



ممنوع انخروجی از کشور  
قوانین و مقررات و راهکارهای  
رعایت حقوق شهروندی  
کمیسیون حمایت قضایی و مالکیت فکری

عنوان گزارش: ممنوع الخروجی از کشور قوانین و مقررات و راهکارهای رعایت حقوق شهروندی  
کمیسیون: حمایت قضایی و مالکیت فکری  
تهیه کننده: سید حسین حجازی  
ناظر:  
انتشار: دبیرخانه کمیسیون های تخصصی اتاق ایران  
شماره گزارش: ۰۹۹۵۰۹  
فروردین ۹۵

## مقدمه:

قانون اساسی هر کشوری یک سند ملی و به عبارت دیگر یک میثاق ملی است که در آن حدود اعمال قدرت جامعه به نمایندگی دولت و نیز حد و مرز آزادی های شهروندان معین گشته و نقطه تعادل بین حقوق دولت و شهروندان از طریق آن تبیین می شود. به جهت اهمیت حقوق افراد و شهروندان که ماهیتی ذاتی دارد، تبعیت این حقوق در تمام قوانین اساسی دموکراتیک به گونه ای است که ابتدا حقوق شهروندان و حد و مرز آن ها در اصول اولیه بیان می شود. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز واجد چنین خصوصیتی است. از این رو حفظ کرامت و ارزش والای انسان و احترام به آزادی های مشروع و حقوقی شهروندی و رعایت اصول و ارزش ها در گرو اقدامات صحیح و عادلانه دست اندرکاران دستگاه قضایی است. یکی از این آزادی های مشروع و اجتماعی آزادی رفت و آمد و... است که گاه در جامعه بنا به موازین قانونی برخی افراد به خصوص فعالان بخش خصوصی در حوزه کسب و کار و تجار و بازرگانان به علت ضرورت ارتباط و تعامل قراردادی و اقتصادی و ضرورت تردد به خارج از کشور به نحوه مکرر و با توجه به اینکه فعالان بخش خصوصی هر لحظه بر اساس اراده یا خواسته اشخاص حقیقی یا حقوقی در معرض ممنوع الخروجی از کشور قرار می گیرند که آنها را با مشکلات و ممنوعیتهایی مواجه می نماید از این منظر این موضوع برای آنان اهمیت بسزایی دارد که از ابعاد حقوقی به آن پرداخته شده است و لزوم بررسی جدی و دقیق توسط مراجع ذیربط و پیگیری این موضوع از طرق مختلف راهگشا می باشد.

## چه کسانی ممنوع الخروج می شوند؟

۱- بدهکاران قطعی مالیاتی و بانکی که بموجب اعلام کتبی مسئولان ذی صلاح در حدود وظیفه آنان به مرجع قضایی ممنوع الخروج می شوند.

۲- بدهکارانی که به موجب صدور حکم قطعی دادگاه یا صدور اجرائیه در اجرای ثبت سازمان ثبت اسناد و املاک، بدهی آن ها محرز شده است. از این گروه می توان به بدهکاران مهریه اشاره نمود.

۳- افرادی که در خارج از ایران به خاطر تکدی گری، ولگردی، سرقت، کلاهبرداری و هر عنوان دیگری دارای سوء شهرت باشند.

۴- افرادی که مسافرت آن ها به خارج از کشور به تشخیص مقام های قضایی مخالف مصالح جمهوری اسلامی ایران باشد.

۵- افرادی که دریافت گذرنامه و خروج از کشور آن ها به اراده فرد دیگری (پدر، شوهر، قیم...) محول شده است.

## مستندات قانونی ممنوع الخروج نمودن :

- ماده ۱۷ قانون گذرنامه
- ماده ۲۰۲ قانون مالیات های مستقیم
- ماده ۱۳۳ قانون دادرسی کیفری قدیم و ماده ۱۸۸ جدید
- ماده ۲۰۲ قانون مالیات های مستقیم و بخشنامه شماره ۵/۳۹۷۵/۳۹۷۳ مورخ ۶۹/۱/۲۷ وزارت دارایی
- ماده واحده لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانکی مصوب ۵۹/۲/۲۰
- بخشنامه بانک مرکزی به شماره ۱۹۶۲۹۱/۹۲ مصوب ۱۳۹۲.

## مدت اعتبار دستور ممنوع الخروجی:

مدت و اعتبار ممنوع الخروجی به موجب ماده ۱۳۳ قانون آیین دادرسی کیفری با توجه به اهمیت و دلایل جرم، دادگاه می تواند قرار عدم خروج متهم از کشور را صادر کند. مدت اعتبار این قرار ۶ ماه یکبار است، اما اگر دادگاه لازم بداند می تواند هر ۶ ماه یکبار آن را تمدید کند. این قرار پس از ابلاغ ظرف ۲۰ روز در دادگاه تجدیدنظر استان قابل اعتراض است. این در حالی است که در صورت فسخ قرار توسط مرجع صادرکننده یا نقض آن توسط مرجع تجدیدنظر یا صدور قرار منع پیگرد یا موقوفی تعقیب یا برائت متهم، دادگاه بدوی مکلف است موضوع را بلافاصله به مراجع ذی ربط اطلاع دهد تا نسبت به رفع ممنوع الخروجی فرد اقدام شود.

## مراجع قانونی مجاز در ممنوع الخروج نمودن:

ممنوعیت خروج یا باید مستند به ماده ۱۶۰ قانون گذرنامه یا ماده ۱۸۸ قانون آیین دادرسی کیفری جدید (ماده ۱۳۳ قانون قدیم) یا مستند به دستور تصمیم مقاماتی باشد که به موجب ماده ۱۷ قانون گذرنامه می توانند دستور عدم ممانعت از خروج را بدهند. دستور عدم خروج باید به موجب تصمیم قضایی باشد که این تصمیم باید در اثر یک شکایت یا اعلام جرم باشد، البته مواد مندرج در ماده ۱۷ قانون گذرنامه برای این مساله یک استثنا قائل شده است. این ماده قانونی می گوید: «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 کند.» بنابراین ماده به دولت یا قوه مجریه اجازه داده شده تا خروج بدهکاران اجرایی از کشور را بنا به تقاضای طلبکار تجویز کرده و تا زمانی که از طرف بدهکار موجبات پرداخت بدهی فراهم نشود یا رضایت طلبکار دریافت نشود، نمی توان نسبت به رفع ممنوع الخروجی اقدام کرد. حتی اگر سالیان درازی از دستور ممنوع الخروجی و اجرای آن بگذرد.

در این راستا عده ای زیادی از افرادی که ممنوع الخروج شده اند بدنبال بدهی های خود به بانک ها و در اعمال ماده واحده ممنوعیت خروج بدهکاران بانکی مصوب ۲۰ اردیبهشت سال ۱۳۵۹ می باشد در این ماده واحده آمده است به بانک مرکزی ایران اجازه داده می شود به منظور جلوگیری از خروج اشخاصی که به بانک های کشور بدهکار بوده و اسامی آنان از طرف بانک ها به بانک مرکزی ایران اعلام شده است و همچنین واردکنندگان و صادرکنندگانی که به تعهدات خود عمل نکرده اند، از طریق دادرسی عمومی تهران خواستار ممنوعیت خروج آنان از کشور گردد. خروج اشخاص مزبور از کشور منوط به اجازه بانک مرکزی ایران است.

## نحوه ابلاغ دستور ممنوع الخروجی و حق اعتراض:

براساس رویه فعلی متأسفانه ممنوع الخروج شدن افراد به دلایل مختلف به آنها ابلاغ نمی شود به طوری که روزانه شاهد هستیم تعدادی افراد به علت ممنوع الخروج شدن سفرشان لغو می شود بدون آن که قبلاً به آنها اطلاع داده شده باشد. به همین علت و از آنجا که دادگستری مرجع تظلمات عمومی است افراد ممنوع الخروج می توانند با طرح دعوا در دادگستری و در صورت اثبات حقانیت خود دستور رفع ممنوع الخروجی را دریافت کنند. وضعیت بدهکاران مهریه در مورد مردانی که به علت نپرداختن مهریه همسر خود از طریق مراجع ثبتی ممنوع الخروج می شوند از آنجا که اجرائیه صادره علیه مرد به نشانی که هنگام ثبت ازدواج در عقدنامه او قید شده ابلاغ می شود در بسیاری از موارد به علت تغییر نشانی و اعلام نکردن نشانی جدید به دفترخانه ازدواج، ابلاغ اجرائیه در محل قید شده الصاق می شود و مرد از صدور این اجرائیه مطلع نمی شود و وقتی ناچار به خروج از کشور می شود در فرودگاه از ممنوع الخروجی خود مطلع می شود. برای حل این مشکل در مواردی که مرد احتمال می دهد یا اطلاع دارد که همسرش تقاضای مهریه و صدور اجرائیه داده می تواند به دفترخانه ازدواج مربوطه یا اداره اجرا مراجعه کند و با اعلام نشانی واقعی خود ضمن تسهیل روند اجرایی پرونده از بروز مشکلات بیشتر جلوگیری کند.

## ممنوع الخروجی بعنوان یک قرار تامین کیفری:

ممنوع الخروج بودن یکی از قرارهای تامینی است که مقام قضایی اعم از دادسرا یا دادگاه می تواند آن را صادر کند. البته بر اساس قانون اجرای ثبت نیز برای کسی که در نتیجه اجرای یک سند ثبتی برایش تعهدی ایجاد می شود می توان ممنوع الخروج بودن را خواستار شد. دستور ممنوع الخروجی یکی از قرارهای تامینی فرعی کیفری است نه جزء قرارهای تامین اصلی و برای آن است که در اثر خروج فرد از کشور موجب بلااثر شدن قرارهای اصلی نشود. نظر به موضوع ماده ۱۸۸ قانون آیین دادرسی کیفری، این قانون آئین دادرسی اشاره دارد که مقام قضایی دادسرا یا دادگاه در مواردی که احساس می کند فرد علاوه بر قرار تامین کیفری مثل وثیقه یا کفالت یا سایر قرارها ممکن است از کشور خارج شود دستور ممنوع الخروج بودن را صادر کند. علاوه بر آن این دستور قضایی باید متناسب با نوع جرم و اتهام وارده باشد. در غیر این صورت ممکن است زمینهی تخلف قضایی مقام دستوردهنده را فراهم کند. در عین حال ممکن است دادسرا کیفرخواست صادر کرده باشد و دادگاهها در مرحلهی رسیدگی و قبل از صدور رای بدوی این قرار صادر کند. یعنی احساس کند قرار صادره کفایت نمی کند و امکان این که متهم از کشور خارج شود وجود دارد. لذا دستور را صادر می کند. این دستور به دادستانی کل کشور ابلاغ می شود و دادستانی هم به اداره گذرنامه ابلاغ می کند. سپس این اداره جلوی خروج فرد را می گیرد. متأسفانه دستور ممنوع الخروجی به فرد ابلاغ نمی شود. با این وصف هیچ نهادی بدون دستور مقام قضایی حق منع خروج افراد را ندارد. دستور ممنوع الخروجی فقط ناظر به ۶ ماه است و بعد از آن اگر مقام قضایی قصد ادامه ی

ممنوع الخروج بودن شخص را داشته باشد، باید دستور مجدد صادر کند، وگرنه قانونا دستور رفع اثر می‌شود. «قرار ممنوعیت خروج معمولا باید به فرد ابلاغ شود و متهم هر زمان از صدور قرار مطلع شد، می‌تواند اعتراض کند»

همچنین درباره‌ی فرآیند قرار تامینی ممنوعیت خروج افراد، آیین دادرسی کیفری برای حضور متهم در محاکمات یا احضار بعدی او، یکسری قرارهای تامین مقرر کرده که شدیدترین آنها قرار بازداشت موقت است؛ سپس قرار وثیقه، کفالت و التزام به حضور و قرار عدم خروج از حوزه‌ی قضایی از مواردی است که قانون‌گذار پیش‌بینی کرده است. در برخی از قوانین خاص هم برای همین قضیه یک سری موارد را مقرر کرده‌اند؛ بعضی دادگاه‌ها بر مبنای این موارد، عدم خروج را در نظر می‌گیرند و می‌گویند نوعی التزام است برای آن‌که فرد از کشور خارج نشود. این با قانون مطابقت دارد.

بنابراین به استناد همان قانون باید قرار تامین مناسب با اتهامی باشد که برای فرد تصور شده است. حال مثلا اگر کسی مبلغی ناچیز چک بلامحل کشیده یا فرضا کسی که مرتکب یک جرم مطبوعاتی یا سیاسی شده به هر حال مینا بر این نیست که ممنوعیت خروج برای او صادر شود. البته این در دست قاضی است و قانون محدودیتی قائل نشده ولی قاضی هم آن‌قدر در صدور التزام آزاد نیست که بخواهد هر التزامی را صادر کند؛ چون اگر خارج از آن صادر کند تخلف کرده و باید این تخلف مورد رسیدگی قرار گیرد.

قرارهای صادره معمولا باید به فرد ابلاغ شود؛ البته قاضی تکلیف ندارد که برگردد حتما خانه‌ی شخص و محل سکونتش را پیدا کند و قرار را به او ابلاغ کند بلکه اگر فرد در دسترس نبود می‌توان بر اساس تشریفات قانونی آگهی بدهد یا به نشانی فرد بفرستد و همان به منزله‌ی ابلاغ است و هر زمان که متهم مطلع شد، می‌توان اعتراض کند و باید به آن رسیدگی شود.

### منع خروج متهم از کشور در قانون آیین دادرسی کیفری: (اولویت دوم)

از جمله مواد مربوط به منع خروج متهم از کشور در قانون آیین دادرسی کیفری می‌توان به ماده ۱۸۸، بند ۳ ماده ۲۴۷ و مواد ۲۴۸، ۲۹۲ و ۵۰۹ اشاره نمود:

**ماده ۱۸۸-** تا هنگامی که به متهم دسترسی حاصل نشده، بازپرس می‌تواند با توجه به اهمیت و ادله وقوع جرم، دستور منع خروج او را از کشور صادر کند. مدت اعتبار این دستور، شش ماه و قابل تمدید است. در صورت حضور متهم در بازپرسی و یا صدور قرار موقوفی، ترک و یا منع تعقیب، ممنوعیت خروج منتفی و مراتب بلافاصله به مراجع مربوط اطلاع داده می‌شود. در صورتی که مدت مندرج در دستور منع خروج منقضی شود این دستور خودبه‌خود منتفی است و مراجع مربوط نمی‌توانند مانع از خروج شوند.

**ماده ۲۴۷-** بازپرس می‌تواند متناسب با جرم ارتكابی، علاوه بر صدور قرار تأمین، قرار نظارت قضایی را که شامل یک یا چند مورد از دستورهای زیر است، برای مدت معین صادر کند:

الف - معرفی نوبه‌ای خود به مراکز یا نهادهای تعیین شده توسط بازپرس

ب - منع رانندگی با وسایل نقلیه موتوری

پ - منع اشتغال به فعالیت‌های مرتبط با جرم ارتكابی

ت - ممنوعیت از نگهداری سلاح دارای مجوز

ث - ممنوعیت خروج از کشور

**تبصره ۱-** در جرایم تعزیری درجه هفت و هشت، در صورت ارائه تضمین لازم برای جبران خسارات وارده، مقام قضایی می‌تواند فقط به صدور قرار نظارت قضایی اکتفاء کند.

**تبصره ۲-** قرارهای موضوع این ماده ظرف ده روز قابل اعتراض در دادگاه صالح است. چنانچه این قرار توسط دادگاه صادر شود، ظرف ده روز، قابل اعتراض در دادگاه تجدیدنظر استان می‌باشد.

**ماده ۲۴۸-** مدت اعتبار قرار منع خروج از کشور شش ماه و قابل تمدید است. در صورتی که مدت مندرج در دستور منع خروج منقضی شود، این دستور خود به خود منتفی است و مراجع مربوط نمی‌توانند مانع از خروج شوند.

**ماده ۲۹۲ -** کلیه مراجع قضائی مکلفند در موارد قانونی پس از اتخاذ تصمیم بر ممنوعیت خروج اشخاص از کشور، مراتب را به دادستانی کل کشور ارسال دارند تا از آن طریق به مراجع ذی ربط اعلام گردد.

تبصره - دادستان کل کشور در موارد انقضاء مدت قانونی ممنوعیت خروج از کشور اشخاص و عدم تمدید آن توسط مراجع مربوطه، نسبت به رفع ممنوعیت خروج اقدام می کند .

ماده ۵۰۹- هرگاه اقدامات قاضی اجرای احکام کیفری منتهی به دسترسی به محکوم علیه نشود و بیم فرار وی از کشور باشد، می تواند دستور منع خروج او را از کشور صادر و به مراجع قانونی اعلام کند؛ اما به محض حضور یا دستگیری محکوم علیه نسبت به لغو این دستور اقدام می کند.

### ممنوع الخروج نمودن بدهکاران بانکی:

برای ممنوع الخروج کردن بدهکاران بانکی، از همه بیشتر به «لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانکها» که در تاریخ ۱۳۵۹/۰۲/۲۷ به تصویب شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران رسید، استناد می شود. این لایحه قانونی، با توجه به اختیارات شورای انقلاب در آن زمان، برای حفظ حقوق بانکها در برابر بدهکارانی که درصدد ترک کشور بودند، به تصویب رسید. به موجب این ماده واحده «به بانک مرکزی ایران اجازه داده می شود 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 ننموده اند، از طریق دادسرای عمومی تهران خواستار ممنوعیت خروج آنان از کشور گردد؛ خروج اشخاص مزبور از کشور منوط به اجازه بانک مرکزی ایران می باشد.» دلایل متعددی وجود دارد که این لایحه هنوز هم معتبر و لازم الاجراست. از جمله این دلایل می توان به موضع گیری های متعددی اشاره کرد که مقامات عالی بانک مرکزی در برابر تفسیر موسع یا مضیق از لایحه مذکور اتخاذ کرده اند. به علاوه، برای تعیین رویکرد محاکم، اداره حقوقی نظریه های متعددی را در تفسیر ماده واحده فوق ارائه کرده است.

بنابر آنچه از متن 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 کند. بنابراین «ممنوع الخروج کردن افراد نیاز به دستور قضایی دارد»

## آخرین اراده بانک مرکزی در خصوص شفاف سازی بدهی های اشخاص به نظام بانکی کشور صدور

بخشنامه شماره ۱۹۶۲۹۱ مورخ ۹۲/۷/۲

در اجرای لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانک ها مصوب ۵۹۰۲۰۲۰ ضمن تأکید بر اهمیت ویژه آزادی های شخصی و حقوق اجتماعی افراد و عدم امکان بهره مندی از لایحه مذکور به عنوان اهرم فشار بر بدهکاران و لزوم استفاده از ظرفیت موصوف در موارد استثنایی و به عنوان آخرین اقدام، خواهشمند است نکات و موارد ذیل را دقیقاً رعایت نموده و مراتب جهت پیشگیری از تضییع حقوق اشخاص و جلوگیری از مکاتبات زائد، مورد اهتمام و نظارت شخص جنابعالی قرار گیرد.

۱. درخواست های ممنوعیت خروج از کشور صرفاً با امضای جنابعالی به عنوان مدیرعامل بانک و خطاب به اینجانب باشد.  
۲. همزمان با درخواست ممنوعیت خروج افراد، نسبت به آگاه نمودن آنان از موضوع جهت جلوگیری از بروز مشکلات هنگام خروج از کشور اقدام گردد.

۳. ممنوعیت خروج بدهکارانی تقاضا شود که میزان بدهی آنان معادل دو میلیارد (۲۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰) ریال یا بالاتر بوده و فاقد وثایق ارزنده و کافی از جمله اموال غیرمنقول (ملک)، اموال منقول (سپرده و وثایق قابل قبول) باشند. ضمناً لازم است هنگام اعطای تسهیلات نسبت به اخذ وثایق معتبر، کافی و سهل الوصول اقدام شود و درخواست ممنوعیت خروج بدهکاران، پس از انجام کامل کلیه اقدامات قانونی و اجرایی در مورد انواع وثایق مأخوذه و قراردادهای لازم الاجراء و صرفاً در صورت عدم حصول نتیجه مطلوب و بلاوصول ماندن مطالبات با وجود اقدامات انجام شده، ارائه گردد.

۴. هنگام ارسال تقاضا، مشخصات کامل شناسنامه ای افراد بدهکار شامل نام و نام خانوادگی به طور کامل (متضمن پیشوند و پسوند)، شماره شناسنامه، محل صدور، نام پدر، سال تولد و کد ملی قید گردد. همچنین میزان دقیق بدهی (ریالی/ارزی)، شعبه اعطاءکننده تسهیلات، نوع و ارزش وثایق مأخوذه و اموال توقیف شده به تفکیک و شرح کامل اقدامات قانونی و اجرایی صورت پذیرفته در راستای وصول مطالبات، به همراه نتایج حاصله اعلام و اسناد و مدارک مربوطه دال بر انجام اقدامات قانونی و اجرایی ارسال شود.

تبصره: با توجه به اهمیت اعلام و ارسال مشخصات دقیق بدهکاران و اطلاعات و اسناد و مدارک مذکور، در صورت وجود هرگونه نقص یا ابهام در موارد موصوف، درخواستهای واصله به هیچوجه مورد بررسی و اقدام قرار نخواهد گرفت.

۵. جدول پیوست این بخشنامه هنگام ارائه درخواست ممنوعیت خروج به طور دقیق و کامل تکمیل و به ضمیمه ارسال گردد.

۶. در مورد اشخاص حقوقی، فقط مدیران اصلی کنونی شرکت می توانند ممنوع الخروج گردند. تبصره: ممنوعیت خروج مدیران سابق شرکت ها حتی مدیرانی که هنگام اخذ تسهیلات اقدام به امضاء اسناد و قراردادهای نموده اند، امکانپذیر نبوده و در صورت خروج آنان از مدیریت شرکت و عدم سمت در شخصیت حقوقی، لازم است از مدیران سابق رفع ممنوعیت به عمل آمده و مدیران جدید فعلی جایگزین آنها گردند.

۷. صرفاً ممنوعیت خروج بدهکاران اصلی تقاضا شود و از درخواست ممنوعیت خروج ضامنین خودداری گردد. تبصره: در مورد ضامنین، اعمال ممنوعیت خروج فقط در صورتی ممکن است که بدهکار حقیقی فوت کرده یا بدهکار حقوقی ورشکسته شده باشد. در این موارد ارسال اسناد و مدارک مثبته مبنی بر ضمانت افراد، فوت شخص حقیقی و ورشکستگی شخص حقوقی الزامی است.

۸. به منظور مساعدت با بدهکاران، در مواردی نظیر تشرف به خانه خدا و مسافرت های اضطراری از قبیل انجام امور درمانی و پیگیری مسائل تجاری برای تسویه بدهی، ضمن پیش بینی تمهیدات مقتضی (در مقابل تأمین وثیقه لازم)، رفع ممنوعیت خروج برای یکبار با ذکر علت، صورت پذیرد. رفع ممنوعیت خروج یکبار حداکثر تا ۳ مرتبه قابل اقدام است.

۹. در صورت تسویه بدهی یا دریافت مصوبه استمهال یا تقسیط و تعیین تکلیف پرداخت دیون معوق، رفع ممنوعیت خروج بدهکاران مورد اقدام قرار گیرد.

۱۰. اعمال ممنوعیت خروج مطابق لایحه قانونی ممنوعیت خروج، فقط درخصوص بدهکاران بانک ها امکانپذیر می باشد؛ لذا از ارسال تقاضای ممنوعیت خروج کارکنان بانک اعم از اینکه در جریان اعطاء تسهیلات مرتکب تخلف یا تقصیر گردیده اند یا جرم مستقلی مرتکب شده اند خودداری شود.

۱۱. ممنوعیت خروج بدهکاران شعب خارج از کشور بانک امکانپذیر نیست.

۱۲. با توجه به بخشنامه شماره ۱۰۲۶۴ مورخ ۲۰۰۷.۰۷.۲۳ قبل از درخواست ممنوعیت خروج مدیران دولتی، مستقیماً از آنان درخواست شود تا نسبت به تسویه بدهی شرکت متبوع اقدام نمایند و در صورت عدم تسویه دیون، مطابق مفاد این بخشنامه درخواست مربوطه ارسال شود.

۱۳. در مواردی که به تشخیص این بانک ممنوعیت خروج براساس اطلاعات و اقدامات نادرست آن بانک انجام شود یا به هر دلیل دیگر فردی برخلاف قوانین حاکم و ضوابط این بخشنامه ممنوع الخروج گردد، مراتب به آن مدیریت ابلاغ تا حداکثر ظرف ۵ روز اقدام بایسته در رفع ممنوعیت خروج فرد معمول دارید در غیر این صورت بانک مرکزی رأساً نسبت به رفع ممنوعیت خروج فرد مورد نظر اقدام خواهد کرد و مسؤولیت تمامی عواقب امر بر عهده مدیران ذی مدخل بانک عامل می باشد.

۱۴. این بخشنامه جایگزین بخشنامه های شماره ۳۰۳۷ / مورخ ۲۰۰۸.۰۸.۲۰ و ۴۱۷۷ / مورخ ۲۰۰۹.۰۹.۲۱ و ۳۲۸۳ / مورخ ۲۰۰۷.۰۷.۲۶ این بانک شده و مبنای عمل بانک ها برای ممنوعیت خروج بدهکاران بوده و در مورد ممنوع الخروجین سابق بانک ها نیز حاکم می باشد. بدیهی است استناد و عمل به سایر بخشنامه ها و مکاتبات این بانک که مغایر با مفاد بخشنامه حاضر است، موضوعیت ندارد. "ممنوع الخروج نمودن بدهکاران بانکی شامل اشخاص حقوقی نمی شود"

### چالشها و نقص قوانین جاری در باره ممنوع الخروجی:

آنچه که در بررسی و مطالعه قوانین و مقررات بدست می آید و هدف قانونگذار نیز در قوانین جستجو می شود بازپرداخت بدهی های اشخاص به بانک ها و جبران خسارات وارده که ناشی از فعل و عمل (تقصیر) بدهکار بوده، می باشد امری که طلبکار (بانک ها، سازمان های دولتی و حتی اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی) صرفاً به آن اندیشیده و آن را هدف غایی خود می داند. برابر اصول قانون اساسی که شالوده و بنیان تمامی قوانین عادی محسوب می شود تعرض به آزادی افراد مجاز شمرده نشده و در فصل سوم و در بیان حقوق ملت به صراحت در اصل بیست و دوم تاکید می نماید " حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند" بنابراین، محدودیت در تن و آزادی خلاف اصل و یک امر استثنایی قلمداد شده و طلبکاران در وهله اول می بایست از محل اموال و حتی اعتبار مالی شخص بدنبال وصول و دریافت مطالبات خود باشند به همین جهت هر گونه قوانین و مقرراتی که بدون رعایت چنین اصل مهمی صادر شده باشد از طرق مراجع ذیربط از جمله شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری و یا حتی هیئت وزیران قابل نقض و ابطال می باشد. با این وصف، هرچند تصویب ماده واحده مصوب ۱۳۵۹ در شرایط ناشی از انقلاب اسلامی ضروری بود. در واقع، تجربه اوایل انقلاب مبین آن است که اشخاصی که از بانک های مختلف تسهیلات کلانی را در قالب وام یا گشایش اعتبار اسنادی یا ضمانت گرفته بودند، اغلب وابسته به نظام سیاسی حاکم بر کشور پیش از انقلاب بودند و انقلاب می توانست منافع اقتصادی آنها را تهدید کند. این اشخاص با تبدیل اموال و املاک خود به طلا یا ارزهای معتبر درصد برمی آمدند تا به طور قانونی یا غیرقانونی، به همراه سرمایه های ملی کشورمان، از کشور خارج شوند. برای پیشگیری یا حداقل کاستن از خروج اموال و وجوه متعلق به بانک ها و در واقع متعلق به دولت یا سپرده گذاران، شورای انقلاب، لایحه مذکور را به تصویب رسانید اما اجرای آن در شرایط کنونی حتماً نیاز به بازنگری و انجام اصلاحات بوده و می بایست به روز رسانی شود امری که تا حدود زیادی در بخشنامه های متعدد بانک مرکزی قابل مشاهده است اما تا زمانی که بخشنامه های مذکور از طرق قانونی به قانون تبدیل نگردد تامین کننده حقوق متقابل بانک ها و اشخاص بدهکار نخواهد بود.

ماده واحده ممنوعیت خروج مصوب ۱۳۵۹ چه کسانی را شامل می شود و مخصوص چه بدهکارانی است؟

ظاهر ماده واحده، تمامی بدهکاران بانکی را اعم از بدهکاران خرد یا کلان شامل می شود. همچنین نه تنها گیرندگان وام های مستقیم، بلکه واردکنندگان و صادرکنندگانی که از تسهیلات بانکی استفاده کرده و به «تعهدات خود عمل ننموده اند» مشمول مقررات مذکور هستند. البته در سال ۱۳۹۲ سقف حداقل دومیلیارد ریال به عنوان حداقل بدهی برای امکان ممنوع الخروجی از سوی رئیس بانک مرکزی اعلام شد. متن ماده واحده به نحوی تنظیم شده است که به طور قطع، شامل بدهکاران، واردکنندگان و صادرکنندگان قبل از لازم الاجرا شدن آن می شود، زیرا در سراسر لایحه قانونی از افعال گذشته (ماضی) استفاده شده است. با این حال، اجرای این مقرر در مورد بدهکاران پس از تصویب آن، موجب شد که هرگز این پرسش مطرح نشود که چرا باید قانونی که به گذشته نظر دارد، در زمان حال و آینده نیز اجرا شود. این را نیز باید بگوییم که این وضع که یک قانون، خارج از محدوده زمانی مقرر برای آن اجرا شود، به شدت قابل انتقاد و در واقع غیرقانونی است.



هرگاه بدهکار ثابت کند که موعد پرداخت دین وی به بانک فرا نرسیده یا وثیقه سپرده‌شده از ناحیه وی برای ایفای تعهدات او در برابر بانک کفایت می‌کند، آیا از شمول ممنوعیت ماده واحده خارج می‌شود؟

در پاسخ به فرض نخست، باید قبول کرد که هرگاه زمان ایفای تعهد در برابر بانک فرا نرسیده باشد، یعنی دین قابل مطالبه‌ای ایجاد نشده است و در نتیجه، نمی‌توان ممنوع‌الخروجی مدنظر در لایحه قانونی را درخواست کرد. بدیهی است که اگر شخصی به بانک‌های مختلف بدهکار باشد و موعد پرداخت برخی از دیون وی فرارسیده باشد، دستور ممنوع‌الخروجی وی به درخواست یک بانک، به طور قهری در سایر دیون وی نیز مؤثر خواهد بود. به عبارت دیگر، ممنوع‌الخروجی ذاتاً حکمی مطلق و غیرقابل تجزیه است. در عین حال، تحصیل ممنوع‌الخروجی شخص معین از سوی بانک خاص، مانع از درخواست چنین محدودیتی از سوی بانک‌های بستانکار دیگر نمی‌شود.

## پیشنهادات و راهکارهای عملی در خصوص رفع ایرادات و چالشهای پیش رو:

با توجه به تمامی چالشها و نواقص قانونی و ایرادات وارده به برخی از موارد ممنوع الخروجی و یا تشریفات اجرای آن کمیسیون حمایت قضایی و مالکیت فکری اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران با بررسی میدانی و محتوایی مقررات حاضر و با انجام مطالعات تطبیقی به نتایجی نائل شده که اهم آن موارد در چند پیشنهاد ارائه می شود تا از این رهگذر سهمی در انگیزش لزوم بازنگری ایفا نموده باشد.

**پیشنهاد اول:** ابتدا با توجه به ضرورت تامین متناسب برای بازپرداخت تسهیلات و بدهی ها و تعهدات ارزی و ریالی به تبعیت از اصل عقلی، بانک ها با اجرای صحیح و بهره مندی از کارگزاران و کارمندان و مدیران لایق و امین، می تواند تبعات احتمالی ناشی از عدم پرداخت و تاخیر در آن را بکاهد و مهمترین اقدام بهره مندی از قاعده "علاج واقعه را قبل از وقوع باید کرد" می باشد. چه آنکه بیشترین مشکلات امر ناشی از بی توجهی در این بخش از موضوع قرار دارد.

**پیشنهاد دوم:** لزوم بازنگری در تمامی قوانین و مقررات اعم لوایح، بخشنامه و دستوالعمل ها و تکمیل و ابداع روش های کارآمد و مؤثر در این خصوص دستگاههای مسئول و مجری در جهت ایجاد رویه واحد و با انجام هماهنگی های بیشتر از طریق تشکیل کارگروهی از سازمان ها و ادارات مرتبط از جمله دادگستری، دادستانی کل کشور، نیروی انتظامی، بانک مرکزی، سازمان امور مالیاتی، وزارت اقتصاد و دارایی، وزارت کار، رفاه و تامین اجتماعی، وزارت اطلاعات به روش های جدید و در عین حال واحدی در انجام دستورات قانونی قدم برداشته و تصمیمات گرفته شده نیز از طریق روزنامه ها و سایر رسانه ها به اطلاع عموم بویژه به فعالان اقتصادی و تجار و بازرگانان برسد. در این خصوص تشخیص و تعیین موارد اتهام و جرایم امنیتی و اقتصادی و مشمولین ممنوعین خروج و نحوه اقدام برای ممنوع الخروج نمودن اشخاص از کشور از اهمیت بسزایی برخوردار بوده و اطلاع رسانی سریع و به موقع به افراد ممنوع الخروج شده از حقوق اولیه ایشان در جهت عدم ورود خسارت خواهد بود در این عین مشکلاتی از قبیل معلوم نبودن اقامتگاه و نشانی اشخاص نیز بر پیچیدگی موضوع می افزاید امری که برای کاهش آثار نامطلوب آن در بند پیش رو به آن خواهیم پرداخت.

**پیشنهاد سوم:** برابر قانون و مواد ۱۰۰۲ تا ۱۰۱۰ قانون مدنی داشتن اقامتگاه و تعیین آن برای تمامی اشخاص ضروری و الزامی است اما به جهت جابجایی های مکرر افراد و عدم وجود سامانه ای هوشمند و فراگیر، معمولاً افراد یا اقامتگاه مشخص و معینی نداشته و یا اقامتگاه آنان برای مراجع رسمی شناخته شده نیست به همین منظور به نظر می رسد ثبت اقامتگاه رسمی و مشخص و شناخته شده اتباع ایران و ساکنان ایران اعم از ایرانی و خارجی و تعیین صندوق پستی و یا صندوق الکترونیکی و یا الزام به داشتن شماره تلفن معین از جمله راههایی است که می توان تمامی دستورات قضایی، اداری و حتی امنیتی را در قالب اخطار کتبی، اخطار پیامکی، اخطار نمابری و نامه الکترونیکی به اشخاص ابلاغ نمود. این شیوه در بسیاری از کشورهای پیشرفته اجرا و در جهت حفظ حقوق شهروندی و جلوگیری از تضییع حقوق ایشان که ممکن است از عدم اطلاع و آگاهی از دستوراتی که به ضرر و یا حتی به نفع اشخاص صادر شده است بوجود آمده باشد.

**پیشنهاد چهارم:** یکی از ابداعات بخشنامه ۱۹۶۲۹۱ سال ۱۳۹۲ این است که بمنظور مساعدت به بدهکاران در مواردی نظیر تشریف به خانه خدا و مسافرت های اضطراری از قبیل انجام امور درمانی و پیگیری های تجاری برای تسویه بدهی اجازه یکبار خروج را با سپردن وثایق کافی صادر کرده است. به نظر می رسد اتخاذ چنین رویکردی از جانب بانک مرکزی ترمیم ایرادات و چالشهایی است که در نتیجه اعمال مقررات سخت گیرانه گذشته بوده است. مهمترین سوال موجود آن است چنانچه بدهکار می تواند با سپردن وثیقه لازم و کافی به مسافرت های ضروری مبادرت نماید و بانک نیز با وجود وثیقه، نگرانی برای وصول مطالبات خود نداشته باشد چرا این اجازه صرفاً برای یک بار داده شده است و اگر بنا باشد بدهکار اقدام به بازگشت به داخل کشور ننماید همان یکبار خروج برای فرار وی کافی است. نتیجه ای که می توان از این بخشنامه و رفتار بانک مرکزی بدست آورد عدم ضرورت ممنوعیت خروج با داشتن وثیقه لازم جهت باز پرداخت بدهی است.

## منابع:

- قانون ائین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ و اصلاحات ۱۳۹۴
- قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲
- قانون گذرنامه مصوب ۱۳۵۱
- قانون گذرنامه مصوب ۱۳۵۱
- قانون مالیات های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحات ۱۳۹۴
- لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانکی مصوب ۲۷/۲/۵۹ شورای انقلاب
- قوانین و مقررات بانک مرکزی و بخشنامه های آن بویژه بخشنامه ۹۲/۱۹۶۲۹۱
- ائین نامه اجرای مفاد اسناد رسمی لازم الاجرا مصوب ۱۳۵۵ و اصلاحات سال ۱۳۹۴
- نظریات مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضاییه
- نظریات حقوقی عالمان و دانشمندان حقوقی