



10.48315/QGL.2026.567919.1337

فصلنامه «دولت و حقوق»، سال ششم، شماره چهارم (پیاپی ۲۲)، زمستان ۱۴۰۴، صص. ۸۰-۶۱

تحلیل نظام شبه کیفری دادگاه انتظامی سردفتران و دفتریاران از منظر دادرسی منصفانه

سید عبدالله طیبی*

احمد منتظری**

خدیجه شجائیان***

نوع مقاله: علمی - پژوهشی

چکیده

دادگاه انتظامی سردفتران و دفتریاران یکی از مراجع شبه کیفری انتظامی در نظام قضایی ایران است که به بررسی و رسیدگی به تخلفات سردفتران و دفتریاران می پردازد؛ تخلفاتی که ماهیت کیفری نداشته و در چارچوب مسئولیت های اداری و انتظامی تعریف شده اند. برای رسیدگی به این تخلفات، مقنن دادرسی و دادگاه انتظامی را ایجاد کرده است. با این حال، فقدان قانون مستقل و جامع رسیدگی و اتکا به قانون دفاتر اسناد رسمی مصوب ۱۳۵۴ و آیین نامه اجرایی آن، محدودیت هایی را در فرآیند دادرسی ایجاد کرده است. اصل دادرسی منصفانه به عنوان محور و معیار بنیادین هر نظام قضایی، تضمین کننده حقوق و آزادی های افراد و شاخص ارزیابی کیفیت آیین دادرسی است. بررسی مقررات حاکم بر دادگاه انتظامی سردفتران و دفتریاران نشان می دهد که در عمل، تحقق الزامات دادرسی منصفانه با چالش های متعددی مواجه است؛ از جمله محدودیت در دسترسی به دادگاه، فقدان استقلال و بی طرفی کامل مرجع رسیدگی، عدم رعایت اصل استماع برابر، نقص در رعایت اصل فرض براءت و محدودیت حق تجدیدنظرخواهی. این مقاله با هدف تحلیل نظام شبه کیفری یادشده، شناسایی آسیب های موجود و ارائه راهکارهایی برای ارتقای کیفیت دادرسی، به بررسی انطباق روند رسیدگی در دادگاه انتظامی سردفتران و دفتریاران با اصول دادرسی منصفانه پرداخته و ضرورت بازنگری در مقررات فعلی برای تضمین حقوق متهمان و ارتقای شفافیت و عدالت را مورد تأکید قرار می دهد.

واژگان کلیدی

دادگاه انتظامی، سردفتران و دفتریاران، مرجع شبه کیفری، دادرسی منصفانه، تضمینات حقوقی.

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

abdollahtayebi@yahoo.com

** استادیار گروه حقوق عمومی، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

montazeri4649@gmail.com

*** استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم انسانی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران.

shojaecian1398@iau.ic.ir

مقدمه

به موجب ماده ۱ قانون دفاتر اسناد رسمی مصوب ۱۳۵۴ دفترخانه به عنوان یک نهاد وابسته قوه قضائیه تنها مرجع تنظیم و ثبت کننده اسناد رسمی محسوب می شود. سردفتران و دفتریاران بنابر وظایف محوله ممکن است مرتکب تخلف و نقض قوانین و مقررات شوند و به همین منظور قانون گذار اقدام به تأسیس دادرسی دادگاه انتظامی برای رسیدگی به تخلفات احتمالی سردفتران نموده و ممکن است مسئولیت کیفری، مدنی و انتظامی متوجه آنان شود. مسئولیت انتظامی سردفتر عبارت است از مسئولیت ناشی از هر فعل یا ترک فعل سردفتر در حین انجام وظایف محوله که منجر به نقض مقررات صنفی مربوطه گردد که ممکن است به موجب قصور، اهمال یا تقصیر سردفتر رخ داده باشد. اهم تعقیب سردفتران و دفتریاران نیز مربوط به امور انتظامی بوده و بیشترین محکومیت ها در این رابطه است. برابر ماده ۳۸ قانون مذکور مجازات های انتظامی به پنج درجه: ۱- توبیخ با درج در پرونده (خفیف ترین) ۲- جریمه نقدی ۳- انفصال موقت از سه ماه تا شش ماه ۴- انفصال موقت از شش ماه تا دو سال ۵- انفصال دائم (شدیدترین) تقسیم گردیده است. برابر گزارش آماری در سال ۱۴۰۳ بالغ بر ۱۷ میلیون سند در دفاتر اسناد رسمی تنظیم و ثبت گردیده که با این حجم از خدمات ثبتی ارائه شده، وقوع جرائم و تخلفات در میان سران دفاتر امری اجتناب ناپذیر خواهد بود که همین امر مبین اهمیت و ضرورت رسیدگی به آیین دادرسی به تخلفات انتظامی سردفتران می باشد.

با تأکید بر این که دادرسی منصفانه با ارائه مجموعه واحدی از تضمین ها، یک دستور و نوآوری قابل توجه در عرصه دادرسی تلقی می شود، قانون گذار به دنبال تصویب قوانین مبتنی بر هنجارهای اخلاقی و حقوق بشری در دهه های اخیر برای حمایت قضایی از اشخاص در مراجع دادگستری و تسری تضمین های دادرسی منصفانه در برداشت موسع برای مراجع اداری به منزله این ضرورت است که با توجه به ملاحظات اخلاقی و حقوق بشری، دفاع از کرامت انسانی و حقوق بنیادین، علاوه بر دادگستری، فرایندهای تصمیم گیری هیأت شبه قضایی ثبتی به ویژه دادگاه انتظامی سردفتران را مشمول دادرسی منصفانه می داند.

نظر به اهمیت و شدت سرکوبگری ضمانت اجراها در هیأت شبه کیفری دادگاه انتظامی و تاثیر اعمال آنها بر سرنوشت حرفه ای و حتی جایگاه و شأن اجتماعی سردفتران و دفتریاران، بحث لزوم رعایت اصول و تضمین های «دادرسی عادلانه» در فرایند رسیدگی دادگاه های انتظامی سردفتران و دفتریاران از اهمیت ویژه ای برخوردار است (غلامپور و دیگران، ۱۴۰۰: ۶۰). بر این اساس از ابتدای ورود به رسیدگی تا اجرای حکم، رعایت برخی تضمینات برای طرفین دعوی اعم از این که

دعوی موردنظر مدنی، کیفری یا اداری محسوب گردد و فارغ از مرجع رسیدگی کننده از نظر سازمانی، دادگاه در مفهوم کلاسیک تلقی گردد یا خیر، ضروری است. دادگاه انتظامی سردفتران و دفترباران به عنوان یک مرجع شبه کیفری با توجه به تسری این تضمینات به رسیدگی اداری ملزم به رعایت آن می باشد.

بررسی پیشینه موضوع حاکی از آن است که هرچند نوشتارهای اندکی در ارتباط با این موضوع نگارش یافته لیکن در هیچ یک از آن ها به صورت منسجم و کافی، اصول داری منصفانه به بحث و بررسی گذاشته نشده و الگویی برای رسیدگی مطلوب در این دادگاه ارائه نشده است. هدف این مقاله آن است که ضمن بررسی میزان رعایت یا پایبندی به اصول منصفانه دادرسی در دادگاه انتظامی سردفتران و دفترباران، راهکارهایی به منظور تحقق حداکثری این اصول در آیین دادرسی مربوط به این دادگاه ارائه نماید.

با توجه به اهمیت این موضوع، نگارندگان این نوشتار با روش توصیفی- تحلیلی تلاش کرده اند پاسخ این پرسش ها را ارائه دهند: آیین رسیدگی در دادگاه انتظامی سردفتران و دفترباران تا چه اندازه با اصول دادرسی منصفانه همخوانی دارد؟ موارد عدم پایبندی به این اصول کدام اند؟ مقررات آیین دادرسی این دادگاه تا چه میزان نیازمند اصلاح و تغییر است؟

۱. ضرورت و اهداف تشکیل مراجع شبه کیفری

تشکیل مراجع شبه کیفری از جمله ضرورت های نظام حقوقی معاصر به شمار می آید، چرا که نوع دعاوی مورد رسیدگی در این مراجع با مراجع دادگستری متفاوت است. این مراجع با سیاست قضازدایی و کاهش بار پرونده ها در محاکم عادی، امکان رسیدگی سریع و تخصصی به اختلافات را فراهم می کنند. علاوه بر این، توجه به مقتضیات اداری، اجرای صحیح مقررات و حفاظت از منافع عمومی از دیگر اهداف تشکیل این مراجع است. به این ترتیب، مراجع شبه کیفری نه تنها پاسخگوی نیازهای تخصصی و فوری جامعه هستند، بلکه نقشی کلیدی در کارآمدسازی نظام قضایی و اداری ایفا می کنند.

۱-۱. تفاوت دعاوی مراجع شبه قضایی با مراجع دادگستری

دادرسی دعاوی میان دولت و مردم باید تابع قواعد خاص و متمایز از قواعد حل و فصل و رسیدگی به دعاوی باشد. به عبارت روشن تر، چنانچه دعوی میان افراد و موسسات و مقام های عمومی مطرح می شود، این دعاوی اساساً اختلافاتی است میان سود شخصی که افراد در صدد آن هستند و منفعت عمومی که دولت متولی حمایت از آن است. لذا اختلافاتی از این نوع، با دعاوی

خصوصی میان افراد کاملاً متفاوت است و نمی‌توان از همان قواعد و اصولی برای حل و فصل این اختلافات استفاده کرد که در حل و فصل اختلافات دعاوی خصوصی ار آن‌ها استفاده می‌شود. لذا استفاده از سازوکار حل و فصل دعاوی موضوع حقوق عمومی، در حل و فصل دعاوی اشخاص خصوصی، غیرموجه به نظر می‌رسد (هداوند و آقائی طوق، ۱۳۸۹: ۶۵). به عبارتی وظایف مراجع شبه‌قضایی داوری میان منفعت عمومی و منفعت شخصی است؛ در حالی که در محاکم دادگستری، هدف دادرس قضاوت میان حقوق و اموال شخصی است.

۲-۱. سیاست قضازدایی

قضازدایی روشی است که با تغییر مسیر تعداد زیادی از پرونده‌های کم‌اهمیت از دادگستری به مقامات اداری و انتظامی، قاضی را در جهت رسیدگی به جرایم مهم یاری خواهد کرد (خزائی، ۱۳۷۷: ۱۵۵). برخی نیز قضازدایی را چنین تعریف کرده‌اند: «قضازدایی عبارت از اجتناب از فرایند قضایی کیفری یا جلوگیری از تطویل یا ادامه فرایند قضایی است که از طریق محدود نمودن صلاحیت نهادهای دستگاه قضایی به نفع سایر نهادها و روش‌های رسیدگی اعمال می‌شود» (حسینی نجفی، ۱۳۸۲: ۱۶). با پیشرفت و توسعه جوامع و صنعتی شدن آن‌ها، هنجارهای جدیدی پدید آمد که باید به وسیله قوانین کیفری حمایت می‌شد. افزایش قوانین متفرقه کیفری باعث شد که جوامع با انبوهی از این نوع قوانین روبرو شوند؛ به همین دلیل دولت‌ها در راستای سیاست قضازدایی، تلاش نمودند با جرم‌زدایی از عناوین مجرمانه، تورم کیفری را کاهش دهند که یکی از این روش‌ها، خارج نمودن جرایم از قلمرو کیفری و وارد کردن آن‌ها به قلمرو اداری و انضباطی است.

۳-۱. رسیدگی سریع با رعایت اصل تخصص

ازجمله اهداف حاکمیت در واگذاری صلاحیت رسیدگی و اعمال کیفر در رسیدگی خارج از دادگاه ضمن تسریع در رسیدگی و رفع اطلاعات دادرسی، استفاده از دانش تخصصی اعضای این مراجع که بعضاً از کارکنان همان واحد اداری هستند، بوده است؛ «ویژگی خاص دعاوی اداری و لزوم توجه به اصل تعطیل‌ناپذیری خدمات عمومی و منافع عمومی، مستلزم رسیدگی سریع و عاری از تشریفات می‌باشد» (امامی و موسوی، ۱۳۸۳: ۹۹). یکی از دلایل شکل‌گیری مراجع شبه‌قضایی این است که با رفتارهای غیرقانونی کم‌اهمیت با سرعت و دقت بیشتری برخورد می‌شود و مجال کنترل و برخورد با جرایم مهم به‌نحو مطلوب فراهم می‌گردد.

۴-۱. لزوم توجه به مقتضیات اداری و اجرایی و منافع عمومی

قوانین و مقررات حاکم بر ایجاد و فعالیت مراجع شبه‌کیفری در حوزه حقوق عمومی قرار دارند و

هدف اصلی از تشکیل این مراجع را می توان در قواعد و اصول حقوق عمومی جست و جو کرد. قواعد حقوق عمومی به حفظ منافع همگانی توجه دارند، در حالی که حقوق خصوصی عمدتاً روابط میان افراد و منافع شخصی آنان را تنظیم می کند. بنابراین واحدهای دولتی، اجرایی و مؤسسات عمومی در رسیدگی به دعاوی و اختلافات باید ملاحظات اداری و منافع عمومی را در نظر بگیرند؛ زیرا غفلت از این امر می تواند با اصل اقتدار و تقدم منافع عمومی در تضاد باشد. در مقابل، قضات دادگاه های عمومی بر اساس منطوق و مفهوم قوانین و مستندات ارائه شده از سوی طرفین به پرونده ها رسیدگی می کنند و ملاحظات صرفاً حقوقی، عامل اصلی در سرنوشت پرونده ها محسوب می شوند (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۸۹: ص ۹۲). با توجه به این تفاوت، مراجع شبه کیفری این امکان را فراهم می کنند که علاوه بر رعایت ملاحظات حقوقی، مقتضیات اداری و منافع عمومی نیز در تصمیم گیری لحاظ شود. از این منظر، تشکیل دادگاه انتظامی سردفتران و دفترباران نه تنها پاسخگوی نیازهای تخصصی و فوری جامعه است، بلکه سازوکاری برای تضمین توازن میان اصول حقوقی و منافع عمومی ایجاد می کند.

۲. اعمال و تسری اصول دادرسی منصفانه به رسیدگی در مراجع شبه کیفری

قلمرو کیفری، آستانه ای است که با توجه به آن ضمانت اجرای غیر کیفری از نظر تضمین های معمول برای متهم در آیین دادرسی کیفری مشابه با مقوله کیفری تلقی می شوند (دلماش مارتی، ۱۴۰۲: ۵۱). قلمرو کیفری محدوده ای است که دو گونه از تخلفات را در خود جای می دهد و در روند رسیدگی به آن ها، رعایت اصول دادرسی عادلانه لازم است. از تخلفات مزبور می توان با عناوین «مقوله های کیفری» و «مقوله های غیر کیفری با ضمانت اجرای سرکوب گر» یاد کرد. دیوان اروپایی حقوق بشر، با تفسیر گسترده از قلمرو کیفری، تمایل زیادی به گسترش دامنه ماده ۶ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر برای تقویت حمایت از حقوق افراد دارد. با تفسیر خاصی که دیوان از ماده یاد شده ارائه داد و با تحولاتی که در نظام حقوقی کشورها عضو شکل گرفت، رسیدگی های اداری و انضباطی نیز به تدریج مشمول تضمینات موجود در آیین دادرسی کیفری گردیدند (یاوری، ۱۳۹۲: ۲۲۳).

کنوانسیون اروپایی حقوق بشر مقرر می دارد که کلیه جرایم و تخلفاتی که دارای ضمانت اجرای کیفری یا ضمانت اجرای غیر کیفری با ماهیت سرکوب گرانه هستند، باید در چارچوب الزامات دادرسی منصفانه تفسیر و ارزیابی شوند (بابائی و مهدوی، ۱۳۹۱: ۱۰۵). بر این اساس، برخی از ضمانت اجرای اعمال شده از سوی مراجع غیر قضایی نیز واجد ماهیت کیفری بوده و آثار و پیامدهای مجازات را برای شخص محکوم به دنبال دارند. از این رو، تسری اصول دادرسی

منصفانه به این دسته از رسیدگی‌ها می‌تواند موجب بهره‌مندی متهمان به تخلفات غیر کیفری از تضمینات دادرسی عادلانه، مشابه متهمان در دعاوی کیفری شود و از تضییع حقوق اشخاص در فرآیند رسیدگی‌های اداری و انضباطی جلوگیری نماید.

دیوان در اعمال و تسری اصول دادرسی منصفانه در روند رسیدگی به تخلفات که در صلاحیت مراجع شبه کیفری قرار دارند، معیارهایی را مورد توجه قرار داده و محدوده قلمرو کیفری را بدین شرح تعیین نموده است: ۱- توصیف تخلف براساس قانون داخلی؛ ۲- ماهیت تخلف (اتهام در صورتی مشمول قلمرو کیفری است که به هنجارهای همگانی مربوط باشد، نه به گروهی خاص)؛ ۳- هدف ضمانت اجرا (ضمانت اجرای صادر شده برای عموم افراد جامعه اعمال شدنی است یا فقط بر قشری خاص تحمیل می‌گردد)؛ ۴- ماهیت و شدت ضمانت اجرا (چنانچه ضمانت اجرای تخلف، وصف سرگوب‌گر داشته باشد، تخلف صورت گرفته در محدوده قلمرو کیفری قرار خواهد گرفت) (بابائی و مهدوی، ۱۳۹۱: ۱۰۹).

کارکرد مراجع اختصاصی شبه قضایی تا حدی شبیه کارکرد دادگاه‌های عمومی است تا آنجا که از آن‌ها تحت عنوان جایگزین دادگاه یاد می‌کنند. زیرا به لحاظ کارکردی صرف‌نظر از امور عرضی، ذات کار این دو نهاد «تصمیم‌گیری» در خصوص وضعیتی است که از سوی یکی از طرفین دعوی/ اختلاف یا هر دو، نامطلوب قلمداد شده و قانون به وی اجازه شکایت یا واکنش می‌دهد. قدرت تصمیم‌گیری و شباهت کارکردی بین دادگاه‌های قضایی و مراجع اختصاصی شبه قضایی، عاملی است تا رعایت آن دسته از اصول و تضمینات دادرسی عادلانه که مستقیماً برای تضمین تصمیم‌گیری صحیح و عادلانه تنظیم شده را در مراجع اختصاصی شبه قضایی نیز ضروری بدانیم (رستمی و دیگران، ۱۳۸۸: ۸۱-۸۲).

به لحاظ ساختاری یعنی ماهیت مقام تصمیم‌گیرنده و همچنین وجود طرفین دعوا/ اختلاف نیز سبب می‌شود هر دو نهاد دادگاه و مراجع اختصاصی شبه قضایی کاملاً شبیه هم باشند و به همین خاطر، آن دسته از اصول و تضمینات دادرسی منصفانه که در مراجع قضایی مستقیماً در ارتباط با طرفین دعوی یا مقام تصمیم‌گیرنده قابل اعمال هستند نسبت به مراجع غیر کیفری نیز قابلیت اعمال دارند (هداوند و آقائی طوق، ۱۳۸۹: ۲۵۵-۲۶۶).

دادگاه انتظامی سردفتران و دفترياران که به موجب ماده ۳۴ قانون دفاتر اسناد رسمی به منظور محاکمه انتظامی سردفتران و دفترياران تشکیل می‌شوند، از مهمترین مراجع شبه قضایی کیفری در نظام حقوقی ایران به‌شمار می‌آیند. این دادگاه‌ها صلاحیت «رسیدگی» و «تصمیم‌گیری» در خصوص شکایات و گزارش مربوط به تخلفات سردفتران و دفترياران را بر عهده دارند. بدین

ترتیب، «صلاحیت ترافیعی» و «کارکرد و عملکرد قضایی» که به عنوان مشخصه اصلی یک «دادگاه» در نظر گرفته می‌شود، در دادگاه انتظامی یادشده نمود داشته و از این منظر بین این دادگاه و دادگاه عمومی قضایی «شبهت کارکردی» وجود دارد.

علاوه بر این، مولفه‌هایی مانند وجود اشخاصی به عنوان «قاضی» و «تصمیم گیرنده» (دادگاه انتظامی سردفتران و دفترباران مطابق ماده ۳۵ قانون دفاتر اسناد رسمی، از نوع مرکب بوده و سه عضو اصلی و یک عضو علی‌البدل دارند که از این تعداد یک نفر قاضی، یک نفر نماینده اداره ثبت و یک نفر نماینده سردفتران است) و همچنین، وجود اشخاصی به عنوان طرفین دعوا و اختلاف (یعنی سردفتر، دفتربار متخلف، شاکی و دادستان انتظامی) در کنار وجود دادسرای انتظامی و صدور کیفرخواست از سوی این مرجع (موضوع ماده ۳۳ قانون مذکور) و نیز وجود مرجع تجدیدنظرخواهی (مطابق ماده ۳۴ قانون یاد شده) همگی بیانگر وجود «شبهت ساختاری» بین دادگاه عمومی و دادگاه انتظامی سردفتران و دفترباران می‌باشد. بر این اساس، آنچه در خصوص شبهت کارکردی و ساختاری بین دادگاه عمومی دادگستری و مراجع اختصاصی شبه قضایی بیان شد، در خصوص دادگاه انتظامی سردفتران و دفترباران نیز مصداق دارد. از این جهت، ضرورت رعایت اصول و تضمینات عادلانه در این دادگاه بر مبنای وجود «شبهت کارکردی و ساختاری» بین این دو نهاد، توجیه پذیر می‌باشد (غلامپور و دیگران، ۱۴۰۰: ۱۰۸). بنابراین، با توجه به شبهت‌های کارکردی و ساختاری یادشده، رعایت اصول و تضمین‌های دادرسی منصفانه در دادگاه انتظامی سردفتران و دفترباران نه تنها یک ضرورت حقوق بشری، بلکه لازمه مشروعیت و کارآمدی تصمیمات این مرجع محسوب می‌شود.

۲. تضمینات تشکیل دهنده «حق بر دادرسی منصفانه» دادگاه انتظامی سردفتران و دفترباران

در ادبیات حقوقی معاصر، «حق بر دادرسی منصفانه» به عنوان یکی از بنیادی‌ترین تضمین‌های حاکمیت قانون، نه تنها ناظر بر محاکم قضایی سنتی است، که تمامی مراجع شبه قضایی و انتظامی را نیز در بر می‌گیرد. در این میان، دادگاه انتظامی سردفتران و دفترباران به عنوان مرجع رسیدگی به تخلفات صنفی و حرفه‌ای، در معرض الزامات مضاعفی از حیث رعایت استانداردهای دادرسی منصفانه قرار دارد؛ زیرا تصمیمات این مرجع می‌تواند به طور مستقیم بر حقوق شغلی، حیثیتی و اقتصادی اشخاص اثرگذار باشد. از این رو، بررسی تضمینات تشکیل دهنده این حق در ساختار و عملکرد چنین مرجعی، نیازمند تحلیل هم‌زمان بنیان‌های ساختاری و نیز موانع و چالش‌های عملی تحقق آن است.

در این راستا، دو محور اساسی مبنای تبیین این بحث قرار می‌گیرد: نخست، اصول و الزامات ساختاری که تحقق دادرسی منصفانه را در دادگاه انتظامی سردفتران و دفترباران ممکن می‌سازد؛ و دوم، چالش‌هایی که در فرآیند رسیدگی این دادگاه، مانع یا محدودکننده اجرای کامل این اصول می‌شوند. این دو گفتار در کنار یکدیگر، تصویری جامع از وضعیت تضمین‌های دادرسی منصفانه در این مرجع انتظامی ارائه داده و امکان ارزیابی انتقادی میزان انطباق آن با استانداردهای حقوقی پذیرفته‌شده در نظام‌های حقوقی معاصر را فراهم می‌آورند.

۱-۲. اصول الزامات ساختاری تحقق دادرسی منصفانه در دادگاه انتظامی سردفتران و دفترباران

تحقق دادرسی منصفانه در هر نظام حقوقی، صرفاً در گرو رعایت تشریفات شکلی رسیدگی نیست؛ بلکه مستلزم وجود ساختاری است که امکان اعمال واقعی و مؤثر اصول بنیادین دادرسی را فراهم آورد. اصولی همچون دسترسی به دادگاه، قانونی بودن جرم و مجازات، استقلال و بی‌طرفی مرجع رسیدگی‌کننده، از جمله مؤلفه‌هایی هستند که بیش از آنکه ناظر بر رفتار طرفین دعوا باشند، به سازمان، صلاحیت و جایگاه نهادی مرجع رسیدگی مربوط می‌شوند. از این رو، بررسی دادرسی منصفانه در مراجع شبه کیفری، به‌ویژه دادگاه انتظامی سردفتران و دفترباران، بدون تحلیل ساختار حقوقی و سازمانی این مرجع امکان‌پذیر نیست. در این راستا، بخش حاضر با تمرکز بر چالش‌های ساختاری موجود، به بررسی میزان انطباق سازوکارهای رسیدگی انتظامی با الزامات دادرسی منصفانه پرداخته و نشان می‌دهد که برخی کاستی‌های نهادی چگونه می‌توانند تحقق عملی این اصول بنیادین را با مخاطره مواجه سازند.

۱-۱-۲. اصل دسترسی به دادگاه در رسیدگی انتظامی سردفتران و دفترباران

اقامه دعوی به‌منظور مطالبه اجرای حق، وسیله‌ای است که امنیت حقوق را تأمین می‌کند. حق بدون حمایت نافذ نیست و باید آن را ناقص و ناتمام شمرد (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۴۳۶). هر شخص حق دارد به عدالت دسترسی داشته باشد زیرا دسترسی به عدالت برابر است با دسترسی به قانون. این حق که در عنوان حق دادخواهی تبلور یافته است، حقی است مستقل از حق ماهوی (محسنی، ۱۳۹۶: ۵۳۰). هدف حق دادخواهی در یک نظام حقوقی این است که هیچ‌یک از اعمال و رفتار زمامداران خارج از قواعد از پیش تعیین‌شده و فراتر از سازوکار نظارتی قرار نگیرد (گرچی، ۱۳۸۷: ۳۶).

به‌موجب ماده ۳۲ قانون دفاتر اسناد رسمی و ماده ۶۸ آیین‌نامه اجرایی آن، بررسی مقدماتی به شکایات و گزارش‌های اشخاص نسبت به تخلفات سردفتران و دفترباران به ترتیب در اداره امور

اسناد سازمان ثبت یا مدیر کل ثبت استان صورت می گیرد. مراجع مذکور در صورتی که عمل ارتكابی را تخلف تشخیص دهند، مراتب را به دادستان یا جانشین وی احاله می کنند. با وصف مذکور، شکایات مطروحه اشخاص علیه سردفتران و دفترباران بدو می بایست از طریق مجاری اداره امور اسناد سازمان ثبت یا مدیر کل ثبت استان عبور کند لذا مقرره های یادشده که موضوع احراز یا عدم احراز تخلف را به اشخاص مذکور واگذار نموده، اختیار منحصر بفردی برای مراجع مذکور ایجاد نموده که به طور موثری بر حق دسترسی به دادگاه اثر می گذارد و یکی از ارکان دادرسی به چالش کشیده می شود، چراکه تشخیص و تطبیق حکم بر مصداق از صلاحیت ذاتی دادرس می باشد و اعطای آن به غیر دادرس، ایجاد مانعی است در دسترسی اولیه افراد به دادگاه.

ایراد دیگری که بر قانون دفاتر اسناد رسمی وارد است، تبصره ماده ۴۲ این قانون است. مطابق این تبصره هرگاه رئیس قوه قضائیه رفتار و اخلاق سردفتر یا دفتربار را مخالف با نظم و حسن جریان امور دفترخانه تشخیص دهد، بدون مراجعه به محکمه انتظامی می تواند تا شش ماه دستور انفصال صادر نماید. اعمال چنین تنبیه شدیدی، بدون مراجعه به محکمه و مرجع رسیدگی کننده، مغایر با اصول دادرسی عادلانه که ابتدایی ترین آن، دادخواهی و رسیدگی در مرجع صالح است، می باشد (غلامپور و دیگران، ۱۴۰۰: ۱۱۱). به نظر می رسد استمرار چنین اختیاری، اصل دسترسی به دادگاه را تضعیف کرده و جایگاه دادگاه انتظامی را به عنوان مرجع صالح رسیدگی به تخلفات حرفه ای با چالش مواجه می سازد؛ امری که بازنگری در این مقرره را از منظر تضمین حقوق دفاعی و استانداردهای دادرسی منصفانه ضروری می نماید.

۲-۱-۲. اصل قانونی بودن در رسیدگی های انتظامی سردفتران و دفترباران

در ادبیات کیفری، اصل قانونی بودن جرایم و مجازات ها یکی از اصول بنیادین شناخته شده است و به این معناست که هیچ عملی جرم نیست مگر آنکه پیش از آن به صورت صریح و واضح در قانون جرم انگاری شده باشد و مستند حکم قاضی قرار گیرد (سجادی نژاد، ۱۳۸۵: ۹۸). این اصل نه تنها شاخصه ای برای مشروعیت قضاوت است، که نقش حیاتی در تضمین دادرسی منصفانه دارد. در محاکم انتظامی سردفتران و دفترباران، با وجود پیش بینی تنبیهات انضباطی در ماده ۳۸ قانون دفاتر اسناد رسمی، اجرای این اصل با چالش مواجه است؛ زیرا عناصر اصلی تخلفات براساس آیین نامه اجرایی تعیین می شوند و اختیار تشخیص تخلف از مجلس شورای اسلامی به مراجع اداری منتقل شده است. این رویه می تواند زمینه سلیقه ای عمل کردن مراجع را فراهم کرده و مشروعیت دادرسی را تحت تأثیر قرار دهد.

نمونه ای مطلوب در این زمینه، قانون ناظر بر رفتار قضات است که در آن، قانون گذار ابتدا

مجازات‌های انتظامی را برشمرده و سپس تخلفات را با توجه به اهمیت و شرایط ارتکاب، طبقه‌بندی و برای هر دسته مجازات مشخص کرده است (حسینی و همکاران، ۱۴۰۰: ۳۲). به نظر می‌رسد، اقتباس از این رویکرد می‌تواند زمینه را برای کاهش برخوردهای سلیقه‌ای در دادگاه انتظامی سردفتران و دفترباران فراهم کرده و تحقق عملی اصل قانونی بودن جرم و مجازات را تضمین کند.

۲-۱-۳. اصل استقلال مرجع رسیدگی در دادگاه انتظامی سردفتران و دفترباران

استقلال مراجع اختصاصی اداری در دو جنبه نهادی و شخصی اهمیت دارد. استقلال نهادی به این معناست که مرجع رسیدگی‌کننده از دخالت سایر نهادهای حکومتی، به‌ویژه دستگاه‌های اجرایی که ممکن است طرف دعوی باشند، مصون باشد. در دادگاه انتظامی سردفتران و دفترباران، اعضای مرجع اغلب از بین کارمندان یا قضات منصوب‌شده توسط سازمان ثبت انتخاب می‌شوند (تبصره ماده ۳۷ قانون دفاتر اسناد رسمی)، این موضوع رابطه سلسله‌مراتبی مستقیم ایجاد می‌کند و استقلال نهادی دادگاه را تضعیف می‌کند. علاوه بر این، بودجه و منابع مالی دادگاه به سازمان متبوع وابسته است و تخصیص پاداش‌ها یا منابع مالی توسط سازمان می‌تواند استقلال عملی مرجع را محدود کند (فتحی، ۱۳۹۹: ۲۲۸-۲۳۸).

استقلال شخصی اعضای مرجع نیز با محدودیت مواجه است. اعضای دادگاه از امنیت شغلی کافی برخوردار نیستند و امکان عزل و نصب آنان توسط مقام منصوب‌کننده وجود دارد. همچنین، طبق تبصره ماده ۴۲ قانون دفاتر اسناد رسمی، رئیس سازمان می‌تواند بدون مراجعه به مرجع قضایی، تنبیه شش‌ماهه صادر کند (غلامپور و دیگران، ۱۴۰۰: ۱۱۱). این مقرر نشان می‌دهد که استقلال شخصی و نهادی مرجع رسیدگی مستقیماً تضعیف می‌شود و زمینه برای تصمیم‌گیری سلیقه‌ای فراهم می‌آورد.

از نظر پژوهشی، می‌توان نتیجه گرفت که ترکیب محدودیت‌های وابستگی سلسله‌مراتبی، نبود امنیت شغلی و مالی، و اختیارات تنبیهی بدون رسیدگی قضایی، استقلال دادگاه انتظامی را به طور جدی با چالش مواجه کرده و تحقق عملی دادرسی منصفانه را تحت تأثیر قرار می‌دهد. به همین دلیل، بازنگری در نظام عزل و نصب، تامین بودجه مستقل و محدودسازی اختیارات تنبیهی بدون رسیدگی، برای ارتقای استقلال مرجع و تضمین دادرسی منصفانه ضروری به نظر می‌رسد.

۲-۱-۴. اصل بی‌طرفی در دادگاه انتظامی سردفتران و دفترباران

اصل بی‌طرفی ایجاب می‌کند که مقام رسیدگی‌کننده وظایف خود را بدون تعصب، تبعیض یا

پیش داوری اعمال کند و ذهنیت منفی یا مثبت نسبت به یکی از اصحاب دعوی، بر تصمیم اثر نگذارد (راعی دهقی و دیگران، ۱۳۹۵: ۱۹۳). در دادگاه انتظامی سردفتران و دفترباران، هر چند ماده ۷۴ آیین نامه قانون دفاتر اسناد رسمی مصوب ۱۴۰۰ امکان امتناع یا رد اعضای دادگاه را فراهم کرده و گامی مثبت در تضمین بی طرفی محسوب می شود، اما برخی سازوکارها همچنان این اصل را تهدید می کنند. به عنوان مثال، مطابق ماده ۳۲ قانون دفاتر اسناد رسمی و مواد ۶۷ و ۶۸ آیین نامه، در صورت تشخیص تخلف توسط اداره امور اسناد سازمان ثبت یا مدیر کل ثبت استان، مراتب به دادستان یا جانشین او اعلام می شود. حضور نماینده سازمان در دادگاه بدوی و تجدیدنظر، ممکن است تصمیمات اعضای دادگاه را تحت تأثیر مصالح سازمانی قرار دهد و خدشه ای جدی به بی طرفی ایجاد کند (غلامپور و همکاران، ۱۴۰۰: ۱۳). علاوه بر این، بررسی ترکیب اعضای دادگاه نشان می دهد که نماینده دفترباران در ترکیب حضور ندارد و تضاد منافع بین سردفتر و دفتربار می تواند باعث سنگینی ترازو به نفع سردفتران شود. همچنین نبود جانشین دادستان در برخی استان ها موجب یکسان بودن مقام تحقیق و تعقیب شده و استقلال تصمیم گیرنده را تهدید می کند.

نتیجه پژوهشی آن است که محدودیت های موجود در ترکیب اعضا، حضور نماینده سازمان و عدم نمایندگی دفترباران، استقلال و بی طرفی دادگاه انتظامی را تضعیف می کند و تحقق عملی دادرسی منصفانه را با چالش مواجه می سازد. اصلاح ساختار ترکیب اعضا، تأمین نمایندگی متوازن و ایجاد نظارت مستقل بر عملکرد دادگاه، از ضروریات تقویت بی طرفی در این مرجع محسوب می شود.

۲-۲. چالش های تحقق اصول دادرسی منصفانه در روند رسیدگی دادگاه انتظامی سردفتران و دفترباران

روند و شیوه رسیدگی در هر مرجع قضایی، نقش تعیین کننده ای در تحقق دادرسی منصفانه دارد. رعایت اصولی مانند علنی بودن دادرسی، سرعت و مهلت منطقی، تناسب جرم و مجازات، الزام به ارائه دلیل، تساوی حق استماع، فرض برائت و امکان تجدیدنظر، از مؤلفه های بنیادین تضمین عدالت در فرآیند قضایی به شمار می روند. در دادگاه انتظامی سردفتران و دفترباران، هر چند سازوکارهایی برای اجرای این اصول پیش بینی شده است، اما شواهد نشان می دهد که در عمل محدودیت ها و چالش های متعددی وجود دارد که تحقق واقعی این اصول را با مخاطره مواجه می کند.

این قسمت به بررسی موانع و چالش های عملی روند رسیدگی در دادگاه انتظامی سردفتران و

دفتریاران می‌پردازد و نشان می‌دهد که چگونه برخی رویه‌ها می‌توانند حقوق متهمان و سایر اصحاب دعوی را تحت تأثیر قرار داده و دادرسی منصفانه را تهدید کنند. تحلیل این الزامات، امکان ارائه پیشنهادها و اصلاحی برای تقویت رعایت حقوق طرفین و بهبود عملکرد دادگاه را نیز فراهم می‌آورد.

۲-۱. چالش غیرعلنی بودن دادرسی در دادگاه انتظامی سردفتران و دفتریاران

این اصل به‌عنوان یکی از مهم‌ترین تضمینات تحقق دادرسی تقابلی، موجبات جلب اعتماد عمومی، جلوگیری از دادگاه محرمانه، نظارت عمومی بر عملکرد دادگاه و جلوگیری از فساد قضایی و بالابردن شأن رای را فراهم می‌نماید (آخوندی، ۱۳۸۷: ۲۰۵). به‌موجب این اصل همگان اعم از ذی‌نفعان دعوی و غیر آن حق دارند در جلسه دادگاه حضور یابند مگر به دلیل نظم عمومی، امنیت ملی و رعایت حریم خصوصی و بدیهات اخلاقی.

واقعیت این است که مردم طبیعتاً و به‌طور کلی نسبت به آنچه که پشت درهای بسته اتفاق می‌افتد، مشکوک هستند و در این راستا، دادرسی علنی، موجبات اعتماد عمومی به اجرای عدالت را فراهم می‌آورد (McLachlin, 2014: 9). بررسی قوانین و مقررات مربوط به دادگاه انتظامی سردفتران، مبین این واقعیت است که در مستندات مربوطه اصل غیرعلنی بودن تصریحاً مورد اشاره قرار نگرفته است. لذا مقرره‌های موجود، بیانگر این نکته است که در این مراجع اصل بر غیرحضور بودن جلسات رسیدگی است.

مطابق ماده ۴۴ قانون دفاتر اسناد رسمی، سردفتر یا دفتریار مشتکی‌عنه در موردی که دادگاه حضور آن‌ها را برای ادای توضیحات و رسیدگی لازم بداند، حق حضور در جلسه رسیدگی را خواهد داشت. در ماده ۷۰ آیین‌نامه اجرایی آن نیز باید سردفتر و دفتریار به هنگام ارسال لایحه دفاعیه، درخواست خود مبنی بر حضور در جلسه رسیدگی را اعلام و در این صورت به تشخیص دادگاه از متقاضی برای شرکت در جلسه دادگاه دعوت به عمل آید. با این وصف واگذار نمودن تشخیص ضرورت یا عدم ضرورت به دادگاه، مغایر اصل علنی بودن دادرسی‌ها که در اسناد بین‌المللی حقوق بشری و اصل ۱۶۵ قانون اساسی که مؤید اصل علنی بودن محاکمات است، می‌باشد.

از طرفی، در مواردی که رسیدگی به عملکرد سردفتر ناشی از شکایت اشخاص خصوصی است، با توجه به آیین‌نامه یاد شده، صرفاً سردفتر و دفتریار مکلف به ارسال لایحه دفاعیه و مدارک و مستندات دلالت بر براءت خود بوده و هیچ حقی برای شاکی خصوصی جهت حضور در جلسه رسیدگی یا حداقل ملاحظه لایحه دفاعی سردفتر و مدارک و مستندات اعلامی متخلف در نظر

گرفته نشده و عملاً شاکی پشت درهای بسته با نگرانی و بدبینی در انتظار رأی نامعلوم هستند.

۲-۲-۲. چالش عدم رعایت اصل سرعت و مهلت معقول در دادگاه انتظامی سردفتران و دفترباران

رسیدگی در مهلت معقول و منطقی و حتی الامکان سریع و بدون تاخیر ناموجه یکی از قواعد مربوط به دادرسی منصفانه است. رعایت نکردن چنین امری دادرسی را فاقد اثر خواهد کرد. نظام رسیدگی در مراجع شبه قضایی باید به نحوی تعبیه شود که اصل مذکور رعایت گردد و اطلاع دادرسی سبب نشود رسیدگی و صدور رأی برای افراد و طرفین مطلوبیت خود را از دست بدهد و موجبات یاس و ناامیدی را فراهم کند (گرگی، ۱۳۸۷: ۱۸۵).

این حق یکی از مؤلفه‌های مهم و اساسی در عادلانه بودن دادرسی به شمار می‌رود. در اهمیت این امر همین بس که گفته‌اند: «تأخیر عدالت، انکار عدالت است» (فضائلی، ۱۳۸۷: ۳۳۶). زمان مناسب برای انجام عمل معین را مدت معقول، متعارف و مطلوب می‌نامند (مطلبی و همکاران، ۱۴۰۰: ۶۷). منظور از دادرسی در مهلت معقول، به معنای انجام دادرسی در زمان کوتاه و به نحوی که دقت در رسیدگی نادیده انگاشته شود، نیست. مسلماً اهمیت رسیدگی‌های کیفری که نتیجه آن‌ها، جان، مال، آزادی تن، آبرو و حیثیت اشخاص را تحت تأثیر قرار می‌دهد، دقت مراجع رسیدگی‌کننده را می‌طلبد. دستیابی به این هدف، مستلزم بررسی واقعیت است و تعجیل و شتابزدگی در دادرسی را بر نمی‌تابد (صابر و ناظریان، ۱۳۹۳: ۲۵۶).

در قوانین و مقررات مربوط به دادگاه انتظامی سردفتران و دفترباران، اصل سرعت و رسیدگی در مدت معقول و نیز فرجه‌های زمانی که دلالت بر تحقق این اصل داشته باشد، پیش‌بینی نشده است. در آیین‌نامه اخیرالتصویب قانون دفاتر اسناد رسمی نیز نسبت به آغاز و ختم رسیدگی به پرونده‌های تخلفاتی زمانی تعیین نشده و از این حیث تفاوتی با آیین‌نامه قبلی نداشته و کماکان نقص مذکور مرتفع نشده است.

لذا بررسی مقررات ناظر به موضوع، مبین اطلاع دادرسی در این محکمه است. به موجب ماده ۶۷ آیین‌نامه قانون دفاتر اسناد رسمی، رسیدگی مقدماتی به شکایت اشخاص از سردفتران و دفترباران با بررسی موضوع در محل دفترخانه و تنظیم صورت‌مجلس بازرسی آغاز می‌شود و گزارش بازرس به اداره کل ثبت استان ارسال می‌گردد. وفق ماده ۶۸ آیین‌نامه، مدیرکل در صورت تشخیص وقوع تخلف مراتب را به دادستان یا جانشین او اعلام می‌کند. در صورت نقص نداشتن پرونده، دادستان پرونده را با صدور کیفرخواست به دادگاه بدوی انتظامی و نهایتاً دادگاه تجدید نظر ارسال می‌کند. لذا این فرایند چندگانه رسیدگی به تخلفات انتظامی موجبات اطلاع

دادرسی و طولانی شدن روند رسیدگی را فراهم نموده و می‌توان گفت در عمل در این مراجع مهلت معقول و اصل سرعت نقض می‌شود.

۲-۳. چالش عدم تناسب جرم و مجازات (تنبیهات) در دادگاه انتظامی سردفتران و دفتریاران

وجود تناسب میان هدفی که اداره دنبال می‌کند و ابزاری که برای نایل شدن به آن هدف مورد استفاده قرار می‌گیرد، ضروری است. به عبارت دیگر، به‌موجب این اصل اقدام دولت نباید بیش از آن حدی که برای تحقق یک هدف عمومی مهم لازم است، باشد.

یکی از مسائل مهم در دعاوی مربوط به حقوق بشر و همچنین در اکثر تصمیم‌گیری‌های اداری، برقراری موازنه منصفانه میان یک حق با دیگر حق‌ها و منافع رقیب (متعارض) یا با منفعت عمومی است. لذا اصل تناسب یکی از شیوه‌هایی است که به‌وسیله آن موازنه منصفانه تأمین می‌شود (هداوند، ۱۳۹۶: ۵۷۱). اصل تناسب در موجزترین و قابل فهم‌ترین برداشت، مستلزم آن است که عمل یا اقدام اتخاذی با اهداف مورد نظر «سازگار» باشد. بنابراین اصل تناسب، ابزار کلیدی حقوق اداری مدرن برای تضمین «عقلانیت هدفمند» اعمال عمومی است (زارعی و مرادی، ۱۳۹۳: ۱۴۹).

تخلفات و تنبیهات سردفتران و دفتریاران در ۵ بند (الف)، (ب)، (پ)، (ت)، (ث) در آیین‌نامه ماده ۶۵ قانون دفاتر اسناد رسمی مصوب ۱۴۰۰ احصا و بیان شده است که بررسی مفاد آیین‌نامه، دلالت صریح بر عدم تناسب تخلف و مجازات (تنبیهات) دارد. مثلاً به‌موجب فراز (۷) بند (ب) ماده ۶۵، «عدم تأیید نهایی اسناد توسط سردفتر» موجب جریمه نقدی خواهد بود. مجازات نقدی تعیین شده، هرچند در خصوص تعداد پایین اسنادی که تأیید نهایی نشده است، متناسب خواهد بود لیکن نسبت به سردفتری که تعداد غیرمتعارفی از اسناد را تأیید نهایی نکند، بازدارنده نخواهد بود. در فراز (۹) بند (ت) «عدم پرداخت ده درصد سهم کانون» موجب انفصال موقت سه ماه تا شش ماه است که مجازات تعیین شده، تمایزی بین تعداد اسناد و مقدار مبلغ قابل نشده است. لذا به‌موجب این مقرره، دفاتر اسناد رسمی که حداقل نسبت یک سند که از میزان حق‌التحریر پایینی برخوردار است، مجازات انفصال تعیین شده است.

همچنین در فراز (۳) بند (ث) «اخذ حق‌التحریر مازاد بر تعرفه قانونی چنانچه بیش از دو برابر مبلغ مقرر باشد، مستوجب انفصال دائم است. به‌موجب این بند تنبیهاتی، در صورتی که حق‌التحریر وصولی مازاد از سوی دفترخانه مبلغ ۲۰۰ هزار تومان باشد و حق‌التحریر مازاد دریافتی، ۵۰۰ میلیون تومان و بیشتر باشد، مجازات یکسان یعنی انفصال دائم در نظر گرفته شده است.

بنابراین همان طور که ملاحظه شد؛ در ماده ۶۵ آیین نامه قانون دفاتر اسناد رسمی مصوب ۱۴۰۰ که جزئی از آیین نامه جدید التصویب نیز محسوب می گردد، از حیث پیش بینی نکردن مراتب و طبقه بندی تخلفات و تنبیهات و عدم تعیین و تخصیص مجازات مناسب برای هر تخلف با لحاظ شدت و ضعف و آثار سوء، گام موثری برداشته نشده و در مقایسه به آیین نامه قبلی از ضعف بیشتری برخوردار است و شاید بتوان آیین نامه سابق را مرفقی تر دانست.

۲-۲-۴. نقض اصل استماع منصفانه در دادگاه انتظامی سردفتران و دفترباران

براساس اصل استماع منصفانه، هر شخصی که حقوق یا منافع او در معرض تصمیم یک مرجع عمومی قرار می گیرد، باید از فرصت واقعی و مؤثر برای ارائه دفاعیات خود در برابر مرجع بی طرف برخوردار باشد. این اصل که در حقوق تطبیقی با قاعده «استماع طرفین» شناخته می شود، اقتضا دارد که امکان اظهار نظر، ارائه دلیل و آگاهی از ادعاها و مستندات طرف مقابل به طور برابر برای اصحاب دعوا فراهم شود (هداوند، ۱۳۹۶: ۵۷۴-۵۷۵).

اصل تناظر نیز مکمل همین قاعده است و ایجاب می کند طرفین اختلاف در موقعیتی برابر قرار گیرند تا بتوانند آزادانه ادعاها و استدلال های خود را مطرح کرده و به دلایل طرف مقابل پاسخ دهند (السان و ضرونی، ۱۳۹۷: ۹۰).

با این حال، بررسی مقررات و رویه های حاکم بر دادگاه انتظامی سردفتران و دفترباران نشان می دهد که تحقق این اصول با محدودیت های جدی مواجه است. مطابق ماده ۴۴ قانون دفاتر اسناد رسمی و ماده ۷۱ آیین نامه اجرایی مصوب ۱۴۰۰، حضور سردفتر یا دفتربار مشتکی عنه در جلسه رسیدگی امری اختیاری و وابسته به تشخیص دادگاه است و اصل بر غیرحضور بودن رسیدگی قرار گرفته است. این وضعیت، در عمل امکان استماع مؤثر دفاعیات را محدود ساخته و با الزامات دادرسی منصفانه سازگار نیست.

افزون بر این، ترکیب دادگاه انتظامی موضوع ماده ۳۵ قانون دفاتر اسناد رسمی نیز می تواند بر برابری سلاح ها میان طرفین اثر منفی بگذارد؛ زیرا حضور نماینده صنف سردفتران به عنوان یکی از اعضای دارای حق رأی، در شرایطی که طرف مقابل از فرصت برابر برای حضور و دفاع برخوردار نیست، شائبه عدم توازن در فرآیند استماع و ترجیح منافع صنفی را تقویت می کند. چنین وضعیتی، اصل استماع منصفانه و برابری طرفین را به طور جدی مخدوش می سازد و از منظر دادرسی منصفانه قابل انتقاد است.

۲-۲-۵. چالش الزام به ارائه دلیل در رسیدگی‌های انتظامی سردفتران و دفتریاران

یکی از اصول شناخته‌شده در حقوق اداری و دادرسی منصفانه، الزام مقام عمومی به ارائه دلایل و مستندات تصمیمات خود است. براساس این اصل، تصمیم اداری باید مستدل، معقول و مبتنی بر دلایل قابل ارزیابی باشد؛ چراکه فقدان استدلال در آرای صادره، این شائبه را ایجاد می‌کند که تصمیم بر مبنای سلیق شخصی یا به صورت خودسرانه اتخاذ شده است (فتحی، ۱۳۹۹: ۱۷۱-۱۷۲). هرگاه تصمیم یک مرجع عمومی حقوق و منافع اشخاص را متأثر سازد، بیان دلیل نه تنها یک ضرورت شکلی، که تضمینی ماهوی برای کنترل تصمیم و امکان اعتراض مؤثر محسوب می‌شود (هداوند، ۱۳۹۱: ۲۰۶).

با وجود این، بررسی قانون دفاتر اسناد رسمی نشان می‌دهد که تصریح روشنی نسبت به الزام دادگاه‌های انتظامی سردفتران و دفتریاران به استدلالی بودن آرا وجود ندارد. تنها در ماده ۶۹ آیین‌نامه اجرایی، آن هم در مرحله تنظیم کیفرخواست، به تشریح دلایل و مدارک تخلف اشاره شده است؛ در حالی که الزام به ارائه دلیل در مرحله صدور رأی، به عنوان مهم‌ترین بخش فرآیند دادرسی، مورد تصریح قرار نگرفته است.

این خلأ تقنینی، با وجود ریشه‌دار بودن اصل الزام به ارائه دلیل در اصل ۱۶۶ قانون اساسی و اصول کلی حقوق اداری، می‌تواند به تضعیف شفافیت و نظارت‌پذیری آرای انتظامی بینجامد. از این رو، دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر انتظامی، حتی در فقدان تصریح قانونی، مکلف‌اند آرای خود را به طور روشن بر مبنای دلایل انتساب تخلف و مبانی اعمال مجازات استوار سازند؛ امری که نقش مهمی در تضمین دادرسی منصفانه و اعتماد اصحاب دعوا ایفا می‌کند.

۲-۲-۶. چالش‌های تضمین فرض براءت و حق تجدیدنظرخواهی در رسیدگی‌های انتظامی سردفتران و دفتریاران

یکی از اصول ثابت و مسلم پذیرفته شده در تمام نظامهای حقوقی جهان اصل براءت است. اصل براءت بدین معنی است که هیچ کس از نظر قانون مجرم شناخته نمی‌شود مگر این که جرم او در دادگاه صلاحیت‌دار بی‌طرف ثابت شود. اصل ۳۷ قانون اساسی ج.ا.ا و بند ۱ ماده ۱۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز موید این معنا است. این اصل به عنوان یک حکم کلی نه تنها در حقوق جزا بلکه در امور اداری و ثبتی نیز جاری خواهد بود.

اصل براءت به زعم برخی حقوقدانان، منشأ همه حقوق و الزامات ناظر به تضمین حق دفاع متهم تلقی می‌شود، تا آنجا که اگر اصول و قواعد دیگر وجود نداشت غنای اصل براءت به تنهایی برای تأمین حقوق متهم کافی می‌نمود (امیدی، ۱۳۸۸: ۲۲۹). این اصل را باید در پیوند نزدیک با

قاعده کیفری «درء» نیز تحلیل کرد. به این ترتیب که در صورت وجود هرگونه شک و شبهه در ارتکاب عمل، اصل جاری اصل برائت است و بنابراین در ظرف شک، قاعده درء که روی دیگر سکه فرض برائت است جاری خواهد بود (قاری سیدفاطمی، ۱۳۸۲: ۱۸۱-۱۸۰).

رسیدگی‌های مراجع اختصاصی اداری (شبه کیفری) نیز از این امر مستثنا نیست و آرای این مراجع باید در مرجع دیگری قابل تجدیدنظر باشد. با تأکید بر این نکته که استقلال اکثر مراجع شبه قضائی به عنوان نهادهای مدافع حکومت، از دیدگاه شهروندان مرورد تردید قرار می‌گیرد، شاید بتوان با شناسایی حق تجدیدنظرخواهی از آرای این مراجع نزدیک مرجع قضایی مستقل تاحدودی به تضمین حقوق رویه‌ای افراد امیدوار بود (Wade & Henry, 2004: 453).

با این حال، بررسی قانون دفاتر اسناد رسمی نشان می‌دهد در برخی موارد، این دو اصل بنیادین با چالش‌های جدی مواجه شده‌اند. تبصره ماده ۴۲ این قانون، اختیار تعلیق شش ماهه سردفتر یا دفتربار را بدون رسیدگی در دادگاه انتظامی و بدون پیش‌بینی امکان اعتراض، به رئیس قوه قضائیه (با تفویض به رئیس سازمان ثبت) اعطا کرده است. این در حالی است که عبارات به کاررفته در این تبصره، کلی و فاقد تعریف دقیق بوده و می‌تواند منجر به اعمال مجازات سنگین بدون اثبات تخلف در مرجع صالح شود؛ امری که با فرض برائت و حق دفاع متهم سازگار نیست.

همچنین ماده ۴۳ قانون دفاتر اسناد رسمی، حکم تعلیق صادره از سوی دادگاه تجدیدنظر انتظامی را قطعی و غیرقابل شکایت اعلام کرده است. غیرقابل اعتراض دانستن چنین تصمیمی، آن هم در شرایطی که آثار مستقیم بر امنیت شغلی و حیثیت حرفه‌ای اشخاص دارد، با حق تجدیدنظرخواهی و الزامات دادرسی منصفانه در تعارض قرار می‌گیرد.

در مجموع، پیش‌بینی سازوکارهای تعلیق بدون رسیدگی یا بدون امکان اعتراض مؤثر، هرچند ممکن است با هدف حفظ نظم اداری توجیه شود، اما در عمل به تضعیف فرض برائت و محدودسازی حق تجدیدنظرخواهی منجر شده و تحقق دادرسی منصفانه در نظام رسیدگی انتظامی سردفتران و دفترباران را با چالش جدی مواجه می‌سازد.

نتیجه‌گیری

در نظام حقوقی ایران، بخشی از تخلفات اداری و انتظامی، هرچند خارج از قلمرو جرم‌انگاری کیفری قرار گرفته‌اند، اما به دلیل ماهیت و شدت ضمانت‌اجراهای پیش‌بینی شده، واجد وصف سرکوب‌گر و شبه کیفری هستند. موازین حقوق بشری و اصول دادرسی منصفانه اقتضا دارد اشخاصی که در معرض چنین ضمانت‌اجراهایی قرار می‌گیرند، از تضمیناتی معادل متهمان کیفری، از جمله حق دفاع، فرض برائت و رسیدگی منصفانه برخوردار باشند. رسیدگی به تخلفات انتظامی

سردفتران و دفتریاران در چارچوب نظامی شبه قضایی و براساس قانون دفاتر اسناد رسمی و آیین نامه اجرایی آن صورت می گیرد. با توجه به ماهیت توافقی این رسیدگی ها و آثار سنگین تصمیمات اتخاذ شده، رعایت اصول دادرسی منصفانه در این مراجع ضرورتی انکارناپذیر است. یافته های این پژوهش نشان می دهد نظام دادرسی انتظامی سردفتران و دفتریاران، علی رغم پیش بینی ساختارهایی همچون دادسرا و دادگاه های بدوی و تجدیدنظر انتظامی، در تضمین مؤلفه های اساسی دادرسی منصفانه با کاستی های قابل توجهی مواجه است. این کاستی ها به ویژه در حوزه هایی چون حق دادخواهی، قانونی بودن جرم و مجازات، تناسب ضمانت اجرا، رعایت مهلت معقول رسیدگی، علنی بودن دادرسی، الزام به ارائه دلیل، استقلال و بی طرفی مرجع رسیدگی، استماع برابر، فرض برائت و حق تجدیدنظرخواهی نمود یافته است. هرچند می توان بخشی از این وضعیت را به قدمت قانون دفاتر اسناد رسمی مصوب ۱۳۵۴ نسبت داد، اما نکته قابل تأمل آن است که آیین نامه اجرایی مصوب ۱۴۰۰ نیز نتوانسته خلأهای پیشین را در زمینه رعایت اصول دادرسی منصفانه به نحو مؤثری جبران کند. افزون بر این، محدود بودن نظارت قضایی بر مقررات حاکم بر این دادرسی ها، بر شدت این چالش ها افزوده است.

در نتیجه، اگرچه تصویب آیین نامه مستقل دادرسی انتظامی سردفتران و دفتریاران می تواند گامی اولیه در جهت اصلاح وضعیت موجود تلقی شود، اما رفع بنیادین آسیب های شناسایی شده مستلزم بازنگری و اصلاح قانون دفاتر اسناد رسمی است؛ اصلاحی که با الهام از اصول دادرسی منصفانه و موازین حقوق بشر، زمینه تحقق تضمین های مؤثر حقوق دفاعی در این نظام شبه کیفری را فراهم آورد.

کتابنامه

- آخوندی، محمود (۱۳۸۷). *آیین دادرسی کیفری: اندیشه ها*. ج ۴، ایران، تهران: نشر وزارت و فرهنگ اسلامی.
- السان، مصطفی؛ ضرونی، داریوش (۱۳۹۷). جایگاه اصل تناظر و حق تجدیدنظرخواهی در نظام مالیاتی ایران. *پژوهش های مالیات*، شماره ۳۹.
- امامی، محمد؛ موسوی، سید نصرالله (۱۳۸۳). مبانی نظری مراجع شبه قضایی و جایگاه آن ها در حقوق ایران. *مجله علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز*، ۲۱ (۲).
- امیدی، جلیل (۱۳۸۸). دکتر آشوری و حقوق دفاعی متهم. در: *علوم جنایی (مجموعه مقالات در تجلیل از استاد دکتر محمد آشوری)*، ایران، تهران: انتشارات سمت.
- بابائی، محمدعلی؛ مهدوی، داور (۱۳۹۱). قلمرو کیفری و جایگاه آن در نظام حقوقی ایران.

آموزه‌های حقوق کیفری، ۳.

- حسینی، سید حسین؛ حسینی، سیده ساعده؛ صالح آبادی، زهرا (۱۴۰۰). ضرورت رعایت اصول کلی حقوق کیفری در رسیدگی به تخلفات اداری. فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۱۰ (۳۲).
- خزائی، منوچهر (۱۳۷۷). فرایند کیفری. ایران، تهران: انتشارات گنج دانش.
- دلماش مارتی، می ری (۱۴۰۲). نظام‌های بزرگ سیاست جنایی. ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
- راعی دهقی، مسعود؛ موسوی، کاوه (۱۳۹۵). حقوق خواهان و خواننده از منظر حقوق بشر با تاکید بر رویه دادگاه اروپایی حقوق بشر. مجله حقوقی بین‌المللی، ۵۵.
- رستمی، ولی؛ لطفی، حسن؛ آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۸). دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی / اداری / ایران. ایران، تهران: گرایش.
- زارعی، محمدحسین؛ مرادی برلیان، مهدی (۱۳۹۳). مفهوم و جایگاه اصل تناسب در حقوق اداری با نگاه ویژه به نظام حقوقی اتحادیه اروپایی. مجله تحقیقات حقوقی، ۶.
- غلامپور، محمدرضا؛ محمدی کنگ سفلی، احسان؛ جنگی سلامی، علی (۱۴۰۰). ارزیابی فرایند رسیدگی دادگاه انتظامی سردفتران و دفترباران (با تاکید بر لزوم رعایت حق برخورداری از دادرسی عادلانه). نشریه کانون، ۶۰ (۱۷۵-۱۷۶).
- فتحی، یونس (۱۳۹۹). نظام مطلوب دادرسی در مراجع اختصاصی / اداری. ایران، تهران: انتشارات خرسندی.
- فضائلی، مصطفی (۱۳۸۷). دادرسی عادلانه، محاکمات کیفری بین‌المللی. ایران، تهران: انتشارات شهر دانش.
- قاری سیدفاطمی، محمد (۱۳۸۲). حقوق بشر در جهان معاصر. دفتر اول، درآمدی بر مباحث نظری، مفاهیم و منابع. ایران، تهران: کرسی حقوق بشر، صلح و دموکراسی یونسکو دانشگاه شهید بهشتی.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵). فلسفه حقوق. ج ۳، ایران، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- گرچی، علی اکبر (۱۳۸۷). حاکمیت قانون و محدودیت‌های دادخواهی در دیوان عدالت اداری. نشریه حقوق اساسی، ۵ (۹).
- صابر، محمود؛ ناظریان، حسین (۱۳۹۳). مهلت معقول دادرسی در دیوان کیفری بین‌المللی و آرای دادگاه اروپایی حقوق بشر. پژوهش‌های حقوق تطبیقی، ۱۸ (۴).
- محسنی، حسن (۱۳۹۶). اصل دسترسی به عدالت و حق دادخواهی دولت. مطالعات حقوق خصوصی، ۴۷ (۳).

هداوند، مهدی؛ آقای طوق، مسلم (۱۳۸۹). *دادگاه‌های اختصاصی اداری در حقوق ایران*. ایران، تهران: انتشارات خرسندی.

یاوری، اسداله (۱۳۹۲). از حقوق کیفری تا قلمرو کیفری: تسری تضمینات کیفری در «دادرسی منصفانه» به رسیدگی‌های شبه کیفری. *فصلنامه مطالعات حقوقی*، ۷ (۲).

Mclachlin, Beverley (2014). *openness and the Rule of Law*, Remark at the Annual International Rule of Law Lecture, London.

Wade (H.W.R) Henry, William (2004). *Rawwson: Administrative Law*, New York, Oxford University Press.