



مشخصات طرح

دوره هشتم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۲۶

شماره چاپ:

۱۸۰۰

تاریخ چاپ:

نام دفتر:

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۲۱۸۸

تاریخ انتشار:

۱۳۹۰/۱۰/۲۷

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اعلام نسخ قوانین با موضوع ثبت اسناد و املاک»

مقدمه

یکی از معضلاتی که نظام تقنینی ما با آن روبرو است، وضعیت مبهم و عدم تعیین تکلیف قوانینی می‌باشد که در رابطه با همان موضوعات، قوانین جدیدی به تصویب رسیده است، زیرا در غالب موارد قوانین جدید وضعیت قوانین سابق در آن زمینه را به صورت صریح مشخص ننموده‌اند و صرفاً به بیان عباراتی نظیر «کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون نسخ می‌گردند» بسنده شده است. این امر باعث شده است که دست‌اندرکاران و مجریان قانون اعم از مردم و دستگاه‌های عمومی و اداری کشور در مقام اجرا دچار سردرگمی و تردید شوند و تکلیف خود در رعایت و اجرای قوانینی که در رابطه با یک موضوع وجود دارد را ندانند. همچنین از سوی دیگر این امکان وجود دارد که در برخی از موارد دو قانون در خصوص یک موضوع وجود داشته باشد و قانونگذار قصد داشته قانون اخیر جایگزین قانون پیشین باشد، ولی قانون اخیر، تمام احکام و قواعد ضروری در آن زمینه را مشخص ننموده باشد، که این امر نیز خود باعث نوعی چالش در اجرای قانون است. از همین رو همواره دست‌اندرکاران قانونگذاری به دنبال حل این معضل از طریق تنقیح قوانین بوده‌اند.

در این رابطه تنقیح قوانین اصطلاحاً به فرآیندی اطلاق می‌شود که در آن هر «مقرره» قانونی (اعم از کل یک ماده، تبصره، بند و امثال آن) و یا بخشی از یک مقرره قانونی با کلیه مقررات قانونی که صریحاً توسط مرجع صلاحیتدار نسخ نشده است، سنجیده و بررسی می‌شود تا تعارضات احتمالی کشف و در صورت وجود تعارض بین مقرره اخیر با مقرره سابق براساس قواعد و اصول فقهی و حقوقی مسلم (از قبیل «احکام سابق و لاحق»، «عام و خاص»، «مطلق و مقید»، «مفهوم مخالف و موافق»، «احکام شرط» و مانند اینها) و همچنین با عنایت به دائمی و موقت بودن مقررات قانونی و نیز مرجع تصویب آن مقررات، قوانینی که از نظر مفاد و محتوا محملی برای اجرا ندارند و به اصطلاح نسخ ضمنی شده‌اند را به صورت صریح نسخ نمایند، تا مجری قانون با تعدادی مقرره لازم‌الاجرای بدون تعارض روبرو باشد. در همین راستا دو اقدام نیز صورت می‌پذیرد؛ یکی نسخ صریح مقررات قانونی که نسخ ضمنی نگردیده‌اند، لکن موضوعاً منتفی بوده و متروک شده‌اند و دیگر اینکه، شماره‌گذاری (کدگذاری) جدیدی که بعد از نسخ صریح قوانین غیر لازم‌الاجرا در خصوص قوانین نسخ نشده انجام می‌گیرد.

قانونگذار ما نیز در این خصوص مستثناً نبوده و به دنبال رفع این چالش در قانونگذاری و اجرای قوانین بوده است. به همین جهت «قانون تدوین و تنقیح قوانین» با هدف پیراستن قوانین و مقررات از مواد زائد و منسوخ و دسترسی به قوانین و مقررات عاری از تعارض و مغایر با سایر قوانین و مقررات، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در همین راستا بررسی و بازبینی مجدد قوانین موجود در دستور کار قرار گرفت. به موجب جزء «۴» بند «۱» ماده (۳) «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» (مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵) تهیه پیشنهاد جهت نسخ قوانینی که موضوع آنها منتفی یا نسخ ضمنی شده و ارائه آن به هیئت رئیسه مجلس جهت طی مراحل قانونی، از وظایف معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی در امور تنقیح محسوب گردیده است. همچنین می‌توان به اقداماتی نظیر شناسه‌گذاری (کدگذاری) قوانین و اصلاح فصول و شماره مواد آن بدون تغییر در متن آن بعد از اقدامات تنقیحی، تهیه شناسنامه قوانین و... اشاره کرد که معاونت مزبور جهت امر تنقیح باید به آنها مبادرت ورزد. از جمله موضوعاتی که در همین راستا مورد توجه قرار گرفته است قوانین با موضوع ثبت اسناد و املاک می‌باشد که در طرح پیش رو تحت عنوان «طرح اعلام نسخ قوانین با موضوع ثبت اسناد و املاک با هدف تعیین تکلیف قوانین با موضوع مزبور ارائه شده است که در اینجا به بررسی مفاد این طرح خواهیم پرداخت.

بررسی طرح

طرح پیشنهادی جهت نسخ صریح برخی قوانین با موضوع ثبت اسناد و املاک و دفاتر ثبت اسناد رسمی به ارائه فهرستی از این قوانین پرداخته است. در فهرست نخست آن دسته از قوانینی که به صورت ضمنی مورد نسخ واقع شده‌اند در ده ردیف ذکر گردیده‌اند. در فهرست دوم نیز به قوانینی که در حال حاضر موضوعیت اجرایی نداشته و جزء قوانینی را که محسوب می‌گردند در سی و هفت ردیف ارائه گردیده است. اما در خصوص طرح پیش رو صرفنظر از ضرورتی که در خصوص تنقیح و پالایش قوانین وجود دارد، نکاتی وجود دارد که متأسفانه نشانگر بی‌توجهی و عدم دقت تهیه‌کنندگان طرح در خصوص این موضوع می‌باشد که ضمن بررسی ماهوی و شکلی طرح به این موارد اشاره خواهیم داشت:

بررسی ماهوی

۱. از آنچه پیش‌تر بیان شد مشخص گردید که «تنقیح قوانین» یعنی تنظیم و تنسيق قوانین و مقررات موجود از حیث تعیین ناسخ و منسوخ، عام و خاص، مطلق و مقید و ... در این راستا تنقیح از یک سو به دنبال سامان بخشیدن به درهم آمیختگی قوانین پیشین و روشنی و وضوح بخشیدن به حقوق موجود از حیث تشخیص قوانین متعارض و متزاحمی است که باید منسوخ گردند و از سوی دیگر تبیین‌کننده کاستی‌ها و خلأهای موجود برای تدوین و قانونگذاری جدید. در اینجا هدف از تنقیح قانون خلق چارچوبی پایدار و جهت دادن به تکامل حقوق موجود است. بدون شک هر اقدامی جهت تنقیح باید تأمین‌کننده اهداف مزبور باشد. در غیر این صورت نمی‌توان عمل و اقدام صورت گرفته جهت تنقیح را یک تنقیح واقعی محسوب کرد.

حال آیا با توجه به مطالب مذکور، طرح پیشنهادی که در راستای تنقیح قوانین با موضوع ثبت اسناد ارائه شده است را می‌توان تأمین‌کننده این اهداف برشمرد و آن را مصداقی از تنقیح واقعی قوانین محسوب گردد؟ با نگاهی اجمالی به طرح مزبور به روشنی می‌توان دریافت که این طرح نمی‌تواند تأمین‌کننده اهداف مزبور محسوب شود، زیرا از یک سو طرح حاضر نه تنها از جامعیت لازم جهت تعیین تکلیف قوانین موجود در رابطه با موضوعات ثبت اسناد و املاک و دفاتر اسناد رسمی برخوردار نیست، بلکه این طرح کاستی‌ها و نواقص موجود در این حوزه را مرتفع نمی‌سازد.

برای مثال می‌توان به برخی قوانین موجود در این حوزه اشاره داشت که وضعیت آنها در این طرح مشخص نگردیده است. نظیر: «قانون راجع به عوائد اضافی ثبت اسناد در سال ۱۳۱۱ مصوب ۱۳۱۱/۵/۱۱»، «قانون معافیت قسمتی از وسایط نقلیه بلدی و مریض‌خانه‌ها و شیر و خورشید سرخ از تأدیه حوالثبت مصوب ۱۳۱۱/۷/۱۲»، «قانون تمدید مدت مواد اصلاحی (۱۴۷) و (۱۴۸) قانون ثبت اسناد و املاک کشور مصوب ۱۳۸۷/۸/۱۸»، «قانون تعیین تکلیف پرونده‌های معترضی ثبتی که فاقد سابقه بوده و یا اعتراض آنها در مراجع قضایی از بین رفته است مصوب ۱۳۷۳/۲/۲۵»، مواد (۳) و (۵) «قانون ثبت عمومی املاک و مرور زمان مصوب ۱۳۰۶/۱۰/۲۱» و ... بدون شک نسخ یکسری قوانین معلوم‌الحال نمی‌تواند وافی به مقصود باشد. از سوی دیگر طرح مزبور به هیچ وجه تبیین‌کننده وضعیت حاکم بر این حوزه نیز نمی‌باشد.

۲. از جمله مسائل عمده دیگری که در خصوص طرح پیش رو وجود دارد، عدم تعیین جهت و مستمسک قانونی نسخ قوانین مذکور در طرح می‌باشد. به عبارت دیگر در هیچ‌یک از موارد مطرح شده جهت اعلام نسخ، هیچ اشاره‌ای به اینکه این موارد بر چه اساسی و مطابق کدام قانون و منطق حقوقی نسخ گردیده‌اند نشده است و طرح پیشنهادی صرفاً با بیان وجود تعارض و اعلام نسخ آنها، این موارد را بلا تکلیف گذاشته است. به عبارت دیگر در هر مورد ضروری است که قوانین ناسخ ذکر شده و مشخص گردد که هر قانون و یا ماده قانونی که به صورت ضمنی نسخ شده است، کدام قانون و یا ماده قانونی آن را نسخ کرده است.

۳. پیش‌تر در رابطه با تنقیح قوانین به این امر تصریح گردید که در جهت تنقیح قوانین و مقررات، علاوه بر نسخ صریح مقررات قانونی که نسخ ضمنی نگردیده‌اند، لکن موضوعاً منتفی بوده و متروک شده‌اند، باید اقدام به شماره‌گذاری (کدگذاری) جدید قوانین نسخ نشده بعد از نسخ صریح قوانین غیر لازم‌الاجرا کرد (بند «۷» ماده (۳) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور)، که متأسفانه در طرح پیشنهادی این امر صورت نپذیرفته و از این جهت دچار ایراد اساسی می‌باشد.

بررسی شکلی

۱. از جمله مسائلی که در خصوص طرح پیشنهادی وجود دارد این است که بخشی از قوانین مذکور در طرح جهت اعلام نسخ، ضمن منسوخ بودن، محلی از اعراب برای قابلیت ارجاع و استفاده از آن و یا اجزای آن را ندارند، که از این بابت مورد توجه جزئی تنقیح قانون قرار بگیرند، به عنوان مثال «قانون اراضی شهری» مصوب ۱۳۶۰/۱۲/۲۷ مجلس شورای اسلامی جهت اعلام نسخ پیشنهاد گردیده است. در حالی که استناد و اشاره به این قانون موقت فارغ از توجه به اصالت آن، نمی‌تواند راهکاری مطمئن و مستمسک صحیحی برای تنقیح قوانین باشد، زیرا از جمله

معیارهایی که جهت تنقیح قوانین باید در نظر گرفته شود عنایت به دائمی و موقت بودن قوانین مورد نظر می‌باشد. درحالی که موقت بودن قانون مزبور در اولین ماده از قانون مذکور قید شده است که این امر می‌تواند بیانگر عدم توجه محتوایی تدوین‌کنندگان طرح محسوب شود.

۲. ازجمله ایرادات اساسی دیگر که طرح حاضر در زمینه نسخ قوانین با موضوع ثبت اسناد و املاک وجود دارد، این است که طرح حاضر علیرغم اینکه در مقام احصای تمامی قوانینی است که تا به حال به تصویب رسیده و به نوعی با موضوع ثبت اسناد و املاک در ارتباط بوده و با تصویب قوانین بعدی به صورت ضمنی نسخ و یا بلاموضوع و منتفی گردیده‌اند، بدون اینکه به موجب قوانین اخیر به صورت صریح مورد نسخ واقع گردیده باشند، حتی صرف قوانین مربوط به این حوزه را نیز به صورت کامل و جامع احصا ننموده است و صرفاً اعلام نسخ یکسری قوانین معلوم‌الحال را پیشنهاد کرده است. علاوه بر موارد ذکر شده در بالا به این موارد نیز می‌توان اشاره نمود: «قانون تعیین رتبه محصلین کلاس قضایی و ثبت اسناد و فارغ‌التحصیل‌های مدارس حقوق و سیاسی» مصوب ۱۳۰۸/۳/۱۱، «قانون حق‌الثبت شرکت‌های بیمه» مصوب ۱۳۱۰/۹/۶ (کمیسیون قوانین عدلیه)، «قانون استخدام قضات و صاحب‌منصبان پارک و مباشرین ثبت اسناد» مصوب ۱۳۰۶/۱۲/۲۸ و... همچنین می‌توان به «قانون ماده واحده راجع به اعتبار اجرای اسناد عادی که از طرف گیرندگان وام بدون وثیقه که از طرف شرکت‌های تعاونی روستایی و اتحادیه‌های تعاونی‌های روستایی و شرکت‌های تعاونی کشاورزی به اشخاص پرداخت می‌شود» اشاره کرد که درحال حاضر لازم‌الاجرا بوده اما در طرح حاضر جهت اعلام نسخ پیشنهاد شده است. که بدون شک تصویب این‌گونه موارد نمی‌تواند در شأن قانونگذار محسوب شود و نشانگر عدم جامعیت این طرح حتی در زمینه صرف اعلام نسخ قوانین با موضوع ثبت اسناد و املاک می‌باشد. ازسوی دیگر بررسی و اظهارنظر کارشناسی درخصوص این امر مستلزم صرف وقت و انرژی فراوانی است. به عبارت دیگر اظهارنظر کارشناسی درخصوص این طرح مستلزم آن است که در مرحله اول کلیه قوانین مصوب مجلس از ابتدای قانونگذاری در کشور مورد بررسی قرار گیرند تا بتوان به آن دسته از قوانینی که با موضوع انرژی مرتبط می‌باشند پی برد و در گام بعدی به بررسی تک‌تک این موارد چه از بُعد محتوایی و چه از لحاظ این مسئله که آیا تمامی احکام و جوانب امر در قوانین اخیرالتصویب بیان گردیده‌اند یا خیر پرداخت، که انجام این مهم در فرصت کوتاه امکانپذیر نمی‌باشد.

نتیجه‌گیری

با عنایت به مراتب فوق، آنچه از رویکرد قانون تدوین و تنقیح قوانین برمی‌آید، مقصود از تنقیح قوانین اقداماتی است که در جهت جمع‌آوری، تفکیک و طبقه‌بندی موضوعی قوانین، باید صورت گرفته تا بدین طریق، تعارضات، تشابهات، ناسخ و منسوخ و... مشخص گردند. این در حالی است که به نظر می‌رسد طرح پیشنهادی بدون توجه به حداقل معیارهای مربوط به قانونگذاری و اصول حاکم بر تنقیح، تهیه شده است. ایرادات طرح که برخی از آنها در این گزارش مورد اشاره قرار گرفت، جملگی می‌تواند بیانگر عدم وجود یک بررسی کارشناسی درخصوص طرح مزبور باشد که بدون شک با بررسی بیشتر، ایراداتی از این دست در طرح مزبور اندک نخواهد بود. به عبارت دیگر این طرح با عدم توجه به فلسفه و مفهوم «تنقیح» قوانین و اصول حاکم بر این امر نمی‌تواند برآورده مقصود قانونگذار از امر تنقیح باشد. بنابراین شایسته است با توجه به عدم جامعیت طرح پیشنهادی و نقص تنقیح صورت گرفته و نظر به اینکه اصلاح طرح پیشنهادی مستلزم بررسی و مطالعه کلیه قوانین از ابتدای دوره قانونگذاری در کشورمان و سپس پیدا کردن ناسخ و منسوخ در آنها بوده و انجام این کار به نحو احسن و با توجه به اشکالات متعددی که این طرح با آن مواجه است، نیازمند فرصت و توان کارشناسی فراوان می‌باشد، طرح پیشنهادی در کلیات رد شود.