

دستور جلسه شماره (۱)
عنوان : بررسی قوانین و مقررات مربوط به ممنوع الخروجی فعالان اقتصادی از سوی بانکها از طریق مراجع قضایی و اداره اجرای اسناد رسمی
مرجع طرح موضوع: شورای های گفت و گوی دولت و بخش خصوصی استان کرمان و استان سمنان، کمیسیون اقتصاد کلان اتاق ایران
تاریخ برگزاری جلسه:
تعداد صفحات دستور جلسه: ۲
تعداد پیوستها: ندارد
شرح موضوع:
<p>براساس قانون اصلاح ماده ۱۵ قانون عملیات بانکی بدون ربا و الحاق دو تبصره به آن مصوب ۶۵، کلیه قراردادهایی که در اجرای این قانون مبادله می‌گردد به موجب قراردادی که بین طرفین منعقد می‌شود در حکم اسناد رسمی بوده و در صورتی که در مفاد آن طرفین اختلافی نداشته باشند، لازم الاجرا^۱ بوده و تابع مفاد آیین نامه اجرایی اسناد رسمی می‌باشد.</p> <p>همچنین به استناد آیین نامه اجرایی مفاد اسناد رسمی لازم الاجرا و طرز رسیدگی به شکایت از عملیات اجرایی سازمان ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۸۷، قراردادهای عادی که بین بانکها و مشتریان 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 آیین نامه اجرای مفاد اسناد رسمی لازم الاجراء و طرز رسیدگی به شکایت از عملیات اجرائی مصوب ۱۳۸۷ می‌باشند. در حالی که در بند «ق» ماده ۱ آیین نامه اجرایی مفاد اسناد رسمی لازم الاجرا نیز صرفاً در مقام تعریف اصطلاح «ممنوع الخروج» است و دلالت بر جواز ممنوع الخروج کردن متعهد سند رسمی ندارد.</p> <p>براساس ماده ۱۷ قانون گذرنامه، برخی از سازمانها و نهادهای اجرایی نیز می‌توانند از خروج افراد در کشور، ممانعت به عمل آورند؛ این ماده قانونی چنین اشعار دارد که «دولت^۲ می‌تواند 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 می‌شود جلوگیری نماید». یعنی در این ماده، به دولت یا قوه مجریه اجازه داده شده تا مانع خروج بدهکاران از کشور بنا به تقاضای طلبکار شود و تا زمانی که از طرف بدهکار، موجبات پرداخت بدهی فراهم یا رضایت طلبکار دریافت نشود، از رفع ممنوع الخروجی جلوگیری نماید. با توجه به اینکه مقنن جلوگیری از خروج بدهکاران و متخلفان مذکور در ماده ۱۷ قانون گذرنامه مصوب ۱۳۵۱ را مطابق ضوابط و مقرراتی تجویز نموده است که در آیین نامه مربوطه تعیین می‌شود، <u>اما تاکنون آیین نامه اجرایی آن تصویب نشده است</u>.</p> <p>شایان ذکر است که علاوه بر قوانین و مقررات ذکر شده در بالا، برای ممنوع الخروج کردن بدهکاران بانکی به «لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانکها» که در تاریخ ۱۳۵۹/۰۲/۲۷ به تصویب شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران رسیده است، استناد می‌شود. به موجب این ماده واحده «به بانک مرکزی ایران اجازه داده می‌شود، به منظور جلوگیری از خروج اشخاصی که به بانکهای کشور بدهکار بوده و اسامی آنان از طرف بانکها به بانک مرکزی ایران اعلام شده است و همچنین واردکنندگان و صادرکنندگان که به تعهدات خود عمل ننموده‌اند، از طریق دادرسی عمومی تهران خواستار ممنوعیت خروج آنان از کشور گردد؛ خروج اشخاص مزبور از کشور منوط به اجازه بانک مرکزی ایران می‌باشد.» بنابر آنچه از متن</p>

^۱ سند لازم الاجرا، سند رسمی یا عادی است که بدون صدور حکم از دادگاه قابل صدور اجرائیه برای اجرا دلالت سند باشد.

^۲ منظور از دولت، مجموعه نهادهای حاکمیتی می‌باشد.

لایحه و رویه عملی برمی آید، بانکها اسامی بدهکاران خود را که واجد شرایط ممنوع الخروجی هستند، به بانک مرکزی اعلام می کنند و بانک مرکزی، فهرستی از اشخاص مذکور را به دادسرای عمومی تهران می فرستد و ممنوع الخروجی آنها را درخواست می کند. سپس دادستان کل کشور، حسب درخواست دادسرای تهران، اقدام به ممنوع الخروج کردن افراد مورد تقاضای بانک مرکزی می نماید.

بانک مرکزی هم در جهت اجرای **لایحه قانونی** ممنوعیت خروج بدهکاران بانکها مصوب ۱۳۵۹/۲/۲۰ شورای انقلابی اسلامی ایران، با تاکید بر اهمیت بر آزادی های شخصی و حقوق اجتماعی و عدم امکان بهره مندی از لایحه مذکور به منظور اهرم فشار بر بدهکاران و لزوم استفاده از ممنوع الخروجی در موارد استثنائی و به عنوان آخرین اقدام، ضوابط و مقرراتی را در بخشنامه ای به شماره ۳۳۷۷۹۴ مورخ ۹۵/۱۰/۲۵ ابلاغ نمود. اما بانک مرکزی با وجود آنکه در بخشنامه خود به بانکها ابلاغ نموده بود تا درخواست ممنوعیت خروج از کشور صرفاً با امضای رییس بانک عامل و خطاب به بانک مرکزی باشد؛ در بهمن ماه همان سال اعلام نمود که مفاد بخشنامه صادره از سوی این بانک، صرفاً در خصوص ممنوعیت خروج، مستند به لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانکها که با اعلام بانک مرکزی از طریق دادسرای عمومی تهران بابت بدهی بانکی اشخاص صورت می پذیرد، قابل استناد خواهد بود؛ لذا با توجه به نص صریح **لایحه قانونی**، بانک مرکزی متولی اجرای این ماده واحده می باشد و بخشنامه اخیر بانک مرکزی، صرفاً ناظر به همان لایحه است و بانکهای عامل به لحاظ شخصیت حقوقی مستقل، می توانند براساس قراردادهای منعقد شده با مشتریان و در جهت وصول مطالبات، به استناد سایر قوانین یعنی قانون اجرای محکومیت های مالی، آیین دادرسی کیفری و ماده ۱۷ گذرنامه، اقدامات لازم را انجام دهند.

اما علیرغم توضیحات فوق، درخواست ممنوع الخروجی بدهکاران بانکها از سوی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و اعمال این درخواست توسط وزارت کشور و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران به یک رویه، نظام و ضابطه تبدیل گردیده است. در حالی که مستفاد از اصول ۲۲ و ۳۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بند ح ماده ۲۳ و ماده ۳۴ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، بند ث ماده ۲۴۷ و ماده ۲۴۸ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲، ماده ۲۳ قانون نحوه اجرای محکومیت های مالی ۱۳۹۴، ممنوع الخروج نمودن افراد از کشور از جمله موارد محروم نمودن اشخاص از حقوق اجتماعی آنهاست، لذا به نظر می رسد مادام که آیین نامه خاص ماده ۱۷ قانون گذرنامه تصویب نگردد، نمی توان بدهکاران بانکها را به درخواست سازمان ثبت اسناد و املاک کشور ممنوع الخروج کرد.

همچنین قابل توجه است با توجه به صدور رای وحدت رویه شماره ۷۹۴ هیات عمومی دیوان عالی کشور، بانکها نمی توانند سود مازاد بر مصوبات بانک مرکزی را از تسهیلات گیرندگان و ضامنین آن دریافت نمایند، اما بر اساس اعتراضات واصله برخی از بانکها از طریق محاکم قضایی و دوایر اجرای اسناد رسمی، برای دریافت سود مازاد و فراتر از قوانین مصوب، علی رغم مکفی بودن وثایق حقوقی که قانونگذار برای وصول مطالبات بانکها قائل شده است، از اهرم ممنوع الخروجی استفاده غیر منطقی نموده، با ممنوع الخروج کردن مدیر، مسدود کردن حساب ها و قرار دادن نام بنگاه اقتصادی در لیست بدهکاران بانکی، بنگاه اقتصادی را در مضیقه و تنگنا می دهند تا موجبات موافقت با خواسته های بانکی را فراهم نمایند. لذا این موضوع یک مثال از مشکلاتی است که به علت ضابطه مند نبودن ممنوع الخروجی از طریق محاکم قضایی و دوایر اجرای اسناد برای بنگاه های اقتصادی ایجاد شده است.

با توجه به مطالب فوق و فراگیر بودن موضوع در سراسر کشور، شورای گفت و گوی استان های کرمان و سمنان درخواست نموده اند این موضوع در دستور کار بررسی شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی در سطح ملی قرار گیرد.