

ضوابط تأسیس دفترخانه

خسرو عباسی داکانی^۱

مقدمه

اخیراً سازمان ثبت اسناد و املاک برای انتخاب سردفتران جدید مبادرت به انتشار آگهی در روزنامه نموده است، این امر موجب گردید تا مبنای قانونی تأسیس دفترخانه و ضوابط آن مجدداً مورد توجه بیشتری قرار گیرد، اقدام اخیر سازمان با چالش‌های بسیاری از سوی سردفتران مواجه گردیده و مشروعیت آن مورد مناقشه قرار گرفته است، زیرا با وجود مقررات ماده ۵ قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران که ضوابط خاصی را در امر تأسیس دفاتر اسناد رسمی جدید مدنظر قرار داده است به نظر می‌رسد حجم تلاش‌های جدید سازمان ثبت بسیار فراتر از حجمی است که با توجه به ظرفیت‌های مقرر قانونی مورد انتظار می‌باشد، در نتیجه این شائبه پیش آمده است که مبدا ضوابط قانونی مندرج در ماده ۵ و در تأسیس دفاتر اسناد رسمی جدید به فراموشی سپرده شود. این امر نگرانی‌هایی را در بین سردفتران دامن

۱. دانشجوی رشته حقوق تجارت بین‌الملل و سردفتر اسناد رسمی شماره ۱۰۶ تهران.

زده است، نگرانی‌هایی که بعضاً برحق و بر صواب می‌باشند. نگرانی از این که بی توجهی به مبانی و قواعد آمره قانونی در خصوص مورد موجب ورود خساراتی جبران‌ناپذیر بر نظام ثبت رسمی اسناد در کشور خواهد شد و به جای این توسعه ثبتي در کشور چنان لطمه‌ای بر ریشه‌های این درخت یکصد ساله خواهد خورد که دیگر هرگز قد علم نخواهد کرد. نگرانی از این که مبادا با تصور ایجاد اشتغال برای جوانان این مرز و بوم موجبات زوال و نابودی ریشه‌های حیات و ارتزاق تمامی دست‌اندرکاران قدیم و جدید هر دو فراهم شود. نگرانی از اینکه همچون گذشته که هیچ‌گونه ضابطه‌ای برای تأسیس دفترخانه در قانون پیش‌بینی و مقرر نشده بود امروزه نیز با مصلحت‌اندیشی و بی‌توجهی به توالی فاسد آن ضوابط مقرر قانونی زیرپا نهاده شود، امیدواریم که این نگرانی‌ها بی‌مورد باشد و تأسیس و گسترش دفاتر جدید منطبق با قانون صورت گیرد.

با ذکر این مقدمه به بررسی ضوابط تأسیس دفترخانه از ابتدا تاکنون در مقررات قانونی قبلی و فعلی می‌پردازیم.

گفتار اول - بحث تطبیقی

الف - در قانون تشکیل دفاتر اسناد رسمی مصوب ۱۳۰۷ در خصوص ضوابط تأسیس دفترخانه مقررات خاصی تدوین نشده بود تنها در این رابطه ماده یک قانون مزبور مقرر می‌داشت که تأسیس دفترخانه در نقاط مختلف بستگی به نظر وزارت عدلیه دارد و در صورتی که وزارت عدلیه ضرورت تشکیل دفترخانه را در نقطه‌ای احراز می‌کرد دستور تأسیس آن را صادر می‌نمود و تعیین تعداد دفاتر نیز در هر یک از نقاط کشور در اختیار وزارت مذکور بود ولی هیچ‌نوع ضابطه‌ای برای تشخیص تعداد دفاتر لازم برای هر منطقه در قانون مقرر نشده بود بنابراین تابع سلیقه‌ها و اراده و اغراض مسئولین وقت وزارت عدلیه قرار می‌گرفت.

ب - در ماده ۸۱ قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰ نیز همان حکم مجدداً تکرار شده و لیکن باز هم قانونگذار هیچ نوع ضابطه‌ای برای تشکیل دفاتر اسناد رسمی پیش‌بینی و وضع ننموده و وضعیت کماکان به نحو سابق ادامه یافت.

ج - در قانون دفتر اسناد رسمی مصوب ۱۳۱۶ نیز همین وضعیت ادامه یافت و در ماده یک قانون مزبور همان حکم مجدداً تکرار شد و هیچ تغییری پدید نیامد و تأسیس دفترخانه در کشور کماکان بدون هیچ گونه ضابطه‌ای تا سال ۱۳۵۴ ادامه یافت و تابع مصالح و مقاصد مسئولین وقت در وزارت دادگستری بود تا اینکه قانون دفاتر اسناد رسمی به تصویب رسید و برای اولین بار ضوابط قانونی مشخصی برای تأسیس و تشکیل دفاتر اسناد رسمی در نقاط مختلف کشور مقرر گردید.

گفتار دوم - ضوابط تأسیس دفترخانه در قانون دفاتر اسناد رسمی مصوب

سال ۱۳۵۴

براساس ماده ۵ قانون اخیر مقرر شده است که «پس از تصویب این قانون تأسیس دفترخانه با توجه به نیازمندی‌های هر محل تابع ضابطه زیر خواهد بود». بنابراین تأسیس دفترخانه در نقاط مختلف تابع دو متغیر می‌باشد ۱ - نیازمندی‌های محل ۲ - ضوابط قانونی

الف - نیازمندی‌های محل

هر چند می‌توان با ایجاد ضابطه‌ای، ضرورت تأسیس دفترخانه را در هر محل تنها به احراز آن ضابطه منوط ساخت، درست به همان گونه که در ماده ۵ مقرر شده و تأسیس دفترخانه را منوط به احراز میزان خاصی از جمعیت در منطقه‌ای خاص نموده و لیکن با توجه به اینکه ترکیب جمعیتی مناطق مختلف با یکدیگر تفاوت دارد در نتیجه میزان انجام معاملات و تنظیم اسناد از نقطه‌ای به نقطه‌ای دیگر نیز متفاوت خواهد بود. به عنوان مثال در منطقه بازار و یا مناطق مرکزی تهران که محل استقرار

شرکت‌ها و مؤسسات تجاری می‌باشد میزان و تعداد انجام معاملات به مراتب بیشتر از مناطق مسکونی حاشیه شهر مانند شهرک راه آهن و شهران می‌باشد بنابراین توجه نکردن به نیازمندی‌های محل که از محلی به محل دیگر متفاوت می‌باشد و اکتفاء به یک ضابطه واحد بدون در نظر گرفتن سایر نیازها و متغیرها صحیح نخواهد بود. به همین دلیل توجه به نیازمندی‌های محل را قانونگذار بر ضابطه تعداد جمعیت ساکن در هر محل مقدم در نظر گرفته تا بتواند با انعطاف بیشتری به تأمین نیازهای مناطق مختلف پردازد. در نتیجه در مناطقی که نیاز بیشتری به دفترخانه دارند براساس هر ۱۵ هزار نفر می‌توان یک دفترخانه تأسیس نمود و در سایر مناطق به ازاء هر ۲۰ هزار نفر می‌توان یک دفترخانه تأسیس نمود. به علاوه ملاحظات اجتماعی و اقتصادی هر محل نیز در تعیین تعداد دفاتر اسناد رسمی آن منطقه دخیل و مؤثر می‌باشد. بنابراین ملاحظه می‌شود که تشخیص نیازمندی‌های محل تنها از طریق تهیه آمار و اطلاعات و انجام کارشناسی‌های علمی و عملی بر روی آمار و ارقام و اطلاعات تهیه شده ممکن و میسر می‌باشد در نتیجه سازمان ثبت در مورد تأسیس دفاتر جدید در هر محل ناگزیر از انجام کارشناسی لازم و جدی قبل از تأسیس دفاتر مزبور است و قبل از انجام کارشناسی و تحقیقات لازم نمی‌تواند نسبت به تأسیس دفاتر جدید در هر محل اقدام نماید. چه بسا انجام تحقیقات این حقیقت را آشکار سازد که دفاتر موجود در یک حوزه ثبتی به علت رکود اقتصادی یا بافت جمعیتی خاص با بیکاری یا کم‌کاری روبرو هستند و در این صورت تأسیس دفاتر اسناد رسمی جدید فاقد وجاهت قانونی و اقتصادی خواهد بود. در نتیجه احراز حد نصاب جمعیت لازم برای تأسیس دفترخانه جدید برابر ماده ۵ شرط لازم می‌باشد ولیکن شرط کافی نیست بلکه احراز نیاز محل به تأسیس دفترخانه جدید است که موجب می‌شود تا تأسیس دفاتر جدید در دستور کار قرار گیرد و اگر چنین نیازی احساس نشود، تشکیل دفاتر جدید منتفی خواهد

بود.

ب - ضابطه قانونی

۱ - مطابق بند دوم ماده ۵ در شهرها برای حداقل هر پانزده هزار نفر و حداکثر هر بیست هزار نفر یک دفترخانه تأسیس خواهد شد. تعیین حد نصاب شناور جمعیتی به عنوان ضابطه قانونی برای تأسیس دفترخانه در هر محل این طور توجیه شده است که با توجه به آمار اسناد تنظیمی در دفاتر اسناد رسمی موجود در هر محل و درآمد حاصل از حق ثبت معاملات در دفاتر مزبور سازمان ثبت می تواند به طور صحیح و مناسبی در مورد تعداد دفاتر لازم در هر محل اتخاذ تصمیم کند. توضیح آنکه چنانچه آمار موجود حکایت از کثرت و تراکم تعداد اسناد تنظیمی در دفاتر موجود در هر محل نماید و درآمد دفاتر نیز گویای فراوانی و ازدیاد روزافزون تعداد اسناد و معاملات و تراکم امور و فعالیتها در دفاتر مزبور باشد سازمان ثبت می تواند به ازای هر پانزده هزار نفر یک دفترخانه در محل تأسیس کند و در غیر این صورت با توجه به آمار رسمی افزایش جمعیت در هر محل چنانچه تقاضا برای تأسیس دفترخانه جدید حاد نباشد و با توجه به شرایط و اوضاع احوال منطقه تأسیس یک دفترخانه بتواند جبران نیازهای جدید را با در نظر گرفتن ترکیب جمعیتی محل بنماید می توان به ازای هر بیست هزار نفر یک دفترخانه در محل تأسیس نمود.

۲ - مطابق بند ۳ ماده ۵ در مورد شهرها و بخشهایی که تعداد جمعیت آنها مطابق آمار رسمی منتشره کمتر از پانزده هزار نفر باشد سازمان ثبت تنها می تواند اجازه تأسیس یک دفترخانه را بدهد پس در این گونه مناطق تنها ضابطه و معیار قانونی همان حد نصاب جمعیتی می باشد. البته تعریف شهر و بخش را باید در قانون تقسیمات کشوری جستجو و مطابق آن اقدام نمود و نمی توان به میل و سلیقه شخصی رفتار نمود.

۳- اما در تبصره ماده ۵ مقرر شده است که پس از تعیین تعداد دفاتر اسناد رسمی هر محل به شرح این ماده هرگاه با توجه به میزان معاملات و درآمد دفاتر موجود و مقتضیات محلی افزایش تعداد دفاتر اسناد رسمی زائد بر حد نصاب مذکور ضروری تشخیص داده شود به پیشنهاد سازمان ثبت و تصویب وزارت دادگستری حداکثر تا دو دفترخانه می‌توان به دفاتر موجود در هر حوزه ثبتی با رعایت مقررات این قانون اضافه نمود.

حکم مندرج در این ماده در واقع استثنائی بر حکم مندرج در ماده ۵ در مورد ضابطه قانونی جمعیتی برای تشکیل دفاتر اسناد رسمی تلقی می‌شود و حکم مزبور را نقض می‌کند زیرا همان ضوابط و معیارهایی که در متن ماده برای توجیه تشکیل دفترخانه براساس حداقل و یا حداکثر جمعیت لازم برای تأسیس دفترخانه به کار گرفته می‌شود در این تبصره مورد استفاده قرار گرفته و ضابطه جمعیتی مزبور را نقض نموده و به سازمان ثبت اجازه می‌دهد تا دفاتر بیشتری را در هر محل تأسیس نماید. ضوابط و معیارهایی که در اینجا نیز ملاک تصمیم‌گیری و مناط اعتبار قرار می‌گیرند عبارتند از: ۱- میزان معاملات ۲- درآمد دفاتر اسناد رسمی موجود ۳- مقتضیات محلی

۴- نکته حائز اهمیت آن که افزایش تعداد اسناد و میزان درآمد دفاتر اسناد رسمی به تنهایی نمی‌تواند موجب تأسیس دفترخانه خارج از حد نصاب مقرر قانونی در مناطق مختلف شود بلکه همان‌طور که در متن تبصره نیز مقرر شده است تنها در صورتی که با توجه به معیارهای مزبور «ضرورت تشکیل دفاتر اضافی» در هر محل احراز شود می‌توان براساس مجوز حاصله از تبصره مرقوم نسبت به تأسیس دفاتر اضافی مبادرت نمود به عنوان مثال هرگاه تعداد اسناد تنظیمی و میزان معاملات به حدی باشد که انجام امور مراجعین با مشکلات اما در این تبصره مرجع تشخیص و

احراز ضرورت معین نشده است و لیکن با توجه به اینکه تشخیص ضرورت تأسیس دفاتر اضافی امری فنی و تخصصی است بنابراین به نظر می‌رسد سازمان ثبت که عهده‌دار پیشنهاد تشکیل دفاتر مزبور به وزارت دادگستری است ابتدا باید موضوع را به کارشناسان و متخصصین فن واگذار نماید و گروهی از صاحب‌نظران در رشته‌های مختلف آماری و اقتصادی و مالی واجتماعی را مأمور نماید تا در خصوص موضوع تحقیق و بررسی لازم و جامع نموده و نتایج تحقیقات خود را به سازمان مزبور گزارش نمایند. در این صورت چنانچه نتیجه تحقیقات مزبور تشخیص ضرورت تشکیل دفاتر اضافی در محل موردنظر باشد سازمان ثبت می‌تواند با تکیه بر نظرات کارشناسی مزبور موضوع تأسیس دفاتر اضافی را به وزارت دادگستری پیشنهاد نماید و در غیر این صورت تشکیل دفاتر مزبور منتفی خواهد بود. توضیح آنکه با تغییراتی که در قوه قضاییه و ساختار آن صورت گرفته ظاهراً موضوع پیشنهاد به وزارت دادگستری منتفی شده است و سازمان ثبت رأساً در این باره تصمیم‌گیری خواهد نمود.

۵- اما بر معیارهای مندرج در تبصره مرقوم انتقاداتی نیز وارد است. زیرا چنانچه منظور آن باشد که افزایش تعداد اسناد و میزان درآمد دفاتر موجود، موجب شود تا سازمان ثبت برای جلوگیری از افزایش میزان درآمد دفاتر موجود به فکر تأسیس دفاتر جدیدی بيفتد تا از این طریق بتواند میزان درآمد دفاتر را کنترل نماید و آن را کاهش دهد در این صورت چنین مبنایی نمی‌تواند از وجاهت و مشروعیت قانونی برخوردار باشد. زیرا هیچ عقل سلیمی چنین تفکری را نمی‌پسندد و نمی‌پذیرد که گروهی در این اندیشه باشند که به هر نحو که شده موجب کاهش میزان درآمد مشروع گروهی دیگر شوند بلکه ملاحظات و مصالح اجتماعی اقتضاء دارد که در هر جامعه سررشته امور به نحوی تنظیم و امکانات لازم به نحوی برای افراد مهیا شود که اشخاص بتوانند با انجام کارهای مشروع و تحمل زحمات به ماحصل دسترنج خویش دسترسی یابند و

به نحوی از لحاظ مالی تأمین شوند که به فکر انجام امور نامشروع و کسب درآمد از طرق مزبور نباشند.

بنابراین در صورتی که دفاتر اسناد رسمی از لحاظ مالی از درآمد مناسبی برخوردار باشند خود به خود موضوع ارتکاب تخلفات و جرائم از ناحیه ایشان تا حد بسیار زیادی منتفی شده و امنیت و آرامش بر فضای معاملات و تنظیم اسناد رسمی حکم فرما خواهد شد. بنابراین معیارهای مزبور نمی‌تواند به تنهایی ملاک و معیار کافی برای افزایش تعداد دفاتر موجود در هر محل تلقی شود. در نتیجه تنها می‌توان به معیار دیگری متوسل شد که عبارت از توجه به نیازمندی‌های محل و یا مقتضیات محلی می‌باشد. توضیح مطلب آن است که نیازمندی‌های محل تنها ضابطه‌ای است که می‌تواند افزایش تعداد دفاتر موجود در هر محل را توجیه کند. به عبارت دیگر تنها در صورتی که دفاتر موجود در هر محل با توجه به تراکم امور و افزایش تعداد معاملات و جمعیت محل و رونق اقتصادی نتوانند به نحو مطلوب و شایسته و در کمترین زمان ممکن نسبت به انجام امور مراجعین اقدام کنند و در نتیجه موجب نارضایتی و کندی و یا طولانی شدن زمان انجام امور مراجعه‌کنندگان شوند و همچنین در صورتی که از طریق تأمین و گسترش تکنولوژی‌ها و ابزار و وسایل لازم علمی و جدید نتوان نسبت به رفع کمبودها و کاستی‌ها و مشکلات موجود در سر راه انجام بهینه وظایف دفاتر موجود مبادرت نمود و به علاوه گروه‌های کارشناسی و تخصصی نیز ضرورت تأسیس دفاتر جدید و اضافی را احراز و اعلام نمایند می‌توان نسبت به تأسیس دفاتر جدید به صورت استثنایی و برخلاف ضابطه جمعیتی مقرر در ماده ۵ اقدام نمود.

۶- نکته دیگر آنکه در بند چهارم ماده ۵ مقرر شده است که چنانچه در هر مورد به علت انفصال دائم، بازنشستگی و یا فوت سردفتر دفترخانه‌ای تعطیل شود و پس از انقضای مهلت‌های مقرر در ماده ۶۹ قانون نیز فرد واجد شرایطی برای تصدی دفترخانه

توسط سردفتر بازنشسته و یا وراث سردفتر متوفی به سازمان ثبت معرفی نشود و دفترخانه در حال تعطیل باقی بماند اجازه تجدید فعالیت دفترخانه مزبور در حکم تأسیس دفترخانه جدید خواهد بود و در نتیجه تابع حکم کلی مندرج در ماده ۵ شده و تنها با رعایت ضابطه جمعیتی مقرر در ماده مرقوم و نیازمندی‌های محل می‌توان اجازه فعالیت برای آن دفترخانه صادر نمود و نمی‌توان در خصوص مورد برخلاف اصل عمل نموده و آن را از تبعیت از قاعده مزبور معاف ساخت.

ج - یک استثناء

براساس مقررات ماده ۵ تنها می‌توان یک دفترخانه به ازاء حداقل هر پانزده هزار نفر در هر منطقه تأسیس نمود اما ممکن است در برخی از مناطق، همان‌گونه که قبلاً گفته شد، به لحاظ میزان معاملات و تنظیم قراردادهای و اسناد تأسیس دفاتر بیشتر ضروری باشد. البته این امر محتاج انجام آمارگیری و کارشناسی‌های مختلف علمی می‌باشد. در هر صورت پس از آنکه با انجام آمارگیری و کارشناسی‌های علمی و عملی ضرورت تأسیس دفاتر بیشتر در یک نقطه احراز شد و سازمان ثبت موضوع را تصویب نمود حداکثر می‌توان تا دو دفترخانه به دفاتر موجود در هر حوزه ثبتی با رعایت مقررات قانون دفاتر اسناد رسمی اضافه نمود. ذکر سه نکته را در این باره ضروری می‌داند.

۱ - افزایش تعداد دفاتر برخی از مناطق که امری استثنایی و برخلاف ضابطه قانونی جمعیتی می‌باشد تنها در صورتی میسر خواهد بود که ابتدا براساس مقررات ماده ۵ دفاتر لازم در هر منطقه تأسیس شود و سپس در صورتی که باز هم نیاز به تأسیس دفاتر بیشتری احساس شود می‌توان از مقررات تبصره ماده ۵ کمک گرفته و نسبت به تأسیس دفاتر بیشتر از حد نصاب قانونی اقدام نمود.

۲ - دومین نکته آن است که حداکثر تا دو دفترخانه می‌توان به تعداد دفاتر موجود

در هر حوزه اضافه نمود اما لازم نیست که حتماً دو دفترخانه به دفاتر موجود در هر محل اضافه نمود بلکه با انجام کارشناسی‌های لازم می‌توان تعیین نمود که چه تعداد دفترخانه در هر محل مورد نیاز است در نتیجه ممکن است تنها یک دفترخانه مورد نیاز باشد فلذا تنها یک دفترخانه اضافی تأسیس خواهد شد اما چنانچه کارشناسان نظر دهند که بیش از دو دفترخانه اضافی در نقطه‌ای باید تأسیس شود این امر با توجه به مفاد تبصره ماده ۵ ممکن و میسر نخواهد بود. زیرا تنها و حداکثر تأسیس دو دفترخانه اضافی در هر حوزه مجاز شناخته شده است و نمی‌توان برخلاف مفاد تبصره ماده پنج دفاتر بیشتری را تأسیس نمود.

۳- نکته آخر آن است که در تبصره مرقوم به حوزه ثبتی اشاره شده است. منظور از حوزه ثبتی با توجه به ماده ۱ قانون ثبت اسناد و املاک مصوب سال ۱۳۱۰ همان حوزه ابتدایی دادگستری است زیرا در ماده مرقوم مقرر شده است که در هر حوزه ابتدایی به اقتضاء اهمیت محل یک اداره یا دایره ثبت اسناد و املاک تأسیس می‌شود و اداره یا دایره ثبت ممکن است دارای شعبه‌هایی نیز باشد. بنابراین حوزه ثبتی همان حوزه رسیدگی ابتدایی قضایی می‌باشد و مطابق ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب سال ۱۳۱۸ رسیدگی نخستین (ابتدایی) به دعاوی مدنی راجع به دادگاه‌های شهرستان و دادگاه‌های بخش است جز در مواردی که قانون مرجع دیگری معین کرده باشد. با توجه به مفاد ماده ۱ در مناطقی که دادگاه بخش تشکیل شده باشد حوزه ابتدایی، حوزه همان دادگاه خواهد بود و در مناطقی که تنها دادگاه شهرستان تشکیل شده و دادگاه بخش وجود نداشته باشد، حوزه ابتدایی، حوزه دادگاه شهرستان خواهد بود. در نتیجه در مناطقی که دادگاه بخش وجود دارد حوزه ثبتی آن محل همان حوزه رسیدگی دادگاه بخش خواهد بود و در نقاطی که تنها دادگاه شهرستان وجود دارد حوزه ثبتی آن محل همان حوزه رسیدگی دادگاه شهرستان می‌باشد.

با این توضیحات معنای حوزه ثبتی مندرج در تبصره ماده ۵ روشن شده و معلوم می‌گردد که محدوده حوزه‌ای که دو دفترخانه می‌توان به تعداد دفاتر موجود در آن اضافه نمود تا کجا می‌باشد و چه مناطقی را شامل می‌شود. در نتیجه ابتدا باید براساس تقسیمات قضایی کشوری و با توجه به تشکیل دادگاه‌های بخش یا شهرستان در هر منطقه، حوزه‌های ثبتی را معین نمود و سپس با توجه به اعلام نیاز به تأسیس دفاتر اسناد رسمی جدید در هر حوزه با توجه به مفاد تبصره ماده ۵ قانون دفاتر اسناد رسمی نسبت به تأسیس دفاتر اضافی اقدام نمود.

