال شرایط و احوال حاکم در زمان تنظیم و تصویب ماده واحده
- ۱۰- زوال فلسفه قانونگذاری در وضع ماده واحده قانونی به لحاظ استفاده از افعال ماضی
- ۱۱- اعطا قدرت قانونی ویژه به طرف دعوا در یک اختلاف قراردادی با فرض تساوی طرفین در جلب سود و منفعت

۱۲-عدم پیش بینی شروط استثنایی برای اشخاص مضطر و دارای شرایط اضطراری نظیر بیماران ، افراد دارای پرونده قضایی یا اداری در خارج از کشور و تجاری که بمنظور انجام قراردادهای مهم و سودآور یا برای مطالبه طلب خود می بایست از کشور خارج شوند.

۱۳-عدم توجه به سایر طرق قانونی موجود که به عدالت قضایی نزدیکتر است

۱۴-عدم توجه به وثایق کافی بدهکاران یا عدم رجوع به ضامنین یا عدم اجرای اسناد مالی بدهکاران نظیر چک ، سفته، برات

۱۵-وجود ابهام در خصوص شمول قانون نسبت به ضامنین

۱۶-شمول غیر حقوقی قانون نسبت به مدیران غیر موظف یا بدون حق امضا در شرکتهای تجاری

۱۷-وجود مراجع متعدد در ایجاد وضعیت ممنوع الخروجی افراد

۱۸-صدور بخشنامه های متعدد از سوی بانک مرکزی جهت تعادل بخشی به محتوای قانون که مکررا نسخ و یا اصلاح می شود نظیر بخشنامه ۱۴ ماده ای ۱۹۶۲۹۱ مصوب ۱۳۹۲ و ۳۳۷۷۹۴ مصوب ۱۳۹۵ بانک مرکزی که قانون ماده واحده را بی اثر نمود.

۱۹-تناقض برخی بخشنامه های صادره

۲۰-عدم دسترسی همه بدهکاران به بخشنامه های داخلی بانک مرکزی

۲۱-عدم توجه مدیران بانکها و عدم توجه ایشان به بخشنامه های صادره

۲۲-تعامل نابرابر بانکها در احتساب سود و جرایم و اعلام ناصحیح میزان بدهی اشخاص

۲۳-فقدان سیستم اطلاع رسانی به بدهکاران ممنوع الخروج شده به عنوان یک حق اجتماعی مسلم بمنظور کاهش آسیب های ناشی از ممنوع الخروجی

۲۴-استفاده از آخرین ابزار قانونی به عنوان اولین، سهل ترین و در دسترس ترین اقدام قانونی که ماهیت قضایی دارد و به شکل اداری صورت می گیرد.

۲۵-دستور ممنوع الخروجی در فرهنگ قانونی و قضایی ما یک وسیله تأمین اضافی و فوق العاده محسوب میشود تا در صورتی که روش های دیگر قایی ناکافی و یا قابلیت اجرا نداشت و یا نتیجه مناسب و مطلوبی در بر نداشت بکار گرفته شود.



گفتار چهارم - پیشنهادات:

پیشنهاد اول:

تهیه لایحه جامع ممنوع الخروجی بدهکاران دستگاههای دولتی و بانکها و نسخ تمام مقررات پراکنده و مرتبط

دلیل پیشنهاد:

- ۱- تعدد مستندات قانونی ممنوع الخروجی در اختیار بانکها
- ۲- فقدان کارایی ماده واحده لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانکها مصوب ۱۳۵۹
- ۳- زوال شرایط و اوضاع و احوال حاکم در زمان تصویب ماده واحده
- ۴- تنزل امر قضایی به اداری
- ۵- عدم رسیدگی به پرونده اختلافی توسط مرجع صالح و بی طرف
- ۶- قرار گرفتن ابزار ممنوع الخروجی در اختیار یک طرف دعوا
- ۷- عدم توجه به مستندات مورد ادعای بدهکار
- ۸- عدم تصویب و تنظیم آئین نامه ماده ۱۷ قانون گذرنامه
- ۹- عدم پیش بینی تمامی مقررات مربوط به امکان اعتراض ، رسیدگی به مستندات و مدارک و وثایق مورد ادعای بدهکار
- ۱۰- عدم پیش بینی ضرورت ابلاغ از ابتدا تا پایان مراحل اجرایی از طریق سیستم ثنای قوه قضاییه

پیشنهاد دوم:

تهیه و تنظیم آئین نامه ماده ۱۷ قانون گذرنامه در قالب طرح و نسخ ماده واحده لایحه قانونی ۱۳۵۹

دلیل پیشنهاد:

- ۱- خروج ماده قانونی از بلاتکلیفی و پایان بخشیدن به مناقشه اعتبار یا عدم اعتبار مفاد ماده ۱۷ پس از ۵۰ سال
- ۲- اجرای قانون توسط نهادها و دستگاههای دولتی برغم ابهام و فقدان شرایط و نحوه اجرای قانون
- ۳- فراگیری بیشتر این قانون نسبت به ماده واحده لایحه قانونی سال ۱۳۵۹

۴-ارتباط اجرایی ماده ۱۷ با مقررات اجرای اسناد رسمی لازم الاجرا

۵-ضرورت پیش بینی شرایط رسیدگی به میزان وثایق، ارزش آنها و سایر تضمینات و ضامین و اسناد مالی قابل وصول

۶-عدم پیش بینی عدم امکان ممنوع الخروجی با وجود وثایق و ضامین معتبر

۷-ضرورت ابلاغ به سامانه ثنای بدهکار بجای اعلام و انجام تمام مراحل پس از ابلاغ واقعی یا قانونی (وفق ماده ۱۳ قانون ابلاغ الکترونیکی مصوب ۱۳۹۵/۵/۲۴)

۸-عدم پیش بینی حق اعتراض اداری به اقدام ممنوع الخروجی