

## نقد رویه قضایی ناظر بر تنظیم سند رسمی بیع خودرو

سعید نصراله زاده خراسانی\*

منصور ضیائیان\*\*

### چکیده

اختلاف نظرهای حقوق دانان بر سر نحوه ثبت بیع خودرو علی‌رغم نبود قانونی شفاف و روشن موجب شد تا نظام قضایی و اجرایی کشور بر سر این موضوع دچار چالش شوند. نظام قضایی که پیشتر مدافع ثبت بیع خودرو در دفاتر اسناد رسمی بود الان در بسیاری از موارد با نقض استدلال‌های پیشین معتقد به کفایت تعویض پلاک و صدور برگ سبز در بیع خودرو است. در این خصوص نظرات مشورتی و آرائی که از محاکم یا هیئت عمومی صادر شده عمدتاً دلالت بر لزوم ثبت رسمی خودرو در دفاتر اسناد رسمی دارد. اما برخی دادستان‌های استانی و دادستان کل کشور معتقد به کفایت تعویض پلاک و صدور برگ سبز می‌باشند و در این خصوص دستورات و بخشنامه‌هایی نیز صادر کرده‌اند تا در صیانت از حقوق عامه فعال باشند. در این پژوهش با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی، با مطالعه قوانین، مقررات و اسناد الزام‌آور به این سؤال جواب می‌دهیم که ثبت رسمی بیع خودرو یا عدم ثبت آن در دفاتر اسناد رسمی چگونه می‌تواند به حفظ و احیاء حقوق عامه بینجامد؟ همچنین این سؤالات که نقش دادستان‌ها برای صیانت از حقوق عامه در قضیه بیع خودرو چیست؟ آیا تعویض پلاک و صدور برگ سبز به‌تنهایی می‌تواند مبین سند رسمی دال بر انتقال مالکیت باشد؟ در نهایت پس از بررسی‌های مختلف به این نتیجه می‌رسیم که دادستان نمی‌تواند در حمایت از حقوق عامه به کفایت تعویض پلاک به‌جای ثبت رسمی بیع خودرو دستور دهد.

**واژگان کلیدی:** انتظار مشروع، حکمرانی خوب، سند رسمی خودرو، دادستان،

حقوق عامه

---

saeednasrolah@gmail.com

\*پژوهشگر پژوهشگاه قوه قضائیه، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

ziaiiian.mansour@gmail.com

\*\*دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه قم، قم، ایران

## مشخصات رأی

در این قسمت ابتدا به ذکر دو نمونه از آراء وحدت‌رویه دیوان عالی کشور در خصوص وضعیت ثبت رسمی معاملات خودرو در دفاتر اسناد رسمی می‌پردازیم و سپس با دو نمونه از دستورات دادستان‌های استانی و دستور اخیر دادستان کل کشور در این خصوص طرح بحث می‌کنیم.

### رأی هیئت عمومی

«مطابق ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب سال ۱۳۸۹ مقرر شده است: «نقل و انتقال خودرو به موجب سند رسمی انجام می‌شود، دارندگان وسایل نقلیه مکلفند قبل از هرگونه نقل و انتقال وسایل مذکور در دفاتر اسناد رسمی، ابتدا به ادارات راهنمایی و رانندگی یا مراکز تعیین شده از سوی راهنمایی و رانندگی برای بررسی اصالت وسیله نقلیه، هویت مالک، پرداخت جریمه‌ها و دیون معوق و تعویض پلاک به نام مالک جدید مراجعه نمایند.» نظر به این‌که بخشنامه شماره ۶۲۱۶۷-۲۰-۱۲۰۸-۱۳/۴-۱۳۹۰/۱۰/۱۸ فرم‌انده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران در راستای وظایف اداره راهنمایی و رانندگی یا مراکز تعیین شده از سوی راهنمایی و رانندگی برای بررسی اصالت وسیله نقلیه، هویت مالک، پرداخت جریمه‌ها و دیون معوقه و تعویض پلاک به نام مالک جدید تنظیم شده است و با نقل و انتقال خودرو به موجب سند رسمی در دفاتر اسناد رسمی منافاتی ندارد و همچنین نافی مراجعه متعاملین به دفاتر اسناد رسمی برای تنظیم سند نقل و انتقال رسمی خودرو نیست و مفهوم ثبت اقدامات انجام شده در راستای وظایف مصرح در ذیل ماده ۲۹ قانون یادشده برای راهنمایی و رانندگی در سامانه مربوط به راهنمایی و رانندگی است و از آن نقل و انتقال رسمی خودرو که از صلاحیت‌های ذاتی دفاتر اسناد رسمی است استنباط نمی‌شود، بنابراین بخشنامه مورد شکایت خارج از حدود اختیارات نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران نیست و مخالفتی با قانون ندارد و قابل ابطال تشخیص نشد.»

### رأی هیئت عمومی

اولاً: قانون‌گذار در مواد ۴۶ و ۴۷ قانون ثبت اسناد و املاک مصوب سال ۱۳۱۰ موارد ثبت اجباری معاملات را ذکر کرده است و سایر موارد از جمله ثبت معاملات راجع به اموال منقول اختیاری بوده و الزامی برای مراجعه به دفاتر اسناد رسمی وجود ندارد. ثانیاً: مطابق قانون اصلاح ماده ۲۲ قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۸۸، مسئولیت صدور گواهینامه رانندگی، اسناد مالکیت و پلاک خودرو در قلمرو جمهوری اسلامی ایران بر عهده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران است. ثالثاً: انعقاد عقد وکالت و حق توکیل به غیر، از جمله حقوقی است که قانون‌گذار در ماده ۶۵۶ قانون مدنی و مواد بعد به آن تصریح کرده است، بنابراین بند دوم

بخشنامه مورد شکایت، که متضمن تکلیف دفاتر اسناد رسمی به خودداری از درج اختیار تفویض وکالت در وکالت‌های تعویض پلاک و وکالت‌نامه‌های فروش خودرو است، همچنین بند سوم بخشنامه یادشده مبنی بر این که کسانی که تعویض پلاک به نام آن‌ها انجام شده تنها پس از ثبت سند رسمی انتقال می‌توانند به‌عنوان مالک، برای تعویض مجدد پلاک و انتقال مالکیت خودرو به شخص دیگری وکالت دهند، مغایر قوانین یاد شده است و از آن حیث که محدودیتی برای تویکل به غیر مقرر کرده مخالف حقوق مدنی اشخاص است و بندهای مذکور مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

## دستور اول

احتراماً ضمن آرزوی قبولی طاعات نظر به این که حوزه خرید و فروش خودرو جزء مشاغل سودآور است و سرمایه‌های فراوانی در این معاملات رد و بدل می‌گردد بنابراین گستره این حوزه و نوع آن زمینه مناسبی را برای کلاهبرداران فراهم نموده است تا در آن فعالیت‌های غیرقانونی کرده و هم این حوزه را مختل نمایند و نتیجتاً موجب افزایش ورودی پرونده به دستگاه قضایی گردند که دامن زدن به سناریوی عدم قبول برگ سبز خودرو به‌عنوان سند مالکیت یکی از پیامدهای آن است که در این راستا اهمیت و توسعه ثبت رسمی معاملات اموال در پیشگیری از دعوی و جرایم مربوط در بندهای ۶۶ و ۶۷ سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله العالی) در تدوین برنامه ششم توسعه کشور و بخشنامه شماره ۹۰۰۰/۶۹۰۰۶/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۱ ریاست محترم قوه قضاییه و قانون ثبت اسناد و املاک، سند تحول قضایی (ترویج و افزایش ثبت معاملات) مکرراً مورد تأکید قرار گرفته است و توجهاً به ماده ۲۱ قانون رسیدگی به تخلفات راهنمایی و رانندگی مصوب سال ۱۳۸۹ و مواد ۲ و ۳ آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور نقل و انتقال خودرو به‌موجب سند رسمی انجام می‌شود و وظیفه نقل و انتقال خودرو به عهده دفاتر اسناد رسمی است و دارندگان وسایل نقلیه مکلفند قبل از هرگونه نقل و انتقال وسایل نقلیه ابتدا به ادارات راهنمایی و رانندگی یا مراکز تعیین شده از سوی راهنمایی و رانندگی برای بررسی اصالت وسیله نقلیه، هویت مالک، پرداخت جریمه‌ها و دیون معوق و تعویض پلاک به نام مالک جدید مراجعه نمایند و پس از تعویض پلاک، دفتر اسناد رسمی موظفند ضمن رعایت سلسله اسناد نسبت به تنظیم سند قطعی منقول به نام خریدار مطابق مقررات اقدام نمایند، لکن گزارشات واصله حاکی از آن است که مراکز تعویض پلاک و همچنین نمایشگاه‌های فروش خودرو در سطح استان با برداشت ناصواب از قوانین و مقررات موجود، این موضوع را که نیاز به حضور خریدار و فروشنده خودرو در دفاتر اسناد رسمی و تنظیم سند قطعی منقول نمی‌باشد به مردم القا و بعضاً بیان می‌کنند که در صورت تمایل به تنظیم سند قطعی، کلیه هزینه‌های نقل و انتقال به عهده خریدار است که این موضوع موجب تضییع حقوق خریداران و در نهایت عدم پرداخت عوارض و مالیات به‌موجب قوانین موضوعه و فرار

مالیاتی بین فروشنده و خریدار می‌گردد و نهایتاً متضررین جهت احقاق حقوق خود به مراجع قضایی مراجعه و این امر سبب افزایش بی‌شمار ورودی پرونده‌ها به دستگاه قضایی استان می‌گردد. مع الوصف هیچ مقررۀ قانونی به این موضوع که برگ سبز برای اثبات مالکیت خودرو کافی است وجود ندارد و تنها اسناد معاملات خودرو که در دفاتر اسناد رسمی ثبت گردیده به‌عنوان ملاک قانونی تشخیص مالکیت است. بنابراین به لحاظ ضرورت جلوگیری از فروش یک خودرو به چند نفر، کاهش ریسک سرمایه‌گذاری، پیشگیری از فرارهای مالیاتی به‌منظور پیشگیری از وقوع جرم، کاهش ورودی پرونده به دستگاه قضایی و صیانت از حقوق عامه مقتضی است با هماهنگی دستگاه‌های مسئول به فراخور وظیفۀ ذاتی و سازمانی خود اقدامات ذیل محقق گردد:

اولاً- با تذکار دستورالعمل ترک فعل مدیران ابلاغی از سوی ریاست محترم قوه قضاییه تدابیر و تمهیدات لازم جهت رعایت قوانین و مقررات موضوعه از جمله ماده ۲۹ قانون توسط دستگاه‌های متولی (مراکز تعویض پلاک و نمایشگاه‌های فروش خودرو) اتخاذ و مراتب جهت اجرا و رعایت مفاد آن ابلاغ گردد.

ثانیاً- ضمن خودداری از اعتبار بخشیدن به مدارک مربوط به تعویض پلاک خودرو (اعم از وکالت‌نامه تعویض پلاک و برگ سبز) به‌عنوان سند رسمی مالکیت، نسبت به ترغیب مردم جهت تنظیم سند رسمی مالکیت خودرو اقدام گردد.

ثالثاً- با استفاده از ظرفیت‌های رسان‌های استان و تبلیغات محیطی اقدامات لازم جهت ارتقاء آگاهی‌های عمومی به‌منظور ترویج و ترغیب شهروندان به ثبت رسمی معاملات خودرو و همچنین برگزاری کارگاه آموزشی برای نمایشگاه‌داران صورت پذیرد و النهایه نتیجه به‌صورت مستند و مصور به این دادستانی اعلام گردد.

## دستور دوم

احتراماً باتوجه به گزارشات واصله درخصوص استنکاف دفاتر اسناد رسمی از تنظیم وکالت‌نامهٔ مربوط به تعویض پلاک در مواردی که اسناد مالکیت از ناحیه پلیس راهنمایی و رانندگی صادر شده است، موارد ذیل متذکر می‌گردد.

۱- بر اساس اطلاق صدر ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی نقل و انتقال خودرو به‌موجب سند رسمی است.

۲- ماده ۱۲۸۷ قانون مدنی اسناد رسمی را علاوه بر موارد تنظیمی در دفاتر اسناد رسمی شامل اسناد تنظیمی نزد مأمورین رسمی در حدود وظایف و صلاحیت دانسته است.

۳- مطابق با ماده ۲۲ اصلاحی قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران از جمله صلاحیت‌ها و وظایف نیروی انتظامی صدور اسناد مالکیت و پلاک خودرو عنوان گردیده است و قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی نیز به‌صورت صریح یا ضمنی دلالتی بر نسخ این اختیار ندارد.

۴)۳- باتوجه به موارد معنونه قسمت ذیل ماده ۲۹ فوق‌الاشاره صرفاً ناظر بر تشریفات نقل‌وانتقال خودرو در دفاتر اسناد رسمی و منصرف از ایجاد محدودیت با تعیین تکلیف راجع‌به سایر اعمال حقوقی و وضعیت‌های مربوط به اقدامات قانونی پلیس راهنمایی و رانندگی است.

۴)۵- باتوجه به رأی وحدت‌رویه شماره ۱۸۶۳ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال بندهای ۲ و ۳ بخشنامه شماره ۹۴/۱۴۷۲۰۴ مورخ ۱۳۹۴/۸/۲۷ معاونت امور اسناد سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، مقید کردن تنظیم وکالت‌نامه تعویض مجدد پلاک به انجام انتقال در دفاتر اسناد رسمی خلاف قوانین موضوعه از جمله ماده ۹۰ قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران می‌باشد.

بنا بر مراتب پیش‌گفت و در راستای ماده ۲۲ قانون آیین دادرسی کیفری و بند الف ماده ۳ دستورالعمل نحوه مقابله با ترک وظایف قانونی مدیران و کارمندان و پیشگیری از آن و بند ۳ ماده ۲ دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مقرر است مراتب به کلیه دفاتر اسناد رسمی ابلاغ و با موارد عدم ترتیب اثر دادن به درخواست تنظیم وکالت‌نامه برخورد و درخصوص نحوه اعلام شکایت راجع‌به عملکرد دفاتر متخلف نیز به‌نحو مقتضی اطلاع‌رسانی شود. بدیهی است راجع‌به سردفتران دفاتری که با تحمیل شرایط غیرقانونی موجب محرومیت حق مراجعین شده و از قبل فریب یا قلب واقعیت حقوقی و اجبار به تنظیم اسناد انتقال خودرو تحصیل وجه و منفعت نمایند، تعقیب کیفری و اقدام حقوقی نیز امکان‌پذیر خواهد بود."

## دستور سوم

حسب گزارش‌های واصله و استعلامات برخی از دادستان‌ها درخصوص مناقشه بین سازمان ثبت اسناد و املاک کشور (کانون سردفتران) و نیروی انتظامی درخصوص الزامی یا غیرالزامی بودن معاملات ثبت خودرو در دفاتر اسناد رسمی به اطلاع می‌رساند: بندهای ۲ و ۳ بخشنامه شماره ۹۴/۱۴۷۲۰۴ مورخ ۱۳۹۴/۸/۲۷ صادره از سازمان ثبت اسناد و املاک که مضموناً حاکی از ضرورت مراجعه طرفین معامله برای ثبت معاملات خودرو به دفاتر اسناد رسمی بوده با صدور دادنامه شماره ۱۸۶۳ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲ هیئت محترم دیوان عدالت مستنداً به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ ابطال گردیده و در تاریخ ۱۴۰۰/۰۱/۱۰ به شماره ۹۸۰۴۱۸۵ در روزنامه رسمی ثبت و ابلاغ شده است. از آن جایی که برابر مواد مختلف از جمله تبصره ماده ۱۴ و مواد ۳۴، ۳۵ و ۳۷ و خصوصاً مواد ۴۳ و ۴۵؛ آراء شعب دیوان عدالت اداری و به‌ویژه هیئت عمومی در موارد مشابه برای تمامی دستگاه‌های اداری لازم‌الاجرا بوده و برای مستنکفین مجازات در نظر گرفته شده است. لذا مستفاد قطعی از دادنامه مذکور و قوانین مربوط تلقی برگ سبز خودرو صادره از شرکت‌های تولیدی به‌عنوان سند مالکیت بوده و نقل‌وانتقالات خودرو با ثبت مشخصات متعاملین و نیز مشخصات خودرو مندرج در برگ سبز؛ در ادارات راهنمایی و رانندگی بلامانع بوده و ضرورتی به مراجعه به دفاتر رسمی نمی‌باشد مگر این‌که متعاملین خواهان ثبت آن در دفاتر مذکور باشند.

## مقدمه

در زمینه فرایند تنظیم سند رسمی بیع خودرو و لزوم مداخله یا عدم مداخله دفاتر در تنظیم سند رسمی خودرو استدلالات موافق و مخالف فراوانی مطرح شده است. هر دو گروه هم از منظر صیانت از حقوق عامه به چگونگی تنظیم سند رسمی بیع خودرو پرداخته‌اند. در حالی که انتظار مشروع مردم از حاکمیت و در این معنا قوه قضاییه این است که ضمن تسهیل و تسریع معاملات، فرایند مطمئنی برای جلوگیری از بطلان بعدی معاملات اندیشیده شود. با این حال تشتت آرا و نظرات صادره از قوه قضاییه در این خصوص حکمرانی خوب را زایل کرده و این حوزه را به محل مناسبی برای منازعات بی‌پایان تبدیل کرده است.

اهمیت مسئله با ورود دادستان‌های استانی و دادستان کل کشور به موضوع بیشتر شده است. صدور دستورات دادستان‌های استانی و بخشنامه دادستان کل کشور در این خصوص اساساً موضوع را از شمول مسائل سیاستی و تقنینی خارج کرده و برخورد نظری، قهری و دستوری را ایجاب کرده است که در نهایت موجب خروج روشی از چارچوب قضایی و تبدیل موضوع به یک رویه قضایی شده است. صرف نظر از ضرورت مداخله دادستان در مواردی که تزییع حقوق عامه اتفاق افتاده است، تشتت نظرات ایشان نیز نتوانسته نظام حقوقی را هدایت کند. در این مقاله با ذکر نمونه‌هایی از آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و دستورات دادستان‌های استانی و بخشنامه دادستان کل کشور یا سایر احکام قضایی و نظرات مشورتی به پردازش زوایای موضوع با رویکرد صیانت از حقوق عامه می‌پردازیم.

در این مقاله عبارات زیر در معانی مربوطه به کار رفته است:

راهور: پلیس راهنمایی و رانندگی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران

سازمان ثبت: سازمان ثبت اسناد و املاک کشور

دفتر/ دفاتر: دفتر اسناد رسمی

## ۱. ارتباط نحوه ثبت بیع خودرو با وظایف قوه قضاییه در صیانت از حقوق عامه

احیاء حقوق عامه مطابق صدر بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی<sup>۱</sup> از وظایف قوه

۱. اصل ۱۵۶: قوه قضاییه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق

بخشیدن به عدالت و عهده دار وظایف زیر است:

قضایه است. در همین خصوص رؤسای قوه قضاییه با وضع و ابلاغ مصوباتی سعی در اجرای این وظیفه مهم داشته‌اند لیکن اجرای این مصوبات در عمل نیازمند اراده اجرایی مقامات قضایی است. در موضوع نحوه ثبت بیع خودرو نیز دادستان‌ها با برداشتی که از تضييع حقوق عامه داشتند یا لاقفل در جهت صیانت از آن، اقداماتی را انجام داده‌اند. سایر ارکان قوه قضاییه نیز در این خصوص اقدامات و تصمیماتی داشتند که بعضاً مغایر با تصمیمات متخذه دادستان است. مدیریت عالی قوه قضاییه نیز در حال حاضر نتوانسته بین این اقدامات یک وفاق ایجاد کند. در حقیقت اقدامات به عمل آمده که در جهت صیانت از حقوق عامه انجام شده موجب سلب اعتماد عمومی گشته است. در ذیل به دلایل اهمیت ورود قوه قضاییه و کنش فعال آن در قضیه بیع خودرو از ابواب مختلف می‌پردازیم.

### ۱.۱. انتظار مشروع مردم از قوه قضاییه در احیاء حقوق عامه

پیش از بررسی نحوه بیع خودرو، لزوم مداخله دولت در حفظ و احیاء حقوق عامه در معاملات خودرو به‌عنوان انتظار مشروع از دولت مفروض است. انتظار(های) مشروع، خواسته‌ها و توقعات موجه و معقولی هستند که در روابط متقابل افراد با کارگزاران عمومی و به‌ویژه مقام‌های دولتی در اثر تصمیم‌ها، اعلام‌ها، سیاست‌ها و رویه ایجاد می‌شود به‌نحوی که عدم توجه به آن‌ها یا صرف‌نظر کردن از آن‌ها، موجب ورود خسارت یا سلب منفعت از شهروندان مخاطب می‌گردد (بهنیا، ۱۳۹۳: ۲۲). چنانچه حاکمیت در اقدامات خود به این انتظار مشروع مردم در صیانت از حقوق عامه توجه کند و تصمیمات متخذه و اقدامات حکمرانی دارای پیوست حقوق عامه باشد شهروندان نیز متناسب با شرایط قابل پیش‌بینی نسبت به برنامه‌ریزی، فعل یا ترک فعل و محاسبه نتایج اقدامات خود مبادرت می‌کنند. در نتیجه ضمن ارتقاء سطح

- ۱- رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبه، که قانون معین می‌کند
- ۲- احیاء حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع
- ۳- نظارت بر حسن اجراء قوانین
- ۴- کشف جرم و تعقیب مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام
- ۵- اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین

اعتماد اجتماعی بین ملت و حاکمیت، آسیب‌پذیری شهروندان در مقابل انواع تصمیم‌ها و اعلام‌های احتمالی خودسرانه کاهش می‌یابد (بهنیا، ۱۳۹۳: ۲۲).

با عنایت به مفهوم کلان دولت و از آن‌جا که انتظار مشروع به مثابه یک اصل کلی حقوقی، قابل تسری به اعمال اداری کلیه کارگزاران عمومی است، تصمیم‌ها و اعلام‌های اداری کلیه مقام‌های تقنینی و قضایی (بهنیا، ۱۳۹۷: ۴۱۱) مشمول این اصل است. بنابراین انتظار مشروع شهروندان از قوه قضاییه در تحقق تضمین معاملات مردم و در معنای موسع انتظار مشروع مردم از قوه قضاییه در صیانت از حقوق عامه در موضوع بیع خودرو تحقق یافته است. زیرا:

الف- تصمیمات دادستان‌ها و مقامات قضایی در خصوص نحوه بیع خودرو بدون قید و شرط اعلان عمومی شده است.

ب- تصمیمات دادستان‌ها به دلیل این‌که هزینه کمتری را بر معامله‌کنندگان تحمیل می‌کند مورد درخواست و حمایت آن‌هاست (در فرض کفایت تعویض پلاک و عدم الزام به ثبت رسمی بیع خودرو)

ج- شهروندان اقدامات خود را بر تصمیمات اعلامی مقامات قضایی استوار کرده‌اند

د- تصمیم قضایی دادستان‌ها قابل انتساب مستقیم یا غیرمستقیم به فرد یا افراد خاص است

ه- تصمیم مربوطه از جانب مقامات حاکمیت اعلان شده است

## **۲.۱. تصمیمات متناقض و متوالی؛ ناقض انتظار مشروع شهروندان از قوه قضاییه در**

### **صیانت از حقوق عامه**

در قضیه نحوه ثبت بیع خودرو اختلاف نظرهای مقامات قضایی (اعم از سازمان ثبت و دادگستری) با راهور در طول سالیان گذشته، مردم را دچار سردرگمی کرده است. از یک طرف منافع مادی افراد ایجاد می‌کند تا کمترین هزینه‌های مالی را برای معاملات خود هزینه کنند. از طرف دیگر استدلالاتی مبنی بر احتمال بطلان بعدی معامله در صورت عدم ثبت در دفاتر وجود دارد. مردم نیز در این اثنا نمی‌توانند بین تصمیمات گاه و بی‌گاه مسئولین اجرایی و قضایی بین صحیح و اصح یا بین صحیح و غلط تمییز دهند؛ لذا اساساً انتظار مشروع مردم از حاکمان در



تنظیم و سامان‌دهی ثبت رسمی بیع خودرو محدودش شده است. بیشتر قوه قضاییه و بالاخص سازمان ثبت موافق قطعی و بلامنازع ثبت رسمی بیع خودرو در دفاتر اسناد رسمی بود. در این زمینه اداره حقوقی قوه قضاییه در نظرات متعددی به ضرورت ثبت رسمی بیع خودرو در دفاتر اسناد رسمی دلالت کرده است.<sup>۱</sup> محاکم بدوی و تجدیدنظر نیز با این دیدگاه موافق و همسو بودند. شعبه ۱۱ دادگاه عمومی حقوقی تهران در دادنامه شماره ۰۰۱۱۸ مورخ ۱۳۹۱/۰۲/۱۸ که طی دادنامه شماره ۰۰۱۰۰۰۷۹۲ مورخ ۹۱۰۹۹۷۰۰۱ مورخ ۱۳۹۱/۰۷/۲۵ در شعبه ۵۰ دادگاه تجدیدنظر استان تهران قطعی شده است؛ استدلال کرده «فک پلاک اتومبیل به تبع تنظیم سند رسمی انتقال، به نام خریدار قابل اعمال است». اما بخشنامه‌های اخیر برخی دادستان‌های استانی و بخشنامه‌نهایی مربوط به دادستان کل کشور که بدان‌ها اشاره شد در یک چرخش یکصدو هشتاد درجه‌ای نه تنها به عدم لزوم ثبت رسمی بیع خودرو در دفاتر اسناد

---

۱. ازجمله این نظرات می‌توان به نظریه شماره ۷/۱۴۰۰/۶۱۳ مورخ ۱۴۰۰/۰۶/۱۷ اداره حقوق اشاره کرد که در پاسخ به سؤال «آیا دعوای فک پلاک خودرو بدون تنظیم سند رسمی قابلیت استماع دارد؟» بدین صورت پاسخ داده: «باتوجه به این‌که برابر مقررات مربوط پلاک نصب‌شده بر روی خودرو متعلق به مالک آن است و تردد خودرو با پلاک هر فردی می‌تواند آثاری را به همراه داشته باشد؛ ازجمله آن‌که تخلفات احتمالی به نام صاحب پلاک در سامانه‌های مربوط ثبت و ضبط می‌شود؛ لذا شخصی که پلاک متعلق به وی است، می‌تواند دعوای الزام خریدار به فک پلاک را مطرح کند. شایسته ذکر است که با عنایت به ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹ پیش از تنظیم سند رسمی انتقال، فک پلاک امکان‌پذیر نیست.»

همچنین اداره حقوقی در نظریه شماره ۲۴۲۷/۹۵/۷ مورخ ۱۳۹۵/۰۹/۲۹ در پاسخ به سؤال «درخصوص نحوه نقل و انتقال خودرو در مراکز شماره‌گذاری و خارج از دفاتر اسناد رسمی اعلام نظریه مشورتی با قید تسریع به حضور ایفاد می‌گردد.» بدین صورت پاسخ داده: «بهموجب ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹ نقل و انتقال خودرو به‌موجب سند رسمی انجام می‌شود و به‌موجب قسمت اخیر ماده مزبور اقداماتی نظیر تعویض پلاک قبل از نقل و انتقال خودرو صورت می‌پذیرد، بنابراین پس از تعویض پلاک خودرو، احراز مالکیت منتقل‌الیه مستلزم مراجعه به دفاتر اسناد رسمی و انتقال رسمی خودرو می‌باشد، پیش‌بینی امکان استقرار دفاتر اسناد رسمی به تعداد کافی در مراکز تعویض پلاک در تبصره یک ماده ۲۹ یادشده به همین منظور است.»

۲. سامانه ملی آراء قضایی به نشانی (<https://ara.jri.ac.ir/Judge/Text/296>) مشاهده‌شده در تاریخ

رسمی دلالت دارند بلکه به تقدم تعویض پلاک بر تنظیم سند رسمی و فراتر از آن کفایت اقدام به تعویض پلاک به عنوان سند مثبت انتقال دارای حکم کرده‌اند.

منتهای درجه عجایب بخشنامه شماره ۱۴۰۰/۱۱۵۸۵۴ مورخ ۱۴۰۰/۰۶/۳۱ معاون امور اسناد سازمان ثبت<sup>۱</sup> است که به عدم ضرورت اخذ و ملاحظه گواهی نقل و انتقال خودرو مربوط است و برگ سبز صادره از مراکز تعویض پلاک را برای تنظیم سند بیع خودرو در دفاتر اسناد رسمی کافی دانسته و بر ضرورت ثبت رسمی بیع خودرو در دفاتر اسناد رسمی تأکید دارد. این در حالی است که از تاریخ صدور بخشنامه دادستان کل کشور فقط هجده روز گذشته اما بین واحدهای تابعه قوه قضاییه هیچ اتحاد، وفاق و همدلی وجود ندارد.

اقدامات و تصمیمات متهافت و متناقض موجب می‌شود متعاملین بین نظرات دو طرف اصل احتیاط را جاری کرده و برای جلوگیری از مشکلات احتمالی بعدی علاوه بر تعویض پلاک و صدور برگ سبز و کارت خودرو به دفاتر اسناد رسمی هم مراجعه کرده و نسبت به تنظیم سند رسمی مبادرت نمایند. این در حالی است که نظام حقوقی هنوز نتوانسته یک پیشنهاد و راهکار ایجابی متقن برای این موضوع ارائه کند.

### ۳.۱. سرنوشت حکمرانی خوب در قضیه نحوه بیع خودرو

حکمرانی فرایندی است که از طریق آن نهادهای دولتی به مسائل عمومی می‌پردازند، منافع خود را مدیریت می‌کنند و تحقق حقوق بشر را تضمین می‌نمایند؛ بنابراین حکمرانی خوب بر اساس این تعریف، فعالیت‌های فوق را به شکل صحیح، به دور از خطا و با محوریت قانون انجام دادن است (گرچی، ۱۳۹۶: ۱۴۰). با این تعریف فراز و نشیب‌های نحوه بیع خودرو در مغایرت بین اصول حکمرانی خوب است که می‌تواند ناقص حقوق عامه تلقی شود. زیرا پرداختن به موضوع نحوه بیع خودرو

۱. (نظر به این که ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹ تصریحی به ضرورت اخذ و ملاحظه گواهی نقل و انتقال \_ تحت عنوان تاییدیه نقل و انتقال \_ قبل از هرگونه انتقال خودرو در دفاتر اسناد رسمی ندارد لذا برگ سبز صادره از مراکز تعویض پلاک، ابزاری از طرف دارنده خودرو که مبین احراز، بررسی و جری تشریفات قانونی مصرحه بوده کفایت امر را نموده و لزومی به اخذ تاییدیه مورد بحث قبل از انتقال قانونی خودرو در دفاتر اسناد رسمی نمی‌باشد.

نتوانسته با کنترل منافع دولت به نحو مؤثری موجب پیشگیری از ایجاد تعارضات بین منافع مردم با یکدیگر و حتی در برابر دولت باشد و حتی در مواقعی باعث ایجاد تنش‌هایی شده است.

همچنین این تلقی که حکمرانی خوب به قوه مجریه مربوط است کاملاً غلط می‌باشد. زیرا قوه قضاییه با اتخاذ سیاست‌ها، رویه‌ها و حتی ابلاغ مصوبات می‌تواند نقض مهمی را در حکمرانی خوب قضایی و تحقق حقوق عامه ایفا نماید. امنیت قضایی به یک متولی اصلی نیاز دارد که همان قوه قضاییه است. فقدان امنیت قضایی که ثبات، رکن مهم آن است، نظام حقوقی را از درجه اعتبار ساقط می‌کند زیرا ثبات نظام حقوقی و قضایی تأثیر شگرفی را بر امنیت اقتصادی گذاشته و متعاقب آن کارکردهای اجتماعی و اقتصادی متظاهر می‌شود.

تضمین امنیت قضایی شهروندان، وضعیت حقوقی آن‌ها را تثبیت کرده و منافع اجتماعی مردم را تأمین می‌کند. حکمرانی خوب، شرط اساسی دستیابی به اهداف توسعه هزاره (نقره‌کار، ۱۳۹۱: ۲۵) و متضمن ثبات وضعیت‌های حقوقی و استمرار آن‌ها است. قواعد و وضعیت‌های حقوقی دربرگیرنده شفافیت و دقت قوانین و تصمیمات قضایی می‌باشد. اصل امنیت قضایی به دلیل شفاف‌سازی رابطه بین شهروندان و قدرت حاکمه، آزادی‌های فردی را نیز تضمین می‌کند؛ چراکه یکی از کارویژه‌های مهم این اصل تبیین صلاحیت نهادهای حاکمیت در قدرت عمومی است (مقدری، ۱۳۹۸: ۴۱).

خط‌مشی‌گذاری عمومی و به تبع، تصمیمات و اقدامات رژیم حقوقی-سیاسی کشور در این فرایند باید منطبق با موازینی باشد که ما را با سرعت بیشتری به اهداف مطلوب برساند و یا حداقل در مسیر ریل‌گذاری شده قرار دهد. سازمان و روش حاکمیت باید طوری تنظیم شود که خیر عمومی را در پی داشته باشد و به طریق محسوسی تغییر هدفمند را نشان دهد (نقره‌کار، ۱۳۹۱: ۳۱).

در نتیجه اقدامات به عمل آمده از سوی مقامات مسئول در قوه قضاییه اعم از دادستان‌ها، دادستان کل کشور، آراء محاکم، نظرات مشورتی و تصمیمات و اقدامات سازمان ثبت نتوانسته به ایجاد یک مشی عاقلانه در میان خریداران و فروشندگان خودرو بینجامد بلکه با تصمیمات پی‌درپی، شکننده و بعضاً غیرمنطبق

بر نظام حقوقی موجب بی‌اعتمادی ذی‌نفعان بر تصمیمات شده است. ایجاد حس اعتماد مردم به مسئولین به‌عنوان یکی از وظایف اصلی حاکمیت در تأمین و صیانت از حقوق عامه مدنظر قرار دارد هرچند اقدامات فعلی موجب شکست این اعتماد شده و مغایر با حقوق عامه است.

#### ۴.۱. نقش دادستان در نحوهٔ بیع خودرو

با تصویب ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری<sup>۱</sup> (۱۳۹۳) قانون‌گذار اختیارات موسعی را به دادستان در جهت حفظ و صیانت از حقوق عامه اعطا کرده است. از این حیث در اجرای دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مصوب ۱۳۹۷/۱۱/۰۶ ریاست محترم قوه قضاییه<sup>۲</sup>، دادستان با تفسیر مواد قانونی مربوطه این اختیار را درخصوص صدور دستورات موردی درخصوص خودرو برای خود محفوظ می‌داند.

تاکنون هیچ قانونی که به‌طور خاص به احصاء وظایف دادستان بپردازد تصویب نشده است بلکه وظایف دادستان از لابه‌لای قوانین پراکنده استخراج می‌شود. تشکیلات اداری و قضایی تحت مدیریت دادستان نیز در طول سال‌ها دچار تغییرات فراوانی شده است. وظایف عدیده و سنگینی که درخصوص احیاء حقوق عامه بر عهده دادستان گذاشته شده است اقتضا دارد اقدامات دادستان در این حوزه به اداء تکلیف فارغ از حصول یا عدم حصول نتیجه محدود نشود. زیرا هدف غایی احیاء حقوق عامه رعایت، اجرا، احیا و استیفاء این حقوق است و این هدف و غایت نهایی می‌بایست به منصفه ظهور رسیده و به مرحلهٔ اجرا درآید. برخلاف رسیدگی‌های فردی که قاضی مکلف به اداء تکلیف و انجام وظیفه است اعم از این که با اقدامات آنان، اهداف عالی تحقق یافته و به نتیجهٔ مطلوب و اثربخشی اجتماعی برسد یا نرسد (نکونام گلپایگانی، ۱۳۹۶: ۴۳۲).

در زمینهٔ مورد بحث نیز دادستان‌های استانی و نیز دادستان کل کشور به

---

۱. دادستان کل کشور مکلف است در جرایم راجع به اموال، منافع و مصالح ملی و خسارت وارده به حقوق عمومی که نیاز به طرح دعوی دارد از طریق مراجع ذی‌صلاح داخلی، خارجی و یا بین‌المللی پیگیری و نظارت نماید.

۲. این دستورالعمل در تاریخ ۱۳۹۷/۱۱/۰۳ به تصویب رئیس قوه قضاییه رسیده، تحت شماره ۹۰۰۰/۵۴۰۵۸/۱۰۰ ثبت شده و در شماره ۲۱۵۲۰ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۰۷ روزنامه رسمی چاپ شده است.

پاسداشت و صیانت از حقوق عامه به‌پاخواسته‌اند و ورود دادستان‌ها به موضوع صیانت و احیاء حقوق عامه بسیار مفید، اثربخش و قابل احترام است اما ادامهٔ این روند مستلزم وجود قانون، تشکیلات و امکانات است.

با این وجود اساساً دادستان کل کشور صلاحیت صدور بخشنامه‌ای به‌منظور قاعده‌گذاری موردی در بیع خودرو که شامل طیف وسیعی از ذی‌نفعان در جامعه می‌شود را ندارد. این اقدام هرچند به دنبال احیاء حقوق عامه باشد به‌دلیل نقض هنجارهای مقبول مغایر با معیارهای حکمرانی خوب است. اساساً هم احیاء حقوق عامه با التزام عملی به هنجارهای قانونی و حقوقی حاصل می‌شود و نمی‌توان از فعلی که مغایر با قانون است به احیاء حقوق عامه دست یافت. چنان‌که ضرب‌المثل «هدف وسیله را توجیه نمی‌کند» با زبانی رسا و موجز به ضرورت رعایت هنجارهای قانونی در احیاء حقوق عامه ولو بوسیله دادستان کل کشور اشعار دارد.

فراتر از عدم وجود قرینهٔ قانونی مبنی بر جواز دادستان کل در صدور بخشنامه، استناد ایشان به موادی از قانون قدیم دیوان عدالت اداری در حالتی که قانون مزبور منسوخ شده موجب اشکال جدی به بخشنامه و محتوای آن است. حداقل انتظار می‌رود که از دادستان کل کشور وجود دارد استناد به قوانین معتبر نظام حقوقی است. علاوه‌بر این مکاتبات برخی از نمایندگان مجلس بالاخص نامه شماره ۱۱۸۲۱۷۱ مورخ ۱۴۰۰/۴/۲۸ رییس کمیسیون اصل نود مجلس خطاب به دادستان کل کشور مبنی بر درخواست تعیین تکلیف نحوه بیع خودرو نیز می‌تواند به‌عنوان یک عامل محرک بر صدور این بخشنامه تلقی گردد.

#### ۵.۱. حذف فرایند تعویض پلاک

بنا بر بررسی‌های به‌عمل‌آمده روش فعلی درخصوص صدور پلاک ملی به نام اشخاص و تعویض پلاک خودرو از کشور آلمان اقتباس شده است<sup>۱</sup>. لیکن در این کشور نیز به‌علت تحمیل هزینهٔ زیاد به مردم و دولت و عدم کارایی و نیز مشکلات امنیتی، طرح تعویض پلاک منسوخ شده و در حال حاضر اجرایی نیست. این تجربه

۱. بیانیه کانون سردفتران و دفتریاران منشر شده در خبرگزاری فارس به نشانی <http://fna.ir/RVXWIN>

در حال حاضر دقیقاً در ایران با اختلاف بین راهور و سازمان ثبت و قوه قضاییه و سردرگمی مردم در تشتت نظرات این مراجع رخ داده است. پیش از به وجود آمدن پلاک ملی، پلاک خودرو جزئی از خودرو محسوب می‌شد که در هر نقل و انتقال از فردی به فرد دیگر انتقال می‌یافت. در آن سال‌ها اختلافی بر سر صلاحیت دفاتر اسناد رسمی در تنظیم سند بیع خودرو نبود زیرا اساساً راهور ذی‌نفع و ذی‌صلاح نبود. دفاتر هم پس از نقل و انتقال خودرو نسخه‌ای از سند را برای راهنمایی و رانندگی ارسال می‌کردند که مشخصاً کارت خودرو به‌طور کامل تغییر می‌کرد (میرخلیلی و دیگران، ۱۴۰۰: ۳۶۱). البته دفترچه‌ای هم وجود داشت که راهنمایی و رانندگی به مالک می‌داد و تمام نقل و انتقالات در آن ثبت می‌شد تا پلیس بتواند پاسخگوی استعلامات احتمالی باشد.

با اصلاح قانون مربوطه، صدور پلاک ملی و تعدد مراجع ذی‌صلاح و ذی‌نفع نه تنها راه‌حل سهل و ساده بیع خودرو سخت‌تر شده بلکه موجب تضییع حقوق عامه از حیث اتلاف منابع مالی و وقت شده است در حالی که مطالعه روش اجراء این موضوع در کشورهای دیگر مبین تسهیل و تسریع در این فرایند است که در زیر به آن می‌پردازیم:

### ۶.۱. اروپا

پس از تشکیل اتحادیه اروپا، کلیه قوانین مربوط به نقل و انتقال خودرو تابع مقررات واحدی قرار گرفته است. در اروپا اگر خودرو از بنگاه‌های خودرو خریداری شود همان‌جا از طریق اینترنت به اداره حمل و نقل و ترافیک این تغییر اعلام می‌شود. در سند مالکیت یک بخش برای ثبت مشخصات خریدار جدید وجود دارد که پس از تکمیل و امضا کردن، برگه به اداره حمل و نقل و ترافیک پست می‌شود. اما خروج انگلیس از اتحادیه اروپا این کشور را تابع مصوبات ملی کرده و از شمول قوانین اتحادیه اروپا خارج می‌کند. پس از خرید و فروش خودرو در انگلیس سند به داره راهنمایی و رانندگی ارسال شده و پس از چند روز سند با پست برای خریدار ارسال می‌شود. اگر خودرو دست دوم باشد خریدار پشت برگه سند را امضا کرده و نشانی خود را ثبت و به اداره راهنمایی و رانندگی ارسال می‌کند. چند روز بعد سند جدید با نام مالک جدید صادر می‌شود. در این کشور ماشین با پلاک فروخته می‌شود.

## ۷.۱. آمریکا

در آمریکا نقل و انتقال سند خودرو بر عهده اداره راهنمایی و رانندگی هر شهر است. خریدار در هر خرید فقط مالیات بر ارزش افزوده را پرداخت می‌کند. اگر کسی پلاک جدید بخواهد باید رقم ناچیزی برای آن بپردازد. خریدار و فروشنده می‌توانند برای ثبت معامله خود و برای جلوگیری از هرگونه کلاهبرداری به بانک مراجعه کرده و بدون پرداخت هزینه‌ای در مقابل مأمور بانک نقل و انتقال پول و سند را به ثبت برسانند.

در کانادا انجام همه امور مربوط به خودرو در اداره راهنمایی و رانندگی انجام می‌شود. از آنجا که بانک‌ها و شبکه‌های اطلاعاتی در کانادا آنلاین هستند، کل فرایند در کمتر از ۵ دقیقه انجام می‌شود. خریدار و فروشنده با ارائه گواهینامه‌هایشان و شماره سریال خودرو که پشت شیشه خودروها چسبانده می‌شود (Win Number) سند خودرو را منتقل می‌کنند. شماره سریال خودرو همه اطلاعات سجلی و محل سکونت مالک و مشخصات خودرو را در خود دارد.

## ۸.۱. آسیا

در ژاپن برای صرفه‌جویی در وقت شرکت‌هایی وجود دارند که با دریافت مبلغی به جای فروشنده کارهای اداری مورد نیاز را انجام می‌دهند. خریدار و فروشنده هم می‌توانند با مراجعه به اداره پلیس عملیات نقل و انتقال خودرو را انجام دهند و یک هفته بعد اسناد جدید برای مالک جدید از طریق پست ارسال می‌شود.

در مالزی ابتدا خریدار و فروشنده معامله خویش را انجام می‌دهند و فروشنده بیمه خودرو را به خریدار منتقل می‌کند. خریدار با در دست داشتن تک برگ سند خودرو و بیمه‌ای که حالا به نام خودش است به اداره راهنمایی و رانندگی مراجعه می‌کند. این اداره برای انتقال سند مالکیت ۱۰۰ رینگیت که حدود ۱۰۰ هزار تومان است و ۳۰ رینگیت برای مالیات سالانه خودروی سواری از خریدار اخذ می‌کند. اگر مالیات از مالک قبل بیش از ۶ ماه اعتبار داشته باشد به مالک جدید منتقل می‌شود ولی اگر کمتر از ۶ ماه اعتبار داشته باشد مالک جدید باید دوباره مالیات سالانه را پرداخت کند. پس از طی کردن این مراحل اداره راهنمایی و رانندگی سند جدید را

با اثر انگشت مالک جدید صادر کرده و در اختیار وی قرار می‌دهد.<sup>۱</sup>

## ۲. نقد و بررسی آراء

همان‌طور که از متن آراء صادره و نیز دستورات دادستان کل کشور و دادستان‌های قزوین و اصفهان برمی‌آید، اختلافاتی در مراحل و فرایند بیع خودرو وجود دارد. عده‌ای صرف تعویض پلاک، صدور کارت خودرو و برگ صادره از راهور (موسوم به برگ سبز) را مفید و مثبت بیع می‌دانند و عده‌ای قائل به ضرورت ثبت بیع خودرو در دفاتر اسناد رسمی هستند. صرف‌نظر از استدلال، استناد و نظر طرفین، نکته مهم اینجاست که هر دو دسته به ضرورت ثبت رسمی بیع خودرو اعتقاد عمیق دارند لیکن از نظر آن‌ها اثبات وقوع بیع که ناشی از طریقه ثبت می‌باشد دارای موضوعیت مستقل است. ریشه این منازعه تعریفی است که هر یک از این دو گروه از سند رسمی ارائه می‌کنند. در پاسخ به سؤال اصلی این پژوهش هر دو گروه معتقدند که دولت در تنظیم رابطه بین خریدار و فروشنده خودرو باید نقش فعال ایفا کند و آن را از وظایف مهم دولت در تنظیم‌گری می‌دانند.

### ۱.۲. بررسی و تحلیل مدافعان الزام به ثبت رسمی بیع خودرو در دفاتر اسناد رسمی

رعایت هنجارهای قانونی و مقبول نظام حقوقی کشور در بررسی هنجارشناسی نظرات مدافعان ثبت رسمی بیع خودرو در دفاتر اسناد رسمی حائز اهمیت فوق العاده‌ای است. تشتت آرا و نظرات در این زمینه به حدی بود که ریاست وقت قوه قضاییه در بخشنامه‌ای<sup>۲</sup> بر ضرورت ثبت معاملات خودرو در دفاتر اسناد رسمی

۱. اقتباس شده از سایت همشهری آنلاین به نشانی

مشاهده شده در تاریخ ۱۴۰۰/۷/۲۴ (<https://www.hamshahronline.ir/news/247434/>)

۲. این بخشنامه در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۱ به تصویب رییس قوه قضاییه رسیده، تحت شماره شماره

۹۰۰۰/۶۹۰۰۶/۱۰۰ ثبت شده و در شماره ۲۰۹۸۰ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۵ روزنامه رسمی چاپ شده است.

«اهمیت و توسعه ثبت رسمی معاملات اموال در پیشگیری از دعاوی و جرایم مرتبط در بندهای ۶۶ و ۶۷ سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری «مدظله العالی» در تدوین برنامه ششم توسعه کشور رسمی و قانون ثبت اسناد و املاک مورد تاکید قرار گرفته و ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی، مصوب ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی به نقش دفاتر اسناد رسمی در معاملات خودرو اشاره دارد و با ثبت رسمی معاملات مالکیت فروشنده از حیث هویت و نیز عدم ممنوعیت قانونی جهت



تاکید کرده و مراجع قضایی و ادارات ثبت را از اعتبار بخشیدن به مدارک مربوط به تعویض پلاک تحذیر کرده‌اند.

شورای نگهبان به صراحت اعطای صلاحیت وضع مقرر به رئیس قوه قضاییه را به رسمیت شناخته است (راسخ و دیگران، ۱۳۹۴: ۸۶) لذا صدور این بخشنامه نه تنها در مغایرت با اصل ۱۳۸ قانون اساسی نیست بلکه در راستای انجام وظایف ریاست قوه قضاییه در اجرای اصول ۱۵۶، ۱۵۷ و ۱۵۸ قانون اساسی و به منظور احیاء حقوق عامه ارزیابی می‌شود. اما در خصوص صلاحیت‌های سایر مقامات و نهادهای ذیل قوه قضاییه و به‌طور خاص معاونان رییس قوه قضاییه می‌توان استدلال کرد که فاقد صلاحیت وضع مقرر‌اند (همان : ۸۸). با این استدلال هنگامی که صلاحیت معاون اول قوه قضاییه در مقررگذاری مخدوش باشد به نحو اولی صلاحیت دادستان کل کشور نیز در وضع مقرر ممنوع یا لااقل در چارچوب تصریح قانونی است.

برای روشن شدن موضوع بهتر است در تعریف مقرر بین دستورات اداری ساده با آن دسته از مصوبات که برای طیف وسیعی از عموم مردم وضع قاعده می‌کند قائل به تفکیک شویم. صلاحیت دادستان یا سایر مقامات اداری قوه قضاییه برای صدور بخشنامه‌ها که صرفاً تصمیمات اداری هستند که حوزه عمل و تأثیر آن‌ها به همان دستگاه و سازمان محدود است و به عموم تسری نمی‌یابد (راسخ و دیگران، ۱۳۹۴: ۹۷). با این تفصیل صلاحیت دادستان در وضع مقرر منحصراً در صدور بخشنامه و دستور اداری در حیطه وظایف سازمانی و مرتبط با اداره همان سازمان است و نمی‌تواند برای سایر بازیگران نظام حقوقی به‌ویژه عامه وضع حق و تکلیف نماید.

---

فروش نظیر محجوریت و ممنوع معامله بودن به‌موجب حکم مقام قضایی کنترل می‌گردد و اسناد صادره نیز به حکم قانون لازم‌الاجرا شناخته می‌شود. از آنجا که خودرو جزء اموال شاخص است که به وفور موضوع جرایم و دعوی قرار می‌گیرد، لذا مقرر می‌گردد واحدهای قضایی و ادارات اجرای ثبت، اسناد معاملات خودرو که در دفاتر اسناد رسمی ثبت گردیده را به‌عنوان ملاک قانونی تشخیص مالکیت مورد توجه قرار داده و از اعتبار بخشیدن و اتکا به مدارک مربوط به تعویض پلاک خودرو به‌عنوان سند رسمی مالکیت اکیداً پرهیز کنند.

علاوه بر این باتوجه به تفوق اعتباری بخشنامه‌های صادره از سوی ریاست قوه قضاییه نسبت به اوامر و نواهی تابعان این قوه، هر گونه رأی یا دستور مقامات قضایی که در مخالفت با این بخشنامه صادر شده باشد مخدوش است. زیرا اولاً: بخشنامه مذکور مقید به زمان مشخصی نیست ثانیاً: نقض نشده است. لذا مقام تصویب کننده یا مقام بالاتر می‌تواند با گرفتن تصمیم تازه‌ای آن را نسخ کند (کاتوزیان، ۱۳۹۳: ۱۳۱). بنابراین دستورات دادستان محترم اصفهان و دادستان کل کشور برخلاف بخشنامه ریاست قوه قضاییه است و به جهت مغایرت با مقرره مقام عالی، دستورات مذکور بی‌اعتبار است.

باتوجه به امکاناتی که دفاتر اسناد رسمی در خصوص استعمال وضعیت اهلیت اشخاص متعامل دارند، پیش از ثبت هر گونه سند رسمی و عقد، وضعیت اشخاص از حیث اهلیت معامله و ممنوع معامله نبودن بررسی می‌شود. لذا در شرایطی که این امکان صرفاً در دفاتر اسناد رسمی مهیا شده است، خروج معاملات مربوط به بیع خودرو از دفاتر اسناد رسمی ممکن است موجب طرح دعاوی بعدی در دادگستری مبنی بر ابطال معامله یا قرارداد به استناد ممنوع‌المعاملگی احد متعاملین شود.

لیکن اگر فرض کنیم صدور برگ سبز دلیل مالکیت نیست و صرفاً اماره مالکیت است به راه حل مطمئنی دست یافته‌ایم. زیرا متباین پس از انتقال مالکیت وسیله نقلیه به خریدار اقدام به تعویض پلاک می‌کنند. بنابر این تعویض پلاک اماره‌ای قوی بر مالکیت است. وجه اماریت این است که تعویض پلاک و صدور کارت سبز از مقدمات ضروری صدور سند مالکیت است (میرخلیلی و دیگران، ۱۴۰۰: ۳۶۸).

## ۲.۲. بررسی و تحلیل نظرات مدافعان کفایت ثبت رسمی خودرو به صدور برگ سبز و

### تعویض پلاک

دستورات دادستان‌هایی که مدافع کفایت فرایند ثبت رسمی بیع خودرو به تعویض پلاک هستند ناشی از تفسیر عبارت «سند رسمی» است. با این برداشت به دلیل این که تعویض پلاک خودرو و صدور اسناد جدید نظیر کارت خودرو و برگ سبز توسط مأمورین ذی‌صلاح دولت انجام می‌شود لذا آن را مفید در اثبات بیع خودرو می‌دانند. البته نتیجه منطقی بیع خودرو تعویض پلاک به نام خریدار است و

از این حیث استدلال صحیحی است. برای اطلاق عنوان سند رسمی بر کارت سبز می توان چنین استدلال کرد: از آنجا که کارت خودرو توسط راهور تنظیم گردیده و قانون این صلاحیت را به این اداره اعطا نموده و از طرفی عنوان آن سند مالکیت وسیله نقلیه بوده و محتویات آن شامل مشخصات وسیله نقلیه و مالک است، می توان کارت سبز را مشمول تعریف اسناد رسمی (ماده ۱۲۸۷ ق.م. تلقی نموده و مدلول آن را مالکیت خودرو دانست (میرخلیلی و دیگران، ۱۴۰۰: ۳۶۲).

اما محتویات برگ سبز دوگانه است برخی از این محتویات گویای مالکیت پلاک خودرو است که در این قسمت پذیرش آن به عنوان گونه ای از سند رسمی بی اشکال است. زیرا مقنن صلاحیت تعویض پلاک را به راهور داده است. لذا، این سنخ از محتویات کارت سبز تابع مفاد اسناد رسمی است. برخی دیگر از محتویات برگ سبز دلالت بر مالکیت خود خودرو دارد. پذیرش محتوای این قسم ذیل تعریف سند رسمی مشکل است. زیرا صلاحیت راهور صرفاً منحصر در تعویض پلاک است و ماده ۲۹ قانون رسیدگی به تخلفات راهنمایی و رانندگی نسبت به قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران مؤخرالتصویب محسوب می شود و لذا حاکی از صلاحیت دفاتر اسناد رسمی در تنظیم سند است. ضمن این که از عنوان قانون برداشت می شود که وظیفه مذکور فقط در خصوص حمل و نقل و عبور کالای ترانزیت بوده و نسبت به سایر خودروها تسری ندارد در غیر این صورت ذکر عبارت در قلمرو جمهوری اسلامی ایران بی معنا شده و با حکمت قانون گذار منافات پیدا می کند (میرخلیلی و دیگران، ۱۴۰۰: ۳۶۳).

باتوجه به تغییراتی که در حال حاضر در راهور صورت گرفته اساساً عملیات تعویض پلاک و ملحقات آن توسط مؤسسه راهگشا (شرکت راهگشای ناجی پارس - شرکت منحل) صورت می گیرد. مؤسسه راهگشا (وابسته به بنیاد تعاون ناجا) در راستای اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی و به منظور واگذاری خدمات راهنمایی و رانندگی به بخش خصوصی و اجرای اساسنامه بنیاد تعاون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب مقام معظم فرماندهی کل قوا در آذر ماه سال ۱۳۷۹ تأسیس گردیده است.<sup>۱</sup>

بنابراین تعویض پلاک بر عهده بخش غیردولتی قرار گرفته و عملیات اجرایی آن توسط بخش دولتی و مأمورین ذیصلاح دولتی انجام نمی‌شود که بتوان اسناد صادره از سوی آن را سند دولتی تلقی کرد. هر چند با این استدلال که مرکز شماره‌گذاری پلیس راهور ناجا بر اقدامات انجام شده مؤسسه راهگشا نظارت کرده و نسبت به صدور اسناد مالکیت نظیر کارت خودرو و برگ سبز مبادرت می‌کند می‌تواند به این استدلال پاسخ گفت. اما واگذاری این مهم به یک شرکت منحل محل ایراد است.

از این مهمتر چالش‌هایی است که دفاتر اسناد رسمی در ایجاد فهرست مالکان خودرو دارند. باتوجه به این‌که در دفاتر اسناد رسمی و سازمان ثبت دفتر مخصوصی برای ایجاد فهرست مالکان خودرو ایجاد نشده است؛ لذا امکان مراجعات بعدی جهت شناسایی مالک یک وسیله نقلیه یا اخذ لیست خودروهای تحت مالکیت یک شخص وجود ندارد در حالیکه نزد راهور یک بانک اطلاعاتی مطمئن از مالکین خودروها وجود دارد که به‌طور متعارف توسط واحدهای اجرای احکام دادگستری محل مراجعه است. بدیهی است در صورتیکه این بانک اطلاعاتی در سازمان ثبت به وجود می‌آید مراسلات برون‌سازمانی از واحدهای قضایی و شعب اجرای احکام می‌بایست به سازمان ثبت ارسال می‌شد و نهایتاً رونوشتی از آن پس از اقدام سازمان ثبت جهت اجرای دستور مقام قضایی در توقیف فیزیکی خودرو به راهور ارسال می‌شد.

در نهایت این‌که یکی از دلایل اصلی لزوم ثبت رسمی بیع خودرو (صرف نظر از شیوه و فرایند ثبت) شناسایی مالک یا مالکین از سوی دولت و ممانعت از انتقال غیرقانونی اموال به اشخاص ثالث است. با پذیرش این فرضیه، باید به وجود مرجعی برای ثبت رسمی بیع خودرو و امکان گزارش‌گیری از آن مرجع قائل باشیم. طبیعی است که دولت به‌منظور ثبت رسمی این معامله می‌تواند مبلغی را تحت عنوان هزینه خدمات از متبایعین دریافت کند یا احیاناً مبادرت به اخذ مالیات یا عوارض موردی کند. در هر صورت هزینه‌هایی بر عملیات ثبت رسمی خودرو مترتب است که اصل آن ضروری و اجتناب‌ناپذیر است و باید از خدمت‌گیرندگان دریافت شود اما درخصوص میزان این هزینه‌ها می‌توان بحث کرد.

عمده استدلال موافقان کفایت بیع خودرو به صدور برگ سبز و تعویض پلاک

ناشی از این است که هزینه‌های دریافتی دفاتر اسناد رسمی را بیش از حد معمول و متعارف می‌دانند. این افراد ثبت رسمی خودرو را ضروری می‌دانند و برای شناسایی متبایعین به لزوم ثبت رسمی بیع خودرو نظر می‌دهند. همچنین به دلیل استدلال به ضرورت ثبت این معامله در نزد دولت، به لزوم پرداخت هزینه‌هایی هم معترفند اما در رابطه بین علت (ثبت رسمی) و معلول (پرداخت هزینه) به دلیل این‌که انجام توابع مربوط به ثبت رسمی را در دفاتر اسناد رسمی به دلیل هزینه‌های ثبتی متعسر و سخت می‌دانند قائل به کفایت تعویض پلاک و صدور برگ سبز هستند. در حالی‌که این استدلال صحیح نیست. زیرا پذیرش معلول به دلیل این‌که متعاقب پذیرش علت است موجب قبول تبعات آن می‌باشد. همچنین راه برون رفت از هزینه‌های بالای ثبت بیع در دفاتر اسناد رسمی کاهش این هزینه‌ها از طریق اصلاح قانون بودجه یا قوانین مشابه است و پاک کردن اصل صورت مسئله صحیح نیست.

قطع نظر از این مورد، کفایت تعویض پلاک و صدور برگ سبز از سوی راهور و عدم الزام به مراجعه متعاملین به دفاتر اسناد رسمی در نهایت موجب کاهش درآمدهای دولت ناشی از عدم ثبت رسمی معاملات خودرو می‌شود. زیرا در قانون بودجه هر سال مبلغی به‌عنوان پیش بینی درآمد دولت از این محل در نظر گرفته شده است که ممکن است به دلیل عدم تحقق درآمد پیش بینی شده، دولت یا حاکمیت را در امور اجرایی دچار مشکلاتی ناشی از عدم تخصیص بودجه و درآمد نماید. این در حالی است که محل جبران کاهش درآمد مشخص نیست.

### نتیجه‌گیری

ورود دستگاه قضایی به موضوع نحوه انجام معاملات مربوط به بیع خودرو در جهت صیانت از حقوق عامه و احیاء آن، به دلیل عدم شفافیت قانون و برخوردهای سلیقه‌ای مجریان قانون و نیز برداشتهای متفاوت محاکم قضایی ضروری است. از یک طرف مردم از قوه قضاییه انتظار مشروعی در احیاء حقوق عامه دارند. از سوی دیگر این وظیفه در قانون اساسی به عهده قوه قضاییه گذاشته شده است و از سوی دیگر حاکمیت خوب اقتضای نقش آفرینی فعال را دارد.

عدم ارجاع پرونده‌های متعارض به دیوان عالی کشور در جهت صدور رأی وحدت رویه یا اصلاح قوانین موضوعه در جهت شفافیت و جلوگیری از برداشتهای

متفاوت از قانون موجب ورود دادستان‌ها به این موضوع شد که البته اقدامی موجه است. لیکن نحوه ورود دادستان‌های استانی به این موضوع و برداشت‌های متفاوتی که داشتند موجب شده عملاً احیاء حقوق عامه در این خصوص با چالش بیشتری مواجه شود. ضمن این که بخشنامه دادستان کل کشور نیز ضمن ایرادات حقوقی و قانونی هنوز راه استدلال مخالف را نبسته است.

به نظر می‌رسد دادستان‌ها علاوه بر این که می‌بایست در اموری که دارای فوریت قابل ملاحظه است به‌طور سریع ورود کنند باید بتوانند تصویر تمام نما و خوبی نیز از تصمیم نهایی قوه قضاییه به عموم نشان دهند. سایر مسئولان دستگاه قضایی هم باید تصمیم دادستان را فصل الخطاب بدانند. تصمیم دادستان‌ها مبنی بر کفایت تعویض پلاک و صدور برگ سبز به‌عنوان سند مالکیت نمی‌تواند تصمیمی در صیانت و احیاء حقوق عامه باشد.

مطالعه تطبیقی در نظام‌های حقوقی و اداری برخی کشورها نشان می‌دهد حاکمیت سعی کرده در فرایند انتقال خودرو به خریدار تسهیل و تسریع نماید. این موضوع می‌تواند در نظام حقوقی ایران به‌عنوان الگویی به‌منظور کاهش سطح تماس مردم با دستگاه‌های دولتی و اداری و کاستن از مراحل اداری این انتقال به‌منظور صیانت از حقوق عامه مورد الگوبرداری مقامات اداری و قضایی باشد. بدین صورت که به مانند آنچه در گذشته انجام می‌شده پلاک خودرو جزئی از خودرو تلقی گردد و صرفاً عملیات انتقال خودرو از شخصی به شخص دیگر با تاکید بر فرایندهای غیرحضور و اینترنتی با افزایش ضریب ایمنی و امکان سنجی مسدود کردن راه‌های تقلب مهیا شود. این مهم می‌تواند نقض مهمی را در احیا و صیانت از حقوق عامه ایفا نماید.

## منابع

- بهنیا، مسیح (۱۳۹۳)، اصل انتظار مشروع: مفهوم، مبانی و شیوه‌های حمایت در حقوق اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات خرسندی.
- بهنیا، مسیح (۱۳۹۳)، اصل انتظار مشروع؛ چارچوب مفهومی در اندیشه‌های حقوق اداری مجموعه مقالات اهدایی به دکتر منوچهر موتمنی طباطبایی، چاپ دوم، تهران: انتشارات مجد.
- پور رحیم، رسول (۱۳۹۷)، سند و ابطال آن، چاپ اول، تهران: انتشارات مهر کلام.
- حیاتی، علی عباس (۱۳۹۳)، مقدمه علم حقوق، چاپ یازدهم، تهران: انتشارات میزان.
- راسخ، محمد و کوششکار، ریحانه و عامری، فائزه (۱۳۹۴)، وضع مقرر در قوه قضاییه، چاپ اول، تهران: انتشارات دراک.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۳)، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، چاپ نود و سوم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- گرجی، محمدرضا (۱۳۹۶)، «حکومت داری و حکمرانی خوب»، فصلنامه **چالش‌های جهان**، دوره اول، شماره اول.
- مقدری، مهدی (۱۳۹۸)، درس‌هایی از حکمرانی خوب، چاپ اول، تهران: انتشارات نگاه معاصر.
- میرخلیلی، سیداحمد و ارژنگ، اردوان و جعفری، نصرالله و قاسمیان مزار، مجید (۱۴۰۰)، «اعتبارسنجی اماره کارت خودرو در اثبات مالکیت. تحلیل فقهی و حقوقی درباره تعارض امارات و دلایل در مالکیت خودرو»، **نشریه آموزه‌های فقه مدنی**، دوره سیزدهم، شماره ۲۳.
- نقره کار، محمدصالح (۱۳۹۱)، دادستان در ترازوی حقوق بشر و شهروندی، چاپ اول، تهران: انتشارات جاودانه جنگل.
- نکونام گلپایگانی، محمدابراهیم (۱۳۹۸)، جایگاه و برخی از تکالیف و اختیارات دادستان کل کشور، چاپ اول، تهران: انتشارات صبا.