

# تظلم خواهی بدهکاران بانکی ممنوع الخروج به موجب لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانکها؛

## نقدی بر یک رأی قضائی

سیدامیرحسین سیدی<sup>۱</sup>

محمدعلی شرفالدین<sup>۲</sup>

### چکیده

یکی از مسائلی که همواره وصول مطالبات بانکی را با مخاطره مواجه می‌کند، خروج مدیون و ضامنین وی از کشور و تبعاً لوصول ماندن بدهی آنها است؛ بدین منظور یکی از اقداماتی که شبکه بانکی در برابر مدیونین انجام می‌دهد، ممنوع الخروج نمودن ایشان است. این ممنوعیت از سه مرجع قابل پیگیری است: مراجع کیفری در مقام صدور قرار تأمین کیفری، دوایر اجرای اسناد رسمی و لازم‌الاجرا در مقام اجرای ماده ۱۷ قانون گذرنامه مصوب ۱۳۵۱ و آیین‌نامه اجرای مفاد اسناد رسمی و لازم‌الاجرا و بانک مرکزی در مقام اجرای لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانکها مصوب ۱۳۵۸. در فقره سوم، با عنایت به اینکه ممنوع الخروج نمودن اشخاص از امور مستلزم اخذ دستور قضائی است، بانک مرکزی به درخواست بانک‌های عامل، ممنوعیت خروج بدهکاران را از دادستانی درخواست و دادستانی نسبت به اعمال آن اقدام می‌نماید. از این رو ماهیت این ممنوعیت و منشأ ایجاد آن برای محاکم نامشخص بوده و منجر به اختلاف رویه شده است طوری که برخی محاکم قائل به ترافعی بودن موضوع به طرفیت بانک مرکزی، برخی قائل به ضرورت طرح و بررسی موضوع به طرفیت بانک عامل و برخی قائل به غیرترافعی بودن موضوع هستند. با این وصف نوشتار حاضر سعی دارد از مجرای بررسی انتقادی یک فقره رأی در این خصوص، به کشف ماهیت این ممنوعیت بپردازد. نتیجه بررسی‌ها نشان می‌دهد که اعمال ممنوعیت خروج از کشور بر اشخاص در زمره اعمال حاکمیتی است و رسیدگی به شکایات اشخاص نسبت به این امر در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد. نظر به اینکه اعلام اسامی اشخاص ممنوع الخروج به دادستانی کل کشور از سوی بانک مرکزی صورت می‌گیرد و این بانک بر اساس قوانین نسبت به یکی از اختیارات حاکمیتی اقدام می‌کند، چنانچه اشتباه یا خطایی در اقدامات خود داشته باشد، اشخاص می‌توانند نسبت به آن در دیوان عدالت اداری طرح شکایت نمایند.

واژگان کلیدی: ممنوع الخروجی، بانک مرکزی، بدهکاران بانکی، دادستانی.

۱- پژوهشگر دوره دکتری حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (علیه السلام) و کارآموز وکالت مرکز وکلاء، کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده قوه قضائیه.

۲- دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (علیه السلام)

## Abstract

One of the issues that always puts the collection of bank claims at risk is the departure of the debtor and his guarantors from the country and, consequently, their debt remaining uncollected; for this purpose, one of the measures that the banking network takes against debtors is to prohibit their departure.

This prohibition can be pursued by three authorities: criminal authorities in the capacity of issuing a criminal security order, the departments of the execution of official and enforceable documents in the capacity of implementing Article 17 of the Passport Law approved in 1972 and the regulations for the implementation of the provisions of official and enforceable documents, and the Central Bank in the capacity of implementing the bill prohibiting the departure of bank debtors approved in 1979. In the third paragraph, given that prohibiting persons from leaving the country requires obtaining a judicial order, the Central Bank, at the request of the operating banks, requests the prohibition of the departure of debtors from the prosecutor's office, and the prosecutor's office takes action to implement it.

Therefore, the nature of this prohibition and the origin of its creation are unclear to the courts and have led to differences in procedure, such that some courts believe that the issue is subject to appeal to the Central Bank, some believe that it is necessary to raise and examine the issue in favor of the acting bank, and some believe that the issue is non-appealable. With this description, the present article attempts to discover the nature of this prohibition through a critical examination of a ruling in this regard.

The results of the investigation show that imposing a ban on individuals from leaving the country is a sovereign act, and the Court of Administrative Justice is competent to hear complaints from individuals regarding this matter. Given that the Central Bank notifies the Attorney General of the names of individuals banned from leaving the country, and this bank acts in accordance with the laws in accordance with one of its sovereign powers, if there is a mistake or error in its actions, individuals can file a complaint with the Court of Administrative Justice.

Key words: prohibited, Central Bank, Bank debtors, Prosecution.

در مواجهه با متعهد ممتنع، راهکارهای مرسوم چون الزام به انجام تعهد، تسلیم موضوع تعهد به حاکم، فسخ یا مطالبه خسارت به صورت مرسوم پیش‌بینی شده لکن سرعت متغیرهای اقتصادی از یک سو و طولانی بودن فرآیند رسیدگی از سوی دیگر، توسعه این راهکارها را ایجاب می‌کند. (خروشی و حکم آبادی: ۱۴۰۱، ۵۶) از این رو یکی از موضوعات قابل تأمل به لحاظ نظری و عملی در نظام حقوق مالی ایران، بحث ممنوع الخروج کردن اشخاص بدهکار به شبکه بانکی می‌باشد. ممنوع الخروج کردن اشخاص از آن جایی که به عنوان یک تنبیه یا مجازات و یا اقدام تامینی منجر به سلب آزادی رفت و آمد به عنوان یکی از حقوق بنیادین اشخاص می‌شود و از سوی دیگر به عنوان یکی از راهکارهای تضمین ایفای تعهدات اشخاص بدهکار به کار می‌رود، باید به صورت متعادل و روشمند توسط مقام قضائی به انجام برسد با این حال این موضوع می‌تواند محلی برای اعتراض اشخاص نسبت به اعمال محدودیت بر خود باشد. تا کنون به صورت مبسوط و تحلیلی در قالب پایان‌نامه یا مقالات علمی پژوهشی به بررسی این موضوع پرداخته نشده است. صرفاً در قالب یک مقاله مختصر با عنوان «حبس بدهکاران در طول و عرض جغرافیایی؛ بررسی مستندات قانونی ممنوع الخروجی» در سال ۱۳۹۴ توسط خانم فیروزه نبوی پرداخته شده و صرفاً مستندات قانونی این امر، وظایف ادارات اجرای اسناد رسمی و شرایط ممنوع الخروج ساختن بدهکاران بانکی تا زمان نگارش مقاله (۱۳۹۴) به طور مطلق و مختصر مورد بررسی و اشاره قرار گرفته است. همچنین در پژوهش‌های متفرقه در خصوص قرارهای تامین به موضوع ممنوع الخروج ساختن متهم یا بدهکاران بانکی یا بدهکاران مالی (مهیره) به صورت مختصر اشاره شده است لیکن بحث و تحلیل مبسوطی ناظر به ضوابط خاص در مورد ممنوع الخروج ساختن بدهکاران بانکی به انجام نرسیده است. در نوشتار پیش‌رو با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و نیز آرای قضائی، در ابتدا ضمن بررسی مقررات قانونی و تحلیل سوابق تقنینی در خصوص موضوع ممنوع الخروج ساختن اشخاص و دامنه این اقدام، تلاش می‌شود به این پرسش مهم و موثر پرداخته شود که چه نهاد قضائی صلاحیت رسیدگی به اعتراض و شکایت اشخاص ممنوع الخروج را نسبت به اعمال محدودیت بر ایشان دارد؟ برای پاسخ به این پرسش، طبق سیر ذکر شده، ابتدا متن آرای قضائی مربوطه آورده می‌شود و سپس به لحاظ شکلی و ماهوی مورد بررسی و تحلیل قرار خواهد گرفت.

شماره دادنامه: ۱۴۰۱۳۱۳۹۰۰۰۲۱۳۸۶۱۳

تاریخ صدور رأی: ۱۴۰۱/۱۰/۲۶

موضوع شکایت و خواسته: الزام به صدور [حکم مبنی بر خروج] از لیست بدهکاران بانکی و رفع محدودیت‌ها

شاکی: آقای ا.ا با وکالت [خانم] س.ب.س به نشانی اعلامی در پرونده

طرف شکایت: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اداره نظارت بر بانکها

مرجع صدور رأی: شعبه بدوی دیوان عدالت اداری

گردشکار: شاکی با تقدیم دادخواست به خواسته فوق که به شماره صدرالاشاره ثبت و به این شعبه ارجاع شده است اجمالاً اظهار داشته طرف شکایت در حالی که باید تابع مقررات و قوانین باشد از آن تخلف نموده ست و در خصوص گنجانیدن اسم موکل [در] لیست بدهکاران بانکی و عدم رفع محدودیت و ممنوعیت‌ها رعایت ضوابط و مقررات را ننموده است و موجب تضییع حقوق وی شده است. تقاضای رسیدگی و صدور حکم مبنی بر خروج نام موکل از لیست بدهکاران را دارم. طرف شکایت در پاسخ به شکایت شاکی به موجب لایحه دفاعیه که تحت شماره ۳۸۱۴۱۲۷ مورخ ۶ آذر ماه ۱۴۰۱ در دفتر این شعبه ثبت شده است اعلام کرده اسامی توسط بانکهای عامل اعلام می‌شود و [این بانک صرفاً] وفق مفاد ماده واحده لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانکها مصوبه ۱۳۵۹ شورای انقلاب بانک مرکزی، اسامی را به قوه قضاییه ارسال می‌نماید و ممنوعیت خروج توسط دادستان انجام می‌شود [لذا] تقاضای رد [را] شکایت را دارم. اینک جلسه رسیدگی شعبه در وقت فوق-العاده تشکیل [شده] است و پس از بررسی دلایل و مستندات طرفین ختم رسیدگی را اعلام و با استعانت از خداوند متعال، به شرح آتی مبادرت به صدور رای می‌نماید.

«رأی شعبه دیوان»

بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مرجع رسیدگی به تظلمات و شکایات اشخاص از دستگاه‌های اجرایی زیر مجموعه دولت دیوان عدالت اداری می‌باشد که حسب مفاد ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری شعب دیوان در صورت وجود دلایل اثباتی و نیز احراز و اثبات نقض قوانین و مقررات در حدود اختیارات مندرج در قانون و در راستای شکایت و اعتراض واصله اتخاذ تصمیم می‌نماید و از آنجایی که در موضوع مطروحه یعنی مراجع [اعمال کننده] ممنوعیت خروج، با لحاظ اینکه بانک مرکزی نقشی واسط بین بانکهای عامل و دادستانی کل را دارد که اسامی اعلامی را به قوه قضاییه جهت ممنوع الخروجی اعلام و طبعاً پس از اینکه بدهی پرداخت شد اسامی اعلامی بانکهای عامل را جهت اعمال رفع ممنوع الخروجی اعلام می‌نماید و تخلفی از قوانین و مقررات احراز نشده است بنابراین به استناد مواد یک و ۶۵ از قانون دیوان عدالت اداری حکم به رد شکایت صادر می‌نماید رای صادره ظرف ۲۰ روز پس از ابلاغ قابل اعتراض در شعب تجدید نظر دیوان عدالت اداری می‌باشد.

شماره دادنامه: ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۱۵۰۵۰۹۳

تاریخ صدور رأی: ۱۴۰۲/۰۹/۲۹

خواسته: تجدیدنظرخواهی از دادنامه شماره ۱۴۰۱۳۱۳۹۰۰۰۲۱۳۸۶۱۳ مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۲۶ صادره از شعبه بدوی

تجدیدنظرخواه: آقای ا.ا. با کالت خانم س.ب.س

تجدیدنظرخواندگان: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران - اداره نظارت بر بانکها

مرجع صدور رأی: شعبه تجدیدنظر دیوان عدالت اداری

گردشکار: تجدیدنظرخواه دادخواستی را به خواسته صدور حکم بر خروج شخص از لیست بدهکاران عمده و رفع ممنوعیت‌های اجتماعی و ممنوعیت خروج تقدیم نموده که شعبه سوم بدوی مطابق دادنامه تجدیدنظرخواسته حکم به رد شکایت صادر می‌نماید. پس از ارسال نسخه دوم دادخواست، علیرغم ابلاغ اوراق و انقضای مهلت مقرر قانونی لایحه‌ای واصل نشده است. جلسه دادرسی شعبه در وقت نظارت به تصدی اعضای حاضر و امضاء کننده زیر تشکیل شده است. با توجه به مفاد اوراق و محتویات پرونده و مشاوره پیرامون موضوع، ختم دادرسی را اعلام و با استعانت از خداوند متعال به شرح آتی اقدام به انشاء رأی می‌نماید.

«رأی شعبه»

در خصوص دعوی تجدیدنظرخواهی آقای ا.ا. فرزند احسان‌اله با وکالت خانم س.ب.س. به طرفیت ۱-بانک مرکزی جمهوری اسلامی ۲- اداره نظارت بر بانکها نسبت به دادنامه فوق الذکر صادره از شعبه سوم بدوی که به موجب آن حکم به رد شکایت صادر شده است. نظر به اینکه از سوی تجدیدنظرخواه دلیل مؤثری که اساس رأی تجدیدنظرخواسته را مخدوش نماید ابراز نشده و از لحاظ رعایت موازین شکلی اقدام مغایر قانون بر نحوه رسیدگی و صدور رأی مشهود نیست لذا به استناد مواد ۶۵ و ۷۱ قانون دیوان عدالت اداری با تأیید دادنامه تجدیدنظرخواسته، حکم به رد تجدیدنظرخواهی صادر و اعلام می‌گردد، رأی صادره قطعی است.

شعبه تجدیدنظر دیوان عدالت اداری

روش نقد آراء

نقد یک رأی قضایی، مستلزم بررسی و ارزیابی اجزاء دادنامه شامل مشخصات دعوا، گردشکار و رأی صادره در شکل و ماهیت است. برای صدور یک رأی، شایسته است مقام قضائی پیش از ورود به مسئله، گردشکار را ذکر کند و در آن بخش، روایتی حقوقی و قضائی از پرونده ارائه دهد. طی این گردشکار، قاضی پرونده، ملاحظات مرتبط و غیرمرتبط را از یکدیگر تفکیک و تشخیص دهد اظهارات خواهان دقیقاً مصداقی

از عنوان خواسته هست یا خیر؟ به این عملیات اصطلاحاً تبدیل قضیه خارجی به مصداق هم گفته می‌شود. پس از انجام این عملیات، قاضی مصداق را بر حکم تطبیق می‌دهد.

در گام دوم، یعنی صدور دادنامه، قاضی باید در خصوص صلاحیت شکلی خود به منظور رسیدگی و اتخاذ تصمیم قضائی اظهار نظر نماید. در ادامه و به عنوان گام سوم با بررسی ماهوی موضوع از جوانب مختلف و به کار بستن قانون و اصول قضائی در راستای استنباط حکم، دادنامه‌ای مستند به قانون و اصول قضائی و ملاحظات مرتبط را انشاء می‌کند.

بدیهی است که در بخش ملاحظات شکلی دادنامه، ضروری است قاضی، هر یک از موضوعات مورد خواسته را با بیانی شفاف و غیرقابل ابهام، تعیین تکلیف نماید. با عنایت به مراتب فوق، به شرح ذیل به بررسی دادنامه‌های مورد نظر خواهیم پرداخت.

### بررسی شکلی آراء

در مقام بررسی شکلی فارغ از ایراداتی که در نگارش متن از حیث جا افتادگی برخی الفاظ و علائم نگارشی که داخل قلاب مشخص شده، موارد ذیل حائز توجه است:

۱. قاضی محترم بدوی از بیان صحیح ادعای خواهان و خواننده در متن گردشکار پرهیز نموده است در حالی که مسیر استدلالی شاکی و دستگاه طرف شکایت نیز در مقام دفاع از آن استدلال مهم است. توضیح آنکه خواهان در ستون خواسته صدور حکم مبنی بر رفع محدودیت‌های وضع شده از جمله ممنوعیت خروج را درخواست نموده لکن حسب گردشکار به نظر می‌رسد که خواهان طی متن دادخواست، صرفاً رفع ممنوع الخروجی را درخواست نموده است. به همین جهت مشخص نیست قاضی بدوی دقیقاً در خصوص کل ستون خواسته اظهار نظر نموده یا صرفاً در خصوص بخشی از ستون خواسته رأی صادر نموده است.
۲. دادنامه بدوی، به احراز صلاحیت آن محکمه در خصوص موضوع نپرداخته و بلافاصله وارد موضوع شده است در حالی که بدو باید نسبت به صلاحیت خود اظهار نظر می‌نمود.

### بررسی آراء قضائی به لحاظ مقررات شکلی

در این قسمت به بررسی آرای صادره به لحاظ مقررات شکلی و آئین دادرسی می‌پردازیم. مهمترین ملاحظه در زمینه مقررات شکلی موضوع، «صلاحیت» مرجع قضائی برای رسیدگی به شکایت است. جهت بررسی

دادگاه صالح برای رسیدگی به موضوع، می‌بایست در بدو امر اجمالاً صلاحیت دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی در قیاس با یکدیگر بیان شده و ثانیاً ماهیت عمل ممنوع الخروج کردن اشخاص بررسی و در نهایت موضوع دادخواست، در حیطه صلاحیت هریک از محاکم بررسی شود.

### صلاحیت دیوان عدالت اداری

وفق اصل ۱۷۳ قانون اساسی و مواد ۱ و ۱۰ از قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۴۰۲، دیوان عدالت اداری مرجع رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات، اقدامات یا امتناع دستگاه‌های اجرایی، نهادهای عمومی غیردولتی و مؤسسات وابسته به دولت است. صلاحیت شعب دیوان، مطابق ماده ۱۰ قانون جدید، شامل رسیدگی به اقدامات حاکمیتی (مانند صدور دستورات اداری، اجرای سیاستهای کلان دولتی یا اعمال محدودیتهای مبتنی بر قوانین خاص) و نیز ابطال مصوبات خلاف قانون وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها از جمله بانک مرکزی است. همچنین به موجب ماده ۱۱ این قانون، شعب دیوان موظفند در صورت احراز «تخلف از قانون یا مقررات» یا «سوءاستفاده از اختیارات» توسط نهادهای دولتی، نسبت به اصلاح یا ابطال تصمیمات اقدام نمایند. لذا شعب دیوان عدالت اداری، برخلاف محاکم عمومی، فاقد صلاحیت رسیدگی به دعاوی ترافیعی میان اشخاص خصوصی (مانند اختلافات مالی یا قراردادی) هستند. صلاحیت شعب دیوان، منحصرأ ناظر به اعمال اداری-حاکمیتی است؛ برای مثال، رسیدگی به اعتراض عموم مردم به مصوبات شوراهای شهری، در حوزه اختیارات شعب دیوان قرار می‌گیرد. همچنین، مطابق ماده ۲۹ قانون، شعب موظفند پیش از رسیدگی ماهوی، ابتدا صلاحیت ذاتی خود را بررسی و در صورت عدم صلاحیت، پرونده را به مرجع صالح ارجاع دهند (مولایی، ۱۳۹۹: ۱۹) با این وصف، در خصوص ممنوع الخروج نمودن بدهکاران بانکی توسط دادستانی که به درخواست بانک عامل و اعلام تأیید بانک مرکزی صورت می‌پذیرد، پاسخ به دو سؤال ضروری است:

۱. ممنوع‌الخروجی به موجب قانون مزبور و رویه موجود، امری است حاکمیتی یا تصدی‌گری؟
۲. آیا ممنوع‌الخروج نمودن بدهکاران منتسب به بانک مرکزی است یا بانک مرکزی در این خصوص شأنی ندارد؟

در ادامه به صورت مجزا به بررسی و پاسخ به هر یک از این پرسش‌ها پرداخته می‌شود.

### ماهیت عمل ممنوع‌الخروج کردن اشخاص

علی‌رغم اینکه اصل آزادی انسان‌ها در انتخاب سرنوشت خود به عنوان یکی از بنیادی‌ترین حقوق بشر به رسمیت شناخته‌شده، اصل حاکمیت قانون نیز در کنار اصل مزبور به عنوان یکی از بنیادی‌ترین اصول

شکل‌گیری دولت مدرن پذیرفته شده است. در این بین، اساساً امر قانونگذاری و اقدام به محدودسازی آزادی‌های بشری که ماهیتاً کیفر محسوب می‌شود، قطعاً از شقوق اعمال حاکمیت محسوب می‌شود. (منصورآبادی و منصورآبادی: ۱۴۰۴، ۳۶۱) لذا به نظر می‌رسد که ممنوع الخروج کردن اشخاص بر اساس مبنای عمل و ماهیت آن و مقررات مربوطه یک عمل حاکمیتی است. به طور کلی در نظام حقوقی ایران در موارد مشخصی می‌توان افراد را ممنوع الخروج کرد از جمله طبق ماده ۵۰۹ قانون آئین دادرسی کیفری، مقام قضائی می‌تواند دستور منع خروج محکوم‌علیه را صادر کند همچنین طبق بند «ث» ماده ۲۴۷ همان قانون مقام قضائی می‌تواند علاوه بر صدور قرار تامین از قرار نظارت قضائی در قالب منع خروج از کشور استفاده کند (خالقی؛ ۱۴۰۲، ج ۱: ۲۸۵). همچنین بر اساس ماده ۱۸۸ قانون آئین دادرسی کیفری امکان صدور دستور منع خروج از کشور در قالب قرار تامین کیفری وجود دارد. مضاف بر اینکه طبق بند «ح» ماده ۲۳ قانون مجازات اسلامی امکان منع خروج از کشور در مقام اعمال مجازات تکمیلی وجود دارد و این گونه مجازات‌ها علاوه بر مجازات اصلی بر شخص محکوم‌علیه اعمال می‌شود (اردبیلی، ۱۴۰۱: ۶۴). در زمره مقررات مالی نیز طبق ماده ۲۳ قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی امکان ممنوع الخروج کردن محکوم‌علیه به تقاضای محکوم‌له وجود دارد. همچنین بر اساس ماده ۲۰۲ قانون مالیات‌های مستقیم ممنوع الخروج کردن بدهکاران مالیاتی امکان‌پذیر است. در نهایت بر اساس ماده ۱۷ قانون گذرنامه (مصوب ۱۳۵۱) دولت می‌تواند 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 آئین‌نامه تعیین می‌شود، جلوگیری نماید.

با عنایت به مراتب فوق به نظر می‌رسد که اعمال ممنوعیت خروج بر افراد یک امر حاکمیتی است؛ زیرا در این اقدام شاخصه‌های اعمال حاکمیتی وجود دارد از جمله اینکه برابر با قانون به انجام می‌رسد و قابل تفویض و سپردن به مجموعه‌ای خارج از حاکمیت نیست و اجرای چنین اقدامی وابسته به اقتدار حاکمیت است (رضایی‌زاده، ۱۴۰۲: ۲۲۰ و امامی و استوارسنگری، ۱۴۰۲: ۲۵). وقتی شخصی ممنوع الخروج می‌شود در واقع آزادی رفت و آمد وی به عنوان یکی از آزادی‌های بنیادین و حقوق اساسی او محدود یا تضییع می‌شود و چون این اقدام شبیه یک مجازات یا تنبیه است، جنبه حاکمیتی در آن بسیار پررنگ و مبرهن می‌باشد. باید عنایت داشت که اعمال چنین محدودیتی هرچند به درخواست مقام اداری است لیکن با تایید مقام قضائی و توسط ضابط قضائی به انجام می‌رسد و همین نیز نشان‌دهنده جنبه حاکمیتی این اقدام می‌باشد.

## مرجع صالح جهت رسیدگی به اعتراض نسبت به ممنوعیت خروج از کشور

با عنایت به مراتب بند قبل مشخص گردید که اعمال ممنوعیت خروج از کشور یک عمل حاکمیتی است. در ادامه به بررسی و تبیین مرجع صالح به منظور رسیدگی به اعتراض نسبت به ممنوعیت خروج از کشور پرداخته خواهد شد. باید توجه داشت در این موضوع یعنی ممنوع الخروج کردن بدهکاران بانکی نهادهای مختلف با حیطه اختیارات و وظایف متفاوتی ایفای نقش می‌کنند:

- نخست بانک‌های عامل که باید طبق مقررات از جمله بخشنامه شماره ۳۳۷۷۹۴-۹۵ مورخ ۲۵-۱۰-۱۳۹۵ بانک مرکزی، مشخصات و اطلاعات مالی مربوط به بدهکار بانکی را به بانک مرکزی اعلام کنند.
- دوم بانک مرکزی به عنوان واسطه بین بانک عامل و دادستانی کل کشور اقدام می‌کند و درخواست ممنوع الخروج کردن بدهکار را به دادستانی ارسال می‌کند.
- سوم دادستانی کل کشور که به ضابطین قضائی دستور ایجاد محدودیت و اعمال ممنوع الخروج کردن بدهکار را می‌دهد.
- چهارم و در نهایت ضابط قضائی یعنی پلیس مهاجرت که شخص بدهکار را ممنوع الخروج می‌کنند.

لذا زمانی که با اعتراض یک بدهکار نسبت به ممنوع الخروج شدن وی روبرو می‌شویم باید ابتدا به این پرسش پاسخ داد که «اعتراض شخص نسبت به کدام یک از مراحل فوق است؟» و اینکه «مرجع صالح برای رسیدگی قضائی به این اعتراض و دادخواهی شخص کدام مرجع می‌باشد؟»

در پاسخ به سؤالات یادشده باید قائل به تفکیک شد:

- چنانچه شخصی مدعی آن است که بانک عامل در تطبیق شرایط وی و یا رعایت تشریفات قانونی برای ممنوع الخروج کردن وی دچار خطا و اشتباه شده است، باید این موضوع را در مرجع قضائی صالح بسته به نوع بانک عامل مطرح نماید.

اما پرسش مهم این است که اگر بر اساس تطبیق اشتباه یا ناقص و یا بدون رعایت تشریفات قانونی شخصی ممنوع الخروج شد و یا پس از رفع موانع و بدهی هنوز ممنوع الخروج ماند، کدام مرجع باید به اعتراض و دادخواهی وی رسیدگی کند؟ به نظر می‌رسد در اینجا باید قائل به تفکیک شد؛

- چنانچه درخواست ممنوع الخروج کردن شخصی از سوی بانک مرکزی به دادستانی کل کشور ارسال شده باشد و بر اساس آن وی ممنوع الخروج گردد و اعتراض مدعی و دادخواهی وی در خصوص عدم رعایت شرایط قانونی باشد، با توجه به اینکه اساس ممنوع الخروج کردن شخص مبتنی بر اعلام بانک مرکزی به دادستانی کل کشور است و این نهاد یعنی بانک مرکزی در مقام اعمال یکی از صلاحیت‌ها و اختیارات حاکمیتی می‌باشد، رسیدگی به این موضوع در صلاحیت دیوان عدالت اداری است.

- چنانچه پس از رفع موانع و بدهی، باز هم شخص ممنوع الخروج بماند، رسیدگی به موضوع و صدور دستور رفع ممنوع الخروجی در صلاحیت دیوان عدالت اداری است.

- چنانچه علی‌رغم رفع محدودیت و ممنوعیت، دادستانی کل کشور و یا ضابط قضائی از رفع محدودیت استنکاف ورزد، موضوع مشمول تخلف از مقررات قانونی است و نهاد انتظامی و انضباطی حسب مورد صالح به رسیدگی است.

در پرونده حاضر به نظر می‌رسد بخشی از اعتراض شاکی پرونده نسبت به تطبیق درست شرایط برای اعمال محدودیت و نهایتاً ممنوع الخروج کردن وی است و با این ملاحظه باید بانک عامل هم حداقل مرتبه به عنوان مجلوب ثالث در رسیدگی حاضر می‌شد. از سوی دیگر چنانچه اعلام نام بدهکار بانکی به بانک مرکزی برابر با مقررات بخش‌نامه شماره ۳۳۷۷۹۴-۹۵ مورخ ۲۵-۱۰-۱۳۹۵ به انجام نرسیده باشد، بانک مرکزی نباید به درخواست ممنوع الخروج کردن شاکی ترتیب اثر داده باشد و لازم بوده است که شعبه رسیدگی‌کننده در خصوص کیفیت رعایت مقررات از بانک مرکزی استعلام نماید.

#### بررسی آراء قضائی به لحاظ مقررات ماهوی

بررسی آراء صادره اساساً نیازمند ارائه مقدمات موضوع است به شرح ذیل است:

در ابتدا باید در نظر داشت که در خصوص موضوع «ممنوع الخروج کردن بدهکاران بانکی» با چندین مقرر قانونی مختلف اعم از قانون و بخشنامه روبرو هستیم که بایستی وضعیت اعتباری و استنادی هر یک را بر اساس سلسله مراتب هنجاری و تقنینی مشخص کرد و در نهایت آنها را با یکدیگر نسبت سنجی کرد. در ادامه به بررسی و تبیین کلیه سوابق تقنینی و مقررات دخیل در این موضوع بر حسب تاریخ تصویب از مقدم تا موخر پرداخته خواهد شد:

الف- لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانکها مصوب شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران  
مورخ ۱۳۵۹/۰۲/۲۰

بر اساس این مصوبه «به بانک مرکزی ایران اجازه داده می‌شود به منظور جلوگیری از خروج اشخاصی که بانکهای کشور بدهکار بوده و اسامی آنان از طرف بانکها به بانک مرکزی ایران 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 منوط به اجازه بانک مرکزی می‌باشد».

با عنایت به متن این مصوبه می‌توان گفت:

- بانکها (به صورت عام و مطلق) ابتکار عمل معرفی شخص بدهکار یا متخلف را به بانک مرکزی به منظور ممنوع خروج کردن وی دارند لکن تصمیم‌گیرنده نهایی در این خصوص بانک مرکزی است و اجازه ممنوع‌الخروج کردن یا رفع آن به بانک مرکزی واگذار شده است.
- در این مقرر هیچ‌گونه قید یا رقم یا تبصره خاصی به منظور محدود کردن اختیارات بانکها و بانک مرکزی در راستای اعمال ممنوعیت خروج از کشور وجود ندارد و صرف بدهکار بودن شخص یا تخلف وی از انجام تعهدات می‌تواند سبب ممنوع‌الخروج شدن وی شود.

در خصوص این لایحه قانونی، نخست باید به این پرسش اثرگذار پرداخت که اعتبار قانونی مصوبات شورای انقلاب به چه میزان و تا چه زمانی است؟ به نظر می‌رسد نهاد شورای انقلاب یک نهاد خاص و استثنائی بوده که تا پیش از تصویب قانون اساسی و تشکیل قوه مقننه نسبت به اداره امور کشور مبادرت ورزیده است. در نتیجه باید اعتبار مصوبات آن را مقید به یک مهلت و دوره زمانی معقول دانست و اینکه هنوز و با بیش از گذشت ۴ دهه قائل به اعتبار و نفوذ این مصوبه شویم، محل تامل و اشکال جدی است! هرچند به زعم نگارنده، متن لایحه مطابق مقتضیات زمان (شرایط اوایل انقلاب اسلامی) و به صورت مناسب و متناسبی نگارش شده است و اختیارات وسیعی را به مقام اجرا و قضائی اعطاء نموده است. با این حال باید برای اعمال چنین محدودیت‌هایی از قالب قانون مصوب مجلس شورای اسلامی بهره برد و حتما مقررات تحدید کننده حق و آزادی‌های عمومی و خصوصی بایستی به تصویب مجلس به عنوان رکن قانون‌گذاری برسد.

در نتیجه در خصوص لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانکها علی رغم وجود نکات مثبت و اعطای اختیارات کافی برای محافظت از اموال عمومی و سرمایه‌های اقتصادی، مبنای قانونی کاملی وجود ندارد. هرچند تا کنون نیز به آن استناد شده و بر همین اساس نیز بخشنامه‌های آتی‌الذکر صادر شده است.

ب- نامه دبیرکل بانک مرکزی به شماره ۹۷۲-هـ مورخ ۰۸-۰۴-۱۳۷۰ و مستند به مصوبه مورخ ۱۷-۱۳۷۰-۰۲ هیات عامل بانک مرکزی جمهوری اسلامی

بر اساس این نامه ضوابط و ارقام دلاری مشخصی به منظور تعیین سقف بدهی و تعهد اشخاص بدهکار و متعهد به شبکه بانکی تعیین و اعلام شده است و بر اساس آن در خصوص ادامه ممنوع الخروجی ایشان تصمیم‌گیری خواهد شد. نکته حائز اهمیت آن است که در این نامه تصریح شده است در خصوص بدهکاران و متعهدینی که بدهی و تعهد ایشان کمتر از سقف اعلامی است، بانک‌های عامل می‌توانند با استفاده از تامین و اخذ وثائق نسبت به رفع محدودیت اقدام نمایند. در خصوص نامه مذکور می‌توان دو پرسش را مطرح کرد: نخست اینکه آیا بانک مرکزی مجاز به تعیین سقف بدهی بدهکاران و متعهدین بوده است؟ دوم اینکه تدبیر اتخاذی نظیر سپردن تامین و تودیع وثائق و تبدیل دین یا تعهد معتبر و مجاز بوده است؟ در پاسخ به دو پرسش فوق باید گفت علی‌رغم اینکه در مصوبه شورای انقلاب اسلامی صراحتاً چنین قید یا ارقام یا اختیاری ذکر نشده است لیکن با عنایت به قسمت آخر مصوبه مذکور می‌توان اتخاذ چنین تصمیمات اداری و تدابیر اجرایی را در صلاحیت بانک مرکزی و رفع محدودیتی دانست که منوط به اجازه این نهاد است. به هر تقدیر تا کنون مشخص شده است که فقدان یک قانون جامع و دقیق و به روز که به تصویب نهاد اصلی قانون‌گذاری یعنی مجلس شورای اسلامی برسد، از نواقص جدی این عرصه است.

پ- بخش‌نامه اجرائی شماره ۱۰۲۶۴ مورخ ۱۳۷۳/۰۷/۰۷

در این بخش‌نامه به منظور برطرف کردن اشکالات اجرایی لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانک‌ها، طی پنج بند ضوابطی خطاب به کلیه نهادهای اجرائی صادر شده است. در این بخش‌نامه اجرائی، روند اداری و اجرایی و حتی قضائی (!) ممنوع الخروج کردن اشخاص و اعلام اسامی بدهکاران توسط بانک‌های عامل به بانک مرکزی و سپس توسط بانک مرکزی خطاب به «دادسرای انقلاب اسلامی مستقر در فرودگاه مهرآباد تهران» اعلام شده است. در بند نسخه این بخش‌نامه اجرائی آمده است که «دادسرا پس از رسیدگی در صورت احراز بدهی قرار ممنوعیت خروج بدهکاران یاد شده را تا زمان تسویه حساب نهایی صادر می‌کند».

در این قسمت توجه به این ملاحظات ضرورت دارد: نخست اینکه یک بخش‌نامه اجرایی صادر شده توسط رئیس قوه مجریه نمی‌تواند برای مرجع قضائی ایجاد صلاحیت یا تکلیف قانونی نماید و این برخلاف اصل تفکیک قوا است و از اساس صدور چنین بخش‌نامه‌ای با چنین حیطة تقنینی خطا و اشتباه است. دوم اینکه در لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانکها، رفع محدودیت منوط به اعلام و اجازه بانک مرکزی ایران بوده است در حالیکه در این بخش‌نامه شرط و قید دیگری اضافه شده است و آن «تسویه حساب نهایی» است. به نظر می‌رسد درج چنین قید و شرطی برخلاف مقرر قانونی پایه و برخلاف اصل عدم تقدیر و اصل اطلاق است و به دلیل اعمال محدودیت بر نهاد اداری صالح معتبر نیست و متعارض و مزاحم با مقرر پایه می‌باشد. در بند سوم این بخش‌نامه آمده است: «مدیران واحدهای دولتی در برابر بدهی اشخاص حقوقی که مدیریت و مسئولیت آنها را به عهده دارند، جز به دستور مستقیم وزیر مربوط یا رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ممنوع الخروج نمی‌شوند». این قسمت از بخش‌نامه به صورت خاص به مسئولیت مدیران واحدهای دولتی پرداخته است. باید در نظر داشت اعمال محدودیت در خصوص مدیران واحدهای دولتی نیازمند مصوبه قانونی از نوع قانون مصوب مجلس است و نمی‌توان با یک مقرر اجرایی و اداری که مرتبه نازل از سلسله مراتب تقنینی قرار می‌گیرد، آزادی‌های عمومی اشخاص را محدود ساخت. همچنین باید عنایت داشت در لایحه مصوب شورای انقلاب به «دستور مستقیم وزیر» یا قیودی از این جنس اشاره نشده است و بانک مرکزی امکان ارائه درخواست ممنوعیت خروج اشخاص را طبق اعمال بانکهای کشور دارد. در بند چهارم از این بخش‌نامه ضوابط و تشریفات در خصوص اعلام ممنوعیت خروج از کشور و رفع این ممنوعیت اعلام شده است و آن را برعهده دادرای انقلاب اسلامی گذاشته است! در خصوص این تکالیف قانونی و تشریفات اعلام شده، اشکال مندرج در بند نخست به لحاظ عدم رعایت اصل تفکیک قوا وجود دارد و بدیهی است که نمی‌توان با یک بخش‌نامه اجرایی از سوی قوه مجریه، صلاحیت و تکالیف را بر عهده مرجع قضائی قرار داد. در بند پنجم این بخش‌نامه اعلام شده است که بانک مرکزی باید به عنوان آخرین اقدام قانونی نسبت به ممنوع الخروج کردن اشخاص استفاده کند. به نظر می‌رسد چنین مقرره‌ای برخلاف اطلاق لایحه قانونی ۱۳۵۹ است و نباید اختیارات مقام مجری قانون را بلا دلیل محدود و مضیق ساخت.

#### ت - مصوبه شورای عالی اداری تحت شماره ۱۶۷۶ مورخ ۱۰-۰۵-۱۳۷۴

در بند نخست این مصوبه که به پیشنهاد سازمان امور اداری و استخدامی کشور به منظور بهبود روش‌ها و گردش کار در سازمان‌ها تنظیم شده است، مقرر می‌شود تا اسامی اشخاص ممنوع الخروج با ترتیب مشخص و

اطلاعات کامل توسط دادگستری و از طریق دادستانی کل کشور به اداره کل گذرنامه اعلام گردد. همچنین در بند دوم این مصوبه مقرر شده است که محاکم قضائی و سایر مراجع قانونی ذی صلاح مدت زمان ممنوعیت خروج از کشور را در خصوص اشخاص تعیین کنند و در صورت نیاز به تمدید یا رفع مانع مراتب را به اداره کل گذرنامه اعلام نمایند.

در خصوص این مقرر هر چند ضوابط معقول و مفیدی تعیین و اعلام شده است لیکن باید توجه داشت که شورای عالی اداری صلاحیت تقنین و ایجاد تکلیف برای قوه قضائیه و مراجع تحت این قوه را از اساس ندارد. به بیان دیگر علی رغم معقول و مناسب بودن ضوابط مندرج در این مصوبه لیکن به لحاظ عدم رعایت موازین تفکیک قوا این مصوبه دارای اشکال اساسی می باشد.

ث- بخش نامه شماره ۹۵/۳۳۷۷۹۴ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۲۵ بانک مرکزی خطاب به مدیران عامل بانک‌های دولتی و خصوصی

پس از تبیین سوابق مقررات در خصوص ممنوع الخروج اشخاص و بدهکاران نظام بانکی می توان گفت در حال حاضر، بخشنامه ۱۳۹۵ در خصوص «ممنوع الخروج کردن بدهکاران بانکی» معتبر و موثر است که در ادامه به بررسی آن پرداخته می شود:

- در ابتدای این بخشنامه به اهمیت ویژه آزادی‌های شخصی و حقوق اجتماعی افراد تصریح شده است. همچنین صراحتاً به عدم امکان بهره‌مندی از لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانک‌ها مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب اشاره شده است و استناد و استفاده از لایحه مذکور را به عنوان آخرین اقدام و در موارد استثنایی ذکر کرده است.
- در این بخشنامه اعلام شده است وضعیت کلیه اشخاص ممنوع الخروج سابق با ضوابط و مقررات اخیر تطبیق داده شود و در صورتی که شرایط اخیر در خصوص ایشان مفقود باشد، نسبت به رفع ممنوعیت خروج از کشور اقدام نمایند.
- در قسمت‌های مختلف بخشنامه از جمله بندهای ۱، ۲، ۵، ۶، ۷، ۱۴ و ۱۵ به مهمترین شرایط شکلی و تشریفات مربوط به اعلام ممنوعیت خروج اشخاص اشاره شده است؛ از جمله اینکه درخواست ممنوع الخروج کردن افراد باید به امضای مدیر عامل بانک برسد و همچنین نسبت

به مطلع کردن افراد اقدام شود و نیز مشخصات کامل شخص بدهکار و اطلاعات مالی مربوطه به بانک مرکزی اعلام شود.

- در بند سوم این بخشنامه آمده است که در هنگام اعطای تسهیلات، باید بانک‌ها نسبت به اخذ وثائق معتبر، کافی و سهل‌الوصول اقدام کنند و درخواست ممنوعیت خروج بدهکاران پس از انجام اقدامات قانونی و اجرایی در مورد انواع وثائق مأخوذه و قراردادهای لازم‌الاجرا و در فرض عدم حصول نتیجه و بلاوصول ماندن علی‌رغم اقدامات قانونی ارائه گردد.

به نظر می‌رسد تشریفات و ترتیبات مندرج در بند سوم قابل نقد و بررسی است زیرا مراجعه به وثائق و اقدام بر روی آنها به لحاظ زمانی، قانونی و مالی فرایندی طولانی و دارای تبعات غیرمشخص است. از سوی دیگر ممنوع الخروج کردن افراد بدهکار به عنوان متخلف از انجام تعهد تا پایان زمان تسویه حساب وی با شبکه بانکی، می‌تواند اثر سازنده و موثری بر سرعت، کیفیت و کمیت وصول مطالبات داشته باشد و عدم ممنوع الخروج کردن بدهکاران با وصفی که گذشت سبب سوخت شدن یا معطل ماندن مطالبات بانکی می‌شود.

- در بند ۶ اشاره شده است که علاوه بر ارائه مشخصات بدهکار، باید میزان دقیق بدهی (اعم از ریالی یا ارزی)، شعبه اعطا کننده تسهیلات، نوع و ارزش روز تمامی وثائق مأخوذه و اموال توقیف شده و شرح کامل اقدامات قانونی صورت گرفته در راستای مطالبات و نتایج حاصله نیز به بانک مرکزی اعلام شود. همچنین اسناد و مدارک مربوط به اقدامات قانونی و اجرایی به همراه نظریه کارشناسی (ارزیابی) وثائق و نیز اموال توقیفی به بانک مرکزی اعلام شود.

- در بند ۱۴ این بخشنامه ذکر شده است که چنانچه به تشخیص بانک مرکزی ممنوعیت خروج افراد بر اساس اطلاعات یا اقدامات نادرست بانک‌های عامل باشد و یا به هر دلیل دیگری فرد بر خلاف قوانین حاکم و ضوابط این بخشنامه ممنوع الخروج شده باشد، مسئولیت تمام عواقب امر بر عهده مدیران ذی‌مدخل بانک‌های عامل است و مراتب به معاونت نظارتی جهت اتخاذ تصمیم مقتضی و اقدامات انتظامی منعکس می‌شود.

- بخشنامه ۱۳۹۵-۰۲-۰۷-۱۳۹۲ شده و استناد و عمل به سایر بخشنامه‌ها و مکاتبات بانک مرکزی که مغایر با بخشنامه اخیر باشد، موضوعیت و اعتبار ندارد.

در قسمت فوق به بررسی مقررات مربوط به ممنوع الخروج کردن بدهکاران بانکی اشاره شد و بر اساس آن به عنوان جمع‌بندی توجه به موارد ذیل ضروری است:

۱- لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانکها مصوب شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران مورخ ۱۳۵۹/۰۲/۲۰ از ظرفیت مناسب و کامل قانونی برای ممنوع الخروج کردن بدهکاران بانکی برخوردار نیست زیرا مصوبه یک نهاد خاص، اضطراری و موقت به نام شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران بوده است و با گذشت زمان قابل توجه دیگر ظرفیت استناد قانونی را ندارد. اما به نظر می‌رسد استناد به ماده ۱۷ قانون گذرنامه هنوز موجه و معتبر باشد.

۲- وفق بند ۱۱ از بخشنامه شماره ۹۲/۱۹۶۲۹۱ مورخ ۱۳۹۲/۰۷/۰۲ اساساً ممنوع الخروج کردن بدهکاران خارج از کشور میسر نبوده است در حالی که در بخشنامه بعدی طی یک عقبگرد جدی از مبانی قانونی، اعمال ممنوع الخروجی نسبت به همه بدهکاران فراهم آمد. در مقام توضیح باید گفت اطلاق مزبور خلاف قوانین و مقررات ذیل بوده و بانک مرکزی طی این سنوات به این مبانی توجهی ننموده است:

- مقررات بانک مرکزی تنها در خصوص تسهیلات اعطایی توسط شعب بانک داخل کشور برقرار بوده و طبق مفاد آیین‌نامه اجرایی نحوه تأسیس، فعالیت، نظارت و تعطیلی شعب بانک‌های ایرانی خارج از کشور (موضوع بخشنامه شماره ۹۰/۱۳۸۵۳ مورخ ۱۳۹۰/۰۱/۲۵) شعبه بانک ایرانی خارج از کشور واحد عملیاتی است که در چارچوب اساسنامه و مقررات کشور میزبان به انجام عملیات بانکی می‌پردازد و بر همین اساس، مفاد قراردادهای اعطای تسهیلات توسط شعب بانک‌های ایرانی در خارج از کشور، تابع قوانین و مقررات همان کشور است.
- همچنین وفق ماده ۹۶۸ قانون مدنی، تعهدات ناشی از عقود تابع محل عقد است و با توجه به اینکه محل انعقاد قراردادهای تسهیلاتی خارج از کشور، شعب خارجی بوده است، تابع قوانین محلی ایران نیست.

۳- بخشنامه ۱۳۹۵ در حال حاضر آخرین مقررده مربوط به سازوکار ممنوع الخروج ساختن بدهکاران بانکی است. در این بخشنامه شرایط و تشریفات شکلی خاصی برای ممنوع الخروج ساختن اشخاص ترسیم شده است و صراحتاً اعلام شده است که بانک مرکزی نباید به درخواست‌هایی که خارج از آن چهارچوب است، ترتیب اثر بدهد.

## نتیجه‌گیری

اعمال ممنوعیت خروج از کشور بر اشخاص در زمره اعمال حاکمیتی است که رسیدگی به شکایات اشخاص نسبت به این امر در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد. نظر به اینکه اعلام اسامی اشخاص ممنوع الخروج به دادستانی کل کشور از سوی بانک مرکزی صورت می‌گیرد و این بانک بر اساس قوانین نسبت به یکی از اختیارات حاکمیتی اقدام می‌کند، چنانچه اشتباه یا خطایی در اقدامات خود داشته باشد، اشخاص می‌توانند نسبت به آن در دیوان عدالت اداری طرح شکایت نمایند. به نظر می‌رسد دیوان عدالت اداری بایستی در زمینه رسیدگی به این شکایت نسبت به رعایت ضوابط و تشریفات قانونی استعلامات لازم را به عمل آورد و در صورت جمع بودن شرایط صدور دستور منع خروج از کشور را تایید کرده و در صورت فقدان شرایط، نسبت به نقض تصمیم بانک مرکزی مبادرت بورزد.

در رای مورد نقد لازم بوده است که ابتدا شعب رسیدگی کننده در خصوص صلاحیت خود اظهارنظر نمایند و سپس اعلام نام شاکی پرونده به دادستانی کل کشور بر اساس ضوابط و مقررات موجود مورد سنجش مصدافی قرار گیرد و به صرف بیان اینکه بانک مرکزی نقش واسط را در اعلام اسامی به دادستانی کل کشور دارد، بسنده نشود.

## منابع و مأخذ

### - کتاب

۱. اردبیلی، محمدعلی؛ ۱۴۰۱؛ حقوق جزای عمومی (۳)؛ تهران؛ میزان
۲. امامی، محمد و استوارسنگری، کوروش، ۱۴۰۲؛ حقوق اداری؛ تهران؛ میزان
۳. رضایی زاده، محمدرضا؛ ۱۴۰۲؛ حقوق اداری (۱)؛ تهران؛ میزان
۴. خالقی، علی؛ ۱۴۰۲؛ آئین دادرسی کیفری؛ تهران؛ میزان
۵. مولایی، غلامرضا؛ ۱۳۹۹؛ صلاحیت و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری؛ تهران؛ جنگل

### - مقالات

۶. خروشی، عبدالعظیم و حکم آبادی، علی اکبر؛ ۱۴۰۱؛ توسعه راهکارهای مواجهه با متعهد ممتنع؛ فصلنامه علمی-تخصصی دانشنامه‌های حقوقی؛ ۷۶-۵۶.
۷. منصورآبادی، عباس و منصورآبادی، علی؛ ۱۴۰۴؛ حاکمیت قانون و اصل قانونی بودن حقوق کیفری؛ دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق عمومی؛ ۳۸۲-۳۴۸. [10.22034/jrpl.2025.2055691.1139](https://doi.org/10.22034/jrpl.2025.2055691.1139)

### - قوانین و مقررات

۸. قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸
۹. قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲
۱۰. لایحه قانونی ممنوعیت خروج بدهکاران بانک‌ها مورخ ۱۳۵۹/۰۲/۲۰
۱۱. بخش‌نامه بانک مرکزی به شماره ۹۵/۳۳۷۷۹۴ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۲۵

### - آرای قضائی

۱۲. دادنامه شماره ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۱۵۰۵۰۹۳ مورخ ۱۴۰۲/۰۶/۱۲ صادره از شعبه تجدیدنظر دیوان عدالت اداری
۱۳. دادنامه شماره ۱۴۰۱۳۱۳۹۰۰۰۲۱۳۸۶۱۳ مورخ ۱۴۰۱/۰۹/۱۲ صادره از شعبه بدوی دیوان عدالت اداری

## Sources and References

### -Books

1. Ardebili, Mohammad Ali; ۲۰۲۱; General Criminal Law (۳); Tehran; Mizan
2. Emami, Mohammad and Stovarsangari, Kourosh, ۲۰۲۲; Administrative Law; Tehran; Mizan
3. Rezaeizadeh, Mohd Javad; ۲۰۲۲; Administrative Law (۱); Tehran; Mizan
4. Khaleghi, Ali; ۲۰۲۲; Criminal Procedure Code; Tehran; Mizan
5. Molabigi, Gholam Reza; ۲۰۱۹; Jurisdiction and Procedure Code of the Administrative Court of Justice; Tehran; Jangal

### -Articles

6. Khoroshi, Abdol Azim and Hokambadi, Ali Akbar; ۲۰۲۱; Development of Strategies for Dealing with the Obligor Who Resists Obligation; Scientific-Specialized Quarterly Journal of Legal Encyclopedias; ۵۶-۷۶
7. Mansourabadi, Abbas and Mansourabadi, Ali; ۲۰۲۵; Rule of Law and the Principle of Legality of Criminal Law; Bi-Quarterly Journal of Research and Development in Public Law; ۳۴۸-۳۸۲، ۲۰۲۵، ۲۰۵۶۹۱، ۱۱۳۹

#### **-Laws and Regulations**

8. Constitution approved in ۱۹۷۸
9. Administrative Court of Justice Law approved in ۲۰۲۲
10. Bill prohibiting the withdrawal of bank debtors dated ۱۳۵۹/۲۰/۰۲
11. Central Bank Circular No. ۹۵/۳۳۷۷۹۴ dated ۱۳۹۵/۲۵/۱۰

#### **-Judicial Decisions**

12. Judgment No. ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۱۵۰۵۰۹۳ dated ۱۴۰۲/۱۲/۰۶ issued by the Appeals Branch of the Administrative Court of Justice
13. Judgment No. ۱۴۰۱۳۱۳۹۰۰۰۲۱۳۸۶۱۳ dated ۱۴۰۱/۱۲/۰۹ issued by the First Instance Branch of the Administrative Court of Justice