



نگاهی به پیش نویس طرح قانونی

افزایش توان اعتباردهی بانکها

اکبر پیروفر

بخش یابانی

اشاره

"طرح قانونی افزایش توان اعتباردهی بانکها" طرحی است که توسط کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی و کارگروه بازرگاری در طرح تهیه شده و در جریان رسیدگی بعدی است تا تصویب و ابلاغ شود. قسمت‌هایی از این طرح را در شماره‌های قبلی مورد بررسی و نقد قرار دادیم و اینک توجه شما را به آخرین بخش آن جلب می‌کنیم.

بانک و اقتصاد



ماده ۶: دادستانی کل کشور مکلف است حسب تقاضای بانک طلبکار، نسبت به ممنوع الخروج نمودن و همچنین محروم نمودن اشخاص حقیقی و مدیران اشخاص حقوقی دارای بدهی معوق نزد آن بانک و ضامین آنها از خدمات بانکی اقدام نماید. آیین‌نامه اجرایی این ماده، به پیشنهاد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت دادگستری تهیه خواهد شد و به تصویب شورای پول و اعتبار خواهد رسید.

تبصره: در خصوص مدیران شرکت‌های دولتی، اجرای مفاد این ماده منوط به هماهنگی و اخذ تأییدیه از بالاترین مقام دستگاه اجرایی که ریاست مجمع عمومی یا شورای عالی آن را عهده‌دار است، می‌باشد.

خوانندگان گرامی استحضار دارند که به موجب ماده واحده مصوب سال ۱۳۵۹ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران، به بانک مرکزی اجازه داده شده است که به منظور جلوگیری از خروج اشخاصی که به بانک‌های کشور بدهکار بوده و اسامی آنان از طرف بانک‌ها به بانک مرکزی اعلام شده است و همچنین وارد کنندگان و صادر کنندگانی 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 می‌باشد.^(۱)

این مصوبه در عین حال که فاقد آیین‌نامه اجرایی است، به کرات مورد عمل قرار گرفته است. از فحوای ظاهر ماده چنین استنباط می‌شود که منظور اشخاصی بوده که اسامی آنان به بانک مرکزی اعلام شده است. در نتیجه، بدهکاران بعد از آن تاریخ را شامل نمی‌شود یا مصوبه ناظر به اشخاص حقیقی

بدهکاری به بانک،
از جنبه مدنی قابل
پیگیری است یا از
جنبه جزایی؟

است، در صورتی که اجرای مصوبه مدت‌ها استمرار داشته است. ضمناً مدیران شرکت‌ها و در مواردی اشخاص منتسب به شرکت از قبیل سهامدار بعضی از شرکت‌ها ممنوع الخروج شده‌اند.

به نظر نویسنده، مشغول کردن دادستانی کل کشور به موضوع ممنوع الخروج نمودن بدهکاران بانک‌ها که احتمال کثرت آن هم وجود دارد، ضروری نیست. بنابراین، پیشنهاد می‌نماید که ماده ۶ با در نظر گرفتن نکات ذیل تغییر داده شود:



۱) مسبر کار، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران باشد، چه اطلاع این بانک از بدهکاران بانک‌ها، از جمله مسایلی است که اشراف بانک مرکزی به آن‌ها بدون فایده نیست، یعنی درخواست بانک خطاب به بانک مرکزی باشد.

۲) مشخص باشد که از چه مبلغی به بالا باید بدهکار را ممنوع‌الخروج نمود، موضوع ممنوع‌الخروج نمودن بدهکار عام‌الشمول است و از یک ریال تا چند میلیارد ریال، بدهی تلقی می‌شود.

۳) بدهکاری که قصد خروج از کشور را دارد و به تشخیص بانک طلبکار در موضوع عدم تصفیه حساب به بانک فاقد سوءنیت می‌باشد یا توافق تصفیه حساب با بانک دارد، باید بتواند وثیقه و تضمین معتبر و قابل قبول به بانک بسپارد تا حدی که بانک اطمینان به مراجعت او به کشور داشته باشد.

۴) محروم نمودن بدهکاران - اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی و مدیران اشخاص حقوقی بدهکار به بانک - از قسمتی یا از تمامی خدمات بانکی از هر قبیل که باشد، جزو اختیارات بانک طلبکار قرار بگیرد و این محرومیت تا زمان تصفیه حساب با بانک استمرار داشته باشد.

۵) در تسهیلاتی که اشخاص حقیقی به هر صورت تعهد یا ضمانت پرداخت به سود بانک دارند، هر گاه از ایفای تعهد و ضمانت امتناع نمایند، با محفوظ بودن حقوق بانک به استیفای طلب از مدیون اصلی، مشمول بند ۴ فوق و ممنوعیت خروج از کشور قرار بگیرند.

۶) بدیهی است که در مورد اشخاص حقوقی، مدیران آنها را باید ممنوع‌الخروج نمود، منتها می‌بایست توجه داشت که در این رابطه دو حالت وجود دارد: اول، مدیرانی که تسهیلات پرداخت نشده به بانک در زمان تصدی آنان از بانک دریافت شده است؛ دوم، مدیران روز، یعنی تاریخی که بانک قصد ممنوعیت خروج بدهکار را دارد. بدیهی است که هر دو حالت نیاز به تصریح دارند. در حالت دوم، به این نکته هم می‌بایست توجه داشت که ممکن است افراد با آگاهی از موضوع ممنوع‌الخروج شدن، داوطلب تصدی مدیریت شخص حقوقی بدهکار به بانک نباشند.

۷) مرجعی که بانک مرکزی درخواست ممنوع‌الخروج بودن بدهکار را به آن ابلاغ می‌نماید، می‌بایست مشخص گردد. مصوبه سال ۱۳۵۹ این مرجع را دادسرای عمومی تهران معرفی کرده است. اکنون که قانون جدید مطرح شده، لزوماً به این موضوع باید دقت داشت که بدهکاری به بانک، از جنبه مدنی قابل پیگیری است یا جزایی؟ قانونی به نظر نرسیده است که گفته باشد بدهکار به بانک، مجرم است. به فرض اینکه چنین باشد، در قانون آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۷۸ در مبحث قرار تأمین، ضمن ماده ۱۳۳ صدور قرار عدم خروج از کشور نیز پیش‌بینی شده است، اما به علت نبودن قانونی که به بدهکاری به بانک وصف کیفری داده باشد، ماده ۱۳۳ قابل تمسک و توسل به نظر نمی‌رسد. مضافاً اینکه تبصره ۲ الحاقی به ماده ۱۵ اصلاحی قانون عملیات بانکی بدون ربا در سال ۱۳۷۶ حاکی از اینست که اشخاصی که در قالب استفاده از خدمات بانکی از وجوه و منابع مالی بانک‌ها

به نظر می‌رسد
که مشغول کردن
دادستانی کل
کشور به موضوع
ممنوع‌الخروج نمودن
بدهکاران بانک‌ها که
احتمال کثرت آن هم
وجود دارد، ضروری
نیست.

به نحو غیرمجاز بهره‌مند می‌شوند، مکلفند علاوه بر استرداد وجوه مذکور، خسارت مربوط را به ترتیبی که در قراردادهای تنظیمی مقرر شده باشد، پرداخت نمایند. حال که مقررات جدید وضع می‌شود، وضعیت حقوقی بدهکاران بانک‌ها نیز می‌بایست مشخص گردد تا به تبع آن، مرجع مخاطب بانک مرکزی و درخواست ممنوعیت خروج نیز معین شود.

۸) با توجه به اهمیت موضوع ممنوعیت خروج اشخاص از کشور که سلب یک نوع حق اجتماعی تلقی می‌شود، به نظر می‌رسد که آیین‌نامه اجرایی آن بهتر است به تصویب هیأت وزیران برسد.

تبصره ماده ۶ ممنوع‌الخروج نمودن مدیران شرکت‌های دولتی را هم تحت شرایطی مجاز می‌داند، البته منظور مدیران شرکت‌های دولتی بدهکار بانک‌هاست. به نظر می‌رسد که سمت مدیر شرکت دولتی، تصدی اداری است که با مدیر شرکت بخش خصوصی تفاوت داشته و با اثبات قصور یا تقصیر یا تخلف مدیر شرکت دولتی از دیدگاه اداری ملازمه دارد.

ماده ۷: به موجب ماده ۷، مطالبات بانک‌ها از بدهکارانی که پس از اخذ تسهیلات، حسب حکم مراجع قانونی ورشکسته اعلام شده و یا می‌شوند، جزء مطالبات ممتاز محسوب گردیده و در بعد از طبقات چهارگانه موضوع ماده ۵۸ قانون اداره امور تصفیه ورشکستگی منظور می‌گردد. در این مورد نکات ذیل می‌توانند قابل توجه باشند:

۱) با عنایت به این که تسهیلات اعطایی بانک‌ها معمولاً در قبال وثیقه است، لذا طلب بانک مشمول صدر ماده ۵۸ قانون



**محروم نمودن
بدهکاران از قسمتی
یا از تمامی خدمات
بانکی، باید جزو
اختیارات بانک
طلبکار قرار گیرد.**

که مفهوم و معنای خاص خود را دارد، مربوط نمی‌شود. (۲) آنچه بانک‌ها به‌عنوان طلب و متفرعات آن حق مطالبه دریافت دارند، در تبصره ۱ الحاقی به ماده ۱۵ اصلاحی قانون عملیات بانکی بدون ربا در سال ۱۳۷۶ ذکر شده است به این شرح: «کلیه وجوه و تسهیلات اعطایی که بانک‌ها در اجرای این قانون به اشخاص حقیقی و حقوقی پرداخت نموده یا می‌نمایند و برابر قرارداد تنظیمی مقرر شده باشد که اشخاص مذکور در سررسید معینی وجوه و تسهیلات دریافتی را به انضمام سود و خسارت و هزینه‌های ثبتی و اجرایی، دادرسی و حق الوکاله را بپردازند، در صورت عدم پرداخت و اعلام بانک بستانکار، قابل مطالبه و وصول است و کلیه مراجع قضایی و دوایر اجرای ثبت و دفاتر اسناد رسمی مکلفند براساس مفاد اسناد قراردادهای تنظیمی، نسبت به صدور حکم و اجراییه و وصول مطالبات بانک طبق مقررات این قانون اقدام نمایند.» متن تبصره ۲ الحاقی قبلاً درج گردید.^(۳)

با این ترتیب، وقتی که هدف طرح مورد بحث اینست که علاوه بر اصل تسهیلات، سود هم قابل دریافت باشد، همانطور که اشاره شد، متفرعات طلب بانک، یعنی تسهیلات پرداختی فقط سود نیست، بلکه وجوهی است که علاوه بر سود، در تبصره ۱ تصریح شده است و مهمتر از همه خسارت می‌باشد که دایره شمول آن وسیع است. بنابراین، با توجه به این که مخاطب طرح، ضامن یا ضامنین گیرنده تسهیلات می‌باشد، این امر مستلزم توضیح است که به این شرح به آن پرداخته می‌شود:

مورد اشاره (اداره تصفیه امور ورشکستگی) خواهد بود. ضمناً از نظر ماده ۵۱۴ قانون تجارت، طلبکارهایی که رهینه در دست دارند، فقط در صورت غرما برای یادداشت قید می‌شوند. (۲) طبقات مندرج ذیل ماده ۵۸ (جمعا پنج طبقه می‌باشد) مربوط به طلب‌هایی است که وثیقه ندارند و باقیمانده طلب‌هایی که دارای وثیقه بوده و تمام آن از فروش وثیقه پرداخت نشده است.

با توجه به مراتب بالا، احتمال سوء برداشت و تعبیر از ماده ۷ با متن فعلی ممکن به نظر می‌رسد، به این معنی که طلب‌های با وثیقه را در عین حال که موقعیت بهتری دارند، بعد از طبقه چهارم بستانکاران ذیل ماده ۵۸ قرار بدهد. ضمناً واضح است که بعضی از طبقات ذیل ماده ۵۸ خاص اشخاص حقیقی است.

ماده ۷ تبصره‌ای دارد به این شرح: ورشکستگی تسهیلات گیرنده و توقف در محاسبه خسارت نسبت به ورشکسته، تأثیری در احتساب سود وفق قرارداد منعقدۀ از ضامن یا ضامنین نخواهد داشت. نکاتی که نسبت به این تبصره به نظر رسیده‌اند، ذیلاً توضیح داده می‌شوند:

(۱) بر طبق رأی شماره ۱۵۵ مورخ ۱۳۴۷/۱۲/۱۴ هیأت عمومی دیوان عالی کشور، طلبکاران ورشکسته، اعم از این که وثیقه داشته باشند یا نه، حق مطالبه خسارت تأخیر تأدیه ایام بعد از تاریخ توقف را ندارند.^(۴) اگر واژه "خسارت" ذکر شده در تبصره فوق، تأخیر تأدیه باشد که در رأی هیأت عمومی از آن به عنوان خسارت نام برده شده است. به "سود" مندرج در تبصره



برای این که در موضوع تعهد ثالث به پرداخت مطالبات بانک، بکار بردن کلمات "ضامن یا ضامنین" مسأله نقل ذمه یا ضم ذمه و تشکیک بین این دو را باعث نشود، معمولاً در قراردادهای اعطای تسهیلات، از این اشخاص (ثالث) به عنوان "متعهد" یا "متعهدین" اسم برده می‌شود. هرگاه هم‌چنین روشی عمومیت نداشته باشد، به نظر نویسنده اصلح و ارجح اینست که ثالث مسوول پرداخت بدهی مدیون اصلی بانک "متعهد" نامیده شود.

ناگفته نماند که مسأله ضمانت در جای خود کاربری لازم را کماکان دارا است. در آخر ماده ۲۴۲ قانون تجارت درباره "مسوولیت" آمده است: «ضامنی که ضمانت برات دهنده یا محال علیه یا ظهرنویسی را کرده، فقط با کسی مسوولیت تضامنی دارد که از او ضمانت نموده است.»

از نظر اداره حقوقی و تدوین قوانین قوه قضاییه، ضامن شخص ثالثی است (غیر از صادرکننده و دارنده) که پرداخت وجه وثیقه را ضمانت کرده است. ضامن مسوولیت تضامنی با صادرکننده و ظهرنویسان ندارد، بلکه فقط با کسی که از او ضمانت کرده است، مسوولیت تضامنی دارد. بنابراین، فرض اینکه یک نفر، هم ظهرنویس باشد و هم ضامن، قانوناً ممکن نیست.^(۴) مضافاً براساس توجیه اداره مزبور، ماده ۶۹۸ قانون مدنی راجع به عقد ضمان، موضوع ماده ۶۸۴ همان قانون است که با ضمانت در اسناد تجاری متفاوت است، بدین معنی که در ضمان مدنی، اصل بر انتقال دین یا نقل ذمه مدیون به ذمه ضامن می‌باشد، در حالی که در اسناد تجاری، اصل بر مسوولیت تضامنی است، زیرا یکی از امتیازات اسناد تجاری، مسوولیت تضامنی مسوولان آن می‌باشد که در ماده ۲۴۹ قانون تجارت صراحتاً بیان گردیده است. برخلاف عقد ضمان مدنی، در اسناد تجاری، اصل بر مسوولیت تضامنی است، مگر اینکه خلاف آن تصریح شده باشد.^(۵)

این توضیح از آن جهت داده شد که فرق بین اسناد تجاری و قراردادهای اعطای تسهیلات درباره مسأله ضامن



**تبصره ماده ۶
ممنوع الخروج
نمودن مدیران
شرکت‌های بدهکار
به بانک‌های دولتی را
تحت شرایطی مجاز
می‌داند.**

یا ضامنین هم‌چنین متعهد یا متعهدین مشخص گردد. نظر به این که در قراردادهای اعطای تسهیلات، بانک برای دریافت و وصول تمامی طلب خود، حق مراجعه هم به مدیون اصلی و هم به شخص یا اشخاص ثالث را که مسوولیت پرداخت را قبول نموده‌اند، دارد، لهذا شخص یا اشخاص ثالث، متعهد یا متعهدین نامیده می‌شوند.

به منظور توضیح بیشتر موضوع، اضافه می‌نماید که موقع اعطای تسهیلات به شرکت‌های تجاری - که به نظر می‌رسد در سیستم بانکی عمومیت داشته باشد - از مدیران وقت شرکت طی یک فرم مخصوص تعهد پرداخت مطالبات بانک از شرکت گرفته می‌شود، با این وصف که بانک مجاز می‌شود تمامی طلب خود را هم از مدیون اصلی، یعنی شرکت و هم از متعهد یا هر یک از متعهدین (مدیران شرکت) مطالبه و دریافت نماید. طلب بانک شامل اصل تسهیلات و متفرعات آن می‌باشد. قیدی هم به این مضمون دیده می‌شود: بر فرض اینکه بدهکار به جهتی از جهات مانند ورشکستگی و غیره، از پرداخت تمام مطالبات بانک یا قسمتی از آن برای همیشه یا موقتاً معاف گردد، معافیت او مجوز و موجب معافیت متعهد/ هر یک از متعهدین نخواهد بود و متعهد/ هر یک از متعهدین، متعهد پرداخت تمام مطالبات بانکی حتی مبالغی که بدهکار معاف از پرداخت آن شده، می‌باشد/ می‌باشند.

یادآور می‌شود که این فرم در مورد اشخاص حقیقی هم کاربرد دارد، با این مضمون: فوت و حجر بدهکار و توقف و ورشکستگی (اعم از اینکه تاریخ آن مقدم یا مؤخر بر این تعهد باشد) هیچگونه لطمه و خدشه‌ای به اعتبار این تعهدنامه و تعهد متعهد/ هر یک از متعهدین وارد نخواهد ساخت و در هر حال و در هر موقع، این تعهدنامه برای مطالبه و وصول تمام طلب از اصل، متفرعات و هزینه‌ها از هر جهت و بابت معتبر و قابل استناد و لازم‌الاجرا می‌باشد.

حال که روش وصول مطالبات روشن شد و وجوه مورد مطالبه بانک در تبصره ۱ الحاقی به ماده ۱۵ اصلاحی قانون



بانک در چه زمان
و در چه موقعیتی
می تواند بدهکار
را ممنوع الخروج
کند؟ این کار نیاز
به ضابطه معین و
مشخص دارد.

جمع بندی و نتیجه

- ماده ۵ طرح، تسهیلاتی را برای وصول مطالبات بانک از طریق اجرای ثبت فراهم نموده است.
- موضوع تبصره ماده ۵ اقاله اموال تملیکی بانک بابت طلب خود می باشد.
- ماده ۶ مربوط به ممنوع الخروج نمودن بدهکاران که مسبوق به سابقه است، نیاز به این دارد که معلوم شود اصولاً در چه زمانی و در چه موقعیتی بانکها می توانند درخواست ممنوع الخروج شدن بدهکاران بانکها را بنمایند. در هر حال، شخصی که از بانک تسهیلات می گیرد، بدهکار بانک شناخته می شود و ممکن است بدهی معوق و پرداخت نشده به بانک داشته باشد. ممنوع الخروج نمودن می تواند دارای دو هدف باشد: یکی، در دسترس بودن بدهکار، یعنی عدم خروج وی از کشور؛ دیگری، ایجاد تضییقات برای وی از سوی بانک تا به سبب آن تضییقات مجبور شود بدهی خود را به بانک بپردازد. بنابراین، این سوال قابل طرح است که بانک در چه زمان و در چه موقعیتی می تواند متوسل به ممانعت خروج بدهکار از کشور شود؟ این کار نیاز به ضابطه معین و مشخصی دارد.
- هدف از ماده ۷ امتیازی است که به مطالبات بانک از ورشکسته می دهد.
- تبصره ماده ۷ مجوز مطالبه و دریافت سود تسهیلات از ضامن یا ضامنین بدهکار ورشکسته بانک می باشد. نکاتی که نسبت به موارد بالا به نظر نویسنده رسیده، در جای خود توضیح داده شده است.

عملیات بانکی بدون ربا توضیح داده شد، پیشنهاد اینست که تبصره ماده ۷ طرح به نحوی تغییر داده شود که بانکها بتوانند وجوهی را که از مشتری ورشکسته نمی توانند بگیرند، از ثالث که به موجب قرارداد یا تعهد نامه جداگانه تعهد پرداخت به نفع بانک دارد، دریافت نمایند. اصولاً فلسفه اخذ تعهد ثالث، مفید این معنی است که هرگاه دریافت طلب از مدیون اصلی غیرممکن گردد، بانک از تعهد پرداخت ثالث استفاده نماید. بنابراین، شایسته است که این روش در مورد آن قسمت از مطالبات بانک از ورشکسته که از خود او قابل دریافت نیست هم قابل اجرا باشد. هرگاه تغییر یا اصلاح تبصره ماده ۷ به ترتیب فوق ممکن گردید، بانکها می توانند در قراردادهای اعطای تسهیلات هم که تعهد پرداخت ثالث را اخذ می نمایند، درج کنند.

این نکته را هم یادآور می شود که چون بر طبق تبصره ۱، سود هم جزو مطالبات بانک قلمداد شده است و تبصره ماده ۷ سود را قابل مطالبه از ضامن یا ضامنین تسهیلات گیرنده ورشکسته دانسته است، هرگاه منظور از سود با توجه به این که تبصره مشعر بر اینست که توقف محاسبه خسارات نسبت به ورشکسته تأثیری در احتساب سود از ضامن یا ضامنین نخواهد داشت، تبصره ۷ مجوز دریافت فقط سود تلقی می شود. در عین حال که واژه "خسارت" هم در تبصره ۱ وجود دارد و رأی وحدت رویه نیز تأخیر تأدیه را خسارت تلقی نموده است. اگر بتوان عدم پرداخت سود را هم خسارت تلقی نمود، تبصره ۷ ناقض رأی وحدت رویه موصوف در مورد بانکها خواهد بود.

ماده ۸: در سطر آخر ماده ۸ معلوم نیست منظور از واژه "آنها" چه اشخاص یا سازمان هایی هستند؟

زیرنویس ها

- مجموعه قوانین سال ۱۳۵۹ صفحه ۴۹.
- مجموعه قوانین سال ۱۳۴۸ صفحه ۱ رویه های قضایی.
- مجموعه قوانین سال ۱۳۷۶ صفحه ۱۱۸۶.
- روزنامه رسمی شماره ۱۷۵۲۷ مورخ ۱۳/۲/۱۳۸۴.
- روزنامه رسمی شماره ۱۷۶۲۸ مورخ ۱۲/۶/۱۳۸۴.