

بررسی مشروعیت و حدود صلاحیت هیأت تقسیم اسناد

سلیمان فدوی^۱

مدخل

حسب اطلاعات موجود در سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، «در جلسه مورخ ۲۵۳۶/۱۱/۱۹ بنا به پیشنهاد شماره ۱/۸۱۵۵ مورخ ۲۵۳۶/۴/۶ وزارت دادگستری، هیأت وزیران وقت (در نظام پادشاهی سابق)، تصویب نمودند که برای تقسیم و تنظیم ثبت اسناد راجع به وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکتها و بانک‌های دولتی و شهرداری‌ها بین دفاتر اسناد رسمی در تهران هیأتی مرکب از نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی و رئیس کانون سردفتران و نماینده سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و در شهرهایی که بیش از یک دفتر اسناد رسمی وجود دارد رئیس واحد ثبتی محل و نماینده اداره امور اقتصاد و دارایی و رئیس کانون سردفتران (و در نقاطی که کانون تشکیل نشده) یکی از قضات دادگستری (به انتخاب رئیس دادگستری) یا رئیس دادگاه بخش مستقل (حسب مورد) تشکیل می‌شود.

هیأت‌های مذکور با در نظر گرفتن ضوابط و تدابیری که متضمن تقسیم و توزیع عادلانه تنظیم و ثبت اسناد باشند، تعداد دفاتر اسناد رسمی را برای انجام معاملات به هر یک از سازمان‌های مذکور در فوق تعیین و به آنها ابلاغ خواهند نمود. هیأت‌های مذکور می‌توانند در مواعد مقتضی در نحوه تقسیم و توزیع اسناد تجدیدنظر کنند. سازمانهای

۱. سردفتر اسناد رسمی ۴۴۳ تهران و عضو هیأت علمی دانشکده حقوق.

مذکور در فوق موظفند از تاریخ ابلاغ تصمیم هیأت در مورد تنظیم و ثبت اسناد مربوط به خود در دفتر اسناد رسمی طبق تصمیم هیأت عمل نمایند.»
طبق اعلام وزیر وقت مشاور در امور اجرایی، اصل تصویب نامه یاد شده در دفتر نخست وزیری سابق موجود است.

آنگونه که آقای خلیلزاده (به عنوان قائم مقام معاون وزیر دادگستری و قائم مقام رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک وقت) اعلام داشته است، تصویب نامه یاد شده تحت شماره ۱/۲۷۷۳۷ مورخ ۲۵۳۶/۱۲/۱ در دفتر نخست وزیری به ثبت رسیده است و جالب اینکه همان تصویب نامه به موجب بخشنامه شماره ۱/۲۷۷۳۷ مورخ ۲۵۳۶/۱۲/۱ توسط آقای غلامرضا کیان پور وزیر دادگستری وقت به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، کانون سردفتران و کلیه دادگستری های استان، شهرستان و دادگاه های بخش مستقل ابلاغ گردیده است (وحدت شماره و تاریخ تصویب نامه هیأت وزیران و بخشنامه وزیر دادگستری وقت جالب توجه است) و متعاقباً تصویب نامه اخیرالذکر، طی بخشنامه شماره ۱۰/۱۱۰۳۱ مورخ ۲۵۳۶/۱۲/۸ توسط آقای خلیلزاده (به قائم مقامی از جانب معاون وزیر دادگستری و رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور) به کلیه واحدهای ثبتی ابلاغ گردیده است.

با مراجعه به مجموعه قوانین سال ۱۳۵۶ شمسی (۲۵۳۶ سالنامه شاهنشاهی سابق) مشاهده می گردد که علیرغم درج تمامی تصویب نامه های هیأت وزیران در آن سال در روزنامه رسمی و مجموعه قوانین، تنها این تصویب نامه است که در مجموعه قوانین سال ۱۳۵۶ درج نگردیده است و با جستجو در مجموعه قوانین سال ۱۳۵۷ (۲۵۳۷ سالنامه شاهنشاهی سابق) آشکار می گردد که چنین تصویب نامه ای (در صورت وجود) حتی در سال ۱۳۵۷ جهت درج در روزنامه رسمی کشور، تحویل آن مرجع نگردیده است. حال آنکه کلیه تصویب نامه های هیأت وزیران وقت، در روزنامه رسمی کشور درج و در مجموعه قوانین سال های یاد شده، جایگاه خاص و ویژه ای می یافت.

با توجه به شرایط زمانی صدور تصویب نامه ادعایی (آغاز انقلاب اسلامی ایران) سازمان ثبت اسناد و املاک و کانون سردفتران و دفتریاران، توفیقی در جهت اجرای

تصویب‌نامه مذکور نداشته و پس از پیروزی انقلاب اسلامی و بروز حوادث ناشی از آن (نظیر نوسازی، بازسازی و تجدیدنمای ساختار سیاسی جامعه و شروع جنگ تحمیلی عراق علیه ایران) عملاً تشکیل هیأت تقسیم اسناد (کمیسیون تقسیم اسناد) تا اوایل سال ۱۳۶۴ به تعویق می‌افتد.

ضمن مذاکره با ریاست فعلی کانون سردفتران و دفترباران و عضو هیأت تقسیم اسناد تهران (جناب آقای هادی معزالدینی) آشکار گردید که اولین جلسات هیأت تقسیم اسناد در تهران، پس از پیروزی انقلاب، در مورخه ۱۳۶۴/۱/۲۶ با حضور آقای مرتضی دری نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی و آقای حبیب‌اله نیکوعزم رئیس (انتصابی) وقت کانون سردفتران و دفترباران و آقای محمد شیخ‌الرئیس (سردفتر اسبق شماره ۴۳۰ تهران) به عنوان نماینده سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، در محل کانون سردفتران و دفترباران تشکیل می‌گردد.

باید خاطر نشان نمود که هیأت مزبور بدون وجود آیین‌نامه‌ای مدون و مکتوب و قابل دسترس همگان، به صورت موردی، هم به تقاضاهای وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکتها و بانکهای دولتی و شهرداری‌ها و هم به درخواست‌های دفاتر اسناد رسمی در خصوص تقسیم و تخصیص اسناد به دفاتر اسناد رسمی رسیدگی نموده و حسب مورد دفترخانه یا دفترخانه‌هایی را برای تنظیم اسناد مراجع فوق‌الذکر تعیین و به مراجع یاد شده معرفی می‌نمود و نحوه کنترل هیأت مزبور بر نحوه عملکرد دفاتر اسناد رسمی همکار، صرفاً از طریق دریافت آمار عملکرد ارسالی دفاتر مزبور و تجزیه و تحلیل آماری آنان بوده است.

شاید عدم وجود آمار وعدم شفاف‌سازی عملکرد هیأت تقسیم اسناد (عدم شفافیت عملکرد این هیأت می‌تواند ناشی از عدم دریافت اطلاعات صحیح از دفاتر اسناد رسمی یا به دلیل عدم اطلاع‌رسانی مناسب از ناحیه هیأت تقسیم اسناد باشد) باعث می‌گردد تا سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و سران دفاتر اسناد رسمی، اطلاع و آگاهی چندانی از چگونگی تصمیم‌گیری و نحوه تقسیم عادلانه اسناد و توزیع نهادها و سهمیه‌بندی دفاتر اسناد رسمی و سایر موارد مطروحه در شرح وظایف هیأت مزبور، نداشته باشند.

این نحوه عملکرد باعث شد تا در مورخه ۸۱/۶/۳ رئیس وقت سازمان ثبت اسناد و

املاک کشور طی بخشنامه شماره ۱/۳۱/۱۵۸۳۹ با عنوان اداره ثبت استان تهران، دفتر کل بازرسی و پاسخگویی به شکایات سازمان ثبت کشور، در جهت تایید و تثبیت تصویبنامه هیأت وزیران مقرر دارند که: به قرار اطلاع و براساس گزارش‌های رسیده، بعضی از سردفتران اسناد رسمی تهران، اسناد وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکتها و بانکهای دولتی و شهرداری‌ها را بدون کسب مجوز و ابلاغ از هیأت تقسیم اسناد تنظیم و ثبت می‌نمایند به علاوه از ارسال آمار این قبیل اسناد به هیأت مزبور خودداری نموده و یا آمار خلاف واقع تهیه و ارسال می‌دارند، نظر به اینکه اینگونه اعمال تخلف دفترخانه محسوب می‌شود، لذا با توجه به مقررات، به خصوص تصویبنامه شماره ۱/۲۷۷۳۷ مورخ ۲۵۳۶/۱۲/۱ هیأت وزیران مبنی بر تقسیم و توزیع عادلانه اسناد مذکور بین دفاتر اسناد رسمی، مقرر می‌دارد که در هنگام بازرسی دفاتر اسناد رسمی، موارد فوق را دقیقاً رسیدگی و در صورت مشاهده تخلف، مراتب را فوراً گزارش نمائید. (توجه شود که رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور نیز در این بخشنامه تایید نموده است که تصویبنامه هیأت وزیران دارای شماره ۱/۲۷۷۳۷ و به تاریخ ۲۵۳۶/۱۲/۱ می‌باشد).

بخشنامه رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور طی پی‌نوشت شماره ۲۱۱۲۵ مورخ ۸۱/۰۶/۱۰ توسط رئیس کانون سردفتران و دفترباران به منظور اطلاع و رعایت آن به دفاتر اسناد رسمی ابلاغ می‌گردد. (به دلالت تضمینی، تصویبنامه مذکور با شماره و تاریخ یاد شده توسط رئیس کانون سردفتران و دفترباران نیز مورد تایید قرار گرفته است) شایان ذکر اینکه، تا زمان تنظیم این مقاله، هیأت تقسیم اسناد در تهران از آقای علیرضا اسماعیل‌زاده (نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی)، آقای هادی معزالدینی (رئیس کانون سردفتران و دفترباران مرکز) و آقای جلیل محمدی (دادستان انتظامی و نماینده سازمان ثبت اسناد و املاک) تشکیل می‌یابد.

گفتار اول: مشروعیت وجودی هیأت تقسیم اسناد

ماهیت وجودی تصویبنامه هیأت وزیران به شماره ۱/۲۷۷۳۷ مورخ ۲۵۳۶/۱۲/۱ به دلایل زیر در هاله‌ای از ابهام قرار داشته و مآلاً بر مشروعیت هیأت تقسیم اسناد، اشکالات اساسی وارد است:

۱- در صورتی که هیأت وزیران وقت (در نظام پادشاهی سابق) تصویب‌نامه یاد شده را صادر نموده باشند، علی‌القاعده می‌بایست این تصویب‌نامه نیز همانند سایر تصویب‌نامه‌های هیأت دولت (هیأت وزیران) توسط دفتر نخست‌وزیری به روزنامه رسمی کشور ابلاغ تا آن مرجع مبادرت به درج تصویب‌نامه در روزنامه رسمی کشور نموده و مضافاً در سالنامه قوانین (مجموعه قوانین همان سال که معمولاً در شهریور ماه سال بعد منتشر می‌گردد) درج گردد.

حال آنکه با بررسی روزنامه رسمی کشور (از ۲۵۳۶/۱۱/۱۹ زمان تشکیل جلسه هیأت وزیران تا پایان سال ۲۵۳۶ سالنامه شاهنشاهی سابق) و نیز با تدقیق در مجموعه قوانین سنوآت ۱۳۵۶ (۲۵۳۶) و ۱۳۵۷ (۲۵۳۷) نشانی از چنین تصویب‌نامه‌ای به دست نیامده است.

حال آنکه کلیه تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران وقت در همان سال، هم در روزنامه رسمی کشور و هم در مجموعه قوانین سال ۱۳۵۶ درج گردیده است (حتی قبل از سنوآت یاد شده نیز درج تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران در سالنامه قوانین، امری مرسوم و متداول بوده و هم اینک نیز تصویب‌نامه‌های شورای انقلاب و پس از تعیین ساختار نظام سیاسی ایران، تصویب‌نامه هیأت وزیران جمهوری اسلامی ایران، هم در روزنامه رسمی کشور و هم در مجموعه قوانین سال‌های مختلف درج می‌گردد و چنین موضوعی در حقوق عمومی ایران امری رایج بوده و تخطی از چنین موضوعی معمولاً مشاهده نگردیده است). راقم این سطور به منظور غایت احتیاط، موضوع را طی نامه شماره ۵۴۶ مورخه ۱۳/۴/۸۳ از رئیس روزنامه رسمی کشور استعلام نموده است، که تا زمان تحریر مقاله حاضر، پاسخی دریافت نداشته است.

۲- مطابق اطلاعاتی که از مرور بخشنامه شماره ۱۳۱/۱۵۸۳۹ مورخ ۱۳۸۱/۶/۳ رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و ضمائیم پیوستی آن حاصل می‌گردد، هیأت وزیران وقت در جلسه مورخ ۲۵۳۶/۱۱/۱۹ خود، مبادرت به تصمیم‌گیری در خصوص تشکیل هیأت تقسیم اسناد نموده و حسب اعلام آقای خلیل‌زاده (احتمالاً معاون رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک آن زمان) شماره تصویب‌نامه صادره توسط هیأت وزیران آن

وقت ۱/۲۷۷۳۷ - ۲۵۳۶/۱۲/۱ اعلام گردیده است (این موضوع در بخشنامه شماره ۱/۳۱/۱۵۸۳۹ مورخه ۱۳۸۱/۶/۳ نیز توسط رئیس فعلی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تایید گردیده است) در صورتی که در رونوشت وزیر دادگستری وقت (آقای غلامرضا کیانپور) همین شماره و تاریخ به عنوان شماره و تاریخ ابلاغیه وزیر دادگستری به سازمان ثبت اسناد و املاک، کانون سردفتران و غیره قید گردیده است. به عبارت دیگر شماره ۱/۲۷۷۳۷ - ۲۵۳۶/۱۲/۱ هم به عنوان شماره تصویب‌نامه هیأت وزیران (یا شماره دفتر تصویب‌نامه‌ها در دفتر نخست‌وزیر سابق) و هم به عنوان شماره بخشنامه وزارتی وزیر دادگستری وقت می‌باشد (چنین امری در تاریخ حقوق اداری ایران، امری بی‌سابقه یا حداقل کم سابقه است)

همین موضوع (وحدت شماره و تاریخ تصویب‌نامه هیأت وزیران و بخشنامه وزارت دادگستری) همگان را به اشتباه انداخته است. اقدام مزبور بدو توسط آقای خلیل‌زاده (معاون احتمالی رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک وقت کشور) صورت گرفته و احتمالاً نامبرده بخشنامه وزیر دادگستری به شماره ۱/۲۷۷۳۷ - ۲۵۳۶/۱۲/۱ را به عنوان تصویب‌نامه هیأت وزیران قلمداد نموده و متأسفانه در بخشنامه جدید سازمان ثبت اسناد و املاک کشور (شماره ۱/۳۱/۱۵۸۳۹ - ۱۳۸۱/۶/۳) نیز همین موضوع (با تأکید بر شماره و تاریخ تصویب‌نامه هیأت وزیران در بخشنامه یاد شده) تکرار گردیده است.

۳ - با مراجعه به سایر مصوبات هیأت وزیران در سال ۱۳۵۶ (۲۵۳۶) به راحتی می‌توان پی برد که شماره تصویب‌نامه هیأت وزیران نادرست است. همانگونه که می‌دانیم جلسه هیأت وزیرانی که منجر به تصویب‌نامه موضوع این مقاله گردیده، مربوط به تاریخ ۲۵۳۶/۱۱/۱۹ بوده است. در ۳ مثال زیر، سه نوع تصویب‌نامه (مقدم، موخر و همزمان با تصویب‌نامه یاد شده) را از حیث شماره آن مورد بررسی قرار می‌دهیم که همگی، هم در روزنامه رسمی کشور و هم در مجموعه قوانین سال ۲۵۳۶ سالنامه شاهنشاهی سابق (معادل سال ۱۳۵۶) درج گردیده است.

الف - تصویب‌نامه شماره ۹۴۰۳۶ مورخ ۲۵۳۶/۱۰/۵ هیأت وزیران راجع به اجازه

ارسال پانصد گرم سوخته تریاک به کشور هلند که در جلسه ۲۵۳۶/۱۰/۵ تصمیم‌گیری شده (و همانروز در دفتر نخست‌وزیری به ثبت رسیده) و در شماره ۹۶۵۴ - ۲۵۳۶/۱۱/۱۹ روزنامه رسمی کشور درج گردیده و در صفحه ۵۶ (بخش تصویب‌نامه‌ها) مجموعه قوانین سال ۲۵۳۶ گردآوری گردیده است. (این تصویب‌نامه با شماره ۹۴۰۳۶ مقدم بر تصویب‌نامه موضوع مقاله حاضر است.)

ب - تصویب‌نامه شماره ۹۷۲۳۶ - ۲۵۳۶/۱۱/۱۹ راجع به اصلاح مواد ۳، ۴ و ۷ آیین‌نامه اجرایی موضوع ماده ۵ قانون نظارت بر گسترش شهر تهران که در جلسه ۲۵۳۶/۱۱/۱۹ هیأت وزیران اتخاذ گردیده است (همانروز مصوب گردیده و همانروز در دفتر ثبت شده). تصویب‌نامه فوق در شماره ۹۶۹۱ - ۲۵۳۷/۱/۷ روزنامه رسمی درج گردیده و در صفحه ۵۹ مجموعه قوانین سال ۲۵۳۶ (در ستون تصویب‌نامه‌ها) درج گردیده است. (این تصویب‌نامه با شماره ۹۷۲۳۶ همزمان با تصویب‌نامه موضوع مقاله حاضر، به تصویب رسیده است)

ج) تصویب‌نامه شماره ۹۹۸۹۲ - ۲۵۳۶/۱۲/۱۵ درباره انتزاع منطقه قزل حصار از بخش مرکزی شهرستان کرج و الحاق آن به بخش ساوجبلاغ شهرستان مزبور در جلسه ۲۵۳۶/۱۱/۱۵ هیأت وزیران تصمیم‌گیری شده (همانروز مصوب شده و همانروز در دفتر نخست‌وزیری به ثبت رسیده و شماره آن تقریباً از لحاظ منطقی با تصویب‌نامه قبلی، حالت تسلسلی دارد). تصویب‌نامه یاد شده در شماره ۹۶۸۴ - ۲۵۳۶/۱۲/۲۵ روزنامه رسمی کشور درج گردیده و در صفحه ۵۹ مجموعه قوانین سال ۲۵۳۶ گردآوری گردیده است. (این تصویب‌نامه با شماره ۹۸۹۲ موخر بر تصویب‌نامه موضوع مقاله حاضر می‌باشد)

با توجه به شماره‌های ترتیبی تصویب‌نامه‌های مقدم و موخر (الف و ج)، علی‌القاعده تصویب‌نامه ادعایی این مقاله می‌بایست دارای شماره‌ای مابین شماره‌های تصویب‌نامه‌های مقدم و موخر باشد. لذا امکان درست بودن شماره ۱/۲۷۷۳۷ - و تاریخ ۲۵۳۶/۱۲/۱ برای تصویب‌نامه هیأت وزیران مورخ ۲۵۳۶/۱۱/۱۹ (موضوع مشروعیت هیأت تقسیم

اسناد) تحت هیچ شرایطی منطقی نخواهد بود. زیرا این شماره نه تنها هیچگونه مشابهتی با شماره تصویب‌نامه‌ای که در همان روز (۲۵۳۶/۱۱/۱۹) صادر گردیده، ندارد. (منظور تصویب‌نامه شماره ۹۷۲۳۶ - ۲۵۳۶/۱۱/۱۹ است) بلکه از جهت عقلی نیز پذیرش آن، محال عقلی خواهد بود. به عبارت دیگر چطور امکان‌پذیر است دو مصوبه همزمان و بعدی هیأت وزیران (به شماره‌های ۹۷۲۳۶ - ۲۵۳۶/۱۱/۱۹ و ۹۹۸۹۲ - ۲۵۳۶/۱۲/۱۵)، در زمان تصویب، در دفتر نخست‌وزیری به ثبت رسیده و شماره‌های آنها ترتیبی باشد لیکن مصوبه مورد بحث ما (مصوبه ۱/۲۷۷۳۷ - ۲۵۳۶/۱۲/۱) که در جلسه مورخه ۲۵۳۶/۱۱/۱۹ هیأت وزیران تصمیم‌گیری شده است. اولاً در ۲۵۳۶/۱۲/۱ ثبت دفتر نخست‌وزیری گردد و ثانیاً شماره آن ۱/۲۷۷۳۷ باشد (یعنی حدوداً ۷۰۰۰۰ ردیف و شماره عقب‌تر از مصوبه قبلی و بعدی) بنا علی‌هذا، می‌توان چنین استدلال نمود که اصولاً یا چنین تصویب‌نامه‌ای در هیأت وزیران به تصویب نرسیده است یا اگر هم چنین تصویب‌نامه‌ای به تصویب هیأت وزیران وقت رسیده باشد، شماره آن، (علیرغم اینکه در روزنامه رسمی کشور یا مجموعه قوانین سال ۲۵۳۶ درج نگردیده است) چیزی نیست که مقامات قبلی و فعلی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور ادعا دارند، بنا به دلایل یاد شده (به جهت نامتناسب بودن شماره تصویب‌نامه و عدم درج مفاد تصویب‌نامه اخیرالذکر در روزنامه رسمی کشور و مجموعه قوانین) باعث می‌گردد تا بار اثبات وجودی تصویب‌نامه هیأت وزیران و صحت شماره و تاریخ و مفاد تصویب‌نامه مذکور به عهده مدعی (هیأت تقسیم اسناد و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور) محول گردد. البته پر واضح است که مدعی به راحتی می‌تواند با بررسی دفتر تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران وقت (که سابقه آن در ریاست جمهوری وجود دارد) کشف نماید که آیا چنین تصویب‌نامه‌ای از جانب هیأت وزیران وقت صادر شده است یا خیر؟

دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه شماره ۱۴۶ و ۱۴۷ و ۱۴۸ و ۱۴۹ مورخه ۱۳۸۳/۴/۱۴ خود، به طور ضمنی وجود تصویب‌نامه شماره ۱/۲۷۷۳۷ مورخ ۵۶/۱۲/۱

هیأت وزیران را تأیید نموده و به مناقشه حاضر پایان داده است؟^۱

گفتار دوم : مراجع مشمول تصویب‌نامه

با پذیرش رأی وحدت رویه شماره فوق‌الذکر دیوان عدالت اداری و صرف‌نظر از صحت و سقم وجود یا عدم وجود تصویب‌نامه هیأت وزیران در مورد هیأت تقسیم اسناد، اولین سوآلی که به ذهن متبادر می‌شود این است که چه مراجعی از هیأت تقسیم اسناد می‌بایست تقاضای تعیین دفترخانه جهت تنظیم و ثبت اسناد برای خود نمایند؟ و آیا دفاتر اسناد رسمی وظیفه‌ای در معرفی مراجع یاد شده دارند؟

در متن تصویب‌نامه ادعایی منحصراً پنج مرجع جهت تقاضای یاد شده صلاحیت‌دار شناخته شده‌اند. به عبارت دیگر شمول تصویب‌نامه اخیرالذکر، صرفاً محدود و منحصر به پنج مرجع زیر خواهد بود.

۱- وزارتخانه‌ها ۲- مؤسسات دولتی ۳- شرکتهای دولتی ۴- بانکهای دولتی ۵- شهرداری‌ها

مطابق ماده ۳۰ قانون دفاتر اسناد رسمی مصوب ۱۳۵۴ و ماده ۴۹ قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰، اصل بر عمومیت تنظیم اسناد مراجعان (اعم از دولتی و غیردولتی و نیز اشخاص حقیقی یا حقوقی) توسط سران دفاتر اسناد رسمی است لذا عدم عمومیت (اختصاصی بودن) تنظیم اسناد توسط سردفتران، حالتی استثنایی بوده و استثنا نیازمند به تصریح قانونگذار دارد. بنابراین تصویب‌نامه یاد شده، بر فرض وجود و صحت، صرفاً در مقام بیان استثنا می‌باشد.

مطابق عموماًت آموخته‌های حقوقی، در امور استثنایی عموماً و در تفسیر تصویب‌نامه

۱. رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به قرار زیر است:

احکام مندرج در بند ۱ ماده ۴۹ قانون ثبت اسناد و املاک کشور و همچنین ماده ۳۰ قانون دفاتر اسناد رسمی، در مقام تکلیف سردفتران و دفتریاران در تنظیم و ثبت اسناد مراجعین برطبق مقررات قانون، انشاء شده و فی‌النفسه متضمن ایجاد و تثبیت حقی برای دفاتر اسناد رسمی در زمینه انواع مراجعین مختلف و تعداد آنان نیست. بنابراین تصویب‌نامه شماره ۱/۲۷۷۳۷ مورخ ۵۶/۱۲/۱ هیأت وزیران و بخشنامه شماره ۱/۳۴/۱۸۲۵۵ مورخ ۸۱/۶/۱۹ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، که به منظور تنظیم ثبت اسناد راجع به وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکتها و بانکهای دولتی و شهرداری‌ها و تقسیم آنها بین دفاتر اسناد رسمی به کیفیت مذکور در مقررات دولتی فوق‌الذکر تهیه و صادر شده است، مغایرتی با مواد قانونی فوق‌الاشعار ندارد.

مذکور خصوصاً، قاعده تفسیر مضیق (تفسیر به قدر متیقن استثناً) حاکم خواهد بود. پس با پذیرش این استدلال، معنا و محدوده مراجع پنجگانه فوق حصری بوده اصطلاحات پنج گانه فوق را فقط می‌بایست با تعاریف پذیرفته شده توسط قانونگذار (نه بیشتر از آن) تفسیر نمود. اصلی‌ترین متنی که قانونگذار ۳ مرجع اول را تعریف نموده، قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ است. دامنه تعریف و محدوده مرجع چهارم را می‌توان از قانون اساسی و قانون عملیات بانکی بدون ربا و حدود معنای مرجع آخر را می‌توان از قانون شهرداری‌ها و سایر قوانین ذیربط استنباط نمود.

الف) وزارتخانه‌ها:

مطابق ماده ۲ قانون محاسبات عمومی کشور، وزارتخانه: واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون به این عنوان شناخته شده یا بشود نظیر وزارت کشور، وزارت تعاون و غیره. بنابراین تعریف، وزارتخانه، سازمانی است که تنها به وسیله قانون ایجاد می‌شود و راه دیگری برای ایجاد آن متصور نمی‌باشد. در معنا و مفهوم وزارتخانه، میان حقوقدانان اختلاف کمتری مشاهده می‌گردد، لیکن در مبحث مؤسسات، سازمانها و نهادهای زیر مجموعه وزارتخانه‌ها بحث و گفت‌وگوی فراوان وجود دارد.

بنابراین تکلیف مرجع اول کاملاً مشخص است. هر وزارتخانه‌ای که قصد تنظیم سند (به عنوان یک رویه معمول و استمراری) داشته باشد، می‌بایست از هیأت تقسیم اسناد در تهران تقاضای معرفی دفترخانه جهت تنظیم و ثبت اسناد مربوط به خود، نماید (دقت شود این درخواست و تقاضا وظیفه وزارتخانه یاد شده است نه دفترخانه) و ادارات کل وزارتخانه‌های ذیربط در استانها و شهرستانها، برای تنظیم اسناد استمراری خود (نه موردی) می‌بایست از هیأت تقسیم اسناد شهرستان محل استقرار ادارات کل یا ادارات تابعه وزارتخانه‌های ذیربط تقاضای تعیین دفترخانه نمایند. (منوط به اینکه در شهرستان یاد شده بیش از یک دفترخانه فعالیت نمایند)

ب) مؤسسات دولتی:

مطابق ماده ۳ قانون محاسبات عمومی کشور، مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه گانه اداره می‌شود و عنوان

وزارتخانه ندارد. تبصره: نهاد ریاست جمهوری که زیرنظر ریاست جمهوری اداره می‌گردد از نظر این قانون مؤسسه دولتی شناخته می‌شود.

با توجه به موارد یاد شده برای اینکه مؤسسه‌ای، دولتی شناخته شود (دقت شود نام مؤسسه تأثیری در موضوع ندارد، بنابراین مؤسسه می‌تواند نام سازمان یا نهاد نیز داشته باشد) مؤسسه مزبور می‌بایست دارای ۳ شرط توأم زیر باشد.

اولاً: باید به موجب قانون ایجاد شده باشد. به دیگر سخن هر مؤسسه‌ای که به موجب قانون ایجاد نشده باشد، نمی‌توان نام مؤسسه دولتی را بر آن اطلاق نمود.

ثانیاً: می‌بایست زیرنظر یکی از قوای سه‌گانه (قوه مجریه، قوه قضاییه، قوه مقننه) اداره شود. بنابراین هرگاه مؤسسه‌ای به موجب قانون ایجاد شده باشد لیکن زیرنظر قوای سه‌گانه مذکور انجام وظیفه ننماید نمی‌توان به آن مؤسسه دولتی اطلاق نمود.

ثالثاً: عنوان وزارتخانه نداشته باشد.

به عبارت دیگر هر تأسیس حقوقی، زمانی از جانب قانونگذار به عنوان مؤسسه دولتی محسوب خواهد شد که سه شرط مزبور را توأم در خود جمع نموده باشد. بدیهی است فقدان هر یک از شروط سه‌گانه فوق باعث خروج موضوعی یا حکمی تأسیس حقوقی مزبور از دامنه تعریف ماده ۳ قانون محاسبات عمومی (مؤسسات دولتی) خواهد شد. اگر استدلال فوق را پذیرا باشیم، سازمان پزشکی قانونی از نظر این قانون، چون دارای شرایط سه‌گانه توأمان فوق می‌باشد (به موجب قانون ایجاد شده، زیر نظر قوه قضاییه بوده و عنوان وزارتخانه را ندارد) علی‌رغم اینکه نام مؤسسه ندارد، لیکن از نظر قانون محاسبات عمومی کشور، یک مؤسسه دولتی محسوب می‌گردد. همچنین است سازمان محیط زیست، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و سایر مؤسسات، سازمان‌ها و نهادهای دولتی که توأماً سه شرط یاد شده را دارا باشند.

بنابر پذیرش معیارهای یاد شده و با استفاده از تفسیر مضیق در امور استثنایی، سازمان صدا و سیما از نظر قانون محاسبات عمومی کشور، مؤسسه دولتی تلقی نمی‌گردد زیرا هرچند به موجب قانون ایجاد شده است و عنوان وزارتخانه ندارد لیکن زیرنظر یکی از قوای سه‌گانه فعالیت نمی‌نماید. به ویژه پس از انقلاب اسلامی ایران، مطابق اصل ۱۷۵

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ریاست سازمان صدا و سیما با حکم مقام معظم رهبری منصوب و با هماهنگی شورای سیاست‌گذاری فعالیت می‌نماید. (به عبارت دیگر صدا و سیما مستقل از سه قوه مقننه، قضاییه و اجراییه است) حتی اگر بخواهیم به اصل ۴۴ قانون اساسی (به عنوان یکی از تقسیم‌بندی فعالیت‌های اقتصادی نظام جمهوری اسلامی در بخش دولتی) استناد نمائیم، اصل مزبور در مقام تعیین چهارچوب فعالیت‌های اقتصادی نظام جمهوری اسلامی ایران می‌باشد نه در مقام بیان اعمال حاکمیت و تبیین سازمان سیاسی و نهادهای موضوع حقوق اداری. بنابراین سازمان صدا و سیما با توجه به ماده ۳ قانون محاسبات عمومی کشور، به لحاظ عدم جمع سه شرط لازم، نمی‌تواند به عنوان مؤسسه دولتی تلقی گردد.

متأسفانه در این خصوص اداره کل امور اسناد و سردفتران، طی نامه شماره ۳۴/۱۵۸۹۵ مورخ ۸۱/۱۲/۱۱ در مقام پاسخگویی به نامه شماره ۲۳۶۶ مورخ ۸۱/۱۱/۱۵ این

بسمه تعالی

۱. مدیر کل امور اسناد و سردفتران

با سلام

احتراماً؛ به پیوست تصویر بخشنامه شماره ۱/۳۱/۱۵۸۳۹ مورخ ۱۳۸۱/۶/۳ ریاست محترم سازمان ثبت، بخشنامه شماره ۱۰/۱۱۰۳۱ مورخ ۲۵۳۶/۱۲/۸ ریاست وقت سازمان ثبت (در خصوص توزیع عادلانه اسناد) و نامه شماره ۱۴۸۸ مورخ ۸۱/۷/۱۴ این دفترخانه و پاسخ شماره ۱۱۸۷/۲۰/۹۱۴۵ مورخ ۸۱/۷/۲۷ صندوق بازنشستگی صدا و سیما، به استحضار عالی می‌رساند:

با وصول بخشنامه شماره ۱/۳۱/۱۵۸۳۹ مورخ ۱۳۸۱/۶/۳ ریاست محترم سازمان ثبت (ناظر بر بخشنامه شماره ۱۰/۱۱۰۳۱ مورخ ۲۵۳۶/۱۲/۸)، این دفترخانه موضوع شمول یا عدم شمول صندوق بازنشستگی صدا و سیما جمهوری اسلامی نسبت به بخشنامه یاد شده را (با ذکر علت نفی یا اثباتاً) خواستار گردیدم و صندوق بازنشستگی مرقوم، طی نامه شماره ۱۱/۸۷/۲۰/۹۱۴۵ در سه فراز، عنوان داشته: صندوق مرقوم، مشمول بخشنامه یاد شده نبوده، در صورت عدم تنظیم سند، اینجانب را متوجه ماده ۳۰ قانون دفاتر و قسمت ۲ بند د ماده ۲۹ آیین‌نامه‌های بند ۴ ماده ۶ و غیره نموده‌اند. حالیه صندوق بازنشستگی صدا و سیما قصد به رهن گرفتن دو پلاک ثبتی را (به عنوان مرتهن) دارند، با توجه به جمیع جوانب، این دفتر خانه را ارشاد فرمایند که آیا این دفترخانه، می‌تواند بدون دریافت مجوز از کمیسیون تقسیم اسناد مستقر در کانون سردفتران و دفتریاران، مبادرت به تنظیم سند نماید یا خیر؟

تسریع در صدور نظریه ارشادی موجب مزید تشکر و کمال امتنان خواهد بود.

با تجدید احترام - سردفتر ۴۴۳ تهران

۲. دفتر اسناد رسمی شماره ۴۴۳ تهران

با سلام؛

عطف به نامه شماره ۲۳۶۶ - ۸۱/۱۱/۱۵ با توجه به صراحت اصل چهل و چهارم قانون اساسی، «رادیو و تلویزیون» جزء بخش دولتی است لذا بر این اساس تنظیم اسناد مربوط به آن مشمول تصویب‌نامه و بخشنامه مورد بحث است.

محمدعلی یادگاری

مدیر کل امور اسناد و سردفتران سازمان ثبت

دفترخانه، به این علت که رادیو و تلویزیون مطابق اصل ۴۴ قانون اساسی جزو بخش دولتی است، بر این اساس تنظیم اسناد مربوط به این سازمان را مشمول تصویب‌نامه هیأت وزیران در خصوص تقسیم عادلانه اسناد دانسته است.

تحلیل اداره کل امور اسناد و سردفتران سازمان ثبت از لحاظ حقوقی محل ایراد است، زیرا به عنوان قاعده‌ای پذیرفته شده در مبانی استنباط حقوقی، هرگاه مفسر قصد تفسیر یک قاعده استثنایی، را داشته باشد در هیچ حالتی حق استفاده از تفسیر موسع را نخواهد داشت و چون اداره کل امور اسناد و سردفتران سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، در مقام تفسیر قاعده استثنایی است نه در مقام بیان اصل و قاعده (زیرا شمول یا عدم شمول سازمان صدا و سیما در اعداد نهادهای موضوع تصویب‌نامه هیأت وزیران، استثنایی بر قاعده و اصل تنظیم عمومی اسناد توسط سردفتر محسوب می‌گردد) لذا اداره کل امور اسناد نمی‌بایست موضوع اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (را که ربطی به موضوع مذکور نداشته و فقط مربوط به فصل چهارم قانون اساسی در خصوص امور اقتصادی و مالی نظام جمهوری اسلامی است) را به مفهوم وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی، بانکهای دولتی و شهرداری‌ها (که در حقیقت نوعی تقسیم‌بندی سازمانی یک نظام سیاسی از لحاظ اداری است) تعمیم دهد و این تسری دادن نوعاً تفسیر مضیق تلقی نگردیده بلکه چون این تفسیر دامنه اراده قانونگذار را گسترش می‌دهد، آن را تفسیر موسع می‌نامند فلذا چنین تفسیری با روح تفسیر قواعد استثنایی سازگار نبوده و نمی‌تواند مورد پذیرش واقع گردد. (این موضوع اصطلاحاً در منطق و اصول تحت عناوین اصطلاحی خروج موضوعی یا خروج حکمی بحث تخصیص یا تخصص مطرح می‌گردند.) بنابراین مؤسسات و سازمان‌های دیگری که فاقد ۳ شرط توأمان مندرج در ماده ۳ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ باشند، از شمول تصویب‌نامه فوق‌الذکر خارج خواهند بود (خروج موضوعی). لذا مؤسسات و نهادهایی نظیر نهاد دفتر مقام معظم رهبری، سازمان تأمین اجتماعی، سازمان تبلیغات اسلامی، دفتر تبلیغات حوزه علمیه قم، کمیته ملی المپیک، جمعیت هلال‌احمر، بنیاد شهید انقلاب اسلامی، کمیته امداد امام خمینی، ستاد اجرای فرمان امام (ره)، شورای سیاست‌گذاری ائمه جمعه، ستاد

اقامه نماز، دفتر نشر آثار امام خمینی (ره)، بنیاد مستضعفان و جانبازان، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی ایران، بنیاد پانزده خرداد، بنیاد علوی، دفتر فرماندهی کل قوا (ولی فقیه) و سایر موارد مشابه با توجه به تفسیر مضیق، چون فاقد یکی از شرایط سه‌گانه یاد شده می‌باشند، مشمول تعریف مؤسسات دولتی مندرج در ماده ۳ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ نخواهند بود و سران دفاتر اسناد رسمی با استفاده از قاعده عمومی (الزام تنظیم و ثبت اسناد مراجعان توسط سردفتر با توجه به ماده ۳۰ قانون دفاتر اسناد رسمی مصوب ۱۳۵۴) بدون کسب اجازه از هر مرجعی می‌توانند نسبت به تنظیم سند آنان اقدام نمایند (اعم از اینکه مراجع یاد شده معامل بوده یا متعامل باشند و اعم از اینکه به صورت موردی درخواست تنظیم سند نمایند یا اینکه درخواست آنان از سردفتر، به صورت همکاری استمراری باشد).

علاوه بر موارد یاد شده، قانونگذار ایران، با درک عمیق از تفاوت موجود میان مؤسسات دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی (غیردولتی) با وضع ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ و تبصره ذیل آن، قصد تمییز و تفکیک این دو مقوله را داشته به عبارت دیگر، با استنباط از ماده ۵ قانون مرقوم، اینگونه به ذهن متبادر می‌گردد که مؤسسه، سازمان یا نهادی به صورت ضمنی ممکن است هر سه شروط یاد شده را توأماً دارا باشد، به ویژه اینگونه تداعی شود که سازمان مزبور زیر نظر یکی از سه قوه (به صورت ضمنی) فعالیت نماید، لیکن واحد سازمانی یاد شده، به عنوان مؤسسات دولتی مورد پذیرش قانونگذار نگردیده باشد بلکه دارای نام دیگری به نام نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی باشند که قانونگذار تمایلی به اعمال قواعد و مقررات مربوط به مؤسسات دولتی، به آنان نداشته باشد. مؤسسات و سازمان‌هایی نظیر جمعیت هلال احمر، سازمان تأمین اجتماعی، کمیته امداد امام خمینی (ره)، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، بنیاد مستضعفان و جانبازان، بنیاد شهید انقلاب اسلامی و کلیه نهادها و مؤسسات زیر نظر مقام معظم رهبری از جمله این مؤسسات عمومی غیردولتی می‌باشند. مطابق حکم ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها از طرف دولت پیشنهاد و مجلس شورای اسلامی آن را تصویب خواهد نمود. بنابر همین استدلال، قانون فهرست نهادها و

مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۲۹ مجلس شورای اسلامی، این قبیل مؤسسات غیردولتی را کاملاً معین و مشخص نموده است.^۱ اگر حکم و موضوع ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور را جدای از ماده ۳ قانون محاسبات عمومی کشور مصوبه ۱۳۶۶ بدانیم (که در واقع چنین نیز می‌باشد) بنابراین نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، تحت هیچ شرایطی مشمول تصویب‌نامه یاد شده تلقی نگردیده و سردفتران در این موارد نیز می‌توانند بدون نیاز به اعلام نظر هیأت تقسیم اسناد، برای مؤسسات و سازمانها و نهادهای مذکور مبادرت به تنظیم سند نمایند.

ج) شرکتهای دولتی:

بر طبق ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، شرکتهای دولتی واحد سازمانی مشخصی می‌باشند که:

الف) یا با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شده باشند.

ب) یا به حکم قانون یا دادگاه صالحه ملی مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شوند.

در صورت اخیر، هرگاه شرکتی بیش از ۵۰٪ سرمایه‌اش متعلق به دولت باشد، شرکت مزبور نوعاً یک شرکت دولتی محسوب می‌گردد، در غیر این صورت تأسیس حقوقی

۱. قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی: ماده واحده - واحدهای سازمانی مشروحه زیر و مؤسسات وابسته به آنها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ می‌باشند:

۱ - شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنان، مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنها متعلق به شهرداری‌ها باشد.

۲ - بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی

۳ - هلال احمر

۴ - کمیته امداد امام

۵ - بنیاد شهید انقلاب اسلامی

۶ - بنیاد مسکن انقلاب اسلامی

۷ - کمیته ملی المپیک ایران

۸ - بنیاد ۱۵ خرداد

۹ - سازمان تبلیغات اسلامی

۱۰ - سازمان تأمین اجتماعی

تبصره ۱: مؤسسه وابسته از نظر این قانون، واحد سازمانی مشخصی است که به صورتی غیر از شرکت و برای مقاصد غیرتجارتی و غیرانتفاعی توسط یک یا چند مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی تأسیس و اداره می‌شود و به نحوی مالکیت آن متعلق به یک یا چند مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی باشد.

تبصره ۲ - اجرای قانون در مورد مؤسسات و نهادهای عمومی که تحت نظر مقام ولایت هستند با اذن معظم‌له خواهد بود.

مذکور از شمول تعریف شرکتهای دولتی خارج خواهد بود. حتی تأکید قانونگذار در ماده یاد شده بر این است که هر شرکت تجاری (شرکت دختر) که از طریق سرمایه‌گذاری شرکتهای دولتی (شرکت مادر) ایجاد شود، مادام که بیش از ۵۰٪ سهام آن (شرکت دختر) متعلق به شرکتهای دولتی (شرکت مادر) نباشد شرکت مزبور، دولتی تلقی نخواهد شد. بنابراین، مفهوم جمله فوق، این است که هر گاه چنین شروطی حاصل نگردید، (۵۰٪ سهام متعلق به دولت یا شرکت دولتی تعلق نداشت) نمی‌توان شرکت مزبور را در اعداد شرکت دولتی احصا و آن را مشمول تصویب‌نامه اخیرالذکر بدانیم.

ادامه دارد

