

نقد و بررسی اصلاح ماده ۳ آیین‌نامه اصلاحی ۱۳۶۰ قانون دفاتر اسناد رسمی

مصوب ریاست محترم قوه قضاییه مندرج در شماره ۱۸۱۴۶ روزنامه رسمی تحت

شماره ۱/۱۰۵۲۱ مورخ ۸۶/۳/۲۱

صورت یاوری^۱

مقدمه

قبل از ورود به موضوع باید اذعان داشت که قوانین و مقررات ثبتي به طور اعم و قوانین و مقررات مربوط به دفاتر اسناد رسمي به طور اخص به دليل قدمت زياد و عدم تطابق كامل با شرايط فعلي و به منظور تحقق ثبت نوين، نيازمند بازنگري، بازخواني و تجديدنظر است. لذا اصلاح تمام يا قسمتي از آيين‌نامه‌ها بدون توجه به اصلاح قانون، كافي نيست. مضافاً اينكه خلاءهاي قانوني را نمي‌توان با وضع آيين‌نامه و يا صدور بخشنامه مرتفع نمود زيرا آيين‌نامه و بخشنامه تبين شيوه اجراء است و از نظر جايگاه در مراتب پايين‌تر از قانون است.^۲ با اين وصف متأسفانه در طول سالين دراز به دليل نواقص و كاستي‌هاي مقررات مربوط به دفاتر اسناد رسمي، سازمان ثبت و وزارت دادگستري و اخيراً نيز قوه قضاييه بدون پرداختن به اصل موضوع، و اصلاح و تطبيق مقررات با شرايط فعلي، و به دليل خلاءهاي

۱. سردفتر اسناد رسمي ۱۱۶ اصفهان.

۲. طباطبائي مومني، دكتور منوچهر، *حقوق اداري*، ص ۳۰۹ و ۳۱۰، انتشارات سمت، سال ۱۳۷۳.

قانونی، هر بار با اصلاح برخی مواد آیین‌نامه‌ها و یا با صدور بخشنامه‌های مکرر که بعضاً ریشه در قوانین یا آیین‌نامه‌ها نیز نداشته و ندارند، مدام بر حجم آنها می‌افزایند که رجوع و استفاده و استناد به آنها صبر و طاقتی فراتر از معمول می‌طلبد. مضافاً اینکه شیوه نگارش قانون دفاتر اسناد رسمی و ارجاع برخی از مواد به تدوین آیین‌نامه اجرایی صحیح نمی‌باشد، زیرا آیین‌نامه بایستی مربوط به کلیت قانون باشد نه صرفاً مربوط به موادی خاص، و این شیوه‌ای است که در مورد سایر قوانین نیز رعایت می‌شود مگر آنکه قانون به گونه‌ای به تفصیل و فاقد ابهام نوشته شود که بجز یک یا دو ماده نیاز به تدوین آیین‌نامه اجرایی نباشد.

نتیجه نامطلوب به کارگیری این شیوه در قانون دفاتر اسناد رسمی آن است که در حال حاضر با آیین‌نامه‌های اجرایی متعدد و پراکنده و بعضاً ناسخ و منسوخ مواجهیم که امید است روزی پس از اصلاح قانون، آیین‌نامه واحد و یکپارچه‌ای متضمن کلیه فواید و مسائل اجرایی مندرج در آیین‌نامه‌های فعلی، تهیه و تصویب شود تا با مراجعه به آن بتوان تمام مسائل مربوط به دفاتر و کانون‌ها و نیز کارکنان دفاتر، بیمه و بازنشستگی، جرائم و مجازات‌ها، صندوق تعاون و... را در سرفصل‌های جداگانه ملاحظه و مورد استفاده و استناد قرارداد. لذا با توجه به مراتب در همین جا لازم می‌دانم از همکاران محترم و به ویژه حقوق‌دانان گرامی تقاضا کنم همت و اولویت اصلی خود را در نقد و بررسی قوانین، آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و شیوه‌های اجرایی و مشکلات شغلی و مسائل تخصصی و کاربردی مفید حقوقی و ثبتی مربوط به ثبت اسناد و املاک و دفاتر اسناد رسمی قرار داده و با طرح دیدگاه‌ها و نظرات خود در مجله کانون به ارائه طریق و تبادل نظر با دیگر همکاران بپردازند. و طرح موضوعاتی که صرفاً از حیث نظری و یا تاریخی واجد ارزشند باید در اولویت‌های بعدی قرار گیرند. کما اینکه سیاست کلی و اعلامی مجله کانون نیز در چاپ مطالب ارسالی همواره به همین نحو می‌باشد. زیرا مجله کانون مجله‌ای تخصصی و مربوط به سران دفاتر است و نتیجتاً نقد و بررسی مقررات و رفع مشکلات شغلی و صنفی آنها از

اهمیت اساسی و اولیه برخوردار است.

پس از ذکر این مقدمه مطالب خود را در سه بخش ارائه می‌نماییم. ابتدا تاریخچه موضوع، سپس نقد و بررسی اصلاحیه اخیر و در انتها متن پیشنهادی جهت اصلاح ماده مرقوم و دلایل توجیهی آن خواهد آمد.

بخش اول - نحوه انتخاب سران دفاتر اسناد رسمی

گفتار اول - ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی دفاتر مصوب ۱۳۵۴

پس از تصویب قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران در تاریخ ۱۳۵۴/۴/۲۵ و متعاقب آن تصویب آیین‌نامه اجرایی تعدادی از مواد قانون در ۱۳۵۴/۱۰/۱۷، نحوه انتخاب سران دفاتر اسناد رسمی در ماده سه آیین‌نامه موصوف به شرح زیر بیان شد:

«ماده ۳ - برای انتخاب سردفتر از بین واجدین شرایط، هر سال سازمان ثبت در شهر بورماه طی آگهی در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار مرکز مراتب را به اطلاع متقاضیان خواهد رسانید. متقاضیان مکلفند تا آخر مهرماه تقاضای خود را به سازمان ثبت یا اداره ثبت محل تسلیم دارند. در آبان ماه هر سال هیأتی مرکب از معاون سازمان ثبت در قسمت اسناد و مدیر کل امور اسناد و یک نفر از اعضای کانون سردفتران با متقاضیان مصاحبه به عمل آورده و تعداد لازم را از بین دارندگان دانشنامه دکترا و لیسانس حقوق و سایر داوطلبان انتخاب خواهد کرد».

ماده مرقوم دارای اشکالات شکلی و ماهوی بود از جمله این که با توجه به ذکر شرایط ایجابی و سلبی جهت انتخاب سران دفاتر در مواد ۶ و ۱۲ و ۱۵ قانون دفاتر اسناد رسمی، نیازی به ذکر عبارت «... دارندگان دانشنامه دکترا و لیسانس حقوق و سایر داوطلبان...» که نوعی تکرار و تأکید غیرضرور و از نظر فن قانون‌نویسی امری مذموم است، نبود و جز طولانی شدن متن ماده خاصیت دیگری نداشت. و به همین لحاظ عبارت مذکور، در اصلاحیه ۱۳۶۰/۱۱/۲۷ از متن ماده ۳ آیین‌نامه حذف و به جای آن عبارت «... از بین

داوطلبان مذکور...» درج شد. زیرا شرایط انتخاب سران دفاتر را قانون معین کرده و نیازی به تکرار مجدد آن در آیین‌نامه نمی‌باشد. زیرا آیین‌نامه صرفاً باید امور اجرایی و تشریفاتی را در حدود قانون معین نماید و از ورود به موضوعاتی که در حیطه اختیارات قانون است خودداری کند.^۱

اشکال دیگر در خصوص نحوه برگزاری امتحان بود که صرفاً منحصر به انجام «مصاحبه» بود، زیرا پس از افزایش فارغ‌التحصیلان حقوق و نتیجتاً متقاضیان سردفتری، امکان انجام مصاحبه و معرفی قبول‌شدگان آن هم در یک مهلت کوتاه یک ماهه (آبان ماه) مقدور و میسر نبود. علاوه بر اینها، با توجه به شفاهی و حضوری بودن مصاحبه و فقدان سابقه مکتوب از سؤالات و پاسخ‌ها، امکان دخالت اغراض و نظرات شخصی مصاحبه‌کنندگان (صرف‌نظر از اینکه ان‌شاءالله همه اشخاص مورد وثوق و اعتماد هستند) منتفی نبود. مضافاً اینکه مسائل روانی و استرس ناشی از مصاحبه حضوری بر روی اشخاص، آثار متفاوتی دارد و دقیق بودن نتایج حاصل از مصاحبه همواره قطعی نیست. و بدین لحاظ در اغلب گزینش‌ها، مصاحبه جنبه تکمیلی پس از قبولی در آزمون کتبی را دارد.

گفتار دوم - ماده ۳ آیین‌نامه دفاتر، اصلاحی ۱۳۶۰/۱۱/۲۷

بنا به دلایل فوق و مشکلات اجرایی و یا دلایل مشابه دیگری که وجود داشت ماده ۳ آیین‌نامه سال ۱۳۵۴ در تاریخ ۱۳۶۰/۱۱/۲۷ اصلاح و به شرح زیر مورد تصویب قرار گرفت: «ماده ۳ - (اصلاحی ۱۳۶۰/۱۱/۲۷) سازمان ثبت اسناد و املاک کشور برای انتخاب سردفتر اسناد رسمی در شهریور ماه هر سال طی آگهی در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار مرکز، مراتب را به اطلاع متقاضیان خواهد رسانید. متقاضیان واجد شرایط مکلفند تا آخر مهرماه تقاضای خود را به سازمان ثبت یا اداره ثبت محل تسلیم دارند و حداکثر تا پایان آذرماه هر سال از کلیه داوطلبان واجد شرایط به وسیله هیأت منتخب به پیشنهاد سازمان ثبت و تصویب شورای عالی قضایی به نحو مقتضی اختیار به عمل خواهد آمد و سپس

تعداد لازم را از بین داوطلبان مذکور انتخاب خواهد نمود».

ماده ۳ اصلاحی از حیث عبارات با اندکی تغییر عیناً شبیه ماده قبلی بود با این تفاوت که هیأت برگزارکننده امتحان که در ماده قبلی «... معاون سازمان ثبت در قسمت اسناد و مدیرکل امور اسناد و یک نفر از کانون سردفتران...» بود، به «هیأت منتخب به پیشنهاد سازمان ثبت و تصویب شورای عالی قضایی»، تغییر داده شد، زیرا عملاً معاون سازمان ثبت، امکان حضور در جلسات مصاحبه از متقاضیان را نداشت. بدین لحاظ تعداد اعضاء هیأت برگزارکننده مصاحبه گاه تا هفت و یا هشت نفر نیز می‌رسید. مهلت برگزاری اختیار نیز یک ماه اضافه شد و از آبان به «... تا پایان آذرماه...» تغییر کرد. ولی در عمل به دلیل ضیق وقت و یا مشکلات اجرایی و یا تقارن با ایام و اعیاد و ماه‌های خاص از جمله ماه مبارک رمضان، امکان برگزاری آزمون کتبی و اختبار در مهلت مقرر یعنی تا پایان آذر فراهم نبود و اغلب آزمون‌ها در بهمن و یا اسفندماه برگزار می‌شد. نحوه انتخاب نیز از «مصاحبه» به «... اختبار به نحو مقتضی...» تغییر یافت. و سازمان ثبت نیز اختبار را شامل آزمون کتبی و مصاحبه حضوری تعیین نمود. و اوایل نیز سؤالات آزمون کتبی به صورت تشریحی بود ولی پس از افزایش متقاضیان و به منظور اصلاح شیوه‌های اجرایی و جلوگیری از دخالت نظرات شخصی تصحیح کنندگان، سؤالات آزمون‌های کتبی به صورت تستی تهیه و نتایج نیز خیلی سریع اعلام می‌شد و پس از اعلام اسامی قبول شدگان، با دعوت‌نامه کتبی آنها را جهت انجام مصاحبه دعوت می‌نمودند و نتیجه مصاحبه نیز معمولاً در پایان همان روز به متقاضیان اعلام می‌شد.

بخش دوم - نقد و بررسی اصلاح ماده ۳ آیین‌نامه اصلاحی ۱۳۶۰ مصوب

(۸۶/۳/۲۱)

علی‌رغم آنکه در مدت ۲۵ سال گذشته یعنی از ۱۳۶۰/۱۱/۲۷ تا قبل از اصلاحیه اخیر، انتخاب سران دفاتر از طریق آزمون کتبی و مصاحبه صورت می‌گرفته، بنا به دلایلی که به درستی و دقیقاً تشریح نشده، ماده مرقوم مجدداً در تاریخ ۱۳۸۶/۳/۲۱ مورد اصلاح واقع

شد.

متن اصلاحی ماده ۳ آیین‌نامه اصلاحی ۱۳۶۰ قانون دفاتر اسناد رسمی و دلایل توجیهی اصلاح آن به شرح زیر می‌باشد:

اصلاح ماده ۳ آیین‌نامه اصلاحی ۱۳۶۰ قانون دفاتر اسناد رسمی

بسمه تعالی

محضر مبارک حضرت آیت‌ا... هاشمی شاهرودی (دامت برکاته)

ریاست معظم قوه قضاییه

در اجرای منویات حضرت مستطاب عالی موضوع نحوه انتخاب سردفتران اسناد رسمی در مناطق مختلف کشور به استحضار می‌رساند:

مطابق ماده ۳ آیین‌نامه اصلاحی ۱۳۶۰ قانون دفاتر اسناد رسمی مقرر گردیده که سازمان ثبت برای انتخاب سردفتر اسناد رسمی مراتب را در شهریورماه هر سال به اطلاع متقاضیان برساند و تا پایان مهرماه ثبت‌نام و پایان آذرماه همان سال از افراد اختیار به عمل آورد.

با توجه به مشکلات اجرایی و کثرت متقاضیان اقدام به نحو مذکور غیرمقدور می‌باشد لذا به منظور حسن انجام وظیفه سازمان در انتخاب سردفتران اسناد رسمی پیشنهاد می‌گردد که ماده ۳ آیین‌نامه مذکور به شرح ذیل اصلاح گردد تا در صورت موافقت و تصویب مراتب را امر به ابلاغ فرمایند:

«ماده ۳ آیین‌نامه قانون دفاتر اسناد رسمی: در مناطقی که به موجب مقتضیات محلی، اقتصادی و جمعیتی نیاز به تأسیس دفتر اسناد رسمی باشد، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور جهت رفع نیاز و برای انتخاب سردفتر اسناد رسمی مراتب را به نحو مقتضی به اطلاع عموم خواهد رسانید. متقاضیان واجد شرایط مکلفند در مهلت تعیین شده تقاضای خود را تسلیم نمایند. سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در فرصت مناسب از کلیه داوطلبان واجد

شرایط مذکور توسط هیأت منتخب رئیس قوه قضاییه مصاحبه به عمل خواهد آورد.

تبصره ۱ - چنانچه تعداد متقاضیان سردفتری اسناد رسمی به حدی باشد که به تشخیص رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور انتخاب سردفتری از طریق مصاحبه با صعوبت مواجه و یا مستلزم صرف زمان غیرمتعارف گردد، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور می‌تواند برای انتخاب سردفتر اسناد رسمی از داوطلبان مذکور، آزمون کتبی به عمل آورده و پس از اعلام نتیجه آزمون مذکور، هیأت منتخب رئیس قوه قضاییه از افرادی که حداقل نصاب نمره و یا بالاترین نمره را حسب مورد احراز نموده‌اند مصاحبه به عمل خواهد آورد.

تبصره ۲ - حداقل نصاب نمره را برای مناطق مختلف، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تعیین می‌نماید.»

معاون رئیس قوه قضاییه

رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور - حسینعلی امیری

علی‌رغم اینکه انتظار می‌رفت ماده سه اصلاحی در راستای رفع مشکلات اجرایی و نواقص قبلی و بهبود وضعیت موجود باشد، لیکن در عمل چنین اتفاقی نیفتاد و ماده مرقوم نیز دارای اشکالات شکلی و ماهوی بسیاری می‌باشد.

گفتار اول - اشکالات شکلی و ماهوی ماده ۳ اصلاحی ۸۶/۳/۲۱

۱ - متن ماده نه تنها اشکالات قبلی را رفع ننموده بلکه با عبارت پردازی‌های مبهم، وضعیت تثبیت شده و معین قبلی را نیز به کلی از بین برده است. به عنوان مثال شیوه مشخص ابلاغ موضوع انتخاب سردفتران در موعد معین شهریور ماه هر سال آن هم از طریق درج آگهی در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار مرکز را، به زمانی نامعلوم و روش ابلاغ نیز به «نحو مقتضی» تغییر داده شده است.

۲ - مهلت معین و تثبیت شده قبلی (تا آخر مهرماه) جهت ارسال تقاضای سردفتری، در ماده سه اصلاحی حذف شده و این مهلت با نظر سازمان تعیین می‌شود و به همین لحاظ

در فراز دوم ماده عبارت «... مهلت تعیین شده...» ذکر شده، زیرا مهلت معینی جهت ارسال تقاضا در متن ماده پیش‌بینی نشده و پس از مشخص شدن دو مجهول اول یعنی زمان اعلام پذیرش تقاضا و نحوه اطلاع اشخاص از موضوع، مهلت ارسال تقاضا نیز مشخص خواهد شد.

۳ - زمان معین قبلی جهت برگزاری آزمون و اختبار از متقاضیان سردفتری در ماده قبلی (... تا پایان آذرماه هر سال...) به زمانی نامشخص و دلخواه طبق نظر سازمان ثبت تحت عنوان «... فرصت مناسب...» تغییر داده شده است. که این شیوه خلاف اصول حقوقی و ایجاد قاعده حقوقی است، زیرا شفاف‌سازی و صراحت، لازمه قانون و ایجاد قاعده حقوقی است.

۴ - در ماده سه قبلی، متقاضیان می‌توانستند تقاضاهای خود را به سازمان ثبت یا اداره ثبت محل تسلیم دارند ولی در ماده اصلاحی بدون تعیین مرجع ارسال تقاضا، صرفاً به تسلیم تقاضا اکتفا شده است. با این وصف به کمک سایر عبارات و قراین موجود می‌توان به این نتیجه رسید که تقاضاها باید منحصراً به سازمان ثبت ارسال شوند.

۵ - کلمه «... مذکور...» بعد از کلیه داوطلبان زائد و غیرضرور است.

۶ - زمان اعلام نتایج به متقاضیان سردفتری در شیوه انتخاب از طریق مصاحبه، به شرح صدر ماده و نیز انتخاب در شیوه آزمون کتبی و مصاحبه به شرح تبصره یک معین نشده و معلوم نیست بعد از اتمام مصاحبه چه اتفاقی خواهد افتاد و اشخاص ذی‌نفع تا چه زمانی باید منتظر اعلام نتایج باشند.

۷ - یکی از دلایل توجیهی که ریاست محترم سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در نامه ارسالی به ریاست محترم قوه قضاییه در خصوص لزوم اصلاح ماده ۳ آیین‌نامه مرقوم فرموده، و بر آن اذعان داشته‌اند، «...کثرت متقاضیان...» و در نتیجه غیرمقدور بودن روش برگزاری آزمون به شیوه قبلی است. ولی وضع و ایجاد تبصره یک ماده ۳ اصلاحی دقیقاً مغایر با این توجیه، و نوعی تحصیل حاصل است که شایسته قانون‌گذار و به ویژه قوه

معظم قضایه نمی‌باشد، زیرا آنچه در تبصره یک ماده ۳ اصلاحی آمده به نحو دقیق‌تر در ماده سه قبل از اصلاح وجود داشت. مضافاً اینکه اگر روش قبلی انتخاب سردفتران اشکال داشت چه ضرورتی ذکر مجدد آن را در تبصره ماده سه اصلاحی توجیه می‌نماید. و اگر روش قبلی صحیح بوده، نتیجتاً پیشنهاد اصلاح، فاقد توجیه اصولی و قانونی است.

۸ - با توجه به مراتب مندرج در بند ۷، فی‌الواقع ماده سه اصلاحی علی‌رغم اذعان و اطلاع پیشنهاد دهنده معظم به کثرت متقاضیان و لزوم برگزاری آزمون در چنین حالتی به شیوه کتبی و مصاحبه، (به دلیل تبصره ۱ ماده ۳ اصلاحی و نامه ریاست محترم سازمان عنوان ریاست معظم قوه قضایه) اصل را در شیوه برگزاری آزمون انتخاب سران دفاتر اسناد رسمی منحصراً از طریق مصاحبه قرار داده مگر آنکه تعداد متقاضیان به حدی باشد که امکان انجام مصاحبه با صعوبت مواجه و یا مستلزم صرف زمان غیرمعارف گردد و در صورت افزایش تعداد متقاضیان، آزمون کتبی و مصاحبه انجام خواهد شد. نتیجه عملی این شیوه از آیین‌نامه‌نویسی با توجه به مراتبی که شرح آن رفت نوعی تخصیص اکثر است که از نظر فن قانون‌نویسی امری مذموم و قبیح است و شایسته قانون‌گذار در معنای اعم نیست. زیرا با توجه به شاخص رشد جمعیت و ازدیاد دانشکده‌های حقوق و نتیجتاً فارغ‌التحصیلان آنها که همگی متقاضی کار می‌باشند، افزایش متقاضیان، امری بدیهی و حتمی و همواره رو به تزاید است و بایستی اصل شیوه انتخاب را از طریق برگزاری آزمون کتبی و مصاحبه قرار می‌دادند و استثناء را تحت عنوان تبصره آن هم در مواردی که تعداد متقاضیان از حد مشخصی کمتر می‌شد، از طریق انجام مصاحبه لحاظ می‌نمودند.

۹ - در هر دو ماده ۳ قبلی آیین‌نامه اجرایی دفاتر اسناد رسمی مصوب ۱۳۵۴/۱۰/۱۷ و ۱۳۶۰/۱۱/۲۷ به هیچ وجه متعرض تغییر و یا تفسیر ملاک مقرر در ماده ۵ قانون دفاتر اسناد رسمی نشده بودند و صرفاً به تشریح نحوه انتخاب سران دفاتر و نحوه ابلاغ موضوع برگزاری آزمون و یا اختیار پرداخته‌اند. به موجب ماده ۵ قانون دفاتر اسناد رسمی و قانون سردفتران و دفتریاران مصوب ۱۳۵۴ ضابطه تأسیس دفترخانه به گونه‌ای است که در

شهرها به ازای هر ۱۵ هزار نفر جمعیت و حداکثر هر ۲۰ هزار نفر یک دفترخانه بایستی تأسیس شود و چنانچه با توجه به میزان معاملات و درآمد دفاتر اسناد رسمی موجود و مقتضیات محلی، افزایش تعداد دفاتر، زائد بر حد نصاب مذکور، ضروری تشخیص شود حداکثر می‌توان تا دو دفترخانه به دفاتر موجود در هر حوزه ثبتی با رعایت مقررات این ماده اضافه نمود. بنابراین رعایت این نصاب و ملاک قانونی در تعیین تعداد دفاتر، در هر حوزه ثبتی همواره الزامی است و آیین‌نامه اجرایی قانون به دلیل جایگاه خود که منحصرأ شیوه اجرای قانون است، هرگز نمی‌تواند و نباید این ملاک را تغییر، اصلاح و یا تفسیر نماید.

۱۰ - با وصف مراتب فوق، با کمال تأسف در اصلاح اخیر ماده ۳ آیین‌نامه (۱۳۶۰/۱۱/۲۷) قانون دفاتر اسناد رسمی که ظاهراً حسب دستور و منویات ریاست محترم قوه قضاییه صورت گرفته، به کلی مفاد ماده ۵ قانون دفاتر اسناد رسمی نادیده گرفته شده و برخلاف صریح قانون، موجبات جدیدی جهت افزایش بی‌رویه و بدون ضابطه دفاتر اسناد رسمی ایجاد نموده که علاوه بر مخالفت با اصل ۱۸۵ قانون اساسی، ناقض صریح قانون دفاتر اسناد رسمی و خارج از صلاحیت و جایگاه آیین‌نامه به عنوان شیوه اجرای قانون، نیز هست. مضافاً اینکه عمل و اجرای مفاد ماده سه اصلاحی موجب تضییع حقوق مسلم و قانونی سران دفاتر اسناد رسمی در سطح کشور نیز شده است. زیرا افزایش بی‌ضابطه و غیراصولی دفاتر موجب کاهش چشمگیر درآمد دفاتر موجود و جدید نیز خواهد شد.

گفتار دوم - ملاحظات دیگر

صرف‌نظر از اشکالات شکلی و ماهوی موجود در اصلاحیه انجام شده در ماده ۳ آیین‌نامه، به دلیل مراتب و ملاحظاتی چند که ذیلاً خواهد آمد لزوم تسریع در اصلاح ماده مرقوم ضروری به نظر می‌رسد:

۱ - هدف از اصلاح و یا وضع قوانین همواره حفظ نظم اجتماعی و اصلاح وضع موجود می‌باشد. برای نیل به هدف دوم مقنن تمامی عوامل مختلف را لحاظ نموده و شیوه اصلاح و بهبود وضع موجود را پیش‌بینی و در قوانین و مقررات موجود تغییری اعمال می‌کند. در

حالی که با توجه به این ملاک، به نظر می‌رسد در ماده ۳ اصلاحی نه تنها بهبودی در وضعیت موجود حاصل نشده بلکه وضعیت تثبیت شده قبلی نیز به هم ریخته و اشخاص ذی‌نفع هرگز قادر به تشخیص دقیق حقوق خود نمی‌باشند.

۲ - تجربه و تاریخ نشان داده که تصمیمات شتاب زده و بدون کارشناسی، تبعات ناخوشایند سیاسی و اجتماعی جبران ناپذیری به دنبال خواهد داشت. نمونه بارز این نوع تصمیمات، تجربه ناموفق تشکیل دادگاه‌های عام بود که تبعات جبران ناپذیر اجتماعی و سیاسی به دنبال داشت که سرانجام با تدبیر و درایت ریاست معظم فعلی قوه قضاییه و سایر بزرگواران و با احیاء مجدد دادرسی، کار به وضعیت سابق اعاده شد. لذا انتظار می‌رود این درایت در مورد این مصوبه عجولانه نیز به کار گرفته شده و کار به مجرای قانونی هدایت شود.

۳ - یکی از دلایل نانوشته‌ای که ظاهراً از موجبات اصلاح ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی دفاتر اسناد رسمی می‌باشد، برخی گزارش‌های غیرواقعی از درآمدهای اغراق‌آمیز و گاه افسانه‌ای برخی سران دفاتر اسناد رسمی شهر تهران است که ظاهراً اصلاح آیین‌نامه در راستای افزایش بی‌ضابطه دفاتر و به منظور کاستن از درآمد این قبیل سران دفاتر صورت گرفته، که صرف‌نظر از غیرقابل استناد بودن این قبیل شایعات، صرفاً متذکر می‌گردد درآمد یک دفترخانه در یک نقطه خاص از تهران و تعمیم آن به کل کشور برخلاف معیارهای منطقی و اصولی است و این شیوه استقراء ناقص و تعمیم ناروا را اهل حقوق و منطق هر دو ناروا می‌شمارند. بنابراین درآمد کلیه دفاتر باید از تهران تا دور افتاده‌ترین شهرها و بخش‌های کشور به صورت آماری و مستند و دقیق بررسی شوند. آمارهای ماهیانه و ارسالی دفاتر به سازمان ثبت و کانون نیز در این زمینه راهگشا و مفید خواهند بود.

۴ - بررسی درآمد دفاتر باید در کنار خدمات بسیار متنوع آنها به احاد ملت و وصولی بی‌جیره و موجب حقوق مختلف دولتی از جمله مالیات و حق‌الثبت و عوارض مختلف که به حساب‌های مربوط واریز می‌شود، با هم دیده شود.

۵- مشکل بیکاری را نمی‌توان و نباید هرگز از طریق افزایش بی‌رویه دفاتر اسناد رسمی برطرف نمود، زیرا رفع این مشکل متولیان خاص خود را دارد.

۶- آیین‌نامه به دلیل جایگاه خود قادر به نقض قانون و یا ایجاد حق و تکلیفی فراتر از آن نمی‌باشد.^۱ در حالی که در صدر ماده ۳ اصلاحی بدون توجه به نصاب‌های مقرر در ماده ۵ قانون دفاتر اسناد رسمی و تبصره آن، ملاک نیاز به تأسیس دفاتر جدید را به «...مقتضیات محلی، اقتصادی و جمعیتی...» تغییر داده‌اند که از این حیث آیین‌نامه موصوف خلاف صریح و بین ماده ۵ مارالذکر و خلاف ملاک مقرر در اصل ۱۸۵ قانون اساسی مبنی بر لزوم عدم مخالفت آیین‌نامه با قانون اساسی و قوانین عادی است.

۷- در راستای نیل به عدالت قضایی و جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، یکی از جهات تجدیدنظرخواهی که در قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب، پیش‌بینی شده، مخالفت بین آراء صادره از مراجع قضایی با قانون و یا شرع می‌باشد. که حسب مورد به وسیله شعبه تشخیص در دیوان عالی کشور و پس از آن به دستور مستقیم ریاست محترم قوه قضاییه صورت می‌گیرد.

لذا با عنایت به مخالفت بین ماده ۳ اصلاحی آیین‌نامه دفاتر مصوب ۸۶/۳/۲۱ با ماده ۵ قانون دفاتر اسناد رسمی، انتظار می‌رود ریاست معظم قوه قضاییه با همان حساسیتی که در راستای تحقق عدالت قضایی داشته و دارند، و با استفاده از ملاک مذکور و استناداً به بند سه اصل ۱۵۶ قانون اساسی دایر بر نظارت قوه قضاییه بر حسن اجرای قوانین، و در راستای عمل به قانون، نسبت به اصلاح مجدد ماده سه مرقوم دستور مقتضی صادر فرمایند.

۸- سرانجام انتظاراتها به سرآمد و نتیجه و محصول اصلاح ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی دفاتر به صورت انتشار آگهی انتخاب سردفتر اسناد رسمی سال ۱۳۸۶ در شماره ۲۴۰۳۸ مورخ ۸۶/۸/۱ روزنامه اطلاعات، به بارنشست و شگفتی‌ها تکمیل‌تر شد. زیرا سازمان محترم ثبت حتی فراتر از ماده سه اصلاحی و قانون دفاتر و آیین‌نامه اجرایی، مبادرت به ایجاد قانون نیز نموده و رأساً اشخاص جدیدی را واجد شرایط قلمداد نموده و یا از انجام آزمون معاف و یا

دارای اولویت نموده است در حالی که هیچ یک از این اقدامات مستند به قانون و یا آیین‌نامه اجرایی نمی‌باشد. به عنوان مثال معافیت افراد مجتهد و یا افراد دارای دکترا و کارشناسی ارشد از انجام آزمون، براساس کدام مجوز قانونی صورت گرفته و می‌گیرد. علاوه بر اینها ایجاد پنج مورد افراد دارای اولویت که صرف‌نظر از ایثارگران که اولویت آنها به موجب قوانین کلی و خاص قبلی است و جای بحث ندارد، و نیز اولویت کارشناسان علوم ثبتی که مستند به تبصره ۳ ماده ۶ قانون دفاتر اسناد رسمی است، سایر اولویت‌ها مستند به هیچ نوع مجوز قانونی نمی‌باشد و محل تأمل است. عدم ذکر مستند قانونی اولویت افراد مندرج در بندهای ۳ و ۴ و ۵ آگهی فوق‌الذکر نیز قرینه‌ای بر صحت این ادعاست.

اشکال دیگر آگهی، عدم ذکر تعداد دقیق افراد مورد نیاز در هر حوزه ثبتی و یا شهر و بخش مربوطه است که سنت شکنی واضحی از سال ۱۳۵۴ تا زمان حاضر می‌باشد زیرا متقاضیان بدون اطلاع از تعداد دفاتر مورد نیاز و امکان محاسبه شانس موفقیت خود در آزمون، بایستی با تعداد مجهولی رقابت نمایند. که این امر خلاف بین ماده ۵ قانون دفاتر اسناد رسمی مصوب ۱۳۵۴ دایر بر لزوم تعیین تعداد دفاتر موجود و حداکثر تعداد مجاز جهت دفاتر جدید می‌باشد.

بخش سوم - متن پیشنهادی جهت اصلاح ماده ۳ آیین‌نامه دفاتر اسناد رسمی و

دلایل توجیهی آن

با توجه به اشکالات و نواقصی که در مواد ۳ قبلی آیین‌نامه و نیز اصلاحیه انجام شده اخیر وجود داشت و با عنایت به آنکه نقد و بررسی قوانین و مقررات بدون ارائه طریق و پیشنهاد اصلاحی کافی و کامل نخواهد بود. لذا متن زیر جهت اصلاح ماده سه آیین‌نامه پیشنهاد می‌شود و امید است ریاست معظم سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و نیز قوه معظم قضاییه عنایت لازم را مبذول فرمایند:

ماده ۳ - سازمان ثبت اسناد و املاک کشور ضمن رعایت نصاب‌های مقرر در ماده ۵ قانون دفاتر اسناد رسمی برای انتخاب سردفتر اسناد رسمی در شهریور ماه هر سال از طریق نشر آگهی در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار و یا اعلان از طریق سایر وسایل

ارتباطی مراتب را به اطلاع عموم خواهد رسانید. متقاضیان واجد شرایط مکلفند تا ۱۵ مهرماه تقاضای خود را به سازمان ثبت تسلیم دارند و حداکثر تا پایان همان سال از کلیه داوطلبان به وسیله هیأت منتخب قوه قضاییه و بسته به تعداد متقاضیان، از طریق آزمون کتبی و مصاحبه و یا صرفاً مصاحبه، اختیار به عمل خواهد آمد و سپس تعداد لازم از بین داوطلبانی که نصاب لازم را اخذ کرده‌اند، انتخاب و حداکثر ظرف مدت شش ماه بعد از تاریخ آزمون، معرفی خواهند شد. حداقل نصاب نمره را برای مناطق مختلف، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تعیین می‌نماید.

تبصره ۱ - انتخاب سردفتران برای کلان شهرها و مراکز استان‌ها منحصراً از طریق برگزاری آزمون کتبی و مصاحبه و برای سایر شهرها و بخش‌ها از هر دو طریق و یا تلفیقی از آنها امکان‌پذیر خواهد بود.

تبصره ۲ - سازمان ثبت مجاز است بدون رعایت تشریفات و مواعد فوق و در طول سال برای شهرها و بخش‌های دور افتاده و یا محروم و یا مناطقی که متقاضیان محدودی دارند، به هر نحو که مقتضی بداند مراتب را اعلام و صرفاً از طریق مصاحبه میادرت به انتخاب سردفتر اسناد رسمی بنماید.

تبصره ۳ - انتخاب افراد معرفی شده توسط سردفتر بازنشسته و یا ورثه سردفتر متوفی موضوع ماده ۶۹ قانون دفاتر اسناد رسمی نیز خارج از مواعد و تشریفات فوق و به تشخیص سازمان ثبت انجام خواهد شد.

توجیهات متن پیشنهادی

۱ - علت انتخاب شهریورماه برای زمان اعلان موضوع آن است که معمولاً فارغ التحصیلان دانشگاه‌ها با پایان مرداد ماه موفق به اخذ گواهی موقت پایان تحصیلات خود خواهند شد و بدین لحاظ قادر به ثبت‌نام در آزمون سردفتری خواهند بود. علت انتخاب این ماه در سال ۱۳۵۴ و نیز ۱۳۶۰ شاید همین موضوع بوده است.

۲ - علت کاهش مهلت پذیرش تقاضا از یک ماه به ۱۵ روز نیز گسترش و تنوع شیوه‌های ابلاغ و ثبت‌نام از متقاضیان می‌باشد.

۳ - با توجه به تنوع اسناد در سطح کلان شهرها و مراکز استان‌ها و پیچیدگی کارها، بایستی در انتخاب سران دفاتر برای این قبیل شهرها دقت و وسواس بیشتری لحاظ شود. لذا تبصره یک در این راستا اضافه شده است.

۴ - تسریع در امکان انتخاب سران دفاتر برای مناطق محروم و دور افتاده و یا فاقد متقاضی کافی، بدون رعایت تشریفات دست و پاگیر نیز علت ایجاد تبصره دو بوده است.

۵ - علت اضافه کردن تبصره سه و تعیین نحوه آزمون افراد موضوع ماده ۶۹ قانون نیز عدم پیش‌بینی دقیق موضوع در قوانین و یا آیین‌نامه‌های موجود می‌باشد، که لازم بود به طور دقیق مشخص شود.

