

سخن روز

مصدق آشکار خدمت رسانی به مردم؛

اصلاح صحیح قانون

امروزه، شاید، هیچ نهادی را نتوان یافت که داعیه خدمت رسانی به مردم نداشته باشد. ولیکن همگان می‌دانند که خدمتی شایسته تقدیر است که خاستگاه قانونی داشته باشد و تمام و کمال از منبع قانون تغذیه نماید.

تغذیه از منبع قانون، بدین معنا است که نه فقط نهاد خدمتگزار، خود، برخاسته از قانون باشد بلکه قانون نیز بر آن تکلیف کرده باشد که از چه مسیری، چگونه و تا چه میزان به مردم خدمت نماید؛ یعنی که قانون‌گذار - عالماً عامداً - کم‌وکیف و اندازه و حتی نوع خدمات را مشخص نموده و برای نهاد خدمتگزار، دقیقاً مسیر خدمت‌گزاری را تعیین نموده و نیز برای حسن انجام این مهم، ضمانت اجرای قانونی هم آورده است تا در نهایت دقت قانونی - کاملاً منطبق با موازین و ضوابط قانونی - مردم از خدمات شایسته و در خور شأن اجتماعی و حقوق شهروندی خویش، بهره‌مند شوند.

امروزه، شاید، هیچ نهادی را نتوان یافت که داعیه خدمت‌رسانی به مردم نداشته باشد. ولیکن همگان می‌دانند که خدمتی شایسته تقدیر است که خاستگاه قانونی داشته باشد و تمام و کمال از منبع قانون تغذیه نماید.

از همین‌رو، حتی در مقام خدمات‌دهی و خدمت‌رسانی به مردم، مادام که قانون، به‌نحو صحیح اجرا نشود؛ یک پای جامعه مدنی لنگ می‌زند!

۱. طرح اصلاح موادی از قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۵ در جلسه علنی شماره ۴۳ روز چهارشنبه ۱۳۹۱/۹/۱ به صورت عادی اعلام وصول شد که با قید یک فوریت در دستور کار رسیدگی مجلس شورای اسلامی جهت طی مراحل قانونی قرار گرفت.

۲. در تنظیم عجولانه و غیرکارشناسی طرح یادشده همین بس که در ذیل مقدمه و پیش

از ورود به مواد پیشنهادی در قالب بیان «دلایل توجیهی» مبنی بر ضرورت اصلاح قانون جاری، به نکات بسیار عجیب و قابل تأمل برمی‌خوریم که عیناً به شرح زیر آورده می‌شود: «مقدمه (دلایل توجیهی): اصلاح قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران که در تاریخ ۱۳۵۴/۴/۲۵ به تصویب رسیده به لحاظ پیشرفت‌های علمی، استفاده از فن‌آوری‌های نوین و روزآمد کردن آن و بنا به دلایل زیر ضروری است؛ علاوه بر این به لحاظ مراجعات مکرر و روزانه مردم برای تنظیم اسناد و ثبت معاملات و تشکیل خانواده به دفاتر اسناد رسمی و دفاتر ازدواج و با توجه به تکالیفی که قانون‌گذار در برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران برای سازمان ثبت اسناد و املاک کشور پیش‌بینی نموده است، لازم است طرح اصلاح قانون مذکور که با قید یک فوریت، در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گیرد.

دلایل توجیه طرح:

- ۱ - قانون فوق‌الاشاره در برخی از موارد به قانون دفاتر اسناد رسمی مصوب سال ۱۳۱۷ اشاره نموده و بر این اساس مجریان باید برای پیدا کردن حکم قانون‌گذار، به قانون دیگری مراجعه نمایند و همین امر باعث سردرگمی مجریان گردیده یا صعوبت در به دست آوردن حکم صحیح قانونی را ایجاد می‌کند.
 - ۲ - در قوانین بالادستی مثل قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران تکالیفی از قبیل ثبت آتی معاملات و... مرتبط با دفاتر اسناد رسمی، به عهده سازمان ثبت اسناد و املاک کشور گذارده شده است چون اجرایی کردن این امور در برخی از موارد مستلزم ایجاد تکالیف برای دفاتر اسناد رسمی است لذا ضرورت اصلاح قانون در این خصوص نیز وجود دارد.
 - ۳ - در حال حاضر، دفاتر ازدواج و طلاق براساس یک نظام‌نامه اداره می‌شوند و در قانون دفاتر اسناد رسمی، ضوابط خاصی برای نظارت بر دفاتر مذکور، بازنشستگی آن‌ها، تعیین جانشین و تشریفات صدور ابلاغ برای سردفتران دفاتر مذکور پیش‌بینی نشده است. هم‌چنین به لحاظ گستردگی این دفاتر و اهمیت کار آن‌ها و حفظ کانون خانواده لازم است که در قانون دفاتر اسناد رسمی ضوابط لازم برای موارد مربوط به این دفاتر پیش‌بینی شود تا خلأ قانونی در این مورد نیز برطرف شود.
- علاوه بر این خلأهای دیگری در برخی از موارد مربوط به صلاحیت سردفتران و دفتریاران و بازنشستگی آنان و... در قانون فعلی وجود دارد که ضرورت اصلاح این قانون را ایجاب می‌نماید.
۳. اگر در متن بالا، به عبارت‌هایی هم‌چون: «اصلاح قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران را که به تاریخ ۱۳۵۴/۴/۲۵ به تصویب رسیده به لحاظ پیشرفت‌های علمی و استفاده از فن‌آوری‌های نوین و روزآمد کردن آن»، «مراجعات مکرر و روزانه مردم برای تنظیم اسناد و ثبت معاملات و تشکیل خانواده به دفاتر اسناد رسمی و دفاتر ازدواج»، «تکالیفی که قانون‌گذار در برنامه پنجم توسعه برای سازمان ثبت اسناد و املاک کشور پیش‌بینی نموده است»، «قانون فوق‌الاشاره در برخی از موارد به قانون دفاتر اسناد رسمی مصوب سال ۱۳۱۷ اشاره نموده»، «مجریان باید برای پیدا کردن حکم قانون‌گذار، به قانون

دیگری مراجعه نمایند؛ «همین امر (مراجعه به قانون دیگر) باعث سردرگمی مجریان گردیده»؛ «یا صعوبت در به دست آوردن حکم صحیح قانونی را ایجاد می کند»؛ «قوانین بالادستی مثل قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه»؛ «ثبت آنی معاملات»؛ «اجرای کردن این امور (ثبت آنی معاملات) مستلزم ایجاد تکالیف برای دفاتر اسناد رسمی است»؛ «در حال حاضر، دفاتر ازدواج و طلاق براساس یک نظام نامه اداره می شوند»؛ «در دفاتر اسناد رسمی ضوابط خاصی برای نظارت بر دفاتر مذکور (یعنی دفاتر ازدواج و طلاق)، بازنشستگی آنها، تعیین جانشین و تشریفات صدور ابلاغ برای سردفتران دفاتر مذکور، پیش بینی نشده است»؛ «گسترده‌گی دفاتر ازدواج و طلاق»؛ «اهمیت کار دفاتر ازدواج و طلاق»؛ «حفظ کانون خانواده»؛ توجه و در آن مذاقه شود، ملاحظه خواهد شد که صرفاً ارائه لایحه در وقت مقرر، ملاک نوشتار فوق مبنی بر دلایل توجیهی این لایحه بسیار مهم بوده و کاملاً به تعجیل تنظیم شده است.

۴. پرسش‌های بسیاری قابل شمارش و طرح است که تقریباً تمامی استدلال‌ها و دلایل توجیهی طراحان این طرح اصلاحی قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران را ناسازگار با منطق حقوقی و اصول قانون‌نویسی می‌نمایند و از آن جمله این که؛ ۱- ۴. آیا صرف پیشرفت‌های علمی و استفاده از فن‌آوری‌های نوین و روزآمدسازی می‌تواند دلیل توجیهی مناسبی برای اصلاح قانون باشد؟! و ضمائم این لایحه مبتنی بر اعلام نظر کارشناسان امر چیست؟

۲ - ۴. مراجعات مکرر و روزانه مردم! برای تنظیم اسناد، چطور؟

۳ - ۴. کدام ماده قانونی را در قانون دفاتر اسناد رسمی مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۵ می‌توان یافت که به قانون دفاتر (?) اسناد رسمی مصوب سال ۱۳۱۷ (?) ارجاع یا اشاره نموده باشد و در عین حال، مبین الزام یا توجیه اصلاح قانون باشد؟! در حالی که ماده ۷۶ قانون مورد بحث تصریح دارد به این که؛ «آن قسمت از قوانین و مقررات که مغایر با مقررات این قانون باشد، نسخ می‌شود».

۴ - ۴. این مهم است که بدانیم آنچه در مفاد بند ۵ و تبصره یک ماده ۶ قانون مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۵ بدان اشاره شده؛ اولاً راجع است به قانون دفتر اسناد رسمی مصوب ۱۳۱۶ که قانون‌گذار در عنوان قانون، از واژه «دفتر» استفاده نموده و ثانیاً موضوع بند ۵ و تبصره یک ماده ۶ یادشده، در حال حاضر، از هر جهت منتفی است و قانون‌گذار به منظور احقاق حق

افراد مشمول بند مذکور و تبصره فوق - صرفاً در زمان تصویب قانون یعنی سال ۱۳۵۴ - متوسل به قانون دفتر اسناد رسمی مصوب ۱۳۱۶ شده است و لاغیر! ثالثاً یادآوری این نکته نیز خالی از فایده نیست که آنچه در سال ۱۳۱۷ مصوب شده، «آیین نامه دفاتر اسناد رسمی» است که ۶۴ ماده دارد و از دیدگاه اغلب حقوق دانان، با وجود ماده ۷۶ قانون مصوب ۱۳۵۴ جملگی مواد آن آیین نامه، نسخ شده است. و از همین رو، تبصره معروف الحاقی به ماده ۵۸ آیین نامه مذکور، برخلاف منطق قانونی و اصول کلی حقوقی، در واقع، الصاق! شده است؛ چرا که بدون جری تشریفات قانونی ماده یک قانون مدنی، در روزنامه رسمی منتشر شده است.

۵ - ۴. ضم غیرکارشناسی امور راجع به دفاتر رسمی ازدواج و طلاق به دفاتر اسناد رسمی هم آشکارا، نمایان است که طراحان و پیشنهاددهندگان این طرح تا چه میزان، تعجیل در تحصیل موضوعی مبهم و نادرست را داشته اند که در هر صورت، بسیار قابل تأمل است؛ چرا که فراتر از هر بهانه ای، فقط کافی است در خصوص موضوع «بازنشستگی» سردفتران ازدواج و طلاق، بحث کارشناسی شود تا با ورود به مسایل مالی، مشکلات عملی و اجرایی ناشی از نبود بودجه و نبود امکان تأمین منابع مالی و اعتباری این مهم، بروز کند و ضعف های ساختاری و قانونی این طرح خام را بنمایاند.

۵. اگرچه منطقی است که اصلاح قانون - همیشه و به ضرورت - درمان گر است و اساساً درمان قانون در مقام اجرا، اصلاح قانون است در مقام وضع؛ ولیکن اصلاح قانون نیز راهکار حقوقی و اصول منطقی خود را دارد.

۱ - ۵. قانون گذار در مقام اصلاح بایستی: آفت های قانون را بررسی نموده باشد؛ قانون فعلی و جاری را در مقام وضع و نیز در مقام اجرا، آسیب شناسی نماید و به خصوص این که درباره توالی فساد و صواب مواد قانونی که به حذف، اصلاح یا تغییر نسبی و کلی، حکم می کند، کارگروه های تخصصی زیر نظر کارشناسان امر، با دقت، اظهار نظر علمی کرده باشند.

۲ - ۵. این مهم و بسیار قابل اعتنا است که قانون گذار به نفس موضوع قانون اصلاحی عنایت ویژه داشته باشد. پیچیدگی امور دفاتر اسناد رسمی حتی بر پیشکشوتان و متخصصان حوزه سردفتری، هم چنان، ناپیدا و غیرواضح است؛ به نحوی که هر موضوعی - حسب مورد - قابل بررسی کارشناسی است.

۳ - ۵. جامعه مدنی الزاماً قانون آراسته نمی‌خواهد؛ بلکه آن قانونی که توان اجرا داشته باشد و شهروندان و تبعه حاکمیت را - در مسیر قانون - به سرمنزل مقصود برساند، مراد قانون‌گذار است.

۴ - ۵. قانون‌گذار در مقام اصلاح نیز باید توجه نماید که؛

۱ - ۴ - ۵. اصل بر تأمین امنیت حقوقی اتباع قانون و تضمین حقوق شهروندی است.
 ۲ - ۴ - ۵. ساده‌سازی قانون باید ملاک وضع قانون در مقام اصلاح باشد؛ بدیهی است که حذف مقررات زاید و دست‌وپاگیر، در مقام اجرا، مجری را به اجرای صحیح قانون رهنمون می‌سازد. هم‌چنان که از قانون‌گذار انتظار می‌رود نه فقط مقررات و نظاماتی را که از فقد بار حقوقی رنج می‌برند، حذف نماید بلکه اساساً به بهانه اصلاح، خود، دچار دوبینی نشود و از وضع مقرراتی که بار حقوقی ندارد، بپرهیزد.

۳ - ۴ - ۵. هرچند که اصول قانون‌نویسی به قانون‌گذار این اجازه را می‌دهد که در قالب «قانون»، مقرراتی را وضع نماید و جزئیات و توضیح و تشریح آن را به «آیین‌نامه» وانهد؛ اما باید آموخت که در مقام وضع و اصلاح قوانین، اصل بر حذف مقررات آیین‌نامه‌ای است.
 ۴ - ۴ - ۵. از نکات بسیار مهمی که قانون‌گذار بایستی رعایت نماید، پرهیز از درج مقررات غیرمرتبط با موضوع اصلی قانون است. از همین رو، نگارنده معتقد است، دست‌کم در حال حاضر، ادغام ضوابط و مقررات دفاتر رسمی ازدواج و طلاق در دفاتر اسناد رسمی، قطعاً کاری است غیرکارشناسی و عجولانه!

۵ - ۴ - ۵. از دیدگاه حقوق اساسی، بر کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی تکلیف است که مسیر قانون‌گذاری را برای هرچه بهتر اعمال شدن و هرچه صحیح‌تر اجرا شدن قانون، هموار سازد. پس، بایستی پیش از وضع نهایی، خود، طرح پیشنهادی را به نقد بکشد. و در اغلب قریب به اتفاق موارد قانون‌گذاری، از وضع قانون آزمایشی - اکیداً - بپرهیزد. و بدانیم که قانون آزمایشی الزاماً به معنای راهکار تقویت کارایی قانون نیست.

۶ - دفاتر اسناد رسمی در راستای وظیفه اصلی خود یعنی تنظیم و ثبت اسناد و معاملات مردم، هدفی بسیار جدی و اساسی را دنبال می‌کنند که یک امر حاکمیتی است و آن؛ تثبیت حقوق مالکیت مردم و دولت به معنای حاکمیت است.

بنابراین، چگونگی تدوین و اصلاح قانون جاری راجع به دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران، دغدغه روز جامعه سردفتری است؛ چرا که هر دو مقوله‌ی اجرا و

اصلاح قانون، دو روی سکه‌ی تقنین و قانون‌گذاری‌ها به شمار می‌رود و آشکار است که اصلاح صحیح قانون یادشده، در نگاه سردفتر، بهترین ابزار دفاع از حقوق مالکیت مردم و مصداق آشکار خدمت‌رسانی به جامعه و مردم است. چرا که در مقام اجرای قانون، شایسته‌ترین نوع خدمات را سردفتر وقتی می‌تواند به مردم ارائه نماید که به‌نحو دقیق‌تر و بایسته‌ای بتواند قانون را اجرا کند. از همین رو، مادام که قانون، به‌نحو صحیح اجرا نشود، یک پای جامعه مدنی می‌لنگد!

به‌نظر می‌رسد هر نهاد و ارگان و سازمانی که ادعای دفاع از حقوق مالکیت افراد و آحاد ملت را دارد، بایستی وقوف و آگاهی کامل نیز داشته باشد که بهترین ابزار دفاع از حقوق مردم، اجرای صحیح قوانین و مقررات است. و بدیهی است در این میان، از دستگاه تقنینی کشور انتظار می‌رود در مقام وضع، اصلاح و تغییر قوانین، چنان رفتار خردگرایانه و حق‌محوری را به نمایش بگذارد که مقدمه اجرای صحیح قانون از سوی مجریان و عوامل اجرایی قانون و خصوصاً سردفتران به‌عنوان کارگزاران حاکمیت، به‌نحو مطلوب، فراهم باشد.

رضا تاجگر*

مشاور مدیرمسئول و معاون اجرایی